

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

פעולות הביקורת

ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים נבדקו סדרי הקמת הרשות, פעולות הרשות, סדרי מינוי ופעילות מבקר הפנים, סיום כהונת המנכ"ל וסדרי מינהל.

תפקוד וסדרי מינהל

תקציר

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות) הוקמה ב-1.1.07 על פי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק הרשות), במטרה להגביר את הבטיחות בדרכים. חוק הרשות קובע כי על הרשות, בין היתר, להקים מרכז מידע, לבצע פעולות פרסום והסברה ולהשתתף במימון פעילות של משרדי ממשלה ושל גופים העוסקים במאבק בתאונות דרכים. עם היכנס חוק הרשות לתוקף, ב-1.1.07, בוטלה יחידת הסמך של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות הישנה)¹ - והוקם תאגיד סטטוטורי עצמאי - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות החדשה או הרשות).

לפי חוק הרשות, בתום ארבע שנים ממועד הקמת הרשות, ב-1.1.11, יבחן שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה או השר) את פעילותה של הרשות כתאגיד ואת מידת הצלחתה בביצוע תפקידיה ובהשגת היעדים שנקבעו בתכנית ויגיש את מסקנותיו לממשלה; הממשלה תחליט, על פי המלצת השר, בדבר הדרך המתאימה להגברת הבטיחות בדרכים ולהפחתת תאונות הדרכים. ביולי 2011 הודיע שר התחבורה, מר ישראל כץ, למבקר המדינה כי שנה קודם לכן מינה ועדה לבחינת פעילות הרשות; בראש הוועדה עמד פרופ' דורון בלאשה, וחבריה הם נציגים מהרשות, ממשרדי התחבורה, האוצר וביטחון הפנים וממשטרת ישראל. עוד הודיע השר כי חודשים מספר קודם הודעתו הציגה לו הוועדה את מסקנות הביניים שלה, ובימים הקרובים יושלם הדוח הסופי, ועל פי המסקנות וההמלצות שיובאו בו יגיש השר לממשלה את המלצתו.

1 בעניין ממצאי ביקורת על הרשות הישנה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב, עמ' 18-21.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2008 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הליך סגירת הרשות הישנה והקמת הרשות החדשה ואת פעילות הרשות. נתונים מסוימים עודכנו עד סוף יולי 2011. הביקורת נעשתה ברשות, במשרד האוצר, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

עיקרי הממצאים

הקמת הרשות

1. מנכ"ל משרד התחבורה לשעבר, מר גדעון סיטרמן, והסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, מר אלישע שחף (להלן - סמנכ"ל משא"ן), התחייבו לפני עובדי הרשות הישנה כי יאפשרו להם להישאר במשרד התחבורה, אף שעם היכנסו לתוקף של חוק הרשות בוטל חוק המאבק בתאונות הדרכים, התשנ"ז-1997, ובוטלו גם משרותיהם בתקן משרד התחבורה.

2. עשרה מ-16 עובדי הרשות הישנה אשר נותרו במשרד התחבורה עדיין הועסקו במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, ללא משרה בתקן. הידע המקצועי של עובדים אלה אינו בא לידי ביטוי הולם, אם בכלל נעשה בו שימוש.

3. עם המעבר לרשות החדשה נדרשו העובדים לעבור להסדר פנסיה צוברת. ייתכן כי מניעת האפשרות להמשיך בהסדר הפנסיה התקציבית הייתה אחת הסיבות לאי-מעבר מרבית העובדים לרשות החדשה. אין במשרד התחבורה וברשות מסמכים המעידים כי הגידול בשכר שהוצע לעובדים איזן את הפגיעה בזכויות הפנסיה, היינו היה בו תמריץ כלכלי לעובדים לעבור לרשות, ואף נראה כי היה בהצעה חסם מעבר לעובדים.

פעילות הרשות

שיתוף הפעולה עם משרת ישראל

המשטרה לא העבירה לרשות במועד נתונים מלאים על תאונות דרכים, כמתחייב על פי פקודת התעבורה [נוסח חדש]. בעשותה כן מנעה המשטרה מהרשות למלא את ייעודה לפי חוק הרשות - לפעול להגברת הבטיחות בדרכים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים.

תוספת שופטי תעבורה

ב-24.12.06 חתם הממונה על הקמת הרשות על הסכם עם הנהלת בתי המשפט ולפיו תתקצב הרשות תוספת של עשרה שופטי תעבורה. בהסכם לא נקבע אופן הדיווח של הנהלת בתי המשפט לרשות על ביצוע ההסכם ועל פעילותם של השופטים.

מימון פיתוח תשתיות תחבורה

1. הרשות העבירה תקציבים למשרד התחבורה, אולם המשרד לא מסר לרשות דיווחים סדירים על התקדמות פרויקטים לפיתוח תשתיות שמומנו מתקציבים אלה, זאת בניגוד לחוק הרשות.
2. העברת הכספים למשרד התחבורה בשנת 2007 נעשתה בלי שהרשות קבעה אמות מידה לביצוע הפרויקטים ובלי שנתנה את הסכמתה לביצועם.

מטות בטיחות

עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2010) לא קיימה מועצת המנהלים של הרשות (להלן - מועצת הרשות או המועצה) דיון במטרה לבחון אם הפעילות במטות הבטיחות של הרשויות המקומיות תרמה לצמצום הסיכונים הבטיחותיים ברשויות, ואם פעילותם מצדיקה הוצאה תקציבית ניכרת והעסקת 20 מנהלי בטיחות אזוריים.

מבקר הפנים של הרשות

1. בינואר 2007 החליטה מועצת הרשות להתקשר החל במרץ אותה שנה עם מבקר פנים שהוא נותן שירות חיצוני, לכל תקופת ההקמה. למרות החלטה זו, עד מאי 2010 לא גיבשה המועצה נהלים המסדירים את מינוי מבקר הפנים והמפרטים את תפקידי הביקורת הפנימית ברשות ואת דרך פעולתה, כגון נהלים בדבר ארגון עבודת הביקורת, חובות העובדים כלפי מבקר הפנים, תהליכי הביקורת, חובת הדיווח של מבקר הפנים ומעקב אחרי תיקון הליקויים. זאת ועוד, אף שהמועצה החליטה כי מבקר הפנים יועסק במשך כל תקופת ההקמה, דהיינו שש שנים - התקשרות רב-שנתית בעלות כספית ניכרת - היא לא בחנה את האפשרות לקיים מכרז פומבי לאיתור מבקר פנים, ולחלופין לא פנתה לוועדת המכרזים כדי לקבל פטור ממכרז, כנדרש בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ובתקנות שהותקנו מכוחו.
2. ממלא מקום יו"ר המועצה ויו"ר ועדת הכספים בחרו להתקשר עם משרד רואי חשבון מסוים לצורך ביצוע סקר סיכונים, אף שהצעתו הייתה יקרה מהצעותיהם של משרדים אחרים ואף שהוא לא הגיש הצעת מחיר בכתב.

סיום כהונת מנכ"ל הרשות

המועצה המליצה על פיטורי מנכ"ל הרשות לפני השלמת הביקורת בעניינו, בהתבסס על בירור ראשוני של תלונה אנונימית, בלי שדרשה ממשרד רואי החשבון שבירר את התלונה האמורה להשלים את בדיקתו ולקיים בדיקה מקיפה המבוססת גם על תגובת המנכ"ל. לפני שהחליטה להמליץ לשר להדיח את המנכ"ל לא התייחסה המועצה בדוח אבחון שהוגש לה ובו הוצגה תמונה חיובית של תפקוד המנכ"ל.

סדרי מינהל ברשות

יו"ר המועצה לשעבר

יו"ר המועצה לשעבר, גב' זיוה פתיר, כיהנה במקביל לתפקידה ברשות כסמנכ"ל תקינה בחברה א', אשר עוסקת, בין היתר, ביבוא רכבים לארץ (להלן - חברה א' או החברה). ערב מינויה התחייבה היו"ר לשעבר להימנע מניגוד עניינים בין תפקידה ברשות לבין תפקידה בחברה. תפקידה של גב' פתיר ברשות חייב השתתפות בדיונים הנוגעים למשרד התחבורה. הביקורת העלתה כי מסוף שנת 2008 ועד סוף 2009 השתתפה גב' פתיר, גם במסגרת תפקידה בחברה, בישיבות שהתקיימו במשרד התחבורה והתכתבה עם גורמים במשרד במטרה לקדם את ענייניה של חברה א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שגב' פתיר תפנה לקבל ייעוץ משפטי שינחה אותה אם יש מניעה לפעילותה מטעם החברה מול המשרד, ואם פעילות זו יוצרת חשש לניגוד עניינים, ולא תפעל על דעת עצמה.

מינוי בכירים ברשות

1. סמנכ"ל כספים, מינהל ומשאבי אנוש: בהליך מינויו של סמנכ"ל כספים, מינהל ומשאבי אנוש נפלו פגמים: בוועדת המכרזים לתפקיד השתתפו שישה חברים, מהם שני חברי מועצה, אף שלפי נוהל גיוס עובדים של הרשות, בהליך הבחירה רשאי להשתתף רק חבר מועצה אחד. יתרה מזאת, בתיקי הרשות לא נמצאו מסמכים המתעדים את הליך איתור הסמנכ"ל.

2. סמנכ"ל חטיבה עירונית: ועדת המכרזים בחרה לתפקיד סמנכ"ל חטיבה עירונית במועמד מסוים, אף שממסמכיה עולה כי היה מועמד אשר קיבל ציון גבוה ממנו. הוועדה לא נימקה את החלטתה. יתרה מזאת, לא נמצאו מסמכים המתעדים את הליך איתור הסמנכ"ל.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה ממצאים כבדי משקל בנושאים שלהלן: סגירת הרשות הישנה והקמת הרשות החדשה, פעילות הרשות, ביקורת הפנים, הליך הדחת הסמנכ"ל וסדרי המינהל ברשות. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתפקוד הרשות ומוסדותיה ועל ליקויים בתיאום ובשיתוף הפעולה בינה ובין גופים אחרים הנוגעים לפעילותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות הנוגעות בדבר ובהן הרשות, משרד התחבורה ומשרד האוצר לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח זה על מנת ליצור תנאים שיאפשרו לרשות למלא את תפקידה כנדרש ולממש את ייעודה - להילחם בתאונות הדרכים.



מבוא

בתאונות דרכים במדינת ישראל נהרגים בכל שנה מאות בני אדם, עשרות אלפים נפגעים ונגרם נזק כלכלי רב למשק. לפי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים משנת 2007, עלות נזקי תאונות הדרכים למשק היא כ-11 מיליארד ש"ח בשנה, שהם 1.8% מהתוצר הלאומי.

באוקטובר 1997 הוקמה מכוח חוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז-1997 (להלן - החוק הישן), יחידת סמך של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד) - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות הישנה)². ביולי 2005 קיבלה ממשלת ישראל החלטה ולפיה, מאחר שהמאבק בתאונות הדרכים הוא יעד לאומי, יש לשנות את מעמדה של הרשות הישנה לרשות סטטוטורית עצמאית, לשנות את מבנה הרשות ולקבוע את תפקידיה מחדש. ביולי 2006 נחקק חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק הרשות או החוק). חוק זה ביטל את החוק הישן, ומכוחו הוקם תאגיד סטטוטורי עצמאי - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות החדשה או הרשות).

חוק הרשות קובע כי הרשות תפעל לפי מדיניות הממשלה ובכפוף להחלטות שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה או השר). לפי החוק, תפקידי הרשות הם, בין היתר, הגדלת המימון של פעילות הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות³ ופיקוח על ביצוע הפעולות שלשמן ניתן המימון; גיבוש תכנית רב-שנתית להגברת הבטיחות בדרכים והכנת תכניות שנתיות על פיה; קיום פעילויות הסברה בנושא הבטיחות בדרכים; הקמת מרכז מידע לאומי בתחום הבטיחות בדרכים וניהולו; סיוע למערכת החינוך בתחום הבטיחות בדרכים; מימון פעולות חילוץ והצלה; סיוע בתגבור מערך האכיפה של דיני התעבורה. החוק קובע גם כי גופים שהרשות העבירה להם תקציב לביצוע פעולות בתחום הבטיחות בדרכים יגישו לרשות, אחת לשישה חודשים, דוח בדבר אופן השימוש בתקציב.

הרשות החדשה החלה לפעול בינואר 2007, והיא עתידה לפעול עד יום פקיעת תוקפו של החוק - 31.12.12⁴. בחוק נקבע כי בתום ארבע שנים ממועד הקמת הרשות, ב-1.1.11, יבחן שר התחבורה את פעילותה כתאגיד ואת מידת הצלחתה בביצוע תפקידיה ובהשגת היעדים שנקבעו בתכניות ויגיש את מסקנותיו לממשלה; הממשלה תחליט, על פי המלצת השר, בדבר הדרך המתאימה להגברת הבטיחות בדרכים ולמאבק בתאונות הדרכים. בין השאר תחליט הממשלה אם לפעול לשינוי מעמדה של הרשות או לאשר את הארכת תוקפו של החוק האמור.

ביולי 2011 הודיע שר התחבורה, מר ישראל כץ, למבקר המדינה כי שנה קודם לכן מינה ועדה לבחינת פעילות הרשות; בראש הוועדה עמד פרופ' דורון בלאשה, וחבריה הם נציגים מהרשות, ממשרדי התחבורה, האוצר וביטחון הפנים וממשטרת ישראל. עוד הודיע השר כי חודשים מספר קודם הודעתו הציגה לו הוועדה את מסקנות הביניים שלה, ובימים הקרובים יושלם הדוח הסופי, ועל פי המסקנות וההמלצות שיובאו בו יגיש השר לממשלה את המלצתו.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוקטובר 2008 - אוגוסט 2010, לסירוגין, את הליך סגירת הרשות הישנה והקמת הרשות החדשה ואת פעילות הרשות. נתונים מסוימים עודכנו עד סוף יולי 2011. הביקורת נעשתה ברשות, במשרד האוצר, במשרד התחבורה ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

-
- 2 בעניין ממצאי ביקורת על הרשות הישנה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56, עמודים 18-21.
 - 3 לפי סעיף 8 לחוק הרשות, המימון ייעשה על פי אמות מידה שתגבש הרשות באישור השר באמצעות מינהל היבשה שבמשרד התחבורה.
 - 4 שר התחבורה רשאי, באישור הממשלה וועדת הכלכלה של הכנסת, להאריך בצו את תוקפו של חוק זה בחמש שנים.

