



מסמך רקע לדיון בנושא:

אגרות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים

מוגש לוועדה
לפניות הציבור

כתיבה: יפעת שי, עובדת מחקר ומידע
אישור: דותן רוסו, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ב' בסיוון תשס"ג
2 ביוני 2003

1. רקע

הוועדה לפניית הציבור מתכנסת לשיבה בנושא תשלומי אגרה למכון הרפואי לבטיחות בדרכים בעקבות פנייה שהגיעה אל הוועדה. הפונה, נכה 100% ומרותק לכיסא גלגלים, זומן למכון הרפואי לבטיחות בדרכים כדי לבדוק אם הוא כשיר להוציא רשיון נהיגה. לדבריו, עבור בדיקת כשירות לנהיגה – בדיקת עיניים ובדיקה כללית שארכה כ- 2 דקות – הוא נדרש לשלם 455 ₪. לטענתו, הבדיקות האלה אינן מצדיקות תשלום גבוה כזה, בייחוד משום שהתשלום שנדרש לשלם אדם המעוניין להוציא רשיון נהיגה עבור בדיקת עיניים שגרתית הוא כ- 84 ₪ (בהקשר זה יצוין כי פנייה לכמה אופטיקאים העלתה כי מחיר בדיקת עיניים עבור רשיון נהיגה הוא 30-60 ₪, ויש אופטיקאים שעושים זאת בחינם).

המסמך שלהלן יציג את פעילות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים ואת האגרות הנגבות בו, ואת תגובת משרד הבריאות, משרד התחבורה ומשרד האוצר לגובה האגרות.

2. מידע כללי: המכון הרפואי לבטיחות בדרכים

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים (להלן: המרב"ד) פועל מכוח פקודת התעבורה ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961.¹ המכון הוא יחידת סמך של משרד הבריאות ועורך בדיקות רפואיות ומבדקים פסיכולוגיים למבקשים לקבל רשיונות נהיגה ולנהגים המופנים אליו מגורמים שונים. נוסף על קביעת הכשירות לנהיגה, המרב"ד מתאים לנכים אביזרי נהיגה ורכב על-פי מגבלותיהם הרפואיות. נכים אלו מופנים אליו מן המוסד לביטוח לאומי, והוא שמשלם עבור בדיקות אלו (ועבור ערעורים אם ישנם).

במסגרת סמכותו, המרב"ד מתקשר בין היתר עם מכון חיצוני (מכון "מדיטון אדם") ועם מומחים חיצוניים כדי לעשות את הבדיקות הרפואיות.

בתום הבדיקה יש כמה אפשרויות: המלצה על כשירות רפואית לנהיגה עם הגבלות מסוימות (כגון בדיקת מעקב או אביזרי נהיגה) או בלעדיהן, או המלצה על אי-כשירות רפואית לנהיגה בכל סוג רכב או בסוג רכב מסוים (ההמלצה ניתנת לרשות הרישוי והיא המיידעת את הנבדק בדבר זכאותו או אי-זכאותו).

יצוין כי המלצות המרב"ד בדבר הכשירות הרפואית לנהיגה אינן תקפות לצמיתות, ואפשר לערער עליהן לפני ועדת ערר ולאחר מכן בבית-משפט.²

המופנים למרב"ד³

- מבקשי רשיון נהיגה לרכב ציבורי ולרכב משא כבד ;
- עברייני נהיגה מועדים וצוברי נקודות ;
- נהגים שמשטרת ישראל דיווחה על מעורבותם בתאונות דרכים קטלנית או בתאונה שהיו בה נפגעים ;
- נכי משרד הביטחון ;

¹ המרב"ד מוגדר "הרופא המוסמך" לערוך בדיקות רפואיות עבור רשות הרישוי.

² ד"ר עדה וינר, מנהלת המרב"ד, פקס, 10 באפריל 2003.

³ ד"ר עדה וינר, מנהלת המרב"ד, פקס, 10 באפריל 2003.

