



בטיחות בדרכים - דוח מיוחד

תקציר

רקע

תאונות דרכים הן מגורמי המוות העיקריים במדינת ישראל, ומשכך המאבק בהן הוא משימה לאומית. מאז הקמת המדינה ועד סוף שנת 2022 נהרגו בתאונות דרכים 32,632 בני אדם, 351 מהם בשנת 2022. נוסף על ההרוגים, התאונות גורמות למאות אלפי נפגעים ולנזק כלכלי רב למדינה. ממשלות ישראל לדורותיהן קיבלו במשך השנים החלטות רבות בנושא המאבק בתאונות הדרכים. כמו כן הוקמו ועדות ציבוריות ופרלמנטריות, ובהן הוועדה הציבורית להכנת תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים בראשות ד"ר יעקב שיינין (ועדת שיינין). בעקבות הדוח שהגישה ועדה זו בשנת 2005 (התוכנית הלאומית מ-2005 או המלצות ועדת שיינין), נחקק חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006 (חוק הרלב"ד), שבו שר התחבורה הוגדר "שר התחבורה והבטיחות בדרכים", ועל פי הוראותיו הוקמה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הרלב"ד או הרשות). הרלב"ד החלה לפעול בשנת 2008.

נהוג לחלק את הגורמים העיקריים להתרחשות תאונות דרכים לשלוש קטגוריות: **(א) הגורם האנושי** - גורם הכולל בין היתר כשלים בהכשרת הנהגים, טעויות אנוש, רשלנות, אי-ציית לחוקי התנועה, נהיגה מסוכנת, נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים. בקטגוריה זו אכיפה מספקת וענישה מרתיעה עשויות לצמצם את היקף התאונות; **(ב) הגורם התשתיתי** - גורם הכולל בין היתר תכנון לקוי, אי-טיפול במוקדי סיכון, שולי דרך צרים, רמת תחזוקה נמוכה של כבישים, מחסור בחינוכי מנוחה; **(ג) גורם הרכב** - גורם הכולל בין היתר "שטחים מתים", היעדר מערכות טכנולוגיות למניעת תאונות ורמת תחזוקה נמוכה של רכבים.

ריבוי הגורמים המשפיעים על היקף תאונות הדרכים הופך את המאבק בהן לתהליך מורכב: הטיפול בנושאים הנוגעים לבטיחות בדרכים מצוי בתחומי אחריותם של כמה גופים ממשלתיים, בהם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה או מת"ח), הרלב"ד, אגף התנועה במשטרת ישראל (להלן גם - המשטרה), משרד החינוך, משרד הבריאות, הנהלת בתי המשפט והרשויות המקומיות.

אף שזה שנים רבות סוגיית תאונות הדרכים נמצאת על סדר היום, הנתונים מראים כי הפעולות השונות שנקטו הממשלות בעשור האחרון אינן מצליחות להשפיע באופן מובהק על היקף התופעה ואינן מצליחות להקטין את מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות הדרכים. חשיבות הסוגיה והיעדר מגמה ברורה של שיפור במשך העשור האחרון הביאו את משרד מבקר המדינה לעקוב אחר הנושא ולבחון אותו במספר רב של דוחות ביקורת שפורסמו¹. דוח זה עוסק באופן מקיף בפעולות הממשלה בנושא הבטיחות בדרכים במהלך העשור האחרון.

נחוני מפתח

¹ עם הדוחות שפרסם מבקר המדינה ניתן למנות את אלה: **דוח שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1041 - 1204; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2020), "פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית", עמ' 241 - 323; **דוח שנתי 68ג** (2018), "הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני", עמ' 75 - 145; **דוח שנתי 67א** (2016), "המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 671 - 722; **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011** (התשע"ב-2011), "הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - תפקוד וסדרי מינהל", עמ' 179 - 209; **דוח שנתי 70ג** (2020), "היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון", עמ' 270 - 314.

<p>16 מיליארד ש"ח</p>	<p>16%</p>	<p>עד 300 הרוגים</p>	<p>351 הרוגים ו-2,607 פצועים קשה</p>
<p>העלות השנתית המוערכת של תאונות הדרכים למשק</p>	<p>שיעור הגידול במספר ההרוגים מתאונות דרכים בישראל בשנים 2012 עד 2022, לעומת קיטון ממוצע של 22% ב-27 מדינות באיחוד האירופי</p>	<p>היעד למספר ההרוגים ב-2015, כפי שנקבע בתוכנית הלאומית מ-2005. מאז, הממשלה עמדה ביעד זה רק בשנת 2012</p>	<p>בתאונות דרכים בישראל בשנת 2022, לעומת 335 הרוגים ו-2,273 פצועים קשה בממוצע בשנים 2018 - 2021.</p>
<p>120 ניידות בלבד</p>	<p>13% ו-20% שיעורי המשרות בתקן שאינן מאוישות</p>	<p>ב-40%</p>	<p>40 מיליון ש"ח בלבד</p>
<p>מספר הניידות שמשרתת התנועה הארצית מפעילה במשמרת. החלטת ממשלה מ-2005 קבעה כי יהיו 450 ניידות במשמרת</p>	<p>137 משרות אינן מאוישות באגף התנועה במשמרת ישראל (13% מסך המשרות בתקן) ו-201 משרות אינן מאוישות בשוטרי תנועה במחוזות (20% מסך המשרות בתקן)</p>	<p>מבתי הספר בחברה הערבית אין רכיב זהירות בדרכים (זה"ב), לעומת 22% מבתי הספר בחברה היהודית</p>	<p>התקציב הגמיש המשמש את הרלב"ד לפעולותיה בשנת 2021, לעומת 125 מיליון ש"ח בעת הקמתה ב-2008</p>
<p>830 מיליון ש"ח</p>	<p>3,400 תיקים</p>	<p>150,000</p>	<p>רק 1 ל-100 ק"מ</p>
<p>התקציב לטיפול במוקדי סיכון בתקופת תוכנית החומש של חברת נתיבי ישראל (בשנים 2017 - 2021) - כ-72% בלבד מהסכום שנקבע בתוכנית (1.15 מיליארד ש"ח)</p>	<p>מספר התיקים שבהם מטפל בממוצע שופט תעבורה בשנה. שיעור התיקים גדל ב-16% מאז 2016, אך מספר שופטי התעבורה לא גדל</p>	<p>מספר הבקשות להמרת דוח באזהרה והבקשות להישפט ב-2019 - 13% מכלל דוחות ברירת המשפט שניתנו</p>	<p>שיעור ניידות משטרת התנועה הארצית בישראל, לעומת 1 ל-10 ק"מ במדינות OECD-</p>

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2021 עד ספטמבר 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מערכתית בנושא הבטיחות בדרכים. נבדקו פעילות הגופים השונים הרלוונטיים לנושא, כל אחד בתחומו, הממשקים בין הגופים והטיפול המערכתי. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, ברלב"ד, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), במשרד הבריאות, במשרד לביטחון לאומי (או בשמו הקודם - המשרד לביטחון הפנים; יוזכר בדוח לפי העניין), באגף התנועה שבמשרתה (אגף התנועה או את"ן), בנתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (חברת נתיבי ישראל או נת"י), בהנהלת בתי המשפט, במשרד החינוך ובכמה רשויות מקומיות. כמו כן, משרד מבקר המדינה השווה בין מדינות שונות בנושא המדיניות שאימצו ותוכניות העבודה והאמצעים שנקטו להפחתת תאונות דרכים וחומרתן.



שער ראשון: תמונת המצב לגבי הבטיחות בדרכים, איסוף מידע ועיבודו

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תמונת המצב של הבטיחות בדרכים

מספר ההרוגים - בשנת 2022 נהרגו 351 בני אדם ב-319 תאונות קטלניות לעומת 335 הרוגים ב-300 תאונות קטלניות בממוצע בשנים 2018 - 2021. הנתונים מצביעים על עלייה של כ-5% במספר ההרוגים ושל כ-6% במספר התאונות הקטלניות. ב-2022 הייתה ירידה של 3.5% במספר ההרוגים לעומת 2021².

השוואה בין-לאומית של מספרי ההרוגים - בהשוואה בין-לאומית של שיעור השינוי במספר ההרוגים בשנים 2012 - 2022, ישראל ממוקמת במקום האחד לפני אחרון מבין 27 מדינות האיחוד האירופי. בישראל עלה מספר ההרוגים בשנים אלו בכ-16%, ואילו הממוצע ל-27 מדינות האיחוד האירופי שנבדקו הוא ירידה של 22%. מבחינת יחס ההרוגים למיליארד ק"מ נסועה, ישראל ממוקמת במקום ה-15 מתוך 25 מדינות, עם 5.6 הרוגים בממוצע בשנים 2020 - 2022, מעט מתחת לממוצע של מדינות האיחוד האירופי שנבדקו, העומד על 5.7. בהשוואה של השינוי שחל במספר הפציעות החמורות בשנים 2012 - 2022, ישראל מדורגת במקום האחד לפני אחרון מבין 30 מדינות. בישראל עלה מספר הפצועים קשה בכ-21%, ואילו ברוב המדינות הייתה ירידה במדד זה, והממוצע של מדינות האיחוד האירופי שנבדקו הראה ירידה של 13.9%.

מגמות בנתוני תאונות הדרכים והתמודדות הממשלות בישראל - מספרי ההרוגים והפצועים קשה בישראל בעשור האחרון היו תנודתיים, ולא ניכרה מגמת שיפור משמעותית; זאת לאחר שבשנים 2005 עד 2012 הייתה מגמה כללית של ירידה ברורה במספר ההרוגים והפצועים קשה. הנתונים מלמדים כי לא ניתן מענה הולם לבעיה המורכבת של תאונות הדרכים, וכי פעולות המדינה למאבק בתאונות הדרכים בעשור האחרון לא הניבו תוצאות חיוביות. זאת בניגוד למגמות שהתרחשו במדינות אירופיות רבות באותה תקופה, מדינות שבניגוד למדינת ישראל קבעו יעד של אפס הרוגים. התובנה המרכזית העולה מן ההשוואה הבין-לאומית היא ההכרה ביכולת של מדינות להפחית את מספר ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים בעשרות אחוזים לאורך שנים באמצעות מתן מענה מתאים לתופעה.

המאפיינים של תאונות הדרכים החמורות והנפגעים בהן

- **התפלגות הנפגעים לפי סוג הדרך** - לפי נתוני שנת 2022, כ-64% מההרוגים נהרגו בתאונות במרחב הבין-עירוני וכ-36% במרחב העירוני, זאת אף שפחות משליש מהתאונות אירעו בדרכים לא-עירוניות.
- **התפלגות הנפגעים לפי סוג משתמש הדרך** - מתוך 351 ההרוגים בתאונות דרכים בשנת 2022, 28% היו משתמשי רכב פרטי, 31% הולכי רגל ו-22% רוכבי אופנוע וקטנוע. מספר רוכבי האופנוע והקטנוע שנהרגו ב-2022 הוא 77, קיטון של כ-8.33% יחסית ל-2021, אך גידול של כ-30.5% יחסית לממוצע השנים 2018 - 2020.

² בשנת 2021 עדיין שררה מגפת הקורונה.

- **היפגעות רוכבי אופנועים** - מאז 2018 ניכרת מגמת עלייה בפגיעות הקשות והקטלניות בקרב רוכבי אופנוע. לפי הרלב"ד, בשנים 2013 - 2019 עלתה ההסתברות לתאונות אופנוע משלוש סיבות: מספר המורשים לנהוג עלה; שיעור האופנועים הכבדים מתוך כלל האופנועים עלה; הנסועה הכוללת של האופנועים עלתה.
- **התפלגות הנפגעים לפי גיל** - קבוצות הגיל המועדות לפגיעות חמורות יחסית לחלקן באוכלוסייה הן צעירים בני 15 - 24 ובני 65 ומעלה. שיעור ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים בגילי 65 ומעלה היה גבוה מחלקה של קבוצה זו באוכלוסייה לאורך כל התקופה 2013 - 2022. בממוצע שנתי, שיעור ההרוגים והפצועים קשה בני 65 ומעלה מכלל ההרוגים היה כ-20%, לעומת חלקם באוכלוסייה - כ-11.5%.
- **התפלגות הנפגעים לפי אוכלוסיות** - יחסית לחלקם באוכלוסייה, נהגים גברים ערבים היו מעורבים בשנים 2013 - 2019 ביותר תאונות מנהגים גברים יהודים בכל קבוצות הגיל, אך ההבדל בלט בעיקר בקבוצות הגיל הצעירות. חלק גדול מההבדל בין גברים עד גיל 24 ובין גברים מבוגרים יותר נובע משיעורי ההיפגעות הגבוהים של גברים צעירים כרוכבי אופנוע. בכל ההבדלים בין האוכלוסיות לא חלו שינויים ניכרים בשמונה השנים האחרונות.
- **העלות הכלכלית של תאונות דרכים** - לתאונות הדרכים יש עלות כלכלית גבוהה, עלות המוערכת בשנת 2019 בכ-16 מיליארד ש"ח בשנה עבור תאונות עם נפגעים, זאת מעבר להשלכות המורכבות של פגיעה בחיי אדם, שכול, כאב וצער, פציעות ברמות שונות וכן פגיעה בממשקים נוספים של המשק והחברה. חלק מעלות זו משולם מתקציב המדינה או מתקציבים ציבוריים אחרים (כגון הוצאות בריאות ותשלום קצבאות), ועל כן מניעת תאונות דרכים עשויה גם לאפשר להקצות תקציבים אלה לצרכים חשובים אחרים של החברה.



איסוף מידע על תאונות דרכים ועיבודו

חוסרים במידע ופערים במידע הנאסף על ידי הגופים השונים



- **איסוף מידע חלקי על ידי המשטרה** - המידע שהמשטרה אוספת על תאונות דרכים חלקי, והוא מתמקד בעיקר בתאונות קשות וקטלניות. המשטרה אינה אוספת את מלוא הנתונים על תאונות קלות, על תאונות שהיו בהן רק נזקי רכוש ועל תאונות שהיו מעורבים בהן רק כלי רכב שאינם מנועיים (ב-2022 היו כ-2,640 תאונות קשות וקטלניות, ומדי שנה יש כ-45,000 תאונות קלות שאינן נחקרות). ייתכן שחלק מהתאונות הסתיימו רק במקרה ללא נפגעים קשים, ועל כן איסוף מידע עליהן עשוי היה לסייע בהפקת לקחים ובמניעת תאונות עתידיות. אחת הסיבות לכך שנאסף מידע חלקי היא תת-איוש של בוחני תנועה במשטרה - מי שתפקידם לחקור תאונות דרכים. בסוף 2023 צפוי פער של 86 בוחני תנועה - כ-35% מהמשרות שבתקן.
- **זיהוי סיבת התאונה על ידי המשטרה** - קרוב ל-100% מהתאונות שנחקרות על ידי המשטרה מסווגות כתאונות שהאחראי להן היה הגורם האנושי, ולעיתים החקירה אינה יורדת לשורש הסיבה שהביאה לתאונה. לדוגמה, לעיתים נרשמת העבירה שהובילה לתאונה, כמו סטייה מנתיב או אי-מתן זכות קדימה, אך המקור לעבירה היה הסחת דעת, הירדמות הנהג או נהיגה בהשפעת אלכוהול, סמים או תרופות. כמו כן, המשטרה אינה עושה שימוש במערכות מתקדמות וייעודיות לתייעוד זירת התאונה, כגון מצלמות ייעודיות שבאמצעותן ניתן לצלם את זירת האירוע מכיוונים שונים לפני פינוי זירת התאונה. אי-רישום של הסיבות לתאונה הנוגעות לגורמים שאינם הגורם האנושי פוגע באפשרות ללמוד על הגורמים הללו ולטפל בהם.
- **העברת מידע בין הגופים הנוגעים בדבר ואיסוף נתונים** - בשנים האחרונות נעשו שיפורים בתחום איסוף נתוני תאונות הדרכים ועיבודם. אף על פי כן, חלק מהנתונים הנאספים אינם שלמים, כך, מד"א אינו מעביר ללמ"ס נתונים שיש ברשותו בנוגע למקום המדויק של התאונות. כמו כן, יש נתונים המועברים

ממערכת בתי המשפט ללמ"ס אך אינם מעובדים ומפורסמים, מערכת הבריאות אינה אוספת מידע בנוגע לשימוש של נהגים בסמים ובאלכוהול, ונאסף מידע חלקי בלבד בנוגע לתאונות שבהן אירע נזק לרכוש בלבד. נוסף על כך, נמצא כי שום גורם אינו עוקב אחר מצב הפצועים לאורך זמן, לאחר שחרורם מבית החולים ובסוף תהליך השיקום. על כן המחקרים בתחום הבטיחות בארץ מתבססים על נתונים לא שלמים.

