

פעולות ביקורת

במשרד התחבורה על יחידותיו – המינהל לבטיחות בדרכים, הקרן למימון פעולות למניעת תאונות, אגף המפקח על התעבורה, רכבת ישראל – במחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד הבינוי והשיכון, במשטרת ישראל, במשרד הפנים ובמועצה הלאומית למניעת תאונות, נבדקו הפעולות הקשורות במניעת תאונות דרכים.

נבדקו דרכי הפיקוח, שהמשרד מפעיל בתחומים שונים שבטיפולו: באגף המפקח על התעבורה נבדק הפיקוח על שירותי ההסעה של הקואופרטיבים והחברות לתחבורה ציבורית באוטובוסים ושל בעלי המוניות; באגף הרישוי נבדק הפיקוח המופעל על מכוני רישוי ועל מוסכים מורשים לרישוי כלי רכב; באגף לרכב ולשירותי תחזוקה נבדק הפיקוח על מוסכים מורשים ועל הפעולות הקשורות באיתור, ברישוי ובסגירת מוסכים לא מורשים; במחלקת קציני בטיחות נבדקו פעולות המחלקה; ובמחלקת התביעות נבדק הטיפול בתלונות ובהכנת כתבי אישום לבתי משפט.

בחברת נתיבי אילון בע"מ, המשותפת למשרד התחבורה ולעיריית תל-אביב, נבדקו הפעולות להקמת חניונים ולהפעלתם.

באגף הרישוי שבמשרד נבדק טיב השירות, שמשרדי הרישוי נותנים לציבור הפונים בכל הקשור לרישיונות נהיגה ורכב (ראה בדו"ח זה בפרק על השירות לאזרח).

פעולות למניעת תאונות דרכים

ריכוז ממצאים

בטיפול במניעת תאונות דרכים עוסקים משרדי ממשלה וגופים שונים, שמהם נבדקו: במשרד התחבורה – המינהל לבטיחות בדרכים, אגף המפקח על התעבורה, הקרן למימון פעולות למניעת תאונות, ורכבת ישראל; במשרד הבינוי והשיכון – מחלקת עבודות ציבוריות; משטרת ישראל; במשרד הפנים – מחלקת מענקים ומלוות; והמועצה הלאומית למניעת תאונות. הביקורת הנוכחית נערכה בשל העלייה במספר תאונות הדרכים ובמספר הנפגעים בשנים האחרונות והיא נועדה גם לעקוב אחרי הממצאים שהובאו בדו"ח שנתי 35 ואחר ההתפתחויות שחלו מאז.

התייחסות בינמשרדית למניעת התאונות

הקמת המינהל לבטיחות בדרכים (להלן – המינהל) נועדה לתאם את פעולות משרדי הממשלה והגופים העוסקים בנושא. בידי המינהל לא עלה לתאם ולכוון את הפעולות

הדרושות למלחמה בתאונות הדרכים, הן בתחומי משרד התחבורה והן בשיתוף עם גופים שמחוצה לו. תכנית האב הרב שנתית לבטיחות בדרכים לשנים 1985 - 1990 לא שימשה להפעלת הגופים השונים העוסקים בנושא הבטיחות אלא לצורך הפעילות הישירה המבוצעת על ידי המינהל, ובמידה מסוימת לפעילות בתחום התשתית הבינעירונית.

בנושא התשתית הבינעירונית הכין המינהל במחצית 1987, רשימה מעודכנת של "כבישים אדומים". עד פברואר 1988 היא לא סוכמה עם מחלקת עבודות ציבוריות במשרד הבינוי והשיכון (להלן - מע"צ) האמורה לבצע את השיפורים באותם כבישים. במינהל אינה קיימת רשימת עדיפויות ארצית לשיפור קטעים וצמתים מסוכנים בתחום העירוני.

על פי פקודת התעבורה, מועברים 42% מהכנסות מאגרות כלי רכב לרשויות המקומיות. הסכומים המוקצבים, כולם או מקצתם, ישמשו לביצוע הפקודה או לשיפור תנאי התעבורה ברשויות המקומיות. דרישה כזו לא נכללה בצו שפרסם שר התחבורה ב-1970. בשנת הכספים 1987 הועברו לרשויות המקומיות, כאמור, כ-73 מיליון ש"ח (42% מהכנסות מאגרות כלי רכב).

פעולות המינהל

חילופים תכופים בתפקיד מנהל המינהל וכרסום בסמכויותיו בניהול הקרן למימון פעולות למניעת תאונות פגמו בכושרו של המינהל למלא את תפקידיו.

ברשות המינהל שתי ניידות לבדיקת תקינות כלי רכב בכבישים. אולם בהעדר תקן מתאים לאיושן פעלה במרבית התקופה שבין 1984 ל-1987 ניידת אחת בלבד. מדי שנה נבדקו כ-5,200 כלי רכב בלבד המהווים 0.6% מכלי הרכב שבמדינה. בדיקת כמות מזערית זו אינה מהווה הרתעה כלפי הנהגים ברכב בלתי תקין.

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות

שינויים תכופים בהנהלת הקרן השפיעו לרעה על פעילותה. ישיבות הנהלת הקרן לא התנהלו בתדירות ובמיניין חוקי כנקבע בתקנותיה.

הנהלת הקרן לא קיימה פיקוח על העברת הכספים מן האיגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ (אבנר) לקרן לא מבחינת היקף הסכומים המועברים ולא מבחינת תאריכי העברתם.

ניצול הקצבות הקרן עמד בשנים 1984 - 1986 על כ-70% מהכנסותיה והצטברו בה יתרות שהסתכמו ב-1986 בכ-3.5 מיליון ש"ח. הוצאה הכוללת באותן שנים (בערכים דולריים) הייתה כמעט ללא שינוי, על אף שעלו ההכנסות.

בשנים 1985 ו-1986 היה ביצוע תקציבי הקרן בסעיפים חשובים לבטיחות, כמו אכיפה ותשתית בין עירונית, בשיעור נמוך והגיע בממוצע ל-46% בלבד. בשנת הכספים 1987, שבה הוקצבו לנושאים אלה 1.5 מיליון ש"ח, לא היתה עד סוף ספטמבר כל הוצאה. בכמה מקרים נבע הניצול הנמוך של הקצבות מאישור מאוחר של התכניות.

שיפורים ותחזוקה של התשתית העירונית

האחריות לכבישים המטרופוליים (כבישים עורקיים העוברים בתחומים עירוניים) מפוצלת בין הרשויות המקומיות למע"צ. על כן קיימים קשיים בתיאום פעולות לביצוע שיפורים ותחזוקה בכבישים אלה.

תקציבי משרד התחבורה - כולל הקרן - לפרויקטים בתחום התשתית הבטיחותית העירונית הסתכמו ב-5.7 מיליון ש"ח בשנת 1986 ובכ-8 מיליון ש"ח בשנת 1987. סכומים אלו אינם

עונים על הצרכים: חל גידול במספר כלי הרכב ולעומת זאת השתנה אך במעט שטח הכבישים העירוניים; מכאן השיעור הגבוה (80%) של תאונות הדרכים במגזר העירוני.

כיוון שעל פי פקודת העירויות, הרשות המקומית היא בעלת הסמכות הבלעדית בסלילת כבישים בתחומה אין באפשרותו של משרד התחבורה לבצע פרויקט בטיחותי שאין הרשות המקומית מעוניינת בו.

היו מקרים, שרשות מקומית ביצעה את העבודות על פי התחייבויות שקיבלה ממשרד התחבורה לכיסוי הוצאותיה, אולם לא הספיקה להגיש את החשבוניות באותה שנת כספים. כתוצאה מכך שולמה ההוצאה עבור הפרוייקט מתקציב השנה הבאה, ובכך קטן התקציב לפרוייקטים לאותה שנה.

בידי משרד הפנים אין רשימה מעודכנת של הכבישים העורקיים שעל הרשויות המקומיות לתחוק. הסכום שהוקצב למטרה זו בשנת 1987 הסתכם ב-1.5 מיליון ש"ח בלבד.

העברת ההקצבות לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים לשיקום כבישים נעשתה בהסתמך על הודעות הרשויות, ללא צירוף אסמכתאות, ובלא לפקח על ביצוע שיקום הכבישים.

פעולות בטיחות ברכבת ישראל

השינויים שחלו במצבת האמצעים למניעת תאונות במפגשי רכבת (מחסומים מוגנים, רמזורים ומחסומים אוטומטיים) מאז התאונה בצומת "הבונים" היו קלים בלבד.

תקציב הפיתוח של הרכבת לבטיחות במפגשים היה זעיר לעומת הצרכים. בשנות הכספים 1985 - 1987 הוא הסתכם ב-264,000 ש"ח; מסכום זה נוצלה מחציתו בלבד.

פעולות מע"צ בתחום התשתית הבינעירונית

בשנת 1984 אישרה ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים תכנית רב-שנתית לשיפור התשתית התחבורתית בארץ, ממנה נגזרה תכנית לחמש שנים לשיפור מצב הבטיחות ב-212 ק"מ של כבישים שונים הקרויים "הכבישים האדומים": עד סוף 1987 הושלמו השיפורים בקטעים שאורכם 99.5 ק"מ; עוד 22.5 ק"מ היו בתהליך שיפור. מכאן שלמרות שכל השיפורים ב"כבישים האדומים" נועדו להסתיים בסוף 1988, בוצעו עד סוף 1987 רק 55% מהעבודות.

הסיבה העיקרית לפיגור הגדול ביישום התכנית לשיפור הכבישים האדומים הוא בהעדר תכניות זמינות לביצוע בידי מע"צ, בעיקר בגלל התמשכות תהליכי האישור ברשויות התכנון.

ביצוע חלקים מפרוייקטים תעבורתיים רבי-היקף הביא להקלת בעיות התחבורה באזורים מסוימים אך גרם להעתקת בעיות התנועה לאזורים אחרים, באשר התכנית לא הושלמה במלואה.

התכנית שאושרה על ידי ועדת השרים ב-1986 לא היתה ברובה ישימה לביצוע מידי בהעדר תכניות זמינות או שביצועה כרוך בהפקעות ופינוי שטחים ממטרדים, שיימשכו עוד זמן רב. עקב כך מתנהלות העבודות בעצלתיים והתקציב שאושר אינו מנוצל במלואו.

בשנים 1980 - 1985 הייתה ירידה תלולה ורצופה בתקציבי מע"צ לשיפור הבטיחות בכבישים. החל ב-1986 הוגדל תקציב זה, אך הוא עדיין אינו עונה על המינימום הנדרש לאחזקת התשתית התעבורתית.

פעולות בתחום השיטור והאכיפה

תקן הכוחות במערך התנועה של המשטרה ירד מ-1,224 משרות בסוף שנת 1984 ל-1,186.5 בסוף שנת 1987. איוש המשרות נמוך ב-13% מהתקן. עיקר המחסור בכוח אדם הוא בקרב אנשי המקצוע בשטח: סיירי תנועה ובוחני תנועה, ומתרכז בעיקר ביחידות העירוניות.

קרוב לשליש מכלל דו"חות התנועה מתייחסים לעבירות חנייה.

בתקן מערך התנועה חמש משרות של מהנדסי תנועה; רק שתיים אוישו.

אינו קיים דיווח שוטף מהיחידות העירוניות אל מחלקת התנועה על נוכחות הסיירים בכבישים ובנקודות התורפה. דיווח כזה היה בו כדי לסייע בבחינת השפעת נוכחות המשטרה על ציבור הנהגים, ולצורך פריסה אופטימלית של כוח האדם שבלשכות התנועה.

ענפי התנועה והלשכות לא נתבקשו לדווח דיווח תקופתי על פעילותם במשימות שיטור כלליות לא תנועתיות כדי שמחלקת התנועה תוכל לעמוד על היקף פעילות זו ולצמצם למינימום את השימוש באמצעים של יחידות התנועה למשימות לא תנועתיות.

המשטרה מפעילה מדי מהירות אלקטרוניים ומפקחת בעזרתם על מהירות הנסיעה. השוואת פעילות האכיפה המשטרתית באמצעות מדי מהירות אלקטרוניים בדרכים כפי שהיתה ב-1984 לעומת 1987 העלתה, כי נצילות המכשירים אמנם עלתה עקב החלפת ציוד מיושן בחדש, אך לא היה שינוי מהותי במספר המכשירים שהופעלו.

אחד מאמצעי האכיפה בצמתים הוא מצלמת רמזור. למרות שמאו הביקורת הקודמת הגדל מספר העמדות, הרי שמספרן בקנה מידה ארצי, הוא מזערי ובהתאם לכך גם יעילות ההרתעה שבהפעלתן. רוב הצילומים (כ-70%) במצלמות הרמזור אינם ניתנים לשימוש מסיבות שונות.



1. בשנים 1986 ו-1987 חלה עלייה במספר תאונות הדרכים. הנושא מיקד התעניינות ציבורית ואף נדון בישיבה מיוחדת של הממשלה בסוף אוגוסט 1987. הממשלה החליטה לקיים מעקב אחר פעולות משרדי הממשלה הקשורים במאבק בתאונות הדרכים - הן במליאת הממשלה והן בוועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים הפועלת מגנובמבר 1984.

באוקטובר 1987 החליטה הכנסת למנות ועדת חקירה פרלמנטרית, על פי סעיף 22 לחוק יסוד הכנסת, לנושא תאונות הדרכים. הוועדה אמורה לדון ולהגיש מסקנות בדבר התקציבים למלחמה בתאונות הדרכים ולהמליץ על שינויים ושיפורים במדיניות ובאמצעים למניעת תאונות. עד ינואר 1988 לא מונתה הוועדה.

2. מניעת תאונות דרכים תלויה בעיקר בשלושה גורמים: הגורם האנושי, קרי, נהג זהיר; כלי רכב תקין; ותשתית תחבורתית נאותה. הטיפול בגורמים אלה נתון בידי רשויות שונות: משרד התחבורה, שבמסגרתו פועלים מינהל הבטיחות בדרכים ורכבת ישראל; מחלקת עבודות ציבוריות במשרד הבינוי והשיכון, המופקדת על הפיתוח והאחזקה של רשת הכבישים הבינעירוניים במדינה; הרשויות המקומיות העוסקות בסלילה ובתחזוקה של דרכים עירוניות בתיאום וכמימון משרד התחבורה ומשרד הפנים; משרתת ישראל, שעליה מוטלת אכיפת החוק; וכן המועצה הלאומית למניעת תאונות, המארגנת את הפעילות ההתנדבותית וההסברה בנושא.

3. משרד מבקר המדינה ערך בחודשים ספטמבר - דצמבר 1987 ביקורת על הפעילות של הגופים שיש להם נגיעה לנושא מניעת תאונות דרכים. ביקורת זו נועדה לעקוב אחר ממצאי ביקורת קודמת, שנערכה בשנת 1984 והובאה בדו"ח שנתי 35 (עמ' 623). הביקורת הנוכחית נערכה במשרד התחבורה: במינהל לבטיחות בדרכים, בקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים, במשרד

המפקח על התעבורה והמפקחים האזוריים שלו; ברכבת ישראל; במחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ) במשרד הבינוי והשיכון; במשטרת ישראל; במשרד הפנים; ובמועצה הלאומית למניעת תאונות.

4. להלן טבלה ובה נתונים על תאונות דרכים עם נפגעים שאירעו בשנים 1984 - 1987. בטבלה הובאו נתונים גם על התאונות בנפות יהודה שומרון ועזה, שבהן כשליש מהמכוניות שהיו מעורבות בתאונות היו ברישום ישראלי. נתונים אלה אינם כלולים בנתונים הכלליים המובאים בתחילת הטבלה. הנתונים רוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מתוך דו"חות המינהל, המבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשטרת ישראל.

1984	שינוי מ-1984 ב-%	1985	שינוי מ-1985 ב-%	1986	שינוי מ-1986 ב-%	1987	
							סה"כ תאונות עם נפגעים
13,152	-3.0	12,761	+14.1	14,568	+ 2.7	14,959	
19,867	-2.1	18,708	+13.3	21,206	+ 4.5	22,160	סה"כ נפגעים
3,274	-6.4	3,064	+ 6.9	3,277	+12.5	3,687	סה"כ פצועים קשה*
399	-3.2	387	+ 7.2	415	+18.8	493	סה"כ הרוגים
							סה"כ כלי רכב מעורבים**
21,292	2.6	20,722	+14.7	23,778		18,509	
760,000	+2.1	776,200	+ 5.5	819,000	+ 3.8	850,000	נתונים על צי הרכב
					שינוי מ-30.11.86 ב-%	עד 30.11.87	נתונים על תאונות בנפות יהודה שומרון ועזה**
1,113	-0.7	1,105	+21.2	1,340	+10.6	1,363	סה"כ תאונות
1,847		1,847	+21.0	2,236	+12.8	2,307	סה"כ נפגעים
788	+4.7	825	+ 5.2	868	+11.3	727	סה"כ פצועים קשה***
172	+1.7	175	+ 2.2	179	- 2.9	176	סה"כ הרוגים
		1,446	+21.9	1,763		1,574	כלי רכב מעורבים***

* ל-30.10.87

** נתוני משטרת ישראל

*** ל-30.9.87

מהטבלה עולה, שבשנת 1986 ובשנת 1987 חלה עלייה במספר התאונות, במספר הנפגעים ובמספר הרוגים, לעומת השנים הקודמות. במיוחד בולטת העליה ב-18.8% במספר הרוגים בשנת 1987 לעומת 1986.

שיעור כלי הרכב שהיו מעורבים בתאונות עלה בשנת 1986 ב-14% לעומת 1985; שיעור הגידול במספר כלי הרכב היה באותה שנה 5.5%.

בשנת 1986, שיעור התאונות בכבישים עירוניים מתוך ס"כ התאונות היה 79.4% לעומת 20.6% בכבישים הבינעירוניים. המאפיין את התאונות בכבישים בינעירוניים הוא חומרתן מבחינת המספר הגדול יחסית של הרוגים (5.6%) מהתאונות לעומת אלו מהתאונות העירוניות (1.7%).

העלות הכלכלית למשק של תאונות הדרכים מוערכת על ידי המינהל לבטיחות בדרכים בכ-350 מיליון דולר לשנה.

לעומת נתוני העליה במספר התאונות והנפגעים הכללית במדינה קיימת בצה"ל מגמה של ירידה בתאונות הדרכים בשנים 1983 - 1986, המוסברת בפעילות רב-תחומית שנקטו רשויות הצבא בנושא.

לפי נתוני אכ"א (אגף כח אדם) ענף בטיחות בדרכים, המספר הכולל של תאונות דרכים ירד ב-48%, מ-406 תאונות דרכים ב-1983 ל-212 ב-1986. מגמת הירידה, למעט חריגים שהיו בין השנים 1984 - 1985 היא רצופה, ושיעור התאונות ירד משנה לשנה. בחודשים אפריל - דצמבר 1987 ארעו 157 תאונות, דבר המצביע על יציבות בשיעור התאונות לעומת השנה הקודמת.

המספר הכולל של נפגעים בתאונות דרכים, שהיה מעורב בהן רכב צבאי, ירד מ-643 נפגעים ב-1983 ל-296 ב-1986, דהיינו ירידה של 54%. למרות מגמת הירידה הכללית במספר הנפגעים - חל בשנת 1986 גידול במספר החיילים שנהרגו בתאונות אלה מ-13 ב-1985 ל-20 ב-1986. גם במספר האזרחים שנהרגו בתאונות אלה חל גידול כאשר ב-1985 נהרגו 15 אזרחים וב-1986 25 אזרחים.

המינהל לבטיחות בדרכים

תפקידי המינהל

המינהל לבטיחות בדרכים (להלן - המינהל) הוקם באוגוסט 1981 ותפקידי העיקריים, על פי הצעת תזכיר לתיקון פקודת התעבורה בדבר כינון המינהל, הם: לתאם את פעולות הגופים השונים העוסקים בנושא; לקבוע סדרי עדיפויות של פעולות ושימוש במשאבים; להפעיל את הגופים הציבוריים העוסקים בתחום זה; ולנהל את הקרן למימון פעילות למניעת תאונות דרכים. בתיקון לפקודת התעבורה, שנתקבל בכנסת בדצמבר 1983, קיבל המינהל מעמד חוקי ונקבע כי מנהל המינהל ימונה בידי הממשלה לפי הצעת שר התחבורה והשר יקבע את תפקידי וסמכויותיו. פרט לתזכיר האמור לא נקבעו בכתב תפקידי וסמכויותיו של המינהל ושל מנהלו; גם לא נקבעו סמכויותיו בקשר ליחידות אחרות במשרד התחבורה העוסקות בנושאי הבטיחות ומעמדו ביחס לגופים וליחידות במשרדי ממשלה אחרים מטפלים בנושא.

הביקורת בחנה את מילוי תפקידי של המינהל ולהלן הממצאים:

1. בשנים 1986 - 1987 התחלף מנהל המינהל מספר פעמים: בינואר 1986 פרש המנהל ואת מקומו מילא במשך כחצי שנה עובד אחר במשרה חלקית. באוגוסט 1986 נתמנה מנהל למינהל וכדצמבר 1987 הוא פרש. עד למועד סיכום הביקורת בפברואר 1988 לא מונה מנהל חדש. חילופין תכופים אלה וכן צמצום סמכויות של המנהל החלישו את מעמדו של המינהל ופגמו ביכולתו למילוי תפקידיו.

2. אחד מתפקידי העיקריים של המינהל הוא לתאם את פעולות הגופים השונים העוסקים בנושא. הביקורת העלתה, כי לא עלה בידי המינהל למלא תפקיד זה. להלן דוגמאות:

(א) בשנים 1983 - 1985 מימנה הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים (על תפקידי הקרן ראה להלן) את נושא השיפוט המהיר בבתי המשפט. בשנים 1986 ו-1987 חדלה הקרן להקציב לכך סכומים והמינהל חדל לקבל נתונים על פעילות זו.

