

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

תפקוד אגף הרישוי והכשרת הנהגים



## תקציר

### רקע כללי

בפקודת התעבורה [נוסח חדש] ובתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), מוסדרים בין היתר כל נושאי הכשרת הנהגים ומתן רישיונות הנהיגה. בפקודת התעבורה נקבע כי לא ינהג אדם ברכב מנועי אלא אם הוא בעל רישיון נהיגה תקף ברכב מאותו הסוג. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), באמצעות אגף הרישוי (להלן - האגף או אגף הרישוי), אחראי בין היתר לרישוי נהגים בישראל. במועד הביקורת כיהן מר עוזי יצחקי כמנכ"ל משרד התחבורה, ומהנדס אבנר פלור כיהן כסמנכ"ל הבכיר לתנועה.

האגף פועל באמצעות יחידת מטה ובארבעה מחוזות: צפון, מרכז, דרום וירושלים. בתחום הנהגים אחראי האגף לכמה נושאים, וביניהם קביעת הנהלים וחקיקה; קביעת אמות המידה הבריאותיות והמקצועיות; הכשרה והדרכה; הבחינה המעשית והבחינה העיונית; הנפקת הרישיונות; הכשרת הנהגים המקצועיים. כמו כן האגף אחראי לפיקוח על המערכות התומכות (בין היתר מורי הנהיגה ובתי הספר לנהיגה).

מבחן הנהיגה הוא השלב האחרון לפני קבלת רישיון הנהיגה. במהלך השנים הולך וגדל הביקוש לרישיון הנהיגה, וזאת בין היתר כתוצאה מגידול באוכלוסייה, בשל הורדת גיל הזכאות ללמוד נהיגה, ובשל המרות רישיון הנהיגה לעולים החדשים. בשנת 2003 מספר הבוחנים - עובדי האגף האחראים לבחינת המועמדים לקבלת רישיון - היה 149; בינואר 2016 עמדה מצבת הבוחנים על 128, דבר המשפיע על זמן ההמתנה למבחן המעשי.

### פעולות הביקורת

מאוגוסט 2015 עד ינואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד אגף הרישוי בנושא רישוי הנהגים והשירות הניתן לאזרח. הבדיקה נעשתה באגף הרישוי של משרד התחבורה ובסניפי הרישוי של המשרד בארבעת המחוזות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה, במשרד החינוך, במשטרת ישראל ובמכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות (להלן - המרב"ד).

## הליקויים העיקריים

### נוהלי אגף הרישוי והכשרת העובדים בו

נוהלי האגף ישנים, חלקם מלפני עשרות שנים, ולכן אינם מעודכנים. הדבר גורם לחוסר אחידות בפעילות המחוזות, מאחר שכל מחוז נותן מענה לצרכים העדכניים בצורה שונה.

אף על פי שבחמש השנים האחרונות שונו כ-70 תקנות בפקודת התעבורה, לא קבע משרד התחבורה מדיניות ברורה להכשרת עובדי אגף הרישוי.

### השירות לאזרח

פריסת הסניפים של אגף הרישוי ברחבי הארץ לא נעשתה מלכתחילה על פי עבודת מטה מסודרת. משרד התחבורה לא פעל ליישום תכנית האב מינואר 2014 לפריסת סניפי הרישוי באופן מיטבי ועל פי הפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה. חלק מהרשויות המקומיות מממנות את פעילות אגף הרישוי בתחומן, משרד התחבורה לא הסדיר בכתב כללים אחידים להתקשרויות מסוג זה, בייחוד בנוגע לעובדי הרשויות המקומיות המאיישים את סניפי אגף הרישוי.

הקמת עמדות שירות ממוחשבות למתן שירות לאזרח, המקטינות את מספר הפניות לסניפים, ופעולות אחרות שנקט משרד התחבורה הם צעדים נכונים ומבורכים. עם זאת, העומס הקיים בחלק מהסניפים מצביע על כך שהביקוש לשירות הוא רב ולכן, בסניפים מסוימים ישנם זמני המתנה ארוכים. כך למשל בסניף באר שבע זמן ההמתנה הממוצע עד לקבלת סיום השירות היה 45 דקות; 52% ממקבלי השירות באשנב-כל ו- 36% באשנב לחידוש רישיון המתנינו מעל ל 50 דקות. בסניף זה שיעורי נטישה בשתי הפעולות השכיחות היו גדולים (24% באשנב-כל ו- 19% בחידוש הרישיון).

משרד התחבורה לא בחן את מערך הפיקוח והבקרה של אגף הרישוי בראייה רחבה ומתכללת, כך שתהיה חלוקה נכונה של המשאבים העומדים לרשותו, ויקבעו שיטות בקרה מעודכנות ואחידות לכל המחוזות.

הביקורת העלתה כי בכמה סניפים נשמרים הטפסים במחסנים שאינם מאובטחים דיים ושהגישה אליהם אינה מוגבלת לעובדים מורשים בלבד, ולפיכך עולה החשש כי ייעשה במסמכים אלה שימוש פסול ובכלל זה זיוף רישיונות נהיגה ורישיונות רכב וספסור בהם.

## הכשרת הנהגים

החינוך התעבורתי הניתן בבתי הספר התיכוניים צומצם באופן ניכר. ההפחתה בפעילות זו פוגעת בחינוך לבטיחות הנהיגה ובהכשרת הנהגים הצעירים.

למרות המחסור של כ-4,000 נהגים מקצועיים (נאמד על ידי משרד התחבורה במועד הביקורת; מספרם ילך ויגדל במהלך השנים), מחירם של לימודי הנהיגה המקצועית גבוהים, משך תקופת ההכשרה ארוך והתהליכים הבירוקרטיים נמשכים זמן ארוך מאוד. משרד התחבורה לא קבע תכנית לאומית להכשרת נהגים מקצועיים ולא בחן דרכים להגדלת מצבת הנהגים.

נמצאו ליקויים רבים בעריכת המבחנים המעשיים, וביניהם היעדר אחידות במשך המבחן ובמסלולו. כמו כן לא קבע משרד התחבורה אמות מידה אחידות וברורות שיאפשרו לבוחן לבחון בצורה אחידה את איכות הנהיגה של כל הנבחנים.

הנחיית שר התחבורה היא כי זמן ההמתנה הממוצע לבחינה מעשית חוזרת יהיה כחודש. יחס ההקצאה הוא נתון המתקבל מחלוקת מספר התלמידים במספר המבחנים הפוטנציאליים בחודש. יחס ההקצאה מצביע על מספר החודשים שהתלמיד חייב להמתין בממוצע למבחן מעשי. יחס ההקצאה במחוזות השונים היה כדלהלן: א. מחוז באר שבע - 4; ב. מחוז חיפה והצפון - 3.5; ירושלים והדרום - 3.7; ד. תל אביב והמרכז - 3.6. נמצא כי בשנת 2015 זמן ההמתנה הממוצע בפועל בין המבחן הראשון למבחן השני ברכב פרטי היה 65 ימים.

המשרד מקצה שעור מסוים של מבחנים לרזרבה שלא באמצעות המערכת הממוחשבת והם מחולקים על ידי רבי הבחנים באופן ידני. הקצאה זו אינה שקופה מספיק ואינה נעשית על פי אמות מידה ברורות. מצב זה משאיר פתח להקצאה לא שוויונית ומעלה חשש להקצאה למקורבים באופן מפלה.

למרות מחסור גדול בבוחנים הנמשך כבר כעשר שנים לא קבע משרד התחבורה תקן בוחנים שיתאים לרמת השירות ששר התחבורה מעוניין לספק, ואפילו לא הגדיל את מספר הבוחנים בהתאם לגידול הביקוש לרישיונות הנהיגה.

בדיווחי השעות של הבוחנים נמצאו לכאורה דיווחים כוזבים. אף על פי שהביקורת הפנימית במשרד התחבורה העלתה בעיה דומה עוד ב-2011, התעלם משרד התחבורה מהתופעה ודיווחי הבוחנים לא נבדקו בדיקה מעמיקה, דבר שאפשר את המשך התופעה.

משך הטיפול של משרד התחבורה ושל המרב"ד (מכון רפואי לבטיחות בדרכים) בבקשות לרישיונות הנהגים המקצועיים ארוך, כמו גם זמן העברת הנתונים בין שני הגופים.

הביקורת העלתה ליקויים בהעברת המידע בין הנהלת בתי המשפט ובין משרד התחבורה באשר לרישום פסולי הרישיון. אין למשרד התחבורה, למשטרה ולהנהלת בתי המשפט קובץ נהגים פסולי רישיון שניתן לעקוב באמצעותו אחר פסולי הרישיון; במחשבי משרד התחבורה לא ניתן לרשום פסילות רישיון מצטברות מפסקי דין שונים ולא ניתן לקלוט פסילות רישיון עתידית.

## פסולי רישיון

אדם שנפסל על ידי בתי המשפט מלנהוג בטרם הוציא רישיון נהיגה (בעיקר קטינים), משרד התחבורה אינו רושם את הפסילה כיוון שהוא לא מופיע בקובץ הנהגים; יכול אותו אדם ללכת ללמוד נהיגה ולהוציא רישיון מבלי שמשרד התחבורה ידע כי בית המשפט קבע כי הוא פסול לנהיגה.

על פי רישומי משרד התחבורה בשנים 2013-2015 מתוך 19,600 נהגים שרישיונם נפסל רק 10,200 (כ-52%) הפקידו את רישיונם הלכה למעשה; המצב לכאורה אף הולך ומחמיר - בשנת 2015 רק 27% מפסולי הרישיון הפקידו את רישיונם לאחר פסילתו.

## ההמלצות העיקריות

על אגף הרישוי לבצע בהקדם עדכון של כל נהליו ולמחשב אותם כדי לאפשר לכל העובדים בסניפים גישה מהירה אליהם. נהלים מעודכנים, אחידים ונגישים לכל מחוזות האגף הם אמצעי עיקרי להבטחת שירות יעיל ושוויוני לכל אזרחי המדינה.

על משרד התחבורה לפעול ליישום תכנית האב מינואר 2014 לפריסת סניפי הרישוי באופן מיטבי ועל פי הפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה. כמו כן להסדיר בכתב כללים אחידים להתקשרויות, בייחוד בנוגע לעובדי הרשויות המקומיות המאיישים את סניפי אגף הרישוי.

העומס בחלק מהסניפים מצביע על הביקוש הרב לשירותים הניתנים בהם, ומחייב את אגף הרישוי לשקול להרחיב את שעות הפעילות לשעות אחר הצהריים, ולמצוא דרכים נוספות להקלת העומס ולשיפור השירות.

על משרד התחבורה לרענן את מנגנוני הבקרה והפיקוח על בתי הספר לנהיגה ועל הבוחנים ולוודא כי הם מקצועיים, מרתיעים ומאפשרים להטיל סנקציות בעת הצורך, כדי להבטיח שהפעילות תהיה איכותית ותתקיים לפי התנאים הנדרשים.

על משרד התחבורה, על משרד החינוך ועל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לגייס אמצעים להגברת פעילות החינוך התעבורתי, בייחוד בהיעדר גורם אחר שילמד את הנהגים הצעירים מהן הסכנות הטמונות בנהיגה.

על משרד התחבורה לעדכן בשיתוף עם משרד הכלכלה את תכנית הלימוד לנהגים מקצועיים.

המחסור הגדול בנהגים מקצועיים מחייב את כל הנוגעים בדבר: משרד התחבורה, משרד הכלכלה ומשרד הבריאות, לקבוע תכנית לאומית להכשרת נהגים מקצועיים.

על משרד התחבורה לשקול לערוך שינויים באופן ביצוע המבחן המעשי כדי להביא לאחידות בין הבוחנים וכדי שיצומצם כוח ההכרעה של שיקול דעתם

בלבד. נוסף על כך עליו לחתור לשקיפות מרבית לנבחנים ולטיוב מערכי הבקרה של המשרד.

על אגף הרישוי לצמצם עד כמה שאפשר את מספר המבחנים המעשיים הנקבעים כחזרה, ולקבוע אמות מידה ברורות ושוויוניות להקצאתה ולהקצאת המבחנים הנערכים בימי שישי.

על יחידות הבקרה של אגף הרישוי ועל הנהלת המשרד לבדוק בדיקה מעמיקה את דיווחי שעות העבודה של הבוחנים ולוודא שלא משולם להם שכר עודף עקב דיווחים כוזבים.

## סיכום

הכשרת נהגים צעירים, נהגים חדשים ונהגים מקצועיים היא חלק עיקרי מפעילות אגף הרישוי במשרד התחבורה. מערך איכותי ומקצועי של הכשרת הנהגים מתחיל מחינוך אחראי בבית, בבתי הספר היסודיים ובתיכונים, ממשיך בלימודי הנהיגה העיוניים והמעשיים בבתי הספר לנהיגה, ואמור להימשך גם לאחר קבלת הרישוי, באמצעות קורסי ריענון שיעניקו כלים להתמודדות עם בעיות ולהסתגלות לשינויים הטכנולוגיים. כשלים במערך הכשרת הנהגים עלולים לגבות מחיר יקר של חיי אדם; ראיה לכשלים אלה היא היות הגורם האנושי אחד הגורמים העיקריים לקטל בכבישים. כמו כן לאגף הרישוי ממשק גדול עם רוב אזרחי המדינה ועליו לספק להם שירותים זמינים ואיכותיים.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בתפקוד אגף הרישוי. בין היתר, נמצאו ליקויים בכל הקשור לשירות לאזרח, המתבטאים בזמני המתנה ארוכים לקבלת שירות בחלק מהסניפים ובמצב תחזוקה ירוד של חלק מהם. כמו כן נמצאו ליקויים נוספים: תכניות לימוד הנהיגה לא עודכנו שנים רבות; הקצאת המבחנים לבתי הספר לנהיגה אינה שקופה; זמני ההמתנה ארוכים ביותר לתלמיד המעוניין להיבחן במבחן הנהיגה המעשי, בעיקר בגלל הפחתת מספר הבוחנים; היעדר אמות מידה אחידות לקביעת תוצאות מבחני הנהיגה המעשיים; למרות המחסור הרב בנהגים מקצועיים במדינה נמצא כי הליך קבלת רישוי הנהיגה המקצועית ארוך ויקר; היעדר מנגנוני פיקוח ובקרה יעילים על בתי הספר לנהיגה ועל הבוחנים; ועוד.

הליקויים הרבים שנמצאו בתפקוד האגף, שחלקם נמשכים לאורך שנים, מצביעים על תשומת לב בלתי מספקת של הנהלת המשרד המוקדשת לנושא המבחנים המעשיים. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה להעלות את נושא הכשרת הנהגים לראש סדר העדיפויות כדי להבטיח שבהכשרת הנהגים הצעירים, הנהגים החדשים והנהגים המקצועיים לא רק יינתנו כל הכלים הטכניים הנדרשים, אלא תילמד גם חשיבותן של בגרות ואחריות בנהיגה.

## מבוא

מדי שנה נהרגים  
בישראל יותר מ-300  
בני אדם בתאונות  
דרכים ואלפים  
נפגעים; מלבד זאת  
הנזק הכלכלי הנלווה  
הנגרם למשק הוא  
רב. יצוין כי ב-2015  
נהרגו 356 בני אדם  
בתאונות דרכים,  
ובניהם 37 נהגים  
חדשים

בפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה) ובתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), מוסדרים בין היתר כל נושאי הכשרת הנהגים ומתן רישיונות הנהיגה. בפקודת התעבורה נקבע כי לא ינהג אדם ברכב מנועי אלא אם הוא בעל רישיון נהיגה תקף ברכב מאותו הסוג. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, באמצעות אגף הרישוי, אחראי לרישוי הנהגים בישראל. כל אדם שמלאו לו 16 שנים ושלושה חודשים רשאי ללמוד נהיגה ברכב לאחר שנבדק בדיקה רפואית, נבדק בדיקת עיניים ונבחן בחינה עיונית (להלן - התיאוריה). מבקשי רישיון הנהיגה ברכב ציבורי (אוטובוסים ומוניות, אוטובוס זעיר ציבורי) ומבקשי רישיון הנהיגה ברכב שמשקלו יותר מ-12 טונות ובגורר (להלן - משאיות כבדות) נדרשים להיבדק גם במכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות (להלן - המרב"ד).

בוחני אגף הרישוי הם העורכים את בחינות הנהיגה המעשיות ולפי נתוני משרד התחבורה בשנת 2003 מצבת הבוחנים הסתכמה ב-149 בוחנים ומספרם בסוף שנת 2015 עמד על כ-128 בוחנים. ב-2015 נערכו כ-390,000 מבחנים מעשיים ו-43% מהבחינות עברו בהצלחה. בחינות הנהיגה העיוניות נערכות על ידי חברה פרטית. ב-2015 נערכו כ-450,000 מבחנים עיוניים ו-38% מהנבחנים עברו בהצלחה.

על פי נתוני משרד התחבורה בסוף 2015 היה מספר בעלי רישיון הנהיגה לכלי רכב בכל הרמות כ-4.4 מיליון, ומספר בעלי הרישיון לאופנועים היה כ-1.1 מיליון. נוסף על כך באותה העת היו כ-108,000 תלמידי נהיגה פעילים<sup>1</sup> שלמדו בכ-420 בתי ספר לנהיגה. בשנים 2007-2015 התווספו כ-1.13 מיליון נהגים חדשים, כמפורט בלוח 1:

לוח 1: מספר הנהגים החדשים שהתווספו בכל שנה, 2007-2015

שנה	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
מס' נהגים חדשים	109,646	119,434	121,187	113,169	126,252	123,820	131,007	144,946	139,846

על פי נתוני משרד התחבורה.

מהנתונים שבלוח עולה כי הביקוש לרישיונות נהיגה במגמת עליה.

מדי שנה נהרגים בישראל יותר מ-300 בני אדם בתאונות דרכים ואלפים נפגעים; מלבד זאת הנזק הכלכלי הנלווה הנגרם למשק הוא רב. יצוין כי ב-2015 נהרגו 356 בני אדם בתאונות דרכים, וביניהם 37<sup>2</sup> נהגים חדשים<sup>3</sup>, בעוד היעד שקבע משרד

1 תלמיד פעיל הוא תלמיד שהגיש מועמדות ללימוד נהיגה ברכב או באופנוע, אף אם טרם התחיל ללמוד בפועל.

2 בשנת 2014 נהרגו 33 נהגים חדשים לעומת 37 בשנת 2015, עלייה של 12%.