הקמת הרשות החדשה

1. בסוף 2006 עברו ברשות הישנה כ-24 עובדים, מחציתם עובדים מינהליים ומחציתם עובדים מקצועיים. 11 עובדים היו במעמד קבוע, והיתר הועסקו באמצעות חוזים אישיים. עם כניסת חוק הרשות לתוקף וביטולו של החוק הישן, בוטלו הרשות הישנה וכל המשרות בה. על פי חוק הרשות, מעמדה הוא כשל תאגיד סטטוטורי ועובדיה אינם עובדי מדינה. עם זאת, נקבע כי דינם של עובדי הרשות כדין עובדי המדינה לעניין חיקוקים מסוימים, וכי סדרי קבלתם יהיו כשל עובדי מדינה בשינויים שתאשר הממשלה⁵.

בפגישת עבודה שקיימו ב-24.7.06 מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר גדעון סיטרמן (להלן - מנכ"ל המשרד לשעבר), וסמנכ"ל המשרד למינהל ומשאבי אנוש (להלן - סמנכ"ל משא"ן) עם עובדי הרשות הישנה, הודיע המנכ"ל המשרד לשעבר כי "המשרד ידאג לכל עובד ויאפשר לו להצטרף לרשות החדשה", וכי "עובד שיבחר להישאר במשרד התחבורה יוכל לעשות זאת". סמנכ"ל משא"ן ציין כי "שום עובד לא יפגע במעמדו, שכרו ותנאי העסקתו ויתרה מכך, במידה ועובד יתחרט על שיבוץ זה בתום תקופת הזמן שתיקבע, יוכל לחזור למשרד [התחבורה] והמשרד יצטרך למצוא לו שיבוץ חילופי".

בסוף אוקטובר 2006 מינה מנכ"ל המשרד לשעבר צוות בין-משרדי לקידום מעבר עובדי הרשות הישנה למבנה הארגוני החדש (להלן - הוועדה). בראש הוועדה עמד סמנכ"ל משא"ן, וחבריה היו יועץ הבטיחות לשר התחבורה, הממונה על הקמת הרשות החדשה, מר ליאור כרמל (להלן - הממונה על הקמת הרשות), ונציגי משרד התחבורה, נש"ם ומשרד האוצר. במכתב מ-30.10.06 הבהיר המנכ"ל המשרד לשעבר כי מטרת הוועדה היא להבטיח מעבר תקין ומסודר של עובדי הרשות הישנה לרשות החדשה, וכן להבטיח טיפול הולם בעובדים שיחליטו שלא לעבור לרשות החדשה. לבקשת סמנכ"ל משא"ן אישרה נש"ם העברה זמנית - מעין השאלה - של עובדי הרשות הישנה לרשות החדשה.

בישיבה בהשתתפות נציגי משרד התחבורה ונציגי נש"ם, אשר התקיימה בראשית דצמבר 2006, העלה נציגי נש"ם ארבע אפשרויות העומדות לפני עובדי הרשות הישנה: פרישה, פיצויים מוגדלים, שיבוץ במשרד התחבורה או שיבוץ במשרדים אחרים באמצעות ויסות מעבר לרשות החדשה.

בדצמבר 2006 הסכימו 14 עובדים, מהם שמונה עובדים קבועים, לעבור לרשות החדשה והתנו זאת בתנאי שכר ובתפקידים הולמים; שישה עובדים הודיעו כי אינם רוצים לעבור לרשות החדשה, וארבעה עובדים הודיעו כי הם מתלבטים.

בדיון של הוועדה בסוף אותו החודש הודיע סגן הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - סגן הממונה על השכר) כדלקמן: על כל העובדים לשתף פעולה עם הנהלת הרשות; כל העובדים ימלאו את משימותיהם במסגרת הרשות החדשה, וזכויותיהם כעובדי המדינה לא ייפגעו כתוצאה מהמעבר אליה; בתקופה זו יתקיים משא ומתן עם הסתדרות העובדים החדשה לגיבוש הסכם קיבוצי בדבר תנאי הפנסיה של העובדים המועברים ותנאי העסקתם;

עוד הודיע סגן הממונה על השכר כי הסכם השכר העתידי לא יפגע בעובדים וייתכן שיהיה טוב יותר; האפשרות היחידה שתעמוד לפני מי שלא יסכים לעבור לרשות החדשה תהיה פרישה; ייתכן שבהמשך יוצעו גם תפקידים פנויים במשרד התחבורה, אם יהיו, אך הוא אינו רואה אפשרות כזאת בשלב זה; עובדים בני 40 ומעלה יהיו זכאים לצאת לפנסיה מוקדמת. נציגי נש"ם הוסיף בדיון כי אין מקורות תקציביים להמשך תשלום משכורת לעובדים שלא יעברו לרשות החדשה.

בדיוני הוועדה שהתקיימו במועד מאוחר יותר הבהיר סגן הממונה על השכר, כי התפקיד של העובדים בשירות המדינה הסתיים, וכי לאגף התקציבים במשרד האוצר אין מקורות מימון להעסקת

5 סעיפים 22, 28, 29 לחוק הרשות.

העובדים החוזרים מהרשות החדשה למשרד התחבורה. לדבריו, התחייבות המנכ"ל לשעבר, ולפיה עובר שלא ירצה לעבור לרשות החדשה תימצא לו עבודה במשרד התחבורה, ניתנה שלא בסמכות ואינה מחייבת את הממשלה.

2. ב-11.3.07 החליטה הממשלה כי "מעמד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים החדשה בענייני שכר יהיה לפחות כמעמדה בעבר".

בחודשים ינואר-פברואר 2007 קיימה ועדת הארגון של מועצת הרשות החדשה ראיונות עם עובדי הרשות הישנה, ובדיוני הוועדה במרץ 2007 הודיע הממונה על הקמת הרשות כי הוא מבקש לקבל את כל עובדי הרשות הישנה. הוא הבטיח לעובדים כי מקומם יובטח במהלך כל התקופה שבה יהיה חוק הרשות בתוקף. במאי 2007 הציעה הרשות החדשה למרבית העובדים משרות המקבילות למשרות שבהן הועסקו ברשות הישנה.

מנתונים שמסר סגן הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה עולה כי ל-17 מ-24 עובדים הוצע שכר גבוה יותר משכרם במשרד התחבורה. השיעור הממוצע של הגידול בשכר הוא 23.74%.

לפי טיוטת הסכם הפנסיה שהחליטה הוועדה לקבל בדצמבר 2006, על העובדים שעברו מהרשות הישנה לרשות החדשה, אשר היו בעלי הסדר פנסיה תקציבית, יחול הסדר פנסיה משולב - חלקו הסדר פנסיה תקציבית וחלקו ביטוח בקרן פנסיה צוברת.

סגן בכיר לממונה על השכר הסביר, בדצמבר 2010, למשרד מבקר המדינה כי להמשך קיומו של הסדר פנסיה תקציבית על רמות שכר הנוכחית של העובדים יש משמעות אקטוארית רחבה ביותר, שאינה מתיישבת עם הכללים המקובלים במדינה, ולפיהם עובדים בתאגידים סטוטוריים המועסקים לפי חוזים אישיים לא יהיו זכאים לפנסיה תקציבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, עם שינוי מעמדה של הרשות, היה מקום לתת את הדעת על פתרון מקיף לבעיית שמירת זכויותיהם של העובדים שמבקשים לעבור מהרשות הישנה לחדשה.

3. סמנכ"ל משא"ן סיכם במכתב ממרץ 2007 כדלקמן: ככלל, כל עובדי הרשות הישנה שלא פרשו עד מועד ההעברה יעברו לרשות החדשה; בתום שנה מיום תחילת העסקת העובדים ברשות החדשה תעמוד לרשותם האפשרות לבקש שיבוצם מחדש במשרד; יוקם צוות המורכב מנציגי המשרד, נש"ם ואגף התקציבים במשרד האוצר, והוא יבחן את הבקשות באופן פרטני ובמגמה חיובית; לעובד מוחזר יוצע תפקיד ברמה דומה לתפקידו הקודם ברשות הישנה, אם לא יימצא לו תפקיד דומה בתקן מתאים במשרד התחבורה.

4. באוקטובר 2007 מינה השר, בהמלצת המועצה, את מר יאיר דורי למנכ"ל הרשות החדשה. מיד לאחר כניסתו לתפקיד שוחח המנכ"ל עם העובדים כמה פעמים ודרש מהם לעבור לרשות החדשה ולמלא את תפקידם.

המשא ומתן בין המדינה לבין נציגי העובדים על תנאי המעבר לרשות החדשה נמשך כשנה וחצי, ובסופו לא נחתם הסכם המסדיר את המעבר. התמשכות המשא ומתן פגעה בתהליך ההיערכות של הרשות החדשה, בקבלת האחראיות על ידה ובקצב פעילותה, משום שקליטת העובדים מהרשות הישנה התעכבה ולא ניתן היה לתכנן קליטת עובדים חדשים.

5. בנובמבר 2007 כתב שר התחבורה דאז, מר שאול מופז (להלן - השר לשעבר), לשר האוצר דאז, מר רוני בר און, כי התגלעו קשיים בהעברת חלק מהעובדים לרשות החדשה. לדבריו, הוא הנחה את מנכ"ל המשרד לשעבר למצוא פתרון הולם שישמור על מעמדם ושכרם של העובדים,

בתיאום עם נש"ם. הוא ציין עוד כי גיוס העובדים החדשים לרשות חייב להתבצע בקצב מואץ, וכי יש לעשות זאת בלי קשר לפתרון סוגיית העובדים שטרם סוכם מעמדם. בסיכום המכתב ביקש השר לשעבר אישור לכך שמשכורתם של עובדי הרשות הישנה שאינם מוכנים לעבור לרשות החדשה תשולם על ידי משרד התחבורה ולא על ידי הרשות. באותו החודש כתב הממונה על התקציבים דאז, מר קובי הבר, לשר לשעבר כי נציגי משרד האוצר ונציגי הרשות החדשה סיכמו שהרשות תתחיל לפעול במבנה ארגוני הכולל 80 עובדים ובהם עובדי הרשות הישנה. על מנת שלא לעכב את הפעלת הרשות החדשה, היא החלה בקליטת עובדים תוך הסכמה כי יישמר מקום לעובדי הרשות הישנה. הממונה על התקציבים הודיע לשר לשעבר כי מצבת כוח האדם במשרד התחבורה חורגת גם כך בכ- 35 משרות מהתקן וכל עוד לא ימצא מקור תקציבי מתאים לכך הוא אינו יכול לקלוט את עובדי הרשות הישנה.

בינואר 2008 הודיעו שישה עובדים בלבד, מהם שלושה עובדים קבועים, כי הם מסכימים לעבור לרשות החדשה. בסופו של דבר, חמישה מששת העובדים האמורים עברו לרשות החדשה: עובדת אחת קבועה, עובד שיצא לגמלאות ממשרד התחבורה במהלך 2008, עובד שפרש מהמשרד ושני עובדים שסיימו את עבודתם במשרד.

בסופו של דבר, רוב עובדי הרשות הישנה - 16 עובדים - נותרו לעבוד במשרד התחבורה. יצוין כי עובדי הרשות הישנה צברו ידע וניסיון ייחודיים אשר היו דרושים לרשות החדשה בטיפול בתחום הבטיחות בדרכים, ומנגד כי הידע והניסיון הללו לא באו לידי ביטוי במשרד התחבורה.

זאת ועוד הבדיקה העלתה כי מ-16 העובדים שנותרו במשרד התחבורה, עשרה עובדים הועסקו ללא משרה בתקן, ולפחות עשרה עובדים היו רשומים עד סוף שנת 2008 כעובדים ברשות הישנה, אף שיחידה זו בוטלה.

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה כי נאלץ להמשיך לשלם את שכר העובדים ולהימנע מפגיעה בזכויותיהם משום שבמהלך כל הדיונים לא מצאו גורמים הנוגעים בדבר (מינהלת הרשות, נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר, הסתדרות עובדי המדינה) נוסחה מוסכמת להסדרת העברתם של העובדים לרשות החדשה.

מהאמור לעיל עולה כי לעובדים לא ניתנה האפשרות להמשיך בהסדר הפנסיה התקציבית. ייתכן כי דבר זה היה אחת הסיבות לאי-מעבר מרבית העובדים לרשות החדשה. אין במשרד התחבורה וברשות מסמכים המעידים כי הגידול בשכר שהוצע לעובדים איזן את הפגיעה בזכויות הפנסיה שלהם, היינו שימש תמריץ כלכלי לעובדים לעבור לרשות. יתרה מזו, נראה כי היה בהצעה מעין "חסם מעבר" לעובדים.

פעילות הרשות

בשנת 2007 הסתכם תקציב הרשות בכ-444 מיליון ש"ח (מהם 80.5 מיליון ש"ח יועדו לפעילות עצמאית); בשנת 2008 - בכ-631 מיליון ש"ח (מהם 119 מיליון ש"ח תקציב לפעילות עצמאית); בשנת 2009 - בכ-518 מיליון ש"ח (מהם 101 מיליון ש"ח לפעילות עצמאית). שיעור התקציב שיועד לפעילות עצמאית של הרשות בשנים 2007-2009 היה 18%-19% מתקציבה, ושיעור התקציב שיועד להשתתפות הרשות במימון הפעילות של משרדי ממשלה וגופים אחרים היה 81%-82%

מתקציב הרשות. הפעילות העצמאית של הרשות כללה תפעול מרכז מידע, ביצוע מחקרים, פיתוח טכנולוגי, פעילות הסברה וכן תכנון ויישום של תכניות לשינוי התודעה ותרבות הנהיגה במגזרים ייחודיים ובציבור בכלל.

השתתפות במימון פעילות

תגבור מערך האכיפה של דיני תעבורה

שיתוף פעולה עם משטרת ישראל

1. על פי סעיף 83(א)(1) לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה), "אירעה תאונת דרכים שבה נהרג אדם או נחבל חבלה של ממש, תעמיד המשטרה לרשותו של המנהל כהגדרתו בחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006... או לנציגו, בתוך 24 שעות משעה שנודע לה לראשונה על אירוע התאונה, את פרטי המידע כמפורט בתוספת השישית, ככל שמידע זה מצוי בידיה אותה עת; המשטרה תשלם את העמדת המידע בתוך 24 שעות משעה שהמידע הנוסף הגיע לרשותה". המידע המפורט בתוספת השישית כולל מידע על מועד התאונה, פרטי מקום התאונה, כלי הרכב המעורבים בה, נהגים, נפגעים, תיאור התרחשות התאונה, תוצאותיה הסיבה המשוערת של התאונה.

