

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

בחדושים 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 במבחנינה 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 לייצל 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.



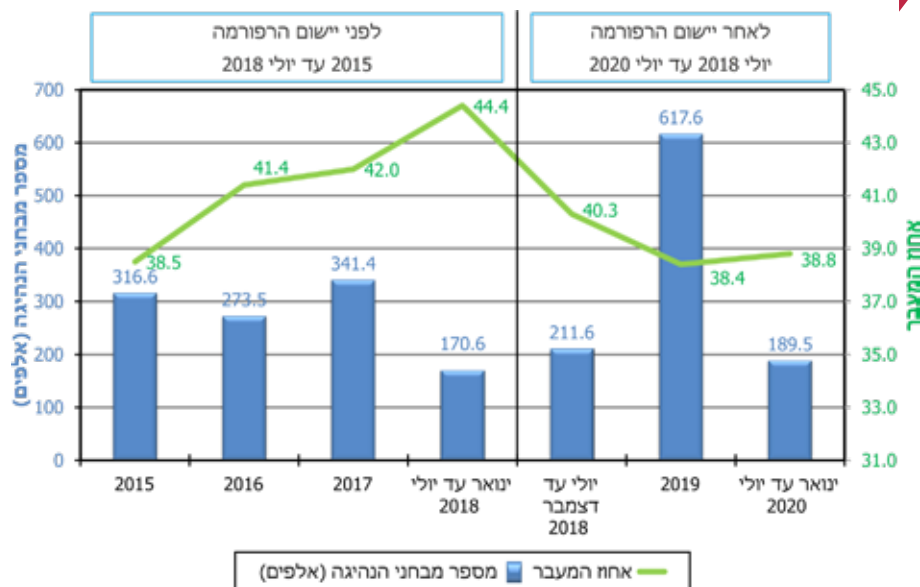
על משרד התחבורה להשלים את בחינת השינויים והשיפורים הנדרשים במערכת ברוש ולהחליט בדבר יישומם המלא או החלקי בהתאם לרמת עדיפותם ולעלויות כדי לשפר את השירות לציבור ולייעל את הפיקוח והבקרה על תפעול המערכת.



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.



הרפורמה במבחני הנהיגה

מבוא

אגף הרישוי הוא חלק ממנהל התנועה שבמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או מת"ח). המינהל פועל לקידום הבטיחות בדרכים באמצעות שמירה על בטיחות כלי הרכב, שימוש במערכות רכב מתקדמות ושיפור מיומנויות הנהגים. מבחן הנהיגה המעשי הוא השלב האחרון לפני קבלת רישיון הנהיגה. במשך השנים הלך וגדל הביקוש לרישיון נהיגה, בין השאר עקב הגידול באוכלוסייה, הורדת גיל הזכאות ללמוד נהיגה ובקשות של עולים חדשים להמיר את רישיון הנהיגה שלהם במדינות מוצאם ברישיון ישראלי. משנת 2018 מפעיל משרד התחבורה שיטת מבחנים מעשיים חדשה, באמצעות זכיינים פרטיים (להלן - הרפורמה).

הרפורמה במבחני הנהיגה נועדה לייעל את הליך ביצוע המבחנים, ובייחוד לקצר את ההמתנה של הנבחנים למבחני הנהיגה, שנמשכה לפני הרפורמה כמה חודשים¹.

בפברואר 2017 פרסם משרד התחבורה מכרז לרכש שירותים; לפי המכרז יתקיימו מבחני הנהיגה במיקור-חוץ, באמצעות שני זכיינים פרטיים. לאחר ערעורים שונים על תוצאות המכרז אישר בית המשפט² במרץ 2018 את החלטת ועדת המכרזים של משרד התחבורה על שתי החברות הזוכות במכרז - חברה א' וחברה ב' (להלן - הזכין או הזכיינים). על פי המכרז תפעיל חברה א' 25 אתרי יציאה למבחנים באיזור המרכז והדרום וחברה ב' 21 אתרים מאיזור המרכז והצפון. ביולי 2018 החל משרד התחבורה ביישום הרפורמה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד יולי 2020 בדק משרד מבקר המדינה את ביצוע הרפורמה במבחני הנהיגה במספר נושאים ובהם: שיעור המעבר במבחני הנהיגה; ערעורים על תוצאות מבחני הנהיגה; עודף העלות הממוצעת לנבחן; שינויים בתנאים שנקבעו במכרז. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה. במסגרת הבדיקה התקיימו דיונים עם בכירים במת"ח וכן דיונים ומפגשים עם אחראים ומפקחים מטעם מת"ח העובדים מול הזכיינים, המורים והתלמידים. כמו כן, נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם גורמים המטפלים במערכת הממוחשבת לניהול מבחני הנהיגה (להלן - המערכת או מערכת ברוש).

1 בעניין מצב מבחני הנהיגה לפני הרפורמה ועבודת המטה לפני ביצועה ראו מבקר המדינה, דוח 67א (2016), "תפקוד אגף הרישוי והכשרת הנהגים", עמ' 547 - 594.

2 ראו עת"מ 15219-01-18 מ.ג.ע.ר בע"מ נ' מדינת ישראל ואח'; עת"מ 19226-02-18 סיסטם מעבדות מתקדמות בע"מ נ' מדינת ישראל ואח'; עת"מ 26230-02-18 פמי פרימיום בע"מ נ' מדינת ישראל ואח'.



יישום הרפורמה

עם תחילת יישום הרפורמה ביולי 2018 עלו טענות על רמת ביצוע נמוכה שלה, בין היתר עקב מחסור בבוחנים, חוסר גמישות בקביעה ובביטול של מבחנים וחלוקה לא שוויונית של מבחני הנהיגה בין המורים. לפי הסברי מנהל אגף הרישוי וסמנכ"ל תנועה במשרד התחבורה בפברואר 2020, מדובר בתקלות שאופייניות לקליטת מערכת חדשה, ורובן תוקנו ופחתו במידה ניכרת.

מנתוני מת"ח עולה כי בעקבות הרפורמה חל שיפור בשירות לציבור, שהתבטא בעיקר בקיצור ניכר של זמן ההמתנה למבחן הנהיגה המעשי. נוסף על כך הושגו במידה רבה מטרות אחרות של הרפורמה, ובהם קיום מבחן נהיגה אובייקטיבי, אחידות בבחינה, שימוש בטכנולוגיה ותייעוד מבחן הנהיגה.

על פי הסברי משרד התחבורה השיפורים והחידושים בעקבות הרפורמה, התבטאו בנושאים האלה:

1. זמן ההמתנה למבחן הנהיגה קוצר במידה ניכרת - מ-60 - 90 ימים ל-7 - 14 ימים.
 2. צומצם שיקול הדעת של הבוחן. לאחר שהוא מזין את שגיאות הנבחן למחשב לוח (טאבלט), הן מוזננות למערכת ברוש, והיא שקובעת, לפי פרמטרים שנקבעו בה מראש, אם הנבחן עבר או נכשל (מבחן יותר אובייקטיבי ופחות סובייקטיבי).
 3. יש אחידות בבחינה, ללא תלות במקום הבחינה וזהות הנבחן.
 4. הבוחן נקבע אקראית לפני המבחן.
 5. מסלול הבחינה נבחר אקראית על ידי המערכת (מרשימת מסלולים שכוללים אותם פרמטרים של בחינה).
 6. הבחינה מצולמת ומתועדת, והנבחן יכול להשתמש בסרטון כראיה בעת הגשת ערעור. כמו כן, התייעוד נעשה לשם בקרה מקצועית על הבוחנים.
- הרפורמה מתבססת על מערכת ברוש, שהוקמה במיוחד עבור משרד התחבורה. המערכת כוללת רכיבים טכנולוגיים שהותקנו ברכבי לימוד נהיגה, ובכלל זה מצלמות לתייעוד הדרך ופנים הרכב, מיקרופון, התקן GPS ואמצעים לשמירת המידע בצורה מוצפנת במחשב הלוח. לאחר סיום הבחינה (ולכל המאוחר בסוף יום העבודה) המידע ממחשב הלוח מועבר למחשב מרכזי של משרד התחבורה ולשרתי הזכיינים, כדי שיהיה ניתן לצפות בבחינה המוקלטת.



הבדיקה העלתה כמה ממצאים שלדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמת"ח יתייחס אליהם, לשם טיוב הליך הביצוע של המבחנים, וכן לשם הפקת לקחים לעתיד בעת יציאה למכרזים למיקור-חוץ של שירותים חיוניים אחרים לציבור.

