

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

במסגרת ביקורת על הפעולות למניעת תאונות דרכים נבדק הנושא ביחידות של משרד התחבורה ובגופים הקשורים אליו, כדלקמן:

נבדקו פעולות המינהל לבטיחות בדרכים לתיאום פעולותיהם של יחידות משרד התחבורה, של משרדי ממשלה אחרים ושל גופים אחרים למניעת תאונות הדרכים. נבחנו המלצותיו להקצאת כספים מהקרן לפעולות למניעת תאונות דרכים לגופים אלה והפיקוח של המינהל על השימוש שעושים הגופים בכספים אלה. כמו כן נבדקו פעולות המינהל בנושא ההסברה.

באגף המפקח על התעבורה נבדקו דרכי אישור פרויקטים מתקציבי הקרן, קביעת סדרי העדיפויות והקשרים עם המינהל לבטיחות בדרכים.

בקרן למימון פעולות למניעת תאונות נבדקו דרכי ניהול הקרן, הקצאת הכספים למשרדי הממשלה ולגופים השונים, ניצול כספי הקרן והפיקוח על ההוצאות.

במועצה הלאומית למניעת תאונות נבדק היקף הפעילות של הסניפים, הפעלת המתנדבים, המבצעים השונים והקשרים הכספיים עם הקרן למימון פעולות למניעת תאונות, עם המינהל לבטיחות בדרכים ועם משרד החינוך, התרבות והספורט.

במכון הארצי לתחבורה נבחנו פעולות ההדרכה בקורסים לנהיגה נכונה הניתנים לעברייני תנועה על פי שיטת הניקוד, ובקורסים לריענון הידע בנהיגה הניתנים לנהגים שבידיהם רישיונות נהיגה שלוש שנים ולעולים חדשים בעלי רישיונות נהיגה מחו"ל.

כל הדוחות האמורים מובאים יחד עם דוחות ביקורת על פעולותיהם של משרדי ממשלה ושל גופים אחרים למניעת תאונות דרכים בפרק "פעולות למניעת תאונות דרכים".

בחברת נתיבי אילון בע"מ נבדקו נוהלי קבלת עובדים ודרכי העסקתם.

המינהל לבטיחות בדרכים

ריכוז ממצאים

המינהל לבטיחות בדרכים (להלן - המינהל) הוקם ב-1981 כיחידה במשרד התחבורה. עיקר תפקידי המינהל הם: פיתוח שירותי בטיחות למשתמשים בשירותי התחבורה;

קביעה ומיסוד של נורמות ותקינה בטיחותית לכלל העוסקים בתחום התשתית והתחבורה היבשתית; וייזום והבטחה של ביצוע תכניות ופעולות בתחומים שונים לקידום הבטיחות בתחבורה. הממצאים הנוגעים לפעולותיו של המינהל כלולים בדוח זה בפרק "פעולות למניעת תאונות דרכים", עמ' 000. להלן ריכוז הממצאים והסיכום.

היעד שהציב המינהל לצמצום שיעור ההרוגים בתאונות הדרכים ב-1994 לעומת 1993 לא הושג, ועל פי אחד משני מדדים לבחינת שיעור ההרוגים בתאונות היה שיעורם ב-1994 גדול אף מזה שב-1990. הישגיה של ישראל בצמצום שיעור התאונות והנפגעים בהן נופלים מאלה של מרבית המדינות המפותחות בעולם.

בדיווחים על תאונות דרכים קטלניות וקשות שקיבל המינהל מהמשטרה, המתחייב מפקודת התעבורה, היו טעויות וחסרו פרטים, דבר שפגם ביכולתו של המינהל להפיק לקחים מנסיבות התרחשויות של תאונות לשם שיפור בטיחות הנסיעה בדרכים בעתיד.

מספר דוחות התנועה שרשמה משטרת התנועה, שפעילותה מתואמת עם המינהל והקרן אף משתתפת במימונה, היה קטן ב-1994 לעומת מספרם ב-1993. מספר הדוחות על עבירות חמורות שעל ביצוען ניתן לפסול את רישיון הנהיגה פחת.

הגשת כתבי אישום בגין אלפי דוחות תנועה לבתי המשפט מתעכבת, בשל הזמן הרב הנדרש למשטרה להכנתן.

מאז 1992 מפיק המינהל באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית תשדירי רדיו וטלוויזיה, פרסומים ומודעות ועשה מבצעים שונים בהיקף כספי של מיליוני ש"ח בשנה, בלא שנקבעו סדרי דיווח ואמצעי בקרה כספיים ותקציבים נאותים על ביצוע ההזמנות בידי לשכת הפרסום הממשלתית.

ב-1993 השתתף המינהל במימון הפרסום של צעדה מטעם המועצה המקומית בנס ציונה בסכום כולל של 50,000 ש"ח. 15,000 ש"ח מסכום זה הוצאו על פרסום מודעות בעיתונים שחלק מהן לא נגעו כלל לנושא הבטיחות או הזהירות בדרכים. המינהל אישר את ההקצבה למודעות אלה לאחר שחלקן כבר פורסמו.

על אף מצבם הגרוע ורמתם הבטיחותית הנמוכה של כבישי גישה ליישובים ושל כבישים המקשרים בין יישובים, שאורכם הכולל כ-1,700 ק"מ לא יושמו עד סוף 1995, המלצותיה של ועדה שהוגשו בפברואר 1994 בדבר הצעדים וההשקעות הדרושים לשיפור בטיחות הנסיעה בכבישים אלה.

אף ששיעור תאונות הדרכים הקטלניות בקרב תושבים מהמגזר הלא-יהודי גדול בהרבה מזה שבאוכלוסייה היהודית, רק ב-1994 החל המינהל בפעילות ממשית בתחום ההסברה במגזר זה.

בחודשים מארס - ספטמבר 1995 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל בשנים 1993 - 1995. הבדיקה נעשתה במשרדי המינהל בירושלים. אחדים מן הנתונים עודכנו לסוף 1995. ממצאי ביקורת קודמת על פעולות המינהל פורסמו בדוח שנתי 38, עמ' 511, וממצאי מעקב פורסמו בדוח שנתי 40, עמ' 552.



המינהל לבטיחות בדרכים הוקם ב-1981, כדי לרכז את פעולות הממשלה במלחמה בתאונות הדרכים ולתאם את פעולות משרדי הממשלה והגופים השונים העוסקים בכך, ובהם משרד התחבורה; משרד החינוך, התרבות והספורט; משרד הבינוי והשיכון, באמצעות מע"ץ; משרד הבריאות; המשטרה; צה"ל; הרשויות המקומיות; וגופים התנדבותיים.

הבדיקה העלתה, שהיעדים שקבע המינהל לצמצום שיעור תאונות הדרכים והנפגעים בהן הושגו רק בחלקם. בשנים האחרונות הוקצו סכומים ניכרים למימוש היעדים שנקבעו, בעיקר בתחומי התשתית, האכיפה וההסברה, אולם לא חלה ירידה במספר ההרוגים בתאונות בארץ.

על אף מעורבותו של המינהל בתכניות לשיפור בטיחות התנועה ובפעילותם של הגורמים השונים העוסקים בתחום זה, עדיין לא עלה בידי להביא להתקדמות משביעת רצון בכמה מהתחומים החשובים במלחמה בתאונות הדרכים, ובהם: אכיפת חוקי התעבורה באמצעות המשטרה וקבלת מידע מהמשטרה על תאונות דרכים קטלניות לצורך הפקת לקחים לשם שיפור הבטיחות; והורדת שיעור התאונות במגזר הלא-יהודי. העדר תשתית נאותה לצד גידול בולט בכמות כלי הרכב הכבדים ביישובי המגזר היהודי הביאו לריבוי תאונות קטלניות, אך במשך השנים לא נעשה די לפתרון בעיה זו.

השקעות בתשתית בטיחות עירונית

ריכוז ממצאים

אגף המפקח על התעבורה במשרד התחבורה (להלן - המפע"ת) מסייע לרשויות המקומיות בסלילת עורקי תחבורה ובפעולות בטיחות אחרות בתחומן. תקציב המפע"ת לפעולות הנוגעות לתשתית בטיחותית ממומן משני מקורות: מתקציב משרד התחבורה ומתקציב הקרן למימון פעולות למניעת תאונות (להלן - הקרן; פרטים על הקרן ראה להלן בפרק נפרד, עמ' 639). תקציב המפע"ת לתשתית בטיחות היה בשנת 1993 כ-71 מיליון ש"ח, ב-1994 - 66 מיליון ש"ח, וב-1995 - 82 מיליון ש"ח. הממצאים הנוגעים לפעולותיו של המפקח על התעבורה בנושא השקעות בתשתית בטיחות עירונית כלולים בדוח זה, בפרק "פעולות למניעת תאונות דרכים", עמ' 000. להלן ריכוז הממצאים והסיכום.

עוד בשנת 1990 בדיון על תקציבי הקרן בהשתתפות שר התחבורה נקבע, שהתקציב לתשתית בטיחותית עירונית ייקבע בהתייעצות ובתיאום עם המפע"ת. לצורך קביעת הפרויקטים שיבוצעו בנושא תשתית בטיחותית מתקציב הקרן הקימה הנהלת הקרן בדצמבר 1992 ועדה לתשתית בטיחות. ועדה זו התכנסה לשתי ישיבות בלבד במאוס ובאוגוסט 1993 מבלי להגיע להסכמה על הפרויקטים שיבוצעו. תקציבי הקרן למימון תשתית בטיחותית עירונית בשנים 1993 - 1995 נקבעו על ידי הנהלת הקרן ללא התייעצות ותיאום עם המפע"ת קודם להקצאתם.

תקציבי הקרן לתשתית בטיחות לא נקבעו לפי פרויקטים אלא לפי סוגי העבודות שיבוצעו במסגרת זו, כגון: סימון כבישים; הקמת גשרים להולכי רגל; סלילת שבילי אופניים; והתקנת מעקות בטיחות. לאחר שהקרן אישרה את התקציב חילק המפע"ת את הסכום שאושר בין הפרויקטים השונים; רשימת הפרויקטים הבטיחותיים שהמפקחים המחוזיים שלו הכינו לא דירגה אותם לפי סדרי עדיפויות. רשימת הפרויקטים שגיבש המפע"ת מתוך רשימות המפקחים המחוזיים לא הובאה לדיון בוועדה לתשתית בטיחות ובהנהלת הקרן.

עקב העדר שיתוף פעולה בין המפע"ת לבין הקרן או המינהל מטעמה, לא נכללו ברשימת הפרויקטים לביצוע - שבגינם נמסרו כתבי התחיבות לרשויות המקומיות - רוב הפרויקטים שעליהם המינהל המליץ. מכאן, שהמפע"ת השתמש בכספי הקרן על פי שיקוליו, ובלא התייעצות או תיאום עם הגורמים האחרים במשרד התחבורה המופקדים על פעולות המשרד בתחום זה.

בהתחייבויות שהמשרד מסר לרשויות המקומיות בשנים 1993 - 1995 נכללו פרויקטים בסך 5.4 מיליון ש"ח, 6.3 מיליון ש"ח ו-4.6 מיליון ש"ח, בהתאמה, וכן הרחבת כבישים עורקיים בשנת 1994 בסך 7.3 מיליון ש"ח. ההתחייבויות ניתנו בדרך כלל לאחר סיורים ששר התחבורה קיים באותן רשויות מקומיות. המפע"ת כלל ברשימה את הפרויקטים שנקבעו בעקבות סיורי השר, לביצוע בקדימות עליונה, על אף שהם כלל לא נכללו ברשימות הפרויקטים הבטיחותיים לביצוע שהכינו המפקחים המחוזיים.



אגף המפקח על התעבורה במשרד התחבורה (המפע"ת) מסייע לרשויות המקומיות במימון פרויקטים בטיחותיים בתשתית העירונית - הוא מממן עד 70% מעלות הפרויקטים שהוא מאשר. כ-60% בממוצע מהכספים שהמשרד מקצה לפעולות אלה מקורם בתקציב הקרן למימון פעולות למניעת תאונות.

הביקורת העלתה, כי במפע"ת לא הוכנה רשימה המדרגת את הפרויקטים לפי סדרי עדיפויות. כמה מהפרויקטים שאושרו לביצוע מתקציב הקרן לא הוגדרו כפרויקטים בטיחותיים, מאחר שאינם מצויים במקומות שבהם נרשמו מספר תאונות המצדיק הגדרה כזו. מכספי הקרן מומנו גם פרויקטים שאינם מתאימים למטרות הקבועות בתקנות הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמפע"ת, המינהל והקרן יפעלו בשיתוף פעולה הדוק: המפע"ת יגיש לאישור הנהלת הקרן, באמצעות המינהל, רשימה מפורטת של פרויקטים לפי סדרי עדיפויות, כדי שהקרן או הוועדה לתשתית בטיחות שמונתה מטעמה תוכל לבחון כל פרויקט ולאשר אותו או לדחותו, לקראת אישור תקציבה השנתי.

רבות מההתחייבויות ניתנו לאחר שהשר סייר ביישובים. סיורים של השר הם כלי עזר חשוב להכרה אישית של צורכי היישוב ולהתרשמות ישירה מהמצב בשטח. אולם ההתחייבויות להקצאת הכספים מהקרן מן הדין שיינתנו רק לאחר שנעשתה עבודת מטה מקיפה על ידי המפקחים המחוזיים ונקבעו סדרי עדיפויות להקצאת הכספים על פי אמות מידה שוויוניות ובהתחשב במגבלות התקציב ובמטרות הקרן. דבר זה לא נעשה.

הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, שהשר החליט במקרים רבים להקצות כספים שלא לפי המלצת הדרג המקצועי. נוכח העדיפות הברורה בהקצבות השר לפרויקטים ברשויות המקומיות שראשיהן חברים במפלגת העבודה עולה חשש ששיקולים מפלגתיים, ולא רק ענייניים, מונחים ביסוד מתן ההקצבות.

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות

ריכוז ממצאים

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות (להלן - הקרן) הוקמה באוקטובר 1980 על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון 3), התש"ס-1980. במסגרתו הוטלה על ציבור בעלי הרכב תוספת בשיעור מסוים מדמי ביטוח החובה שהם משלמים. חברות הביטוח מעבירות את דמי ביטוח החובה לאבנר, איגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ (להלן - אבנר), ואבנר מעביר את השיעור האמור לקרן. שיעור התוספת כיום הוא 4.57% מדמי הביטוח. תקציב הקרן לשנת 1995 היה כ-123 מיליון ש"ח.

התחייבויות משרד התחבורה לרשויות המקומיות לבצע עבודות בכספי הקרן בשנות הכספים 1993 - 1995 ניתנו חודשים רבים לאחר תחילת שנת הכספים שבה תוקצבו העבודות. ניצול התקציב בשנת 1994 היה בשיעור של כ-68%, לעומת 75% בשנת 1993. בשנת 1995 נוצלו רק כ-60% מתקציב הקרן, מזה נוצלו לתשתית בטיחות עירונית כ-41% בלבד ולתשתית בטיחות בין-עירונית כ-27% בלבד.

הנהלת הקרן לא עשתה די כדי לגיבוש הסכם עם החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בדבר שיעורי הריבית שישאו כספי הקרן המופקדים אצלו. החשכ"ל מזכה את הקרן בריבית בשיעור של שני שלישים בלבד מהריבית שהוא קובע מפעם לפעם על כספים המופקדים אצלו. למשרד מבקר המדינה לא הובהר על סמך מה נקבעה ריבית זו.

הנהלת הקרן אינה דורשת ואינה מקבלת מאבנר דוח שנתי, מאושר בידי רואה חשבון, על הסכומים שהעבירו אליו חברות הביטוח. הנהלת הקרן לא עשתה כל בדיקה במהלך השנים האחרונות כדי לוודא שאבנר אכן מעביר לקרן את כל הסכומים שחברות הביטוח מעבירות אליו.



1. הקרן למימון פעולות למניעת תאונות הוקמה באוקטובר 1980, על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון 3), התש"ס-1980, שבמסגרתו הוטלה, למימון פעולותיה, תוספת של 3% על דמי ביטוח החובה שציבור בעלי הרכב משלם. בספטמבר 1987 אישרה ועדת הכספים של הכנסת הגדלת השיעור מ-3% ל-5%, בצו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (שיעורי דמי ביטוח), התשמ"ח-1987. בדצמבר 1990 הוקטן השיעור ל-4.6%, בצו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (שיעורי דמי ביטוח), התשנ"א-1990, ובאוגוסט 1993 הוא הוקטן שוב, ל-4.57%.