הביקורת העלתה כי מיום הקמת הרשות ועד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2010) לא העביר אליה אגף התנועה של משטרת ישראל (להלן - אגף התנועה או המשטרה) באופן סדיר ובתוך 24 שעות ממועד התאונה נתונים מלאים בדבר תאונות קטלניות, וכי רק לעתים נדירות היא העבירה אליה נתונים מעטים בדבר תאונות שיש בהן נפגעים בדרגת חומרה של חבלה של ממש.

2. בשנת 2007 העבירה הרשות למשטרה לתגבור מערך האכיפה באגף התנועה 84.5 מיליון ש"ח, בשנת 2008 - 107 מיליון ש"ח, ובשנת 2009 - 76.5 מיליון ש"ח.

במרץ 2008 חתמה הרשות על הסכם עם אגף התנועה, ובו נקבעו יעדי העבודה של האגף והמדדים להשגתם (להלן - הסכם 2008). בהסכם נקבעו, בין היתר, מספר הדוחות שיינתנו בגין עברות תנועה, מספר מפגשי שוטר-אזרח שיתקיימו, מספר כלי הרכב שיושבתו ומספר פסילות הרישיון המינהליות שיתבצעו. המשטרה התחייבה להעביר לרשות בכל שנה, בשלושה מועדים המפורטים בהסכם, דוח המפרט את יעדי העבודה שהושגו (להלן - דוח תפוקות).

בביקורת לא נמצאו ברשות דוחות תפוקות, כקבוע בהסכם 2008, מלבד דוח תפוקות אחד מאוקטובר 2008.

3. בהסכם 2008 התחייבה המשטרה להשקיע בפעילות האכיפה הממומנת בידי הרשות תשומות מינימליות שפורטו בו, כגון מספר משרות, מספר ניידות ומספר אופנועים. עוד נקבע כי השתתפות הרשות במימון הפעילות תתבצע על פי דיווחי ביצוע חודשיים בדבר העסקת כוח אדם ורכש, לרבות חשבונות, וכי הרשות תעביר תשלומים למשטרה רק לאחר שיוצגו לפנייה דוחות פעילות במתכונת שתסוכם בין הצדדים. על פי ההסכם, אם תקטן השקעת המשטרה בתשומות, תקטן גם השתתפות הרשות.

הביקורת העלתה כי בהסכם 2008 לא חויבה המשטרה להמציא לרשות דוח ביצוע תקופתי מרוכז, שיאפשר לרשות לוודא כי כוח האדם והניידות שפעילותם מומנה על ידי הרשות אכן שימשו את אגף התנועה להשגת יעדי העבודה שנקבעו בהסכם.

4. בדצמבר 2008 העבירה המשטרה לרשות בקשה לתקציב נוסף בסך 14.7 מיליון ש"ח למימון פעילותה באותה שנה ללא פירוט כנדרש על פי הסכם 2008. בעקבות דרישת הרשות לקבל דיווח מפורט, העבירה לה המשטרה דיווח על רכש בסך 12.7 מיליון ש"ח שביצעה באותה שנה. דיווח זה לא הניח את דעת הרשות, שכן הייתה בו חריגה של יותר מ-3 מיליון ש"ח מתקציב הרכש הקבוע בהסכם. נוסף על כך דווח בו על רכש והוצאות נוספות שלדעת הרשות לא שימשו לצורכי פעילות אכיפה של חוקי התנועה, כגון רכש של ציוד מחשוב, תחזוקת מבנים ורכש מוצרי טקסטיל, ולכן דחתה הרשות את בקשת המשטרה. אגף התנועה הסביר, בדצמבר 2010, למשרד מבקר המדינה שהחשבוניות על רכש מוצרי טקסטיל ותחזוקת מבנים התייחסו לפרויקט המתנדבים⁶.

בתגובה, ב-1.1.09 הפסיקה המשטרה להעביר לרשות באופן שוטף נתונים מלאים על תאונות דרכים, כמתחייב מפקודת התעבורה, והעבירה ליחידת המחקר של הרשות נתונים מצומצמים אחת לשלושה ימים. כתוצאה מכך נפגעה קשות פעילות מרכז המידע הלאומי של הרשות.

בחודשים ינואר-פברואר 2009 פנו מנכ"ל הרשות דאז והיועץ המשפטי של הרשות כמה פעמים למשטרה וביקשו כי תעביר לרשות את מלוא הפרטים על כל תאונה בתוך 24 שעות ממועד התרחשותה בהתאם לקבוע בפקודת התעבורה. באמצע חודש מרץ 2009 חידשה המשטרה את העברת הנתונים לרשות. בראשית יוני 2009 חתמו הרשות והמשטרה על הסכם חדש המסדיר את העברת התקציב למשטרה לשנת 2009. בסוף דצמבר 2009, בעקבות חילוקי דעות בנושא העברת חלק מהתקציב למשטרה, שוב הפסיקה המשטרה את העברת הנתונים לרשות. לפי הסברי הרשות, בפברואר 2010 חידשה המשטרה את העברת הנתונים באופן חלקי לרשות בתדירות של פעמיים בשבוע, ומאמצע מאי 2010 ועד מועד סיום הביקורת הועברו נתונים בהיקף מצומצם אף יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-העברת הפרטים על התאונות בידי המשטרה היא חמורה והיא בניגוד למתחייב על פי הוראות פקודת התעבורה. אי-מסירת נתונים מלאים באופן סדיר פגעה בפעילותה השוטפת של הרשות הנעשית על בסיס הנתונים הללו - הסקת מסקנות מידיות מהם וטיפול בזמן אמת בליקויים בדרכים. בעשותה כן מנעה המשטרה מהרשות למלא את ייעודה לפי חוק הרשות - לפעול להגברת הבטיחות בדרכים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים.

תוספת שופטי תעבורה

כאמור, לפי חוק הרשות, גופים אשר הרשות העבירה להם תקציב לצורך ביצוע פעולות בתחום הבטיחות בדרכים יגישו לה אחת לשישה חודשים דוח בדבר ביצוע התקציב.

1. בדצמבר 2006 חתם הממונה על הקמת הרשות עם הנהלת בתי המשפט על הסכם בדבר תגבור מערך שופטי התעבורה (להלן - ההסכם). בהסכם צוין כי השר לשעבר פנה להנהלת בתי המשפט בבקשה להגדיל את מספר שופטי התעבורה על מנת לקצר את זמן ההמתנה להליך משפטי בנושא

6 פרויקט משותף להגברת האכיפה המשטרתית באמצעות הוספת ניידות ומתנדבים.

תעבורה. הנהלת בתי משפט התחייבה להוסיף משנת 2007 על 20 שופטי התעבורה הקיימים עשר משרות שופטים אשר יעסקו אך ורק במשפטי תעבורה. הרשות התחייבה בהסכם לממן משרות אלה בשנים 2007-2010 בעלות של 1 מיליון ש"ח לשופט בכל שנה. התקציב אשר העבירה הרשות להנהלת בתי המשפט בשנת 2007 היה בסך 12 מיליון ש"ח, מהם 4 מיליון ש"ח עבור שיפוץ לשכות שופטי התעבורה; בשנת 2008 - 11.5 מיליון ש"ח, מהם 1.6 מיליון ש"ח עבור שיפוץ לשכות השופטים מתקציב שנת 2007 שלא נוצל; ובשנת 2009 - 10 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה שבהסכם לא נקבעה מתכונת הדיווח שהנהלת בתי המשפט מחויבת למסור לרשות פעם בחצי שנה לפי החוק, ולא הוסדר דיווח שיאפשר פיקוח של הרשות שמטרתו לוודא כי הנהלת בתי המשפט עמדה בהתחייבותה למנות עשרה שופטי תעבורה נוספים, וכי שופטים אלה אכן טיפלו במשפטי תעבורה בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר דיווח מפורט שכזה, לא הייתה לרשות היכולת לוודא כי התקציב שהעבירה להנהלת בתי המשפט אכן שימש לתגבור מערך האכיפה של דיני התעבורה כנדרש בחוק, ודבר זה היה בו כדי לפגוע בעבודת הרשות וביכולתה לממש מטרותיה בצורה הטובה ביותר.

2. במרץ 2008 פנה מנכ"ל הרשות לשעבר למנהל בתי המשפט, השופט משה גל, בטענה כי על אף ההסכם שבו התחייבה הנהלת בתי המשפט שיכהנו 30 שופטי תעבורה, כיהנו באותו מועד רק 23 שופטים, וכי לא חלה ירידה במספר התיקים הממתנים למשפט. מנהל בתי המשפט השיב למנכ"ל הרשות כי לפי נתוני המשטרה מספר התיקים שטיפלו עליהם בתגובה ביקש מנכ"ל הרשות לשעבר מהנהלת בתי המשפט להמציא לו נתונים בדבר היקף הטיפול בתיקי תעבורה מהמועד שבו מונו שופטי התעבורה, וכן נתונים בדבר התרומה של העברת התקציב לייעול מערכת המשפט בתחום התעבורה.

באפריל אותה שנה השיב מנהל בתי המשפט למנכ"ל הרשות לשעבר כי המימון שניתן יועד לתגבור כללי של מערך שיפוט התעבורה, כי הגישה הרואה ברשות המבצעת ממונה על הרשות השופטת מתוקף העובדה שהיא מממנת את העסקת השופטים הנוספים אינה מקובלת על הנהלת בתי המשפט, וכי הוא אינו מוכן לדון עם הרשות בתועלת הצומחת משופט זה או אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עוד בשנת 2008 העבירה הרשות את הכספים להנהלת בתי המשפט לשם מינוי עשרה שופטי תעבורה, אך הנהלת בתי המשפט לא מינתה את מספר השופטים הנדרש, מינוי שמטרתו הייתה לתרום באופן ישיר להגברת אכיפתם של חוקי התעבורה.

הנהלת בתי המשפט הודיעה למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 2008 כי ערב גיבוש ההסכם כלל מערך שיפוט התעבורה 20 שופטים, וכי בעקבות המימון שהעבירה הרשות מונו שמונה שופטי תעבורה נוספים, ושני שופטים מחוזיים הוקצו לטיפול בערעורי תעבורה. עוד השיבה הנהלת בתי המשפט כי אין חולק שנוכח הוספת תקני השופטים הייתה ציפייה לשיפור בהליכים הנוגעים לעברות תעבורה, ברם יש להביא בחשבון כי יהיה ניתן לעמוד על טיב השינוי רק בשנים 2009 ו-2010, שכן הליכים משפטיים מבשילים לכדי דיון בחלוף כמה חודשים וניהולם אורך זמן. עם זאת, הגדלת שיעור האכיפה של דיני התנועה בשנת 2008 בכ-15% במוצע⁷ הגדילה את העומס על השופטים. נוסף על כך לדברי הנהלת בתי המשפט משרד התחבורה נקט באותה שנה שורה של צעדים חד-צדדיים ובלתי מתואמים אשר הוסיפו על העומס בבתי המשפט, דוגמת המבצע הנוגע

7 על פי נתוני אגף התנועה.

לפסולי רישיון נהיגה. בגין מהלך זה נפתחו אלפי תיקי בקשות לביטול החלטות הפסילה. הנהלת בתי המשפט הדגישה כי מימון הליכים המתקיימים בבתי משפט הוא בבחינת חריג, ואם הוא נעשה, יש הכרח לשמור על עצמאות בתי המשפט. כמו כן הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי נתונים על תפוקת שופטים אינם מידע שמערכת בתי המשפט מוכנה לפרסם, הואיל ופרסום מידע זה עלול לפגוע בעצמאות שיקול הדעת השיפוטי ובעקרון הפרדת הרשויות.

משרד מבקר המדינה מעיר, שהעברת התקציב מהרשות מותנית בחוק בדיווח חצי-שנתי לרשות בדבר אופן מימוש התקציב. על כן היה ראוי להסדיר מראש את היקף הדיווח ואת האופן שבו ייעשה, כך שמחד גיסא יישמר עקרון הפרדת הרשויות ועצמאות הרשות השופטת, ומאידך גיסא תושג מטרת החוק הנותנת בידי הרשות את הסמכות לפקח על השימוש בכספים שהיא מעבירה לצורך תגבור מערך האכיפה של דיני התעבורה.

המרכז לנפגעי תאונות דרכים

חוק נפגעי תאונות דרכים (סיוע לבני משפחה), התשס"ב-2002, מסדיר את נושא הקמת מרכז סיוע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) לבני משפחותיהם של נפגעי תאונות דרכים (להלן - המרכז). החוק קובע כי לשם מימון פעילות המרכז יקציב משרד האוצר סכום מתקציב המדינה המיועד לרשות, וכי סכום זה לא יהיה נמוך מהסכום שהועבר למרכז בשנת התקציב 2006. בשנים 2007-2009 הוקצבו לפעילות זו 3.2 מיליון ש"ח. מחצית מהסכום העבירה הרשות באמצעות המרכז למשטרה, כנדרש בחוק.

הביקורת העלתה כי הרשות לא הסדירה בהסכם עם משרד הרווחה את אופן הדיווח על התקציב שהעבירה למרכז, ואילו משרד הרווחה לא דיווח לרשות על אופן ניצול התקציב שהעביר למשטרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 מסר משרד הרווחה כי העברת התקציב להפעלת המרכז ולפעילות המשטרה נעשתה על פי חוק. מלבד זה, התקציב היה אמור להיות מועבר ישירות ממשרד האוצר למשרד הרווחה, ולפיכך משרד הרווחה וגם המשטרה אינם מחויבים למסור לרשות את פירוט ההוצאות. אולם על מנת שלא לעכב את העברת כספים עד שתוסדר העברת התקציב ישירות ממשרד האוצר, העביר משרד הרווחה לרשות לפנים משורת הדין פירוט של פעולותיו, הכולל העברת חלק מהתקציב אל המשטרה, בהתאם להוראות החוק. עוד הודיע משרד הרווחה כי הוא אינו אחראי ואינו יכול להיות אחראי לאופן חלוקת התקציב במשטרה, ולכן לא מצא לנכון להיות אחראי להעברת הפירוט.