להלן הממצאים:

שיעור הנבחנים העוברים את מבחני הנהיגה

מנתוני משרד התחבורה לגבי שיעור הנבחנים העוברים את מבחני הנהיגה (להלן שיעור המעבר) עולה כדלהלן:

לוח 1: שיעור המעבר במבחני הנהיגה

לפני יישום הרפורמה			לאחר יישום הרפורמה			
שיעור המעבר	מספר מבחני הנהיגה		שיעור המעבר	מספר מבחני הנהיגה	הזכייין	
44.4%	170,604	ינואר עד יולי 2018	39.8%	92,034	חברה א'	ינואר עד יולי 2020
42.0%	341,372	2017	37.9%	97,472	חברה ב'	
41.4%	273,490	2016	38.8%	189,506	סה"כ	
38.5%	316,602	2015				
			41.8%	292,524	חברה א'	2019
			35.3%	325,075	חברה ב'	
			38.4%	617,599	סה"כ	
			43.2%	90,479	חברה א'	יולי עד דצמבר 2018
			38.1%	121,086	חברה ב'	
			40.3%	211,565	סה"כ	

המקור: נתוני משרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה

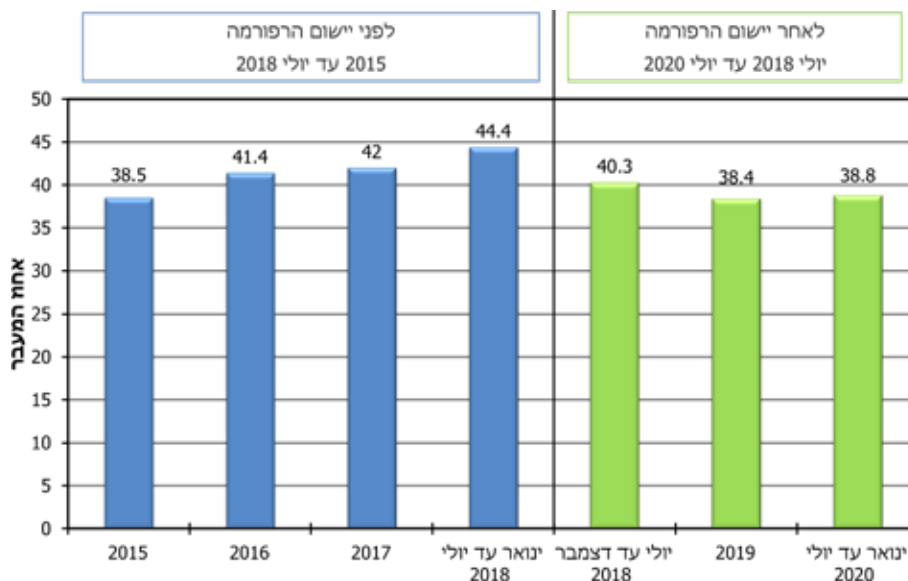
מהלוח עולה כי מתחילת הרפורמה בוצעו מעל למיליון מבחני נהיגה. עוד עולה מהלוח בתקופה שקדמה לרפורמה שיעור המעבר בבחינה היה במגמת עלייה, אך עם יישום הרפורמה שיעור המעבר פחת, והוא כיום 38.8%, לעומת 44.4% ערב יישום הרפורמה (ירידה של 12.6%). עוד עולה מהלוח כי קיימת שונות בשיעור המעבר בין שני הזכיינים.



בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020 ציינה חברה ב' (להלן - תשובת חברה ב') כי שיעורי המעבר הנוכחיים משקפים את הישגי התלמידים, וכי לא ניתן להשוות בין שיעורי המעבר כיום במערך מבחנים מוסדר, אחיד מפוקח, לבין שיעורי המעבר בתקופת טרום-הרפורמה, שבה לא היו אחידות ותיעוד, שיקול הדעת היה סובייקטיבי, ולא היו מגנוני פיקוח. עוד צוין בתשובה כי בעבר המשמעות של כישלון במבחן הייתה המתנה ממושכת לשיבוץ בבחינה נוספת, דבר שהמריץ את הנבחנים להגיע ערוכים היטב למבחן. לעומת זאת, כיום יודע כל תלמיד כי ימתין לשיבוץ בבחינה הבאה לכל היותר שבועיים, ולכן אינו חושש לגשת לבחינות רבות על אף חוסר המוכנות.

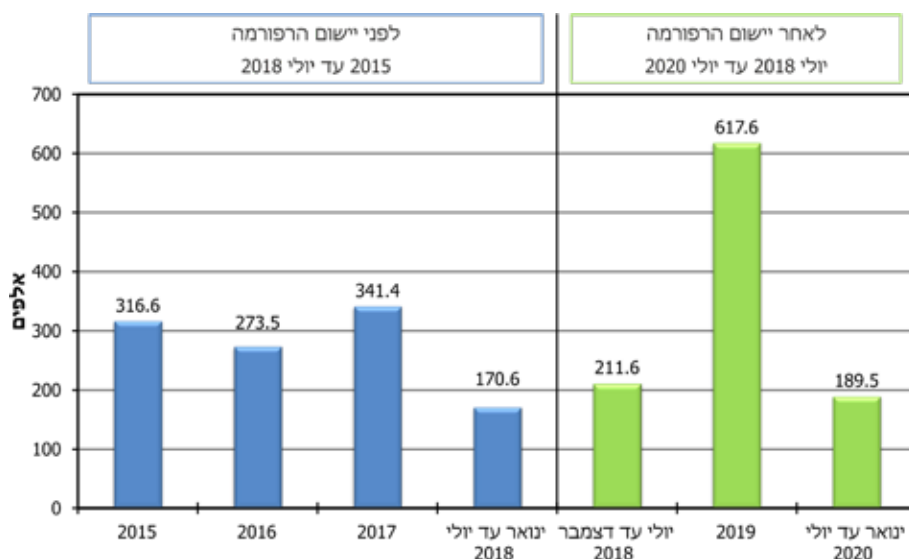
בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-27.11.20 ציין מת"ח (להלן - תשובת מת"ח) כי ערב הרפורמה היה פער של כ-12% בשיעור המעבר בין איזור הצפון (נתניה-קריית שמונה) לבין איזור הדרום (תל אביב-אילת), ועם יישום הרפורמה צומצם הפער במידה ניכרת. עוד צוין בתשובת מת"ח כי מדובר בירידה קטנה בשיעור המעבר, וכמו כן יש להביא בחשבון שיותר ממחצית הבוחנים היו בוחנים חדשים שזה עתה הוכשרו, ובאופן טבעי כל אדם העושה מלאכתו לראשונה, מבצע אותה באפקטיביות ומקצועיות נמוכים מן הממוצע. על כן הירידה הקטנה משקפת דווקא הצלחה.

תרשים 1: שיעור המעבר במבחני הנהיגה



מקור: משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תרשים 2: מספר מבחני הנהיגה



מקור: משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הקורונה נרשמה ירידה של כ-30% במספר מבחני הנהיגה במחצית הראשונה של שנת 2020, לעומת התקופה המקבילה בשנת 2019. זאת עקב הפסקת המבחנים כליל מ-22.3.20 עד 1.5.20, בהתאם להנחיות משרד הבריאות. הפסקה זו של כ-40 ימים גרמה לכך שכ-80,000 מבחני נהיגה לא התקיימו והביאה לעלייה ניכרת בזמני ההמתנה. משרד התחבורה ציין כי עם חזרת המבחנים נתן מנהל אגף הרישוי הנחיה להפחית את זמן ההמתנה ל-14 - 30 יום עד אמצע יולי 2020, דבר שהביא להפחתת הנטל שנוצר. עוד ציין משרד התחבורה כי עם סיום הסגר חלה עלייה חדה במספר הבקשות למבחני נהיגה, ומצד שני חלק מהבוחנים לא חזרו לעבודה (כ-50 מ-236 בוחנים - 21%), ודבר זה השפיע על זמן ההמתנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את השינוי במגמת הירידה בשיעור המעבר במבחני הנהיגה עם יישום הרפורמה, ואת הסיבות לשינוי זה. כמו כן, מומלץ למת"ח לבחון את השונות בשיעור המעבר בין שני הזכינים מאז הוחל ביישום הרפורמה, ואת הסיבות לשונות זו.

עוד מומלץ כי משרד התחבורה יגבש תוכנית להשלמת הפערים שנוצרו בתקופת הקורונה בנוגע למבחני הנהיגה ויבחן תגבור של מספר הבוחנים, לשם הפחתת זמני ההמתנה עקב פערים אלו.