(ב) תכנית העבודה של הקרן לשנת 1987 בנושא תשתית שהוגשה על ידי המפקח על התעבורה לא תואמה עם המינהל ולדעת סגן מנהל המינהל נמצאו בתכנית זו מספר עבודות שלא היה ראוי לתקצבן מהקרן, כיוון שעיקר תרומתן היא להסדר תנועה, דבר שאינו מהווה פתרון לבעיות בטיחותיות.

(ג) המינהל הכין באוקטובר 1987 רשימה חדשה של "כבישים אדומים" שנועדה לעדכן את רשימת הכבישים או קטעי הדרך המסוכנים. בסוף 1987 נערכו דיונים לתיאום הרשימה עם

מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"צ) שבמשרד הבינוי והשיכון, האמורה לבצע סלילת כבישים אלה, אולם עד פברואר 1988 לא הוכנה על ידי הצדדים רשימה מוסכמת.

3. תפקיד נוסף שנקבע למינהל היה קביעת סדרי עדיפויות לפעולות ולשימוש במשאבים. ביוני 1984 פרסם המינהל תכנית אב רב שנתית לבטיחות בדרכים לשנים 1985 - 1990.

בתכנית העבודה לשנת הכספים 1987 נקבעו גם סדרי עדיפויות לשנה או לשנים הבאות שנגזרו מהתכנית הרב שנתית. אולם קביעת סדרי העדיפויות לא שימשה להפעלת הנופים השונים בנושא הבטיחות אלא לצורך הפעילות הישירה של המינהל.

נושא חשוב שבו היה על המינהל לקבוע סדרי עדיפויות לתקצוב ולביצוע הוא התשתית העירונית, שחשיבותו רבה בעיקר נוכח העובדה, שבשנים האחרונות כ-80% מכלל התאונות אירעו בתחום העירוני. באוגוסט 1983 הוגש למינהל מחקר, שנועד לבחון את חלוקת המשאבים בין הפרוייקטים העירוניים כדי שתובטח תועלת בטיחותית מירבית. במחקר צוינו 175 צמתים ומתוכם דורגו 22, שבהם ארע המספר הגדול ביותר של תאונות, על פי סדר עדיפויות, תוך ציון השיפורים הדרושים. נתוני מחקר זה לא עודכנו עד למועד סיום הביקורת ומרבית השיפורים לא בוצעו.

— במינהל אין רשימה מסכמת של הקטעים והצמתים העירוניים הדורשים טיפול והפעולות שיש לנקוט לשיפור המצב תוך קביעת סדר עדיפויות ארצי (על פעולות המפקח על התעבורה בנושא, ראה להלן).

4. תפקיד נוסף שיועד למינהל כפי שנקבע בהצעת התזכיר להקמת המינהל הוא ניהול הקרן למימון פעולות למניעת תאונות (להלן - הקרן). בשנים 1981 - 1985 שימש מנהל המינהל יו"ר הקרן. בסוף 1985 התמנה לתפקיד זה עובד המשרד שאינו מעובדי המינהל. גם את התפקיד של מנהל הקרן ממלאים החל מ-1986 עובדי המשרד שלא מקרב עובדי המינהל. המינהל מכין את תכנית העבודה של הקרן, ואמור לפקח על ביצועה, אולם כהיות מנהל המינהל חבר אחד מבין שבעה חברים בהנהלת הקרן אין לו השפעה מיוחדת על ההחלטות המתקבלות.

— העברת תפקידי יו"ר הקרן ומנהלה מהמינהל החלישה את השפעת המינהל על חלוקת משאבי הקרן וככך נפגעה אחת המטרות שבהקמת המינהל, דהיינו ריכוז הפעולות בידי גוף אחד ויכולתו לכוון את המשאבים של הקרן למטרות שנקבעו על ידיו.

פעולות המינהל

המינהל אמור לפעול בשתי דרכים: (1) תיאום, קביעת סדרי עדיפויות, תכנון התקציב, בעיקר מקרן הבטיחות, כאשר האחריות על ביצוע הפעולות מוטלת על גופים שמחוץ למינהל. (2) פעילות ישירה של המינהל בתחומים: מחקרי בטיחות; מבצעי בטיחות; קיום קשר עם רשויות מקומיות והפעלת ניידות לבדיקת תקינות רכב.

להלן ממצאי הביקורת, המתייחסים לפעולות שעליהן אחראי המינהל באורח ישיר.

מחקרים וסקרים בתחום הבטיחות

עם הקמת המינהל הועבר אליו הטיפול במחקרים בתחום הבטיחות מאגף תכנון וכלכלה, העוסק ביתר המחקרים במשרד (ממצאי ביקורת בנושא מסירת עבודות תכנון ומחקר ראה דו"ח שנתי 37, עמ' 745). מימון המחקרים נעשה משני מקורות: מתקציב המשרד ומהקצבות הקרן. בשנת הכספים 1987 הסתכם התקציב הכולל למחקרי בטיחות ב-780,000 ש"ח: 305,000 ש"ח מתקציב המשרד ו-475,000 ש"ח מתקציב הקרן. בהקצבות הקרן למחקרים הייתה בשנת הכספים 1987 עלייה ניכרת לעומת ההקצבות בשנת הכספים 1986, שהסתכמו ב-176,000 ש"ח בלבד.

המרכז לבטיחות בדרכים שליד הטכניון (להלן - המרכז) ביצע עד 1984 את רוב המחקרים עבור המינהל. בשנים 1984 - 1986 שולמו למרכז הבטיחות 98,000, 326,000, 151,000 ש"ח, בהתאמה.

בביקורת משנת 1981 (ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 444) נקבע שבמשרד לא נערכו דו"חות שירכו נתונים על המחקרים שבוצעו ויאפשרו עריכת מעקב אחר יישומם. ביקורת נוספת משנת 1984 (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 633) העלתה, שגם במינהל לא רוכזו בסדירות נתונים על יישום מחקרים, דבר שהוא חיוני ליעול המערכת.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שעדיין לא קיים דיווח שנתי בדבר יישום מחקרים.

המינהל הזמין בשנת 1982 סקירה על המחקרים שנערכו בנושא ומידת יישומם. הסקירה הושלמה באוגוסט 1985 ונסקרו 170 מחקרים שנערכו בשנים 1969 - 1983. נשאלו 32 איש: 23 מבין החוקרים, 9 מבין המומינים. מסקנות הסקר היו כי 75% מהמחקרים יושמו על ידי גורם אחד או יותר. אולם ניתוח מפורט של מידת היישום מצביע על כך, כי רק ב-14% מהמחקרים היה יישום ישיר ו-18% שימשו לצורך הוצאת הנחיות; 68% מהמחקרים שימשו למתן מידע גרידא.

ניידת לבדיקת תקינות רכב

מאז הקמתו מפעיל המינהל ניידות לבדיקת תקינות רכב בכבישים, והוא שאף להגיע לבדיקה של כ-12,000 כלי רכב בשנה, שהיו באותה עת 2% ממספר כלי הרכב במדינה. כן העמיד המינהל כיעד הפעלת שלוש ניידות בדיקה.

במינהל נמצאות כיום שתי ניידות ובתקציב הקרן לשנת הכספים 1987 נכלל סכום של 217,000 ש"ח לרכישת ניידת שלישית. רכישה זו לא בוצעה עד פברואר 1988.

הביקורת בדקה את הפעלת הניידות בשנים 1984 - 1987.

— בשנים 1984 - 1987 נבדקו מדי שנה כ-5,200 כלי רכב. מרבית התקופה פעלה רק ניידת אחת, כיוון שלא היה צוות הפעלת שתי הניידות בעת ובעונה אחת. בכך נמנעה הכפלת מספר הבדיקות. לא הובהרה הסיבה לרכישה המתוכננת של ניידת שלישית, שעה שלא נפתרה בעיית כוח האדם להפעלת שתי הניידות הקיימות.

על היחידה לבדיקות רכב הוטל החל במאוס 1986 גם תפקיד הפיקוח על מכוני רישוי (בדבר פיקוח על מכוני רישוי ראה דו"ח זה בפרק הפיקוח של משרד התחבורה, עמ' 539). היקף הבדיקות שהניידת ביצעה לא השתנה, כך שבוצע פיקוח בדרכים ב-60% מהזמן ובזמן שנותר נערכו בסמוך למכוני רישוי בדיקות בכלי רכב שזה עתה נבדקו במכוני הרישוי. בדיקה זו נועדה לפקח על עבודת מכוני הרישוי.

— הניידת ביצעה כאמור כ-5,200 בדיקות רכב, המהוות 0.6% בלבד מכלי הרכב במדינה. יצוין, שבכוונת המינהל היה לבדוק מדי שנה 2% ממספר כלי הרכב במדינה. הטלת התפקיד הנוסף של פיקוח על מכוני רישוי הביאה לצמצום הנוכחות של הניידת בכבישים. בנסיבות אלו איבדה הניידת את כושר ההרתעה שלה כלפי נוהגים ברכב לא תקין.

הסברה ומטות בטיחות

1. ההסברה בנושאי בטיחות נעשית באמצעות תשדירי שירות בטלוויזיה; תשדירי פרסומת ברדיו; הסברה ככתב בעתונים; ובשילוט. עיקר ההוצאה בתחום זה היא על תשדירים בטלוויזיה וברדיו. בשנת הכספים 1984 הוצאו להסברה \$801,000; בשנת 1985 - \$853,000; ובשנת 1986 - \$706,000. סכומים אלו היוו בממוצע 23% מסכומי ההוצאה של הקרן.

המינהל הזמין שלושה מחקרים לבחינת יעילותם של כמה מבצעים שערך, כולל המשדרים בטלוויזיה וברדיו. אולם אין בידי נתונים ברורים על השפעתם של התשדירים כדי לאפשר בחינת תרומתם לנושא, למרות הסכומים הגבוהים שהוצאו בתחום זה.

המינהל מארגן מדי שנה באמצעות חברה פרטית "תחרות ארצית בין ערים" בנושא מניעת תאונות דרכים: בשנת 1987 השתתפו בתחרות 40 רשויות מקומיות. כדי לקחת חלק בתחרות עליהן לדווח

מדי חצי שנה לחברה המארגנת על הפעילויות שנעשו בתחומן בנושא הבטיחות. ההוצאה על התחרות הסתכמה בשנת 1986 ב-238,000 ש"ח.

המינהל מעודד הקמת מטות בטיחות ברשויות מקומיות רבות. המטות מאויישים בעובדי הרשויות העוסקים בנושא ומפעילים מתנדבים בשיתוף עם סניפי המועצה הלאומית למניעת תאונות. המינהל שואף לעגן בחוק את הפעילות ההתנדבותית של המטות ולמסד בכך את אחריות הרשויות לנושא הבטיחות בתחום שיפוטן.

— עד לסיום הביקורת לא הוגש על ידי המינהל נייר עמדה בנושא מטות הבטיחות לצורך קידום הצעת חוק למיסוד עבודתם.

2. בביקורת הקודמת, משנת 1984 (ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 634) הוצבע על כך, שהמינהל היה פעיל בארגון מבצעים בטיחותיים רבים, חלקם תקופתיים וחלקם מיועדים לנושא מיוחד. פעילות המינהל בתחום זה פחתה. בשנת הכספים 1986 הוציא המינהל מהקדן סך 90,000 ש"ח בלבד למבצעים מתוך תקציב של 280,000 ש"ח שיועד לכך באותה שנה.

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות

1. הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים הוקמה באוקטובר 1980, והיא פועלת על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון 3), התשמ"מ-1980, שבמסגרתה הוטלה תוספת של 3% על דמי ביטוח החובה, שמשלם ציבור בעלי הרכב, למימון פעולותיה. בספטמבר 1987 אישרה ועדת הכספים של הכנסת הגדלת שיעור הסכומים המועברים מדמי ביטוח החובה מ-3% ל-5% (צו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (שעורי דמי ביטוח), התשמ"ח-1987. על פי המפורט בתקנות פיצויים למניעת תאונות דרכים (קרן למימון פעולות למניעת תאונות), התשמ"א-1980, נועדו כספי הקרן למימון מטרת אלה: פעולות אכיפה ושיטור למניעת עבירות תעבורה ותאונות; שיפוט מהיר בעבירות תעבורה; הקמת מתקני בטיחות במקומות המועדים לתאונות; הסברה, הדרכה, סקרים ומחקרים; ופעולות המועצה הלאומית למניעת תאונות. הקרן מנוהלת על ידי הנהלה המונה שבעה חברים - חמישה עובדי מדינה ושני אנשי ציבור (בדבר ממצאי ביקורת קודמת על פעולות הקרן ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 628). התקציב המקורי של הקרן לשנת 1987 הסתכם ב-12.9 מיליון ש"ח. לאחר הגדלת שיעור הסכומים המועברים מדמי ביטוח חובה, הוא הסתכם ב-16.5 מיליון ש"ח.

2. מהקמת המינהל ועד סוף נובמבר 1985 שימש מנהל המינהל גם יו"ר הנהלת הקרן. במועד זה מינה שר התחבורה לתפקיד זה עובד בכיר במשרד ובאוגוסט 1986 הוא מינה לתפקיד עובד בכיר אחר. גם בתפקיד מנהל הקרן חלו בשנים 1985 ו-1986 חילופין.

— ארבעת העובדים שמילאו מסוף 1985 את תפקידי יו"ר הקרן ומנהל הקרן לא נמנו עם עובדי המינהל והם הועסקו במשרד בתפקידים שאינם קשורים בפעילות הקרן ובנושאי בטיחות בדרכים וניהול הקרן היה עבורם עיסוק נוסף על עיסוקם הרגיל. שינויים תכופים של ממלאי התפקידים בהנהלת הקרן השפיעו לרעה על פעילותה. זה התבטא בצמצום מספר ישיבות הנהלה ובמעקב בלתי מספיק אחר ביצוע התכניות (ראה להלן).

על פי תקנות הפיצויים דלעיל המסדירות את פעילותה של הקרן, תתכנס הנהלת הקרן אחת לחודשיים לפחות ונוכחות רוב חבריה תהווה מניין חוקי, ובלבד שבישיבה נכחו נציג אחד של שר האוצר ונציג אחד של שר התחבורה.

— הביקורת העלתה, כי בתקופה מארס 1986 - נובמבר 1987 נערכו שלוש ישיבות במרווחי זמן העולים על אלו שנוקבעו בתקנות: שתי ישיבות נערכו בהפרש של שלושה חודשים זו מזו והשלישית נערכה כעבור למעלה מארבעה חודשים. בשתי ישיבות שהתקיימו בתקופה האמורה לא היה מניין חוקי: באחת מהן השתתפו שלושה חברי הנהלה ובשנייה שני חברים בלבד; בשתי הישיבות לא

השתתף נציג שר האוצר: בפרוטוקולים של הישיבות נרשם כי לחלק מהחברים ניתנה הודעה טלפונית על ההחלטות והם אישרו אותן. בתקופה ספטמבר 1986 - נובמבר 1987 לא השתתף בישיבות הקרן נציג שר המשפטים, שהוא חבר הנהלת הקרן.

3. המינהל מכין את התקציב השנתי של הקרן לאישור הנהלת הקרן ולאחר מכן הוא מועבר לאישור שר התחבורה ושר האוצר. רק לאחר האישור מוציא חשב המשרד התחייבויות כספיות לביצוע הפעולות. בשנים 1986 ו-1987 אושרו התקציבים סמוך לתחילת שנת הכספים.

— בספטמבר 1987 הוגדלו כאמור הכנסות הקרן בשל הגדלת שיעור ההעברה מחברת אבנר, איגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ (להלן - אבנר). בעקבות הגידול היה צורך לתקצב סכום נוסף של 4 מיליון ש"ח לשנת 1987. התכנית לניצול התוספת אושרה על ידי הנהלת הקרן רק בנובמבר 1987, ובסוף דצמבר 1987 היא אושרה על ידי השרים. ולכן לא ניתן היה להוציא עד אז התחייבויות שיאפשרו ביצוע פעולות בסכום התוספת.

4. — משרד מבקר המדינה בדק את העברת הקצבות הקרן כהתאם לתכניות השנתיות והתברר, כי חלק מההתחייבויות הוצאו באיחור, דבר שפגע באפשרות לבצע את הפעולה באותה שנת תקציב. להלן דוגמאות:

(א) בשנת הכספים 1986 הועברה התחייבות על סך 200,000 ש"ח למשרתת ישראל רק בסוף פברואר 1987.

(ב) בשנת הכספים 1987 הועברה התחייבות בסך 148,000 לרכבת ישראל לעריכת שיפורים במפגשי רכבת בסוף אוקטובר 1987.

(ג) בתקציב הקרן לשנת 1987 נכללו 780,000 ש"ח לשיפורים בתשתית בין עירונית על ידי מע"צ. מע"צ הגישה למינהל במאוס 1987 רשימה כוללת של פרויקטים, אולם לא נבחרו מתוכה פרויקטים לביצוע בשנת הכספים 1987. בחירה כזאת נעשתה רק בינואר 1988.

5. בתקנות נקבע, כי אבנר תפקיד אצל החשב הכללי במשרד האוצר, עבור הקרן, עד ה-6 בכל חודש את הכספים המגיעים לה. לא העבירה אבנר סכום שהיתה חייבת להעבירו, היא תשלם לקרן הפרשי הצמדה ורבית בשיעור מלא לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, על הסכום שלא שולם במועד. בדיקת סדרי העברת הכספים על ידי אבנר העלתה:

— הנהלת הקרן אינה מקיימת כל פיקוח על העברת הכספים מאבנר.

— רואה החשבון של הקרן פנה להנהלה בסוף 1985, כדי שתפעל לשינוי התקנות כיוון שאבנר מקבלת מחברות הביטוח את הכספים עד 10 בחדש ועל כן אינה יכולה להעביר לקרן את חלקה עד ל-6 בחודש, כפי שנקבע בתקנות. עד למועד סיום הביקורת לא פעלה הקרן לשינוי התקנות.

— מבדיקת תאריכי העברת הכספים מאבנר עבור הקרן עולה, כי בתקופה אוקטובר 1985 - מארס 1987 הועברו הסכומים כתאריכים שונים במשך החודש, ככל המקרים לאחר ה-10. כן, הקרן לא תבעה מאבנר תשלום רבית או הצמדה בנין פיגורים אלה.

— הסכומים שהעבירה אבנר עבור הקרן היו מעוגלים. לדוגמא, בחודשים ינואר - מארס 1987 העבירה אבנר 600,000 ש"ח, 650,000 ש"ח, 550,000 ש"ח. הקרן לא בדקה, כיצד עוגלו הסכומים, ואם היו יתרות לאחר העברת הסכומים המעוגלים.

6. משרד מבקר המדינה ריכז את הכנסות הקרן, התקציב וביצועו בשנים 1984 - 1987 (ראה טבלה בעמ' הבא).

— מהנתונים בטבלה עולה, כי לעומת הממצאים בביקורת הקודמת, שבה תוקצבו 50% - 65% מהכנסות הקרן, חל שיפור בשיעור שתיקצבה הקרן מתוך ס"כ הכנסותיה - 96% בממוצע. גם בביצוע התקציב חל שיפור לעומת ממצאי הביקורת הקודמת, אך עם זאת השיעור בממוצע לשלוש השנים האחרונות הוא 70% בלבד לעומת ההכנסות. בגלל הגידול במספר כלי הרכב גדלו במקביל

הכנסות הקרן, והסכומים הנוותרים משנה לשנה הם יותר משמעותיים. במשך השנים הצטברו בקרן עודפים כדלקמן: ב-1983, 230,000 ש"ח; ב-1984, 478,000 ש"ח; ב-1985, 1.5 מיליון ש"ח; וב-1986, 3.5 מיליון ש"ח. על תיקצוב הכנסות הקרן ועל ניצול הקצבותיה ראה בדו"ח שנתי 35 (עמ' 629). הגופים השונים, שהקרן מקציבה להם כספים, אחראים לביצוע הפעולות שתוכננו. לדעת הביקורת, על הקרן לפעול לניצול יעיל ומירבי של ההקצבות על ידי מקבליהן. נתוני הטבלה שלהלן הם בש"ח.

השנה	הכנסות	תקציב	ביצוע	% הביצוע מההכנסה
1984	2,072	2,008	1,594	77
1985	6,020	6,000	4,530	75
1986	8,729	7,796	5,240	60
1987	*16,500	12,950	—	—
עד 30.9.87	7,439	6,475	2,979	40

* כולל הגדלת ההקצבה מנובמבר 1987.

— הטבלה דלעיל מצביעה על כך, שבשנים 1986 ו-1987 חלה ירידה בניצול כספי הקרן לעומת השיפור שחל בשנים 1984 ו-1985. בעיקר נמוך שיעור הניצול במחצית הראשונה של שנת 1987, שבה נוצלו רק 40% מהכספים שעמדו לרשות הקרן באותה תקופה.

הביקורת ריכזה מהדו"חות הכספיים של הקרן את פירוט הוצאותיה לסעיפים השונים בשנים 1984 - 1986 (באלפי דולר) כלהלן:

סעיף / שנה	1986	1985	1984
הסברה והדרכה	706	853	801
מתקני בטיחות ותשתית עירונית	1,401	730	489
תשתית בינעירונית	128	539	574
משרד החינוך והתרבות	364	282	297
המועצה הלאומית למניעת תאונות	328	294	142
משרתת ישראל - אכיפה	86	130	754
משרד המשפטים - שיפוט מהיר	—	90	67
מוסד הטכניון - מחקרים	99	232	208
משרד התקשורת - עמדות מצוקה	9	162	—
אחרים	—	8	31
עבודות נמשכות מ-1985	316	—	—
ס"ה	3,437	3,320	3,363

מהטבלה עולה, שבשלוש השנים 1984 - 1986 היתה ההוצאה בערכים דולריים ללא שינוי ניכר אף כי עלו הכנסות הקרן. עוד עולה, שחלה עלייה ניכרת בסעיף ההוצאה של מתקני בטיחות ותשתית עירונית וכן בהוצאה למועצה הלאומית למניעת תאונות. לעומת זאת חלה בשנתיים האחרונות ירידה ניכרת בהוצאות הקרן לנושא האכיפה והתשתית הבינעירונית.

