

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

במסגרת רשות הרישוי נערכה ביקורת כוללת על סדרי הרישום והרישוי של נהגים ושל כלי רכב. נערכה ביקורת על פעילות מינהל התעופה האזרחית ויחידותיו. נבדקו דרכי הפעולה של הרשות לחינוך והכשרה ימיים בשנות הכספים 1982 - 1984. נערכה בדיקה באגף הכספים והחשבונות של משרד התחבורה בתחום קביעת אגרות וסדרי גבייתן.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית של המשרד (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, עמ' 12 ו-41).

רישום ורישוי נהגים וכלי רכב

ריכוז ממצאים

לא הייתה הקפדה על כך, שבעלים של כלי רכב שנתגלו בהם ליקויים בטיחותיים, אכן יבצעו את הטעון תיקון. על הכביש נעים כלי רכב שנמצאו בהם ליקויים, משום שעלה בידי חלק מבעלי רכב כאלה לקבל רשיונות אחרים במקום הרשיונות שהותלו עד לעריכת התיקונים הדרושים ובדיקתם.

קיים פער ניכר בין מספר החייבים על פי החוק בקבלת הדרכה לתיקון דרך נהיגתם לבין אלה שהשתתפו בפועל בקורסים לצורך זה.

ההליכים לעיכוב חידוש רשיונות נהיגה לנהגים, שנמנעו מלהשתתף בקבלת הדרכה, הופסקו בסוף 1981 בגלל שיבושים בתפקוד המערכת, ולאחר מכן לא ניתן היה לקלוט את כל החייבים בהשתתפות בקורסים.

בין הנמנעים מהשתתפות בקורסים לנהיגה נכונה היה מספר רב של נהגים שצברו יותר מ-12 נקודות בשל עבירות תנועה. רק נגד כמה עשרות מהם הוחל בהליכים להגשת תביעות משפטיות.

יש מקרים ששולמה אגרת רכב, בלא שנערך מבחן רישוי כדרוש ובלא שהאגף נקט צעדים נגד בעלי רכב אלה.

חלק מהרופאים אינם מתייחסים לסעיף שבטופס הבדיקה, הדן בזיהוי מבקש הרשיון, והאגף לא החזיר את הטופס למגיש הבקשה לצורך השלמה. כתוצאה מכך יתכן מצב, שיגיש לבדיקה לא מי שאמור לגשת אליה.

ברשימות האגף לא היה ציון הגיל לכ-3% מציבור הנהגים. לכן לא חויבו כל אותם נהגים, שמטעמי גיל צריכים היו לעבור בדיקה רפואית תקופתית, בבדיקה במועד חידוש הרשיון.

התהליך של עריכת בדיקה רפואית לנהג במכון הרפואי לבטיחות בדרכים, כדי להעריך את כושרו לנהוג ברכב, לעתים ממושך מעבר לסביר.

בטופסי הבדיקה הרפואית של חלק מהנהגים הקשישים צוינו ליקויים. בודקי המסמכים קובעים על פי הטפסים האמורים, באיזון מידה יש עוד לנהגים אלו כושר נהיגה. ברם אותם בודקים הם חסרי הכשרה במקצועות רפואיים ואף לא ניתנו להם הנחיות בכתב בנדון.

אין התייחסות להצהרות הנהגים בטופס חידוש רשיון הנהיגה על שינויים במצב בריאותם. לחלק מבעלי רשיונות נהיגה, שחידוש רשיונותיהם עוכב עד לתשלום הקנסות שחויבו בהם, לא נשלחו הרשיונות בתום 180 יום, כנדרש לפי הנוהל.

בתקופה שבין אוקטובר 1984 לפברואר 1985 חלו עיכובים בבדיקת הטפסים הרפואיים של נהגים קשישים. כתוצאה מכך נאלצו רבים מהם לפנות למשרד הרישוי לקבלת רשיונותיהם. הפיקוח על הוראת הנהיגה היה רופף והתמקד בעיקרו בהיבטים מינהליים של מערכת ההוראה. לא קוים פיקוח מקצועי ואיכותי על לימוד הנהיגה.

ההחלטה, שנתקבלה בהנהלת אגף הרישוי באפריל 1983 בדבר ביזור המבחנים העיוניים מחוץ לכותלי משרדי הרישוי ועריכתם גם בשעות של אחר הצהריים, טרם בוצעה.

סדרי הקצאת מבחנים מעשיים לא היו אחידים בכל מחוזות הרישוי. חלקם הוקצו ידנית וחלקם הוקצו בדרך ממוחשבת. לא נקבעו סדרי בידוק נאותים למניעת רישומים כפולים בקובץ הזימונים למבחנים.

מספר הבוחנים בחלק ממחוזות הרישוי לא ענה על הצרכים. לכן תקופת ההמתנה הן למבחן הראשון והן למבחן חוזר הייתה ממושכת.

הסמכתם של בוחני נהיגה לא נעשתה בהתאם לנוהל.

טופס שינוי הבעלות אינו כולל ספח המשמש ראייה שהרכב אינו עוד בחזקת בעליו. בהעדר ראייה כזאת נתבעים לעתים מוכרי רכב, שהעבירו כדין את הבעלות לקונים, לשלם קנסות או להופיע בבית משפט על עבירות תנועה שלא ביצעו. ספח כזה היה מקל על מוכרי הרכב להראות, כי העבירו כדין את הבעלות לקונים במקרים דלעיל.

תהליך החזרי תשלומי אגרות או חלק מהן ממושך מאוד וכתוצאה מכך נדרש האגף לעתים לשלם הפרשי הצמדה ורביית.

חל פיגור בהעברת רישומים בדבר בעלות על רכב חדש מהיבואנים לאגף. כלי רכב חדשים, שהחלו לנוע בדרכים, לא היו רשומים במשך כמה שבועות.



1. ההסדרים החוקיים לרישוי נהגים ולרישום ורישוי כלי רכב נקבעו בפקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, ובתקנות שהותקנו על פיה ובעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961. אגף הרישוי במשרד התחבורה מופקד על כל הפעולות הקשורות ברישוי נהגים ורכב, קובע הנחיות להכשרתם המקצועית של הנהגים ברכב מנועי לכל סוגיו, ומהווה מאגר מידע מרכזי לכל הנתונים על רכב ונהגים בישראל. האגף פועל באמצעות ארבעה משרדי רישוי מחוזיים, הנמצאים בירושלים, בחולון, בחיפה וכבאר שבע, ולהם סניפים ושלוחות אזוריים למתן שירותי רישוי. במסגרת האגף פועלת בחולון מחלקה לעיבוד נתונים ורישום (להלן - ענ"ר), המרכזת באמצעות מחשב את המידע הדרוש על הנהגים וכלי הרכב במדינה. ענ"ר נועדה לשרת את כל יחידות הרישוי בהנפקה של כל סוגי הרשיונות וחידושם, בכיצוע מעקב אחר בעלים של כלי הרכב ובגביית האגרות

שנקבעו על פי חוק, ועליה לתת שירותים גם לגורמי חוץ – משטרה, שלטונות המס ורשויות מקומיות.

על פי נתוני משרד התחבורה היו רשומים בסוף 1984 כמיליון ורבע בעלי רישיון נהיגה, רובם לנהיגה ברכב פרטי, וכ-782,000 כלי רכב. לצורך הפעלת מערך הרישוי, חידוש רישיונות לסוגיהם, עריכת פעולות פיקוח ומעקב בתחומי הנהיגה והרכב, הועסקו באגף באותו מועד כ-300 עובדים. תקציב האגף לשנת הכספים 1984 הסתכם בכ-1.8 מיליארד שקל, ולשנת הכספים 1985 נועדו לו כ-4.7 מיליארד שקל, כאשר חצי מיליארד שקל היא הוצאה המותנית בהכנסה.

2. משרד מבקר המדינה בדק בעשר השנים שחלפו נושאים מספר, הקשורים לפעילותו של אגף הרישוי כדלהלן: ב-1976 נבדקו סדרי רישוי נהגים, חידוש רישיונותיהם והצעדים שננקטו נגד בעלי רישיונות נהיגה שנמצאו אשמים בביצוע עבירות תנועה (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 562); סדרי רישוי רכב מנועי נבדקו ב-1978 (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 527); כן נבדקו ב-1980 התהליכים הקשורים בהסבת נתונים ובניהול מערך עיבוד הנתונים לרכב ונהגים בענף (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 524); ב-1982 נבדקו סדרי הפיקוח על מוסכים ומכונים המורשים בעריכת בדיקות רישוי רכב, ופעולות האגף בתחום הפיקוח על בתי ספר לנהיגה (ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 290 ועמ' 885).

בתקופה מארס – יולי 1985 נבדקו פעולות האגף בתחום הרישום והרישוי של נהגים ושל כלי רכב, בהתחשב בשינויים שחלו בסדרי עבודת המערכת מאז הבדיקות שנערכו בעבר. הביקורת נערכה באגף הרישוי בירושלים, במשרד הרישוי מחוז תל אביב והמרכז ובענף ר' בחולון, במחוז חיפה והצפון ובמספר משרדים אזוריים. הבדיקה הקיפה גם את פעולות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים במשרד הבריאות. ביקורת קודמת במכון נערכה ב-1979 (דו"ח שנתי 30, עמ' 260). כן נבדקה היחידה המפעילה את שיטת הניקוד.

סדרי הוצאת רישיונות נהיגה וחידושם

1. מאז 1978, שבה נבדקו לאחרונה פעולותיו של האגף בתחומי הרכב והנהיגה, חלו שינויים משמעותיים בדרכי הרישום. חלק ניכר מהרישומים, שנערכו ידנית בכרסות, בוטלו והוסבו למאגרי נתונים ממוחשבים הנערכים בענף. מאגרי הנתונים הממוחשבים בענף בנושאי נהיגה הורחבו ואופשרה גישה ישירה, דו סטרית, כאמצעות רשת תקשורת למחשב, כך שהשירות לציבור ניתן תוך הפעלת מסופים ומדפסות הקשורים ישירות למאגרי המידע. מספר בעלי רישיונות הנהיגה מקיף כרבע מאוכלוסיית המדינה. קיימים שלושה סוגי רישיונות נהיגה:

(א) רישיון נהיגה רגיל מתחדש אחת לשנתיים ואמור להישלח לנהג כחודש וחצי לפני מועד פקיעת תוקף רישונו. לנהג חדש ניתן הרשיון לתקופה של שנה בלבד, וחידושו מותנה בהעדר עבירות תנועה. לפי החוק, אינו נשלח רישיון לנהג, אם נפסל לנהיגה או עוכב החידוש עד לקבלת תוצאות בדיקות רפואיות מפאת גיל. אף אינו נשלח רישיון רגיל לחידוש למי שחייב סכומי קנסות בשל עבירות תעבורה וחנייה.

(ב) רישיון נהיגה מיוחד מונפק רק למי שהצטברו לחובתו קנסות תעבורה וחנייה והוא נשלח במועד שמוצא הרשיון הרגיל. על גבי רישיון זה מודפסים הפרטים על הקנסות, שבגינם עוכב הרשיון הרגיל; לאחר תשלומם יהיה רישיון זה בתוקף למשך שישה חודשים. תוך תקופה זו אמורה ענף לקבל מבתי המשפט הודעות על הסרת עיכוב החידוש למי ששילמו את הקנסות, ולבעלי הרשיון יונפק וישלח בדואר רישיון רגיל תקף לשנתיים, ממועד החידוש.

— מבדיקת סדרי הנפקת רישיונות רגילים לנהגים, ששילמו את הקנסות 180 יום קודם לכן כדרוש, עולה, שבתי המשפט ומשטרת ישראל לא עידכנו במקרים רבים תוך פרק זמן זה את רשומות הנהגים בענף בדבר ביטול העיכובים. לכן נגרמה טרדה לנהגים רבים בכך, שנאלצו לפנות לבתי המשפט או למטה הארצי של המשטרה בירושלים לקבל אישור, שלפיו זכאים הם לחידוש רישיון הנהיגה.

(ג) רישיון זמני מונפק במסופי משרדי הרישוי ונמסר לנהג בפנייה אישית. סיבות הנפקתו הן בעיקר: אבדן הרשיון הרגיל, שינויים ברישומי בעל הרשיון וחידושו לאחר תקופת פסילה. תוקפו

של רשיון זמני הוא לחדשיים. תוך פרק זמן זה אמור להישלח לכתובת הנהג רשיון רגיל, שעם ביצוע תשלום האגרה, יהיה תקף לשנתיים ממועד חידושו.

2. ההסדרים להנפקת הרשיונות באמצעות ענו"ר נועדו למנוע מציבור הנהגים את הצורך בפנייה אישית למשרד הרישוי. ברם, למעשה מספר הפונים הוא רב. הדבר עולה מנתוני ענו"ר על המספר הכללי של רשיונות נהיגה, שהונפקו בשנים 1982 ו-1983: בשנת 1982 הוצאו 488,000 רשיונות רגילים, כמחציתם רשיונות לנהגים, שפנו אישית למשרדי הרישוי; ובשנת 1983, 293,000 פונים מתוך 559,000.

כדי לעמוד על הסיבות למספר הרב של הפונים למשרדי הרישוי בדק משרד מבקר המדינה לסרוגין את הנתונים בענו"ר ובמספר משרדי רישוי בחדשים מארס - מאי 1985:

— רוב הפניות נבעו מאי-קבלת טופסי החידוש, מאי-קליטת הודעות על שינויי כתובת ומהתליית רשיונות, שהיו אמורים להישלח על ידי ענו"ר. בתחילת פברואר 1985 עוכב משלוח הרשיונות עד סוף אותו חודש כדי לכלול בהם את עדכון הנתון על שיעורי האגרה, על פי השינוי במדד המחירים לצרכן של ינואר 1985, שהתפרסם ב-15.2.85. בעלי רשיונות רבים, שתוקף רשיונותיהם עמד לפוג, פנו בגלל העיכוב למשרדי הרישוי, מחשש, שהם עלולים לנהוג ללא רשיון בר-תוקף.

מאחר שהרשויות המוסמכות לקביעת שיעורי האגרות מעדכנות אותם החל ב-1985 פעמיים בשנה, ב-1 למארס וב-1 לספטמבר, מן הראוי, לדעת הביקורת, שתיתן תשומת הלב למועדי השינויים כך שמחדשי הרשיון יקבלו את טופסי החידוש כמועד ויימנע הצורך בפנייה אישית בקשר לכך.

סדרי הסמכת נהגים

רשות הרישוי נותנת רשיון נהיגה לכל מבקש, בתנאי שהוא כשיר לנהיגה ברכב, שעליו הוגשה הבקשה, וכשירותו נקבעה על פי מספר מדדים, שעיקרם הם: למבקש הרשיון מלאו לפחות 17 שנה, הוא נמצא כשיר על פי מבחן, לנהוג בסוג הרכב המבוקש, והוא בעל כשירות רפואית ונפשית.

1. לפי הוראות הנוהל של האגף, כל מבקש רשיון נהיגה ימלא טופס בקשה, בצירוף אישור על תוצאות בדיקה של כושר ראייה ושדה ראייה, וטופס בדיקה רפואית, שחלקו הראשון ימולא ויאושר בחתימת ידו וחלקו השני ימולא וייחתם על ידי הרופא הבודק.

2. בשנים 1980 - 1985 גדל מספר בעלי רשיונות נהיגה בשיעור של כ-6% לשנה, ומספר הרשיונות לנהגים חדשים שהונפקו כהן נע בין 55,000 ל-75,000 לשנה. כדי לטפל בבקשות של רבבות מבקשי רשיונות נהיגה לסוגיהם מפעיל האגף באמצעות משרדי הרישוי וענו"ר מערכת מיון וזימון, ממכנתת רק בחלקה והעוסקת בכל ההליכים הקשורים ברישום והסמכה. במערכת זו מעורבים הגורמים הבאים: (א) ציבור מבקשי רשיון נהיגה, שמטרתם היא השגת הרשיון בדרך הקצרה והזולה ביותר; (ב) בתי ספר להוראת נהיגה, ששאפתם העיקרית היא הבטחת קיומם בתנאים רווחיים; (ג) רשות הרישוי, שמחובתה להבטיח כי מקבל רשיון נהיגה אכן עומד בקריטריונים של כישורים ומיומנות המבטיחים רמת נהיגה בטוחה.

3. על פי התקנות, הוראת הנהיגה היא על ידי מורים, שהוסמכו על ידי האגף, וההוראה חייבת להיות מבוצעת לפי תכנית אחידה, שנקבעה על ידי והופצה בין המורים. בתקנות נקבע כי לא תיתן הרשאה להפעלתו של בית ספר לנהיגה, אלא אם מועסק בו מנהל מקצועי מוסמך בנוסף למורים מוסמכים בעלי רשיון הוראה. מתפקידיו של המנהל המקצועי: הכוונה מקצועית של המורים, פיקוח על שיטות ההוראה, מתן טיפול אישי לתלמידים המתקשים בלימוד והשגחה על דרכי הכנתם לעמוד בהצלחה במבחן לקבלת רשיון הנהיגה. מנתונים, שחוקטו באגף על שיעורי ההצלחה במבחנים בשנים 1977 - 1985, עולה, שבמשך אותן שנים לא חל שינוי משמעותי בשיעורי העמידה במבחנים לקבלת רשיון נהיגה, אשר נעו בין 40% ל-45% בממוצע ארצי שנתי. הפעולות, שנקט האגף להעלאת הרמה ולהגדלת שיעורי ההצלחה, לא נשאו פרי.

4. כדי לעמוד על רמת ההוראה אסף משרד מבקר המדינה נתונים על מבדק, שערך האגף בדבר מספר העומדים למבחן נהיגה ומספר הנכשלים בהם, בהתפלגות לפי מורי נהיגה. המבדק נערך

באחד ממשרדי הרישוי בתקופה שבין נובמבר 1983 לפברואר 1984. מהנתונים עולה, כי קיים פער ניכר בין שיעורי ההצלחה ממורה למורה – השיעור נע מ-18% ל-68%. הסיבות העיקריות לכך, כפי שהועלו על ידי הביקורת מבדיקת התיקים, הן:

— מערך הפיקוח על הוראת הנהיגה רופף ומתמקד בעיקר בהיבטים מינהליים, כמו בדיקת רשיונות, בדיקת רכב, תנאי פתיחת בתי הספר והפעלתם, ולא כעצם לימודי הנהיגה במחנה מקצועית ואיכותית כאחת.

— התקנה בדבר מינוי מנהל מקצועי מוסמך אינה מבוצעת הלכה למעשה. ברוב המקרים המנהל המקצועי משמש בפועל כבעלים מסחריים של בית הספר או כמורה מהשורה ולא כמורה-על שתפקידו להנחות ולהדריך את יתר מורי בית הספר. במצב דברים זה הם פועלים ללא פיקוח מקצועי.

יצוין שמשרד הרישוי המחוזי של באר שבע והנגב נוהג לאכוף תקנה זו ואינו מאפשר למבקש רשיון נהיגה להיבחן, בלא שהמנהל המקצועי של בית הספר שבו למד אישר את כשירותו למבחן. כתוצאה מכך עלה במחוז זה מספר העומדים במבחנים המעשיים לקבלת רשיון נהיגה מ-45% ב-1977 ל-56% ב-1982. על ההשלכות של ביצוע מבחנים על פי נוהל, שאומץ והופעל במחוז רישוי זה בתחום הוראת הנהיגה, ראה בדו"ח שנתי 33, עמ' 886.

בתשובתו מאוקטובר 1985 הודיע המשרד, כי הוא החל לנקוט צעדים להגברת הפיקוח על מערך הוראת הנהיגה.

סדרי עריכת מבחנים עיוניים

על פי התקנות והנהלים שקבע האגף, על מבקש רשיון נהיגה לעמוד במבחן עיוני לפני המבחן המעשי. מבחנים עיוניים נערכים במספר רמות, לפי סוג הרשיון שעבורו הוגשה הבקשה. שאלון המבחן כולל בעיקר ארבעה נושאים: חוקי תנועה, תמרורים, הכרת הרכב ובטיחות, וניתן בשפות עברית או ערבית. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי המבחנים ועריכתם במשרדי הרישוי העיקריים. להלן הממצאים:

1. בחודשים פברואר – אפריל 1985 התייצבו מדי יום ביומו במשרד הרישוי המחוזי בחולון 150 – 180 נבחנים לבחינה עיונית. מבדיקה מדגמית התברר, כי שיעור הנכשלים עלה על 50%. תוצאה זוהי התקבלה מבדיקת תוצאות המבחנים במשרדי הרישוי של ירושלים ושל חיפה. התברר כי סיבות הכשלונות היו חוסר הכנה מספקת למבחן, חוסר ידע בחוקי התנועה, ובייחוד אי-הכרת תמרורים.

2. המבחנים העיוניים נערכים במשרדי הרישוי בלבד, בימים ובשעות השונים ממשרד למשרד. במשרד הרישוי בחולון למשל הם נערכים בין השעות 7.30 – 12.30, ואילו בירושלים ובחיפה במשך מספר שעות יותר קטן. במחצית הראשונה של 1983 הגיעו למשרד מבקר המדינה תלונות על סדרי עריכת המבחנים העיוניים במספר משרדי רישוי, ובייחוד במשרד הרישוי בחיפה. מהתלונות עלה, שהמבקשים לעמוד במבחן עיוני חייבים היו להתייצב בפתח משרד הרישוי לפני שעת פתיחתו כדי להיכלל בין הנבחנים באותו יום. עוד התברר שהעמידה בתור וסדר חלוקת המספרים במשרד הרישוי בחיפה היו לעתים מאופיינים בדחיפות ומעשי אלימות אחרים, וחלק מהמבקשים נאלצו לחזור למשרד שוב ושוב, עד שהתאפשר להם להיבחן.

— מעיון בתיקי האגף בנושא זה מתברר, כי העובדות כמתואר בתלונות בכללן נכונות. סיבתן העיקרית היא, שמשרד הרישוי בחיפה לא היה ערוך מבחינת המיקום ותנאיו לקליטת מספר כה רב של נבחנים. עוד התברר, שבעקבות התלונות התקבלה בהנהלת האגף באפריל 1983 החלטה לבזר את המבחנים העיוניים מחוץ לכותלי משרדי הרישוי ולערכם גם בשעות אחר הצהריים, כדי למנוע הן מעשי אלימות והן איבוד ימי עבודה מצד מבקשי הרשיונות. אולם החלטה זו טרם יושמה.

3. שאלוני המבחנים מופקים על ידי המיכון. הליך הבדיקה וקביעת התוצאה הם פשוטים וניתנים לכיצוע גם על ידי כוח אדם בלתי מקצועי. ההשגחה על המבחנים, בכלל זה זיהוי הנבחנים, וסיכום התוצאות נערכים על ידי בוחני נהיגה מוסמכים, שעיסוקם המקצועי אמור היה להתמקד בעיקר בעריכת המבחנים המעשיים וכל הקשור בזה.

כתוצאה מהפניית בוחנים לעריכת מבחנים עיוניים במשרד הרישוי, חל צמצום במספר המבחנים המעשיים. בכמה משרדי רישוי אזורים, כגון רחובות, אף אין מבצעים מבחנים מעשיים בימים, שבהם נערכים מבחנים עיוניים. לדעת הביקורת, מן הראוי, שהעסקת הבוחנים תהיה בעריכת המבחנים המעשיים בלבד, כדי לקצר את משך זמן ההמתנה למבחנים. ואשר למבחנים העיוניים הרי ניתנים הם, כפי שצויין, לביצוע על ידי כוח אדם לא מקצועי.

סדרי עריכת מבחנים מעשיים

1. לצורך זימון לעריכת המבחנים המעשיים מנהל האגף קובץ זימונים, המתעדכן בכל שבוע, על פי הדיווח על תוצאות המבחנים ומספר מבקשי הרשיון שנוספו בינתיים. מספר הנוספים גדול בדרך כלל ממספר הנפגשים, בעיקר בשל מספר הנכשלים הרב במבחנים. הדבר גורם הארכת משך ההמתנה ממועד ההרשמה עד עריכת המבחן וממועד זה ועד למועד מבחן נוסף כמבוקש. במקרים רבים מופעלים לחצים מצד מבקשי רשיונות ומורי נהיגה לתוספת הקצאת מבחנים. במחצית השנייה של שנות השבעים, כשהוחל בהסבת קובץ הנהגים וקובץ הרכב מניהול ידני לממוחשב, דנו הנהלת האגף והמשרד בעריכת שינויים בסדרי רישוי הנהגים וזימונם למבחנים. הוחלט לאמץ שיטה ממוכנת של הקצאת מבחנים ישירות לבתי ספר לנהיגה ממוקד מרכזי (ענ"ר) ולא באמצעות משרדי הרישוי.

היתרונות העיקריים שבהקצאה ממוכנת של מבחנים על פי שיטה זו הם: ניתוק מגע בין מבקש הרשיון לרשות הרישוי, ובייחוד עם משרדי הרישוי, כדי למנוע הפעלת לחצים; חלוקת מבחנים באופן אוניברסלי ומניעת אפשרות למתן העדפות; ניתוקו של מבקש רשיון מתלות בבית הספר, כדי שהאחרון לא ינסה להרבות בלא צורך, ובניגוד לרצונו של התלמיד, בשיעורים נוספים מחד ומתן סמכות לבית הספר בקביעת כשירותו של מבקש רשיון לגשת למבחן מעשי על פי אמות מידה מקצועיות מאידך.

שיטת הזימון באמצעות המיכון הופעלה נסיונית במשרד הרישוי בירושלים באוגוסט 1975, ולאחר עריכת מספר תיקונים אמורה הייתה להקיף את כל מערך הזימונים למבחני נהיגה מעשיים ברחבי המדינה.

מבדיקת סדרי הזימון למבחנים מעשיים במחצית הראשונה של 1985 עולה, שבפועל קיימות ארבע שיטות זימון: שתיים ממוכנות ושתיים ידניות. הביקורת בדקה בעיקר את שיטות הזימון השכיחות, הנהוגות במשרדי הרישוי העיקריים: חולון (מיכון), ירושלים (מיכון) וחיפה (ידנית).

(א) השיטה, שנוסתה בזמנה בירושלים, הונהגה ברוב משרדי הרישוי שבמחוזות תל אביב והמרכז וירושלים והדרום, וכללה במאוס 1985 מעל 25,000 מבקשי רשיונות נהיגה, שהיו יותר ממחצית מספר המבקשים, שהיו רשומים באותה עת. על פי שיטה זו, הקצאת המבחנים אמורה להיות שבועית, תוך חלוקת מכסות לכל בתי הספר לנהיגה שבמחוז לפי קריטריונים של גודל בית הספר, מספר הלומדים בו, שיעור ההצלחה של בית הספר או לחלופין של מורה הנהיגה במבחנים בהשוואה לבתי ספר ומורים אחרים הקשורים באותו משרד רישוי.