- נכים ;
- משתמשים בסמים ובאלכוהול ומי שהורשעו על שימוש בהם ;
- מבקשי רשיון ומחזיקי רשיון שיש להם בעיות בריאותיות (כגון : חולי אפילפסיה, מחלות לב ועוד) ;
- קשישים ;
- נבדקים המחויבים בבדיקת ביקורת מטעם המרב"ד (נבדקים חוזרים).

הגורמים המפנים נבדקים למרב"ד: רשות הרישוי, בתי-המשפט, משרד הביטחון, צה"ל, המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, רופאי משפחה ומוסדות רפואיים.⁴

הקריטריונים לבחינת כושר הנהיגה ברכב ציבורי וברכב פרטי שונים אלה בשל התפקידים השונים המוטלים על הנהג. הם גם שונים אצל נבדקים שונים בשל ההבדלים בבעיות הרפואיות שלהם.

בשנת 2002 הופנו לבדיקות במרב"ד כ- 40,000 איש. כ- 18%-15% מכלל המלצות הכשירות הרפואית לנהיגה הן המלצות שליליות (6,000-7,200 איש). מהן, כ- 85% הן המלצות שליליות בגין אי-התאמה אישיותית (בעיות פסיכולוגיות-נפשיות), וכ- 15% הן המלצות שליליות בגין ליקוי בריאותי גופני שאינו מאפשר לנבדק לקבל רשיון נהיגה.⁵

פרקי הזמן לבדיקה חוזרת של כשירות הנהיגה משתנים על-פי מצבו של הנבדק ועל-פי הרשיון שניתן לו (יש נבדקים שרשיונם מותנה בביקורת כעבור פרק זמן מסוים). עבור בדיקה חוזרת לביקורת הנבדקים נדרשים לשלם אגרה נוספת (ראה להלן).⁶

במהלך שנת 2002 נבדקו בוועדת הערר 562 תיקים, והטיפול הסתיים ב- 455 מהם : ב- 111 תיקים הערעור התקבל (24%) וב- 256 תיקים הערעור נדחה. ביתר המקרים התשובה היתה חלקית, דהיינו חיובית למחצה (למשל ניתן אישור לנהיגה במונית אולם לא ניתן אישור לנהיגה באוטובוס).

הטיפול בערעור המוגש לוועדות הערר במרב"ד נמשך שלושה חודשים בממוצע. לאחר מכן ועדת הערר מעבירה את החלטתה לידי רשות הרישוי, וזו מיידעת בתוך חודש ימים את הנבדק בדבר החלטת הוועדה.⁷

מצ"ב נספח מס' 1 : תרשים זרימה של הליך הבדיקות הרפואיות במרב"ד (התרשים הועבר לידי הוועדה מן המכון).

⁴ ש.ס.

⁵ ש.ס.

⁶ ד"ר עדה וינר, מנהלת המרב"ד, שיחת טלפון, 28 במאי 2003.

⁷ סיגל סמכי, מזכירת ועדות הערר במכון הרפואי לבטיחות בדרכים, שיחת טלפון, 1 ביוני 2003.

3. אגרות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים ותקציבו

סעיף 195ב לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובע כי תשולם אגרה בעד הבדיקות הרפואיות והערעורים הנעשים במרב"ד.

3.1 גובה האגרות

להלן פירוט האגרות המשולמות למרב"ד בעבור בדיקות רפואיות:⁸

- (1) בעד בדיקה רפואית של מבקש רשיון נהיגה או בעל רשיון נהיגה – 486 ₪;
- (2) בעד בדיקה חוזרת – 250 ₪;
- (3) בעד ערעור לוועדת ערר – 828 ₪ (יצוין כי אפשר לבטל את הערעור שהוגש – הן הנבדק הן המכון [אם הוא סבור כי טעה בהחלטתו הראשונית]. במקרה כזה מוחזר סכום האגרה ששולמה בעד הערעור);
- (4) בעד בדיקה לבקשה לרשיון נהיגה ברכב ציבורי – 761 ₪;
- (5) בעד בדיקה למבקש רשיון נהיגה ברכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר עולה על 14,999 ק"ג – 761 ₪;
- (6) בעד בדיקת מסמכים רפואיים בהעדר הנבדק – 90 ₪ (במקרים שאינם מחייבים בדיקה פיזית של הנבדק ואפשר להסתפק בבדיקת המסמכים הרפואיים ששולח הרופא המטפל).

