

מינהל הרכב הממשלתי

תקציר

מינהל הרכב הממשלתי (להלן - מינהל הרכב או המינהל) הוא יחידת סמך באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל). צי הרכב הממשלתי במשרדי הממשלה מונה כ-3,000 כלי רכב¹. תפקידי המינהל הם להסדיר את ניהולו התקין והיעיל של צי הרכב הממשלתי ולפקח עליו. במסגרת זאת עליו לוודא את השימוש הראוי ברכבי המינהל; לספק שירותי תחזוקה טכנית לכלי הרכב; להבטיח שמירה על רמת הבטיחות הנדרשת באמצעות הדרכת הנהגים הממשלתיים והכשרתם; ולהפעיל קציני בטיחות בתעבורה. כמו כן, המינהל אחראי לביצועם של מכרזי המכר לכלי רכב משומשים ומשתתף בהוצאתם לפועל של מכרזי רכש לכלי רכב חדשים, לרכבי ליסינג, לדלק ולרכישת שירותים נלווים נוספים בהיקפים כספיים ניכרים².

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של מינהל הרכב בכל הנוגע לניהול צי הרכב הממשלתי ולהסדרת הפיקוח והבקרה על השימוש בו. הביקורת נעשתה במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, בענבל חברה לבטוח בע"מ ובכמה משרדי ממשלה המקבלים שירותים ממינהל הרכב.

עיקרי הממצאים

1. קיימת תופעה של סבסוד צולב בחיובים הכספיים של משרדי הממשלה על ידי מינהל הרכב.
2. לא נעשתה בחינה כלכלית להפעלת מערך ההקצאות הזמניות שבמאגר כלי הרכב במינהל, ולא נמצאו קריטריונים ברורים ומדידים לייעוד כלי רכב כרכבי מאגר ולהקצאתם.
3. הפיקוח והבקרה של מינהל הרכב על תפעול צי הרכב שברשות משרדי הממשלה לוקים בחסר. ביקורות על משרדי הממשלה והמוסכים כמעט שאינן מבוצעות, ואין הליך פיקוח על התקינה. מספר קציני הבטיחות בתעבורה הפועלים במינהל הרכב ואופן תפקודם והפעלתם אינם מתיישבים עם הוראות תקנות התעבורה ועם גישת

1. שווי כלי הרכב במאזן מינהל הרכב הממשלתי ל-31.12.09 עמד על 312 מיליוני ש"ח וכלל אוטובוסים וכלי רכב פרטיים, מסחריים וכבדים. צי הרכב שבטיפול המינהל אינו כולל את כלי הרכב שברשות צה"ל, משרד הביטחון, משטרת ישראל ומשרד החוץ בחו"ל.

2. בשנת 2009 עמד תקציב המינהל לתיקוני כלי רכב וביטוח על 48.5 מיליוני ש"ח. תקציב ההכנסה ממכירת כלי רכב משומשים עמד בשנה זו על 58 מיליוני ש"ח.

הרשות המוסמכת³ במשרד התחבורה. גם אגף הפיקוח הטכני במינהל הרכב מופעל באופן לקוי.

4. כשליש מרכזי התחבורה⁴ במשרדי הממשלה מכהנים בתפקידים בלי שקיבלו את ההכשרה המתאימה הנדרשת לביצוע תפקיד זה.

5. במעבר משיטת חכירת רכב באמצעות ליסינג תפעולי לרכישת כלי רכב לא התבצעה השוואה כלכלית יסודית ומעמיקה בין חלופת רכישת כלי הרכב על ידי הממשלה לבין חכירתם בעסקת ליסינג תפעולי. כמו כן, נתונים כספיים רלוונטיים של חברה, שזכתה במכרז של אגף החשכ"ל בעסקת ליסינג, לא הוצגו במועד בפני מקבלי ההחלטות.

6. הפרוטוקולים של ועדת ההצמדות, המחליטה על הצמדת כלי רכב ממשלתיים, אינם מפורטים, אינם מנומקים ואינם חתומים על ידי חברי הוועדה כפי שדורשים נוהלי הוועדה.

סיכום והמלצות

הממצאים העולים מדוח זה מציגים ליקויים במגוון תחומים הנוגעים לאופן תפעולם ואחזקתם של כלי הרכב על ידי מינהל הרכב הממשלתי ובחלקם גם על ידי משרדי הממשלה. ממצאי הביקורת מעלים ספק אם במבנהו הנוכחי יכול מינהל הרכב הממשלתי לתפקד באופן המאפשר לו למלא את ייעודו. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי אגף החשכ"ל יפעל להגברת יכולת הבקרה והפיקוח של המינהל על צי הרכב שבידי המשרדים הממשלתיים. פעולה למען תיקון הממצאים הכלכליים, הארגוניים והמקצועיים אשר הועלו בדוח זה עשויה לתרום לחיסכון בתקציב המדינה, ולהגברת היעילות בניהול צי הרכב הממשלתי ובתפעולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההיקפים הכספיים הכרוכים בהפעלת צי הרכב הממשלתי מחייבים את משרד האוצר לבחון לעומק את תפיסת הפעלת צי הרכב הממשלתי ובכלל זאת את מכלול ההיבטים הכלכליים, ההתפתחויות הטכנולוגיות, ההשפעות על איכות הסביבה והמבנה הארגוני הנדרש לניהולו.



מבוא

מינהל הרכב הממשלתי (להלן - מינהל הרכב או המינהל) הוא יחידת סמך באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל). תפקידי המינהל הם להסדיר את ניהולו התקין והיעיל של צי הרכב הממשלתי הכולל כ-3,000 כלי רכב ולפקח עליו. במסגרת זאת עליו לוודא את השימוש הראוי

3 ה"רשות" היא כל גורם שהתמנה על ידי שר התחבורה בהודעה ברשומות וסמכותו היא, בין היתר, הסדרת התנאים להעסקתם של קציני הבטיחות (מתוך תקנה מס' 579 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961).

4 רכוז תחבורה - בעל תפקיד במשרד ממשלתי האחראי לתפעול מערך כלי הרכב של המשרד.

ברכבי המינהל; לספק שירותי תחזוקה טכנית לכלי הרכב; להבטיח שמירה על רמת הבטיחות הנדרשת באמצעות הדרכת הנהגים הממשלתיים והכשרתם; ולהפעיל קציני בטיחות בתעבורה. המינהל אחראי גם לביצוע מכרזי המכר לכלי רכב משומשים⁵ ומשתתף בהוצאתם לפועל של מכרזי רכש לכלי רכב חדשים, לרכבי ליסינג, לדלק⁶ ולרכישת שירותים נלווים נוספים הנוגעים לצי הרכב הממשלתי בהיקפים כספיים ניכרים⁷.

בחודשים מרס-ספטמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיו של מינהל הרכב בכל הנוגע לניהול צי הרכב הממשלתי ולהסדרת הפיקוח והבקרה על השימוש בו. הביקורת נעשתה במשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, בענבל חברה לבטוח בע"מ (להלן - חברת ענבל) ובכמה משרדי ממשלה המקבלים שירותים ממינהל הרכב.

ההתנהלות הכלכלית

חיוב משרדי הממשלה בגין שימוש בכלי רכב

1. מינהל הרכב מחייב את משרדי הממשלה בגין השימוש בכלי הרכב הממשלתיים. חיובים אלו מועברים כהשתתפות מתקציבי המשרדים השונים אל תקציב מינהל הרכב ומשמשים את המינהל לרכישת כלי רכב ולתפעולם. הוראת תכ"מ⁸ העוסקת בעניין זה קובעת כי התשלומים השנתיים יחושבו על פי ארבעת סוגי ההוצאות האלה: הוצאות בלאי; הוצאות תיקונים; הוצאות ביטוח; והוצאות מינהליות (להלן - סוגי ההוצאות). גובה החיוב מחושב בהתאם לסוגי כלי הרכב אשר ברשות אותו משרד ממשלתי. ההוראה קובעת: "בתחילת כל שנת תקציב יעביר מינהל הרכב הממשלתי לחשב משרד האוצר את הסכומים לחיוב המשרדים על פי 4 סוגי ההוצאות... חשב משרד האוצר ישלח את הודעת החיוב השנתי לחשבי המשרדים בצירוף רשימת כלי הרכב המחויבים".

