



הועדה הציבורית לבחינת ענף ההובלה

אייר תשס"ב
אפריל 2002

תוכן עניינים

עמוד

כתב מינוי

הודעת הועדה

תמצית מנהלים

גוף הדו"ח:

- | | |
|----|--|
| 10 | 1. היבטים כלכליים |
| 16 | 2. מעורבות הממשלה בענף |
| 20 | 3. תקינה בינלאומית וחידושים טכנולוגיים |
| 24 | 4. רמת בטיחות |
| 31 | 5. הנהג - כישורים והכשרה |
| 34 | 6. קציני בטיחות בתעבורה |
| 39 | 7. תשתיות |
| 45 | 8. תנאי העסקת נהגים |

נספחים

- | | |
|----|-----------------------|
| | ❖ ענף ההובלה - רקע |
| 47 | ❖ סיכומי ישיבות הועדה |
| | ❖ צילומים |

לכבוד:
שר התחבורה, ד"ר אפרים סנה
משרד התחבורה

כבוד השר,

הנדון: דו"ח הועדה הציבורית לבחינת ענף ההובלה בישראל
סימוכין: כתב מינוי מיום 15.11.2000

הננו מתכבדים להגיש לכב' את הדו"ח המסכם של הועדה הציבורית לבחינת ענף ההובלה (להלן: הועדה) שמונתה בתאריך 15.11.2000 על פי כתב המינוי שבסימוכין.

הועדה קיימה 20 ישיבות עבודה, במהלכן הוצגו בפניה עמדות גופים וגורמים שהוזמנו אל הועדה וכן עמדות גורמים שפנו מיוזמתם, עם פירסום מינויה וביקשו להופיע בפניה.

כמו-כן, בחנו חברי הועדה חומר עובדתי מן הארץ ומחו"ל שנסב סביב נושאים שעלו בישיבות הועדה.

הועדה קיימה סיור בנמל אשדוד.

הועדה מגישה לכב' דו"ח שממנו עולה הצורך הדחוף להתאים את פעולת ענף ההובלה לסטנדרטים בינלאומיים מתקדמים, תוך הסרת המפגעים והליקויים שנתגלו באופן הפעולה של כל הגורמים הקשורים לענף, שהינו ענף מרכזי במשק הלאומי.

מן המפורסמות הוא שדו"ח של ועדה ציבורית מעורר הדים ב- 24 השעות הראשונות מרגע פרסומו ואולם בחלוף הפירסום הראשוני נזנח האמור בו ולמעשה לא מיושם דבר.

ואולם, ועדה זו מצפה כי הדו"ח שמוגש בזאת לכב' יביא לשיפור מהותי וקיצוני בדרכי ההתנהלות של הענף ואלה הקשורים אליו.

המצב שנחשף בדו"ח זה איננו מתיר לנו, כחברי ועדה הנושאים באחריות לאמור בדו"ח זה, לראות בו אמירה ותו לא. על כן אנו ממליצים לשר להטיל את מלוא כובד משקלו על הגברת האכיפה של החוק בכדי למנוע הישנות המקרים העולים בדו"ח. אשר על כן מוצע כי השר ימנה גוף מוביל לפקח מקרוב על האכיפה, על פי הסטנדרטים המוצעים להלן על ידי הועדה.

הועדה משוכנעת כי אימוץ המלצותיה על ידי שר התחבורה וממשלת ישראל יביא, בין היתר, לתוצאות הבאות :

1. הגדלת היעילות הכלכלית בשימוש שנעשה בענף זה.
2. שיפור הבטיחות והקטנת היקף תאונות הדרכים שנגרמות בשל ליקויים חמורים בענף זה.

על החתום, חברי הועדה :

עמיעז סגיס
נציג ציבור
יו"ר הועדה

סמי הללי
נציג ציבור
חבר הועדה

יוסי שוסטק
מנכ"ל אגוד לשכות המסחר
חבר

גבי בן הרוש
יו"ר מועצת המובילים
חבר

מלי סיטון
היועצת המשפטית, משרד התחבורה
חברה

יהודה הימן
התאחדות התעשיינים
חבר

חיים שייב
מחזיק תיק תחבורה
הסתדרות העובדים החדשה
חבר

דוד כוכבא
מנכ"ל מועצת המובילים
חבר

עופר לינצ'בסקי
אגף התקציבים, משרד האוצר
חבר

אבישי מיכאלי
ראש אגף הובלה, משרד התחבורה
חבר

עוזי יצחקי
עוזר מנכ"ל משרד התחבורה
מזכיר הועדה

תמצית מנהלים

ענף ההובלה וההסעה (שינוע לסוגיו) הינו ענף בעל חשיבות אסטרטגית, הן מן ההיבט המשקי- כלכלי והן מן ההיבט הביטחוני.

לענף זה השפעה ישירה על המשק כולו - על ענפי התעשייה, הבנייה, החקלאות, התיירות מחד גיסא ועל ענפי הביטחון לסוגיהם (צה"ל, מערכות הצלה, מערכות ההגנה האזרחית ועוד) מאידך גיסא.

עבודת הועדה התמקדה, על פי כתב המינוי, בענף ההובלה של המטענים במשאיות המהווה 95% מכלל ההובלה במדינה. מן האמור לעיל מתברר, כי היקף פעילות הובלת המטענים ברכבת או בתובלה ימית (שאיננו קיים בתוך המדינה) הינו מזערי בהשוואה לזו הראשונה.

עבודתה של הועדה התנהלה בשלבים:

- א. מיפוי התחומים והבעיות בכל אחד מן ההיבטים שנוגעים לענף ההובלה.
- ב. ניתוח מעמיק ככל האפשר של הבעיות והתחומים בענף.
- ג. הצעת דרכים לשיפור צורת התנהלותו של הענף והתייחסות השלטון להמשך פעילות ההסעים בכלל וענף זה בפרט.

מסקנות

להלן המסקנות העיקריות שאליהן הגיעה הועדה ברמת הממצאים העובדתיים ודרכי תיקון הכשלים שנמצאו.

א. הועדה מתריעה על הזנחה, אי ביצוע של נהלים עד כדי הפקרות ממש. בולטים במיוחד הם ההפרה החמורה של חוקים, הן מצידן של רשויות השלטון והן מצד המועסקים בענף עצמו, וכן היעדר האכיפה. לגורמים האחראים על ביצוע האכיפה (בעיקר משטרת ישראל ומשרד התחבורה) אין כלים וידע לבצע מטלה זו באופן מקצועי ויעיל.

ב. ענף ההובלה במדינת ישראל איננו מותאם בדרכי התנהלותו - הן ברמה הלאומית והן ברמה הענפית - למשק מודרני, המסתמך על ענף כמעט בלעדי להיסעיו, וזקוק למערכת הנותנת מענה לבעיות הכלכלה והביטחון.

ג. תחום הבטיחות בענף זה בכלל ובענף המשאיות בפרט פרוץ, עובדה המובילה לקיפוח חיי אדם, במספר רב של תאונות דרכים שבהן מעורבות משאיות.

ד. האחראיות לבטיחות הרכב מתפצלת ומתחלקת בין מספר גורמים (נהג, בעל החברה, קצין הבטיחות והמשגר), דבר הפוגע ברמת הבטיחות.

ה. נהגים, בכל ענפי ההסעים וההובלה (אוטובוסים, משאיות, הובלת חומרים מסוכנים), מועסקים במשך שעות ארוכות מעבר ליכולתם הפיסית והרבה מעבר למוגדר בחוק מבחינת שעות עבודה ומנוחה לנהג.

ו. מטענים רבים, ובכללם חומרים מסוכנים, מובלים בכבישי הארץ (העירוניים והבינעירוניים) בשעות העומס ובהיעדר אמצעי בטיחות (כדוגמת קשירה ודיפון תקינים), באופן אשר יש בו סיכון ממשי לחיי אדם.

ז. הועדה הגיעה למסקנה, כי לא תוקנו ולא יושמו חלקים גדולים מהמלצות דו"ח מבקר המדינה לשנת 2000 וועדת המנכ"לים בשנת 1997 שדנו בענף זה.

ח. הועדה מצאה כי תורת הפעלה, תקנות ואמצעי אכיפה להסעת מטענים מסוכנים, איננה מיושמת במלואה.

ט. מערכות הכשרת הנהגים לוקות בשורה של בעיות, ביניהן:

1. היעדר תיאום בין משרדי העבודה והרווחה ומשרד התחבורה בכל הקשור להכשרת הנהגים.

2. ההכשרה איננה מספקת (הן ההכשרה הבסיסית והן בהמשך העבודה בחברות) ולא נלמדים פרקים חשובים כגון שיטות העמסה וקשירה.

י. משרדי הממשלה אינם מתואמים במגזרים השונים הנושקים לטיפול בענף והמצויים בתחום כל אחד מהם.

יא. מערך קציני הבטיחות ואופן פעולתם, התברר, הינו חוליה חלשה במכלול הפיקוח שיש לקיים על הענף, עד כדי היעדר יכולת למלא אחר המטלות שלשמן התמנו והחטאה של המהות העיקרית של תפקידם.

יב. הליכי החקיקה (ברמת החקיקה הראשית וחקיקת המשנה) מתנהלים באיטיות בוועדות הכנסת ובמשרדי הממשלה הרלבנטיים.

יג. קצב פיתוח תשתיות הדרכים (מע"צ, רשויות מקומיות) אינו מדביק את צרכי ההסעים וההובלה במדינת ישראל, עניין שמגדיל את הסיכון בשינוע בכל רחבי המדינה.

יד. הועדה הגיעה למסקנה כי תחרות חופשית, במובן של מעורבות השלטון באלמנטים הנוגעים לפעילות הענף, אסור לה שתבוא תוך זניחת ההקפדה על תקני בטיחות דבקניים (הדבקים בהוראות החוק והתקנות) .

טו. הועדה מוצאת לנכון להדגיש כי פגיעה כלכלית בענף ההובלה עלולה להוביל לירידה בתחום הבטיחות בענף.

עיקרי ההמלצות

המצב שנחשף בדו"ח זה איננו מותיר לנו, כחברי הועדה הנושאים באחריות לאמור בדו"ח זה לראות בו אמירה ותו לא. על כן אנו ממליצים לממשלת ישראל ולשר התחבורה להטיל את מלוא כובד המשקל על הגברת האכיפה של החוקים למניעת הישנות המקרים העולים בדו"ח זה.

הועדה ממליצה על ביצוע מספר פעולות בפועל שישומן יוביל לשיפור בתחומים הכושלים שעליהם הצביעה הועדה בממצאיה ובמסקנותיה.

ברמה הלאומית :

א. הועדה ממליצה על הגברת המעורבות והמחוייבות של המדינה בניהול הענף והסדרת פעילותו. לדעת הועדה יש לרכז מאמץ בפעילות משותפת של גורמי הממשלה ולהקפדה על הוראות החוק, התקנות והנהלים שמרכיבים את פעילות הענף כמו לדוגמא אכיפת עומס יתר.

ב. הועדה ממליצה לממשלת ישראל להגדיל את ההשקעות בתחום שיפור התשתיות והחידושים הטכנולוגיים המתחייבים מהיקף הצרכים של הענף.

ג. הועדה ממליצה לממשלת ישראל לבחון היטב טרם קבלת החלטות הנוגעות לענף ההובלה ולהימנע מנקיטת צעדים או פעולות חד

צדדיים העשויים לפגוע בכלכליות ענף ההובלה לאור ההשפעה
הישירה על הבטיחות.