יצוין כי האגרה משולמת בתשלום אחד (אין אפשרות לשלם אותה בתשלומים), ותעריפי האגרות מתעדכנים מדי שנה לפי למדד המחירים לצרכן.

3.2 תקציב המרב"ד

תקציב המרב"ד מנוהל כ"משק סגור" על בסיס הכנסות מול הוצאות, והוא מתבסס רק על האגרות שמשלמים הנבדקים טרם ביצוע הבדיקה (באמצעות שובר תשלום בבנק הדואר).⁹ תקציב המרב"ד לשנת 2002 היה 11,101 מיליון ₪.¹⁰

3.3 תהליך קביעת גובה האגרות

משרד הבריאות מתמחר את האגרות על סמך על השירות הניתן תמורתן ומעביר את התעריף לאישורה של ועדת האגרות הבין-משרדית של משרד האוצר (בוועדה חברים נציגי משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד התמ"ת). זו קובעת בפועל את תעריפי האגרות ומעבירה אותן לאישור ועדת הכספים של הכנסת. לאחר אישורן חותם עליהן שר התחבורה.¹¹

מתשובת גורמים שאליהם פנינו במשרדי הממשלה עולה כי יש מחלוקת בנוגע לגובה האגרה:

⁸ הוראת נוהל פנימית 1/2003, "אגרות רכב, שינוי רישום בעלות רכב, נהיגה, בתי-ספר לנהיגה, בחינות נהיגה, בדיקות רפואיות, כפל, רשיון סחר ועוד", מינהל התנועה – אגף הרישוי: משרד התחבורה, 10 בפברואר 2003.

⁹ אגרות אלו מוגדרות כ"אגרות שירות" היות שהן נגבות תמורת שירותים הניתנים לפונה.

¹⁰ ד"ר עדה וינר, מנהלת המרב"ד, פקס, 10 באפריל 2003.

¹¹ שרה ונסו, מנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, שיחת טלפון, 2 ביוני 2003.

א. משרד הבריאות: לדברי מר משה דפז, יועץ בכיר למנכ"ל משרד הבריאות,¹² אגרות המרב"ד נקבעו לפני כ- 7 שנים על סמך תמחיר הבדיקות הרפואיות והפעולות הנעשות במסגרתן. לטענתו לא כל דרישות משרד הבריאות התקבלו, וגובה האגרות שנקבעו לבסוף אינו מייצג תמחור ריאלי ואינו משקף את מורכבות הבדיקות הנעשות במכון. מורכבות הבדיקות מתחייבת נוכח העובדה כי כל החלטה המתקבלת במרב"ד עשויה להיות נידונה בבתי-משפט ועליה לעמוד במבחן משפטי. נוסף על כך, האגרות צמודות רק למדד המחירים לצרכן ואינן מביאות לידי ביטוי את העלייה בשכר הרופאים.

פנייה למשרד הבריאות כדי לקבל פירוט התחשיב שנעשה לשם קביעת גובה האגרות לא נענתה עד למועד כתיבת המסמך.¹³

ב. משרד התחבורה: לדברי מר שלמה אלישר, מנהל כלכלה ותכנון במשרד התחבורה,¹⁴ שינוי גובה האגרות נעשה לפני כ- 7 שנים בגין התייקרות כל שירותי מערכת הבריאות, ומאז הן מתעדכנות מדי שנה על-פי המדד. לדבריו, האגרות נקבעו לפי עלויות השירותים הניתנים תמורתן, ולהערכתו אין אפשרות להוריד את מחירן.