מתברר כי מינהל הרכב אינו מנהל כרטסות חשבוניות פרטניות לכל אחד מכלי הרכב לצורך ביצוע חיובים וזיכויים כספיים מדויקים למשרדי הממשלה; המשרדים מחויבים על פי תחשיב ממוצע אשר נגזר מסוג הרכב אשר ברשות המשרד. כמו כן, אין מינהל הרכב מזכה זיכוי פרטני את המשרד בגין התמורה שהתקבלה ממכירת רכביו. בעוד שכלי רכב, אשר היו ברשות משרד שניהל ותחזק אותם באופן תקין, אשר מעורבותם בתאונות הייתה מעטה, או שרמת הנסועה (קילומטריז) בהם הייתה נמוכה יחסית, נמכרים במכרזי המכר של המינהל במחירים גבוהים יותר מרכבי משרדים שלא נוהלו וטופלו באותו אופן, הרי שזיכוי חשבוניותיהם של המשרדים בגין המכירה יהיה זהה. משכך, אין למשרדים תמריץ לנהל את כלי הרכב שברשותם באופן מיטבי.

בתשובת סגן בכיר לחשכ"ל מר גבי שוחט ומנהל מינהל הרכב מר עופר זיו למשרד מבקר המדינה מיום 29.11.10 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) נכתב: "ממצאי דו"ח הביקורת והמלצותיו מקובלים... לא נעלם מעינינו הצורך בניהול מערך החיובים של משרדי הממשלה במתכונת כפי שבא לידי ביטוי בממצאי הביקורת, אולם הניהול כפי שמוצע אינו אפשרי במערכת המידע הנוכחית שהיא מיושנת מאוד ואינה עונה על חלק גדול מדרישות מינהל הרכב הממשלתי. במערכת המידע

5 כלי רכב בבעלות המדינה המוצעים למכירה אחרי שהיו בשירות משרדים ממשלתיים.

6 מכרז ייעודי להספקת שירותי תדלוק לכלי הרכב של המדינה.

7 ראו לעיל הערה 2.

8 הוראת תכ"מ מס' 11.1.3 העוסקת ב"פירוט תשלומים שנתיים של המשרד בגין כלי רכב".

החדשה שאיפיונה הושלם בתחילת שנת 2010... נכללה דרישה לניהול פרטני של העלויות כך שניתן יהיה לנהל את צי הרכב הממשלתי באופן שיאפשר חיוב משרדי הממשלה בחיוב פרטני עבור כל כלי רכב".

2. כאמור, עם סוגי ההוצאות נמנות גם הוצאות מינהליות. מטרתו של חיוב זה היא לכסות את הוצאות התקורה וכוח האדם של מינהל הרכב. בבסיס החיוב עומדת התפיסה כי מינהל הרכב מנוהל כמשק כלכלי סגור, המספק ומעניק שירותים לכלל משרדי הממשלה.

מינהל הרכב אינו מנהל את צי הרכב המשרתי, אולם הוא מעניק למשטרת ישראל שירותים בתחום של הזמנת כלי רכב חדשים וכן בתחום של הוצאת מכרזי המכירה לרכבי המשטרה המיושמים וביצוע המכרזים. אנשי המינהל אף משתתפים בוועדת המכרזים של המשטרה. נמצא כי המינהל אינו מחייב את משטרת ישראל בסכום כלשהו בגין מתן שירותים אלו, והלכה למעשה משרדי הממשלה האחרים נושאים בהוצאות מינהל הרכב גם בגין רכבי המשטרה.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "מינהל הרכב פועל כיום מול משטרת ישראל במערכת התחשבות שסוכמה לפני שנים רבות. לקראת העלייה לאוויר של מערכת המידע החדשה, יקבעו מחדש הפעילויות אותן מבצע מינהל הרכב הממשלתי עבור משטרת ישראל ותקבע מערכת התחשבות חדשה". אגף החשכ"ל הוסיף: "ניהול של פעילות מורכבת... חייב להתבצע באופן מרכזי על מנת להביא למימוש כל יתרונות הגודל... אופי ניהול זה מחייב לעיתים תשלום גלובלי הגורם לסבסוד צולב של פעילויות".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל הרכב לעבור בהקדם לשיטת חיוב כספי פרטני של המשרדים, ובכלל זה של המשטרה, שתהיה נכונה יותר בהיבט הרישום החשבונאי ותמנע סבסוד צולב. שיטת חיוב זו תתרום לשמירת עקרון הנשיאה באחריות של המשרדים בעניין השמירה על רמת התחזוקה הנאותה לרכביהם, ותגביר את פעולות הבקרה והפיקוח מצדם כדי להביא להפחתת הנסועה ולצמצום מספר התאונות.

השתתפות עצמית של נהגים

הוראת תכ"ם⁹ בעניין "השתתפות עצמית" קובעת: "עובד אשר הועמד לרשותו רכב צמוד לראשונה החל ב-1.5.05 יידרש לחתום, כתנאי להעמדת הרכב הצמוד לרשותו, על התחייבות בלתי חוזרת לשאת בעלות כל נזק שייגרם לרכב, עד לסכום של 75% מסכום ההשתתפות העצמית של המדינה ובכפוף לכללים". על רכז התחבורה¹⁰ במשרד לעדכן במערכת המידע של מינהל הרכב את כתב ההתחייבות החתום ולתייקו בתיקו האישי של העובד.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה כי בניגוד להוראה, עד 9.5.10 טרם חתמו 537 נהגים (כ-37% מהנהגים שלהם רכב צמוד) על ההתחייבות האמורה, ומתוכם 297 נהגים שקיבלו את רכבם לאחר 1.5.05. עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2010, מינהל הרכב לא מימש את סמכותו לפי הוראת התכ"ם ולא הטיל סנקציה כלשהי על הנהגים שטרם חתמו.

9 הוראת תכ"ם מס' 11.7.5.

10 רכז תחבורה - בעל תפקיד במשרד ממשלתי האחראי לתפעול מערך כלי הרכב של המשרד. על עבודת רכזי התחבורה - ראו להלן.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "מינהל הרכב הממשלתי פנה מספר פעמים לכל משרדי הממשלה להשלמת החתמת העובדים על טופסי 'השתתפות עצמית'. לאור חוסר ההיענות הוחלט לאחרונה לשלוח חיובים בגין השתתפות עצמית לכל החייבים. מינהל הרכב הממשלתי מתכוון לנקוט בפעולות שונות על מנת להבטיח השלמת החתמת העובדים על טופסי 'השתתפות עצמית' עד כדי ביטול או השבתת כלי הרכב הצמוד ואף ביטול אישור הצמדת רכב לעובדים שלא חתמו על טופס השתתפות עצמית ויסרבו לאשר את התשלום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי סעיף 25 (א)(6) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 אין לנכות חוב משכרו של העובד, אלא על פי התחייבות בכתב מהעובד למעביד. משכך, מינהל הרכב אינו רשאי לנכות סכום כלשהו מאותם עובדים שטרם חתמו על טופס ההתחייבות.

מאגר כלי הרכב

מינהל הרכב מחזיק ומתפעל מתחם של 11 דונם ברמלה. המתחם משמש בעיקר לקליטת רכב חדש מיבואני הרכב, לעריכת מכרזי המכר של כלי רכב משומשים ולתפעול מערך הקצאות זמניות של כלי רכב למשרדים (להלן - המאגר).

1. כאשר משרדי ממשלה נזקקים לכלי רכב באופן זמני, הם לרוב מקבלים כלי רכב מהמאגר כהקצאה זמנית, ומחויבים בהתאם על ידי המינהל. מצבים אלו מתרחשים בעיקר כאשר אחד מרכבי אותו משרד עבר תאונה או הושבת לתקופה ממושכת, ועל המשרד להשלים את התקן החסר עד תום התיקון. אם ועדת ההצמדות¹¹ אישרה לעובד מסוים הצמדת רכב, יוקצה לאותו עובד רכב כהקצאה זמנית, עד מועד קבלת הרכב החדש שהוזמן עבורו. יצוין כי המינהל חתם על הסכמים עם חברות השכרה לצורך פעילויות קצרות טווח ומזדמנות של משרדי הממשלה מעת לעת.