ברמת הענף גופא:

- א. הגברת הפיקוח בתחום הבטיחות לרבות מתן מענה טכני (תקינה והכשרה) .
- ב. הגברת האכיפה והענישה של העבריינים בתחום זה, על ידי הגורמים המוסמכים.
- ג. עריכת שינוי יסוד בענף קציני הבטיחות תוך בחינת ההצדקה המהותית להמשך קיומו.
- ד. הועדה ממליצה על היערכות מחודשת במשרד התחבורה בכל הקשור בענף זה.
- ה. מומלץ להגדיר כי מתוקף תפקידו של הנהג (וחברת ההובלה) הוא האחראי הבלעדי לכל הנוגע לבטיחות הרכב: עומסים ומשקולות, קשירות וחוקי התנועה. אין לחלק אחריות זו עם גורמים אחרים.

ריכוז המלצות בתחום אחריותו של שר התחבורה:

- א. השר יכריז מלחמת חורמה ויפעל בנחישות ובחומרה כנגד מפירי החוק ועל כל הקשור לאכיפת חוקים ותקנות שקשורים לענף זה. יוקמו ויופעלו יחידות אכיפה מקצועיות של משרד התחבורה ומשטרת ישראל. יבוצעו מבצעי אכיפה מרוכזים כנגד משאיות ("אגרופי אכיפה"). כמו כן יבוצע ארגון מחדש להפעלת ניידות הבטיחות באופן יעיל יותר.
- ב. קביעת גורם מוביל (אחד) לטיפול בענף השינוע וההסעים במשאיות שפעילותו תתרכז ב:

- ❖ גיבוש מדיניות כוללת והכנת תוכנית אב למטענים.
- ❖ הכפפת כל הגופים העוסקים בתחום זה לגורם המוביל.

- ג. עריכת שינוי יסודי בענף קציני הבטיחות תוך בחינת ההצדקה המהותית להמשך קיומו.

ד. עידוד התחרות בענף מבלי לפגוע ברמת הבטיחות: אכיפה אפקטיבית, הובלה בלילה, מערכת תמריצים, ניצול מרבי של צי הרכב, גריעת משאיות ישנות ועוד.

ה. יישומה לאלתר של תוכנית חדשה להכשרת נהגים בענף שתעניק מענה הולם לצרכים בתחומי הלימוד וההכשרה הבסיסיים, במיוחד בנושאים הנוגעים להעמסה וקשירה. כמו כן יוכשרו הנהגים הוותיקים באופן ממוסד בחידושים הטכנולוגיים ובחומרים עיוניים המתחדשים מעת לעת.

ו. אימוץ התקינה האירופאית במכלול התחומים: רכב, נהג, תשתית.

ז. הגדלת ההשקעות בתשתיות דרכים בכלל זה הסדרת התקינה, הקמת מפרצי חניה וחניונים, הגדלת ההובלה ברכבת, ייסוד קרן שיפורים ועוד. זאת, על מנת להקטין העומס על הכבישים ובכניסה לערים הראשיות (עניין שיש בו פרט לפתרון הבעיה הלוגיסטית - הסרת בעיה ביטחונית).

ח. הקפדה על תנאי ההעסקה של הנהגים בענף זה תוך בחינת הצורך והאפשרות להוצאת צוו הרחבה על ההסכם בין ההסתדרות לבין התאחדות המובילים, כך שתנאי עבודה הוגנים יהיו מנת חלקם של כל הנהגים, גם אלה שאינם מאורגנים תחת הסכם עבודה .

ט. מינוי ועדה מייעצת לשר התחבורה שתורכב מהגופים השונים המעורבים בענף ואשר תעניק פתרון לבעיות וסוגיות שונות במשק, העולות מעת לעת.

י. אכיפת שינוע חומרים מסוכנים (שעות, צירים, שילוט) והתקנת תקנות המחייבות שינועם בלילה.

הועדה סבורה, כי ביצוע ההמלצות לעיל ישפר את צורת ההתנהלות של הענף בכלל, ויאפשר עמידה בצרכי המשק והביטחון בפרט.

1. היבטים כלכליים

א. תחרות מול בטיחות

ענף הובלת המטענים במשאיות כולל מאות חברות הובלה שנאבקים על פלח שוק מוגדר. מחירי ההובלה מוגדרים על בסיס מסחרי והשירות ניתן בעיקר למגזר העסקי: תעשייה, בנייה, חקלאות, הובלת חומרי גלם (ובראשי תיבות: חו"ג) מוצרי בינים ומוצרים מוגמרים.

רבע מכלל החברות מקבלות השירות מובילות את המטענים באמצעות משאיות שמצויות ברשותן ואין הן פונות לקבלני-משנה (חברות יעודיות). השיקול שעומד מאחורי החלטה זו הינו אסטרטגי בעיקרו והוא נגזר מן המחיר הגבוה שגובים חברות המשאיות היעודיות.

המלצה ראשונה

הועדה ממליצה למנוע מצב של קרטליזציה בענף הובלת המטענים ולעודד המשך תחרות חופשית אך לא על חשבון ההתרשלות הבטיחותית.

המלצות הועדה ביישום החוק והתקנות לצד השקעות בתשתית, אימוץ תקינה בינלאומית מתקדמת ומותאמת לישראל והגברת רמת הבטיחות בענף הינן חשובות ביותר ומהוות בסיס להמלצות הועדה כולן.

אין להתפשר בנושאי הבטיחות מחד גיסא אך יש להמשיך לעודד את התחרות החופשית מאידך גיסא. הפיקוח והאכיפה חייבים להיות שוויוניים, דבר שיבטיח תחרות הוגנת.

המלצות הועדה שתתקבלנה בנושאי רמת הבטיחות בעיקר ראוי שתתבצענה בצורה מבוקרת תוך לימוד השפעתן על חברות הובלה קטנות ובינוניות, המהוות גורם יעיל וחשוב במשק ההובלה.

מאחר ומערכת היחסים שבין המוביל לבעלי המטען מבוססת כיום על מערכת יחסים מסחרית ובריאה שמונעת על ידי כוחות השוק, נראה לועדה כי כל הצעה להתערבות וקביעת מחירי מינימום אינה נכונה כלכלית ותעורר התנגדות חריפה של איגודי המשתמשים התעשייה והמסחר ובעיקר של הממונה על ההגבלים העסקיים.

לעומת האמור לעיל הציעו נציגי מועצת המובילים לבחון אפשרות להנהיג במקרים מסויימים, שיאושרו בנפרד, מערכת מחירי הובלה מנחה (תעריף מומלץ) הלוקחת בחשבון את הפרטים הבאים:

1. אמדן מחירים כלכליים בחלק מהמכרזים שיפורסמו על ידי גופים ממשלתיים ועירוניים.
2. מחירון מנחה שיעודכן ויופץ, מדי שנה, ואשר יבנה על ידי גורם מקצועי בהנחיית משרדי הממשלה התאחדות התעשיינים לשכות המסחר אירגוני הצרכנים ומועצת המובילים.

המלצה שנייה

כדי להוזיל את המחירים ולהגדיל הבטיחות ממליצה הועדה על שורה של פעולות בעידוד הממשלה כגון הובלה בלילה. בפני הועדה הובאה דוגמא (פיילוט) מוצלחת להובלת לילה בכבישי מדינת ישראל (ראה בהקשר זה גם בפרק הבטיחות).

גם בענף ההובלה יש לשאוף וליצור מערכת תמריצים כוללת שתאפשר שימוש נכון ומפוזר על פני היממה כולה בתשתית הכבישים ועידוד הלקוחות והמשתמשים הנהגים וחברות ההובלה הנמלים והמכס וכו', כדי להוביל מטענים בלילה.

הועדה ממליצה לחייב את הגופים הממשלתיים (רשות הנמלים והרכבות, מסופי הדלק, בתי הזיקוק), להקדים את שעת התחלת העבודה על מנת למנוע בשעות שיא התנועה, שינוע של מטענים.

במקביל, ממליצה הועדה, לעודד בקרב הספקים והלקוחות את הרחבת מספר שעות העבודה לקבלה והפצה של הסחורות בעיקר באמצעות הוזלת מחירי הובלה.

המלצה שלישית

על מנת להציג את ההמלצה המעשית בכל הנוגע לעלויות ההובלה ופערי הרווח בין החברות השונות יש להציג תחילה את הרקע להמלצה.

חברות גדולות מול חברות קטנות

ענף ההובלה מתחלק באופן פשוט לחברות הובלה גדולות וחברות הובלה קטנות. לחלוקה זו השפעה גדולה על המחירים.

ככלל, בתחום ההובלה קיימים יתרונות בולטים לגודל. היתרונות בולטים בעיקר בכל התחומים הנוגעים לרכישת מוצרים ושירותים ליכולת השיווק ולניצול הציוד.

עלויות ההובלה מתחלקות ל:

עלויות קבועות – רישוי, ביטוח, ירידת ערך, הוצאות מימון שכ"ע ועוד.
הוצאות משתנות- אחזקה דלק ושמונים, אבדן ימי עבודה.
הוצאות עקיפות – ניהול ישיר של מרכז ההובלה, הנהלה ושיווק.

תקנות וחוקים והשפעתם על העלויות והרווח

כל נהג מקצועי וחברת הובלה חייבים למלא אחר שורה של תקנות וחוקים שמגבילים, בין היתר, את כושר ההובלה המקסימלי שלהם, את מהירות הנסיעה שלהם, עמידה בתקנות בטיחות נוספות.

כמו בענפים אחרים, כך גם בענף זה, חברות ההובלה רואות לפנייהן מרכיב הוצאות שאמור לכסות את מחיר העמידה בתקנות והחוקים הנדרשים מהם (מגבלות עומס ומהירות, חוקי שעות עבודה, דרישות הפעלה וכו').

על משרדי הממשלה הרלבנטיים - משטרת ישראל, קציני הבטיחות וגורמים נוספים האמונים על אכיפת התקנות והחוקים - מוטלת משימת האכיפה על כלל העוסקים בענף.

ניצולת והשפעתה על עלויות ההובלה

ניצול מרבי של צי הרכב יש בו כדי להשפיע משמעותית על עלויות ההובלה.

מרכיב הניצולת מהווה פרמטר מרכזי בתמחיר עלויות ההובלה (ההובלה הבלתי מנוצלת/ הובלה מנוצלת).

ההנחה היא כי החברות הגדולות בענף מצליחות לשמור על רמת ניצולת גבוהה יותר בממוצע ולכן עלויותיהן קטנות יותר והרווח גדול יותר.

רמת התחרות מול רמת הבטיחות בענף

ענף ההובלה מתנהל כיום כענף המצוי בתחרות חופשית ללא שסתומי בקרה.

בנוסף לכך, מתגלה תמונה עגומה ביותר בכל הנוגע לאכיפת החוקים והתקנות על ידי משרדי הממשלה : משרד התחבורה ומשטרת ישראל רשות הנמלים וגורמים אחרים בענף אינם מתואמים ביניהם ואינם אוכפים את התקנות והחוקים מסיבות שונות למרות שסמכות האכיפה בידיהם. בחלק מהמקרים כמו בעניין רשות הנמלים, גם מצויים האמצעים לעשות כן.

כשלונה של מערכת אכיפת התקנות והחוקים בענף אינה מצדיקה ואיננה יכולה להסביר מדוע חלק מחברות ההובלה או הנהגים המקצועיים מפריס בצורה בוטה את התקנות והחוקים ודרישות הבטיחות הנדרשות. במיוחד בולטת הדומה של יציאת משאיות בעומס יתר מהנמלים.