— המרכיב של שיעור ההצלחה היחסי במבחנים לקביעת המכסות אינו מובא בחשבון זה שנים. ההקצאה בפועל נערכת אך ורק בשים לב למספר הלומדים הרשומים בכל בית ספר. מאחר שטיב ההוראה אינו מהווה עוד מרכיב המשפיע על הקצאת מבחנים, נוצר תמריץ לבתי הספר ולמורי הנהיגה לאפשר לגשת למבחן מעשי לנבחנים, אפילו לאלו שאינם ברמה נאותה.

(ב) במחוז הרישוי של תל אביב והמרכז, שבו ערך המשרד מבחנים בשמונה סניפים, ששבעה מהם כלולים במערכת הזימונים הממוכנת, סדרי הקצאת מבחנים הם כדלהלן: לאחר שמבקש רשיון עמד במבחן העיוני, הוא נרשם באמצעות בית הספר, שבו הוא לומד, בקובץ הזימונים. הרישום לקביעת מועד המבחן המעשי נערך במשרד הרישוי על גבי טופס בקשה, המועבר, לאחר בדיקה, לענ"ר; זו משבצת את המבקש ברשימות הממוכנות למבקשי רשיונות, כדי שייכלל בהקצאה המתעדכנת מדי שבוע. תוקף הרישום הוא עד לחצי השנה.

— מספר ניכר של כתי ספר ניהנים להניש לחלק מהלומדים בהם יותר מטופס בקשה אחד, דבר המביא לעיוות מערכת ההקצאה.

האגף לא קבע סדרי בידוק נאותים בנוהל הרישום של מבקשי המבחן המעשי. אמנם בשנים 1983 – 1984 נקטו מספר משרדי רישוי מפעם לפעם צעדים לניפוי מערכת הזימונים מהרישומים הכפולים, אך לא נערכו שינויים בנוהל הרישום. משרד מבקר המדינה בדק היקף רישומים לא נכונים כאחד ממשרדי הרישוי שבמחוז תל אביב והמרכז והעלה שבתחילת מארס 1985 נופו בסניף זה הרשומות ונותרו 4,300 מתוך 6,700 שהיו רשומים לפני הניפוי.

לדעת הביקורת, מן הצורך שהאגף וענ"ר יפעילו אמצעי בקרה ופיקוח כדי למנוע אפשרות של רישומים כפולים בקובץ הזימונים, בכלל זה שמות של מועמדים, שעמדו זה כבר בבחינה בהצלחה וקיבלו רישיונות נהיגה.

(ג) בין סדרי הזימונים למבחנים קיימות גם שיטות שאינן מנוהלות ממוקד מרכזי באמצעות ענ"ר. באזורי חיפה והקריות מקצים את המבחנים באמצעות משרד הרישוי המחוזי של חיפה והצפון, על בסיס הסדר, שהיה קיים בטרם נערכו הזימונים באמצעות המערכות הממוכנות של ענ"ר. כל חודש מקצה משרד הרישוי המחוזי לארגון היציג של בתי הספר לנהיגה באזור זה 2,000 – 2,200 מבחנים, והארגון מחלק את ההקצאה בין בתי הספר המאורגנים במסגרתו, לפי מפתח ומכסה שהוא קבע.

— בשיטת הקצאה זו התגלו חסרונות משמעותיים: סגירת הענף בפני כתי ספר נוספים; וסחר במבחנים כאשר ההיצע של מבחנים נפל מהדרישה. בתשובתו מאוקטובר 1985 הודיע האגף, שהשיטה האחרונה של הקצאת מבחנים כמתואר בוטלה. מספטמבר 1985 מופעלת שיטת זימון אחידה בכל המחוזות, המתייחסת גם לקריטריון דלעיל של שעורי ההצלחה במבחנים.

2. בשנים 1974 – 1977 היה המחיר של הוראת נהיגה בכתי ספר לנהיגה בפיקוח, לפי צו בהתאם לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים. במקומו הוטל ביולי 1977 פיקוח על המחיר של שירות מבחן לנהיגה, בעיקר העמדת רכב הלימוד לרשות הנבחן. המחיר המירבי של העמדת רכב לימוד לשירות מבחן נהיגה שונה מפעם לפעם. ביוני 1982 נקבע, שהמחיר לא יעלה על זה של שלושה שיעורי נהיגה הנמשכים יחד 120 דקות.

— השינוי מיוני 1982 בהוראת הצו גרם למעשה העלאה משמעותית במחיר השירות לעומת המחיר הקודם, שהיה מחיר רק של שני שיעורי נהיגה ולא שלושה. מה עוד שהחל בפברואר 1982 הונהגה במרבית משרדי הרישוי שיטת שכר עידוד בשכרם של בוחני הנהיגה, וזו הביאה לשינוי בפועל בסדרי המבחנים, הנערכים מאז בשיטת המבחן הזוגי: כנסיעת מבחן אחת של כ-45 דקות נערכת בבת אחת בחינה לשני נבחנים, ותמורתה ניתן למורי הנהיגה לגבות תשלום השווה לתמורה של שישה שיעורים ולא רק שלושה כדלעיל.

בתשובתו לביקורת הודיע האגף, כי הוא בודק מחדש את מחיר העמדת רכב הלימוד בעת עריכת מבחנים וזוגיים במגמה לתקן את המעוות.

3. על פי התקנות, בוחן הוא מי שנתמנה על ידי רשות הרישוי בכתב לתפקיד זה. סדרי הסמכת בוחני נהיגה נקבעו עוד ב-1975 בנוהל של אגף הרישוי, אשר לפיו נדרש מבחן, שיהיה בעל השכלה של עשר שנים לפחות ושלא היו לו כל הרשעות במשך שבע שנים שלפני קבלת כתב הסמכה. כן עליו להיות בעל נסיון בענייני תעבורה או בנהיגה מקצועית ומצויד ברשיון נהיגה לרכב כבד או אוטובוס, כאשר הוותק לא יפחת מחמש שנות נהיגה. התכונות האישיות הנדרשות על פי הנוהל לתפקיד הן כושר אבחנה, שיקול דעת, סבלנות וסובלנות. מועמדים לתפקיד בוחן נהיגה חייבים לעמוד במבחנים פסיכוטכניים ובמבחני אישיות, לפני שירואינו על ידי ועדת קבלה, והמתאימים יופנו לקורס להכשרת בוחני נהיגה. בסיום הקורס, לאחר שיעמדו במבחן, יוסמכו. נוהל ההסמכה בא כדי להבטיח, שבוחני נהיגה יפעלו כרמה מקצועית נאותה ואחידה.

בשנים 1980 – 1985 חל צמצום משמעותי במספר בוחני הנהיגה התקניים באגף: מכ-90 ב-1980 ל-53 באפריל 1985. כמחציתם מועסקים במחוז תל אביב והמרכז, 15 בחיפה והצפון, והיתר

במשרדי הרישוי האחרים. כדי לתגבר את מערך הבוחנים שהצטמצם, הוקם מאגר בוחנים ארעי, המורכב מגמלאים, שהוכשרו לתפקיד והוסמכו. מספרם בכל רחבי הארץ היה 15 באפריל 1983.

— מבדיקת סדרי ההסמכה וההעסקה של בוחני נהיגה עולה, שהסמכתם לא נעשתה בהתאם לנהל, דהיינו, על פי מבחנים וסדרי מיון ננקבע, אלא האגף הסתפק בכך, שהבוחנים החדשים התלוו לבוחנים ותיקים בעבודתם במשך כחודשיים. ראוי להעיר, שגם רוב הבוחנים הארעיים ממאגר הבוחנים הוכשרו והוסמכו בדרך זו. הביקורת העירה על כך כבר בעבר (ראה דו"ח שנת 33, עמ' 889).

לדעת הביקורת, מן הראוי, שאגף הרישוי ישוב ויבחן את שיטות הקבלה של בוחנים הנהוגות כיום כדי לשפרן ולהביאן לרמה מקצועית נאותה ואחידה, כפי שנקבע בנוהל. בתשובתו לביקורת הודיע האגף, כי החל בחודש יולי 1985 הוא מקיים – בשיתוף עם משרד העבודה והרווחה – קורס השתלמות להעלאת רמת בוחנים.

הקטנת מצבת הבוחנים התקניים במשרדי הרישוי אינה תואמת את היקף הביקוש למבחני נהיגה. לדוגמה, במשרד הרישוי בחולון היו רשומים באפריל 1979 כ-4,000 מבקשי רישונות והועסקו 6 – 7 בוחנים. באפריל 1985 היו רשומים כ-6,000 מבקשי רישונות נהיגה לסוגיהם והועסקו 4 בוחנים. כתוצאה מכך מתארכים זמני ההמתנה למבחן. כדי לקצר במידת האפשר את זמני ההמתנה הונהגו מפברואר 1982 לגבי הבוחנים שיטות שכר עידוד, ומספר הנבחנים לכל בוחן ביום עבודה עלה מ-12 נבחנים ל-16. כן הופעל, כפי שהוזכר לעיל, מאגר בוחנים, אך במספרם הכולל לא חל כל שינוי זה כשלוש שנים.

— כתוצאה מהגידול במספר הנבחנים מחד והקטנת מספר הבוחנים מאידך, התארך פרק הזמן הממוצע להמתנה למבחן במשרד הרישוי בחולון; למשל, מכשמונה שבועות באפריל 1979 לכ-16 שבועות באפריל 1985. מאחר שביצועם של מבחני נהיגה הוא בידי האגף, מן הראוי, לדעת הביקורת, שהגורמים המעורבים בדבר ינקטו את הצעדים הדרושים, ששירות זה יינתן ברמה נאותה, תוך זמן סביר, ובהתאם לביקוש בפועל. בתשובתו הודיע האגף, כי ינקט צעדים ארגוניים לקיצור זמן ההמתנה למבחן לכדי שניים עד שלושה חודשים.

בדיקות רפואיות

לפי התקנות, כל מבקש רשיון נהיגה מכל סוג שהוא ייבדק בבדיקה רפואית שתכלול בדיקת מצבו הגופני והנפשי וכן בדיקות אחרות, כפי שתורה רשות הרישוי. הבדיקות הרפואיות שנקבעו הן: בדיקת ראייה, בדיקת שמיעה ובדיקה על ידי רופא, אשר יפרט את ממצאיו בטופס בדיקה שקבעה הרשות ובו שני חלקים: הצהרת המבקש ותוצאות בדיקת הרופא והערכתו לגבי כושרו לנהוג, כאשר שאלות הטופס מתמקדות בעיקר בסוגי מחלות כרוניות, העלולות להשפיע על יכולת הנהיגה של המבקש. התקנה קובעת, כי כל מבקש רשיון נהיגה ייבדק אצל רופא, ולא דווקא רופא של המבקש. מעיון בתיקי האגף לעניין סדרי עריכת בדיקות רפואיות למבקשי רישונות נהיגה ונהגים עולה:

1. התקנה המקורית בדבר החובה לערוך בדיקות רפואיות הייתה, שהבדיקה תיערך על ידי רופא האישי של המבקש, כיוון שהממצאים הקובעים את כשירותו הרפואית של נבדק לנהוג ברכב רשומים בדרך כלל בתיקיון הרפואי שאצל רופאו האישי. מאחר שהנהלת קופת החולים הכללית, המאגדת בתוכה את הרוב הגדול של מבקשי רישונות הנהיגה ונהגים, אינה מאפשרת לרופאים שבמסגרתה לתת אישורים לאגף, נקבע בתיקון לתקנה המקורית, שכל רופא רשאי לאשר את כשירותו של הנבדק אצלו ואפילו אין הוא מכיר בדרך כלל את הנבדק. הסדר זה יש בו כדי לגרוע מאמינות הבדיקה, כפי שגם צוין בדו"ח שנת 27, עמ' 562. הנהלת האגף פנתה בשנים 1962 – 1985, מפעם לפעם להנהלת משרד הבריאות כדי להביא להסרת התנגדותה של קופת החולים הכללית לכך, שבדיקות כושר רפואיות לנהיגה ייערכו על ידי הרופאים המטפלים במבקשים וידווח על כך כדרוש, אולם עדיין לא בא העניין על סידורו.

2. מפניית האגף למשרד הבריאות באוקטובר 1983 עולה, שבמקרים מספר, התייצבו למבחני נהיגה במשרד הרישוי בחיפה בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1983 מבקשי רישיון נהיגה, שהתגלה, כי הם נכים, ובטופס הבדיקה, התחום בידי הרופא, לא צוין הדבר. כן הופנתה תשומת לב משרד הבריאות לכך, שבמשך השנים 1981 - 1983 הופצו במחוז חיפה והצפון טפסים ריקים, חתומים מראש בידי רופא, כך שלמבקש הרישיון, שטופס כזה מצוי בידיו, נותר רק למלא בו את הנתונים הרצויים לו אישית.

3. כפי שצויין, נחתם הטופס בחלקו בידי הנבדק ובחלקו בידי הרופא הבדק. על הרופא לאשר ולהצהיר כנאמר באחד מהסעיפים באותו חלק שעל הרופא למלא, כי המבקש חתם על ההצהרה בפניו, ולציון אם הוא מכיר אישית ותוצאות הבדיקה תואמות את הידוע לו או, לחילופין במקרה שאין הוא מכיר אישית ואם זיהה את המבקש על פי תעודת זהות. את הטופס הממולא והחתום בשתי החתימות כדלעיל מוסר מבקש הרישיון למשרד הרישוי.

— מעיון בטופס עולה, שרק חלק מהרופאים הבדקים מצהירים ומאשרים והות המבקש. בחלק ניכר מהטפסים אין התייחסות של הרופא כלל לאותו סעיף. לדעת הביקורת, מן הראוי שהאגף ינקוט צעדים כדי שהרופאים ימלאו את הסעיף האמור, בין היתר, על ידי סירוב לקבל טופס שלא מולא כדין ובפרט כשחסרים בו הפרטים המזהים של מבקש הרישיון.

4. על פי התקנות, אם תוצאות בדיקה רפואית למבקש רישיון או נהג לא הניחו את דעתה של רשות הרישוי, היא רשאית להעביר את תוצאות הבדיקה לעיונו של רופא מוסמך שהיא מינתה - המכון הרפואי לבטיחות בדרכים. אגף הרישוי מפנה למכון את מבקשי רישיונות נהיגה או בעלי רישיונות נהיגה, שבבדיקות הרפואיות שלהם נמצא ליקוי בריאותי כל שהוא, והמשך התהליכים לקבלת הרישיון או חידושו יערכו אך ורק בהמלצת המכון. כן חלה חובת בדיקה במכון על כל המבקשים רישיונות נהיגה לאוטובוס, למונית, לרכב מסחרי שניתן לו היתר להסעת נוסעים, לרכב הצלה ועל מבקשי רישיון להוראת נהיגה ברכב מנועי. על פי נתוני אגף הרישוי, הופנו למכון בשנת 1980 כ-16,500 נהגים ומבקשי רישיון נהיגה, בשנת 1981 כ-11,600 וכ-1982 ירד מספר ההפניות לכ-9,000. סירב הרופא המוסמך לתת למבקש רישיון נהיגה או לבעל רישיון נהיגה המלצה לחידוש רישיונו או נתן המלצה, המותנית בתנאים ובהגבלות, רשאי המבקש לערור בפני ועדת ערר שליד המכון תוך חודש ימים מיום שנמסרה לו ההודעה על הסירוב או על ההמלצה המגבילה. בשנים 1981 - 1982 המליץ המכון בפני רשות הרישוי על כ-3,000 סירובים ושליחות.

5. הגיל של נהגים מבוגרים עלול לתת את אותותיו, מבחינת מצב בריאותם, בדרך נהיגתם. לפיכך הם חייבים בבדיקות רפואיות בעת חידוש רישיון הנהיגה בהגיעם לגיל 65 שנה ונהגים של רכב ציבורי בהגיעם לגיל 50 שנה. החל ביולי 1977 נשלחים לכתובותיהם של נהגים אלה טופסי ביקורת רפואית, שמילויים, בצירוף אישור רפואי מתאים, מהווים תנאי לחידוש רישיון הנהיגה. מבדיקת סדרי עריכת בדיקות רפואיות והטיפול בטפסים הרפואיים באגף הרישוי בהנחיית המכון התברר:

(א) כדי לאתר את הנהגים מגיל 50 ומעלה, בעלי רישיונות להסעת נוסעים, ובעלי רישיונות אחרים מגיל 65 ומעלה מציינים בקובץ הנהגים בענף "הגבלה", שנועדה לעכב את חידוש רישיונותיהם עד לקבלת טופס הבדיקה הרפואית, כשהוא ממולא כנדרש.

— בקובץ הנהגים יש נהגים, שגילם אינו מצוין. כדי לעמוד על היקף אוכלוסיית נהגים זו ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מדגמית של 3,500 בעלי רישיונות נהיגה, שהיוו 5% מכלל כ-70,000 רישיונות שנשלחו לחידוש במאוס 1985. מהבדיקה עולה, של-102 נהגים, שהם כ-3% מבעלי הרישיונות שנכללו במדגם, אין ציון גיל ברשומות. פירושו של דבר, שאם יש כבר ביניהם כאלה שמפאת הגיל הם חייבים לעבור בדיקה רפואית או בבוא הזמן כשיגיעו לאותו גיל הרי שמחוסר ציון הגיל אין החיוב של בדיקה רפואית מופעל לגביהם.

לדעת הביקורת, על האגף לנקוט צעדים מידיים כדי לקבל מבעלי רישיונות, שאין גילם מצוין בקובץ הנהגים, את המידע הדרוש, למען ייכללו בין חייבי הבדיקות הרפואיות בהגיעם לגיל שנקבע, דהיינו 50 שנה או 65 שנה.

(ב) ענו"ר שולחת את טופסי הבדיקה הרפואית 6 - 8 חודשים לפני מועד חידוש הרשיונות כדי לתת אפשרות סבירה לערוך את הבדיקות הרפואיות להחזיר את הטפסים ולאחר זאת לחדש את הרשיונות במועד. בעקבות התיקון מ-1972 בתקנות, אשר לפיו שונו מועדי חידוש רשיונות נהיגה ותוקפם הוארך משנה לשנתיים, מספר רשיונות הנהיגה לחידוש, הנשלחים מענו"ר החל בשנת 1972, בתקופה שבין יולי של שנה זוגית דוגמת 1972 עד ליוני בשנה שלאחריה 1973, גדול כמעט פי שלושה מאלה הנשלחים בתקופה שבין חודש יולי בשנה בלתי זוגית, דוגמת 1973, לחודש יוני בשנה לאחריה 1974. מספר טופסי הבדיקה, הנשלחים לנהגים קשישים בשנה זוגית מדי חודש נע בין 5,500 ל-7,000 לעומת 500 - 700 לחודש בשנה בלתי זוגית. הפער הניכר נובע מכך, שרוב הנהגים הקשישים קיבלו רשיונות נהיגה לפני יולי 1972, שבו קיבל תוקף התיקון דלעיל בתקנה. מאחר שהפער בין מספר הטפסים הנשלחים בשנה זוגית לבין המספר שכשנה בלתי זוגית הוא בחזקת תחזית העתידה להתממש במחזוריות קבועה, היה לדעת הביקורת, על האגף ועל המכון לתכנן את סדרי עבודתם ולהיערך לקליטה ולבדיקה של הטפסים בדרך, שתמנע עיכובים בחידוש הרשיונות למי שהמצאים הרפואיים מאפשרים זאת.

בדיקה של סדרי הקליטה והטיפול בטופסי הבדיקה הרפואית העלתה, כי אין ענו"ר מספיקה לחדש רשיונות במועד, כאשר טופס הבדיקה מוחזר רק בסמוך למועד חידוש הרשיון וחסרים בו נתונים רפואיים חיוניים; אז ענו"ר מחזירה את הטופס לנמען, המתבקש להביא להשלמת הפרטים החסרים. טופסי בדיקה, שבהם מצוינים ליקויים בריאותיים, מועברים לבדיקה ולהערכה של המכון, והאגף מחדש או נמנע מלחדש רשיון על פי המלצות המכון.

(ג) בדיקת הטיפול בטפסים, שצוינו בהם ליקויים בריאותיים והוחזרו לענו"ר תוך התקופה שנקבעה, העלתה:

— בתקופה שבין אוקטובר 1984 לפברואר 1985 נערכה בדיקת הטפסים במכון באיחור, ורובם מאותם נהגים קשישים, שממצאי בדיקותיהם הרפואיות הועברו להערכת המכון לא קיבלו את הודעת חידוש הרשיון במועד. הם נאלצו להתייצב במשרד הרשוי ובענו"ר ולהציג כהוכחה אישור על משלוח טופס הבדיקה הרפואית בדואר רשום לענו"ר כדי לקבל רשיון לחודשיים.

מאחר שהעיכוב בהליכי בדיקת הטפסים במכון היה משמעותי ומצטבר, סוכם בין האגף לבין המכון, שכדי להקטין את הפיגור תאשר ענו"ר את חידוש הרשיונות תוך תהליך מיון הטפסים גם לחלק מהנהגים הקשישים, אשר בטופסי הבדיקה שלהם צוינו ליקויים בריאותיים כמו יתר לחץ דם בדרגות שונות.

— קביעת כושר הנהיגה לנהגים קשישים, שצוינו ליקויים בטופס הבדיקה הרפואית שלהם, נערכת אפוא על ידי בודקי מסמכים שבענו"ר, על פי הנחיות בעל פה של רופאי המכון. מתברר שבדוקים אלה הם חסרי הכשרה כל שהיא, במקצועות הרפואיים.

בעקבות הפיגור בבדיקת הטפסים במכון הורתה הנהלת האגף בפברואר 1985, שהחל במארס אותה שנה יחודשו רשיונות הנהיגה של כל הנהגים הקשישים, אשר שלחו טופס בדיקה כנדרש, ואלה מביניהם הלוקים בבריאותם יזומנו בעתיד, על פי התקנה הקובעת, שרשות הרישוי רשאית להזמין ככל עת בעל רשיון נהיגה גם לצורך עריכת בדיקה רפואית.

— ההסדרים לזימון נהגים לבדיקות רפואיות במכון הם לעתים ממושכים, והבדיקה עלולה להידחות גם עד למועד החידוש הבא של הרשיון. כתוצאה מכך יתכן, שיימצא רשיון נהיגה תקף בידי נהגים הלוקים בבריאותם ומהווים סכנה לתנועה בדרכים.

מעיון בתיקי המכון עולה, כי נהגים שזומנו מפעם לפעם לבדיקות מעקב לקביעת כושר נהיגתם ולא הופיעו, הומלץ לגביהם בפני האגף לזמנם למשרדי הרישוי לצורך התליית רשיונותיהם עד לעריכת הבדיקות. לא בכל המקרים נהגו משרדי הרישוי המחוזיים בהתאם להמלצת המכון, וכידי מספר ניכר של נהגים הלוקים בבריאותם רשיונות תקפים.

6. סדרי המעקב והדיווח על שינויים בריאותיים, שחלו אצל בעלי רשיונות נהיגה בתקופת הביניים שבין מועד קבלת הרשיון למועד הגיעם לגיל 65 - ולגיל 50 לגבי נהגי רכב ציבורי -

נקבעו בפקודת התעבורה. לפיה, על כל בעל רשיון נהיגה, שנתגלו אצלו מגבלות רפואיות, להודיע על כך מיד במכתב רשום לרשות הרישוי. מלבד זאת, כל רופא או פסיכולוג קליני חייב לדווח למכון, אם אדם בטיפוּלו, שהוא בעל רשיון נהיגה, סובל ממחלת נפש או ממחלה אחרת, העלולה להביא לחוסר התמצאות, לאיבוד שליטה ברכב או לאבדן שיווי משקל. מקורות הדיווח העיקריים למכון על ליקויים בריאותיים הם: משרדי הרישוי, משרד הבטחון, הביטוח הלאומי והשלטונות הרפואיים של צה"ל והמשטרה.

לצורך עריכת הבדיקות, נוהג המכון, בנוסף לזימון בעלי הרשיונות, לאסוף עליהם מידע ממקורות שונים: בתי חולים, צה"ל והמשטרה. מצד קופות החולים אין נכונות כפי שכבר צויין לעיל לשתף פעולה ולהעמיד מידע רפואי על בעל רשיון נהיגה, שמצב הבריאותי מחייב עריכת בדיקה רפואית קפדנית. המכון נוהג לזמן מפעם לפעם ובייחוד לפני מועד חידוש רשיון, את בעלי ההגבלות הרפואיות לבדיקה או למסירת מידע על שינויים בכושרם הרפואי. כדי להבטיח את עריכת הבדיקות או את הערכת הכושר על פי המצאת מידע לפני חידוש רשיון הנהיגה, נוהגת הרשות לסמן בקובץ הנהגים מגבלות לחייבי בדיקות אלה.

7. בשנים האחרונות גברה המודעות של הגורמים, המפקדים על המלחמה בתאונות דרכים, לקשר שבין עברייני סמים, המשתמשים בסמים והסוחרים בהם, לבין תאונות. משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית, שכללה 30 מבין 74 בעלי רשיונות נהיגה, שנמצאו אשמים בדיון בגין שימוש בסמים, לפי הרשימה האחרונה שהועברה לפני כעשר שנים – באוקטובר 1975 – על ידי המשטרה למשרד הרישוי המחוזי של תל אביב והמרכז. מהבדיקה עולה, כי מבין 30 בעלי הרשיונות שנכללו במדגם, נשללו עד אפריל 1985 שישה רשיונות, דהיינו, כ-20%: שלילתו של רשיון אחד נעשתה על פי המלצת המכון ושל האחרים על ידי בתי המשפט.

— שליש מבעלי רשיונות הנהיגה שבמדגם אמורים היו, לפי רישומי ענו"ר, לעמוד בבדיקות תקופתיות במכון להערכת כושר נהיגתם. מתברר שהם לא נבדקו כלל, ורשיונותיהם חודשו על פי הנוהל הרגיל. במכון לא נמצאו תיקים לבעלי רשיונות אלה.

8. מטבע הדברים, שבמשך השנים מתגלים אצל חלק מבעלי רשיונות הנהיגה ליקויים בריאותיים, המשפיעים על הנהיגה בדרכים. על כן הנהיגה רשות הרישוי חובת דיווח תקופתי בשובר טופס חידוש הרשיון, הכולל הצהרה של בעל הרשיון על שינויים במצב בריאותו, שיש להם השלכות על כושר נהיגתו.