נמצא כי בשש השנים האחרונות, מינהל הרכב לא בחן לעומק את העלויות הכספיות של חלופת ה"הקצאה הזמנית" על ידי המאגר¹² בהשוואה לשכירת רכב מחברות השכרה חיצונית אשר זכו במכרז.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "קיימים במאגר הרכב הממשלתי כלי רכב משומשים ללא שימוש אותם ניתן לנצל לצורך הקצאה זמנית למשרדי הממשלה...לאור המלצות הביקורת, לאחר הקמת מערכת המידע החדשה תבוצע בחינה כלכלית מקיפה של הנושא".

עוד נמצא כי מינהל הרכב לא קבע קריטריונים ברורים ומדידים כתשומה להחלטה אילו כלי רכב לייעד להקצאות זמניות ואילו כלי רכב לייעד למכירה במכרזי המכר. כמו כן, הרישום במערכת המידע של מינהל הרכב אינו מעודכן בהתאם לייעוד הרכב, ומשכך אי-אפשר לפקח על כך ולבקר זאת.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "כעקרון כלי רכב משמשים להקצאה זמנית פרק זמן קצר ביותר. ההחלטה אם לסווג את הרכב למכירה או להקצאה מבוססת בעיקר על בדיקת מצבו המכני של כלי

11 ועדה באגף החשכ"ל המוסמכת להחליט על הצמדת כלי רכב לעובדים בהתאם לקריטריונים שקבעה.

12 להקצאה זמנית מהמאגר ישנן עלויות עקיפות מגוונות כגון עלויות כוח אדם של המינהל, תקורת המאגר, בלאי מוגבר של רכבי המאגר, אחריות לטיפול ולתיקונים, מחיר ההון ותפעול.

הרכב, היקף הנסועה, היסטוריית הטיפולים וכו'. במידה ונמצא כי הרכב ראוי לשימוש כרכב חליפי, הרכב משמש כרכב חליפי לפרק זמן קצר ככל שניתן".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל יגדיר קריטריונים ברורים ומדידים לסיווג ייעודי כלי הרכב כאמור ויקפיד בהתאם על הפרדה ברורה במערכת המידע.

2. נמצא כי מינהל הרכב אינו משלם שכר דירה למינהל הדיוור הממשלתי (להלן - מינהל הדיוור) בעבור שכירת המתחם ברמלה, בניגוד לכללי העבודה של אגף החשכ"ל¹³.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "בדיקתנו עם מינהל הדיוור הממשלתי אכן העלתה שמינהל הרכב אינו מחויב בדמי שימוש על פי הכללים של הדיוור הממשלתי... מינהל הדיוור הממשלתי יפעל לתיקון הממצא וחייב מינהל הרכב בדמי השימוש הראויים".

פיקוח מינהל הרכב על צי הרכב במשרדי הממשלה והבקרה עליו

ביקורת במשרדי הממשלה

1. הוראות התכ"ס¹⁴ קובעות כי פעם בשנתיים לפחות, על פי תכנית עבודה שגיבשו אנשי מינהל הרכב, יבוצעו ביקורות במשרדים שברשותם כלי רכב ממשלתיים. מטרת הביקורת היא להשיג מערכת תחבורה יעילה ובטיחותית. לצורך כך הביקורת בוחנת את רמת הניהול של מערכת התחבורה, את הדרכים האפשריות לשיפור התחומים טעוני השיפור, את הקשר בין יחידות התחבורה למינהל הרכב, את ביצוע התחזוקה המונעת ואת טיפולי החובה שנעשים בכלי הרכב הממשלתיים.

גם "נוהל ביקורת ביחידות" שפורסם בנוהלי מינהל הרכב¹⁵ מחייב לוודא את ביצוע הוראות התכ"ס ואת הוראות מינהל הרכב הנוגעות לשימוש בכלי הרכב הממשלתיים, לתחזוקתם ולטיפול בהם. כמו כן הנוהל מורה לתקן ליקויים שהתגלו במהלך הביקורת.

הנוהל קובע כי הביקורת תכלול את הפעולות האלה: בדיקת רמת התחזוקה של כלי הרכב; ספירת כלי הרכב; בדיקת מועדי טיפולים; בדיקת מועדי רישוי; ביצוע רישום כלי הרכב בהתאם לנהלים; קיום הדרכות לנהגים ובדיקות רפואיות; מעקב אחר תאונות, אחר תנאי העבודה ואחר סביבת העבודה של הנהגים בעת המנוחה; והשימוש במערכת המידע של מינהל הרכב.

מתברר כי בניגוד להוראות התכ"ס ולנוהלי המינהל, במהלך ארבע השנים האחרונות עשה מינהל הרכב ביקורת רק בשישה משרדי ממשלה. עובדה זו עלולה לפגוע בכושר ההרתעה של מינהל הרכב כלפי אותם משרדים וגופים שלא נעשתה בהם הביקורת ולגרום לאי-הקפדה מספקת על מילוי הוראות התחבורה והבטיחות.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "צמצום מערך הביקורת במשרדי הממשלה נובע מחוסר כח אדם במערך הטכני של מינהל הרכב הממשלתי... ניהול המערך הטכני... חייב את מינהל הרכב לקבוע

13 הוראות תכ"ס מס' 12.3.1 קובעות כי משרד ממשלתי המאכלס נכס מדינה או דיור מושכר חייב בתשלום.

14 הוראות תכ"ס מס' 11.6.1; הוראות תכ"ס מס' 11.6.2.

15 נוהלי מינהל הרכב - קובץ נהלים אשר הוציא במרס 2001 המפקח הטכני הארצי דאז של מינהל הרכב.

סדרי עדיפות שתוצאתו היא בין היתר גם צמצום הפיקוח במשרדי הממשלה. במינהל הרכב הממשלתי הושלמה עבודה על מבנה אירגוני חדש המטפל בעיקר בחיזוק המערך הטכני, קליטת עובדים חדשים למערך הטכני בעלי הכשרה כקציני בטיחות, קבלת תקן במשרה מלאה כמפקח טכני ארצי, שכירת חברה חיצונית לסיוע בין היתר גם למערך הטכני... כל האמור לעיל כלול בתוכנית העבודה לשנת 2011. לדעתנו במידה והמלצות מינהל הרכב הממשלתי יאושרו הדבר יביא לשיפור משמעותי בכל התחומים בניהול צי הרכב הממשלתי.

הטיפול בתלונות על הנהגים בכלי רכב ממשלתיים

משרד התחבורה פרסם נוהל מעקב אחר תלונות המתייחסות לנהיגת נהגים המועסקים על ידי מפעל או הנהגים ברכביו (להלן - נוהל מעקב). הוראות נוהל המעקב חלות גם על רכבי מינהל הרכב, ונכתב בהן: "בעל מפעל יצימד לחלקו האחורי של כל אחד מרכבי המפעל, במקום הנראה לעין, מדבקה בגודל של 10*40 ס"מ לפחות, אשר תפרט את האופן בו ניתן להתקשר או לפנות... לצורך מסירת דיווחים שוטפים בדבר אופן הנהיגה של הנהגים וציתום להוראות פקודת התעבורה והתקנות על פיה".

בהתאם להוראת תכ"ס¹⁶ מפעיל מינהל הרכב מוקד טלפוני לקבלת הודעות על אופן הנהיגה ברכב ממשלתי באמצעות חברת ענבל. על רכוז התחבורה במשרד לוודא את הדבקה מדבקות "איך אני נוהג?" (המדבקה של נוהל המעקב) בחלקם האחורי של כל כלי הרכב הממשלתיים שבמשרדו. הוראת התכ"ס קובעת עוד כי במקרים של תלונות שיוווגו בדרגת חומרה גבוהה ימליץ קצין הבטיחות הראשי¹⁷ בפני מנהל מינהל הרכב, בין השאר, על נקיטת פעולות ענישה.

מתברר כי יש כלי רכב ממשלתיים רבים אשר נהגיהם הסירו את המדבקה הנושאת את מספר המוקד הטלפוני. בביקורת שערכה ניידת בטיחות של משרד התחבורה באוקטובר 2009 נבדקו 47 כלי רכב ממשלתיים, ורק לשלושה מתוכם היו מדבקות "נוהל המעקב".