ערעורים על תוצאות מבחני הנהיגה

לפני הרפורמה הייתה לכל נבחן הזכות לערער על תוצאות מבחן הנהיגה שנעשה לו, אך לא היו לו כלים לבסס את ערעורו. עם יישום הרפורמה נקבע שנבחן הרוצה לערער על תוצאות מבחן הנהיגה שנעשה לו, רשאי בתוך שבעה ימים ממועד ההודעה על הכישלון במבחן לצפות בסרטון שהוזן למערכת ברוש. מתחילת יישום הרפורמה ביולי 2018 ועד סוף מרץ 2019 לא ניתן להגיש ערעורים באמצעות מערכת ברוש, מאחר שהיא לא הייתה ערוכה לכך. בתחילת אפריל 2019 החל לפעול מנגנון הגשת הערעורים באמצעות מערכת ברוש.

להלן נתוני משרד התחבורה על מספר הערעורים ותוצאותיהם:

לוח 2: ערעורים על תוצאות מבחני הנהיגה

שיעור הערעורים שהתקבלו או נקבע בעקבותיהם מבחן חוזר	סה"כ ערעורים שהוגשו	תוצאות הערעורים שהוגשו			
		מספר הערעורים שנדחו	מספר הערעורים שנקבע בעקבותיהם מבחן חוזר (**)	מספר הערעורים שהתקבלו (*)	
1.7%	6,521	6,411	42	68	יולי 2018 עד מרץ 2019
8.5%	6,819	6,242	102	475	אפריל 2019 עד אוגוסט 2020
5.1%	³ 13,340	12,653	144	543	סה"כ

מקור: משרד התחבורה.

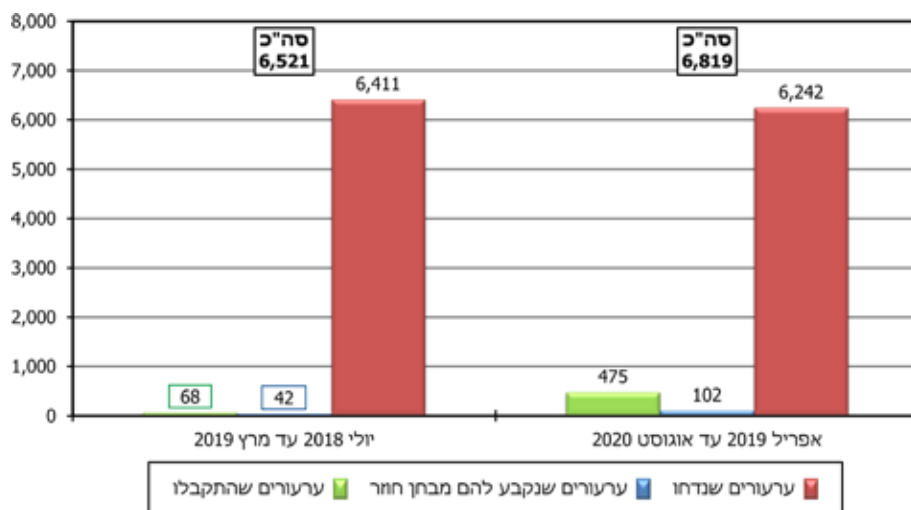
(*) ערעור שהתקבל - תוצאת המבחן שונתה ל"עבר".

(**) ערעור שנקבע בעקבותיו מבחן חוזר, בלי שהנבחן יחויב בתשלום אגרה.

מהלוח עולה כי בתשעת החודשים הראשונים של הרפורמה מספר הערעורים הממוצע לחודש היה 725, לעומת ממוצע של 401 ערעורים לחודש ב-17 החודשים הבאים, כלומר ירידה של כ-45% במספר הערעורים. ב-17 החודשים האחרונים חלה עלייה ניכרת בשיעור הערעורים המוצדקים מסך הערעורים שהוגשו - מכ-1.7% לכ-8.5% (פי חמישה).

3 מתחילת הרפורמה ועד אוגוסט 2020 היו כ-13,340 ערעורים מתוך מעל למיליון מבחני נהיגה (1.3%).

תרשים 3: ערעורים על תוצאות מבחני הנהיגה



מקור: משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

בתשובת חברה ב' צוין כי בתקופה הראשונה הערעורים הוגשו בלי שתהיה למי שהגישו אותם האפשרות לצפות בסרטוני הבחינה, אולם מאפריל 2019 התאפשר לתלמידים לצפות בסרטון הבחינה בדקדקנות ולאחר משגים בתבחינים ובמספרם המדויק. עוד צוין בתשובה כי מבחן הנהיגה נמשך גם במקרה של תקלה טכנולוגית שאינה מאפשרת את תיעודו, וכי חלק מהערעורים שנקבע בעקבותיהם מבחן חוזר היו קשורים לתקלה במערכת הטכנולוגית, המזכה את התלמיד במבחן חוזר באופן אוטומטי ללא תשלום על חשבון הזכיה, גם אם אין כל ספק בדבר אי-כשירותו של התלמיד.

בתשובת מת"ח למשרד מבקר המדינה, מסר מת"ח כי באשר להיקף הערעורים שהתקבלו, הוא מוצא בכך מגמה ראויה וערכית אשר תכליתה בניית אמון ציבורי בשיטה ובאופן הפיקוח והבקרה.



משרד מבקר המדינה מציין את שיעור המערערים על המבחנים העומד על כ-1.3%, מבין סה"כ יותר ממיליון מבחנים שנעשו מעת הקמת המערכת עד יוני 2020.

מומלץ כי משרד התחבורה יבחן עם הזכיינים את הסיבות והגורמים לערעורים המוצדקים, בפרט לנוכח העלייה בשיעור הערעורים המוצדקים מכ-1.7% לכ-8.5%. עוד מומלץ לבחון את הצורך בהפצת מידע סדור על ערעורים שהתקבלו ובטיוב הפיקוח על הבוחנים ועל רמתם המקצועית.

בביקורת עלה כי מתחילת יישום הרפורמה משרד התחבורה טרם ביצע סקר שביעות רצון בקרב התלמידים ומורי הנהיגה לצורך בחינת אפקטיביות הרפורמה, בפרט בהיבט שיפור השירות לציבור.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבצע סקר שביעות רצון בקרב התלמידים ומורי הנהיגה. זאת כדי ללמוד על אופן התפקוד של מערכת מבחני הנהיגה בראיית מקבלי השירות, לייעל את מערכת מבחני הנהיגה ולשפר את רמת השירות לציבור, בייחוד כשמדובר במערכת חדשה.

עדכון התבחינים

במערכת ברוש, הוגדרו 120 תבחינים, ולפיהם הבוחן בודק את התלמיד בעת מבחן הנהיגה. דוגמאות לתבחינים הם ציות לתמרור, איתות בעת ביצוע פנייה ושימוש במראות. בסיום המבחן הבוחן מסמן במחשב הלוח את התבחינים שבהם הנבחן לא עמד בדרישות, אך אינו קובע אם הנבחן עבר את בחינת הנהיגה או נכשל בבחינה. המערכת היא שקובעת אם התלמיד עבר או נכשל, על פי הגדרות מקצועיות שנקבעו בה מראש, והדבר תלוי במספר השגיאות ומידת חומרתן.

מדיון שקיים צוות הביקורת עם מנהל אגף הרישוי עולה שאת התבחינים ומשקלם בבחינה קבעו לקראת יישום הרפורמה מנהל אגף הרישוי וצוות מקצועי מצומצם במשרד התחבורה. מנהל אגף הרישוי ציין בדיון שכדי למנוע הטיות בעת מבחן הנהיגה הוחלט שאף אחד, ובפרט הבוחנים, לא יידע מה המשקל של כל תבחין, ומהו צירוף השגיאות שיגרום להכשלת הנבחן. נכון להיום יש רק שני אנשים הקשורים למערכת ברוש שידועים זאת - מנהל אגף הרישוי ומנהל אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע, שאחראי להזנת התבחינים למערכת.

מת"ח ציין בשתי תשובותיו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2020 כי עדכון התבחינים מתבצע לאחר שמתקיימת היועצות מקצועית הן באופן יזום והן בעקבות פניות המגיעות מהבוחנים, המורים והמפקחים, ולאחריה מנהל אגף הרישוי מחליט אם יש מקום לשנות את התבחינים או לא. עוד ציין מת"ח שבשנתיים האחרונות



עודכנו התבחינים ארבע פעמים, אולם תהליך עדכון התבחינים אינו מתועד ואינו כולל סיכומים בכתב של הפגישות וההיוועצויות, וכמו כן, במערכת הטכנולוגית לא מתועדים מועדי שינוי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח לתעד את תהליך עדכון התבחינים זאת נוכח הניסיון המקצועי שהצטבר בשנתיים האחרונות מאז יישום המכרז ולשם שימור הידע הארגוני.