הביקורת בדקה את התקציבים שייעדה הקרן לנושאי האכיפה והתשתית הבינעירונית בשנים 1985 - 1987 והשוותה אותם אל הביצוע באותן שנים.

— ביצוע תקציבי הקרן בשנים 1985 ו-1986 בסעיפים חשובים לבטיחות - בייחוד אכיפה, תשתית בינעירונית - היה בשיעור נמוך, שהגיע כממוצע ל-46% בלבד. בשני

הנושאים הללו לא הוצא עד סוף ספטמבר 1987 כל סכום מתוך כ-1.5 מיליון ש"ח שתוקצבו בשנה זו. הניצול הנמוך של ההקצבות נבע גם הוא מהוצאת התחייבויות במועד מאוחר על ידי הקרן ומהגשת תכניות במועדים מאוחרים על ידי מקבלי ההקצבות.

(א) בשנת הכספים 1985 הועידה הקרן למשטרת ישראל 333,000 ש"ח וההוצאה בפועל היתה 177,000 ש"ח (53%); בשנת הכספים 1986 תיקצבה הקרן למטרה זו 380,000 ש"ח והביצוע הסתכם ב-131,000 ש"ח (34%) בלבד; בשנת הכספים 1987 הוקצבו למשטרה 717,000 ש"ח אך עד סוף ספטמבר 1987 לא הוצא כל סכום.

(ב) בשנת הכספים 1985 הקציבה הקרן למע"צ לנושאי תשתית בינעירונית 1.1 מיליון ש"ח וההוצאה בפועל הסתכמה ב-735,000 ש"ח (67%); בשנת הכספים 1986 הקציבה הקרן לנושא זה 615,000 ש"ח וההוצאה הסתכמה באותה שנת כספים ב-195,000 ש"ח בלבד (32%); יתרת התקציב נוצלה בשנת הכספים 1987. בשנת הכספים 1987 הועידה הקרן למטרה זו 780,000 ש"ח, בלא שנבחרו הפרויקטים מתוך התכנית הכוללת שהוגשה על ידי מע"צ לביצוע שיפורים בדרכים בינעירוניות. בחירת הפרויקטים לביצוע והוצאת התחייבות כספית למע"צ נעשו רק בינואר 1988, ולכן לא תנצל מע"צ את התקציב שיועד לה בשנה זו.

— עוד מתברר, שסעיף שיפוט מהיר לא נכלל בתקציב הקרן לשנים 1986 ו-1987, למרות שהנהגת שיפוט מהיר נכללה בין המטרות להקמתה. השיפוט המהיר התכצע בשנת 1984 בתשעה כתי משפט ובהם הובאו לדין כ-2,500 עברייני תנועה לחדש כהליך מזורז. מכירורים שערך משרד מבקר המדינה, עולה, שגם להנהלת כתי המשפט לא היו משנת 1985 נתונים על היקף השיפוט כהליך מזורז.

בנושא התשתית, שבו חל גידול בתקציב הקרן, נשענת הנהלת הקרן על המלצות המפקח על התעבורה לביצוע פרויקטים אותם היא מתקצבת מתוך הרשימה הכוללת של המפקח על התעבורה. פרויקטים אלו עונים במקרים מסוימים על צרכים של הזרמת תנועה ולא באים לפתור בעיות בטיחותיות קשות. תוספת התקציב, בעקבות הגדלת שיעור ההפרשה מאבנר, תוקצבה בעיקר לכביש עוקף דרומי לראשון לציון, מאחר שהתכניות לכביש זה היו מוכנות לביצוע, ולא בשל עדיפות בטיחותית מיוחדת לסלילת כביש זה.

העברת הכספים מהקרן לגופים השונים נעשית לאחר הגשת חשבון על ביצוע ההוצאה. חשבונות אלו נבדקים על ידי היחידות במשרד העוסקות באותו תחום, מאחר שלקרן אין כל מנגנון פיקוח על ביצוע הפעולות שאותן היא מממנת.

השקעות בתשתית עירונית - המפקח על התעבורה

1. רשת הכבישים במדינה היתה בסוף 1986 באורך של כ-12,800 ק"מ, שמתוכם היו 7,630 ק"מ דרכים עירוניות והיתר דרכים בינעירוניות דרכי גישה. מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"צ) אחראית לסלילת הדרכים הבינעירוניות, ואילו האחראיות לסלילת דרכים בתחום העירוני היא בסמכות הרשויות המקומיות.

בעמ' הבא מובאים, נתונים מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על סלילת כבישים עירוניים (אורך ושטח) בשנים 1980 - 1986 ונתונים על מספר כלי הרכב במדינה באותן שנים ושיעור השינוי בהם.

הנתונים שבטבלה מצביעים על כך, שמספר כלי הרכב גדל בין השנים 1980 ל-1986 בלמעלה מ-50%, ואולם רשת הכבישים העירוניים גדלה ב-3% מאורכה וב-8% משטחה בלבד. הנתונים על התאונות באותה תקופה מצביעים על כך, שכ-80% מתאונות הדרכים ארעו בתחום העירוני, ומכאן החשיבות לביצוע השקעות בסלילה ובשיפור התשתית העירונית.

השנה	אורך כבישים (ק"מ)	שינוי (%)	שטח (כמ"ר)	שינוי (%)	כלי רכב (באלפים)	שינוי (%)
1980	7,408	-	54,107	-	540	-
1983	7,554	+2.0	56,689	+4.7	730	+35.0
1985	7,594	+0.5	58,370	+3.0	776	+6.0
1986	7,630	+0.5	58,643	+0.5	819	+5.5

2. אגף המפקח על התעבורה (להלן - האגף) שבמשרד התחבורה מסייע לרשויות המקומיות בסלילת עורקי תחבורה ובפעולות בטיחותיות אחרות בדרך של מימון 70% מעלות הפרוייקטים אותם הוא מאשר מתוך כלל הבקשות המוגשות לו (ביקורת קודמת בנושא ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 523).

מחלקת הנדסת תנועה שבאגף (להלן - המחלקה), עוסקת בטיפול בתשתית העירונית ובקביעת השימוש בה. הטיפול כולל אישור תכניות, תקצוב ופיקוח על ביצוע פרוייקטים בטיחותיים.

התקציבים העומדים לרשות המחלקה מתקציב הפיתוח של המשרד היו בשנת הכספים 1986 19.5 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1987 21.8 מיליון ש"ח. רוב הסכומים מתוך תקציבים אלו שימשו לפיתוח עורקי תחבורה בשלוש הערים הגדולות ולניהול תנועה בהן כלהלן: בשנת 1986, 15.4 מיליון ש"ח; ובשנת 1987, 17.3 מיליון ש"ח. מכאן שהתקציב במחלקה לצורך ביצוע פרוייקטים בתחום הבטיחות, הכוללים שיפור קטעים וצמתים, תאורה, התקנים בטיחותיים וסימון, סלילת עורקים בערים קטנות ותכנון מוקדם וסקרים, היה בשנת 1986 4.1 מיליון ש"ח ובשנת 1987 4.5 מיליון ש"ח. המחלקה שותפה גם בתקצוב ובפיקוח על פרוייקטים מכספי הקרן המיועדים לתשתית עירונית. תקציב הקרן למטרה זו היה בשנת 1986 1.7 מיליון ש"ח ובשנת 1987 כ-3.5 מיליון ש"ח (כולל 1.5 מיליון ש"ח מתוספת הנובעת מגידול שיעור העברה מאבנר), ובס"ה עמדו לרשות המחלקה מתקציב הפיתוח של המשרד ומהקרן בשנת 1986 כ-5.8 מיליון ש"ח וב-1987 כ-8.0 מיליון ש"ח. גם אם יילקחו בחשבון הכספים המושקעים על ידי הרשויות המקומיות עצמן, שלגביהן אין נתונים מרוכזים, המשאבים הכספיים המיועדים לתשתית העירונית נמוכים ביחס לגידול נפח התנועה בכבישים העירוניים ובהתייחס לשיעור הגבוה של תאונות בתחום העירוני.

3. מאחר שהסכומים המוקצבים לפרוייקטים בטיחותיים מצומצמים, נודעת חשיבות מיוחדת לייעודם לפרוייקטים, שבהם ניתן להשיג את מירב התועלת הבטיחותית. עד שנת 1985 היתה הכנת תכנית הפרוייקטים התחבורתיים לביצוע, נעשית באופן ידני, והיא כללה רק את הפרוייקטים לשנת תקציב אחת. החל בשנת 1986 החלה המחלקה להשתמש במחשב ובאמצעותו הוכנה לראשונה תכנית רב שנתית שמתוכנה נבחרים הפרוייקטים לשנת התקציב השוטפת.

התכנית הרב שנתית היא ריכוז של תכניות אשר גובשו על סמך בקשות שהגישו רשויות מקומיות לביצוע ולאחר שהמחלקה בדקה אם יש הצדקה תחבורתית בטיחותית לביצוע הפרוייקט וקבעה את הקדימות לביצועו.

— כיוון שעל פי פקודת העירויות, הרשות המקומית היא בעלת הסמכות הכלערדית בסלילת כבישים בתחומה, אין למשרד אפשרות להחליט על ביצועו של פרוייקט הנראה למהנדסי התנועה שלו כבעל חשיבות, אם הרשות המקומית אינה מעוניינת בביצועו. כמגמה לקדם פרוייקטים מסוג זה משתתף המשרד בתכנון פרוייקטים כרשויות המקומיות שנראה למשרד שיש חשיבות בטיחותית לביצועם.

המחלקה הכינה לאחרונה רשימה של "צמתים וקטעים אדומים" בתחום העירוני. רשימה זו הוכנה בהסתמך על נתוני תאונות בלבד ובהכנתה לא נלקחו בחשבון נפחי תנועה באותם צמתים וקטעים וכן אין בה ניתוח של פתרונות ועלות לצורך שיפור המצב.

— בתכנית לביצוע שיפורים בקטעים וצמתים לשנת 1987 נכללו מספר פרויקטים, שלא הייתה הצדקה בטיחותית מיידית לביצועם – שביל לרוכבי אופניים בכוכב יאר – 100,000 ש"ח; כביש גישה לבית העלמין בראש פינה – 50,000 ש"ח.

בתכניות העבודה של העיריות כלולים אך ורק כבישים עירוניים ואילו בתכניות העבודה של מע"צ כלולים כבישים בינעירוניים וכבישי גישה ליישובים כפריים. האחריות לכבישים המטרופוליים שהם כבישים אזוריים עירוניים, בעיקר באזורים של ת"א ושל חיפה, מפוצלת בין מספר עיריות למע"צ ועל כן יש קשיים בביצוע הרחבה או תחזוקה של כבישים אלה. מסתבר כי המחסור ברשת דרכים מטרופולית נאותה החריף ביותר את בעיות התחבורה באזורי המטרופולין. מן הראוי שתיקבע המסגרת הארגונית המתאימה לטיפול במערכות התחבורה המטרופוליות ושהממשלה תגדיר את הגורם הממשלתי שיהיה מופקד על הנושא.

4. לאחר אישור התקציב לביצוע פרויקטים בטיחותיים מוציאה המחלקה התחייבות תומה על ידי חשב המשרד לתשלום חלקו של המשרד (עד 70%) בביצוע הפרוייקט, וביתר התקציב נושאות הרשויות המקומיות. מאחר שמדיניות האוצר היא לשחרר בכל חודש רק חלק מהתקציב, ניתנות חלק מהתחייבויות בסמוך לסיום שנת הכספים. היות והרשויות המקומיות אינן מבצעות בדרך כלל את הפרוייקט לפני קבלת ההתחייבות של המשרד, קורה לעתים שפרוייקטים המאושרים בשנת כספים מסוימת אינם מגיעים לכלל ביצוע באותה שנה (ראה להלן ביצוע התקציב) בשל קבלת ההתחייבות הכספית במאוחר.

— היו מקרים, שהרשות המקומית ביצעה את העבודות על פי ההתחייבות, אולם לא הספיקה להגיש את החשבוניות באותה שנת כספים. מאחר שתקציב המשרד הוא חד-שנתי הועברו סכומי ההוצאה של הפרוייקט לתקציב השנה הבאה וכתוצאה מכך קטן התקציב לפרוייקטים לשנה הבאה בלמעלה מ-235,000 ש"ח.

5. הביקורת בדקה את ביצוע התקציבים לנושאי בטיחות בסעיפים הכוללים שיפור קטעים וצמתים, התקנים וסימון, תאורה, פיתוח עורקים בערים, להוציא שלוש הערים הגדולות, ותכנון מחקרים וסקרים, הנכללים בתקציב המשרד, וכן את ביצוע הקצבות הקרן לנושא התשתית העירונית, בשנים 1986 ו-1987 (עד נובמבר).

בטבלה דלהלן מפורטים התקציבים השנתיים לנושאים הנ"ל, הביצוע ושיעורו מתוך התקציב (באלפי ש"ח).

מ ה ק ר ן			מ ה מ ש ר ד			
ביצוע (ב-%)	ביצוע	תקציב	ביצוע (ב-%)	ביצוע	תקציב	
63	1,119	1,776	90	3,663	3,965	1986
2	39	2,050	22	800	3,619	*1987

* לשנת 1987 ביצוע תקציב המשרד נכון ל-6.11.87 וביצוע תקציב הקרן נכון ל-30.9.87.

— הנתונים בטבלה מצביעים על כך, שניצול הכספים, שהועמדו לרשותן של הרשויות המקומיות ושהיו אמורות לבצע את השיפורים הבטיחותיים בתחומן, היה חלקי, במיוחד מכספי הקרן. גם העברת ההקצבות במועדים מאוחרים (ראה לעיל) תרמה לאי ביצוע התקציב במלואו בשנת 1986.

ביצוע התקציב בשנת 1987 עדיין אין בו כדי לתת תמונה כוללת של השנה, מאחר שחלק מהעבודות בוצעו אך עדיין לא הוגשו חשבונות בגינם, ועל כן אין הן משתקפות בנתוני הטבלה. יצוין שתקציבי

המשרד הם תקציבים שנתיים, שאינם ניתנים להעברה משנה לשנה, ואילו תקציבי הקרן הם רב שנתיים.

6. כדי לסייע לרשויות המקומיות בהתמודדות עם פיתוח התשתית בתחומן, נקבע בפקודת התעבורה (סעיף 79), ששר התחבורה רשאי להקציב לרשויות המקומיות שיעור מסוים מהאגרות ששולמו על ידי תושביהן בעד רשיון רכב. בפקודה נקבע, ששיעורו של החלק ייקבע בצו. כן מותר לשר לקבוע בצו, כי סכומים המוקצבים, כולם או מקצתם, "ישמשו לכיצוע פקודה זו או לשיפור תנאי התעבורה".

בצו שפרסם שר התחבורה בשנת 1970 נקבע, כי מן האגרות, ששולמו על ידי תושבי רשות מקומית בעד רשיון רכב, יוקצבו לאותה רשות 21% כאמצעות שר האוצר ו-21% נוספים כאמצעות שר הפנים "ובהתאם להנחיותיו". בצו לא קבע שר התחבורה כי הסכומים המוקצבים ישמשו, כולם או מקצתם, לשיפור התעבורה או לצרכים תחבורתיים. 42% מהכנסות המדינה מאגרות רישוי הרכב הסתכמו בשנת הכספים 1986 ב-40.3 מיליון ש"ח; על פי נתוני משרד הפנים דו"ח כיצוע התקציב של החשב הכללי הועברו לרשויות המקומיות באותה שנה 28.5 מיליון ש"ח בלבד, דהיינו רק 30% מסכום גביית אגרות הרכב באותה שנה. בשנת 1987 נאמדים 42% מאגרות הרכב ב-73 מיליון ש"ח. מכיוון שאין נתונים על השימוש בכספים (ראה להלן) לא ניתן לקבוע אם אכן שימשו הכספים לשיפור התעבורה או לצרכים תחבורתיים.

— 21% מסכום האגרות מועברים על ידי משרד הפנים ישירות לרשויות המקומיות בהתאם למספר כלי הרכב הרשומים אצלן. 21% הנותרים נכללים במענק הכללי של משרד האוצר לרשויות, המחולק על ידי משרד הפנים לפי קריטריונים משלו ולא בהתאם למספר כלי הרכב שבבעלות תושבים בתחום רשות מקומית והיקף האגרות ששולמו בנינם. משרד הפנים מעביר את הכספים לרשויות המקומיות, בלא שקבע הנחיות לשימוש בהם למטרות תעבורה. כמשרד אין גם מידע על ההשקעות של הרשויות המקומיות בסלילת כבישים או בשיפורים אחרים בתחומי התחבורה ועל צורכיהן בתחום זה.

בטיחות במפגשי רכבת

1. להסדרת מפגשי מסילת הברזל עם כבישים נודעת חשיבות רבה למניעת תאונות דרכים ולקיום תנועה סדירה במקומות המפגש. תשומת לב הציבור לנושא גברה במיוחד לאחר התאונה הקטלנית רבת הממדים שאירעה במפגש מסילת הברזל ודרך עפר ליד מושב "הבונים" ביוני 1985 (להלן – התאונה).

2. משרד מבקר המדינה בדק את מצב מפגשי הרכבת והשינויים שחלו בהם אחרי התאונה עד אמצע דצמבר 1987. נבדקו: התפתחות מצב המפגשים לפי סוגיהם במשך התקופה; מספר התאונות במפגשים בשלוש השנים האחרונות; התקציבים וההשקעות במפגשים מאז התאונה; המסקנות שהוסקו והצעדים שנקטו בעקבותיה. ביקורת קודמת על סדרי בטיחות במפגשי הרכבת הובאה לאחרונה בדו"ח שנתי 33, עמ' 315; ביקורת על אחזקת מתקני איתות ובטיחות הובאה בדו"ח שנתי 36 (עמ' 764) ומעקב מובא בדו"ח זה (עמ' 564).

מנתונים, שולקטו על ידי משרד מבקר המדינה ברכבת ישראל, מתברר, כי מאז התאונה ועד סוף 1987 חלו שינויים קלים באמצעי המיגון של המפגשים של המסילה עם כבישים ודרכי עפר: נוספו שני מחסומים מוגנים, ומספרם עלה מ-94 ל-96; נסגרו תשעה מפגשים שאינם מוגנים, ומספרם ירד מ-152 ל-143; מבין המפגשים המוגנים ירד מספר הרמזורים האוטומטיים מ-24 ל-23, המיכאניים מ-25 ל-24, ואילו מספר המחסומים האוטומטיים גדל בארבעה מ-45 ל-49. התקנת שניים מבין ארבעת מחסומים אלו לא מומנה מתקציב הרכבת אלא על ידי הרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים המפגשים.

להלן מספר התאונות במפגשי הרכבת בשנים 1985 – 1987 (עד 1.11.87) כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה על בסיס הדו"חות החודשיים של חוקר התאונות ברכבת ויחידת המחשב שלה.

1985	1986	1987	
139	78	59	נזקים למחסומים ורמזורים על ידי רכב
100	56	42	שיעור השינוי ביחס ל-1985
20	7	6	התנגשות רכבת ברכב במפגשים
100	35	30	שיעור השינוי ביחס ל-1985
17	4	10	דריסות אדם (בכל המסילה)
100	24	59	שיעור השינוי ביחס ל-1985
			מספר הנפגעים (כולל התאבדויות):
35	3	8	הרוגים
24	2	6	פצועים

מהטבלה מתברר, כי בשנים האמורות הצטמצם מספר התאונות כדלהלן: בנוזקים למחסומים – 58%; בהתנגשויות רכבת ברכב במפגשים – 70%; ובדריסות אדם – 41%.

3. תקציב הפיתוח של הרכבת לבטיחות במפגשים היה זעיר לעומת הצרכים, ובשנות הכספים 1985 – 1987 הסתכם ב-264,000 ש"ח. מסכום זה נוצלו על ידיה למטרה זו – כולל התחייבויות – 128,000 ש"ח בלבד.

בינואר 1986 פנה מנכ"ל הרכבת לקרן וביקש תקציב למתקני הגנה במפגשים. לפנייתו צירף מנכ"ל הרכבת רשימה של 14 מפגשי רכבת חיוניים לפי עדיפויות, בציון סוג ההגנה המוצעת לכל מפגש וגובה ההשקעה הנדרשת. סך כל ההשקעה שנדרשה במפגשים אלו הסתכמה בכ-990,000 ש"ח. בשנת הכספים 1986 הקציבה הקרן סך 90,000 ש"ח להתקנת מחסום אוטומטי במפגש בית צפפה, ובשנת הכספים 1987 סך 148,000 ש"ח, לשיפורים בהגנה על מפגשי רכבת ודרכים.

4. לאחר התאונה מינה שר התחבורה ועדת חקירה בראשות פרופ' לבנה ולאחר מכן מינה ראש הממשלה ועדת חקירה בראשות השופט קמא. על פי החלטת ועדת השרים לענייני בטיחות מאוקטובר 1985, מונתה ועדת היגוי בינמשרדית למפגשי רכבת, בראשות מנכ"ל הרכבת, כדי לקבוע נהלים והנחיות לאופן הטיפול של הרשויות השונות במפגשי רכבת.

ועדת ההיגוי פרסמה במאי 1987 הנחיות להסדרת הבטיחות במפגשים, שמטרתן הייתה בעיקר לשפר את אמצעי הבקרה וההגנה במפגשים הקיימים: להתאים את רמת ההגנה למאפייני הסביבה; להחמיר באמצעי ההגנה במפגשים חדשים; ולצמצם את מספר המפגשים הקיימים.