3 נהגים בעלי ותק נהיגה של עד שלוש שנים.



התחבורה<sup>4</sup> היה להפחית את מספר ההרוגים בשנת 2015 לפחות מ-300. על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות הלאומית) בשנים 2010-2015 התרחשו כ-82,000 תאונות דרכים, כ-20% מתוכן על ידי נהגים חדשים - שיעור הגבוה משיעורם במצבת הנהגים<sup>5</sup>.

להלן בלוח 2 נתוני תאונות הדרכים ומספר הנפגעים וההרוגים בעקבותיהן, בשנים 2014 ו-2015.

**לוח 2: מספר תאונות הדרכים ומספר הנפגעים, 2014-2015**

השינוי	2015	2014		
9%	318	291	קטלניות <sup>1</sup>	<b>תאונות</b>
8%	1,452	1,339	קשות <sup>2</sup>	
-1%	9,753	9,846	קלות <sup>3</sup>	
<b>0.4%</b>	<b>11,523</b>	<b>11,476</b>	<b>סה"כ</b>	
11%	356	319	הרוגים	<b>נפגעים</b>
8%	1,694	1,557	פצועים קשה <sup>5</sup>	
-2%	19,301	19,778	פצועים קל <sup>6</sup>	
<b>-1%</b>	<b>21,350</b>	<b>21,654</b>	<b>סה"כ נפגעים</b>	

על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

1. תאונה קטלנית: תאונת דרכים שנהרג בה אדם אחד לפחות.
2. תאונה קשה: תאונת דרכים שנפצע בה קשה אדם אחד לפחות, ללא הרוגים.
3. תאונה קלה: תאונה שגרמה לפציעות קלות בלבד, ללא פצועים קשה וללא הרוגים.
4. פצוע קשה: אדם שנפצע בתאונת דרכים ואושפז ל-24 שעות או יותר, שלא לצורך השגחה.
5. פצוע קל: אדם שנפצע בתאונה אך לא אושפז בבית החולים.

מן הנתונים בלוח נראה כי בשנים 2014 ו-2015 התרחשו מספר דומה של תאונות קלות ומספר הפצועים באופן קל דומה אף הוא, אך לעומת זאת בשנת 2015 עלה מאוד מספר התאונות הקטלניות והקשות ועלה גם מספר ההרוגים. מאחר שהגורם האנושי הוא אחת הסיבות העיקריות לתאונות הדרכים, תהליך הכשרת הנהגים החדשים חשוב מאוד, ויש להקדיש תשומת לב גם לשיפור רמת הנהיגה של כלל הנהגים.

4 ועדת שינין 2005.

5 חלקם עומד על 14% מכלל הנהגים.

פעילות משרד התחבורה בתחום רישוי הנהגים נבחנה פעמים מספר וכמה דוחות נכתבו על ידי משרד מבקר המדינה<sup>6</sup> על ידי הביקורת הפנימית של משרד התחבורה<sup>7</sup>. כמו כן הוקמו כמה ועדות שדנו בנושא הבטיחות בדרכים ותאונות הדרכים - (ביניהן ועדת לנגנטל, ועדת בקר, ועדת סגיס, ועדת שיינין), שדנו גם בתהליך הכשרת הנהגים.

מאוגוסט 2015 עד ינואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד אגף הרישוי בנושא רישוי הנהגים והשירות הניתן לאזרח. הבדיקה נעשתה באגף הרישוי של משרד התחבורה ובסניפי הרישוי של המשרד בארבעת המחוזות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה, במשרד החינוך, במשרת ישראל ובמרב"ד. במועד הביקורת כיהן מר עוזי יצחקי כמנכ"ל משרד התחבורה, ומהנדס אבנר פלור כיהן כסמנכ"ל הבכיר לתנועה.

6 לדוגמה: מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2005), "התמודדות עם תאונות הדרכים", וכן **בדוח שנתי 59ב** (2009) "הטיפול בעברייני התנועה ובעברייני תנועה מועדים".

7 משרד התחבורה, **דוח ביקורת 63** (2011), "בוחני נהיגה וביצוע מבחנים מעשיים".



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מרבית הוראות הנוהל של האגף - בין היתר הוראות הנוהל בתחומים של בוחני הנהיגה, של בית הספר לנהיגה, של המורים לנהיגה ושל המנהלים המקצועיים - נכתבו לפני עשרות שנים ואינן תואמות את הצרכים כיום

## נוהלי אגף הרישוי והכשרת עובדי

אגף הרישוי אחראי לביצוע מדיניות משרד התחבורה בנושאים הקשורים ברישוי הנהגים וברישוי הרכב. האגף פרוס בכל הארץ ונחלק על פי ארבעה מחוזות: צפון; מרכז; באר שבע והנגב; ירושלים והדרום. בכל מחוז כמה נפות וכמה סניפי רישוי. בתחום הנהגים אחראי האגף לכמה נושאים, וביניהם קביעת הנהלים וחקיקה; קביעת אמות המידה הבריאותיות והמקצועיות; הכשרה והדרכה; הבחינה המעשית והבחינה העיונית; הנפקת הרישיונות; הכשרת הנהגים המקצועיים; טיפול בכפל קנס ובהמרת רישיון הנהיגה; חידוש בתום פסילת הרישיון ושליטת הרישיון; הבדיקות הרפואיות. נוסף על כך האגף מופקד על תחום רישוי כלי הרכב.

## נוהלי האגף

1. פעילות אגף הרישוי מתנהלת במחוזות שונים, והצורך לתת שירות אחיד ושוויוני לכל אזרחי המדינה הזקוקים לשירותיו מחייב נהלים מקצועיים, אחידים ומעודכנים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מרבית הוראות הנוהל של האגף - בין היתר הוראות הנוהל בתחומים של בוחני הנהיגה, של בית הספר לנהיגה, של המורים לנהיגה ושל המנהלים המקצועיים - נכתבו לפני עשרות שנים ואינן תואמות את הצרכים כיום. כמו כן ממסמכי משרד התחבורה עולה כי כל מחוז מפרש הוראות נוהל אלה בצורה שונה. על רקע זה נוצר חוסר אחידות בין המחוזות ובתוך התחומים עצמם. מדוח הסיכום לשנת 2014 של מחוז חיפה עולה כי אגף הרישוי היה אמור להקים פורום משרדי כדי לרענן את ההוראות, לחדש ולהתאימן להווה.
2. רוב הוראות הנוהל מתויקות בארכיבים בסניפים והן אינן ממוחשבות. עובד המעוניין בהוראת נוהל מסוימת צריך לגשת לארכיב, וייתכן שהגרסה שימצא אינה המעודכנת ביותר. מצב זה מקשה על ביצוע העבודה, גורם לבזבז זמן ופוגע במקצועיות העובדים וביכולתם לשרת ביעילות את האזרח.

במועד סיום הביקורת בינואר 2016 טרם החל אגף הרישוי בהליכים לרענון הנהלים הקיימים ולחידושם, והוא ממשיך להיות מנוהל על פי הוראות נוהל ישנות ובלתי מעודכנות. לדעת משרד מבקר המדינה על אגף הרישוי לבצע בהקדם עדכון של כל נהליו ולמחשב אותם כדי לאפשר לכל העובדים בסניפים גישה מהירה אליהם. נהלים מעודכנים, אחידים ונגישים לכל מחוזות האגף הם אמצעי עיקרי להבטחת שירות יעיל ושוויוני לכל אזרחי המדינה.

משרד התחבורה בתשובתו ממאי 2016 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד התחבורה) ציין כי המשרד נמצא בשלב של בדיקת הנהלים, בחינת הרלוונטיות שלהם וביטול מסרים כפולים; מתשובת משרד התחבורה עולה כי

על פי התכנון, תהליך כתיבת הנהלים ועדכוןם צפוי להסתיים בסוף שנת 2016 ותהליך מחשובם יתחיל בפברואר 2017.

## הכשרת עובדי אגף הרישוי

למרות הקדמה הטכנולוגית בתחום כלי הרכב ואף על פי שבחמש השנים האחרונות (2010-2015) הותקנו ושוננו כ-70 תקנות בפקודת התעבורה, לא קיים המשרד ימי עיון והשתלמויות לעדכון בוחני הנהיגה ומורי הנהיגה בתקנות החדשות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בחודשים הקרובים תגובש תכנית הדרכה תלת שנתית שתאפשר העצמה והכשרה מקצועית של העובדים.

הכשרה מקצועית לבוחני הנהיגה והשתלמויות לעובדי האגף הן הכרח למקצועיותם של עובדים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לקבוע מדיניות ברורה להכשרת עובדי אגף הרישוי, ולוודא שיוכשרו באופן שוטף.



פריסת הסניפים של  
אגף הרישוי ברחבי  
הארץ לאורך שנים,  
לא נעשתה על פי  
עבודת מטה מסודרת.  
לא נבדקו הצרכים  
של כל אזור ולא  
נקבע הפיזור המתאים  
של הסניפים

## השירות לאזרח

אגף הרישוי מצוי באינטראקציה תמידית עם אזרחי המדינה, הפונים לאגף לקבלת שירותים שונים. להלן בלוח 3 מוצג מספר פעולות רישוי הנהגים ופעולות רישוי הרכב שנערכו בסניפים של האגף בשנת 2014, וחלוקתן לפי מחוזות.

לוח 3: מספר פעולות רישוי הרכב ורישוי הנהיגה בחלוקה למחוזות, 2014

מחוז הרישוי	מספר פעולות רישוי הרכב	מספר פעולות רישוי הנהיגה
תל אביב	754,503	357,219
חיפה והצפון	451,133	212,292
ירושלים והדרום	208,353	145,464
באר שבע והנגב	139,454	83,463
<b>סה"כ</b>	<b>1,553,443</b>	<b>798,438</b>

מדיניות משרד התחבורה היא להקטין את המגע בין הפונים לקבלת שירותים לבין הפקידים, ולעודד את האזרחים להשתמש באמצעים טכנולוגיים כמו מכונות שירות הפרוסות ברחבי הארץ - במשרדי הרישוי השונים ובחניות פארם. באמצעות המכונות ניתן להפיק רישיונות רכב, רישיונות נהיגה, לברר בעלות על כלי רכב ולברר מהו מספר הנקודות שיש לכל נהג בעקבות עבירות תנועה. למרות אמצעים מתקדמים אלה, ב-2014 יותר מ-2.3 מיליון פעולות בוצעו בסניפים של אגף הרישוי על ידי עובדי הסניפים.

## פריסת סניפי משרד הרישוי

במשך השנים הוקמו סניפים לאגף הרישוי ברחבי הארץ, בעיקר בערים הגדולות. כדי להעניק שירות במקומות המרוחקים מסניפי אגף הרישוי, פתח משרד התחבורה סניפים קטנים בחלק מהרשויות המקומיות ובשיתוף עמך. כדי לתמוך בהקמת סניפים אלה, הרשויות הקצו במקרים מסוימים מקום לסניף והן ממננות את הפעלתו, ואף מעמידות לרשות הסניף עובדים מהרשות המקומית, ואלה עוברים הכשרה ומקבלים הנחיות מקצועיות מאגף הרישוי. פריסת הסניפים של אגף הרישוי ברחבי הארץ לאורך שנים, לא נעשתה על פי עבודת מטה מסודרת. לא נבדקו הצרכים של כל אזור ולא נקבע הפיזור המתאים של הסניפים. בעקבות כך הפריסה הנוכחית אינה עולה בקנה אחד עם פיזור האוכלוסייה ועם הצרכים בפועל של כל אזור גאוגרפי.

1. במקרים מסוימים הוקמו סניפים ברשויות המקומיות בעקבות בקשת ראש הרשות המקומית או בעקבות סיכום בין ראש הרשות ובין השר. להלן שתי דוגמאות הממחישות התנהלות זו: (א) במכתבו של הסמנכ"ל הבכיר לתנועה במשרד התחבורה למנכ"ל עירייה א' מנובמבר 2015 נכתב כי על העירייה להמשיך לממן את שכירות מבנה הסניף, אחרת העיר תיוותר ללא מענה עד אשר תוקם נפה חדשה. בקשה זו מראה שקיומו של הסניף מותנה במימון הרשות המקומית; (ב) בעיר ב' הוקם סניף של אגף הרישוי בעקבות סיכום שר התחבורה עם ראש הרשות, אף על פי שהאוכלוסייה בעיר קטנה ואף שיש סניפים הקרובים לעיר זו.

2. הביקורת העלתה כי משרד התחבורה לא קבע נוהל המסדיר את ענייני הכספים הנובעים מההתקשרות עם הרשויות, ולא הסדיר את נושאי הסמכות של אגף הרישוי ואת אחריותו על עובדי הרשויות המקומיות הנותנים שירותי רישוי. בהיעדר כללים ברורים ומחייבים, ובהיות העובדים בחלק מהסניפים עובדי עירייה, מתקשה משרד התחבורה לנהלם ולהכפיפם לנוהלי העבודה המשרדיים.

בהמשך לעבודה שהכינה חברה ב' בנושא "מדיניות פריסת סניפי הרישוי בישראל" אישר משרד התחבורה ב-2014 תכנית אב לפריסת סניפי הרישוי ברחבי הארץ; התכנית כללה ניתוח של מעגלי השירות הנדרשים ושל פריסת סניפי המחוז וסניפי הנפות, תכנון השירותים המקומיים, הצבת מכונות שירות אוטומטיות והתקנת שירותים מקוונים נוספים. יצוין כי עד למועד סיום הביקורת לא יושמו המלצות התכנית. משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי המשרד החל בחיזוק הנפות וכי התכנית תיושם עד שנת 2018.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לפעול ליישום תכנית האב מינואר 2014 לפריסת סניפי הרישוי באופן מיטבי ועל פי הפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה. כמו כן כל עוד ימשיכו הרשויות המקומיות לממן את פעילות אגף הרישוי בתחומן, על משרד התחבורה להסדיר בכתב כללים אחידים להתקשרויות מסוג זה, בייחוד בנוגע לעובדי הרשויות המקומיות המאיישים את סניפי אגף הרישוי.

## איכות השירות בסניפים

1. ב-2015 התקין אגף הרישוי בסניפי הרישוי בבאר שבע, באשקלון ובחיפה מערכת לניהול ולזימון תורים. רק מאז התקנת המערכת ניתן למדוד באופן שוטף ובאמצעים ממוחשבים את זמני ההמתנה ואת זמני השירות בפועל באותם הסניפים. בלוח 4 הזמנים הממוצעים לשהות בסניף באר שבע ובסניף חיפה.

לוח 4: מספר הפניות בעבור פעולות שכיחות זמן השהייה הממוצע, בשני סניפים, ינואר 2016

פניות				הפעולה	משך השהייה הממוצע(*)	הסניף
שהו בסניף יותר מ-50 דקות**	קבלו שורתו	נטשו	סה"כ			
2,049 (52%)	3,941	1,395 (26%)	5,336	אשנב-כל	45 דקות	באר שבע
1,023 (36%)	2,872	657 (19%)	3,529	חידוש/אובדן רישיון		
648 (8%)	7,848	1,585 (17%)	9,433	אשנב-כל	24 דקות	חיפה
178 (15%)	1,182	57 (5%)	1,239	המרת רישיון		

על פי נתוני אגף מערכות המידע של משרד התחבורה.  
 \* זמן ממוצע לשהות בסניף: זמן ההמתנה וזמן שירות.  
 \*\* לא כולל את אלה שנטשו.

מלוח 4 עולים פערים גדולים בזמן הממוצע של השהות בין סניף באר שבע לבין סניף חיפה, 45 דקות ו-24 דקות בהתאמה. כמו כן בשתי הפעולות השכיחות בסניף באר שבע נמצא כי אחוזי הנטישה היו גדולים (26% בפעולות אשנב-כל-19% בחידושי רישיון), וכי 3,000 אזרחים המתינו יותר מ-50 דקות עד להשלמת השירות (52% ממקבלי השירות באשנב-כל -36% ממקבלי השירות לחידוש הרישיון).

2. מלוחות שמסר משרד התחבורה עולה כי אגף הרישוי קבע יעד לזמן השהייה<sup>8</sup> בסניף לכל סוג פעולה. מהלוחות עולה כי בסניף באר שבע שיעור העמידה ביעד זה עמד על 25%, ובסניף חיפה שיעור העמידה ביעד עמד על כ-49%. יצוין כי משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים של אגף הרישוי שבהם הוראה לעמוד בזמני המתנה אלה.

3. בעקבות החלטות ממשלה הנוגעות להתייעלות המשק, התחייב משרד התחבורה במהלך השנים לקצץ במשרות, וביניהן משרות של פקידי רישוי. בשל התחייבות זו נמחק התקן של עובדים רבים שפרשו במהלך השנים. בשנת 2014 שכר משרד התחבורה את שירותיה של חברת ייעוץ חיצונית לבדיקת פעילות הסניפים ולקביעת תקן ראוי שיאפשר לסניפים לתת לאזרח שירות שרמתו טובה ולהפחית מזמני ההמתנה. תוצאות הבדיקה של חברת הייעוץ העלו את הנתונים האלה: כדי לעמוד ביעד של זמן המתנה מרבי של 20 דקות - חסרים כ-34 תקנים; כדי לעמוד ביעד של זמן המתנה מרבי של 45 דקות - חסרים כ-14 תקנים. יצוין כי הנהלת משרד התחבורה לא קיבלה את המלצות חברת הייעוץ.

8 זמן השהייה בסניף מורכב מזמן ההמתנה ומזמן השירות.

שעות קבלת הקהל  
מצומצמות; בחלק  
מהסניפים שעות  
העבודה וימי פתיחת  
הסניף מצומצמים עוד  
יותר מכך, ובשל כך  
נוצר עומס הגורם  
לדוחק ולחיכוכים בין  
העובדים לבין  
האזרחים ובין  
האזרחים לבין עצמם

ממסמכי משרד התחבורה עולה כי במהלך השנים התרועע מנהלי המחוזות לפני הנהלת המשרד על מחסור בעובדים ודיווחו כי רמת השירות הניתנת לאזרחים נפגעת, וכי המצב הקיים מעמיד את הפקידים בלחץ רב עד כדי ייאוש ותסכול. יצוין כי פניוניהם של מנהלי המחוזות נענו בשלילה. כך למשל באפריל 2015 כתב מנהל אגף הרישוי לממונה עליו, לסמנכ"ל בכיר לתנועה, המהנדס אבנר פלור, כי מספטמבר 2014 עד מרץ 2015 בוטלו עשר משרות של מקבלי קהל. עוד עולה ממכתבו כי מצוקת כוח האדם מקשה על נותני השירות להעניק שירות יעיל לציבור, ועלולה להביא לקריסה של נותני השירות. מנהל אגף הרישוי ביקש במכתבו כי הסמנכ"ל לתנועה יתערב בנעשה ויביא להקצאת משרות נוספות כדי לתת שירות נאות למבקשי השירות.