בתקנות פיצויים למניעת תאונות דרכים (קצן למימון פעולות למניעת תאונות), התשמ"א-1980 (להלן - התקנות), נקבע שכספי הקצן ישמשו למימון מטרות אלה: פעולות אכיפה ושיטור למניעת עבירות תעבורה ותאונות דרכים; שיפוט מהיר בעבירות תעבורה; הקמת מתקני בטיחות ושיפור תנאי הבטיחות בדרכים ובמקומות המועדים לתאונות דרכים; הסברה, הדרכה והכנת סקרים ומחקרים; פעולות המועצה הלאומית למניעת תאונות.

הנהלת הקצן מונה שבעה חברים: חמישה עובדי מדינה - בהם יו"ר הנהלתה - ושני נציגי ציבור. על פי התקנות, שר התחבורה ממנה שני חברים ובהם יו"ר הנהלתה; שר האוצר ממנה שני חברים; שר המשפטים ממנה חבר אחד; ושר התחבורה ושר האוצר ממנים יחדיו שני חברים שהם נציגי ציבור.

תקציב הקצן, שמקורו כאמור מתוספת דמי הביטוח של בעלי הרכב, היה בשנת 1994 בסך 96 מיליון ש"ח, בשנת 1995 - בסך 123 מיליון ש"ח ובשנת 1996 - כ-145 מיליון ש"ח (בלא העברות כספים משנים קודמות).

2. בחודשים אפריל - יוני 1995 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הקצן הנוגעות לסדרי הקצאת הכספים למימון מטרות הקצן; לאישור התקציבים; לשימוש שנעשה בכספי הקצן; לפיקוח של הנהלת הקצן על ביצוע הפעולות שמומנו מכספים אלה. כמו כן נבדק חשש לניגוד עניינים בתפקודם של בעלי תפקידים בקצן. ביקורת קודמת על פעולות הקצן ראה בדוח שנתי 38, עמ' 514, וממצאי מעקב בדוח שנתי 40, עמ' 553. אשר לפעולות שבוצעו במימון הקצן בתחום תשתית הבטיחות העירונית והבין-עירונית, ראה בדוח זה, בפרק "פעולות למניעת תאונות דרכים", עמ' 000.

תקציב הקצן וביצועו

בטבלה בעמוד הבא, נתונים על הקצאת תקציבי הקצן וביצועם בשנים 1993 - 1995, לרבות העברות כספים משנים קודמות (באלפי ש"ח, במחירים שוטפים):

- מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 1994 נוצלו רק 68% מן התקציבים שהועמדו לרשות הקצן, לעומת 75% ב-1993. ב-1994 נותרו בידי הקצן עודפים בסך 39 מיליון ש"ח. הירידה בניצול התקציבים היתה בעיקר בסעיפי תשתית עירונית, תשתית בין-עירונית, מבצעי בטיחות ופעולות של מטות הבטיחות שברשויות המקומיות. מהתקציב לשנת 1995 נוצלו רק כ-60%.

- הקצן אינה מכינה דוחות רבעוניים לפי סעיפי משנה שאושרו, ואין בידי הנהלתה כלי לפקח על ביצוע הפעולות המתוכננות.

פיקוח על פעולות שבוצעו מכספי הקצן

לאחר שנקבע תקציב הקצן וגם אושר בידי הנהלת הקצן ובידי שר האוצר ושר התחבורה, מוציאה הקצן התחייבויות למשרדים ולגופים המטפלים בפרויקטים שאישרה הנהלתה. בתקנות הקצן נקבע, בין היתר, כי על הנהלת הקצן לדרוש דוחות על ביצוע פעולות שהיא אישרה ומימנה, ולקיים מעקב ופיקוח על ביצוען. עוד נקבע בתקנות, כי הנהלת הקצן תקבע את סדרי עבודתה, אם אלה לא נקבעו בתקנות.

לאחר ביצוע הפרויקטים, מוגשות לקצן חשבוניות על ביצועם, והיא מאשרת אותן ומוציאה הוראות תשלום. בתקנות נקבע, כי על כל הוראת תשלום נדרשות חתימות של יו"ר הקצן, של חבר אחר שהנהלה תבחר לכך וחתימה של מי שהחשכ"ל הסמך לכך.

תקציבי הקרן וביצועם בשנים 1993 - 1995

1993			1994			* 1995			
ב- %	ביצוע	תקציב	ב- %	ביצוע	תקציב	ב- %	ביצוע	תקציב	
משרד התחבורה									
67	24,061	36,053	61	23,724	38,922	41	18,737	45,624	תשתית עירונית
67	7,617	11,350	67	11,552	17,178	83	20,051	24,021	הסברה והדרכה
88	9,644	10,955	57	5,500	9,572	68	9,521	13,972	מבצעי בטיחות
79	2,245	2,835	61	2,920	4,778	60	4,137	6,878	רשויות מקומיות
מטות בטיחות									
76	1,315	1,738	82	1,794	2,197	72	2,287	3,152	ניידות וקציני
בטיחות									
-	-	930	26	743	2,898	40	1,523	3,755	רפואה ובטיחות
40	1,452	3,608	47	1,953	4,118	42	1,428	3,427	מחקר ופיתוח
64	479	751	59	615	1,045	55	788	1,430	ארגון ומינהל
מע"ץ									
71	8,401	11,893	35	3,665	10,491	27	5,109	18,726	תשתית בין-עירונית
משרד החינוך, התרבות והספורט									
100	6,950	6,950	100	12,650	12,650	76	12,651	16,750	חינוך לבטיחות
93	12,946	13,930	98	13,320	13,529	87	13,204	15,109	משטרת ישראל
60	522	882	89	979	1,098	100	1,269	1,269	צה"ל
משרד המשפטים									
100	1,300	1,300	-	-	-	-	-	-	שיפוט
90	2,882	3,196	100	4,605	4,615	97	5,209	5,359	המועצה הלאומית למניעת תאונות
-	-	-	-	-	-	29	580	2,000	המגזר הערבי
75	79,814	106,371	68	84,020	123,091	60	96,494	161,472	ס"ה

* הנתונים על ביצוע תקציב 1995 אינם סופיים.

כ-65% בממוצע מתקציב הקרן מועברים לפעולות המבוצעות באמצעות משרד התחבורה – כ-35% באמצעות המינהל לבטיחות בדרכים (להלן - המינהל) וכ-30% באמצעות אגף המפקח על התעבורה (להלן - המפע"ת). הקרן אינה מעסיקה עובדים שיפקחו על הגופים שהיא מממנת. הפיקוח על השימוש בכספי הקרן מופקד בידי המינהל, המעסיק עובדים מיוחדים לכך.

- שני חברי הנהלת הקרן וחשב הקרן, המאשרים את הוראות התשלום לביצוע הפעולות שבאחריות משרד התחבורה (להלן - המשרד), אינם מקבלים, וממילא אינם בודקים, חשבוניות בעניין ההוצאות שהוצאו על הפעולות הללו, והן מועברות על ידי המינהל והמפע"ת לתשלום באמצעות מחלקת התשלומים שבמשרד.

- הקרן אינה מפעילה פיקוח נאות, כמתחייב מתקנותיה, על השימוש שהגופים השונים עושים בכספים שהיא מקציבה להם, ובהם משטרת התנועה הארצית, המועצה ומשרד החינוך, התרבות והספורט. הדוח היחיד המוגש להנהלת הקרן הוא מאזן שנתי של הקרן שאינו כולל פירוט של סוגי הפרויקטים שבוצעו.

בתשובתה מנובמבר 1995 הודיעה הקרן למשרד מבקר המדינה, כי היא מגבשת נוהל חדש שלפיו תוקם ועדת כספים ותקציב שאחד מתפקידיה יהיה לשפר את הפיקוח על ביצוע הפעולות שהקרן מממנת.

ניהול הקרן

1. בתקנות הקרן נקבע, שמספר חברי הנהלת הקרן יהיה שבעה והיא תתכנס אחת לחודשיים לפחות.
 - הביקורת העלתה, כי הנהלת הקרן לא התכנסה בתדירות שנקבעה; יש שעברו ארבעה וחצי חודשים בין ישיבה לישיבה, ובמהלך שלוש השנים 1992 - 1994 כונסה ההנהלה ל-13 ישיבות בלבד, במקום 18.
2. בתקנות הקרן נקבע, כי מניין חוקי בישיבות ההנהלה מחייב נוכחות של רוב חבריה, ובהם נציג אחד של שר האוצר ואחד של שר התחבורה.
 - הביקורת העלתה, כי בתקופה הנסקרת כונסה ההנהלה לשלוש ישיבות שלא לפי התקנות: בשתיים לא היה מניין חוקי (באוגוסט 1992 וביוני 1994); בשתיים מהישיבות (בינואר 1993 וביוני 1994) לא נכח נציג משרד האוצר.
- בעקבות הביקורת, החליט שר התחבורה באוגוסט 1995 לעשות לשינוי תקנות הקרן ולהגדלת מספר חברי ההנהלה. במועד סיכום הביקורת, ינואר 1996, נוסחו תקנות הקרן בהתאם לכך, אושרו בידי שר התחבורה והועברו לאישורו של שר האוצר.

אישור תקציב הקרן

1. במהלך חודש אוקטובר של כל שנה מכין המינהל את התכנית השנתית לפעולות מכספי הקרן, על פי תכניות שמגישים לו הגופים הזכאים להקצבות מכספי הקרן; הוא מגיש את התכנית האמורה לאישור הנהלת הקרן, ולאחר מכן - לאישורם של שר התחבורה ושר האוצר. לאחר אישורם, מוציאה הקרן התחייבויות למשרדי הממשלה ולגופים האחראים לביצוע הפעולות שאושרו.
2. בשנת 1989 עשה המכון לחקר התחבורה שבטכניון מחקר "להערכת קדימויות בפעולות להגברת הבטיחות בדרכים". המחקר נעשה על פי הזמנת המינהל, בשל ריבוי הפרויקטים והפעולות שנכללו בתכנית האב לבטיחות בדרכים לשנים 1990 - 1995. במאי 1989 הגיש המכון האמור את המלצותיו, ובהן מדדים להערכת קדימויות והשקעה בפרויקטים. המלצות אלו לא נדונו במינהל וממילא לא יושמו.
- בארבע השנים 1992 - 1995 הוקצבו כספי הקרן למטרות אלה (השיעורים בממוצע): כ-30% לתשתית בטיחותית עירונית; כ-7% לתשתית בטיחותית בין-עירונית; כ-40% לפעולות הסברה, חינוך, מבצעים והדרכה; כ-15% לפעולות אכיפה ושיפוט; כ-4% לפעולות המועצה; וכ-4% למחקר, ארגון ומינהל.
- במהלך השנים האחרונות לא עשו הנהלת הקרן או המינהל בדיקה כלשהי כדי לבחון באיזו מידה הושגו המטרות על פי החלוקה האמורה ומה מידת היעילות של ההשקעות; לא נבדקו חלופות לחלוקת התקציב.

הנהלת הקרן, בישיבתה מאפריל 1995, עמדה על הצורך לעשות מחקר באמצעות חברה חיצונית שתאמוד את ההשפעה של הפעולות השונות על השגת היעד של מניעת תאונות ותקבע מדדים לפעולות השונות, באמצעות חישוב העלות והתועלת של הפעולות.

3. כאמור, התחייבויות שלא נוצלו במהלך שנת כספים מועברות לתקציב השוטף של השנה שלאחריה. הדבר נעשה באמצעות מסמך באישורם של יו"ר הנהלת הקרן, נציג משרד האוצר בהנהלה וחשב הקרן (חשב המשרד), שהם החותמים בשמה על הוראת תשלום.

- הנהלת הקרן לא דנה ביתרות המועברות משנה לשנה ולא בדקה את הסיבות לאי-ניצול ההתחייבויות, לא הפיקה לקחים בעניין אופן התקצוב לשנים הבאות ולא קבעה מי מחברה מוסמך לאשר את ההעברות.

במהלך השנה יש שנוצרים בקרן עודפים כתוצאה מזיכוי בריבית על ידי החשכ"ל ומסיכום ההכנסות בפועל מאבנר, איגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ, שלא הובאו בחשבון בעת קביעת התקציב השנתי. במקרים אלה מקיימת הנהלת הקרן ישיבה ודנה בבקשות שהוגשו לה לניצול העודפים. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל היקפם הכספי הניכר של הסכומים המתוספים לקרן במהלך השנה, על הנהלת הקרן להביא גם את התכנית לחלוקת כספים אלו לאישור שר התחבורה ושר האוצר, כפי שהיא נוהגת בעת אישור התקציב המקורי.

- הביקורת העלתה, כי בספטמבר 1994 ובאפריל 1995 אישרה הנהלת הקרן תקציבים נוספים בסך 7 מיליון ש"ח (כ-7.25% מן ההקצבה באותה שנה) ו-5 מיליון ש"ח (כ-4.2%), בהתאמה. תקציבים נוספים אלו לא הובאו לאישור השרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1995 הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת הוא פועל לשנות את דרכי עבודתה של הנהלת הקרן ואת אופן התקצוב של כספי הקרן.

העברת כספים לקרן

1. בתקנות הקרן נקבע, כי אבנר יעביר לקרן עד ל-6 בכל חודש כל סכום שהעבירו אליו חברות הביטוח בשביל הקרן. אבנר מעביר לקרן את רוב הסכומים הללו במועד, ובחודש שלאחר מכן הוא מתחשבן עמה על ההפרשים.

- הנהלת הקרן אינה דורשת ואינה מקבלת מאבנר דוח שנתי מאושר בידי רואה חשבון בדבר הסכומים שהעבירו אליו חברות הביטוח. מאז שנת 1990 לא עשתה הקרן בדיקה כלשהי כדי לוודא שאבנר מעביר אליה את כל הסכומים שגבה מהן.

- 2. בתקנות הקרן נקבע, כי הכספים שהקרן קיבלה מאבנר יופקדו אצל החשכ"ל, בתנאים שייקבעו בהסכם שיחתם בין החשכ"ל לבין הנהלת הקרן. הנהלת הקרן לא חתמה עם החשכ"ל על הסכם בעניין שיעור הריבית שבה הוא יזכה את הקרן.

בפועל מזכה החשכ"ל את הקרן בריבית בשיעור של שני שלישים מהריבית שהוא קובע מפעם לפעם על כספים המופקדים אצלו. ב-1991 פנה יו"ר הקרן לחשכ"ל בבקשה לשנות את שיעור הריבית ולקבל את מלוא ריבית החשכ"ל. החשכ"ל לא נענה לבקשה, בנימוק שהפיקדון נזיל ולכן הריבית עליו נמוכה מזו שעל פיקדון קבוע. החשכ"ל ציין בתשובתו לקרן, שהריבית המשולמת לה גבוהה מהריבית שהיתה מקבלת במערכת הבנקאית (ריבית תפ"ס).

משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין ריבית החשכ"ל לבין ריבית תפ"ס שהיתה נהוגה באותן שנים (1993 ו-1994). נמצא, שריבית החשכ"ל לשנת 1993 היתה בממוצע 11.7%, ושני שלישים ממנה שקיבלה הקרן היו כ-7.8%, ואילו ריבית תפ"ס לאותה שנה היתה 9.7% נומינלית; בשנת 1994 היתה ריבית החשכ"ל בשיעור של 14%, ושני שלישים ממנה שבה זוכתה הקרן היו כ-9.3% נומינלית, ואילו ריבית תפ"ס לאותה שנה היתה כ-11.6% נומינלית.

- יוצא אפוא, שלהסברי החשכ"ל בעניין שיעורי הריבית שקבע לשנים 1993 ו-1994 לא היתה הצדקה.