עד מועד סיום הביקורת לא הוסדר נושא הדיווח לרשות על פעולות משרד הרווחה והמשטרה בכל הנוגע לפעילות מרכז הסיוע למשפחות של נפגעי תאונות דרכים. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הסדרת נושא העברת הנתונים על ידי הרשות ואי-העברת הנתונים המלאים על ידי משרד הרווחה מונעות מהרשות לבצע בקרה על השימוש בתקציב.

מימון פיתוח תשתיות תחבורה

חוק הרשות קובע כי עליה לפעול להגדלת המימון של הפעילות בתחום הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות על פי אמות מידה שתגבש באישור השר ובאמצעות משרד התחבורה. עוד נקבע כי

הרשות תעקוב אחר ביצוע הפעולות שלשמן ניתן מימון כאמור. התקציב אשר העבירה הרשות למשרד התחבורה בשנת 2007 היה בסך 158.5 מיליון ש"ח, בשנת 2008 - 220 מיליון ש"ח, ובשנת 2009 - 170 מיליון ש"ח.

ביולי 2007 הודיע הממונה על הקמת הרשות לסמנכ"ל תשתיות ופיתוח במשרד התחבורה כי הוא מאשר העברה מידית של 142 מיליון ש"ח להקמת תשתיות בטיחות לשנת 2007. הוא ביקש מהמשרד את רשימת כל הפרויקטים הממומנים מכספי הרשות בהקדם האפשרי, אולם המשרד לא העביר לרשות רשימה כזאת.

נמצא כי העברת הכספים לשנת 2007 נעשתה בלי שהרשות קבעה בהסכם אמות מידה לבחירת הפרויקטים שתממן. על משרד התחבורה להעביר לרשות אחת לשישה חודשים דוח בדבר אופן מימוש התקציב כנקבע בחוק.

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה כי הרשות מחוברת למערכת מרכבה ויש לה אפשרות לצפות בכל תקציבי התשתית לבטיחות בכל עת.

הביקורת העלתה כי למרות חובת הדיווח שנקבעה כאמור בחוק הרשות⁸, לא מסר משרד התחבורה לרשות דיווחים סדירים על התקדמות פרויקטים לפיתוח תשתיות בטיחות.

בפברואר 2008 גיבשה הרשות בשיתוף המשרד רשימה מוסכמת של פרויקטים לפיתוח תשתיות בטיחות ברשויות המקומיות.

בנובמבר אותה שנה, לאחר שהרשות העבירה למשרד התחבורה את התקציב המיועד לו, השתמש המשרד ב-20 מיליון ש"ח מתקציב זה למימון פרויקטים של משרד התחבורה אשר לא היו לדעת הרשות בתחום הבטיחות בדרכים. משרד התחבורה ביצע את ההעברה ללא תיאום עם הרשות.

בראשית דצמבר 2008 פנה סמנכ"ל הכספים ברשות למשרד התחבורה בדרישה להשיב את הסכום שהמשרד השתמש בו למימון פרויקטים אחרים, ולא נענה.

עד מועד סיום הביקורת לא החזיר משרד התחבורה לרשות את הסכום שבו השתמש למימון פרויקטים אחרים, והרשות לא הסדירה עמו בהסכם את אופן העברת התקציב כדי למנוע מקרים דומים בעתיד.

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה, באפריל 2011, כי בשנת 2007 תגבר כמימון ביניים פרויקטי בטיחות שמתקצב על ידי הרשות ב-55.5 מיליון ש"ח.

לאחר מועד סיום הביקורת התקיימה במרץ 2011 ישיבה בהשתתפות מנהל אגף תקציבים של הרשות, מנהל אגף תשתיות במשרד התחבורה, ושני סגני חשב של משרד התחבורה, ובה סוכם ששינויים תקציביים בקשר לבטיחות יתואמו מראש עם הרשות, ונציג הרשות ישתתף בהחלטה ויאשר בחתימתו את רשימת הפרויקטים הבטיחותיים.

8 סעיף 32 לחוק, הקובע כי על גוף המתקצב על ידי הרשות להעביר אחת לשישה חודשים דוח בדבר אופן מימוש התקציב.

מטות בטיחות

עם הקמתה החלה הרשות לפעול לקידום הבטיחות בדרכים עירוניות בקרב 252 העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, בין היתר באמצעות מטות לבטיחות בדרכים שהפעילה ברשויות המקומיות. התקציב שהעבירה הרשות למטות הבטיחות בשנת 2007 היה 43 מיליון ש"ח, בשנת 2008 - 66.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2009 - 44 מיליון ש"ח. לניהול נושא הבטיחות בדרכים העסיקה הרשות בשנת 2008 כ-20 מנהלי בטיחות אזוריים.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, במשך כ-3 שנים לא קיימה מועצת הרשות דיון במטרה לבחון אם הפעילות במטות הבטיחות תרמה להקטנת הסיכונים הבטיחותיים ברשויות המקומיות, והאם פעילות זו מצדיקה את ההוצאה התקציבית, בין היתר על העסקת 20 מנהלי בטיחות אזוריים.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי עם כינונה של מועצת הרשות החדשה ביוני 2010 היא החלה בבחינה כוללת ומעמיקה של מבנה הרשות ושל חלוקת התקציבים העומדים לרשותה, ובתקופה הקרובה צפויה מועצת הרשות לסיים את עבודתה בנושא ולהחליט על שינויים ככל שיידרש.

ניהול כספי הרשות

הרשות מתקצבת במלואה מתקציב המדינה. אף שהרשות היא תאגיד עצמאי, אין לה חשבון בנק על שמה אלא על שם משרד התחבורה; מורשי החתימה בחשבון זה הם חשב משרד התחבורה, שהוא גם חשב הרשות, וסגנו, ולא נדרשת חתימת מנכ"ל הרשות לביצוע פעולות בחשבון. מחשבון זה מבוצעים כל תשלומי הרשות. לרשות מערכת הנהלת חשבונות והיא מבוצעת באמצעות משרד התחבורה.

מהאמור לעיל עולה כי עד מועד סיום הביקורת לא הייתה לרשות מערכת כספית משלה כמתחייב מן החוק ומההחלטות על הקמת רשות עצמאית.

תקציב הרשות

חוק הרשות קובע כי הרשות תכין ותגיש לשר התחבורה ולשר האוצר, לאישורם, לא יאוחר מ-31 ביולי בכל שנה, את הצעת התקציב שלה לשנה הבאה. עוד קובע חוק הרשות כי אחד מתפקידי מועצת הרשות הוא לאשר את התקציב השנתי של הרשות בטרם יוגש לאישור השרים.⁹

הביקורת העלתה כי התקציב לשנת 2008 אושר על ידי המועצה באיחור, בחודש דצמבר 2007, ועל ידי השרים בינואר 2008. את התקציב לשנת 2010 אישרה המועצה בדצמבר 2009, והשרים אישרו אותו באפריל 2010. הרשות לא הגישה את התקציב לאישור השרים לשנת 2011 כמתחייב בחוק אלא בנובמבר 2010, והוא אושר על ידי השרים בינואר 2011.

חוק הרשות

כאמור לעיל, ביולי 2006 נחקק חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה - התשס"ו 2006).

המודל הסטטוטורי שנבחר של הקמת הרשות הלאומית כתאגיד לתקופה קצובה של ארבע שנים שבסיומה יבחן השר את פעילותה ואת מידת הצלחתה בביצוע תפקידיה והשגת יעדיה, חייב קביעה ברורה מאוד של חלוקת האחריות והסמכות בין המשרד לתאגיד, וכן הגדרה והבניה של תכנית הערכה להצלחת התאגיד, שתכלול יעדים מדידים ושיעורי ביצוע צפויים. כל אלה לא נעשו. בביקורת הועלו כמה מקרים שבהם פעל המשרד בעניינים שהם בתחום סמכותה של הרשות, שאילו נקבע מראש כאמור מה הם גודלי הסמכות והאחריות של המשרד והתאגיד, ניתן היה למנוע אותם או לצמצמם.

1. בדצמבר 2009 הגישה המשטרה לרשות דוחות ביצוע כספיים ובקשת תשלום לסוף השנה בסך 15.2 מיליון ש"ח. הרשות דחתה את הבקשה בתחילה, בטענה שהמשטרה לא מילאה את חלקה בהסכם, ובין היתר לא הגישה לרשות דוחות פעילות חודשיים, לא תיאמה עמה מבצעים מיוחדים והגישה לה דוחות תפוקה חלקיים. לאחר מכן הסכימה הרשות, לפני משורת הדין, להעביר למשטרה חלק מהסכום שצוין בבקשה.

ב-23.12.09 הורה המנכ"ל דאז של משרד התחבורה, מר יעקב גנות (להלן - מנכ"ל המשרד), למנכ"ל בפועל של הרשות, מר דוד עוזר (להלן - מנכ"ל הרשות בפועל), להעביר מיד למשטרה את יתרת התקציב לשנת 2009. במכתב ששלח מנכ"ל המשרד למנכ"ל הרשות בפועל ב-24.2.10 נכתב שסוכם עם המשטרה כי היא תגביר את האכיפה בכבישים, וכי הרשות תעביר לה למטרה זו מקדמה בסך 3 מיליון ש"ח על חשבון התקציב השנתי.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה כי לפי הנתונים שהועברו אליה בסוף שנת 2009, המליצו הגורמים המקצועיים ברשות לאשר להעביר למשטרה רק 70% מסך התקציב שיעדה לה הרשות לאותה שנה; אולם בעקבות פנייתו של מנכ"ל המשרד ולאחר התייעצות עם יו"ר מועצת הרשות דאז, גב' זיוה פתיר, הוחלט להעביר למשטרה את יתרת התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בסופו של דבר נענתה הרשות לרוב דרישותיה הכספיות של המשטרה, אף שהמשטרה לא העבירה לה נתונים כנדרש על פי ההסכם. לפי הסכמי הרשות היעדר הנתונים פגע כאמור בפעילותו של מרכז המידע והמחקר של הרשות וביכולתה של הרשות למלא את תפקידיה ולסייע בתגבור מערך האכיפה של דיני התעבורה.

מנכ"ל משרד מר יעקב גנות, הסביר למשרד מבקר המדינה כי היות ששני הארגונים, הרשות והמשטרה, לא הגיעו להסכמות, מן הראוי היה שמשרד התחבורה יתערב כדי למנוע פגיעה בפעילות המקצועית של שני הארגונים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המחוקק העניק לרשות סמכויות שונות כגוף עצמאי ונפרד ממשרד התחבורה. על כן ראוי היה שייקבעו במפורש היקף סמכויותיה ומידת המעורבות של המשרד בתחומי אחריותה וסמכויותיה, וכן שייקבעו אמות מידה שיאפשרו להעריך את מידת הצלחתה.

2. בספטמבר 2008 נחתם הסכם נוסף בין הרשות לבין הנהלת בתי המשפט. גם בהסכם זה לא הוסדר נושא העברת הנתונים לרשות על ביצוע התקציב. בראשית יוני 2009 חתמו הצדדים על עוד הסכם, ובו סוכם כי "תעביר הנהלת בתי המשפט דיווח בדבר מספר התיקים שנפתחו ונסגרו ומספר

תיקים ממתנינים בבתי המשפט לתעבורה (ובכתי המשפט המחוזיים) בכל אחת מהשנים 2007 ו-2008 בחתך לפי שלישונים... לפי בתי המשפט ולפי הפירוט הבא: דוחות משטרה... תאונות דרכים... פסולים לנהיגה... תחבורה". עוד נקבע בהסכם כי הנהלת בתי המשפט תעביר שלושה דוחות גם לשנת 2009 ותפרט את תקני שופטי התעבורה שנוספו בשנים 2007-2009.

ביולי 2010 התקיימה ישיבה בנושא הרפורמה באכיפה נגד עוברי עברות תעבורה מסוכנות בהשתתפות נציגי הפרקליטות, המשטרה, הנהלת בתי המשפט ומשרד התחבורה. בדיון לא השתתף נציג הרשות. בדיון ציין מנכ"ל המשרד, כי "משרד התחבורה ימשיך לתקצב את עשרת שופטי התעבורה (אותם תקצב המשרד בשנים האחרונות)... [ו]כי במידה ובעתיד תהיה התגייסות של כלל המערכת לרפורמה - תיעשה בחינה להקצאת משאבים נוספת בעניין זה".

המנכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי התערבותו בעניין נעשתה בעקבות הוראה מפורשת של שר התחבורה, העומד בראש ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לקבוע לכתחילה הוראות המגדירות את תחומי האחריות והסמכות של המשרד ושל הרשות ואת מידת מעורבותו של המשרד בתחומי אחריותה של הרשות.

3. בנובמבר 2009 ביקש מנכ"ל המשרד בישיבה שקיים עם מנכ"ל הרשות בפועל לבצע שינויים בתקציב הרשות, והשינויים אכן נעשו.



אף שהחוק קבע הקמת רשות נפרדת ועצמאית, הגביל המחוקק את פעולת הרשות לתקופה של ארבע שנים, כך שההפרדה של הרשות מן המשרד לא נעשתה בצורה מוחלטת, ולא נקבעו הגבולות למידת מעורבותו של המשרד בתחומי אחריותה וסמכותה. ואכן, מהממצאים שהובאו לעיל עולה שמנכ"ל משרד התחבורה, הוסיף להתייחס אל הרשות כאל אחת מיחידות משרדו, נתן הוראות בענייניה ופעל לעתים אף ללא שיתוף נציג הרשות.

בתגובה השיב מנכ"ל המשרד לשעבר מר יעקב גנות כי פעל לפי הנחיית השר ובהתאם לסמכויות הכלליות והפרטניות, שהוקנו לו בחוק. עוד הזכיר המנכ"ל כי הרשות הוקמה בהוראת שעה, וכי בתום ארבע שנים יהיה על השר לבחון את תפקודה ולהגיש מסקנותיו לממשלה.