הוועדה קבעה, כי הרכבת אחראית להצבה ולתפעול שוטף של רמזורים ומחסומים, לפתיחת שדות ראייה ולהתקנת גידור לאורך המסילה במקומות הנדרשים. עוד קבעה הוועדה, שתחזוקת הציר החוצה את המסילה היא באחריותן של מע"צ – בדרכים בינעירוניות או באחריות הרשויות המקומיות בדרכים עירוניות (להלן – רשות הדרך). בנובמבר 1986 החליטה ועדת השרים לבטיחות בדרכים, כי רשות הדרך תהיה אחראית לאחזקת הדרך לכל אורכה ברציפות, למעט הקטע שבין הפסים של המסילה, ואילו הרכבת תהיה אחראית לאחזקת המסילה לכל אורכה ברציפות, כולל קטע החצייה של דרכים במפגשים, וכן לאחזקה התקינה של רמזורים ומחסומים. עפ"י תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, אחראית רשות התמרור המקומית (להלן – רשות התמרור), שמונתה על ידי המפקח על התעבורה, על הצבת תמרורים, סימונם, קיומם והפעלתם. ועדת השרים החליטה, כי הרשות לתמרורי אזהרה על התקרבות רכבת תהיה רשות הדרך, ורשות התמרורים במפגש עצמו תהיה הרכבת.

5. לאחר התאונה ונוכח המלצות צוות בינמשרדי מספטמבר 1985 להפקת לקחי התאונה, ביצעה הרכבת את הפעולות הבאות:

- (א) הוצבו תמרורי "עצור" ביותר מ-150 מפגשי דרך עם מסילות ברזל פעילות. תמרורים מסוג זה ותמרור "אין כניסה לאוטובוסים" הוצבו גם במקום התאונה בצומת "הבונים".
- (ב) נצבעה חזית הקטרים בצבעים בולטים בסביבה.
- (ג) נצבעו דפנות כל הקרונות והקטרים בפסים.
- (ד) נערכת ביקורת תלת חודשית קבועה במפגשים בכל הנוגע לתקינות התמרורים, המפגשים, ומצב הראות. הרכבת פנתה בנדון אל הרשויות המקומיות, וביוני 1985 ובספטמבר 1986 היא פנתה גם אל המפקח על התעבורה כדי שיוציא הוראות מתאימות לרשויות התמרור המקומיות על תיקון הליקויים במפגשים בהם התמרורים היו עדיין חסרים או בלתי תקינים.
- (ה) נעשו מספר שיפורים במפגשים מתקציב האחזקה הרגיל של אגף ההנדסה, ונפתחו שדות ראייה בתחומי המסילה.
- (ו) הוזמן סקר דרכים במפגשי רכבת לאורך מסילות הרכבת כולל מפות מפורטות והתאמת אזור המפגשים לתכניות בנין ערים. הסקר נועד להסתיים בפברואר 1988.
- (ז) הוזמנה עבודת מחשוב של מפגשי רכבת עם כבישים ודרכי עפר, שתאפשר, בין היתר, זיהוי מפגשים בעייתיים ודירוג המפגשים לצורך שיפורם. במסגרת זו הושלמה מערכת לקליטה ועדכון נתוני מפגשים ונתוני תאונות במפגשים, והוחל כתיבת תכניות להגנת רמזורים לפי סטנדרדים ומתן קדימויות לשיפור ההגנה במפגשים.
- (ח) עקב התקלות הרבות בדוושות שבמסילה, שגרמו לעתים אי-התרוממות זרוע המחסום במפגשים, דבר שיש בו משום סיכון בטיחותי, נערכה בדיקה נסיונית למציאת פתרון טכני יותר יעיל כתחליף לדוושות הקיימות.
- (ט) הוכנה הצעת פנייה לרשויות הדרך בדבר תיקון הדרך החוצה את המסילה, בהתאם להנחיות להסדרת הבטיחות במפגשים. הפניות עצמן יישלחו לרשויות הדרך בפברואר 1988 לאחר בדיקת המצב החוקי של המפגשים שבתחום רשויות הדרך.

פעולות באחריות גופים אחרים

בנושא מניעת תאונות דרכים מטפלים, בנוסף למשרד התחבורה, משרדי ממשלה אחרים: בטיפול בתשתית העירונית עוסקות הרשויות המקומיות ומשרד הפנים האחראי על תקציביהן; בטיפול בתשתית הבינעירונית ופיתוחה נעשים על ידי מע"צ; משרת ישראל מטפלת בהסדרת התנועה ובאכיפת חוקי התעבורה; המועצה הלאומית למניעת תאונות עוסקת בארגון פעילות התנדבותית בנושא. להלן סיכום הביקורת בגופים אלו תוך השוואת המצב הנוכחי אל זה שאליו מתייחסים ממצאי הביקורת משנת 1984.

מענקי משרד הפנים לשיקום ואחזקת כבישים

משרד הפנים (להלן - המשרד) מעביר לרשויות המקומיות הקצבות לאחזקה של כבישים עורקיים, דהיינו, כבישים המשמשים עורקי תחבורה ארציים והעוברים בתחום אותן רשויות. המשרד משתתף גם באחזקת כבישי גישה ליישובים כמועצות אזוריות. בנוסף לכך מעביר המשרד לרשויות המקומיות 42% מאגרות כלי הרכב הנגבים על ידי הממשלה (משרד התחבורה) (ראה לעיל). כן מאשר המשרד תקציבים בלתי רגילים (להלן - תכ"ר) לשיקום כבישים.

להלן נתונים על המימון האמור.

1. (א) אחזקת כבישים עורקיים⁽¹⁾: החל בשנת הכספים 1978 הועברה אחזקת קטעי כבישים עורקיים ממע"צ לידי הרשויות המקומיות ובתמורה הן קיבלו באמצעות משרד הפנים 75% מעלות אחזקתן. לשנת הכספים 1987 הוקצב סכום של 1.53 מיליון ש"ח וההוצאה לשנת הכספים 1986 הייתה 1.3 מיליון ש"ח.

הסכומים, שצריכים להיות מועברים לרשויות המקומיות בגין אחזקת כבישים עורקיים, על פי חישוב ריאלי של עלות האחזקה, מחושבים על פי שטח הכבישים העוברים בתחומם מוכפל במדד המשתנה משנה לשנה בהתאם לשינויים במדד המחירים. בשנת 1986 נקבע המדד ב-1.15 שקל למ² כביש. בשנת 1987 נקבע המדד ב-1.33 שקל למ² כביש. מע"צ העבירה למשרד הפנים בשנת 1978 את רשימת הכבישים העורקיים בכל רשות.

— מאז שנת 1978 לא ביקש משרד הפנים ממע"צ רשימה מעודכנת של הכבישים העורקיים ושטחם ורשימה מעודכנת אף לא התקבלה. משרד הפנים הודיע לביקורת, כי בתקופה זו התבקש המשרד לתקצב רק כביש עורקי אחד נוסף על הרשימה. יתר הכבישים החדשים מוחזקים על ידי מע"צ.

(ב) משרד הפנים מעביר למועצות האזוריות מענקים מיוחדים לאחזקת כבישי גישה לישושים שבתחומן. בשנת 1986 העביר המשרד סכום של 1.26 מיליון ש"ח והתקציב לשנת 1987 נקבע ל-1.5 מיליון ש"ח.

2. שיקום כבישים: הרשויות המקומיות מעבירות למשרד הפנים בקשות להקצבות כספים לשיקום כבישים, באמצעות הממונה על המחוז. לאחר עיון בבקשות מאשר משרד הפנים לרשויות המקומיות תקציבים בלתי רגילים מתקציב פיתוח לשיקום כבישים שבתחומן. בשנת התקציב 1986 הוקצב סכום של 1.427 מיליון שקל וההוצאות בפועל היו 944,000 שקל. בשנת הכספים 1987 הוקצב סכום של 1.346 מיליון שקל למטרה זו.

העברת הסכומים לרשויות המקומיות לשיקום כבישים נעשית באמצעות המחלקה למענקים ומלוות שבמשרד הפנים. העברת הכספים לרשות המקומית שבקשתה אושרה נעשית בעקבות הודעתה שהתחילה בעבודה בציון שם הקבלן ותאריך ההתקשרות עמו. בשלב זה מקבלת הרשות מקדמה בשיעור של כ-40% מהסכום שאושר לפרוייקט כולו. עם הודעת הרשות על השלמת הפרוייקט מועברת אליה יתרת ההקצבה. במקרים שמדובר בסכום גדול מאוד לפרוייקט, מעבירה המחלקה לרשות המקומית סכומי ביניים נוספים בהתאם לקצב התקדמות העבודה.

— המחלקה מעבירה את ההקצבות לרשויות המקומיות על סמך הודעותיהן ע"ג טופס "דו"ח על ביצוע עבודות פיתוח" החתום ע"י ראש הרשות והגוזר. טפסים אלה מתקבלים במחלקה ללא צירוף אסמכתאות בקשר לפרוייקט: העתקי החוזים עם קבלנים, חשבונות סופיים ותעודות המעידות על גמר העבודות; וגם בלא תיעוד על בדיקת המצב בשטח לאשורו. יוצא איפוא שהמשרד מעביר לרשויות המקומיות סכומים ניכרים ללא פיקוח. המשרד הודיע לביקורת, כי בידי מנהלי המחוזות אין הכלים לבדוק, אם העבודה בוצעה בפועל.

בנוסף לסכומים שהוקצבו לאחזקה ולשיקום כבישים, נקבעה בתקציב המשרד רזרבה בסכום של כ-14 מיליון ש"ח לשיקום כבישים בתחומי הרשויות המקומיות. הועלה כי במחלקה למענקים ומלוות מצויות בקשות לשיקום כבישים של 39 רשויות מקומיות בסכום כולל של יותר מ-5 מיליון ש"ח. בקשות אלה אושרו על ידי משרד הפנים אך הכספים עדיין לא הועברו לרשויות, מאחר שעד אמצע דצמבר 1987 הם לא הופשרו על ידי משרד האוצר. משרד הפנים נמסר לביקורת, כי עקרונית שוחררו כספים מהרזרבה ובימים הקרובים יועברו הכספים לרשויות בהתאם. יצוין כי רשויות מקומיות אלה התחילו כבר בסלילת הכבישים וחלקם אף סיימו את סלילתם.

(1) בענין אחזקת כבישים עורקיים ברשויות מקומיות, ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 999.

בס"ה מוקצבים בתקציב המשרד (כולל רזרבה) לשנת 1987 כ-18 מיליון ש"ח לאחזקה, שיקום וסלילה של כבישים ברשויות המקומיות.

פעולות בתחום התשתית - מע"צ

לפיתוח רשת הכבישים ולמצבם הפיזי השפעה ניכרת על בטיחות הנסיעה בהם. פיגור בפיתוחם או באחזקתם התקינה עלול להגביר את מצבי הסיכון בנסיעה בדרכים.

ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים (להלן - ועדת השרים) אישרה בשנת 1984 תכנית רכ-שנתית (התכנית המאושרת) לשיפור בטיחות הנסיעה בכבישים. בתכנית המאושרת וברשימת "הכבישים האדומים" (ראה להלן) שנגזרה ממנה, לא נכללו כמה קטעי כביש שעל פי נתוני המשטרה, היו בהם תאונות רבות. קטעים אלה הם בעיקר כבישים העוברים בתחום ישובים או בקרבתם ושהאחריות לאחזקתם לעתים מפוצלת בין מע"צ לבין הרשויות המקומיות. צפיפות התנועה בקטעים אלה ניכרת ומספר הצמתים בהם רב, גורמים הטומנים בחובם סיכון גבוה להתרחשות תאונות. להלן דוגמאות:

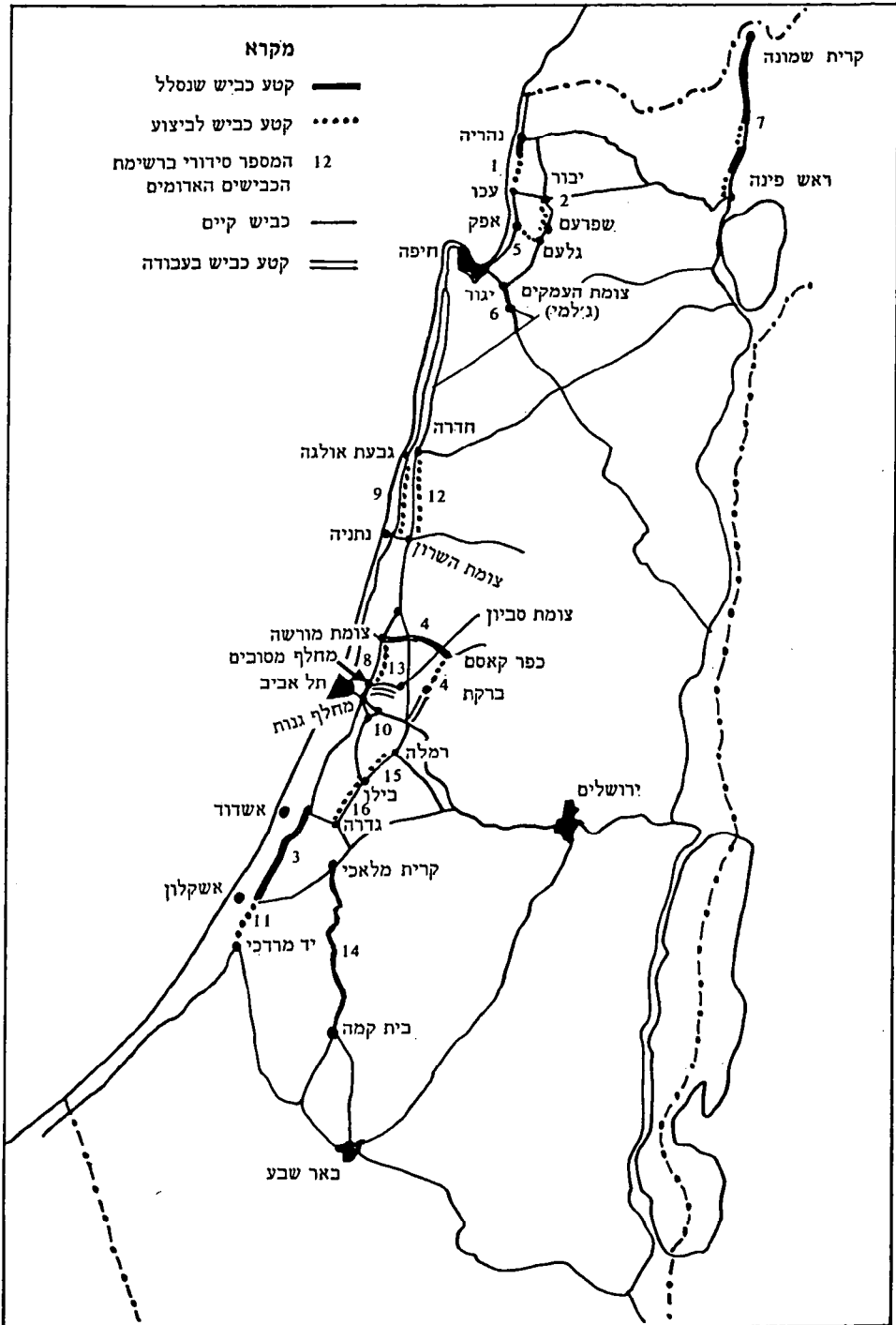
1. כביש צ'קפוסט - צור שלום: קטע זה מדורג במקום השני ברשימת הכבישים מרובי התאונות, מבין הדרכים בעלות ארבעה נתיבים; הכביש מאופיין בנפח תנועה ניכר - בייחוד באזור הקריות ובמפרץ - קטע שאחזקתו היא בחלקה באחריות עיריית חיפה ובחלקה באחריות משותפת של מע"צ והעיריית קריית ביאליק וקריית מוצקין.

על פי התחזיות של מע"צ ניתן יהיה להפחית את צפיפות התנועה בקטע האמור וגם בדרכים שבתוך העיר חיפה על ידי הסטת חלק מהתנועה לכבישים חילופיים והם: כביש אפק - גלעם (מס' 79), וכביש יגור - צומת העמקים (מס' 70), שנכללו ברשימת הכבישים האדומים. כביש יגור - צומת העמקים כבר נפתח לתנועה, אולם השלמת כביש אפק - גלעם אינה צפויה בעתיד הקרוב. מכאן שהתכנית להקלה משמעותית בעומס התנועה בכביש צ'קפוסט - צור שלום עדיין לא יושמה עד סוף שנת 1987.

2. כביש גלילות - נתניה: הקטע מדורג במקום הרביעי ברשימת הכבישים מרובי התאונות, מבין הדרכים בעלות ארבע נתיבים. מע"צ, האחראית לאחזקת כביש זה, פעלה לשיפור הבטיחות בו ולבניית מעברים להולכי רגל ולציוד חקלאי בקטע שמנוף ים עד נתניה. אולם לגבי חלקו הדרומי של הכביש - מגלילות עד נוף ים, שהוא קטע בעל אופי עירוני למחצה עם עומס תנועה ניכר בו, סבורה הייתה מע"צ שהיה מקום להרחבתו בד בבד עם הרחבת כביש הכניסה לתל אביב, המהווה המשך ישיר לכביש גלילות - נתניה. בהעדר תכנית לביצוע הרחבות אלה על ידי הרשויות העירוניות הייתה מע"צ בעבר סבורה שעדיין אין הצדקה להתחיל בשיפורים בטיחותיים בקטעים שבאחריותה. אולם הגידול המתמיד בנפח התנועה בקטע שבין גלילות להרצליה והתכנית לשילוב פרויקט נתיבי אילון לתוך צומת גלילות הביאה את מע"צ לגשת בשנת 1987 להרחבה ולשיפור של קטע הכביש שבין גלילות לבין הרצליה באורך של 3 ק"מ.

3. כביש נמל התעופה בן גוריון - הוד השרון (מס' 40): הקטע מדורג במקום הראשון מבין הדרכים החד-מסלוליות מבחינת מספר התאונות. הכביש עובר בתחומי פתח תקוה והמועצה המקומית הוד השרון ויש בו תנועה רבה, בין היתר בשל מפעלי התעשייה שבאזור נמל התעופה. הפתרון לבעיות התנועה בכביש זה, לדעת מע"צ, הוא פתיחתם של שני כבישים חלופיים לתנועה: כביש מס 5, מורשה - כפר קאסם; וכביש מס 6, כפר קאסם - נמל התעופה בן גוריון, שגם הם נכללו ברשימת הכבישים האדומים. כביש מס 5 כבר נפתח לתנועה ב-1987, ואילו כביש מס 6 עדיין ברובו בשלבי תכנון. עוד בדו"ח שנתי 35 משנת 1985 הביע מבקר המדינה דעתו, כי דרוש שמע"צ תפעל לפתיחת הכבישים האמורים בעת ובעונה אחת, שכן יישום חלקי של התכנית לא יהיה בו כדי לשפר את מצב הבטיחות בכביש מס 40. בשנים 1983 - 1985 פעלה מע"צ לשיפור הבטיחות בכביש זה במסגרת עבודות האחזקה השוטפות וביצעה בין היתר ריבוד, עקירת עצים, הרחבת שוליים ומעברירי מים ושיפור צומת הטייסים. למרות זאת מספר התאונות בכביש 40 מוסיף להיות ניכר, ובשנים 1983-1986 נרשמו בו 290 תאונות לעומת 309 תאונות בשנים 1979 - 1982.

מפת "הכבישים האדומים"



יוצא אפוא, שעדיין לא נמצא פתרון הולם לכעיות התנועה המורכבות בקטעי דרך באזורים צפופי אוכלוסין, אשר חלק גדול מן הציבור נזקק להם בתדירות נבונה.

בדו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה מ-1985 הובאו ממצאי ביקורת רבים על מצב הבטיחות כדרכים הבינעירוניות ועל תפקודם של הגורמים האחראים לטיפול ברשת הכבישים. בסיכום אותו הפרק קבע מבקר המדינה: "הקמת המינהל לבטיחות בדרכים, שאחד מתפקידי המרכזיים הוא תיאום בין הגורמים השונים האחראים לנושא הכבישים ובטיחות התנועה, צריכה הייתה לתרום לשינוי בגישה הרווחת בטיפול בכעיות התנועה בקטעי כביש שהאחריות לאחזקתם מפוצלת בין כמה גורמים. מן הדרוש, שהמינהל, יחד עם הגורמים הממלכתיים ונציגי השלטון המקומי, ימצאו פתרונות מינהליים ותחיקתיים כדי להביא ליתר שיתוף פעולה בכל הנוגע לטיפול בכעיות תחבורה מורכבות, המחייבות ראייה כוללת של הנושא ומאמץ משותף ומתואם של כל הנוגעים בדבר".

בסוף 1987, מצב התנועה בקטעים שבקרבת הערים הגדולות וכבישים בעלי אופי עירוני - למחצה גרוע מזה שב-1984, על אף השיפורים הניכרים בכבישים שביצעה מע"צ. הסיבה לכך היא הנידול המשמעותי במספר כלי הרכב בארץ והיקף הנסיעות.