העברת התחייבויות

1. בדיקה של מועדי הוצאת כתבי ההתחייבויות של הקרן (להלן - התחייבויות) למפע"ת באמצעות המשרד ולמע"ץ בשנים 1993 - 1995, העלתה את הממצאים דלהלן:

- בשנים האמורות היו עיכובים בהעברת התחייבויות מהקרן למפע"ת ולמע"ץ. ההתחייבויות הועברו כעבור חודשיים עד שבעה חודשים לאחר שהתקציב אושר בידי הנהלת הקרן. העיכובים נבעו בעיקר מחוסר שיתוף פעולה ומחילוקי דעות בין המינהל לבין המפע"ת ומגיבוש מאוחר של רשימת הפרויקטים שיבוצעו מתקציב הקרן על ידי מע"ץ. עיכובים בהעברת התחייבויות מהקרן למפע"ת ולמע"ץ גורמים לפיגורים בביצוע העבודות שתוקצבו, לעיכוב בביצוע שיפורים בתשתית הכבישים, וממילא - לעיכוב בשיפור מצב הבטיחות בהם. לדוגמה, לפי נתונים על ביצוע התקציב של הקרן לשנת 1995 נוצלו רק 41% מהתקציב לביצוע עבודות בתשתית הבטיחות העירונית ורק 27% מהתקציב לביצוע עבודות בתשתית בטיחותית בין-עירונית.

2. עוד הועלה, שהנהלת הקרן מאשרת תוספות לתקציב במהלך השנה. תוספות אלו אמורות להינתן לפרויקטים שאפשר לבצעם במהלך אותה שנה.

- הבדיקה העלתה, כי רוב הפרויקטים שהתחייבויות לביצועם הוצאו במהלך שנת הכספים לא בוצעו באותה שנה. בתשובתו הודיע המשרד, כי הנהלת הקרן מגבשת נוהל חדש להעברת התחייבויות.

נושאי תפקידים בקרן

1. בתקנות הקרן לא נקבע שיש למנות לה מנהל, אולם מאז הקמתה מונו לה מנהלים שהיו פעילים בניהולה. בנובמבר 1992 מונה לתפקיד מנהל הקרן עובד בכיר במשרד - ראש אגף תכנון וכלכלה.

- הנהלת הקרן לא הגדירה את התפקידים והסמכויות של מנהל הקרן. המנהל שמונה בנובמבר 1992 לא ניהל כלל את הקרן; עד מועד סיכום הביקורת, נובמבר 1995, הוא לא נכח אפילו בישיבה אחת של הנהלת הקרן.

2. בתקנות הקרן נקבע, שלקרן ימונה יו"ר מקרב חברי ההנהלה, אולם תפקידיו לא הוגדרו. באוגוסט 1992, מינה שר התחבורה את יעצו, שהיה חבר הנהלת הקרן, לכהן בתפקיד יו"ר הקרן החל מספטמבר אותה שנה.

יו"ר הקרן הוא חבר מרכז מפלגת העבודה. הממצאים מעוררים חשש שמינויו נעשה גם משיקולים פוליטיים.

מינואר 1994 ועד ספטמבר 1995 שימש יו"ר הקרן גם בתפקיד מנהל המכון הארצי להכשרה במקצועות התחבורה. יצוין, שהקרן מממנת חלק מהפרויקטים שהמכון מבצע; יו"ר הקרן אף נכח בכמה מדיוני הקרן על מימון פעולות המכון. מכאן, שקיים חשש לניגוד עניינים בין תפקידו כיו"ר הקרן ותפקידו כמנהל המכון (אשר לחשש לניגוד עניינים בין תפקידיו כיו"ר הקרן לבין תפקידו כמנכ"ל המכון, ראה להלן בפרק על המכון, עמ' 000).

ארגון ומינהל

1. הקרן אינה מעסיקה עובדים. הפיקוח על ביצוע המטלות הממומנות מכספיה נעשה באמצעות המינהל, המעסיק עובדים מיוחדים לכך. ב-1994 הקציבה הקרן למינהל כ-890,000 ש"ח להוצאות ארגון והוצאות מינהל. תקציב זה נועד לממן גם את הוצאות המינהל על העסקת העובדים האמורים.

- כיוון שההוצאות להעסקת העובדים האמורים חלות ממילא על הקרן, רצוי שהקרן תעסיק את העובדים בעצמה, וכך תחול עליהם אחריות ישירה כלפיה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי הוא מגבש נוהל חדש למבנה הארגוני של הקרן שיפתור את הבעיה האמורה.

2. המינהל מעסיק מהנדס אזורי (להלן - המהנדס) על פי חוזה מיוחד שבו נקבעו תפקידיו, והם: לבדוק את ביצוע עבודות התשתית מן ההיבט של בטיחות בדרכים, ולעשות ביקורת על ביצוע עבודות התשתית; עמידה בלוחות זמנים ובמחירים; מעקב ופיקוח על פרויקטים לשיפור הבטיחות שהקרן מממנת. הקרן מתקצבת את העסקתו של המהנדס ומעבירה לו את שכרו באמצעות המינהל.

- הביקורת העלתה, כי המהנדס מפקח רק על הפרויקטים לשיפור הבטיחות בתשתית בין-עירונית, ולא על הפרויקטים לשיפור תשתית הבטיחות העירונית, כיוון שהפיקוח עליהם נעשה על ידי המפע"ת.



הקרן למניעת תאונות דרכים הוקמה ב-1980. מקור המימון שלה הוא שיעור מסוים מדמי ביטוח חובה על כלי רכב שמשלמים בעלי רכב. הקרן נועדה לממן פעולות ופרויקטים שאינם כלולים בתקציבים השוטפים של משרדי הממשלה וגופים שונים.

ברוב השנים שנסקרו הוציאה הקרן באיחור רב את כתבי ההתחייבויות למימון פעולות של משרדי ממשלה וגופים אחרים. האיחור גרם לדחיית ביצוע הפעולות ולאי-ניצול חלק מהכספים שהקצתה; אישור התקציבים שהקרן מעבירה למפקח על התעבורה (המפע"ת) למימון שיפורים בטיחותיים בנקודות תורפה הוא בסכום כולל, בלא פירוט המקומות שבהם יבוצעו העבודות, ובלא דיון על הקריטריונים להקצאת הכספים.

את הפעולות הכרוכות בהכנת תקציב הקרן וביצועו עושה המינהל לבטיחות בדרכים שבמשרד התחבורה. המינהל מעסיק, במימון הקרן, עובדים שתפקידם לעמוד בקשר עם המשרדים והגופים שקיבלו הקצבה מכספי הקרן ולפקח על הפעולות שהם מבצעים. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התקציב הגדל והולך של הקרן, שבשנת 1996 צפוי להגיע לכ-145 מיליון ש"ח, מן הראוי שהיא תשקול להעסיק בעצמה את צוות העובדים האמורים כדי שיהיו אחראים ישירות כלפיה.

הנהלת הקרן אינה מקיימת מעקב ופיקוח על ביצוע הפעולות שהיא מממנת, אפילו לא על הכספים שהיא מעבירה לפעולות המבוצעות בידי משרד התחבורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הקרן לפעול להגברת הפיקוח על ניצול כספיה ולבחון מפעם לפעם אם הפרויקטים שמומנו מכספיה אמנם השיגו את יעדיהם.

המועצה הלאומית למניעת תאונות

ריכוז ממצאים

המועצה הלאומית למניעת תאונות (להלן - המועצה) הוקמה בשנת 1954 כדי לשמש ארגון גג לפעולות מתנדבים למניעת תאונות דרכים. למועצה שלושה גופים מנהלים - מועצה ארצית, הנהלה ארצית, ומזכירות.

המזכירות לא קיימה דיונים ולא קיבלה החלטות בנוגע לפעולות המועצה, כולל פעולות בעלות משמעות כספית, והסתפקה בקבלת דיווח מטעם ההנהלה, לעתים בדיעבד, על ביצוע פעולות אלה.

המועצה השתתפה בארגונה ובמימונה של "צעדת נס ציונה" באוקטובר 1993. לכאורה עולה חשש, כי ההחלטה על השתתפות המועצה נבעה משיקולים שהיו קשורים למערכת הבחירות דאז לרשויות המקומיות.

בתקופה אפריל - ספטמבר 1993 נתנה המועצה כ-200,000 ש"ח, בתור השתתפות במימון פעילות משותפת עם ארגון נשים, בלא שנחתם הסכם בין הצדדים. נמצא, כי פעולות ההדרכה וההסברה של המועצה במסגרת פעילות זו היו בהיקף מצומצם, לעומת התכנון. התקצוב, התשלומים וחלוקת הפרסים על ידיה לא נעשו על פי כללי מינהל תקין.

בתיקי המועצה לא נמצא תיעוד על ההליכים לקבלת עובדים. המועצה משלמת לעובדיה תוספות גלובליות בגין שעות נוספות בשיעורים של 30% - 70% משכרם ומעמיסה הוצאות אלו, בניגוד למוסכם בינה לבין הקרן למימון פעולות למניעת תאונות (להלן - הקרן), על תקציבי הקרן. שכרם של רבים מעובדי מנגנון המועצה מועמס על תקציבים שנועדו להדרכה ולפעולות, בלי קשר לפעולה עצמה.

המועצה מקבלת מהקרן עבור ביצוע פעולותיה החזר הוצאות בתוספת תקורה בשיעורים קבועים. תשלום למועצה בדרך זו אין בו כדי לעודד חיסכון ויעילות בביצוע הפעולות.



1. המועצה הלאומית למניעת תאונות הוקמה בשנת 1954 כחברה ציבורית בע"מ הפועלת כמלכ"ר. מטרותיה העיקריות של המועצה, לפי תזכירה ולפי פרסומיה, הן: לשמש ארגון גג למתנדבים במלחמה בקטל בדרכים; לפעול למיצוי פוטנציאל ההתנדבות; לשמש מרכז מקצועי להדרכה וחינוך בנושא מניעת תאונות; לסייע למשטרת ישראל לקיים ולהרחיב את הפעילות לאכיפת חוקי התעבורה.

המועצה פועלת בכמה מישורים: גיוס מתנדבים והפעלתם, ביצוע פעולות הדרכה תמורת תשלום עבור משרד התחבורה, וקיום מבצעים שמטרתם הגברת המודעות לבטיחות בדרכים.

2. מוסדות המועצה הם: מועצה ארצית, הנהלה ארצית, ומזכירות. את יו"ר המועצה ממנה, על פי תקנון המועצה, שר התחבורה. מ-1984 כיהן בתפקיד זה שופט בית המשפט העליון, ובדצמבר 1995 הוא הודיע על פרישתו מהמועצה. למועצה כ-50 סניפים ברחבי הארץ ובהם כ-3,000 מתנדבים.

המועצה מעסיקה 42 עובדים קבועים וכן עשרות מדריכים המועסקים על פי משימות. ההוצאה וההכנסה, כאחת, היו כ-5.5 מיליון ש"ח ב-1993 וכ-6.4 מיליון ש"ח ב-1994. תקציב המועצה לשנת 1995 הוא 6.8 מיליון ש"ח.

3. המועצה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף שניציגי הממשלה חברים במוסדות המנהלים שלו.

4. בחודשים פברואר - יוני 1995 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המועצה. הבדיקה נעשתה במשרדי המועצה שברמת אביב, ובסניפיה בירושלים, בתל אביב ובחיפה. ביקורת קודמת במועצה פורסמה בדוח שנתי 38, עמ' 536, ומעקב אחר תיקון הליקויים פורסם בדוח שנתי 40, עמ' 567. אשר להפעלת מתנדבים ולביצוע פעולות הדרכה, ראה בדוח זה, בפרק "פעולות למניעת תאונות דרכים", עמ' 000.

מבצעים ארציים

המועצה מקיימת פעולות ברמה ארצית. משרד מבקר המדינה בדק כמה מבצעים, כלהלן:

1. בתחילת 1993 יזמה מועצת פועלי נס ציונה את חידוש "צעדת נס ציונה", ועיריית נס ציונה השתתפה באירוע במסגרת חגיגות 110 שנים ליסוד העיר. במאי 1993 הוקם מטה לצעדה ובראשו עמד מי שהיה מועמד לראשות העירייה בבחירות שהתקיימו בנובמבר אותה שנה (להלן - א').

במאי 1993 מונה מנכ"ל המועצה כמנהל פרויקט הצעדה. בפגישה שקיים מטה הצעדה ביוני אותה שנה במשרדי המועצה הוחלט, כי תקציב הצעדה יהיה 100,000 ש"ח וכי המועצה, העירייה והמטה יחלקו את ההוצאות ביניהן. כמו כן סוכם, כי ההכנסות ממכירת כרטיסים לצעדה יועברו למועצה וישמשו "לכיסוי הוצאות שלא ניתן לשלם באמצעות גורמים אחרים". בארגון הצעדה הועסקה חברה העוסקת בארגון אירועים.

באוקטובר 1993 נערכה הצעדה בהשתתפות כ-1,000 צועדים, ונערכו בה מופעי בידור. עלות הצעדה הסתכמה בכ-180,000 ש"ח. הועלה כדלקמן:

א) השתתפות המועצה בצעדה, מקורותיה הכספיים, הניהול הכספי של הצעדה והעלות הכרוכה בה לא הובאו לדיון ולאישור מזכירות המועצה. המנכ"ל העסיק בשכר עובד לארגון הצעדה בלא לקבל אישור להעסקתו, ולא נבדקו הצעות נוספות של חברות העוסקות בארגון אירועים מהסוג שבו מדובר.

ב) למעשה, ניהל את המערכת הכספית חשב של מוסד תרבות ציבורי בנס ציונה, שהיה גם מורשה חתימה יחד עם נציג החברה המארגנת, וזאת ללא פיקוח המועצה על הוצאת הכספים.

ג) לצעדה קדם מסע פרסום נרחב, מאז מאי 1993, בעיתונות המקומית, במנשרים, מדבקות ועלוניים, בעלות של כ-50,000 ש"ח, במימון המינהל לבטיחות בדרכים (להלן - המינהל). בדיקת הפרסומים בעיתונות העלתה, שלא הודגש בהם המסר הבטיחותי. הם שימשו לחשיפה של גופים מסחריים שלא השתתפו במימון

הצעה ולחשיפת א' כאיש העומד בראש מטה הצעדה, חשיפה אשר השתקפה גם בצילומים, בפרסומים ובכתבות שהופיעו בעיתונות.

(ד) במהלך ספטמבר 1993 קיימה המועצה הדרכה במוסדות חינוך בנס ציונה בעלות של כ-16,000 ש"ח. תמורת הדרכה זו לא דרשה המועצה תשלום מהעירייה, כמקובל. המועצה שילמה לספקים כ-64,000 ש"ח על פי חשבוניות שהוגשו לה עבור הוצאות הצעדה. 6,172 ש"ח במזומן, אשר לדברי חשב המועצה מקורם בפדיון ממכירת כרטיסים לצעדה, הועברו למועצה. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לא נמצאו פנקסי הכרטיסים או כל תיעוד מסודר בדבר מכירת כרטיסים וההכנסות בגינם. ארבעה חודשים לאחר הצעדה, בתקופה בה כיהן א' כסגן ראש עיריית נס ציונה, העבירה העירייה סכום של 25,000 ש"ח כתרומה למועצה. יתרת ההוצאות נרשמה בספרי המועצה כפעילויות מתוקצבות ועל חלקן הגישה המועצה לקרן למימון פעולות למניעת תאונות חשבוניות.

- (ה) עוד נמצא, כי חברת האבטחה שהמועצה העסיקה לאבטחת הצעדה היא בבעלות מי שהיה המועמד השני ברשימתו של א' לראשות העיר. המועצה לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, הצעות מחיר מגורמים אחרים לאבטחת הצעדה.

בעבר היה נהוג לערוך את צעדת נס ציונה באביב, אולם ב-1993 שונה מועד הצעדה לסתיו, לתאריך הסמוך למועד הבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו בנובמבר אותה שנה. יצוין, שהמועצה לא השתתפה בניהול צעדות קודמות או בצעדה שנערכה בנס ציונה ב-1995. בהתאם לסמכותו על פי תקנון המועצה מינה שר התחבורה (להלן - השר), במאוס 1993, את א' כחבר במזכירות המועצה. יצוין, כי א' שימש בעבר ראש אגף הסברה בהסתדרות, בעת שהשר היה מזכ"ל ההסתדרות.



- ממכלול העובדות והנסיבות המתוארות לעיל ומהתפקיד המרכזי שנטלה המועצה בארגון הצעדה ובמימונה, עולה לכאורה, שקיום הצעדה במועד ובאופן שבו נערכה הושפע משיקולים הקשורים למערכת הבחירות של הרשויות המקומיות.