ג. משרד האוצר: לדברי מר בועז סופר, סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר,¹⁵ הקריטריונים לקביעת גובה האגרה אמורים להיות כלכליים – כיסוי עלות השירות הנקבעת לפי תחשיבים שונים. עם זאת, בכל הנוגע לאגרה הנגבית עבור בדיקת כשירות נהיגה, לא ידוע לו כיצד הגיעו לגובה אגרה זו. הסכום הבסיסי של האגרה נקבע לפני יותר מעשר שנים ומאז הוא מתעדכן מדי שנה.¹⁶

בשנת 1999 הוקמה ועדה לבדיקת תפקודו של המכון הרפואי לבטיחות בדרכים. הוועדה הוקמה על-ידי מנכ"ל משרד התחבורה אז בעקבות תלונות רבות על המרב"ד. הוועדה מונתה כדי לבדוק את האפשרות להפריט את הבדיקות הרפואיות ולהוריד את המחירים, להמליץ על השירותים הנדרשים, לבדוק את הטענות נגד מקצועיות המכון וכן לבחון את האפשרות להרחיב או לצמצם את מספר החייבים בבדיקות במכון. בוועדה היו חברים נציגי משרד האוצר ונציגי משרד התחבורה.

ממסקנות הוועדה שפורסמו בדוח שהוציאה במאי 2000:¹⁷

- "הבירוקרטיה במרב"ד ועלותה, מהווים נטל כבד על הציבור ללא כל צורך... זאת, ניתן להסיק ללא כל קושי מהאגרות שנגבות בהתאם לבקשה, פרק הזמן שעובר בין בדיקה לבדיקה וכן חיוב בבדיקות לא הכרחיות."

¹² משה דפז, יועץ בכיר למנכ"ל משרד הבריאות, שיחת טלפון, 27 במאי 2003.

¹³ הפנייה נעשתה לגבי מיה מוהילבר, סמנכ"ל תקצוב ותמחור במשרד הבריאות.

¹⁴ שלמה אלישר, מנהל כלכלה ותכנון במשרד התחבורה, שיחת טלפון, 27 במאי 2003.

¹⁵ בועז סופר, סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר, שיחת טלפון, 26 במאי 2003.

¹⁶ דברים דומים עלו בשיחה עם עו"ד חווה ראובני מהלשכה המשפטית במשרד התחבורה בשיחת טלפון, 26 במאי

2003.

¹⁷ משרד האוצר ומשרד התחבורה, דוח הוועדה לבחינת המכון הרפואי לבטיחות בדרכים, 9 במאי 2000.

- חלק ניכר מהנבדקים מוזמן לבדיקת ביקורת כעבור שנה. "עולה החשש כי המכון 'מייצר' לעצמו עבודה, בכדי ליצור תזרים הכנסות גבוה יותר".
- "לא נחקר ולא הוכח שקיים קשר בין מבנה האישיות בכלל ובין המבחנים של המרב"ד בפרט, לבין שכיחות תאונות הדרכים".
- "הוועדה מצאה כי האגרות שנגבות כיום ממבקשי רשיון נהיגה גבוהות יחסית: התשלום הישיר למכון הרפואי החיצוני נמוך יחסית לאגרה הנדרשת".

יצוין כי לדברי מחברי הדוח, נציג משרד הבריאות הוזמן להשתתף בוועדה כחבר מן המניין או כדי להשמיע את דבריו לפנייה, אולם הדבר לא יצא אל הפועל בשל סירובו של המשרד. בתגובה לכתבה שפורסמה בעניין טען משרד הבריאות כי הוועדה הוקמה בלא התייעצות עמו ובניגוד לבקשתו לבחון את הנושא בעצמו.¹⁸

¹⁸ יוסי בר-מוחא וחיים שדמי, "ועדה: נהגים עברו מבחן אישיות כדי לממן מכון ממשלתי", הארץ, 9 במאי 2000.

