

— אגף הרישוי לא נקט, במרבית המקרים, צעדים שנדרשו כנגד המכונים והמוסכים שבהם, אירעו חריגות וסטיות חוזרות, ונשנות, ושלא עמדו בהתחייבותם לפי כתב ההרשאה שניתן להם ושלפיו בדיקות כשירות כלי רכב ייערכו בהתאם להנחיות וההוראת שקבע אגף הרישוי כך שלמעשה לא הפעיל המשרד את סמכותו להתלות או ליטול מבעל מכוון את ההרשאה לביצוע בדיקות רישוי.



אחת המטרות העיקריות של מבחני הרישוי היא לשמש אמצעי בקרה של משרד התחבורה על תקינותם של כלי הרכב הנעים בדרכים ולהגביר את המודעות של הבעלים לצורך בשמירה ובהקפדה על כך.

מממצאי הביקורת, עולה, שהפיקוח שהפעיל משרד התחבורה על המוסכים והמכונים המורשים הפרטיים, שהוסמכו לערוך מבחני רישוי לרכב, היה רופף ושלא קויים מעקב נאות אחר פעולותיהם ותוצאות בדיקותיהם. גם במקרים שבהם נתגלו ליקויים בבדיקות מכונים לא הפעיל המשרד את סמכותו על פי תנאי כתב ההרשאה שלפיו פועלים המכונים. קיום פיקוח ומעקב נאותים בתחום זה הוא חיוני, במיוחד בנושא שמירת תקינותם של כלי רכב, שבהם תלויים חיי אדם ולכן דרוש, שמשרד התחבורה יעשה להגברתם.

פיקוח על מוסכים

1. בתריסר השנים האחרונות חל גידול רב במספר כלי הרכב לתיקון רכב מכ-250,000 בשנת 1970 לכ-650,000 בסוף שנת 1982. אחד האמצעים החשובים להקטנת מספר התאונות בדרכים ולניצול יעיל של ההשקעות הגדולות במשק הרכב בארץ, הוא הבטחת תקינותם של כלי הרכב הנעים בכבישים; לצורך זה חיוני קיומה של תשתית לתחזוקה ולתיקונים ברמה ובמיומנות מקצועית גאותים. הפיקוח על מערכת זו הוא בידי מחלקת המוסכים והשמאים (להלן — המחלקה), שבאגף לרכב ולשירותי תחזוקה במשרד התחבורה (להלן — האגף). תפקידיה העיקריים של המחלקה הם: רישוי, פיתוח ופיקוח על מוסכים ומפעלים לשירותי תחזוקת רכב ואכיפת חוקי התעבורה עליהם; הסמכת מנהלים מקצועיים להם; פיקוח על ענף חילוץ וגרירה; הפעלת צו שמאי הרכב, התשמ"א—1980; ופיקוח על מוסכי השירות של יבואני הרכב. הפיקוח על יבואני הרכב וסידורי ההתקשרות שלהם עם הלקוחות, הם באחריותה של מחלקת היבוא, הפועלת אף היא במסגרת האגף. במחלקה מועסקים 19 עובדים. צוות המפקחים הארצי שבה מונה 10 עובדים; שישה עובדים נוספים מועסקים כמפקחים מחוזיים בירושלים והדרום, בחיפה והצפון, בתל-אביב והשרון, וביפו ואיילון. תקציב המחלקה לשנת הכספים 1982 נקבע ל-8 מיליון שקל בקירוב, וההוצאה בשנת הכספים 1981 היתה כ-4 מיליון שקל.

להלן נתונים על הגידול במספר המוסכים הרשומים במספר כלי הרכב (55%) ובמספר העובדים בהם (20%) בשנים 1975—1982, על פי מסמכי המחלקה ואגף הרישוי:

עובדים במוסכים	מוסכים	כלי רכב	
17,871	2,636	419,386	1975
18,948	2,739	432,499	1976
19,517	2,838	450,415	1977
20,500	2,955	492,361	1978
24,527	3,183	547,984	1979
20,525	3,222	571,787	1980
21,250	3,351	592,916	1981
21,824	3,427	(*)650,000	1982

(1) אומדן.

המחלקה פועלת על פי תקנות התעבורה וצווים אחדים שהותקנו לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, שהעיקריים שבהם: צו הפיקוח על מוסכים ומפעלים לרכב, התשל"ל—1970; צו הפיקוח על יבואני רכב ומתן שירותים לרכב, התשל"ט—1978; צו הפיקוח על גרירת רכב וחילוץ, התשל"ד—1974; וצו הפיקוח על שמאי רכב, התשמ"ם—1980.

2. בנובמבר ובדצמבר 1982 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחלקה — במרכז ובלשכות המחוזיות (בעניין ביקורת קודמת — ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 747; ממצאי מעקב — ראה בדו"ח שנתי 28, עמ' 503).

הפעלת הפיקוח על המוסכים

1. קיימים כמה גורמים המקשים על קיומה של אחזקה תקינה של כלי רכב במדינה בעיקר ריבוי הדגמים והתוצרים והמספר הגדול של כלי רכב ישנים הנעים בדרכים*. כתוצאה מכך מועסקים בארץ לתחזוקת כל 100 כלי רכב כשלושה עובדים, לעומת כשניים, למשל, באנגליה. המשרד קבע מדיניות, שמטרתה להבטיח תקנים מיועריים לשירות זה, כאשר התנאי למתן היתר לפתיחה ולהפעלה של מפעל, העוסק במתן שירותי תחזוקה לכלי רכב, הוא מילוי כמה דרישות; להלן העיקריות שבהן: יהיה לו לפחות שטח מיוערי כפי שנקבע בתקן, שחלקו מקורה ומאפשר טיפול ברכב וביצוע תיקונים במקום סגור; יהיו ברשותו ציוד וכלי עבודה התואמים את סוג העבודה המבוצעת; יועסק מנהל מקצועי, שהוסמך על ידי מערך ההסמכה המקצועי הפועל במחלקה.

כדי להבטיח, שההפעלה תואמת את חנאי הרשיון והתקנים המחייבים, עורכים המפקחים המחוזיים בדיקה של הבקשות לפתיחת מפעלים לשירותי רכב, ופיקוח פסי על פעולותיהם לאחר מתן ההרשאה ומדווחים על כך למחלקה. סדרי עבודתם של המפקחים המחוזיים, הכוללים בין היתר טיפול בתלונות הציבור ומעורבות בתהליכי בירור, נקבעים בדרך כלל בתיאום עם הנהלת המחלקה.