מממצאי הביקורת עולה כי בניגוד להוראת התכ"ס, מינהל הרכב אינו נוקט אמצעי ענישה כלשהם נגד נהגים שדווח לגביהם על עברות תנועה חמורות. לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל הרכב לאכוף את הוראת התכ"ס בעניין זה.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "מינהל הרכב הממשלתי מקפיד על הדבקה מדבקות 'איך אני נוהג' על כלי הרכב הנמסרים למשרדי הממשלה. לצערנו יתכן מאוד שלאחר מסירת כלי הרכב המדבקות מוסרות מכלי הרכב... מינהל הרכב מקבל את המלצות הביקורת בדבר נקיטת פעולות לאכיפת ההוראה. בחודשים הקרובים יקבעו כללים לאכיפת ההוראה ויפורסמו כהוראת תכ"ס".

הפיקוח על התקינה

1. "נוהל העבודה ביחידת התקינה" במינהל הרכב קובע כי יחידת התקינה תערוך ביקורת תקינה ביחידות הממשלה. במסגרת זו ייבדקו ייעוד הרכב לצורכי היחידה, ניצול הרכב בהתאם לייעודו בתקופה שקדמה למועד הבריקה וכן תכנית ההיסעים וההובלות, ההיקפים והכמויות. מפקח

16 הוראת תכ"ס מס' 11.4.15.

17 קצין הבטיחות הראשי-בעל תפקיד במינהל הרכב הממשלתי האחראי לבטיחות הרכבים ופועל מכוח תקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

התקינה יוציא דוח מסכם למנהל מינהל הרכב. על פי הנוהל, תוצרי הדוח המסכם ייבחנו על ידי מנהל מינהל הרכב לצורך נקיטת צעדים רלוונטיים.

בפגישה, שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם סגן החשכ"ל מר גבי שוחט ביולי 2010, ציין הסגן כי התקן של משרת מפקח התקינה בוטל לפני כארבע שנים, וכי לנוכח עובדה זו ומצוקת כוח האדם במינהל, עבודת התקינה אינה מבוצעת באופן סדור ובהתאם לנוהל.

2. בתכנית העבודה של מינהל הרכב לשנת 2009 נקבע היעד לצמצם את מצבת רכבי האיגום¹⁸ במשרדים. יעד זה נקבע לאור המסקנות שאליהן הגיע מינהל הרכב במהלך פעילותו השוטפת מול משרדי הממשלה על כך שבחלק מהמשרדים מצבת רכבי האיגום גדולה מהצורך, וכן שבחלק מכלי רכב אלה נעשה שימוש בניגוד להוראות החשכ"ל. על פי תכנית העבודה ייעשה במהלך 2009 מיפוי של רכבי האיגום במשרדים וייבחנו ההיבטים האלה: הצורך בהם; הגדרה מחודשת של רכבי האיגום; והצעת פתרונות חלופיים להם. לוח הזמנים נקבע כך שביולי 2009 יפורסמו מדידים להקצאת רכבי מינהל למשרדים, ובמהלך אותה שנה תבוצע התאמה שוטפת למדדים שנקבעו.

מתברר כי תכנית העבודה של מינהל הרכב לא יצאה אל הפועל, למרות חשיבות הנושא והחיסכון הכספי הניכר הטמון בו. סגן החשכ"ל, מר גבי שוחט, מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי החשכ"ל מינה צוות לעניין סוגיה זו, אולם הצוות לא השלים את עבודתו בין השאר לנוכח ביטול תקני מפקח התקינה.

יצוין כי על פי דוחות מדגמיים שהופקו לבקשת משרד מבקר המדינה ממערכת המידע של המינהל לעניין "נסיעות במשרד ברכב איגום בשישי-שבת", מתברר כי יש פעילות ענפה בכלי הרכב הללו בסופי השבוע, וזאת בשעה שפעילות משרדי הממשלה מושבתת ברובה; זאת ללא מעקב ובידור של מינהל הרכב ורכזי התחבורה בדבר אופיין של נסיעות אלו וללא ניתוח אמתי של הצורך בהן. מעקב ופיקוח מעין אלו, ראוי שיבוצעו בין השאר באמצעות הצלבה עם נתוני מערכות מידע אחרות. חוסר הבקרה על השימוש ברכבי האיגום עלול להביא בין היתר לשימוש פרטי באותם כלי רכב על ידי עובדים שאינם זכאים לכך, ולהתחמקות מתשלום המס בגין זקיפת שווי רכב צמוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה שמינהל הרכב יבצע פעולות של בקרה ופיקוח בהתאם לתכנית עבודה שנתית על התקינה בכלל ועל מצבת רכבי האיגום שבמשרדים בפרט. ההרתעה שביקורת מעין זו תעורר בקרב המשרדים עשויה לדרבן אותם לפעול בצורה זהירה, חסכונית ואחראית יותר.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "במצבת כח האדם הנוכחית ובמבנה הארגוני הנוכחי מינהל הרכב הממשלתי אינו מסוגל לקיים את הנהלים וההוראות שנקבעו... המבנה הארגוני החדש יחד עם השינויים המתוכננים אמורים לטפל גם בסוגיה זו" (ההדגשה במקור).

בחינת הגבלה על נסועה

מינהל הרכב אינו נוהג להטיל מגבלה כלשהי על מספר הקילומטרים או על צריכת הדלק השנתית של כלי רכב הצמודים לעובדים. סוגיה זו הפכה רלוונטית מתמיד לנוכח העלייה הניכרת במחירי הדלק בשנים האחרונות ולנוכח העובדה כי סכומים אלו מושגים על תקציב המדינה.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב כי הקריטריונים להצמדת רכב ממשלתי מתבססים על הוכחת היקף נסיעה גבוהה לצורכי התפקיד. כמו כן אי-הגבלת הנסועה מתבססת על הרפורמה שהנהיגה רשות

18 רכבי איגום - כלי רכב שאינם מוצמדים לעובד כלשהו ומשמשים את נהגי המשרד למשימות כלליות.

המסים, אשר העלתה במידה רבה את זקיפת שווי ההטבה כך שתשקף שימוש פרטי ברכב צמוד ללא הגבלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לחזור ולבחון אם להטיל מגבלה שנתית על מספר הקילומטרים או על צריכת הדלק של כלי רכב צמודים לעובדים, תוך כדי בחינת החיסכון האפשרי בתקציב המדינה וההשפעה הנגזרת מכך על איכות הסביבה.

פיקוח על מוסכים

1. כלי הרכב של המינהל מטופלים בעשרות רבות של מוסכים, הן מוסכי שירות והן מוסכי עזר, אשר מפורזים בפריסה גאוגרפית רחבה ביותר. תקציב המינהל לתיקונים במוסכים בשנת 2009 היה 31.6 מיליוני ש"ח.

מתוקף הגדרת תפקידם של המפקחים הטכניים (ראו להלן), חלק ניכר וחשוב בעבודתם קשור לפיקוח על עבודת המוסכים שעמם התקשר מינהל הרכב. "נוהל ביקורת ופיקוח בכלי רכב השוהים במוסכים" של מינהל הרכב מנחה את המפקחים הטכניים לבקר את עבודת המוסכים המטפלים בכלי הרכב הממשלתיים ולפקח עליהם. על פי הנוהל על המפקחים הטכניים לערוך בדיקה מדגמית כדי לוודא את עמידת המוסך ברמת תיקון נאותה ובהתאם להוראות היצרן, כדי לבחון את משך זמן שהיית הרכב במוסך וכן כדי לעמוד על היחס כלפי הנהגים. בתום הביקורת יגיש המפקח הטכני דוח למנהל המוסך עם העתק למפקח הטכני הארצי. על פי הנוהל יערכו המפקחים הטכניים ביקורות במוסכים פעם בשלושה חודשים לפחות.

נמצא כי המפקחים הטכניים אינם מקפידים על מילוי דוח הביקורת על המוסך. אי-הקפדה זו אינה מאפשרת תיעוד מסודר של הממצאים שהתגלו ומעקב אחריהם, ופוגעת בהיקף המידע העומד לרשות המפקח הטכני הארצי.