כל נסיון ממשלתי להסדיר את הענף לצורך התנהלותו על-פי תקינה וחקיקה לא יכול שיבוא תוך פגיעה בתחרות.

הועדה ממליצה לפעול בצורה אינטנסיבית כנגד מובילים שאינם עומדים בחוק ובתקנות ומפריס ברגל גסה את תקני הבטיחות הנדרשים.

יחד עם זאת:

הועדה ממליצה לשר הממונה שלא להתערב בתחרות החופשית הקיימת בענף בין החברות הגדולות והקטנות או בין נהג מקצועי לבין חברות ההובלה.

הועדה מדגישה פעם נוספת בדו"ח זה כי מערכת אכיפה אפקטיבית ומשולבת על כלל הגורמים בענף תעלה את רמת הבטיחות והניצולת גם יחד.

כל הסדרה של ענף ההובלה צריכה להביא עימה התייחסות הולמת לפעילות של כל החברות בכל סוג וגודל, מבלי לפגוע בתחרות החופשית ביניהן.

ב. פיצוי בגין גריעת רכב

משאיות נעות על כבישי הארץ מבלי שנקבע זמן גריעתן (ממצבת המשאיות). מצב זה מוביל מחד גיסא לריבוי תאונות בשל ליקויים מכניים ולירידה ברווחיות של המשאיות התקינות בשל הורדת מחירים על ידי בעלי משאיות ישנות מאידך גיסא.

נקודת ההנחה הבסיסית של הועדה, כפי שהוסבר כבר, הינה ששיפור רמת הבטיחות יוביל לשיפור כלכלי ויעול של ענף ההובלה כולו.

ואולם, הפרקטיקה קשה יותר : בשל תנאי התחרות הקשים, ורצון כל אחד מהבעלים להוריד את המחיר לצרכן, נעים על כבישי הארץ משאיות לא תקינות, מאחר שקיימת נטייה לדחות הליכים של חידוש המשק בחברות ההובלה. תהליך חידוש המשק שמתקיים בדרך כלל בחברות ההובלה הגדולות מותיר בענף משאיות רבות משנתון וותיק (ישנות) אשר מוסיפות, אמנם, כוח הובלה למשק אך במקביל גורמות, באופן ישיר, לירידה ברמת הבטיחות, זיהום האוויר, וסף כניסה נמוך לענף.

כמו-כן, מתברר ממידע שהגיע לוועדה כי במצב של היום אין כל הגדרות והגבלות לגבי תפעול משאיות : כל אזרח יכול לרכוש משאית ולהפעיל נהגים שכירים . מצב זה יוצר בעיה בטיחותית ממדרגה ראשונה.

חברי הועדה תמימי דעים בסוגיה זו, כי ניתן להגביל את דרך ההפעלה של המשאיות במדינה תוך מתן מסגרת פעולה שתבטיח הן רווחיות כלכלית והן בטיחות בדרכים.

המלצה

הועדה ממליצה להתקין תקנות בדבר גריעת משאיות במשקל כולל של עד 4 טון ומעל 4 טון. התקנות יכנסו לתוקף בהדרגה ובתקופת ביניים שתמשך על פני ארבע שנים על פי הפירוט הבא¹ :

- ❖ בשנה הראשונה – חובת גריעה אחרי 20 שנה. משמעותה שבטווח זמן זה ירדו מהכביש כ- 2,500 משאיות.
- ❖ בשנה השניה – חובת גריעה אחרי 18 שנה. משמעותה שבטווח זמן זה ירדו מהכביש כ- 5,500 משאיות.
- ❖ בשנה השלישית – חובת גריעה אחרי 15 שנה. משמעותה שבטווח זמן זה ירדו מהכביש כ- 10,000 משאיות.
- ❖ בשנה הרביעית – אחרי 12 שנה. משמעותה שבטווח זמן זה ירדו מהכביש כ- 21,000 משאיות.

אורך חיי המשאית יוגבל במדינת ישראל ל- 12 שנה

במקביל ממליצה הועדה למשרדי התחבורה והאוצר לבחון פיצוי בגין הגריעה, מתן תמיכה ועזרה ממשלתית לרכישת רכב באמצעות קרן

¹ בהתאם לנתוני הלמ"ס – שנת 2002

שיפורים – כפי שיפורט בהמשך הדו"ח. זאת תוך קביעת קריטריונים לתמיכה, מתוך מגמה לעודד החלפת משאיות וכלי רכב.

ג. תשתיות

מצב התשתית במדינת ישראל זוכה להתייחסות הועדה בחלקים שונים על פני דו"ח זה. למרות זאת, מוצאת הועדה חובה להביא עניין זה גם בפרק הכלכלי.

מן ההיבט הכלכלי סבורה הועדה כי שיפור התשתית (מערך כבישי הארץ) לרבות הקמת מפרצי חניה, שוליים רחבים וחניונים ישפר את תפקוד הענף מן הבחינה הכלכלית.

המלצה

הועדה ממליצה להטיל על מע"צ לתכנן ולבצע תוכנית תלת שנתית שתקיף את כל הצרכים בכל הקשור לעניין התשתיות.

בעניין ניצול כלכלי של התשתית ממליצה הועדה להרחיב הפעילות של הובלת המשאות בלילה, כאמור לעיל, וכן להטיל על המפקח על התעבורה במשרד התחבורה לבחון באהדה מתן אפשרות להעניק למשאיות עדיפות בנתיבים מסויימים ובקטעי כביש בשעות שיוגדרו.

2. מעורבות הממשלה בענף

א. מדיניות הממשלה – ענף המשאיות

משקלו הגדול של ענף ההובלה בכלכלה הלאומית של מדינת ישראל נגזר מן העובדה, שהובלת המטענים לסוגיהם מתבצעת בשנת 2002 בעיקר על ידי משאיות. 95% מכלל ההובלה בארץ – בהיעדר תובלה ימית ובשל חלקה המזערי של ההובלה באמצעות רכבת ישראל – מבוצעת על ידי ענף המשאיות.

היקף הפעילות השנתי של הענף נאמד בכ- 4 מיליארד שקל ומשמש כתשומת יצור למגזר העסקי (כ- 3% מהתוצר העסקי).

היקפי פעילות אלו מבהירים כי ענף זה, הינו אחד מן החוליות הכלכליות החשובות ביותר בשרשרת היצור של כל ענפי המשק והשפעתו על משק המדינה רבה ומחייבת התייחסות מיוחדת.

פרט לחשיבות הגדולה שיש ליחס לתרומת הענף לכלכלת ישראל יש לו השפעה רבה בכל הקשור לעומס בדרכי הארץ, הנזק שנגרם לכבישים, ריבוי תאונות דרכים השפעות סביבתיות ועוד.

למעשה, עד עצם היום לא נערכה תוכנית אב כוללת (אינטגרטיבית) לענף הובלת המטענים שתוביל לפתרון הבעיות הנוגעות לענף חשוב זה .

המלצה

יש לגבש לאלתר תוכנית אב להובלת מטענים שתכלול בתוכה חלופות שיוצגו בפני ממשלת ישראל. מטרתה של התוכנית להציג חלופות למדיניות הממשלה בנושאים אשר לגביהם יידרש לקבל החלטות בנוגע לענף הובלת המטענים בשנים הבאות.

התוכנית חייבת להגדיר הנושאים שלגביהם תידרש קבלת החלטות בשנים הבאות, פיתוח מאגרי מידע ומתודולוגיות מתאימות לניתוח החלופות השונות לצעדי מדיניות אפשריים.

תוכנית האב תתייחס בין השאר להיבטים הבאים :

- תנועת המטענים , סוגי המטען מוצא ויעד ועריכת תחזיות.
- עלויות הובלת מטענים לסוגיהם ובאמצעי התחבורה השונים מבחינת ראות המשק והפרט.
- פיתוח הובלה משולבת.
- דפוסי פעילות ומיקום מסופי מטען.
- היבטים כלכליים מינהליים ומתאריים בפעילות.

ב. תיאום בין אגפי במשרד התחבורה

אגף המטענים במינהל היבשה – משרד התחבורה, מרכז את הטיפול בענף ההובלה במשאיות.

למרות האמור לעיל , נושאים הקשורים לענף זה מצויים בטיפול אגפים שונים במשרד התחבורה כמו: תקינת משאיות על ידי אגף הרכב, הכשרה ורישוי לנהגי רכב על ידי אגף הרישוי, תיקני כבישים שמטופלים על ידי מע"צ וכד'.

במצב הקיים מצאה הועדה כי אין גורם ממשלתי אחד המהווה את החוליה המקשרת והמתאמת בין התחומים המרכזיים בענף : תשתיות, רכב ונהג.

המלצה

מאחר והאגף המקצועי במשרד התחבורה המטפל בענף ההובלה במשאיות הוא אגף המטענים מוצע, כי הוא יוביל את המהלך, לאחר שיוקצו לו המשאבים הנדרשים לביצוע המטלה – היותו הגורם המתאם את כל גורמי המשרד בפעילותם למול הענף.

ג. בקרה ואכיפה על ענף ההובלה

תחרות קשה ניטשת בין החברות השונות שעוסקות בהובלת מטענים.

מהסקירות שהוצגו בפני הועדה עולה כי ענף ההובלה בישראל פועל בתנאי תחרות קשים. המעורבים בענף המבקשים להגיע לרווח גבוה, פועלים בדרך של ביצוע עבירות על תקנות התעבורה בכל הנוגע לתחומים הבאים במיוחד:

* הובלת מטענים בשעות נהיגה ארוכות באמצעות נהג אחד ובניגוד לחוקים ולתקנות.

* הובלת מטענים בעומס יתר ובניגוד להוראות היצרן
*תחזוקה לקוייה של כלי הרכב

* הובלת מטענים בדרך לא בטוחה (העמסה לא בטוחה של מטענים ללא קשירה)

* הובלת חומרים מסוכנים ללא היתרים ושילוט מתריע.

הועדה קובעת כי לאמור לעיל יש השפעה רבה על היקף תאונות הדרכים שאירעו בשנים האחרונות ועלולים להתחולל חו"ח אם לא יבוצעו המלצותיה.

מניתוח התאונות שבהן מעורבות משאיות עולה, כי למשאיות הכבדות מעורבות הגבוהה פי שניים לעומת הרכב הכללי. בתאונות קטלניות מעורבות המשאיות גדולה פי עשר לעומת הרכב הקל. כל נסיון לסתור מעורבות זו באמצעות נתונים בנושא הנסועה, אין בהם כדי לשנות את המסקנה החמורה בדבר מעורבות המשאיות בתאונות.

התאונות גובות מחיר יקר בחיי אדם וגורמות נזקים כלכליים קשים למשק. במקרים, שבהם מעורבים כלי רכב המובילים חומרים מסוכנים, הנזקים הישירים והעקיפים הנגרמים לחיי אדם לרכוש ולסביבה גבוהים פי כמה וכמה.

מהסקירות השונות שהוצגו בפני הועדה עולות העובדות הבאות:

1. למשרד התחבורה ולמשטרת ישראל אין יחידות אכיפה מקצועיות שמתמחות בבדיקה ובאכיפה של חוקים ותקני חוק הנוגעים ישירות למשאיות (תקינות רכב, חריגה ממידות רכב מאושרות, טכוגרף, עומס יתר וחומרים מסוכנים).