להלן טבלה המפרטת את חלוקת המפעלים והמוסכים, מספר העובדים המועסקים בהם והיקפו של מערך הפיקוח בכל מחוז, לפי נתוני המחלקה לסוף 1982 כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה.

מערך הפיקוח		עובדים	מוסכים	מחוז
עובדי מינהל	מפקחים			
1	2½	5,454	906	תל-אביב והשרון
		4,934	896	יפו ואילון
	2	7,718	991	חיפה והצפון
½	1	3,718	634	ירושלים והדרום
1½	5½	21,824	3,427	סה"כ

— מספר הביקורים במוסכים המורשים נמוך במידה משמעותית מזה שנקבע: בתכנית העבודה של המחלקה נאמר, לאחרונה (לשנת 1977) שמספר הביקורים בכל מוסך מורשה במחוז חיפה והצפון יהיה שניים, וביתר המחוזות — ביקור אחד. התברר, שמערך הפיקוח לא עמד ביעד זה, במיוחד במחוז תל-אביב והשרון ובמחוז יפו ואילון. במאי 1982 הופק באמצעות המחלקה לעיבוד נתונים של המשרד (להלן — ענ"ר) מפתח ארצי של כתובות המוסכים המורשים והוא כלל את מועד הביקור האחרון, שנערך על ידי המפקחים. מעיון באינדקס עולה, כי 660 מבין 3,427 המוסכים המורשים (כ-20%) נערך הביקור האחרון לפני ינואר 1981. נוכח מצב זה הטילה המחלקה על המפקחים המחוזיים לרכז עד לסוף שנת 1982, את ביקורי הפיקוח באותם 660 המוסכים, ואכן במרביתם קוימו הביקורים. מעקב אחר ביקורי הפיקוח מצביע על כך, שבשעור שחלף ירד מספר הביקורים השנתיים המתוכננים בכל מוסך או מפעל, לביקור יום אחד בכל שנתיים. כתוצאה מכך התרופף הפיקוח, למרות הגידול שחל במספר כלי הרכב והמוסכים, על כל ההשלכות הנובעות מכך.

* לעניין זה הוציא אגף הרישוי בדצמבר 1982 הוראת נוהל הקובעת, שלא יינתן היתר לשינוי מבנה לכל סוג של רכב משנת ייצור מלפני 19 שנים ויותר.

2. הדיווח השוטף של מערך הפיקוח במחוזות — על בסיס דיווחי המפקחים — נעשה באמצעות ענ"ר המספקת את המידע הדרוש למחלקה. המידע הבסיסי על כל מוסך מורשה נאגר בכרטיס, הנמצא במשרד המחויי שאליו שייך המוסך, ובמחלקה, והוא כולל נתונים לגבי — שטחי המוסך והמבנה, הבעלות, הנהלה מקצועית, תוקף הרישיון ומועדי עריכת ביקורי הפיקוח. בין יתר הנתונים הכלולים בכרטיס יש כאלה הבאים לענות על המעקב, שעורכת המחלקה בדבר תשלומי האגרות השנתיות, חידוש רישיונות, ועידכון פרטים בדבר תלונות הציבור.

מעיון בכרטיסי המפעלים עולה, שאין הם מעודכנים באשר לחידוש הרישיונות להחזקת מוסכים ותשלומי האגרות השנתיות. המועד שנקבע לחידוש הרישיונות הוא בינואר בכל שנה, אך מתברר, שמועדי החידוש שצויינו בכרטיסים הם בפיגור הנע בין שנה לשלוש שנים. המחלקה אמנם מקיימת מעקב אחר המוסכים בדבר חידוש הרישיונות ובתשובה היא הסבירה, שהפיגור נובע מתקלה טכנית ממושכת והיא עושה לתיקונה.

3. במחלקה מתקבלות תלונות רבות מבעלי רכב, המתייחסות לאיכות התיקונים או השירותים הניתנים במוסכים: בשנת 1980 התקבלו 400 תלונות, ב-1981 — 350, ובשנת 1982 כ-450; יותר ממחצית ממספר התלונות התייחסו למוסכים של יבואני רכב, והיתר כלפי מוסכים ובעליהם. הטיפול בתלונות הוא בידי המפקחים המחוזיים. על פי מדיניות האגף ניתנת עדיפות לטיפול בתלונות; כל תלונה כרוכה בעריכת בירור עם הצדדים המעורבים ובהסקת מסקנות. באותם מקרים שלא עלה בידי המפקח ליישב את המתלוקת הוצעה ברורות מוסכמת, שנערכה במחלקה בשיתוף עם איגוד המוסכים בישראל. תלונות הציבור הן מקור חשוב למידע, שבאמצעותו יכול מערך הפיקוח לעמוד על אותם מפעלים ומוסכים שאינם עומדים ברמה המקצועית הדרושה והשירות הניתן בהם הוא לקוי.

— ענ"ר אמנם מפקיח דו"ח תלונות מרוכז, הכולל פירוט של סוגיהן, אולם אין המחלקה מעדכנת את כרטיסי המפעלים בנתונים אלה אף על פי שהרישום בעניין זה בכרטיס המפעל תוכנן מראש.

4. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לרכב), התש"ל—1970, קובע, בין היתר, שלא ינתן רישיון למפעל הנותן שירותי תחזוקה לכלי רכב, אלא לאחר שהוכיח, כי עומד לרשותו מנהל מקצועי בעל כתב הסמכה במקצוע שבו המפעל עוסק. המחלקה מקיימת מערך מבחנים והסמכה. בשנים 1970—1982 הסמיכה המחלקה, על פי נתונה, כ-5,170 מנהלים מקצועיים.