4. מקורות

- תקנות התעבורה, התשכ"א-1961.
- משרד האוצר ומשרד התחבורה, דוח הוועדה לבחינת המכון הרפואי לבטיחות בדרכים, 9 במאי 2000.
- משרד התחבורה, מינהל התנועה – אגף הרישוי, הוראת נוהל פנימית 1/2003 – אגרות רכב, שינוי רישום בעלות רכב, נהיגה, בתי-ספר לנהיגה, בחינות נהיגה, בדיקות רפואיות, כפל, רישיון סחר ועוד, 10 בפברואר 2003.
- בר-מוחא יוסי ושדמי חיים, "ועדה: נהגים עברו מבחן אישיות כדי לממן מכון ממשלתי", הארץ, 9 במאי 2000.
- אלישר שלמה, מנהל כלכלה ותכנון במשרד התחבורה, שיחת טלפון, 27 במאי 2003.
- וינר עדה, מנהלת המרב"ד, פקס, 10 באפריל 2003.
- דפז משה, יועץ בכיר למנכ"ל משרד הבריאות, שיחת טלפון, 27 במאי 2003.
- ונסו שרה, מנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, שיחת טלפון, 2 ביוני 2003.
- סופר בועז, סגן בכיר לממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר, שיחת טלפון, 26 במאי 2003.
- סמכי סיגל, מזכירת ועדות הערר במכון הרפואי לבטיחות בדרכים, שיחת טלפון, 1 ביוני 2003.
- עו"ד ראובני חווה, הלשכה המשפטית במשרד התחבורה, שיחת טלפון, 26 במאי 2003.
- רוזנברג רחל, אחראית "פניות ציבור" בארגון "בזכות", שיחת טלפון, 27 במאי 2003.

נקודות לדיון – לעיני יו"ר הוועדה וחברי הכנסת

- כאמור, לדברי גורמים ממשלתיים שונים, האגרות נקבעו על סמך השירותים הניתנים תמורתן. עם זאת, נראה כי האגרה הנגבית עבור בדיקת כשירות נהיגה – 486 ש"ח – גבוהה יחסית, בייחוד במצב הכלכלי הקשה של המשק בכלל ושל אוכלוסיית הנכים בפרט.
- כאמור, לפחות במהלך שבע השנים האחרונות לא נעשתה בוועדת האגרות הבין-משרדית בחינה של גובה האגרה הנגבית בעבור בדיקת כשירות נהיגה, ויש מחלוקת אם האגרה משקפת נאמנה את השירות הניתן תמורתה. נראה כי יש לפנות למשרדי הממשלה האחראים על הנושא – משרד האוצר, משרד התחבורה ומשרד הבריאות – ולוועדת האגרות הבין-משרדית בבקשה לבחון מחדש את גובה האגרה והשירות הניתן תמורתה.
- בבחינת הנושא עולה כי אין ועדת חריגים שהנבדקים במכון הרפואי לבטיחות בדרכים יכולים לפנות אליה בבקשה להפחית את סכום האגרה. יש לשקול הקמת ועדה מעין זו שתוכל לתת מענה לאנשים המתקשים לשלם תשלום זה.
- כיום אין אפשרות לשלם את האגרות שנגבות במרב"ד (גם הגבוהות שבהן כגון אגרה על ערעור) בתשלומים חודשיים. יש לשקול לאפשר לנבדקים לשלם את האגרות האמורות בתשלומים.
- יש לתת את הדעת על מספר הערעורים הקטן יחסית ועל השיעור הגבוה של הערעורים הנמצאים מוצדקים (כ- 24%).
- יש לשקול מתן החזר, ואפילו חלקי, בעבור ערעור שהתקבל. הדבר אף יעודד נבדקים לערער על החלטות המרב"ד, בייחוד נבדקים שבשל העלות הגבוהה של הערעור נמנעו מלערער.