תקנות בדבר חובת מסירת מידע לרלב"ד - שרי התחבורה לא התקינו את התקנות כאמור בחוק הרלב"ד, תקנות האמורות לחייב גופים דוגמת מד"א, כאמור לעיל, להעביר מידע לרשות. התקנת התקנות עשויה לשפר את יכולת הרלב"ד לקבל נתונים שיתרמו ללימוד טוב יותר של הסיבות לתאונות.

סקר משאיות - בשנים 2013 - 2019 נהרגו בכל שנה בממוצע 58 איש בתאונות שהיו מעורבות בהן משאיות, ונפצעו קשה 158. משנת 1990 לא נערך בישראל סקר משאיות ארצי מקיף על ידי הלמ"ס ומשרד התחבורה. סקר כזה נועד לתכנן בהתאם את מערכת הדרכים ולהצביע על דרכים לניצול יעיל יותר של המשאיות ושל תשומות הנהגים כדי להקטין את הנסועה של המשאיות ואת מספר שעות הנהיגה של הנהגים, וכך לתרום להפחתת תאונות הדרכים.

סקר הרגלי נסיעה - מאז שנת 1996 לא בוצע בישראל סקר הרגלי נסיעה ארצי על ידי משרד התחבורה. סקר כזה נדרש, בין היתר, כדי למדוד את מספר התאונות יחסית לשימוש בכל אחד מאמצעי הנסיעה וכדי לסייע באכיפת חוקי התנועה. הדבר מנוגד למקובל במדינות אירופיות, שבהן מבוצע סקר כזה בכל שנה או מדי כמה שנים.


חקירות עומק של תאונות - שרי התחבורה לא הפעילו את סמכותם להקים ועדות בירור ובידיקה לתאונות דרכים ולא התקינו תקנות בנושא. בפועל הרלב"ד הקימה במשך השנים ועדות לחקירת תאונות דרכים, אולם ועדות אלה חסרות סמכויות לגביית עדויות ולקיום ראיונות עם המעורבים בתאונות, ולא הוחל חיסיון על חומרי החקירה ועל הסיכומים וההמלצות של הוועדות. משנת 2010 עד מועד סיום הביקורת פורסמו 12 חקירות עומק בלבד, ובחלק מהשנים לא פורסמו כלל. נתונים אלה מצביעים כי מספר חקירות העומק שמבוצעות קטן באופן ניכר מהמספר שנקבע בתוכנית הלאומית מ-2005 - עשר חקירות בשנה.

עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ לכל הגורמים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים, ובין היתר לשרת התחבורה, לרלב"ד, למשרד התחבורה, לנת"י ולמשטרת ישראל, לבדוק את הסיבות לאי-הצלחת הפעולות שנקטו בעשור האחרון להקטנת מספר ההרוגים והפצועים בתאונות דרכים בדגש על הבנת הגורמים לתאונות, על בחינת דרכים לצמצמן, על אזורים שיש בהם ריבוי נפגעים, על קבוצות הגיל הפגיעות ביותר, על אוכלוסיות שונות וכיו"ב.


מומלץ לכל הגורמים הנוגעים בנושא הבטיחות בדרכים, ובין היתר למשרד התחבורה, למשרד האוצר, למשרד הבריאות, לרשויות המקומיות, למשטרת ישראל, למשרד המשפטים, לנת"י ישראל וללמ"ס להביא בחשבון בעת קבלת החלטות את העלות הגבוהה למשק של תאונות הדרכים, הן בהיבט הכספי והן בהיבטים של צער, סבל ושכול. העלויות הגבוהות מצביעות על כך שמוטב להשקיע משאבים במניעת תאונות מאשר לשלם מחירים גבוהים (כלכליים, חברתיים ואישיים) בגין אי-מניעתן, ועל כן מומלץ לבחון אם התקציבים המוקצים היום למאבק בתאונות הדרכים נותנים מענה לצורכי המאבק ומבטאים הקצאה יעילה של המשאבים הכספיים של המדינה.


מומלץ שהמשטרה תפעל לאיזוש מלא של משרות בוחני התנועה.

מומלץ כי הרלב"ד והלמ"ס ימשיכו לפעול בתיאום עם המשטרה, משרד התחבורה, מערכת הבריאות, מד"א, חברות הביטוח ומערכת בתי המשפט כדי לקבל נתונים אמינים ושלמים ככל הניתן על תאונות הדרכים. 

מומלץ כי שרת התחבורה תפעל להתקין תקנות על פי חוק הרלב"ד, שיחייבו גופים להעביר מידע לרשות. 

לאור חשיבות נתוני סקר המשאיות להיערכות נכונה של ענף ההובלה וכתוצאה מכך להפחתת הנסועה של משאיות בכבישי הארץ, מומלץ כי הלמ"ס, משרד התחבורה, משרד האוצר והרלב"ד ישתפו פעולה להשלמת הסקר וידאגו לאיסוף מידע שוטף בנושא. 

מומלץ למשרד התחבורה להשלים את ביצוע סקר הרגלי הנסיעה בשיתוף פעולה עם הלמ"ס ומשרד האוצר ולקבוע מתכונת לביצועו בפרקי זמן קבועים בהתאם לצרכים. 

לאור החשיבות המיוחדת לביצוע חקירות עומק של תאונות דרכים, מומלץ לשרת התחבורה, לרלב"ד ולמשרד התחבורה להסדיר נושא זה, ובין היתר מתן סמכויות מתאימות לוועדות וקביעת חיסיון לחומרים ולדוחות החקירה, זאת כדי להגדיל את כמות המידע שנאסף על תאונות דרכים, לטייב את איכותו ולעשות בו שימוש לצורך מניעת תאונות עתידיות. כמו כן, מומלץ שמת"ח והרלב"ד יקבעו יעד למספר חקירות העומק שיבוצעו מדי שנה ויפעל בהתאם לביצוען. 

שער שני: הובלת המאבק בתאונות דרכים

תמונת המצב העולה מן הביקורת

גופי הממשלה העוסקים במאבק בתאונות דרכים

הגדרת הרלב"ד כגוף מוביל במאבק - זה שנים רבות מדינת ישראל מכירה בחשיבותו של גוף עצמאי בעל סמכויות מתאימות וכלים נדרשים להובלת המאבק בתאונות הדרכים, לקביעת מדיניות ותוכניות פעולה מערכתיות ולתיאום ושיתוף פעולה של כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בנושא. על פי החלטת הממשלה משנת 2005, הרלב"ד הייתה אמורה למלא את תפקיד זה ולפקד על פעולות המאבק בתאונות, אולם כבר ב-2016 העלה משרד מבקר המדינה כי הרלב"ד לא הפכה להיות גורם מוביל במאבק בתאונות הדרכים. באותה שנה קבעה ועדת הכלכלה של הכנסת כי מדיניות הממשלה בנושא חסרה ראייה מערכתית ושיטתית, כזאת המובילה את כלל הגורמים העוסקים בתחום לנקוט פעולה אחידה ואפקטיבית. הוועדה קראה לממשלה ולשר התחבורה לבחון מחדש את יעדי הרלב"ד, תפקידיה וסמכויותיה כך שתוכל להתוות את מדיניות-העל בנושא ולהיות הגוף המוביל את בלימת הקטל בדרכים. בביקורת הנוכחית נמצא כי סמכויות רבות מפוזרות בין גופי הממשל השונים, שהעיקריים שבהם הם הרלב"ד, משרד התחבורה, המשטרה ומשרד החינוך - והם פועלים ללא ראייה מערכתית וללא תיאום ושיתוף פעולה מספק ביניהם, סמכויות הרלב"ד נותרו כפי שהיו, והיא עדיין איננה משמשת הגוף המוביל את המאבק.

תכלול וריכוז המאבק בתאונות דרכים והעברת דיווחים נדרשים לממשלה ולכנסת

- **הגורמים המטפלים בנושא תאונות הדרכים במשרד התחבורה** - מאז חקיקת חוק הרלב"ד ב-2005, מרבית היחידות במשרד התחבורה האחראיות לטיפול בנושאים הנוגעים לבטיחות בדרכים, דוגמת אגף הרכב, אגף הרישוי ואגף פיקוח ובקרת רכב, אינן ייעודיות לנושא זה אלא הן עוסקות בנושאים רבים אחרים. בפועל, אין גורם בתוך מת"ח המופקד אך ורק על נושא הבטיחות בדרכים, מרכז ומתכלל את כלל פעילויות המשרד בתחום ומשמש הגורם המקצועי והמתאם בין המשרד ובין הרלב"ד ויתר הגורמים הממשלתיים.
- **ועדת המנכ"לים לטיפול בנושא תאונות הדרכים** - מאז 2016 התכנסה ועדת המנכ"לים הבין-משרדית של משרדי הממשלה שהוקמה לצורך "טיפול דחוף וכוללני בבלימת הקטל בדרכים" פעם אחת בלבד, בדצמבר 2016, וזאת למרות החשיבות שבתיאום ובקבלת החלטות משותפות ואף שלא הושג שיפור של ממש בנתוני הנפגעים בתאונות דרכים.
- **דיווחים לכנסת על פי חוק הרלב"ד** - עלה כי משנת 2005 לא העבירו שרי התחבורה לממשלה ולוועדת הכלכלה של הכנסת דיווח על ביצוע התוכנית השנתית בידי הרלב"ד, כנדרש בחוק, וכי ראש הממשלה אינו מדווח על כך לכנסת.

תוכנית אסטרטגית למאבק בתאונות הדרכים

תוכנית אסטרטגיות בישראל - למרות החשיבות שבתוכניות אסטרטגיות רב-שנתיות ולמרות הניסיון הבין-לאומי המוצלח באימוצן, מאז התוכנית הלאומית מ-2005, המאבק בתאונות דרכים בישראל מנוהל ללא תוכנית אסטרטגית רב-שנתית אשר אושרה על ידי הממשלה ותוקצבה. על כן, הפעילות של הגורמים הממשלתיים הרבים המטפלים בתחום הבטיחות בדרכים אינה נסמכת על תוכנית מתוקצבת וסדורה בראייה כוללת. התוכנית הלאומית מ-2005 הציבה למדינת ישראל יעדים עד 2015, אולם חלקים ממנה לא יושמו עד היום (כגון מתן סמכויות ועצמאות לרלב"ד ונוכחות של 450 ניידות של משטרת התנועה בכבישים), ויעדיה לא הושגו (ירידה במספר ההרוגים מתחת ל-300 הרוגים בשנה עד שנת 2015). מאז לא אושרה על ידי הממשלה תוכנית אסטרטגית כוללת ומתוקצבת למאבק בתאונות הדרכים. מספר ההרוגים והפצועים בפועל בעשור האחרון (עלייה מ-290 הרוגים ב-2012 ל-351 ב-2022) מעיד כי הפעולות השונות הננקטות במסגרת המאבק, בהיעדר תוכנית אסטרטגית, אינן משיגות בסופו של דבר את התוצאות הרצויות.

יישום תוכנית "50 עד 30" - בשנת 2021 הכינו משרד התחבורה והרלב"ד תוכנית לאומית לבטיחות בדרכים (תוכנית "50 עד 30"), ובמסגרתה נקבע יעד להפחתה של הפגיעות החמורות בתאונות דרכים בישראל למחצית עד שנת 2030 בהשוואה לנתוני 2019. בתוכנית צוין כי היא תביא חיסכון כספי ניכר למשק - חיסכון של כ-95 מיליארד ש"ח עד שנת 2040. ואולם, אף שהתוכנית הוכנה בהתאם להחלטת הממשלה כדי לשמש תוכנית רב-שנתית לקידום והגברה של הבטיחות בדרכים, ואף שהושקעו בהכנתה משאבים רבים והיא כוללת רשימה ארוכה של משימות לביצוע, היא לא כללה אומדני עלות ומקורות תקציביים לפעולות. עוד נמצא כי התוכנית הונחה לפני הממשלה ב-2021 אך לא נידונה ולא תוקצבה, דבר שהקשה על יישומה. ב-2022 החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות התוכנית הלאומית הרב-שנתית להגברת הבטיחות בדרכים לשנים 2022 - 2027, שהיא פרי עיבוד נוסף של התוכנית "50 עד 30". עם זאת, כפיילוט, בשלב ראשון של יישום התוכנית נבחר אשכול של רשויות מקומיות שבשטחו יקודמו המלצות התוכנית, והוקצה לכך תקציב של 80 מיליון ש"ח בלבד. בהחלטת הממשלה נקבע כי המשך תקצוב התוכנית ייבחן במסגרת אישור תקציב המדינה הבא.

התקציבים המוקצים למאבק בתאונות הדרכים

ריכוז התקציבים המוקצים למאבק - בדיווחי הרלב"ד ובאתר האינטרנט שלה אין ריכוז של כלל התקציבים הממשלתיים המוקצים מתקציב המדינה לביצוע של פעולות לבטיחות בדרכים על ידי משרד התחבורה, המשטרה, חברות התשתית של משרד התחבורה, הנהלת בתי המשפט, משרד החינוך ועוד, אלא רק תקציבים של הרלב"ד והשתתפות מצידה בתקציבי משרד החינוך ומת"ח. מידע זה אינו נמדד ואינו מתפרסם על ידי אף גורם ממשלתי אחר. בהיעדר דיווח מסודר של הגופים, לא ניתן לאתר את התקציבים האלה מאחר שלפעמים הקצאת התקציב מיועדת לפעולות כלליות אשר רק חלקן מיועד לבטיחות בדרכים (כגון תשלומי שכר או פעולות בתי המשפט בתחום התעבורה) ומאחר שלפעמים אין התקציבים מופנים ישירות לבטיחות בדרכים אלא מיועדים לפעולות שיש בהן גם כדי לתרום לבטיחות בדרכים (כגון תחזוקת כבישים).

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

מצבת כוח האדם ברשות - בינואר 2023 היו פערים בין התקן המאושר ובין האיוש בפועל של המשרות ברלב"ד - מתוך 72 משרות, תשע (כ-12%) אינן מאוישות. הרשות כתבה למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שיש מקום לבחון את הצורך בעדכון המבנה הארגוני בהתאם לתפקידי הרלב"ד המוגדרים בחוק, וכי המחסור בחלק מבעלי התפקידים פוגע בתפקוד הרשות.

מינוי חברי מועצה - מועצת הרלב"ד פעלה במשך כשנתיים, מאפריל 2020 עד פברואר 2022, ללא קוורום ועם מחסור ניכר בחברים, וכפועל יוצא מכך - ללא יכולת להפעיל ועדות במסגרתה. במהלך תקופה זו פנה יו"ר הרשות דאז ללשכות השרים ולגורמים נוספים במשרדי האוצר, הבריאות וביטחון הפנים בנושא מינוי

נציגיהם למועצת הרשות. למרות פניות אלה, שרי התחבורה, ביטחון הפנים והחינוך מינו נציגים ממשרדיהם למועצת הרשות רק ביוני 2022, ולא מונו נציגים מטעם שרי האוצר והבריאות. כמו כן, במהלך תקופה זו הממשלה לא מינתה חברי מועצה נציגי ציבור. זאת ועוד, החל מאוגוסט 2023 עד דצמבר 2023 פעלה המועצה ללא יו"ר.

מינוי מנכ"ל - בינואר 2021 סיימה מנכ"לית הרשות לשעבר את תפקידה, ומנכ"ל חדש מונה ביוני 2022. בהיעדר קוורום במועצת הרשות התעכב מינוי המנכ"ל, ובמשך כשנה וחצי כיהן בתפקיד ממלא מקום. אי-קיום קוורום ואי-מינוי של מנכ"ל משקפים חוסר הלימה של התנהלות הממשלה לחשיבות המאבק בתאונות הדרכים, והדבר עלול לפגוע בתפקוד השוטף של הארגון, בתהליכי עבודתו ובהשגת יעדיו.

גובה תקציב הרשות - מאז הקמת הרלב"ד, התקציבים שהיא אחראית למימושם במסגרת פעילותה ולהקצאתם לגופים אחרים הלכו ופחתו במידה ניכרת, מכ-382 מיליון ש"ח ב-2008 לכ-141 מיליון ש"ח ב-2022. התקציב פחת בין היתר מכיוון שחלק מהתקציבים שבשנים הראשונות להקמתה תוקצבו בתקציבה על מנת שהיא תעביר אותם לגורמים אחרים כהשתתפויות, מתקציבים היום באופן ישיר בתקציבם של גורמים אלה. בכך נפגעה יכולתה להתוות תהליכים ופעולות לצורך המאבק בתאונות הדרכים, כל זאת בתקופה שבה התרחש גידול של ממש באוכלוסייה, בנסועה, במספר כלי הרכב ובאורך הכבישים וחלו שינויים תחבורתיים רבים, לדוגמה כניסתם של כלי רכב זעירים חשמליים.