2. בחודשים אפריל - ספטמבר 1993 קיימה המועצה פעילות ברחבי הארץ בשיתוף ארגון נשים (להלן - הארגון). במסגרת זו נערכו שני כינוסים ארציים לנשות הארגון, קיימה פעילות בנושאי בטיחות בדרכים במועדוני הארגון וכן חולקו פרסים יקרי ערך. בדיוק פעילות המועצה במסגרת זו העלתה, כלהלן:

(א) באפריל 1993 דיווח המנכ"ל למזכירות, כי במחצית הראשונה של 1993 תקיים המועצה פעילות נרחבת במסגרת מועדוני הארגון, כולל יום עיון ארצי ותחרות בנושא פעולות למניעת תאונות.

- למזכירות לא הוגשה הצעה לפעילות, המפרטת את ההיקף הכספי של הפעילות ואת חלוקת נטל ההוצאות בין הצדדים המשתתפים בה, והמזכירות לא קיבלה החלטה כלשהי בדבר שיתוף הפעולה עם הארגון.

- בין המועצה לבין הארגון לא נערך הסכם באשר למימון ולחלוקת ההוצאות בין שני הגופים. הועלה, כי במסגרת תקציב של ימי בטיחות ותחרות הבטיחות בדרכים שילמה המועצה עבור אמנים, שהופיעו בפני נשות הארגון ברחבי הארץ במקומות

שלא התקיימה בהם פעילות של המועצה, ובמועדים שלאחר סיום הפעילות המשותפת.

(ב) ועדת הפרויקטים של המינהל אישרה, לבקשת המועצה, במועדים שונים בשנת 1993, תקציבים שיועדו לפעילות עם הארגון בסכום כולל של 177,000 ש"ח בקירוב, מכספי הקרן.

(1) - השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין התקציב שאישר המינהל לבין ההוצאות בפועל העלתה, שעלות הפעילות הסתכמה בכ-202,000 ש"ח, 25,000 ש"ח יותר מהתקציב המאושר. חלוקת ההוצאות בפועל, כפי שמוינה בידי משרד מבקר המדינה העלתה, כי מתוך העלות הכוללת הוצאו לפרסים 34,000 ש"ח, להסעות לכינוס הארגון - כ-17,000 ש"ח, לכיבודים, מופעי בידור, פרסום ושונות - 131,000 ש"ח, ולהדרכה - 20,000 ש"ח.

- בספרי המועצה נרשם שהוצאו כ-20,000 ש"ח על שכר עבודה לצורכי פעילות הדרכה שקשורה לארגון. אולם, הועלה שרק 1,000 ש"ח מסכום זה הוצאו למטרה האמורה ובשאר, כ-19,000 ש"ח, מומנו פעילויות אחרות של המועצה.

(2) - נמצא, כי הספקים הגישו את החשבוניות לארגון, זה העביר אותן למועצה והמועצה שילמה לספקים או לארגון, על פי דרישתו. באחד המקרים שילמה המועצה לארגון, על פי בקשת הארגון ובאישור המנכ"ל, 2,000 ש"ח עבור ארוחת צהרים ל-50 איש, אף על פי שלא הוגשה על סכום זה חשבונית של ספק.

(ג) במסגרת הפעילות המשותפת התקיימה "תחרות בטיחות בדרכים" בין 22 מועדוני הארגון, שבסיומה חולקו פרסים לסניפים המצטיינים. הבדיקה העלתה, כלהלן:

- על פי מסמכי המינהל והמועצה ממארכ ומאוגוסט 1993, הבטיח השר ליו"ר האגף לאשה העובדת בארגון פרסים במסגרת הפעילות לבטיחות בדרכים. השר קבע שהפרסים הכספיים יהיו בסכום של 10,000 ש"ח, 7,000 ש"ח ו-5,000 ש"ח למועדונים הזוכים, ועוד חמישה מכשירי טלוויזיה כפרסי תנחומים. במאי 1993 אישרה ועדת הפרויקטים של המינהל, לבקשת המועצה, תקציב לפרסים בשווי של 15,000 ש"ח בלבד, אולם בפועל הוציאה המועצה 22,000 ש"ח כפרסים כספיים ו-12,000 ש"ח לרכישת שמונה מכשירי טלוויזיה.

(ד) במאי 1993 נקבע תקנון לתחרות והוקמה ועדת שיפוט. הוועדה קבעה את סדר המועדונים הזוכים בפרסים הכספיים ובמכשירי הטלוויזיה.

- בדיקת טבלת הניקוד של פעילות מועדוני הארגון, שהכינה ועדת השיפוט, מצביעה על כך, שהמועדונים עם מרב הנקודות היו על פי סדר אחר, אולם הוועדה לא נימקה את החלטתה לשנות את הרכב הזוכים.

- הבדיקה העלתה, כי אף על פי שהוחלט לרכוש חמישה מכשירי טלוויזיה בלבד, נרכשו שמונה מכשירים בעלות של 12,000 ש"ח. רק שלושה מכשירים חולקו על פי רשימות ועדת השיפוט, ואילו למרכז המועצה נמסר מכשיר אחד. למועדון הארגון בקריית שמונה, שלא הופיע ברשימת הזוכים, נמסרו ארבעה מכשירי טלוויזיה. במסמכי המועצה לא נמצאו הסברים מי החליט על רכישת שמונה מכשירים במקום חמישה שעליהם הוחלט מלכתחילה, ומי החליט למסור ארבעה מכשירים למועדון הארגון בקריית שמונה.

מהממצאים דלעיל עולה, שהקשר בין ההוצאות בפועל לבין הפעילות למניעת תאונות בדרכים במסגרת הפעילות עם הארגון היה רופף, וכי התקצוב, התשלומים וחלוקת הפרסים לא נעשו על פי כללי מינהל תקין.

3. (א) מאז ינואר 1995 התנהלו מגעים בין המועצה לבין חברה פרטית בקשר לעריכת מבצע של פרסים יקרי ערך והגרלות, אשר הכנסותיו יחולקו, לאחר ניכוי הוצאות, בין המועצה לבין החברה.

באפריל אותה שנה נחתם הסכם בין המועצה לבין החברה לקיום מבצע הגרלות אשר יתחיל במאי וימשך 6 עד 12 שבועות. בין היתר, התחייבה החברה לשאת בכל הנחוץ לקבלת היתר ממשרד האוצר לעריכת הגרלות. עוד הוסכם בין הצדדים, כי "המבצע ייערך בשמה של המועצה וכי שמה יופיע בכל הפרסומים, הטפסים, והמסמכים הנוגעים לעניין".

- (ב) הבדיקה העלתה, כי המבצע האמור וההסכם לא הובאו לידיעת המזכירות ולאישורה לפני שהמנכ"ל חתם על ההסכם. רק באמצע מאי - חודש וחצי לאחר שההסכם נחתם, הוא הוצג בפני המזכירות. המנהל הסביר למזכירות, שההסכם החתום הוא טיוטה, ולכן היא החליטה לאמץ את המלצת היו"ר להקים ועדה מצומצמת שתדון בעניין, תקבל פרטים מלאים, ותגבש טיוטת הסכם שתהיה מקובלת על חברי המזכירות. הוועדה המצומצמת התכנסה במחצית השנייה של מאי 1995 ודרשה מהחברה כי תציג תכנית עסקית, ערביות לקיום הפרויקט ותשיג אישור לקיום הגרלות.

(ג) ביוני 1995 החלה החברה להפיץ את כרטיסי ההגרלה. משהתברר למועצה, כי החברה יצאה למבצע בלי שעמדה בדרישות שהוועדה המצומצמת הציבה לה במאי 1995 והשתמשה בשם המועצה תוך כדי זיוף מסמכים לכאורה, התכנסה המזכירות ביולי לדון בצעדים שיש לנקוט בעניין. בישיבה זו של המזכירות טען יו"ר המועצה, "הוליוו אוטי בכחש" וחברי המזכירות האחרים הביעו את הסתייגותם מהמבצע, אולם לא התקבלה החלטה על ביטול ההסכם, והודעה כזו אף לא נמסרה לחברה. המזכירות מינתה ועדה שתחליט האם להגיש תלונה נגד החברה על זיוף מסמכים. הוועדה התכנסה בסוף יולי 1995, אך לא קיבלה כל החלטה בנושא. בסוף אותו חודש הגיש המנכ"ל תלונה למשטרה בגין זיוף מסמך של המועצה בידי החברה.

(ד) ב-26.7.95 פנה מנכ"ל משרד האוצר ליו"ר המועצה לבירור מעורבות המועצה במבצע ההגרלות. בתשובתו מסוף יולי 1995 למנכ"ל משרד האוצר ציין המנכ"ל המועצה, כי נערכה טיוטת הסכם בין החברה למועצה בנושא ההגרלה ונקבע בה במפורש, כי ההתקשרות כפופה לשני תנאים מוקדמים עיקריים, שהם: קבלת היתר לקיום הגרלה, וקבלת אישור המזכירות.

-- כאמור, המסמך שאליו התייחס המנכ"ל כטיוטה היה הסכם חתום. יתירה מזו, אין כלל בהסכם סעיף המתנה את תוקפו באישור המזכירות. עוד ציין המנכ"ל בתשובתו למנכ"ל משרד האוצר, כי בישיבת המזכירות סוכם שתוגש תלונה למשטרה נגד החברה בגין הונאה ומרמה של רוכשי כרטיסי ההגרלה, אולם, כאמור, לא קיבלה המזכירות החלטה בעניין.



פעולות המועצה בקשר לצעדת נס ציונה ולפעילות המשותפת עם ארגון הנשים מעלות חשש, שהמועצה שימשה לכאורה כלי להעברת כספים לידי גופים שונים לביצוע פעולות הקשורות לפעילותם הפוליטית, תוך מתן תשומת לב מזערית לנושא מניעת תאונות דרכים. גם אם מטרת המועצה הן לשותף ארגונים שונים בפעולות למניעת תאונות דרכים, עליה להיזהר שהפעילות לא תנוצל למטרות אחרות, כגון פוליטיות או מסחריות.

4. (א) בנובמבר 1994 נערך כנס בין-לאומי בנושא בטיחות בדרכים. בכנס השתתפו 106 אורחים מחו"ל וכ- 350 ישראלים. הכנס הוא השלישי בתקופה של שש שנים שערכה המועצה. לצורך ארגון הכנס פרסמה המועצה מכרז, בספטמבר 1993, ובחרה את המציע היחיד שהגיש הצעה. המציע היה אמור לערוך את ההתקשרויות עבור הכנס תמורת תקורה של 8% מההוצאות.

- לעריכת הכנס לא נקבעה מראש מסגרת כספית, וביצוע הכנס והעלות הכספית הכרוכה בעריכתו לא הובאו לאישור המזכירות.

- (ב) מדוח כספי שהגישה החברה שארגנה את הכנס, בשיתוף חשב המועצה, עולה, כי עלות הכנס, כולל מע"מ, הסתכמה ב-350,000 ש"ח בקירוב. הדוח שהחברה המארגנת הגישה למועצה, נבדק במהלך הביקורת. הועלה שהסכומים בדוח אינם תואמים את החשבוניות שהוגשו למועצה, ונמצא שיש ביניהם הפרשים של אלפי ש"ח בסעיפים שונים.

חלק מהוצאות הכנס כיסתה המועצה מתרומה בסך 100,000 ש"ח מחברת ביטוח ומדמי השתתפות שגבתה ממוקצת המשתתפים. נוסף לתרומה ולדמי ההשתתפות כיסתה המועצה מכספה כ-100,000 ש"ח.

- המועצה ביקשה מהמינהל לכסות את הוצאות הכנס (ראה להלן "תקציב") מכספי הקרן, והפיקה לו בפברואר 1995 חשבונית לתשלום בסכום של 355,000 ש"ח בלי פירוט. בין היתר, הגישה המועצה למינהל חשבונית של החברה המארגנת בסכום העולה על 40,000 ש"ח עבור ארוחות צהריים, על אף שהמועצה קיבלה מהחברה המארגנת הודעה על ביטול החשבונית עוד בדצמבר 1994. מכאן, שהחשבונית שהמועצה הגישה למינהל לא שיקפו נכונה את עלויות ארגון הכנס. עד מאי 1995 שילם המינהל למועצה לכיסוי הוצאות הכנס סכום של 100,000 ש"ח.

5. המועצה תכננה לבצע בתחילת 1995 ארבעה מבצעים. בדיקת הביצוע והשגת היעדים במבצעים אלו העלתה, כלהלן:

- (א) בסוף מארס 1995 נערך משחק כדורסל בין כוכבי הליגה הישראלים לבין כוכבי הליגה הזרים. את מרבית ההכנסות מהמשחק, שהוערכו בכ-885,000 ש"ח, היתה המועצה אמורה לקבל. הבדיקה העלתה, כי התוצאות הכספיות של המשחק הניבו פחות הכנסות מהמצופה, וחלקה של המועצה היה כ-15,000 ש"ח בלבד.

(ב) באפריל 1995 התקיימה צעדת לטרון - בעקבות לוחמים. המועצה היתה אחד מ-14 גופים שנתנו חסות לאירוע. על פי דיווחי המועצה, הוצבו במסלול הצעדה 20 שלטים שעליהם סיסמאות בטיחותיות, כ-200 נערים הפועלים במסגרת פרויקט "מחויבות אישית" השתתפו בצעדה ועלות הצעדה למועצה הסתכמה בכ-77,000 ש"ח.

- המנכ"ל לא הביא את ההצעות לקיום משחק הכדורסל וצעדת לטרון והיעדים שהמועצה תשיג מקיומם לאישור המזכירות. כמו כן, לא דנה המזכירות במקורות למימון שני המבצעים המוזכרים.

(ג) באפריל 1995 קיימה המועצה טקס נטיעת עצים בחורשת המועצה ביער מודיעין. מטרת הטקס היתה להביע הוקרה למתנדבים אשר קיבלו תעודות הצטיינות במשך השנים. עלות הטקס, על פי דיווחי המועצה, הסתכמה בכ-69,000 ש"ח.

(ד) אחד המבצעים הארציים שבהם תוכננה השתתפות המועצה בתחילת 1995 היה המבצע "סדר בדרכים", שבו היו אמורים מתנדבי המועצה לצאת לתחנות דלק, לחניונים וכדומה, שבהם מצויים מטיילים בתקופת הפסח, ולהדריך ולחלק חומר הסברה בנושא מניעת תאונות דרכים. המועצה לא השתתפה במבצע, כיוון שהמינהל העסיק בשכר עובדים של חברות כוח אדם לביצוע אותה פעולה.



- מבין ארבעת המבצעים שתוכננו, המבצע היחיד שנועד להדרכה ולהסברה על ידי הפעלת מתנדבים לא יצא לפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמועצה תקדיש יותר אמצעים לגיוס מתנדבים והפעלתם בפעולות המשרתות ישירות את נושא מניעת תאונות דרכים.

הגופים המנהלים

1. תקנון המועצה מגדיר את התפקידים והסמכויות של המועצה הארצית. בתקנון נקבע, בין היתר, כי במועצה הארצית יהיו 180 חברים; 109 מהם יתמנו בידי מתנדבי המועצה בסניפים, 55 - בידי השר ומשרדי ממשלה (משרד התחבורה, משרד החינוך, התרבות והספורט ומשרד הפנים), משטרת ישראל וצה"ל ו-16 יהיו נציגים המתמנים על ידי גופים אחרים העוסקים בבטיחות בדרכים. תוקף המינוי יהיה לשלוש שנים. כן נקבע בו, כי המועצה הארצית תדון בדוחות הפעילות של המועצה ותאשר אותם ואת הדוחות הכספיים. עוד נקבע, כי המועצה הארצית אחראית לשינויים בתקנון המועצה.

- הועלה, כי במועד הבדיקה היו 204 חברים במועצה הארצית. באסיפות הכלליות השנתיות של המועצה הארצית בשנים 1993 - 1995 לא נדונו ולא אושרו הדוחות הכספיים של המועצה, ולא נדונו מינויו ושכרו של רואה החשבון של המועצה, כנדרש בפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983. בתשובתה מאוגוסט 1995 הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי החל באסיפה הכללית הבאה היא תקפיד על אישור הדוחות הכספיים ומינוי רואה חשבון כנדרש.