התכנית לטיפול ב"כבישים האדומים"

כבישים אדומים הוא הכנוי שניתן לקטעי כבישים, בהם עומס התנועה רב ושיעור התאונות גבוה במיוחד. הטיפול בכבישים אלה היווה את אחד הפרקים החשובים בתכנית המאושרת משנת 1984, שנועדה להתבצע תוך חמש שנים. ברשימת הכבישים האדומים נכללו 16 קטעי כביש באורך כולל של 222 ק"מ (ראה מפה). להלן מצב התקדמות העבודה בכבישים האדומים לסוף נובמבר 1987:

מספר סידורי	מספר הכביש	הקטע	אורך כלי בק"מ	נסלל	בעבודה	היתרם שטרם בוצעה
1	4	עכו - נהריה	10.0	2.5	-	7.5
2	70	שפרעם - צומת יגור	10.0	-	-	10.0
3	4	אשקלון - אשדוד	21.0	21.0	-	-
4	5-6	צומת מורשה - כפר קאסם - לוד	28.0	11.0	6.5	10.5
5	79	אפק - גילעם	6.0	-	-	6.0
6	70	יגור - צומת העמקים	5.0	5.0	-	-
7	90	ראש פינה - קרית שמונה	30.0	23.0	-	7.0
8	4	כביש גהה (מחלף גנות - מחלף מורשה)	13.0	2.0	4.0	7.0
9	2	נתניה - גבעת אולגה	15.0	-	3.0	12.0
10	412	צומת בית דגן - שפירים	2.0	-	2.0	-
11	4	צומת יד מרדכי - אשקלון	10.0	-	-	10.0
12	4	בית ליד - חדרה	14.0	-	2.0	12.0
13	461	מסובין - צומת סביון	5.0	-	5.0	-
14	40	צומת מלאכי - בית קמה	35.0	-	-	-
15	40	צומת ביל"ז - רמלה*	9.0	-	-	9.0
16	40	צומת ביל"ז - גדרה**	9.0	-	-	9.0
			222.0	99.5	22.5	100.0

* בשנים 1983 - 1984 הושקעו בקטע זה 800,000 דולר מתקציב האחזקה לשיקום הכביש, שיפורו והרחבתו ל-7 מ' אספלט בתוספת שוליים של 3 מ' בכל צד.

** בשנים 1986 ו-1987 בוצעה הרחבת קטע הכביש ביל"ז - גבעת ברנר לוד-מסלולי באורך 1.2 ק"מ ושיפור צומת הכניסה לגדרה, בהשקעה של 2.25 מיליון דולר, מתקציב האחזקה.

מהנתונים עולה, כי מע"צ השלימה ב"כבישים האדומים" עבודות כקטעים שאורכם 99.5 ק"מ, דהיינו כ-45% בלבד מהאורך הכולל של הקטעים שבתכנית. ההשקעה הכספית בעבודות אלה הגיעה ל-40% מהאומדן המקורי. כרבע מהעבודות בוצעו עוד בשנים 1981-1984, קודם ליישום התכנית לשיפור הכבישים האדומים. משמע שמאז קיום התכנית לשיפור כביחות התנועה ככבישים האדומים השקיעה מע"צ בקידום הפרויקטים קצת יותר מ-20% מהאמצעים הדרושים להשלמת עבודות כקטעים אלה. בסוף 1987 היו בשלבי עבודה קטעים נוספים באורך של 22.5 ק"מ. לפי זה, קטעים באורך של 100 ק"מ, המהווים כ-45% מהתכנית, עדיין לא הוחל כביצועם.

מדובר בקצב ביצוע אטי, בשים לב לתכנית רבת השיבות שאישרה הממשלה כדי להילחם במכת תאונות הדרכים, שפגעה ומוסיפה לפגוע קשות בחיי אדם, ברכוש ובכלכלת המדינה. במיוחד נכונה קביעה זו לשנת 1987, שבה עלה שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בהשוואה לשנים קודמות, בשיעור מרדיג.

הגורמים לפיגורים

מהביקורת עולה, שהפיגור ביישום התכנית לשיפור הכבישים האדומים נובע בעיקר מהעדר תכניות ומינות לביצוע. תחליכי האישור מתמשכים ברשויות התכנון, ועל כן לא ניתן להשלים את העבודות על פי לוח הזמנים המתוכנן של חמש שנים, כפי שקבעה הממשלה. להלן דוגמאות:

כביש עכו - נהריה: בקטע הכביש שבין עכו לנהריה, בן 10 הק"מ, שבהרחבתו עוסקת מע"צ זה כמה שנים ושצל פי התכנון אמורה הייתה העבודה בו להסתיים עוד בשנת הכספים 1986, הופסקה העבודה ב-1985 ומאז עד סוף 1987 היא לא חודשה. עדיין נותרו לביצוע 7.5 ק"מ, המהווים את הקטע העוקף עכו אותם אין אפשרות להשלים, בגלל העדר אישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בשל התנגדויות שהגישו לוועדה זו גורמים שונים, על פי הזכות המוקנית להם בחוק התכנון והבנייה.

יצוין כי מע"צ הגישה את התכניות לסלילת קטע כביש זה לרשויות התכנון עוד בשנת 1970 ועד סוף שנת 1987 אין בידה לבצען, אף כי המדובר בעורק תנועה ראשי בגליל המערבי העובר רבעי מגורים, אשר עומס התנועה בו רב ומהווה אפוא מטרה בטיחותי ואקולוגי לתושבי העיר עכו.

כביש גהה: בין המחלפים גנות - מורשה, מהווה דוגמה נוספת לפרוייקט בטיחותי חשוב, שביצעו עוכב בגלל התמשכות הליכי האישור ברשויות התכנון. המחלף בצומת גבעת שמואל שכביש גהה, שטרם הוחל בבנייתו, נועד להיות חלק ממערכת המחלפים שבין צומת מורשה לבין צומת גנות, האמורים לשפר את זרימת התנועה באחד מעורקי התנועה הראשיים במדינה. מע"צ הגישה את תכניתיה לאישור הפרוייקט עוד בסוף 1982. אולם הן לא אושרו עד סוף נובמבר 1987 בגלל התנגדותה של רשות מקומית. הפרוייקט אמור להיות מבוצע באתר שהוא בתחום שיפוטן של שתי ועדות תכנון. מע"צ ביקשה ב-1982, שהמועצה הארצית לתכנון ובנייה תטול לידה את הטיפול באישור התכניות כדי לייעל את התהליך ולקצרו, אולם הדבר לא יצא לפועל.

בתכנית המאושרת וברשימת הכבישים האדומים נכללה גם סלילת שני קטעי כביש חדשים שנועדו, עם השלמתם, לשמש תחליף לקטעי כביש קיימים ששיעור התאונות בהם גבוה, אבל אפשרויות השיפור בהם מוגבלות. המדובר בכביש אפק - גלעם ובכביש מורשה - כפר קאסם - לוד.

כביש אפק - גלעם (79): נועד לשמש נתיב חילופי לקטע צ'קפוסט - צור שלום, שהוא אחד העמוסים בארץ ושיעור התאונות בו גבוה במיוחד. סלילת הקטע אפק - גלעם תביא גם להקלה בגישה של כלי הרכב הכבדים למפעלים שבאזור הקריות. ברם העבודה בו שבמימונה השתתפו גורמי חוץ הופסקה עוד בשלב של עבודות העפר ומצעים, עם הפסקת מימון זה, ומאז לא חודשה עד סוף 1987, מועד שנקבע בתכנית לסיום העבודה. מע"צ הודיעה כי בתכנית החומש שלה נכלל

הכביש לביצוע עד 1990. לדעת הביקורת מן הראוי שמע"צ יחד עם המינהל ומשרד האוצר יקבלו החלטה מחייבת בענין זה.

כביש מורשה - כפר קאסם - לוד (מס' 5 ו-6): הקטע מורשה כפר - קאסם (מס' 5) הושלם ב-1987, אולם בהמשכו, בקטע כפר קאסם - לוד (מס' 6) בן 17 ק"מ, הוחל בסלילת 6.5 ק"מ בלבד בין לוד לברקת. מע"צ הסבירה, כי עדיין לא ניתן היה לגשת לסלילת 10.5 ק"מ הנוותרים בשל שינויים בתכניות, שהיה עליה לעשות בעקבות דרישות והתנגדויות לתכנית המקורית, בעיקר מצד ישובי הסביבה. שינויים אלה עדיין לא אושרו על ידי רשויות התכנון. להערכת מע"צ ניתן יהיה להתחיל בשנת 1988 בתפיסת שטחים לאורך קטע של כ-4 ק"מ בלבד מן התוואי בן 10.5 ק"מ שנותרו לביצוע. עדיין אין תחזית ללוח זמנים להמשך העבודה. הפיגור הניכר הצפוי בהשלמת כביש מס' 6 על כל קטעיו משמעותו - המשך מצב של עומס תנועה ניכר בנתיב האמור, במיוחד בקטע הכביש הוד השרון - שדה התעופה בן גוריון (מס' 40) שהוא אחד העמוסים ומרובי התאונות בארץ. עד להשלמתו של כביש מס' 6 פעלה מע"צ לשיפור מצבו של כביש 40, במסגרת עבודות האחזקה שביצעה בשנים 1983 - 1985, דבר שהפחית במעט את מספר התאונות בקטע זה, כפי שיובהר בהמשך. שיפור נוסף צפוי עם השלמת סלילת הקטע לוד - ברקת, שהעבודות בו הן כאמור בעיצומן.

ביצוע חלקים מפרוייקטים תחבורתיים חשובים, כמו אלה שהוזכרו לעיל, אמנם הביאו להקלה בכעיות התעבורתיות באזורים מסוימים, אולם בשל אי השלמת התכניות במלואן ובמשולב עדיין לא ניתן הפתרונות הכוללים, אלא שיפורים ארעיים שלעיתים גרמו העתקת כעיות תנועה לקטעים אחרים. כך אירע בכביש גהה (מס' 4), בצמתים תל השומר - נבעת שמואל, לאחר השיפור המשמעותי כשטף התנועה בצומת מסוכים עם השלמת המחלף בו, ובצומת הכפר הירוק - עם פתיחתו של כביש מורשה - כפר קאסם לתנועה בשנת 1987.

להלן פרטים על קטעים נוספים מהכבישים האדומים שברשימה, אשר העבודות בהם לא הושלמו על פי התכנית:

כביש ראש פינה - קרית שמונה (מס' 90): 23 מבין ה-30 ק"מ של הכביש הושלמו בשנת 1985; מאז הופסקה העבודה בעקבות גילוי ממצאים ארכיאולוגיים בתוואי הכביש והעדר אישור להמשך העבודה מצד הגורמים המוסמכים לכך.

כביש נתניה - נבעת אולנה (מס' 2): בשנת הכספים 1986 החלה מע"צ בביצוע שיפורים בטיחותיים בקטע שמצפון לנתניה. באזור זה מצויות שתי נקודות תורפה בטיחותיות - בצומת בית ינאי ובצומת חבצלת השרון - בהן קורות מדי שנה תאונות רבות. בידי מע"צ תכניות מאושרות לבניית מחלפים בצמתים אלה, שיהיה בהם לצמצם את שיעור התאונות, אולם בהקמת המחלפים לא הוחל בהעדר תקציב בידי מע"צ. בשנת 1987 החלה מע"צ בבניית אחד המחלפים במסגרת הקצבה מיוחדת שאושרה לה לשיפור כמה קטעי כביש.

נוכח הקשיים הרבים בהם נתון חלק גדול מן הפרוייקטים הכטיחותיים החשובים, שעל פי התכנית אמורים היו להסתיים זה כבר או על כל פנים להגיע לשלבי סיום, נראה כי מימוש התכנית לשיפור הבטיחות, עליה החליטה הממשלה ב-1984, עדיין אינו נראה לעין.

תכנית נוספת לשיפור התשתית

ביוני 1986 מינה שר התחבורה ועדה מקצועית בראשותו של נציג מע"צ ובהשתתפות המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה ונציגים ממינהל הבטיחות בדרכים ומטעם המרכז לבטיחות בדרכים של הסכנון. תפקידה של הוועדה המקצועית היה להמליץ בפני ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים על תכנית לזירוז הטיפול ברשת הכבישים. לתכנית אושרה הקצבה מיוחדת בסכום שווה ערך ל-15.9 מיליון דולר.

ביולי 1986 אישרה ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים את התכנית שהגישה לה הוועדה המקצועית. בתכנית - חמישה קטעים מרשימת הכבישים האדומים שבתכנית משנת 1984, להם

הוחלט להקציב 12.3 מיליון דולר מתוך ה-15.9 מיליון דולר ועוד ארבעה פרויקטים נוספים להם יועדו 3.6 מיליון דולר הנותרים. להלן הפרטים:

מספר סדורי	מספר הכביש	הקטע	אורך הקטע בק"מ	מהות השיפור	עלות משוערת במיליוני דולרים
1	461	מסובים - סביון	5.0	הרחבה לדו-מסלולי	3.0
2	481	פ"ת - סגולה	1.8	הרחבה לדו-מסלולי	1.7
3	412	בית דגן - שפירים	1.8	הרחבה לדו-מסלולי	1.0
4	40	תל נוף - ביל"ו	6.5	הרחבה לדו-מסלולי	4.0
5	482	הרצליה - כניסה צפונית	1.0	הרחבה לדו-מסלולי ורימזור הצומת	0.5
6	90	ראש פינה - קרית שמונה	5.0	שיפור סטנדרד	2.3
7	482	רמת השרון - כניסה צפונית	0.6	הרחבה לדו-מסלולי	0.5
8	2	ג. אולגה - פולג	21.4	בניית מחלפים: בית ינאי וחבצלת השרון	2.0
9	431	ראשל"צ - עוקף דרומי	1.7	סלילת כביש חדש	0.9
				סה"כ	15.9

לאחר אישור הרשימה על ידי ועדת השרים ביקש משרד האוצר, שפרוייקט תל נוף - ביל"ו לא יבוצע באורח מיידית, משום שעומס התנועה בקטע זה אינו כה גדול, שיחייב מתן עדיפות מיידית לסלילת מסלול נוסף בו. במקום זאת הציע משרד האוצר לכלול בתכנית פרויקט של שיפור קטע כביש שבין פתח תקוה להוד השרון. עוד התברר, לאחר אישור התכנית, שהאומדן התקציבי לבניית שני המחלפים בקטע גבעת אולגה - פולג שהגישה מע"צ וששימש בסיס לחלוקת ההקצאה התקציבית על ידי ועדת השרים, היה מוטא בהרבה כלפי מטה. לפיכך אישר האוצר להתחיל בבניית מחלף בית ינאי בלבד. בתגובה לכך ציינה מע"צ בפני משרד האוצר באפריל 1987, כי דווקא הפרוייקטים שהוצאו מהתכנית הם הזמינים ביותר לביצוע, ואילו לעבודות האחרות אין עדיין תכניות זמינות לביצוע או שהפעלת התכניות מותנית בהפקעה ובפינוי שטחים ממטרדים שונים (צנורות מים וביוב, מבנים, עצים ועוד) - פעולות המתנהלות בעצלתיים, ועקב כך התקציב שאושר לפרוייקטים אלה אינו מנוצל במלואו.

מצב דברים זה מעורר שאלה רבת חשיבות, באיזו מידה אמנם ישימות התכניות שאישרה הממשלה בהתחשב בכך, שהן כוללות פרויקטים שביצועם כרוך בהשלמת הליכי תכנון ורישוי ממושכים ובפתרון בעיות של הפקעת שטחים סמוכים לקטעי הכביש הנכללים בתכנית.

מאידך, על מע"צ, כממונה על תכנון ופיתוח רשת הכבישים ועל אחזקתם, להיות ערוכה ומוכנה עם תכניות מתאימות וזמינות לפיתוח רשת כבישים העונה לצרכים ולתחזיות. בהתחשב בגורמים הרבים המעורבים בתהליך התכנון והתקצוב של עבודות כאלה חשוב ביותר, כי הממשלה תתן דעתה לפתרון מתאים, שיביא ליתר תיאום בין הגורמים השונים ולקיצור התהליכים הדרושים לביצוע החלטותיה.

אחזקת כבישים

מתוך סה"כ של 12,760 ק"מ, אורך רשת הדרכים, מע"צ אחראית לתחזוקת 4,000 ק"מ כבישים בין-עירוניים.

להלן תיאור מצב הכבישים הבין-עירוניים לפי נתונים של מע"צ:

מצב הכבישים באחוזים

שנה	טוב	דרוש תיקון*	דרוש ריבוד**	דרוש שיקום	ס"ה
1980	28.8	33.8	32.2	6.0	100
1983	22.6	23.7	43.2	10.5	100
1985	17.2	18.9	52.8	11.1	100

* תיקונים קלים בעיקר הטלאת חורים.
** ציפוי אספלט חדש.

הנתונים דלעיל מצביעים על ירידה באורך הכבישים במצב טוב וכאלה שדורשים תיקונים בלבד לעומת הכבישים הזקוקים לריבוד או לשיקום. אי-ביצוע עבודות התחזוקה בזמן הדרוש מחמיר אף יותר את מצב הכבישים ועלות אחזקתם גדלה בצורה משמעותית.

בהידרדרות מצב הכבישים ניתן למנות מספר סיבות עיקריות כדלקמן: עלייה גדולה במספר כלי רכב מנועיים בהרבה מעבר לגידול באורך הכבישים באותה תקופה; שיעור גדול של הובלות כבישים בהשוואה לאמצעי הובלה אחרים - שיעור המגיע במדינת ישראל ל-92%, דהיינו אחוז גבוה מאוד ביחס להובלות בארצות אחרות; שיעור הרכב הכבד מתוך כלל כלי הרכב במדינת ישראל המגיע ל-16.3%; השקעה נמוכה באחזקת הכבישים. במדינת ישראל ההשקעה בדולרים למכונת היא רק 13 לעומת 71 בצרפת, 103 בשוויצריה, 173 באוסטריה.

עבודות אחזקה שמע"צ מבצעת כוללות עבודות, כמו ריבוד והטלאת כבישים; ייצוב שוליים והדברת עשבים; שיפורים והתאמות כגון הרחבת צמתים, סלילת נתיבים בפניות, רמזור ותאורת צמתים ובניית גשרים להולכי רגל. בשנים 1980 - 1984 ירדו משנה לשנה תקציבי האחזקה, ומבקר המדינה קבע עוד בדו"ח שנתי 35 בעניין זה: "הנתונים מצביעים, כי בשנים 1980 - 1984 חלה ירידה ריאלית בשיעור של כ-41% בהיקף ההוצאה על עבודות אחזקה. למעשה, הירידה אף יותר חדה בהתחשב בגידול שחל בשנים אלו באורך הכבישים שבאחזקת מע"צ ובעלייה הניכרת בשיעור של 40% במספר כלי הרכב, שהגבירה את בלאי הכבישים. השחיקה בסעיף הבטיחות, שבתקציב האחזקה, הייתה גדולה עוד יותר - עד כדי 68% - נוכח הירידה היחסית בחלקן של עבודות הבטיחות מכלל תקציב האחזקה בשנים אלו מכ-18% ל-10% בקירוב."

להלן הנתונים על היקף השקעות מע"צ בעבודות אחזקה בשנים 1985 - 1987, בהשוואה להשקעות בשנת 1984. הנתונים מבטאים במחירים משוערכים לאוקטובר 1987, באלפי שקלים:

הסעיף	1987*	1986	1985	1984
עבודות אחזקה	39,039.3	30,171.4	20,455.6	18,568.1
השינוי הריאלי לעומת 1984 (באחוזים)	110.2	62.5	10.2	-
מזה לעבודות התורמות לבטיחות,	7,292	4,752.2	941.4	2,672.3
השינוי הריאלי מ-1984 (באחוזים)	172.9	77.8	-64.8	-
השקעה בעבודות בטיחות מבין כלל עבודות האחזקה (באחוזים)	18.7	15.8	4.6	14.4

* התקציב המאושר על שינוי.

הנתונים מצביעים, כי בשנת 1985 נמשכה הירידה הריאלית בחלקן של עבודות הבטיחות מתוך כלל עבודות האחזקה, אף כי בתקציב האחזקה כולו חל בשנה זו גידול ריאלי של 10.2 אחוז בהשוואה לתקציב של 1984. בהוצאה של עבודות התורמות לשיפור הבטיחות חל בשנים 1986 ו-1987 גידול משמעותי של פי 2.5 לעומת המצב ב-1984. גידול זה החזיר את ההשקעה בנושא זה לרמה דומה לזו שהיתה בשנת 1980 (18.7%).

תקציבי האחזקה המצומצמים במשך שנים רבות איפשרו לבצע רק חלק מעבודות האחזקה הדרושות ככבישים, וכתוצאה מכך בשנים 1973 - 1985 נרשמה ירידה מ-62% ל-18% מההשקעה הדרושה לשימור הכבישים, בהתאם לדרישות התקציביות של מע"צ, המכוססות על תקנים בין לאומיים. בשנים 1986 - 1987 נרשמה עלייה בתקציב האחזקה מ-18% לכ-25%, הודות להעברה מתקציב הפיתוח של משרד הכינוי והשיכון לתקציב האחזקה של מע"צ.

האמצעים שהועמדו לרשות מע"צ בשנים 1985 ו-1986 מאפשרים לה לבצע את פעולות האחזקה ההכרחיות ביותר כדי למנוע הידרדרות נוספת כמצב הכבישים. אולם בהתחשב בתקציבים הקטנים שהוקדשו לנושא זה בשנים הקודמות ואשר לא איפשרו אחזקה נאותה של הכבישים, התהווה כרמת התחזוקה פיגור מצטבר, שלדעת מע"צ מחייב אמצעים נוספים כדי להחזיר את הכבישים לרמה תחבורתית ובטיחותית סבירה.

על פי "סקר כלכלי הנדסי על כדאיות ההשקעה באחזקת רשת הכבישים הבין עירוניים" שנערך ביולי 1987 בעבור מע"צ על ידי חברה פרטית לייעוץ בנושא תחבורה נקבע, כי דחייה בשיקום הכבישים מגדילה את ההוצאה הריאלית עד כדי פי שלושה מן ההשקעה הדרושה לאחזקתם השוטפת ולמניעת הידרדרות במצבם.

המחסור בתקציבים אינו מאפשר למע"צ להדביק את הפיגור בעבודות בעלות חשיבות ממדרגה ראשונה לשיפור הבטיחות וביניהן: בניית גדרות בטיחות בצדי דרכים; הרחבת גשרים ומעברי מים; בניית מעברים עיליים ותחתיים להולכי רגל; פתיחת שדות ראייה.

לפי מחקרים ובדיקות שנערכו בארץ ובחו"ל, הערכתה של מע"צ היא, שאילו נעשו העבודות הבטיחותיות האלה במלואן, היה בהן כדי לצמצם באותם מקומות את מספר תאונות הדרכים בשיעור של 8% עד 50%. בניית מעברים להולכי רגל (עיליים ותחתיים) עשויה לפי אותם מחקרים למנוע קרוב ל-100% מתאונות להולכי רגל באותם מקומות.