היועצת המשפטית של משרד התחבורה הסבירה למשרד מבקר המדינה במכתב מ-16.5.11, כי מעיקרי ההוראות המפורטות בחוק ניכר בבירור כי חוק הרשות הסדיר את הקמתה של הרשות, תפקידיה, פעילותה בכפוף להחלטת השר, פעילות מוסדותיה, פעילותה כתאגיד באמצעות המועצה המנהל ועובדי הרשות. לצד הסדרת מעמדה של הרשות כאמור, נקבעו סמכויותיו, חובותיו והיקף אחריותו של שר התחבורה, וממשקים ממוקדים בין הרשות ובין השר הן לעניין אישור פעילותה כמו גם כפיפותה לשר ותפקידיה לייעץ לו ולהביא לפניו את אשר הוטל עליה. הפעלת שיקול הדעת במגוון הנושאים המנויים באחריותו של השר, מחייבת את הפעלתו של מנכ"ל המשרד, ככלי עזר ניהולי לשר התחבורה בכואו להשתמש בסמכותו ולממש את אחריותו. עקב כך נוצרה אי-בהירות בשאלת חלוקת האחריות והסמכות בין המשרד לרשות בנוגע לשיעור ההתערבות הרצוי של המשרד בענייני הרשות, סדרי הדיווח והבקרה וכיוצא בזה.

לדעת משרד מבקר המדינה אופן ההתנהגות של המשרד כלפי הרשות והיעדר יעדים מדידים ושיעורי ביצוע צפויים לבחינת הצלחתה הפחיתו את סיכויי הצלחתה ואת האפשרות להגיע להחלטה מבוססת לגבי המשך פעילותה לכשתסתיים התקופה של ארבע השנים שנקבעה לפעילותה.

מבקר הפנים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים)¹⁰, קובעים כי גוף ציבורי יתקשר בדרך של מכרז הוגן ושוויוני, המבטיחה את מרב היתרונות עבורו. עוד קובעות התקנות כי על גוף ציבורי להעדיף לבצע התקשרויות באמצעות מכרז פומבי רגיל גם במקרים שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא באמצעות מכרז פומבי רגיל, וכי אם החליט הגוף לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז לפי התקנות, יקיים את ההליכים לקראת ההתקשרות האמורה לפי העקרונות האמורים לעיל ככל שניתן.

1. בינואר 2007 החליטה מועצת הרשות להתקשר החל במרץ אותה שנה עם מבקר פנים שהוא נותן שירות חיצוני לכל תקופת ההקמה.

למרות החלטה זו, עד מאי 2010 לא הוציאה המועצה נהלים המסדירים את מינוי מבקר הפנים ומפרטים את תפקידי הביקורת הפנימית ברשות ואת דרך פעולתה, כגון נהלים בדבר ארגון עבודת הביקורת, חובות העובדים כלפי מבקר הפנים, תהליכי הביקורת, חובת הדיווח של מבקר הפנים ומעקב אחר תיקון הליקויים.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי עם כניסתה של מועצת הרשות החדשה לתפקידה היא החלה בין היתר בכתיבת נהלים בנושאים השונים, וכי צפויים להיכתב נהלים הקובעים את סדרי מינוי מבקר הפנים וסדרי עבודתו.

לבקשת ועדת הביקורת של המועצה מ-19.2.07, ולבקשת המועצה מ-28.2.07, הגיש למועצה ב-30.10.07 היועץ המשפטי החיצוני של הרשות (להלן - היועץ) החיצוני חוות דעת בדבר מינוי מבקר פנים, ואלו עיקריה: על מבקר הפנים להיות "יחיד" אשר עומד בתנאי הכשירות הקבועים בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), ולא עם שותפות או חברה הנותנת שירותי ביקורת פנימית; על ההתקשרות לעמוד בדרישת חוק חובת המכרזים, תקנות המכרזים, ובמידת הצורך יש לקבל מוועדת המכרזים פטור מביצוע מכרז; הגורמים ברשות שצריכים להיות מעורבים בהליך בחירתו של מבקר פנים הם יו"ר הרשות, יו"ר ועדת הביקורת של מועצת הרשות ומנכ"ל הרשות; בסוף התהליך יש להביא את המינוי לאישור המועצה; על המועצה להחליט, בד בבד עם מינוי מבקר הפנים, מי הממונה עליו.

ב-27.12.07 ביקשה מזכירת מועצת הרשות מחמישה משרדי רואי חשבון הצעות למתן שירותי ביקורת פנים.

10 ביוני 2009 נעשה שינוי משמעותי בתקנות חובת המכרזים, ונוסח התקנות הקובע לענייננו הוא הנוסח שהיה תקף בעת ביצוע הביקורת.

הביקורת העלתה כי אף שהמועצה החליטה שתקופת ההעסקה של מבקר הפנים תהא כל תקופת ההקמה, דהיינו שש שנים - התקשרות רב-שנתית בעלות כספית ניכרת - היא לא בחנה את האפשרות לקיים מכרז פומבי ולחלופין לא פנתה לוועדת המכרזים כדי לקבל פטור ממכרז, כנדרש בחוק חובת המכרזים ובתקנות שהותקנו מכוחו.

עוד הועלה כי אף שמועצת הרשות החליטה שמבקר הפנים יחל את עבודתו חודש וחצי מיום שקיבלה החלטה להתקשר עם מבקר פנים, היא החלה בהליך איתור משרד רואי חשבון שיספק לה שירות זה רק כשנה לאחר קבלת ההחלטה האמורה.

2. בחודשים דצמבר 2007 - ינואר 2008 הגישו הצעות מחיר ארבעה מחמשת משרדי רואי החשבון שאליהם פנתה מזכירת המועצה, ואלו היו ההצעות עבור שעת עבודה (בתוספת מע"ם): משרד ב' - 220 ש"ח; משרד ג' - 200 ש"ח; משרד ד' - 173 ש"ח; משרד ה' - 180 ש"ח עד 1,000 שעות, 160 ש"ח עבור 1,000-2,000 שעות. משרד רו"ח א' לא שלח לרשות הצעת מחיר מפורטת אלא מסמכים המציגים את המשרד ופועלו שכללו גם הצעת מחיר בסך 21,000 ש"ח לביצוע סקר סיכונים.

בינואר 2008 ראינו חברי המועצה - ממלא מקום יו"ר המועצה (להלן מ"מ יו"ר המועצה) ועדת הכספים של המועצה, את הנציגים של חמשת המשרדים אשר השתתפו במכרז.

הביקורת העלתה כי המועצה לא קבעה אמות מידה לבחינת ההצעות למתן שירותי ביקורת, כגון גודל המשרד, ניסיון בביקורת פנים בגופים ציבוריים ממשלתיים והמלצות.

עוד העלתה הביקורת כי הצוות שניהל את הליך הבחירה היה שונה מן הצוות שעליו המליץ היועמ"ש החיצוני בחוות דעתו; יו"ר ועדת הביקורת ומנכ"ל הרשות לא השתתפו בהליך בחירת מבקר הפנים, ואילו יו"ר ועדת הכספים השתתפה בהליך, אף שלא הוזכרה בחוות הדעת.

יתרה מזאת, חברי המועצה העלו את המועמדות של משרד רו"ח א' עם ארבעת המשרדים האחרים, אף שמשרד זה לא הגיש הצעת מחיר לשעת עבודה בכתב כאמור.

לאחר הצגה קצרה של כל אחד מהמשרדים החליטו מ"מ יו"ר המועצה ויו"ר ועדת הכספים לבחור במשרד רו"ח א'. בסוף הישיבה ציינו חברי המועצה כי הצעתו של משרד זה היא 200 ש"ח עבור שעת עבודה. משרד רו"ח א' הסביר למשרד מבקר המדינה בסוף נובמבר 2010 כי לבקשת חברי המועצה, בישיבה שבה ראינו נציגיו לתפקיד המבקר הפנימי, הם התבקשו להציע תעריף שטרחה לשעה, והציעו בעל פה תעריף בסך 200 ש"ח לשעה צמוד למדד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הבחירה של מ"מ יו"ר המועצה ויו"ר ועדת הכספים להתקשר עם משרד אשר לא הגיש הצעת מחיר מפורטת אינה מתיישבת עם הדרישה להליך תחרותי ושוויוני, פוגעת במציעים האחרים ומעוררת חשש להעדפה פסולה.

3. בישיבת המועצה שהתקיימה ב-20.1.08, דיווח מ"מ יו"ר המועצה כי הוא ויו"ר ועדת הכספים בחנו כמה מועמדים והחליטו להמליץ על מינויו של רו"ח ממשרד א (להלן - רו"ח א) לתפקיד מבקר הפנים של הרשות. היועמ"ש החיצוני העיר כי הוא מסתייג מההחלטה משום שחברי המועצה לא פעלו על פי חוות דעתו, וכי יו"ר המועצה, יו"ר ועדת הביקורת ומנכ"ל הרשות היו צריכים להיות מעורבים בהליך זה. לפיכך החליטה המועצה להעביר את נושא בחירת מבקר הפנים לדיון בוועדת הביקורת.

למשרד מבקר המדינה התברר כי מפרוטוקול דיון המועצה שהתקיים ב-20.01.08, אשר נערך על ידי מזכירת מועצת הרשות ואושר על ידי מ"מ יו"ר המועצה ואשר הומצא למשרד מבקר המדינה, הושמטה הסתייגותו של היועמ"ש החיצוני מהלך המינוי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה השמטת פרטים מהותיים מפרוטוקול אשר אמור לשקף את מהלך הדיון¹¹.

בישיבת המועצה ב-4.2.08 דיווח מ"מ יו"ר המועצה כי ועדת הביקורת המליצה למנות את רו"ח א למבקר הפנים של הרשות. בתום הישיבה החליטה המועצה למנות את רו"ח א למבקר הפנים לשנת ניסיון אחת וקבעה שהמבקר יהיה כפוף גם ליו"ר הרשות וגם למנכ"ל הרשות. עוד נקבע בהחלטה, כי המבקר יכין סקר סיכונים, ולאחר הכנתו יקבע היקף עבודת הביקורת.

במשרדי הרשות לא נמצא פרוטוקול המתעד את הישיבה שבה דנה ועדת הביקורת במינוי של רו"ח א' או כל מסמך אחר המעיד כי התקיימה ישיבה של ועדת הביקורת בנושא זה. לא נמצאה אפוא אסמכתה להצהרתו של מ"מ יו"ר המועצה כי ועדת הביקורת המליצה על המינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר החלטות ישיבת ועדת הביקורת, וכדי שלא יהיה ספק בדבר תוקפן המחייב, יש לתעד בכתובים את ההזמנה לישיבה ואת סדר היום שלה, ולהכין פרוטוקול המתעד את מהלך הישיבה ואת ההחלטות שהתקבלו.

הביקורת העלתה כי החלטת המועצה, מ-4.2.08, למנות את רו"ח א' למבקר הפנים לשנת ניסיון אחת בלבד, שלאחריה יובא הנושא שוב להחלטה, לא הובאה לידיעתו וכי לא נחתם עמו חוזה, ומכאן שגם לא הוגדרה תקופת ההתקשרות עמו. הגדרה ברורה של היקף ההתקשרות ומשכה הייתה חיונית, כדי שלא תיווצר אצל המבקר הפנים ציפייה שהעסקתו היא לכל תקופת ההקמה, כפי שפורסם בפנייה למציעים, וכדי שהרשות תוכל לבחון את האפשרות להחליפו לאחר שנה כפי שקבעה המועצה.

רק בחלוף כמעט שנה מהמועד שבו אישרה המועצה את ההתקשרות הזמנית עם רו"ח א' ולאחר שרו"ח א' ביצע את סקר הסיכונים, בספטמבר 2009, פנה סמנכ"ל הכספים לוועדת המכרזים בבקשה כי תאשר את ההתקשרות. הפטור ממכרז ניתן בנימוק שסכום ההתקשרות אינו עולה על 43,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אישור ההתקשרות והפטור ממכרז ניתנו בדיעבד ועל כן היו בניגוד לכללי מינהל תקין.

4. בישיבת ועדת הביקורת שהתקיימה בנובמבר 2008 הגיש רו"ח א' סקר סיכונים, לרבות הערכת מספר שעות העבודה שצפוי שיידרשו לבדיקת הנושאים שנדונו בו. הוועדה לא התייחסה לשאלת זהותו של מבקר הפנים, לא העלתה את נושא ההתקשרות עמו, ולא קיבלה החלטות בנושא. אולם היא החליטה כי בשנת 2009 יבדוק רו"ח א' שבעה משמנות הנושאים המופיעים בסקר הסיכונים, וכי לבקשת המנכ"ל, יבדוק המבקר נושא אחד כבר בשנת 2008. עוד החליטה הוועדה כי המבנה הארגוני והשכר ברשות יהיו הנושאים הראשונים שייבדקו, וכי סדר הבדיקה של שאר הנושאים

11 לעניין זה ראו בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב-יפו ואח', נט(3) 817, שבו הושם דגש על חשיבות כתיבת פרוטוקולים מלאים ואמינים.

יתואם עם מנכ"ל הרשות. הוועדה לא התייחסה להערכת שעות העבודה והתקציב לביצוע כל אחד מנושאי הבדיקה.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה כי מן הדיון בוועדת הביקורת והפרוטוקול שהוצא בעקבותיו עולה כי בכוונת הוועדה להתקשר עם רו"ח א' לשם ביצוע הביקורת בהתאם לסקר הסיכונים שהכין, ומשום כך באותה ישיבה היא אף הנחתה אותו בנוגע לסדר העדיפויות של עבודת הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כללי מינהל תקין מחייבים כי פעולה כה מהותית בקשר להמשך העסקתו של מבקר פנים תיעשה על פי החלטה מפורשת של ועדת הביקורת ושל מועצת הרשות, ובכלל זה אישור שבה גם יאושר תקציב הביקורת לפי כללי מינהל תקין. ביצוע ההחלטה חייב להיות מלווה בחוזה חתום ומאושר עם מבקר הפנים הקובע את סדרי העסקתו, דבר שלא נעשה.

סיווג ההתקשרות כפטורה ממכרז

במכתב מ-27.11.08 הודיע מבקר הפנים למנכ"ל הרשות לשעבר, מר יאיר דורי (להלן - מנכ"ל הרשות הקודם), אשר כיהן כמנכ"ל הרשות עד יולי 2009, על פתיחת ביקורת פנימית באחד הנושאים. במכתב נאמר כי בפברואר 2009 יוצג בוועדת הביקורת דוח סופי, וכי התקציב הנדרש הוא 37,500 ש"ח. במכתב ששלח רו"ח א' למנכ"ל הרשות ב-7.1.09 הוא הודיע לו על פתיחת ביקורת פנימית בנושא נוסף; כן הודיע כי באפריל 2009 יוצג בוועדת הביקורת דוח סופי, וכי התקציב הנדרש בנושא הנוסף הוא 45,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההתקשרות עם רו"ח א' קיבלה פטור ממכרז בנימוק ששווייה אינו עולה על 43,000 ש"ח, ואילו סכום ההתקשרות בסופו של דבר היה גבוה יותר. לא נמצא כי הוגשה לוועדת המכרזים בקשה לאישור התקשרות ההמשך.