השתתפות הרשות בתקצוב פעולות של גורמים אחרים - בשנים הראשונות לפעילותה השתתפה הרלב"ד בתקציביהם של כמה גופים, אולם היא לא הצליחה להשפיע על הקצאת הכספים לפעולות השונות על בסיס שיקולים מקצועיים וגם לא לפקח על הוצאת הכספים ועל ביצוע הפעולות. במשך השנים שונה מודל התקצוב הממשלתי בכל הנוגע להתמודדות עם תאונות הדרכים: ב-2008 העבירה הרלב"ד כ-170 מיליון ש"ח לגופים שונים לצורך ביצוע פעולות הנוגעות לבטיחות בדרכים. עם הזמן השתתפות הרשות בתקציב הגופים הללו הלכה ופחתה, ולגבי חלק מהגופים אף הופסקה (לדוגמה, תקציבים שבשיאם עמדו על כ-104 מיליון ש"ח למשטרה, כ-10 מיליון ש"ח לשכר שופטים וכ-3 מיליון ש"ח למשרד הרווחה). ב-2022 השתתפה הרשות רק במימון פעולות של משרד החינוך ומת"ח, בהיקף של כ-19 מיליון ש"ח. הירידה בהשתתפות הרלב"ד בתקציביהם של גופים אחרים צמצמה עוד יותר את השפעתה של הרשות על התוויית המדיניות בתחום הבטיחות בדרכים ועל תכלול פעילויות הממשלה בנושא. נוסף על כך נפגעה יכולת הפיקוח שלה על ניצול התקציבים ועל ביצוע הפעולות של יתר הגופים, וכך נפגעה יכולתה לבקר את אפקטיביות הצעדים הננקטים. כל זאת התרחש בניגוד להמלצות ועדת שיינין שאומצו על ידי הממשלה ובלי שהושג שיפור ממשי במצב הבטיחות בדרכים.

תקציבים פנימיים של הרלב"ד - בשנים 2014 - 2021 חלה ירידה בתקציב יחידות הרשות, ובפרט בתקציב הגמיש אשר משמש אותה לביצוע פעולות. תקציב זה ירד מכ-125 מיליון ש"ח ב-2008 לכ-40 מיליון ש"ח ב-2021. ירידה זו פגעה ביכולת הרשות להשיג את יעדיה והקטינה את יכולת הפעולה של הרשות, על יחידותיה השונות, לבצע פעולות יזומות מטעמה, פעולות שוועדת הכלכלה המליצה שתהיה אחראית להן באופן ישיר.



הכנת תוכנית "50 עד 30" - משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הכנת תוכנית "50 עד 30" על ידי הרלב"ד ומשרד התחבורה. עם זאת, כאמור, התוכנית לא כללה אומדני עלות ומקורות תקציביים לפעולות, והיא הונחה לפני הממשלה ב-2021 אך לא נידונה ולא תוקצבה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי שרת התחבורה, ביחד עם הגורמים הממונים על פעילות הרשות - משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה - ובסיוע הגורמים המקצועיים המתאימים, יגדירו סמכויות וייתנו כלים מתאימים שיאפשרו לרלב"ד להיות הגוף המוביל במאבק בתאונות דרכים ולהשיג את יעדי המאבק.

נוכח המגמות בנתונים המצביעות על אי-הצלחה של גורמי הממשלה להתמודד עם הבעיה הסבוכה של תאונות הדרכים, כדי לממש את מחויבות הממשלה לבלימת הקטל בדרכים, משרד מבקר המדינה ממליץ לראש הממשלה ולשרת התחבורה לחדש את פעילות ועדת המנכ"לים כגורם שיתאם בקביעות בין הגופים השונים ויפעל לקבלת החלטות ולהסרת חסמים.

על שרת התחבורה להעביר לממשלה ולכנסת את הדיווחים הנדרשים על פי חוק הרלב"ד בנוגע לביצוע התוכנית השנתית בידי הרשות ולהתקדמות בהשגת היעדים שנקבעו בתוכנית. כמו כן, על ראש הממשלה לדווח לכנסת מדי שנה על ביצוע התוכנית השנתית בידי הרלב"ד ועל ההתקדמות בהשגת היעדים שנקבעו, בהתאם לחוק, וכדי להראות את מחויבות ראש הממשלה, בתור הדרג הבכיר ביותר, לנושא.

מומלץ כי הנהלת הרלב"ד תסיים את הכנתה של תוכנית אסטרטגית וכן תכין תוכנית מפורטת ותביאן לאישור שרת התחבורה והממשלה. על תוכנית כזאת לכלול יעדים מדידים, להקיף ולחייב את כלל הגורמים לפעול ליישומה ולהטיל עליהם אחריות דיווח. עוד מומלץ כי משרדי האוצר והתחבורה יפעלו לתקצוב התוכנית וכי משרד התחבורה ינהל מעקב שוטף אחר העמידה ביעדים ויפעל בתיאום עם הרלב"ד לעדכן את התוכנית בהתאם לצורך.

מומלץ כי הרלב"ד, משרד התחבורה ומשרד האוצר יקבעו מבנה דיווח כולל ושקוף על סך התקציבים המופנים למאבק בתאונות דרכים, שיעור ביצוע התקציב והפעולות שבוצעו, וכן יפרסמו אותם לציבור עם אומדני העלות הכלכלית של תאונות הדרכים למשק.

מומלץ כי הרלב"ד תפעל לאיוש המשרות הלא-מאוששות. מומלץ כי מועצת הרשות תבדוק אם התקן הקיים ותנאי ההעסקה ברשות נותנים מענה מספק לצורכי הרלב"ד, ובהתאם לצורך תפנה לגורמים האמונים על תחום זה, זאת על מנת לספק לרשות את הכלים הנחוצים לה למילוי תפקידה.

על שרת התחבורה, בתיאום עם שרי האוצר והבריאות, לפעול למינוי נציגים ממשרדיהם למועצת הרשות על פי הוראות החוק וגם כדי להראות את מחויבותם למאבק בתאונות הדרכים. כמו כן, על שרת התחבורה לדאוג לכך שבכל זמן נתון תמנה המועצה גם את מספר החברים נציגי הציבור הדרוש על פי החוק ושיכהן יו"ר קבוע למועצה.

מומלץ כי מועצת הרשות, שרת התחבורה ומשרדי התחבורה והאוצר יבחנו אם התקציבים המוקצים לרשות נותנים מענה למשימותיה ומבטיחים את יכולתה לעמוד ביעדיה, זאת בשים לב לכך שפעילות הרשות עשויה להקטין את עלויות תאונות הדרכים למשק, עלויות הנאמדות בכ-16 מיליארד ש"ח בשנה.

מומלץ כי עם מינויה של הנהלה חדשה לרשות, מועצת הרשות, שרת התחבורה ושר האוצר ישקלו מחדש את מודל התקצוב של פעילויות הגופים הממשלתיים הנוגעות לבטיחות בדרכים. בין היתר מומלץ לבחון את תפקידיה וסמכויותיה של הרלב"ד בהקשר של הקצאת תקציבי הבטיחות בדרכים בהתבסס על שיקולים של עלות-תועלת, מיקוד בגורמי סיכון ופיקוח ובקרה על ניצולם, זאת על מנת שתהיה גוף רלוונטי ומשפיע. כמו כן, מומלץ לקבוע יעדים מדידים שישמשו לבחינת יעילות השימוש בתקציבים ואף כמפתח להגדלת הקצבות לגורמים ופעילויות התורמים תרומה של ממש לבטיחות בדרכים, זאת בין היתר לצורך תמרוץ הגופים השותפים למאבק בתאונות הדרכים להעלות אותו בסדר העדיפויות.

שער שלישי: הגורם האנושי

תמונת המצב העולה מן הביקורת

חינוך לבטיחות בדרכים

מינוי רכזי זהירות בדרכים (זה"ב) בבתי ספר - על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, יש למנות רכז זהירות בדרכים (רכז זה"ב) בכל בית ספר והוא יהיה אחראי לקיום פעילויות לבטיחות בדרכים לתלמידים, למורים ולהורים. בכרבע מבתי הספר במדינה לא היו בשנה"ל התשפ"ב (2021 - 2022) רכזי זה"ב (ב-936 מתוך 3,684 בתי ספר). בשנת הלימודים התשפ"א (2020 - 2021) הנתון היה נמוך יותר - 23%. בדיקה פרטנית יותר של נתוני התשפ"ב מראה כי בחברה היהודית, ב-77.9% מבתי הספר היו רכזי זה"ב, ואילו בחברה הערבית הנתון הוא כ-60% בלבד. שיעור הרכיזים הנמוך ביותר הוא בחברה הערבית, וזאת אף ששיעור הנפגעים מקרב הילדים בחברה הערבית גבוה באופן משמעותי מאשר בחברה היהודית.

חינוך לבטיחות בדרכים בגיל הרך - אף שמשרד החינוך מכיר בחשיבות החינוך לבטיחות בדרכים בגיל הרך, קיימת נסיגה בתוכניות החינוכיות המיועדות לגילי הגן - הוא הפסיק לממן את התוכנית "זהב בגן" מ-2022 שבמסגרתה מתנדבים גמלאים מעבירים בגני הילדים פעילויות הנוגעות לבטיחות בדרכים, והתוכנית "לנוע בעולם מתנועע", שמטרתה ליצור בגני הילדים תשתית לימודית לחינוך לבטיחות בדרכים, שונתה כך שתכניה מועברים על ידי הגננות בגנים ללא ערכות ייעודיות ולא על ידי צוותים המתמחים בנושא.

חינוך בנושא כלי רכב דו-גלגליים - על פי נתוני הרלב"ד, בשנת 2022 נהרגו 24 רוכבי אופניים, אופניים חשמליים וקורקינטים חשמליים. אף על פי כן, כיוון שמדובר בכלים שאינם דורשים רישיון נהיגה, הכשרות לרוכבים עליהם אינן כלולות בתוכניות משרד התחבורה להכשרת נהגים (למידה מעשית או עיונית). לצד זאת, עלה כי משרד החינוך יזם החל מינואר 2022, במסגרת הלימודים בבתי הספר העל-יסודיים, פיילוט לתוכנית חדשה לחינוך תעבורתי בנושא הדו-גלגלי למתבגרים בכיתה ט'. תוכנית זו נכתבה על ידי אגף זה"ב. בשנה הראשונה לפיילוט התוכנית הופעלה בכ-100 כיתות, ובשנה השנייה היא הורחבה לכ-200 כיתות. נכון למועד הביקורת הפיילוט מופעל רק בכ-200 כיתות מתוך כ-5,300 כיתות בשכבת כיתות ט' במדינה (3.8%), ומשכך מרבית הרוכבים על כליים אלו אינם זוכים להכשרה רלוונטית עבורם.

משמרות זה"ב - שוטרים במערך הזה"ב באת"ן אחראים בין היתר לפיקוח ובקרה על פעילות משמרות הזה"ב בבתי הספר ולהכשרת התלמידים לשמש בהם. משנת התשע"ט (2018 - 2019) קוצץ מספר המשמרות של שוטרי זה"ב (מ-41.75 משמרות בשנת התשע"ז ל-11.75 בשנת התשפ"ג). הפערים המשמעותיים ביותר בהכשרה קיימים בחברה החרדית ובחברה הערבית, בעיקר בשל מעטפת בטיחותית לקויה בבתי הספר, דבר שאינו מאפשר את ביצוע ההדרכות, וכן מפני שחלק מבתי הספר בחברה החרדית אינם מאשרים את כניסת השוטרות. כך, בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) אושרו בטיחותית להדרכה רק 26 כיתות בחברה החרדית (מתוך 1,486 כיתות במגזר כולו), מתוכן הוכשרו בפועל 22; ובחברה הערבית אושרה השתתפות בתוכנית של 75 כיתות בלבד (מתוך 1,638 כיתות במגזר כולו), וכולן הוכשרו בפועל. על פי מסמכי אגף התנועה והרלב"ד, בשל הפעלת מערך הזה"ב במתכונתו החדשה המערך אינו יכול לעמוד ביעדיו ובמשימותיו, המענה החלופי הניתן באמצעות שוטרים קהילתיים ובאמצעות רכזי זה"ב בבתי הספר אינו אפקטיבי, והתלמידים אינם מקבלים רצף למידה החשוב להטמעת הפעילות. כמו כן, על פי המסמכים, גורמים מהרשויות המקומיות, משרד החינוך, הרלב"ד ומנהלי בתי ספר מלינים על פערים בהדרכות.

הכשרת נהגים וכשירותם הרפואית

הנחיות משרד התחבורה לבתי ספר לנהיגה - אגף הרישוי במשרד התחבורה לא עדכן את הנהלים וההנחיות לבתי הספר לנהיגה ולמורי הנהיגה זה קרוב ל-20 שנה. למשל, לא עודכנו נהלים בנושא רישוי בתי ספר לנהיגה, הסמכת מורים לנהיגה וכרטיס תלמיד. עוד נמצא כי במשרד התחבורה אין אוגדן מאוחד ומעודכן של כל ההוראות והנהלים המועברים לבתי ספר ולמורי הנהיגה.



תהליך הלימוד העיוני - עלו פערים בלימודי הנהיגה העיוניים, בפרט לגבי תלמידים שלא למדו במסגרת החינוך התעבורתי בכיתות י': תלמידים ניגשים לבחינה העיונית גם בלא שרכשו את כל הידע הנדרש; חלק מהתלמידים זקוקים לחיזוק הידע באמצעות למידה פרונטלית; יש מקום לשפר את שיטת הלמידה כך שתמקד פחות בשינון חומרים ויותר בהבנת עקרונות וחשיבות כללי התנועה, ובהכרת סביבת התעבורה, כלל משתמשי הדרך ויחסי הגומלין ביניהם; התכנים הנלמדים אינם כוללים נושאים כמו נהיגת לילה והשפעת עייפות, לחץ חברתי, אלכוהול וסמים על יכולת הנהיגה; אין הדמיה ממוחשבת של מצבי סכנה.



תהליך הלימוד המעשי - עלה כי יש מקום לעדכן ולשפר את התכנים הנלמדים במסגרת שיעורי הנהיגה המעשיים. בין היתר התלמידים אינם מתנסים בתנאי דרך ואקלים מגוונים, אינם רוכשים מיומנות בשימוש במערכות טכנולוגיות תוך כדי נהיגה ואינם מקבלים הכשרה לתפיסת סיכונים. לגבי כלי רכב דו-גלגליים - אופנועים וקטנועים - עד 2023 לא הייתה תוכנית לימוד כתובה.



מגבלות על נהגים צעירים - בביקורת הועלו קשיים ביישום התוכנית לרישיון נהיגה מדורג, שבמסגרתה נהגים חדשים מחויבים לנסוע עם נהג מלווה, ובהם אי-מילוי מכסת שעות הליווי הנדרשת בפקודת התעבורה וחוסר מידע והדרכה להורים בנוגע לתוכני הליווי ומטרותיו. לצד התועלות של התוכנית חשוב לציין כי למעט הצהרת הנהג הצעיר והוריו, אין היום דרך לאכוף את מילוי החוק ולוודא כי נהג צעיר אכן קיבל את הליווי הנדרש. כל אלה מפחיתים את התועלות ואת האפקטיביות של תוכנית הליווי.



דיווחי רופאים על אי-כשירות רפואית של מטופליהם לנהוג - ההמלצה מ-2015 שלפיה מערכות המחשוב במערכת הבריאות יציגו לרופא באופן אוטומטי אפשרות להעביר דיווח למכון הרפואי לבטיחות בדרכים (המרב"ד) כאשר מוזנת אבחנה טעונת דיווח על פי פקודת התעבורה לא יושמה.



הנחיות לגבי נהיגה לנוטלים תרופות וקנביס רפואי - לא נקבעו הנחיות מפורטות על ידי משרד הבריאות ומשרד התחבורה בנוגע לשאלות אילו תרופות, ובכלל זה קנביס רפואי, ייחשבו כפוגמות בכושר הנהיגה, באילו מינונים, וכמה זמן יש להמתין מלקיחת תרופה עד שניתן שוב לנהוג. על כן עלה כי קיימת בעייתיות ביכולת האכיפה בנושא, ולמשטרה אין כלים טכנולוגיים ומשפטיים מתאימים כדי לבצע את הבדיקות בשטח.