— כדיקה מיוזמת של 50 כרטיסי מפעל, מבין כ-1,800 הפועלים במחוז תל-אביב והשרון ובמחוז יפו ואילון, העלתה, ששישה מהם פועלים על פי הרישאה זמנית וזאת כשל אי קיום כל התקנים המחייבים, או חלק מהם. מתברר, שכששט המוסכים אין הנחלת עבודה מוסמכת לניהול מוסך או מחלקה ממחלקותיו. כמה ממנהלי המוסכים שלא הוסמכו הם בעלים או מנהלי מוסכים בענפי שירותי שונים לכלי רכב, שפעלו עוד כפרט פורסם הצו בדבר דרישות החובה המקצועיות לקבלת הסמכה. אמנם האגף והמחלקה קבעו בתחילת שנות השבעים נוהל למתן רישיונות זמניים למוסכים, תוך כדי מתן ארבה ואפשרות לבעלי המקצוע להשלם לימודיהם העיוניים, אך מתברר שפעולה זו לא הושלמה.

מוסכים בלתי מורשים

בארץ פועלים מוסכים רבים שאינם מורשים: בדו"ח שהופק על ידי ענ"ר בפברואר 1982, רשומים 738 מוסכים כאלה הנותנים שירות לבעלי כלי רכב, כאשר אין הם עומדים בדרישות שקבע המשרד מבחינת התקנים והתנאים. המשרד מסווג מוסכים אלה לשלוש קבוצות עיקריות: מוסכים העונים על חלק מהתקנים, במרבית המקרים מיקומם אינו במסגרת תכניות המיתאר של הרשות המקומית; מוסכים שהחלו בתהליכים לקבלת רישיון וקיים סיכוי סביר שיקבלוהו; מוסכים חסרי כל סיכוי לקבלת הרישאה. מדיניות האכיפה של המשרד מתמקדת בעיקר נגד בעלי המוסכים המקבוצה האחרונה, והוא פועל נגדם בעיקר על ידי הגשת תביעות משפטיות.

מבדיקת תיקיהם של 100 מבין 200 המוסכים הבלתי מורשים, שפעלו לפי הדו"ח האמור במחוז יפו ואילון ומרישומי המחלקה, עולה: לגבי כ-50 מוסכים הופסקו ההליכים לסגירתם (ל-30 מהם ניתנו כבר כתבי הרישאה, 20 נוספים נקטו צעדים מעשיים לצורך קבלת ההסמכה והמשרד אישר פרק זמן שיאפשר להם להמשיך בתהליכים); 22 מוסכים הפסיקו את פעילותם וסגרו את עיסקיהם; נגד יתר 28 מוסכים הוגשו תביעות משפטיות להוצאת צווי סגירה, מהם 8 לא מילאו אחר הצו והוגשה נגדם תביעה על אי קיום צו בית המשפט.

— במעקב אחר הטיפול במוסכים הבלתי מורשים, שערך משרד מבקר המדינה, התברר ש-14 מוסכים מבין ה-28 שהוגשו כנגדם תביעות משפטיות להוצאת צווי סגירה, פועלים זה ארבע-שמונה שנים, מאז אותרו על ידי מערך הפיקוח. עוד מתברר, שהיקף פעולות האכיפה של המחלקה מצומצם ועוסק בו מפקח ארצי יהוד, הנעזר במפקחים המחוזיים לאיתור מוסכים כאלה, ועיקר הפעולות — הגשת דו"חות ותביעות משפטיות ואכיפת צווי סגירה שניתנו על ידי בית המשפט — מוטלות עליו. האמצעים, שהמשרד נקט נגד מוסכים לא רישוי לא היו תקיפים דיים: מספרם שהגיע בשנת 1975 ל-637 (ראו דו"ח שנתי 26, עמ' 75), לא קטן ואף עלה במקצת — הוא הסתכם בסוף 1982 ב-664.

מוסכי שירות של יבואני רכב

לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (יבוא רכב, מתן שירותים לרכב), התשל"ט-1978, חוייבו יבואני הרכב העוסקים ביבוא מתוצר מסויים, להקים מוסכי שירות, אשר בהם יינתנו שירותי אחוקה ותיקונים לרכב המיובא על ידיהם. מטרת ההוראה היא לקדם את טיב שירותי התחזוקה והתיקונים. בשנים האחרונות חל גידול משמעותי במספר התלונות, שהתקבלו במשרד, המתייחסות לטיב התיקונים והשירותים הניתנים במוסכי השירות.

על פי סעיף 15 לצו הפיקוח, חייב היבואן למסור לקונה הרכב תעודת אחריות לכלי הרכב וחלקיו גם בשפה העברית, חתומה על ידיו, שתכלול את האחריות אשר ניתנה ליבואן מטעם היצרן. כיוון שהיה שוני בין תעודות האחריות שמוסרים יבואנים שונים או סוכניהם לידי לקוחות, אימץ המשרד במאי 1980 הצעה, שהיפנו אליו נציגי הצרכנים במועצה המייעצת שהוקמה על פי סעיף 6(א) לצו הפיקוח מ-1978, בדבר הצורך בקביעת תנאי חובה שייכללו בתעודת האחריות; זאת נוכח ההשקעה הכספית הגדולה הכרוכה ברכישת רכב חדש בישראל. המועצה המייעצת אישרה, בישיבתה ממאי 1980, את ההצעה והטילה על ועדה מקצועית שהוקמה על ידיה להכין נוסח תעודת אחריות שיחייב את כלל יבואני הרכב בישראל; הוטל על הוועדה לסכם את הצעתה עד לסוף יולי אותה שנה.

— למרות, שהוועדה המקצועית סיכמה את הצעותיה במועד שנקבע, לא הופעל — עד למועד סיום הביקורת בסוף 1982 — ההסדר בדבר הכללת תנאי חובה בתעודות האחריות הנמסרות ללקוחות. הביקורת עמדה על הצורך, שיוסדרו בצורה ברורה יותר יחסי הגומלין בין רוכש הרכב לבין היבואן, ושכתב האחריות ינוסח בצורה שתמנע פירושים סותרים, המהווים מפעם לפעם מקור לחיכוכים בין הצדדים. בתשובתו, מינואר 1983, הודיע האגף שלאחרונה הוא נקט צעדים כדי לזרז את הטיפול בנושא.