— מתברר ששוברי הרשיונות, הכוללים את ההצהרה מצטברים והולכים ברשות הרשוי ללא טיפול, למעט אימות ביצוע תשלום אגרת חידוש הרשיון.

שיטת ניקוד לעברייני תנועה

1. שיטת הניקוד פועלת מאז 1968 לגבי נהגים שהורשעו בדיון בכיצוע עבירות תעבורה. היא נועדה לתקן את דרכי נהיגתם על ידי הדרכה בנהיגה נכונה. עד 1979 הופעלה השיטה על פי הודעה, שפורסמה בילקוט הפרסומים בהסתמך על סמכויותיה של רשות הרישוי לפסול רשיונות, להתנות תנאים ולחייב נהגים בקבלת הדרכה. בנובמבר אותה שנה תוקנה הפקודה, ושר התחבורה הוסמך לקבוע בתקנות שיטת ניקוד לגבי עבירות תנועה ומספר הנקודות שייירשמו לכל עבירה ואמצעי התיקון שיוטלו על הנהגים שצברו נקודות לחובתם – ביניהם בדיקות רפואיות, בחינות, הדרכה, ופסילה מלהחזיק ברשיון. בתקנות פורטו כ-160 עבירות ולכל עבירה נקבע, בהתאם לחומרתה, בין 2 ל-6 נקודות. כדי לעקוב אחר הרשעת נהגים בדיון נקבע, שרשות הרישוי תנהל כרססת עבירות תעבורה לגבי כל מי שניתן לו רשיון נהיגה. לנהגים שצברו 6 – 10 נקודות חובה, יימחקו נקודות אלה רק לאחר שעשו את שנדרש מהם. נהגים, שצברו 12 נקודות חובה ויותר, חייבים, בנוסף למילוי הדרישות דלעיל, להפקיד את רשיונותיהם ביחידה הנוגעת בדבר לתקופה שבין חודש עד חצי שנה, בהתאם למספר נקודות החובה שצברו. ביקורת על הפעלת שיטת הניקוד נערכה לאחרונה ב-1976 (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 566).

2. סדרי זימון להשתלמויות לבעלי רשיונות שצברו לחובתם 6 נקודות ויותר, נקבעו בנהלי האגף. בהתאם לנהלים אלו מנהלת ענ"ר את כרססת עברייני התנועה בהתבסס על נתונים, הנמסרים לה ממשטרת ישראל. ב-1983 הופרד ניהול שיטת הניקוד מאגף הרישוי, הוקמה יחידה נפרדת המטפלת בנושא בראשותו של סמנכ"ל. מתפקידה של היחידה לארגן השתלמויות, להעסיק מדריכים ולקבוע בטפסים, הנשלחים לנהגים החייבים בקבלת הדרכה, את המקום, התאריך ושעת ההתייצבות. היחידה מעסיקה 4 עובדים קבועים ו-4 ארעיים. תקציב פעולותיה מתבסס על הוצאה מאושרת במסגרת תקציב המדינה, המותנה בקבלת הכנסה, וזו באה בעיקר מדמי השתתפות בקורס לקבלת הדרכה בנהיגה נכונה. בתקופה שבין מארס לספטמבר 1985 היו דמי ההשתתפות בסך של כ-22,000 שקל למשתלם. היחידה פועלת על פי הנהלים, שהוצאו בשעתם על ידי האגף בנדון.

— בשנת הכספים 1983 הגיע מספר הנהגים, שצברו שש נקודות ויותר, לכ-34,500 וכמעט כולם זומנו להשתתף בקורס לנהיגה נכונה. בפועל השתתפו כ-23,000 במסגרת 927 קורסים. בשנת הכספים 1984 היה מספר הנהגים, שצברו שש נקודות ויותר, כ-37,500 ומעלה וכמעט כולם הוזמנו להשתתף בקורסים, אך רק 22,000 מהם נטלו חלק בכ-950 קורסים. הנתונים האלה מצביעים על כך, שלא כל מי שחייב בהדרכה מקבל אותה בפועל.

על פי האמור בנהלים המוזכרים, בעל רשיון, שלא הופיע לקבלת הדרכה כנדרש, נשלחת אליו אזהרה, וניתנת לו הזדמנות נוספת להשתתף בקורס לנהיגה נכונה במועד יותר מאוחר. שוב לא הופיע למרות האזהרה, על היחידה להודיע לענ"ר על הצורך בעיכוב רשיון הנהיגה ועל רישום שמו בקובץ שלילות, פסילות ועיכובים שמנהלת ענ"ר.

— עיכוב חידוש רשיונות נהיגה לנהגים, החייבים בתיקון נהיגתם ולא ביצעו את המוטל עליהם בקשר לכך, הופסק בסוף 1981. מספר גדול של נהגים לא זומן עד אז כנדרש, מאחר שהיקף ההשתלמויות שנערכו נפל מהדרוש. מספרם של נהגים, שצברו 6 נקודות חובה ויותר ולא הודרכו בנהיגה נכונה, היה כ-100,000. בשל כך הורה מנהל היחידה בפברואר 1985 לממונים במחוזות לשבץ בהשתלמויות המתוכננות רק חלק מהנהגים, שעשו עבירות בשנים 1982 - 1984.

— בין הנהגים, שהיו להם הרשעות ולא עשו למען תיקון דרך נהיגתם, נכללים אלפים רבים, שצברו 12 נקודות ויותר, ועל פי הנוהל היה עליהם, בנוסף לאמצעי התיקון שנקבעו, להתייצב בפני הממונה על שיטת הניקוד שבמחוז מגוריהם ולטעון טענותיהם, בטרם יוחלט על הפקרת רשיון הנהיגה שלהם לתקופה שנקבעה בתקנות. מאחר שהיקף אי ההתייצבות של נהגים אלה גדל בצורה משמעותית בשנים 1983 - 1984, הוחלט בספטמבר 1984, שמחלקת התביעות שבמשרד התחבורה תפתח כהליכי הגשת תביעות משפטיות כנגד המפירים הוראה זו. בתקופה אוקטובר - דצמבר 1984 נפתחו 52 תיקים נגד נהגים ועד ליום 31.12.84 נשפטו 21 מהם; לגבי 8 מהם הופסקו ההליכים, מאחר שאין בהם לדעת המשרד, עניין ציבורי. בתקופה ינואר - אפריל 1985 הוחל בהליכים נגד 45 נהגים נוספים, שצברו 12 נקודות חובה ויותר ולא התייצבו כנדרש.

לדעת הביקורת מן הראוי, שהיחידה וגם האחראים לנושא והנהלת משרד התחבורה ינקטו צעדים, כדי שכלל הנהגים החייבים בתיקון דרכי נהיגתם אכן ישתתפו בפעולות בקשר לכך, כדי שתימנע שחיקה בערכה של שיטת הניקוד.

סדרי רישום ורישוי כלי רכב

1. בפקודה ובתקנות נקבעו הסמכויות של האגף בתחומי רישום, בחינה ורישוי של כלי הרכב לסוגיהם, הנעים בדרכי הארץ. תפקידי האגף בתחום זה, חלקם מינהליים וחלקם טכניים. סמכויותיו בצד המינהלי כוללות הוצאת רשיונות מקוריים לרכב חדש, חידוש רשיונות בכל שנה, פיקוח ובקרה על גביית האגרות שנקבעו, הנפקת רשיונות זמניים שינוי רישום בעלות, מתן אישורים לשינויים במבנה כלי רכב וייעודם, רישום שיעבודים ועיקולים. בצד הטכני מטפל האגף בעיקר בזיהוי כלי הרכב לצורך עריכת הרישום והרישוי, על פי הנחיות מחלקת התקינה הפועלת במסגרת אגף הרכב

ושירותי תחזוקה במשרד; בבדיקת כלי רכב חריגים; בפיקוח על בדיקות רישוי במכונים ובמוסכים מורשים ובהסמכת הבוחנים הפועלים בהם. עד 1979 היה המידע על כלי הרכב מפוזר בקבצים ממכונים, תיקון הרכב בענו"ר ובכרטסות שנוהלו ועודכנו במשרדי הרישוי המחוזיים. הפיזור הרב הביא לליקויים ולעיכובים בהליכי שינוי רישום ובעדכון נתונים על כלי רכב (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 527).

ב-1979 הוחל בהליכים לכלילתם של כל הפרטים המינהליים והטכניים על כלי הרכב בקובץ אחד, ממוכן, בענו"ר וגם הוסב תיקון הרכב לקובץ מצולם וממוזער. התהליך של ריכוז נתוני כלי הרכב והסבתם לקובץ הממוכן, שארך כשנתיים, נבדק על ידי משרד מבקר המדינה במסגרת בדיקה של ההסבה וההתקשרויות עם גורמים חיצוניים לביצועה (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 525). בעקבות הריכוז המלא באמצעות מיכון בענו"ר חלו שינויים בסדרי פעולתם של משרדי הרישוי המחוזיים. השירות הניתן על ידיהם, אינו מוגבל רק לכלי הרכב, שנרשמו אי פעם אצלם אלא מקיף את כלל כלי הרכב במדינה. מספר הרשומות בקובץ הרכב ליולי 1985 היה כ-1.2 מיליון, מהם בין 750,000 - 800,000 כלי רכב פעילים, שלהם רשיונות תקפים. למשרדי הרישוי, שהותקנו בהם מסופים, יש גישה ישירה למאגר הנתונים לשם ביצוע הרישומים והשינויים, למעט שינוי מידי של רישום בעלות. הנהגת שיטת העבודה הממוחשבת נועדה לשפר את רמת השירות לפונים ולעדכן את הרשומות תוך זמן קצר.

2. הפקודה אוסרת נהיגה בכלי רכב, אם לא נרשם כדון ואם אין לו רשיון תקף. לכן תנאי מוקדם להגשת בקשה לקבלת רשיון לרכב חדש והפעלתו הוא רישומו ברשומות הרישוי - קובץ הרכב. סדרי הטיפול בבקשות רישום ומתן רשיון הם מרגע העברת הבעלות לידי רוכש הרכב. בשנים 1980 - 1985 יובאו לישראל בין 85% - 90% מכלי הרכב, שנרשמו בקובץ, באמצעות יבואנים מוסמכים, המייצגים יצרני רכב שונים. לכן העביר להם האגף את הסמכות לרישום ולרישוי כלי הרכב שיובאו באמצעותם. על פי הנוהל שנקבע על היבואנים לפתוח תיקים, להנפיק רשיונות לאחר תשלום האגרות כנדרש ולהעביר את התיקים והעתקי הרשיונות לענו"ר לצורך רישומם ברשומות מיד עם מסירת כלי הרכב לרוכשים.

— העברת התיקים והעתקי הרשיונות מהיבואנים לענו"ר נעשית באיחור של חודש וחצי עד כחודשיים וחצי, ובשנים 1983 ו-1984, היה הפיגור במקרים מסוימים רב עוד יותר. רק באמצע יולי 1985 נערך בענו"ר רישום על כלי רכב, שיבואנים מספר הנפיקו להם רשיונות בסוף אפריל ובמשך מאי 1985. כתוצאה מכך נעו בדרכים בתקופה זו כלי רכב שעדיין לא היו רשומים ברשומות משרדי הרישוי, ומשנתבקשו אודותיהם פרטים ממשרד הרישוי או מענו"ר, לא ניתן היה להשיג זאת. לדעת הביקורת, על האגף לנקוט צעדים, כדי שהיבואנים ישלימו את הרישומים בתיקים ויעבירו אותם לענו"ר עם הנפקת רשיונות הרכב לבעליהם.

3. משלוח הודעות לחידוש רשיונות רכב והרישום של תוקף הרשיונות ושל ביצוע מבחני רכב הם באחריות ענו"ר. בכל חודש נשלחים בדואר בין 60,000 עד 70,000 טופסי חידוש רשיונות לבעלי רכב ברחבי הארץ. מבדיקת סדרי המשלוחים של הודעות החידוש עולה, שכעשרת אלפים טפסים מוחזרים מדי חודש לענו"ר, דהיינו כ-15% מההודעות אינן מגיעות לידי בעלי הרכב, וחלקם נאלצים לפנות לשם כך למשרדי הרישוי. משרד מבקר המדינה בדק במספר משרדי רישוי, ובייחוד במחוז תל אביב והמרכז, המטפל בכשני שלישים מכלי הרכב במדינה, את הסיבות למספר הגדול של החזרי טופסי חידוש לענו"ר, והעלה שתי נקודות עיקריות:

(א) מדי שנה בשנה נערכים במדינה כרבע מיליון שינויים בבעלות על כלי רכב. רישום השינוי בבעלות מבוצע תוך 90 יום ממועד הגשת הבקשה, כתנאי שהרכב חופשי מכל הגבלה, כפי שעוד יוסבר להלן. מכאן שחלק מהטפסים, החוזרים לענו"ר, מתייחסים לכלי רכב, שלגביהם טרם נערך השינוי ברישום הבעלות.

(ב) שינוי מקום המגורים מחייב מתן שתי הודעות לאגף על השינוי: הודעה המתייחסת לרכב והודעה המתייחסת לחידוש רשיון הנהיגה. מהבדיקה במשרד הרישוי עולה, שכשליש מהפונים חלקם לא העבירו כלל הודעה על שינוי מקום המגורים כנדרש וחלקם מסרו רק הודעה בדבר שינוי מקום המגורים רק בנוגע לרשיון הנהיגה בהנחה שזו מתייחסת גם לרשיון הרכב.

— ניתן לאתר בעלי רשיון נהיגה על פי שני נתונים: מספר רשיון הנהיגה ומספר תעודת הזהות. כנגד זה, איתור של פרטים על כלי רכב ובעליהם נעשה על פי מספר הרישוי של כלי הרכב בלבד. עד 1979, לפני שהוחל במיכון קובץ הרכב, היו מפיקים, במקביל לשינויים ברשומות הרכב, זהותן, שלפיו ניתן היה לאתר את כלי הרכב והבעלים שלהם גם על פי מספר הזהות של הבעלים או מספר הזהות של התאגיד שכלי הרכב שייך לו. מאז הופסקה הפקת הזהותן בענ"ר, משקיעים עובדי מדור הרכב שעות עבודה רבות באיתור כתובות של בעלי רכב באמצעות קובץ הנהגים. לדעת הביקורת, מן הראוי שהאגף יתן את דעתו לחידוש הפקת הזהותן, בנוסף לקובץ הרכב, כדי שניתן יהיה לעדכן את הרשומות בשינוי מקום מגוריו של בעל רשיון נהיגה ורכב, על ידי מסירת הדעה אחת.

4. לפי הפקודה, יש לשלם אגרה עבור רשיון לכלי רכב וחידושו. על פי החלטה של ועדת האגרות הממשלתיות, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת מינואר 1985, מעודכנים שיעורי האגרות פעמיים בשנה: באחד בחודש מארס ובאחד בחודש ספטמבר. תעריפי האגרות לרשיון רכב וחידושו נקבעים על פי מספר מרכיבים שעיקרם: סוג מנוע תוך אבחנה בין מנוע בנזין או דיזל, נפח מנוע, שנת ייצור של הרכב וסיווגו לפי רכב פרטי, מסחרי, השכרה, הצלה, הסעת נוסעים, נכים ועוד. מיום 1.8.85 ועד ליום 31.7.86 נגבה, בתוקף חוק, היטל על רכוש (הוראת שעה), התשמ"ה-1985, בעת תשלום האגרה השנתית. סכומי ההיטל מעודכנים בכל חודש בהתאם לשינויים החלים במדד יוקר המחיה. התשלום של אגרה והיטל באוגוסט 1985, למשל לרכב פרטי מהסוגים דלעיל, נע בין 50,000 שקל למעל 4.5 מיליון שקל, לרכב יקר במיוחד, משמע, שההיקף הכספי של הגבייה באמצעות ענ"ר יגדל בשנה האמורה בצורה ניכרת.

משלוח הודעות החידוש לרשיונות הרכב, רישום חוקם ורישום ביצוע המבחנים מבוססים על קובץ הרכב. במועד משלוח הודעות החידוש בכל חודש מפיקה ענ"ר קובץ הודעות יוצאות ובו מפורטים מספרי הרישוי של כלי הרכב, שרשיונותיהם עומדים לחידוש, בציון האגרה שיש לשלם. התשלומים מבוצעים באמצעות הבנקים (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 530), המעבירים דיווח על התשלומים לענ"ר. לאחר בדיקה מרוכזת הדיווח המלא על התשלומים בקובץ התשלומים, המועבר לקובץ הרכב בפירוט התשלום, מקום התשלום ומועדו. בעל רכב, שלא שילם את האגרה, לא יקבל טופס חידוש בשנה שלאחר מכן ועליו לפנות לאחד ממשדרי הרישוי ולקבל טופס חידוש, הכולל פירוט התשלום לכל התקופה, שבה לא שילם את אגרת החידוש, לפי שיעור האגרה שיהיה בתוקף במועד הגשת הבקשה.

בבדיקה מסודרת, שנערכה במשרד הרישוי המחוזי של תל אביב והמרכז בשבוע שבין 30.6.85 ל-5.7.85, הועלה, שמדי יום ביומו פנו 100 – 150 בעלי רכב לקבל טופסי חידוש רשיון, כשחלקם אמורים היו לקבלם בדואר לביתם. בכל יום היו בין הפונים שלושה עד שמונה, שהציגו רשיונות תקפים מהשנה החולפת, אך על פי הרישומים בקובץ הרכב, לא שולמה האגרה באותה שנה. במקרים אלה נהוג לערוך טופס ידני לתיקון סכום האגרה, מאחר שהטופס הממוכן המופק במסוף כבר כולל הוראת תשלום כפולה בגין השנה החסרה ברישומי ענ"ר.

— לעתים מציג בעל רכב רשיון תקף אך אין התאמה בין הרישום ברשיון לבין הרישום בקובץ הרכב. לא ניתן אפוא לקבוע, אם התשלום כבר הועבר לזכות האוצר או שחל שיבוש ברישומי ענ"ר. לדעת הביקורת, כהתחשב בגידול שחל בהיקף התשלומים בתקופה, שנקבעה לגביית ההיטל, יש מקום לבדוק את המקרים, שנתגלו אי-התאמות כאמור.

מעיון בקובץ התשלומים מתברר, כי למרות שמערך הרישום לחידוש רשיון רכב הוא ממוכן, 4% – 7% ממספר מחדשי הרשיונות בתקופה שבין ינואר לאפריל 1985 שילמו בכל חודש אגרה על פי רישומים בטופס, שנערך באופן ידני. כן מבצעים במקרים של הפקת רשיון רכב על גבי טופס ידני תשלום חלקי של אגרה ממועד הפסקת ההפקה של הרשיון. החישוב נעשה על פי נוהל, שנקבע במשרדי הרישוי המחוזיים, בהתאם למספר החודשים שרשיון הרכב לא היה מופקד.

— חידוש רשיונות לסוגיהם ותשלומי אגרות, הנערכים בצורה ידנית, מחייבים בידוק הן לגבי הסכום לתשלום והן לגבי אופן עריכתו. בענ"ר אין מפעילים מערכת בידוק כדי לעמוד על ההתאמה בין התשלום בפועל לבין האגרה שנקבעה.

תשלום האגרה בלבד אינו מבטיח מתן תוקף לרשיון הרכב, אלא אם יובא כלי הרכב, בהתאם לתקנות, למכון מורשה על ידי האגף ובו ייבדק וייבחן על ידי בוחנים שהוסמכו כדין (בדבר סדרי הפיקוח על מוסכים ומכונים המורשים לרישוי רכב – ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 290). טופס הבדיקה ואישורם של כלי רכב הכשרים לתנועה בדרכים מועבר מהמכונים המורשים ברחבי הארץ לענו"ר לשם רישום הנתונים בקובץ הרכב בציון שם המכון ומועד הבדיקה. מבדיקת סדרי מתן תוקף לרשיונות רכב התברר, שמפעם לפעם מעבירה משטרת ישראל למשרד הרישוי רשיונות רכב מלווים העתק ההודעה שבהתאם לתקנות הם חסרי תוקף, מאחר שלא עמדו בבדיקת רישוי שנקבעה.

העברת בעלות על רכב מנועי

1. בעקבות הגידול במספר כלי הרכב הנעים בדרכי המדינה חלה גם עליה ניכרת בהיקף העסקאות ברכב משומש, ומספר הבקשות לשינוי ברישום בעלות הולך וגדל כל שנה: בשנת הכספים 1978 בוצעו כ-150,000 שינויים ברישום בעלות, בשנת הכספים 1980 כ-200,000 ובשנת הכספים 1984 כ-250,000. על פי התקנות, על מוכר כלי הרכב לערוך שטר מכר על גבי טופס מיוחד, המשמש גם טופס בקשה לשינוי ברישום הבעלות, להעבירו לאגף תוך 15 ימים מיום ביצוע העסקה, ולמסור לקונה את רשיון הרכב לאחר הגשת הבקשה לשינוי ברישום. עבור השינוי יש לשלם אגרה, ששיעוריה מדורגים בהתאם לשלוש קבוצות כלי הרכב. בקשות לשינוי רישום הבעלות מוגשות באמצעות הבנקים, למעט אותם המקרים שברשיון הרכב רשומה הגבלה של שלטונות המכס או על הרכב מוטל עיקול או שהמוכר הוא נכה כמשמעותו בתקנות או ששינוי הרישום הוא פועל יוצא מצו ירושה או קיום צוואה. החל כ-1980 נוהגת ענו"ר לצרף לטופס חידוש רשיון הרכב גם טופס בקשה לרישום שינוי בעלות תוך תקופה שנקבעה בטופס, בו מודפס מראש שמו של הבעלים, מספר הזהות שלו ובמקרה שהבעלים הם חברה מודפס מספרה, כפי שנקבע אצל רשם החברות (בנושא העברת בעלות על רכב מנועי, ראה גם דו"ח שנתי 29, עמ' 534).

על פי התקנות, במקרה של מכירת רכב חלה האחריות לטיפול בשינוי רישום הבעלות על המוכר, כבעל הרשום. זה מספר שנים מופנות תלונות לאגף ולנציבות תלונות הציבור על אי ביצוע נאות של תהליכי הרישום במועד ואי-קבלת אישור קבע לשינוי ברישום בעלות רכב. משרד מבקר המדינה בדק 25 תלונות, שהופנו לאגף על כך, שלאחר מכירתו חויבו מוכרי הרכב בקנסות על עבירות תנועה וחנייה, שהם לא ביצעו, ונתבעו בשל כך לדין בבית המשפט. התברר, שאמנם בכ-60% מהמקרים חל שיבוש בתהליך הרישום, ובחלק מהם לא הייתה זהות בין העדכון של הרשומות בענו"ר לבין אלה שבמשטרת ישראל. ביתר המקרים לא פעלו המוכרים כנדרש ורובם מסרו לידי הרוכשים טופס שינוי רישום בעלות חתום, בלא שיהיו נוכחים בעת הגשתו לבנק או לאגף. עוד התברר, שמועד הרישום בענו"ר ומועד ביצוע העסקה המצויין בתלונות אינם זהים ובמקרים מספר היה הרכב עדיין רשום באגף הרישוי על שם המתלונן הגם שהרכב כבר לא היה בחזקתו. כל עוד לא הושלמה פעולת השינוי ברישום, ממשיכים בפועל לראות את המוכר כבעל הרכב לעניין תשלום אגרות, היטלים ואף לגבי אחריות פלילית להפרה של תקנה מתקנות התעבורה או חוקי עזר בעניין חנייה. כדי לצמצם ולמנוע ככל האפשר הטרדת בעלי רכב שמכרו את רכבם, על אגף הרישוי לנקוט בצעדים נמרצים לשיפור תהליך הרישום של שינויים בבעלות על הרכב כפרט על ידי קיצור הזמן ממועד קבלת הבקשה לשינוי ברישום בעלות, לבין ביצועה ומניעת שגויים בקליטת הנתונים ועיבודם. כן מן הראוי שלטופס הבקשה לרישום שינוי הבעלות המורכב משני חלקים, יוסף ספח הנועד למוכר הרכב, למען יהיה לו לתעודה, שכלי הרכב, שעליו מופק כתב אישום על עבירות תנועה לא היה בבעלותו במועדים שניקבו בכתב האישום, ושהבקשה לשינוי הרישום הוגשה כדין.

סדרי טיפול ומעקב אחר מתן הודעות

איסור שימוש בכלי רכב

במסגרת פעולותיה לאכיפת החוק בנוגע לבטיחות בדרכים נוהגת משטרת ישראל לערוך בדיקות פתע בכלי רכב הנעים בדרכים ולבחון את תקינותם. כלי רכב, שנמצאו בלתי תקינים והעלולים

לסכן את התנועה, רושמת להם המשטרה דו"ח על אי שימוש ברכב, המחייב הכאתו לתיקון במוסך מורשה. רשיון הרכב יוחזר, לאחר שבבדיקה במוסך נקבע, שאכן תוקנו הליקויים. החל באמצע 1982 הצטרפו ניידות של מינהל הבטיחות בדרכים לעריכת בדיקות תקינות של כלי רכב הנעים בכבישים (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 625).

הנוהל בדבר נטילה, רישום וסדרי החזרת רשיונות לבעלי הרכב האמורים עודכן ב-1979 ונקבעו בו הסדרים, שנועדו לתקן ליקויים וחוסר תיאום שהיו קיימים קודם לכן בתחום זה. הנוהל החדש תואם עם המשטרה, ולפיו רשיונות שהופקעו בדרכים בגין ליקויים, הניתנים לתיקון מידי, נמנעת המשטרה מהעברתם למשרדי הרישוי לפני תום 48 שעות ממועד מתן הוראת אי השימוש, ומאפשרת להוכיח ביצוע תיקון הליקוי בתחנות משטרה שנקבעו לכך. אם בתום 48 שעות, הועבר הרשיון למשרד הרישוי יופנה המבקש עם רכבו לבדיקות תקינות הן במשרד הרישוי והן במכון רישוי ולאחר קבלת האישורים המתאימים יוחזר לו הרשיון. בנוהל נקבע, שעל משרד הרישוי לדווח לענ"ר, כדי שזו תכין רשימות של כלי רכב, אשר הורדו מהכביש ובעלי הרכב נמנעו מעריכת תיקונים והבאת הרכב לבדיקת רישוי חוזרת.