הסברה

תקציב חטיבת החינוך וההסברה ברלב"ד - בשנים 2018 - 2022 חלה ירידה של ממש בביצוע תקציב חטיבת החינוך וההסברה ובפעולות שהיא מבצעת (מכ-28.5 מיליון ש"ח ב-2018 לכ-7.9 מיליון ש"ח בשנת 2022). הרלב"ד ציינה בספר התקציב לשנת 2022 כי אם יעמדו לרשותה מקורות נוספים, היא תוכל ללא קושי לבצע משימות רבות יותר ללא שינוי במבנה הארגוני הקיים, ובהתאם לכך הגישה בעבר למת"ח תוכנית לתקציב נוסף לשנת 2020, תוכנית שכללה בין היתר תגבור משמעותי של תקציב ההסברה.



אכיפה

קביעת מדיניות ותוכניות אכיפה רב-שנתיות - בשנים 2019 - 2022 השתנתה מדיניות השרים לביטחון הפנים מדי שנה, כך שחלק מהמרכיבים שנכללו במדיניות בשנה מסוימת נעדרו מהמדיניות בשנים אחרות.



לדוגמה, מדיניות השר ל-2019 כללה אכיפה נגד עבריינים רצידיביים (עבריינות חוזרת בזמן קצר); במדיניות ל-2020 - 2021 נכלל נושא קידום בית דין מינהלי לתעבורה; במדיניות השר ל-2021 - 2022 הייתה התייחסות לנושא הבטיחות בדרכים רק במסגרת היעד צמצום הפשיעה והאלימות בחברה הערבית ובערים מעורבות. שינויים תכופים במדיניות משרדי ממשלה בהקשר של תהליכים מורכבים פוגעים בסיכויים להשיג את היעדים והתוצאות הרצויות. עוד נמצא כי למשטרה אין תוכנית עבודה מערכתית ארוכת טווח למלחמה בתאונות הדרכים. תוכניות העבודה השנתיות מושפעות מחילופים של בעלי תפקידים - השר לביטחון לאומי (בשמו הקודם - השר לביטחון הפנים), מפכ"ל המשטרה וראש את"ן. לכל בעל תפקיד תפיסת עולם שונה ודגשים שונים לגבי המלחמה בתאונות הדרכים, שאליהם יש להתאים את תוכניות העבודה. חוסר העקביות בדגשים ובתוכניות העבודה נובע בין היתר מהיעדר תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לבטיחות בדרכים המחייבת את כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול על פיה.

הכנת תוכניות אכיפה ותיאום בין הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ובין משטרת ישראל - הרלב"ד והמשטרה מקיימות ביניהן תיאומים לטובת פעילויות ממוקדות, אולם הרלב"ד אינה מעורבת בגיבוש תוכניות המשרד לביטחון לאומי. בבדיקת תוכניות עבודה של יחידות שונות באת"ן לשנים 2018 - 2021 נמצא כי נקבעו משימות שכללו תיאום ושיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים, כמו רשויות הדרך (חברות התשתית הכפופות למת"ח) ורשויות מקומיות, אך לא עם הרלב"ד ועם משרד התחבורה. על כן פעילויות האכיפה וההסברה אינן משולבות, ולא מופקת התועלת המרבית שיכולה הייתה להתקבל מסינרגיה ביניהן. עוד עלה בביקורת כי כל אחת מיחידות את"ן מכינה אחת לשנה תוכנית עבודה, אולם אין תוכנית אכיפה ארצית כוללת.

המבנה הארגוני של אגף התנועה במשטרת ישראל - בעוד שהאכיפה בכבישים הבין-עירוניים מתבצעת על ידי שוטרי את"ן, האכיפה בתחום העירוני מתבצעת על ידי שוטרי תנועה הכפופים לדרג הפיקודי במחוזות ובתחנות המשטרה ומונחים מקצועית על ידי את"ן. בשל מבנה ארגוני זה, קיים פער בין האחריות המוטלת על את"ן ובין סמכותו להפעיל את שוטרי התנועה בתוך היישובים בהתאם לשיקוליו המקצועיים ובהתאם לצרכים של הפעילות לבטיחות בדרכים. בהינתן מבנה זה, שוטרי התנועה בתחנות ובמחוזות אינם עוסקים באופן בלעדי בתחום התנועה, ומבצעים גם משימות נוספות בהתאם לצרכים של התחנה. מבנה ארגוני זה וכן מיעוט אמצעים וכוח אדם מביאים לפגיעה בפעילות אכיפת חוקי התנועה של את"ן, בפרט בתוך היישובים. זאת ועוד, למשטרה אין יכולת להפיק מידע מרוכז על העיסוק בפועל של שוטרי את"ן והמחוזות בפעולות שאינן קשורות לאכיפה תעבורתית.

המשאבים של אגף התנועה במשטרת ישראל

○ **כוח אדם -** למרות החלטות ממשלה מ-2005 ומ-2017 לחזק את משטרת התנועה ולהגדיל את תקן השוטרים ולמרות קצב הגידול הגבוה מאז 2005 במספר כלי הרכב (89%), בנסועה (59%) ובפרט הכבישים (40%) - בביקורת נמצא כי בשנים 2017 - יוני 2023 תקן כוח האדם המאושר של את"ן, ובפרט של משטרת התנועה הארצית, נותר די יציב - 1,044 משרות באת"ן, מתוכם 550 במשטרת התנועה הארצית ב-2023. עוד עלה כי לאורך השנים יש פער באיוש המשרות, ובפרט בשנת 2023 - כ-13% מסך התקן המאושר באת"ן (137 משרות) לא היה מאויש בפועל, ובשנת 2022 כ-20% מסך תקן שוטרי התנועה במחוזות (201 משרות) לא היה מאויש. זאת ועוד, לאור הבעיות הדחופות הרבות האחרות העומדות לפני כוחות המשטרה, לא אחת מופנים שוטרי התנועה לביצוע פעולות שאינן קשורות לאכיפת חוקי התנועה. הדבר עלול להצביע על כך שלאכיפת חוקי התעבורה בכבישים ניתנת עדיפות נמוכה. מכאן עולה כי הנוכחות המשטרתית נמצאת בחסר מתמיד, והדבר מונע מניעה של עבירות מסוכנות וטיפול יעיל בהתנהגות עבריינית מודעת.

○ **כלי רכב משטרתיים -** לרשות את"ן עומדות 264 ניידות, אולם בשל מצוקת כוח אדם הוא מפעיל רק 120 ניידות במשמרת, זאת לעומת היעד שהוצב בהחלטת הממשלה משנת 2005 - 450 ניידות במשמרת (כ-27%). במדינות ה-OECD יש ניידת על כל 10 קילומטר, ואילו בישראל יש רק ניידת אחת על כל 100 קילומטר.

- **מצלמות אכיפה נייחות** - אף שבהחלטת הממשלה מ-2005 נקבע כי יהיו בסך הכול 300 מצלמות נייחות לאכיפת עבירות מהירות נסיעה וחציית צומת ברמזור אדום (מצלמות א-3), בפועל, בשנת 2022 היו ברשות המשטרה 121 מצלמות פעילות בלבד (כ-40% בלבד).

פעילות האכיפה המשטרתית בשטח



- **אכיפת מהירות** - מספר מצלמות המהירות הנייחות ביחס למספר התושבים בישראל נמוך באופן ניכר מאשר במרבית מדינות אירופה: 17 מצלמות למיליון נפש לעומת 67 - 211 מצלמות למיליון נפש בחמש המדינות שבהן מספר המצלמות הרב ביותר. נתונים אלה מעידים על רמת אכיפה אלקטרונית נמוכה בתחום, זאת למרות יתרונות כלי האכיפה האלקטרונית ויעילותם.

- **נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול** - אף שבפקודת התעבורה חל איסור מפורש על נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול ואף שעל פי המידע הקיים יש מגמה של עלייה בשימוש בחומרים הללו, אין מידע מלא על היקף התופעה ועל מספר פעולות האכיפה הנעשות, ומספר הדוחות השנתי בגין נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים ירד מאז 2014 בכ-55%, מ-9,771 ל-4,422 ב-2021.

- **שימוש בחגורות בטיחות** - יחסית למדינות אירופה, שיעור השימוש בחגורות בטיחות בישראל נמוך, ובייחוד במושבים האחוריים של כלי הרכב (כ-70%), ובמידה רבה במיוחד בחברה הערבית - כ-64% במושבים האחוריים ו-68% במושבים הקדמיים לעומת 91% במושבים הקדמיים באוכלוסייה הכללית. מספר הדוחות הניתנים מדי שנה גבוה (כ-121,000 ב-2021) ומצביע על עומק הבעיה.

- **טיפול בפסולי רישיון** - בשנת 2021 היה מספר שיא של פסילות רישיון (כ-19,600), ובכ-75% מהמקרים (כ-14,600 מקרים) הרישיונות לא הופקדו כנדרש. כמו כן, בשנים 2019 - 2021 ניתנו בממוצע כ-5,000 דוחות בשנה לנהגים שרישיונם נפסל והמשיכו לנהוג בניגוד לחוק, בתוך סיכון חיי אדם. הדבר מצביע על היקף רחב של התופעה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-הקמתו של מאגר פסולי רישיון על ידי מטה מערך הדיגיטל הלאומי, המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, משרד התחבורה והנהלת בתי המשפט, כ-17 שנים לאחר חקיקת החוק בנושא. היעדר מאגר מידע הכולל נתונים מלאים ומהימנים בדבר פסילות רישיון שהטילו הגופים השונים ותוקפן פוגע ביכולת של המשטרה לבצע אכיפה אפקטיבית נגד נהגים מסוכנים הנוהגים בעת שרישיונם נשלל ופוגם בהרתעה כנגד עברייני תנועה, חלקם אף סדרתיים.

- **אפקטיביות האכיפה** - המשטרה אימצה במחקרה כאמת מידה לבחינת יעילות ואפקטיביות של פעילות האכיפה את הנתונים לגבי מספר תאונות הדרכים והנפגעים בהן. בהתאם לאמת מידה זו, בחינת הנתונים בשנים 2012 - 2022 מעלה כי בשנת 2012 היה מספר ההרוגים והפצועים קשה הנמוך ביותר לאורך כל התקופה (290 ו-1,734 בהתאמה), אולם קיטון זה לא נשמר ולא שוחזר לאורך השנים שחלפו מאז (ב-2022 היו 351 הרוגים ו-2,607 פצועים קשה). נתונים אלה מעידים כי פעולות האכיפה של המשטרה בעשור האחרון אינן מביאות לשיפור במספר התאונות והנפגעים בהן. בביקורת עלה כי אפקטיביות האכיפה בישראל אינה אופטימלית בין היתר בשל הגורמים האלה: מחסור במשאבים; פעילות האכיפה אינה מותאמת לפעילויות אחרות בתחום הבטיחות בדרכים, לדוגמה - היא לא הוגברה כדי לתמוך במהלך של שינוי שיטת הניקוד; פעילות האכיפה מבוצעת על פי קיבולת של מערכת המשפט ולא על פי שיקולים מקצועיים גרידא (כמו חשיבות בטיחותית, צדק, יעילות ואפקטיביות).

- **אכיפה באמצעות פקחי הרשויות המקומיות** - בדוח ביקורת של מבקר המדינה שפורסם ב-2022 נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות החלו עוד בשנת 2018 לבצע אכיפה מכוח החוק לייעול הפיקוח והאכיפה. חלקן הכשירו פקחים, אך אלה לא נתנו דוחות, ובחלקן יישום החוק לא אושר במועצת העירייה ועל כן לא הוענקה לפקחים סמכות אכיפה. עוד נמצא כי המשרד לביטחון הפנים לא עקב אחר מידת יישומו של החוק ברשויות המקומיות. המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו לדוח כי אין בידיו כלים ומשאבים לעקוב אחר יישום החוק וכי הדבר אינו נדרש בחוק. עוד עלה כי משרד התחבורה לא הסדיר מתן סמכויות נוספות לפקחי הרשויות המקומיות, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מ-2018.





המרה וביטול של דוחות תנועה - מדי שנה מוגשות עשרות אלפי בקשות להמרת דוחות קנס באזהרה (כ-39,000 בממוצע בשנים 2019 - 2022) ויותר מ-100,000 בקשות להישפט (כ-129,000 בממוצע בשנים 2019 - 2022). בקשות אלה מצביעות על כך שבחלק מהמקרים החלטת המשטרה לא הייתה מקובלת על מקבלי הדוח או שהם העריכו שיש סיכוי של ממש לשנותה. לצורך טיפול בבקשות ומתן מענה עליהן, מושקעים בכל בקשה משאבים רבים מצד המשטרה - עליה לבדוק את הבקשות, להחליט על פעולה מתאימה, ובמידת הצורך להוכיח את עמדתה בבית המשפט, ומצד מערכת בתי המשפט - היא אמורה לדון בכל תיק ולהכריע. ואומנם, מספר גבוה יחסית מהדוחות מבוטל בסופו של דבר (7% ב-2019 ו-11% ב-2020), אך בידי המשטרה אין נתונים סטטיסטיים בנוגע לסיבות שבגינן בוטלו הדוחות. זאת ועוד, תהליכים אלה מגדילים את פער הזמן בין ביצוע העבירה ובין תשלום הקנס ופוגעים באפקטיביות פעולות האכיפה. לדוגמה, בשנים 2019 - 2022 משך הזמן לתשלום קנס בדוחות שלגביהם הוגשה בקשה להמרה או בקשה להישפט היה ארוך ב-34% ממשך הזמן לתשלום בדוחות שלגביהם לא הוגשה בקשה עבור קנסות שניתנו באופן ידני וב-51% עבור קנסות ממצלמות א-3 (בממוצע שנתי).



חזקת אמינות למכשירי אכיפה אלקטרוניים - בהיעדר חוק בעניין חזקת אמינות למכשירי אכיפה אלקטרוניים, די כי נאשם בעבירת תנועה יכפור באמינות מכשיר האכיפה, אף אם אין ממש בטענותיו, כדי להטיל על התביעה המשטרית את נטל ההוכחה של אמינות המכשיר, וכך לגרור את התביעה ואת בית המשפט להליך יקר וארוך של העדת מומחים מהארץ ומחו"ל. כ-14 שנה מאז הועלתה לראשונה הצעת החוק הנוגעת לחזקת אמינות, היא לא אושרה. הדבר פוגע באפקטיביות האכיפה ומגדיל את העומס על בתי המשפט ועל המשטרה ומהווה גם חסם לאימוצן של מערכות אכיפה אלקטרונית אפקטיביות יותר, כאלה הנהוגות במדינות רבות בעולם.

מערכת השיפוט והענישה



העומס על בתי המשפט לתעבורה - בשנים 2018 - 2021 נפתחו בממוצע מדי שנה קרוב ל-137,000 תיקי תעבורה. כל שופט מטפל מדי שנה בכ-3,400 תיקים. כמו כן, עד 2020 כמעט בכל השנים גדל מספר התיקים הפתוחים, דבר המלמד שקצב סגירת התיקים נופל מקצב פתיחתם. מספר שופטי התעבורה (כ-40 שופטים) לא גדל מאז 2016, אך מלאי התיקים הפתוחים גדל בין השנים 2016 - 2021 בכ-16%, ועל כן העומס על כל שופט גדל. משך זמן הטיפול הממוצע בתיקים ב-2021 היה 5.5 חודשים. תשלום הקנס נעשה אפוא זמן רב לאחר ביצוע העבירה, והדבר פוגע באפקטיביות של הענישה.



עומס התיקים בבתי המשפט לתעבורה לפי מחוזות - יש שונות גדולה בין המחוזות מבחינת עומס התיקים המוטל על כל שופט. באופן כללי ניתן לומר כי במרכז הארץ - במחוזות מרכז, תל אביב וירושלים - העומס נמוך במידה רבה מהעומס במחוזות צפון, חיפה ודרום. כך, למשל, העומס במחוז צפון גבוה ביותר מפי שניים מהעומס במחוז תל אביב (4,857 תיקים לשופט במחוז צפון לעומת 2,215 במחוז תל אביב ב-2021). כמו כן ניתן לראות שב-2021 העומס גדל בהשוואה ל-2019 בכ-4.4% ברמה הארצית, וגם הגידול בעומס לא היה אחיד על פני המחוזות: במחוז מרכז וירושלים הייתה ירידה בעומס, ואילו במחוזות צפון, תל אביב ודרום העומס עלה. בפרט במחוזות צפון ודרום, היה גידול של כ-20% בעומס התיקים לשופט (למשל, במחוז דרום העומס עלה מ-3,613 ל-4,360 תיקים לשופט).