4. שעות העבודה של עובדי האגף בסניפים הן מ-7:00 עד 15:00. עם זאת, שעות קבלת הקהל מצומצמות יותר והן מ-8:00 עד 12:00; בחלק מהסניפים שעות העבודה וימי פתיחת הסניף מצומצמים עוד יותר מכך. אזרחים רבים מגיעים לסניפי הרישוי בשעות הבוקר המוקדמות כדי לקבל שירות, ובשל כך נוצר עומס הגורם לדוחק ולחיכוכים בין העובדים לבין האזרחים ובין האזרחים לבין עצמם; לא פעם מאבטחי הסניפים עסוקים בהשלטת סדר ואינם פנויים לאבטחת הסניף. שעות קבלת הקהל המצומצמות והמחסור בעובדים מקשה על מתן שירות נאות לקהל הרחב. כמו כן מכיוון שאין הסניפים פתוחים בשעות אחר הצהריים אין חלופה בעבור אזרחים שאינם יכולים לפקוד את הסניף בשעות הבוקר.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הנהיג בשנים האחרונות, וימשיך להנהיג זאת גם בשנת 2016, כמה רפורמות שנועדו לשפר את רמת השירות ולצמצם ככל הניתן את הצורך להגיע למשרד הרישוי. בין היתר הרפורמות האלה: הפרטת המענה הטלפוני; הפרטת מבחני הנהיגה העיוניים; הצבת עמדות שירות אוטומטיות ושירותים מקוונים ועוד. רפורמות אלה הפנו יותר משני מיליון פעולות רישוי ורכב בשנה ממשרדי הרישוי לאפיק השירות הטלפוני ולשירותים המקוונים. כמו כן ציין המשרד כי בדיקה פנימית שלו בשנים 2014-2015 מדדה זמן המתנה ממוצע של 20 דקות, פחות מזמן ההמתנה המרבי על פי החלטת מנכ"ל המשרד, העומד על 45 דקות. נוסף על כך ציין המשרד בתשובתו כי במדידות שערכה יחידת מדידה ממשלתית, אגף הרישוי קיבל את הציון הגבוה ביותר מבין 17 משרדי ממשלה הנותנים שירות ישר לאזרח.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת עמדות שירות ממוחשבות למתן שירות לאזרח המקטינות את מספר הפניות לסניפים ופעולות אחרות שנקט משרד התחבורה הן צעדים נכונים ומבורכים. עם זאת, העומס בחלק מהסניפים מצביע על כך שהביקוש לשירות הוא רב, ולכן כל עוד יש ביקוש, על אגף הרישוי לשקול להאריך את שעות הפעילות ולהרחיב את פעילות קבלת הקהל בימים מסוימים גם לשעות אחרי הצהריים, ועליו למצוא דרכים נוספות להקלת העומס, לקיצור זמני ההמתנה ולשיפור השירות.



## תחזוקת סניפי משרד הרישוי

סניפי משרד הרישוי פרוסים בכל רחבי הארץ. חלק מהסניפים שניתנים בהם שירותי קבלת קהל משמשים גם כמוקד יציאה למבחני הנהיגה המעשיים, ויש סניפים אחרים המשמשים רק בסיס ליציאה למבחנים המעשיים. ממסמכים פנימיים של משרד התחבורה עולה כי חלק מהסניפים האלה אינם ראויים למתן שירות.

לדוגמה, עקב תקלה במיזוג האוויר בקיץ 2015 הורה מנכ"ל משרד התחבורה בתחילת אוגוסט על סגירת משרד הרישוי בחולון. המשרד היה סגור במשך ארבעה חודשים והאזרחים נאלצו לפנות לסניפים אחרים. העובדים הוסעו במוניות לסייע בסניפים אחרים של המחוז. כמו כן על פי מסמכי משרד התחבורה גם בסניפים בראשון לציון, בחדרה, בעפולה ובעוד סניפים נמצאו ליקויים בתחזוקה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לטפל בכל בעיות התשתית בסניפי הרישוי, הנזכרות לעיל, הפוגעות בשירות לאזרח כדי למנוע אירועים כפי שתואר לעיל.

משרד הרישוי בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי בשנים האחרונות שופצו והורחבו כמה סניפים, וכי יש לו תכנית עבודה סדורה לשנים הבאות לצורך תחזוקת הסניפים, שיפוצם והגשתם.

## הפיקוח והבקרה באגף הרישוי

בשל פיזור פעילות האגף ברחבי הארץ, בשל מספרם הרב של הסניפים ובשל הצורך לפקח בין היתר על תקינות פעילותם של בוחני הנהיגה ושל בתי הספר לנהיגה, נדרשים מנגנוני פיקוח ובקרה יעילים באגף הרישוי. באגף שתי יחידות פיקוח ובקרה כמפורט להלן:

### יחידת הפיקוח והבקרה

תפקידה של יחידת הפיקוח והבקרה הוא לנהל את מערך הבקרה באגף הרישוי, במשרדי הרישוי המחוזיים ובמערך זכייני וספקי השירות, וביניהם תחנות הצילום; מרכזי התיאוריה; סניפי הדואר, שנעשית בהם העברת בעלות על כלי רכב; חברות פרטיות שמנפיקות רישיונות; מכללות שנערך בהן פיקוח על קורסי ריענון לנהגים חדשים ועל קורסים בשטת הניקוד; וכן נערכים בהן קורסים למורי הנהיגה, למנהלים מקצועיים של בתי הספר לנהיגה ולאופטומטריסטים. היחידה מונה שני עובדים, ועל פי כללי העבודה הפיקוח נעשה בזוגות: עובד אחד לוקח רכב איגום מהמשרד בירושלים ואוסף את העובד השני בחולון. יצוין כי פעילותם פרוסה בכל חלקי הארץ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יעילותם של פיקוח ובקרה האמורים להיות מקיפים, במגוון כה גדול של נושאים ובפריסה ארצית, המוטלים על שני עובדים בלבד - מוטלת בספק. כמו כן נמצא כי היחידה אינה מבצעת בקרות במשרדי הרישוי המחוזיים, אף שהגדרת התפקיד מחייבת זאת.

## היחידה הארצית לפיקוח על בתי הספר לנהיגה

1. היחידה הארצית לפיקוח על בתי הספר לנהיגה, על מורי הנהיגה ועל הבוחנים כוללת מנהל (להלן - המפקח הארצי) ומזכיר או מזכירה. בין היתר תפקידה של היחידה הוא לפקח על בתי הספר לנהיגה ולשמש גורם מטה בנושאי פיקוח עליהם ועל בוחני הנהיגה; לבדוק את יישום פקודת התעבורה ואת התקנות שהותקנו על פיה בכל הנוגע לפעילותם של בתי הספר לנהיגה; לתכנן ולארגן את נושאי הפיקוח על בתי הספר, על בוחני הנהיגה ועל המכללות לקורסי התחבורה; לתאם את הפיקוח במישור המקצועי ובמישור המינהלי; להנחות את המפקחים המחוזיים ולרכז את נתוני הפיקוח; לאשר תכניות לימוד בהוראת הנהיגה; להכין את הוראת הנוהל האגפי.

ב-2009 פרש מתפקידו המפקח הארצי, ובמשך חמש שנים לא אויש התפקיד. רק באוגוסט 2015 מונה מפקח ארצי חדש. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-מילוי התפקיד החיוני במשך תקופה כה ארוכה, דבר הפוגע בתפקוד המשרד ובפיקוח על בתי הספר לנהיגה ועל הבוחנים.

2. על פי התקנות, רישיון להחזקת בית ספר לנהיגה ולניהולו יינתן אם המבקש הוכיח באופן המניח את הדעת שעומדים לרשותו מקום המתאים למתן שירותי בית ספר לנהיגה; כלי רכב הרשומים על שמו או על שם מורה מוסמך המלמד באותו בית ספר; מנהל מקצועי שאגף הרישוי נתן לו היתר לניהול בית ספר. כמו כן, אגף הרישוי רשאי בכל זמן סביר להיכנס לכל בית ספר כדי לערוך ביקורת על כלי הרכב, על הציוד והמתקנים, על שיטות ההוראה, על הרישיונות הנדרשים לפי התקנות או על כל דבר הנוגע לפיקוח על בתי הספר לנהיגה ולהוראת הנהיגה.<sup>9</sup>

גזרת הפעילות של מחוז חיפה היא מחדרה וצפונה; של מחוז תל אביב: מחדרה עד גדרה; של מחוז ירושלים והדרום: אשקלון, אשדוד, קריית מלאכי וירושלים והסביבה; של מחוז באר שבע והנגב: מאזור קריית גת עד אילת. בכל מחוז מפקח אחד שאמור להגיע לכל בתי הספר ברחבי אותו המחוז, לבדוק אותם ולפקח על המורים בהם. משרד מבקר המדינה העלה את הליקויים האלה:

## אין לאגף הרישוי תכנית עבודה לפיקוח על הבוחנים וכי פעילות הפיקוח על בוחני הנהיגה אינה נעשית באופן סדיר

- א. המפקחים מגיעים בתחבורה הציבורית לפקח על בתי הספר. תנאי נסיעה אלה, קיומו של מפקח בודד בכל מחוז, מספרם הרב של בתי ספר לנהיגה (כ-420 בכל הארץ) והמרחקים הגדולים בתוך המחוז, הופכים את עבודת הפיקוח לקשה ביותר ומונעים פיקוח ובקרה נאותים.
- ב. המפקחים אינם מדווחים למטה על הממצאים שמצאו בעת הביקורת.
- ג. המפקח הארצי לא הכין תכנית שנתית לפיקוח על כל בתי הספר לנהיגה ולא ניהל מעקב אחר עמידת בתי הספר בתנאים שנקבעו בחוק.
- ד. איכות הוראת הנהיגה אינה נבדקת במסגרת הפיקוח, למפקחי המחוזות אין ניתנים כלים להערכת עבודת המורה, המפקחים אינם בודקים את שיעורי ההצלחה של התלמידים במבחן המעשי והם אינם בודקים את הגורמים לנתונים אלה, וממילא הם אינם יכולים להסיק דבר לגבי הסיבות לכישלון הנבחנים או להצלחתם. הוראת הנוהל שעל פיה המפקחים עורכים את הביקורת היא ישנה, לדוגמה: אין למפקחים כללים לבידוק התמודדות המורים עם החדשנות הטכנולוגית כגון טלפונים, שימוש ב-GPS ועוד.
- ה. מאחר שהמפקחים עובדים חמישה ימים בשבוע, ויש מורים המלמדים בשישי ובשבת או בשעות אחר הצהריים בזמן שהפקחים אינם בעבודה, ספק אם מורי נהיגה אלה מפוקחים כלל ועיקר.

## הפיקוח על הבוחנים

1. הוראת נוהל משנת 1992 קובעת כי על אגף הרישוי לפקח על בוחני הנהיגה על מנת לבדוק את רמתם המקצועית ולשפר אותה, ובכך לשפר את השירות לציבור הנבחנים. במכתבו מיוני 2015 של הסמנכ"ל הבכיר לתנועה ליועצת המשפטית של משרד התחבורה, נכתב כי "למשרד התחבורה, אין הלכה ולמעשה מערך של בקרה במסגרתו ניתן לעקוב אחר יישום מדיניות משרד התחבורה, לאתר כשלים של בוחנים, לאתר כשלים טכניים, לנתח את מהלכי המבחן כדי להפיק לקחים, וכן הלאה. קרי, אין מענה בהיבט של הפיקוח שהינו לב ליבו של תהליך שנועד לשפר את מערך ההוראה, את רמתם של הבוחנים, ואת צמצום חוסר האחידות בין המחוזות השונים, ובכלל זה הגברת השקיפות".

בהוראת הנוהל נקבע כי באחריות מנהל המחוז להכין תכנית עבודה חודשית לפיקוח, ובה להקצות לפחות פיקוח אחד בחודש על כל בוחן. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין לאגף הרישוי תכנית עבודה לפיקוח על הבוחנים וכי פעילות הפיקוח על בוחני הנהיגה אינה נעשית באופן סדיר. בין היתר, פעילויות המבוצעות בימי שישי ופעילויות אחר הצהריים אינן מפוקחות; אין נעשים פילוחים של שיעורי הצלחה במבחנים לצורך הסקת מסקנות ממשיות ולשיפור מערכי הבחינות; אין פיקוח אישי לכל בוחן; תוצאות הפיקוח אינן משמשות לנקיטת הליכים משמעותיים כלפי הבוחנים.

זאת ועוד, אין לאגף הרישוי נוהלי עבודה אחידים ומחייבים למנהלי המחוזות בנוגע לסדרי הפיקוח על בתי הספר לנהיגה, על מורי הנהיגה ועל בוחני

הנהיגה. כמו כן, לא ניתנו למפקחים טופסי ביקורת אחידים המכילים רשימת תיג למילוי במהלך הביקורת, וזאת אף על פי שבביקורת אמורים המפקחים לבדוק עשרות נושאים. בשל כך קשה לבחון את איכות עבודתם של המפקחים ואת היקפה וקשה לבנות תכנית עבודה ארצית. נוסף על כך, מאחר שהמפקחים המחוזיים אינם מדווחים למטה, אין אפשרות להסיק מסקנות, לבנות תכנית ארצית לפיקוח ולתת הוראות אחידות לכל המחוזות. מצב זה גם מקשה על הפקת דוחות תקופתיים כדי לבחון את הליקויים בתחום.

לדעת משרד מבקר המדינה על אגף הרישוי לרענן את שיטות העבודה ואת כללי העבודה של מפקחי המחוזות, ולשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה על בתי הספר לנהיגה, על מורי הנהיגה ועל הבוחנים.

2. משרד התחבורה אינו מטיל סנקציות נגד בוחנים או מורים לנהיגה כאשר נמצאו ליקויים בעבודתם או בתפקודם.

משרד התחבורה לא בחן החלה של אכיפה מינהלית שתאפשר הטלה של שורת סנקציות משמעותיות בגין ליקויים בעבודה או בתפקוד של בוחנים או מורים. לדעת משרד מבקר המדינה החלה של אכיפה מינהלית עשויה לסייע בהרתעה מפני הפרת הנהלים ובייעול הפיקוח על המשרד.

3. הביקורת העלתה כי משרד התחבורה לא בחן את מערך הפיקוח והבקרה של אגף הרישוי בראייה רחבה ומתכללת, כך שתהיה חלוקה נכונה של המשאבים העומדים לרשותו, וייקבעו שיטות בקרה מעודכנות ואחידות לכל המחוזות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שפעילות חשובה כל כך כמו לימודי נהיגה ומתן רישיון נהיגה מבוזרת ומבוצעת בחלקה על ידי גורמים חיצוניים למשרד, על משרד התחבורה להפעיל מנגנוני בקרה ופיקוח מקצועיים ומרתיעים, ובהם שימוש בסנקציות, שיבטיחו שהפעילות תיעשה באיכות מיטבית ועל פי התנאים הנדרשים.

## אבטחת המידע ומניעת זיופים

### שמירת טפסים רגישים

פרטי רישיונות הרכב ורישיונות הנהיגה מוקלדים במערכת המחשוב של האגף ומודפסים על גבי טפסים מוכנים מראש המוטבעים בהם לוגו משרד התחבורה וסמל

המדינה. טפסים אלה נשמרים במחסנים של סניפי אגף הרישוי ומשמשים לפעילות השוטפת של האגף.

הביקורת העלתה כי בכמה סניפים נשמרים הטפסים במחסנים שאינם מאובטחים דיים ושהגישה אליהם אינה מוגבלת לעובדים מורשים בלבד, ולפיכך עולה החשש כי ייעשה במסמכים אלה שימוש פסול ובכלל זה זיוף רישיונות נהיגה ורישיונות רכב וספסור בהם.

### הנחיות לפעולה במקרה של איתור מסמכים מזויפים

הביקורת העלתה כי אין במשרד התחבורה נוהל טיפול בזיופי רישיונות ולא נקבע גוף שירכז את הטיפול בנושא או ייתן לעובדים הנחיות. יצוין כי עובדי האגף חושפים לעתים אזרחים המחזיקים בידם רישיונות מזויפים אולם במרבית המקרים הם אינם נוקטים נגדם צעדים כלשהם. ללא נוהל מוסדר נאלצים העובדים להגיש ביוזמתם תלונה במשטרה וכיוון שאין זו חובתם ואין להם תמריץ לכך, במרבית הפעמים העובדים אינם פונים למשטרה, מחזיקי הרישיון המזויף אינם נענשים ואין איש מדווח עליהם.

### שמירת מסמכים במדיה מגנטית

בבדיקה עלה כי תיקים ובתוכם מסמכים רגישים של מבקשי רישיונות כמו מסמכים רפואיים חסויים המפרטים את מצבם הבריאותי של מבקשי הרישיונות או תעודות יושר נשלחים בדואר רגיל בין המחוזות של המשרד ומהמחוזות לאגף בירושלים, בסיכון לאובדן מסמכים אלה. ההליך אינו ממוחשב והעתקים מהמסמכים אינם נשמרים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האמצעים הטכנולוגיים כיום מאפשרים לשמור על מידע רגיש, ולהעבירו בבטחה באופן דיגיטלי לאחר סריקתו למחשב. פעילות משרד התחבורה בנושא לוקה בחסר.

### כרטיס התלמיד

על פי נוהלי אגף הרישוי, על המבקש ללמוד נהיגה להיבדק בדיקות רפואיות כלליות ובדיקות חדות ראייה אצל רופא עיניים או אופטומטריסט מוסמך, המאשרים בחתימת ידם ובחותמת את כשירותו הרפואית של המבקש על גבי כרטיס תלמיד (להלן - רש"ל 18). באישור הרפואי מפורטות המחלות שמהן סובל הנבדק. מידע זה חשוף



חוקרי משטרה  
שטיפלו בתלונות  
הדגישו לפני נציגי  
משרד מבקר המדינה  
כי זיוף ומרמה במבחני  
הנהיגה, גניבת  
חותמות של בוחני  
אגף הרישוי זיוף של  
בדיקות רופאים  
ואופטומטריסטים הם  
מעשים שכיחים

בין השאר לפני פקידי אגף הרישוי, לפני פקידי בית הספר לנהיגה ולפני מורי הנהיגה והבוחנים. על פי הוראת נוהל של משרד התחבורה משנת 1994 כרטיס התלמיד ובו האישור הרפואי ימצא תמיד ברכב שנוהג בו התלמיד.

