

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ב

פרק שני - משרדי ממשלה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הרפורמה במבחני הנהיגה





הרפורמה במבחני הנהיגה

רקע

בפברואר 2017 פרסם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) מכרז לביצוע רפורמה במבחני הנהיגה; לפי המכרז יתבצעו מבחני הנהיגה במיקור-חוץ באמצעות שני זכיינים פרטיים (הרפורמה). זאת בין היתר במטרה לשפר את השירות לציבור, להביא למצב שבו מבחן הנהיגה יהיה אובייקטיבי, ליצור אחידות במבחן הנהיגה ולאפשר את תיעודו. יישום הרפורמה נעשה באמצעות שימוש במערכת טכנולוגית מתקדמת. לאחר ערעורים שונים על תוצאות המכרז אישר בית המשפט במרץ 2018 את החלטת ועדת המכרזים של משרד התחבורה על שתי החברות הזוכות במכרז - חברה א' וחברה ב' (הזכיינים). ביולי 2018 החל משרד התחבורה ביישום הרפורמה. הרפורמה מתבססת על מערכת ברוש שהוקמה במיוחד עבור משרד התחבורה, ויש לה ממשק עם רכיבים טכנולוגיים שהותקנו ברכבי לימוד הנהיגה, המשמשים למבחני הנהיגה. הזכיינים שנבחרו במכרז לבצע את מבחני הנהיגה מפעילים ברחבי הארץ 46 אתרי יציאה למבחנים.

נתוני מפתח

8.5%

שיעור הערעורים על תוצאות מבחני הנהיגה שהתקבלו או שנקבע בעקבותיהם מבחן חוזר בתקופה שבין אפריל 2019 לאוגוסט 2020, לעומת 1.7% בתקופה שבין יולי 2018 למרץ 2019

38.8%

שיעור הנבחנים שעברו את מבחן הנהיגה (שיעור המעבר) במחצית הראשונה של שנת 2020; בשנת 2019 היה שיעור המעבר 38.4%. זאת לעומת שיעור מעבר של 44.8% ערב הרפורמה

7 - 14 ימים

זמן המתנה למבחן נהיגה לאחר הרפורמה, לעומת זמן המתנה של יותר מחודשיים לפני הרפורמה

29,347

איחורים נמצאו בשנת 2019 אצל הזכיינים בנוגע לקביעת מועד למבחני נהיגה. האיחורים נעו בין 24 שעות ליותר מ-72 שעות

226 מיליון ש"ח

סכום הקנסות שצברו הזכיינים בשנת 2019 עקב אי-עמידה בתנאי המכרז. הקנסות לא נגבו

20.4 ש"ח

עודף העלות הממוצעת למבחן נהיגה המשולם ע"י המדינה. עודף העלות משקף את הפער שבין אגרת מבחן הנהיגה אותה משלם הנבחן למשרד התחבורה - בסך 141 ש"ח לבין התשלום הממוצע למבחן אותו משלם משרד התחבורה לזכיינים - בסך 161.4 ש"ח



פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד יולי 2020 בדק משרד מבקר המדינה את יישום הרפורמה במבחני הנהיגה. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

שיעור המעבר במבחני הנהיגה - בתקופה שקדמה לרפורמה היה שיעור המעבר בבחינה במגמת עלייה, וערב הרפורמה הוא היה 44.8%. עם יישום הרפורמה פחת שיעור המעבר. בשנת 2019 הוא היה 38.4% ובמחצית הראשונה של שנת 2020 הוא היה 38.8%. כמו כן הייתה שונות בשיעור המעבר בין שני הזכיינים.



שיעור הערעורים המוצדקים על תוצאות מבחני הנהיגה - בתקופה שבין אפריל 2019 לאוגוסט 2020 היה שיעור הערעורים שהתקבלו או שנקבע בעקבותיהם מבחן חוזר, מכלל הערעורים שהוגשו - 8.5%, זאת לעומת 1.7% בתשעת החודשים הראשונים של הרפורמה. מתחילת הרפורמה ועד אוגוסט 2020 היה שיעור הערעורים מכלל מבחני הנהיגה (יותר ממיליון מבחנים) כ-1.3%.