במכתב מ-18.5.09 הודיע רו"ח א' למנכ"ל הרשות על פתיחת ביקורת פנימית בנושא שלישי. הוא כתב כי בינואר 2010 יוצג בוועדת הביקורת דוח סופי, וכי התקציב הנדרש הוא 35,500 ש"ח. ב-20.5.09 כתב למנכ"ל הכספים למשרד רו"ח א' כי המשרד חרג מתקציב הביקורת. הסמנכ"ל הורה למשרד שלא לבצע עוד ביקורת עד להסדרת הנושא.

רק ב-24.6.09 הגיש יו"ר ועדת הביקורת לוועדת המכרזים בקשה להארכת ההתקשרות עם מבקר הפנים ולהגדלת היקף ההתקשרות עמו לסכום מרבי של 250,000 ש"ח ללא מכרז. הנימוק העיקרי לבקשה היה: "לאחר קבלת סקר הסיכונים החליטה מועצת הרשות להטיל על רו"ח א' להתחיל בביצוע הביקורת לשנת 2009, בהתאם לנושאים שנקבעו ע"י ועדת הביקורת של המועצה בתיאום עם מנכ"ל הרשות".

ב-30.6.09 דנה ועדת המכרזים בבקשת יו"ר ועדת הביקורת. הוועדה העלתה תהיות לגבי תקינות הרחבת ההתקשרות המבוקשת עם רו"ח א' וביקשה הבהרות בנוגע לסיבות שבגינן יש להרחיב את ההתקשרות בהיקף המבוקש ללא קיום מכרז נוסף. הוועדה ביקשה מהיועמ"ש החיצוני חוות דעת בעניין. ב-29.7.09 השיב היועמ"ש כי הליך מינוי מבקר הפנים נעשה בניגוד לחוות הדעת שנתן ב-30.10.07, אולם תוקנו הפגמים שהעלה בעניין.

ב-15.9.09 קיימה ועדת המכרזים דיון נוסף בנושא והעלתה את הבעייתיות בהליך שקיימה המועצה לבחירת מבקר הפנים, בעיקר לנוכח היעדר אמות מידה לבחירה ולנוכח העובדה כי הצעת משרד רו"ח א' לא הייתה הזולה ביותר. על אף האמור החליטה ועדת המכרזים לאשר את ההתקשרות עם המשרד בהסתמך על חוות הדעת של היועמ"ש החיצוני מ-29.7.09 ונוכח העובדה שמשרד רו"ח א' הסתמך על החלטת המועצה לבחור בו למבקר הפנים של הרשות ולהטיל עליו עבודת ביקורת לשנת 2009. הוועדה סיווגה את ההתקשרות כפטורה ממכרז לפי תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, היינו התקשרות המשך, ומר דוד עוזר, אשר לאחר התפטרותו של מנכ"ל הרשות לשעבר ביולי 2009 מונה למנכ"ל הרשות בפועל, אישר את ההתקשרות כפטור ממכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פטור ממכרז בנימוק של התקשרות המשך לפי תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים יחול כאשר שמירה על התקשרות רצופה נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות. ספק אם היה מקום לאשר מטעמים אלה את ההתקשרות כהתקשרות המשך, שכן ההתקשרות הראשונה נעשתה לצורך הכנת סקר סיכונים, וכל משרד רואי חשבון היה יכול לקיים ביקורת בנושאים שנקבעו בסקר הסיכונים, בלי שהיו נגרמים נזק כספי לרשות או פגיעה ביעילות הביקורת. התקשרות המשך מוגבלת בתקנות חובת המכרזים באופן ששוויין של כל התקשרויות המשך לא יעלה על שווי ההתקשרות הראשונה, ואילו כאן שווי התקשרות המשך עלה באופן ניכר על שווי ההתקשרות הראשונה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי למנכ"ל הרשות סמכות לאשר התקשרות המשך גם אם אינה עומדת בתנאים שנקבעו בתקנות ובתנאי שמתקיימות נסיבות מיוחדות. באשר התקשרות כזאת עליו אפוא לפרט את הטעמים לכך. בפועל אישר מנכ"ל הרשות את ההתקשרות בלי שהעלה על הכתב נימוקים מיוחדים להחלטתו.

ב-16.9.09 הודיע המנכ"ל בפועל למשרד רו"ח א' כי הרשות מאשרת לו להמשיך בבדיקות שהחל בהן ולסיימן. המועצה לא אישרה את תקציב הביקורת, את היקף השעות ואת עצם המינוי.

ב-23.9.09 הודיע משרד רו"ח א' למנכ"ל בפועל, מר דוד עוזר, על פתיחת ביקורת פנימית בארבעה נושאים. מבקר הפנים התחייב כי עד דצמבר 2009 יוגשו דוחות סופיים בכל ארבעת הנושאים.

דוחות ביקורת

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מיום שמונה משרד רו"ח א' בפברואר 2008 ועד מאי 2010, הוא לא הגיש דוח סופי בשום נושא מהנושאים המנויים בסקר הסיכונים, אף שהתחייב לעשות כן, והרשות לא דרשה זאת ממנו.

במרץ 2010 הודיע רו"ח א' למשרד מבקר המדינה כי בינואר אותה שנה הוא העביר לרשות טיוטת דוח ביקורת לקבלת תגובתה; בפברואר 2010 העביר למנכ"ל הרשות בפועל לאישור סופי דוח ביקורת שני בנושא ההתקשרות עם גופים מפעילים, אשר ועדת הביקורת החליטה כי ייבדק בשנת 2008, וכן העביר לרשות טיוטת דוח ביקורת שלישי לקבלת תגובתה; ובמרץ 2010 העביר לה טיוטת דוח ביקורת רביעי לקבלת תגובתה. בדיקתם של שלושה נושאים נמצאת בעיצומה, ובדיקתם של שני נושאים טרם החלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי אי-קבלת דוחות ביקורת במהלך תקופה כה ארוכה מינואר 2008 ועד מרץ 2010 יש בה כדי לפגוע בתפקודה השוטף.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מבקר הפנים פעל שלא לפי סדר העדיפויות שקבעה ועדת הביקורת של המועצה ב-17.11.08: אף שהוועדה החליטה כי תחילה ייבדקו המבנה הארגוני והשכר ברשות, הוא בדק נושאים אחרים קודם לכן.

משרד רו"ח א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עד אוגוסט 2010 הוגשו דוחות ביקורת סופיים על כל הנושאים אשר אושרו בישיבת ועדת הביקורת בנובמבר 2008. כמו כן הסביר כי פעילות הביקורת נתקלה בקשיים רבים, ובהם הפסקת העבודה נוכח בעיות תקציב, הצורך בבדיקות חוזרות עקב הפסקת העבודה, חילופי כוח אדם ברשות, חילופי סמכויות, שינויים במבנה הארגוני של הרשות ואי-קבלת תגובות מהמבוקרים ומהנהלת הרשות על טיוטות דוחות הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שמבקר הפנים יוכל למלא את תפקידו, על הרשות לוודא שעבודתו תיעשה ללא כל הפרעות ועיכובים, וכאשר מבקר הפנים נתקל בקשיים עליו לפנות לוועדת הביקורת של המועצה על מנת לבדוק דרכים להסדרת העניין.

תשלום למבקר פנים

רו"ח א' מסר למשרד מבקר המדינה כי בהתאם לסיכום בעל פה שהיה בינו לבין הרשות, היה על הרשות לשלם למשרדו 50% מתקציב הביקורת בתחילת בדיקת כל נושא, 25% מהתקציב בתום עבודת השטח ו-25% עם הגשת הדוח הסופי.

בשנים 2008 ו-2009 שילמה הרשות למשרד רו"ח א', באישור המנכ"ל בפועל, כ-200,000 ש"ח בקירוב עבור ביצוע סקר סיכונים ומקדמות בגין עבודת הביקורת, וסכום של 35,000 ש"ח בגין ביקורת חקירתית שהסתיימה בשנת 2009.

הביקורת העלתה כי הרשות שילמה למשרד רו"ח א' 200,000 ש"ח בקירוב, אף שבחשבונות שכר הטרחה לא פירט המשרד את מספר שעות העבודה שביצע בפועל, מתי בוצעה העבודה ועל ידי מי נעשתה והרשות לא ביקשה זאת ממנו. יצוין שעל החשבונות נכתב כי דרישת התשלום היא לפי הסכם ההתקשרות, אף שכאמור לא נחתם הסכם כזה.

במשרדי הרשות לא נמצאו כמה חשבוניות של משרד רו"ח א'. בעקבות הביקורת המציא רו"ח א' למשרד מבקר המדינה העתק של החשבוניות. לדבריו חשבוניות המקור נשלחו לרשות מיד עם קבלת התשלום בהתאם לדרישת רשויות המס בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עליה להקפיד על קבלה ושמירה של חשבוניות שקיבלה מספקי השירות שלה עבור תשלומים ששילמה.

רו"ח א' הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוגוסט 2010 כי שיטת עבודתו עבור הרשות היא לפי מחיר קבוע לכל נושא ביקורת, וכי בשיטה זו אין צורך בהצגת שעות עבודה בפועל, כיוון שנתון זה אינו רלוונטי להתחשבות. עוד הסביר משרד רו"ח א' כי לא פירט את שעות העבודה בפועל מכיוון שלא התבקש לעשות זאת, וכי אילו התבקש לעשות זאת, היה מפרט את השעות.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוקטובר 2010 כי טענת רו"ח א' בנוגע לצורת ההתחשבות אינה נכונה; לדבריה, בדוח סקר הסיכונים עצמו נקבעה מסגרת שעות משוערת לבדיקת כל אחד מהנושאים לפי תעריף שנקבע לשעה, ולא נקבע מחיר קבוע מראש לבדיקת כל נושא.

מהעתק החשבוניות עולה שבסיס ההתקשרות היה תעריף לשעת עבודה ולא מחיר כולל לכל מטלת ביקורת. משרד מבקר המדינה העיר לרשות באוגוסט 2010 כי התשובות הסותרות שלה ושל רו"ח א' מצביעות גם הן על הצורך בחתימה על הסכם מפורט בין הצדדים אשר יבהיר את שיטת ההתחשבות ביניהם, באופן שלא יהיה פתח למחלוקת עתידית.

לאחר מועד סיום הביקורת, באוקטובר 2010, נחתם הסכם בין הרשות לבין משרד רו"ח א' על ביצוע עבודת ביקורת החל מחודש נובמבר 2010. בהסכם נקבע, בין היתר, שהתמורה בגין העבודה תשולם בהתאם לשעות העבודה שבוצעו בפועל.

סיום כהונת המנכ"ל

1. בישיבת המועצה במאי 2009 עלו טענות שונות בדבר תפקוד של מנכ"ל הרשות דאז, מר יאיר דורי, וכן נדונו מכתבים אנונימיים אשר קיבלה הרשות בנוגע לתפקוד המנכ"ל.

בדיקת מבקר המדינה העלתה, כי הרשות לא הוציאה נוהל מאושר על ידי המועצה או על ידי אחת מוועדותיה המסדיר את הנושא של קבלת תלונות בכלל - ותלונות על המנכ"ל בפרט - דרכי הטיפול בהן והגוף המוסמך לבירורן.

2. ב-22.6.09 הודיעו יו"ר ועדת הביקורת ויו"ר המועצה לעובדי הרשות כי הם הטילו על מבקר הפנים לבדוק כמה נושאים ובהם תלונה אנונימית על המנכ"ל, וכי עליהם לשתף פעולה עם רו"ח א' ורו"ח ב' וצוותם, ולספק להם מידע וכל מסמך שיידרש להם לשם ביצוע הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי לפני שיוטל על מבקר הפנים לבצע ביקורת על תפקוד המנכ"ל, שהוא אחד הגורמים ברשות שאליהם כפוף מבקר הפנים, יקבל יו"ר מועצת המנהלים את אישור ועדת הביקורת או מליאת המועצה לכך, דבר שלא נעשה.

3. ב-23.6.09, לאחר שיו"ר המועצה הודיעה לעובדי הרשות על התחלת הביקורת, היא פנתה למשרד רו"ח א' בבקשה לבדוק תלונות אנונימיות בדבר תפקוד מנכ"ל הרשות. כחודש לאחר מכן, במכתב מ-22.7.09, השיב לה משרד רו"ח א', כי היקף העבודה המוערך הוא 150 שעות, וכי העלות היא 250 ש"ח לשעה.

משרד רו"ח א' הסביר למשרד מבקר המדינה כי במשרד פועלת מחלקה אשר לה התמחות מיוחדת בביקורת חקירתית, ובראשה רו"ח ב'; וכי רו"ח א' פעל על פי סעיף 13(א) לחוק הביקורת הפנימית,

הקובע כי המבקר הפנימי רשאי לבצע את תפקידו בעזרת עובדי לשכתו או בעזרת אנשים אחרים שנבחרו בהליך תקין, כאשר מינה את רו"ח ב' להיות הגורם שיבדוק את נושא התלונות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יו"ר המועצה פנתה למשרד רו"ח א' בבקשה לבצע ביקורת חקירתית בלי לבדוק אם הוא יכול לבצע אותה, אף שעל מבקר הפנים לפעול לבד, כפי שנקבע בחוק הביקורת הפנימית. זאת ועוד, רו"ח ב' (ממשרד רו"ח א') הגיש את הצעתו כחודש לאחר שהחל בביקורת החקירתית, ויו"ר המועצה קיבלה את הצעתו ומסרה לו את העבודה בלי שבחנה הצעות אחרות וכלי שהמועצה או ועדת הביקורת אישרו את ההתקשרות.

4. ב-28.6.09 הודיעה המועצה למנכ"ל כי נושא פיטוריו יעלה למחרת בישיבת המועצה. בהודעה לא צוינו הנימוקים לפיטורים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההודעה הלקונית שמסרה המועצה למנכ"ל בהתראה כה קצרה לא אפשרה למנכ"ל להכין את עצמו כראוי לישיבה.