לדעת משרד מבקר המדינה חשיפה של נתונים אלה לפני כל גורם מעורב עלולה להיות פגיעה בחיסיון הרפואי של התלמיד שלא לצורך. על משרד התחבורה למצוא דרך להגן על צנעת הפרט של התלמיד ולמנוע חשיפה ללא צורך של מידע אישי. כך למשל המשרד יכול לאשר בטופס כי התלמיד עבר בדיקה רפואית והוא כשיר ללמוד נהיגה, ולא לפרט את כל המחלות שמהן הוא סובל.

## זיוף מסמכים של מבחנים עיוניים, בדיקות רפואיות ועוד

בהוראת נוהל 1/2006 מינואר 2006 של משרד התחבורה צוין כי אדם שאינו יודע קרוא וכתוב יביא הצהרה מעו"ד על כך ויוכל להיבחן בחינה עיונית בעל פה. ממסמכים במשרד התחבורה עולה כי נמצאו מקרים שבהם נבחנים שהצהירו אצל עו"ד כי אינם יודעים קרוא וכתוב ונכשלו בבחינה בעל פה, ניגשו לאחר מכן לבחינה בכתב והצליחו בה בכל זאת. דבר זה עלול להצביע בין היתר על הצהרה כוזבת, על זיוף תוצאת הבחינה העיונית או על התחזות הנבחן. הביקורת העלתה כי אגף הרישוי לא בדק מקרים אלה לעומקם.

עוד עולה ממסמכי משרד התחבורה כי חותמות של אופטומטריסטים המורשים על ידי משרד התחבורה מזויפות ומוטבעות על טופס בדיקת הראייה של תלמידים שלא נבדקו בדיקת ראייה. נהג שראיתו לקויה או המחויב להרכיב משקפיים ואינו עושה כן עלול לסכן חיי אדם. כבר בדוח שנתי 56ב<sup>10</sup> צוין כי חוקרי משטרה שטיפלו בתלונות הדגישו לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי זיוף ומרמה במבחני הנהיגה, גניבת חותמות של בוחני אגף הרישוי זיוף של בדיקות רופאים ואופטומטריסטים הם מעשים שכיחים.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לרענן את תהליכי העבודה כדי לייעל את העברת המידע וכדי למנוע זיופים. כמו כן, עליו לקבוע הנחיה ברורה כיצד על העובדים לנהוג במקרים שבהם עולה חשש למעשים פליליים - כמו הצהרה כוזבת, זיוף בדיקות ועוד.



מחקרים ונתונים  
 בפועל מצביעים על  
 כך שנהגים צעירים  
 הם אוכלוסייה בסיכון  
 בקרב משתמשי הדרך  
 השונים, והם מסוכנים  
 הן לעצמם הן  
 לסובבים אותם

## הכשרת הנהגים ופיקוח על כשירותם

ההסדרים החוקיים לרישוי הנהגים נקבעו בפקודת התעבורה ובתקנות התעבורה. אגף הרישוי מופקד בין השאר על כל הפעולות הקשורות ללימוד הנהיגה, על קביעת הנחיות להכשרתם של הנהגים, על מבחני הנהיגה, על ההנחיות להכשרת מורי הנהיגה ובוחני הנהיגה, על הסמכת בתי הספר לנהיגה ומורי הנהיגה ועל הפיקוח עליהם.

על פי נתוני משרד החינוך בכל שנה כ-80,000 תלמידי תיכון נבחנים ונמצאים כשירים לקבלת רישיון נהיגה - כ-70% מהם תלמידי כיתות י"ב וכ-30% מהם תלמידי כיתות י' ו-י"א. כ-20,000 צעירים נוספים מוציאים רישיון נהיגה זמן קצר לאחר סיום לימודיהם בתיכון.

מחקרים ונתונים בפועל מצביעים על כך שנהגים צעירים הם אוכלוסייה בסיכון בקרב משתמשי הדרך השונים, והם מסוכנים הן לעצמם הן לסובבים אותם. נהיגתם מושפעת מחוסר ניסיונם ומאופיינת בפזיזות, וחלקם נוהגים בהשפעת אלכוהול. כמו כן נהיגתם נתונה ללחץ חברתי ולפעמים מושפעת מזלזול בחוקי המדינה. כתוצאה מכל אלה, בין היתר, מעורבותם בתאונות הדרכים רבה.

מנתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ומנתוני משרד התחבורה עולה ששיעור המעורבות של נהגים חדשים (בגיל 17-24) בתאונות דרכים - במיוחד בתאונות קטלניות וקשות - גבוה משיעורם באוכלוסייה: שיעור הנהגים הצעירים המעורבים בתאונות דרכים חמורות הוא כ-20%, זאת אף שחלקם בכלל הנהגים הוא רק 14%. להלן בלוח 5 התפלגות מספר הנפגעים לפי חומרת הפגיעה בתאונות שמעורבים בהן נהגים חדשים<sup>11</sup>.

לוח 5: מעורבות נהגים חדשים בתאונות וסוג הפגיעה, 2010-2015

סה"כ	חומרת הפגיעה בתאונה			ותק הנהיגה (שנים)
	פגיעה קלה	פגיעה קשה	הרוגים	
2397	2,137	217	43	0
7,268	6,549	587	132	1
5900	5,318	469	113	2
<b>15,565</b>	<b>14,004</b>	<b>1,273</b>	<b>288</b>	<b>סה"כ</b>

על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, ינואר 2016.

11 נהגים בעלי ותק נהיגה של עד שלוש שנים. כ-11,300 מתוכם הם נהגים צעירים בגילים 17-24, רובם הגדול משרתים בצבא ולחלקם אין רכב בבעלותם, כך שהיחס בין מספר התאונות שהם מעורבים בהן לבין הנסועה הוא גבוה.

מלוח 5 עולה כי בשנים 2010-2015 נפגעו יותר מ-15,000 אנשים בתאונות שהיו מעורבים בהן נהגים חדשים, וכי כ-10% מפגיעות אלה היו פגיעות קשות או קטלניות.

לדעת משרד מבקר המדינה נתונים אלה מצביעים בין השאר על חשיבות שיפור הליכי ההכשרה של כל הנהגים הצעירים והחדשים. זאת ועוד, הורדת גיל לימוד הנהיגה ל-16 שנה ושלושה חודשים עשויה להעצים את הסכנה בשל מתן רישיונות לנהגים צעירים אף יותר, ודבר זה מצריך שינוי גישה בנושא הוראת הנהיגה בקרב הצעירים.

## החינוך התעבורתי

חינוך תעבורתי הוא הגברת מודעות התלמידים להשפעת הנורמות החברתיות בסביבתם על אופן הנהיגה שלהם, ועיצוב עמדותיהם, יחסם וגישתם להתנהגות בטיחותית בדרכים. מטרת העל של החינוך התעבורתי היא לחנך את התלמידים ולהכשירם בטרם יתחילו את לימודי הנהיגה. תלמידים הלומדים זאת צפויים להגביר את מודעותם לבטיחות בדרכים וצפויים להטמיע התנהגות בטיחותית בהרגליהם כהולכי רגל, כנוסעים וכנהגים. התכנית אמורה לחנך את התלמידים לנהיגה נכונה, ולהקנות להם ידע בנושאים כמו נהיגת לילה, אלכוהול ונהיגה, לחץ חברתי ועייפות בנהיגה. חשוב לציין כי רובם של נושאים אלה אינם כלולים בלימודי הנהיגה לקראת קבלת רישיון מאחר שאלה מתמקדים בעיקר בהצלחה במבחני הנהיגה.

כבר בהחלטת הממשלה ממאי 1989<sup>12</sup> נקבע שיש לכלול את הוראת הנהיגה במסגרת לימודי כיתות י"א וי"ב בבתי הספר העל-יסודיים. כמו כן, בהחלטת הממשלה מספטמבר 1993<sup>13</sup> נקבע שהמבחן העיוני בנהיגה והבטיחות בדרכים הם מקצוע חובה בכיתות י"א, שיילמד 30 שעות שנתיות. עמידה בבחינות הסיום תוכר לצורך הלימוד המעשי, והציון יהיה בתוקף שנתיים מיום סיום הלימודים. כמו כן המליצה ועדת שיינין<sup>14</sup> לשלב ציון בבטיחות בדרכים בתעודת הבגרות, אך המלצה זו נדחתה על ידי משרד החינוך.

בעקבות המלצות אלה הנהיג משרד החינוך בשיתוף הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים את נושא החינוך התעבורתי בבתי הספר. עם זאת, מזה כמה שנים פעילות זו מתקיימת באופן חלקי בלבד. כבר בדוח מבקר המדינה<sup>15</sup> נכתב כי "גם החלטת הממשלה משנת 1989 ללמד תאוריה בנהיגה בכיתות י"א לא יושמה במלואה: רק 36% מהתלמידים נבחנו בבחינת התאוריה בנהיגה במסגרת בתי הספר בשנת הלימודים התשס"ג. בשנת הלימודים שלאחריה לא התקיימו בבתי הספר בחינות בתאוריה כלל".

12 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), "התמודדות עם תאונות דרכים", עמוד 24.

13 החלטת ממשלה מספר 1906 (תד/8), "החינוך לבטיחות בדרכים", 23.9.1993.

14 ועדה בראשות ד"ר שיינין שהוקמה על ידי משרד התחבורה בשנת 2005 והכינה תכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים, שהוגשה באותה השנה.

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), "התמודדות עם תאונות דרכים", עמוד 5.



משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 כי הוא רואה חשיבות מדרגה ראשונה בחינוך התלמידים להתנהגות נכונה ובטוחה במרחב התעבורתי. כמו כן ציין משרד החינוך כי התכנית לחינוך תעבורתי נלמדה בהיקף של כ-3,000 כיתות בכל המגזרים אך לא נלמדה בכל הכיתות כולן בשל התקציב המוגבל אשר הועבר לצורך זה מהרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מסמך אותה לסייע במימון פעילויות כגון החינוך התעבורתי, אך אינה מחייב אותה לממן את הפעילות במלואה. צמצום החינוך התעבורתי פוגע בחינוך להגברת בטיחות הנהיגה ובהכשרת הנהגים הצעירים. לדעת משרד מבקר המדינה החינוך התעבורתי הוא חלק משמעותי בהכשרת הנהגים, במיוחד בקרב נהגים צעירים. על משרד התחבורה, על משרד החינוך ועל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לפעול ככל יכולתם לגייס את האמצעים כדי להגביר את פעילות החינוך התעבורתי ולהרחיבו, בייחוד בהיעדר גורם אחר שילמד את הנהגים הצעירים לימודי תיאוריה ויעורר את מודעותם לסכנות הטמונות בנהיגה.

## לימוד הנהיגה העיוני

בטרם ייבחנו התלמידים בבחינה המעשית הם מחויבים בלימוד נהיגה עיוני ועליהם לעבור בהצלחה מבחן עיוני. החל בשנת 2008 נערך מבחן זה על ידי חברות פרטיות. לימודי הנהיגה העיוניים נעשים באופן עצמאי על ידי התלמידים וכל תלמיד יכול לגשת לבחינה מספר בלתי מוגבל של פעמים. התלמיד אינו נדרש להוכיח כי הוא אכן למד את חוקי הנהיגה בטרם ניגש לבחינה. מצב זה עלול לגרום לתלמידים לשון את התשובות מבלי להבין את משמעות התקנות והתמרורים העומדים מאחורי השאלות, לגשת לבחינה העיונית ולעבור אותה בהצלחה. עוד עולה כי אין גוף רשמי המכשיר את התלמידים הכשרה עיונית, מדגיש לפניהם את חשיבות בטיחות הנהיגה או מציג להם היבטים ערכיים והתנהגותיים. כמו כן בבתי הספר ללימוד הנהיגה אין שילוב בין הכשרה עיונית ובין הכשרה מעשית מאחר שמשרד התחבורה לא דרש זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה הוראת הנהיגה העיונית היא תהליך משמעותי בבטיחות הנהיגה. על משרד התחבורה לבדוק האם הבחינות הנוכחיות הן הדרך המיטבית ללימוד החומר העיוני, עליו לבחון דרכים נוספות להדריך את התלמידים בנוגע לסכנות הכרוכות בנהיגה ועליו לוודא כי לימוד הנהיגה העיוני מבוצע באופן מסודר וממוסד.

## לימוד הנהיגה המעשי

### נהגים חדשים

בהתבסס על סמכות אגף הרישוי מכוח תקנות התעבורה, נקבע כי כל תלמיד שהחל ללמוד נהיגה מחויב ב-28 שיעורים לפחות בטרם ייגש לבחינה לקבלת רישיון הנהיגה. לאחר השתתפות בשיעורי הנהיגה על התלמיד לעבור בחינה פנימית בבית הספר לנהיגה, ואם עבר אותה בהצלחה הוא רשאי להיבחן על ידי בוחן של אגף הרישוי לקבלת רישיון הנהיגה.

1. הביקורת העלתה כי במהלך שיעורי הנהיגה ברכב פרטי ובאופנועים אין כל התלמידים מתנסים בנהיגה במצבים שונים כגון נהיגה בגשם, נהיגה במגרשים מחליקים, נהיגה בשעות החשיכה, נהיגה ממושכת והתמודדות בעת התפרצות הולכי רגל אל הכביש. כמו כן אין התלמידים לומדים להתמודד עם הסחות הדעת בעת הנהיגה הנובעות משימוש בטכנולוגיות חדישות, כמו שימוש במערכות ניווט, שימוש ביישומונים (אפליקציות) במכשירי הטלפון החכמים, או שמיעת מוזיקה רועשת ודיבור בטלפון הנייד.

לאור האמור לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום שמשרד התחבורה ישקול לכלול בתכנית לימודי הנהיגה שימוש במדמה נהיגה, שהוא אמצעי חיוני להתנסות במצבי הנהיגה כאמור לעיל, ולהקניית כלים להתמודדות בעת מצבים קיצוניים ועם הסחות הדעת הנובעות מההתפתחויות הטכנולוגיות.

2. לאחר שהתלמיד מסיים את השתתפותו בשיעורי הנהיגה הוא עובר בחינה פנימית שמחירה הוא כ-110 ש"ח. מטרתו של המבחן הפנימי היא לוודא שהתלמיד מוכן לגשת למבחן המעשי במשרד הרישוי.

הביקורת העלתה כי למשרד התחבורה אין מידע על הבחינות הפנימיות המבוצעות על ידי בתי הספר, ובין השאר על שיעור הנכשלים ועל איכות הבחינה. עם זאת העובדה כי ממוצע הנכשלים במבחן המעשי הראשון עומד על כ-85%, מצביעה לכאורה על תרומתו המזערית של המבחן הפנימי לקביעת מוכנותו של התלמיד למבחן על ידי בוחן. משרד התחבורה לא בחן את הדרך שבה ניתן להפוך את המבחן הפנימי לסממן אמיתי למוכנות התלמיד למבחן מעשי בנהיגה, ולא שקל לבטלו עקב תרומתו הדלה להגברת מיומנות הנהיגה של התלמיד ועקב ההוצאה הכספית הנוספת המועמסת על גבו.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "העובדה שהבחינה הפנימית הפכה להיות מסוננת רחבת "חורים" היא נושא ראוי לבדיקה, ואכן יש בכוננתנו לבחון תדיר את

במהלך שיעורי  
הנהיגה ברכב פרטי  
ובאופנועים אין כל  
התלמידים מתנסים  
בנהיגה במצבים  
שונים כגון נהיגה  
בגשם, נהיגה  
במגרשים מחליקים,  
נהיגה בשעות  
החשיכה



על פי נתוני משרד  
התחבורה, בתחום  
הנהיגה המקצועית יש  
מחסור של כ-4,000  
נהגים ובטווח הארוך  
צפוי מחסור של  
כ-15,000 נהגים

העניין". עוד ציין משרד התחבורה כי בכוננת המשרד להתאים את המבחן הפנימי ככל הניתן לרמת הבחינה המעשית הנערכת על ידי בוחני הנהיגה.

## נהגים מקצועיים – נהיגה ברכב ציבורי וברכב תובלה

ענף ההובלה וההסעה הוא ענף בעל חשיבות לאומית, הן מן ההיבט המשקי-כלכלי והן מן ההיבט הביטחוני. על פי נתוני משרד התחבורה בשנת 2015 נסעו בכבישי ישראל 3.1 מיליון כלי רכב ממונעים, מהם 87,000 משאיות ו-19,000 אוטובוסים. שיעור מעורבות הרכב הכבד בתאונות דרכים קטלניות (37%) גבוה בהרבה משיעורם במצבת הרכבים. נהג רכב כבד נדרש למשנה זהירות ולאחריות בנסיעה בדרך בשל מאפייני הרכב שהוא נוהג בו ובשל השימוש שהוא עושה בו.

כלי הרכב הכבדים והציבוריים נהנים מחידושים טכנולוגיים ובשנים האחרונות הוטמעו בהם מערכות מתקדמות המצריכות הכשרה ולימודים מיוחדים. בדרך כלל המשאיות והאוטובוסים החדשים מתקדמים הרבה יותר מרכב הלימוד שהתלמיד למד באמצעותו, ובמקרים רבים נהגים חדשים לומדים לנהוג בכלי רכב מיושנים שאינם תואמים לכלי הרכב הנמצאים על הכביש. האגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח האדם שבמשרד הכלכלה, באמצעות היחידה לתכניות הלימוד, אמון בין היתר על כתיבת תכנית הלימוד לכלי רכב כבדים ולכלי רכב ציבוריים. העדכון האחרון של תכניות הלימוד היה ב-2012, וחסרים בהן מרכיבים רבים הקשורים לבטיחות כגון רתימת משאות. בסוף 2015 הכינה היחידה לתכניות הלימוד שבמשרד הכלכלה טיוטת תכנית חדשה ללימוד נהיגה ברכב משא כבד וללימוד נהיגה ברכב ציבורי, ובתחילת 2016 היא נמצאה בתהליכי אישור והערות במשרד התחבורה. נוסף על כך לא פיתחו משרד התחבורה ומשרד הכלכלה תכנית לימוד לשיפור מקצועיותם של מורי הנהיגה המתאימה למציאות המשתנה.