2. נכון לזמן כתיבת דו"ח זה משרד התחבורה ומשטרת ישראל אינם אוכפים את חוק שירותי ההובלה מאחר שהליך חקיקתו טרם

הושלם. כאמור, חוק שירותי הובלה ניתן יהיה לאכיפה רק לאחר סיום הליך הרשיון והתיעוד לפיו, שבשלב זה נמצא עדיין בעיצומו.

3. בצורה המתבקשת, כלומר : גופי השלטון אינם מתלוננים על בעלי החברות אלא על הנהג. חוק שירותי הובלה מטיל אחריות, בנוסף לנהג, על מנהלי החברות וללא אכיפה מתאימה כאמור בחוק לא תושג הרתעה המתבקשת לגבי מנהלי החברות.

המלצה

שר התחבורה והשר לביטחון פנים יגישו לממשלת ישראל הצעה משותפת להקמת יחידות אכיפה מקצועיות. על היחידות לפעול בשילוב ובתיאום כאשר משטרת ישראל תתמקד באכיפה בכבישים ואילו מפקחי משרד התחבורה יתמקדו באכיפה כנגד בעלי משאיות (רשיונות מפעיל), נגד מנהלי משרד ההובלה והמפעלים, ביקורות במוקדי יציאת מטענים ועוד.

מתכונת האכיפה המפורטת תקבע במסגרת ההערכות ליישום החוק.

הועדה ממליצה להכשיר את העובדים ביחידות הנ"ל בהתאם : הכשרה טכנית ומקצועית, עריכת ריענון בכל הקשור לחוק ולתקנות הנלוות אליו, הצגה ועידכון של ההוראות המינהליות בתחום זה.

הועדה ממליצה בפני שר התחבורה וחברי מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים להעניק עדיפות וקדימות בתקציבים ובתוכנית העבודה לנושא אכיפת המשאיות בשנה זו ובשנים הקרובות. הועדה סבורה כי יש לפעול בשיטת "אגרופי אכיפה" (פעילות מרוכזת) כנגד משאיות.

3. תקינה בינלאומית וחידושים טכנולוגיים

א. אימוץ תקינה בינלאומית וחידושים טכנולוגיים

משק ההובלה במדינת ישראל, מסיבות היסטוריות ביטחוניות וכלכליות, פועל על פי תקני משקל ומידות שהינם שונים מהותית מהתקנים הנפוצים באירופה ובאר"ב.

התקנים הקיימים בישראל מיושמים בחלק מהמדינות המתקדמות באירופה, כגון ארצות סקנדינביה ובסוגי מטען מסויימים בארה"ב ובקנדה.

השינויים הללו מוסדרים במערכת תקינה ופיקוח קפדניים.

התקן האירופי המוביל התהווה, בתהליך רב שנים, והושפע מפריסה רחבה של מערך הרכבות, תקנים של תשתיות דרכים, מערכות כלכליות חברתיות שמסדירות את תנאי התעסוקה, הסדרים עסקיים ואינטרסים בין המדינות ובין מערכות ההובלה האלטרנטיביות.

הועדה מצאה כי בישראל אין כיום התאמה לתקן האירופאי במכלול התחומים: רכב, נהג ותשתית, אלא, יישום חלקי בחלק מהתחומים דבר הגורם לחוסר אחידות.

המלצה

ההמלצה הינה כפולה :

1. לנהל מעקב מתמיד אחר התקנים וההתפתחויות הטכנולוגיות באירופה, צפון אמריקה ומדינות מתקדמות בשאר ארצות העולם.

2. לקבוע תהליך רציף של התאמת תקנים בינלאומיים בתחום ההובלה לרבות מידות ומשקלות הרכב הכבד. במקביל, יש לקבוע תהליך מתמיד של התאמת איכות התשתיות לרבות – נתיבים

מותאמים, איזורי עצירה ומנוחה, טיפול בגודש בצירים מרכזיים. מרבית מחברי הועדה סבורים כי יש לאמץ באופן גורף תקן אירופאי על כל הרכיבים, לצד מעטים הטוענים כי חייב להיות תהליך של בחינה והתאמה של התקנים והטכנולוגיות הבינלאומיות לתנאים המיוחדים של המשק הישראלי.

ב. השקעות המדינה בטכנולוגיה ותשתית

הסדרת פעולת הענף והעלאת רמת הבטיחות מחייבים יישום מוחלט של תקני ההובלה. ניתן להשיג את היישום ברמה כוללת על ידי שימוש מושכל ויעיל של טכנולוגיות מגוונות.

המלצות

1. הימצאות שטר מטען אלקטרוני מחייב לכל הובלה.
2. הימצאות תעודת שקילה לכל הובלת מטען.
3. איתור כלי רכב המובילים חומרים מסוכנים (ובראשי תיבות: חומ"ס) בזמן אמת באמצעות מערכת ניהול צי וחדר בקרה מרכזי. המערכת תעקוב אחר תנועת משאיות המובילות חומ"ס, תאכוף תנועה בצירים מורשים בלבד ובשעות המורשות על פי חוק.
4. המערכת לעיל תתריע על אירועים ותקלות ותהווה מוקד הקשר לגורמי המשטרה וכוחות ההצלה והתחזוקה. ראשי חברות שהופיעו בפני הועדה העלו טענות על כך שהם אינם יודעים למי לדווח באירועים הנוגעים לחומ"ס.
5. פרסום מידע בזמן אמת על מצב צירי התנועה מבחינת אפשרויות שימוש, גודש והפניית תנועת המשאיות לצירים חלופיים.

ג. חדר מידע לניהול הובלה חוזרת

מידע חשוב: 45% מסך כלל הנסועה של משאיות מתנהלות כנסיעות ריקות. המשאיות, בדרך כלל, נוסעות ריקות ליעדי העמסה וחוזרות ריקות לאחר פריקה. יעול השימוש במשאיות באופן של ניצול הציוד להובלה חוזרת יפחית משמעותית את עלויות ההובלה ויגדיל את רווחיות הענף המאורגן.

התרומה למשק תתבטא בהפחתת הגודש, הפחתת הנזקים לתשתיות, צימצום בזיהום האוויר, חסכון במטבע זר, הפחתת תאונות הדרכים כנגזרת של יחס ישר מול היקף התנועה.

המלצות שהועלו ביוזמת מועצת המובילים והנוגעות לתחום המסחרי של התנהלות הענף:

1. ניהול מערכת לאירגון הובלה חוזרת על ידי מועצת המובילים בהתאם לטכנולוגיה שפותחה בפרק הזמן המקביל לעבודת הועדה.
2. בחינת סיוע המדינה בניהול המערכת כחלק מתהליך שתכליתו שיכלול תיפקוד הענף ועידוד ההתייעלות.
3. קביעת מדדים לבחינת המערכת ותרומתה למשק.
4. ביצוע ומעקב על ידי קרן שיפורים לענף ההובלה, כמפורט בדו"ח זה.

✓ כל ההמלצות דלעיל הינן על פי רצון המובילים עצמם ובאחריותם.

❖ מנכ"ל אגוד לשכות המסחר ונציג התאחדות התעשיינים הסתייגו מהמלצה זו. לטענתם יש בהמלצה זו משום סכנה לפגיעה בכללי התחרות החופשית כאשר גוף כלשהו יארגן הסעות מסחריות של חברות שונות ומתחרות.

ד. קרן שיפורים לענף ההובלה

מדינת ישראל הינה בעלת אינטרס מובהק לשפר את איכות ההתנהלות של ענף ההובלה. כדי לעודד את יעול הענף, יש לבצע בו השקעות בטכנולוגיות ובהכשרת מנהלים ונהגים.

הועדה סבורה כי יש לבחון את האפשרות שההשקעות יקבלו עידוד כספי מצד המדינה בשיתוף גורמי משק נוספים שהינם בעלי אינטרס מובהק בתחום זה כמו: חב' אבנר, איגוד חברות הביטוח, איגוד המשתמשים בתובלה ימית, רשות הנמלים, אירגוני עובדים, יבואנים ועוד.

המלצות

1. הקמת קרן שיפורים לענף ההובלה בדומה לקרן השיפורים בתח"צ. תקציב הקרן יהיה 40 מליון ש"ח בשנה (1% מהיקף פעילותו הכלכלית של הענף).

2. קרן השיפורים תקדם יוזמות בתחום מחקר ופיתוח (מו"פ), יישום טכנולוגיות והכשרת מנהלים ונהגים.

3. המקורות המוצעים לתקצוב הקרן :

◆ 5% מסך גביית הבלו על הסולר

◆ השתתפות חברות אבנר וחברות הביטוח

◆ השתתפות יבואני המשאיות

◆ השתתפות המשתמשים דרך שטרי מטען

◆ השתתפות ענף ההובלה שתעמוד על 50% מסך כל תקציב הקרן

4. הקרן תנוהל על פי הכללים בהם מנוהלת קרן השיפורים בענף התחבורה הציבורית. ההנהלה תורכב מ- 2 נציגי המדינה, 2 נציגי מועצת המובילים, נציג ציבור, מטה מצומצם ומזכירות שתוגדר על ידי ההנהלה.

* מנכ"ל איגוד לשכות המסחר ונציג התאחדות התעשיינים, החברים בועדה, הסתייגו מהמלצה זו. לטענתם, היבואנים והמשתמשים אינם צריכים לממן קרנות יעודיות וסקטוריאליות. בהתאם לעמדתם, באם ענף ההובלה יחפוץ בקרן זו עליו יהיה לממנה ממקורותיו ואמצעיו.

4. רמת בטיחות

א. מעורבות בתאונות דרכים

משאיות המעורבות בתאונות דרכים יגרמו, ברוב המקרים, לתאונות קשות וקטלניות יותר מאשר כלי רכב אחרים. מחקרים ותחקירים שבוצעו בעניין זה מצביעים ברורות כי שיעור מעורבותן של המשאיות בתאונות עולה על פי 10 מעורבותם של כלי רכב אחרים. תאונות אלה גובות מחיר יקר בחיי אדם וזאת מלבד העלות השנתית הניכרת בנוזק ישיר ועקיף למשק המדינה הנמדד במיליארדי ש"ח.

יצוין, כי הועדה מוצאת כי הנתונים הנוגעים להיקף הנסועה של המשאיות לעומת כלי הרכב הפרטיים אינם רלבנטיים.

אכן, ענף ההובלה הכבדה, שמהווה כ- 3% מכלל כלי הרכב במדינה, מאופיין בנוכחות רבה על הכבישים בשל נסועה גבוהה. אולם, אין הדבר ממעט בגודל הנזק כתוצאה מהתאונות של המשאיות.

עקב התנאים האובייקטיביים הנ"ל המסקנה המתבקשת היא כי ריכוז מאמץ בקבוצה קטנה יחסית תיתן תמורה גבוהה ביחס לתוצאות של הפחתה בתאונות קטלניות.