מעריך התנועה במשטרה

כדי למנוע תאונות דרכים מפקחת המשטרה על התנועה תוך אכיפת חוקי התנועה, איתור עבריינים והבאתם לדין או רישום דו"חות קנס עם כרירת משפט. לביצוע משימות אלו פועלות במשטרת ישראל יחידות התנועה הטריטוריאליות במחוזות, ולשכות התנועה במרחבים, וכן מחלקת התנועה שבמטה הארצי (מטא"ר) כסמכות מקצועית מתאמת.

בשנת 1984 בדק משרד מבקר המדינה את מערך התנועה במשטרת ישראל וממצאי הבדיקה פורסמו בדו"ח שנתי 35, עמ' 458: בחדש נובמבר 1987 נערכה ביקורת מעקב במחלקת התנועה שבמטה הארצי וכן ביחידות התנועה במחוזות ובמרחבים.

ביחידות התנועה במשטרה אוישו בסוף 1987 1035.5 משרות. להלן נתונים לסוף שנת 1987, כפי שרוכזו ועובדו בידי הביקורת במחלקת התנועה שבמטה הארצי וביחידות התנועה בשטח, לגבי איוש תקני יחידות התנועה:

חסרים למילוי התקן				
תקן	מצבה	שוטרים	אחוזים	
17	16	1	6%	מחלקת התנועה
324	288	36	11%	המחוז הצפוני
392	328.5	63.5	16%	מחוז תל אביב
294.5	262	32.5	11%	המחוז הדרומי
159	141	18	11%	מחוז המרכז
1,186.5	1,035.5	151	13%	ס"ה ארצי

1. מהשוואת המצב בסוף 1987 לזה שתואר בדו"ח שנתי 35 המתייחס לסוף 1984, עולה, כי תקן הכוחות במערך התנועה של המשטרה ירד מ-1,224 בסוף 1984 ל-1,186.5, דהיינו ב-37.5 תקנים פחות, שהם 3%. יוצא אפוא שלמרות העלייה במספר כלי הרכב הנעים בדרכים, בוצע קיצוץ בתקן של אותם כוחות, שמתפקדים לדאוג לאכיפת חוקי התנועה ולהביא להפחתת מספר התאונות.

2. הנתונים הכלולים על כוח האדם ביחידות התנועה אכן מצביעים על אייוש של 13% שמתחת לתקן, אך המצב בפועל יותר חמור. המחסור בכוח אדם מתרכז בעיקר בקרב אנשי מקצוע בשטח: סיירי תנועה ובוחני תנועה. גם אם יוגדלו התקנים של תפקידים אלה קיים קושי באיושם בשל חוסר היענות מצד שוטרים לעסוק בתחום זה ומחוסר מתגייסים חדשים, המעוניינים לשרת ביחידות התנועה ולעבוד במשמרות. להמחשת המצב יש לציין, כי ברשות יחידות התנועה נמצאים אופנועים בשביל סיירי התנועה, בעיקר בתחום הבינעירוני, אך מספר ניכר מאופנועים אלה אינו מנוצל מחוסר שוטרים רוכבים במספר מספיק. בסוף שנת 1987 קיבל הנושא של הכשרת רוכבי אופנועים עדיפות, ובמחלקת התנועה נעשה מאמץ מיוחד לפתור את הבעיה בעתיד. המשטרה כתשובתה לביקורת הודיעה, כי נעשה מאמץ מיוחד לאיוש התקנים הפנויים ביחידות השטח, כולל סיירי תנועה. כן הפעילה המשטרה מדיניות גיוס חדשה המאפשרת גיוס מועמדים תוך 48 שעות. עד ינואר 1988 גויסו בלשכות התנועה שבמחוז תל אביב 13 שוטרים באופן זה.

3. המחסור העיקרי בנושא כוח אדם מתרכז ביחידות העירוניות. בדיקה שערכה הביקורת העלתה, כי המצב הולך ומחמיר. הטבלה המובאת להלן והמתמקדת בשלושה המרחבים של המחוז המאוכלס ביותר, מחוז תל אביב, מצביעה על כך כי למילוי תקנים של סיירי תנועה חסרים לעתים בין שליש למחצית השוטרים מהמספר הדרוש:

מרחב	תקן הסיירים	מצבה ב-1.7.87	% החסרים לתקן	מצבה ב-5.11.87	% החסרים לתקן
איילון	44	38	14%	26.5	40%
דן	50	38	24%	33.5	33%
ירקון	68	55	19%	30.5	55%

מהנתונים עולה, כי במשך ארבעה חודשים, אחוז סיירי התנועה החסרים במחוז תל אביב גדל במרחב דן פי 1.4 ובשניים האחרים פי 2.9. שיפור מה במרחבים אלה צפוי עם שובם של סיירים אחדים מקורסים בהם שהו בעת הבדיקה; ברם אין בכך כדי לשנות כללית את בעיית המחסור. המחסור בסיירי תנועה גורם לכך שמחמת נוכחות דלילה של כוחות התנועה בדרכים נפגעת קשות האכיפה וממילא גם ההרתעה כלפי עבריינים. בנוסף על כך, הרי המחסור בבוחנים וחוקרי תאונות דרכים פוגם במקצועיות ההכנה של תיקי התאונות וגורם עיכובים בסיכום החומר ואף אי-חקירת חלק מהתאונות, מחוסר כוח אדם.

4. להקלת המחסור בסיירים נעזרת המשטרה בשני מקורות: סטודנטים המגויסים למשטרה כשוטרים מוספים מיוחדים (שמ"מים), שהוכשרו בנושאי תנועה ומועסקים לפי שעות; ומתנדבים מהמשמר האזרחי (משא"ז) הפועלים במסגרת יחידות התנועה (ית"מ). מתוך תקן ארצי של 60.5 משרות שמ"מים אויש רק שלישי (21.5) עקב השכר הנמוך המשולם לסטודנטים בתפקיד זה. המשטרה, בתשובתה מיום 25.1.88, הודיעה, כי חל שינוי במדיניות גיוס הסטודנטים: אלה יגויסו במעמד של שוטרים בחצי משרה, כך ששכרם יהיה גבוה מזה המשולם כיום. במחוז תל אביב גויסו באחרונה 36 אנשי משטרה בחצי משרה. למשא"ז 45 יחידות תנועה בכל הארץ ובהן כ-1,600 מתנדבים פעילים. המשטרה נעזרת בהם ככל הניתן, אך יש לזכור, שאלה מתנדבים הבאים לתת מזמנם משמרת בת 4 שעות פעם או פעמיים בחודש במועדים הנוחים להם, ואי אפשר לראות בהם כוח שיטור תנועה סדיר.

הפעילות לאכיפת תקנות התעבורה

1. הביקורת ריכזה נתונים על פעילות האכיפה הכל ארצית של המשטרה בששת החודשים הראשונים לשנת 1987 מנתוני מחשב המשטרה:

69.3%	412,120	דו"חות על עבירות בתנועה
30.7%	182,931	דו"חות חנייה
100.0%	595,051	ס"ה דו"חות

להלן נתוני המשטרה על התפלגות הדו"חות לפי עבירות תנועה:

האחוז מהתאונות שנגרמו בגלל העבירות (לפי נתוני המשטרה)	הדו"חות		העבירה שדווח עליה
	האחוז מכלל הדו"חות	מספרם	
0.0	21.7	89,513	1. "עבירות טכניות" (נסיעה ללא רשיונות, אי-חידוש רשיונות, חוסר ציוד שלפי התקנות חייב להיות ברכב וכדומה)
0.7	9.0	37,058	2. מהירות מופרזת לפי החוק
7.7	7.1	29,099	3. אי-ציות לתמרור "עצור"
11.5	6.4	26,363	4. התנהגות הולכי רגל
3.2	5.6	23,282	5. פנייה לא נכונה
0.0	5.5	22,913	6. חוסר איתות
1.3	5.1	21,127	7. אי-ציות לתמרורי הוריה
0.0	4.9	20,210	8. אי-חגירת חגורות בטיחות
11.3	4.2	17,283	9. אי-שמירה על הימין
0.0	4.1	16,834	10. ליקויים מיכניים ברכב
2.2	2.4	9,686	11. עקיפה שלא כחוק
	76.1	313,368	
	23.9	98,752	כל שאר העבירות יחד
	100.0	412,120	

מהנתונים מתברר, כי קרוב לשליש מדו"חות התנועה הם על עבירות חנייה, למרות המגמה להעביר את הטיפול בנושא חנייה בלתי חוקית לידי הרשויות המקומיות, הגובות אגרות חנייה, מטילות קנסות ואף מפעילות נעילת גלגלי רכב עברייני. אף כי מאז הביקורת הקודמת, חלה ירידה באחוז הדו"חות על עברות חנייה עדיין אחוז זה מכלל דו"חות האכיפה המשטרתית בנושא תנועה גבוה; מה גם שהדבר נעשה על חשבון אכיפה אחרת, כאשר כוח האדם העוסק בכך בא מאותו מאגר, ומימלא מצומצם.

עוד התברר, כי יותר מחמישית מהדו"חות המוגשים נגד נהגים על עבירות בתנועה מוסבים על "עבירות טכניות", שאינן בין העבירות החמורות הגורמות תאונות ונפגעים. המשטרה הודיעה לביקורת, כי דו"חות על עבירות טכניות נעשים תוך כדי בדיקות בדרכים, או במהלך פעילות יזומה בעת בדיקות תקינות רכב ב"מבצעי חורף" או בשיתוף פעולה עם ניידות משרד התחבורה.

2. הביקורת בדקה את פעילותה של יחידת התנועה הטקטית (ית"ק) במחוז הצפוני, אף זאת לתקופה של המחצית הראשונה של 1987. באותה עת רשם הית"ק 17,391 דו"חות מהם 16,998 דו"חות על עבירות בתנועה ו-393 דו"חות על עבירות חנייה.

מאחר שפעולות האכיפה של הית"ק נעשות בדרכים בינעירוניות, אך טבעי הוא שאחוז הדו"חות על עבירות חנייה יהיה נמוך (בתקופה הנדונה 2.25%); יתר הדו"חות התפלגו כלהלן:

העברה שווה עליה	מספר הדו"חות	האחוז מהדו"חות
1. מהירות מופרזת	3,458	19.9
2. עברות טכניות	3,010	17.3
3. עקיפה שלא כחוק	1,604	9.2
4. חוסר איתות	1,327	7.6
5. פנייה לא נכונה	1,104	6.4
6. אי-שמירה על הימין	1,102	6.4
7. אי-ציות לתמרור עצור	616	3.5
	12,221	70.3
כל שאר העבירות יחד	5,170	29.7
	17,391	100.0

מהבדיקה הספציפית ביחידת התנועה הבינעירונית עלה, כי אחוז גבוה מן הדו"חות נסב על עברות מהירות ועל עברות טכניות (מעל ל-37%); הדו"חות האחרים התפלגו באחוזים קטנים בין כל שאר העבירות.

3. בתקן מערך התנועה חמש משרות של מהנדסי תנועה: אחת במחלקת התנועה שבמטה הארצי (להלן - מת"ן), וארבע בענפי התנועה שבכל אחד מהמחוזות. תפקידיו של מהנדס תנועה הם, בין היתר, בדיקת תכניות הנדסיות המוגשות למשטרה לפני אישורן על ידי הרשויות המקומיות; הפקת לקחים תכנוניים מאירועים של תאונות דרכים, שיש להן זיקה לבעיות הנדסיות ולנושאי תשתית; מתן הוראות לביצוע תיקונים במתקנים - רמזורים, תמרורים, ושלטים. הביקורת העלתה, כי משטרת ישראל לא הצליחה לגייס מהנדסי תנועה מתאימים לתפקיד, אשר יתמידו בשירותם במערך התנועה. בסוף 1987, מתוך חמש המשרות אוישו רק שתיים: במחוז תל אביב ובמחוז המרכז.

4. יחידות התנועה מעבירות למחלקת התנועה תכניות עבודה חודשיות לחדש הקרוב; כן מועבר למחלקה סיכום פעילות בחודש שעבר. דיווח שוטף יום-יומי אל המחלקה אינו קיים. מחלקת התנועה, בשיתוף עם היחידה לתכנון וארגון במטא"ר, מתכננת דו"ח עיסוק יומי לסייר, אשר

ימוחשב. תכנית מחשב זו תאפשר לקבל, עם הפעלתה, דו"ח מצב על פעולתו של כל סויר בכל יחידה בארץ בכל עת.

כדי לבחון את השפעת נוכחות המשטרה על התנהגותם של הנהגים, ואם מתבצעת פריסה אופטימלית של כוח האדם של הלשכות לאורך הכבישים ובצמתים, דרוש, לדעת הביקורת, דיווח שוטף מענפי התנועה ולשכותיה על נוכחות הסוירים בכבישים ובנקודות התורפה. אולם כפי שהעלתה הביקורת, דיווח שוטף כאמור אינו קיים.

5. ענפי התנועה והלשכות לא נתבקשו לדווח דיווח תקופתי על פעילותם במשימות שיטור כלליות לא תנועתיות, כדי שמת"ן תוכל לעמוד על היקף פעילות זו ולצמצמה למינימום ההכרחי. מכאן שמקרים של שימוש באמצעים של יחידות התנועה למשימות לא תנועתיות אינם מובאים באורח שוטף ובזמן לידיעת מת"ן. מאחר שקיים העקרון של האחזיות הטריטוריאלית, יש למפקד המקומי על הכוחות הסמכות לנצל לפי האילוצים הקיימים את יחידות התנועה גם למשימות משטריות אחרות. בסיוכום הפעילות החדושי, המגיע מהיחידות, למחלקת התנועה ניתן לראות באופן חלקי לאלו משימות לא תנועתיות נוצלו יחידות התנועה.

6. המשטרה מפעילה מדי מהירות אלקטרוניים (ממא"ל) ומפקחת בעזרתם על מהירות הנסיעה. השוואת הפעילות המשטרית באמצעות מדי מהירות אלקטרוניים בדרכים בשלוש השנים האחרונות (בין 1984 - 1987) העלתה, כי לא היה שינוי מהותי במספר המכשירים שהופעלו, 62 מכשירים. לעומת זאת חל שיפור מסוים בתחזוקתם ומספר הכלים המושבתים ירד. נצילות המכשירים עלתה עקב החלפת ציוד מיושן בציוד חדש, אך עדיין קיימים מקרים של ביטול הפעלה מתוכננת מחוסר כוח אדם או בגלל תקלות במכשירים.

בעבר היווה פיתוח הסרטים של הממא"לים ושחזורם לדו"חות נטל כבד על כוח האדם של לשכות התנועה, עד כי לעתים נתבקשו יחידות התנועה מטעמי עומס להפחית את מספר הפעלות של הממא"לים. בביקורת הנוכחית התברר, כי פיתוח הסרטים הועבר מהמרחבים אל המעבדה המרכזית ושוב אינו מוטל על היחידות, דבר שהביא לייעול התהליך ולהפחתת העומס בלשכות התנועה.

אחד מאמצעי האכיפה בצמתים הוא מצלמת רמזור. מאחר שחלק ניכר מהתאונות מתרחשות בצמתים עקב אי-ציות לאור אדום או עבירה אחרת, יש חשיבות רבה לעדות מצולמת, המופקת ממצלמת רמזור.

בסוף 1987 הפעילה המשטרה 15 מצלמות רמזור, אשר ניתן היה לנייד אותן בין 74 עמדות שהותקנו ברחבי הארץ. למרות הגדלת מספר העמדות ממועד הביקורת הקודמת, מספרן בקנה מדה ארצי מוערי, ובהתאם לכך גם יעילות ההרתעה שבהפעלתן. המשטרה הודיעה בתשובתה, כי נעשה מאמץ לתגבור מערך זה, ולשם כך הוזמנו מצלמות נוספות.

חלק ניכר מהצילומים במצלמות הרמזור אינם ניתנים לשימוש מהסיבות הבאות: צילומי נפל עקב קלקול ברמזור; צילומים בלתי ניתנים לניצול עקב אור אדום חלש מדי, שאינו נראה בצילום; שיבוש פעולת המצלמה בשל אור השמש שממולה; חדירת מי גשמים למצלמה; צילומי סרק מחמת תאונות בצומת; פגיעות במצלמה מחמת תאונות או זדון.

בביקורת בסוף 1987 התברר מהנתונים שבמת"ן, כי בכל מה שקשור לתקלות אוביקטיביות ופגעי טבע, אין שינוי מהמצב שתואר בדו"ח שנתי 35. לעומת זאת עקב שיפורים בעמדות המצלמות בצמתים, ובמצלמות עצמן ירד במידה מסוימת, ביחס לביקורת הקודמת, שיעור צילומי הנפל והוא נע סביב 70%.

למשטרה חסר כוח אדם בכל הדרגים המטפלים בהפעלת האכיפה באמצעים אלקטרוניים: החל באנשי מעבדה, מפתחים ומתחזקים וכלה במשחזרי הצילומים לשם הפקת דו"חות תנועה והזמנות לדיון. בביקורת הקודמת, שמצאיה פורסמו בדו"ח שנתי 35, הועלה, כי במקרים אחדים נתן מת"ן הוראות להפסיק פעילות בנושא, מאחר שמעבדת הצילום לא הספיקה לעבד את כל הסרטים שנמסרו לה או כיוון שהתהוו פגורים של שבועות וחודשים אצל המשחזרים, שתפקידם להפיק מהתמונות דו"חות

תנועה והזמנות לדין. בביקורת, שנערכה בסוף שנת 1987, הועלה, כי פיתוח סרטי מצלמות הרמזור ומצלמות הממא"ל מתבצע כפחות עיכובים, לאחר שנרכש ציוד אוטומטי למעבדה. הפיתוח והפיענוח של הסרטים מהרמזורים והממא"לים מבוצע על ידי המעבדה באופן מרוכז, בניגוד לעבר כאשר סרטי הממא"ל טופלו במעבדות של היחידות ואילו סרטי הרמזור במעבדת המדור לזיהוי פלילי (מז"פ). בנוסף לכך הועבר הטיפול בהפקת דו"חות המצלמה נגד עבריינים למחשב, דבר שקיצר וזירז את התהליך.

לפי פקודת התעבורה רשאי קצין משטרה לשלול, לפי שיקול דעתו, את רשיונו של נהג (שלילה מינהלית). סמכות הקצין לפסילת רשיון היא ל-30, 60 או 90 יום. בעקבות הביקורת שנערכה בשנת 1984 פרסמה מחלקת התנועה נוהל פסילה מינהלית של רשיון נהיגה לנהג שעבר עבירת תנועה. הנוהל מחייב לנמק בכתב החלטה לפסילת רשיון או לאי-פסילתו. הנימוקים בכתב חייבים להתלוות לדו"ח התנועה. נוהל זה לא תמיד מבוצע על ידי ראשי לשכות התנועה, למרות הערות חוזרות ונשנות של ראש מחלקת התנועה בדו"חות הביקורת המחלקתיות הנערכות ביחידות. בנובמבר 1987 הוציא ראש מת"ן ליחידותיו הנחיייה מיוחדת הדורשת הקפדה על קיום הנוהל.

כאשר מסתיים משפטו של עבריין תנועה, מוזן מחשב המשטרה בנתונים על כך, והדבר נרשם בקובץ ההרשעות של הנהג. במקרים, שכתאונות מעורבים נהגים צבאיים, נשלח תיק התאונה למשטרה הצבאית להגשת תביעה משפטית נגד החייל העבריין. נמצא שלא בכל מקרה מוחזר התיק ללשכת התנועה, ופסק דינו של הנהג אינו נרשם בקובץ ההרשעות. כיוון שכך, חייל, שגרם תאונת דרכים והורשע, אין לו בקובץ הנהגים של המשטרה רישום בקשר לאותה התאונה.

בעקבות ממצאי הביקורת כמסוכם בדו"ח שנתי 35 נקבע במשרדו של התובע הצבאי הראשי, באמצע שנת 1985 דיון, בו השתתפו נציגי המשטרה, המשטרה הצבאית, בתי הדין הצבאיים והפרקליטות הצבאית. סוכם כי צה"ל יעביר למשטרה תוצאות הדיונים בתיקי תאונות דרכים, בהם מעורבים נהגים צבאיים. ב-18.12.85 פנתה מת"ן בתזכורת אל הגורמים שהוזכרו לעיל והדגישה, שאלפי תיקי תאונות דרכים נשארים פתוחים מחוסר דיווח מבתי הדין הצבאיים. בתאריך 27.2.87 התקבלה במת"ן תשובת הפרקליטות הצבאית הראשית, שלפיה הוציאה הנחיייה ליחידותיה לדווח למת"ן ולפעול כפי שסוכם. למרות זאת, עד סוף 1987, לא העביר צה"ל למשטרה את תוצאות הדיונים בתיקי תאונות דרכים בהם היו מעורבים נהגים צבאיים.

המועצה הלאומית למניעת תאונות

המועצה הלאומית למניעת תאונות היא חברה ציבורית מוגבלת במניות. תפקידי המועצה לפעול למניעת תאונות באמצעות חינוך, הסברה והדרכה. במערכת הכוללת של העוסקים בנושא מהווה המועצה ארגון הגג לכל הפעילות ההתנדבותית של ארגונים ושל מתנדבים, הפועלים ב-49 סניפים ברחבי הארץ. ממצאי ביקורת קודמת על המועצה הובאו בדו"ח שנתי 32 (עמ' 466).

הביקורת הנוכחית התמקדה בשני נושאים מתוך פעילות המועצה, והם: ארגון תחרות נהג זהיר ופעילות משקיפי התנועה. כן נדונה הקמת המכון להדרכת נהגים, שהוא גוף שהוקם במשותף על ידי המשרד והמועצה.