## תהליך הוצאת רישיון הנהיגה ברכב כבד<sup>16</sup>

על פי נתוני משרד התחבורה, בתחום הנהיגה המקצועית יש מחסור של כ-4,000 נהגים ובטווח הארוך צפוי מחסור של כ-15,000 נהגים. עוד עולה מנתוני משרד התחבורה כי קיים גידול שלילי במספר בעלי רישיון הנהיגה באוטובוסים: כל שנה מוכשרים לתפקיד כ-1,000 נהגים, ופורשים כ-2,000 נהגים מסיבות שונות (פנסיה, מחלה, מעבר לעבודה מתגמלת יותר). בדיון של משרד התחבורה מדצמבר 2015 הגדיר מנכ"ל משרד התחבורה את נושא גיוס הנהגים המקצועיים כפרויקט לאומי. נהגים מקצועיים חסרים בכל רחבי הארץ אך הבעיה חריפה יותר באזור המרכז ובאזור השפלה.

ממסמכי משרד התחבורה עולה כי כתוצאה ממחסור בנהגי התחבורה הציבורית קשה לספק שירותי תחבורה ציבורית בהתאם לדרישה הקיימת. על פי משרד התחבורה מחסור זה יוצר בעיות מגוונות כגון אי-שביעות רצון בקרב הנוסעים בתחבורה ציבורית; נהגים העובדים שעות רבות מדי ומעבר למותר על פי החוק; חוסר בגמישות התפעולית; אי-עמידה של המפעילים בתדירויות שנקבעו בתנאי המכרז; התפשרות על איכות הנהגים; חשש להעלאה גדולה בשכר הנהגים עקב הביקוש הגבוה.

בנובמבר 2015 כתב מנכ"ל ארגון חברות ההסעה בישראל למר עמית לנג, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, וביקש כי משרדו יירתם למאמץ לגיוס נהגים מקצועיים. הוא ביקש עזרה בתחומים האלה: איתור וגיוס מועמדים; פתרון כשלים והסרת חסמים בירוקרטיים בהכשרת נהגים; תשלום דמי קיום בתקופת לימוד הקורס; השתתפות משרד הכלכלה בעלות הקורס. בתשובתו כתב מנכ"ל משרד הכלכלה כי הבעיה ידועה למשרד הכלכלה אך הוא אינו יכול לסייע בתקצוב ובמימון הכשרת הנהגים בשל אי-עמידה של המקצוע באמות המידה של משרד הכלכלה ושל המוסד לביטוח הלאומי. עם זאת ציין כי מרכזי ההכוונה של המשרד יסייעו באיתור עובדים ובגיוסם.

משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי קיים סדרת דיונים בנושא המחסור בכוח האדם בתחום הנהיגה המקצועית ואף הקים צוות שבחן את הנושא בעזרת גורמים שונים לשם מציאת פתרונות. בין היתר גיבש הצוות רעיון לפרויקט גיוס חרדים ובני מינוטים לנהיגה בתחבורה הציבורית בשיתוף עם משרד הכלכלה. כמו כן המשרד מקדם את נושא צמצום לוחות הזמנים בהליך קבלת רישיון הנהיגה. עוד ציין המשרד כי הליך קבלת תעודת היושר קוצר ל-48 שעות<sup>17</sup>.

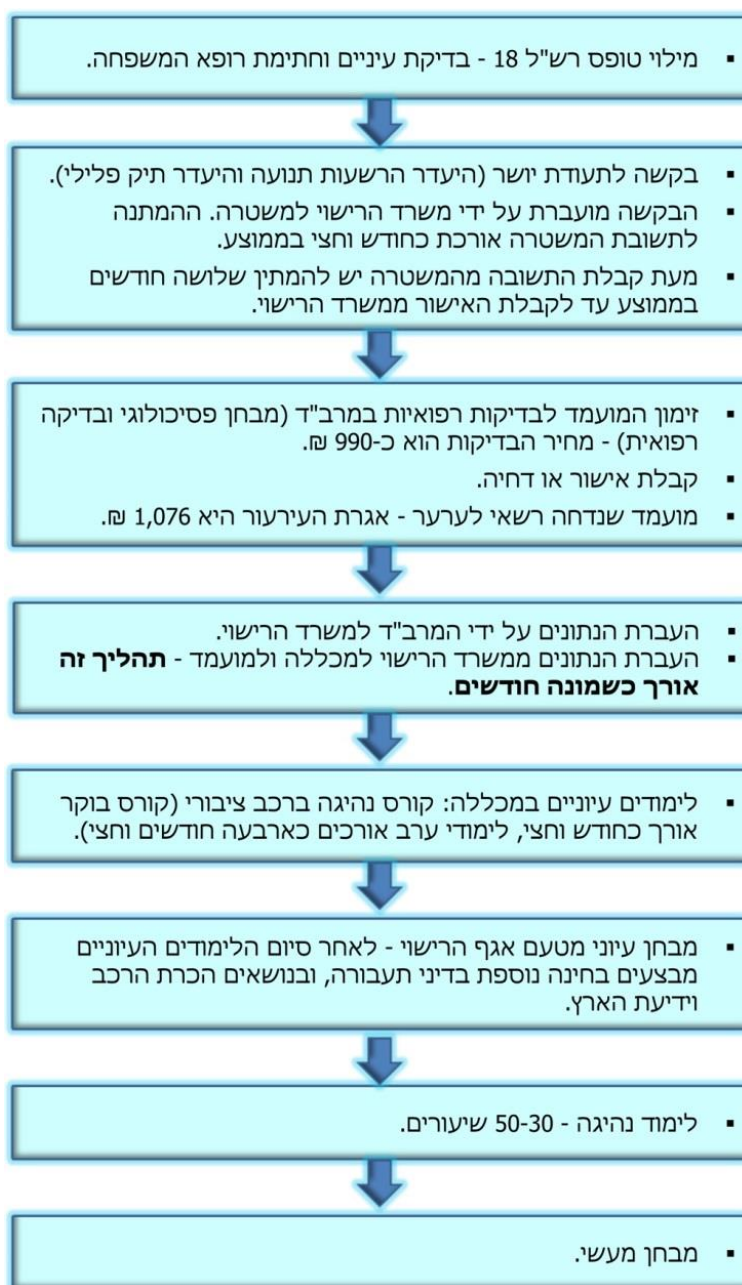
משרד הכלכלה בתשובתו מאפריל 2016 למשרד מבקר המדינה ציין כי גם הוא פועל לפתרון הבעיה, ותשתיות התעסוקה מגויסות לתהליך העבודה של מרכזי ההכוון לשם גיוס מועמדים והכשרתם באמצעות הקצאת שוברים.

לדעת משרד מבקר המדינה ההשלכות הקשות למשק, הכלכליות והבטיחותיות, בשל המחסור בנהגים מקצועיים מחייבות את כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, וביניהם משרד התחבורה ומשרד הכלכלה, לקבוע תכנית לאומית להכשרת נהגים מקצועיים.

תהליך קבלת רישיון הנהיגה ברכב ציבורי מסורבל וארוך (ראו תרשים 1), ולעיתים אורך יותר משנתיים. מציאות זו עלולה לגרום למועמדים רבים לפרוש לפני תום התהליך ולוותר על קבלת הרישיון. כך למשל העברת הנתונים על ידי המרב"ד למשרד הרישוי והעברת הנתונים ממשרד הרישוי למכללה ולמועמד הוא תהליך הנמשך כמה חודשים. גם ההמתנה לתוצאות המבחן העיוני ממשרד הרישוי אורכת זמן רב.

מנהל המרב"ד בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 ציין כי במחצית השנייה של 2016 יתחילו במרב"ד להשתמש במערכת ממוחשבת שאמורה לקצר את משך הטיפול לכמה שבועות.

תרשים 1: תהליך הוצאת רישיון הנהיגה ברכב כבד או ברכב ציבורי



על פי נתוני משרד התחבורה.

## שכר הלימוד של הנהיגה המקצועית

בטרם יתחילו ללמוד התלמידים נדרשים לעבור בדיקה רפואית במרב"ד ולשלם אגרת בדיקה לכשירות הנהיגה בסך 990 ש"ח. אם המועמד לא נמצא כשיר ורוצה לערער, עליו לשלם אגרה נוספת של 1,076 ש"ח. שכר הלימוד בקורס העיוני ובקורס המעשי נאמד בכ-15,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה המחסור בנהגים מקצועיים מחייב את משרד התחבורה ואת משרד הבריאות למצוא פתרונות ליעול תהליך קבלת רישיון הנהיגה, ולמנוע נשירה מיותרת של המעוניינים לעסוק בתחום במהלך התהליך. כמו כן על משרדי הממשלה השונים למצוא דרכים להוזלת מחיר לימודי הנהיגה המקצועית כדי להגדיל את הביקוש למקצוע וליצור תחרות שעשויה להעלות את איכות הנהיגה של העוסקים במקצוע.

## ליווי "נהג חדש" לנהגי כלי הרכב הכבדים

תקנות התעבורה קובעות כי נהג חדש ברכב פרטי מחויב בנהג מלווה לתקופה מסוימת. לעומת זאת נהגי הרכב הציבורי ונהגי המשאיות אינם מחויבים בנהג מלווה. בנובמבר 2015 כתב מנכ"ל משרד התחבורה לח"כ אלי כהן כי משרד התחבורה מקדם מהלך להליך חקיקה ראשית לחיוב חונך לנהג חדש ברכב כבד וברכב ציבורי.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הנושא מצוי בהליך חקיקה מתקדם לאחר שימוע לציבור ובתקופה הקרובה יובא לכנסת. כמו כן המשרד בוחן את האפשרויות השונות בדבר הנשיאה בתשלום החניכה של נהג חדש.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה להחיש את קידום נושא חיובו נהג חדש ברכב ציבורי וברכב כבד בתקופת החניכה. דרישה זו עשויה להעלות את רמת מיומנותם של נהגים אלה ולקדם את נושא הבטיחות בדרכים עד מאוד.

## מבחני הנהיגה המעשיים

מבחן הנהיגה הוא השלב האחרון לפני קבלת רישיון נהיגה ברכב פרטי או ברכב מקצועי. במהלך השנים הולך וגדל הביקוש לרישיון הנהיגה, וזאת בין היתר כתוצאה מגידול באוכלוסייה, בשל הורדת גיל הזכאות ללמוד נהיגה ובשל המרות רישיון הנהיגה לעולים החדשים.

ממסמכי משרד  
התחבורה עולה כי  
הנחיית שר התחבורה  
היא כי זמן ההמתנה  
הממוצע לבחינות  
החוזרות אמור להיות  
חודש לכל היותר

## הקצאת מבחני הנהיגה למחוזות ולמורי הנהיגה

הקצאת הבחינות המעשיות נקבעת באופן אוטומטי על ידי מערכת ממוחשבת לניהול הבחינות. בתי הספר לנהיגה מעבירים לפקידים בסניפי המחוזות עדכונים על פרטי תלמידי הנהיגה הממתינים לבחינה המעשית, והפקידים מזינים את הפרטים למערכת ניהול הבחינות. מועמד לבחינה נחשב כל מי שנבדק בדיקות רפואיות ועמד בהצלחה במבחן התיאוריה, אפילו אם לא החל ללמוד נהיגה. בוחני אגף הרישוי הם העורכים את בחינות הנהיגה המעשיות.

כמו כן, אם יש צורך במבחן חוזר, תקנה 209 לתקנות התעבורה קובעת כי אגף הרישוי רשאי לקבוע לנבחן שנכשל מועד נוסף לבחינה עד שישה חודשים מיום ביצוע המבחן. לעומת זאת ממסמכי משרד התחבורה עולה כי הנחיית שר התחבורה היא כי זמן ההמתנה הממוצע לבחינות החוזרות אמור להיות חודש לכל היותר. אולם הביקורת בשנת 2015 העלתה כי זמן ההמתנה הממוצע בין המבחן המעשי הראשון לבין המבחן השני ברכב פרטי עומד על 65 ימים. יצוין כי ועדת הכלכלה ביקשה בדיון שהתקיים ביוני 2015 שמשרד התחבורה יתקין תקנות לפיהן זמן ההמתנה לא יעלה על חודש.

פעם בחודש מזין הרב-בוחן<sup>18</sup> (להלן - הרב"ר) של המחוז אל המערכת את מספר הבחינות שאפשר להקצות. מספר הבחינות להקצאה מחושב על ידי הרב"ר על פי מספר הבוחנים, בהתאם למספר ימי העבודה בחודש וכפול מספר המבחנים ליום<sup>19</sup>. המערכת מקצה באופן אוטומטי בחינות למורי הנהיגה על פי היחס בין מספר התלמידים הממתינים למבחן לבין מספר המבחנים בחודש. כלומר המערכת אמורה להקצות בחינות באופן שוויוני לבתי הספר השונים בהתאם למספר התלמידים הממתינים למבחן. יחס ההקצאה הוא נתון המתקבל מחלוקה של מספר התלמידים הרשומים במערכת במספר המבחנים הפוטנציאליים בחודש. יחס ההקצאה מצביע על מספר החודשים שהתלמיד חייב להמתין בממוצע למבחן מעשי. על פי נתוני משרד התחבורה, בחודשים ינואר עד מאי 2015 יחס ההקצאה במחוזות השונים היה כדלהלן: (א) מחוז באר שבע - 4; (ב) מחוז חיפה והצפון - 3.5; (ג) ירושלים והדרום - 3.7; (ד) תל אביב והמרכז - 3.6.

יצוין כי המורה עצמו בוחר מתוך כלל תלמידיו את התלמיד שייגש למבחן המעשי. נוסף על כך הרב"ר מותיר שיעור מסוים של מבחנים שאינו מקצה אותם והם משמשים כרזרבה (ראו להלן).

המספר המקסימלי של מבחנים שבוחן אמור לערוך במהלך יום עבודה של תשע שעות מוצג בלוח 6, להלן.

18 הרב-בוחן אחראי על הבוחנים, קובע את סידור העבודה, מפקח על עבודת הבוחנים, ובמקרה הצורך משמש גם כבוחן.

19 תחשיב זה מבוצע בעבור מספר הבחינות המעשיות לרישיון נהיגה ברכב פרטי. לקביעת מספר הבחינות המעשיות לסוגים נוספים של כלי רכב ואופנועים מבוצע תחשיב נפרד בהתאם למספר הבוחנים בעלי ההסמכה לבחון בכל סוג רכב.

## לוח 6: היקף העבודה הנדרש מהבוחנים ביום עבודה

סוג המבחן	מספר המבחנים בשעה	מספר המבחנים ביום
פרטי ומשא קל	2	14
גורר, אוטובוס ומשא כבד	1	7
אופנועים עד 125 סמ"ק	9	63
אופנועים	4	28
טרקטורים	4	28
מבחן שליטה ברכב פרטי	3	21

על פי נוהלי משרד התחבורה בוחן של רכב פרטי ורכב משא קל העובד תשע שעות אמור לבצע 14 בחינות במהלך 7 שעות עבודה, דהיינו כל תלמיד אמור להיבחן כ-30 דקות. השעתיים הנותרות ביום העבודה מיועדות להפסקה ולמילוי טפסים.

כאמור, המערכת הממוחשבת אינה מקצה את כל המבחנים אלא שומרת מספר קטן כרזרבה. המבחנים הנשמרים כרזרבה מחולקים על פי שיקול דעתו של רב"ר המחוז, מבלי שאגף הרישוי קבע שיטת הקצאה קבועה לכל המחוזות. כמו כן בניגוד למבחנים הרגילים המבחנים ברזרבה אינם מחולקים למורי הנהיגה אלא ניתנים לבתי הספר לנהיגה, והמנהל המקצועי בכל בית ספר מחלק למורי הנהיגה את מבחני הרזרבה שהוקצו לו, לפי שיקול דעתו.

באוקטובר 2014 קבע הסמנכ"ל לתנועה כי שיעור הרזרבה לא יעלה על שני אחוזים. על פי נתוני משרד התחבורה מינואר עד מאי 2015, ברוב המחוזות ניצול ההקצאה הוא יותר מ-102% (יותר מההקצאה המקורית בתוספת 2% רזרבה). להלן בלוח 7 מספר המבחנים המוקצים לכל מחוז ומספר המבחנים בפועל.

לוח 7: מספר מבחני הנהיגה שהוקצו לכל מחוז לעומת מספר המבחנים בפועל, ינואר עד מאי 2015

המחוז	ההקצאה	מספר המבחנים	שיעור הניצול	מספר הממתינים
באר שבע והנגב	11,330	11,061	98%	45,268
חיפה והצפון	44,320	46,951	106%	156,943
ירושלים והדרום	23,022	26,393	115%	84,910
תל אביב והמרכז	51,157	54,148	106%	182,916
<b>סה"כ</b>	<b>129,829</b>	<b>138,553</b>		

על פי נתוני משרד התחבורה.



מועמד לבחינה נחשב  
כל מי שעשה בדיקות  
רפואיות ועמד  
בהצלחה במבחן  
התיאוריה, אפילו אם  
לא החל ללמוד נהיגה

מהלוח עולה כי במחוז ירושלים אחוז הניצול הגיע לכ-115% מההקצאה שנקבעה במערכת הממוחשבת. חריגה זו מצביעה על שימוש יתר במבחנים ברזרבה.

חשוב לציין כי עבור כל תלמיד, משתנה חשוב ביותר בבחירת מורה לנהיגה הוא יכולת המורה לקבל הקצאות מהירות למבחנים. מכאן שפרנסת המורה לנהיגה נקבעת בעקיפין על פי מספר הטסטים שהוא יכול לקבל - ככל שמורה מקבל הקצאה גדולה יותר של טסטים, הביקוש ללמוד אצלו עולה, וככל שמספר התלמידים שלו גדל (בעיקר ביחס לשוק) הוא מקבל הקצאות רבות יותר.

מהביקורת עולה כי הקצאת כמות הרזרבה של המבחנים המעשיים אינה שקופה ואינה נעשית על פי אמות מידה ברורות. מצב זה משאיר פתח להקצאה לא שוויונית ומעלה חשש להקצאה למקורבים באופן מפלה. מן הראוי שהמשרד יצמצם את מספר המבחנים הנקבעים כרזרבה ויקבע אמות מידה ברורות ושוויוניות להקצאתה.