המלצות

1. הקמת מערכת מתואמת של משטרת ישראל משרד התחבורה הטכניון ומועצת המובילים לניתוח אירועים.
2. גיבוש מודל של הפקת לקחים וארגון מיידי של הנחיות, מערכי הדרכה והפצת מידע הכולל התרעות על מפגעים, כשלים טכניים וגיאוגרפיים בתשתית, כשלים טכנולוגיים ברכב, שימוש נכון במכלולים.
3. אימוץ המלצות הועדה להכשרת נהגים ברכב כבד, בראשותו של פרופסור אורי אידלמן, מחודש מארס שנה זו.
4. הקמת מערך הכשרה לנהגים חדשים באופן של הכשרה והתמחות בחברות הובלה נבחרות – דגש על נהיגה בתנאים קשים ברכב מורכב, טיפול בקשירת מטען, העמסה ופריקה.
5. ההתמחות תעשה כחלק בלתי נפרד מהכשרת הנהג לקבלת רשיון לרכב כבד – בהתאם להמלצות ועדה משותפת שהוקמה על ידי

משרד התחבורה – אגף הרכב בשיתוף עם משרד העבודה והרווחה ומועצת המובילים.
6. מינוי ועדה מייעצת לשר התחבורה שתורכב מנציגי הגופים הבאים:

- ◆ 2 נציגי משרד התחבורה
- ◆ נציג משרד האוצר
- ◆ נציג משרד הביטחון
- ◆ נציג המשרד לאיכות הסביבה
- ◆ נציג משטרת ישראל
- ◆ נציג מע"צ
- ◆ נציג מרכז השלטון המקומי
- ◆ נציג איגוד לשכות המסחר
- ◆ נציג התאחדות התעשיינים
- ◆ נציג ארגון העובדים הגדול המייצג נהגים
- ◆ 2 נציגי ארגון הגג הגדול של בעלי חברות ההובלה

תפקיד הועדה לייעץ לשר התחבורה מעת לעת בכל העניינים והנושאים הנוגעים לתפקודו השוטף, היעיל והתקין של הענף. התועלת העיקרית העשויה ממינוי ועדה זו הינה פתרון בעיות וסוגיות שונות שלהן השפעה רוחבית על המשק.

ב. שקילת משאיות ביציאה מנמלי הים

הועדה דנה באכיפה של עומס יתר ושקילת משאיות ביציאה מנמלי הים. הועדה קיימה סיור בנמל אשדוד כדי לעמוד מקרוב על מכלול ההיבטים בנושא זה.

הועדה התרשמה כי הנמלים ושעריהם מהווים מוקד ליציאה וכניסה של אלפי משאיות ביום, שחלקם הגדול נע בעומס יתר.

מהתרשמות הועדה עולה, כי ניתן לקיים נוהל קבוע של שקילה ביציאה תוך כדי שימוש במערכות הקיימות בנמלים לרבות עמדות שקילה, מערכות מידע המחוברות ישירות (ON-LINE) למחשב משרד התחבורה. הועדה צופה שלא יגרמו תורים ארוכים ועיכובים עקב פעולת השקילה.

המלצות

1. תוטל חובה לשקול משאיות הנושאות מטען כללי ביציאה מהנמלים.
2. תחוייב בדיקת מסמכים ביציאה מהנמל למשאית הנושאת מכולות על פי תיעוד פרטי המטען. ניתן לבדוק את העומס והתאמתו לתקן. אין לאפשר יציאה מהנמלים למשאיות הנושאות מטען עודף.
3. תבוצע הקפדה על אמצעי הקשירה במשאיות העוזבות את הנמל.

ג. שקילת משאיות במחצבות ובמפעלי תעשייה

הובא לידיעת הועדה כי קיימת תופעה של שקילה כפולה על מנת לאפשר רישום תקין לכאורה של משקל המטען.

המלצה

הועדה ממליצה לבצע, ולו אף באופן רנדומלי שקילת משאיות במחצבות ובמפעלים. יש לציין כי כיום אין לכך חובה מעוגנת בחוק.

ד. שינוע של חומרים מסוכנים

הועדה מוצאת לחובה להתריע בפני כל הגורמים הנוגעים להובלת חומרים מסוכנים על מפגע בטיחותי ובטחוני חמור העלול לגרום לאסון לאומי.

מדי יום נעות בכבישי הארץ אלפי משאיות המשנעות חומרים מסוכנים. משאיות אלה מובילות חומרי גלם ומוצרים מוגמרים שונים למפעלים, אל נמלי הים ומהם, ולצרכנים שונים ברחבי הארץ.

כרבע מכלל תקריות החומרים המסוכנים המדווחות (כ- 250 תקריות בשנה) חלות בעת שינוע של חומרים מסוכנים. תקריות אלו גורמות לסיכון חיי אדם ולנזק סביבתי, משבשות את מהלך החיים התקין, ויוצרות נזקים כלכליים המסתכמים בעשרות מליוני שקלים לכל הפחות בשנה, אם לא למעלה מזה.

המלצה

הועדה סבורה כי חיוני לשנע את החומרים המסוכנים בכלל ואת הדלקים והגפ"מ בפרט, בשעות הלילה ולא בשעות העמוסות כפי שמתבצע כיום. כדי לאפשר זאת יש לפתוח את מסופי "פי גלילות" לפעילות לילית ולהתקין תקנות המחייבות שינוע חומרים מסוכנים בכבישי הארץ בלילה.

במקביל, יש לאכוף את האיסור בדבר תנועת הרכבים המשנעים חומרים מסוכנים על צירי התנועה הראשיים המובילים אל שלושת המטרופולינים הגדולים בשעות העומס, דהיינו בין השעות 6:30 – 9:30 בבוקר.

ה. שילוט משאיות הנושאות חומרים מסוכנים

הועדה מוצאת לנכון להנחות את משרד התחבורה ומשטרת ישראל להקפיד ולבצע אכיפה על שילוט כלי רכב ביציאה מהנמלים והמסופים מתוקף ההנחייה הקיימת לגבי מטען ולגבי חומרים מסוכנים המובלים במכולה, ולא לאפשר יציאה מהנמלים של משאיות ללא שילוט מתאים.

ו. אכיפה על ידי משטרת ישראל

הועדה שבה וממליצה כפי שעשתה זה מכבר בדו"ח זה, לשר התחבורה שיפנה לשר לביטחון פנים ולמפכ"ל המשטרה כדי שאלה יתגברו את משטרת התנועה הקיימת בכ"א יעודי - כוח מקצועי שיעסוק באכיפת חוקי התנועה לתחום ההובלה. דגש מיוחד יש לשים על : עומס יתר, תקינות, מידות ומשקלות, חומ"ס, טכוגרף, קשירת מטען ועוד. ראה : המלצות בעניין זה בפרק הראשון לעיל.

הועדה שבה וממליצה כי מועצת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, שהוקמה זה מכבר, תעניק עדיפות לתקצוב פעולות אכיפה כנגד משאיות.

ז. טיפול שוטף ואחזקה

הועדה ממליצה כי בעל החברה / הנהג (במקרים בהם המשאית היא פרטית), יקפידו על טיפול שוטף ותחזוקה של המשאיות, בהתאם להוראות היצרן.

אחריותו של בעל החברה / הנהג (במקרים בהם המשאית היא פרטית), תהייה לוודא בדיקה תקופתית ותיקון מיידי של תקלות הקשורות לנושא הבטיחות, בהתאם להוראות היצרן ועל-פי הצורך הטכני ושיגרת הפעילות כפי שצריכים להכיר בעל החברה ובעיקר הנהג.

כמו-כן, בעל החברה יחוייב לשמור על הטכוגרף.

משרד התחבורה יבצע בדיקות באופן רנדומלי בכדי לאכוף נושא זה.

ח. שעות עבודה ומנוחה

תקנה 168 המסדירה את עניין שעות העבודה והמנוחה של נהגים בדרך כלל אינה מיושמת ברוב המקרים ואינה נאכפת על ידי גורמי האכיפה-משטרת ישראל וגורמי משרד התחבורה. המצב בפועל הוא שחברות רבות מכל המגזרים לרבות אלה המאוגדים או אלה המפוקחים על ידי קציני בטיחות בתעבורה, מפעילים נהגים תוך חריגה משעות המנוחה המחויבות בתקנה 168 .

אכיפת תקנה 168 א' סובלת מבעיה אובייקטיבית : יישום התקנה מחייב מערך ארצי של איזורי חנייה ומנוחה למשאיות, שכן אין כל אפשרות להחנות משאית עם מטען לחצי שעת מנוחה בכל פרק של 4 שעות פעילות.

תנאי הארץ אינם מכתיבים נהיגה רצופה למרחקים גדולים ולמעשה יום העבודה של הנהג מתאפיין ברובו בהמתנות להעמסה ולפריקה.

המלצה

1. ביצוע בדיקות באמצעות הטכוגרף בכדי לאתר את העבריינים.
2. קידום הקמת איזורי חנייה ומנוחה כפרוייקט משותף למשרד התחבורה ומינהל מקרקעי ישראל.
3. לשתף ביזמות את מועצת המובילים וחברות הדלק לתפעול ותחזוקת החניונים.
4. לקבוע תקנה אשר קובעת 12 שעות פעילות לנהג + אפשרות לחריגה של עד 4 שעות נוספות. זאת במגבלה של עד 500 ק"מ נהיגה בסה"כ ליום עבודה.
5. תקנה 168 תחול גם על הסעים של משרד הביטחון, ללא כל קשר להיבט הביטחוני, כאשר במסגרתו פועלים אוטובוסים או כלי רכב להסעה. בפני הועדה הובאו עדויות של נהגים אשר נדרשו להסיע חיילים בעבודה רצופה של מספר שעות לא ריאלי, עובדה שסיכנה חיי חיילים רבים. הועדה ממליצה למשרד הביטחון להורות על העסקת שני נהגים בכל נסיעה ארוכה (מתוכננת), שיתחלפו כל מספר שעות.

ט. ניידות הבטיחות

הועדה מוצאת לנכון להתייחס לפעילות ניידות הבטיחות לבדיקת כלי רכב בדרכים, שמבוצעת על ידי גף הניידות באגף הרכב שבמשרד התחבורה.

הועדה מתרשמת כי דרך פעולת הניידות כפי שהיא מתבצעת היום איננה יעילה ותכליתית ועל כן היא מובילה לביזבוז משאבים.

חברי הועדה סבורים כי על משרד התחבורה לבחון ולבדוק באופן כוללני את אופן הפעלת ניידות הבטיחות, תוך שינוי מיידי בכל דרכי ודפוסי עבודתן.

הועדה ממליצה למשרד התחבורה לגבש נוהלי עבודה מוגדרים לניידות הבטיחות, תוך הגדרת בעלי התפקידים והסמכויות ביחידות, קביעת בעלי התפקידים והסמכויות ביחידות, קביעת נוהלי הדיווח והבקרה המעשית בשטח ועוד.

הועדה ממליצה למקד את פעילות ניידות הבטיחות במשאיות תוך התמקמות במקומות "מועדים לפורענות" כמו איזורי תעשייה ויציאה ממחצבות כרייה. יש לציין כי מספר חברים בועדה העירו לגבי מיקומם של צוותי הניידות כיום - העשוי לגרום לתאונות דרכים.

י. משאיות ירדניות ומשאיות מהרשות הפלשתינית

ממידע ונתונים שהוצגו בפני הועדה עולה כי כניסת כלי הרכב הזרים לארץ (ירדנים וכלי רכב מהרשות הפלשתינית) גורם לפגיעה ברמת הבטיחות מפאת רמתם הטכנית הירודה של כלי הרכב הללו. בפני הועדה הוצגו תמונות המעידות על תופעה זו (צילומים בנושא זה מובאים בנספח לדו"ח זה).

המלצות

1. לוודא כי רכב פלשתיני שנכנס לגבולות הארץ יעמוד בתיקני תחזוקה ישראליים.
2. להטיל אחריות על בעלי מטען בישראל שעושים שימוש בהובלות ברכב פלשתיני באופן בלתי חוקי.