עודף תשלום ממוצע למבחן

להלן נתונים שהתקבלו ממשרד התחבורה על היקף התשלומים לזכיינים, מספר מבחני הנהיגה, העלות הממוצעת למבחן, שווי אגרת מבחן נהיגה שמשלם הנבחן והעלות הממוצעת נטו למבחן בשנת 2019.

לוח 3: תשלומים עבור מבחני הנהיגה

סה"כ	2019		
	זכיינ' ב'	זכיינ' א'	
99.7	51.0	48.7	תשלומי מת"ח לזכיינ' (במיליוני ש"ח)
617,599	325,075	292,524	מספר מבחני הנהיגה
161.4	156.9	166.5	התשלום הממוצע של מת"ח למבחן (בש"ח)
141.0	141.0	141.0	אגרת מבחן הנגבית מהנבחן (בש"ח)
ממוצע שתי החברות: 20.4	15.9	25.5	התשלום הממוצע נטו של מת"ח למבחן (בש"ח)

המקור: נתוני משרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי סכום האגרה המשולם ע"י הנבחן אינו מכסה במלואו את התשלום הממוצע של מת"ח לזכיינים בגין מבחן נהיגה, ויש עודף עלות של 20.4 ש"ח למבחן. בהתחשב בכך שבשנת 2019 היו 617,599 מבחני נהיגה, הדבר משקף פער תקציבי של כ-12.6 מיליון ש"ח. עוד עולה מהלוח כי יש הפרש של כ-6% בין התשלום הממוצע של מת"ח לזכיינ' א' לתשלום הממוצע לזכיינ' ב'.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בסוף ספטמבר 2020 כי עשה כמה תחשיבים כדי לבדוק את היקף התשלומים למפעילי מבחני הנהיגה, עלויות הפיקוח ועלות ההקמה והתחזוקה של המערכת הממוחשבת. משרד התחבורה הוסיף כי העלויות היו גבוהות מהצפוי, בין היתר עקב כמות מבחנים גבוהה במידה



ניכרת מהצפוי; מספר מפקחים גבוה מהמתוכנן, ובהתאם לכך תוספת עלות; עלות השינויים במערכת הממוחשבת, שהייתה גבוהה מהצפוי; ומימון עבור מורי הנהיגה של הרכישה וההתקנה של המערכת ברכבי לימוד הנהיגה.

עוד ציין משרד התחבורה בתשובתו זו כי בעקבות הגדלת מספר המבחנים, שינוי הנחות היסוד והצורך לבצע התאמות בהסכם ההתקשרות עם הספקים, גדלו העלויות הכרוכות בביצוע מבחני הנהיגה. לפיכך שוקל משרד התחבורה את האפשרות להעלות את סכום האגרה של מבחן הנהיגה המעשי ולהתאים את אופן הצמדת סכום האגרה למבנה הצמדת מחיר המבחן המעשי שמשרד התחבורה משלם לספקים המבצעים את המבחנים. לדברי מת"ח מהלך זה טרם הושלם.

בתשובת מת"ח מנובמבר 2020 צוין כי מת"ח ידע מראש שהרפורמה תעלה יותר כסף לאוצר המדינה, אך הוא מיישם אותה בכוונה לייעל את השירות לאזרחים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את הבחינה בדבר מחירי המבחן המעשי, למול העלויות המשולמות לחברות והשתתפות תקציב המדינה. עוד מומלץ לבחון הכנה לתרחישים שונים לפני גיבוש תעריפי אגרה, כדי למנוע מצב של חריגה בתשלומים שלא נערכו אליהם בעוד מועד, ואשר יגרמו להעלאת התעריפים לציבור בדיעבד.

שינויים בתנאים שנקבעו במכרז

1. בסוף דצמבר 2017 נבחרו במכרז שני זכיינים, ובסמוך לאותו המועד נחתמו איתם החוזים. נגד בחירת הזכיינים הוגשו עתירות, אולם בית המשפט דחה את העתירות והתיר את תחילת פעילות הזכיינים מאמצע אפריל 2018. במועד זה החלו שלושה חודשי התארגנות, כפי שנקבע במכרז. במכרז גם נקבע כי כל זכיין חייב להעסיק ארבעה ראשי צוותים בשכר שלא יפחת מ-52 ש"ח לשעה, וכן להעסיק בשכר זהה ובכפיפות לראשי הצוותים 32 בוחנים בעלי ניסיון של שלוש שנים לפחות. עוד נקבע במכרז כי כל זכיין רשאי להעסיק בוחנים נוספים בהתאם לשיקול דעתו, ובתנאי שיעמדו בתנאי הסף שנקבעו במכרז ובשכר לשעה בהתאם להצעת הזכיין במכרז. כאשר הוחל ביישום המכרז ביולי 2018 לא היו מספיק בוחנים כדי לעמוד בתנאי המכרז ולהדביק את הפיגור שהצטבר במבחנים, בין היתר משום שמשרד התחבורה הותיר במסגרת השירות הציבורי 45 בוחנים ותיקים ולא 25 כפי שתוכנן מלכתחילה, כך ש-20 בוחנים שצפויים היו לעבוד אצל הזכיינים הפרטיים, לא עברו בסופו של דבר למגזר הפרטי. בנוסף, התברר כי בוחנים ותיקים בעלי ניסיון לא רצו לעבוד בשכר שנקבע במכרז - 52 ש"ח לשעה - אלא דרשו 70 ש"ח לשעה.



כדי להתגבר על הבעיה ביצע מת"ח כמה שינויים והקלות בדרישות, ובהם הארכת תקופת ההרצה של הרפורמה, שמשמעותה היא שהזכיה אינו מחויב לרמת השירות שנקבעה במכרז; הורדת תנאי הסף לגיוס ראשי צוותים; הקלה בתנאי הסף לגיוס בוחנים בעלי ניסיון והפחתת מספרם ל-25 (במכרז נקבע שמכלל הבוחנים שיעסיק הזכיה 32 מהם יהיו בעלי ניסיון כבוחנים 3 שנים לפחות); קיצור ההכשרה של הבוחנים מ-700 שעות ל-300 שעות; הורדת הגיל המזערי הנדרש לבוחן מ-25 ל-21; והפחתת הוותק בנהיגה הנדרש מבוחן משמונה שנים לשלוש שנים.

בתשובת חברה ב' צוין כי עם זכייתה במכרז היא החלה באיתור מועמדים לראשי צוותים, בוחנים ובוחנים ותיקים, אך התחוויר לה כי המאגר הוא דל, וחלק מהמועמדים אף משמשים מטעם משרד התחבורה מפקחים על הזכייניות. לפיכך היא נאלצה להציע שכר הגבוה בעשרות אחוזים מהשכר שהתחייבה לו בהצעתה במכרז. חברה ב' הוסיפה כי הצעתה הייתה מבוססת על נתונים שהציג משרד התחבורה למשתתפי המכרז, אולם אלו התבררו כחלקיים וחסרים רכיבי שכר רבים. עוד ציינה חברה ב' כי לא עלה בידה לגייס די בוחנים ותיקים. זאת מאחר שהם העדיפו להתמודד במכרזי משרד התחבורה לתפקידי מפקחים ולתפקידים אחרים; מאחר שחלקם פרשו לגמלאות; ומאחר שחלקם סירבו למשרה מטעמי מרחק ומכיוון שבהסכמי פרישה בין הבוחנים למשרד התחבורה נקבע שעובד שיחל לעבוד אצל הזכיה ללא תקופת צינון של 12 חודשים יפסיד סכומים ניכרים שהיה יכול לקבל במסגרת הסכמי פרישה.

נוסף על כך אישרה בספטמבר 2019 ועדת המכרזים שורה של הקלות ניכרות בתנאי המכרז, להלן פירוט:

א. במכרז נקבע לכל זכיה מספר מבחנים נורמטיבי לשנה - 200,000 לחברה א', 220,000 לחברה ב'. על כל מבחן מתחת למספר הנורמטיבי יקבלו חברה א' וחברה ב' 146 ש"ח ו-138 ש"ח בהתאמה, על פי הצעתן במכרז. עוד נקבע שעבור כל מבחן מעל למספר הנורמטיבי יקבלו חברה א' וחברה ב' 59 ש"ח ו-56 ש"ח בהתאמה, סכומים המבטאים את עלות הבוחן בלבד, זאת כדי שלא יהיה לזכיינים תמריץ להגדיל את מספר מבחני הנהיגה על ידי הכשלת נבחנים שלא בצדק. בעקבות פניית הזכיינים אישרה ועדת המכרזים להעלות את התשלום עבור כל מבחן מעל למספר הנורמטיבי, ונקבע כי עבור כל מבחן כזה יישולמו לחברה א' ולחברה ב' 105 ש"ח ו-100 ש"ח בהתאמה.