2. עוד נמצא כי בידי הפיקוח הטכני אין דוח מרכז, המתעד את כלל הביקורות שנערכו במוסכים בכל תקופה. דוח מעין זה אמור לכלול נתונים כגון מועד הביקורת, שם המוסך, שם המפקח, ותמצית הממצאים. היעדר דוח זה פוגע במידה רבה ביכולת הבקרה והפיקוח הן על עבודתם של המוסכים והן על עבודתם של המפקחים הטכניים.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "במצבת כח האדם הטכני ואופן ניהול המערך הטכני הנוכחי, מינהל הרכב הממשלתי אינו מסוגל להפעיל אמצעי פיקוח ברמה נאותה. הפיקוח הטכני במתכונתו הנוכחית מבצע את העבודה הטובה ביותר שניתן לצפות במגבלות הקיימות" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל הרכב להקפיד למלא אחר הוראות הנהלים הפנימיים שלו ולפעול לכך שהמפקחים הטכניים ימלאו דוחות ביקורת מפורטים על המוסכים. כמו כן עליו לעשות מעקב צמוד ותיעוד מקיף אחר הביקורות.

מערכות תומכות החלטה

מערכת ניהול הנסיעות והפיקוח עליהן

בכלי הרכב של מינהל הרכב מותקנת מערכת של מפתח נהיגה מסוג דאלס (להלן - מערכת דאלס)¹⁹. מערכת זו מאפשרת מעקב אחר שעת ההתנעה, אחר משך זמן הנסיעה, וכן אחר שעת כיבוי המנוע. באמצעותה ניתן לבצע בקרה על הנוהג ברכב. נתונים אלו מתקבלים במינהל הרכב בדיעבד, בעת פריקת המידע²⁰ בתחנות התדלוק. יצוין כי המערכת אינה מספקת נתונים על אודות המיקום הגאוגרפי של הרכב.

בשנים האחרונות נכנסו לשוק מערכות איתור ומעקב לכלי רכב המתבססות על תקשורת הנוצרת בין משרד ייעודי המותקן ברכב לבין אותות לוויין או אותות הנשלחים מתחנות ממסר (להלן - מערכות איתור). מערכות אלו מאפשרות לקבל מידע לגבי מיקומו הגאוגרפי של הרכב בכל רגע נתון וכן לגבי מסלולי הנסיעה שביצע במהלך פרקי זמן מוגדרים. יתרון נוסף הוא קבלת הנתונים בזמן אמיתי על ידי רכז התחבורה. גופים שונים, המחזיקים צי כלי רכב, דיווחו על היתרונות האלה: שיפור ניכר ביכולת הבקרה והפיקוח על צי הרכב והנהגים; התייעלות בניתוב כלי הרכב למשימותיהם במסלולי נסיעה קצרים וחסכוניים יותר; והפחתה ניכרת בעלויות הדלק והאחזקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמינהל הרכב ישקול להתקין מערכות איתור בצי רכבי האיגום של משרדי הממשלה ולצורך כך יגדיר מחדש את נוהלי העבודה ואת סדרי הבקרה והדיווח. התקנת מערכות מסוג זה תתרום לשיפור ניכר ביכולת הבקרה והפיקוח על צי רכבי האיגום ועל הנהגים, להתייעלות ולחיסכון ניכר בעלויות התפעול של אותם כלי רכב. כמו כן, סביר שהתקנת מערכות אלו תתרום גם לצמצום מספר גנבות הרכב.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "מינהל הרכב הממשלתי שוקד מזה זמן על מכרז להתקנת יומן נסיעות חדש בכלי הרכב הממשלתיים. המכרז יושלם במחצית הראשונה של שנת 2011. במסגרת המכרז תותקן בכלי הרכב מערכת חדשה הכוללת מערכת איכון... המערכת החדשה תעניק למינהל הרכב הממשלתי ולמשרדי הממשלה אמצעים לניהול צי הרכב הממשלתי בצורה יעילה שלא ניתן לבצע כיום".

מערכת המידע של המינהל

מערכת המידע של המינהל היא מערכת ייעודית שפותחה על ידי ספק חיצוני לפני כעשרים שנה ומתוחזקת על ידי אותו ספק באופן שוטף. המערכת כוללת את בסיס הנתונים על כלל רכבי המינהל ומשמשת את המינהל ואת רכזי התחבורה בעבודתם.

במהלך הביקורת התברר כי מערכת המידע אינה מספקת התראות מסוגים שונים אשר קיומן היה מאפשר לייעל במידה רבה את העבודה. כך לדוגמה לאחר הוצאת הזמנה מהמערכת לטיפול במוסך או לביצוע מבחן רישוי שנתי, אין המערכת עוקבת אחר מימוש ההזמנה והיא אינה מתריעה על אי-מימושה. עוד התברר בביקורת כי אין במערכת מידע בדבר הניהול הכספי של כל רכב ורכב. כך

19 תפקידה של המערכת הוא לזהות את פרטי הנוהג ברכב בכל זמן נתון. זיהוי זה נעשה באמצעות הספקת מפתח אישי לכל נהג, המזוהה על ידי המערכת באמצעות מספר ייחודי, כך שבעת התנעת רכב באמצעות מפתח אישי מזהה המערכת את פרטי הנהג ומתעדת אותם.

20 פריקה היא תהליך העברת הנתונים שהצטברו במערכת דאלס למערכת המידע של המינהל.

למשל אי-אפשר לדעת בכל רגע נתון מה סך ההכנסות וההוצאות שהיו בגין אותו כלי רכב מיום רכישתו. ריכוז המידע חשוב מן הבחינה החשבונאית ויש בו כדי לתרום לאיכות קבלת ההחלטות.

בנייר עמדה בנושא ניהול צי הרכב הממשלתי שהוציאה מינהלת פרויקט המחשוב הרוחבי הכולל במשרדי הממשלה (להלן - מרכב"ה) במאי 2009 נכתב: "המערכת הייעודית הקיימת של מינהל הרכב הממשלתי מחייבת החלפה. אמנם המערכת נותנת פתרון רחב ומותאם מאוד למינהל הרכב, אך היא מהווה אוסף של טלאים ונמצאת במצב טכני רעוע. במקביל מתנהלים הליכים משפטיים בין המדינה לבין מפתח התוכנה (היחיד) במישור של יחסי עובד-מעביד. מינהל הרכב משתמש במרכב"ה לפעילויות רכש ולתשלומים, במקביל ובכפילות למערכת הייעודית. אין ממשק בין המערכות והדבר מחייב עבודה ידנית כפולה ובלתי אינטגרטיבית. בין היתר אין אינטגרציה בתחום הרכוש הקבוע... הרפורמה החשבונאית והצורך לנהל את נכסי המדינה (גם לאור הערות מבקר המדינה) מחייבים שימוש במערכת מודרנית מרכזית".

בדיון שנערך ב-13.9.09 בעניין "תקציב למערכת לניהול צי הרכב הממשלתי", בראשות סגן החשכ"ל מר גבי שוחט ומנהל מינהל הרכב מר עופר זיו, ציין סגן החשכ"ל כי: "המערכת הקיימת של מינהל הרכב הממשלתי פרימיטיבית ולא נותנת תשובה להרבה נושאים. מינהל הרכב מנהל אלפי כלי רכב ובגלל מגבלות המערכת אין לו שליטה על הנתונים". מנהל מינהל הרכב אמר באותו דיון כי: "מינהל הרכב עובד בשתי מערכות נפרדות. כל הקלדה מתבצעת פעמיים וגורמת לפערי מידע ולבעיית אמינות בנתוני המערכות".

לדעת משרד מבקר המדינה על אגף החשכ"ל לקבוע לוחות זמנים למעבר למערכת מידע מתאימה אחת ועדכנית, שתשולב במערכת החשבונאית הממשלתית. מעבר זה יגביר את אמינות הנתונים, יבטל את הצורך בעבודה על שתי מערכות במקביל, וכן יתרום לניהול חשבונאי נאות של כלי הרכב של המינהל, כפי הנדרש על פי כללי החשבונאות בעניין רכוש קבוע.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "מינהל הרכב הממשלתי יחד עם חטיבת הטכנולוגיה עובד באינטנסיביות רבה להשלמת הקמת המערכת בתשתית 'מרכבה'. מדובר במערכת מורכבת מאוד הדורשת פיתוחים רבים על מנת לעמוד בדרישות מינהל הרכב הממשלתי... והיא כלולה בתכנית העבודה של מינהל הרכב הממשלתי לשנת 2011".