2. לפי הקבוע בתקנון, יש בהנהלה הארצית 49 חברים. בתקנון נקבעו הסמכויות והתפקידים של ההנהלה הארצית, ובהם: התוויית מדיניות; הכנה, ארגון וביצוע של תכניות העבודה; ומינוי ועדות מקצועיות.

- הועלה, כי בישיבתה האחרונה של ההנהלה הארצית, בספטמבר 1994, לא נדונו נושאים הכרוכים בהתוויית מדיניות המועצה ותכניות העבודה שלה, וממילא לא נתקבלו החלטות בתחומים אלו.

3. המועצה הארצית ממנה את ועדת הביקורת. בתקנון לא נקבע מהו המניין החוקי בישיבות הוועדה. הועלה, כי נוכחות החברים בישיבות הוועדה היתה מועטה עד כדי השתתפות של חבר אחד בלבד מבין חמישה חברים. הוועדה לא הביאה את ממצאיה למועצה הארצית, כנדרש בתקנון. במצב זה הוועדה לא קיימה את תפקידה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע את מספר החברים שהם מניין חוקי לישיבות ועדת הביקורת.

נמצא, כי תקנון המועצה מטיל על ועדת הביקורת לעסוק בפועל בביקורת תקינות הפעילות של המועצה ושל הסניפים, בביקורת הפעילות הכספית של המועצה ודרכי קבלת ההחלטות. לדעת

משרד מבקר המדינה, עשיית הביקורת בפועל היא מתפקידו של מבקר פנים שהמועצה מעסיקה. מן הראוי לתקן את תקנון המועצה באופן שהוועדה תוסמך לדון בממצאי דוחות הביקורת, אבל לא לעשות את הביקורת עצמה.

4. המועצה הארצית הקימה עשר ועדות מקצועיות. בתקנון נקבעה, בין היתר, תדירות ההתכנסות של הוועדות. בדיקה של פעילות הוועדות העלתה, כי בתקופה מארס 1993 - מאי 1995 לא התכנסו הוועדות כנדרש, וקצתן לא התכנסו כלל.

5. לפי התקנון, על מזכירות המועצה להיות בת 15 חברים, ועליה לעסוק בנושאים האלה: בהכנת תכנית עבודה שנתי; במעקב, פיקוח והכנת הצעות תקציב; בניהול שוטף; בהתקשרות עם מוסדות וארגונים לקידום מטרות המועצה; ובעריכת הדוחות הכספיים השנתיים.

- עיון בפרוטוקולים משיבות המזכירות מעלה, שלא תמיד התקבל אישור המזכירות לפעולות המועצה. במקרים רבים דיווח מנכ"ל המועצה למזכירות על פעולות המועצה, אולם נמצא, כי במזכירות לא נדונו ולא התקבלו החלטות הנוגעות לפעולות אלה ולתוצאותיהן הכספיות.

6. לפי תקנון המועצה משנת 1954 טעון כל שינוי בתקנון החלטה מיוחדת של הוועד הפועל (שכיום הוא המועצה הארצית) באישור יו"ר המועצה. הועלה, שהתקנון הקיים שונה באופן מהותי מהתקנון של 1954, אך למרות זאת לא נמצאו פרוטוקולים של הוועד הפועל או של המועצה הארצית המאשרים את השינויים. רשם החברות אישר תקנון מתוקן באוקטובר 1994.

- באוגוסט 1994 פנה היועץ המשפטי של המועצה לרשם החברות כדי שיאשר את התקנון החדש. בפנייה נאמר, כי החלטה על אישור התקנון התקבלה בישיבת ההנהלה ביולי 1993. יצוין, כי התקנון שהוגש אינו נושא תאריך כלשהו או אמצעי זיהוי המאפשר להגדירו כתקנון שאושר. הועלה, כי בתיקי המועצה לא היה פרוטוקול, ואין לדעת אם השינויים שבתקנון אכן נדונו ואושרו במוסדות המוסמכים של המועצה.

לדעת מבקר המדינה יש לראות בחומרה הצגת תקנון לרשם החברות כאילו אושר, בלי שתיקי המועצה משקפים דיון שהתקיים במוסדות המועצה, או אישור שנתנו מוסדות אלה.

כוח אדם וניהול

1. באמצע 1995 העסיקה המועצה 35 עובדים במשרות מלאות ו-7 עובדים במשרות חלקיות; כמו כן העסיקה המועצה מדי חודש עשרות מדריכים על בסיס שעות הדרכה. תקנון המועצה קובע, כי אחד מתפקידי המזכירות הוא ניהול שוטף של המנגנון הקבוע של המועצה, כולל קביעת שכר העובדים, קבלת עובדים ופיטוריהם. כמו כן נקבע בתקנון, כי המזכירות תמנה את המנכ"ל ותקבע את תנאי עבודתו, שכרו, ותנאי פרישתו.

- הבדיקה העלתה, כי בתיקי המועצה לא נמצא תיעוד על ההליכים לקבלת עובדים ולא נמצאו תעודות המעידות על השכלה או תחום עיסוק בעבודתם הקודמת. תנאי השכר של העובדים לא נדונו במזכירות ולא הובאו לידיעתה. גם שכרו של המנכ"ל ותנאי העסקתו לא נקבעו ולא אושרו בידי המזכירות, כנדרש בתקנון. בתקנון נקבע, כי ועדת שכר וכוח אדם תמנה לפחות שלושה חברי המועצה הארצית. בפועל נקבעים תנאי השכר של העובדים בפורום של ועדת שכר וכוח אדם, שבה חברים שני חברי מזכירות, המנכ"ל, ונציג ועד העובדים. תנאי השכר של המנכ"ל נקבעים בידי שני חברי מזכירות, שלא הוסמכו לכך מטעם המזכירות.

2. מאז 1984 יש למועצה הסכם עבודה עם עובדיה. ההסכם קובע, בין היתר, כי עובדים חדשים לא יתקבלו אלא על בסיס הסכם עבודה אישי. הועלה, כי המועצה לא יישמה סעיף זה שבהסכם העבודה, אלא העסיקה את העובדים על פי הסכם קיבוצי הכולל תשלום עבור שעות נוספות גלובליות, החזר הוצאות רכב והפרשות סוציאליות גבוהות מהמקובל. בשל קשיים כספיים פנתה המועצה בתחילת 1992 להנהלת הקרן בבקשה להגדיל את השתתפות הקרן בתקציב המועצה, ולכיסוי גרעין קבוע של כוח אדם במועצה. באפריל 1994 שונו תקנות פיצויים למניעת תאונות דרכים (קרן למימון פעולות למניעת תאונות), התשמ"א-1980 (להלן - תקנות הקרן), ונקבע בהן, כי הקרן תשתתף בתקציב המועצה מדי שנה בסכום שישימש לתשלום משכורות חודשיות ל-15 עובדים המועסקים בתקן המועצה ולכיסוי הוצאות התפעול של המועצה. לשנת 1994 הוקצב למטרה זו כ-1.14 מיליון ש"ח.

(א) המועצה משלמת לעובדיה תוספות גלובליות בגין שעות נוספות בשיעורים של 30% - 70% משכרם. נמצאו מקרים, שעובדים קיבלו תשלום עבור שעות נוספות שהם עבדו בהן בפועל, נוסף לתשלום הגלובלי. עוד הועלה, כי המנכ"ל התחייב במאוס 1993 בפני הנהלת הקרן, שההוצאה בגין תשלום גלובלי עבור שעות נוספות לא תיעשה מהתקציב המינהלי שמקציבה הקרן למועצה, אולם בפועל המשיכה המועצה להעמיס הוצאה זו, הנאמדת ביותר מ-10,000 ש"ח בחודש, על תקציבי הקרן.

(ב) כיוון שמנכ"ל המועצה לא עמד בהתחייבותו כלפי הנהלת הקרן כאמור, אין בתקציב שמעבירה הקרן למועצה כדי לכסות את הוצאות העסקתם של 15 עובדים, לרבות התשלום בגין שעות נוספות גלובליות. ביולי 1994 הספיק התקציב לכיסוי ההוצאה של העסקת 13.75 עובדים, באוגוסט 1994 - של 12.75 עובדים, ובדצמבר 1994 - של 11.75 עובדים בלבד. הוצאות העסקה של 3.25 עובדים, כמו גם ההוצאה לתשלום שכר העבודה של המועסקים האחרים במועצה, מועמסות על התקציבים האחרים שהקרן מאשרת למועצה. לדוגמה, הוצאות השכר של מנהלת השיווק הועמסו על פרויקט "מחויבות אישית", ושכר העבודה של המזכירות בסניפי חיפה וירושלים הועמסו על תקציב הדרכות והוצאות בארגונים וולונטריים.

מנכ"ל המועצה הודיע למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1995, כי בעקבות הביקורת נערך ארגון מחדש במועצה אשר במסגרתו פוטרו כמה עובדים וצומצמו או שונו תפקידיהם של כמה עובדים אחרים.

- המועצה גובה מהקרן תקורה על שכר העבודה להעסקתם של עובדים בפעולות ועל הוצאות שהיא מוציאה לפעולות. כלומר, יש למועצה תמריץ לשלם שכר עבודה גבוה, כיוון שהיא תמיד תקבל החזר מלא ועוד תקורה. ככל שההוצאות גדולות יותר, כך גדלות גם הכנסות המועצה מתקורה. לדעת משרד מבקר המדינה, קיים פסול בתקצוב שכר העבודה של עובדי המועצה בשיטה זו, מאחר שאין למועצה תמריץ להתייעלות ולחיסכון.

3. (א) בהסכם השכר של המנכ"ל מאפריל 1990 נקבע, בין היתר, כי הוא זכאי לתשלום עבור שעות נוספות גלובליות בהיקף של 50% משכרו. הבדיקה העלתה, כי בדצמבר 1992 הוכנס שינוי בהסכם העבודה של המנכ"ל, ונקבע שהוא יקבל 70% משכרו כשעות נוספות גלובליות. הסכם העבודה והשינוי שנערך בו לא הובאו לאישור המזכירות כנדרש.

(ב) באמצע אוקטובר 1994 אישר גזבר הכבוד של המועצה רכישת רכב חדש למנכ"ל. הרכישה בוצעה בסוף אותו חודש בעלות של 82,000 ש"ח.

- הרכישה לא הובאה לאישורה של מזכירות המועצה.

- הרכב הישן נמכר תמורת 46,000 ש"ח, באמצע דצמבר 1994, אולם לאחר מכן בוטלה המכירה ובמחצית השנייה של החודש נחתם הסכם חדש למכירת הרכב לאותו קונה תמורת 40,000 ש"ח. החשב הכין מסמך המבהיר את מהות ירידת ערך הרכב, אולם על מסמך זה הוא חתם לבדו. גם על הסכם המכירה הראשון חתם חשב המועצה לבדו.

4. (א) במסגרת קשרי החוץ של המועצה נוהגים יו"ר המועצה והמנכ"ל להשתתף בכנסים בחו"ל. בתקופה ינואר 1990 - מאי 1995 השתתפו נציגי המועצה בתשעה כנסים בחו"ל. על פי חשבונות המועצה הסתכמה העלות של נסיעות אלו ב-94,000 ש"ח (במחירים שוטפים).

- (ב) ביוני 1994 התקיים בשווייץ קונגרס לבטיחות בדרכים בצבאות אירופה. המזכירות אישרה את השתתפותו של המנכ"ל בכנס. הבדיקה העלתה, כי לכנס נסעה גם קצינת צה"ל. הוצאות נסיעתה והאש"ל מומנו בידי המועצה, בלי לקבל את אישור המזכירות.

תקציב

1. הכנסות המועצה ב-1993 הסתכמו ב-5.5 מיליון ש"ח בקירוב, מתוכן כ-3.1 מיליון ש"ח מהקרן; בשנת 1994 הגיעו ההכנסות לכ-6.4 מיליון ש"ח, מתוכן כ-4.3 מיליון ש"ח מהקרן. התקציב לשנת 1995 נאמד ב-6.8 מיליון ש"ח, מתוכו 5.2 מיליון ש"ח מהקרן. מקור הכנסה נוסף של המועצה הוא קרן העיזבונות המנוהלת בידי האפוטרופוס הכללי (אשר לניהול קרן העיזבונות, ראה בדוח זה, בפרק "תקציב המדינה לשנת 1994 וביצועו", עמ' 000): 759,000 ש"ח ב-1993, כ-676,000 ש"ח ב-1994 וכ-430,000 ש"ח ב-1995. יתר הכנסות המועצה הן מתרומות, מתקורה ממשרד החינוך, התרבות והספורט (ראה להלן) ומפעולות הדרכה. הוצאות המועצה ב-1993 היו בגובה ההכנסות.

בעבר כוסה חלק מהוצאות התפעול של המועצה מההכנסות של תחרות "נהג זהיר". בשנים האחרונות ירד מספר המשתתפים בתחרות זו, וההכנסות בשנים 1993 ו-1994 הסתכמו בכ-440,000 ש"ח ו-180,000 ש"ח, בהתאמה.

2. עד 1993 ביצעה המועצה פעולות הדרכה והסברה כקבלן של משרד התחבורה. ב-1993 נחתם חוזה בין המשרד לבין המועצה לביצוע הדרכה באמצעות ניידות ובפרויקטים במסגרת של מחויבות אישית, ובמסגרת של המגזר החרדי, ובמגזר הלא-יהודי בהיקף של 2 מיליון ש"ח, במימון הקרן. הכנסות המועצה מתבטאות בתקורה של כ-3% מההיקף החוזה. מאז שינוי תקנות הקרן ב-1994 מתקצבת המועצה לביצוע פעולות על סמך תכנית עבודה שנתית שהיא מגישה לאישור הקרן.

-- בדיקת ההתחשבנות בין המועצה לבין הקרן מצביעה על כך, שאין נהלים ברורים הקובעים אלו פעולות ואלו הוצאות ימומנו מתקציב הקרן ואלו לא. חשב המועצה מוציא לקרן חשבוניות על הוצאות שהיו למועצה ומבקש תשלום בגינן. אם הממונה על ההדרכה במינהל מאשר את ההוצאה, הסכום מועבר מהקרן למועצה, ואם לאו - מוציא חשב המועצה זיכוי בגין אותה חשבונית שלא אושרה לתשלום.

- שיטת ההתחשבנות המתוארת לעיל אינה מאפשרת תכנון ותקצוב יעילים של פעולות. המועצה מבצעת פרויקטים כשאין היא יודעת אם יינתן להן כיסוי תקציבי. לדוגמה, תקצוב הכנס הבין-לאומי בנובמבר 1994, טקס נטיעות וצעדת לטרון, שבהן נתבקשה הקרן רק בדיעבד להשתתף במימונם.

3. עוד העלתה הבדיקה, כי המועצה שילמה ב-1994 למינהל, על פי דרישתו, תקורה עבור שירותים שהוא סיפק, סך של 65,000 ש"ח. תשלום תקורה זה הוסבר על ידי משרד התחבורה

כהשתתפות המועצה בהוצאות המינהל עבור שירותים שהמועצה מקבלת ממנו, כגון שימוש במחסנים של המינהל.

- הביקורת העלתה, כי אין תחשיב המראה כיצד נקבע סכום התקורה, והמזכירות לא דנה ולא אישרה העברת כספים מהמועצה למינהל.

4. מקור הכנסה נוסף של המועצה הוא פרויקט "בטיחות בדרכים" במערכת החינוך הפורמלי. ב-1992 זכתה המועצה במכרז של משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך), ולפי תנאיו מועברים כספי הקרן שהוקצבו למשרד החינוך לביצוע הפרויקט, לחשבון המועצה, והיא משמשת לו קבלן להעסקת מפקחים, מורים ומדריכים, ומשלמת להם את שכרם ואת שכר הספקים המועסקים בפרויקט, בהתאם להנחיית משרד החינוך (אשר לפעולות משרד החינוך בתחום החינוך התעבורתי, ראה בדוח זה, בפרק "החינוך לבטיחות בדרכים", עמ' 000). תקציבי הקרן שהועברו למועצה למימון הפרויקט של משרד החינוך בשנים 1993 ו-1994 הסתכמו בלמעלה מ-7 מיליון ש"ח ובכ-13 מיליון ש"ח, בהתאמה. תמורת פעולות אלה גובה המועצה תקורה בשיעור 3%. התקורה שהמועצה קיבלה, כולל ריבית, הסתכמה בשנים 1993 ו-1994 בכ-280,000 ש"ח ו-326,000 ש"ח, בהתאמה. במכרז שהוציא משרד החינוך באוגוסט 1995 לביצוע הפרויקט לא זכתה המועצה, ומאז ספטמבר 1995 עבר הביצוע לחברה אחרת.