— מבדיקת סדרי נטילת רשיונות של כלי רכב, שהורדו מהכביש על ידי המשטרה ביוני ויולי 1985, מתברר, שבמשרדי הרישוי הצטברו מאות רשיונות של בעלי כלי רכב, שבעליהם לא ערכו בדיקות רישוי חוזרות כנדרש. במשרד הרישוי המחוזי של תל אביב והמרכז מופקדים רשיונות אלה בקופסאות בלא שמוינו ובלא שהופרדו מרשיונות הקשורים בתאונות דרכים, אשר נזהל הטיפול בהם שונה. מבדיקה מידגמית של 50 רשיונות של כלי רכב, שהורדו מכבישים בשנים 1981 – 1984 והופקדו במשרד רישוי זה, עולה, ש-12 מאותם כלי הרכב נעים בכבישים ברשיונות תקפים, לאחר שבעליהם הוציאו כפל רשיון ולא ננקטו נגדם צעדים משפטיים. בקובץ הרכב אין כל דיווח מצד המשטרה על הודעה של אי שימוש בכלי רכב אלה. לענ"ר מדווח רק על הודעות אי-שימוש ברכב, שהוצאו על ידי ניידות המינהל לבטיחות בדרכים מאז יולי 1985 כנאמר לעיל. כיוון שמירב הבדיקות בדרכים נערכות על ידי המשטרה, הרי שהמידע על הודעות אי-שימוש ברכב המצוי בידי ענ"ר מועט.

סדרי הטיפול במניות הציבור

אזרחים רבים בעלי רשיונות נהיגה וכלי רכב, פוקדים את משרדי הרישוי ברחבי הארץ, ובייחוד את משרד הרישוי המחוזי של תל אביב והמרכז, לצורך קבלת שירותי רישוי, חידוש רשיונות והסדרת עניינים שונים, כמו קבלת היתרים להסעת נוסעים. בעקבות השינויים שהונהגו בסדרי הרישוי, חידוש רשיונות והפסקת בדיקות כלי רכב במסלולי משרדי הרישוי ב-1981, אמנם ירד מספרם של הפונים למשרדים אלה, אך מזמן לזמן ובייחוד כאשר קורות תקלות בעיבוד נתונים או איחורים במשלוח הודעות חידוש רשיונות, גדל מספר הפונים.

במשרדי הרישוי המחוזיים ובענ"ר מתקבלים מדי חודש 2000 עד 3,500 פניות בכתב, שעניינן, בעיקר השגות על תוצאות מבחני נהיגה, בקשות לקבלת מידע, מסירת הודעה על שינוי מקום מגורים, אי-ביצוע שינוי ברישום כלי רכב ובעלות כמבוקש ודרישות להחזר תשלומי יתר וחלק מאגרות הרכב.

לגבי הדרישות להחזר תשלום אגרות או חלק מהן, הטיפול מתייחס בעיקר למקרים הבאים: החזר בשל ביטול רישומו של כלי רכב שנגנב, או שבגלל תאונה יצא מכלל שימוש וכן מחמת טעויות אם של המשרד ואם של האזרח; אי-קליטת תשלום בקובץ, תשלומים כפולים עבור מבחני נהיגה או אגרת רישוי לרכב. אם הוכח להנחת דעתו של משרד הרישוי, שיש להחזיר תשלום או חלק ממנו לפונה, מעביר משרד הרישוי הוראת תשלום למחלקת הכספים של משרד התחבורה, וזה עורך בדיקה נוספת לפני ביצוע התשלום. מספר ההחזרים נע בין כ-50 עד כ-130 בחודש. בשנת הכספים 1984 הוחזרו תשלומים לכ-520 דורשים בסכום כולל של כ-2.75 מיליון שקל.

— תהליך הטיפול בהחזר התשלומים ממושך ומגיע לכדי שלושה חודשים ממועד קבלת הפנייה. לפיכך נוהגים מקבלי התשלום לפנות שוב בדרישה לקבלת הפרשי הצמדה. רק באחרונה נענו בחיוב. סדרי הבידוק במשרדי הרישוי השונים אינם אחידים, והאגף טרם קבע נוהל מחייב לטיפול בהחזרי התשלומים. לדעת הביקורת, יש מקום לשפר את תהליך הטיפול בהחזרי תשלומים לאזרחים ולעשותו מהר ככל האפשר.



אחד ממאפייני ההתפתחות החברתית-כלכלית במדינה בעשרים השנים האחרונות הוא הגידול הניכר במספר כלי הרכב לכל סוגיהם והמספר הרב של בקשות המוגשות לרשות הרישוי לקבלת רישיונות נהיגה. בתחילת 1985 היו במדינה כ-800,000 כלי רכב פעילים וכמיליון ורבע כלי רישיונות נהיגה. כדי לתת לנהגים ולבעלי הרכב שירותים יעילים וברמה נאותה הונהגו סדרי רישום, רישוי ומעקב, ממוכנים ברובם, שיאפשרו עריכת שינויים ברשומות ועדכוןן בפרק זמן קצר. עם זה מראים מממצאי הביקורת, שעדיין יש מקום נרחב לשיפורים ושכלולים ברוב תחומי הפעולה של אגף הרישוי.

1. התקנות והנהלים שנקבעו להבטחת פיקוח על הוראת הנהיגה בכתי הספר לנהיגה לא הופעלו בקפדנות הדרושה. בייחוד ניכר הדבר בהעדר תפקוד ראוי מצד כתי הספר לנהיגה, אשר נודעת לו השפעה לא מבוטלת על אחוזי ההצלחה הנמוכים יחסית של לומדי הנהיגה במבחנים.

בתחום הטיפול במבקשי רישיונות נהיגה לקראת עריכת המבחנים המעשיים נמצא, כי עדיין מתהווים עיוותים בהקצאת מבחנים לכתי הספר, בין השאר בשל כך, שבכתי הספר רושמים את תלמידיהם למבחנים יותר מפעם. אגף הרישוי עדיין לא התגבר על כך על ידי נקיטת אמצעי בקרה הולמים.

התארגנות אגף הרישוי לקראת משלוח טופס חידוש רישיונות נהיגה לא ענתה על הדרוש וחלו עיכובים לא מבוטלים, שנרמזו הטרדה לנהגים בכך, שנאלצו לפנות אישית אל משרדי הרישוי בנדרון. לא נקלטו כל ההודעות על שינויים בנתוני הנהגים והתליית רישיונות. לא קויים מעקב אחר הצהרות נהגים על כושרם הבריאותי לנהוג לקראת חידוש הרשיון. בעניין עריכת בדיקות רפואיות לנהגים קשישים כמועד חידוש הרשיון נמצאו עיכובים ושיבושים בסדרי הטיפול בטפסים לבדיקה רפואית ובמועדי עריכתה.

שיטת הניקוד בקשר לעבירות תנועה, שמטרתה לשפר את נהיגתם של נהגים, עברייני תנועה, בדרך של הדרכה והשתלמויות, לא הונהגה בהיקף כמצופה מייעודה.

2. כלי רכב, שנמצאו בהם ליקויים מיכניים ובטיחותיים במהלך בדיקות פתע, שערכה משטרת ישראל בדרכים, מרווח עליהם על ידי המשטרה אל אגף הרישוי, כדי שזה יפעיל מעקב אחרי תיקון הליקויים. נמצא שהטיפול באגף לא היה שיטתי לשם השגת התוצאות המקוות מביקורות הפתע. בנסיבות אלו לא מן הנמנע, שנעו בדרכים כלי רכב, בלא שבוצעו בהם התיקונים כדרוש.

זה שנים מתלוננים חלק ממוכרי כלי רכב על כך, שאין אגף הרישוי מבצע כמועד שינוי כרישום הבעלות כמבוקש על ידיהם. כתוצאה מכך חויבו אף לאחר מכירת רכבם כקנסות בשל עבירות תנועה וחנייה שהם לא עברו. כשים לב לתדירות, שבה משתנית בעלות על כלי רכב – ב-1984 בלבד הגישו בעלי רכב לאגף הרישוי 250,000 בקשות לשינוי רישום בעלות – נדרש האגף לתת את דעתו לפתרון הבעיה.

קיום פיקוח נאות על שלבי ההכשרה והרישוי של נהגים ורכב הם תנאי מוקדם להגברת הבטיחות בדרכים ועל הנהלת משרד התחבורה לתת דעתה לפתרון בעיות אלו.

מינהל התעופה האזרחית

ריכוז ממצאים

מינהל התעופה האזרחית (להלן – מת"א) לא התאים את מבנהו הארגוני לתמורות שחלו במשימותיו בעקבות הקמת רשות שדות תעופה בשנת 1977.

חוק הטיס משנת 1927 אין בו כדי לשקף את ההתקדמות הרבה שחלה בנושא. הטיפול בפרסום תקנות הדנות בהפעלת כלי טיס גדולים נמשך זה שנים וטרם הושלם; בהעדר תקנות נאלץ מת"א לפעול לפי סטנדרדים שלא אושרו כדין בישראל.

לא הושג תיאום בין הגורמים האזרחיים והצבאיים בעניין חדירות מטוסים צבאיים לנתיבי טיסה אזרחיים, דבר העלול לפגוע בבטיחות הטיסה. אף לא הוקם, כפי שתוכנן עוד בשנת 1981, גוף משותף לחקר תקריות תעופתיות, בהן מעורבים כלי טיס אזרחיים וצבאיים. על הצורך בגוף כזה הצביע מבקר המדינה פעמים מספר בעבר.

עד לשנת 1981 נדרשו הטייסים, לצורך חידוש רישיונם, להמציא למת"א פרטים על צבירת נסיון בטיסה, ביצוע מבחנים תקופתיים ותוצאות של בדיקות רפואיות. בתקנות הטיס שפורסמו בשנת 1981 הונהג רישיון בלתי מוגבל בזמן והוטלה על בעל הרישיון האחריות למילוי חובותיו לצורך השימוש ברישיון. מת"א אמור היה להפעיל באמצעות מערכת ממוחשבת, את הפיקוח על השימוש ברישיונות לרבות שלילה והתלית רישיונות של טייסים שלא מלאו אחר חובותיהם. מערכת זו לא הוכנסה לשימוש, והפיקוח הדרוש אינו מופעל.

הנתונים השונים בתיקיה של עובדי הטיס ובתיקיה הרפואית לא עודכנו מאז כניסת התקנות החדשות דלעיל לתוקף, ומחלקת הרישוי נותרה ללא מידע מעודכן על בעלי הרישיונות.

לא נשלחו תעודות רפואיות לעובדי טיס רבים, שנבדקו על ידי רופאים, משום שלא המציאו קבלות על תשלום האגרה השנתית בקשר לשימוש ברישיון. אי המצאת התעודות לעובדי הטיס היא בניגוד לתקנות משנת 1981. יתרה מזו, גם הועבר מידע למודיעין טיס שברשות שלא לאפשר לטייסים אלו להשתמש ברישיונם, בלא שנקבע בוודאות שאכן לא שולמה האגרה.

הפיקוח בעת טיסה על חברות התעופה היה מצומצם בשל העדר תקציב בהיקף מתאים לכך.

תכנית שנתית לסימון חוטי חשמל בכדורי פלסטיק, אשר סוכמה בין מת"א לבין חברות התעופה החקלאיות ובין חברת החשמל לא מומשה בשלימותה. התאונות שאירעו בשנה האחרונה מצביעות על כך, שבשטחים רבים עדיין לא סומנו חוטי החשמל כדרוש.

עזרי הניווט שבשימוש הרשות לא הוסמכו על ידי מת"א כפי שמחייבות התקנות.

מת"א העניק לרשות בפברואר 1982 רישיון לפרסום מידע תעופתי, אשר חלק ממנו עוד מותנה בקבלת אישורו של מת"א. הצדדים חלוקים על הזמן הסביר הדרוש למת"א לצורך הבדיקה לשם מתן האישור. בעקבות כך אירעו מקרים שהרשות פרסמה עדכונים למידע תעופתי מבלי שהפרסום יאושר על ידי מת"א.

למרבית שדות התעופה אין תכנית מיתאר מאושרת; העברתן על ידי הרשויות המקומיות, של תכניות בנייה בקרבת שדות תעופה, לבדיקה של מחלקת הגבלות בנייה שבמת"א אינה שיטתית. עדיין לא הושג תיאום בין מת"א לבין הרשות בעניין העברת מידע על תכניות בנייה בשדות התעופה.

מיוני 1984 עד פברואר 1985 לא פעלה במת"א מחלקת בטיחות הטיסה.

חוקר התאונות הראשי לא קיים מעקב סדיר אחר ביצוע ההמלצות בדו"חות חקירה בעקבות תאונות או תקריות.

במספר תחנות שירות של חברות התעופה בחו"ל לא נערכו ביקורות במשך תקופה ארוכה. רוב המטוסים המופעלים בארץ הם מתוצרת ארה"ב. למרות זאת, אין מת"א מדווח, כפי שקובעות הוראות הארגון הבינלאומי לתעופה אזרחית, למינהל התעופה של ארה"ב על מספר התקלות לסוגיהן שאירעו במשך השנה.

מת"א לא פעל לשינוי התקנה בדבר אכסון נוסעים, במסגרת טיסות שכר מסוג חבילות תיור, כדי להביא להגדרה ברורה של נושא האכסון ולמנוע עיוות של הוראות התקנה על ידי הספקת מקומות אכסון במרחק וברמה בלתי סבירים.

הפיקוח לצורך אכיפת התקנות החלות על טיסות שכר לא הופעל בשיטתיות בשנת 1984. משך זמן הפיקוח הצטמצם לימים מועטים בלבד לכל חודש מחודשי השנה.



1. עד להקמת רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) באמצע 1977, היה מינהל התעופה האזרחית (להלן - מת"א) במשרד התחבורה ממונה על כל ענייני התעופה האזרחית במדינה, בכלל זה האחריות לשדות התעופה וניהולם. עם הקמת הרשות הועבר אליה התפקיד של ניהול שדות התעופה וכמה מן התפקידים האחרים שהיו קודם לכן בידי מת"א.

סמכויות מת"א ותפקידיו הוגדרו על ידי שר התחבורה במסמך ממאס 1979 כלהלן: קביעת מדיניות בכל נושאי התעופה האזרחית; ייזום חקיקה ראשית וחקיקת משנה בענייני תעופה, לרבות קביעת סטנדרדים בכל תחומי התעופה האזרחית; רישוי והסמכה של עובדי טיס, כלי טיס וציוד תעופתי; פיקוח על ביצוע ואכיפה של חוקים הקשורים בנשואי תעופה; חקירת תאונות ותקריות כלי טיס; קיום קשרים עם ארגונים בינלאומיים ומדינות בכל נושאי התעופה האזרחית.

למת"א חמש יחידות: אגף מבצעים; אגף תעבורה אווירית; אגף יחסים בינלאומיים; מחלקת כושר אווירי והנדסת ייצור; ואגף שדות תעופה ומינחתים. בשניים מבין האגפים מועסק עובד מקצועי אחד בכל אגף. תקציב מת"א לשנת הכספים 1985 הועמד על 343 מיליון שקל ובנוסף על כך 211 מיליון שקל הוצאה המותנית בהכנסה. שיא כוח האדם לאותה שנה נקבע ב-40.5 משרות.

2. בתקופה אפריל - יוני 1985 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות מת"א ויחידותיו. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 497).

סמכויות וארגון

1. מאז הקמת הרשות הלך והצטמצם כוח האדם של מת"א מ-70 עובדים, מהם 10 ארעיים, בעת הביקורת הקודמת לכ-40 עובדים לשנת 1985. הצמצום בכוח האדם חייב את מת"א להיערכות חדשה למילוי תפקידיו כיאות. בביקורת הקודמת הוער על כך, שבשנתיים שחלפו מאז הקמת הרשות לא שונה המבנה הארגוני של מת"א במקביל לשינוי במשימותיו כפי שהוגדרו על ידי השר.

מהביקורת עולה, שרק במאס 1984 ובפברואר 1985 הגיש ראש מת"א הצעות לשינוי המבנה הארגוני. כן מינה מנכ"ל משרד התחבורה באוקטובר 1984 ועדה לביקורת המבנה הארגוני של מת"א, וזו הגישה בסוף נובמבר אותה שנה את המלצותיה, שהעיקריות שבהן נגעו לארגון מת"א בשלוש יחידות. ההמלצות עדיין לא בוצעו והמבנה הארגוני של מת"א אינו שונה במאום מזה שלפני הקמת הרשות, כך שאין הוא משקף את המטלות שעל מת"א למלא בהווה, לאחר שחלק נכבד מתפקידיו הועברו לרשות.

2. סמכויות מת"א נרחבות, בעיקר בתחומים של קביעת מדיניות, פיקוח ורישוי. עם הבעיות, שעל מת"א למצוא להן פתרונות, נמנית הבעיה של תחרות בין חברת אל-על לבין חברת ק.א.ל. (חברת קווי אוויר למטען בע"מ), העוסקת בהובלות של תוצרת חקלאית. בעיית התחרות מתעוררת בקיץ,

כאשר בגלל מיעוט הובלות של תוצרת חקלאית עוסקת ק.א.ל., כמו אל-על, גם בהובלות יבוא. ועדה בהשתתפות ראש מת"א, שהוקמה לענין זה ב-1983, הגישה בפברואר 1984 הצעות לפתרון אפשרי. חברת ק.א.ל. מוסיפה לפעול בקיץ גם בתחום הובלות יבוא, אך מטוסיה נחכרים מחברת אל-על ומטעניה מוגבלים ל-4.5 טון ומעלה לכל מטען (בענין ביקורת בחברת ק.א.ל. ראה בדו"ח זה, עמ' 4....).

— מת"א עדיין לא קבע מדיניות לגבי המשך הפעלתה של חברת ק.א.ל. בחודשי הקיץ חרף הזמן שחלף מאז הגשת הדו"ח והדחיפות בקבלת החלטה מקיפה בנושא.

3. החיקוקים העיקריים, שעל פיהם פועל מת"א, הם דבר המלך על הטיס במושבות (הטלת החוקים), 1937: חוק הטיס 1927: חוק רישוי שירותי התעופה, התשכ"ג-1963: חוק הטיס (עבירות ושיפוט), התשל"א-1971: והתקנות שהותקנו על פיהם. זה כמה שנים נמצאת בהכנה הצעת חוק, שיחליף את החוקים המיושנים אך הדבר טרם יצא לפועל.

מת"א מאמץ תוך שינויים מתחייבים, את התקנות הנהוגות בארה"ב. לצורך זה העסיק משנת 1973 - 1982 יועץ מיוחד. בשנים 1981 - 1984 פורסמו מספר קבצים של תקנות חדשות: תקנות הטיס (רשימות לעובדי טיס), התשמ"א-1981: תקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיס), התשמ"ב-1981: תקנות רישוי שירותי תעופה (טיסות שכר), התשמ"ב-1982: תקנות הטיס (חקירת תאונות ותקריות לכלי טיס), התשמ"ד-1984: תקנות רישוי שירותי תעופה (רישום יתר), התשמ"ה-1985: ותיקונים בתקנות אלו.

— ביסוסן של תקנות חדשות על חוק הטיס משנת 1927 יצר בהכרח, מפאת ההתפתחות הרבה שחלה בינתיים בכל הקשור לטיס, שוני בין האמור בתקנות לבין הוראות החוק. חוק זה הוא מטבע הדברים מיושן ואינו תואם את העידן המודרני של הטיס. מן הראוי לדעת הביקורת, שיעשה להתאמת החוק האמור לתנאים החדשים בהקדם.

— אמנם, כפי שצוין, התקין מת"א שורה של תקנות אך עדיין לא בכל התחומים. לדוגמה, חסרות תקנות הדנות בתפעול חברות תעופה המפעילות כלי טיס גדולים. הטיפול בפרסום תקנות אלו מתמשך זה שנים מספר ועדיין אין מועד סופי לפרסום. גם לגבי נושאים חשובים אחרים, כגון רישוי שדות תעופה ופיקוח על הצד המסחרי של חברות התעופה עדיין לא הותקנו תקנות. על כך העירה הביקורת עוד בשנת 1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 499). בהעדר תקנות נאלץ מת"א לפעול לפי סטנדרטים שלא אושרו כדין בישראל. הזמן הרב החולף מהמועד שבו מתחיל מת"א את הטיפול בתרגום תקנות הנהוגות בארה"ב והתאמתן לתנאי הארץ מביא לכך, שחלק מהתקנות שבכורח המציאות שונו בינתיים בארה"ב אינן מעודכנות כבר עם פרסומן בישראל.

יועץ, שעסק בתרגום תקנות טיס של ארה"ב לעברית והתאמתן לתנאים בארץ, הפסיק כאמור את עבודתו בשנת 1982. רק באמצע 1985 מונה מבין עובדי מת"א יועץ לנושא התקנות.

4. הביקורת הקודמת העלתה, כי למרות שתחומי הסמכויות של מת"א ושל הרשות הוגדרו בפירוט, עדיין נותרו תחומים מספר שלא טופלו. הביקורת הנוכחית העלתה שבינתיים הוסדרו תחומים נוספים, אך עוד יש נושאים, שלא נקבעו לגביהם נהלים, שיבטיחו שיתוף פעולה והחלפה הדדית של מידע חיוני בין מת"א לבין הרשות (ראה להלן).

אגף מבצעים

אגף המבצעים במת"א עוסק ברישוי עובדי טיס - טייסים ופקחי טיסה; בפיקוח על הפעילות המבצעית של חברות התעופה ומפעילי כלי טיס ישראליים; ובקביעת הגבלות בנייה בקרבת שדות תעופה. באגף שלוש מחלקות: רישוי, מבצעי אוויר והגבלות בנייה. על פי ההצעה למבנה הארגוני החדש אמורה מחלקת הרישוי לעסוק גם ברישוי צוותי קרקע, אך משלא אושר עדיין המבנה הארגוני, לא חל שינוי בפעילות מחלקה זו.

רישוי עובדי טיס

1. תפקידי מחלקת הרישוי (להלן – המחלקה) הם: קביעת סטנדרדים ותכניות אימון להכשרת צוות אוויר; עריכת מבחנים עיוניים ומעשיים; מתן רישיונות וחידושם לטייסים, למפקחים על תנועה אווירית ולבתי ספר להוראת טיס.

בפעילות המחלקה חל בשנת הכספים 1984 גידול עקב ההתפתחות בענף האווירונים זעירי המשקל. באותה שנה הוקמו שלושה בתי ספר להוראת טיסה באווירונים כאלה והוצאו 75 רישיונות טייסים מתלמידים עליהם. כן הוצאו 62 רישיונות מתלמד לטייסים ו-25 רישיונות מתלמד לחניכי דאייה. נערכו 722 מבחנים עיוניים ו-1,150 מבחנים מעשיים. כן הוצאו 702 רישיונות טיס חדשים כולל רישיונות המהווים תוספת לרישיונות קיימים וחודשו 1,617 רישיונות לעובדי טיס.

2. כדי לספק את הצריכה במבחנים עיוניים ומעשיים הסמיך מת"א בתי ספר של חברות התעופה הגדולות ושל התעשייה האווירית לבחון את עובדיהן. במסגרת זו נבחנים מדי שנה כ-300 טייסים; המחלקה מקבלת דיווח על תכנית המבחנים ועל תוצאותיהם.

— הפיקוח של המחלקה על עריכת המבחנים בחברות התעופה הגדולות היה מועט. בדיווח המחלקה לשנת 1984 נקבע, כי כמות טיסות הפיקוח של עובדי המחלקה קטנה בהרבה מהנדרש על פי התקנות האמריקאיות, המקובלות על מת"א, מה גם שהוצאות הטיסה חלות על החברות. להערכת המחלקה, יבצעו החברות בשנת הכספים 1985 כ-200 מבחני צוותים במדמה טיסה (סימולטור) ובתכנית המחלקה לפקח על 14 מבחנים בלבד.

מת"א הסמיך 37 בוחנים חיצוניים לביצוע מבחנים מעשיים. בוחנים אלו מדווחים למחלקה על המבחנים שהם עורכים ומת"א מעביר לחשב משרד התחבורה את הפרטים לתשלום שכרם של הבוחנים.

— בקשר למבחנים, שבוצעו בתקופה ספטמבר 1984 – ינואר 1985 נשלחו לחשב המשרד הוראות תשלום רק באמצע פברואר 1985; לגבי חלק מהמבחנים נגרם אפוא פיגור ניכר בתשלום שכר הבוחנים, ובשל היותו בלתי צמוד חלה בו שחיקה.

3. עד 1981 היה על עובדי הטיס החפצים בחידוש רישיונותיהם להתייצב מדי שנה במשרדי מת"א ולהציג מסמכים בדבר צבירת נסיון בטיסה, כושרם הרפואי ותשלום אגרת רישיון טיס. לאחר בדיקת המסמכים חודש הרישיון לשנה. במאסר 1981 פורסמו תקנות הטיס (רישיונות לעובדי טיס), התשמ"א-1981 (להלן – התקנות החדשות), שבהכנתן הוחל עוד בשנת 1972. התקנות מבוססות על הוראות מינהל התעופה הפדרלי של ארה"ב ועל סטנדרדים של הארגון הבינלאומי לתעופה אזרחית. התקנות הביאו לשינוי יסודי בדרכי רישוי עובדי הטיס. בתקנות נקבע, כי הרישיונות יינתנו, כנהוג בארה"ב, באופן חד פעמי בלתי מוגבל בזמן, ברם יהא על הטייסים לעמוד בדרישות תקופתיות בדבר נסיון טיסה, בדבר ידע מקצועי וכשירות בריאות. חידוש זה נועד להקל על עובדי הטיס ולפשט את עבודת המחלקה, על ידי הטלת האחריות לשימוש ברישיון על בעליו, תוך מילוי התנאים הנדרשים; בתקנות נקבעו גם סטנדרדים מפורטים לגבי הרישיונות לכל סוגיהם, ופורטו הזכויות והחובות של עובדי הטיס.

הביקורת בדקה את השפעת התקנות החדשות על פעולות המחלקה ואת מידת השליטה של המערכת על המילוי אחרי התקנות:

(א) לאחר כניסת התקנות לתוקף, בספטמבר 1981, הנפיקה המחלקה לעובדי הטיס רישיונות חדשים בתוקף לזמן בלתי מוגבל. על פי התקנות, הותר לעובד טיס לממש את הזכויות של רישיונו רק בתנאי שיש בידו תעודה רפואית תקיפה, הוא עמד בדרישות של צבירת נסיון ובבחינות בהתאם לסוג רישיונו ושילם אגרה שנתית בגין אותו רישיון. בתקנות נאמר, שבסמכות מת"א לבטל או להתלות רישיונו של עובד טיס, שלא עמד בתנאים דלעיל. כדי לאכוף את התקנות אמור היה מת"א לאתר אותם עובדי טיס שהשתמשו ברישיון, בלא שעמדו בתנאים, כולם או מקצתם. מעקב זה צריך

היה להיעשות באמצעות צבירת מידע על עריכת בדיקות רפואיות, תשלום האגרה והנסיון בטיסה. הנתונים אמורים היו להיאגר במחשב.