הפעלת כוח האדם והכשרתו

תקן קציני בטיחות בתעבורה

1. תקנות התעבורה קובעות²¹ כי "בעל מפעל²² יעסיק במפעלו קצין בטיחות... לסוגי הרכב המופעלים במפעלו", התקנות מפרטות את סוגי כלי הרכב שהוא מתפעל ואת מספריהם, אשר בגינם יחויב מפעל להעסיק קציני הבטיחות.

21 תקנות מס' 579,580 ו-585 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

22 מיזם, עסק, תאגיד או מוסד, שרשומים על שמו או שהוא מפעיל או מנהל, כלי רכב מסוגים המפורטים בתקנות.

מנהל גף קציני הבטיחות במשרד התחבורה (להלן - הרשות²³) מסר למשרד מבקר המדינה ב-3.5.10 כי דרישת הרשות מהמינהל עומדת על חמישה תקנים של קציני בטיחות, לפי החלוקה הזו: ראשי, מרכז, צפון, ירושלים ודרום.

מתברר כי במינהל הרכב מועסקים, נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2010, קציני בטיחות בהיקף של שתי משרות וחצי בלבד: קצין בטיחות ראשי, קצין בטיחות ארצי²⁴, וכן חצי משרה המאושת על ידי המפקח הטכני המחוזי של ירושלים והדרום. קציני בטיחות אלה אחראים לבטיחותם של כ-3,000 כלי רכב, ובכללם מספר לא מבוטל של אוטובוסים ורכבי משא כבדים ובינוניים.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה מיום 18.11.10 כתב מר ג'קי לוי כי נשלחו פניות לראש מינהל הרכב הממשלתי בבקשה לאייש משרות קציני בטיחות בתעבורה לצורך השלמת מספר המועסקים בתפקיד קציני בטיחות כנדרש. פניות אלה אכן מתועדות במסמכים שנמצאו במינהל הרכב.

מספר המשרות של קציני הבטיחות במינהל הרכב אינו עולה אפוא בקנה אחד עם דרישות הרשות. יצוין שכבר בשנת 2000 קבע משרד מבקר המדינה²⁵ כי "יש חשיבות רבה להגדלת מספר קציני הבטיחות במינהל הרכב, נוכח היותו גוף מפקח שאמור לשמש דוגמה בנושאי בטיחות". חומרתו של ליקוי זה מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שמדובר בליקוי בטיחותי שטרם תוקן זה עשר שנים לפחות.

2. עוד קובעות התקנות כי "קצין בטיחות... לא יעסוק במפעל בכל תפקיד זולת תפקידו כקצין בטיחות, אלא באישור הרשות".

ואולם במהלך הביקורת נמצא כי קציני הבטיחות במינהל הרכב עוסקים גם בנושאים מינהלתיים וכספיים, כגון התחשבות בעניין אגרות נסיעה בכביש²⁶. מטלות אלה מחייבות השקעת זמן עבודה ניכר.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל מינהל הרכב להקפיד שקציני הבטיחות יעסקו אך ורק בתפקידים כפי שמחייבות התקנות.

בתשובת הרשות מיום 18.11.10 נכתב: "ביום 22.12.09 נשלחה פנייה לראש מינהל הרכב הממשלתי... לוודא שקצין הבטיחות הראשי בחברה יעסוק כאמור בתקנה 580(ב), ולא יעסוק בכל תפקיד אחר זולת תפקידו כקצין בטיחות בתעבורה".

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "ממצאי דו"ח הביקורת והמלצותיו מקובלים על מינהל הרכב הממשלתי. פעילות מינהל הרכב הממשלתי בתחום הפיקוח הטכני חופפת ברוב תחומי הפעילות למשימות אותן נדרש לבצע קצין בטיחות בארגון. מינהל הרכב הממשלתי מקדם יוזמה... לפיה כל מערך הפיקוח הטכני יכלול עובדים בעלי הכשרה כקציני בטיחות... במקביל יתאם מינהל הרכב

23 "הרשות" היא כל גורם שמינה שר התחבורה בהודעה ברשומות, וסמכותו היא, בין היתר, הסדרת התנאים להעסקתם של קציני הבטיחות (מתוך תקנה 579 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961).

24 קצין הבטיחות הארצי כפוף בתפקידו לקצין הבטיחות הראשי.

25 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 (2001), בפרק "מינהל הרכב הממשלתי-תקצוב ותקנים", עמ' 815-821.

26 ריכוז המידע ועדכון על אודות נאותות החיובים ושיוכם למשרדי הממשלה על נהגיהם, כולל תיאום מול חברות כרטיסי האשראי.

הממשלתי בדיקה מקיפה של גף קציני בטיחות במשרד התחבורה לקביעת תקן קציני הבטיחות ואישור לאופן ההעסקה המוצע. בהתייחס לדו"ח הביקורת משנת 2000: בעקבות דו"ח הביקורת אושרו בזמנו למינהל הרכב מספר תקנים של קציני בטיחות... חלק מהתקנים שאושרו בוטלו במהלך השנים במסגרת קיצוצים" (ההדגשה במקור).

המפקחים הטכניים במינהל הרכב

כאמור, מינהל הרכב אמון על ביצוע הפיקוח והבקרה על כשירותם המכנית של כלי הרכב במשרדי הממשלה וכן על אופן עבודתם של המוסכים ועל אמינות עבודתם וחיוביהם. פיקוח זה אמור להתבצע באמצעות בעלי תפקידים מקצועיים אשר משתייכים למחלקת הפיקוח הטכני במינהל הרכב. בראש המחלקה עומד המפקח הטכני הארצי שאחראי על ארבעה מחוזות: צפון, מרכז, ירושלים ודרום. המפקח הטכני הארצי מועסק בהסכם העסקה של יועץ נותן שירותים במעמד קבלן.

במהלך הביקורת עלה פער ניכר בין תפיסתו של אגף החשכ"ל את תפקידו של מינהל הרכב לבין רמת המשאבים וכוח האדם שעומדים לרשותו. להלן דוגמאות:

1. לא נמצא כי אגף החשכ"ל בחן אם מסגרת ההעסקה של המפקח הטכני הארצי כיועץ נותן שירותים במעמד קבלן תואמת את המשימות ואת מידת האחריות שלהן הוא נדרש.
2. מחוז צפון אינו מאויש במפקחים טכניים, ומצב זה מביא להגברת עומסי העבודה המוטלים על המחוזות האחרים, אשר נדרשים לטפל גם בכלי רכב שבמחוז הצפון.
3. מרבית המפקחים הטכניים הנוכחיים (ארבעה מתוך שישה) עומדים לפרוש לגמלאות בזמן הקרוב. ואולם, נכון למועד הביקורת טרם יושמה תכנית קיימת לגיוס כוח אדם חדש ולהכשרתו.
4. בשנים האחרונות עברו מערכות כלי הרכב שינויים רבים לנוכח ההתקדמות הטכנולוגית והמעבר למערכות מבוססות מחשב. מבדיקת רמת ההכשרה המקצועית של אנשי הפיקוח הטכני עולה כי לשלושה מפקחים מתוך שישה יש תעודות מקצועיות אשר ניתנו לפני שנים רבות, ולא נמצאה עדות לכך כי הם עברו הכשרות מקצועיות מתקדמות ומעודכנות יותר המתאימות למערכות הטכנולוגיות הקיימות כיום. במצב זה עלולה להיפגע יכולתם המקצועית לקיים רמת בקרה ופיקוח נאותה על עבודת המוסכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, המצב המתואר לעיל מלמד שמחלקת הפיקוח הטכני עלולה להתקשות לעמוד בהיקף המשימות וברמה המקצועית המצופים ממנה. על החשכ"ל לשקול בהקדם שינוי בצורת ההפעלה של המחלקה, ובכלל זאת בהיבט ההכשרה המקצועית של עובדיה.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "ממצאי דו"ח הביקורת והמלצותיו מקובלים על מינהל הרכב הממשלתי. במצבת כח האדם הנוכחית ובמבנה הארגוני הנוכחי מערך הפיקוח הטכני אינו מסוגל לבצע את המטלות המרכזיות שלשמן נועד... מינהל הרכב הממשלתי השלים עבודה על מבנה ארגוני חדש שבמרכזה חיוק משמעותי למערך הפיקוח הטכני" (ההדגשה במקור).