יא. הורדת המיסוי על חלקי חילוף בטיחותיים

1. הועדה ממליצה להמשיך את המדיניות של משרד התחבורה ואגף המכס במשרד האוצר לפטור רשימת חלפים בעלי היבט בטיחותי ממיסוי.
2. הועדה ממליצה לפרסם רשימת החלפים בקרב בעלי המשאיות ולעודד את השימוש בהם.

5. הנהג - כישורים והכשרה

הכשרת נהג המשאית לקויה במספר תחומים אשר נזכרו בטיעונים ועמדות שהוצגו בפני הועדה ועדויות של נהגים שנשמעו במהלך הדיונים.
מדובר בליקויים הנוגעים לכישורים - דרישות המינימום וכן להכשרה הנוגעת בקטעים הלימודיים.

א. הגורם האנושי

חברי הועדה התרשמו בעניין זה כדלקמן :

1. מרבית תאונות הדרכים נגרמות על ידי הגורם האנושי באופן ישיר או עקיף.
2. ההכשרה של הנהגים אינה מספקת הן בהכשרה בסיסית לקראת קבלת רשיון והן בהמשך עבודתו בחברות.
3. הנהג הישראלי לא מוכשר באופן ממוסד בשימוש במערכות הרכב ואינו מתעדכן בחידושים הטכנולוגיים שמופיעים בהוראות היצרן של המשאיות המתקדמות. במשאיות החדשות הוכנסו מערכות מתקדמות המצריכות הכשרה ולימוד לשימוש.
4. הפיקוח באמצעות קציני הבטיחות בתעבורה בכל הקשור למידת כשירותו של הנהג לא מתקיימת ולמעשה הבדיקות והפיקוח מתמקדים , במקרה הטוב, ברכב ולא בנהג.
5. אין פיקוח או הקפדה על בדיקת הרקע של הנהג , מידת מעורבותו הקודמת בתאונות או בעבירות , נטיותיו לצריכת אלכוהול או סמים ובפועל ישנם נהגים רבים המועסקים בענף למרות שנפסלו על ידי צה"ל עקב פרופיל נפשי (21 או 24) .
6. במסגרת ההכשרה לרשיון מסוג 03 המאפשר נהיגה עד 15 טון ורשיון מסוג 04 לא נלמד השימוש במערכות עזרי בלימה כמו מאיטים הידראוליים או חשמליים ולא נלמד השימוש במערכת אוטומטית. כמו-כן, לא מתבצעת הכשרה לנהיגה ותמרון נגרר FULL TRAILER . בולטת העובדה כי שיטות ההעמסה והקשירה לא נלמדות כלל!.
7. תוכניות הלימוד והקשירה נקבעות על ידי משרד העבודה והרווחה ואילו היישום והפיקוח עליו מוטל על משרד התחבורה (ראה בהקשר זה גם בפרק הראשון).

8. אין גורם המעדכן את משרד העבודה והרווחה על השינויים הטכנולוגיים במערכות הרכב החדש על מנת שאלו יכללו בתוכניות ההכשרה. המצב כיום הינו כדלקמן : יבואני הרכב הם המבצעים – אם יש להם רצון טוב - את ההדרכה המשלימה (ראה בהקשר זה גם בפרק הראשון).

9. שיטות ההעמסה והקשירה לא ממוסדים "בתורה שבכתב", אין חובת הכשרה ולימוד וממילא אין פיקוח מצד כלשהו בעניין זה. כלי רכב רבים נעים בכבישי המדינה כאשר מטענם איננו קשור או במקרה אחר קשורים באמצעות חבלים או אביזרים לא מאושרים. זוהי "פצצה מתקתקת": מצב זה מהווה סכנה ממשית מתמדת המתקיימת שעה-שעה בכבישי המדינה ורק במקרה של תאונה קטלנית נודע על כך לציבור.

המלצות

יש לקבל החלטה ברמת שר התחבורה ולעגן בחקיקה את ההצעות הבאות:

1. חובת נהגים מקצועיים כעניין שבשיגרה ל 6-8 שעות הכשרה ממוסדות בשנה.
2. האכיפה קפדנית לתקנה 168. תבוצע על ידי יחידות האכיפה המקצועיות שיקימו משרד התחבורה ומשטרת ישראל.
3. עיגון נוהלי הוראות העמסה וקשירה (גובה ומרכז כובד) ולהטמיעם בהכשרת הנהגים וברישוים. בתיאום שבין משרד התחבורה ובין משרד העבודה והרווחה יש לעגן הוראות אלו.
4. יבואני הרכב יחוייבו לבצע הכשרות והדרכות במשאיות ובדגמים חדשים אשר ימסרו.
5. תוגבר האכיפה באמצעות הטכוגרף תוך הכשרת שוטרי התנועה לבצע זאת ולהרחיב את השימוש באמצעי זה.

יודגש כדלהלן :

בפני הועדה הופיע מר צבי יוזנט – סמנכ"ל בכיר במשרד התחבורה שהסביר כי המדינה יכולה לשלוט בהכשרה לקראת קבלת רשיון אך אינה יכולה לשלוט בפעולות שלאחר רישוי הנהג. הועדה אינה מקבלת קביעה זו וסבורה שמנגנון של קביעת תקנות מחייבות ואכיפה באמצעים שונים ואפקטיביים, עשוי להתמקד בנושא זה ולהביא לשיפור משמעותי.

ב. המגמה לשינוי דרגת הרשיון

רשיון הנהיגה 03 לרכב עד 15 טון ועד 1+11 נוסעים ישתנה בעתיד ויחול על רכב עד 12 טון ועד 1+8 נוסעים.

הועדה מברכת על המגמה בשינוי דרגת הרשיון.

יחד עם זאת, יש, לדעת הועדה, להאיץ את הטיפול בתיקוני החקיקה.

ג. השתלמות פנים מפעלית

השתלמויות פנים-מפעלית, כפי שהוצגה ע"י נציגי מועצת המובילים והמסיעים בישראל, עשויה להוות את הבסיס להכשרה מתקדמת של הנהגים ושעיקרן :

1. השתלמות מבוססת על אמון תוך כדי עבודה ותכלול הדרכה עיונית והדרכה מעשית.
2. התוכנית המעשית תתבצע על רכב החברה ובהדרכת נהג מנחה בכיר.
3. השתלמות תערך לכל נהג בעת קבלתו למפעל או כאשר מתקבל על רכב חדש או בכל הזדמנות רלבנטית אחרת. השתלמות לנהג חדש תארך 25 יום בצמוד לחונך באחד המפעלים שאושרו לביצוע הכשרה על ידי משרד התחבורה.
4. השתלמויות לכלל הנהגים המקצועיים יבוצעו באופן שוטף אחת לשנה או פעם בשלוש שנים, בכפוף להיקף ההדרכה שיסוכם.

עיקרים אלה הינם כיוון נכון שיכול לסייע בהעלאת רמתו המקצועית של הנהג והתרומה להסדרת פעילות הענף, אל מול תופעות השוק הפרוע ("חאפרים").

עם זאת, מומלץ לעגן בתכני הדרכה כפי שיקבעו על ידי גורם מוסמך (משרד העבודה או משרד התחבורה).

6. קציני בטיחות בתעבורה

קציני בטיחות בתעבורה (להלן : קציני הבטיחות) פועלים מכוח תקנות התעבורה , התשכ"א - 1961 . על פי התקנות החובה להעסיק קציני בטיחות בתעבורה חלה על הגופים הבאים : בעל מפעל, כהגדרתו בתקנות, משרד הובלה, כמשמעותו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירותי הובלה ושירותי גרורים) התשל"ט - 1978 , משרד להסעות כהגדרתו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב) התשמ"ה - 1985 (להלן : צו הסעות) , מיזם, עסק, תאגיד או מוסד המחזיקים 20 כלי רכב מסחריים שהמשקל הכולל המותר על חלקם הוא יותר מ- 4 טון ורשות מקומית שבבעלותה אוטובוס . צו הסעות קובע שהפעלת משרד להסעות טעונה רשיון מטעם המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה. באגף המפקח נקבע כי אגף הסעים ומוניות שבמשרד (להלן : אגף היסעים) אחראי מטעמו למתן רשיונות.

תפקידיו של קצין בטיחות מוגדרים בתקנות התעבורה. במסגרת תפקידיו עליו לפקח שהנהגים המועסקים על ידי החברה או הנהגים ברכבה ימלאו אחר הוראות דיני התעבורה וידאגו לכך שכלי הרכב של החברה יהיו, בכל עת, במצב תקין. עליו להדריך את הנהגים בענייני נהיגה, טעינה, פריקה, טיפול ברכב, דיני תעבורה, להמליץ בכל הנוגע להכשרתם והשתלמויותיהם של הנהגים בחברה, לנהל כרטיס של כלי הרכב והנהגים. על קצין הבטיחות להודיע בכתב לבעלי החברה על כל ליקוי ברכב השייך לה, על כל פגם בעבודת הנהגים, על כל ליקוי במצב בריאותם.

קצין הבטיחות רשאי לאסור את השימוש ברכב החברה ולהתנות את השימוש בו במילוי הוראות החוק והתקנות.

הועדה מצאה כי נושא קציני הבטיחות בתעבורה מהווה אחד החוליות החלשות בענף ההובלה וההסעה בישראל וכי מדובר בסוגייה בסיסית ומהותית שיש להעניק לה מענה הולם ומיידי.

הועדה הגיעה למסקנות הבאות:

א. אופן פעילות קציני הבטיחות

1. הועדה התרשמה כי העסקת קצין בטיחות בתעבורה נתפסת על ידי ראשי חברות ההובלה וההסעה כמילוי חובת התקנות בלבד. קצין הבטיחות איננו מהווה גורם מרכזי בחברה כפי שהיה ניתן לצפות כהמשך להוראת החוק.
2. מהמידע והנתונים שהוצגו בפני הועדה מתברר כי בפועל אין לקציני הבטיחות כל סמכות מעשית.
3. נהגי הובלה והסעים מקצועיים טענו כי מעסיקיהם מחייבים אותם לנהוג באופן המסכן חיי אדם.
4. הועדה שמעה עדות מנהגים כי מאלצים אותם לעבוד ללא הפסקה שעות רבות (20, 26, 36) ברציפות!! וזאת בידיעת קציני הבטיחות וללא התערבותם.
5. הנהגים גם העידו בועדה כי הם נוהגים בכלי רכב במצב בלתי תקין תוך קבלת אישורים פיקטיביים מקציני בטיחות.
6. כמה מהנהגים, שהופיעו בפני הועדה, העידו כי לא ראו את קצין הבטיחות של החברה מזה זמן רב. הועדה מסיקה שקציני הבטיחות משתפים פעולה עם בעלי החברה לצורך עקיפה של החוק והנהלים או לחילופין אין ביכולתם לבצע את הפיקוח שתקנות התעבורה הועידו להם.
7. לועדה התברר כי למרבית קציני הבטיחות אין ידע מקצועי בתחום הרכב.

ב. מתכונת העסקתם של קציני הבטיחות

1. הועדה התרשמה כי מתכונת העסקתם הנוכחית של קציני הבטיחות בתעבורה כעובדים של החברה שמקבלים שכר מבעלי החברה עצמה הינה אחת הסיבות למצב שבו מצוי הענף – היעדר פיקוח הדוק ודבקני (הדבק בהוראות החוק).
2. חלק מקציני הבטיחות פועלים, במקרים מסויימים, מתוך ניגוד עניינים : כמה מהם משמשים כשמאי רכב או בעלי חברה ויש אחרים שהם קרובי משפחה של בעלי החברות (אחים, בנים או חתנים).