— מאז נכנסו התקנות לתוקף חלפו ארבע שנים ועדיין לא הוקמה המערכת הממוחשבת, שבאמצעותה היה על מת"א לעקוב אחר ביצוע התקנות. בשנת הכספים 1981, עם כניסת התקנות לתוקף אף הוקצבו סכומים להפעלתו של מערך ממוחשב, אולם בשל בעיות מינהליות לא יצא הדבר לפועל.

הפעולות לקראת מחשוב עבודת המחלקה נמשכו בשנת 1983, ובינואר 1984 הוגש בנושא סקר, שנערך על ידי המחלקה לעיבוד נתונים ורישום של אגף הרישוי במשרד התחבורה. בסקר נאמר, כי בינואר 1984 עומד המשרד למכן את עבודת המחלקה, דבר שיאפשר לה להתמודד עם הנושאים שבאחריותה. הכוונה הייתה להשתמש לשם כך במחשב של אגף הרישוי בחולון על ידי התקשרות באמצעות קו טלפון ישיר בין נמל התעופה בן גוריון (להלן – נתב"ג) לחולון.

ביולי 1984 הודיע משרד התקשורת למת"א, שבשל מחסור בקווים אין באפשרותו להתקין את הקו הישיר. לא נמצא תיעוד על כך, שהמשרד בדק את האפשרות של שימוש במחשבים של הרשות, של התעשייה האווירית או של חברת אל-על, הנמצאים באיזור נתב"ג.

בסקר, שהוגש בינואר 1984, נקבע, שהזמן הדרוש לבניית התוכנה, לקליטה ולעדכון הוא כחמישה חודשים ובנוסף על זה כארבעה חודשים להקמת מערכת הדיווח. כן צויין הצורך ברכישת ציוד, במיוחד מסוף, מדפסת ובקר תקשורת. העלות הכוללת נאמדה ב-13,700\$.

— ביוני 1984 היו התכניות לקליטת הנתונים מוכנות, אך מאז ועד מועד סיכום הביקורת, אוקטובר 1985, לא הוקצבו המשאבים הדרושים, ולא נעשו פעולות לקידום הנושא.

בדו"ח על פעילות המחלקה בשנת הכספים 1984 נקבע, שחודשו בלא הגבלה של זמן, 1,617 רישיונות לעובדי טיס. אולם מאחר שהאחריות למילוי תנאי הרישיון הועברה כפי שצוין, ממת"א לבעל הרישיון, כלומר לטייס, ומאידך, אין עדיין בידי מת"א המכשיר להפעלת מערך ממוחשב ובהעדרו אין למחלקה מידע מלא על מידת העמידה בתנאי הרישיון, ומהו מספר הרישיונות שבתוקף.

(ב) במחלקה תיקייה של בעלי הרישיון במקצועות הטיס, המקיפה כ-3,500 תיקי; וכן תיקייה של מועמדים לקבלת רישיון. בדיקה מסורגת של 45 תיקים העלתה:

— מאז כניסת התקנות החדשות לתוקפן במארכ 1981 עוסקת המחלקה – בהעדר מערכת ממוחשבת, כפי שצוין לעיל – באורח אקראי בלבד בערכון התיקים. מחוסר נתונים מעודכנים הקשורים בתנאי השימוש ברישיון, אין באפשרות המחלקה לבצע פיקוח כדרוש. החברות הגדולות משלמות את האגרה השנתית בשביל עובדיהן במרוכז ומת"א אינו מעדכן את התיקים בהתאם, דבר שאינו מאפשר מעקב. זאת ועוד, הטייסים לא חויבו לדווח למת"א על צבירת נסיון טיסה. לפיכך חסר גם מידע חיוני זה בתיקים. בתיקיה נמצאים אף תיקי טייסים שקורקעו או שאינם משתמשים ברישיון. אינה נעשית פעולה תקופתית להפרדת התיקים הלא-פעילים. על ליקוי זה הוצבע עוד בביקורת הקודמת (דו"ח שנתי 30, עמ' 500).

(ג) במחלקה מנוהלים תיקים רפואיים של עובדי הטיס. התיקים אמורים להכיל פרטים על הבדיקות הרפואיות, שעברו בעלי הרישיונות אצל רופאים שהסמך מת"א. בשביל אלו שנמצאו כשירים המציא רופא מת"א תעודה רפואית, המהווה תנאי לשימוש ברישיון. בדיקה מסורגת של התיקיה הרפואית העלתה:

— ב-12 מבין 20 תיקים רפואיים לא נמצאה תעודה רפואית תקיפה. מאידך, בחדר התיקיה נמצאו כ-10 חבילות, בכמות כוללת של כ-2,000 תעודות רפואיות לא ממוינות, חלקן מן התקופה אוגוסט – אוקטובר 1983. נוסף על התיקים של בעלי רישיון במקצועות הטיס כללה התיקיה תיקים רפואיים שנפתחו למועמדים, שהחלו בלימודי טיס. לעיתים נוטשים כמה ממועמדים אלו בשלב מסוים את הלימודים, אולם תיקיהם מוסיפים להישמר ללא הנבלת זמן. נמצאו גם מספר תיקים כפולים.

— המחלקה לא שלחה לאותם עובדי טיס, שלא המציאו לה את הקבלות על תשלום האגרה השנתית בשביל השימוש ברישיון, את התעודות הרפואיות בעקבות בדיקותיהם על ידי הרופאים. אי-המצאת התעודות הרפואיות לעובדי הטיס אינה תואמת את התקנות החדשות שלפיהן אין זה מחובתו של הטיס להמציא למחלקה אישור על תשלום האגרה. נוסף לכך, היא הודיעה למודיעין טיס שברשות, שאין לאפשר לטייסים אלה להשתמש ברשיונם. הביקורת העלתה שהמחלקה נהגה כך כלפי 287 עובדי טיס בלא שקבעה בוודאות, שאכן לא שילמו טייסים אלו את האגרה, ובלא שדרשה המצאת קבלות אלו.

— מבדיקת התיקיה של עובדי הטיס (טייסים, נוטרים ופקחי טיס) והתיקיה הרפואית עולה, כי לאחר כניסת התקנות החדשות לתוקפן אין התיקים משקפים את מידת עמידתם של עובדי הטיס בדרישות, כפרט בנושא צבירת נסיון מספיק בטיסה במשך השנה, ואינה קיימת אפשרות לוודא על פיהם את זכאותם להשתמש ברישיון שבידיהם. בסיום הביקורת עמדה המחלקה להפיץ שאלון בין עובדי הטיס כדי לקבל מידע מעורכן על מילוי אחר התנאים המזכים שימוש ברישיון ובעקבות זה לבטל את הרשיונות של אלו שלא עמדו בתנאי מן התנאים. מהאמור לעיל עולה, שעל פי ההסדר הקודם חודש הרשיון רק לאחר שעובדי מת"א וידאו שהדרישות התקיימו ואילו על פי התקנות החדשות על מת"א להשיג את הנתונים, לעבדם במחשב ולפקח באמצעותו, דבר שאינו מבוצע.

פיקוח מבצעי על חברות תעופה

מחלקת מבצעי אוויר באגף המבצעים מפקחת על חברות התעופה בתחומים הבאים:

אישור ספרי העזר המבצעיים הנהוגים בחברות;

פיקוח על טייסים בעת טיסות;

מבחן בכורה למטוסים ובדיקת נתיבי תעופה של טיסות סדירות;

פיקוח על אחזקה ותפעול;

מתן היתרים ופטורים מהוראות החוק והתקנות;

קביעת הגבלות מבצעיות לטייסים ולחברות.

על פי דו"ח המחלקה, הופעל בשנת הכספים 1984 פיקוח על 12 חברות תעופה ובעלים פרטיים של מטוסים ועל 44 מטוסים זעירי משקל – סך הכל 275 כלי טיס. הוראות ארגון התעופה הבינלאומי קובעות, שעל כל מדינה לפקח על פעילותן וכשירותן של החברות הרשומות בה. מאחר שבמחלקה מועסק אלא עובד אחד בלבד, נעזרת המחלקה למילוי משימותיה בשישה טייסים, המועסקים במחלקות אחרות במת"א. עובדים אלו קיבלו הסמכה על פי חוק רישוי שירותי התעופה, התשכ"ג-1963. האמצעי העיקרי לעריכת הפיקוח הוא טיסות של עובד המחלקה וששת עוזריו האמורים, שעיסוקם הוא בראש וראשונה בתחומים אחרים במת"א.

— עוד בשנת 1979 עמדה הביקורת על הצורך להתקין תקנות בדבר הפיקוח המבצעי על חברות התעופה הפועלות בישראל (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 501). אלה עדיין לא הותקנו. הפיקוח נמשך במתכונת ההוראות שנקבעו על ידי ארגון התעופה הבינלאומי, ותקנות התעופה הפדרליות של ארה"ב. בהעדר תקנות מפורטות של מדינת ישראל, אין למת"א בסיס חוקי לאכיפת הפיקוח לשם נקיטת צעדים משפטיים במידת הצורך, והפיקוח מושתת על בסיס של יחסי הבנה בין המפקח וחברות התעופה.

נוהל פנימי מדצמבר 1981 קובע, שהפיקוח המבצעי כולל פיקוח גם על מתקני חברות תעופה. כדי שהפיקוח בטיסה יהיה יעיל, עליו להקיף, על פי הנוהל, לפחות אחוז אחד מכלל הטיסות בכל הנתיבים של כל חברת תעופה. בתעופה הכללית, דהיינו בחברות העוסקות בטיס חקלאי ובמטוסים קלים וזעירים, צריך הפיקוח להשתרע גם על המתקנים בשדות התעופה ובמינחתים.

— כשל העדר תקציב נאות בוצע הפיקוח למעשה בהיקף קטן. בהתאם לתכנית הפיקוח על חברות התובלה המסחריות לשנת הכספים 1984, שהתבססה על הנוהל הפנימי דלעיל, תוכננו 106 משימות

פיקוח: בפועל בוצעו רק 19 משימות, מהן 11 מבחנים על מדמה טיסה (סימולטור), דהינו 18% בלבד מהמתוכנן. לעומת זאת בשנת 1977 תוכננו 172 משימות פיקוח שמהן בוצעו 37 בלבד. בתכנית הפיקוח בתחום התעופה הכללית לשנת כספים 1984 נקבעו 178 משימות לפחות, אך בפועל בוצעו 46 משימות בלבד. בתקופה שחלפה גדלה מצבת כלי הטיס בכ-10% וגם נכנס גורם חדש לענף – מטוסים זעירי משקל, שמספרם הוכפל בין השנים 1983 ו-1984. הפיקוח ב-1984 מהווה הרעה לעומת ביצוע משימות הפיקוח שעל פי התכנית לשנת הכספים 1977, כפי שנקבע בביקורת הקודמת.

בטיחות טיס חקלאי

תאונות ותקריות בעת טיסות חקלאיות חוזרות ונשנות מדי שנה: בשנת 1984 אירעו שבע תאונות מהן חמש שנבעו מהתקלות בחוטי חשמל. עוד בשנת 1978 המליץ יועץ מיוחד למנכ"ל המשרד לסמן את חוטי החשמל, כדי שייראו בעת הטיסה.

— מת"א בתיאום עם חברות התעופה החקלאיות וחברת החשמל, קבע את האזורים, שבהם יש לסמן חוטי חשמל בכדורי פלסטיק. מאחר שמדובר בשטחים נרחבים ובעלות כספית גבוהה, סוכמה תכנית סימון שנתי של אזורים שבהם הדבר הכרחי ביותר. כן הוחלט על סימון מידי של חוטים שנקרעו במהלך פעילות חקלאית. עם זאת, התאונות שאירעו בשנה האחרונה מצביעות על כך, שבשטחים רבים עדיין לא סומנו חוטי החשמל כדרוש.

המלצות אחרות של היועץ – הודעה מכל חברת תעופה חקלאית על שטחים שהיא פסלה לריסוס בגלל סיכון גבוה, ליתר החברות, ונוכחות החקלאי בשטח בעת הריסוס – הוגשמו כדלהלן: החל בשנת 1983 התארגנו החברות על בסיס אזורי וכתוצאה מכך אין עוד חשש לכך, ששטח שנפסל לריסוס על ידי חברה אחת, יירסס על ידי חברה מתחרה. כן הוכנסו בספרי העזר המבצעים של חברות התעופה החקלאיות שינויים, שמטרתם להגביר את הבטיחות בטיס החקלאי. מגדלי הכותנה חוייבו על פי חוזה ההתקשרות שהם חתמו עם חברות התעופה לדאוג לשילוט השטחים ולהיות נוכחים עם רכבם בשטח בעת הריסוס, לצורך הגשת עזרה במקרה של תאונה.

"הסמכת" עזרי ניווט

על פי חלוקת הסמכויות שנקבעה כאמור על ידי שר התחבורה בין מת"א לבין הרשות הועברה ב-1980 האחריות לביצוע טיסות כיוול של מתקנים ועזרי ניווט ממת"א לרשות, ואילו מת"א אחראית על הסמכת עזרי הניווט, דהיינו מתן תעודה המעידה על תקינות וכשירות המתקן לפעילות. בתיקון לתקנות הטיס (בטיחות בתעופה אזרחית), התשכ"א-1961, מאפריל 1984, נקבע, שלא יפעיל אדם מתקן עזר לטיסה, אלא אם כן אישר מת"א בכתב את המתקן. תחילת תוקף התקנות הייתה 1.10.84, אולם מאחר שהנהלים לתחזוקה של עזרי ניווט לא הושלמו עד אז, דחה ראש מת"א את מועד תחילתן עד 1.1.85.

— הביקורת העלתה, שעד סוף 1985, לא הוסמכו עזרי הניווט, שהפעלתם על פי התקנות חייבה הסמכה של מת"א. לשם הסמכת העזרים היה צורך בהסדר לקיום טיסות ביקורת על ידי מת"א, דבר שלא נעשה.

פרסום מידע תעופתי

תקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה), התשמ"ב-1981, קובעות, שלא יתן אדם שירות פיקוח על תנועה אווירית ולא יפרסם מידע תעופתי, אלא אם ניתן לו רשיון לכך מאת המנהל. עוד נאמר שלא יפרסם אדם מידע תעופתי, אלא אם אישר מת"א מראש כל פרסום.

בפברואר 1982, כארבעה חודשים לאחר פרסום התקנות, ניתן על ידי מת"א לרשות רשיון לפרסום מידע תעופתי. רשיון זה מותנה בכך שמת"א יאשר אחראי לקביעת תקנים תעופתיים ולבדיקת פרסומים, החייבים באישורו לפני פרסומם (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 33, עמ' 918).

— למרות קיומו של הרישיון, והגדרת הסמכויות של מת"א ושל הרשות, חלוקים הצדדים על כך, איזה חומר חייב באישור מת"א לפני פרסומו ומה הזמן הסביר לבדיקתו. הרשות טוענת שמת"א מעכב ממושכות את אישורו לפרסום, ואילו מת"א טוען, שהפרסומים מועברים לאישורו בבת אחת בכמויות גדולות וימים ספורים בלבד לפני מועד הפרסום המתוכנן, ואין אפוא לאל ידו להמציא את האישור בפרק זמן קצר כמבוקש. חילוקי הדעות טרם יושבו. בפברואר 1985 פרסמה הרשות עדכון לפרסומי מידע תעופתי בלא לקבל ממת"א אישור מראש, כפי שמחייבות התקנות.

הגבלות בנייה

על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, תכלול תכנית מתאר ארצית, בין השאר, שדות תעופה ודרכי גישה אוויריים אליהם, לרבות תחיתם שטחים שבהם יחולו הגבלות למען בטיחות הטיסה. על פי חוק זה הוסמך עובד מת"א, על ידי שר התחבורה, להציע שינויים בתכניות או התלייתן, אם הדבר דרוש לדעתו למען בטיחות הטיסה. לצורך אכיפת החוק היה על מת"א להגיש לרשויות התכנון תכניות מתאימות על איזורים שבהם הבנייה מוגבלת.

— מתברר, שלא לכל שדות התעופה קיימת תכנית מתאר מאושרת: לגבי שדות התעופה בהרצליה, במחניים, בחיפה, באילת ובשדה דוב לא הסתיימו הדיונים לאישור תכנית מתאר. מת"א גם לא העביר לרשויות התכנון תכניות מתאימות לגבי מיקום חלק משדות התעופה וכתוצאה מכך קיימים שדות תעופה שלא הוקפד על הטלת הגבלות בנייה בסביבתם.

לשם ביצוע הוראות החוק בתחום זה פרסם מנכ"ל משרד הפנים בפברואר 1973 חוזר, שוועדות התכנון המוסמכות מתבקשות להעביר מסמכים לאישור מהנדס תקנים אוויריים במחלקה, כל אימת שעלולה להיפגע בטיחות הטיסה בעקבות רשיונות בנייה, שהן עומדות להוציא.

— בכל דיון בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה אמורים להשתתף גם נציגי משרד התחבורה שלצורך זה הם נציגי המפקח על התעבורה. בתור שכאלו הם עוסקים רק בענייני תחבורה יבשתית ואינם מדווחים למת"א על דיונים הקשורים בשדות תעופה. כתוצאה מכך נמנע ממת"א מידע, העשוי לסייע לו במניעת הקמת מבנים, המהווים סכנה לבטיחות הטיסה. העברת תכניות הבנייה על ידי הוועדות לאישור מת"א אינה שיטתית.

מסקנה זו מוצאת לה הדגמה באישור להקמת מלון באילת בשנת 1983. במקרה זה לא העבירה העירייה את תכניות הבנייה של המלון למהנדס תקנים אוויריים כדרוש, והוקם מבנה בגובה של 47 מ', בסמוך לשדה התעופה, כאשר על פי תנאי הבטיחות באותו איזור נקבע 18.50 מ' כגובה המירבי לבנייה. כאשר נודע הדבר כבר עמד המלון על תלו וכל מה שניתן לדרוש מבעלי המלון לאחר שהוקם היה, כי יתקינו תאורה מיוחדת.

— בדו"ח השנתי 30 (עמ' 503) צויין, שעם הקמת הרשות הועברו אליה תפקידי התכנון של שדות התעופה. נוצר מצב שלפיו ביצוע התכנון נעשה ברשות, ואילו הטיפול בהליכים לקביעת הגבלות הבנייה הנובעות מהתכנון נשאר בידי מת"א. הסדר זה מקשה על עבודה מתואמת בתחום הנדון. יתכן, אפוא, מצב, שמת"א יאשר הקמת מבנים, שיפריעו לתכניות הפיתוח של שדות תעופה בעתיד. כדי להסדיר העברת מידע בין מת"א לרשות, אמור היה סמנכ"ל לתכנון ופיתוח ברשות, כבר באוקטובר 1983, להכין נהלים מתאימים. עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא הוגשו נהלים אלו למת"א. עוד העלתה הביקורת, כי הרשות לא העבירה לעיון מת"א תכניות של מבנים שהיא עמדה להקים בתחום נתב"ג. לדוגמא: הרשות לא העבירה לעיון מת"א היתר בנייה מינואר 1983 להקים בנתב"ג מבנה שהיה עלול לפגוע בבטיחות הטיסה. גם לצורך הקמת מתקנים של עזרי ניווט הגישה הרשות תכניות למגבלות בנייה ישירות לוועדה המחוזית, בלא שייבדקו תחילה ויאשרו על ידי מת"א.

ממצאי הביקורת דלעיל מצביעים על הצורך בהכנת מערכת נהלים לשיתוף פעולה ולהעברת מידע בין הרשות למת"א בנושא החשוב של הגבלות הבנייה כדי לתרום לבטיחות כטיסה.

חקירת תאונות ותקריות

1. תאונה נבדלת מתקרית בכך, שנגרם נזק חמור לכלי טיס או שהיו נפגעים. תקרית היא אירוע, הקשור בהפעלת כלי טיס והמשפיע או עלול להשפיע על בטיחות הטיסה, אולם לא נגרם נזק חמור לכלי הטיס וגם לא היו נפגעים. חקירת תאונות ותקריות בתעופה היה מתפקידיה של מחלקת בטיחות טיסה, שהייתה כפופה לראש אגף מבצעים (ממצאי ביקורת על פעולות המחלקה ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 583). בעקבות פרישת עובדים לגמלאות, ואי-קבלת עובדים חדשים במקומם, נסגרה מחלקת בטיחות טיסה באמצע 1984. בתקופה יוני 1984 – פברואר 1985 נעשתה חקירת תאונות בדרך של מינוי חד פעמי של ועדה על ידי שר התחבורה בכל מקרה תאונה. ריכוז הנושא הוטל על ראש אגף מבצעים. בפברואר 1985 מונה על ידי השר, אחד מעובדי אגף מבצעים, חוקר תאונות ראשי, שדיווחיו מועברים לראש מת"א. בפועל ממלא החוקר תפקידים נוספים באגף המבצעים.

בשנת 1984 נכנסו לתוקף תקנות הטיס (חקירת תאונות ותקריות כלי טיס), התשמ"ה-1984. תקנות אלו מחליפות את התקנות משנת 1969. השינוי העיקרי בתקנות החדשות הוא שלרגל מינויו של חוקר תאונות ראשי אין עוד השר, כבעבר, ממנה ועדת חקירה בכל מקרה של תאונות כלי טיס, אלא החוקר הראשי הוא שחוקר תאונות בעצמו או באמצעות צוות חקירה. כאשר ממנה החוקר הראשי צוות חקירה מועברים אליו דו"חות החקירה. אימוץ ההמלצות, כאשר מדובר באמצעי ענישה, כגון שלילת רישיון או התלייתו או בתיקונים שונים בנהלים, הוא בסמכות ראש מת"א, לאחר התייעצות עם חוקר התאונות הראשי.

בשנים 1981 – 1983 אירעו בכל שנה ארבע תאונות תעופה; ובשנת 1984, תשע, מהן שבע שבהן היו מעורבים כלי טיס חקלאיים. מספר ההרוגים בארבע השנים היה: אחד בשנים 1981 ו-1983; ושניים בשנת 1984. בשנת 1984 אירעו 96 תקריות: 38 תקריות תפעול ו-58 תקריות תעבורה אווירית.

2. הטיפול בתקריות תעבורה אווירית הוא למעשה בידי הרשות. מבין 58 תקריות תעבורה אווירית, שאירעו בשנת 1984 היו 33 (56%) תוצאה מכניסת מטוסי חיל האוויר לנתיבי טיסה של מטוסים אזרחיים: 17 מתקריות אלו לא הובאו על ידי הרשות לידיעת מת"א.

במקרים של תאונות ותקריות שמעורבים בהן כלי טיס צבאיים או פיקוח צבאי על תעבורה אווירית, אין החוקר הראשי של מת"א יכול לפעול כיאות, מאחר שאין כיום הסדר לחקירה משותפת של גורמים אזרחיים וצבאיים. במצב הקיים, חוקר כל צד בנפרד, ולעיתים מסתיימת חקירה בהאשמות של הצד שכנגד.

— מבקר המדינה הצביע מספר פעמים בעבר על כך שהיו חסרונות של מטוסים צבאיים לנתיבי הטיסה האזרחיים. הוא המליץ להקים גוף משותף בלתי תלוי לצה"ל ולגורמים אזרחיים לחקר תאונות ותקריות, שבהן מעורבים כלי טיס אזרחיים וצבאיים. גוף כזה אמור היה לקום עוד בשנת 1981 (ראה דו"ח שנתי 33, עמ' 916), אך למרות שחלפו ארבע שנים ומספר התקריות גדל בתקופה זו, לא הוקם הגוף המתאים ולא נמצא פתרון לחקירות מסוג זה.

3. ביוני 1984 מינו שר הבטחון ושר התחבורה ועדה, שתבדוק ותבחן את ממצאיה של הוועדה לעניין בטיחות הטיסה בנתיבי הטיסה המזרחי לאילת (ועדת פורמן), שפעלה בשנת 1981. הוועדה השנייה הוקמה בשל סדרת אירועים ותקריות בין מטוסי חיל האוויר לבין מטוסים אזרחיים, ובחוד תקרית בין מטוס נוסעים של אל-על ומטוס חיל האוויר, שאירעה בינואר 1984. הוועדה פעלה למיפוי איוורים שבהם אירעו תקריות בין מטוסי חיל האוויר ומטוסים אזרחיים והציעה נהלים למניעתם.

בעקבות דו"ח הוועדה מינואר 1985, הגיש מת"א באותו מועד לשר התחבורה, מסמך, שלפיו המרחב האווירי הצפוף מחייב פיקוח קפדני ומהירות תגובה של הפקחים כדי למנוע מצבים מסוכנים באוויר. בנושא זה אמנם קיים להלכה הסכם "בקרה משותפת" בין הרשות כגורם אזרחי לבין חיל האוויר, אולם הוא אינו מתקיים. מטוסי חיל האוויר, בשל טעויות, וגם מחוסר תיאום מוקדם עם הגורם

האזרחי, חודרים לנתיבי טיסה אזרחיים. על כן, נדרשת בדיקה מחודשת של השותפות בבקרה, כדי לאפשר ניהול משותף, יעיל ובטוח של המרחב האווירי. עוד דרושה בדיקה מחודשת של הקריטריונים להפרדה בין מטוסים חסיים בו זמנית, בהתבסס על המציאות הקיימת במרחב האווירי של ישראל.

בפברואר 1985 מינה מנכ"ל הרשות צוות משותף למת"א ולרשות כדי לדון בהמלצות הוועדה האחרונה. הצוות המליץ, במאוס אותה שנה, להקים עוד ועדה, שתדון מחדש בנושאים הבאים: חלוקת המרחב האווירי, האזרחי והצבאי, וקביעת תקני קרבה; הגדרת אמצעים ועזרים קרקעיים הנחוצים לשמירת הבטיחות; קביעת מדדי שליטה, כדי שפקחי הטיסה הצבאיים והאזרחיים יוכלו להתערב למניעת תקריות. עוד המליץ הצוות על בחינת נהלי חקירה משותפים בין גורמי התעופה האזרחיים והצבאיים.

— עד סוף 1985 לא הוקמה הוועדה.