הפיקוח על שמאי רכב

באוגוסט 1980 פורסם צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שמאי רכב), התש"ם-1980, הבא להסדיר את נושא השמאות כחלק ממערך הפיקוח על תחזוקת הרכב המוטל על המחלקה המשמשת בעניין כרשות מוסמכת. ענף זה היה במשך שנים בלתי מאורגן וללא ביסוס חוקי, והצו קובע, שהעיסוק בשמאות רכב ייעשה רק על ידי מי שרשום בפנקס השמאים ויש בידו תעודה, שקבלתה מותנית בתנאים שנקבעו בצו. תנאים אלה כוללים, בין היתר, סיום קורס שמאות ועמידה במבחנים. עם היכנס הצו לתוקף, בפברואר 1981, ערכה המחלקה מפקד ארצי של שמאי רכב, שהסתיים בספטמבר אותה שנה, ונימנו בו כ-350 שמאים; עד לסוף שנת 1982 הוסמכו כ-190 מהם.



קיים קשר בין מצבם המוכני של כלי הרכב לבין תאונות הדרכים. הגידול המהיר במספר כלי הרכב הנעים בדרכים הביא גם לגידול במספר המוסכים הנותנים להם שירותי תחזוקה. על האגף לרכב ולשירותי תחזוקה, ומחלקת המוסכים והשמאים הפועלת במסגרתו, מוטל לפקח על מערך התחזוקה והתיקונים, ולהבטיח שיפעלו בהתאם לתקנים שנקבעו וברמה מקצועית נאותה.

הביקורת העלתה, שמספר ביקורי הפיקוח הנערכים במוסכים קטן מהדרוש (ומכאן שהפיקוח אינו מספיק). לשם קבלת מידע מעודכן, קבלת החלטות וקביעת מדיניות, ולקיום מעקב בתחום זה, הוקמה מערכת מיוחדת המספקת מידע בנושאים אשר בתחום שיפולה של המחלקה. הדיווח של המפקחים המחוזיים נעשה על בסיס נתונים ממוחשבים. מתברר, שבגלל תקלות ופיגורים אין הדיווח מבוצע הלכה למעשה. פעולות האכיפה של המחלקה כלפי מוסכים בלתי מורשים אינן עונות על הדרוש.

ארגון הובלה יבשתית בשעת חירום

הרשות הארצית להובלה יבשתית במשרד התחבורה (להלן — הרשות) אחראית לארגון שירותי ההובלה ביבשה למשק האזרחי בשעת-חירום. בראש הרשות עומד המפקח על התעבורה בדרכים ופעולותיה נעשות באמצעות המחלקה לשעת-חירום באגף המפקח על התעבורה בדרכים.

הליכי הגיוס, הריתוק וההפעלה של האמצעים הדרושים למערך ההובלה היבשתית בשעת-חירום מוסדרים בעיקר בתקנות שעת-חירום (רישום ציוד וגיוס), התשי"ז—1956; חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח—1957; חוק שירותי עבודה בשעת חירום, התשכ"ז—1967.

בחודשים ספטמבר—נובמבר 1982 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות; נבדקו: צורכי ההובלה בשעת-חירום; מערך ההובלה הקיים, ייחודת הרכב של חברת צפע בע"מ; אמצעים להובלת דלק; ריתוק רכב למפעלים חיוניים; ההסדרים שנעשו לתחזוקת הרכב בשעת-חירום; תרגול ובדיקות כוננות.

צורכי ההובלה

צורכי ההובלה למשק האזרחי בשעת חירום נבדקו על ידי כמה ועדות וביניהן ועדת מנכ"לים, שמינה שר התחבורה בשנת 1975, ועדת מנכ"לים שמונתה בשנת 1979 על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה וצוות תכנון בין-משרדי שמינה המ"מ הקבוע של יו"ר ועדת מל"ח העליונה בשנת 1980.

על פי הממצאים וההמלצות של הוועדות דלעיל יש להקצות למשק האזרחי, בשעת חירום, אמצעי הובלה במעמס מורשה של 84,000 טון; אמצעי הובלה במעמס מורשה של 62,500 טון הם המינימום הדרוש להפעלת המשק האזרחי בתנאי שעת חירום. גם במסמך היסוד לתכנון מערך מל"ח של היחידה הביטחון לאומי נקבע, בשנת 1979, שיש להקצות לצורכי הספקה חיונית למשק האזרחי רכב תובלתי במעמס של 65,000 טון. למעשה הוקצו לצורכי מל"ח לשע"ח כלי רכב במעמס של 42,000 טון בלבד, שיכולים להספיק רק להובלות חיוניות ביותר של מזון ודלק. לאחר דיון, שהתקיים ב-22.1.81, החליט ראש הממשלה ושר הביטחון, שצה"ל ישחרר מחובת גיוס ויעביר למערך מל"ח, במשך שלוש השנים הבאות, רכב משא בכושר הובלה של 20,000 טון מטען מורשה, להשלמת כושר ההובלה למשק האזרחי ל-62,000 טון מטען מורשה.

הרמטכ"ל ערער על החלטה זו ובדיון מ-20.3.81 קבע ראש הממשלה ושר הביטחון, שהחלטתו הקודמת עדיין בתוקף; עם זאת הודיע, שמנכ"ל משרד התחבורה יקבל הנחיות בדבר הקמת ועדה לבחינה נוספת של הנושא, ההנחיות לא נתקבלו ועד סוף 1981 לא חלה התקדמות בנושא.

במאס 1982 פנו שר התחבורה ושר התעשייה והמסחר לשר הביטחון בדבר מימוש ההחלטה ממאס 1981. בעקבות פנייה זו מינו שר הביטחון ושר התחבורה, באוגוסט 1982, ועדה בין-משרדית, בראשותו של המ"מ הקבוע ליו"ר ועדת מל"ח העליונה, שנתבקשה לבדוק מחדש את כל ההיבטים וההשלכות הכרוכים ביישומה של ההחלטה בדבר הגדלת כושר ההובלה של המשק האזרחי בשע"ח כ-20,000 טון.

בהמלצות הוועדה, שהוגשו ב-1.10.82, על דעת שלושה מבין ארבעת חבריה, נאמר, שיש צורך להעביר למערך מל"ח את הרכב במעמס של 20,000 טון עד סוף שנת 1984. אולם, מכיוון שאין כיום גידול בצי המשאיות וההעברה עלולה לפגוע במערך ההובלה של צה"ל, הציעו רוב חברי הוועדה להעביר את הרכב בהדרגה: עד סוף 1982 — 2,000 טונות; עד סוף 1983 — 9,000 טונות; עד סוף 1984 — 9,000 טונות; ובכך יושלם המערך התובלתי של מל"ח ל-62,000 טון.