ב. לגבי שנת הפעילות הראשונה (15.7.18 - 14.7.19) אישרה ועדת המכרזים תשלום מלא עבור 30,372 המבחנים מעל למספר המבחנים הנורמטיבי שנקבע לחברה א' ועבור 33,410 המבחנים מעל למספר המבחנים הנורמטיבי שנקבע לחברה ב'.

ג. במכרז נקבע שעבור ביטולי מבחנים באשמת המורה או התלמיד לא יקבלו הזכיינים כל תמורה. בהקלות שקיבלו הזכיינים נקבע שעבור ביטולים כאלה יקבלו חברה א' וחברה ב' 105 ש"ח ו-100 ש"ח בהתאמה.

בתשובת מת"ח צוין כי הקלות אלה ניתנו מאחר שמספר בחינות הנהיגה בפועל היה גבוה במידה ניכרת מההערכה ומאחר שכמות ביטולי מבחני נהיגה על ידי התלמידים הייתה גבוהה במידה ניכרת מהצפוי, ייתכן בשל השיפור בזמינות המבחנים.

בתשובת חברה ב' צוין כי מספר המבחנים הנורמטיבי נקבע על פי הערכת מספר הנבחנים החזוי, אך לא הובא בחשבון הגידול בביקושים למבחני הנהיגה בשל השיפור הניכר בזמינות המבחנים.

לפי מסמכי ועדת המכרזים, מדובר בהקלות בסכום של כ-12 מיליון ש"ח לשנה, שהם כ-12% מכלל התשלומים ששולמו לזכיינים. נוסף על כך, ועדת המכרזים החליטה שלא לממש את מנגנון הקנסות שנועד להבטיח את העמידה של הזכיינים בתנאי המכרז, בעיקר בכל הנוגע לרמת השירות לציבור (ראו להלן).

בתשובת מת"ח צוין, כי בהחלטת ועדת המכרזים מספטמבר 2019 נקבע כי מאותו מועד יופעלו הפיצויים המוסכמים בהתאם לשיקול הדעת המשרדי, אולם החלטה זו לא מומשה הואיל והיבט זה במערכת ברוש טרם הושלם.

משרד מבקר המדינה מציין כי הגם שחלק מההקלות ניתנו בהחלטת ועדת המכרזים, מומלץ כי ועדת המכרזים תקיים הליכי הפקת לקחים. זאת כדי להימנע מיצירת תמריץ למציעים עתידיים במכרזים דומים למיקור חוץ של שירותים חיוניים, להגיש הצעות כדי לזכות במכרז, ולאחר מכן - לבקש הקלות ושינויים.

עוד נמצא כי מת"ח לא צפה את הקושי בגיוס בוחנים בעלי ניסיון ונדרש לתת הקלות לזכיינים, בין היתר בתנאי ההכשרה של בוחני הנהיגה לעומת תנאי ההכשרה שנקבעה במכרז.

מת"ח ציין בתשובתו כי היה הכרח בביצוע התיקונים בוועדת המכרזים, זאת עקב הערכת חסר של מספר הבחינות הצפויות ביחס למספר הבוחנים הפוטנציאליים, לעומת קביעת כשירות נדרשת לבוחן וביחס לקליטת בוחנים כעובדי מדינה לאחר פרסום המכרז, שהתבררו בדיעבד כטעות.



2. כדי להבטיח את עמידתם של הזכיינים ברמת השירות הנדרשת לפי המכרז, נקבעו פיצויים כספיים מוסכמים שיהיה על הזכיינים לשלם במקרה של אי-עמידה כאמור (להלן - קנסות). נקבעו 28 נושאים שהפרתם גוררת קנס. בחלק מהנושאים נקבע קנס בסיסי בסכום נמוך יחסית עבור המקרים הראשונים, אולם עבור המקרים שלאחר מכן נקבע כי הקנס יוכפל ובמקרים מסוימים אף יגדל פי עשרה.

להלן כמה דוגמאות:

א. עבור כל אחד מעשרת המקרים הראשונים בחודש שבהם בוטל מבחן נהיגה עקב אי-הופעת בוחן, נקבע לזכיון קנס של 500 ש"ח. עבור כל מקרה נוסף באותו החודש נקבע כי הקנס יהיה 1,000 ש"ח.

ב. בתנאי המכרז נקבע שבתוך 24 שעות מהזמנת מבחן הנהיגה לתלמיד על ידי בית הספר יקבע הזכיון מועד לביצוע המבחן. איחור של עד 24 שעות בשיבוץ התלמיד גורר קנס של 1,000 ש"ח; הקנס הולך וגדל עד ל-10,000 ש"ח במקרה של איחור של 72 שעות ומעלה.

ג. קנס של 500 עד 1,000 ש"ח מוטל על הזכיון במקרים שבהם מבחן הנהיגה היה קצר מהנדרש במכרז - לפחות 25 דקות.

לפי נתוני משרד התחבורה, הזכיינים צברו בשנת 2019 ובשבעת החודשים הראשונים של שנת 2020 קנסות בסכום של כ-233.7 מיליון ש"ח עקב אי-עמידה בתנאי המכרז הנוגעים לרמת השירות לציבור ולאמות מידה מקצועיות (בשנת 2018 לא הוטלו קנסות). להלן נתונים על התשלומים לזכיינים ועל הקנסות שהוטלו עליהם בשנת 2019 ובשנת 2020 (עד יולי):

לוח 4: תשלומים לזכיינים וקנסות שהוטלו עליהם, 2019 - יולי 2020 (בש"ח)

תשלומים לזכיינים	חברה א'		חברה ב'	
	ינואר עד יולי 2020	שנת 2019	ינואר עד יולי 2020	שנת 2019
תשלומים לזכיינים	19,179,883	48,700,000	19,728,144	51,000,000
קנסות:				
סיבת הקנס				
איחור בשיבוצים במבחן נהיגה	2,050,000	⁴ 194,258,000	852,000	70,000
משך המבחנים קצר מהנדרש	962,000	19,600,000	911,000	7,309,000
המבחן בוטל משום שהבוחן לא הגיע	294,000	2,030,000	2,307,000	2,264,000
ערעורים שהתקבלו או בקרה אקראית	58,250	110,250	62,500	165,500
איחורים בהזנת תוצאות מבחן	3,000	37,000	2,500	17,250
שונות		364,800	400	8,800
סה"כ	3,367,250	216,400,050	4,135,400	9,834,550

המקור: נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2019 הסתכמו הקנסות שהוטלו על הזכיינים ב-226 מיליון ש"ח. עוד עולה מהלוח כי בשבעת החודשים הראשונים של שנת 2020 חלה ירידה ניכרת בהיקף הקנסות, והן הסתכמו ב-7.5 מיליון ש"ח. הדבר מעיד שיחסית חל שיפור ברמת התפקוד של חברה א' לעומת שנת 2019, אך מגמה דומה לא נמצאה לגבי חברה ב'.

יצוין כי גם סכום הקנסות שהוטלו על הזכיינים בשבעת החודשים הראשונים של שנת 2020, 7.5 מיליון ש"ח, הוא ניכר, זאת נוכח העובדה שההכנסות מפעילותן של חברה א' וחברה ב' לאותה תקופה מסתכמות, לפי נתוני משרד התחבורה, ב-19.2 מיליון ש"ח ו-19.7 מיליון ש"ח בהתאמה. כלומר, שיעור הקנסות שהוטלו על הזכיינים מכלל ההכנסות מפעילותן הוא 19%.

לפי ההסברים של משרד התחבורה, המדינה לא תבעה מהזכיינים לשלם את הקנסות על אף אי-העמידה ברמת השירות ובאמות המידה המקצועיות שנקבעו

4 סכום הקנס בסך 194,258,000 מיליון ש"ח עקב 29,347 איחורים לפי הפירוט הבא: איחורים של עד 24 שעות - 6,116; סכום הקנס לאיחור - 1,000 ש"ח; סך הקנס - 6.1 מיליון ש"ח. איחורים של 24 עד 48 שעות - 2,671; סכום הקנס לאיחור - 2,000 ש"ח; סך הקנס - 5.3 מיליון ש"ח. איחורים של 48 עד 72 שעות - 4,560; סכום הקנס לאיחור - 5,000 ש"ח; סך הקנס - 22.8 מיליון ש"ח. איחורים של יותר מ-72 שעות - 16,000; סכום הקנס לאיחור - 10,000 ש"ח; סך הקנס - 160 מיליון ש"ח. בסך הכול היו 29,347 איחורים.



במכרז, כדי שלא לגרום לפשיטת רגל של הזכיינים ובעקבות כך להפסקת תפקודם, וממילא לכישלון המכרז ולפגיעה קשה בשירות לציבור. מת"ח ציין בתשובתו מנובמבר 2020 כי הקשיים של הזכיינים לעמוד בדרישות המקצועיות נבעו בחלקם מפעולות מת"ח ועל כן גישה זו הייתה מיושמת בנוגע לכל זכין אחר שהיה נבחר.