1. פעולות המועצה בארגון השתלמויות בנהיגה מונעת הועברו למכון להדרכת נהגים, שהוקם בספטמבר 1985, על פי חוזה שנחתם ביולי 1985 בין משרד התחבורה לבין המועצה. בהתאם לחוזה התחייבה המועצה, לנהל מערכת תקציבית וחשבונאית נפרדת לכל פעילויות המכון וכן לחתום על הסכמי עבודה עם עובדי המכון.

— פעולות המכון אינן משתקפות בספרי החשבונות של המועצה ובפעולת אין למועצה כל פיקוח על פעולות המכון הן במישור התפעולי והן במישור הכספי. על פי החוזה, העובדים במכון הם עובדי

המועצה וכל ההתחייבויות הנובעות מיחסי עובד – מעביד חלות על המועצה. בספרי המועצה אינם באים לידי ביטוי התשלומים בגין עובדי המכון וההתחייבויות הסוציאליות עבורם. לדעת הביקורת על פעולות המכון להשתקף בספרי המועצה כדי לאפשר למועצה פיקוח על פעולות המכון.

2. מאז הקמתה עורכת המועצה מדי שנה תחרות על התואר "נהג זהיר", שבו זוכה כל נהג שלא היה מעורב בתאונת דרכים ולא נרשם לו דו"ח על עבירת תנועה באותה שנה.

ההצטרפות לתחרות נעשית באמצעות שובר תשלום בסכום קטן, אשר מצורף לטופס חידוש רשיון הנהיגה הנשלח לנהג. המועצה מקבלת מידע על הרישום לתחרות על פי הסכם בינה לבין המשרד. משלוח התעודות לנהגים וארגון טקסי חלוקת הפרסים נעשים על ידי הסניפים. הכנסות המועצה מהצטרפות נהגים לתחרות היו בשנת הכספים 1985 78,000 ש"ח וההוצאות 53,000 ש"ח; בשנת 1986 הסתכמו ההכנסות ב-271,000 ש"ח בקירוב, וההוצאות ב-91,000 ש"ח. בחודשים ינואר – אוקטובר 1987 הסתכמו ההכנסות מהתחרות בכ-300,000 ש"ח.

בשנת 1980 היה מספר המשתתפים בתחרות 140,000 ומספר הנהגים באותה שנה היה כ-850,000, דהיינו מספר המשתתפים בתחרות היה 16.5% מכלל בעלי רשיונות הנהיגה. באפריל 1987 היה מספר המשתתפים בתחרות 163,000 נהגים מבין 1,367,000 בעלי רשיונות נהיגה לסוף דצמבר 1986, דהיינו כ-12%.

— מספר המשתתפים בתחרות הוא בירידה מ-21% מבעלי רשיונות הנהיגה בשנת 1970 ל-16.5% בשנת 1980 ול-12% בשנת 1986. המועצה לא הצליחה לעורר עניין בתחרות, כרי ששיעור המשתתפים בה מכין בעלי רשיונות הנהיגה יהיה כקו עלייה ולא להיפך.

3. החל בשנת 1962 פועל ליד המועצה ארגון משקיפי תנועה מתנדבים. תפקידם של חברי הארגון לדווח למועצה על עבירות תנועה של נהגים ברכב ועל מפגעים הנדסיים בכבישים או על ליקויים בהסדרי תנועה קיימים. עם קבלת הדו"חות מהמשקיפים מאתרת המועצה את העבריינים באמצעות המחשב שבאגף הרישוי שבמשרד ושולחת להם אזהרה.

בשנת 1981 פעלו במסגרת המועצה כ-4,000 משקיפי תנועה, ובנובמבר 1987 היה מספרם כ-6,000, רק מחציתם פעילים. העלייה שחלה במספר המשקיפים נמוכה יחסית לעלייה במספר בעלי רשיונות נהיגה – כ-500,000 באותה תקופה. למועצה אין מידע על הרשעות של משקיפי תנועה בעבירות תעבורה.

— עד שנת 1981 שלחה המועצה מדי שנה כ-50,000 עד 100,000 מכתבי אזהרה לנהגים. במהלך שנת 1987, עד נובמבר, שלחה המועצה עד 50 מכתבי אזהרה בחודש, דהיינו כ-600 מכתבי אזהרה בלבד בשנה.

משקיפי התנועה הפעילים במועצה משתתפים גם בסירורים, יחד עם המשמר האזרחי או המשטרה. אף בביצוע בפעילות זו משמשים משקיפי התנועה כתפקידים שאינם דווקא בתחום התנועה. פעילותם מוסדרת ישירות על ידי הגופים המעסיקים – ולא באמצעות המועצה.



תאונות דרכים גורמות מדי שנה אלפי נפגעים, מאות הרוגים וזנז כלכלי רב. בשנתיים האחרונות חלה החמרה בתאונות ובתוצאותיהן, דבר שהביא להגברת מודעות הציבור, הכנסת והממשלה במציאת פתרונות שיביאו למניעת התאונות. אולם הדיונים והמודעות לא הביאו בינתיים לפעילות מערכתית הכוללת הסדרים מינהליים ותקציבי הולם כדי שיביאו לשינוי המצב.

1. הביקורת הנוכחית העלתה, שעדיין מטפלים בנושא מניעת התאונות משרדים וגופים רבים, בלי שהושג תיאום ביניהם. מינהל הבטיחות בדרכים, שנועד לרכז ולתאם את הפעולות, לא הצליח למלא את ייעודו בתחומי התיאום בין המשרדים השונים, ובקביעת סדרי עדיפויות ובהפעלת השפעתו על הקצאת משאבים לנושא.

2. הקרן למניעת תאונות, שהכנסותיה מכספים המופרשים מרמי הביטוח-שמשלם הציבור בעבור כלי רכבו, נועדה להקצות סכומים לביצוע פעילות בתחומי הביטוח. הקרן ניצלה מדי שנה רק כ-70% מהכנסותיה; בשנת 1986 הצטברה בה יתרה בסך כ-3.5 מיליון ש"ח, שלא עלה בידי הקרן להשתמש בה לביצוע פעולות שיש בהן כדי למנוע תאונות.

3. בשנת 1984 החליטה הממשלה על תכנית לשיפור 222 ק"מ של "כבישים אדומים" בינעירוניים באמצעות מע"צ שהיתה אמורה לפתור בעיות בטיחותיות חמורות בכבישים אלו. ביצוע התכנית הייתה אמורה להסתיים במארס 1989. בפברואר 1988 נותרו לביצוע שיפורים בקטעים באורך של כ-100 ק"מ, המהווים כ-45% מהתכנית.

הפיגור ביישום התכנית לשיפור הכבישים האדומים נבע בעיקר מהעדר תכניות זמינות לביצוע בגלל הליכי האישור הממושכים ברשויות לתכנון ובנייה, מהתמשכות הליכי ההפקעה והפינוי משטחים אלו. הליכים אלו כרוכים בניהול משא ומתן עם בעלי זכויות וגורמים שונים.

התקציבים המצומצמים לאחזקת הכבישים הבינעירוניים הלכו ונשחקו כמשך שנים, וכתוצאה מכך נדחו עבודות אחזקה חיוניות, ומצב התשתית התעברותית הבינעירונית הדרדר. הפיגור באחזקה השוטפת של הכבישים מחייב כיום השקעות הגדולות פי כמה מההשקעה שהייתה דרושה לאחזקתם השוטפת, לו נעשתה במועד. בשנים 1986 - 1987 נרשמה עלייה בתקציב האחזקה, אך גם תוספת תקציב זו אינה עונה אלא על כרבע מהנדרש לשיקום יסודי של הכבישים והכאתם למצב בטיחותי התואם את התקנים שמע"צ קבעה לעצמה.

4. על פי פקודת העיריות, הרשות המקומית היא בעלת הסמכות הבלעדית בסלילת כבישים בתחומה. משרד התחבורה משתתף עד 70% מתקציב פרויקטים בטיחותיים, אותם הוא מאשר בתחום העירוני. תקציבי משרד התחבורה בנושאים אלו, כולל תקציבי קרן הביטוח, הסתכמו בשנת 1986 ב-5.7 מיליון ש"ח ובשנת 1987 בכ-8 מיליון ש"ח - סכומים שהם נמוכים ביחס לגידול במספר כלי הרכב, כפי שגם מעיד השיעור הגבוה (80%) של תאונות בתחום העירוני.

5. 42% מהכנסות המדינה מאגרות רישוי רכב ניתנים על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות, אם באופן ישיר ואם באמצעות המענק הכללי. בשנת הכספים 1987 הסתכמו הסכומים שהעביר המשרד בדרכים אלו לרשויות, בכ-73 מיליון ש"ח. אין הרשויות המקומיות חייבות להפנות את הכנסותיהן ממקור זה לשיפור נושאי התחבורה והבטיחות בדרכים, וכידי משרד הפנים אין המידע הדרוש על הצרכים בתחום זה.

6. האחריות לקטעי דרך באיזורים צפופי אוכלוסין - כבישים מטרופוליניים - מפוצלת בין גורמים רבים. בשל פיצול האחריות נמשך ביצוע פעולות שיפור ואחזקה בכבישים אלו זמן רב ונתקל בקשיים. מן הראוי שתתקבל החלטה להטיל את האחריות בכבישים אלו על גורם אחד, שיביא לראייה כוללת וכדי להביא לפתרון בעיות בטיחותיות בכבישים אלו.

7. הגידול בצי הרכב ובהיקף בעיות התנועה הממונעת לא היה מלווה התפתחות מתאימה בכוחות המשטרה והרחבתם כדי להסדיר את התנועה, ולאכופ את החוק בדרכים. היפוכו של דבר: כוחות התנועה של המשטרה פועלים תוך מחסור רב בכוח אדם ובאמצעים. תקן הכוחות הופחת, ואיוש המשרות הוא כבעבר אף מתחת לתקן. בתפקידי הסיוור המצבה כחלק מן היחידות ירדה לעתים לכדי מחצית התקנים. עקב המחסור בשוטרי תנועה, מועטת פעילות המשטרה בסוגים רבים של עבירות שקשה לעמוד עליהן, ומצטמצמות פעילויות הדורשות נוכחות רבה בכבישים. כתוצאה מכך אינה מושגת יעילות באכיפת החוק ובכוח ההרתעה הטמון במערך התנועה.

לדעת הביקורת, המצב החמור, השורר בכבישי הארץ, העירוניים והבין עירוניים כאחד, כאשר תאונות דרכים נובות מחיר דמים יקר, מחייב טיפול יסודי ונמרץ של הממשלה כמציאת מענה הולם. על כל הגופים המרוכזים הקשורים לנושא זה להיות מודעים לאחריות הכבדה המוטלת עליהם ולעשות את כל הצעדים כשים לב לשינויים התחיקתיים בסמכויות ובאמצעים הדרושים כדי להתמודד במלוא היעילות עם בעייה לאומית זו.

פעולות הפיקוח של משרד התחבורה

ריכוז ממצאים

אגף המפקח על התעבורה, על מחוזותיו אינו מפעיל פיקוח יזום על הנושאים שהוא מופקד עליהם, ובהם רמת שירותי ההסעה בתחבורה הציבורית.

עובדי המשרד, שהשתתפו במבצעי פיקוח מיוחדים שיוזם המשרד, פעלו בדרך שלא איפשרה הגשת כתבי אישום לבית המשפט.

אגף הרישוי לא פעל לאיתור כ-7,000 כלי רכב, שבגינם שולמה אגרת הרכב השנתית, שלא עברו בדיקות רישוי שנתיות מזה שנתיים ויותר.

לא תמיד קיים תיאום בין יחידות המשרד השונות: אגף הרישוי אינו מתאם את הפיקוח המקצועי על מכוני הרישוי עם האגף לרכב ולשירותי תחזוקה המקיים פיקוח על טיב הציוד שמפעילים מכוניים אלו; אגף המפקח על התעבורה מעניק רישיונות לחברות הובלה ולחברות להשכרת רכב, גם אם אינן מעסיקות קציני בטיחות, ובלא תיאום עם מחלקת קציני בטיחות; אין תיאום בין אגף הרישוי לבין מחלקת קציני בטיחות בכל הקשור להפעלת ניידת הבטיחות בעת הבדיקה של מכוני רישוי.

מנתוני אגף הרישוי לא תמיד אפשר לדעת את היקף הפיקוח שהוא מקיים, ובייחוד על בתי ספר לנהיגה; מאפריל 1987 אין האגף מקיים פיקוח במחוז ירושלים והדרום.

מחלקת קציני בטיחות לא עשתה די לאכיפת תקנות קציני בטיחות במפעלים. רק בכ-400 מפעלים, מבין 2,000 שהתקנות חלות עליהם, מועסקים קציני בטיחות.

הטיפול בתלונות הציבור המגיעות למשרד הוא איטי ונמשך לעתים שנה ויותר עד להגשת כתב אישום.



1. התחבורה על ענפיה השונים היא נושא הנוגע לכל אזרח במדינה, בין אם הוא נוהג בעצמו ובין אם הוא נוסע ברכב פרטי או ציבורי או אף הולך רגל. יותר ממחצית מכלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל היא בעלת רישיון נהיגה, שנוקקה לשירותים של מורי נהיגה ושל בתי ספר לנהיגה. רוכשי רכב פונים תחילה לקבלת שירותי יבואן הרכב, ואחר כך לשירותי מוסך ולבדיקות רישוי רכב שנתיות. גם נסיעה לחוץ לארץ וכן היבוא והיצוא כרוכים בשימוש בתחבורה, אווירית או ימית. מכאן, שלקיום שירותי תחבורה ברמה נאותה, לאמינותם, למחיריהם, לזמינותם ולדרכי נתינתם חשיבות רבה להבטחת הסדרים משקיים תקינים ולאיכות חיים טובה.

2. משרד התחבורה (להלן – המשרד) מופקד על נושאי התחבורה בארץ. המשרד עצמו אינו מעניק שירותי תחבורה, למעט שירותי הובלה ונסיעה ברכבת ושירותי רישוי לסוגיהם. ואולם, הוא אחראי שכל שירותי התחבורה ואלו הקשורים בהם אכן יינתנו לתושבי המדינה כסדרם. כדי להבטיח שהשירותים השונים אכן ינתנו, וברמה הדרושה, על המשרד לקיים פיקוח בתחומים רבים ומגוונים.

3. בחודשים מארס – יוני 1987, בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את היקף הפיקוח שהמשרד מקיים בתחומים השונים שהוא מופקד עליהם, ואת טיב הפיקוח. הביקורת נערכה כאגף המפקח על התעבורה ואצל המפקחים המחוזיים שלו; באגף הרישוי; באגף לרכב ולשירותי תחזוקה; במחלקת התביעות; ביחידת הפיקוח של המשרד; כלשכת הדובר; וכמינהל לבטיחות בדרכים.

בשנים 1980 – 1986 בדק משרד מבקר המדינה, במסגרת הביקורות שנערכו ביחידות האמורות, היבטים שונים בפעילותן, והמצאים הובאו בדו"חות השנתיים 31 – 37 של מבקר המדינה. נושא

הפיקוח שמפעיל משרד התחבורה הועלה באחרונה בדו"ח שנתי 33 (עמ' 290 - 298 ועמ' 885 - 889) בפרקים על פיקוח על מוסכים ומכונים מורשים לרישוי רכב, פיקוח על מוסכים, ופיקוח על בתי ספר לנהיגה.

אגף המפקח על התעבורה

1. עבודת אגף המפקח על התעבורה (להלן - המפקח) מקיפה שלושה נושאים עיקריים ואלה הם: (א) הסדרה ופיקוח על שירותי הסעה, שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים ובמוניות, ועל שירותי הסעה אחרים, בעת רגיעה ובשעת חירום; (ב) הסדרה ופיקוח על הובלת מטענים במשאיות, בעת רגיעה ובשעת חירום; (ג) תשתית הדרכים והתנועה בהן.

פעולות המפקח נעשות בשלושה מחוזות: חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים והדרום. כל מחוז מנוהל בידי מפקח מחוזי, ובראשם עומד המפקח הארצי על התעבורה בדרכים, שמקום מושבו בהנהלת המשרד בירושלים.

בתחום שירותי ההסעה, עיקר עיסוקו של המפקח הוא בקביעת מסגרות פעולה - מתן רישיונות ההפעלה לקואופרטיבים ולחברות לתחבורה ציבורית והסבתם למחשב, קביעת תעריפים, מסלולי נסיעה, תדירות הנסיעה ולוחות זמנים. בתחום הרישוי והפיקוח על שירותי ענף המוניות מתמקד המפקח הארצי בהקצאת רישיונות הפעלה למוניות חדשות, בקביעת תעריפים, ובמיחשוב ענף המוניות.

2. כדי שהשירות הניתן לציבור יהיה בהתאם לתנאי הרישוי וברמה נאותה, אמור המפקח לבדוק אם הגופים השונים שהוא מופקד עליהם, עומדים בתנאי הרישוי, כגון: תעריפי הנסיעה ומסלולה, תדירות הנסיעה, לוחות זמנים, ניקיון הרכב והופעת הנהגים. לשם כך יש לתכנן את עבודת עובדי הפיקוח במחוזות, בדרך שתבטיח את בדיקת הנושאים השונים, בשיטתיות וברציפות כרחבי המדינה. יש לדווח על תוצאות הבדיקות כדי לאפשר מעקב אחר הנעשה בתחומים הנבדקים, והכנת שיפורים או נקיטת צעדים בהתאם לתוצאות.

— הביקורת העלתה, שהמפקח והמפקחים במחוזות שנבדקו - ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז - אינם מפעילים פיקוח יזום ושיטתי על רמת שירותי ההסעה באוטובוסים ובמוניות (בדבר מבצעי פיקוח - ראה להלן). לא הוכנו תכניות עבודה, לא שנתיות ולא תקופתיות, לעריכת פיקוח יזום ולקיום בקרה, והעובדים לא ערכו דו"חות על פעולות פיקוח שנעשו. בשני המחוזות מועסקים כעשרה עובדים בפיקוח, אבל רוב פעולותיהם נעשות בעקבות תלונות מן הציבור ולא כפיקוח יזום.

לפי נתוני מפקח מחוז ירושלים והדרום, נתקבלו בחודשים יולי - דצמבר 1986 324 תלונות, רובן (267) התייחסו לענף המוניות ויתרן (57) לאוטובוסים. מרבית התלונות (216) היו נגד מוניות מיוחדות בירושלים (ראה להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1987, הסביר המפקח, שמחסור בכוח אדם מנע קיום פיקוח יזום, והדרך של טיפול בתלונות הציבור משמשת תחליף לפיקוח (על הטיפול בתלונות הציבור - ראה להלן). לדעת הביקורת, דרוש שהמפקח יפעל לתכנון של הסדרי פיקוח יזום ושיטתי, בהתחשב במגבלות כוח האדם, תוך קביעת סדרי דיווח ובקרה נאותים.

3. בדצמבר 1984 הסמיך שר התחבורה 51 עובדים מכל יחידות המשרד בארץ לשמש פקחים לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. עובדים אלו עברו הכשרה מיוחדת והיו אמורים לערוך, נוסף על עבודתם השוטפת, מבצעי פיקוח בכל הארץ שמטרתם הרחעה ואיתור מפירי צווי פיקוח שהוציא השר בנושאי שירותי תחבורה, כגון: צו בדבר הסעה באוטובוסים ובמוניות; צו הפיקוח על מוצרים ושירותים (רכישת מונים למוניות, התקנתם ושירותי אחזקתם), התשמ"ד-1984; צו בדבר מניעת הפקעת שכר הסעה במוניות; צו בדבר פיקוח על מוסכים ומפעלים לכלי רכב.

— בפועל נערכו רק שני מבצעים כאלה, בתחום ההסעה באוטובוסים ובמוניות - האחרון באוקטובר 1986. מבצע זה הניב כ-400 תלונות, אבל בשל היעדר מיומנות וניסיון, רובן נערכו

באופן שלא איפשר למחלקת התביעות של המשרד להגיש על פיהן תיקי תביעה לבית המשפט, ולמעשה לא נעשה בהן שימוש.

האגף לרכב ולשירותי תחזוקה

תפקידה העיקרי של מחלקת המוסכים והשמאים (להלן – המחלקה), שבאגף לרכב ולשירותי תחזוקה, הוא רישוי ופיקוח על מוסכים ומפעלים לשירותי תחזוקת רכב ואכיפת צווי הפיקוח החלים עליהם. לרמה המקצועית של המוסכים נודעת חשיבות רבה לתקינות הרכב המטופל בהם ולבטיחות הנסיעה בו. המשרד קבע כללים למתן היתר לפתיחה ולהפעלה של מפעל העוסק במתן שירותי תחזוקה לכלי רכב. מוסכים העומדים בדרישות מקבלים רישיון למוסך מורשה, ואלה שאינם עומדים בדרישות ופועלים בלא רישיון, עוברים בכך על החוק (להלן – מוסכים לא מורשים). המחלקה פועלת לאיתורם של מוסכים לא מורשים ולהביא לסגירתם או להרשאת בעליהם.

לפי נתוני המחלקה, פעלו בסוף פברואר 1987 כ-4,000 מוסכים מורשים, שהפעילו 7,400 מחלקות שירות והעסיקו כ-22,700 עובדים. לצדם של המוסכים המורשים פעלו באותו מועד, על פי דו"חות המחלקה, 1,032 מוסכים לא מורשים.

בדו"ח שנתי 33, בפרק הון בפיקוח על המוסכים (עמ' 295), הועלו ליקויים הנוגעים לפיקוח שהפעיל המשרד על מוסכים מורשים ולא מורשים כאחד. הליקוי העיקרי היה שמספר הביקורים שערכה המחלקה במוסכים המורשים היה נמוך במידה ניכרת מזה שנקבע בתכנית העבודה שלה. ביקורת מעקב שערך משרד מבקר המדינה בדצמבר 1984 (דו"ח שנתי 35, עמ' 644) העלתה, שלא חל שינוי בהיקף כוח האדם העוסק בפיקוח, אבל חל גידול מה במספר הביקורים השנתיים. אשר למוסכים לא מורשים, העיר מבקר המדינה, שהאמצעים שנקט נגדם המשרד לא היו די נמרצים ומספר המוסכים מסוג זה גדל במרוצת השנים.

