



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הפרטת מבחני נהיגה עיוניים

מוגש לועדת הכלכלה

א' בסיון תשס"ו

28 במאי 2006

כתיבה: עמי צדיק

אישור: שרון סופר, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכלכלה בנושא הפרטת מבחני נהיגה עיוניים ושינוי אופן עריכתם. במסמך מובא תיאור קצר של המצב כיום, של ההפרטה והשינוי המוצעים ושל השלכותיה.

1. מבחני נהיגה עיוניים

מבחן נהיגה עיוני ("תיאוריה") מהווה תנאי לעריכת מבחן נהיגה מעשי וקבלת רישיון נהיגה. בשנת 2004 מספר ההרוגים לנסועה (סך ק"מ נסיעה של כלי הרכב) בישראל היה **גבוה ב-65%** מהממוצע של 6 המדינות המובילות בשיעור תאונות דרכים נמוך.¹ מחקרים מעלים שמרבית תאונות הדרכים הן תוצאה של טעויות הנהג בשמירה על **חוקי התנועה** והבנה לא טובה של מערכות הנהיגה בכלי הרכב (כאשר תשתית דרכים בטוחה מקטינה את הנזק של הטעויות האנושיות).

בשל חשיבות הכרת והבנת חוקי התנועה המליצה "הוועדה להכנת תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים" (ועדת שיינין) לערוך **שינוי מבני** בתחום עריכת המבחנים העיוניים, בעיקר העברתם לאחריות משרד החינוך.

כיום אגף הרישוי במשרד התחבורה (להלן המשרד) אחראי על קיום מבחנים אלו בקרב מבקשי רישיון נהיגה.² מבקש רישיון נהיגה הרוצה להיבחן צריך להירשם במשרד הרישוי במקום מגוריו ולהמציא:

- אגרת מבחן משולמת בסך 116 ש"ח. התשלום הינו למבחן עיוני ראשון ומבחן מעשי ראשון, במקרה של כשלון במבחן עיוני או מעשי נדרש הנבחן בתשלום נוסף של 116 ש"ח;
- בקשה לרישיון נהיגה הכוללת טופס חתום ומאושר על-ידי רופא כללי ובדיקת ראייה;
- תעודת זהות.

מבחני הנהיגה העיוניים נערכים כיום ב-34 ערים ברחבי הארץ, מאילת בדרום ועד לקריית שמונה בצפון. בכל האתרים המבחנים נערכים יום בשבוע או אף יום אחד בחודש.³

בשנת 2005 נערכו בישראל כ-258 אלף מבחני נהיגה עיוניים באתרים השונים על-ידי 130 בוחני משרד התחבורה (אותם בוחנים שעורכים גם את המבחנים המעשיים או ה"טסטים"). המבחנים נערכים ב-6 שפות (עברית, אנגלית, ערבית, רוסית, צרפתית וספרדית) בכתב ללא הגבלת זמן. המבחן העיוני כולל 30 שאלות חובה בשיטת שאלון סגור (מבחן אמריקאי), כאשר לשם הצלחה יש לענות נכון לפחות על 26 שאלות. שיעור הצלחה הממוצע כיום הינו כ-50% (במבחנים מעשיים שיעור ההצלחה הוא 36%) ובמקרה של כשלון יש להמתין 7 ימים עד לעריכת מבחן עיוני נוסף.⁴

בנוסף, משרד התחבורה מאפשר לערוך גם מבחן עיוני בעל-פה בשלושה מקרים כאשר בכל אחד מהמקרים יש לספק מסמכים מתאימים: עולים חדשים עד שלוש שנים בארץ אשר אין מבחן בשפתם (יש צורך בתעודת עולה); לקויי למידה (יש צורך באישור חתום על-ידי מאבחן מוסמך או אישור מבית הספר או משרד החינוך); נבחנים שאינם יודעים קרוא וכתוב (יש צורך באישור על שנות ההשכלה מהמועצה המקומית).

¹ דו"ח הוועדה להכנת תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים (דו"ח שיינין), יולי 2005.

² מודיעין רישוי - רכב ונהיגה, משרד התחבורה, באתר האינטרנט: www.mot.gov.il, כניסה בתאריך: 25 במאי 2006.

³ לדוגמא, בעיר תל-אביב המבחן נערך בימי ד' בלבד בשעות 07:30 - 10:30.

⁴ עוזי יצחקי, סמנכ"ל תנועה משרד התחבורה, שיחת טלפון, 25 במאי 2006

לעריכת המבחנים העיוניים כיום באופן ישיר על-ידי משרד התחבורה יש מספר חסרונות:

- היצע מבחני הנהיגה העיוניים קטן לעומת הביקוש.
- המבחנים נערכים במהלך שעות העבודה ומביאים לאובדן מאות אלפי ימי עבודה או לימוד בשנה.
- בוחני המבחנים המעשיים אחראים גם על המבחנים העיוניים, ולכן גם היצע המבחנים המעשיים קטן לעומת הביקוש ונוצר מחסור של 80,000 מבחני נהיגה מעשיים, המתבטא בתור של כחודשיים.
- המבחנים הם בכתב⁵ וללא אמצעי פיקוח טכנולוגיים ועל-כן מגדילים את פוטנציאל הרמאויות והזיופים ומשך ועלות זמן הבדיקה.