5. בישיבת המועצה שהתקיימה ב-29.6.09 פירטה יו"ר המועצה את הנימוקים להמלצה להדחת המנכ"ל והוסיפה כי סוגיית תפקודו עלתה לא פעם בישיבות המועצה ובאה לידי ביטוי בפרוטוקולים. לאחר מכן הציג רו"ח ב' בעל פה, בנוכחות המנכ"ל, את עיקרי הטענות שהועלו במכתב האנונימי. לדבריו, בימים שקדמו לישיבה הוא שוחח עם חמישה מעובדי הרשות ועם חמישה שעבדו בה בעבר. מברורים שקיים משרד מבקר המדינה עם משרד רו"ח א' עולה כי המשרד קיים בירור ראשוני בלבד בשלב זה, ולא העביר את ממצאיו למנכ"ל לקבלת תגובתו. לאחר שהציג רו"ח ב' את הממצאים הראשוניים ולאחר שחברי המועצה העלו טיעונים שונים בעד הדחת המנכ"ל ונגד הדחתו, החליטה המועצה, ברוב של שבעה חברים ובהתנגדות של שניים, להמליץ לשר התחבורה להדיח את המנכ"ל מחמת אי-מילוי תפקידו כראוי, לפי סעיף 27(5) לחוק הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאשר שמו הטוב של אדם עלול להיפגע, מוטלת על מבקר הפנים החובה להציג לפניו את כל המידע הרלוונטי ולתת לו הזדמנות מלאה להשיב על הטענות¹² ולהגיב עליהן, גם אם מדובר בדיווח למועצה על בירור ראשוני בלבד. אולם רו"ח ב' לא פעל כאמור. גם המועצה הייתה צריכה להימנע מלקבל החלטות בהסתמך על ממצאים ראשוניים בלי לתת למנכ"ל אפשרות להגיב על הדברים.

רו"ח ב' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 כי הוא עשה בירור ראשוני של התלונה באמצעות שיחות עם עובדי הרשות בעבר ובהווה, על מנת לבדוק אם יש בסיס להמשך הבדיקה. לדבריו, כל עוד אין מדובר בביקורת אלא בבדיקה ראשונית, אין חובה להציג לפני המבוקר את כל המידע, והוא החליט שלא לעשות זאת נוכח החשש הכבד שהמנכ"ל ינסה להשפיע על עובדי הרשות.

12 ראו בעניין זה בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה ואח', פ"ד מט(3) 771; בג"ץ 7805/00 רוני אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים ואח', פ"ד נז(4) 577.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על רו"ח ב' לקבל את תגובת מנכ"ל הרשות קודם שהציג את ממצאי בדיקתו הראשונית לגבי התלונה האנונימית לפני המועצה, שכן היה חשש ממשי שהצגת ממצאי הבדיקה לפני המועצה תגרום נזק למנכ"ל ולשמו הטוב.

6. ביוני 2009, לבקשת מנכ"ל הרשות, הגישה חברה לייעוץ ארגוני דוח אבחון על הרשות, אשר הציג תמונה חיובית של תפקוד המנכ"ל. בישיבה שבה המליצה המועצה להדיח את המנכ"ל, הוצג דוח זה למועצה, אולם חברי המועצה לא ייחסו לו חשיבות בעת שקיבלו החלטה להמליץ לשר להדיח את המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שהמועצה היא גורם ממליץ ולא הגורם המקבל את ההחלטה הסופית בדבר סיום כהונתו של המנכ"ל, יש להמליצה משקל רב בתהליך הדחת מנכ"ל. על כן היה עליה להבטיח כי בטרם תגבש את המלצתה, יתקיים הליך ראוי ותקין, שיכלול בדיקה של כל העובדות לאשורן ושל השפעותיהן על תפקוד הרשות, וכי יתאפשר למנכ"ל, מבעוד מועד להגיב עליהן.¹³

7. בסוף יולי 2009 קיים שר התחבורה שימוע למנכ"ל הרשות, ולאחריו הגיש המנכ"ל מכתב התפטרות לשר. השר קיבל את התפטרותו, ובראשית אוגוסט 2009 חדל מר יאיר דורי לשמש מנכ"ל הרשות. לאחר התפטרות המנכ"ל החלה המועצה בהליך לאיתור מנכ"ל. בסוף נובמבר 2009 התפזרה המועצה¹⁴ לאחר כהונה של שלוש שנים, כקבוע בחוק הרשות. בעקבות פיזור המועצה הופסק ההליך לאיתור מנכ"ל, מאחר שלפי חוק הרשות, המועצה היא הגוף המוסמך לקיים הליך זה.

ביולי 2010 טרם מונה מנכ"ל קבוע לרשות. משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היה עליה לסיים את הליך איתור המנכ"ל וכי היעדר מנכ"ל קבוע במשך עשרה חודשים אינו תקין ופוגע בפעילותה השוטפת של הרשות. יצוין כי בדצמבר 2010, לאחר סיום הביקורת, מונה מר רון מוסקוביץ למנכ"ל קבוע של הרשות.

8. באוקטובר 2009 הגיש רו"ח ב' דוח ביקורת בנושא תפקוד מנכ"ל הקודם. בדוח צוין כי הביקורת נעשתה בחודשים יולי-ספטמבר אותה שנה. הדוח הוגש למנכ"ל בפועל מר דוד עוזר בלי שהובא לידיעת האנשים המוזכרים בו, לרבות המנכ"ל הקודם, לקבלת תגובתם. גם המנכ"ל בפועל לא העביר את הדוח למבוקרים.

רו"ח ב' הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 כי לא העביר את הדוח למנכ"ל לשעבר מאחר שבתחילת הביקורת בעניינו (אוגוסט 2009) הוא סיים את תפקידו כמנכ"ל. ב-23.11.10 הסביר משרד רו"ח א' כי בשיחת סיכום הביקורת ובדיון על הממצאים עם המנכ"ל בפועל הובהר לו כי עליו להעביר את הדוח לכל הגורמים הרלוונטיים.

המנכ"ל בפועל הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי פנה לרו"ח ב' וביקש לדעת כיצד עליו לפעול בנוגע לטיוטת הדוח שהועברה אליו. רו"ח ב' השיב לו כי הוא מבקש את תגובתו בלבד, וכי אינו נדרש לפנות לגורמים הנוזכרים בטיטת הדוח. עוד הסביר המנכ"ל בפועל שכאשר שאל אם עליו לפנות לגורם שלישי, אמר לו רו"ח ב' שכעת, כשהוא מכהן כמנכ"ל הרשות בפועל, הוא שצריך להגיב על הדוח.

13 ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 896-900.

14 למעט יו"ר הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגם שהמנכ"ל הקודם חדל לכהן בתפקידו בראשית קיום הביקורת, ראוי היה שדוח ביקורת פנימית המבקר את עבודתו, ובייחוד דוח העלול לפגוע בשמו הטוב, יוצג לפניו ותינתן לו אפשרות להגיב על תוכנו. כל זאת תוך מתן זמן סביר לבירור העובדות ואפשרות להציג את עמדתו לפני מבקר הפנים.

מהפרוטוקולים של ועדת הביקורת של המועצה עולה כי הדוח לא הוצג לפניו ולא הובא לדיון בה, אף שהיא הגוף המוסמך לדון בממצאי דוח ביקורת ולהפיק ממנו לקחים. מטרת ביצוע ביקורת בנושא בדיקת תלונות אנונימיות על תפקוד מנכ"ל הרשות היא לספק למועצה ממצאים מבוססים ובדוקים בהתאם לכללים מקצועיים, אשר יוכלו לשמש בסיס נאות להסקת מסקנות, ולא היה מקום להסתפק בהליך בדיקה ראשוני ומזורז.

סדרי מינהל ברשות

תפקוד מועצת הרשות

1. בישיבת המועצה ביולי 2009 הוחלט להקים ועדת ליווי אשר תמלא את מקום המנכ"ל. בראש ועדת הליווי עמד מ"מ יו"ר המועצה, והיוו חברים בה שני חברי מועצה נוספים. ועדת הליווי פעלה כחודשיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי חוק הרשות, תפקידיה העיקריים של המועצה הם להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולפקח על פעילותה השוטפת, ולא לנהל בפועל את ענייניה השוטפים. לדעת משרד מבקר המדינה, מינוי ועדת ליווי המורכבת מחברי מועצה, אשר מטרתה היא ניהול ענייניה השוטפים של הרשות, אינו ראוי ועלול לטשטש את ההבחנה בין תפקידי המועצה ובין תפקידי הנהלת הרשות ולפגוע במנגנוני האיזונים והבלמים הנדרשים בכל ארגון ציבורי.

2. בישיבת ועדת ארגון ותכנון שהתקיימה באוגוסט 2009 ביקשה יו"ר המועצה לשעבר לאשר את מינויו של סמנכ"ל כספים ומינהל, מר דוד עוזר, למנכ"ל בפועל עד מינוי מנכ"ל קבוע. היא הוסיפה כי תקיים משאל בקרב חברי המועצה שלא נכחו בישיבה ותבקש את אישורם למינוי. הוועדה החליטה כי המינוי יבוצע בכפוף לאישור יתר חברי המועצה, ובמשאל טלפוני שנעשה בקרב יתר חברי המועצה ב-1.9.09 אושר המינוי. נמצא כי עד 20.12.10 כיהן מר עוזר כמנכ"ל בפועל, ובתאריך זה מונה כאמור מר רון מוסקוביץ למנכ"ל קבוע.

מחילופי מכתבים בין חברי מועצה לבין יו"ר המועצה עולה שהיו חברי מועצה שלא הבינו כראוי מהו נושא המשאל הטלפוני וסברו בטעות כי מדובר בהסמכת מורשה חתימה בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטה חשובה ומהותית דוגמת מינוי מנכ"ל בפועל, ראוי כי תתקבל לאחר דיון מעמיק בנושא בנוכחות חברי המועצה ולא בדרך של משאל טלפוני.

פקיעת כהונתם של חברי מועצת הרשות

בסעיף 14 לחוק הרשות נקבע כי "תקופת כהונתו של חבר מועצה תהיה 3 שנים". בסוף נובמבר 2009 סיימו כל חברי המועצה למעט יו"ר המועצה תקופת כהונה של שלוש שנים, והמועצה פוזרה. כחודש לפני שהתפזרה, בסוף אוקטובר 2009, הגיש ח"כ זאב בילסקי שאילתה לשר התחבורה בעניין היערכות השר לפיזור המועצה בחודש הבא. השר ישראל כץ השיב: "בימים אלה אני מגבש רשימה של בעלי תפקידים רלוונטיים, שיכהנו, בכפוף לאישור, כחברי מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. בנוסף, יועבר בימים הקרובים מכתב לכל השרים, שנציגיהם מכהנים כחברי מועצה לקבלת שמות נציגיהם שימונו למועצת הרשות".

בסוף ינואר 2010 פנה מבקר המדינה לשר התחבורה והבהיר לו כי היעדרם של מנכ"ל ומועצה מכהנת פוגע קשות בפעילות הרשות ובמלחמה בתאונות הדרכים, וביקש מהשר להודיעו כיצד בדעתו לפעול להשלמת מינוי חברי המועצה ולמינוי מנכ"ל קבוע בזמן הקרוב.

בסוף מרץ 2010 אישרה הממשלה את מינויים של תשעה מ-15 חברי מועצה חדשים האמורים להתמנות על פי חוק הרשות. אף שפיזור המועצה היה ידוע מראש, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם מונו כל חברי המועצה. משרד התחבורה והרשות לא הבהירו למשרד מבקר המדינה מהי הסיבה לאי-מינוי יתר חברי המועצה במשך תקופה כה ארוכה ולא נמצאו מסמכים המבארים זאת.

יו"ר מועצת הרשות

על פי סעיף 13 לחוק הרשות, שר התחבורה ימנה ליו"ר המועצה את אחד מחברי המועצה שהם נציגי ציבור¹⁵; המינוי טעון אישור של ראש הממשלה. סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), מחיל כמה סעיפים מחוק זה על מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו על פי חוק. בין הסעיפים גם החובה כי מינוי דירקטוריון ייעשה לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בשירות הציבורי. כמו כן הוחל סעיף 17(א)(3) לחוק החברות הממשלתיות, הקובע כי אדם מקרב הציבור אשר עיסוקיו האחרים עלולים להעמידו במצב של ניגוד עניינים עם תפקידו כדירקטור באותה חברה אינו כשיר לכהן בתפקיד דירקטור. נוסף על כך סעיף 19(א) לחוק הרשות קובע כי "חבר המועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה, אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין עניין אישי שלו, או לבין תפקיד אחר שלו, למעט תפקידו בגוף שאותו הוא מייצג במועצה; חבר המועצה לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא כאמור, גם מחוץ לישיבות המועצה"¹⁶.

ב-5.2.08 דנה הוועדה לבדיקת מינויים בראשותה של עו"ד טנה שפניץ (להלן - ועדת שפניץ) במועמדותה של גב' זיוה פתיר לתפקיד חברת מועצת הרשות. במכתב ששלחה יו"ר הוועדה לגב' פתיר ב-7.2.08 היא הודיעה לה: "הוועדה מצאה כי הינך כשירה לכהן כחברה במועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות... בכפוף לכך שתתחייבי להימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים כקבוע בסעיף 17(א)(3) לחוק ובדין הכללי, וזאת

15 סעיף 12(א) לחוק הרשות קובע כי במועצה יהיו 15 חברים שהממשלה תמנה על פי הצעת השר, ועשרה מהם יהיו נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון בתחום מתחומי פעילותה של הרשות.

16 "בעל ענין בגוף - מנהל או עובד אחראי באותו גוף, או מי שיש לו חלק העולה על 5% בהון או ברווחים של גוף כאמור; 'ענין אישי' של חבר המועצה - לרבות ענין אישי של קרובו או ענין אישי של גוף שחבר המועצה או קרוב שלו, הם בעלי ענין בו".

כמפורט בהמשך מכתב זה". למכתב צורף מכתב נוסף אשר נשא את הכותרת "הימנעות מניגוד עניינים", ובו נאמר: "אני מתחייבת להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידי במועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לבין מילוי תפקידי האחרים, או לבין ענייני האישיים. כמו כן, אמנע מטיפול במסגרת תפקידי במועצת הרשות בנושאים שבהם מעורבים גורמים אשר נמצאים בקשר אישי או עסקי עם אחד הגופים בהם אני מכהנת... התחייבות כאמור תחול במיוחד על הנושאים הקשורים לחברה א' [ראו להלן]... היה ויתעורר מצב של ניגוד עניינים, אודיע על כך למועצת הרשות ואנהג לפי הנחיות היועץ המשפטי של מועצת הרשות". גב' פתיר חתמה על המכתב ב-13.2.08.