המועצה הלאומית למניעת תאונות הוקמה ב-1954 במטרה שתשמש ארגון גג ותרכז את ההתנדבות בנושאים הקשורים למניעת תאונות דרכים. המזכירות היא על פי תקנון המועצה הגוף המנהל שלה, אולם התייעוד על פעילותה של המזכירות וועדותיה דל ביותר; על פי רוב פעילותה של הנהלת המועצה אינה נובעת מהחלטותיה של המזכירות וועדותיה. במצב זה הפיקוח של מוסדות המועצה על פעולות ההנהלה הוא רופף ביותר.

פעילותה היזומה של המועצה בתחום הדרכת הציבור למניעת תאונות באמצעות הדרכה בשכר מקיפה רק חלק קטן מהאוכלוסייה.

בשנים 1993 עד 1995 עשתה המועצה כמה מבצעים, ובהם: צעדת נס ציונה בשיתוף עיריית נס ציונה, פעילות עם ארגון נשים, כנס בין-לאומי ונטיעת יער. פעולות אלו נעשו בלא קבלת אישור המזכירות ובחריגה מכללי מינהל תקין, הן מבחינת המטרות של הפעולות והן מבחינה כספית. מדובר בייחוד בפעולות שנעשו במשותף עם עיריית נס ציונה ועם ארגון נשים, שבהן שימשה המועצה כלי להעברת כספים לביצוע פעולות שאינן נוגעות למטרותיה.

משרד מבקר המדינה העלה חריגות קשות בפעילותה הכספית של המועצה, בין היתר - קבלת תשלום כפול על ביצוע פעולות הדרכה; ומתן הטבות שכר ותנאי שירות למנכ"ל שלא אושרו על פי תקנון המועצה ונהליה. לדעת מבקר המדינה יש לפעול לעקירתן מן השורש של תופעות פסולות אלה.

בשנים האחרונות חלה ירידה בהיקף הפעולות של המועצה שנועדו למלחמה בתאונות הדרכים, והמועצה לא הצליחה להרחיב את מספר מתנדביה.

למלחמה בתאונות דרכים נודעת חשיבות רבה, במיוחד לנוכח העלייה במספר כלי הרכב במדינה, הצפיפות בכבישים ובדרכים, והמספר הגבוה של תאונות הדרכים הקשות שבהן נפגעים רבים. לדעת מבקר המדינה, נחוץ שמשרד התחבורה יבחן מחדש את תפקידי

המועצה הלאומית למניעת תאונות כדי לייעל את מעורבותה במאבק המתמיד בנגע התאונות בדרכים. מן הראוי שהדבר ייעשה תוך תיאום מרבי עם גופים אחרים הפועלים בתחום זה ובהם המינהל לבטיחות בדרכים, משרד החינוך, התרבות והספורט והמכון הארצי לתחבורה, כדי להשיג את התוצאות המיטביות אגב חיסכון וניצול של המשאבים העומדים למטרה זו.

המכון הארצי לתחבורה

ריכוז ממצאים

המכון הארצי לתחבורה (להלן - המכון) הוקם באוגוסט 1985 על פי הסכם בין משרד התחבורה (להלן - המשרד) לבין המועצה הלאומית למניעת תאונות (להלן - המועצה) כדי לקיים קורסים בנהיגה נכונה לנהגים שצברו שש נקודות ויותר על עבירות תנועה, על פי שיטת הניקוד המעוגנת בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - התקנות). מאז 1988 מקיים המכון, נוסף על הקורסים בנהיגה נכונה, גם קורסים לריענון הידע בנהיגה. על פי תיקון לתקנות מ-1988, חייבים בקורסים אלה נהגים בני 21 ומעלה כעבור שלוש שנים מאז קיבלו רישיון נהיגה. המכון מקיים גם קורסי רשות בנהיגה מונעת והשתלמויות לנהגים מקצועיים ולעוסקים בתחומי התחבורה והנהיגה. משנת הלימודים התשנ"ג (1992/93) עוסק המכון גם בהקניית חינוך תעבורתי לתלמידי כיתות י"א.

כיוון שעל פי ההסכם להקמתו המכון הוא חלק מהמועצה, שהיא חברה פרטית, אין חלים עליו החוקים, התקנות וההוראות החלים על המגזר הממשלתי, כגון תקשי"ר וחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. המכון גם אינו נתון לפיקוח ובקרה של הממונה על השכר ושל החשב הכללי שבמשרד האוצר. המלצת מבקר המדינה, שהובאה בדוח שנתי 39 (עמ' 533), לבחון את מעמדו המשפטי של המכון, לא יושמה.

על פי הנוהל של עבודת הוועד המנהל של המכון (להלן - הוועד המנהל) תפקידן של ועדותיו הוא לדון בנושאים שבאחריותן ולהגיש את המלצותיהן. שתים מוועדותיו של הוועד המנהל - ועדת ההדרכה וועדת הביקורת, לא התכנסו במשך כשנתיים בתקופה 1993 - 1995 אף שבאותן שנים עסקו המכון והוועד המנהל בנושאים רבים שבתחום אחריותן.

ליו"ר הוועד המנהל אושרו בשנים 1989 - 1992, נוסף על הכספים שנצברו לזכותו בקופת גמל מהפרשות של המכון, גם פיצויי פרישה בשיעור 200%, במקום 150% כפי שהורה מנכ"ל המועצה החתומה על הסכם ההעסקה עם היו"ר. פיצויי הפרישה וכן שכרו של היו"ר ב"תקופת ההסתגלות" נקבעו על פי שכר למשרה מלאה, על אף שבפועל היקף משרתו היה 80% בלבד. עקב כך שולמו לו 76,000 ש"ח יותר מהמגיע לו.

במועד הביקורת שימש מנכ"ל המכון גם בשלושה תפקידים במשרד: יועץ בכיר לשר התחבורה; יושב ראש הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים, ויושב ראש הקרן לשיפורים בתחבורה הציבורית - אף שכהונתו כמנכ"ל המכון חייבה עבודה במשרה

מלאה. בריבוי תפקידיו של המנכ"ל, נוסף על המעמסה הכרוכה בכך, היה כרוך חשש לניגוד עניינים. גם חוות דעת של הלשכה לייעוץ משפטי של המשרד קבעה, שהמנכ"ל, בתפקידו כיו"ר הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים, עלול להיקלע למצבים של ניגוד עניינים בתפקידיו האחרים, ובייחוד בתפקידו כמנכ"ל המכון. בספטמבר 1995, לאחר סיום הביקורת פרש המנכ"ל מתפקידו כיו"ר הקרן למימון פעולות למניעת תאונות, ובפברואר 1996 הודיע שר התחבורה למבקר המדינה, כי המנכ"ל פרש גם מתפקידו כיועץ בכיר לשר וכיו"ר הקרן לשיפורים בתחבורה הציבורית.

בדצמבר 1993 אישר הוועד המנהל ליו"ר, שמונה במאי אותה שנה, שכר שלא היה זכאי לו על פי ההסכם בין המשרד למועצה בנוגע למכון.

בשנים 1993 - 1995 איש המכון כמה תפקידים בכירים בעובדים שנתקבלו לעבודה שלא על פי הכללים הנהוגים בגופים ציבוריים והכללים הקבועים בתקנון המכון, שהוא חלק בלתי נפרד מההסכם להקמת המכון ולהפעלתו.

המכון שכר חדרים במבנה ביפו כדי להעביר אליהם את משרדי מחוז המרכז שלו ואת כיתות הלימוד הצמודות אליהם. בעסקה זו לא התממש תנאי מהותי שקבע הוועד המנהל לקיומה, והיתה חריגה ניכרת מתקציב ההעברה שהוועד המנהל אישר. המבקר הפנימי של המכון מצא שהוצאות התחזוקה שהמכון שילם עבור השימוש בחדרים השכורים היו מופרזות.

בתקופה יולי 1994 - יולי 1995 שודרו ברדיו מטעם המכון תשדירי שירות בהוצאה של יותר מ- 600,000 ש"ח, אף שיעדי המכון על פי ההסכם להקמתו ולהפעלתו הם קיום קורסים לנהגים החייבים בהשתלמות על פי התקנות וכן השתלמויות אחרות על פי בקשת המשרד.

המכון העסיק יועץ לפרסום ותדמית שעיקר עיסוקו היה הפקת תשדירי הרדיו ששודרו מטעם המכון. ההתקשרות עם היועץ לא אושרה בוועד המנהל; השיקולים להעסקתו ולהעדפתו על פני מועמדים אחרים לתפקיד זה לא תועדו, ובהסכם עמו לא נקבע היקף העסקתו.



1. המכון הארצי להכשרת נהגים הוקם באוגוסט 1985 על פי הסכם בין משרד התחבורה לבין המועצה הלאומית למניעת תאונות, כדי לקיים קורסים בנהיגה נכונה לנהגים שצברו שש עד עשר נקודות על עבירות תנועה, על פי שיטת הניקוד המעוגנת בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961. הוחלט להקים את המכון מאחר שהמשרד, שקודם לכן קיים בעצמו קורסים אלה, לא הצליח לאכוף ביעילות את ההשתתפות בהם, והוא העריך שהמכון, שיפעל במסגרת המועצה, יהיה מסוגל לעמוד במשימה זו. בספטמבר 1994 שונה שם המכון למכון הארצי לתחבורה.

בעקבות תיקון בתקנות שנעשה בשנת 1988, מקיים המכון מאז אותה שנה, נוסף על קורסים בנהיגה נכונה, גם קורסים לריענון הידע בנהיגה. על פי תיקון זה לתקנות, חייבים בקורסים אלה נהגים המחזיקים ברישיון נהיגה שלוש שנים ויותר ושמלאו להם 21 שנה. בקורס לריענון הידע בנהיגה חייבים להשתתף גם עולים חדשים שהחליפו את רישיון הנהיגה מארץ מוצאם ברישיון ישראלי. המכון מקיים גם קורסי רשות, ובהם קורס המזכה נהגים שצברו עד ארבע נקודות במחיקת נקודות אלה לפני תום שנתיים מיום ביצוע העבירה, כקבוע בחוק; כמו כן הוא מקיים

קורסי השתלמות לנהגים מקצועיים ולעוסקים בתחומי התחבורה והנהיגה, ובהם בוחני רישוי, קציני בטיחות בחברות ובמפעלים, נהגי רכב ציבורי ונהגי תובלה. בשנת הלימודים התשנ"ג (1992/93) החל המכון גם בהקניית חינוך תעבורתי לתלמידי כיתות י"א.

2. בשנת 1993 השתתפו בקורסים של המכון כ-103,000 משתלמים - כ-91,000 מהם בקורסי החובה (נהיגה נכונה וריענון הידע בנהיגה) וכ-12,000 בקורסי הרשות. ב-1994 השתתפו בקורסים של המכון כ-130,000 משתלמים - כ-117,000 בקורסי החובה וכ-13,000 בקורסי הרשות. לכך יש להוסיף כ-39,000 תלמידי כיתות י"א שקיבלו חינוך תעבורתי בשנת הלימודים התשנ"ד (1993/94) וכ-42,000 בשנת הלימודים התשנ"ה (1994/95).

3. פעולות המכון ממומנות בעיקר מתשלומים שהוא גובה מהמשתתפים בקורסי החובה וכן מתקבוליו עבור טיפול בהקניית חינוך תעבורתי לתלמידי כיתות י"א וממשתלמים בקורסי הרשות. על פי חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, עדכון התשלומים עבור קורסי החובה נעשה בידי שר התחבורה ושר האוצר. בשנת 1994 היו גם הכנסות המכון וגם הוצאותיו בסך של כ-13.5 מיליון ש"ח. התקציב שנקבע לשנת 1995 היה כ-19 מיליון ש"ח.

4. בראש המכון עומד ועד מנהל המונה תשעה חברים: יושב ראש המתמנה בידי השר, ארבעה חברים מהמשרד וארבעה חברים מהמועצה. המשרדים של הנהלת המכון שוכנים בירושלים, ופעילותו נעשית באמצעות ארבעה משרדים מחוזיים: בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. הסגל המינהלי הקבוע של המכון מונה 45 עובדים במשרות מלאות וחלקיות. המכון מעסיק כ-500 מדריכים, כולל מפקחים ורכזי הדרכה, רובם ככולם במשרות חלקיות. רוב הקורסים מתקיימים במבנים של בתי ספר ומתנ"סים שהמכון שוכר, ומקצתם בבניינים שבהם שוכנים המשרדים המחוזיים של המכון.

5. בחודשים מארס - אוגוסט 1995 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המכון ואת דרך ניהולו. חלק מהנתונים עודכנו לסוף דצמבר 1995. ביקורת קודמת במכון נעשתה ב-1988, וממצאיה הובאו בדוח שנתי 39, עמ' 533. בפרק זה מובאים עניינים מינהליים שונים הנוגעים לפעילות המכון. אשר לקורסים שמקיים המכון, ראה בדוח זה, בפרק "פעולות למניעת תאונות דרכים", עמ' 000.

מעמד המכון

כאמור, המכון הוקם על פי הסכם בין המשרד לבין המועצה מיולי 1985. הסכם זה תוקן בפברואר 1987, ובפברואר 1990 הוארך תוקפו לשלוש שנים, עם אפשרות להאריכו בשלוש שנים נוספות. בפברואר 1993 שוב הוארך תוקף ההסכם. על פי ההסכם, המכון הוא חלק מהמועצה ובאחריותה, אך הוא פועל כיחידה נפרדת. על המכון אין חלים החוקים, התקנות וההוראות החלים על המגזר הממשלתי, כגון תקשי"ר או תכ"ס. הוא גם אינו כפוף להוראות החוקים שנועדו לקבוע את כישוריהם של המועמדים לכהן כמנכ"לים וכדירקטורים בתאגידים ממשלתיים, ואין חלות עליו הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. המכון גם אינו נתון להכוונה ולפיקוח של גופים, כגון נציבות שירות המדינה והממונה על השכר שבמשרד האוצר. בעניין זה יצוין, כי בפרק על המכון שבדוח שנתי 39 (עמ' 543) קבעה מבקר המדינה, כי יש צורך להקנות למכון מעמד משפטי שיבטיח את פעילותו התקינה, אגב פיקוח יעיל על פעולותיו. עמדה זו מקבלת משנה תוקף נוכח ממצאי הבדיקה שלהלן.

הוועד המנהל וועדותיו

כאמור, בראש המכון עומד ועד מנהל ובו תשעה חברים: יושב ראש המתמנה בידי השר, ארבעה נציגים של המשרד וארבעה נציגים מהמועצה. לוועד המנהל ארבע ועדות משנה: לכספים, לארגון וכוח אדם, להדרכה ולביקורת. השר ממנה גם את מנכ"ל המכון.

בנובמבר 1994 אישר הוועד המנהל נוהל לעבודתו, הקובע את סדרי ההתכנסות, תדירות הישיבות, מהלך הישיבות ורישום הפרוטוקולים וההחלטות. הנוהל קובע שתפקידן של הוועדות לדון בנושאים שבאחריותן ולהגיש לוועד המנהל את המלצותיהן, ושסדרי עבודתן יהיו זהים במידת האפשר לסדרי עבודתו של הוועד המנהל.

- התברר, כי שתיים מהוועדות - ועדת הביקורת וועדת ההדרכה - לא היו פעילות במשך כשנתיים, בתקופה 1993 - 1995. ועדת הביקורת התכנסה בפעם האחרונה ביולי 1993 ומאז היא לא היתה פעילה, אף שבמהלך השנים 1994 ו-1995 הגיש המבקר הפנימי למכון כמה דוחות ביקורת, ובהם ממצאים שחייבו דיון והפקת לקחים. עם דוחות אלה נמנים דוח על השקעות המכון בהעברת המשרדים של מחוז המרכז למשכן חדש (ראה להלן) ודוח על ניהול המלאי של חוברות הלימוד ואישור תוספות תשלום לבתי הדפוס שהדפיסו אותן. ממצאי הדוחות גם לא נדונו בוועד המנהל.