דוחות מסוג ברירת משפט - שיעור התיקים הנובעים מבקשות להישפט הלך ועלה עם השנים, מ-23% ב-2015 ל-59% ב-2019. קידום של פתרונות ארוכי טווח להתמודדות עם בעיית העומס בבתי המשפט ועם פער הזמנים שבין ביצוע עבירת תנועה לענישה בגינה נעצר. כך, הדיונים בהצעת חוק בנושא הפיכת עבירות "ברירת משפט" להפרות מינהליות טרם הסתיימו, והדיונים בהצעות חוק בנושא חזקת אמינות למכשירי אכיפה אלקטרוניים הופסקו ב-2017. משכך, העומסים בבתי המשפט הולכים וגדלים, ההליכים בבתי המשפט

מתארכים, תיקים רבים נמחקים, ניתנות הקלות לנהגים (בעיקר ביטול רישום נקודות), ונטל ההוכחה לגבי עבירות תעבורה מוטל על המשטרה.

מחלקת תביעות תעבורה במשטרה



○ **כוח אדם** - הגידול במספר תיקי התעבורה (מכ-104,000 ב-2014 לכ-135,000 ב-2021) ואי-הגדלת מספר תובעי התעבורה במשטרה (נכון ל-2022 יש 137 משרות, מהן עשר אינן מאוישות) הביאו להפחתת מספר התובעים ביום הקראות בבית המשפט לתעבורה, והדבר פוגע בהליך המשפטי התקין, יוצר עומס ומביא להמתנה של שעות ארוכות עד קבלת מענה.

○ **ממשקים בין המשטרה ובין בתי המשפט** - יש פערים בחלק מהממשקים המחשוביים בין התביעה המשטרית ובין מערכת בתי המשפט. כתוצאה מהפערים הללו, במקרים מסוימים שיוני העבירה לאחר הגשת כתב אישום אינו מדווח למשטרה, והדבר מביא לרישום לא מדויק במרשם הפלילי; המשטרה אינה מקבלת מידע על מועד מסירת גזר הדין לנאשם או על מועד הפקדת רישיון הנהיגה בבית המשפט, והיא נאלצת לפנות באופן יזום לבית המשפט כדי לוודא שהנאשם קיבל הודעה בדבר הפסילה או לברר אם תקופת הפסילה הסתיימה; מידע על גזרי דין בערעורים אינו מגיע באופן ממוכן למשטרה, והתביעה תלויה בהעברת המידע על ידי הפרקליט המופיע בתיק; שיוניים בגזרי דין או עיכובים בביצוע גזר דין אינם מועברים למשטרה כנדרש.

○ **ממשקים בין המשטרה ובין משרד התחבורה** - היום התביעה המשטרית אינה מגישה כתבי אישום במקרים שנהג נמצא נוהג בעת שהוא פסול לפי שיטת הניקוד, וזאת משום שמשרד הרישוי אינו מתעד כנדרש את הליך הפסילה שנעשה על ידו. כמו כן, אין ממשקים טכנולוגיים המאפשרים להעביר למשטרה חומרי חקירה, נתונים, מסמכים ואישורי מסירה מאגף הרישוי במשרד התחבורה.


○ **שיטת הניקוד** - שיטת הניקוד הנהוגה בישראל מצטיירת כמורכבת מזו הנהוגה במדינות אחרות מבחינת מספר העבירות הכלולות בה, אופן חישוב הנקודות ומגוון אמצעי התיקון.





○ **קורסי נהיגה נכונה** - שיעור המסיימים בהצלחה את הקורסים לנהיגה נכונה הלך ופחת עם השנים, מכ-92% ב-2017 לכ-79% ב-2021. מחקר שנעשה במשרד התחבורה ב-2017 העלה שנדרשים שיפורים בתכנים של קורסי הנהיגה הנכונה ובשיטות הלימוד כדי להגדיל את תרומתן למניעת עבירות תנועה. לדוגמה, הקורס אינו כולל דוגמאות מעשיות באמצעות סימולטור או שימוש באמצעי מדיה. משרד מבקר המדינה מצא שנכון למועד סיום הביקורת, לא נערכו השיוניים המומלצים.



עיקרי המלצות הביקורת

○ מומלץ כי משרד החינוך יפעל לכך שימונו רכזי זה"ב בכלל בתי הספר ויפעל לצמצום פערים בין האוכלוסיות השונות. 

○ מומלץ כי משרד החינוך ישלים את גיבוש מסקנות הפיילוט לחינוך תעבורתי בנושא הדו-גלגלי ובהתאם ירחיב את התוכנית בדרך שתיתן מענה להכשרת הרוכבים על כלים דו-גלגליים שאינם דורשים רישיון נהיגה (אופניים, אופניים חשמליים וקורקינטים חשמליים). 

○ מומלץ כי המשטרה ומשרד החינוך יגבשו בשיתוף הרלב"ד תוכנית עם יעדים לפעילות משמרות הזה"ב ויבצעו את ההכשרה בכל הכיתות, ובכלל זה יפעלו להשלים את הפערים בחברה החרדית ובחברה הערבית. מומלץ 

כי המשטרה תקבע, בתיאום עם משרד החינוך, את מספר המשרות הנחוצות להפעלת משמרות הזה"ב ותפעל למצוא פתרונות מתאימים לנושא ולהעלאת רמת ההוראה בתוכנית.

מומלץ כי אגף הרישוי יבחן דרכים לשפר את תהליך הלימוד העיוני, ובין היתר יפעל לשיפור רמת ההבנה וההפנמה של החומרים הנדרשים בקרב תלמידי הנהיגה, יבצע את השינויים הנדרשים במתכונת הלימוד ויעקוב אחר האפקטיביות שלה לאורך זמן. עוד מומלץ כי אגף הרישוי יבחן את הצורך לשלב בחומר הלימוד העיוני למי שאינו לומד במסגרת לימודי החינוך התעבורתי בכיתות י' מידע שאינו כלול בו היום, כגון מידע על נהיגת לילה ועל ההשפעה של עייפות, לחץ חברתי, אלכוהול וסמים על יכולת הנהיגה והדמיה ממוחשבת של מצבי סכנה. כמו כן, מומלץ לבחון אם שינוי במתכונת המבחנים העיוניים יכול לסייע להפנמה טובה יותר של החומרים הנלמדים.

מומלץ כי משרד התחבורה יבחן, בשיתוף הרלב"ד, את הצורך בעדכון תוכני הלימוד במסגרת שיעורי הנהיגה המעשיים ואת הצורך להרחיבם, לדוגמה תוספת הכשרה לתפיסת סיכונים ולימוד מיומנויות לשימוש במערכות טכנולוגיות במהלך הנהיגה.

מומלץ כי משרד הבריאות, המשטרה, משרד התחבורה והרלב"ד יפעלו לקבוע הנחיות בנושא נהיגה בהשפעה של תרופות, ובכלל זה קנביס רפואי, ולתת בידי המשטרה את הכלים הטכנולוגיים והמשפטיים המתאימים לאכיפת הנושא.

מומלץ לשר לביטחון לאומי ולאת"ן להכין תוכנית אכיפה ארצית רב-שנתית שתהיה ממוקדת בגורמי הסיכון המרכזיים, תיישם דרכי עבודה שהוכיחו את עצמן על פי הניסיון הבין-לאומי ותציב יעדים שנתיים מדידים. כמו כן, מומלץ שיפעלו עם הרלב"ד לתיאום מלא בכל הנוגע לקביעת מדיניות, לגיבוש תוכניות עבודה ולחיוק הקשר בין פעולות האכיפה וההסברה, זאת כדי ליצור סינרגיה בין הפעילויות.

מומלץ למשטרה ולמשרד לביטחון לאומי לבחון דרכים לגשר על הפערים בין האחריות המוטלת על את"ן ובין סמכויותיו בכל הנוגע לאכיפת חוקי התנועה בתחום העירוני. כמו כן, מומלץ למשטרה לוודא שמשאבי כוח אדם שהוקצו מראש לאכיפת חוקי התנועה אכן ינותבו במרבית הזמן לצרכים אלה בד בבד עם שמירה על גמישות מסוימת במקרים הנדרשים.

מומלץ לאת"ן להגדיר בתיאום עם הרלב"ד את מספר כלי הרכב הנדרש ואת כוח האדם הנדרש להפעלתם כדי לתת מענה מספק למשימות המוטלות על את"ן ויתר היחידות העוסקות באכיפת חוקי התנועה, וזאת בין היתר בהתחשב בשינויים שחלו בתחום מאז 2005. בהתאם לבדיקה זו, על המשרד לביטחון לאומי ומשרד האוצר לבחון אפשרויות למילוי הצרכים, בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה.

מומלץ לאת"ן להגדיר בתיאום עם הרלב"ד את הכמות הנדרשת של אמצעי אכיפה אלקטרוניים מכל סוג. בהתאם לבדיקה העדכנית, על המשרד לביטחון לאומי ומשרד האוצר לבחון אפשרויות למילוי הצרכים.

על כלל הרשויות המוסמכות לפסול רישיונות נהיגה - רשות הרישוי, המשטרה, בתי המשפט ובתי המשפט הצבאיים - לשתף פעולה כדי למצוא דרכים לוודא שנהגים שרישיונם נפסל אכן יהיו מנועים מלנהוג בפועל - אם באמצעות הקפדה על הפקדת רישיונות פסולים ואם באמצעים טכנולוגיים אחרים. כמו כן על המשטרה לבצע אכיפה בנושא. על מערך הדיגיטל הלאומי, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, משרד התחבורה והנהלת בתי המשפט, להשלים את הקמת מאגר פסולי הרישוי בהקדם האפשרי.

מומלץ למשטרה לנתח לעומק את הסיבות לפנייות הרבות של מקבלי הדוחות ואת הסיבות לביטול חלק מהם כדי לבדוק אם יש סוגי עבירות או סוגי אמצעי אכיפה שאמינותם גבוהה יותר ולהתאים לכך את פעילות האכיפה, זאת לצד ביצוע פעולות שהאפקטיביות שלהן בשיפור הבטיחות בדרכים גבוהה.

מומלץ למשרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט, המשרד לביטחון לאומי והמשטרה להמשיך בחיפוש דרכים להתמודדות עם העומסים בבתי המשפט ועם ההשלכות השליליות שלהם, לרבות מיצוי הדיונים בהצעת החוק בנושא הפיכת עבירות ברירת משפט להפרות מינהליות. כמו כן מומלץ לפעול לקיצור זמני הטיפול בתיקים.



מומלץ למשרד לביטחון לאומי להשלים, בשיתוף המשטרה ומשרד המשפטים, את הליך החקיקה לקביעת חזקת האמינות של מכשור אכיפה אלקטרוני המיועד לגילוי עבירות תעבורה בכל הנוגע למכשירים שהוכחה אמינותם. זאת בהתחשב בצורך להגביר את אפקטיביות האכיפה ולצמצם את העומס המוטל על בתי המשפט ועל המשטרה, לצד שמירה על זכויות הנהגים.



מומלץ כי משרד התחבורה יקפיד על תיעוד מדויק של הליך פסילת רישיונות. כמו כן, מומלץ כי המשטרה ומשרד התחבורה יפעלו לשיפור ממשקי המידע ביניהם כדי שהמידע הנחוץ לעבודת המשטרה יזרום ביניהם באופן שוטף.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תיעודף פרויקטים תשתיתיים - המודל המשמש בישראל לתיעודף פרויקטים לטיפול בכבישים מתבסס בעיקר על מספר תאונות הדרכים והנפגעים, ולא על מאפיינים אחרים, כגון התשתיות הקיימות, מפגעים ורמת התחזוקה של הכביש. בתוכנית "50 עד 30" שהוכנה על ידי הרלב"ד ומשרד התחבורה נכתב כי מדינות שונות בעולם נוקטות גישה מניעתית בהקשר זה, והובאה המלצה לאמץ מתודולוגיות לדירוג בטיחות הכבישים בהתאם לרמת סיכון הנקבעת על פי מאפיינים שונים, ולתעדף את הפרויקטים בהתאם לדירוג זה.



הטיפול בתשתיות בכבישים הבין-עירוניים

תיקון ליקויים שהועלו בדוחות מבקר מדינה קודמים - בדוחות ביקורת קודמים של מבקר המדינה הועלו פערים רבים בכל הנוגע לתשתיות בטיחות בכבישים הבין-עירוניים, בהם היעדר תשתיות כמו אזורי מנוחה, מפרצי עצירה ונתיבי זחילה, שוליים צרים שאינם מאפשרים עצירה בטוחה, מגבלות תקציביות שאינן מאפשרות להרחיב את עבודות התחזוקה בכבישים והיעדר טיפול מספק בליקויים הבטיחותיים בחלקים מכביש 90. הביקורת הנוכחית העלתה כי הטיפול בנושאים אלה לא קודם במלואו וכי מרבית הפערים עדיין קיימים בשטח. כך לדוגמה – כביש 90 עדיין לא טופל לכל אורכו.



טיפול במוקדי סיכון – בשנים 2017 – 2021 הוקצו כ-72% בלבד מתקציב ההרשאה להתחייב עבור מוקדי סיכון שעליו סוכם בתוכנית החומש – כ-830 מיליון ₪ לעומת 1.15 מיליארד ₪. סכום זה אף שיקף ירידה של כ-33% מהשנים 2014 – 2016. בחינת ביצוע תקציב המזומן מעלה כי ההשפעה של הירידה בגובה ההרשאה להתחייב באה לידי ביטוי בהיקפים נמוכים יותר של הוצאה לפועל של פרויקטים בשנים 2021 – 2022 (כ-170 וכ-190 מיליון ₪ בהתאמה), ובפרט במחצית הראשונה של 2023 (כ-51 מיליון ₪). זאת, אף שמלאי הפרויקטים לביצוע של מוקדי סיכון שאותרו גדול. חשוב לציין גם שמשנת 2021 פועלת נת"י ללא תוכנית חומש, תוכנית אשר אמורה להתוות מתווה מוסדר ושקוף לפעילותה ולתיעודף הפרויקטים שבאחריותה.



שיפור הבטיחות בכבישים מסוכנים - מוקדי סיכון בכבישים הבין-עירוניים מזוהים על בסיס ריבוי תאונות באותם נקודות או קטעי דרך קצרים. מסיבה זו, כבישים שמתרחש בהם מספר רב של תאונות קטלניות, אך אלו מפוזרות לאורכם, אינם מטופלים כמוקדי סיכון. דוגמאות לכך הם הכבישים 71, 232, 55, 90, 60, 264. משרד מבקר המדינה בדק בהקשר זה שני מקרי בוחן: (א) בכביש 65, המחבר בין מחלף קיסריה במישור החוף לנחל עמוד בגליל, מתרחשות תאונות רבות. בשנים 2015 - 2019 התרחשו בכביש 164 תאונות, נהרגו חמישה אנשים ונפצעו 446. בעקבות זאת וכן בעקבות פניות חוזרות ונשנות של ראשי הרשויות המקומיות הסמוכות לכביש, בתוכנית החומש של נת"י לשנים 2017 - 2021 נכלל פרויקט לשדרוג חלק מהכביש ואף אושר עבורו תקציב של כמיליארד ש"ח. למרות זאת, נת"י פרסמה מכרזים לביצוע עבודות במקטע רק ביולי 2023. (ב) כביש 90, החוצה את ישראל מצפון הארץ (החל ממטולה) עד אילת, מאופיין בליקויי בטיחות רבים, למשל כניסות לא מוסדרות ליישובים השוכנים לאורכו, שוליים צרים ברובם, היעדר גדר הפרדה בין מסלולים בחלקים ממנו, חלקים חשוכים וללא תאורה וחלקי כביש סדוקים עם בורות ושקעים. בשנים 2003 - 2020 אירעו בכביש 2,480 תאונות ונהרגו בהן 251 איש, כשליש מהם בחלקו הדרומי של הכביש, בין צומת הערבה לאילת. למרות דוחות ביקורת קודמים של משרד מבקר המדינה בנושא הסכנות בכביש זה, ובפרט בחלקו הדרומי, נמצא כי הכביש עדיין לא טופל לכל אורכו.



הטיפול בתשתיות עירוניות

תקצוב פרויקטי בטיחות - ועדת הכלכלה מ-2016 מצאה כי יש מקום להגדיל את התקציב המופנה לשיפור תשתיות בתחום העירוני ב-150 מיליון ש"ח בשנה, אולם דרישתה זו לא יושמה. זאת ועוד, לגבי התקציבים שהוקצו, בשנים 2021 - 2022 הייתה ירידה בניצול תקציב סל הבטיחות המיועד לשיפור תשתיות הבטיחות ברשויות המקומיות (לדוגמה, ב-2022 הוקצו כ-204 מיליון ש"ח ונוצלו כ-70 מיליון ש"ח). אף שבשנים אלה הרלב"ד העבירה למשרד התחבורה תקציב של 120 מיליון ש"ח מדי שנה, לשם שיפור הבטיחות בערים וביישובים, בפועל חלק מתקציב זה שימש לפעולות אחרות של מת"ח באופן שאינו תואם את הייעוד המקורי של התקציבים.