רכזי התחבורה במשרדי הממשלה

הסמנכ"ל למינהל בכל משרד ממשלתי - או מי שנושא בתפקיד מקביל - אחראי למנות רכז תחבורה לאותו משרד. על פי עמדת מינהל הרכב, תפקידיו של רכז התחבורה הם: אחריות לניהול צי הרכב והנהגים במשרד על פי הנהלים; פיקוח על תפעול כלי הרכב; מתן הנחיות מקצועיות למשתמשים ולנהגים; ייצוג כלפי מינהל הרכב וגורמי חוץ אחרים; דיווח לממונים על תפעול שוטף ועל מקרים חריגים; הנחיית רכזי רכב ביחידות משנה ופיקוח על פעילותם; מעקב אחר החיובים השנתיים של מינהל הרכב; והזמנת כלי רכב חדשים. במינהל הרכב יש תכנית הכשרה לבעלי תפקיד זה וכן קורסי רענון והשתלמויות מדי תקופה.

התכנים הנלמדים בקורס הכשרת רכזי התחבורה כפי שקבע המינהל הם: היבטים בדיני התעבורה; בטיחות בדרכים ותחזוקה בטיחותית של כלי הרכב; תחומי האחריות של הרכז והבהרת כללי העבודה השוטפת מול מינהל הרכב; תפעול מערכת המידע של המינהל; נושאים נוספים הקשורים בניהול הנהגים, בחיובים כספיים ובהיבטים שוטפים בעבודת הרכז.

מתברר כי הפעם האחרונה שבה נערך קורס הכשרת רכזי תחבורה הייתה בינואר 2005, וכי נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2010, כשליש מרכזי התחבורה במשרדי הממשלה משמשים בתפקידם כלי שעברו קורס זה.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו: "מינהל הרכב נהג לפתוח קורס מדי כמה שנים וכי במהלך 2008 נערך מכרז לקיומו של קורס בעניין זה. אולם בסופו של דבר הקורס לא יצא לפועל". האגף הוסיף: "במסגרת פורום סמנכלים שמפעיל מינהל הרכב הממשלתי הוקם צוות להעצמת האחראים על התחבורה. במסגרת צוות זה נקבעו קריטריונים למערך הדרכה חדש... בתכנית העבודה לשנת 2011 נקבעו לוחות זמנים להפעלת מערך ההדרכה החדש".

לדעת משרד מבקר המדינה על מינהל הרכב לפעול לפתיחת קורס הכשרה בהקדם.

הסכם ליסינג לרכבי מינהל הרכב

בחינה כלכלית של ליסינג תפעולי²⁷ מול רכישת

בישיבת ועדת המכרזים של מינהל הרכב מנובמבר 2006 הציג היו"ר בפני חברי הוועדה את תוצאות המכרז²⁸ בנושא הספקת שירותי חכירת כלי רכב בשיטת ליסינג תפעולי (להלן - ליסינג).

פרוטוקול הישיבה מלמד כי בוועדה התנהל דיון מעמיק לבחינת היתרונות והחסרונות בבחירת זוכה בתחום סל כלי הרכב, הכולל רכבי נוסעים פרטיים, טנדרונים ורמב"י²⁹. הפרוטוקול מפרט את כלל השיקולים בעד עסקת הליסינג ונגדה, תוך כדי הסתייעות בעבודה כלכלית שעשתה חברת ייעוץ כלכלי, ששימשה יועצת לוועדת המכרזים (להלן - העבודה הכלכלית). בסופו של דבר החליטה הוועדה להכריז על חברה א' כספק זוכה בסל הזה (להלן - חברה א').

27 ליסינג תפעולי - החכרת רכב לתקופה קצובה. במשך התקופה נהנה החוכר מהשימוש ברכב ומאחזקתו על ידי החברה המחכירה (חברת הליסינג).

28 מכרז 33/2006 סל א' - סל כלי הרכב הפרטיים.

29 רכב למשפחות ברוכות ילדים.

יצוין כי לאחר הפסקת ההתקשרות עם חברה א' (ראו להלן) נזנחה לגמרי שיטת העבודה בליסינג תפעולי, ללא קבלת החלטה מסודרת בנושא כנדרש.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "בתקופה הנדונה שררה אי ודאות כלכלית על רקע המשבר הכלכלי בעטיין התקבלו ההחלטות. יצוין כי במועד המדובר כל חברות הליסינג היו במצוקת אשראי שהגבילה מאוד את פעילותן. מסיבה זו במספר מכרזים של גורמים גדולים במשק, ובכללם גם משרד הביטחון וצה"ל לא הצליחו לקבל הצעות כלל מחברות ליסינג".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי ההחלטה אם להמשיך לפעול בשיטת הליסינג התפעולי או לחזור לשיטת הרכישה של כלי רכב תתקבל בצורה מסודרת, מתועדת ובפורום המתאים לכך. החלטה זו היא בעלת השלכות כלכליות ממשיות ויש מקום לבחון אותה בצורה מקצועית ושקולה.

שמירת זכויות המדינה בהסכם

במרס 2007 נחתם הסכם ל-24 חודשים עם אופציה לשנה נוספת, בין ממשלת ישראל המיוצגת על ידי החשכ"ל לבין חברה א', בדבר הספקת כלי רכב בשיטת ליסינג תפעולי (להלן - ההסכם).

בסעיף 5 להסכם התחייבה חברה א' לספק את כלי הרכב והשירותים, תוך כדי עמידה ביעדים, בנורמות השירות ובלוחות הזמנים. עוד נכתב בסעיף זה: "הספק בחן ובדק בעיני מומחה... את כל הנתונים, התוכניות והמידע כפי שניתנו במסגרת הסכם זה, את תנאי השוק, את תנאי המימון ואת דרישות הגופים המממנים... והוא מצהיר שהסכם זה על כל תנאיו ניתן לביצוע על ידו, לרבות הצעתו למכרז".

בסעיף 18.1 להסכם נקבע: "להבטחת קיום מלוא התחייבויות הספק על פי ההסכם ימסור הספק למזמין, במועד חתימת ההסכם ערבות בנקאית... בלתי מותנית ובלתי מוגבלת בתנאים... בסכומים המפורטים בטבלה שלהלן לכל סל". כמו כן נקבע: "המזמין רשאי לחלט את הערבות, כולה או מקצתה, לצורך גביית תשלום פיצויים מוסכמים".

ברבעון האחרון של 2008 התברר כי חברה א' אינה עומדת בהתחייבויותיה לספק כלי רכב בהתאם להסכם. בדיון שהתקיים ב-28.12.08 בראשות סגן בכיר לחשכ"ל מר גבי שוחט אמר סגן החשכ"ל: "אנחנו נמצאים בבעיה של אספקת כלי רכב חדשים לבעלי תפקידים שונים בממשלה... וישנן הזמנות חדשות בהיקף של 150-200 כלי רכב שטרם סופקו ולא ברור מה הצפי לאספקה אם בכלל. המשך השימוש בכלי רכב ישנים מציב בפנינו בעיות שלא ניתן להתעלם מהן, כיחידת שירות לא ניתן להדוף לחצים בשל אי עמידה בל"ז". מנהל מינהל הרכש הממשלתי, רו"ח ליאור אגאי אמר: "החברה ניגשה למכרז וזכתה בו, השירותים בהם נדרשה החברה לעמוד היו ברורים וידועים, לא ברור מדוע אנחנו צריכים להסכים למצב שהחברה אינה עומדת בהתחייבויותיה בהסכם ההתקשרות. ההסכם הוא בעיקר הסכם מימוני, ממועד חתימה על ההסכם הריבית ירדה עוד והחברה הרוויחה מכך". נציגת הייעוץ המשפטי הבהירה באותו דיון כי "כל החלטה שתקבל אינה מונעת מהמדינה לנקוט בצעדים המשפטיים המעוגנים בהסכם".