במהלך השנים 1993 - 1995 פעלו המכון והוועד המנהל רבות בתחום ההדרכה. פעילות זו התבטאה בעיקר בהכנת הצעות לשיפור שיטות הדרכה, באמצעות מומחים חיצוניים, פרסום מכרזים למחשוב ההדרכה ובחירת הגורמים שיעסקו בכך. נמצא, כי ועדת ההדרכה, שאחראית למדיניות ההדרכה ולשיטות ההדרכה, לא היתה פעילה בשנים 1993 ו-1994 וחזרה לפעול רק בתחילת מאי 1995.

ניהול כוח אדם

1. במכון לא היה נוהל להעסקת עובדים. מינויים ופיטורים של עובדים, ובכלל זה עובדים בכירים, בשנים 1993 ו-1994, נעשו בלא אישור מראש של הוועד המנהל, בשונה מהנהוג בתאגידים ממשלתיים כשמדובר בעובדים בדרג בכיר.

2. בהסכם המקורי שבין המשרד למועצה, שנחתם ביולי 1985, נקבע כי בראש הוועד המנהל של המכון יכהן יו"ר בשכר. בתוספת להסכם, מפברואר 1987, נקבע כי למכון יהיה מנכ"ל, נוסף על היו"ר. בתוספת לא הובהר עניין שכרו של היו"ר בעקבות מינוי מנכ"ל למכון. בפועל כיהנו במכון במהלך 1987 יו"ר בלא שכר ומנכ"ל בשכר.

- בשנים 1989 - 1992 כיהן במכון יו"ר בשכר בהיקף של 80% משרה. בתשובתו לפניית ועדת הכספים של המכון בעניין תנאי הפרישה של היו"ר הודיע מנכ"ל המועצה ביולי 1992, כי יש לשלם ליו"ר היוצא של המכון פיצויי פרישה בשיעור של 150%, נוסף על הסכומים שהצטברו לזכותו בקופת גמל מההפרשות שלו ושל המכון. בנובמבר אותה שנה נחתם הסכם פרישה בין היו"ר היוצא לבין המועצה והמכון, ונקבע בו כי היו"ר יפרוש בסוף דצמבר אותה שנה. על פי ההסכם אושרו ליו"ר פיצויי פרישה בשיעור של 200% נוסף על הסכומים שהצטברו לזכותו בקופת גמל מההפרשות שלו ושל המכון. עוד נקבע, כי "תקופת ההסתגלות", שבעבורה יקבל היו"ר שכר מלא ויועמד לרשותו רכב של המכון, תהיה בחודשים ינואר - יוני 1993. יצוין, כי במגזר הממשלתי נהוג לאשר לעובדים בכירים "תקופת הסתגלות" של שלושה חודשים בלבד.

- אף שבפועל היקף משרתו של היו"ר היה רק 80%, פיצויי הפרישה וכן השכר עבור "תקופת ההסתגלות" שאושרו לו בהסכם הפרישה חושבו על פי שכר למשרה מלאה. עקב כך קיבל היו"ר עם פרישתו כ-76,000 ש"ח יותר מהמגיע לו.

3. בינואר 1993 מינה השר מנכ"ל חדש למכון, והוא כיהן עד סוף פברואר 1994. עם פרישתו קיבל המנכ"ל פיצויי פרישה בשיעור של 150% נוסף על הכספים שנצברו לזכותו בקופת גמל. מנכ"ל המועצה סבר שהמנכ"ל הפורש לא היה זכאי לפיצויי הפרישה שניתנו לו, והעניין העסיק זמן רב את המכון ואת הוועד המנהל וועדותיו. הוועד המנהל הזמין בעניין זה חוות דעת מהמבקר הפנימי של המכון ומהיועץ המשפטי שלו. חוות הדעת הצביעו על פגמים בהליך האישור של פיצויי הפרישה למנכ"ל, והוא נתבקש להחזיר את כספי הפיצויים עד להשלמת הבירור בעניין זה עם המועצה, שעמה חתם על חוזה ההעסקה. עד למועד סיום הביקורת לא הסתיים הטיפול בעניין זה.

4. מנכ"ל המכון שכיהן במועד הביקורת מונה לתפקידו בידי השר בפברואר 1994. מנכ"ל המכון חבר במפלגת העבודה. יש חשש שמינויו נעשה גם משיקולים פוליטיים.

לאחר מינויו המשיך המנכ"ל להחזיק גם בתפקידיו הקודמים: יועץ בכיר לשר, יו"ר הקרן למימון פעולות למניעת תאונות ויו"ר קרן השיפורים של מפעילי התחבורה הציבורית באוטובוסים - אף שמשרתו במכון חייבה עבודה במשרה מלאה. לדעת משרד מבקר המדינה, בריבוי תפקידיו של המנכ"ל, נוסף על המעמסה הכרוכה בכך, היה כרוך חשש ממשי למצב של ניגוד אינטרסים בפעילותו, שכן כיו"ר הקרן למימון פעולות למניעת תאונות הוא עמד בראש גוף שהעביר הקצבות כספיות לגופים שונים, ובהם המכון. צירוף התפקידים שבהם כיהן המנכ"ל גם היה עלול ליצור קושי אצל חברי הוועד המנהל מטעם המשרד בדיונים שבהם השתתף המנכ"ל, שכן מצד אחד, כמנכ"ל הוא היה אמור להיות כפוף להם, ומצד אחר, כיועץ השר הוא היה עשוי להיתפס בעיניהם כנציגו של השר הממונה עליהם. הוא הדין בחברי הוועד המנהל מטעם המועצה, שפעולותיה ממומנות בחלקן בידי הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים, שהמנכ"ל היה היו"ר שלה. החשש לניגוד עניינים מצא את ביטוי בחוות דעת של הלשכה ליועץ משפטי של המשרד שהוגשה בספטמבר 1994. בחוות הדעת נקבע, כי כיו"ר הקרן האמורה עלול המנכ"ל להיקלע למצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידיו האחרים, ובייחוד בתפקידו כמנכ"ל המכון. לאחר סיום הביקורת פרש המנכ"ל מתפקידו כיו"ר הקרן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנכ"ל המכון את ריבוי תפקידיו בקיומם של "אילוצים של תקופת מעבר, שנמשכה מעבר למידה". המנכ"ל ציין, כי לדעתו "בעיית ניגודי האינטרסים נפתרה עם מינויו של המשנה למנכ"ל המשרד כיושב ראש קרן הבטיחות". לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובה זו הסבר מניח את הדעת לריבוי תפקידיו של המנכ"ל. בתשובתו למבקר המדינה מתחילת פברואר 1996 הודיע שר התחבורה, כי בעקבות הביקורת ועל פי חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרדו התפטר מנכ"ל המכון מכל תפקידיו במשרד והוא מכהן בתפקיד מנכ"ל המכון בלבד.

5. במאי 1993 מינה השר יו"ר למכון. בכתב המינוי של היו"ר לא נקבע לו שכר. באוקטובר אותה שנה פנה מנכ"ל המכון ליו"ר ועדת הכספים של המכון וביקש לאשר ליו"ר שכר בשיעור של 20% משרה, נוכח הגידול בהיקף פעילותו של המכון ותכניות המכון למחשוב קורסים ותהליכי עבודה נוספים.

- חשב המשרד, ששימש באותה עת גם חבר הוועד המנהל מטעם המשרד העיר למנכ"ל המכון, שבזמנו סוכם בין המשרד למועצה כי רק אחד מבין שני העומדים בראש המכון יקבל שכר - או המנכ"ל או היו"ר. החשב הוסיף כי הוועד המנהל של המכון אינו מוסמך לשנות סיכום זה.

למרות זאת אישר הוועד המנהל ליו"ר בדצמבר אותה שנה תשלום חודשי בסך כ-4,000 ש"ח, מרביתו שכר ומקצתו החזר הוצאות רכב וטלפון. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את האישור ללא סמכות שהוועד המנהל נתן.



הממצאים שהובאו לעיל מלמדים שאין למכון נהלים ברורים בעניין תנאי שכרם ותנאי פרישתם של מנהלי המכון. על המכון לקבוע בהקדם נהלים כאלה.

6. כאמור, בפברואר 1990 הוארך תוקף ההסכם בין המשרד למועצה. להסכם צורף תקנון העוסק בכמה נושאים בתחום ניהול המכון, ובהם: הוועד המנהל, התקציב, קבלת עובדים וביקורת פנים. בעניין קבלת עובדים קובע התקנון, כי עובד יתקבל למכון רק אם יהיו לו הכישורים המקצועיים שעל פי קביעת הוועד המנהל דרושים לתפקידו, ורק בהסכמת יו"ר הוועד המנהל.

- בדיקה של הליכי קבלתם לעבודה של כמה ממלאי משרות בכירות בשנים 1993 עד 1995 העלתה, כי המכון לא הקפיד על מילוי דרישות התקנון כדי להבטיח כי המועמדים למילוי התפקידים יהיו בעלי כישורים מתאימים. המכון גם לא פרסם בפומבי את המשרות הפנויות ולא קיים הליך מסודר ומתועד של מיון המועמדים ובחירת המועמד לתפקיד: (א) ביולי 1994 מונה מנהל חדש למחוז חיפה במקומו של המנהל שפרש, ובאפריל 1995 מונתה עובדת חדשה לתפקיד סגנית מנהל מחוז חיפה ואחראית לשיווק של קורסי הרשות של המכון באזור הצפון. הבדיקה העלתה, כי הוועד המנהל לא קבע את הכישורים הנדרשים למילוי שתי המשרות האמורות, כגון השכלה וניסיון מקצועי, כמתחייב מהתקנון. המכון גם לא הזמין באמצעות פרסומים מועמדים לאיוש המשרות הפנויות ולא בחר את ממלאי התפקידים מבין כמה מועמדים שנבחנו.

(ב) במהלך השנים 1993 ו-1994 אייש המכון ארבע משרות לטיפול בתחום החינוך התעבורתי: ממונה ארצי על החינוך התעבורתי ושלושה רכזים מחוזיים. נמצא, שארבע משרות אלו אוישו שלא על פי דרישות התקנון וכללי מינהל תקין בכל הנוגע לקביעת דרישות המשרה, פרסומה ברבים ובחירת המועמדים המתאימים מבין כלל המועמדים למשרה.

- לשלושת העובדים שנתמנו לרכזים מחוזיים לא היה רקע בתחום החינוך או ההוראה, ושניים מהם חדלו מלשמש בתפקידם זמן קצר לאחר מינויים. אחד מהם שובץ לתפקיד אחר בתחום השיווק של קורסי רשות, תפקיד שגם אותו קיבל בלא שהיה עליו להתמודד עם מועמדים נוספים. במקומו נתקבלה למכון עובדת אחרת שגם היא, בדומה לקודמיה, נבחרה בהליך שאינו תקין. העובד האחר הועסק כדובר המכון, בתחילה כמזכיר של עובד המכון ולאחר מכן כנותן שירותים על פי חוזה (פריילנסר) בשכר שווה ערך ל-2,500 דולר בחודש. גם העסקתו כדובר המכון לא היתה תקינה. לא היתה הגדרה של הכישורים הנדרשים למשרה, והעובד לא נבחר מבין כמה מתמודדים.

העברת המשרדים של מחוז תל אביב למשכן חדש

המשרדים של מחוז תל אביב של המכון שכנו במשך שנים במבנה שכור באזור התעשייה של חולון. בחמישה מחדרי המבנה קיים המכון קורסים. קרבתם של משרדי המחוז וחדרי הלימוד

למבני מלאכה ותעשייה ולאולמות שמחה הפועלים באזור הקשתה על תפקוד המכון, והנהלתו החליטה לבחון אפשרות להעביר את המשרדים והכיתות לאזור אחר.

1. במחצית השנייה של 1993 ניהל המכון משא ומתן על שכירת חדרים במבנה ביפו, שבו שוכן סמינר של משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) שישמשו למשרדי המחוז וחדרי לימוד לריכוז פעולות הדרכה במקום: חמישה חדרי לימוד בשכירות ישירה מבעלי המבנה, ושישה חדרי לימוד נוספים בקומה הראשונה, המשמשים את הסמינר בשעות היום, בדרך של התקשרות עם משרד החינוך לשימוש בשעות הערב. הכוונה היתה שהמכון ומשרד החינוך יתחלקו בהוצאות השכירות והתחזוקה של חדרים אלה לתועלתם של שני הצדדים.

בנובמבר 1993 אישר הוועד המנהל את ההעברה של משרדי המחוז וכיתות הלימוד למבנה החדש, בכפוף לקבלת אישור של משרד החינוך לשימוש של המכון בכיתות שבקומה הראשונה בשעות אחר הצהריים והערב, ובתנאי שההוצאות על העתקת המשרדים והכיתות יהיו לא יותר מ-400,000 ש"ח.

- במאוס 1994 חתם המכון עם בעלי המבנה על חוזה שכירות לעשר שנים בלא שהיה בידיו הסכם חתום עם משרד החינוך בעניין השימוש בכיתות, כפי שהתנה הוועד המנהל.

2. לאחר חתימת חוזה השכירות הודיע משרד החינוך למכון, כי לא יוכל להעמיד לרשותו את כיתות הלימוד בהיקף שסוכם עליו קודם לכן. באותה עת גם העלו בעלי המבנה דרישות כספיות חדשות עבור השימוש בחדרים שבקומה הראשונה בשעות הערב. נוכח כל אלה החליט המכון להעביר למקום אחר את הפעילות שהיתה אמורה להתבצע בחדרים אלה.

בספטמבר 1995 שכר המכון כמה כיתות לימוד באזור אחר בתל אביב, כדי לרכז בהן פעולות הדרכה שהתקיימו עד אז בכמה מקומות באזור המרכז, ובהן גם את אלה שנועדו להיעשות במבנה ביפו.

- יוצא, שבהתקשרות לשכירת חדרים למשרדים של מחוז המרכז לא עלה בידי המכון לממש תנאי מהותי שקבע הוועד המנהל, אשר נועד להקנות לו יתרון כספי ותפעולי ניכר בעסקה זו, ושעליו התבססה ההחלטה בדבר כדאיות ההתקשרות האמורה.

3. בדצמבר 1994 התקשר המכון עם אמן לביצוע עבודות שילוט וכיתוב בחדרי הלימוד ובמשרדים שבמבנה ביפו בהיקף כספי של 40,000, לפני מע"מ. לאחר מכן הציב המכון ליד הכניסה למבנה קטר רכבת ואוטובוס מדגמים ישנים שיצאו מכלל שימוש, שנתרמו בידי רכבת ישראל וקואופרטיב לתחבורה. את הצבת המוצגים, עיצובם וצביעתם מסר המכון לידי האמן שביצע את עבודות השילוט והכיתוב בתוך המבנה. לפי חשבונית ממאוס 1995 עלותה של עבודה נוספת זו הגיעה לכ-91,000 ש"ח, כולל מע"מ.

- ההוצאות על הצבת המוצגים, עיצובם וצביעתם לא נכללו בתקציב שאישר הוועד המנהל של המכון להעברת חדרי הלימוד והמשרדים למשכנם החדש. בינואר 1995 פנה מנכ"ל המכון - שכאמור שימש גם יועצו הבכיר של השר, גם יו"ר הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים וגם יו"ר קרן השיפורים בתחבורה הציבורית - אל כמה וכמה חברות וגופים שעיסוקם בנושאי תעבורה ורכב, ובהם קואופרטיבים לתחבורה, חברות דלק, חברות תעופה וחברה לייצור מרכבי אוטובוסים, בבקשה להרים תרומות כספיות למימון הצבת המוצגים וההוצאות הנלוות לכך. בפנייתו מתחילת אותו חודש ביקש מנכ"ל המכון שהתרומות יועברו במישרין לידי "מבצע הפרויקט", כלומר לידי האמן שביצע את העבודות, ובפנייה נוספת מסוף אותו חודש הוא ציין, כי "במפעל משתתפים כל הגופים התחבורתיים הציבוריים וחברות שעיסוקן הוא שירות

לתחבורה במדינה". פניותיו של המנכ"ל אל הגופים האמורים לקבלת תרומות נעשתה בלא אישורו של הוועד המנהל.