## עיוותים בהקצאת המבחנים

1. כאמור, הקצאת המבחנים לכל מורה נקבעת על פי סך הבחינות שאפשר לבצע בכל חודש ובהתאם למצבת הבוחנים החודשית, ולפי מספר התלמידים הממתינים למבחן הרשומים אצל אותו המורה. כפי שצוין מועמד לבחינה נחשב כל מי שעשה בדיקות רפואיות ועמד בהצלחה במבחן התיאוריה, אפילו אם לא החל ללמוד נהיגה. הדבר מעוות את חישוב ההקצאה ומעניק למורים מסוימים מבחנים שלא בהתאם למידת המוכנות של תלמידיהם אלא על פי מספר התלמידים הרשומים, אפילו אם חלקם חדלו מלימודי הנהיגה, כמו למשל צעירים שגויסו לצה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שאגף הרישוי יאפשר רישום של תלמיד למבחן (ולצורך קביעת ההקצאה) רק לאחר שהתרחש כי התלמיד אכן מוכן להיבחן ועמד בדרישות מסוימות, כגון למידת מספר מינימלי של שיעורים או הצלחה בבחינה הפנימית של בית הספר. כמו כן יש לשקול לחייב את המורה להודיע בהודעה רשמית שמדובר בתלמיד שאכן יוכל להיבחן באותו החודש - וכך לגרוע מבסיס החישוב רשימה של תלמידים שאינם פעילים, אינם נמצאים בארץ וכדומה.

2. תלמיד הרשום אצל מורה מסוים ולא ניגש לבחינה במשך חצי שנה אמור להיגרע מרשימת הממתינים של אותו המורה; כמו כן, תלמיד שעבר לבית ספר אחר אמור להיגרע ממצבת הממתינים של בית הספר הראשון, ולעבור למצבת הממתינים בבית ספרו החדש.

מדוחות הביקורת של מפקח מחוז חיפה עולה כי המערכת הממוחשבת אינה גורעת תלמידים שאינם פעילים יותר מחצי שנה. כמו כן תלמידים שעברו לבתי

ספר אחרים נשארו ברשימה של בתי הספר הקודמים שהיו רשומים בהם. המשמעות היא כי יחס ההקצאה של מורה שתלמידיו אינם פעילים או שעברו לבתי ספר אחרים גבוה ביחס למורים אחרים, ומספר הבחינות שיקבל גדול יותר, בהתאם. יצוין כי במסגרת הביקורת גורמים שונים במחוזות הצביעו לפני נציגי משרד מבקר המדינה על בעיות שונות במערכת המחשוב של האגף. לטענתם אחת הסיבות לבעיות היא מערכות המחשוב המיושנות.

לדעת משרד מבקר המדינה על אגף הרישוי לבדוק את תקינותן של המערכות הממוחשבות לניהול הבחינות התומכות בתהליכי העבודה, ולוודא כי הן עונות לכללי העבודה שנקבעו.

3. על מנת להגדיל את מספר המבחנים ולקצר את ההמתנה למבחן המעשי, החליט משרד התחבורה כי נוסף על עריכת המבחנים בימים ראשון עד חמישי יתקיימו מבחנים גם בימי שישי. תוספת זו הגדילה את מספר המבחנים המעשיים בממוצע בכ-42,000 בשנה (בשנת 2013 נערכו כ-37,800 מבחנים, ב-2014 - 47,400 מבחנים וב-2015 - 40,000 מבחנים).

בפרוטוקול ישיבה ממאי 2014 בהשתתפות הסמנכ"ל הבכיר לתנועה ומנהלי המחוזות צוין כי הקצאת הבחינות בימי שישי מבוצעות בצורה ידנית, וכי התערבות ידנית במערכת יוצרת בעיה כיוון שהיא מאפשרת הקצאה של מבחנים למורים מוכרים ומועדפים. לדעת משרד מבקר המדינה גם בימי שישי על משרד התחבורה להקצות את הבחינות רק באמצעות המערכת הממוחשבת ובאופן שישמור על שוויוניות ההקצאה.

יצוין כי מתחשיב שערך משרד התחבורה שהשווה את יעילות הוספת המבחנים המעשיים ביום שישי לעומת אפשרות של גיוס עובדים עולה כי העסקת 85 בוחנים בימי שישי תורמת בממוצע כ-35,000 מבחנים נוספים בשנה. מאחר שעלות שעת העסקת בוחן ביום שישי היא 150% משכרו ביום רגיל, העלות הכוללת של העסקת 85 בוחנים בימי שישי מסתכמת בכ-2.2 מיליון ש"ח בשנה. לעומת זאת, שכירת עשרה בוחנים חדשים והעסקתם בימי העבודה הרגילים מסתכמת בכ-1.8 מיליון ש"ח לשנה, והתפוקה שלהם יכולה להיות יותר מ-30,000 מבחנים בשנה; מכאן שהעסקת עשרה עובדים נוספים עשויה לחסוך למדינה כ-400,000 ש"ח לשנה. מידע זה הועבר על ידי משרד התחבורה למשרד האוצר באוגוסט 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שמשרד האוצר ומשרד התחבורה דנו וקיבלו החלטה בעקבות הנתונים האלה.

## ליקויים במבחן המעשי

ממסמכי משרד  
התחבורה עולה שאין  
אחידות במסלולי  
הנבחנים; זמני המבחן  
אינם זהים ולפעמים  
הבוחנים לא עומדים  
בזמנים המינימליים  
שנקבעו בנהלים

ממסמכי משרד התחבורה עולה רשימת ליקויים במבחן המעשי, בין היתר אין אחידות במסלולי הנבחנים; זמני המבחן אינם זהים ולפעמים הבוחנים לא עומדים בזמנים המינימליים שנקבעו בנהלים; המשרד לא קבע אמות מידה אחידות וברורות שיאפשרו לבוחן לבחון בצורה הוגנת את איכות הנהיגה של התלמידים כולם, ויאפשרו למשרד התחבורה פיקוח ובקרה מיטביים על מהלך הבחינה; משרד התחבורה לא יצר תשתית שתאפשר גמישות בתהליכי הבחינה ובהטמעת תכנים חדשים וטכנולוגיים. מבחני הנהיגה המעשיים בישראל מבוצעים באותה מתכונת מזה זמן רב ואינם מתאימים בהכרח למצב כיום.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לשקול לערוך שינויים באופן ביצוע המבחן המעשי כדי שתתקיים אחידות בין הבוחנים ויצומצם כוח ההכרעה של שיקול דעתם בלבד. נוסף על כך עליו לחתור לשקיפות מרבית לנבחנים, ולטיוב מערכי הבקרה של המשרד השולטים באופן ביצוע המבחן המעשי.

## שימוש במצלמות דרך

1. במהלך הבחינה הנבחן נתון למרותו של הבוחן. הם נמצאים יחד במהלך ביצוע המבחן ואתם נבחן נוסף אחד בלבד. בתום המבחן הבוחן מציין את התרשמותו מהנבחן ואילו ליקויים ראה במהלך המבחן, וקובע אם התלמיד עבר או נכשל. תלמיד שסבור כי כישלונו בבחינה לא היה מוצדק רשאי לערער לפני משרד הרישוי על תוצאת הבחינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי אין בידיו האמצעים האובייקטיבים לבדוק את נכונות תוצאת המבחן היות שמדובר בטענת התלמיד אל מול טענת הבוחן. כאמור הפיקוח של משרד התחבורה על הבוחנים לוקה בחסר וייתכן שתלמיד שערער ייאלץ לגשת למבחן נוסף מכיוון שלא היו לו האמצעים להוכיח את טיעונו.

2. בחלק מכלי הרכב של מורי הנהיגה מותקנת מצלמת דרך על השמשה הקדמית, והיא מצלמת ומקליטה את תוואי הדרך שנהג בה התלמיד. המצלמה היא אמצעי בקרה חשוב המאפשר ללמוד על טיב ההוראה של המורה, והשימוש בה עשוי להגדיל עד מאוד את יעילות תהליך הפקת הלקחים ותיקון הליקויים. שימוש במצלמה עשוי לשפר את הרמה המקצועית של הבוחנים, לצמצם את הסכנה שיקבלו החלטות שרירותיות או לא מבוססות, ולסייע במיקוד התלמיד בחסרונות הנהיגה שלו וכך להגדיל באופן ניכר את סיכוייו להצלחה במבחן ואף חשוב מכך - לסייע בשיפור הנהיגה שלו.

הבדיקה העלתה כי משרד התחבורה שקל בעבר להכניס אמצעי צילום והקלטה בעת לימוד הנהיגה ובעת המבחנים המעשיים. לדוגמה, במכתבו של מנהל אגף בכיר רישוי מאפריל 2014 ציין המנהל כי יש לבחון את האפשרות להתקנת מכשיר להקלטה ולצילום ברכב בעת לימוד הנהיגה ובעת המבחן המעשי. כמו כן למשרד התחבורה תכנית להעביר את ביצוע המבחנים לחברה חיצונית, ואחד מתנאי התכנית (ראו להלן) הוא שימוש באמצעים טכנולוגיים כגון מצלמות ו-GPS. כיום, בפועל בוחני הנהיגה אינם מרשים להשתמש במצלמות בזמן הבחינה המעשית, ומנתקים אותן. על פי חוות דעתה של סגנית היועצת המשפטית במשרד התחבורה מיולי 2014: "צילום אדם ברשות היחיד, אסורה לפי חוק הגנת הפרטיות זולת אם ניתנה הסכמה לכך".

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לשקול הכנסת אמצעים לפיקוח ובקרה כמו מצלמות שיותקנו בכלי הרכב. אלה יסייעו לפקח על עבודת הבוחן, לשפר את מהלך המבחנים ולבחון מקרי ערעורים. כמו כן העברת קובץ הצילום לנבחן תאפשר לו לבחון את הטעויות שעשה במהלך הבחינה וללמוד מהן לקראת המבחן הבא. יש מקום לבחון ככל הנדרש את הדרכים החוקיות להטמעת כלים אלה, והאפשרות להפכם לחלק מהתנאים ומהדרישות לעבודתם של הבוחנים, ואולי אף לשמש כלי להעריך את מקצועיותם.

## בוחני הנהיגה

הוראת נוהל 8/93 מאוגוסט 1983 קובעת את התנאים לקבלתו של בוחן לאגף הרישוי. על פי הנוהל, כל אזרח ישראלי שהשלים 12 שנות לימוד והוא בעל רישיון נהיגה לדרגה 2 בתוקף לפחות שמונה שנים ולדרגה 3 בתוקף לפחות חמש שנים (רישיון לנהיגה על משאית) יכול להתקבל להיות בוחן נהיגה, זאת לאחר שהמציא תעודה על היעדר רישום פלילי, נבדק בדיקות רפואיות, עבר קורס לבוחני הנהיגה שקבע אגף הרישוי, וצלח בדיקה למיומנות נהיגתו בליווי הרב"ר.

משרד הכלכלה אמון בין היתר על ביצוע ההכשרות, על קביעת התכנים להכשרות ועל עריכת בחינות למקצועות השונים, ביניהם הכשרת מורי הנהיגה; בתחום אחריותו יותר מ-350 מקצועות מוסדרים. הביקורת העלתה כי למשרד הכלכלה אין תכנית להכשרה של בוחני הנהיגה וממילא הוא לא נדרש לזאת ממשרד התחבורה. יוצא אפוא כי כל המעוניין להיות בוחן נהיגה נדרש ללמוד בקורס בוחני נהיגה בבתי הספר ללימוד הנהיגה, ולא בקורס של משרד הכלכלה כפי שנדרשים מורי הנהיגה.

  
בשנת 2003 הסתכמה  
מצבת הבוחנים ב-149  
בוחנים ובינואר 2016  
היה מספרם 128,  
ירידה של 14%

לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שמורי הנהיגה, האמונים על לימוד מיומנויות הנהיגה - תפקיד חשוב מאין כמותו - זוכים להכשרה מקצועית מקיפה, כך ראוי שגם בוחני הנהיגה, המסמיכים את הנהגים החדשים לנהוג בכבישי הארץ על ידי הענקת רישיונות הנהיגה, יזכו להכשרה מקצועית נאותה. על משרד התחבורה לשקול להכין קורס ייעודי להכשרת בוחני הנהיגה בשיתוף עם משרד הכלכלה.

## תקן הבוחנים

הבוחנים מועסקים על פי חוזה אישי המחודש באופן אוטומטי מדי שנה בחתימת מנהל אגף בכיר. בחידוש החוזה אין נבחנת התאמת הבוחן לתפקיד או עמידתו במבחני העסקה. אף שבוחני הנהיגה מועסקים על פי חוזה, יחסי העבודה בינם לבין משרד התחבורה כמוהם כיחסי עבודה עם עובד מדינה, ובלתי אפשרי לסיים את ההתקשרות עמם בטיעון של תום החוזה. במקרים שהמשרד מעוניין בסיום החוזה, הוא מבצע הליכי שימוע ופיטורין כמו לכל עובד מדינה.

בשנת 2003 הסתכמה מצבת הבוחנים ב-149 בוחנים ובינואר 2016 היה מספרם 128, ירידה של 14%. לעומת זאת הביקוש לרישיונות נהיגה הולך וגדל.

משרד מבקר המדינה פנה לאגף משאבי האנוש במשרד התחבורה בבקשה לקבל את התקן המעודכן של הבוחנים. למרות בקשות מספר, המידע לא נמסר ונטען שאין תקן מאושר לבוחנים.

בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת שהתקיימה ב-30.6.15 ציין הסמנכ"ל הבכיר לתנועה כי למשרד התחבורה אין בעצם תקן למספר הבוחנים, וכי לאורך השנים פעלו 149 בוחנים. כמו כן, ביולי 2015 כתב הסמנכ"ל הבכיר לתנועה למנהלת ועדת הכלכלה בכנסת בנושא "מחסור בבוחני הנהיגה" כי משרד התחבורה פועל עם משרד האוצר ועם נציבות שירות המדינה על מנת להגדיל את מצבת הבוחנים. נוסף על כך באוקטובר 2015 הוא כתב למנהלת הוועדה לפניית הציבור בכנסת כי "בימים אלה משרד התחבורה מצוי בבדיקה לכמות הבוחנים הנדרשת בכפוף לרמות שירות שונות הנבחנות".

במועד סיום הביקורת מצבת הבוחנים עמדה על 128 בוחנים. למרות מחסור גדול בבוחנים הנמשך כבר כעשור לא קבע משרד התחבורה תקן שיתאים לרמת השירות ששר התחבורה מעוניין לספק (המתנה של לא יותר מחודש בין מבחן למבחן) ואפילו לא הגדיל את מספר הבוחנים בהתאם לגידול בביקוש רישיונות הנהיגה.

יצוין כי במועד סיום הביקורת הפתרון שמשרד התחבורה התכוון לקדם לשם הטיפול בבעיה הוא הפרטת המבחנים המעשיים (ראו להלן) ולא הגדלת מספר הבוחנים.

## ראשי הצוותים

ראשי הצוותים הם בוחני נהיגה אשר באחריותם לארגן את תכנית העבודה לעריכת המבחנים לפי בתי הספר. הם משבצים את הבוחנים של המחוז לביצוע טסטים וגם משבצים את עצמם; דרך ניהול זו פוגעת בעיקרון שעל הבוחן לא לדעת מראש לאיזה בית ספר הוא יצוות.

זאת ועוד, בשל תפקידו כראש צוות, הבוחן מבצע 12 בחינות ביום במקום 14. מכאן שלמלאכת שיבוץ הבוחנים במחוז מוקדשת שעה שלמה מדי יום, או כ-20 שעות מדי חודש בחודשו.

מחישוב שעשה משרד מבקר המדינה עולה שתוצאת ההפחתה של שני טסטים ביום בעבור כל בוחן שהוא ראש צוות היא הפחתה של כ-3,000 מבחנים בשנה<sup>20</sup> בכל המחוזות יחד. הביקורת העלתה כי למשרד התחבורה אין אמות מידה לקביעת מספר ראשי הצוותים ואופן פעולתם וכל מחוז פועל בצורה שונה ומקצה באופן שונה את מספר ראשי הצוותים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב שבו ראש הצוות מחליט לאיזה בית ספר הוא מצוות את עצמו הוא מצב בלתי רצוי שמוטב להימנע ממנו. כמו כן למרות המחסור בבוחנים, ראשי הצוותים עורכים פחות בחינות ביום ודבר זה גורם להארכת זמן ההמתנה של התלמידים למבחני הנהיגה המעשיים. כל זאת אף שאין זה ברור כלל וכלל אם למלאכת שיבוץ הבוחנים אכן נדרש מספר השעות החדשיות המוקדש למטלה זו.

## ליקויים בדיווחי הבוחנים

1. בדוח הביקורת הפנימית של משרד התחבורה על תפקוד הבוחנים<sup>21</sup> מיולי 2011 נמצאו ליקויים רבים, וביניהם: (א) בוחני הנהיגה אינם נדרשים "להחתים כרטיס" בתחילתו ובסופו של יום עבודה; (ב) דיווחי הנוכחות ודיווחי השכר של בוחני הנהיגה אינם ממוחשבים ואינם מנוהלים באמצעות מערכת הנוכחות והדיווח של המשרד (מערכת "לביא"); (ג) דיווחי האש"ל והנסיעות המוגשים על ידי הבוחנים ואישור המנהלים נעשה ללא אמות מידה קבועות המאפשרות לבדוק את מהימנות הדיווחים; (ד) נמצאו דיווחי בוחנים אשר אינם תואמים את דרישות העבודה על פי חוזה ההעסקה ואשר אושרו בחתימה על ידי הרב"ר במחוזות ושולם בגינם שכר מלא; (ה) כתוצאה מאופן הדיווח השגוי שילם המשרד בשנת 2009 כמיליון ש"ח בגין החזרי נסיעות בתחבורה הציבורית לבוחני הנהיגה;

20 החישוב נעשה על ידי מכפלה של 2 (שני מבחנים פחות בכל יום) במספר ימי העבודה בשנה ובמספר המחוזות (4).

21 משרד התחבורה, **דוח ביקורת 63** (2011), "בוחני נהיגה וביצוע מבחנים מעשיים".