לדעת הביקורת, הקמתן של ועדות אלו, המלצותיהן והדיונים הבלתי פוסקים בנושא מצביעים על הצורך במיסוד היחסים בין התעופה הצבאית לאזרחית הן בחלוקת המרחב האווירי, הן בקביעת הסטנדרטים והנהלים, והן בחקר תאונות ותקריות.

4. לחקירות תאונות מונה, כאמור, על ידי שר התחבורה חוקר ראשי אחד, ומתמנים על ידיו או על ידי השר, על פי המלצתו, צוותים לחקירת תאונות או תקריות מבין עובדי מת"א בעלי הכישורים הנחוצים. מת"א הכין גם עתודה של חוקרים מבין עובדי תעופה שמחוצה לו. תקנות הטיס (חקירת תאונות ותקריות לכל טיס), התשמ"ד-1984 קובעות, שתנאי הכשירות של החוקרים יפורסמו ברשומות. תנאי הכשירות נקבעו בדצמבר 1984 לצורך פרסומם. כן נמצאת בהכנה, בניסוח חדש, תעודת חוקר, שאותה ימסור החוקר הראשי לחוקרים שימנה.

— עד מועד סיום הביקורת לא פורסמו ברשומות תנאי הכשירות הנדרשים מהחוקרים. אף לא הוחלפו תעודות החוקר בתעודות חדשות, למרות שעברה למעלה משנה מאז פרסום התקנות.

5. אחד מתפקידי של החוקר הראשי, על פי התקנות, כאמור לעיל, הוא לעקוב אחר יישום המסקנות וההמלצות בדו"חות החקירה. בדו"חות חקירה שונים נקבעו לשם מניעת תאונות בעתיד, המלצות ביצוע, שכללו שינוי נהלים, הוראות לתיקונים טכניים בכלי טיס או נקיטת צעדים משמעותיים על ידי ראש מת"א נגד האשמים בתאונות ובתקריות. בחלק מדו"חות החקירה נקבע גם על מי תחול האחריות לביצוע כל אחת מההמלצות.

בעקבות כמה אירועים ותאונות הופקו לקחים, שונו נהלים והוצאו הוראות במגמה לשפר את הפעולות הקשורות בבטיחות הטיסה. למשל, במאוס 1984, בעקבות תאונה, הופעל נוהל, שבא במקום חמישה נהלים, בדבר החלפת מידע בין יחידות בקרה אזרחיות וצבאיות. ביולי 1984, ושוב בעקבות תאונה, הוחלט, שהרשות תוציא נוהל הפעלת שירותי כיבוי אש בשדה התעופה בהרצליה; במאוס 1985 הוחלט לחייב כל מפעיל של אווירון זעיר משקל, להתקין אמצעי קשר דו-כיווני לתקשורת בין המינחת לבין גורם, שניתן במקרה של תאונה, להזעיק באמצעותו עזרה.

— הביקורת העלתה, כי החוקר הראשי לא קיים מעקב סדיר אחר ביצוע ההמלצות בדו"חות החקירה, ואין אפוא לדעת אם בוצעו ההמלצות במלואן. גם לא פנו לגופים שונים הנוגעים לדבר לוודא ביצוע ההמלצות.

בתשובתו מאוקטובר 1985 הסביר מת"א את אי-קיומו של מעקב כדבעי במחסור בכוח אדם. לדעת הביקורת, אין להשלים עם ההסבר שניתן. המלצה הופכת להיות יעילה במלחמה בתאונות ובתקריות רק עם יישומה המלא.

מחלקת כושר אווירי

מחלקת כושר אווירי (להלן – המחלקה) עוסקת ברישום כלי טיס, ברישוי טכנאי בדק מטוסים ובפיקוח על כושר אווירי של כלי טיס.

1. כלי טיס המופעלים בישראל נרשמים בהתאם לתקנות הטיס (רישום כלי טיס וסימונם), התשל"ד-1973. בשנת 1984 חודשו תעודות כושר אווירי ל-170 כלי טיס מבין 275 (מהם 44 אווירונים וצירים), שהיו רשומים בפברואר 1985.

— הביקורת שנערכה בשנת 1979 (דו"ח שנתי 30, עמ' 504), קבעה שברשימת כלי הטיס שהפיץ מת"א בשדות התעופה הפנים ארציים, נכללו כאלה, שתעודת כושר הטיס שלהם לא חודשה זה שנים מספר. הביקורת הנוכחית העלתה, כי לא חל שינוי במצב. גם כיום נמצאו במחלקה תיקים של מטוסים, שבמשך שנים לא חודשה תעודת הכושר האווירי שלהם. הם לא הופרדו מתיקי כלי הטיס הפעילים. לפי זה רשימת כלי הטיס והתיקיה אינם משקפים נכונה את מספר כלי הטיס הפעילים.

2. הפיקוח על הכושר האווירי נערך, בין היתר, בדרך של ביקורת במכוני בדיק ובמכוני אחזקה עצמית וכן ביקורת בתחנות אחזקה בחו"ל שמטרתן לעמוד על כושרן לבצע תיקונים נחוצים במטוסים ישראלים בזמן חנייה ועל היערכותן לתיקון מטוסים חדשים שהוכנסו לשימוש. תדירות הבדיקות המתוכננות בתחנות בחו"ל מחושבת כך שכל תחנה בעלת היקף פעילות גדול תיבדק אחת לשנה, ואילו תחנות קטנות ייבדקו אחת לשנתיים שלוש.

— במספר תחנות לא בוצעו בדיקות במשך תקופה ארוכה שהגיעה לעתים עד ל-6 - 7 שנים, וזאת, למרות שבחלק מהתחנות חל, לפי המסמכים בתיקים, שינוי בגוף המספק את שירותי התחזוקה. על התדירות הנמוכה של ביצוע בדיקות בתחנות עמדה כבר הביקורת הקודמת (דו"ח 30, עמ' 504). לתחנה, שבה ביצעה המחלקה בדיקה, נשלח דו"ח ביקורת ובו ציון הליקויים שיש לתקנם. מתברר, שלא תמיד קיימה המחלקה מעקב אחר תיקון הליקויים שנתגלו בתחנות, ובמקרים רבים הסתפקה בהודעת החברה המפעילה את התחנה, כי בעתיד יתוקנו הליקויים, בלא שהומצאו מסמכים על תיקונים בפועל.

3. דרך נוספת לפיקוח על כושר הטיסה של כלי טיס היא באמצעות קבלת דו"חות על תיקונים, שהחברות מבצעות בכלי טיס, שאירעו בהם תקלות, כגון התלקחות או הפסקת פעולה של מערכות חיוניות. הטיפול בדו"חות על תקלות הוא בדרך כלל בידי הגוף המתחזק. בעקבות תקלות חוזרות ונשנות במערכות מסוימות מוציאה המחלקה הוראת כושר אווירי המחייבת את החברה לבדוק או להכניס שינויים במערכות מטוסים, שבהן אירעו תקלות כאלה. הוראות הארגון הבינלאומי לתעופה אזרחית קובעות, שמדינות המפעילות מטוסים ידווחו למדינות המייצרות אותם על תקלות במטוסים אלה.

— רוב המטוסים המופעלים הם מתוצרת ארה"ב. מת"א אינו מדווח למינהל התעופה של ארה"ב על מספר התקלות וסוגיהן, שאירעו מדי שנה. יתרה מזו, במסגרת מת"א אינה קיימת העברת מידע על תקלות טכניות במטוסים למחלקת הנדסה וייצור מטוסים באגף. מידע כזה היה בו כדי לסייע ליצרן המטוסים במניעת אותן תקלות בעתיד.

4. המחלקה מטפלת ברישוי טכנאי בדיק של כלי טיס לסוגיהם. בפרק הדן ברישוי מקצועות קרקע תעופתיים בתקנות הטיס (רשיונות לעובדי טיס), התשמ"א-1981, הוגבל תוקפו של רישיון ל-24 חודש. לפיכך לא חל שינוי בתהליך הוצאת הרישיונות כפי שחל לגבי רישוי טייסים, נווטים ופקחי טיסה.

המחלקה מטפלת גם במעקב ובחידוש רישיונות לכ-2,300 טכנאי בדיק, מהם כ-1,300 בעלי רישיון המוגבלים לשטח ההתמחות ולכלי הטיס, בעיקר בחברת אל-על והתעשייה האווירית. לכל בעל רישיון מנוהל תיק.

— מתברר שבמחלקה נמצאים גם תיקים של בעלי רישיונות שאינם פעילים זה תקופה ארוכה. לא נערכה פעולה שיטתית ותקופתית להוצאת תיקים בלתי פעילים מהתיקיה.

5. בתי ספר תעופתיים, המכשירים עובדי תעופה ונמצאים בפיקוח משרד העבודה והרווחה, מנפיקים לבוגרים תעודות גמר. אולם כדי לעסוק במקצועם על הבוגדים לקבל רישיון ממת"א, הניתן רק לאחר עיסוק במקצוע מספר שנים. בשנים האחרונות התקיימו דיונים בין המחלקה לבין המפקח על מקצועות התעופה במשרד העבודה והרווחה כדי לאפשר רישוי בוגרי בתי הספר לטכנאי

בדק מטוסים. לשם השגת מטרה זו דורשת המחלקה בדיקה של מערכי ההדרכה, המתקנים ורישוי המדריכים. בתי הספר התעופתיים לא התארגנו למילוי הדרישות, למעט בית הספר של התעשייה האווירית שהחל השנה בקיום אחד המבחנים והעניק אישור לבוגרים על עמידה באותו מבחן.

מן הראוי, לדעת הביקורת, שמת"א ובתי הספר התעופתיים, יעשו את כל הדרוש כדי להרחיב את היקפם של בתי הספר המאפשרים לבוגריהם לגשת למבחן שיקנה להם רישיון לעבוד במקצוע התעופתי שאותו למדו. בתשובתו, הביע מת"א את הסכמתו לעמדת הביקורת, אך הטעים, כי הדבר יהווה נטל נוסף על המחלקה.

האגף ליחסים בינלאומיים

האגף ליחסים בינלאומיים במת"א (להלן – האגף), ממונה על קיום קשרי התעופה הבינלאומיים של המדינה, מטפל באישור טיסות ותעריפיהן, מאשר ומפקח על קיום טיסות שכר ותעריפיהן ואוסף מידע על מספר הנוסעים והרכבם.

— 1. תקנות רישוי שירותי התעופה (טיסות שכר), התשמ"ב-1982, קובעות, כי האגף יאשר מחיר כרטיס בטיסת שכר בדרך שההכנסות ממכירתו יאפשרו להשיג, בתנאי ניהול תקין, רווח סביר. עוד נאמר בתקנות שמת"א יקבע הוראות לעניין זה ופרסמן בפרסומיו. מתברר שבמשך שלוש שנים מאז פרסום התקנות לא הוציא מת"א הוראות בעניין זה.

2. בטיסות שכר מסוג חבילת תיור חייב דורש כרטיס לרכוש גם שירותי קרקע בסכום של לפחות \$100. אחת האפשרויות היא רכישת שירותי אכסון בבתי מלון. התקנות קובעות שבית מלון הוא, לרבות פנסיון, בית מרגוע, בית אירוח וכל מקום שבו ניתן אכסון בתמורה. התקנות לא קבעו דבר לגבי דרגתו המזערית של בית המלון או מרחקו המירבי מיעד הטיסה.

— בהעדר קביעה לגבי סוגו או המחיר המזערי של האכסון היו חברות תעופה, שהתקשרו עם בתי הארחה בדרגה נמוכה שבהם תיירים מ ישראל לא נאותו להתגורר, או שהם היו מרוחקים מיעד הטיסה, שלא היה כדאי להתאכסן בהם.

כדי להפעיל את התקנות כלשונן ולא לגרום עיוות בתנאים הניתנים, אין להסתפק בהכללה הניתנת בתקנות, ויש לתת בהן פירוט הולם על רמת האיכסון והמרחק מיעד הטיסה.

3. התקנות קובעות, כי על מבצעי סדרת טיסות שכר להפקיד במת"א סכומי ערבות להבטחת קיום הטיסות (לסדרה לאירופה – סכום מירבי של \$125,000).

בשנת 1983 הציעו חברות שכר לציבור, תכניות מינוי שכללו מחיר לשוב, המקנה טיסה לייעדים רבים. שובר זה ניתן ללא קביעה מראש של הייעד ותאריך הטיסה, ואיפשר החזרת הכסף, אם לא נוצל השובר בתקופה הנקובה. בעת פרסום מבצע המינויים על ידי חברות השכר אישד האגף את התעריפים לרכישת שוברי המינוי, אולם כיוון ששובר המינוי לא כלל יעד טיסה ותאריך טיסה, לא התייחס האגף אל שובר זה כאל כרטיס טיסה. במקרה זה לא היה האגף מוסמך לדרוש מהחברה, למקרה של פשיטת רגל, ערבות להבטחת הטיסה. מת"א גם לא הביא לידיעת הציבור, כדי להגן על טובתו, עם אישור מחירי השובר במבצעי המינויים, את העובדה שלגבי דידו, דין שובר מינוי מסוג זה אינו כדין כרטיס טיסה. דבר זה נדע לרוכשים רק בנובמבר 1984, סמוך להפסקת פעילותה של חברת תעופה שעסקה בטיסות שכר. באותו מועד נדעה גם העובדה שאין למת"א ערבות לביצוע הטיסות.

בנובמבר 1984 הוגש לשר התחבורה דו"ח על מצבה של חברת התעופה האמורה שחדלה לפעול, על ידי יועץ מיוחד שמינה השר. בדו"ח נקבע כי יש לבחון את התקנות בנושא הערבויות במגמה להבטיח באופן מלא את כספם של רוכשי כרטיסים. עוד נקבע בדו"ח כי תקרת הערבות שנקבעה, לא תספיק לכיסוי הוצאות הטיסה של מארגני טיסות שכר, אשר מכרו סדרות רבות של טיסות כאלה.

— באותו דו"ח קבע היועץ כי בעת הוצאת רישיון המפעיל לחברת התעופה האמורה, היא התחייבה להשקיע הון עצמי בסכום של לפחות 1.1 מיליון דולר. למעשה, קיבלה החברה היתר לטוס

כלא להשקיע כמעט הון עצמי. רק לאחר מספר חודשי הפעלה השקיעו משקיעים זרים בחברה חצי מיליון דולר, ומסכום זה משכו כעבור זמן \$150,000, כך שנותרה השקעה של \$350,000 במקום 1.1 מיליון דולר כנדרש. חרף זאת לא שלל מת"א בשעתו מהחברה את רישיון המפעיל.

בתשובתו מאוקטובר 1985 הודיע מת"א כי המלצות היועץ התקבלו על דעת ועדת מומחים פנימית של המשרד, שאושרו לאחרונה על ידי השר ויבואו לידי יישום.

4. הפיקוח והאכיפה של התקנות הנוגעות לטיסות שכר נעשים בעיקר על ידי עובד האגף בתפקיד מפקח טיסות שכר. האגף מסתייע גם בעובדים אחרים לביצוע הפיקוח. לקראת שנת הכספים 1985 פעל האגף להקמת מאגר של עובדים.

— מתברר, שמת"א לא קבע תדירות ושיטות לביצוע הפיקוח על טיסות השכר כדי לוודא אם מקיימים את ההוראות והתקנות השונות החלות על טיסות אלו. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה על משימות הפיקוח שנערכו בשנת 1984 העלתה כי במשך כל השנה בוצע פיקוח על 96 טיסות שכר בלבד. הפיקוח בוצע ב-45 ימי פיקוח, דהיינו בממוצע נבדקו 8 טיסות שכר לחודש והושקעו כ-3 ימי פיקוח לחודש בלבד. עוד הועלה, שהפיקוח לא בוצע בצורה שיטתית, והתרכזו בימים מועטים במשך החודש. זאת ועוד, כל פיקוח לא בוצע במשך שלושה חודשים, ביניהם חודש יולי שהוא אחד מחודשי השיא מבחינת היקף הטיסות (עניין הפיקוח הרופף על טיסות השכר הועלה כבר בדו"ח שנתי 32, עמ' 535).

עיון בדו"חות הפיקוח מצביע על כך, שרוב הצעדים שננקטו נגד חברות תעופה או מארגני טיסות שכר היו בעקבות פעולות הפיקוח שבוצעו בארץ, ואילו פעולות הפיקוח שבוצעו בחו"ל לא הביאו בדרך כלל לנקיטת צעדים כל שהם. מכאן שמתעורר ספק, אם יש הצדקה להוצאה על פיקוח בחו"ל, ואם אין זה עדיף להגביר את הפיקוח בטיסות יוצאות ונכנסות בארץ.

5. האגף עוסק באיסוף מידע על תנועת הנוסעים בדרך האוויר לישראל וממנה. הדבר נדרש גם מההתחייבויות הבינלאומיות להעברת דיווח לארגון התעופה הבינלאומי. הנתונים מתקבלים במת"א ממרכז התיאום שבנתיב"ג ומחברות התעופה, ועיבוד הנתונים מבוצע זה כשנתיים באמצעות מחשב של חברת אל-על, המפיק ריכוז נתונים שנתי. בשל הסכת עיבוד הנתונים למחשב, הופסק ריכוז סטטיסטי חודשי שהיה מקובל במשך שנים רבות.

הרשות אף היא מרכזת נתונים סטטיסטיים על נוסעים ויוצאים, אולם אלו אינם מועברים לשימוש מת"א. יתירה מזו, הטופס שתוכנן על ידי הרשות, כולל עמדה שכותרתה "עבור משרד התחבורה", ובו פירוט של הנוסעים על פי יעדי טיסתם או מוצא הטיסה. אולם נתונים אלה אינם מועברים באופן סדיר למת"א. עקב כך נמנעת האפשרות של עריכת ריכוז סטטיסטי, שיסווג את הנוסעים העוברים בשדה התעופה על פי יעד ומוצא. גורם נוסף האוסף נתונים על תנועת הנוסעים, הוא משרד הפנים, המכחין לעניין זה בין תיירים לבין ישראלים. מידע זה אף הוא אינו מועבר למת"א.

— ריבוי הגורמים האוספים ללא תיאום ביניהם, נתונים סטטיסטיים על היוצאים והנכנסים לארץ, מגריל בלא צורך את ההוצאה על פעולה זו. לדעת הביקורת מן הראוי, שייקבע מי הגורם המתאים ביותר שיאסוף ויעבד את הנתונים ויפיצם לפי הצורך בין המעוניינים.



1. מינהל התעופה האזרחית (מת"א) הוא הזרוע הממלכתית שבדירו מרוכזות סמכויות בנושאי רישוי, פיקוח וקביעת נורמות בנוגע לעובדי טיס, כלי טיס וחברות תעופה ישראליות.

הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים בכל תחומי הפעילות של מת"א:

עדיין לא ננקטו כל הצעדים הדרושים בתחום שיפור בטיחות הטיסה הרגילה והחקלאית, ולא הוסדרו היחסים עם שלטונות הצבא בדבר בדיקה וחקירה בקשר לאירועים בהם מעורבים כלי טיס צבאיים ואזרחיים; בתקופה מיוני 1984 עד פברואר 1985 לא פעלה במת"א מחלקת בטיחות הטיסה; הפיקוח המבצעי של מת"א על חברות התעופה הישראליות, על פעולות האחזקה שלהן ועל החברות המפעילות טיסות שכר היה מועט; לא הושג תיאום מלא עם רשות שדות התעופה בעניין הסמכת עזרי ניווט ואישור פרסומים תעופתיים; בין הצדדים לא הייתה העברה שיטתית של מידע על תכניות בנייה בקרבת שדות התעופה האזרחיים במדינה; המכנה הארגוני של מת"א לא הותאם לשינויים, שחלו במשימותיו עם הקמת רשות שדות התעופה; חקיקת הנושנה שפורסמה התבססה על חוק הטיס משנת 1927, שהוא מיושן ודרושים בו שינויים.

כמה מן הנושאים, שהעסיקו את הביקורת הנוכחית, כבר נדונו בביקורת הקודמת. נתברר שבמרבית אותם נושאים לא חלו שיפורים כדרוש ויש שהמצב אף הוחמר. מן הראוי אפוא, שמשדר התחבורה ומת"א יפעלו בהקדם לתיקון הליקויים, ובמיוחד כאלו הפוגעים בבטיחות הטיסה.

הרשות לחינוך והכשרה ימיים

ריכוז ממצאים

הרשות לחינוך והכשרה ימיים לא נהגה להציג בדיווח הכספי שלה מידע מפורט על התקבולים מהשותפים ברשות, שממנו ניתן היה ללמוד, אם עמדו בהתחייבויותיהם כלפיה.

במשך שנת הכספים 1984 היו פיגורים בהעברת הכספים מהשותפים לרשות. בשל הפיגור היו התקבולים ממשרדי הממשלה נמוכים, במושגים ריאליים, מהמתוכנן.

הרשות לא קיבלה תמורה נאותה לסכומים, ששילמה עבור עבודת הביקורת הפנימית – לא מבחינת העבודה כשלעצמה ולא מבחינת תחומי הפעילות שהקיפה.

במספר מקרים נרכשו חומרים וציוד וכן נתקבלו שירותים בסכומים, העולים על התקורות שנקבעו בנהלי הרשות, בלא שנוערך מכרז או בלא שנתקבל אישור מנכ"ל הרשות.

הרשות לא ערכה בדיקה ורישום של כל הרכוש הנמצא באנייה "דדו", שהועברה לידיה מחברת ספנות לצורכי הכשרה.

לא נקבעו סדרי בקרה נאותים בעניין ההוצאה לאור והמכירה של חוברות לימוד במכון להכשרה ימית.



1. על פי הסכם שנחתם באוקטובר 1971 בין ממשלת ישראל, המיוצגת על ידי משרד התחבורה לבין שמונה חברות ספנות, הוקמה הרשות לחינוך והכשרה ימיים (להלן – הרשות). הרשות אוגדה כחברת מניות פרטית שבעלי מניותיה הן המדינה והחברות השותפות בה בחלקים שווים, כשבידי הממשלה מניות הכרעה. מועצת המנהלים של הרשות מונה 11 חברים – ששה מהם נציגי ממשלה – בעיקר ממשרדי התחבורה, העבודה והרווחה והחינוך והתרבות – והיתר נציגי חברות הספנות השותפות. הרשות הוקמה כדי לענות על בעיית המחסור בכוח אדם ימי ברמה נאותה, ששרר באותה עת, וכדי להחליף ימאים זרים, שחלקם בצוותי האוניות בצי הסוחר היה גדול, בימאים ישראלים. התקנות שהותקנו בעניין זה על ידי שר התחבורה, על פי חוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973 (להלן – החוק), המסדיר את העסקת הימאים בצי הישראלי, דורשות ותק ימי והתמחות או עמידה

עדיין לא ננקטו כל הצעדים הדרושים בתחום שיפור בטיחות הטיסה הרגילה והחקלאית, ולא הוסדרו היחסים עם שלטונות הצבא בדבר בדיקה וחקירה בקשר לאירועים בהם מעורבים כלי טיס צבאיים ואזרחיים; בתקופה מיוני 1984 עד פברואר 1985 לא פעלה במת"א מחלקת בטיחות הטיסה; הפיקוח המבצעי של מת"א על חברות התעופה הישראליות, על פעולות האחזקה שלהן ועל החברות המפעילות טיסות שכר היה מועט; לא הושג תיאום מלא עם רשות שדות התעופה בעניין הסמכת עזרי ניווט ואישור פרסומים תעופתיים; בין הצדדים לא הייתה העברה שיטתית של מידע על תכניות בנייה בקרבת שדות התעופה האזרחיים במדינה; המכנה הארגוני של מת"א לא הותאם לשינויים, שחלו במשימותיו עם הקמת רשות שדות התעופה; חקיקת הנושנה שפורסמה התבססה על חוק הטיס משנת 1927, שהוא מיושן ודרושים בו שינויים.

כמה מן הנושאים, שהעסיקו את הביקורת הנוכחית, כבר נדונו בביקורת הקודמת. נתברר שבמרבית אותם נושאים לא חלו שיפורים כדרוש ויש שהמצב אף הוחמר. מן הראוי אפוא, שמשרד התחבורה ומת"א יפעלו בהקדם לתיקון הליקויים, ובמיוחד כאלו הפוגעים בבטיחות הטיסה.

הרשות לחינוך והכשרה ימיים

ריכוז ממצאים

הרשות לחינוך והכשרה ימיים לא נהגה להציג בדיווח הכספי שלה מידע מפורט על התקבולים מהשותפים ברשות, שממנו ניתן היה ללמוד, אם עמדו בהתחייבויותיהם כלפיה.

במשך שנת הכספים 1984 היו פיגורים בהעברת הכספים מהשותפים לרשות. בשל הפיגור היו התקבולים ממשרדי הממשלה נמוכים, במושגים ריאליים, מהמתוכנן.

הרשות לא קיבלה תמורה נאותה לסכומים, ששילמה עבור עבודת הביקורת הפנימית – לא מבחינת העבודה כשלעצמה ולא מבחינת תחומי הפעילות שהקיפה.

במספר מקרים נרכשו חומרים וציוד וכן נתקבלו שירותים בסכומים, העולים על התקורות שנקבעו בנהלי הרשות, בלא שנוערך מכרז או בלא שנתקבל אישור מנכ"ל הרשות.

הרשות לא ערכה בדיקה ורישום של כל הרכוש הנמצא באנייה "דדו", שהועברה לידיה מחברת ספנות לצורכי הכשרה.

לא נקבעו סדרי בקרה נאותים בעניין ההוצאה לאור והמכירה של חוברות לימוד במכון להכשרה ימית.