ג. יכולתם המקצועית של קציני הבטיחות

1. הועדה מצאה, כי קיימת אי בהירות בעניין היכולת המקצועית של קציני הבטיחות בתעבורה המועסקים בחברות. התפקיד מאויש על ידי בעלי יכולת נמוכה מהנדרש או מחוסרי התאמה.
2. לא ברור, מן האמור בחוק ובתקנות, מהי רמת הידע והנסיון שנדרשים מקציני הבטיחות במספר תחומים ובמיוחד בכל הקשור לנושא המכונאות והאחזקה של כלי הרכב.
3. נציגי איגוד קציני הבטיחות לא הצליחו להעניק תשובות הולמות לשאלות שעלו בכל הקשור לבעיות שנוגעות לדרך הפעלתם של קציני הבטיחות, מתכונת העסקתם, יכולתם המקצועית ועוד.
4. קצין בטיחות בכיר – מעמד שלא הוגדר. מתברר כי מדובר במעמד שנעשה בו שימוש מבלי שהוגדר ומבלי שעוגן כראוי משפטית. כמו גם הקורס המכשיר למעמד זה אשר אין לקיומו עיגון כלל.
5. בעלי חברות הובלה שהופיעו בפי הועדה הדגישו כי לא ברור להם מהו קצין בטיחות בכיר ומהי משמעות תעודת ההסמכה הרשמית שהעניק משרד התחבורה לקציני בטיחות בכירים.

המלצות

כדי לשפר את המצב הועלו כמה חלופות שאין לגביהן תמימות דעים בקרב חברי הועדה. שר התחבורה, או מי מטעמו שימונה ליישום הדו"ח, או הגוף המוביל שיבחר הוא אשר יחליט על החלופה המועדפת לשיפור המצב בתחום ספציפי זה.

חלופה ראשונה

- א. ביטול לאלתר של התפקיד "קצין בטיחות בתעבורה" כפי שהוא היום, והטלת האחריות המלאה מחד על הנהג עצמו לתחום בטיחות בנסיעה וההכנה לנסיעה, ועל בעלי חברות ההובלה וההסעה לקיום החוק התקנות והנהלים בדבר הכשרת הנהג.
- ב. על פי המלצה זו אחריותם האישית של בעלי החברות תהיה מוחלטת ויועמדו לרשותם כלים נוחים לאכיפת החוק והנהלים לעמידה בכל הדרישות לרבות: משרדי בטיחות פרטיים שיעניקו שירותים מקצועיים על פי דרישת המשרד ועל בסיס עיסקי (מוצע, כי בעניין זה תבוצע הפרטה של ממש), אפשרות גם לחלוקה גיאוגרפית על פי איזורים, כפי שהציג אחד מבעלי החברות שהופיע בפני הועדה, סיוע וליווי מקצועי של משרד התחבורה וכו'. תהיה הקפדה על עמידה בהוראות אחזקה של היצרן וכן אחריות מלאה ובלעדית של הנהג לתקינות הרכב.
- ג. הסיבה להמלצה דלעיל: משרד התחבורה (המינהל לבטיחות בשעתו והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כיום) לא הצליח, ולדעת מרבית חברי הועדה לא יצליח גם בעתיד, לגרום לכך שקציני הבטיחות, האחראים לתקינותם של עשרות אלפי כלי רכב, יקפידו על קיום דבקני של הוראות החוק והנהלים בדבר הפיקוח השוטף על נהגים וכלי רכב שבאחריותם.
- ד. המצב כיום: כלי רכב לא תקינים ממשיכים לנוע בדרכים, אין הקפדה על שעות עבודה ומנוחה של נהגים, אין פיקוח על פעילותם של קציני הבטיחות של החברות ושל החברות המעסיקות אותן (כפי שיפורט בהמשך).

חלופה שנייה

- א. שינוי מתכונת העסקתם של קציני בטיחות בתעבורה, קרי שקצין הבטיחות בתעבורה לא יועסק על ידי בעל החברה ולא יקבל את משכורתו מהחברה. תכליתה של המלצה זו למנוע תלותם של קציני הבטיחות בראשי ובעלי החברה.
- ב. האפשרות האחרת לאופן ההעסקה של קציני הבטיחות: 1. הקמת קרן מיוחדת שתשמש המקור הכספי להעסקת קציני בטיחות בחברות השונות. 2. משכורות קציני הבטיחות ישולמו מקרן זו שתשאב כספים מתקציב המדינה (תקציב המיועד למלחמה בתאונות הדרכים). מתכונת כזו קיימת בתחום אחר: משגיחי הכשרות במלונות.

חלופה שלישית

העסקתם של קציני בטיחות כעובדים של משרד התחבורה. ואולם חלופה זו בעייתית ליישום לאור מגבלות העסקת כח אדם בקיצוצי התקציב במערכת הממשלתית כיום.

ד. פיקוח על קציני הבטיחות בתעבורה

1. גף קציני הבטיחות בתעבורה שברשות הלאומית לבטיחות בדרכים ממונה על ביצוע תקנות התעבורה בנושא קציני הבטיחות. הגף אמור להסמיך את קציני הבטיחות ולפקח על פעילותם ולהדריך אותם.
2. מנהל הגף הופיע בפני הועדה וכן גם ראשי הרשות לבטיחות בדרכים (מנהל הרשות הנוכחי שנכנס לתפקידו בסוף שנת 2001 לא הופיע בפני הועדה).
3. הועדה שמעה עדויות על פעילות הגף מראשי ובעלי חברות ההובלה, קציני בטיחות בחברות, נהגים ואיגוד קציני הבטיחות.
4. הועדה מצאה כי היעדר פעילות או כשלי הפעלה מצד משרד התחבורה (הן הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים והן מינהל היבשה), משלימות למרבה הצער את התמונה העגומה על פעילותם של קציני הבטיחות כפי שהצטיירה בבדיקת הועדה.
5. הועדה לא הבינה, לאחר הופעת מנהל הגף בפניה, מה הן המטרות והיעדים של הגוף בראשו הוא עומד ומה הקשר בין פעילות הגף לבין מניעת תאונות בדרכים. כמו-כן, לא הוצגה תוכנית עבודה שנתית אלא רשימה של פעולות שאין וודאות כי הן אכן מבוצעות כראוי.
6. הועדה התרשמה כי למשרד התחבורה סמכות לאכוף את נושא הבטיחות בחברות. אולם בפועל אין יכולת מעשית לנקוט בצעדים נגד חברות שנתגלו אצלם ליקויי בטיחות חמורים.

7. תשתית

א. עומס יתר

המשאיות שנעות באלפיהן על כבישי הארץ יוצרות עומס גדול על הכבישים במשך כל שעות היממה. לעומס זה השפעה מכרעת על מצבם וקצב התבלותם של כבישי המדינה : עומסים כבדים גורמים לנזקים הנובעים מבלאי מואץ של מבנה הכביש.

בלאי הכבישים גורם למספר בעיות :

- ❖ הרס מוקדם של מסעת (= הבסיס שעליו רוכב האספלט הכבוש) הכביש.
- ❖ הוצאות תחזוקה גבוהות .
- ❖ הפרעות לתנועת העוברים בדרך מפאת הנזקים הנוצרים בכביש – בורות , סדקים, שקיעות וכו' ומהצורך לסגור את הכביש, לעיתים קרובות, לצורך ביצוע טיפולי אחזקה שונים.
- ❖ סכנות בטיחותיות לעוברים מפאת מצב המסעה הלקוי.

כל האמור לעיל מוביל לנזקים כלכליים כבדים הן לרשויות והן לנוסעים: צריכת דלק מוגברת, בלאי צמיגים ומערכות אחרות ברכב, אבדן זמן והוצאות תחזוקה גבוהות.

נציגי מע"צ שהופיעו בפני הועדה הציגו את שתי העבודות המעודכנות ביותר שנעשו בארץ ושהתייחסו לנושא הנזק למסעות הכבישים, הנגרם על ידי עומסי המשאיות.

להלן שתי העבודות :

1. בדיקת כדאיות כלכלית של השקעה באחזקת דרכים בהתאם לנפח הרכב והתנועה – ניתוח כלכלי של תקנים חלופיים לעומס סרן מותר (לארי הרמן, המכון הישראלי למחקר תחבורה, מארס 1997, הוכן עבור משרד התחבורה) (להלן : דו"ח ראשון).

2. מאפייני תנועת כלי רכב כבדים בדרכים בינעירוניות בישראל : תיאור וחיזוי לצורך תוכן מסעות (יהודה גור, הטכניון, המכון לחקר התחבורה, פברואר 1997) (להלן : דו"ח שני).

הדו"ח הראשון התבסס, בין השאר, על נתוני שקילה אמיתיים של 1481 משאיות (בוצע על ידי צוותי הביקורת של משרד התחבורה) .

הדו"ח השני התבסס בעיקר על סקר משאיות (נתוני תשאול של נהגי משאיות על הרגלי ומסלולי הנסיעה שלהם) שבוצע בשנת 1990 ועל מבצע שקילה של מספר שעות בכביש מספר 1.

אחד הממצאים החשובים של הדו"ח הראשון היה ש- 95% מהנזק לכבישי הארץ נגרם ממשאיות ו- 87% מהנזק נגרם על ידי משאיות כבדות שמשקלן הכולל מעל ל- 16 טון. גם הדו"ח השני מוביל למסקנות דומות מאד.

בדו"ח הראשון נעשה מאמץ רציני להתמודד באופן ישיר עם השאלה : מה הם התקנים הרצויים למשק כולו הן בהיבט של עומס מותר על הסרנים והן בהיבט של עומס המותר על המשאיות . השיקולים שהנחו את מכיני הדו"ח היו גם שיקולים כלכליים (לטובת המשק כולו) וגם שיקולי בטיחות וגודש.

המלצות

1. הועדה ממליצה על המשך ביצוע הפעולות בתחום הורדת העומס על סרנים של משאיות לרבות התקנת תקנות שמקטינות את העומס שניתן להעמיס על סרני משאיות, כמקובל באירופה.
2. יש לבצע את הורדת העומסים בתהליך הדרגתי שאמור להמשך כ- 5 שנים.
3. אם יאומצו המלצות אלו התועלות הצפויות למשק במשך 10 שנים (במחירי 1997) ינועו בין 250 מליון ש"ח ל- 850 מליון ש"ח.
4. החסכון השנתי בהוצאות אחזקה יהיה בסדר גודל של 150-250 מליון ש"ח.

ב. השקעה בתשתית מול הסדרת התקינה

לאחר בדיקה של העדויות שהוצגו בפני הועדה ממליצה הועדה כדלקמן:

1. עומס (חוקי) על סרן בארץ הוא גדול מהמקובל באירופה ובארה"ב על פי תקן בית היצור של כלי הרכב. הועדה שמעה עדויות מפי מומחים שציינו כי נציגי חברות המשאיות שמגיעים לארץ ישראל מעת לעת, נדהמים כל פעם מחדש מן המשקל האדיר שמעמיסים המשאיות

מבית היצור שלהם על הסרנים שמותאמים לתקן נמוך יותר של משקל.