בעקבות הביקורת האמורה ובעקבות סיכומיה והצעותיה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, מיום 7.2.84, (ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 980), נוספו למחלקה ארבעה עובדים כדי להגביר את הפיקוח על המוסכים.

הביקורת הנוכחית העלתה, שחל שיפור ניכר בעבודת המחלקה ומערך המוסכים הוסב למחשב. חמישה מפקחים מקיימים ביקורים סדירים במוסכים המורשים, על פי תכנית עבודה כללית שנתיית ותכנית שבועית מפורטת. באמצעות המחשב מתקבלת התראה על כל מקרה שלא נערכה ביקורת במוסך זה חצי שנה. מפקחי המחלקה מטפלים גם בתלונות הציבור נגד מוסכים מורשים והם משתמשים בתלונות ככלי פיקוח על המוסכים. בשנת 1985 התקבלו כ-170 תלונות נגד מוסכים מורשים, ובשנת 1986 עלה מספרן ל-200. נוסף לטיפול בתלונות מנהלת המחלקה דו"ח מרוכז על מוסכים שהוגשו נגדם יותר מארבע תלונות בשנה, ולגביהם נערך מעקב מיוחד. כמה מהתלונות הועברו לטיפול מחלקת התביעות של המשרד (ראה להלן).

בעקבות הביקורות מ-1982 ומ-1984 ובעקבות סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הוקמה במחלקה, באפריל 1985, יחידת אכיפה ארצית לטיפול במוסכים לא מורשים. ביחידה מועסקים מפקח אכיפה ארצי ושישה עובדים, ויעדה העיקרי הוא לאתר מוסכים לא מורשים ולהביא לסגירתם או להרשאת בעליהם.

כתוצאה מפעילות יחידת האכיפה נתגלו מאות מוסכים לא מורשים, ומאז הקמתה ועד דצמבר 1986 נסגרו בפועל כ-400 מוסכים. על פי נתוני היחידה, בוצעו בתקופה האמורה כ-3,600 ביקורות בשטח, ובעקבותיהן הוגשו כ-1,160 דו"חות למחלקת התביעות של המשרד, והיא הגישה כ-1,000 תביעות משפטיות (על פעולות מחלקת התביעות – ראה להלן). בפברואר 1987 היה מספר המוסכים הלא מורשים 1,032: 540 נמצאו בהליכים משפטיים; נגד 222 הוצאו צווי סגירה וטרם הגיע מועד ביצוע הצו; 164 מוסכים נתבעו לדין בגין ביזיון בית המשפט בשל אי ביצוע צווי הסגירה שהוצאו נגדם; נגד 106 עדיין לא ננקטו צעדים משפטיים.

אגף הרישוי

1. על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, מבקש רישיון רכב, או חידושו, חייב להביא את רכבו לתחנת בדיקה (להלן - מכוני רישוי) שאושרה על ידי רשות הרישוי שבאגף הרישוי. בדיקת הרכב היא תקופתית ונועדה בעיקר לשמש אמצעי לבחינת התקינות המיכנית והבטיחותית של כלי רכב, ובדרך זו לתרום למניעת תאונות דרכים.

ברחבי המדינה פועלים כ-45 מכוני רישוי שהוסמכו על ידי רשות הרישוי לבצע בדיקות רכב תקופתיות. 26 מוסכים אחרים הוסמכו לערוך רישוי עצמי לכלי רכב ובהם מוסכים גדולים של הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית. עוד קיימים 18 מוסכים של יבואני רכב לביצוע בדיקות רישוי לרכב חדש שהם מייבאים.

— על פי נתוני המשרד, שולמה אגרת הרכב השנתית על יותר מ-7,000 כלי רכב, שלא עברו בדיקות רישוי שנתיות זה שנתיים ויותר והמשרד אינו נוקט צעדים נגד בעליהם.

2. הפיקוח על מכוני הרישוי מוטל על אגף הרישוי והוא נועד להבטיח, שהבדיקות יבוצעו על פי כללים מקצועיים שקבע האגף הן לגבי הצד הטכני והן לגבי הרישומים השונים הנוגעים לזיהוי הרכב ובעליו ולביצוע תשלומי האגרה הנדרשים. על אגף הרישוי לקיים גם פיקוח על הצדדים המינהליים והמעשיים שבפעולתם של כ-400 בתי ספר לנהיגה הפועלים ברחבי הארץ.

— הבדיקה העלתה, שאגף הרישוי מקיים פיקוח מקצועי על עבודת מכוני הרישוי, ואילו האגף לרכב ולשירותי תחזוקה מופקד על הפיקוח על טיב הציוד של מכוני הרישוי ועל התאמתו לתקנים שנקבעו, דהיינו, על המכונים הללו מופקדות שתי זרועות של המשרד, ובשל כך נוצרת כפילות כאשר צוותים שונים של המשרד מגיעים בנפרד, למכון אחד, ובדקים נושאים קרובים זה לזה מאוד בלא תיאום ביניהם.

3. בינואר 1986 פרש מתפקידו עובד אגף הרישוי, שהיה ממונה על הפיקוח במחוז ירושלים והדרום, ולא מונה עובד אחר תחתיו. עד מארס 1987, קיים אחד העובדים במחוז פיקוח חלקי - ימים ספורים בלבד ככל חודש. החל באפריל 1987 אין, למעשה, פיקוח של האגף במחוז. אמנם הבוחן הראשי של המחוז מונה גם לתפקיד פיקוח, אבל לא נמצאו בתיקי המחוז אסמכתות ודיווחים בכתב על פעולותיו בתחום זה; גם הפיקוח על בתי הספר לנהיגה במחוז הופסק.

4. במחוז תל אביב והמרכז עוסקים ארבעה מפקחים בפיקוח על מכוני רישוי ובתי ספר לנהיגה, ובמחוז חיפה - שניים. מנתוני האגף עולה, שבתקופה של 15 חודשים, דצמבר 1985 - פברואר 1987, נעשו במחוז חיפה והצפון 719 ביקורות במכוני רישוי, ובמחוז תל אביב והמרכז נעשו 742 ביקורות.

— הבדיקה העלתה, שדיווחי המפקחים על הביקורות שקיימו הם כלליים ביותר. בדיווחים רשומים רק מספר המכונים ובתי הספר לנהיגה שנבדקו ושמן, בלא פירוט הבדיקות שנעשו בכל מכון ובכל בית ספר לנהיגה, והממצאים והצעדים שננקטו לתיקון הליקויים שהועלו. עוד העלתה הביקורת, שאין תכנית עבודה, לא חודשית ולא שנתית, לפיקוח במכוני רישוי ובבתי ספר לנהיגה, והפיקוח נעשה באקראי לפי החלטות המפקחים.

במצב המתואר לעיל ייתכן אפשרות, שבתי ספר לנהיגה מסוימים נבדקו פעמים אחדות בשנה, ואילו אחרים נבדקו בתדירות נמוכה יותר או שלא נבדקו כלל, דבר שלא ניתן לדעת על פי רישומי האגף.

5. נוסף על הפיקוח שאגף הרישוי מקיים על מכוני רישוי, נבדקת גם איכות עבודת המכונים על ידי ניידת פיקוח המופעלת בידי מחלקת קציני בטיחות, שבמינהל הבטיחות בדרכים שבמשרד (על מחלקת קציני בטיחות - ראה להלן). הניידת בודקת, נוסף לפעולתה השגרתית בדרכים, גם את תקינות כלי הרכב שאף זה סיימו בדיקות רישוי שנתיות במכוני רישוי. כאשר מתגלים ליקויים בכלי רכב כאלה, שנמצאו תקינים בבדיקה במכון הרישוי, מוגשת תלונה למנהל אגף הרישוי. בתקופה מארס 1985 - 1986 פברואר 1987 נבדקו 2,000 כלי רכב בקירוב שיצאו מבדיקה במכוני רישוי,

באמצעות הניידת. כתוצאה מפעולות הניידת ועובדי אגף הרישוי נסגרו כשנתיים האחרונות שישה מכוני רישוי שנמצאו ליקויים בדרכי עבודתם ושבעה אחרים קיבלו מכתבי נזיפה או התראה. המכונים שנסגרו קיבלו היתר להמשיך בעבודתם רק לאחר שעובדיהם עמדו שוב בכתינות מקצועיות, ונבדקה מחדש עמידתם. בתקן ציוד, באיכותו ובכילולו מחדש. על פעולות ניידות לבדיקת רכב ראה בדו"ח זה, עמ' 513, ובדו"ח שנתי 35, עמ' 633.

— הבדיקה העלתה, שאין שיתוף פעולה ותיאום בין אגף הרישוי לבין המחלקה לקציני בטיחות בכל הקשור בהפעלת הניידת. לדעת הביקורת, שיתוף פעולה בין יחידות המשרד יש בו כדי ליעיל את העבודה וימנע מצב שמכון רישוי אחד ייבדק בו כיום או במועדים סמוכים בידי שני צוותים שונים של המשרד.

מחלקת קציני בטיחות

תקנות התעבורה מחייבות כל בעל מפעל שברשותו 20 כלי רכב ויותר להעסיק קצין בטיחות. תפקיד קצין הבטיחות הוא לפקח שהנהגים שהמפעל מעסיק אכן כשירים למילוי תפקידם ושכלי הרכב של המפעל או המופעלים על ידיו יהיו בכל עת במצב תקין. תפקיד מחלקת קציני בטיחות (להלן – המחלקה) לפקח על ביצוע התקנות האמורות, ובייחוד לפעול להכשרת קציני בטיחות, להסמיכם ולפקח על פעילותם במפעלים; איתור מפעלים החייבים בהעסקת קציני בטיחות, ואכיפת התקנות עליהם. עוד אחראית המחלקה לתפעול שתי ניידות הבטיחות של מינהל הבטיחות לבדיקת תקינות כלי רכב הנעים בדרכים, לבדיקת תקינות של כלי רכב במפעלים ולבדיקת תקינות כלי רכב היוצאים ממכוני רישוי לאחר בדיקות רישוי שנתיים (ראה לעיל).

— מדצמבר 1985 מונה המחלקה שני עובדים ומוכירה, בלי מנהל, והיא נעזרת לתפעול הניידות בשני עובדים המועסקים על פי חוזה מיוחד. בהיעדר הנחיות קבעו לעצמם עובדי המחלקה ב-1985 את הנושאים שהם מטפלים בהם: עובד אחד מייחד את מרבית זמנו לתפעול ניידות הבטיחות, לעריכת ביקורות בדרכים, ולביקורות במפעלים; העובד האחר עוסק בעיקר בטיפול בהכשרת קציני בטיחות ובעריכת ביקורות במפעלים.

— על פי נתוני המחלקה, כ-430 קציני בטיחות מועסקים בכ-400 מפעלים שונים, בעוד שלהערכת עובדי המחלקה יש כ-2,000 מפעלים החייבים בהעסקת קציני בטיחות. המחלקה אינה פועלת לאיתור המפעלים כדי לאכוף עליהם את התקנות בדבר העסקת קציני בטיחות, ובשנים 1986 – 1987 לא הוגש ולו גם כתב אישום אחד נגד מפעל שאינו מעסיק קצין בטיחות.

— המחלקה אינה מקיימת פיקוח ממשי על מפעלים המעסיקים קציני בטיחות. הפיקוח המופעל רופף הוא ואקראי ואינו מבוסס על תכנית עבודה מסודרת. אין תיאום בין שני עובדי המחלקה – לעובד אחד אין נתונים על הביקורות שעורך העובד האחר.

— אין שיתוף פעולה בין יחידות המשרד השונות לבין המחלקה. פך למשל, המפקח על התעבורה מעניק רישיונות לחברות הובלה ולחברות להשכרת רכב, גם כאשר הן אינן מעסיקות קציני בטיחות כנדרש בתקנות; מינהל הבטיחות בדרכים, שהמחלקה כפופה לו, מארגן תחרויות בין רשויות מקומיות בנושא בטיחות בדרכים ומשתף בהן גם רשויות מקומיות שאינן מעסיקות קציני בטיחות. רק בעיריות ירושלים, תל אביב, חיפה ורמת גן מועסקים קציני בטיחות.

עובד המחלקה אחראי, כאמור, להפעלת שתי ניידות הבטיחות שלעבודתן נודעת חשיבות למלחמה בתאונות דרכים. מעיון בנתוני המחלקה עולה, שבשנים 1984 – 1986 היא בדקה במוצע כ-5,200 כלי רכב בשנה, ועל כ-50% מהם נאסר להוסיף ולנוע בכבישים עקב ליקויי בטיחות חמורים שהתגלו בהם; יצוין, שנבדקים בייחוד כלי רכב ישנים. הביקורת בדרכים נעשית על פי תכנית עבודה שנתיית שהמחלקה מכינה בשיתוף פעולה עם המשטרה.

— למעשה, המחלקה מפעילה רק ניידת בטיחות אחת, והאחרת כמעט ואינה מופעלת. בשל כך נפגע הפיקוח בדרכים והפיקוח על מכוני הרישוי, אף על פי שמרבית ההשקעה הדרושה לכך כבר נעשתה ברכישת הניידת ובהכשרתה.

מחלקת תביעות

במשרד פועלת מחלקה לטיפול בתביעות המשפטיות של המשרד בנושאים הנתונים לטיפולו. כ-40% מכלל התביעות מוגשות נגד בעלי מוסכים לא מורשים, בהסתמך על תלונות שהגישו נגדם עובדי יחידת האכיפה הארצית שבאגף הרכב. תביעות רבות מוגשות לכית משפט בעקבות תלונות הציבור, שבבדיקה של עובדי המשרד נמצאו צודקות לכאורה, מרביתן נגד נהגים בתחבורה הציבורית - נהגי אוטובוסים ונהגי מוניות. שאר תיקי התביעה מתייחסים לעבירות שונות על תקנות התעבורה ולעבירות על צווי פיקוח שונים, כגון: הפקעת מחיר של חלקי חילוף, או אי-רישום מספר קטלוגי של מוצר בקבלה; הפקעת מחיר, או אי-הצגת מחירון בבית ספר לנהיגה; ועבירות על בטיחות כלי שיט.

במחלקת התביעות מועסקים שבעה עורכי דין, ובהם מנהל המחלקה, וכן שלושה עובדי מזכירות. עבודת המחלקה היא בעלת חשיבות רבה היות שבקצת מן המקרים היא מביאה לידי ביטוי את תוצאות הפיקוח שהמשרד מקיים וטיפולו בתלונות הציבור.

להלן טבלה ובה נתונים על עבודת מחלקת התביעות בשנת 1986, על פי נתונים שהיא הכינה:

2,239	מספר התיקים שהתקבלו
	מספר כתבי אישום שהוכנו
1,622	(כולל תיקים ישנים)
	תיקים שנסגרו מחוסר בסיס
	לאישום או מהיעדר הוכחות
435	(כולל תיקים ישנים)
	תיקים שהטיפול בהם
1,275	הסתיים בבתי המשפט
845	תיקים התלויים בבתי המשפט

הביקורת העלתה, שמשך הטיפול הממוצע בתיק במחלקת התביעות נע בין שלושה לשישה חודשים. יש תיקים שהטיפול בהם הסתיים במחלקה בתוך חודש ממועד הגעתם למחלקה ואילו באחרים נמשך הטיפול עשרה חודשים ויותר.

— אחת הסיבות לעיכוב הטיפול בתיקים נעוצה במחסור בכוח אדם במזכירות המחלקה. יש שהתעכבו תיקים במזכירות תודשיים ויותר עד לרישומם ולהעברתם לטיפול עורכי הדין של המחלקה. העיכובים המינהליים בעבודת המחלקה הגיעו לשיאם בתחילת שנת 1987, שכן בגלל היעדר כתבנית הורה מנהל המחלקה ליחידות המשרד להימנע מלהעביר אליו תיקי חקירה, לצורך הגשת כתבי תביעה, וזאת בהיעדר אפשרות להדפיסם. לדעת הביקורת, אין לעכב את עבודת המחלקה בשל ליקויים טכניים שכאלה.

טיפול בתלונות

1. תלונות הציבור המגיעות למשרד הן אחד האמצעים לבדיקת תקינותם ויעילותם של השירותים הניתנים לציבור על ידי המשרד, או גופים הנמצאים בפיקוחו. המשרד אכן רואה בתלונות הציבור גורם משלים לפיקוח שהוא אמור לקיים, ואגף המפקח על התעבורה רואה בתלונות אמצעי כמעט בלבדי לקיום הפיקוח. המשרד פירסם נוהל טיפול בתלונות, שעודכן באחרונה באפריל 1987, ומטרתו העיקרית להסדיר את דרכי הטיפול בתלונות, כדי לשפר את השירות הניתן לציבור.

2. במשרד פועלת יחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור, הכפופה לדובר המשרד. ביחידה מועסק עובד אחד והוא מטפל בייחוד בניתוב התלונות לטיפול היחידות המתאימות. המורשה שולח למתלונן אישור קבלה, ומקיים מעקב אחר הטיפול בתלונה, ביחידה.

— בידי המורשה לטיפול בתלונות הציבור לא היו בעת הביקורת נתונים סטטיסטיים על מספר התלונות שהתקבלו במשרד, משך הטיפול בהן ותוצאותיו.

3. תלונה המגיעה למשרד מועברת לטיפול מנהל היחידה הנוגעת בדבר, והוא מחליט, לפי שיקול דעתו ובהתאם לחוק ולתקנות, על דרך הטיפול בתלונה. הטיפול יכול להיות במישור המינהלי, כדי לתקן ליקויים ולשפר את השירות, ויכול להיות בדרך של פתיחה בהליכים משפטיים. תלונה בנושא תעבורה, שלפיה נעברה לכאורה עבירה, מועברת לחקירת החוקרים המקצועיים הנמצאים ביחידות השונות, לצורך בירור העובדות והכנת כתב אישום. לאחר השלמת החקירה, הנעשית בתיאום עם פרקליטי מחלקת התביעות, התיק מועבר למחלקה זו ושם נבחן אם האשמה מבוססת. אם נמצא שיש מקום להגשת תביעה נפתחים הליכים בבית המשפט.

— מנתוני מפקח מחוז ירושלים והדרום שבאגף המפקח על התעבורה, וכן מתוצאות הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במחלקת התביעות של המשרד עולה, שהטיפול בתלונות ביחידות המשרד, עד להעברתן למחלקת התביעות, נמשך בממוצע, שישה חודשים ויש שאף שנה ויותר.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהטיפול הממושך נובע מהקושי לזמן עדים ונילונים לחקירה, כדי להשלים את תיק התביעה. לדעת הביקורת, בגלל חשיבות הנושא וכדי להגדיל את גורם ההרתעה, על המשרד למצוא דרכים לקצר, ככל האפשר, את משך הטיפול בתלונה.

— מחלקת התביעות סוגרת כרבע מכלל התיקים המועברים אליה, בגלל העדר בסיס לאישום או בגלל העדר הוכחות. תיקים שבגינם מוגשת תביעה לבית המשפט, מתעכבים במחלקת התביעות חודשיים ויותר, עד להגשתם לבית המשפט. בסך הכל עוברת בממוצע, לפחות שנה ממועד הגשת תלונה למשרד ועד להגשת התיק לבית המשפט.

יחידת פיקוח

כדי להגביר את הפיקוח שהמשרד מקיים, מינה מנכ"ל המשרד, בסוף 1984, עובד בכיר למנהל יחידת הפיקוח. ביחידה מועסק רק מנהלה, והוא אמור לרכז את נושא הפיקוח בשלושת האגפים האלה: אגף המפקח על התעבורה; אגף הרישוי; והאגף לרכב ולשירותי תחזוקה – לפקח על פעולותיהם, לתאם ביניהן, ולדווח ככל שבוע למנכ"ל על פעולות שקוימו בשבוע שחלף. למנהל היחידה הוכפפו, זמנית, לשם עריכת מבצעי פיקוח, 51 מעובדי המשרד, שהוסמכו, כאמור, לפקחים על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, וזאת נוסף לעיסוקם הרגיל.

— הביקורת העלתה, שתפקיד מנהל יחידת הפיקוח הוא תפקיד מטה גרידא. בפועל המשיכו שלושת האגפים האמורים לעבוד באופן עצמאי, בלא קשר עם המנהל החדש ובלא תיאום עמו. האגף לרכב ולשירותי תחזוקה אף לא דיווח לו אלא ישירות למנכ"ל המשרד. שני האגפים האחרים אכן דיווחו לו בכל שבוע על פעולות הפיקוח שביצעו, אבל הדיווחים היו כלליים ביותר, ואי אפשר ללמוד מהם על הנעשה בפועל. מאפריל 1987 חדל גם אגף המפקח על התעבורה לדווח ורק אגף הרישוי ממשיך בדיווחיו הכלליים. באותו חודש הפסיק מנהל יחידת הפיקוח לדווח בכתב למנכ"ל. מיבצעי הפיקוח המעטים שנערכו (ראה לעיל) לא הניבו את התוצאות המקוות, וכמעט שלא הוגשו תביעות משפטיות בעקבותיהם.



ממצאי הביקורת מצביעים, שהפיקוח שמשרד התחבורה מפעיל על הגופים שהוא אמור לפקח עליהם הוא רופף בחלקו, ובמיוחד כמגזרים שבהם יש לפיקוח השפעות על הציבור הרחב, כגון בתחום התחבורה הציבורית ובדיקות רישוי רכב. מן הראוי, שהמשרד יפעיל פיקוח נאות בתחומי פעולותיו כדי שלמכויות הנתונות בידיו יהיה תוקף מעשי ובעקבותיהן ישופר השירות לאזרח.