1. על פי הסכם שנחתם באוקטובר 1971 בין ממשלת ישראל, המיוצגת על ידי משרד התחבורה לבין שמונה חברות ספנות, הוקמה הרשות לחינוך והכשרה ימיים (להלן – הרשות). הרשות אוגדה כחברת מניות פרטית שבעלי מניותיה הן המדינה והחברות השותפות בה בחלקים שווים, כשבידי הממשלה מניות הכרעה. מועצת המנהלים של הרשות מונה 11 חברים – ששה מהם נציגי ממשלה – בעיקר ממשרדי התחבורה, העבודה והרווחה והחינוך והתרבות – והיתר נציגי חברות הספנות השותפות. הרשות הוקמה כדי לענות על בעיית המחסור בכוח אדם ימי ברמה נאותה, ששרר באותה עת, וכדי להחליף ימאים זרים, שחלקם בצוותי האוניות בצי הסוחר היה גדול, בימאים ישראלים. התקנות שהותקנו בעניין זה על ידי שר התחבורה, על פי חוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973 (להלן – החוק), המסדיר את העסקת הימאים בצי הישראלי, דורשות ותק ימי והתמחות או עמידה

בבחינות. תפקידה העיקרי של הרשות הוא לגייס ולהכשיר או להשלים את הכשרתם של ימאים ולהכניס להסמכה⁽¹⁾ לקראת התחלת עבודתם או קידוםם בדרגה, כנדרש בחוק. החוק והתקנות שהותקנו על פיו קובעים, שבאוניות ישראליות יש להעסיק אנשי צוות ישראלים, אולם במקרים של מחסור בהם ניתן להעסיק ימאים זרים, בהגבלות לגבי מספרם ותפקידיהם כאנייה, או על פי היתר מיוחד מאת המפקח על הימאים, שבמינהל הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן – המינהל). מדיניות המינהל היא להגביל את העסקת הימאים הזרים, ובכך עליו להתמודד עם חברות הספנות המעוניינות להעסיקם, מאחר שהעסקתם זולה יותר מהעסקת ימאים ישראלים.

הרשות המאוגדת כאמור לעיל, מקיימת מכון להכשרה ימית בעכו (להלן – המכון), ויחידת הכשרה כאנייה "דדו", העוגנת באופן קבוע בנמל הקישון בחיפה והמשמשת להכשרת ימאים בנושאים שונים. הרשות גם מארגנת ומממנת הפלגת צוערים באוניות צי הסוחר לצורך רכישת הנסיון הימי הדרוש לפי תנאי ההסמכה לקציני ים. עד סוף שנת הכספים 1984 העסיקה הרשות 35 עובדים, ומספר מרצים שהועסקו לפי שכר לשעת עבודה; לאחר מועד זה צימצמה הרשות את מספר עובדיה ל-27. הרשות קיימה משרד בחיפה להנהלה ולעובדים שעסקו בגיוס ופיקוח על הצוערים. המשרד נסגר במאי 1985, חלק מעובדיו פוטרו והאחרים הועברו למכון בעכו ולמשרדי המינהל בחיפה.

תקציב הרשות לשנת הכספים 1984 היה בעת הכנתו בסך 165 מיליון שקל (כ-860,000\$), והביצוע באותה שנה הסתכם בסכום השווה, לפי חישוב הביקורת, ל-825,000\$; לשנת הכספים 1985 נקבע תקציב (לא סופי) בסך כ-716 מיליון שקל (כ-700,000\$).

2. בחודשים פברואר – מאי 1985 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת ברשות, שהתייחסה לפעולותיה בשנות הכספים 1982 – 1984. ביקורת קודמת על הרשות נערכה בשנת 1977 (ראה דו"ח שנתי 28, עמוד 596).

מערך ההכשרה הימית ופעולות הרשות

1. בארץ קיימים בתי ספר ימיים של משרד החינוך והתרבות המכשירים את בוגריהם לשירות בצי הסוחר כקציני ים (ביה"ס לקציני ים בעכו, ביה"ס "מבואות ים" בממורת, ביה"ס ע"ש רוגוזין באשדוד). כדי לקבל הסמכה כקציני ים, על בוגרי בתי ספר אלה לצבור זמן הפלגה בתור צוערים במסגרת הרשות, ולעמוד בבחינות הנערכות על ידי המינהל. לחלק מבוגרי בתי ספר אלה ניתנת אפשרות להפליג כצוערים לפני השירות הצבאי, ואם הם עומדים בבחינות ובתנאים נוספים, גם לקבל הסמכה. בוגרי בתי ספר ימיים שלא נתקבלו כצוערים לפני השירות הצבאי, וכן צעירים בעלי השכלה כללית מספקת ללא הכשרה ימית, יכולים להתקבל לרשות כצוערים ללימוד בקורסים במכון (משך הקורס חצי שנה) ולהפליג בים להשלמת הוותק הימי הדרוש. הרשות מקבלת כצוערים מועמדים בתיאום עם חברות הספנות, שבהן הם אמורים לקבל נסיון ימי ולשרת בעתיד כקצינים, לאחר שעברו ברשות בדיקות פסיכולוגיות ומבחני מיון.

הרשות מפקחת על מהלך הפלגותיהם של הצוערים, כדי להבטיח שהם יצברו את הנסיון והידע הדרושים למילוי תפקיד של קצין ים. כל צוער נדרש למלא בתקופת ההפלגה יומן, שבו עליו לפרט את הפעולות שביצע. פיקוד האנייה בה מפליג הצוער מגיש לרשות חוות דעת על מהלך ההתמחות של הצוער, הסתגלותו ועמידתו בדרישות המשמעת.

2. המכון להכשרה ימית בעכו מקיים קורסים להכנה לבחינות הסמכה של צוערים לדרגת קצונה התחלתית ושל קציני ים המשרתים בצי הסוחר, לקידוםם בדרגה. עד להקמת הרשות פעל המכון כיחידה עצמאית של המינהל; על פי ההסכם להקמת הרשות בין הממשלה וחברות הספנות (ראה להלן) הועמד המכון לשימוש הרשות, והוא מקיים קורסים במקצועות הסיפון והמכונאות. קורסים במקצועות החשמל והרדיו, שקויימו בעבר, הופסקו בגלל העדר דרישה למקצועות אלה. במכון הועסקו במועד עריכת הביקורת 8 מרצים קבועים ועוד מספר מרצים חיצוניים המועסקים לפי שכר

(1) בעניין הסמכת ימאים ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 510.

לשעת עבודה. חלקם של המרצים החיצוניים בהוראה (לפי מספר שעות שניתנו בקורסים) הוא כ-20%. בתחילת 1985 למדו במכון 40 צוערים במקצוע הסיפון ו-17 במקצוע המכונאות.

הלימודים במכון אינם תנאי הכרחי לקבלת הסמכה, אולם למעשה, ברוב המקרים, אין רמתם המקצועית של בוגרי בתי ספר ימיים מספקת כדי לעמוד בבחינות ההסמכה הנערכות על ידי המינהל, מבלי שיעברו קודם לכן קורס במכון.

3. ביחידת ההכשרה באנייה "דרור" מקיימת הרשות קורסים מקצועיים לדרגות הסמכה ברמה של "מלח כשיר" ו"עובד מנוע" לדרגונים, קורסי יסוד לימאים המצטרפים לצי הראשונה (גם צוערים) בנושאי בטיחות, עזרה ראשונה, כיבוי אש, הסתגלות לתנאים באנייה ועוריש חשיבות מיוחדת לאימון ימאים בכיבוי אש, בגלל הקשיים המיוחדים הברוכים כעבודות הכיבוי, והסכנה הרבה לחיי אדם ורכוש כדליקה באנייה. לאחרונה הוקמו באנייה תאים מיוחדים, שבהם ניתן לבצע אימונים בתנאים הקרובים למציאות, ולשם כך נרכש ציוד כיבוי אש מתאים.

הביקורת עמדה על כך, שמן הראוי שיקוימו גם קורסים לניהול צוותים לכיבוי אש, שבהם יוכשרו הקצינים. בתשובתה מיולי 1985 הודיעה הרשות כי היא מתכננת קורסים כאלה.

4. מזה כחמש שנים חלה האטה בספנות העולמית, דבר שהביא לצמצום במספר האניות והמועסקים בהן, ולירידה ברווחיות ההובלה הימית: משבר זה גרם להאטה גם בספנות הישראלית. להלן נתונים בדבר מספר כלי השיט והתפלגות התפקידים באניות של חברות הספנות הישראליות בשנים 1979 - 1985 (לתחילת כל שנה), שנערכו על פי נתוני המינהל:

השנה	מספר כלי שיט בשליטה ישראלית	ימאים (כולל קצינים)			קצינים		
		ס"ה	מאויש ע"י זרים		ס"ה	מאויש ע"י זרים	
			מספר	%		מספר	%
1979	78	2,478	566	23	849	241	28
1980	73	2,006	325	16	724	166	23
1981	78	2,237	584	26	813	273	34
1982	74	2,124	448	21	773	237	31
1983	69	1,935	350	18	713	176	25
1984	66	1,817	396	22	676	165	24
1985	65	1,606	266	17	613	112	18

הנתונים דלעיל מצביעים על ירידה של 35% במספר תפקידי הימאים ושל 28% במספר תפקידי הקצינים: הידידה במספר הימאים הזרים הייתה גדולה יותר (ב-53%). בטבלה הובאו נתונים על מספר התפקידים באניות, כאשר לאיוש כל תפקיד נחוצים כ-1.6 ימאים, זאת מאחר וימאים נמצאים בהפלגה רק חלק מזמן עבודתם.

הצמצום בענף הספנות השפיע גם על היקף הפעילות של הרשות. בעמוד הבא נתונים שלוקטו מדיווחי הרשות, לשנות הכספים 1982 - 1985.

5. הירידה בביקוש לכוח אדם ימי והרעת הסיכויים למצוא תעסוקה בחברות הספנות הקטינו את מספר המבקשים להתקבל כצוערים. עד לשנת הכספים 1983 הושם ברשות דגש על פרסום והסברה במטרה לגייס מועמדים מתאימים לצוערות. החל משנת הכספים 1984 צימצמה הרשות את פעולות הפרסום וההסברה. מספר המגויסים באותה שנה ירד לכדי שליש ממספר המגויסים בשנת 1982, ומספר חודשי ההכשרה ירד לכדי מחצית. בשנת הכספים 1985 הופסקו פעולות ההסברה ועידוד גיוס הצוערים. לשנת הכספים 1985 תיכננה הנהלת הרשות גיוס צוערים בהיקף שהיה בשנה הקודמת, אולם מספר זה - 50 צוערים - לא אושר על ידי מועצת המנהלים של הרשות וצפוי גיוס של כ-20 צוערים בלבד. עד מועד סיכום הביקורת, סוף אוקטובר 1985, לא הוחל בגיוס.

1982		1983		1984		1985		
ביצוע	תכנית	ביצוע	תכנית	ביצוע	תכנית	ביצוע	תכנית	
828	—	1,200	—	117	—	—	—	מועמדים שפנו לרשות לשם גיוס
157	170	79	150	44	104	—	50	צוערים שגוייסו
1,220	1,580	805	1,220	680	853	—	350	חודשי הכשרה (ביבשה ובים) של צוערים
625	—	1,025	—	811	—	—	—	הכשרת מועמדים בקורסים ב"דדו"
102	—	85	—	47	—	21	—	מספר צוערים בהפלגה כ-1 בינואר כל שנה

הירידה בביקוש לכוח אדם ימי היא מצד אחד תוצאה של ירידה במספר כלי השיט בבעלות חברות ישראליות, ומצד שני של הפעלה יעילה יותר של כוח האדם עקב הקשיים הכלכליים של חברות הספנות והצורך לחסוך בהוצאות. בצי הסוחר הישראלי קיימות רזרבות של כוח אדם, המאפשרות לצמצם את היקף ההכשרה הימית: צוותי הימאים באניות הצי הישראלי גדולים בממוצע כ-30% מהצוותים בציים בארצות אירופה; הימאים מבלים בהפלגה כ-50% מזמן עבודתם; קיימת נשירה של כוח אדם ימי בשיעור ממוצע של 10% לשנה.

6. המינהל עוסק בחיזוי הביקוש לקצינים בצי הסוחר הישראלי ונותן לרשות הנחיות בעניין זה לצורך תכנון ההכשרה הימית. במאי 1984 הוכן במינהל חישוב של המספר הדרוש של מוסמכים לקציני ים זוטרים בשנות הכספים 1984 - 1986. הנתונים תואמו עם חברת הספנות העיקרית (חב' צים). הנתונים שנתקבלו בחישובים הם כלהלן:

ל-3 שנים	בממוצע לשנה	
369	123	לפי תקני כוח האדם הקיימים באניות
114	38	בהנחה שהתקנים יצומצמו
		בהנחה שבנוסף לצמצום התקנים יקטן שיעור הקצינים הזרים ב-6% עקב החלפתם בישראלים
246	82	

לפי נתוני המינהל הוסמכו בשנת הכספים 1984 61 קציני ים זוטרים, לעומת 88 בשנה הקודמת. מנסיון העבר ידוע, שכ-35% מהמגויסים נושרים במהלך ההכשרה ואינם מגיעים להסמכה. בהתחשב במספר הצוערים שגוייסו בשנת 1984 (44) ומספרם הצפוי בשנת 1985 (כ-20), נראה שמספר הקצינים הזוטרים שיוסמכו בשנתיים הקרובות יהיה נמוך מהדרוש לפי התחזית. בפברואר 1985 הוכנה במינהל תחזית ביקוש והיצע לכוח אדם ימי לשנים 1985 - 1995. התחזית מבוססת על הנחות, שמספר כלי השייט בצי הסוחר הישראלי לא ישתנה, ושצמצום תפקידי הקצונה באניות יהיה על חשבון הקצינים הזרים, מבלי להשפיע על התוספת הדרושה של קצינים זוטרים. לפי התחזית נע המספר הדרוש בין שמונה קצינים לשנה (כשיעור הנשירה הוא 1% לשנה וזמן ההפלגה - 60% מימי השנה), לבין 125 לשנה (כשיעור הנשירה הוא 10% וזמן ההפלגה - 50% מימי השנה).

התחזית מציעה, איפוא, מגוון רחב מאוד של אפשרויות ולכן אין היא יכולה לשמש כבסיס לתכנון ההכשרה ימית. לדעת הביקורת, מן הראוי להכין תחזית הקובעת את מספר קציני הים הדרושים לפי הציפיות לשינויים בצי הסוחר והנחות סבירות בעניין תנאי השירות של הקצינים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מילוי 1985, הסביר המינהל, כי אין נתונים בדוקים באשר להתפתחויות הצפויות בצי הסוחר הישראלי. עם זאת אין לדעת הביקורת, לוותר על תכנון ההכשרה הימית למספר שנים, על בסיס הנחות בעניין התפתחות ענף הספנות והתפלגות הימאים לפי גיל ומועד פרישה מהמקצוע.

7. על פי החוק הוקמה מועצה להסמכת ימאים שתפקידיה העיקריים ליעץ לשר בקביעת תנאי הכשירות הכללית והמקצועית לשירות בים ועל היקף ורמת הידיעות הנדרשות בבחינות להסמכת ימאים, ולקבוע את סדרי עריכת הבחינות ולפקח עליהן. המועצה מתמנית על ידי שר התחבורה והיא מורכבת מעובדי מדינה ונציגי הימאים, בעלי כלי השיט ואחרים.

בשנת 1978 עוצבה על ידי ארגון ימי בינלאומי בלונדון אמנה בינלאומית להכשרה והסמכה של יורדי ים. מטרת האמנה לקבוע אמות מידה להסמכת ימאים ולהבטיח רמה מקצועית נאותה, בעיקר בארצות מתפתחות. לפי האמנה תהיה הדרגה ההתחלתית לקצין ים גבוהה יותר מזו שנקבעה כיום. הפעלת האמנה בישראל תגרום להארכת תקופת הכשרתו של הצוער כקצין ים ותגדיל את היקף הפעולות וההוצאות של הרשות. הוצאות חברות הספנות להכשרה יקטנו מאחר שקציני הים יקבלו את הכשרתם לדרגה גבוהה יותר במעמד של צוערים, על חשבון הרשות, ולא כשכירי חברות הספנות. האמנה הופעלה באפריל 1983 והמועצה להסמכת ימאים דנה בה בסוף 1984 והמליצה לאמץ אותה. החלטת הממשלה להצטרף לאמנה התקבלה בדצמבר 1985.

מימון והוצאות הרשות

1. בהסכם להקמת הרשות נקבע, כי תקציב הרשות ימומן על ידי הממשלה וחברות הספנות בחלקים שווים; חלקה של כל חברת ספנות במימון יחושב לפי מספר הימאים, מספר האניות שלה והמעמס שלה, וכן מספר הימאים הזרים שהיא מעסיקה. אחרי שהרשות קיבלה על עצמה בסוף שנות השבעים את הכשרת הימאים הדירוגיים, שעד אז בוצעה בעיקר במוסדות משרד העבודה, הצטרף למימון הרשות גם משרד העבודה והרווחה. בשנות הכספים 1982 – 1984 מימן משרד החינוך והתרבות חלק מהוצאות ההפלגה של בוגרי בתי ספר ימיים לפני גיוסם לצה"ל.

שותפות חברות הספנות ברשות היא לפי רצונן החפשי. מאז הקמת הרשות הצטרפו אליה בנוסף לשמונה החברות שחתמו על ההסכם המקורי, שמונה חברות נוספות, והפסיקו את חברותן 11 חברות. כיום שותפות ברשות, לפי הסכמים חתומים, חמש חברות בלבד. חברות השותפות ברשות פטורות מהתשלום עבור הכשרת ימאים; חברות שאינן שותפות ברשות חייבות לכסות את עלות ההכשרה של הימאים שלהן לפי תחשיב שערכה הרשות. עם זאת מחייבת הרשות גם חברות שותפות עבור הכשרת עובדיהן בכמה קורסים, כגון ניקוי מיכליות. בהסכם נקבע, שאם חברה שותפה ברשות לא תשלם את חלקה במימון יכסו יתר החברות השותפות את החוב שנוצר בתוספת רבית.

2. בשנות הכספים 1981 – 1984 לא העבירו השותפים לרשות את מלוא ההשתתפות במימון, והיא לא הוציאה את כל הסכומים שאושרו לפי התקציב. כתוצאה מכך נשאר ברשות, לפי הרישומים בספרי החשבונות, תקציב בלתי מנוצל של כספי השותפים. בדו"חותיה הכספיים הוצג חלקם של השותפים בעודפי התקציב הבלתי מנוצלים דלעיל כאילו הוחזרו להם, אם כי בפועל הדבר לא נעשה. דבר זה עולה גם מהספרים, שבהם זוכו השותפים בעודפים אלה כנגד הקטנת חלקם בתקציב השנה השוטפת. יתרות ההתחייבויות של השותפים שלא הועברו עד סוף השנה ניגבו מהם בשנת הכספים הבאה וצורפו לתקציבה.

ואלה הסכומים שהוצגו בדו"חות הכספיים כהחזר לשותפים:

שנות הכספים	סכומים במיליוני שקלים
1981	0.4
1982	3.45
1983	2.4
1984	20.0
	הוצג בהקטנת השתתפות השותפים בתקציב.

לדעת הביקורת, אין זה ניהול ספרים נאות והצגה זו אינה מבטאת אל נכון את העברת הכספים לרשות.

באשר לעודפים שלא נוצלו בתקציבים המאושרים בשנים דלעיל בנושא ההוצאות, הבהירה הרשות כי הדבר קרה עקב שיעורי האינפלציה ופעולות (בשטח) שהיו שונים מאלה שהיו חזויים בתחילת השנים, בעת אישור התקציבים.

— הרשות לא נהגה להציג בדו"חות הכספיים (מלבד ל-31.3.82) פירוט של ההתחשבנות עם חברות הספנות ומשרדי הממשלה השותפים ברשות. ההתחייבויות של חברות הספנות, בגין ההשתתפות במימון, הוצגו מבלי לקזז מהן או לציין את ההתחייבויות הנגדיות של הרשות לחברות עבור החזקת צוערים בים. כתוצאה מכך, לא היה בדיווח הכספי מידע מפורט על התקבולים מהשותפות ברשות, שממנו ניתן היה לראות אם עמדו החברות בהתחייבויותיהן כלפי הרשות, וכן נתונים מעודכנים על החובות של חברות הספנות לרשות.

בעקבות הביקורת, נכלל בדו"ח הכספי לשנת הכספים 1984 פירוט ההתחשבנות וחובות חברות הספנות לסוף השנה, אולם לא הוצגה בו ההתחייבות הנגדית של הרשות לחברות בגין החזקת צוערים.

3. החל משנת הכספים 1984 נקבעו בשל האינפלציה, ההתחייבויות של חברות הספנות, בערכים דולריים. להלן התקבולים באותה שנה והשוואתם לתקציב, לפי ריכוז שערך משרד מבקר המדינה (באלפי דולרים):

החברות	הכנסות בתקציב	תקבולים	% מהתקציב
א	331,960	290,402	87
ב	49,450	49,450	100
ג	7,525	5,974	79
ד	14,104	10,464	74
ה	10,535	10,535	100
ו	16,426	—	—
ז	—	15,000	—
ס"ה	430,000	381,825	89
התחייבות		48,175	11

בתשובתה להערות הביקורת, הודיעה הרשות, כי החובות של חברות הספנות, שלא סולקו עד סוף שנת הכספים, שולמו ברובם בשנת הכספים 1985: עם חברה אחת (חברה ו') נקבע הסדר לסילוק החוב בתשלומים. בתשובתו מיולי 1985 הודיע המינהל כי בינואר 1984 הוכנה הצעת תיקון לחוק, לפיה יוסמכו שר התחבורה ושר העבודה והרווחה להטיל על בעלי כלי שיט היטל להכשרה והסמכה של כוח אדם ימי, שיסייע במימון פעולות הרשות. ההצעה טרם התקבלה.

חלקם של משרדי הממשלה במימון פעולות הרשות, בשנת הכספים 1984, אמור היה להיות \$430,000, אולם, בעקבות הפיגור בהעברת התשלומים לרשות, ירד ערכם, לפי חישובי הביקורת לכ-\$360,000.

לדעת הביקורת, מן הראוי לקבוע הסדר בין השותפות ברשות - משרדי הממשלה וחברות הספנות - שיאפשר לשמור על עקרון השוויון של השתתפות משרדי הממשלה וחברות הספנות במימון הרשות, כמושגים ריאליים.

4. בשנות הכספים 1982 – 1984 היו הוצאות הרשות, לפי ריכוז שנעשה על ידי הביקורת, מתוך ספרי הרשות, כלהלן:

שנת הכספים	באלפי שקלים	באלפי דולרים (מחושב לפי שער יציג שנתי ממוצע)
1982	44,128	1,439
1983	89,315	1,028
1984	359,669	525

יוצא, שבמונחים ריאליים ירדו ההוצאות בשנת 1983 בכ-29% וב-1984 בכ-20%. הירידה הייתה בעיקר על חשבון צמצום ההוצאות לצוערים, שהיקפן ירד בשנת 1984 לכדי 9% מההוצאות בשנת 1982. ההוצאות לפדסום בשנת 1984 היו רק 8% מההוצאות שהיו שנתיים קודם לכן. ההוצאות לעובדים (משכורת, הטבות סוציאליות, רכב וכו') עלו מ-46% מכלל ההוצאות בשנת 1982, ל-60% בשנת 1984: עם זאת הייתה ירידה ריאלית בסעיפים אלה בשנתיים האחרונות, בכ-26%. התשלום לצוערים (בזמן ההפלגה), נעשה בדרך של מענקים חודשיים הניתנים על ידי הרשות (בזמן ההפלגה – באמצעות חברות הספנות), כשחלק מהם הוא על חשבון חברות הספנות.

ביקורת פנימית ובקרה

1. מאז שנת 1977 מעסיקה הרשות מבקר פנימי, על בסיס שכר לשעות עבודה. כבסיס להתקשרות עם המבקר משמשת טיוטה של זכרון דברים מ-1977 בינו לבין הרשות. בטיסה נקבע שהוא יעבוד 10 שעות לחודש וידווח על עבודתו לפחות פעמיים בשנה למועצת המנהלים; שכר הטרחה שלו יהיה בסכום השווה לערך של \$12 לשעה, שהם \$1,440 לשנה.

— עם המבקר הפנימי לא נחתם הסכם בדבר תנאי עבודתו; הוא גם לא נדרש להגיש למועצת המנהלים של הרשות תכנית ביקורת שנתי. בשנת הכספים 1982 הוא לא הגיש תכנית ביקורת ואף לא דיווח על ביצוע ביקורת. עבור שנה זו הוא הגיש חשבונות על סך של 16,400 שקל. גם בשנת 1983 לא הוגשה על ידי המבקר תכנית ביקורת או דיווח על ביצוע ביקורת. ביולי 1984 הגיש המבקר חשבונות עבור 150 שעות עבודה בסכום של כ-350,000 שקל (\$1,800), בלא שצורף פירוט שעות העבודה שהושקעו. סכום זה נזקף להוצאות של שנת הכספים 1983, למרות שבשנה זו לא הוגשו דיווחים, כאמור, על ביצוע עבודה. ביוני 1984 הגיש המבקר ליו"ר המועצה שלושה דו"חות ביקורת: בדיקת רישומי נוכחות של עובדים, ללא ציון מועד הביצוע; בדיקת סדרי השמירה במכון; ספירה של תלושים למזון המכון. שתי הבדיקות האחרונות בוצעו ב-17 ליוני 1984.

— מעיון בדו"חות הביקורת שהגיש המבקר הפנימי עולה, שהרשות לא קיבלה תמורה נאותה עבור הסכומים ששולמו לו, הן מבחינת היקף העבודה והן מבחינת כיסוי תחומי הפעילות של הרשות. לדעת הביקורת מן הצורך, שמועצת הרשות תשקול מחדש את נושא הביקורת הפנימית ודרכי ביצועה.

2. ביקורת על סדרי הבקרה הפנימית ברשות העלתה את הליקויים הבאים:

— (א) אין ברשות ועדת מכרזים בעלת הרכב קבוע. כוועדה משמשים חברי ההנהלה ומועצת המנהלים, המתחלפים מדי פעם. במספר מקרים נרכשו חומרים וציוד וכן נתקבלו שירותים, ללא מכרז, כסכומים העולים על תקרות שנקבעו בנהלי הרשות (מעל 180,000 שקל), או ללא אישור מנכ"ל הרשות (ברכישה שמעל 106,000 שקל).

(ב) בשנת 1978 קיבלה הרשות ללא תמורה מחברת ספנות אחת את האנייה "דרו" המשמשת, כאמור, להכשרת ימאים. בהסכם העברת האנייה מספטמבר 1978 נקבע, כי כל הציוד והפצים הנמצאים באנייה ביום ההעברה יהפכו לרכוש הרשות.

— הרשות לא ביצעה בדיקה ורישום של הרכוש באנייה, בעת ההעברה לידיה. בשנת 1983 הטילה הנהלת הרשות על מנהל המשק במכון להכשרה ימית בעכו לנהל את הרכוש שבאנייה: הוא הכין רשימה של הרכוש שנמצא בה, אולם הרשימה לא הועברה לנהלת הרשות לצורך מעקב ופיקוח.