2. תאור ההפרטה והשינוי המוצעים

משרד התחבורה משרת מדי שנה מיליוני לקוחות, לרבות נהגים, בעלי כלי רכב ומבקשי רישיון נהיגה. זוהי משימה שירותית מורכבת ביותר הדורשת הבנת צרכי הלקוחות, התאמת רמת וזמני השירות לצרכים אלו ושימוש באמצעים טכנולוגיים (כגון מרכזי שירות טלפוניים, מאגרי מידע ממוחשבים ואתרי אינטרנט) לשם אספקת שירות מהיר, זמין וזול.

בשנים האחרונות שואף משרד התחבורה להעביר פעילויות שונות לזכיינים פרטיים הנבחרים במכרז לשם שיפור רמת השירות, קיצור זמן ההמתנה וחיסכון בתקציב המדינה. לדוגמא, לאחרונה הפריט משרד התחבורה את הקורסים לנהיגה נכונה וקורסי רענון ("נהיגה מונעת"). קורסים אלו נערכו בעבר באופן בלעדי על-ידי ה"מכון הארצי לנהיגה" וכיום נערכים על-ידי שלושה זכיינים שנבחרו במכרז.

במסגרת תהליך זה, פרסם משרד התחבורה בראשית חודש אפריל 2006 מכרז להפעלת מערך מבחני הנהיגה העיוניים באמצעות זכיינים פרטיים, המכרז כולל מלבד מיקור חוץ גם שינויים מהותיים באופן עריכת המבחנים. ביום 21 במאי 2006 נסגר המכרז והוגשו 7 הצעות על-ידי גורמים שונים אשר עומדים בתנאי הסף (כמו פריסה של כיתות לימוד ברחבי הארץ). עד יולי 2006 מתכוון המשרד לבחור 3 זכיינים על בסיס אזורי, ובנובמבר 2006 יחלו הזכיינים שייבחרו לערוך את מבחני הנהיגה העיוניים.⁶

לקראת פרסום המכרז הגיע המשרד להסכם עם ועד העובדים הארצי ובהסכמת ההסתדרות, כך שהשינוי נעשה ללא פגיעה בתנאי העבודה ובמעמד של עובדי אגף הרישוי במשרד. במסגרת ההסכם פוצו עובדי אגף הרישוי באמצעות מענק, דרגות ורמות נידות לרכב. **130 בוחני הנהיגה באגף מועסקים במסגרת חוזה אישי ללא הסכם קיבוצי ואינם נכללים בהסדר זה, אולם גם עימם מתנהל משא ומתן.**⁷

מיקור חוץ של מבחני הנהיגה העיוניים כולל את המרכיבים והשינויים הבאים:

- המבחנים ייערכו על-ידי 3 זכיינים אזוריים, בכל אזור יופעלו לפחות 8 מוקדים.
- הכנסות הזכיינים יהיו ישירות מהנבחנים (כמו שהכנסות מכוני הרישוי הן מהנהגים), המחיר שהנבחן ישלם לזכיין ייקבע במכרז בין המתמודדים.

⁵ ברוב מדינות המערב המבחנים הם ממוחשבים, "מבחני תיאוריות – סקירה משווה", ינואר 2004, מיכל טביביאן-מזרחי, מרכז המחקר והמידע בכנסת.

⁶ עוזי יצחקי, סמנכ"ל תנועה משרד התחבורה, שיחת טלפון, 25 במאי 2006.

⁷ "מיקור חוץ מבחני הנהיגה העיוניים (תיאוריה)", 24 במאי 2006, לשכת סמנכ"ל בכיר תנועה, משרד התחבורה, נשלח בפקס.

- המבחנים ייערכו בכיתות בחינה של הזכיינים ולא במשרדי משרד התחבורה.
 - המבחנים ייערכו גם מעבר לשעות העבודה (עד 20:00 וגם בימי שישי וערבי חג).
- בנוסף, תשונה המתכונת של מבחני הנהיגה העיוניים:
- המבחן יהיה ממוחשב, כאשר השאלות יוזרמו למסך הנבחן ישירות ממחשב משרד התחבורה.
 - משך הבחינה יוגבל ל-40 דקות.
 - במהלך המבחן יצולמו הנבחנים על מנת למנוע התחזויות, כאמצעי נוסף להבטחת טוהר המבחן יהיה מיסוך הכיתות בפני טלפונים ניידים.
 - את המבחנים העיוניים בעל-פה ימשיך משרד התחבורה לערוך בעצמו, מדובר בפחות מ-10% מכלל הנבחנים בשנה.