בתשובת חברה ב' צוין כי חלק מהקנסות שנזקפו לחובת הזכיינים הוטלו עקב תקלות והיעדר פיתוחים מתאימים במערכת, שבעקבותיהם לא מתאפשר תיעוד מלא. לדוגמה, יש סיבות מוצדקות ל"משך מבחן קצר מהנדרש", כגון תקלה במערכת הטכנולוגית, תאונה, תלמיד מסוכן שאין להותירו על ההגה, תקלה ברכב, הפסקת מבחן ביוזמת התלמיד עקב בלימת הבוחן, אולם אין אפשרות לתעד סיבות אלה במערכת עקב היעדר פיתוחים באחריות משרד התחבורה. עוד ציינה חברה ב' כי אין אפשרות לתעד במערכת סיבות מוצדקות נוספות, כגון "איחור בשיבוצים למבחן" ו"מבחן בוטל - בוחן לא הגיע".

יוצא אפוא כי מחד נקבעו במכרז תנאים שלא תאמו את המציאות ומאידך בהתאם לתשובות חברה ב' חלק מהקנסות נזקפו עקב העדר פיתוחים טכנולוגיים נדרשים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח 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.

כמו כן, מומלץ לבחון פיתוח טכנולוגי הולם לשם מעקב אחר יישום ההסכם לצד מבנה קנסות אפקטיבי, לרבות קביעת רף עליון לקנסות וקביעת חלופה שלפיה תיבחן הפסקת התקשרות במקרה שסכום הקנסות יהיה גבוה מרף זה. עם השלמת מבנה קנסות אפקטיבי יש לפעול ליישמו. קביעת תנאים מתאימים מראש תמנע את הצורך בדיון בבקשות לשינוי ניכר בתנאים לטובת הזכיינים, ובכך תגביר את השוויוניות ואמינות המכרזים בעתיד. נוסף על כך, קביעת תנאים כאמור תאפשר למדינה לכמת את עלויות ההתקשרות ולשמור על עקרונות מכרזים שאינם הפסדיים למתמודדים.



מערכת ברוש

מערכת ברוש, שהיא הבסיס שעליו מושתתת הרפורמה, פותחה במיוחד עבור מת"ח על ידי חברה ג', אשר זכתה במכרז הפיתוח. מדובר במערכת טכנולוגית מתקדמת המרכזת ומנהלת את כל מערך מבחני הנהיגה וכוללת רכיבים רבים, כגון מצלמות, מערכת GPS ומחשבי לוח. מערכת ברוש מאפשרת גישה לתלמידים, מורי הנהיגה והזכיינים, בהתאם למאפיינים שהוגדרו למשתמשים השונים.

במהלך השימוש במערכת ברוש בעת יישום הרפורמה התברר כי נדרשים במערכת שינויים ושיפורים (להלן - ש"ש), כדי ליעל את התפעול של מבחני הנהיגה ואת הפיקוח והבקרה של מת"ח על הזכיינים. הצורך בחלק ניכר מהש"ש עלה בעקבות ניסיון מצטבר בתפעול המערכת, וחלק מהש"ש היו צריכים להיות מוטמעים במערכת עוד בשלב ההקמה. למשל נתונים הנאגרים במערכת מהם ניתן להפיק שאילתות ודוחות הנדרשים לשם פיקוח, בקרה, והתחשבות אינם ניתנים להפקה עקב העדר תוכניות מתאימות במערכת מאחר והם לא הובאו בחשבון בעת איפיונה טרום פיתוחה.

עלות הש"ש לפי הצעת מחיר מפורטת של חברה ג' שהוגשה בסוף מרץ 2019 היא כ-5.1 מיליון ש"ח. יצוין כי עלות המערכת כולה לפני שינויים אלה הסתכמה בכ-53.2 מיליון ש"ח לפי הפירוט שלהלן: עלות פיתוח המערכת כפי שנקבעה במכרז - 40.1 מיליון ש"ח; ש"ש שנעשו בזמן פיתוח המערכת ולאחר הפעלתה - 13.1 מיליון ש"ח.

נמצא כי מאז קבלת הצעת המחיר של חברה ג' במרץ 2019 לגבי ש"ש נוספים, הנושא נמצא כבר יותר משנה וחצי בבחינה בהתאם להחלטת ועדת המכרזים, וטרם התקבלה החלטה בנושא.

להלן כמה דוגמאות לליקויים במערכת לפי התכנון המקורי, שהצורך בתיקונם עלה מהניסיון המצטבר בתפעול המערכת:

1. המערכת אינה מאפשרת למורה להגיש במועד שנקבע למבחן נהיגה במשאית תלמיד אחד, אלא רק שני תלמידים או יותר. מצב זה גורם נזק למורה, מאחר שאם יש לו במועד מסוים רק תלמיד אחד המוכן למבחן הנהיגה הוא נאלץ לעכב את הגשתו למבחן, דבר הגורם לתלמיד לנטוש את המורה ולעבור למורה אחר.
2. שיבוץ תלמיד במבחן נהיגה נעשה על ידי המערכת. אין למערכת יכולת למנוע שיבוץ תלמיד במבחן נהיגה בחגים, חול המועד, ימי צומות וכו'.



3. המערכת מאפשרת הזמנת מבחן נהיגה על ידי מורי הנהיגה, אך אינה מאפשרת שיבוץ לפי חלונות הזמן הפנויים של התלמיד או המורה. מגבלה זו פוגעת למשל בחיילים הרוצים בשיבוץ בימי שישי או במורים המעוניינים בשיבוץ בהתחשב בלוחות הזמנים שלהם (סידור עבודה, חופשות, נסיעות לחו"ל וכו').
4. המערכת אינה מאפשרת לזכיון לקבל בדיעבד מידע מרוכז על שיבוצי הבוחנים (למשל, הפקת דוח לפי בוחן שיכלול את מועדי שיבוצם של בוחנים, כמות המבחנים שביצעו ואתרי המבחנים שאליהם נשלחו), מאחר ואין בה מערכת לניהול תפעולי ועל כן היא אינה מספקת כלים ניהוליים לניהול המבחנים בצורה יעילה.
5. ההתחשבות עם הזכיון אינה מתבצעת באמצעות המערכת. על פי הנקבע בהסכם עם כל אחד מהזכיינים, על כל מבחן הוא מקבל תשלום לפי הצעתו במכרז (146 ש"ח ו-138 ש"ח לחברה א' ולחברה ב' בהתאמה). כמו כן, בחוזה נקבע שבמקרה שהתלמיד או המורה אינם מגיעים למבחן הנהיגה, הזכיון אינו מקבל תשלום. עקב קיצור מועדי ההמתנה רבו הביטולים מצד התלמידים, ולטענת הזכיינים נגרמו להם הפסדים כספיים, מאחר שהם נערכו לכמות ביטולים קטנה יותר בהתאם לנתוני מת"ח שנמסרו להם במסמכי המכרז. בעקבות כך הוחלט לפצותם חלקית במקרים אלה. ואולם המערכת לא עודכנה בהתאם, וההתחשבות הסופית נעשית שלא באמצעותה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח להשלים את בחינת השו"ש הנדרשים ולהחליט בדבר יישומם המלא או החלקי בהתאם לרמת עדיפותם ולעלויות, זאת כדי לשפר את השירות לציבור ולייעל את הפיקוח והבקרה על תפעול המערכת.

ביטוח כלי הרכב המשמשים במבחני הנהיגה

מבחן הנהיגה מתבצע באמצעות הרכב של מורה הנהיגה שבו למד התלמיד הנבחן. מורה הנהיגה מעמיד את רכבו לרשות הבוחן מטעם הזכיון לשם ביצוע מבחן הנהיגה. התלמיד הנבחן משלם אגרת מבחן נהיגה בסך 141 ש"ח, ונוסף על כך משלם 229 ש"ח למורה הנהיגה עבור העמדת רכבו למבחן הנהיגה. תשלום זה למורה הנהיגה הוא מפוקח, על פי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על שירות למבחן נהיגה, קביעת רמת הפיקוח וקביעת מחיר מרבי), התשע"ה-2014.

על פי נתונים שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, מתחילת הרפורמה ביולי 2018 ועד סוף יולי 2020 היו 569 תאונות בעת קיום מבחן הנהיגה. 233 תאונות ארעו במבחני נהיגה של חברה א' ו-336 תאונות ארעו במבחני נהיגה של חברה ב'.