אף על פי שבשנים האחרונות גדלה האוכלוסייה וגדל מספר המפעלים החיוניים, וביניהם מפעלים שתפקתם דרושה למאמץ המלחמתי, נשאר בעינו התכנון שאושר בשנים קודמות.

מערך ההובלה

1. מערך ההובלה של הרשות מורכב מכלי רכב שצה"ל ויתר על גיוסם לצרכיו בשעת חירום והעבירם למערך מל"ח. מרביתם של כלי הרכב יופעלו על ידי יחידות הובלה לשעת-חירום וחלקם ישארו מרותקים למפעלים חיוניים, לרבות ועדות מל"ח אזוריות ומקומיות.

להלן, בטבלה, השוואה בין ההקצאה המתוכננת של אמצעי התובלה לענפי המשק השונים, לבין ההקצאה בפועל.

מטען מורשה (טונות)		
מוקצה בפועל	מוקצה בתכנון	ה ש נ פ
12,212	14,900	מוזן
10,495	12,800	חקלאות
4,098	5,200	משק כללי — תעשייה ומסחר
2,460	2,460	מערכת הביטחון
850	1,000 ⁽¹⁾	דלק
900	900	בנייה
3,288	3,310	שירותים חיוניים ⁽²⁾
1,572	1,430	תקשורת, מע"צ
35,875	42,000	ס"ה למשק האזרחי

(1) לא כולל 1,300 טון שצה"ל מקצה ישירות לרשות הדלק.

(2) כולל רשויות מקומיות, כוח, מים, אשפוז העוד.

מן הנתונים דלעיל עולה, שחסרים לרשות אמצעי הובלה בנפח של 6,125 טון מטען מורשה (14.6%). מחסור נוסף, בשיעור של כ-15% מהפוטנציאל התובלתי, צפוי מחמת מצבו הירוד של הרכב המתייצב ואי התייצבותם של כלי רכב בשעת חירום מסיבות שונות.

2. בין כלי הרכב שהוקצו למערך התובלה למשק האזרחי בשע"ח ישנם כלי רכב שהרשות לא הצליחה ליצור מגע עם בעליהם ולא הציבה אותם ביחידותיה. בספטמבר 1982 היו רשומים ברשות 561 משאיות ו-19 גוררים, במעמס כולל של 5,448 טון, שלא נוצר מגע עם בעליהם. עוד היו רשומים ברשות 131 כלי רכב, במעמס של 1,176 טון, שהורדו ממצבת הרכב לאחר שנכשלו נסיונות חוזרים למצוא את בעליהם. במחוז המרכז מהווים כלי הרכב שלא נוצר מגע עם בעליהם יותר מ-20% ממצבת הרכב.

יצירת מגע עם בעלי רכב שצה"ל ויתר על גיוסו, והיקצה אותו למערך מל"ח, נמשכת זמן רב. צה"ל מעביר לרשות רשימות של מספרי כלי רכב ללא פרטים מזהים נוספים; הרשות אמורה לערוך השוואות של הרשימות שקבלה מצה"ל עם רישומי משרדי הרישוי אחת לחודשיים, אולם למעשה עושה זאת רק אחת לארבעה חודשים; עיבוד הנתונים נמשך זמן נוסף והקשר הראשון עם בעלי כלי רכב שהוקצו למערך מל"ח נוצר כעבור שבעה — שמונה חודשים ממועד הקצאתו. לדעת הביקורת לא עשתה הרשות מאמצים מספיקים לאיתור בעלי הרכב אף שהרכב מהווה חלק ממערך הובלה שהוקצה למל"ח.

3. הפיקוח על כוננות מערך התובלה לשע"ח מוטל על עובדים תקינים של משרד התחבורה. מספר העובדים, שאמור היה לפקח על מערך התובלה בפיקוד המרכז, צומצם ב-1982 מעשרה לחמישה, ובעקבות הצמצום בוטלו חמש יחידות וכלי הרכב והנהגים שלהם הוצבו ביחידות אחרות במקומות מרוחקים. ביטול היחידות עלול לפגוע בכוננות ובסדרי ההפעלה של הרכב.

רכב בבעלות חברת צ.פ.ע. בע"מ

1. אחת מיחידות הובלה של הרשות, שנועדה לבצע הובלות חיוניות מיד עם הכרות שעת חירום ולהשתלב אחר כך במערך מל"ח, היא יחידה שכלי הרכב שלה שייכים לחברה הממשלתית צפע בע"מ (להלן — צפע); כלי רכב אלה נועדו להיות מרותקים לצורכי שעת-חירום.

בנובמבר 1973 נחתם זכרון דברים בין הממשלה לבין צפע, ובו התחייבה החברה לרכוש מהממשלה 121 כלי רכב כבדים מסוגים שונים לשעת חירום ולתחזק אותם באמצעות חברת מפעלי תובלה בע"מ (להלן — מפעלי תובלה *).

* חברה, שהייתה באותו זמן בבעלות המדינה; העוסקת בעיקר בהובלת התוצרת של מפעלי הפיתוח בנגב. ב-1975 העבירה הממשלה את מניות המדינה בחברה זו, יחד עם המניות בחברות הפיתוח, לחברת הגג הממשלתית כימיקלים לישראל בע"מ (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 1159).

עם קבלת הרכב, התקשרה צפע בהסכם עם מפעלי תובלה בדבר תנאי אחזקת הרכב והשימוש בו. על פי ההסכם רשאית מפעלי תובלה להשתמש ברכב לפי ראות עיניה ואכן השתמשה בו להובלות מסחריות. ההכנסות מהובלות אלה נזקפות לזכות הממשלה באמצעות צפע (ראה להלן).