מעורבות הרלב"ד בהקצאת תקציבים לפרויקטי בטיחות - שיטת העבודה הנוכחית, שבה התקציבים עוברים מהרלב"ד למשרד התחבורה, ומת"ח מחליט על הקצאתם לרשויות השונות, אינה מאפשרת לרלב"ד לממש את אחריותה על פי חוק הרלב"ד - לפעול להגדלת המימון של פעולות לשיפור תשתיות התחבורה ואמצעי הבטיחות בדרכים עירוניות ולפקח על ביצוע הפעולות שמומנו. אף שעל פי חוק הרלב"ד, הרלב"ד אמורה לגבש אמות מידה למימון פעולות באישור שר התחבורה, בפועל מת"ח קובע את הקריטריונים לפרויקטים המקבלים סיוע במימון, ללא מעורבות הרלב"ד. לרלב"ד אין למעשה שליטה על הקצאת התקציבים שהיא מעבירה למת"ח ועל ניצולם, ואין לה כלים כדי לפקח ולוודא כי התקציבים אכן ישמשו לצורך שיפור הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות.

ביצוע פרויקטי בטיחות ברשויות המקומיות - בשנים 2017 - 2019, שיעור די גבוה של פרויקטי בטיחות ברשויות המקומיות שאושרו לתקצוב על ידי משרד התחבורה במסגרת תהליך קול קורא לא יצא כלל אל הפועל: ב-44% עד 71% מהפרויקטים לא נוצל התקציב כלל, וזאת אף שלפי נוהלי משרד התחבורה, יש להתחיל בביצוע הפרויקטים בתוך שנה מיום שהוקצתה להם הרשאה תקציבית. גם מבין הפרויקטים שביצעם החל, יש פרויקטים שבהם הניצול היה נמוך. למשל, ב-12% עד 15% מהפרויקטים בשנים אלה שיעור ניצול התקציב היה נמוך מ-50%, זאת אף שתוקף ההרשאות הוא לשלוש שנים, ופרויקטים אלה היו אמורים כבר להסתיים. משמעות הדבר שפרויקטי בטיחות שאושרו לא קודמו, ולא ניתן פתרון לבעיות בטיחות שנמצאו בערים וביישובים.

מעקב אחר ביצוע הפרויקטים והפקת לקחים - משרד התחבורה אינו מרכז נתונים על בקשות שהוגשו ולא אושר תקציב בגינן, ואין לו מערכת מידע שניתן לנהל בה את המידע על כלל הפרויקטים. על כן אין לו יכולת לרכז מידע על כלל הפרויקטים ולהעריך את היקף הצרכים ברשויות המקומיות, והוא מתקשה לעקוב אחר שלבי התקדמות הפרויקטים. כמו כן, לא נעשה מעקב אחר התועלות מהפרויקטים לאחר סיומם.

בקורות הרלב"ד על רשויות התמרור המקומיות - מתוך 283 רשויות תמרור מקומיות, יש 55 רשויות (מתוכן 45 רשויות תמרור מוניציפליות), שבהן הרלב"ד לא ערכה ביקורת. בפרט: ב-2021 נעשו מעט בקורות יחסית לשנים קודמות (תשע בקורות לעומת ממוצע של כ-31 בקורות בשנים 2014 - 2020); ב-2018 נערכה ביקורת אחת ברשויות תמרור מקומיות השייכות לעיריות, ובשנים הבאות לא נעשו כלל ביקורות ברשויות אלה. גם ברשויות שבהן נערכו ביקורות, לא נערכה ביקורת חוזרת במקרים שנמצאו ליקויים רבים. הדבר עלול לאפשר את קיומם של מפגעים העלולים להוות סכנות בטיחותיות למשתמשי הדרך.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה ונת"י ידונו בשיתוף הרלב"ד באימוצו של מודל לדירוג כבישים על פי מסוכנותם בהתבסס על מגוון מאפיינים, ובין היתר על בסיס מיפוי התשתיות והמפגעים בכבישים, זאת כדי לתעדף את פרויקטי הבטיחות.

מומלץ למשרד התחבורה ולנת"י לגבש תוכנית רב-שנתית לסגירת הפערים שהועלו בדוחות ביקורת קודמים לגבי תשתיות בטיחות בכבישים הבין-עירוניים, ובכלל זה תשתיות לכלי רכב כבדים - הרחבת שוליים והקמת אזורי מנוחה, מפרצי עצירה ונתיבי זחילה, תחזוקת כבישים ושדרוג הבטיחות בכביש 90 לכל אורכו.

מומלץ לנת"י, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לסיים את גיבוש תוכנית החומש של נת"י ואישורה, ובכלל זה לקבוע את המשאבים שיוקצו למוקדי סיכון בתוך התחשבות בעלויות המשקיות הנובעות מתאונות דרכים. כמו כן, מומלץ כי התקצוב בפועל במהלך שנות התוכנית יהיה תואם לסכומים שנקבעו בתוכנית החומש.

מומלץ לרלב"ד ולמשרד התחבורה לבחון את הסיבות לניצול הנמוך של תקציב סל הבטיחות ולמצוא דרכים לוודא שהתקציבים שהרלב"ד מעבירה לצורך שיפור הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות אכן ישרתו את ייעודם. בכלל זה יש לבחון דרכים להגדיל את מעורבות הרלב"ד בהקצאת הכספים בהתאם לחוק הרלב"ד, לשתף אותה בגיבוש הקריטריונים למימון פרויקטים ולשתף נציגים של הרלב"ד גם בוועדה המשותפת המתעדפת את הפרויקטים. כמו כן, מומלץ להגביר את מעורבות הרלב"ד בפיקוח על ביצוע הפרויקטים.

מומלץ למשרד התחבורה לבחון את הסיבות לאי-ניצול ההרשאות שהוא מקצה לצורך ביצוע פרויקטי בטיחות ברשויות מקומיות, ובהתאם לכך לפעול כדי שהפרויקטים הנדרשים אכן יבוצעו על ידי הרשויות המקומיות.

מומלץ למשרד התחבורה ולרלב"ד לפעול להקמת מערכת ממוחשבת שתרכז את המידע על כל תהליכי העבודה לאישורם של פרויקטי בטיחות ברשויות המקומיות ותקצובם ולמעקב אחר ביצועם באמצעות דיווחים של הרשויות המקומיות. הדבר יאפשר לפקח על ביצוע הפרויקטים, להפיק לקחים ולשפר את הקצאת התקציבים. כמו כן, מומלץ לאמץ שיטות בקרה למעקב אחר התועלות מהם לאחר סיומם. לנושא זה חשיבות יתרה לאור העובדה שהמסגרת התקציבית מוגבלת, ובכל שנת עבודה יש פרויקטים שאינם מאושרים בשל מגבלת תקציב.

מומלץ לרלב"ד לפעול להגדלת מספר הבקורות על רשויות התמרור המקומיות כדי להשלים את הבקורות בכלל הרשויות. כן מומלץ לבצע בקרה חוזרת ברשויות כל כמה שנים, בהתאם למאפייניהן, למספר הליקויים שנמצאו ולחומרתם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



שילוב מערכות בטיחות בכלי רכב - ב-2013 נכנסו לתוקף הוראות נוהל 3/13, המסדירות תמריצים לקידום השימוש במערכות בטיחות מתקדמות המסייעות לצמצום תאונות דרכים. משרד התחבורה מעדכן מדי שנה את ההוראה בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות, להיקפי השימוש במערכות השונות ולתקינה הרלוונטית להן. נמצא כי פעולות נדרשות שהוגדרו בתוכנית "50 עד 30" ובהמלצות הרלב"ד לא יושמו, בין היתר שילוב הציון במבחני הריסוק במערכת התמריצים, קביעת יעדים לגריטה ותמרוץ גריטה לרכבים ישנים. עוד עלה כי התמריצים נקבעו רק עבור רכב נוסעים ורכב משא במשקל כולל מותר של עד 3.5 טון, ואין התייחסות ברורה לאמצעים טכנולוגיים מצילי חיים באוטובוסים, במשאיות ובאופנועים, זאת למרות חלקם הגדול של כלי רכב אלה בתאונות חמורות (בשנת 2021 מעורבות אופנועים בתאונות חמורות עמדה על 641 תאונות למיליארד ק"מ נסועה, מעורבות אוטובוסים - 145, מעורבות משאיות מעל 12 טון - 55, ורכב פרטי - 40).



הסדרת השימוש בטכוגרף דיגיטלי - הטכוגרף הדיגיטלי צפוי להיכנס לשימוש בישראל רק בשנת 2025, כ-20 שנה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה לאמצו בישראל, ובפיגור ניכר אחרי האיחוד האירופי. עקב כך יכולת האכיפה של ההוראות בנוגע לשעות נהיגה ומהירות נסיעה של נהגי רכב כבד היא מוגבלת, מאחר שנדרשת בדיקה פיזית של הנתונים הנרשמים על גבי דיסקות נייר על ידי הטכוגרף האנלוגי ברמה פרטנית, ומפני שניתן לזייף בקלות את רישומיהם.



מחסור בכוח אדם ובציוד חיוני לפעילות אגף פיקוח ובקרת רכב במשרד התחבורה (אגף הפיקוח במת"ח) - סוגיות שהועלו בדוח מבקר המדינה משנת 2020 בנוגע למחסור בכוח אדם, בכלי רכב ובציוד חיוני לפעילות אגף הפיקוח במשרד התחבורה לא נפתרו, וזאת על אף פניות חוזרות ונשנות של אגף הפיקוח להנהלת מת"ח ולמשרד האוצר. משמעות המחסור היא היעדר יכולת לבצע אכיפה מספקת בכל הנוגע לתקינות כלי רכב, לפעילות קציני בטיחות ולהובלת מטענים. בפרט, החל מיוני 2021 האגף אינו מבצע שקילות של משאיות בשל היעדר מכשירי שקילה שמישים. זאת אף שממצאי הבדיקות מעידים שהבדיקות מצליחות לאתר כלי רכב רבים שיש בהם ליקויים חמורים ומשאיות רבות הנוסעות בעומס יתר.



מימון וביצוע פעילות בטיחות באגף הפיקוח במשרד התחבורה - בשנים 2018 - 2021 חל קיטון של 30% (מ-3.7 מיליון ש"ח ל-2.6 מיליון ש"ח) בתקציבים שהועברו מהרלב"ד למשרד התחבורה לצורך מימון פעולות בטיחות, בהן בדיקת תקינות כלי רכב באמצעות ניידות הבטיחות של מת"ח ופיקוח על קציני בטיחות בתעבורה. בהתאם לכך, חל קיטון בכמות הבדיקות שבוצעו בפועל (ירידה של כ-7.5% בין 2019 ל-2021), וזאת בהמשך למגמת קיטון שהחלה שנים קודם לכן. עוד הועלה כי לאחר שמתגלים "ליקויים מחייבי תיקון", שבהם הנהג יכול להמשיך בנהיגה ומחויב לתקן את הליקוי בטווח זמן מוגבל ולהביא את הרכב מחדש לטסט, לאגף הפיקוח במת"ח אין כלים כדי לעקוב אחר תיקון הליקויים שאותרו.



תחזוקת כלי רכב - יש רכיבים בכלי הרכב שתקינותם אינה נבדקת במסגרת מבחן הכשירות לתנועה (טסט), כגון כריות האוויר. כמו כן, תקינות הרכב עלולה להיפגע בתקופה שבין המבחנים בגלל נסועה גבוהה, ורכבים



אלה נעים בכבישים ומהווים סכנה בטיחותית. נמצא כי ניסיון שעשה משרד התחבורה בשנת 2017 להגדיל את תדירות מבחני הכשירות לכלי רכב מסחריים לא צלח, למרות מעורבותם הגבוהה בתאונות.

רכישת תעודות ביטוח חובה לרכב לתקופות קצרות - רווחת התופעה של רכישת ביטוח חובה לתקופות קצרות, לדוגמה - ב-2022 כ-5% מכלל כלי הרכב במדינה (כ-211,000 כלי רכב) בוטחו לתקופה קצרה משלושה חודשים. הדבר עלול ללמד כי כלי רכב רבים נעים בכבישים ללא ביטוח חובה. עוד הועלה כי המשטרה אינה אוכפת את החוק בנושא זה, וכי משרד התחבורה ורשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון אינם פועלים בשיתוף פעולה כדי לאתר את המקרים הללו ולמנוע נסיעה של כלי רכב שאינם מבטוחים.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה ישקול לאמץ את המלצות הרלב"ד בעניין עידוד אבזור רכבים חדשים במערכות בטיחות מתקדמות, וימשיך, בשיתוף הרלב"ד, לעקוב אחרי פיתוחם של אמצעי טכנולוגיה חדישים ולעודד את התקנתם ברכבים פרטיים ומשא עד 3.5 טון, וכן לשקול אם לחייב או לתמרץ התקנת מערכות בטיחות גם בכלי רכב כבדים ובאופנועים. נוסף על כך, מומלץ לשקול לתמרץ גרירת רכבים ישנים.



מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את התהליכים הדרושים לכניסתו לשימוש של הטכוגרף הדיגיטלי ללא עיכובים נוספים, ובין היתר יפעל עם המשרד לביטחון לאומי ובשיתוף פעולה עם המשטרה כדי לקדם את אישור הצעת החוק בעניין סמכויות שוטר לשימוש בטכוגרף הדיגיטלי בכנסת.



מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול לחיזוק יכולות אגף הפיקוח במת"ח ולהקצאת המשאבים הדרושים, ובכלל זה כוח אדם, רכבים וציוד, כדי לתת מענה מקצועי למשימות המוטלות עליו, זאת עקב חשיבות פעילות האגף באיתור ומניעת ליקויי בטיחות.



מומלץ למשרד התחבורה, לרלב"ד ולמשרד האוצר לבחון את משמעות ההפחתה המתמשכת בתקציב ניידות הבטיחות של מת"ח על מספר הבדיקות לסוגיה, ובהתאם לתוצאות אלו לבחון מה התקציב המיטבי לבדיקות אלו ולחלוקתן לפי סוג הבדיקה. כמו כן מומלץ לשקול מה מספר מכשירי השקילה הנדרש לפעילות ניידות הבטיחות של מת"ח ולפעול בהקדם להשמת שני מכשירי השקילה שנרכשו. עוד מומלץ כי הרלב"ד ומת"ח ימשיכו, בשיתוף עם המשטרה, לפתח ולייעל את השימוש בממצאים העולים מהבדיקות, להפיק מהם לקחים ולהיעזר בהם בקביעת המדיניות בתחומים השונים בשנות העבודה הבאות.



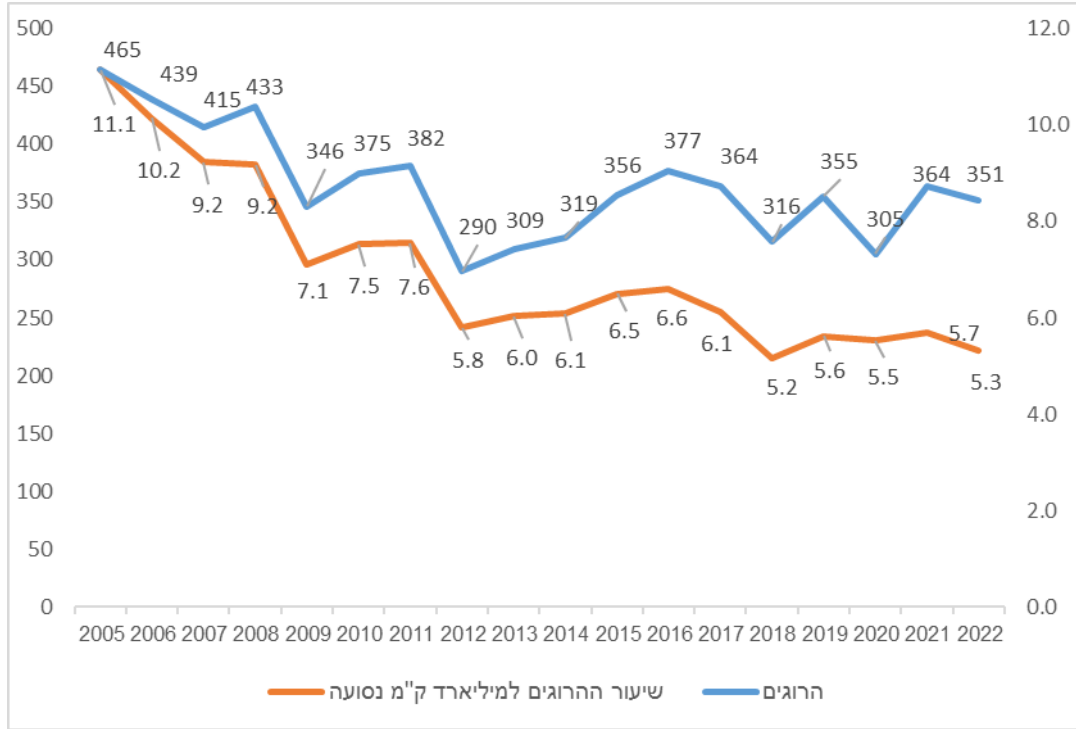
מומלץ למשרד התחבורה לבחון את הצורך בהגדלת התדירות של מבחני הכשירות לתנועה של רכבים (טסטים) במקרים מתאימים או בהוספת מבחנים בנסיבות רלוונטיות, לדוגמה עבור רכבים שהנסועה שלהם גבוהה. לצד האמור, מומלץ שמשרד התחבורה והרלב"ד יפעלו להגברת מודעות הנהגים לחשיבות תקינותן של מערכות הבטיחות הקיימות ברכבים ויעודדו את בדיקתן של המערכות הללו במסגרת הטיפול השוטף ברכבים. כמו כן, משרד מבקר המדינה חוזר וממליץ למשרד התחבורה להקים מאגר מידע מרכזי על היסטוריית המעורבות של כלי רכב בתאונות וכן לקבוע כללים לבדיקת מערכות הבטיחות לאחר תאונות כאמור.