לפני הרפורמה במבחני הנהיגה מורה נהיגה שרכבו היה מעורב בתאונה בעת מבחן הנהיגה היה מדווח על התאונה לחברת "ענבל - חברה לביטוח בע"מ"⁵ (להלן - ענבל). בהתאם לדוח שמאות שהוגש לה הייתה ענבל מפצה את המורה בגין הנזק שנגרם לרכב. ענבל לא נתנה פיצוי למורה על נזקים עקיפים, כגון אובדן ימי עבודה.

מתחילת יישום הרפורמה עבר ביצוע מבחני הנהיגה מידי המדינה לידי זכיינים פרטיים, והמדינה חדלה להיות צד לכיסוי עלויות התאונה. על כן הפסיקה ענבל לשלם פיצוי למורי הנהיגה בעקבות התרחשות תאונה במהלך המבחן. על פי המכרז, הזכין מחויב לבטח בביטוחים שונים, כולל ביטוח אחריות מקצועית. עם זאת, נמצא כי כאשר פונים מורי הנהיגה לזכין לקבלת פיצוי על הנזק שנגרם להם, הזכין מפנה אותם להגיש תביעה לחברת הביטוח של המורים עצמם. עקב כך נפגעות הנחות פרמיה שהיה יכול לקבל המורה בשל היעדר תביעות, והוא אף לפעמים מחויב להגיע לבית המשפט לדיון בקשר לתאונה, דבר הגוזל מזמנו ופוגע בפרנסתו.

בפברואר 2019 פנה יו"ר ועדת המכרזים של משרד התחבורה למנכ"לים של הזכיינים וציין לפנייהם שכאשר מתרחשת תאונה במבחן נהיגה, על הזכין "להפעיל את ביטוח האחריות המקצועית שבאמתחתו כפי שנקבע במסמכי המכרז והחוזה".

בתשובת מת"ח צוין כי מנהלי הזכיינים נקראו יותר מפעם אחת למנהלים במשרד התחבורה, כולל למנכ"לית מת"ח דאז, ואלה הבהירו להם את מידת האחריות ועומקה.

נמצא כי גם אם נושא הביטוח מוסדר לכאורה בהסכמים בין מת"ח לזכיינים עדיין קיימות בשטח מחלוקות בין מורי הנהיגה לזכיינים.

מומלץ שמשרד התחבורה יפעל מול הזכיינים ומורי הנהיגה להסדרת נושא כיסוי כלל עלויות הנזקים בעת קרות תאונה במבחן מעשי, ובכלל זה נזקי גוף, נזקים כלכליים ישירים, נזקי צד ג', ירידת ערך ואובדן הכנסה למורה. זאת כדי שכלל האחריות לנזק תוטל על הגורם האחראי ליצירתו, והביטוח של גורם זה יכלול את כל הכיסויים הנדרשים.

אתרי יציאה למבחנים

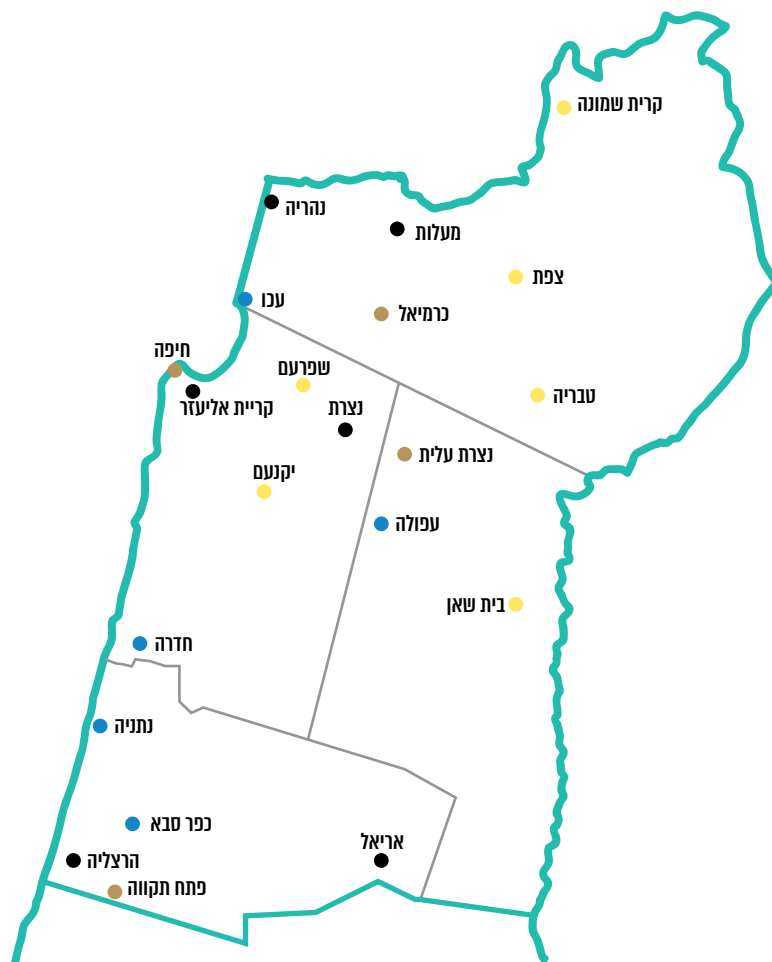
כאמור לעיל נבחרו שני זכיינים המפעילים את כלל מבחני הנהיגה בישראל. הזכיינים מפעילים 46 אתרים ליציאה למבחנים. זכין אחד מפעיל 21 אתרים בחיפה, בגליל ובאזור השרון, וזכין שני מפעיל 25 אתרים בתל אביב, ירושלים, השפלה ודרום הארץ.

5 חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה.



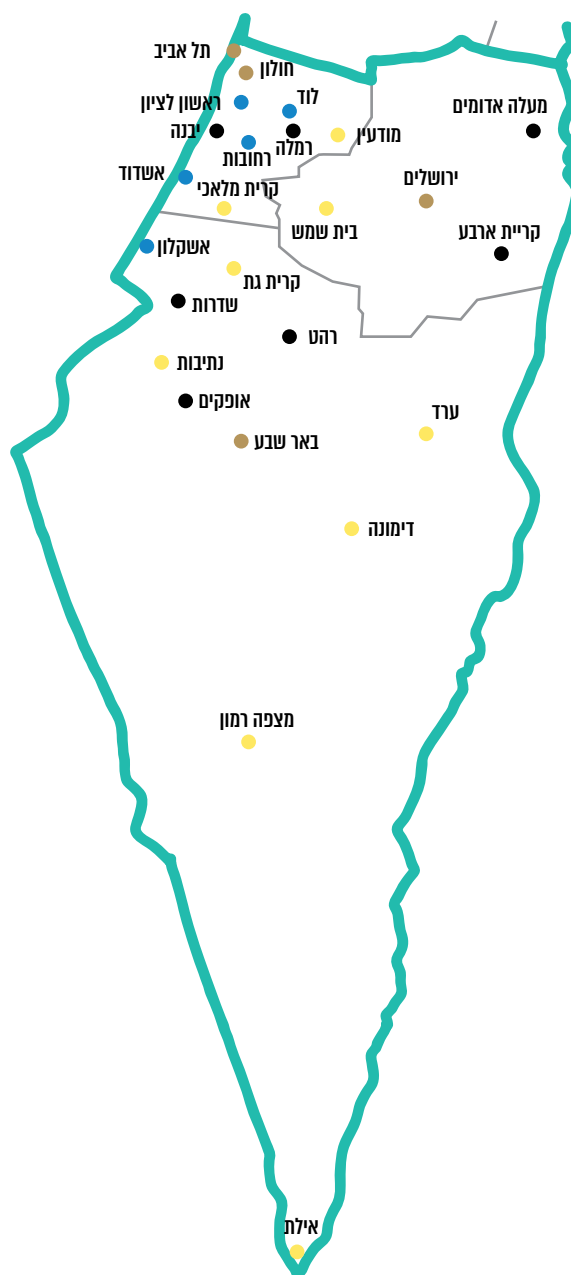
להלן שתי מפות שבהן מתוארת הפריסה של אתרי היציאה באזור הצפון ובאזור הדרום.