כבר באוקטובר 1974 התברר למשרד התחבורה, שהשימוש ברכב של צפע להובלות מסחריות פגע בכשירות הרכב. הדירקטוריון של צפע החליט על הפסקת הפעלתו לצורכי הובלות מסחריות, כדי שיישמר לצורכי שעת חירום בלבד. מפעלי תובלה הסתכמה על הסעיף בהסכם שבנה לבין צפע, המאפשר לה שימוש ברכב לפי שיקול דעתה, והמשיכה להשתמש בחלק מכלי הרכב להובלות מסחריות (ראה להלן). בעיית הכשירות של רכב צפע לצורכי שעת חירום התעוררה מחדש כמה פעמים בשנים 1977—1979, אולם צפע לא פעלה לשינוי תנאי ההסכם בינה לבין מפעלי תובלה, שהמשיכה להפעיל את הרכב לפי צרכיה.*

בשנת 1980, בעקבות לקחי תרגיל פינני שבו התברר שהרכב של צפע לא עמד במשימה, מינתה ועדת מל"ח העליונה ועדה, שנתבקשה לבדוק את מצב התחזוקה של רכב צפע. הוועדה המליצה בין היתר לחדש את הרכב ולרכוש חלקי חילוף כדי להכשירו לתפקידי שעת חירום.

במארס 1981 מינה המנהל הכללי של משרד התחבורה ועדה מקצועית בין-משרדית, שנתבקשה לבחון מחדש ולקבוע את יעדי צפע, לפי צורכי הובלה במשאיות לשעת חירום. בראש הוועדה עמד המפקח על התעבורה בדרכים, שכיהן אז כיו"ר דירקטוריון צפע, והשתתפו בה נציגי משרד התחבורה, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות וועדת מל"ח העליונה. בדצמבר 1981 הגישה הוועדה את מסקנותיה והמלצותיה ולהלן עיקרן:

(א) יש להחזיק את צי הרכב של צפע בידי גוף עצמאי הנתון לשליטת רשויות מל"ח, כגורם המפעיל ומתחזק את הרכב.

(ב) יש להמשיך בהפעלת צפע כגוף עצמאי תוך החלפת הרכב המיושן שלה ברכב חדש ככל שניתן; יש לרכוש משאיות חדשות או משאיות שעבדו לא יותר משנתיים, ולא נסעו יותר מ-10,000 ק"מ; התמורה בעד המשאיות הישנות של צפע תשמש לרכישת משאיות חדשות.

(ג) על דירקטוריון צפע מוטלת האחריות והחובה לבחון, אם הפעלת הרכב של צפע על ידי מפעלי תובלה, בהובלות משנה או בכחירה היא לטובת החברה או שהיא עלולה לפגוע ברמת הכווננות של הרכב ובזמינותו למטרות העיקריות של החברה.

ב-31.12.81 החליט הדירקטוריון של צפע, שבמסגרת תכנית ריענון הרכב תרכוש החברה ממפעלי תובלה 16 גוררים משופצים, שעבדו במפעלי תובלה חמש עד שש שנים, וכל אחד מהם נסע למעלה מחצי מיליון ק"מ. במקביל יימכרו משאיות בנות חמש שנים, שהיו בידי צפע ועמדו במשך מרבית הזמן ללא תעסוקה. במחצית הראשונה של 1982 מכרה צפע באמצעות מפעלי תובלה 15 משאיות משלה וקבלה ממפעלי תובלה 15 גוררים משופצים.

בפברואר 1982 החליט הדירקטוריון של צפע להזמין 20 גוררים חדשים ממפעל הרכבה בארץ, במחיר של 97,000 דולר לגורר, בסכום כולל של 1,940,000 דולר. בדירקטוריון נמסר ש-575,000 דולר ממחיר הגוררים יכוסה מהקצבה של משרד האוצר והשאר ימומן מהלוואה לחמש שנים. במכתב שהגיש מנכ"ל צפע לדירקטוריון נאמר, שהאוצר יקציב 200,000 דולר לשנה להתזרם ההלוואה, והיתרה תכוסה מהשכרת הרכב למפעלי תובלה למשך שנתיים תמורת תשלום חודשי של 2.5% מעלות הרכב; לאחר תקופת ההשכרה יוחזרו הגוררים לאחסנה. עד נובמבר 1982 סופקו לצפע 12 גוררים חדשים והם הוכנסו לפעולה שוטפת של מפעלי תובלה. לא נחתם הסכם לגבי התנאים שבהם יופעל הרכב החדש.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הפעלת רכב צפע על ידי מפעלי תובלה ואת סדרי ההתחשבות בין החברות; להלן הממצאים העיקריים.

(א) באוגוסט 1982, לפני שהגיעו הגוררים החדשים, היו בידי צפע 108 משאיות, כמחציתן גוררים, בכושר מעמס של 15—50 טון, בנות 5—9 שנים, וכן 91 גוררים משנות הייצור 1973 ו-1974.

בתקופה אפריל 1979—מארס 1982 השתמשה מפעלי תובלה ב-27 גוררים של צפע, בכושר מעמס של 30 טון, בקווי הובלה קבועים, וכן השתמשה ב-22 משאיות, בכושר מעמס של 15 טון, להובלות מזדמנות. במוצע חודשי הפעילה תובלה בריציפות שמונה משאיות של צפע. את יתר כלי

* בעניין זה ראה בדו"ח שנתי 30, עמ' 532.

הרכב של צפע לא הפעילה מפעלי תובלה ברציפות, או לא הפעילה אותם כלל, בעיקר מחוסר התאמה לצריכה.

ההתחשבות בין שתי החברות מתנהלת, ככל הפעולות הכספיות של צפע, על ידי העובדים של מפעלי תובלה, מכיוון שלצפע אין מנגנון מינהלי וחשבונאי משלה. בדיקת ההתחשבות העלתה מקרים לא מעטים, שבהם לא זוכה חשבונה של צפע בעד השימוש ברכב שלה להובלות עבור לקוחות של מפעלי תובלה; בחלק מהמקרים נבע הדבר משום שבתיעוד, ששימש יסוד לרישומים החשבונאיים, לא נרשם מספר המשאית שבצעה את ההובלה, ואילו במקרים אחרים — מהיעדר בקרה נאותה על זקיפת הסכומים המתאימים לזכות צפע. עוד העלתה הביקורת, שחשבונה של צפע לא זוכה בעד שימוש בכלי הרכב שלה בנסיעות לצורכי מפעלי תובלה עצמה, כגון הובלת צמיגים, נגררים ודלק; במקרים אלה לא הוצאה חשבונית. בעקבות הביקורת הודיעה מפעלי תובלה, שהיא תבדוק באופן יסודי את כל המסמכים הנוגעים להובלות ברכב צפע, ותאתר את כל הטעויות שנעשו.