(ג) במכון מודפסות חוברות לימוד שחוברו על ידי מרצי המכון. החוברות נמכרו לצוערים, ולפעמים לאנשים מחוץ למכון, ובחלקן ניתנו ללא תשלום למרצים. בשנת הכספים 1984 נמכרו חוברות בסך של 2.7 מיליון שקל (כ-6,200\$).

— עובד המכון המשכפל את החוברות מעביר אותן למנהל המשק, אשר קובע את מחירו, מוכר אותן וגובה את התשלום עבורן. בעת קבלת החוברות מהמשכפל אין מנהל המשק מאשר את קבלתן ואת הכמות שקיבל, וכן אין הוא נותן קבלות למשלמים תמורת החוברות. לדעת הביקורת, אין הפעולות המתוארות לעיל עונות על סדרי בקרה נאותים: הפעולות של שמירה ומכירה של החוברות מתבצעות על ידי עובד אחד מבלי שיהיה עליו פיקוח שוטף; אין גם פיקוח נאות על הפקדת פריון המכירות בבנק.

שינוי מעמד הרשות

1. מעמד הרשות כחברת מניות, שהשותפות בה אינה חובה מצד חברות הספנות, אינו מבטיח השתתפות של כל חברות הספנות בארץ במימון ההכשרה של כוח האדם הימי שהן זקוקות לו. כדי להציע פתרונות לבעייה הוקמו על ידי משרד התחבורה שתי ועדות – באפריל 1978, ובמארס 1980. הוועדה הראשונה המליצה להעביר את הרשות לבעלות מלאה של הממשלה ולמימונה, ולחייב את חברות הספנות בתשלום מחיר ההכשרה של הימאים שלהן. הוועדה השנייה המליצה להפוך את הרשות לחברה בבעלות המדינה, להטיל את גיוס הצוערים והחזקתם באניות ובקורסים על חברות הספנות, ואת ההכשרה בקורסים וביצוע המבחנים – על הרשות. המלצות הוועדות לא בוצעו.

2. לנוכח הצמצום בביקוש לימאים והקשיים הכלכליים בענף הספנות מינה יו"ר מועצת המנהלים של הרשות בדצמבר 1984 ועדה לסיקור ולהתוויית דרכים להמשך פעילותה. הוועדה המליצה לא לשנות את מעמד הרשות כשותפות בין הממשלה לבין חברות הספנות, אך היא הציעה לחייב, על פי חוק, את כל חברות הספנות הישראליות להשתתף ברשות ולשאת במימונה. כדי לצמצם את הוצאות הרשות הומלץ: לאחד את הנהלת הרשות עם המכון בעכו; לשלב את התפקידים הניהוליים של הרשות (מנכ"ל, סמנכ"ל למינהל ומנהל המכון) לשני תפקידים בלבד; לסגור את משרדי הרשות בחיפה ולמכור את חלקה במבנה שהוחזק בדמי מפתח; לבטל שלוש משרות מינהליות; להעביר מספר עובדים שישארו בחיפה למשרדי המינהל שבחיפה. כדי לייצל את עבודת הרשות, ובעיקר של המכון, הומלץ לשפר את ניצול כוח ההוראה וציוד המעבדות על ידי צמצום שעות מרצי החוץ, הרחבת היקף ההשתלמויות לימאים, ושיתוף פעולה בין המכון לבין בית הספר לקציני ים בעכו.

משרד מבקר המדינה בחן את דרכי ביצוע המלצות הוועדה כלהלן: התברר, שמשרד הרשות בחיפה אכן נסגר; מנכ"ל הרשות עבר למכון בעכו, ואילו הסמנכ"ל והאחראי לתקציבים עברו למשרד המינהל; בעלי תפקידים אחרים שהועסקו בחיפה הפסיקו את עבודתם ברשות. חלקה של הרשות במבנה המשרד נמכר ומספר המועסקים ברשות צומצם והועמד על 27 לעומת 35 עובדים. במועד סיכום הביקורת החליטה מועצת הרשות על צמצום 14 משרות נוספות.

עוד בינואר 1977 נדונה במועצה להסמכת ימאים האפשרות להעביר את ביצוע בחינות ההסמכה מהמינהל – שבו מועסקים בעיקר לצורך זה חמישה בוחנים – לרשות עצמה. צוין באותו דיון, כי בארצות אירופה מקיימים המוסדות להכשרה ימית בעצמם את הבחינות. איחוד התפקידים ברשות נדחה באותו זמן בשל החשש שחברות הספנות השותפות ברשות, שהיו מעוניינות לזרז את ההסמכה, ינסו להשפיע על תוצאות הבחינות. מן הראוי היה, לדעת הביקורת, לבחון מחדש אפשרות זו וזאת משום שאין כיום עניין לחברות הספנות לזרז את ההסמכה, כשים לב לירידה הניכרת שחלה במספר הנבחנים. בתשובתו מיולי 1985 הודיע המינהל כי עניין בחינות ההסמכה ייבחן מחדש.

3. במאי 1985 בדק צוות, שמונה על ידי מנכ"ל משרד התחבורה, את נושא מעמד הרשות והגיש לו את מסקנותיו. הצוות תמך בהמלצות הוועדה של הרשות, אך הצביע על כך, שאיחוד הנהלת הרשות והמכון כפי שבוצע אינו מלא. הצוות הצביע גם על הצורך בכדיקה מחודשת של האפשרות לממש את ההצעות של שתי הוועדות, שמינה משרד התחבורה, נוכח התנאים שנוצרו כעת.

4. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שנוכח ההתפתחויות בספנות העולם וכצי הישראלי, יש מקום לבחון מחדש את הנושא של מבנה הרשות, תקציבה ומקורות מימונה. כתשובתו מיולי 1985 הודיע משרד התחבורה, כי יפעל בהתאם להמלצת הביקורת.



הרשות לחינוך והכשרה ימיים היא מסגרת ללימוד מקצועות ימיים לקראת הסמכה בדרגות ימאים שונות, בעיקר דרגות קצונה, לקיום התמחות של צוערים באניות צי הסוחר ולהשתלמות ימאים לצורך העלאת רמתם המקצועית.

זה כחמש שנים חלה האטה בספנות העולמית, ככלל זה הישראלית, וירר הביקוש לכוח אדם ימי כארץ. כתוצאה מכך חל צמצום בהיקף של פעילות הרשות ושל האמצעים הכספיים, שהועמדו לרשותה על ידי השותפים בה – משרד התחבורה וחברות ספנות. עקב כך נקטו השותפים ברשות והנהלתה צעדים לייעולה וארגונה מחדש. כקשר לכך יש, לדעת הביקורת, מקום לבחון ולסכם מחדש את הנושא בכללו: הרשות, תפקידיה, תקציבה, ומקורות מימונה.

קביעת אגרות וגבייתן

ריכוז ממצאים

תעריפי האגרות, שקובע משרד התחבורה, מתעדכנים במועדים שונים במשך השנה, דבר שיש בו כדי לגרום סרבול וטעויות.

עדכון תעריפי אגרות, שנעשה אחת לשישה חודשים, גרם הפסדים לאוצר המדינה. עדכון חודשי של אגרות רישוי רכב היה מגדיל את הכנסות המדינה ב-17 מיליון דולר בשנה, ועדכון רבעוני – ב-10 מיליון דולר.

האגרות השונות, שהמשרד גובה, לא עברו ניתוח, בדיקה ובחינה זה שנים.

משרד התחבורה אינו נוקט פעולות נגד מושכי שיקים שחזרו, אינו מתלה את רשיונם ואינו תובע אותם לדין.



1. משרד התחבורה גובה אגרות שונות, שחלקן נועדו לממן את פעולותיו השוטפות והכספים הנגבים מועברים לתקציבו – לזכות הסעיף, שאותו נועדה האגרה לממן (הוצאה מותנית בהכנסה). סוג אחר של אגרות מהווה הכנסה לאוצר והמשרד משמש במקרה זה כגובה בעבור המדינה.

2. בחודשים יולי – אוגוסט 1985, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על גביית אגרות. הביקורת נערכה באגף הכספים והחשבונות של משרד התחבורה: להלן עיקר הממצאים. בנושא אגרות רכב

3. במאי 1985 בדק צוות, שמונה על ידי מנכ"ל משרד התחבורה, את נושא מעמד הרשות והגיש לו את מסקנותיו. הצוות תמך בהמלצות הוועדה של הרשות, אך הצביע על כך, שאיחוד הנהלת הרשות והמכון כפי שבוצע אינו מלא. הצוות הצביע גם על הצורך בכדיקה מחודשת של האפשרות לממש את ההצעות של שתי הוועדות, שמינה משרד התחבורה, נוכח התנאים שנוצרו כעת.

4. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שנוכח ההתפתחויות בספנות העולם וכצי הישראלי, יש מקום לבחון מחדש את הנושא של מבנה הרשות, תקציבה ומקורות מימונה. כתשובתו מיולי 1985 הודיע משרד התחבורה, כי יפעל בהתאם להמלצת הביקורת.



הרשות לחינוך והכשרה ימיים היא מסגרת ללימוד מקצועות ימיים לקראת הסמכה בדרגות ימאים שונות, בעיקר דרגות קצונה, לקיום התמחות של צוערים באניות צי הסוחר ולהשתלמות ימאים לצורך העלאת רמתם המקצועית.

זה כחמש שנים חלה האטה בספנות העולמית, ככלל זה הישראלית, וירר הביקוש לכוח אדם ימי כארץ. כתוצאה מכך חל צמצום בהיקף של פעילות הרשות ושל האמצעים הכספיים, שהועמדו לרשותה על ידי השותפים בה – משרד התחבורה וחברות ספנות. עקב כך נקטו השותפים ברשות והנהלתה צעדים לייעולה וארגונה מחדש. כקשר לכך יש, לדעת הביקורת, מקום לבחון ולסכם מחדש את הנושא בכללו: הרשות, תפקידיה, תקציבה, ומקורות מימונה.

קביעת אגרות וגבייתן

ריכוז ממצאים

תעריפי האגרות, שקובע משרד התחבורה, מתעדכנים במועדים שונים במשך השנה, דבר שיש בו כדי לגרום סרבול וטעויות.

עדכון תעריפי אגרות, שנעשה אחת לשישה חודשים, גרם הפסדים לאוצר המדינה. עדכון חודשי של אגרות רישוי רכב היה מגדיל את הכנסות המדינה ב-17 מיליון דולר בשנה, ועדכון רבעוני – ב-10 מיליון דולר.

האגרות השונות, שהמשרד גובה, לא עברו ניתוח, בדיקה ובחינה זה שנים.

משרד התחבורה אינו נוקט פעולות נגד מושכי שיקים שחזרו, אינו מתלה את רשיונם ואינו תובע אותם לדין.



1. משרד התחבורה גובה אגרות שונות, שחלקן נועדו לממן את פעולותיו השוטפות והכספים הנגבים מועברים לתקציבו – לזכות הסעיף, שאותו נועדה האגרה לממן (הוצאה מותנית בהכנסה). סוג אחר של אגרות מהווה הכנסה לאוצר והמשרד משמש במקרה זה כגובה בעבור המדינה.

2. בחודשים יולי – אוגוסט 1985, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על גביית אגרות. הביקורת נערכה באגף הכספים והחשבונות של משרד התחבורה: להלן עיקר הממצאים. בנושא אגרות רכב

ראה גם דו"ח שנתי 29, בפרק "רישום ורישוי של רכב מנועי" (עמ' 530 - 531); בפרק הדן ב"מינהל התעופה האזרחית", נבדקו גם תקבולי המינהל מאגרות (עמ' 507 - 508). בסוף 1982 והתחלת 1983, ערך משרד מבקר המדינה בדיקה אופקית בנושא "גבייה באמצעות בנקים מסחריים" (דו"ח שנתי 33, עמ' 697).

סוגי האגרות והיקף הגבייה

1. גביית חלק מן האגרות נועדה, כאמור, לממן אותן פעולות משרד התחבורה (להלן - המשרד) שביצוען מותנה בהכנסה. תקבולי האגרות, המוטלות על ציבור המשתמשים בשירות שבגינן נגבית האגרה, משמשים לכיסוי ההוצאה המותנית בהכנסה, לדוגמה: אגרות שמטיל האגף לרכב ושירותי תחזוקה, או אגרות המוטלות על ידי מינהל התעופה האזרחית, שנועדו למימון השירותים שמעניקות היחידות האמורות לכיסוי הוצאותיהן: אגרת רישוי מונית חדשה, שנועדה לכיסוי הוצאות ועדת הערר למוניות והוצאות נוספות של המשרד בתחום זה. בשנת הכספים 1984, גבה המשרד אגרות, לכיסוי ההוצאות, בסכום של 795 מיליון שקל ותקציב גבייה זו ב-1985 נאמד ב-902 מיליון שקל (במחירי רבעון ראשון).

בסוף כל שנת כספים, והיה ומתברר שנתר עודף הכנסה מאגרה כלשהי על פני ההוצאה, מועברת היתרה לאוצר המדינה. לדוגמה, מינהל הספנות והנמלים גבה בשנת הכספים 1984 אגרת מגדלורים בסך של כ-385 מיליון שקל. ההוצאה שאושרה בתקציב, המותנית בהכנסה, היתה רק כ-146 מיליון שקל, ולכן היתרה בסך כ-239 מיליון שקל הועברה לאוצר המדינה. כך גם הסתכמו באותה שנה הכנסות המשרד מאגרות בגין קודם השתלמות לעברייני תנועה, בסך כ-225 מיליון שקל, בעוד שההוצאה המותנית לניהול הקורסים היתה כ-141 מיליון שקל, וההפרש הועבר לאוצר המדינה.

2. סוג אחר של אגרות הוא, כאמור, אלה שכל ההכנסה מהן מועברת ישירות לאוצר המדינה. מדובר בכמה אגרות, שהעיקריות בהן הן אגרות לרישוי רכב ונהגים. אגרות אלה כלל אינן מופיעות בתקציב המשרד, והכספים שהוא גובה מועברים, באמצעות בנק הדואר, לחשבון החשב הכללי בבנק ישראל. בשנת הכספים 1984 גבה המשרד כ-19 מיליארד שקל; ותחזית התקבולים של אגרות רישוי כלי רכב, נאמדה בתקציב לשנת הכספים 1985, ב-27,170 מיליון שקל. בחודשים אפריל - יולי 1985, הסתכמה הגבייה של אגרות כלי רכב ב-11,239 מיליון שקל, והגבייה של אגרות ורשיונות אחרים הסתכמה בתקופה זו ב-1,576 מיליון שקל.

להלן פירוט בדבר תקבולי האגרות העיקריות שהמשרד גבה בשנת הכספים 1984, (במחירים שוטפים) במיליוני שקלים:

הכנסה לאוצר המדינה		הוצאה מותנית בהכנסה	
מרישוי כלי רכב	15,312	מינהל הספנות והנמלים	460
מרשיונות נהיגה	1,516	השתלמויות לעברייני תנועה	225
ממשרדי רישוי	753	מינהל התעופה האזרחית	79
מהעברת בעלות	751	אגף הרכב	31
ממבחני נהיגה	588		
משירותים לאוניות	46		
מניהול מוסכים	11		
משירותים לימאים	7		
ס"ה	18,984		795

3. נוסף על אגרות למיניהן גובה המשרד גם תשלומים כעבור שירותים שהוא מעניק; המדובר בעיקר בהפעלת השירות המטאורולוגי, שחלק מהוצאותיו מכוסות על ידי המשתמשים. תקציב השירות המטאורולוגי לשנת הכספים 1985 היה בסך של 2,182 מיליון שקל, במחירי רבעון ראשון,

מזה כ-647 מיליון שקל יכוסו מתשלומי המשתמשים; בשנת הכספים 1984 הגיעו הכנסות המשרד מהפעלת השירות המטאורולוגי ל-443 מיליון שקל בקירוב (מזה שילמה רשות שדות תעופה 376 מיליון שקל). בדומה לכך, מופיעה בתקציב 1985, הכנסה של 200 מיליון שקל, בגין שימוש של גורמי חוץ בנתוני המחשב של אגף הרישוי (בעיקר רשויות מקומיות, המשטרה וצה"ל).

תעריפי האגרות ועדכונים

1. תעריפי האגרות, שקובע המשרד צמודים למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד), ומתעדכנים בהתאם מפעם לפעם. כאשר ברצונו של המשרד ליוזם אגרה חדשה, או להכניס שינוי באגרה קיימת, עליו להגיש בקשה לוועדת האגרות הבין-משרדית, שבמינהל הכנסות המדינה. לאחר אישור ועדת האגרות יש לקבל גם את אישור ועדת הכספים של הכנסת. לשינויים בתעריפי האגרות בהתאם לשינויים במדד ניתן אישור קבוע ומראש של ועדת הכספים.

— תעריפי האגרות מתעדכנים, כאמור, בהתאם לשינויים במדד, אולם כל אגרה מתעדכנת במועד אחר במשך השנה: אגרות אגף הרישוי מתעדכנות בחודשים מארס וספטמבר; אגרות מינהל התעופה האזרחית מתעדכנות באפריל ובאוקטובר; ואגרות אגף הספנות - בינואר וביוני בכל שנה.

לדעת הביקורת, כדי להקל על עבודתו של המשרד וכדי למנוע אפשרות לטעויות ושיבושים בשל עדכון אגרות במועדים שונים, עליו לקבוע, מועד אחד לעדכון.

— בתקופה שבה עלו המחירים בשיעור של מאות אחוזים בשנה, הרי שעדכון מחירים חצי שנתי משמעותו, שמי שחייב לשלם אגרה בחודש שבו חל עדכון מחירים נושא בכל התוספת ולעומתו מי שמשלם את האגרה כעבור שישה חודשים - ערב עדכון המחירים - יוצא נשכר, במונחים ריאליים, בכך שהוא משלם סכום נמוך בהרבה מזה שמשלם בחודש שבו היה העדכון. יתרה מזו, בעוד שהוצאות המדינה המתוקצבות מתעדכנות באופן שוטף, הן לגבי שכר והן לגבי שירותים, הרי האגרות שאמורות לכסות אותן הוצאות מתעדכנות, כאמור, רק פעמיים בשנה, ובכך נגרם הפסד לאוצר המדינה. הוצאות מינהל התעופה האזרחית, בשנת הכספים 1984, למשל, עלו על הכנסותיו מאגרות, ב-46 מיליון שקל בקירוב, והמשרד נאלץ לכסות גרעון זה מתקציבו השוטף. יש להעיר, שוועדת הכספים של הכנסת אישרה, לפי פניית המשרד, עדכון האגרות שגובה מינהל התעופה האזרחית ארבע פעמים בשנה, ואלו נכנסו לתוקף החל בנובמבר 1985.

בדיקה שערך אגף תכנון וכלכלה במשרד, באמצע 1985, העלתה, שאם היה המשרד מעדכן את תעריפי אגרות הרישוי של כלי רכב ונהגים, בשנת הכספים 1984, ארבע פעמים בשנה, במקום פעמיים כנהוג כיום, היו הכנסות המדינה מאגרה זו גדלות ב-10 מיליון דולר בקירוב. עדכון חודשי של אגרות אלה היה מגדיל את ההכנסות ב-17 מיליון דולר.

בנובמבר 1985 הודיע מינהל הכנסות המדינה למשרד מבקר המדינה, שבינואר 1984 המליצה ועדת האגרות הבין-משרדית, בפני שר התחבורה, שאגרות הרישוי יוצמדו למדד ארבע פעמים בשנה. עם הפעלת התכנית הכלכלית, במחצית 1985, הוקפא למעשה הטיפול בנדון.

לדעת הביקורת, על המשרד לפעול בהקדם לקבלת האישורים הדרושים לעדכון מתאים של האגרות עליהן הוא מופקד. כן על המשרד לפעול לעדכון ריאלי של מחיר האגרות באותם מקרים שההכנסה אינה מכסה את ההוצאה.

2. האגרות השונות, שהמשרד גובה, לא נבדקו ולא נבחנו זה שנים. במצב הנוכחי נוצרו עיוותים בתעריפים היחסיים של אגרות שונות, ולעיתים התעריף לרישוי רכב יקר מהתעריף לרישוי מטוס. למשל, לפי תעריפי אגרות מינהל התעופה האזרחית, שבתוקף מאפריל 1985, תעריף רישוי מטוס קטן שמשקלו עד 3,600 ק"ג עולה 54,100 שקל; במשקל עד 5,700 ק"ג - 123,540 שקל; במשקל עד 20,000 ק"ג - 231,660 שקל וכן הלאה בהתאם למשקל. בה בשעה, שרישוי כלי רכב בנפח מנוע של 1001 - 1750 סמ"ק, בגיל עד שלוש שנים, עלה בתקופה האמורה כ-66,000 שקל, ובנפח מנוע של עד 3,000 סמ"ק עלה כ-126,000 שקל. התעריף של חלק מהאגרות הוא נמוך ולעיתים אף עולות הוצאות הגבייה על סכום האגרה. למשל; המשרד גבה, בשנת הכספים 1984, אגרה להפעלת

הכרמלית בחיפה בסך של 108 שקל; אגרת רישום אווירון ועיר עולה 7,750 שקל ואגרת רישום אווירון שמשקלו הכולל הוא מעל ל-45,000 ק"ג עולה 154,450 שקל בלבד. זאת ועוד, חידוש רישיון ההפעלה השנתי, עלה לחברת אל-על, בדצמבר 1984, 450,000 שקל בלבד, לארקי - 200,000 שקל, וכל אחת מיתר החברות הישראליות שילמה 17,000 שקל - 34,000 שקל בשנה. כך למשל, המחלקה לכושר אווירי, שבמינהל התעופה האזרחית, שבמשרד, צברה בשנת הכספים 1984 גירעון בסכום של כ-34 מיליון שקל בשל האגרות הנמוכות שהיא גובה, ושאין מכסות את עלות ההוצאות הכרוכות ברישוי המטוסים.

לדעת הביקורת, על המשרד לשקול קביעת תעריפי אגרות שיתאימו לא רק לרמת המחירים במשק, אלא גם בשים לב לסוג הפעילות הניתן.

3. הגבייה העיקרית של המשרד היא אגרות רישוי כלי רכב ונהגים, שהכניסו בשנת הכספים 1984 כ-17 מיליארד שקל, ובשנת הכספים 1985 צפויה הכנסה של 27 מיליארד שקל. לשם גביית אגרות אלה נשלחות הודעות תשלום כחודש לפני מועד החיוב. התשלום נעשה בבנק הדואר ובחמשת הבנקים המסחריים הגדולים, שעמם התקשרה הממשלה באמצעות החשב הכללי שבמשרד האוצר. כן ניתן לשלם בבנקים הקטנים, הקשורים עם אחד מחמשת הגדולים, והעברת התשלום היא באחריות האחרונים.

על פי הוראות המשרד, תשלום האגרות נעשה בבנקים המסחריים במזומן או בשיק, ואילו בבנק הדואר ניתן היה, עד יולי 1985, לשלם במזומן בלבד. הסיבה לכך, לדברי המשרד, היא שכל השיקים ששולמו בבנקים המסחריים כובדו, ואילו מבנק הדואר חזרו מדי חודש כחודשו עשרות שיקים, חלק נכבד מהם מסיבות טכניות.

על אף הוראה זו של המשרד, שהייתה מודפסת על טופסי התשלום של האגרות, היו מקרים רבים שבהם נעשו תשלומים בשיקים גם בבנק הדואר. על פי נתוני המשרד, בשנת 1984 בלבד חזרו 727 שיקים ששולמו בבנק הדואר, בסכום של 8.8 מיליון שקל; משנת 1980 ועד מאי 1985, חזרו 7,436 שיקים. כמות השיקים שלא נגבתה עד מועד סיום הביקורת - אוגוסט 1985 - עמדה על 1,089 שיקים, שסכומם הכולל כ-65 מיליון שקל (במחירי מאי 1985). זאת ועוד, 41% מהשיקים שחזרו בשנת 1984, חזרו מסיבות טכניות (העדר חתימת המושך, חוסר התאמה בין מילים לספרות או ליקוי בתאריך). הטיפול בשיקים שחזרו מסיבות טכניות, כמו בשיקים שחזרו מחוסר כיסוי, מוטל על המשרד. החל באוגוסט 1985 ניתן לשלם בשיק גם בבנק הדואר.

— אגף הכספים והחשבונות במשרד, שבין שאר תפקידיו, מטפל בשיקים שלא כובדו, אינו נוקט פעולות נגד מושכי שיקים שחזרו: רשיונם אינו מותלה עד לפרעון השיק והמשרד אינו תובע אותם לדין; הוא מסתפק במשלוח הודעות ותזכורות לחייבים, וגם במקרה שאינם פורעים את חובם ממשיך המשרד בחידוש רשיונם מדי שנה בשנה.

על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, רישום רכב או חידוש רישיון הרכב מותנה בתנאים שונים, ביניהם תשלום האגרות החלות על הרכב. לדעת הביקורת תשלום בהמתאה ללא כיסוי, כמוהו כאי תשלום האגרה. במקרים אלה על המשרד להודיע לבעל הרכב כי אי תשלום האגרה תוך פרק זמן שייקבע על ידי המשרד יגרור אחריו תליית רישיון הרכב. מן הראוי שהמשרד לא ישלח לבעל הרכב, בשנה שלאחר מכן, הודעה על חידוש רישיון הרכב, ולא יחודש הרישיון אלא לאחר תשלום האגרה של השנה הקודמת. בשים לב לגודל הסכומים שבהם מדובר, תגובה הולמת של המשרד, מבעוד מועד, היתה מביאה לצמצום החוב במידה משמעותית. מכאן, שעל המשרד לנקוט מדיניות תקיפה נגד מושכי שיקים ללא כיסוי, המבצעים בכך עבירה פלילית ומסכים הפסדים לקופת המדינה.



לקביעת תעריפים נאותים של אגרות וגבייתן כראות, במיוחד בתקופה של אינפלציה, נודעת חשיבות רבה לאוצר המדינה. ממצאי הביקורת בנושא זה מצביעים, שמשרד התחבורה לא היה ער

דיו לעדכון סכומי האגרות, שהוא קובע ונובה. במקרים מסוימים נמצא, שתעריפי האגרות לא עמדו כיחס מתאים להיקף השירותים שעליהם הם הוטלו. כתוצאה מכך נגרמו הפסדים לאוצר המדינה.

לדעת הביקורת, מן הראוי שמשרד התחבורה ייערך בדרך הולמת הן לקביעת האגרות והן לעדכוןן כמתחייב מהמצב במשק. כן על המשרד לפעול בצורה נמרצת נגד משלמי אגרות בהמחאות שלא כוברו.