במכתב מ-6.2.08 הודיעה עו"ד שפניץ לשר כי הוועדה מאשרת את מינויה ובלבד שתתחייב להימנע מניגוד עניינים. ב-5.3.08 אישרה הממשלה בהמלצת שר התחבורה את המינוי. גב' פתיר כיהנה בתפקיד זה בהתנדבות.

לפי חוק הרשות, תפקידי המועצה כוללים כאמור פיקוח על הפעילות השוטפת של הרשות, אישור תקציב הרשות, אישור התכנית השנתית ואישור ודיווח על ביצוע התכניות. כאמור, הרשות אחראית לתגבור המימון של פיתוח תשתיות תחבורה, המבוצע באמצעות משרד התחבורה, וכן לפקח על ביצוע פעולות פיתוח אשר מומנו. במסגרת תפקידיה זה מעבירה הרשות חלק ניכר מתקציבה למשרד התחבורה, ומבצעת עמו פרויקטים בתחום התעבורה. תפקידה זה היה כרוך בהתמודדות עם משרד התחבורה, שכן לפני שהוקמה הרשות ביצע המשרד את הפעולות האמורות לבדו.

במקביל לכהונתה כיו"ר הרשות כיהנה גב' פתיר כסמנכ"לית תקינה ורגולציה בחברה א' (להלן גם - החברה), אשר עוסקת, בין היתר, ביבוא כלי רכב לארץ (להלן - חברה א' או החברה). ממסמכי משרד התחבורה עלה כי בשנים 2008-2009 פעלה החברה לקבלת אישור ממשרד התחבורה, האחראי לתקינה ואישור של יבוא רכבים, ליבוא מכוניות קבוע זומני, רישוי כלי הרכב, בדיקת התאמת העמידה של הרכב בתקנים הנכללים בדרישות החובה ואישור נסיעה בכבישי הארץ לצורך ניסויים. יוצא אפוא שמשרד התחבורה אחראי לעניינים שונים הנוגעים למיזם של החברה, וכי החברה נזקקה לאישור משרד התחבורה. מפרוטוקולים של דיונים במשרד התחבורה עולה כי גב' פתיר השתתפה בכמה ישיבות עם גורמים במשרד התחבורה בעניינים הנוגעים לענייני חברה א'.

תפקידיה של גב' פתיר ברשות מחייב השתתפות בדיונים הנוגעים למשרד התחבורה. הביקורת העלתה כי מסוף שנת 2008 ועד סוף 2009 השתתפה גב' פתיר, גם במסגרת תפקידיה בחברה א', בישיבות שהתקיימו במשרד התחבורה והתכתבה עם גורמים במשרד במטרה לקדם את ענייניה של חברה א' בלי שהודיעה על כך למועצת הרשות ובלו שפנתה ליועץ המשפטי של הרשות בשאלה אם יש מניעה כי תשתתף בישיבות מטעם החברה במשרד התחבורה.

חברה א' הסבירה למשרד מבקר המדינה כי לה ולרשות ממשקי פעולה שונים מול משרד התחבורה, וקיומם אינו יוצר כשלעצמו ניגוד עניינים קבוע ומתמשך. עוד מסרה החברה כי מאחר שגב' פתיר היא סמנכ"לית לתקינה בין-לאומית, עיקר פעילותה ומרצה מוקדשים לטיפול בתקינה בין-לאומית ובהסדרתה, נושאים המתגבשים בפורומים ובוועדות בין-לאומיות, ופעילותה בתחום הרגולציה בישראל היא חלק שולי מכלל פעילותה בחברה א'. כמו כן, עיקר פעילותה של חברה א' בתחום הרגולציה בישראל כרוכה במגעים עם משרד התשתיות, ולפיכך מגיעה של חברה א' בכלל ושל גב' פתיר בפרט עם משרד התחבורה, במיוחד בתקופת כהונתה של גב' פתיר כיו"ר הרשות, הייתה שולית.

בתשובה נוספת מפברואר 2011 הסבירה חברה א' כי בשנים 2008-2009 היא לא התכוונה כלל לפעול כיבואן רכב, אלא כוונתה הייתה להביא לישראל כלי רכב לצורכי ניסוי או להסב לצורך זה כלי רכב רגילים. לכן מגיעה עם משרד התחבורה באותן שנים היו מצומצמים ביותר, וכללו עבודה

עם דרגים מקצועיים נמוכים. עוד הסבירה חברה א' כי רק בתחילת שנת 2010, לאחר פרישתה של גב' פתיר מתפקידה ברשות, החליטה החברה לפעול כיבואן רכב, ובמאי 2010 פנתה למשרד התחבורה בבקשה לקבל רישיון יבוא.

בא כוחה של גב' פתיר הסביר למשרד מבקר המדינה כי מגיעה המצומצמים של גב' פתיר עם משרד התחבורה, לרבות בתקופת כהונתה כיו"ר מועצת הרשות, היו זניחים ביותר והתבצעו עם הדרג הפקידותי ולא עם הדרג הממונה במשרד התחבורה, זאת ללא שום זיקה לתפקידה כיו"ר המועצה, אשר במסגרתו אין לה כל דין ודברים או מגע עם הדרג הפקידותי במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שגב' פתיר תפנה לקבל ייעוץ משפטי שינחה אותה אם יש מניעה לפעילותה מטעם החברה מול המשרד, ואם פעילות זו יוצרת חשש לניגוד עניינים, ולא תפעל על דעת עצמה.

מינוי בכירים ברשות

לפי חוק הרשות¹⁷, סדרי קבלתם של עובדי הרשות יהיו כשל עובדי מדינה, בשינויים שתאשר הממשלה. ערב הקמת הרשות הוסדר נושא קבלת עובדים על ידי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, והוראות התקשי"ר. לפי התקשי"ר¹⁸ משרה פנויה תאוּש באמצעות מכרז פומבי. מכרז פומבי יפורסם באינטרנט ובשני עיתונים יומיים ויכלול, בין היתר, פרטים על המשרה ופירוט של תנאי הסף הנדרשים למילויה. באוגוסט 2007 החלה הרשות לגייס עובדים לפי נוהל גיוס עובדים מיום 8.8.07 (להלן - נוהל גיוס עובדים).

מזכירת מועצת הרשות

1. בראשית ינואר 2007 מינתה המועצה עובדת ברשות למזכירת מועצת הרשות (להלן - עובדת א'). בפרוטוקול לא צוין כי המינוי של עובדת א' הוא זמני. ב-16.5.07 בחרה המועצה, באמצעות מכרז, לעובדת אחרת (להלן - עובדת ב') למזכירת המועצה הקבועה (להלן - מזכירת המועצה). זאת, לדברי המועצה, לאחר שעובדת א' מילאה את תפקיד מזכירת המועצה באופן זמני. מ"מ יו"ר המועצה ציין כי מזכירת המועצה הנבחרת מונתה גם לרכזת הנושאים המשפטיים ברשות. במשרדי הרשות נמצאו מבחן של מכון השמה מ-27.6.07, כחודש וחצי לאחר שהמועצה אישרה את המינוי, וכן שלושה סיכומי ריאיון שקיימה ועדת בוחרים עם עובדת ב' למשרת רכז משפטי ומזכיר מועצה, שנעשו לאחר אישור מינוי העובדת על ידי המועצה. מהמסמכים האמורים עולה כי בהליך בחירתה של עובדת ב' לא השתתף הממונה על הקמת הרשות, אשר היה אחראי לגיוס עובדיה, וגם לא נציג אחר של הנהלת הרשות.

לא נמצאו מסמכים הנוגעים להליך בחירתה של מזכירת המועצה, למעט מבחן ההערכה של חברת ההשמה וסיכומי הריאיון האמורים.

17 סעיף 28.
18 ראו פרק 12 להוראות התקשי"ר.

ניהולה השוטף של הרשות, לרבות הסמכות למינוי עובדים, נתון בידי מנהל הרשות, ואילו תפקיד מועצת הרשות, לפי חוק הרשות, הוא להתוות את מדיניות הרשות ולפקח על פעילותה. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, מ"מ יו"ר המועצה לא היה מוסמך להיות מעורב במינוי רכזת הנושאים המשפטיים ברשות.

2. מזכירת המועצה החלה לעבוד ברשות בלי שהרשות חתמה עמה על חוזה העסקה אישי, כפי שנהגה עם יתר העובדים. רק כשנתיים וחצי לאחר תחילת העסקתה, בסוף נובמבר 2009, נחתם עמה חוזה העסקה אישי. כמה חודשים לאחר תחילת עבודתה החליטה הנהלת הרשות על סיום כהונתה כרכזת הנושאים המשפטיים ועל העסקתה בחצי משרה בלבד. בנובמבר 2009 החליטה ועדת הארגון של המועצה לשוב ולהעסיקה במשרה מלאה, במשרה של מנהלת משפטית ומזכירת מועצה.

המנכ"ל בפועל הסביר למשרד מבקר המדינה כי לאור החלטת ועדת הארגון מחודש נובמבר 2009 ביקשה ממנו יו"ר המועצה דאז, גב' זיוה פתיר, להחזיר את מזכירת המועצה לעבודה במשרה מלאה. לרבירו, לאחר שבדק את הנושא והתברר שהעובדת נבחרה מלכתחילה למשרה מלאה ובהתחשב בצורכי הרשות, שחייבו סיוע בלשכה המשפטית, הוא נעתר לבקשת היו"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלסדרי ההעסקה של העובדים ברשות ולניהולה השוטף אחראי מנכ"ל הרשות, לא היה מקום להתערבות ועדת הארגון של המועצה ויו"ר המועצה בקביעת סדרי ההעסקה של עובדת ב'.

ס מ נ כ " ל כ ס פ י ם , מ י נ ה ל ו מ ש א ב י א נ ו ש

לפי נוהל גיוס עובדים, מינוי למשרת סמנכ"ל ייעשה כדלהלן: הפניות של מועמדים למשרה אשר יגיעו לרשות עד המועד שנקבע במודעה שפורסמה בנושא זה ייפתחו, כל פנייה תמוספר ותישמר, ותוכן רשימה של מגישי הבקשות; ועדת המכרזים (להלן - הוועדה) תמנה חמישה חברים: שני עובדי רשות, חבר מועצה שהוא נציג ציבור ושני נציגי ציבור שאינם עובדי הרשות ואינם חברי מועצה; בישיבת הוועדה רשאים להשתתף חברי הוועדה, יועץ מקצועי, מזכיר הוועדה, המועמד לתפקיד והיועץ המשפטי של הרשות או מי מטעמו; לאחר מיון ראשוני אשר תבצע ועדת המכרזים, הכולל מיון לפי תנאי סף וריאיון ראשוני, תשלח הוועדה את שמות המועמדים הטובים ביותר לבחינה במכון השמה; למועמד אשר לא יוזמן לבחינה במכון השמה תישלח הודעה מנומקת בכתב; כל המועמדים אשר יעברו את המבחן בהצלחה יוזמנו להיבחן בעל פה לפני ועדת המכרזים; ועדת המכרזים תערוך פרוטוקול של הדיונים; לאחר שמיעת המועמדים כל חבר בוועדה יעריך את המועמדים; הוועדה תיתן ציון לכל מועמד; היא תערוך פרוטוקול המפרט את המסקנות, הנימוקים ושמות המועמדים הכשירים למשרה לפי סדר עדיפותם.

הרשות פרסמה מודעה לאיתור מועמד למשרת סמנכ"ל כספים, מינהל ומשאבי אנוש. לאחר שקוימו מבחני השמה לשמונה מועמדים ב-8.1.08, בחרה ועדת המכרזים, אשר הורכבה משני נציגי ציבור, שני עובדי הרשות ושני חברי מועצה, את מר דוד עוזר לתפקיד סמנכ"ל כספים, מינהל ומשאבי אנוש (להלן - הסמנכ"ל). הוועדה לא נימקה את החלטתה.

משרד מבקר המדינה העלה כי בהליך המינוי של הסמנכ"ל (שכיהן עד דצמבר 2010 גם כסמנכ"ל בפועל) נפלו פגמים: בוועדת המכרזים השתתפו שני נציגי מועצה, אף שלפי נהל גיוס עובדים, בהליך רשאי להשתתף רק חבר מועצה אחד. יתרה מזאת, בתיקי הרשות לא נמצאו מסמכים ופרוטוקולים המתעדים את הליך איתור הסמנכ"ל: מתי פורסם המכרז מי פנה למועמדים; כיצד אותרו המועמדים; כמה מועמדים אותרו; שמות המועמדים והנימוקים לקבלתם או לפסילתם; מי ניהל את הליך האיתור על כל שלביו; מה היו הנימוקים לבחירת המועמדים בכל שלב משלבי הבחירה; רשימת המועמדים אשר זומנו לבחינה בעל פה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל, על המועצה להידרש לתקינות הליך איתור הסמנכ"ל.

סמנכ"ל חטיבה עירונית

בחודשים דצמבר 2007 - ינואר 2008 התקיימו מבחני השמה לשמונה מועמדים למשרת סמנכ"ל חטיבה עירונית. ב-14.1.08 התכנסה ועדת המכרזים ובראשה מנכ"ל הרשות, והיא החליטה לבחור בעובד ג' לתפקיד.

הביקורת העלתה כי אף שהיה מועמד אשר קיבל ציון גבוה בשיעור של כ-14% משל המועמד הנבחר, העדיפה הוועדה את עובד ג' ולא נימקה את החלטתה. יתרה מזאת, לא נמצאו מסמכים ופרוטוקולים המתעדים את הליך המיון והבחירה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמועצה תבדוק גם את תקינותו של תהליך האיתור של סמנכ"ל חטיבה עירונית.

סיכום

הביקורת העלתה ממצאים כבדי משקל בנושאים שלהלן: סגירת הרשות הישנה והקמת הרשות החדשה, פעילות הרשות, ביקורת הפנים, הליך הדחת המנכ"ל וסדרי המינהל ברשות. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בתפקוד הרשות ומוסדותיה ועל ליקויים בתיאום ובשיתוף הפעולה בינה ובין גופים אחרים הנוגעים לפעילותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות הנוגעות בדבר ובהן הרשות, משרד התחבורה ומשרד האוצר לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח זה על מנת ליצור תנאים אשר יאפשרו לרשות למלא את תפקידה כנדרש ולממש את ייעודה - להילחם בתאונות הדרכים.