(ב) בהסכם שנחתם בין צפע ומפעלי תובלה, התחייבה צפע לשלם למפעלי תובלה את כל ההוצאות הכרוכות בהפעלת הרכב של צפע, דהיינו שכר נהגים, דלק, שמנים, תיקוני חוץ, ביטוח וכל ההוצאות האחרות. מפעלי תובלה מצדה התחייבה להעביר לממשלה — בעל המניות של צפע — כל חודש, את ההכנסות שיתקבלו מהפעלת הרכב. משנת הכספים 1979 מבוצעת ההתחשבות בין מפעלי תובלה לצפע בדרך של זקיפת חלק יחסי מההכנסות שנתקבלו מהפעלת הרכב של צפע לזכותה; היחס חושב לפי שיעור הרווח הגולמי של מפעלי תובלה*.

ההתחשבות בין צפע ותובלה לשנות הכספים 1979 ו-1980 נערכה לפי שיעור רווח גולמי של 23% מההכנסות, ולשנת הכספים 1981 לפי 21%. הביקורת העלתה, כי שיעורים אלה של רווח גולמי כללו גם את ההכנסות וההוצאות בגין הובלות באמצעות קבלני משנה של תובלה, שאינן רלוונטיות לחישוב הסכום המגיע לצפע.

לפי חישובי הביקורת הגיע, בשנים האמורות, שיעור הרווח הגולמי מהפעלת הרכב העצמי של תובלה — ללא הוצאות על פחת וצמיגים — ל-40% בקירוב, ולפיכך נפלו הסכומים שנוקפו לזכות צפע, בגין ההובלות שנעשו ברכב שלה, במידה ניכרת מהמגיע לה.

במהלך הביקורת נמצא, שהובלות ברכב של צפע, שבוצעו בשנת הכספים 1980 עבור לקוחות גדולים של תובלה, בתמורה כוללת של 941,000 שקלים בקירוב, לא נכללו בסכום, שממנו חושב השיעור של 23% שהגיע לצפע. בעקבות הביקורת זוכה חשבון צפע לשנת הכספים 1981 בסך 216,400 שקלים.

כדי להאיט את בלאי המשאית של צפע, המהוות עתודה לשעת חירום, על משרד התחבורה ויתר הגורמים הממשלתיים, המכוונים את פעולותיה של צפע, לתת את הדעת לשינויים בהסכם שבינה לבין תובלה, שיאפשרו להגביל את זכותה של תובלה להשתמש בכלי הרכב למטרותיה. שינוי נוסף בחוזה, אשר נראה דרוש נוכח המצב שבו ההתחשבות בין החברות מופקדת כולה בידי המנגנון של תובלה, הוא מינוי גורם שיפקח על הדיוק והשלמות של הנתונים, שלפיהם נקבעים הסכומים המגיעים לצפע, תמורת השימוש בכלי הרכב שלה.

אמצעים להובלת דלק

למערך מל"ח הוקצו אמצעי הובלה בנפח כולל של כמחצית הנפח הדרוש להובלת דלק לצריכה בשעת חירום, בשני סבבים. בספטמבר 1982 היו לרשות העליונה לדלק, במחסני החירום שלה, אמצעי הובלה לדלק ברבע מהנפח הדרוש. ביחידות ההובלה של הרשות היו אמצעים נוספים להובלת דלק.

בספטמבר 1980 הטיל סגן שר הביטחון על גורמי מטכ"ל לבחון את האפשרות לרכוש גוררים נוספים למיכליות דלק לצורכי צה"ל, כדי שצה"ל יוותר על גיוס חלק מהגוררים בשעה ויעמידם לצורכי ההובלות של מל"ח. נעשו בירורים בנושא זה, אולם תוצאות סופיות של הבחינה טרם נתקבלו.

* הרווח הגולמי במפעלי תובלה שווה להכנסות מהובלות בניכוי הוצאות תפעול, אחזקה וסידור עבודה. בקביעת שיעור הרווח הגולמי לצורך ההתחשבות עם צפע לא הובאו בחשבון פחת כלי הרכב והשימוש בצמיגים, מפני שמפעלי תובלה אינם נושאת במרכיבי הוצאה אלה עבור הרכב של צפע.

רכב מרותק למפעלים חיוניים

על פי תקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוס), התשי"ז-1956, אחראי שר הביטחון להכוננת פוטנציאל התובלה במדינה למאמץ המלחמה בשעת ח; שר הביטחון האציל את סמכויותיו בנדון לראש מטכ"ל/אג"א, והחלטותיו בנדון הן סופיות. ראש אג"א מינה ועדה עליינה מייצגת לשחרור ציוד, שמתפקידה לייצג לו, בין היתר, איזה רכב ירותק בשעת חירום למפעלים חיוניים. יושב ראש הוועדה הוא מפקד היחידה לארגון וגיוס אמצעים במטכ"ל/אג"א.

הביקורת העלתה, שהוועדה המייצגת לא קבעה תקני רכב למפעלים חיוניים ולמעשה היא מאשרת ריתוק הרכב למפעלים רק כאשר צה"ל מסכים לוותר על גיוס הרכב לצרכיו בשעת חירום.

מערך התחזוקה

בשנת 1978 החליט שר הביטחון, על פי המלצת צוות מקצועי, להפריד בין מערך התחזוקה של הרכב לצורכי מל"ח לבין מערך התחזוקה בשעת ח של רכב צה"ל. האגף לרכב ושירותי תחזוקה במשרד התחבורה ערער על ההחלטה, אולם ערעורו נדחה.

בספטמבר 1982 היו במערך התחזוקה לצורכי רכב מל"ח 220 מוסכים, שחסרו להם בעלי מקצוע רבים, ובמיוחד מכונאים וחשמלאים: במצבת המכונאים בכל המוסכים בספטמבר 1982, היה חוסר של 80% ובמצבת החשמלאים היה חוסר של 73%.

הרכב שהוצב לצורכי מל"ח הוא, על פי נתוני הרשות, רכב ישן ובמצב טכני ירוד ונוקק לתיקונים בתדירות גבוהה מהמקובל. בעלי המקצוע שרותקו למוסכים הם משוחררי שירות ביטחון — גילאי 55 ומעלה או משוחררים מטעמי בריאות. במצב זה יקשה על מערך התחזוקה של מל"ח למלא את תפקידו בשעת ח בצורה נאותה.