עודף עלות ממוצעת למבחן - בשנת 2019 היה התשלום הממוצע של משרד התחבורה לזכיינים בגין ביצוע מבחן נהיגה ש"ח, זאת לעומת אגרת מבחן נהיגה בסך 141.0 ש"ח הנגבית מהנבחנים על ידי משרד התחבורה, כלומר עודף עלות למדינה בסך 20.4 ש"ח. בהתחשב בכך שבשנת 2019 היו 617,599 מבחני נהיגה, הדבר מצביע על פער תקציבי של כ-12.6 מיליון ש"ח.



הקלות לזכיינים בתנאי המכרז - עקב הקושי של הזכיינים לעמוד בתנאי המכרז העניק להם משרד התחבורה הקלות שונות. הגם שחלק מההקלות ניתנו בהחלטת ועדת המכרזים, הדבר עלול להוות תמריץ למציעים עתידיים במכרזים דומים למיקור-חוץ של שירותים חיוניים להגיש הצעות כדי לזכות במכרז, ולאחר מכן לבקש הקלות ושינויים.



גיוס בוחני נהיגה בעלי ניסיון - משרד התחבורה לא צפה את הקושי בגיוס בוחני נהיגה בעלי ניסיון ונדרש לתת הקלות לזכיינים, בין היתר בתנאי ההכשרה של הבוחנים שנקבעו במכרז.





קיצור זמן ההמתנה למבחן הנהיגה - בעקבות הרפורמה שופר השירות לציבור הנבחנים, וזמן ההמתנה למבחן הנהיגה התקצר במידה ניכרת - מ-60 - 90 ימים ל-7 - 14 ימים.

שימוש במערכת טכנולוגית מתקדמת - יישום הרפורמה באמצעות מערכת טכנולוגית מתקדמת איפשר שיפורים, ובהם אחידות הבחינה, ללא תלות במקום הבחינה ובזהות הנבחן; קביעה אקראית של הבוחן ומסלול הבחינה על ידי המערכת; צילום הבחינה ותיעודה כדי שתוכל לשמש ראיה לנבחן בעת ערעור ולשם בקרה מקצועית על הבוחנים.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד התחבורה לבחון את השינוי במגמת הירידה בשיעור המעבר במבחני הנהיגה עם יישום הרפורמה, ומה היו הסיבות לשינוי מגמה זו. כמו כן, מומלץ למשרד התחבורה לבחון את השונות בשיעור המעבר בין שני הזכיינים מאז יישום הרפורמה ואת הסיבות לשונות זו.



על משרד התחבורה לבצע סקר שביעות רצון בקרב התלמידים ומורי הנהיגה. זאת לשם למידה על אופן תפקוד מערכת מבחני הנהיגה בראיית מקבלי השירות, וכדי לייעל את המערכת ולשפר את רמת השירות לציבור, בייחוד כשמדובר במערכת חדשה.



על משרד התחבורה להפיק לקחים ממכרז זה כדי שבעתיד, לפני פרסום מכרז לקבלת הצעות, יתבצעו עבודת מטה מעמיקה והכנה של מסמכי המכרז באופן שיביא לכך שרמת אי-הוודאות תהיה מזערית ושהנתונים הנמסרים למציעים יהיו מדויקים ככל האפשר.