2. גם בעומס "החוקי" סרנים בארץ גורמים נזק לתשתית ולכלי הרכב פי 7 מהסרנים בארה"ב ופי 1.5-3 מהנזק של הסרנים באירופה .
3. עומס יתר של 15% "בלבד" מעבר למקסימום המותר בארץ כמעט מכפיל את שיעור הנזק יחסית לסרן העומס בעומס המירבי המותר וגורם לנזק של פי 3-6 מהסרנים האירופאיים.

המלצות

הועדה מחזקת את עמדת מע"צ לקדם את התקנת התקנות על ידי שר התחבורה ל:

1. הורדה מיידיית של העומס המותר על סרנים לרמה המקובלת באירופה.
2. הפחתת העומס המותר על משאיות.
3. עיגון פעולות אלו בתקנות תוך קביעת עונשים לעובר על התקנות הללו (לרבות עונשים כספיים כבדים, כפי שמופיע, למשל, בסעיף 61 (א) (4) לחוק העונשין התשל"ז – 1977).

ג. השקעה בבטיחות בדרכים

מהתמונה שהוצגה בפני הועדה מתברר כי קיים פער בין הצרכים כיום בכל הנוגע לקיום תשתית שתסייע להגברת הבטיחות בדרכים להובלה הכבדה.

הועדה התרשמה שקיים מחסור בחניוני מנוחה, חניוני יום ולילה ומפרכי חנייה.

המלצות

להלן המלצות הועדה בעניין לעיל :

1. משרד התחבורה והרשויות, באמצעות מע"צ, יקימו חניוני יום ולילה למנוחה בעורקי התנועה הראשיים.
2. מע"צ יגיש תוכנית עבודה תלת שנתית לפיתוח ההשקעה בתשתית כבישי הארץ ולקידום הבטיחות בתנועת המשאיות, כך שינתן מענה לצרכים שצויינו לעיל.

ד. תיכנון גיאומטרי

מע"צ הינה היועץ ההנדסי של ממשלת ישראל. מע"צ מופקדת על תיכנון ביצוע ותחזוקת רשת הדרכים הבינעירוניות.

הובא לידיעת הועדה כי קובץ ההנחיות לתכן דרכים עודכן לאחרונה בהתאם לצרכי המשתמשים בדרך ובהתאם לשינויים הטכנולוגיים ביצור כלי הרכב.

לועדה הובהר כי ההנחיות הקובעות קריטריונים וסטנדרטים מנחים לתכן גיאומטרי בהתאם לסוג הדרך ובהתאמה למידותיהם ותכונותיהם של סוגי הרכב השונים. בהנחיות יש התאמה לסוגי הרכב – תכן הצומת ומרכיביו יאפשר תנועה שוטפת של כל סוגי הרכב הצפויים לנוע בו מבלי להפריע לתנועות אחרות.

יחד עם זאת, התיכנון יאפשר, במקרים יוצאי דופן, תנועות כלי רכב חריגים אשר עלולים להיקלע לצומת לעיתים רחוקות, תוך גרימת הפרעה מסויימת.

נציגי מע"צ שהופיעו בפני הועדה ציינו כי כלי הרכב הטיפוסיים לתכן צמתים נבחרים הם אותם כלי רכב אשר מגבלותיהם בפניות מחייבות התחשבות במהלך התכן המפורט, מתוך הרכב התנועה האופייני בדרכים המובילות לצמתים אלה דהיינו : כלי הרכב לתכן הגיאומטריה של הצומת הם בעלי רדיוסי הפנייה המזעריים הגדולים ביותר או הנזקקים להרחבה המירבית של הנתיב בפניות ובתפניות, כדי להימנע מחריגה מתוך הנתיב שלהם ומבליטה לנתיב המיועד לתנועה בכיוון הנגדי, או מפגיעה בהתקנים הקיימים בצומת. בנוסף, יש להתחשב גם בכלי הרכב בעלי האורך המירבי, הצפויים לעבור בצומת באופן שוטף וזאת לצורך תיכנון אורכי האחסנה הדרושים בפניות שמאלה וקביעת ההרחבה בתפניות דרך.

המלצה

הועדה מקבלת את עמדת מע"צ וממליצה כי תקן המרכיבים הגיאומטריים בצמתים בינעירוניים יותאם לתימרון נוח של כל סוגי כלי הרכב הבאים :

- ◆ אוטובוסים מדגם בינעירוני (רגילים, דו קומתיים ומפרקיים)
- ◆ רכב משא מורכב
- ◆ רכב משא מחובר

ה. הובלה ברכבת ישראל

הועדה בחנה את הובלת המטענים ברכבת כאמצעי תעבורה חלופי הן מן ההיבט האסטרטגי והן מן ההיבט התחרותי.

מנתונים שהוצגו לוועדה על ידי רכבת ישראל התברר כי קיים פוטנציאל מסוים לגידול בהובלת מטענים ברכבת בעתיד הקרוב, עם הגידול בתשתית המסילתית. שני תחומי הובלה נוספים העשויים להתפתח בקרוב יהיו : שינוע אשפה ממרכז הארץ לדרום והובלה של חול ממישור רותם למרכז הארץ.

יחד עם זאת, מוצאת הועדה כי התשתית המסילתית גם בפיתוח המיועד בקרוב לא תאפשר גידול באופן משמעותי של הובלת מטענים ברכבת, ללא הקמת תחנות תפעול והכפלת קווים.

כמו-כן, בולט החיסרון של הרכבת בהובלת מטענים כך שאין גמישות ויכולת טכנית להגיע עם הקרונות לכל המקומות והתשתית המסילתית נדרשת להיות משולבת במשאיות.

הועדה גם נדרשה לעובדה כי קו הובלת המטענים איננו רווחי וכי המדינה מסבסדת תחום זה, כמו גם את פעילות רכבת ישראל.

המלצות

1. הועדה ממליצה להמשיך ולהשקיע את מירב המשאבים והאמצעים בענף ההובלה, בהובלה באמצעות משאיות וכלי רכב, וזאת מאחר שהתשתית המסילתית הקיימת כיום לא מספקת זיה על מנת להוריד את העומס מהכבישים. במיוחד לאור העובדה שלא נראה כי יחול גידול משמעותי בהיקף התשתית המסילתית למטענים בעתיד הקרוב, למרות השקעות חיוביות בשנתיים האחרונות בתשתית המסילתית בכלל.

2. לאור העובדה שענף ההובלה ברכבת מתחרה בהובלה במשאיות, לא בתחרות אמיתית, ומאחר שמדובר בשוק תחרותי שלא מאפשר להעלות מחירים, ממליצה הועדה להמשיך ולדבוק במדיניות רכבת ישראל בהתייעלות בשאיפה להגיע לאיזון. ניצול אמצעי היצור וההובלה באופן אופטימלי שיסיר את ההפסד התפעולי בהובלת מטענים עשוי להביא את הרכבת להיות גורם משמעותי יותר בתחרות. בהתאם להערכת נציג אגף התקציבים בוועדה פרק זמן ריאלי לחיסול הגירעון במטענים הינו ארבע שנים.

3. לשאלה האם על פי הניתוחים הכלכליים והבעיות הלאומיות בהיבט ההשקעה לטווח ארוך ברכבות יהיה נכון יותר להשקיע ברכבת או שיש לשמר את שיעור השינוע המשאיות כפי שהוא היום, סבורה הועדה שאין צורך לממן את גרעון הרכבת אלא לפתח תשתית העשויה להשפיע על תנועת הנוסעים בשעות הלחץ ובכניסה לערים כמו לדוגמא בנמל אשדוד, הכפלת קו פלשת – אשדוד וקו מסילת באר שבע – רמת חובב.

4. הועדה מוצאת לנכון לשבח את מדיניות משרד התחבורה בשנתיים האחרונות, להשקיע משאבים רבים בתשתית המסילתית בישראל. הועדה ממליצה לשר התחבורה להמשיך ולרכז מאמץ מרכזי בתחום זה גם בשנים הבאות.

5. הועדה סבורה כי המדינה חייבת להמשיך ולשפר את התשתית הרכבתית כדי להוריד את העומס מהכבישים וחיבור אפשרי למפעלים ולאתרים תעשייתיים, עשוי להגדיל את השימוש בתובלה הרכבתית.

8. תנאי העסקת נהגים

ענף התובלה עובר תהליך של מעבר ההסעים מחברות הובלה לחברות קבלניות-משנה ונהגים עצמאיים. התחרות המתפתחת בענף והמצב הכלכלי הקשה, שגרם לירידה דרמטית בפעילות המשקית, גורם לקשיים כלכליים הולכים וגוברים בחברות הגדולות בענף.

להלן העובדות שנתגלו בועדה בעניין תנאי העסקת הנהגים על רקע המצב שתואר לעיל:

1. מעדויות שהוצגו בפני הועדה על ידי נהגים מתברר, כי התחרות המתפתחת בענף מתבטאת, בין היתר, דרך תנאי העסקתם של העובדים.

2. סקר שהוצג בועדה, והוכן על ידי ד"ר חיים סבג, מעיד כי 40% מנהגי המשאיות עבדו מעל ל- 12 שעות ביום עבודה שקדם לסקר, כ- 16% מהם עבדו מעל 16 שעות. הסקר מעיד כי כ- 13% מכלל נהגי המשאיות היו מעורבים בתאונה שהתרחשה בעקבות הירדמותם על הגה המשאית, בזמן הנסיעה. תנאי העבודה הקשים, שכיחים יותר בחברות הלא מאורגנות והקטנות בענף, ופחות בחברות הגדולות.

3. ההסתדרות החדשה חתומה על הסכם קיבוצי עם התאחדות בעלי מפעלי תובלה שבה מאוגדות חברות המעסיקות, כולן יחד, 8000 נהגים. ההסכם מעניק לעובדים שכר סביר עם תנאי פנסיה. העובדים בחברות הלא מאורגנות נאלצים לעבוד שעות רבות יותר ובתנאים ירודים על מנת להתפרנס בכבוד.

4. המשך התנהלות ענף התובלה כענף תחרותי ללא כל חסמים או מגבלות מחד גיסא וחוסר היכולת של כל המשרדים הממשלתיים ומשטרת ישראל לאכוף את התקנות מאידך גיסא, מובילים לסיכון חיי אדם ולקריסה של החברות המאורגנות והמסודרות.

5. חוסר יכולתן של החברות המאורגנות לעמוד בתנאי השוק (התחרות הפרועה) גורמות להן לקבל מראש החלטות הגובלות בהפרת חוק ובדחיית השקעות המתחייבות מצרכי הבטיחות האלמנטריים.

6. לאור האמור לעיל, כלי הרכב הכבדים שנעים בכבישי הארץ מהווים סכנה לבטיחות הנהגים בכביש בשל עייפות נהגי המשאיות. כמו-כן, אילוץ נהגים לנהוג בכלי רכב לא תקינים ולא בטוחים, וכן, אי עמידה

בתקנה מספר 168, שמחייבת מנוחה, גם הם מהווים סכנה לציבור הנהגים בכביש.

המלצה

הועדה ממליצה לשר התחבורה בשיתוף ההסתדרות החדשה והתאחדות בעלי מפעלי התובלה, לאור כל מה שהובהר לעיל, לפרסם צו הרחבה על ההסכם בין ההסתדרות לבין התאחדות התובלה שבו יוכלל מרכיב הפנסיה כחלק מההסכם הקיבוצי.

* נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, החבר בוועדה, הביע התנגדות להצעה זו.

נספחים