## הבוחנים מגישים אישורים רפואיים על מחלה מאחר שהם לא זכאים לפדיון ימי מחלה בעת פרישתם

(ו) בכל חודש מדווחים הבוחנים על כ-6,400 שעות ביטול זמן<sup>22</sup> בממוצע, כלומר כ-50 שעות ביטול זמן בממוצע מדווחות על ידי כל בוחן בכל חודש - שבגינן הוא מקבל תשלום בגובה 80% משכר שעת עבודתו; (ז) מבדיקת דיווחי שעות העבודה של הבוחנים בחודשים יולי-אוגוסט 2010 נמצאו 67 בוחנים אשר דיווחו על היקף שעות עבודה (שעות רגילות ושעות ביטול זמן) של בין 280 ל-320 שעות בחודש, שהן 150-172 אחוזי משרה (משרה מלאה עומדת על 186 שעות בחודש); (ח) מבדיקת ימי החופשה והמחלה שלקחו הבוחנים עולה כי מדי יום כ-21 בוחנים מתוך 136 לא הגיעו לעבודה (יותר מ-15% ממצבת העובדים).

2. במכתבו של הסמנכ"ל הבכיר לתנועה למנהלי המחוזות מאפריל 2014 הוא ציין כי "יש לבצע השוואה בין כמות המבחנים שביצע הבוחן באותו החודש בין הדיווח במערכת המיחשובית לדיווח הידני כפי שהוגש למחלקת השכר. יש לבצע בדיקה מדגמית בהתייחס למרכיבי תלוש השכר: ביטול זמן, שעות נוספות". כמו כן מדיון שהתקיים במשרד התחבורה במאי 2015 עולה כי ייתכן שהבוחנים מגישים אישורים רפואיים על מחלה מאחר שהם לא זכאים לפדיון ימי מחלה בעת פרישתם.

3. משרד מבקר המדינה קיבל קבצים ממערכת המידע של משרד התחבורה וביצע עיבוד נתונים שהעלה את הממצאים האלה:

א. נמצאו בוחנים שדיווחו על עריכת 20 בחינות ויותר ליום העבודה<sup>23</sup>. חלקם דיווחו כי ערכו 30-45 בחינות ליום, מספר מבחנים שאינו אפשרי כלל וכלל.

ב. נמצאו בוחנים שדיווחו שערכו 20 בחינות ויותר ברכב פרטי, במשאיות ובאוטובוסים<sup>24</sup> בימי שישי, אף שעבדו 5 שעות בלבד. כמו כן נמצאו שני בוחנים שדיווחו ב-2013 על עריכת 53 מבחנים ביום שישי אחד.

ג. משרד מבקר המדינה בדק את דיווחי הבוחנים לשנים 2013-2015 ובבדיקה נמצאו בוחנים שדיווחו על עריכת מבחני נהיגה בשבת למרות האיסור לכך על פי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951. בשנת 2013 היו 70 דיווחי עבודה בשבת, בשנת 2014 - 41 דיווחים ובשנת 2015 - 60 דיווחים.

ד. הביקורת העלתה כי בוחנים דיווחו שערכו בחינות בשני מחוזות או יותר באותו היום. בלוח 8 להלן מספר הפעמים שהבוחנים דיווחו על עבודה בכמה מחוזות באותו היום.

22 על פי חוזה ההעסקה בוחן מדווח על שעות עבודה מרגע צאתו מביתו ועד חזרתו לביתו. משך זמן הנסיעה מהבית לעבודה ומהעבודה לבית נקרא "ביטול זמן".

23 ללא אופנועים וטרקטורים.

24 ללא בחינות לטרקטורים ולדו-גלגלי.

לוח 8: מספר הפעמים שהבוחנים דיווחו על עבודה בכמה מחזות באותו היום, 2013-2015

השנה	עבודה בשני מחזות	עבודה בשלושה מחזות	עבודה בארבעה מחזות
2015	933	22	2
2014	905	9	1
2013	850	5	1

מלוח 8 עולה כי כל בוחן דיווח שעבד לפחות 7 פעמים בשנה בממוצע בשני מחזות באותו היום (בחישוב מקורב לפי 130 בוחנים). המשמעות של עבודה בשני מחזות ויותר היא הכנסה נוספת לבוחן בשל דיווח על שעות הנסיעה, בשל חישוב מרחק הנסיעה ובשל הדיווח על השעות הנוספות.


ה. עוד העלתה הביקורת כי הבוחנים דיווחו על עריכת בחינות בשני מחזות או יותר באותו היום גם בימי שישי. כך למשל דיווח בוחן באוגוסט 2013 שערך בחינה אחת במחוז תל אביב, לאחר מכן ערך בחינה במחוז חיפה ולבסוף ערך 18 בחינות במחוז ירושלים. בוחן אחר דיווח בדצמבר 2013 כי ערך בחינות בשלושה מחזות (חיפה, תל אביב וירושלים): הוא דיווח כי בשני מחזות ערך בחינה אחת בכל מחוז, ובמחוז אחד ערך 22 בחינות.

ו. בדיווחי השעות של הבוחנים נמצאו דיווחים בלתי סבירים של 15-16 שעות ביום; לעתים מדווחים הבוחנים כי יצאו מהבית ב-4:30-5:00 לפנות בוקר וחזרו ב-20:00-20:30. לעתים הדבר נובע משיבוץ הבוחנים במרחקים גדולים מביתם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי נושא דיווח הבוחנים נמצא בהליכי הסדרה.

הממצאים לעיל מצביעים על דיווחים כוזבים לכאורה של הבוחנים המגדילים את שכרם. זאת ועוד, אף שהביקורת הפנימית העלתה ליקויים דומים בדיווחי השעות של הבוחנים עוד ב-2011, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי התופעה ממשיכה וכי דיווחי הבוחנים אינם נבדקים בדיקה מעמיקה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותם של הבוחנים המדווחים דיווחים כוזבים לכאורה, ואת פעילותם הלקויה של מנגנוני הבקרה במשרד התחבורה שלא בדקו בדיקה מעמיקה את הדיווחים ולא נקטו את הצעדים הנדרשים בעניין הדיווחים הכוזבים, ששולם בגינם כסף רב מהקופה הציבורית שהבוחנים לא היו זכאים לו כלל וכלל. על משרד התחבורה לבדוק מיד את דיווחי העבר של הבוחנים, לגבות מהם את תשלומי היתר, ולנקוט את הצעדים המתחייבים מתוצאות הבדיקה.




  
**במשך 30 השנים**  
**האחרונות בחן משרד**  
**התחבורה את**  
**אפשרות הפרטה אך**  
**לא הצליח לקדם את**  
**הנושא. בשנת 2015**  
**עלה שוב נושא**  
**הפרטת מבחני**  
**הנהיגה על הפרק**  
**בשל המחסור**  
**בבוחנים**

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי מבחני הנהיגה המעשיים מבוצעים באותה מתכונת שנים רבות, פרק הזמן שיש להמתין למבחן המעשי ארוך, תוכני הבחינה המעשית ומתכונתה לא התעדכנו מזה זמן רב, והמבחן מבוסס רובו ככולו על שיקול הדעת של הבוחן. כמו כן, לא קיים היום מערך של פיקוח ובקרה אשר במסגרתו ניתן לעקוב אחר יישום המדיניות המקצועית של המשרד, לזהות כשלים מערכתיים, לאתר בוחנים בעלי רמה מקצועית ורמה אישית נמוכה, ולנתח את מהלכי המבחן לצורך הפקת לקחים. בשל בעיות אלה ובעקבות מסקנות צוות ההיגוי שבחן את הנושא, החליט המשרד על קידום רפורמה שלפיה ביצוע המבחנים יהיה באמצעות מיקור חוץ (ראו להלן), וכשהדבר יצא אל הפועל יהיו בתהליך גם מרכיבים של פיקוח ובקרה, לרבות תיעוד מלא של המבחן. משרד התחבורה ציין כי רפורמה זו תיתן מענה לליקויים שתוארו לעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מרבית הליקויים שתוארו לעיל קיימים כבר שנים רבות ולא נעשה דבר כדי לתקנם. על משרד התחבורה לפתור את כל הבעיות שתוארו לעיל על ידי הכנת תכנית כוללת שתאפשר בין היתר לקצר את זמני ההמתנה, להוסיף אמצעים טכנולוגיים ולהגביר את הפיקוח והבקרה של המשרד על הבוחנים.

## ביצוע עבודת מטה לקראת הפרטת המבחנים המעשיים

הרצון לשפר את השירות ואת איכות מבחני הנהיגה המעשיים הביא כאמור את משרד התחבורה לשיקול הפרטת מבחנים אלה, בדומה לנעשה במכוני רישוי הרכב ובמבחנים העיוניים לנהיגה. במשך 30 השנים האחרונות בחן משרד התחבורה את אפשרות ההפרטה אך לא הצליח לקדם את הנושא, בעיקר מטעמים הקשורים ביחסי העבודה במשרד ובהסכמי העבודה של הבוחנים.

בשנת 2015 עלה שוב נושא הפרטת מבחני הנהיגה על הפרק בשל המחסור בבוחנים, בשל זמני ההמתנה הארוכים למבחנים, וגם כתוצאה מבקשותיהם של מורי הנהיגה ותלמידיהם. על פי מסמכי משרד התחבורה הצורך בהפרטת התהליך נובע גם מרמה מקצועית לוקה בחסר של הבוחנים הקיימים. לדעת משרד התחבורה אלה הסיבות לניצול חלקי בלבד של פוטנציאל העבודה של הבוחנים לעריכת המבחנים, ונוסף על כך למשרד התחבורה אין יכולת ממשית לפקח על הבוחנים.

מסיכום דיון שהתקיים במשרד התחבורה בנובמבר 2015 עולה כי הנהלת המשרד, בגיבוי שר התחבורה מר ישראל כץ, נחושה ליישם את הרפורמה להפרטת מבחני הנהיגה המעשיים מאחר שהמהלך תואם את מדיניות המשרד לשיפור השירות לאזרח. עוד עולה מסיכום הדיון כי המשרד נערך לשביתה ממושכת של הבוחנים ומתכנן להיעזר בתקופת השביתה במאגר של בוחנים פוטנציאליים העומד לרשותו. בעת תהליך הביקורת פרסם משרד התחבורה את המכרז.

לפני העברת שירות מסוים לגוף פרטי, ראוי כי המדינה תבדוק באמצעות עבודת מטה מסודרת ומעמיקה את כל החלופות האפשריות, תמפה את היתרונות והחסרונות של כל אחת מהחלופות; תחשב את התועלת הכספית שלה לעומת

ההוצאות הצפויות ותנהל את הסיכונים. במהלך הביקורת המציא משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה תחשיב השוואה בין עלות ביצוע המבחנים המעשיים באמצעות מיקור חוץ לבין עלות המשך ביצועם באמצעות בוחנים של משרד התחבורה והגדלת מספר הבוחנים כדי להעלות את רמת השירות.

משרד התחבורה לא המציא למשרד מבקר המדינה סיכומי דיונים של תהליך קבלת ההחלטות המפרטים את תהליך בחירת החלופה שנבחרה בסופו של דבר. כתוצאה מכך לא ניתן לקבוע אם נעשתה עבודת מטה ראויה קודם קבלת ההחלטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצועה של עבודת מטה כזו מתחייב במיוחד נוכח אופי השירות המופרט - הפעלת סמכות שלטונית מובהקת של מתן רישיונות נהיגה. עבודת מטה כזו מצריכה את בחינת מכלול השיקולים הרלוונטיים, ולא רק הכספיים, ובהם גם משמעותה של הפרטת סמכות שלטונית מובהקת וההשפעה הנובעת מאצילותה של סמכות זו לגורם שאינו ציבורי ועל יכולתה של הרשות הציבורית לקיים את החובות שהטיל עליה החוק<sup>25</sup>.


## המכון הרפואי לבטיחות בדרכים במשרד הבריאות - המרב"ד

מכוח תקנות התעבורה, המרב"ד נקבע כ"רופא המוסמך" לערוך בדיקות רפואיות עבור משרד הרישוי. משרד הרישוי מפנה נהגים מבקשי רישיון נהיגה לבדיקות במכון לאחר עיון של הרופא של משרד התחבורה הסבור שנדרשת הערכת כשירותם הרפואית לנהיגה; נוסף על כך מופנים למרב"ד ככלל כל מבקשי רישיון הנהיגה ברכב ציבורי (אוטובוסים ומוניות) וברכב כבד, כחלק מתנאי הסף שנדרשים להם נהגים אלה על פי תקנות התעבורה. יש גורמים נוספים המפנים לבדיקה במכון והיקף הבדיקות השנתי במכון עומד על 40,000 נבדקים בשנה.

המכון מקיים בעיקר בדיקות רפואיות ומבדקים פסיכולוגיים למבקשי רישיונות נהיגה ולנהגים המופנים אליו מגופים שונים כדי לקבוע אם הם כשירים לנהוג בכלל, ובסוג כלי הרכב שהם מבקשים בפרט. במכון מועסקים רופאים, פסיכולוגים, אחיות ועובדי מנהלה.

1. העברת הטפסים ממשרד התחבורה למרב"ד נעשית בדרכים שונות: לפעמים באמצעות מערכת ממוחשבת ולפעמים באמצעות הדואר או הפקס. הביקורת העלתה כי העברת המסמכים באמצעות הדואר נעשית ללא סריקה ממוחשבת

25 לעניין זה ראו גם דברי נשיאת בית המשפט העליון, השופטת דורית בייניש, בבג"ץ 2605/5 (המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר, פורסם בנבו, עמ' 637): "בהתחשב בתפיסתו בדבר הפרשנות המרחיבה שיש ליתן להוראות בעלות מעמד חוקתי - אנו נוטים לפרש את הוראת סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה באופן המעגן ברמה החוקתית את קיומו של "גרעין קשה" של סמכויות שלטוניות, אותן הממשלה כרשות המבצעת של המדינה חייבת לבצע בעצמה ואסור לה להעבירן או להאצילן לידי גורמים פרטיים".


  
**רופא המטפל באדם  
 שמלאו לו 16 שנים  
 והוא מאבחן אצלו  
 מחלה וסבור כי אותו  
 אדם עלול בנהיגתו  
 לסכן את עצמו או את  
 זולתו מחמת אותה  
 מחלה, ידווח על  
 המחלה לרשות  
 שקבע שר הבריאות**

וללא שמירת המסמכים המקוריים, וכי זמן ההעברה ארוך מאוד ולוקח כאמור לעיל כשמונה חודשים. נמצאו מקרים בהם מסמכים אבדו ושלא היה מעקב אחר המסמכים שלא הגיעו ליעדם. ממסמכי משרד התחבורה והמרב"ד עולה כי הם מטילים את האחריות זה על זה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי ביצע מספר פעולות על מנת לקצר את הליך הרישום לקורס רכב כבד וציבורי, בין היתר העברה מרוכזת של החומרים למרב"ד וכן השבת טפסים באמצעות שליח. כמו כן המשרד מקיים הידברות קבועה עם המרב"ד לנקיטת פעולות לצמצום משך ההליך במרב"ד.

מנהל המרב"ד ציין בתשובתו כי המערכת הממוחשבת שאמורים להתחיל להשתמש בה במהלך המחצית השנייה של 2016 אמורה לקצר את משך הטיפול בצורה ניכרת.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה ועל המרב"ד להאיץ את כל הפעולות העשויות לקצר את משך זמן הטיפול בבקשות המופנות למרב"ד ולייעל את תהליך העברת המסמכים ביניהם.

2. סעיף 12ב לפקודת התעבורה קובע כי רופא המטפל באדם שמלאו לו 16 שנים והוא מאבחן אצלו מחלה וסבור כי אותו אדם עלול בנהיגתו לסכן את עצמו או את זולתו מחמת אותה מחלה, ידווח על המחלה לרשות שקבע שר הבריאות.

חלק מהרופאים במערכת הבריאות הציבורית, כמו רופאים בקופות החולים ובבתי חולים, הנדרשים לחובה זו - לדווח לרשות הרפואית על מטופלים בעלי רישיונות נהיגה שבשל שינוי במצבם הרפואי אינם כשירים לנהיגה, למשל בשל נטילת תרופות מסוימות; חולי נפש; אנשים לאחר אירוע לב - אינם עושים זאת באופן סדיר. הסיבה העיקרית לאי-הדיווח - בשל אי-נעימות בין הרופא למטופל. אין כיום גורם שיאכוף על הרופאים לפעול בהתאם לתקנות התעבורה.

באפריל 2013 מונתה ועדה בין-משרדית<sup>26</sup> בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, משרד המשפטים ומשרד הבריאות. על הוועדה הוטל לבחון את היישום של הוראת סעיף 12ב לפקודה, להבין מהם החסמים ולהמליץ על פתרונות. הוועדה קיימה פגישות מספר ודנה בחסמים המונעים מן הרופאים לקיים את חובתם החלה עליהם בהתאם לפקודה: לדווח לרשות הרפואית על מחלת אנשים מגיל 16 ומעלה שעלולים ליצור סיכון בנהיגתם. בינואר 2015 הוגשה המלצת הוועדה למנכ"ל המשרדים. בין היתר נכתבו ההמלצות האלה: מערכות המחשוב של קופות החולים יציגו אוטומטית אופציה לרופא לבצע דיווח למרב"ד כאשר הוא מזין אבחנה טעונת דיווח מרשימה סגורה של אבחנות העלולות לסכן חיי אדם, כגון: סוכרת עם איבוד הכרה, אפילפסיה, אי-ספיקת לב חמורה, ספיקה נשימתית חמורה, שיתוק חצי גוף. לרופא יהיה שיקול דעת אם יש הצדקה להעביר דיווח למרב"ד.

**נכים שצריכים לבצע שינוי התאמה או לקבל כל שירות אחר שניתן במרב"ד נאלצים להגיע מכל רחבי הארץ לאחד משני הסניפים**

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הבריאות למצוא דרכים למזער את חוסר הדיווח ולסייע לרופאים לפעול על פי סעיף 12ב כדי למנוע מנהגים בעלי מגבלות רפואיות קשות לנהוג בכבישי ישראל בסיכון חייהם וחיי נהגים ונוסעים אחרים.

מנהל המרב"ד בתשובתו ציין שהמכון פועל בשיתוף פעולה עם איגודים רפואיים מקצועיים כדי להבהיר סוגיות הנוגעות למכון, כדי להדריך רופאים וכדי לענות על שאלות העולות מין השטח.