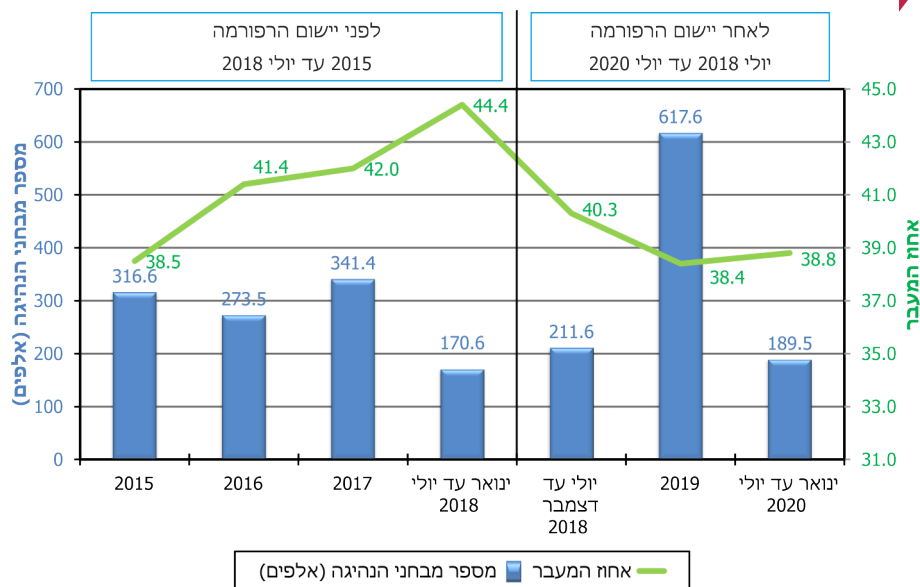
על משרד התחבורה להשלים את בחינת השינויים והשיפורים הנדרשים במערכת ברוש ולהחליט בדבר יישומם המלא או החלקי בהתאם לרמת עדיפותם ולעלויות כדי לשפר את השירות לציבור ולייעל את הפיקוח והבקרה על תפעול המערכת.



על משרד התחבורה לבחון את כלל אתרי היציאה למבחני הנהיגה הפועלים כיום, מבחינת רמת העומסים שהם יוצרים, קרבתם לצירים ראשיים והפגיעה באיכות החיים של התושבים ברחובות הסמוכים, ובמידת הצורך לפעול בתיאום עם הזכיינים למצוא אתרים חלופיים.



מספר מבחני הנהיגה ושיעור המעבר בבחינה



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

הרפורמה במבחני הנהיגה, שנועדה לשפר את השירות לציבור, תרמה לצמצום זמן ההמתנה למבחן הנהיגה וכן לשיפור וייעול של המבחנים באמצעות שימוש בטכנולוגיה מתקדמת המאפשרת אחידות של הבחינה, שקיפות, מקצוענות וזמינות. כמו כן צילום מבחן הנהיגה מאפשר בקרה על המבחן ויכולת ערעור אפקטיבית. עם זאת, משרד מבקר המדינה העלה כמה ליקויים ביישום הרפורמה שהביאו לעלויות נוספות, ובהם מתן הקלות לזכיינים על ידי משרד התחבורה שלא על פי המכרז ושינויים במערכת הממוחשבת שלא הובאו בחשבון בעת אפיונה. כמו כן מאז יישום הרפורמה חלה ירידה בשיעור המעבר בבחינות הנהיגה; גדל שיעור הערעורים המוצדקים; התשלום הממוצע של משרד התחבורה לזכיינים בגין כל מבחן עלה על סכום האגרה הנגבה מהמבחן; נצברו קנסות גבוהים בקרב הזכיינים עקב אי-עמידה בתנאי המכרז, בעיקר עקב איחורים בשיבוצים במבחן נהיגה; ונוצר עומס מטלות על המפקחים, המצריך לבחון את האפקטיביות של עבודתם. מומלץ שמשרד התחבורה יפיק לקחים מיישומה של רפורמה זו, כדי שבעתיד לפני פרסום מכרז לקבלת הצעות תתבצע עבודת מטה מעמיקה לצורך הקטנת רמת אי-הוודאות והצגת נתונים מדויקת ככל האפשר. כמו כן מומלץ כי משרד התחבורה יבצע סקר שביעות רצון בקרב התלמידים ומורי הנהיגה לצורך הפקת לקחים מהרפורמה וטיוב השירות לציבור.