לדעת מבקר המדינה, פנייה של גוף ציבורי כמו המכון, להעברת השתתפות כספית לידי גורם פרטי המבצע פרויקט עבורו, אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות פיקוח ובקרה.

- משנודע למשרד שמנכ"ל המכון פנה אל גורמים שונים בבקשת תרומות ביקש ממנו המשרד לחדול מכך. בינתיים הגיעה למכון מקואופרטיב לתחבורה תרומה בסך 15,000 ש"ח, והוא החזיר אותה לתורמים. בהעדר מקור תקציבי מאושר למימון הצבת המוצגים, ולאחר שנמנעה קבלת התרומות למטרה זו, לא נותר לוועד המנהל אלא לאשר כיסוי הוצאה חריגה זו מתקציבו השוטף של המכון.

- ביוני 1995 נתבקש המבקר הפנימי של המכון לבדוק מהו הסכום הכולל שהמכון השקיע בהעברת המשרדים של מחוז המרכז למשכנם החדש, לעומת התקציב שאישר הוועד המנהל למטרה זו. בדוח שהגיש המבקר הפנימי ליו"ר המכון ביולי אותה שנה הוא קבע כי הוצאות המכון על ההעברה הסתכמו ב-567,000 ש"ח, דהיינו 167,000 ש"ח יותר מהתקציב שאישר הוועד המנהל למטרה זו. אשר להוצאות התחזוקה של החדרים שהמכון שכר בקומת הקרקע במבנה ביפו קבע המבקר הפנימי: "המחיר שנקבע נראה מופרז מיסודו ..., ואינו מקובל במשק ובשוק הנדל"ן". המבקר הפנימי ציין עוד, כי הוא לא מצא שהחריגה מתקציב ההעברה למבנה ביפו והוצאות התחזוקה המופרזות עבור השימוש בו הובאו באותו מועד לידיעת הוועד המנהל ולהחלטתו. עד סוף נובמבר אותה שנה לא דן הוועד המנהל בממצאי המבקר הפנימי בעניין זה.

פרסום

1. על פי ההסכם בין המשרד למועצה בדבר הקמת המכון והפעלתו, תפקידו של המכון להדריך נהגים בקורסים שהם חייבים להשתתף בהם על פי התקנות, וכן לקיים השתלמויות וקורסים נוספים על פי בקשת המשרד. הביקורת העלתה שמאז תחילת יולי 1994 התקשר המכון עם רשות השידור ועם יועץ פרסום פרטי להפקה ולשידור של תשדירי שירות ברדיו (ראה להלן). עד יולי 1995 הוציא המכון למטרה זו בסך הכול סכום של כ-600,000 ש"ח. באותו מועד הופסקו השידורים.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על הוועד המנהל, שבו מיוצגים כאמור המשרד והמועצה, לבחון באיזו מידה ההחלטה של הנהלת המכון לממן את תשדירי הרדיו תואמת את יעדי המכון כפי שנקבעו בהסכם ואת מחויבותו של המכון, השואב את מקורותיו מהתשלומים שהוא גובה מציבור המשתלמים, לפעול במסגרת תקציבית מאוזנת. יצוין, כי פעולות הסברה נרחבות בתחום המלחמה בתאונות הדרכים, ובכלל זה גם תשדירי רדיו, נעשות מטעם המשרד באמצעות המינהל לבטיחות בדרכים, המשקיע בכך אמצעים ניכרים.

2. בינואר 1994 פנה יועץ פרסום אל יועצו הבכיר של השר, עוד קודם שזה מונה למנכ"ל המכון, והציע לו לתת למכון שירותי פרסום, שיווק ותדמית. בפברואר אותה שנה, עם מינויו של יועץ השר למנכ"ל המכון, הוא הכין תרשומת, ובה ציין כי נפגש עם שלושה יועצי פרסום כדי לבחור מביניהם יועץ פרסום שייתן שירותי שיווק ופרסום למכון, והחליט לבחור ביועץ האמור (להלן - היועץ). באותו חודש חתם המכון על הסכם עם היועץ למתן שירותים בתחומים

של "יעוץ שיווקי, שיפור תדמית המכון, ייזום ופיקוח אירועים, יחסי ציבור, וקשרים עם העיתונות". תוקף ההסכם היה לחצי שנה עם אפשרות להאריכו לתקופה נוספת שלא הוגבלה בזמן. יצוין שאפשרות זו נוצלה, ותוקף ההסכם הוארך עד סוף יולי 1995. בשנת 1994 שילם המכון ליועץ כ-47,000 ש"ח, ובחודשים ינואר - יולי 1995 - כ-35,000 ש"ח.

- ההתקשרות עם היועץ גם לא הובאה לאישור הוועד המנהל. יצוין שבחווה נקבע מחירה של שעת עבודה של היועץ, אך לא נקבע מספר שעות העבודה שעל היועץ לעבוד עבור המכון. נתון זה מובא במסמכים אחרים שהוצאו בעקבות חתימת החווה, אך אינם חלק בלתי נפרד ממנו. במסמכים אלה דובר בהעסקת היועץ בהיקף של 45 שעות בחודש. יצוין, שעיקר עיסוקו היה הפקת תשדירי הרדיו ששודרו מטעם המכון.



המכון הארצי לתחבורה הוקם ב-1985 על פי הסכם בין משרד התחבורה לבין המועצה הלאומית למניעת תאונות, כדי לקיים קורסים בנהיגה נכונה לנהגים שעברו עבירות תנועה. המשרד, שקודם לכן קיים בעצמו קורסים אלה, לא הצליח לאכוף ביעילות את ההשתתפות בהם, והוא העריך שהמכון, שיפעל במסגרת המועצה, יהיה מסוגל לעמוד במשימה זו. מאז שנת 1988 ואילך מקיים המכון גם קורסים לנהגים חדשים לריענון הידע בנהיגה.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בניהול ענייני המכון: מתן תנאי פרישה חריגים ומופלגים ליו"ר המכון; פגמים בניהול כוח אדם; חריגות תקציביות ניכרות וליקויים אחרים בהעברת משרדי מחוז המרכז למשכנם החדש. למכון לא היו נוהלי עבודה ברורים וקבועים שיבטיחו את תקינות פעולותיו.

מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אי-יישומה של ההמלצה שהובאה עוד בדוח שנתי 39, שלפיה יש להקנות למכון מעמד משפטי שיבטיח את פעילותו התקינה, אגב פיקוח יעיל על פעולותיו. ממצאי הבדיקה הנוכחית מוכיחים שוב עד כמה חשוב להקנות לו מעמד כזה.

לדעת מבקר המדינה, הגורמים האחראים למכון בשיתוף משרד האוצר צריכים לבחון את מעמדו המשפטי של המכון ולפעול לכך שפעולותיו להשגת המטרה שלשמה הוקם - הדרכת נהגים לשם שיפור הרגלי הנהיגה שלהם - יבוצעו ביעילות ועל פי החוקים ונוהלי העבודה החלים על גופים ציבוריים, וכי המכון יהפוך לכלי חשוב במלחמה בתאונות הדרכים, שהן מכת מדינה, מהחמורות שידענו.

חברת נתיבי אילון בע"מ –

העסקת עובדים

חברת נתיבי אילון בע"מ (להלן - החברה) העסיקה ביולי 1995 90 עובדים: 9 עובדים בכירים, על פי חוזה סטנדרטי של רשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר, בשכר המבוסס על שיעור מסוים משכרו של מנכ"ל החברה; 20 מהנדסים; 6 עובדים בדירוג המח"ר; 12 טכנאים; ו-43 עובדים בדירוג המינהלי. 66 מהעובדים הועסקו במשרד הראשי של החברה בתל אביב, 19 במשרדים של נתיבי כרמל בחיפה ו-5 במשרדים של נתיבי גליל בנצרת.

באמצע שנת 1995 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי העסקת עובדי החברה; הבדיקה נעשתה במשרדי החברה בתל אביב.

1. חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, קובע כי "חובה על הדירקטוריון של חברה ממשלתית ... לקבוע מדי שנה את תקן עובדי החברה המועסקים בשירותה; לקבוע, על פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה, שכר ... של ... נושאי תפקידים אחרים ... (להלן - הפקידים הבכירים), ושל שאר עובדי החברה; לאשר, על פי המלצת המנהל הכללי, את מינויים של הפקידים הבכירים בהתאם לתקן".

- דירקטוריון החברה לא קבע את תקן עובדי החברה, דהיינו רשימת המשרות בכל יחידה מיחידותיה והדרגות הצמודות להן. תקן כזה אף לא קבעה הנהלת החברה.

2. בנוהל החברה מינואר 1990 בדבר קבלת עובד חדש נקבע: "היה צורך באיוש משרה פנויה, יפנה המנהל אל הממונה על כוח האדם לקבל הצעות ממועמדים העונים על דרישות התפקיד כפי שהוגדרו על ידי המנהל". הנוהל קובע, ש"המועמדים לתפקידים בכירים ירואיינו על ידי מנכ"ל החברה ויתקבלו לעבודה עפ"י הנחיותיו". עוד קובע הנוהל: "נבחר מועמד והתקבל לעבודה, יושמדו שאלוני כל המועמדים האחרים לאותה משרה", וכי "העובד ימציא לפני תחילת עבודתו העתקים מתעודות המעידות על השכלתו ...". "עם התחלת עבודתו יפתח לעובד תיק אישי בו תתויק כל ההתכתבות אודות העובד והמסמכים שהמציא".

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בקשר לסדרי קבלת עובדים בחברה, העלתה:

- (א) בנוהל לא נקבע שיש לפרסם מכרזים לאיוש המשרות הפנויות וגם לא נקבע בו, או בהוראה אחרת של החברה, שיש להגדיר את הכישורים הנדרשים למשרות השונות בחברה. החברה אכן קיבלה עובדים שלא בדרך של מכרז ועובדים בכירים נתקבלו לעבודה בלא שהחברה עשתה בחינה לבחירתם מבין כמה מועמדים.

- (ב) בתיקים של כמה עובדים בכירים לא נמצאו מסמכים המעידים על השכלתם או על ניסיונם הקודם בעבודה.

- (ג) הסעיף בנוהל הדן בהשמדת שאלוני המועמדים שלא נבחרו אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, שכן הדבר מונע אפשרות של בקרה וביקורת על התהליך, מונע אפשרות של בחירה מושכלת בין המועמדים הנותרים, אם המועמד שנבחר לא יעמוד בתקופת הניסיון, ואינו מאפשר להגיב על טענות של מועמדים שלא נבחרו.

3. אחת מוועדות הדירקטוריון של החברה היא ועדת המנגנון שתפקידה לדון בענייני כוח אדם בחברה. במשך שנה, מיוני 1993 ועד סוף מאי 1994, לא התקיימו ישיבות של ועדת המנגנון. הפרוטוקולים של הוועדה אינם ממוספרים ולכן אי אפשר לדעת אם הפרוטוקולים שבתיקים משקפים את כל ישיבות הוועדה שהתקיימו.

להלן ממצאים מפורטים הנוגעים לשני עובדים שלגביהם עלה חשש ששיקולים זרים היו בין השיקולים למינויים:

עובד א'

1. עובד א' הועסק החל בפברואר 1993 על פי חוזה אישי שנחתם ב-24.5.93 ותוקפו עד סוף פברואר 1994, בתפקיד "מתאם עבודות הכפוף להוראות ראש מינהלת נתיבי גליל", שהיא יחידת משנה של החברה; הוא הועסק בדרגה כ"א בדירוג המינהלי.

- ב"שאלון מועמד לעבודה" שמילא עובד א' עם כניסתו לתפקיד ושנושא את התאריך פברואר 1992, צוין שהוא בעל השכלה תיכונית; לא פורט שם באילו שנים הוא למד. עוד צוין בשאלון, כי למד ב"קורס לרוקחים" בין השנים 1968 - 1972 בקופת חולים בטבריה. העובד גם לא המציא כל תעודות או מסמכים על השכלתו ולא מילא בשאלון את הסעיף בדבר מהלך חיים ואף לא המציא מסמך אחר בנדון. בעקבות הביקורת ולאחריה הוסיף העובד ב"שאלון מועמד לעבודה" פרטים בדבר השכלתו.

2. עובד א', שהוא יליד 1946, לא מילא בשאלון את הסעיף בדבר מקומות עבודה קודמים, לבד מהעסקתו בשנים 1968 - 1972 בתפקיד "רוקח" בקופת חולים. אישור על עיסוקו זה הוא המציא רק בדיעבד, בעקבות הביקורת. כן הוסיף בשאלון, בעקבות הביקורת, פרטים על מקומות עבודה נוספים שעבד בהם בתפקיד תועמלן רפואי ובתפקיד איש עסקים.

3. ביולי 1994 חתמה החברה עם עובד א' על הסכם עבודה אישי, שלפיו הוא יכהן בתפקיד מנהל נתיבי גליל תמורת שכר בשיעור של 65% משכר מנכ"ל. בסוף ספטמבר אותה שנה נחתם עם העובד הסכם עבודה אישי חדש, שלפיו שכרו מאותו חודש ואילך יהיה בשיעור של 80% משכר מנכ"ל. ההסכם נעשה באישור רשות החברות הממשלתיות.

4. עובד א' מונה לתפקיד זה במקום מנהלת נתיבי גליל, מהנדסת בהשכלתה, שפרשה. לא נמצאו אסמכתאות המעידות שהעובד נבחר לתפקיד מבין מועמדים אחרים.

- הביקורת העלתה כי חבר כנסת ממפלגת העבודה הוא שהמליץ לפני שר התחבורה על עובד א' כמועמד לתפקיד וכי השר המליץ לפני הנהלת החברה לבחון את מועמדותו. במכתבו למבקר המדינה מ-13.11.95 ציין שר התחבורה, כי המלצה זו היתה במסגרת מדיניות הממשלה לקידום עובדים ממגזר המיעוטים.

עובד ב'

1. עובד ב' מועסק על פי חוזה אישי בתפקיד ראש מינהלת חניונים, בכפיפות למנכ"ל, מאז יוני 1994.

- ב"שאלון מועמד לעבודה" שמילא עובד ב' ביוני 1994, אחרי כניסתו לעבודה, הוא ציין, שהוא בעל השכלה תיכונית ואף למד לימודים חלקיים באוניברסיטה, אולם לא ציין פרטים על לימודיו ולא המציא תעודות או מסמכים על השכלתו.

2. העובד, שהוא יליד ינואר 1950, לא מילא בשאלון את הסעיף בדבר מהלך חיים ובדבר מקומות עבודה קודמים ולא צירף מסמכים ואישורים ממקומות עבודה קודמים. בעקבות הביקורת, תיקן עובד ב' את הטופס "שאלון מועמד לעבודה", והוסיף בו פרטים על קורות חייו ועל עיסוקיו הקודמים.

3. ביולי 1994 נחתם עם העובד הסכם עבודה אישי, שלפיו הוא יכהן בתפקיד ראש מינהלת חניונים, בכפיפות למנכ"ל; שכרו נקבע בשיעור של 80% משכר המנכ"ל. ההסכם נעשה באישור רשות החברות הממשלתיות.

עובד ב' ממלא את התפקיד במקום עובד שהועבר לתפקיד אחר בחברה. התפקיד נמסר לעובד ב' בלא מכרז, ולא נמצא שהחברה בחרה בו מבין מועמדים אחרים.

- 4. מתשובת החברה למשרד מבקר המדינה עולה, כי מאחר שכל נושא חניוני החברה מנוהל על ידי הנהלת קרן החניונים, שחברים בה נציגי עיריית תל אביב והחברה, סוכם כי גם איוש משרת ראש מינהלת החניונים יעשה על פי המלצת העירייה וכי היא שמצאה אותו מתאים לתפקיד. העירייה בתשובתה אישרה כי המינוי נעשה בהמלצתה.

יצוין, כי מקורות חייו של עובד ב', שפורטו בפרוטוקול ועדת המנגנון של מועצת המנהלים של החברה מיוני 1994, עולה, כי הוא מילא תפקידים חשובים במפלגת הליכוד.



הממצאים שהובאו לעיל מעוררים חשש שביסודם של שני המינויים שתוארו לעיל היו גם שיקולים פוליטיים.