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים לענייני רכב שהתקיימה ב-31.12.08 בראשותו של מנהל מינהל הרכש הממשלתי נכתב: "אי אספקת כלי הרכב שהוזמנו עד כה מהווה הפרה יסודית של ההסכם על ידי חברה א'... כמו כן הודעת [חברה א'] על אי יכולתה לספק רכב לפחות במהלך המחצית הראשונה של שנת 2009 מצביעה על הפרה צפויה מצד [חברה א']... לפנים משורת הדין, ובשל

המשבר הכלכלי במשק, הוועדה החליטה בשלב זה שלא לחלט את הערכות בסך 3 מיליון ש"ח שניתנה בעת חתימת ההסכם, ובתנאי שערבות זו תוחלף בערכות אחרת להבטחת זכויות המדינה לפי ההסכם בכל הקשור לרכישת ותחזוקת כלי הרכב שהתקבלו עד כה. ככל ש[חברה א'] לא תגיש ערכות חדשה כאמור, הוועדה תדון בשנית באפשרות לחלט את הערכות המצויה בידי המדינה".

במאי 2009 הוציא מנהל מינהל הרכש מכתב לחברה א' ובו הודעה על החלפת ערכות הביצוע הבנקאית בסך 3 מיליון ש"ח בערכות תחזוקה³⁰ בסך 1.5 מיליון ש"ח בהתאם להחלטת הוועדה.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "בכינוס ועדת המכרזים מספר ימים לאחר הישיבה החליטו חברי הוועדה כי לנוכח המצב הכלכלי ששרר באותה העת במשק, ולנוכח כך שידוע היה כי כל חברות הליסינג היו בקשיי נזילות חמורים, ומן העבר השני, רצון המדינה להבטיח את תחזוקת כלי הרכב שכן ספקו למדינה עד לנקודת המשבר, החליטו חברי הוועדה שלא לממש את ערכות הביצוע שניתנה כערכות לקיום ההתקשרות ובנוסף, להחליף את הערכות הקיימת משלושה למיליון ש"ח. חברי הוועדה ראו לנגד עיניהם את החשיבות בכך שהמדינה חייבת להתחשב בעסקים במצוקה במציאות של משבר כלכלי הולך ומחריף ולבחון את האובייקטיביות של אי עמידה במכרז, ושוב, זאת תוך המשך קיום המכרז באופן יעיל וכלכלי לגבי כלי הרכב שכן נופקו והיה הכרח להמשיך ולתחזק אותם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נתונים חיוניים על אודות מצבן הכספי של חברת האם³¹ והחברות שבשליטתה התפרסמו ימים מספר לאחר החלטת ועדת המכרזים ובמהלך כל התקופה שקדמה למועד החזרת הערכות הבנקאית הלכה למעשה. נתונים אלו התבטאו הן בדוחות הכספיים של הקבוצה, והן בהודעות על חלוקת דיבידנד בסכומים ניכרים לבעלי מניותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, טרם החלפת הערכות, מן הראוי היה להביא בפני מקבלי ההחלטות באגף החשכ"ל את נתוני הכספיים המשופרים של החברה האם ושל החברות שבשליטתה, לצורך בחינה מחודשת ומעודכנת של ההחלטה. ייתכן שלאור הנתונים הללו הייתה הוועדה מקבלת החלטה שונה בדבר מימוש הערכות הבנקאית או החלפתה.

הוועדה להצמדת רכב ממשלתי

הוועדה להצמדת רכב ממשלתי (להלן - ועדת ההצמדות) דנה בבקשות של משרדי ממשלה להצמדת רכב ממשלתי לבעלי תפקידים. הוועדה ממונה על ידי שר האוצר ומונה חמישה חברים: החשב הכללי - יו"ר; שני סגנים בכירים לחשב הכללי; סגן הממונה על התקציבים; ומנהל מינהל הרכב. בנוהל עבודת הוועדה נקבע כי מקרים של בקשות להצמדת תפקודית³² יאושרו על ידי ועדת משנה שהרכבה: שני סגנים לחשב הכללי, מנהל מינהל הרכב, ורכז ממשל ומינהל באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - ועדת המשנה).

-
- 30 ערכות להבטחת זכויות המדינה לפי ההסכם בכל הקשור לרכישת כלי הרכב שהתקבלו עד כה ולתחזוקתם.
- 31 לחברת האם שליטה של 100% בחברה א'.
- 32 הצמדת רכב על פי קריטריון של נסועה חודשית של 2,000 ק"מ לפחות (לא כולל נסיעות מן הבית אל העבודה, ולהפך).

בנוהל העבודה של ועדת ההצמדות³³ וועדת המשנה שלה נקבע: פרוטוקול הוועדות יכלול את כל הבקשות שנידונו ואת ההחלטה לגבי כל בקשה ובקשה; החלטות הוועדות ינומקו; ופרוטוקול הוועדות יחתם בידי כל חברי הוועדה.

במהלך הביקורת נסקרו פרוטוקולים של ועדת המשנה מ-2009 ומ-2010. עיון בפרוטוקולים מלמד כי הם ערוכים בצורת טבלאות מרכזות, כאשר כל שורה מרכזת את כלל הפרטים לגבי אותו עובד וכן את ההחלטה שהתקבלה לגביו. במהלך הביקורת נמצא כי הפרוטוקולים אינם מפורטים ואינם מתעדים את הרכב המשתתפים בדיון, את מהלך הדיון, וכן את הנימוקים להחלטות הוועדה כפי שדרשו נוהלי ועדת ההצמדות. הפרוטוקולים לא נחתמו בידי חברי הוועדה. עוד נמצא כי ועדת המשנה עוסקת גם במתן אישורים להצמדות שאינן מוגדרות הצמדות תפקודיות.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל אגף החשכ"ל ומינהל הרכב להקפיד ולקיים את הוראות נוהלי ועדת ההצמדות וועדת המשנה שלה. משכך על הפרוטוקולים להיות מפורטים, מנומקים וחתומים.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב: "מינהל הרכב הממשלתי מבקש לציין כי בהגדרה 'הצמדה תפקודית' הכוונה לכל הבקשות להצמדת רכב ממשלתי שבהן האישור אינו כלול בהגדרת התפקיד של העובד. למעשה מדובר בכל הבקשות למעט שרים, מנכ"לים, נושאי משרה שיפוטית ומקביליהם אשר להם קיימת הצמדה אוטומטית. מינהל הרכב מקבל את הערות הביקורת בקשר לפרוטוקולים של ועדת ההצמדות והנושא יתוקן בוועדות הבאות בהתאם להמלצות הביקורת".

סיכום

הממצאים העולים מדוח זה מציגים ליקויים במגוון תחומים הנוגעים לאופן תפעולם ואחזקתם של כלי הרכב על ידי מינהל הרכב הממשלתי ובחלקם גם על ידי משרדי הממשלה. ממצאי הביקורת מעלים ספק אם במבנהו הנוכחי יכול מינהל הרכב הממשלתי לתפקד באופן המאפשר לו למלא את ייעודו. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי אגף החשכ"ל יפעל להגברת יכולת הבקרה והפיקוח של המינהל על צי הרכב שבידי המשרדים הממשלתיים. פעולה למען תיקון הממצאים הכלכליים, הארגוניים והמקצועיים אשר הועלו בדוח זה עשויה לתרום לחיסכון בתקציב המדינה, ולהגברת היעילות בניהול צי הרכב הממשלתי ובתפעולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההיקפים הכספיים הכרוכים בהפעלת צי הרכב הממשלתי מחייבים את משרד האוצר לבחון לעומק את תפיסת הפעלת צי הרכב הממשלתי ובכלל זאת את מכלול ההיבטים הכלכליים, ההתפתחויות הטכנולוגיות, את ההשפעות על איכות הסביבה ואת המבנה הארגוני הנדרש לניהולו.

33 נוהל זה הוגדר בישיבת הוועדה ביום 11.11.08 בראשות החשכ"ל וצורף כנספח לפרוטוקול.