שחרור רכב מגויס

בשנת 1981 הוסכם בין משרד הביטחון לבין משרד התחבורה לשתף פעולה בטיפול בהליכי שחרור של רכב שגויס בשעת חירום ליחידות התובלה של מערך מל"ח, לרבות רכב שניזוק תוך כדי שירות. הוקמו שלושה מרכזים פיקודיים (מגרשים) לאחסנת רכב שבעליו לא יבואו לקבלו תוך 10 ימים לאחר השחרור. הפעלת המרכזים הוטלה על היחידה לביטוח ותביעות במשרד הביטחון.

עד מועד סיום הביקורת לא פורסמו נהלים בדבר הפעלת המרכזים ולא ניתנה הדרכה לעובדים שאמורים לטפל בנושא זה.

כוננות המערך התובלתי

בשנת העבודה 1981 זומנו כ-6,000 איש לתרגילי הפעלה וכוננות של יחידות התובלה והמוסכים שבמערך מל"ח.

הביקורת העלתה, שהיחידות בדקו את המצב הטכני של חלק מכלי הרכב בחלק מהיחידות: בפיקוד הצפון נבדקו חלק מכלי הרכב ב-10 מבין היחידות הקיימות; בפיקוד המרכז — בתשע מבין היחידות, ובפיקוד הדרום — בארבע מבין היחידות. שבעה מבין 59 כלי רכב שנבדקו בפיקוד הצפון נמצאו במצב טכני ירוד; בפיקוד המרכז נבדקו 24 כלי רכב ו-11 מהם נמצאו בלתי כשירים (46%); בפיקוד הדרום נבדקו 19 כלי רכב וכולם נמצאו כשירים.

על פי נוהלי הרשות על יחידות התובלה לערוך ביקורות כוננות לפחות פעם בחודש, ולבדוק את רשת הקריאה לשעת חירום, את צווי הגיוס לכוח אדם ולרכב, את תלושי הדלק ועוד.

בפיקוד הדרום ערכו כל היחידות 12 ביקורות כדורש; בפיקוד הצפון ערכה רק יחידה אחת 12 ביקורות כוננות; שאר היחידות ערכו משבע עד 11 ביקורות בשנה. פיקוד המרכז הורה לערוך ביקורות כוננות רק אחת לחודשיים, מחוסר כוח אדם. אולם נמצא, כי למעשה ערכו היחידות ביקורת אחת עד חמש ביקורות בשנה.

מבצע שלום הגליל

במבצע שלום הגליל לא הוכרו מצב חירום ולא גויס מערך התובלה של מל"ח; אולם גיוס כלי רכב במספר ניכר לצה"ל ושכירת כלי רכב נוספים על ידי מערכת הביטחון גרמו מחסור בשירותי הובלה למשק האזרחי, בעיקר בצפון הארץ.

המחלקה לשעת חירום במשרד התחבורה הקימה קשר ישיר עם משרד התעשייה והמסחר לטיפול מהיר בבעיות ההובלה לתעשייה. משרד התחבורה הבהיר למועצת המשאיות * את המדיניות בנושא ההובלה היבשתית ופורסם צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור העלאה של מחירי שירות הובלה), התשמ"ב—1982, כדי למנוע הפקעת מחירים. הרשות הקימה והפעילה מרכזים לתיאום הובלות ברמה ארצית וברמה פיקודית שוויסחו את מתן שירותי ההובלה במשק האזרחי על בסיס מסחרי.

נציגי הרשות השתתפו בוועדות הפיקודיות ובוועדה העליונה לשחרור ציוד, שהפעיל מטכ"ל/אג"א. בדיון שקיימה הרשות לאחר מבצע שלום הגליל נתגבשה דעה, שיש להגדיל את מספר כלי הרכב המרותקים למפעלים חיוניים ולקבוע צורות חדשות למתן שירותי הובלה למשק האזרחי במקרים של לחימה בגזרה מוגבלת וגיוס חלקי של רכב לצה"ל.



צורכי ההובלה החיוניים למשק האזרחי בשעת חירום (מל"ח) נבדקו על ידי כמה ועדות בין-משרדיות, שהמליצו, בשנים 1975—1982, להעמיד לרשות מערך ההובלה של מל"ח אמצעי הובלה כמעמם מורשה של 84,000 טון, ולא פחות מ-62,500 טון. למעשה הוקצבו לצורכי מערך ההובלה של מל"ח כלי רכב כמעמם של 42,000 טון בלבד, ובהם כלי רכב שהיה קושי ליצור קשר עם בעליהם; יצירת הקשר עם הבעלים ארכה לעתים שבועה עד שמונה חודשים וכמשך זמן זה לא עמדו כלי הרכב לרשות מערך ההובלה.

מרבית כלי הרכב שהוקצו למערך ההובלה של מל"ח הם ישנים ובמצב טכני ירוד; כוח האדם שנועד לתחזק אותם בשעת חירום הוא כרוכו פטורי שירות כימחון מסיכות בריאות וקובדי מוסכים כגיל מבוגר.

כלי הרכב של חברת צפע בע"מ, שנועדו מראש להיות עתודה לצורכי שעת חירום, מופעלים על ידי חברת מפעלי תובלה בע"מ על פי הסכם, המאפשר למפעלי תובלה להשתמש בהם לצרכיה ובראות עיניה; מפעלי תובלה השתמשה בחלק מכלי הרכב להובלות מסחריות והדבר פגע כבושר ההובלה של הרכב. חלק קטן ממנו הוחלף או חודש, אך לא נעשה דבר לשינוי תנאי ההסכם.

תרגילי כוננות של יחידות ההובלה ובדיקות של המצב הטכני של כלי הרכב לא נערכו בתכיפות שנקבעה, ביהוד כפיקוד המרכז.

בפברואר 1983 הודיע המשנה למנכ"ל משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה על צעדים שינקוט לתיקון הליקויים שהביקורת העלתה, לרכות בדיקה מחדש של תנאי ההסכם בין חברת צפע לחברת מפעלי תובלה.

* אורגון גג של המובילים.