על המשטרה, משרד התחבורה, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון ומשרד המשפטים למצוא, בשיתוף הרלב"ד, דרכים לאכוף באופן נאות את החוק בדבר קיומו של ביטוח חובה.

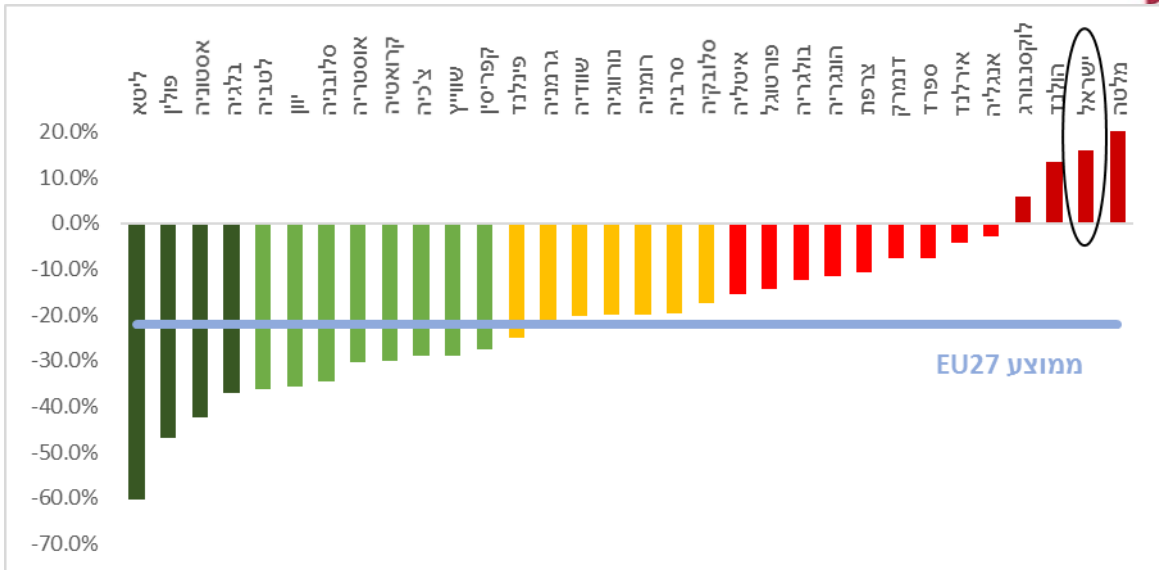


מספר ההרוגים בתאונות דרכים, 2005 - 2022



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

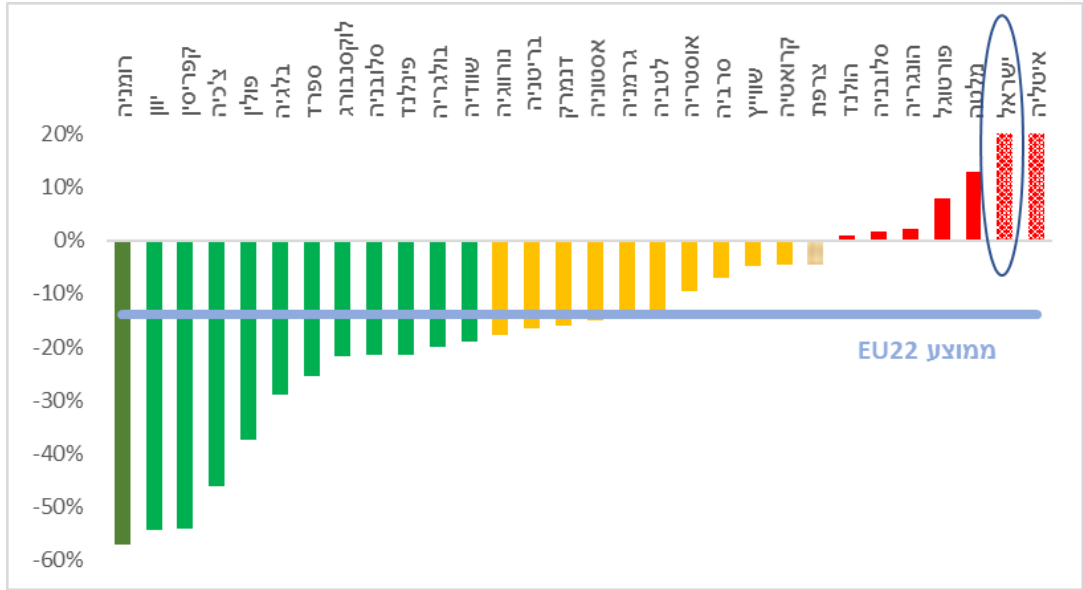
שיעור השינוי שחל במספר ההרוגים בתאונות דרכים, 2012 - 2022



על פי ETSC, Ranking EU Progress on Road Safety - 17th Road Safety Performance Index Report (2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המדינה. פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר אסור על פי סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

שיעור השינוי שחל במספר הפציעות החמורות, 2012 - 2022



על פי ETSC, Ranking EU Progress on Road Safety - 17th Road Safety Performance Index Report (2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המדינה. פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר אסור על פי סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

בכל שנה נהרגים בתאונות דרכים בישראל מאות בני אדם ונפצעים אלפים. הדבר מביא עימו כאב וצער מרובים וגורם נזקים כלכליים עצומים למשק, נזקים הנאמדים בכ-16 מיליארד ש"ח בשנה. המאבק בתאונות דרכים הוא מאבק מתמיד, והוא דורש השקעה של אמצעים ומאמצים רבים. אף שזה שנים רבות סוגיית תאונות הדרכים נמצאת על סדר היום בשיח היומיומי, הנתונים ממחישים כי לא ניתן מענה הולם לבעיה מורכבת זו וכי הפעולות השונות שנקטו ממשלות ישראל בעשור האחרון לא הצליחו להשפיע באופן מובהק על היקף התאונות ולא הצליחו להקטין את מספרי ההרוגים והנפגעים בתאונות הדרכים, זאת בניגוד למגמות שהתרחשו במדינות אירופיות רבות באותה תקופה.

הביקורת מצאה ליקויים במגוון היבטים הנוגעים למאבק בתאונות הדרכים, הן בהיבטים מערכתיים - כמו היעדר גורם מוביל למאבק בתאונות הדרכים שהינו בעל סמכויות, היעדר תוכנית אסטרטגית רב-שנתית מתוקצבת, אי-כינוס של ועדת מנכ"לים במשרדי הממשלה לטיפול בתופעה והיעדר דיווחים בנושא לכנסת - והן בפעולותיהם של הגורמים הממשלתיים השונים העוסקים בנושא. הביקורת העלתה כי לאורך העשור האחרון, התקציבים המוקדשים לנושא הבטיחות בדרכים וכמות כוח האדם העוסקת בנושא הלכו ופחתו בכל אחד מהגופים המטפלים בנושא. בהמשך לכך, קיימים פערים רבים, בין היתר בתוכניות לימוד בגני הילדים ובבתי הספר, בתהליכי הכשרת הנהגים, בוודאא כשירותם הרפואית של הנהגים, בפעולות האכיפה וההסברה, בעומס על בתי המשפט לתעבורה, בתשתיות בטיחותיות בכבישים הבין-עירוניים וביישובים ובפעולות להבטחת תקינותם של כלי הרכב הנוסעים בכבישים. פערים גדולים במיוחד נמצאו בחברה הערבית.

ריבוי הגורמים המשפיעים על היקף תאונות הדרכים הופך את המאבק בהן לתהליך מורכב. מאחר שהגורם האנושי אחראי למרבית תאונות הדרכים, נדרש לרכז מאמצים רבים בטיפול בגורם זה, וזאת במשולב עם פעולות לשיפור התשתיות ושיפור בטיחות כלי הרכב. על כלל הגופים הממשלתיים האחראים לנושא הבטיחות בדרכים, ובהם משרד התחבורה, הרלב"ד, משטרת ישראל, מערכת בתי המשפט ומשרד החינוך, לפעול לתקן את הליקויים שעלו בדוח זה. הצלחה במאבק חשוב זה מתחילה באחריות אישית של כלל משתמשי הדרך וממשיכה בקיומו של גוף מוביל ובעל סמכויות, בקביעת תוכנית אסטרטגית מתוקצבת הכוללת יעדים ברורים ומדידים, בפעילותו העצמאית של כל אחד מהגופים הרלוונטיים לנושא ובפעילותם המשותפת והמתואמת, ומעל הכול - במחויבותם של ראש הממשלה וכלל שרי הממשלה. הניסיון הבין-לאומי במדינות שהצליחו להקטין את כמויות הנפגעים בתאונות הדרכים מלמד כי אין מדובר בגזירת גורל אלא במאבק שניתן להצליח בו ולהציל חיי אדם. מדינות רבות בעולם אינן מוכנות להשלים עם האובדן הכרוך בתאונות דרכים, ועל כן קבעו יעד של אפס הרוגים בתאונות דרכים.

על שרת התחבורה להציב את הנושא בראש סדר העדיפויות ולפעול לתיקון כלל הליקויים שעלו בדוח.

בטיחות בדרכים - דוח מיוחד

תוכן

28	בטיחות בדרכים.....
29	מבוא
31	פעולות הביקורת
32	שער ראשון : תמונת המצב לגבי הבטיחות בדרכים, איסוף מידע ועיבודו.....
32	תמונת מצב של הבטיחות בדרכים בישראל
58	איסוף מידע על תאונות דרכים ועיבודו
76	שער שני : הובלת המאבק בתאונות דרכים
77	גופי ממשל העוסקים במאבק נגד תאונות דרכים
87	תוכנית אסטרטגית למאבק בתאונות הדרכים
92	ריכוז התקציבים המוקצים למאבק בתאונות הדרכים
94	הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
105.....	שער שלישי : הגורם האנושי
107	חינוך לבטיחות בדרכים
118	הכשרת נהגים וכשירותם הרפואית
127	הסברה
176	מערכת השיפוט והענישה
194.....	שער רביעי : הגורם התשתיתי
196	הטיפול בתשתיות בכבישים בין-עירוניים
208	הטיפול בתשתיות עירוניות
222.....	שער חמישי : גורם הרכב
223	שילוב מערכות בטיחות בכלי רכב
226	הסדרת השימוש בטכוגרף דיגיטלי
227	פיקוח מטעם משרד התחבורה על תקינות כלי רכב
235	תחזוקת כלי רכב
238	ביטוחי רכב
240	סיכום

מבוא

(1)1

המאבק בתאונות הדרכים הוא משימה לאומית בחברה המודרנית בכל מדינות העולם. במדינת ישראל, מאז הקמתה עד סוף שנת 2022, נהרגו בתאונות דרכים 32,632 בני אדם³. נוסף על ההרוגים, התאונות גורמות למאות אלפי נפגעים ולנזק כלכלי רב למדינה. תאונות הדרכים הן מגורמי המוות העיקריים במדינה, ונהרגו בהן יותר בני אדם מכלל ההרוגים בכל מלחמות ישראל. לדוגמה, בשנת 2022 אחד מכל 115 ישראלים נפצע או נהרג בתאונת דרכים⁴. אף שמזה שנים רבות סוגיית תאונות הדרכים נמצאת על סדר היום בשיח היומיומי, הנתונים מראים כי הפעולות השונות שנקטו הממשלות בעשור האחרון אינן מצליחות להשפיע באופן מובהק על היקף התופעה ואינן מצליחות להקטין את מספרי ההרוגים והנפגעים בתאונות הדרכים.

(2)2

בשנת 2012 היה מספר ההרוגים בתאונות דרכים הנמוך ביותר מתחילת המאה - 290 הרוגים. מאז אנו עדים למגמה של עלייה במספר ההרוגים. בשנת 2022 נהרגו בישראל 351 בני אדם ב-319 תאונות קטלניות, לעומת 335 הרוגים בממוצע בשנים 2018 - 2021 (עלייה של כ-4.8%). יצוין כי על פי נתונים שפרסמה הרלב"ד לאחר מועד סיום הביקורת, מספר ההרוגים ב-2023 היה 361, ובאותה שנה התרחשו 338 תאונות קטלניות. להלן בתרשים נתונים על מספר הנפגעים בתאונות דרכים בשנת 2022:

(3)3

תרשים 1: הבטיחות בדרכים 2022 - תמונת מצב



המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023).

* על פי נתוני הלמ"ס, הנתון הוא 2,607.

** הנתונים כוללים גם תאונות עם נפגעים שלא נפתחה בהן חקירה משטרתית (תאונות שמסווגות על ידי המשטרה "כללי עם נפגעים"), ובהן תאונות עם כלי רכב זעירים (בעיקר אופניים, קורקינטים חשמליים ואופניים חשמליים).

(4)4

בלוח להלן מוצגים נתונים לגבי מספר הנפגעים בתאונות בשנים 2018 - 2022 שלגביהן נפתחה חקירת משטרה⁵. חשוב לציין כי הנתונים לשנת 2020 ולחלק משנת 2021 אינם משקפים את

³ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴ המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023). הנתון מתייחס לנפגעים מכל דרגות החומרה.

⁵ תאונות המסווגות על ידי המשטרה ת"ד (תיק תאונת דרכים).

המציאות היומיומית בישראל כיוון שעם התפרצות נגיף הקורונה בישראל, במרץ 2020, ננקטו הגבלות להתגוננות מפני הנגיף, בהן הגבלה של התנועה - הן תנועה בכלי רכב והן תנועה רגלית - כך שיש להתייחס לנתונים משנת 2020 בהתאם למגבלות אלה. כדי להתגבר (ולו באופן חלקי) על מגבלה זו, בחלק מהניתוחים המובאים לאורך הדוח יובאו נתונים ממוצעים לשנים 2018 - 2020.

(5)5

לוח 1: נפגעים בתאונות דרכים, 2018 - 2022*

2020 - 2018 ממוצע שנתי	2021	2022	
21,410	20,230	18,458	סה"כ נפגעים
325	364	351	הרוגים
2,211	2,458	2,607	פצועים קשה
18,874	17,408	15,500	פצועים קל

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

* ישראל כולל יהודה ושומרון.

(6)6

מנתוני הלוח עולה כי ב-2022 הייתה ירידה קלה במספר ההרוגים לעומת שנת 2021, אם כי המספר עלה לעומת ממוצע השנים 2018 - 2020. במספר הפצועים קשה יש מגמת עלייה בשנים 2018 - 2022. בשנת 2022 דווחו למשטרת ישראל 10,404 תאונות דרכים עם נפגעים, כמתואר בלוח שלהלן:

(7)7

לוח 2: מספר התאונות עם נפגעים, 2018 - 2022*

2020 - 2018 ממוצע שנתי	2021	2022	
12,021	11,554	10,404	סה"כ תאונות
297	336	319	קטלניות
1,991	2,208	2,320	קשות
9,733	9,010	7,765	קלות

המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

* ישראל כולל יהודה ושומרון.