3. השלכות הפרטה והשינוי המוצע

הטבלה להלן מכילה פירוט של השלכות הפרטת מבחני הנהיגה העיוניים על-פי המשתנים העיקריים:

משתנה	מצב כיום	השלכות בגין הפרטה
מחיר המבחן העיוני לנבחן	מבקש רישיון הנהיגה משלם אגרה בסך 116 ש"ח עבור מבחן נהיגה עיוני ומעשי. כשולן באחד מהם מביא לתשלום נוסף בסכום זהה.	מחיר המבחן העיוני שהנבחן ישלם לזכיון יקוזז מהמחיר שהוא משלם כיום עבור אגרת הרישיון למשרד התחבורה בסך 116 ש"ח. ולכן סך המחיר לנבחן עבור מבחן עיוני ומעשי לא ישתנה וייתכן שאף יקטן.
זמינות המבחן	הבוחנים במבחנים מעשיים עורכים ובודקים את המבחנים העיוניים, ולכן היצע המבחנים העיוניים והמעשיים קטן לעומת הביקוש.	העברת המבחנים העיוניים למיקור חוץ והגברת תכיפותם, תביא להגדלת ההיצע של מבחנים עיוניים ומעשיים וקיצור התור של ציבור הנבחנים.
זמני השירות	כיום המבחנים נערכים אחת לשבוע או אף חודש בשעות הבוקר בלבד. אין מבחנים בימי שישי וערבי חג.	הרחבת זמני השירות תביא לחסכון של מאות אלפי ימי עבודה ולימוד למשק.
פריסה	כיום המבחנים נערכים ב-34 ערים ברחבי הארץ, אם כי באופן מוגבל (ראה זמני שירות).	המבחנים ייערכו על-ידי 3 זכיינים אזוריים, בכל אזור יופעלו לכל הפחות 8 מוקדים, קרי יופעלו לפחות 24 מוקדים ברחבי הארץ. כלומר, פריסה מצומצמת יותר לעומת המצב כיום.

<p>הפעלת המבחנים על-ידי משרד התחבורה באופן ישיר מביאה לגידול בהוצאה התקציבית.</p>	<p>עריכת מכרז והעברת המבחנים למיקור חוץ יקטינו את ההוצאה התקציבית וכניסו תחרותיות לשוק מבחני הנהיגה העיוניים.</p>	<p>חיסכון תקציבי</p>
---	---	-----------------------------

הטבלה להלן מכילה פירוט של השלכות השינויים המוצעים באופן עריכת מבחני נהיגה עיוניים:

משתנה	מצב כיום	השלכות בגין השינוי
אופן קיום המבחן	מבחן בכתב מגדיל את פוטנציאל הרמאויות ומאריך את זמן ועלות בדיקת המבחנים.	מבחן ממוחשב יביא להקטנת פוטנציאל הרמאויות ויקצר את זמן ועלות הבדיקה.
צילום ומיסוד	פוטנציאל הרמאויות, הזיופים וההתחזויות כיום הינו גבוה בהיעדר אמצעים טכנולוגיים.	הקטנת כמות הרמאויות תביא לשיפור באיכות הנהגים בישראל.
מבחנים בעל-פה	התחשבות בנבחנים שאינם מסוגלים לענות בכתב.	המבחנים בעל-פה יעשו על-ידי משרד התחבורה, תוך מניעת ניצול לרעה של האפשרות לעבור מבחן בעל-פה, באמצעות החמרת הקריטריונים המאפשרים זכאות למבחנים כאלו.

נושאים אותם יש לבדוק במסגרת השינויים המוצעים:

- האם אכן מחיר האגרה למבחן עיוני ומעשי עבור הנבחנים לא יעלה, או אף יפחת?
- השלכת השינוי על אוכלוסיות מיוחדות הנבחנות כיום בעל-פה.
- השלכת השינוי על פריסת וזמינות המבחנים העיוניים.
- תנאי העסקה עתידיים של 130 בוחני מבחני הנהיגה המעשיים ("טסטרים").
- משך זמן המכרז ואפשרות של משרד התחבורה לבטל זכייה של זכין שלא יספק את דרישות המכרז.
- פיקוח רגולטורי על הזכיינים במכרז לרבות איכות, מחיר וכדומה.

מקורות

חקיקה

- פקודת התעבורה.

שיחות טלפון

- גולן אבי, יו"ר ארגון מורי הנהיגה, יום 25 במאי 2006.
- יצחקי עוזי, סמנכ"ל בכיר לתנועה במשרד התחבורה, יום 25 במאי 2006.

מסמכים ודוחות

- טביביאן-מזרחי מיכל, "מבחני תיאוריות - סקירה משווה", ינואר 2004, מרכז המחקר והמידע בכנסת.
- יצחקי עוזי, "מיקור חוץ מבחני הנהיגה העיוניים (תיאוריה)", 24 במאי 2006, לשכת סמנכ"ל בכיר תנועה, משרד התחבורה.
- עובדיה אבנר, "הודעה לעיתונות: קץ לתורים הארוכים במבחני התיאוריה", 26 באפריל 2006, מנהל אגף בכיר להסברה ויחסים בינלאומיים.
- צוקרמן רועי, "הפרטה בתיאוריה", כתבה באתר Ynet, 10 באפריל 2006.
- "דין וחשבון הוועדה להכנת תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים" (דו"ח שיינין), יולי 2005.

אתרי אינטרנט

- משרד התחבורה, www.mot.gov.il