3. במכון 49 עובדים בשני הסניפים (תל אביב וחיפה), מתוכם 32 עובדי מינהל, שבעה רופאים, שישה פסיכולוגים ושלוש וחצי משרות של אחיות. נכים שצריכים לבצע שינוי התאמה או לקבל כל שירות אחר שניתן במרב"ד נאלצים להגיע מכל רחבי הארץ לאחד משני הסניפים. נוסף על כך משך הטיפול ארוך ועשוי לקחת עד יום שלם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מיקום הסניפים ומספרם המוגבל גורם לטרחה רבה לאזרחים הנדרשים לשירות המרב"ד בשל הצורך להגיע לסניפים אלה אפילו אם מגוריהם מרוחקים מאות קילומטרים מהם. זאת ועוד, מיקום שני הסניפים מקשה מאוד על נכים שזו להם האפשרות היחידה לקבל את השירות האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד הבריאות ישקול לפתוח סניפים נוספים בפזורה גאוגרפית מיטבי שיאפשרו מתן שירות ראוי.

מנהל המרב"ד בתשובתו ציין כי לפי המלצתו של מנכ"ל משרד הבריאות יש להיערך לפתיחת שני סניפים נוספים בירושלים ובבאר שבע בתחילת 2017.

4. המרב"ד ממומן ע"י אגרות ייעודיות הנגבות מתוקף תקנה 195ב לתקנות התעבורה. האגרות הנגבות נקבעו לפני כמה שנים לאחר שנעשה תמחיר לניתוח העלויות הכרוכות במתן השירות. כדי לקבל שירות האזרחים נדרשים לשלם אגרות כמפורט בלוח 9.

**לוח 9: פירוט ההכנסות מאגרות המרב"ד, 2014**

סוג האגרה	מספר הנבדקים	סכום האגרה (ש"ח)	סה"כ (ש"ח)
עיון במסמכים רפואיים או שיחה עם רופא	9,231	118	1,089,258
בדיקה חוזרת	803	326	261,778
בדיקה מלאה לכשירות הנהיגה על פי חוק חובת הדיווח	9,200	634	5,832,800

סוג האגרה	מספר הנבדקים	סכום האגרה (ש"ח)	סה"כ (ש"ח)
בדיקה מלאה למבקשי רישיונות הנהיגה ברכב ציבורי וברכב כבד	8,990	990	8,900,100
בדיקת ועדת הערר	1,327	1,076	1,427,852
סך ההכנסות			17,511,788

לדעת משרד מבקר המדינה מחירי הבדיקות ומחיר הערעור עלולים להרתיע נהגים המעוניינים לעסוק בתחום הנהיגה המקצועית. נוכח המחסור בנהגים מקצועיים, יש מקום שמשרד התחבורה ועל משרד הבריאות לשקול מחדש את גובה אגרות אלה.

5. על פי התקנות מבקש רישיון נהיגה או בעל רישיון נהיגה הרואה עצמו נפגע מהחלטת הרופא המוסמך רשאי לערור לפני ועדת הערר שבמשרד התחבורה תוך 30 ימים מיום קבלת הודעה על ההחלטה האמורה. על המערער לשלוח לוועדת הערר את כתב הערר בצירוף אגרת הערר בסך 1,076 ש"ח. עם קבלת המסמכים מבקשת ועדת הערר את התיק הרפואי מהמרב"ד. התיק הרפואי מועבר לוועדה באמצעות שליח, ובגמר הטיפול ולאחר שהוועדה פוסקת התיק מוחזר למכון באמצעות שליח.

לדעת משרד מבקר המדינה אגרת הערר הגבוהה עלולה למנוע מהנבדקים להגיש ערעור על החלטת המרב"ד.

מנהל המרב"ד בתשובתו ציין כי מנכ"ל משרד הבריאות הקצה למרב"ד באפריל 2016 כמיליון ש"ח לצורך הפחתת אגרות, וכסף זה ישמש להפחתת המחיר בעבור נבדקים הסובלים ממחלות כרוניות ובעבור אנשים עם מוגבלויות, ובין היתר גם למגשי הערר.

## פסולי רישיון

### העברת מידע בין הנהלת בתי המשפט למשרד התחבורה

בפקודת התעבורה נקבע כי לא ינהג אדם ברכב אם רישיונו נפסל והוא קיבל הודעה על כך. בפקודת התעבורה נקבעו התנאים והנסיבות לפסילת רישיון הנהיגה בידי בית המשפט, בידי קצין משטרה ובידי משרד התחבורה. נוסף על כך, לפי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ראש ההוצאה לפועל יכול לתת הוראה למשרד

התחבורה למנוע חידוש רישיון נהיגה לאדם החייב כספים<sup>27</sup>. על הרשות הפוסלת (קצין המשטרה, הנהלת בית המשפט, משרד התחבורה או ההוצאה לפועל) להודיע לנהג על דבר הפסילה, ועליו להפקיד בידה את רישונו. על הרשות הפוסלת להודיע למשרד התחבורה על הפסילה. ימי הפסילה מחושבים על ידי משרד התחבורה.

מחשבי משרד התחבורה מתממשקים עם מחשבי משרדי ממשלה וגופים רבים, בין היתר משטרת ישראל, משרד הבריאות (המרב"ד), משרד המשפטים, המוסד לביטוח הלאומי וצה"ל. לכל משרד מערכת אחרת ותוכנות מחשוב אחרות אשר אינן תואמות למערכת של משרד התחבורה. המידע מועבר באמצעות כספת וירטואלית שאליה מזונים כל הנתונים, וכל משרד מדווח או מקבל נתונים באמצעות הכספת.

אדם נחשב ל"פסול רישיון" מהרגע שהרשות הפוסלת החליטה על פסילת רישונו, הרשות הפוסלת מודיעה למשרד התחבורה על הפסילה ובמחשבי משרד התחבורה האדם נרשם כפסול רישיון. כל עוד הנהג לא הפקיד את רישונו ברשות הפוסלת או במשרד הרישוי, לא מתחיל מניין ימי הפסילה. ברגע שהנהג הפקיד את רישונו משרד התחבורה רושם שהרישיון הופקד ומחשב לו את מניין ימי הפסילה. ביום 14.4.14 קבע בית המשפט העליון<sup>28</sup>, בין היתר, כי הסמכות למנות את ימי הפסילה לאחר מתן גזר הדין היא בידי משרד התחבורה.

רשויות הרצות לדווח למשרד התחבורה על שלילת הרישיון מחויבות להקליד את מספר הזהות ואת מספר הרישיון של הנהג באמצעות הכספת, שבה נשמרים הנתונים, ומשרד התחבורה קולט את הנתונים במערכת שלו ובה נרשמת הפסילה. אם הרשות הפוסלת הקלידה רק את מספר הזהות של הנהג, המערכת אינה מקבלת את הנתונים ומחשיבה אותם כשגויים בגלל היעדר מספר הרישיון. הרשות המדווחת אינה מקבלת פרטים על הרשומות השגויות ואינה יכולה לעקוב אחרי יישום הפסילה. יוצא אפוא שמבחינת הרשות הפוסלת ומבחינת הנהג - הרישיון פסול, ואילו במשרד התחבורה הרישיון אינו רשום כפסול ולכן לא מחושבים בעבורו ימי הפסילה. למשל, הנהלת בתי המשפט מסרה למשרד מבקר המדינה סיכום נתוני קליטה מנובמבר 2015 שהעביר לה משרד התחבורה. בסיכום היו 996 רשומות, ומתוכן - 352 היו שגויות עקב מספר רישיון נהיגה חסר או לא נכון. הנהלת בתי המשפט הסבירה למשרד מבקר המדינה שמספר הרישיון לא תמיד נרשם בפסק הדין, וקשה לאתר.

המשטרה ניזונה מנתוני משרד התחבורה באמצעות ממשק המחבר בין מערכות המחשב של שני הגופים. רישום במחשב המשטרה על רישיון נהיגה שנפסל ושהנהג הפקידו כנדרש מאפשר למשטרה לאכוף את הוראות החוק בגין נהיגה בזמן פסילה. לכן חשוב שנתונים בנוגע לפסילות שפסלו שלוש הרשויות והמידע על הפקדת הרישיונות יהיו מהימנים ומדויקים. אם הרישיון נפסל אך עדיין לא הופקד אזי בעת מפגש של שוטר עם הנהג שרישיונו נפסל על השוטר ליידע את הנהג על הפסילה לדרוש ממנו להפקיד את הרישיון ברשות הפוסלת או במשרד הרישוי. על השוטר להזין את דבר ההודעה למחשב המשטרה כדי שאם ייתפס אותו אדם נוהג בשנית בעת הפסילה, יהיה אפשר לאכוף עליו את החוק. כל עוד משרד התחבורה דורש

27 סעיף 66א(6) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

28 בש"פ 9075/12 ג'אבר נ' מדינת ישראל.

לרשום פסילה על פי שני המספרים - מספר הזהות ומספר רישיון הנהיגה, והנהלת בתי המשפט מדווחת למשרד התחבורה רק מספר אחד - את מספר הזהות של הפסול, נוצרים מקרים שבהם נהגים שרישיונם נפסל על ידי בית המשפט ממשיכים לנהוג בלא שלמטרה יהיה מידע על הפסילה כיוון שהיא לא נרשמה במחשב משרד התחבורה.

לדעת משרד מבקר המדינה כדי למנוע מקרים שבהם רישום פסילת הרישיון נכשל, מן הראוי שהמשרד יבחן את האפשרות להסתפק בקבלת מספר הזהות בלבד של אדם שרישיונו נפסל בעת רישום הפסילה במערכת הממוחשבת. כמו כן מן הראוי לרשום את פסילת הרישיון גם ללא הפקדת הרישיון, כדי שהרישום של הפסילה יופיע במערכת הממוחשבת ויהיה זמין למטרה בעת הצורך.

הביקורת העלתה שאין נוהל בין-משרדי שיסדיר את ממשק המחשב בין המשרדים בנושא פסולי הרישיון, ובכלל זה אופן העברת המידע על פסולי הרישיון, דיווחים על כל הנהגים שרישיונם נפסל ומעקב אחריהם. עוד העלתה הביקורת כי אין למשרד התחבורה או למטרה נתונים מעודכנים ומהימנים על נהגים פסולי רישיון ולכן לא ניתן לוודא כי נהגים אלה אכן לא ימשיכו לנהוג.

משטרת ישראל בתשובתה מיולי 2016 ציינה כי התקיימו ישיבות של צוות משותף לאגף התנועה שבמשטרה למשרד התחבורה ולהנהלת בתי המשפט; בוצעה עבודת אפיון בסיוע אנשי המחשוב של אגף התנועה ואופיינה מערכת לניהול הפסילות.

## ליקויים בחישוב תקופת הפסילה

1. במחשבי משרד התחבורה לא ניתן לחשב ימי פסילה מצטברים מכמה בתי משפט והחישובים נעשים ביד. יש מקרים שהנאשם נשפט ועונשו הוא פסילת רישיון הנהיגה שתוקפה במועד מאוחר יותר מיום מתן גזר הדין, אולם מידע בגין הפסילה אינו נרשם במחשבי משרד התחבורה, כיוון שמערכת המחשוב אינה מאפשרת קליטת נתונים על אודות עונש פסילה שתחולתו עתידית.

2. אדם שנפסל על ידי בתי המשפט מלנהוג עוד בטרם הוציא רישיון נהיגה (בעיקר קטינים), משרד התחבורה אינו רושם את הפסילה מכיוון שהאדם אינו מופיע בקובץ הנהגים; יכול אותו אדם ללכת ללמוד נהיגה ולהוציא רישיון מבלי שמשרד התחבורה ידע כי הוא פסול לנהיגה על ידי בית המשפט.

3. נהג שנפסל על ידי בתי המשפט והוא אסיר על פי פקודת התעבורה<sup>29</sup> לא תבוא במניין תקופת הפסילה התקופה שבה נשא בעל הרישיון עונש מאסר על

העבירה שבגללה נפסל רישונו. למשרד התחבורה אין מידע על תקופת המאסר של בעל הרישיון שנפסל, על כן אין בידו לחשב את תקופת הפסילה המעודכנת, ולודא שהימים שהאדם יושב בכלא לא ינוכו מתקופת הפסילה שלו.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לפעול לקבל מידע משירות בתי הסוהר בדבר נהגים פסולי רישיון שנידונו למאסר.

4. להנהלת בתי המשפט אין גישה לקובץ הנהגים של משרד התחבורה ואין ביכולתם לאמת את פרטי הנהג בעת עבודתם או לעדכןם, לפיכך לפעמים המידע על הנהג מגיע אל משרד התחבורה באופן לא מלא או אף שגוי, כגון מספרי זהות שגויים ופרטים נוספים שאינם נכונים. המידע השגוי אינו נקלט במשרד אלא מועבר חזרה להנהלת בתי המשפט.

על פי רישומי משרד התחבורה כפי שעולה מלוח 10 להלן, בשנים 2015-2013 מתוך 19,600 נהגים שרישיונם נפסל רק 10,200 (כ-52%) הפקידו את רישיונם הלכה למעשה; המצב לכאורה אף הולך ומחמיר - בשנת 2015 רק 27% מפסולי הרישיון הפקידו את רישיונם לאחר פסילתו.

#### לוח 10: פסולי הנהיגה שהפקידו את רישיונם לעומת פסולי הנהיגה שלא הפקידו את רישיונם, 2015-2013

השנה	הפקידו	לא הפקידו	סה"כ פסולים
2013	6,154	4,111	10,265
2014	2,892	2,241	5,133
2015	1,145	3,123	4,268

משרד מבקר המדינה העלה שאגף הרישוי ובתי המשפט שולחים לנהגים הודעות בדבר פסילת רישיונותיהם, אך במקרים רבים הן אינן מגיעות כלל לידי הנהגים<sup>30</sup>. בכל אותם המקרים שהנהגים לא פונים לדואר כדי לקחת את הודעת הפסילה שלהם, הדעת נותנת שהם גם לא הפקידו את רישיונם, והם ממשיכים לנהוג ולסכן את הציבור אף שרישיונם נפסל.

30 הודעות הפסילה נשלחות לנהגים בדואר רשום. הודעת הפסילה עלולה לא להגיע לידי הנהג אם הוא אינו מקבל את הודעת הדואר בדבר דואר רשום מחמת טעות בכתובת למשל, או אם היא מגיעה ליעדה אך הנמען אינו פונה לבית הדואר כדי לקבל את דבר הדואר הרשום.



סעיף 239ב לחוק סדר הדין הפלילי קובע חזקה משפטית (בת חמישה כללים), אלא אם הוכיח הנאשם כי לא קיבל את ההודעה מסיבות שאינן תלויות בו, רואים אותו כאילו קיבל את ההודעה על הפסילה, גם אם לא קיבל אותה. להלן חמשת הכללים: (א) שעברו 15 ימים מיום משלוח ההודעה. (ב) הנאשם הוזמן לדיון בבית המשפט כדין. (ג) ההזמנה לדיון כללה אזהרה שעשויה להתקבל החלטה בדבר פסילה בדיון. (ד) הדיון הסתיים באותו מועד או שמועדו שונה לבקשת הנאשם. (ה) בטופס אישור המסירה של דבר הדואר שהוחזר מולאו פרטי מוסר ההודעה, המען והמועד שבהם נמסרה והטעם לאי-ביצוע המסירה.

לדעת משרד מבקר המדינה העברת המידע הלקויה בין הרשויות הפוסלות לבין אגף הרישוי היא אחד הגורמים לכך שנהגים פסולים ממשיכים לנהוג ולסכן את הציבור.

## מורים לנהיגה שרישיונם נפסל או בוטל:

בישיבה שהתקיימה ביוני 2010 בראשות מנהל אגף הרישוי דאז, צוין כי במסגרת ביקורת שערך משרד התחבורה בתחום הוראת הנהיגה נמצא מורה לנהיגה ללא רישיון נהיגה בתוקף. בדוח הסיכום לשנת 2014 צוין כי יש מורים לנהיגה שאינם מדווחים למפקחים שרישיונם נפסל או בוטל. מורים אלה ממשיכים ללמד ואף שולחים את תלמידיהם למבחנים המעשיים אף שרישיונם אינו בתוקף. אולם במשרד התחבורה אין תוכנה שתאפשר לקבל התראות על מורים ועל בוחנים שרישיונם נפסל.

## סיכום

הכשרת נהגים צעירים, נהגים חדשים ונהגים מקצועיים היא חלק עיקרי מפעילות אגף הרישוי במשרד התחבורה. מערך איכותי ומקצועי של הכשרת הנהגים מתחיל מחינוך אחראי בבית, בבתי הספר היסודיים ובתיכונים, ממשיך בלימודי הנהיגה העיוניים והמעשיים בבתי הספר לנהיגה, ואמור להימשך גם לאחר קבלת הרישוי, באמצעות קורסי ריענון שיעניקו כלים להתמודדות בעת מצבים מורכבים בנהיגה ולהסתגלות לשינויים הטכנולוגיים. כשלים במערך הכשרת הנהגים עלולים לגבות מחיר יקר של חיי אדם; ראייה לכשלים אלה היא היות הגורם האנושי אחד הגורמים העיקריים לקטל בכבישים. כמו כן לאגף הרישוי ממשק גדול עם רוב אזרחי המדינה ועליו לספק להם שירותים זמינים ואיכותיים.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בתפקוד אגף הרישוי. בין היתר, נמצאו ליקויים בכל הקשור לשירות לאזרח, שמתבטא בזמני המתנה ארוכים לקבלת שירות בחלק מהסניפים ובמצב תחזוקה ירוד של חלק מהם. כמו כן נמצאו ליקויים נוספים: תכניות לימוד הנהיגה לא עודכנו שנים רבות; הקצאת המבחנים לבתי הספר לנהיגה אינה שקופה; זמני ההמתנה ארוכים ביותר לתלמיד המעוניין להיבחן במבחן הנהיגה המעשי, בעיקר בגלל הפחתת מספר הבוחנים; היעדר אמות מידה אחידות לקביעת תוצאות מבחני הנהיגה המעשיים; למרות המחסור הרב בנהגים מקצועיים במדינה נמצא כי הליך קבלת רישיון הנהיגה המקצועית ארוך ויקר; היעדר מנגנוני פיקוח ובקרה יעילים על בתי הספר לנהיגה ועל הבוחנים; ועוד.

הליקויים הרבים שנמצאו בתפקוד האגף, שחלקם נמשכים לאורך שנים, מצביעים על תשומת לב בלתי מספקת של הנהלת המשרד המוקדשת לנושא המבחנים המעשיים. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה להעלות את נושא הכשרת הנהגים לראש סדר העדיפויות כדי להבטיח שבהכשרת הנהגים הצעירים, הנהגים החדשים ונהגים המקצועיים לא רק יינתנו כל הכלים הטכניים הנדרשים, אלא תילמד גם חשיבותן של בגרות ואחריות בנהיגה.