מפה 1: פריסת אתרי היציאה באזור הצפון והמרכז (עד פ"ת)



מקור: משרד התחבורה

מפה 2: פריסת אתרי היציאה באזור המרכז (מת"א דרומה) והדרום



מקור: משרד התחבורה



להלן נתוני משרד התחבורה על מספר מבחני הנהיגה בכל אחד מאתרי היציאה למבחנים בשנת 2019 ובשמונת החודשים הראשונים של שנת 2020:

לוח 5: מספר מבחני הנהיגה לפי אתרי היציאה

2020 (עד 31.8)	2019	
1,363	2,242	אופקים
1,774	3,568	אילת
3,123	5,748	אריאל
7,099	14,121	אשדוד
4,079	8,452	אשקלון
14,354	33,021	באר שבע
2,155	3,734	בית שאן
4,137	8,081	בית שמש
2,959	5,353	דימונה
4,215	8,871	הרצלייה
16,154	32,960	חדרה
13,136	25,328	חולון
10,033	20,734	חיפה מפרץ
9,226	19,045	חיפה קריית אליעזר
3,764	7,041	טבריה
1,329	2,511	יבנה
2,987	5,569	יקנעם
37,606	80,890	ירושלים
12,349	24,815	כפר סבא
14,349	30,727	כרמיאל
6,891	14,095	לוד
7,577	12,886	מודיעין
1,892	2,160	מעלה אדומים
3,580	7,587	מעלות
289	496	מצפה רמון
3,330	7,416	נהרייה
10,009	32,986	נוף הגליל



2020 (עד 31.8)	2019	
7,463	3,279	נצרת
2,140	4,742	נתיבות
12,319	28,535	נתניה
7,283	15,261	עכו
11,051	20,104	עפולה
2,935	5,942	ערד
15,823	32,134	פתח תקווה
1,907	3,901	צפת
247	539	קריית ארבע
2,035	4,029	קריית גת
3,245	6,321	קריית מלאכי
3,254	5,885	קריית שמונה
7,665	14,113	ראשון לציון
2,409	3,268	רהט
5,936	10,408	רחובות
2,881	4,851	רמלה
967	1,723	שדרות
4,659	9,591	שפרעם
13,891	27,643	תל אביב-יפו

מנהל הפיקוח על המבחנים מטעם משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה, בנוגע למספר מבחני הנהיגה הרב בירושלים לעומת יתר הערים, כי אין שוני בזמן ההמתנה בין ירושלים לאתרים אחרים, מפני שהזכיין מקצה כמות בוחנים בהתאם לביקוש ומחויב לזמני המתנה של 7 - 14 יום. בעקבות תלונות של תושבים התברר כי עד נובמבר 2020 האתר בירושלים שממנו יצאו מבחני נהיגה במכוניות פרטיות ומשאיות היה בשכונת גילה, שהיו בה עומסי תנועה ותשתיות לקויות עקב עבודות הפיתוח של הרכבת הקלה. עקב כך נאלץ לעיתים הבוחן לסטות מהמסלול שקבעה המערכת, והדבר פגם בתקינות מבחן הנהיגה. נוסף על כך, הימצאות האתר בלב שכונת המגורים הייתה מטרד לתושבי השכונה, נוסף על הקשיים הנובעים מעבודות הפיתוח של הרכבת הקלה. התושבים התלוננו על עומסי תנועה שנגרמו עקב מבחני הנהיגה ומריבוי כלי רכב של מורי הנהיגה שבאו ללמד נהיגה באזור האתר, ובכללם מורי נהיגה ממזרח העיר, שלימדו גם בשבתות וחגים. בעקבות האמור לעיל העביר הזכיין בחודש נובמבר 2020 את אתר היציאה למקום אחר בירושלים.



מומלץ שמשרד התחבורה יבחן את כלל אתרי היציאה למבחני הנהיגה הפועלים כיום, מבחינת רמת העומסים שהם יוצרים, קרבתם לצירים ראשיים והפגיעה שלהם באיכות החיים של התושבים ברחובות הסמוכים, ובמידת הצורך יפעל בתיאום עם הזכיינים למצוא להם אתרים חלופיים.

פיקוח על מבחני הנהיגה

לפי סקירה של מרכז המידע והמחקר של הכנסת⁶, בעקבות יישום הרפורמה במבחני הנהיגה המעשיים "הפיקוח על הוראת הנהיגה והבחינה המעשית נחלק לשלושה תחומים: פיקוח במהלך בחינה מעשית, פיקוח מנהלתי בבסיסי היציאה לבחינות ופיקוח ומעקב אחר רמת הבחינה באמצעות חדרי בקרה מחוזיים". הפיקוח בחדרי הבקרה מתבצע באמצעות צפייה בסרטונים המתעדים את מבחן הנהיגה.

נמצא כי הפיקוח על כ-200 בוחני נהיגה מטעם הזכיינים ועל מאות אלפי מבחני נהיגה בשנה המתקיימים ברחבי הארץ מתבצע באמצעות 16 מפקחים בלבד. מפקחים אלה הם עובדי אגף הרישוי במשרד התחבורה, והם כולם בוחנים ותיקים ובעלי ניסיון. לצורך פיקוח בעת הבחינה המעשית המפקחים נדרשים להתנייד בכל רחבי הארץ באמצעות רכבי איגום⁷, דבר המצריך תיאום מוקדם ומקשה עליהם לפעול ביעילות ובאפקטיביות. מלבד זאת, 16 המפקחים האמורים נדרשים לבצע פיקוח מנהלתי ופיקוח באמצעות חדרי הבקרה, כאמור לעיל. בשנת 2019 היו בסך הכול 617,599 מבחני נהיגה, והיחס היה אפוא מפקח אחד על כ-38,600 מבחני נהיגה.

משרד מבקר המדינה מציין כי יחס של 38,600 מבחני נהיגה על כל מפקח, נוסף על תפקידים אחרים המוטלים על המפקח, אינו נראה אפקטיבי ומצריך בחינה, מאחר שנעדר ממנו המימד ההרתעתי שאמור להיות לכל גורם מפקח או אכיפת. מומלץ שמשרד התחבורה יפעל לשיפור דרכי הפיקוח על ביצוע מבחני הנהיגה, בין על ידי מפקחים ובין בדרכים אחרות.

נהלים

משרד התחבורה, כמאסדר של מבחני הנהיגה, אמור להנחות ולקבוע כללים ברורים בכל הנוגע לניהול מבחני הנהיגה ולחובותיהם וזכויותיהם של הגורמים הקשורים לתחום - התלמידים, מורי הנהיגה והזכיינים. הסדרת הנושא אמורה להתבצע

6 הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "מעקב אחר יישום הרפורמה במבחני הנהיגה המעשיים" (7.7.20).

7 רכב איגום - רכב ממשלתי שאינו צמוד למשרה או לתפקיד, אלא מצוי בשימוש הכללי של המשרד.



בין היתר באמצעות נוהלי עבודה כתובים ושקופים, שיובאו לידיעת כל הגורמים הקשורים לנושא ויאפשרו אחידות בטיפול.

הנושאים שמומלץ שיועלו על הכתב ויהיו נגישים לכל הנוגעים בדבר הם בין היתר אלה: הזמנת מבחני הנהיגה וחלוקת המבחנים בין מורי הנהיגה; הפעולות הנדרשות בעת ביטול מבחני נהיגה על ידי התלמיד, המורה או הזכין; פניות של נבחן במקרה של ביטול מבחן נהיגה על ידו מסיבות מוצדקות; אופן ביצוע מבחן הנהיגה; תקלות במערכת ברוש; תקלות במחשבי הלוח; מסמכים שיש להציג לבוחן.

מהסברים ומסמכים שקיבל משרד מבקר המדינה ממשרד התחבורה עולה כי יש שני נהלים המנחים את עבודתו של בוחן ברכב פרטי וברכב דו-גלגלי. ואולם מדובר בנהלים פנימיים ובהנחיות עבודה המיועדים לבוחנים, ולא למורי הנהיגה ולתלמידים. בביקורת לא נמצאו נהלים כתובים אשר פורסמו למורי הנהיגה ולתלמידים.

על פי הסברים שקיבל צוות הביקורת, מעביר משרד התחבורה מדי פעם בפעם הנחיות למורי הנהיגה, בהתאם לסוגיות שונות המצריכות את הנחייתו; ההנחיות ניתנות למורים בהודעות ווטסאפ.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול לריכוז ולכתיבה מסודרת של כל הנהלים וההנחיות, האמורים להסדיר את מערכת היחסים בין הגורמים הקשורים לתחום מבחני הנהיגה, כדי שהנהלים וההנחיות יהיו שקופים וידועים לכול. ריכוז הנהלים וההנחיות במקום אחד, כגון אתר מרשתת (אינטרנט) או אוגדן נהלים, יאפשר לכלל הציבור המעוניין בכך וכן לתלמידים ולמורי נהיגה, ובכללם מורים חדשים, לעקוב אחר ההנחיות לאורך זמן.



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 עלתה על סכום האגרה הנגבה מהנבחן; 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 שאפשר. כמו כן, מומלץ כי משרד התחבורה יבצע סקר שביעות רצון בקרב התלמידים ומורי הנהיגה, לצורך הפקת לקחים מהרפורמה וטיוב השירות לציבור.