(8)8

נהוג לחלק את הגורמים העיקריים להתרחשות תאונות דרכים לשלוש קטגוריות: (א) **הגורם האנושי** - בין היתר כשלים בהכשרת הנהגים, טעויות אנוש, רשלנות, אי-ציות לחוקי התנועה, נהיגה מסוכנת ונהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים. בהקשר לגורם האנושי, אכיפה מספקת וענישה מרתיעה עשויים לצמצם את היקף התאונות; (ב) **הגורם התשתיתי** - בין היתר תכנון לקוי, אי-טיפול במוקדי סיכון, שולי דרך צרים, רמת תחזוקה נמוכה של כבישים ומחסור בחינוכי מנוחה; (ג) **גורם הרכב** - בעיקר שטחים מתים, היעדר מערכות טכנולוגיות למניעת תאונות ורמת תחזוקה נמוכה של רכבים.

(9)9

ממשלות ישראל לדורותיהן קיבלו במשך השנים החלטות רבות בנושא המאבק בתאונות הדרכים. כמו כן הוקמו ועדות ציבוריות ופרלמנטריות, ובהן הוועדה הציבורית להכנת תוכנית לאומית רב-

שנתית לבטיחות בדרכים בראשות ד"ר יעקב שיינין (להלן - ועדת שיינין)⁶. בעקבות הדוח שהגישה ועדה זו בשנת 2005 (להלן - התוכנית הלאומית מ-2005 או המלצות ועדת שיינין), נחקק חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק הרלב"ד), ובו שר התחבורה הוגדר "שר התחבורה והבטיחות בדרכים". כמו כן, על פי הוראותיו הוקמה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרלב"ד או הרשות). חשיבות הסוגיה והיעדר מגמה ברורה של שיפור על פני העשור האחרון הביאו את משרד מבקר המדינה לעקוב אחר הנושא ולבחון אותו במסגרת מספר רב של דוחות ביקורת. בין דוחות אלה ניתן לציין את הדוחות האלה: (א) בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים⁷ (2020); (ב) פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית⁸ (2020); (ג) הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני⁹ (2018); (ד) המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים¹⁰ (2016); (ה) הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - תפקוד וסדרי מינהל¹¹ (2011); (ו) היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון¹² (2020). בדוחות אלה התריע מבקר המדינה על מחדלים וליקויים בטיפול בנושא, וחלקם נבדקים בדוח זה.

(10)10

הטיפול בנושאים הנוגעים לבטיחות בדרכים מצוי בתחומי אחריותם של כמה גופים ממשלתיים, בהם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או מת"ח), הרלב"ד, אגף התנועה במשטרת ישראל (להלן גם - המשטרה), משרד החינוך, משרד הבריאות, הנהלת בתי המשפט ורשויות מקומיות. ריבוי הגורמים המשפיעים על היקף תאונות הדרכים הופך את המאבק בהן להליך מורכב. הניסיון הבין-לאומי במדינות שהצליחו להקטין את כמויות הנפגעים בתאונות דרכים מלמד כי הצלחתו של מאבק זה תלויה בפעילותו העצמאית של כל אחד מהגופים הרלוונטיים לנושא ובפעילותם המשותפת והמתואמת לצורך קביעת תוכנית אסטרטגית כוללת, בנקיטת מדיניות אחידה וסדורה, בהקצאת תקציבים מתאימים, בהפעלת קשרים עם קהלים ייעודיים ועוד.

פעולות הביקורת

(11)11

בחודשים ספטמבר 2021 עד ספטמבר 2023 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מערכתית בנושא הבטיחות בדרכים. נבדקו פעילות הגופים השונים הרלוונטיים לנושא, כל אחד בתחומו, הממשקים בין הגופים והטיפול המערכתי. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, ברלב"ד, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), במשרד הבריאות, במשרד לביטחון לאומי¹³ (או בשמו הקודם - המשרד לביטחון הפנים; יוזכר בדוח לפי העניין), באגף התנועה שבמשטרה (להלן - אגף התנועה או את"ן), בנתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - חברת נתיבי ישראל או נת"י), בהנהלת בתי המשפט, במשרד החינוך ובכמה רשויות מקומיות. כמו כן, משרד מבקר

⁶ הוועדה מונתה על ידי שר התחבורה דאז, מר מאיר שטרית.

⁷ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), עמ' 1041 - 1204.

⁸ מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2020), עמ' 241 - 323.

⁹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 68ג** (2018), עמ' 75 - 145.

¹⁰ מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), עמ' 671 - 722.

¹¹ מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011** (התשע"ב-2011), עמ' 179 - 209.

¹² מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ג** (התש"פ-2020), עמ' 270 - 314.

¹³ עד תחילת 2023 נקרא "המשרד לביטחון הפנים".

המדינה השווה בין מדינות שונות בנושא המדיניות שאימצו ותוכניות העבודה והאמצעים שנקטו להפחתת תאונות דרכים וחומרתן.

שער ראשון - תמונת המצב לגבי הבטיחות בדרכים, איסוף מידע ועיבודו

תמונת מצב של הבטיחות בדרכים בישראל

(12)12

את תאונות הדרכים נהוג לסווג על פי חומרת הפגיעה במעורבים. להלן ההגדרות המקובלות בקרב גורמי המקצוע¹⁴:

1. **תאונת דרכים עם נפגעים**: תאונת דרכים שמעורב בה כלי רכב אחד בנסיעה לפחות ושנפצע או נהרג בה אדם אחד לפחות;
2. **תאונת דרכים קלה**: תאונת דרכים שלא היו בה הרוגים, ואף אדם מהמעורבים בה לא נפצע פציעה קשה, אך אדם נפגע בה פגיעה ממשית בגופו;
3. **תאונת דרכים קשה**: תאונת דרכים שלא היו בה הרוגים, אך היה בה פצוע קשה אחד לפחות;
4. **תאונת דרכים קטלנית**: תאונת דרכים שנהרג בה אדם אחד לפחות או שאחד הפצועים בה נפטר בתוך שלושים יום מיום התאונה;
5. **תאונת דרכים חמורה**: תאונת דרכים שהיה בה הרוג אחד או פצוע קשה אחד לפחות.

תרשים 2: סיווג תאונות הדרכים עם נפגעים לפי מידת החומרה



על פי הרלב"ד, מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (אוקטובר 2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(13)13

הרלב"ד, מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (אוקטובר 2021).

14

המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה שבמכון גרטנר לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות בע"מ (להלן - מכון גרטנר או המרכז הלאומי לחקר טראומה) אוסף נתונים על פצועים שאושפזו בבתי חולים או נפטרו במחלקה לרפואה דחופה. הנתונים אינם כוללים פצועים שנפטרו בשטח האירוע או בדרך לבית החולים, פצועים שלא אושפזו בבתי החולים או פצועים שהגיעו לחדר מיון והתאשפזו 72 שעות ויותר לאחר האירוע. על פי נתוני מכון גרטנר, הפצועים בתאונות דרכים מסווגים בדיווחים לפי שתי דרגות חומרה - פצועים קל ופצועים קשה¹⁵. יש לציין כי חומרת הפגיעה בבני אדם המעורבים בתאונות דרכים נקבעת על פי החומרה בעת האשפוז בבית החולים (אם הנפגע אושפז) או בעת הפינוי מזירת התאונה, ואינה מבטאת את מצב הנפגע בשחרורו מבית החולים. בפועל, ייתכן שנפגע מסוים הוגדר כפצוע קל אך נותר עם מוגבלות תמידית, ונפגע אחר הוגדר פצוע קשה אך השתקם מאוחר יותר באופן מלא.

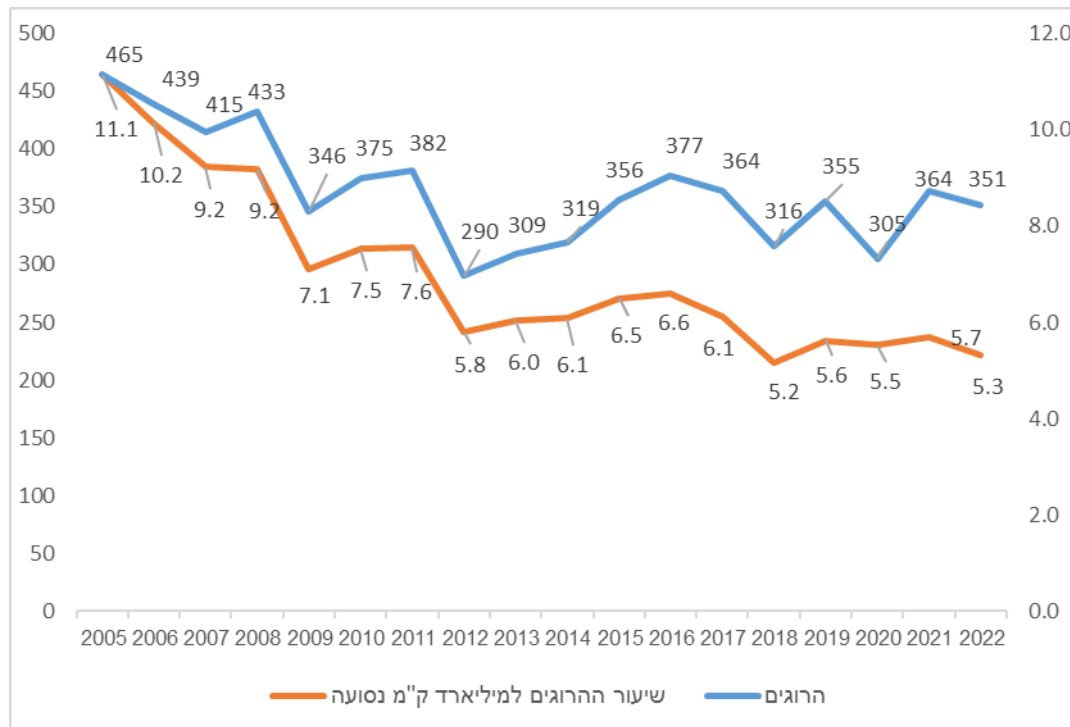
(14)14

בשנת 2022 נהרגו 351 בני אדם ב-319 תאונות קטלניות, לעומת 335 הרוגים ב-300 תאונות קטלניות בממוצע השנים 2018 - 2021. הנתונים מצביעים על עלייה של כ-5% במספר ההרוגים ושל כ-6% במספר התאונות הקטלניות. לעומת 2021 הייתה ב-2022 ירידה של 3.5% במספר ההרוגים.

(15)15

בתרשים הבא מובאים מספר ההרוגים בשנים 2005 - 2022 ושיעור ההרוגים למיליארד ק"מ נסועה¹⁶:

תרשים 3: נתונים על ההרוגים בתאונות דרכים, 2005 - 2022



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(16)16

¹⁵ בישראל נאספים נתונים מפורטים על נפגעים שאושפזו בבתי חולים וניתן לסווג את חומרת הפגיעה ברזולוציה גבוהה יותר, אולם הלמ"ס אימץ את שיטת הדיווח המקובלת בעולם.

¹⁶ סך המרחק בקילומטרים שנסעו כלי רכב בתקופה מוגדרת.

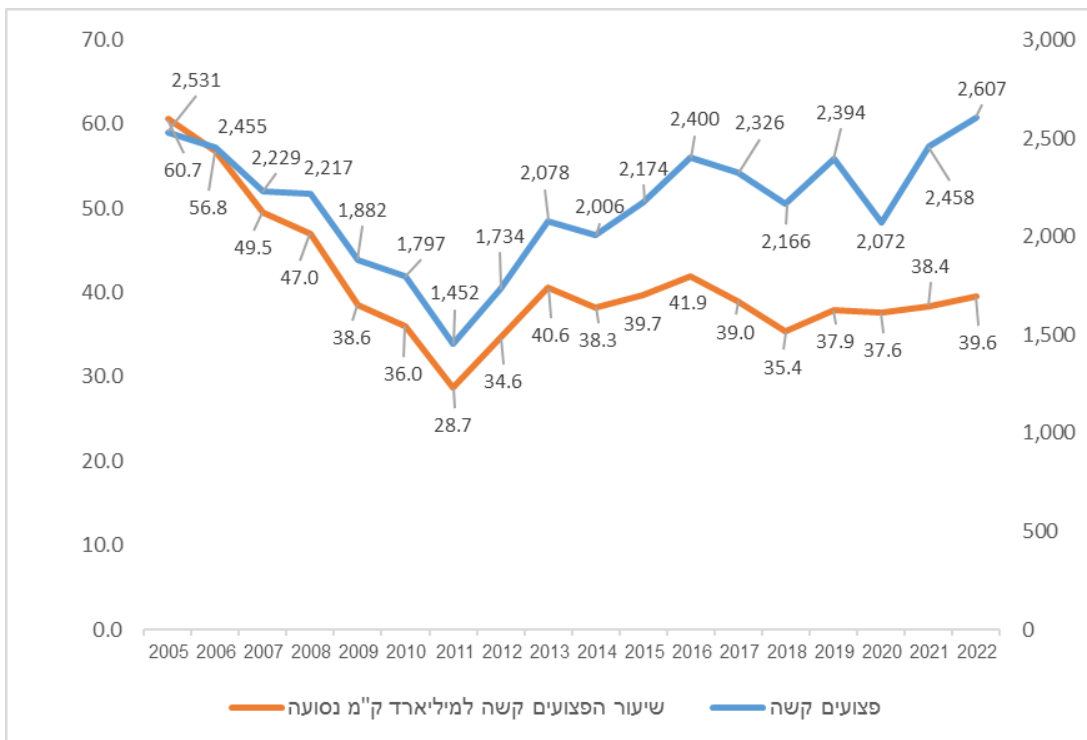
מהתרשים עולה כי בשנים 2005 עד 2012 הייתה מגמה כללית של ירידה ברורה במספר ההרוגים, מ-465 ל-290 (ירידה של כ-38% ב-7 שנים). מגמת הירידה נעצרה בשנת 2012. בשנים 2013 - 2016 חלה עלייה במספר ההרוגים ובשיעור ההרוגים למיליארד ק"מ נסועה, ומשנת 2016 עד שנת 2018 חלה ירידה די משמעותית. אף על פי כן, בשנים 2018 עד 2021 שוב רואים מגמת עלייה בשיעור ההרוגים למיליארד ק"מ נסועה. בשנת 2022 ירד מספר ההרוגים ל-351 (עלייה של כ-21% לעומת שנת 2012). שיעור ההרוגים יחסית לנסועה ב-2021 היה דומה לשיעור ב-2012, וב-2022 ירד ל-5.3. עוד עולה כי בשנת 2019 חלה עלייה חדה במספר ההרוגים (כ-12%) לעומת 2018.

(17)17

בתרשימים להלן ניתן לראות את המגמות במספרי הפצועים בתאונות דרכים בשנים 2005 - 2022, בהתאם לחומרת הפגיעה:

(18)18

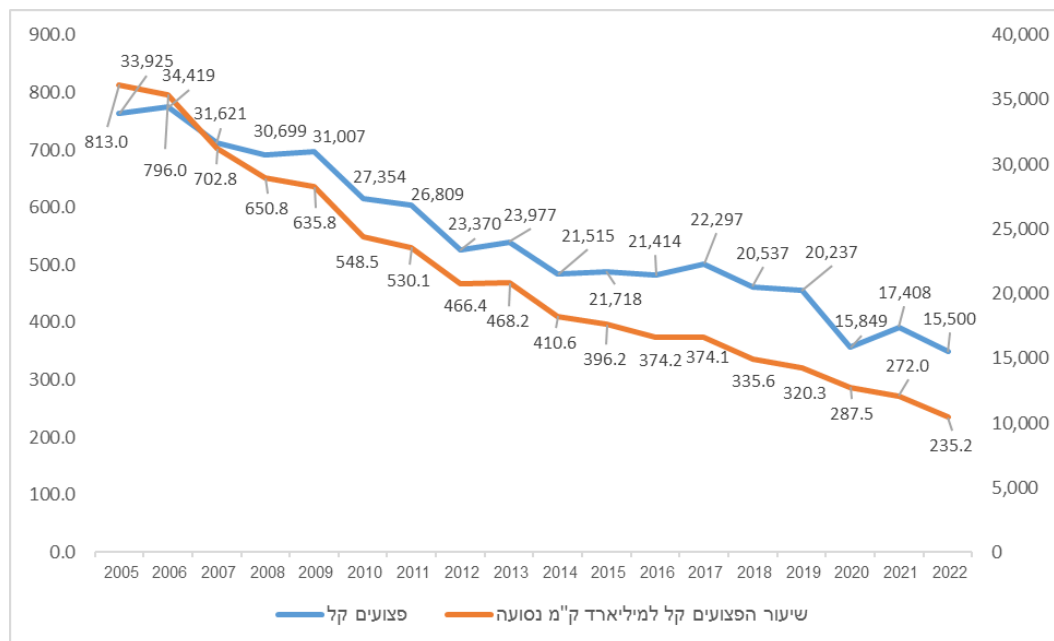
תרשים 4 : פצועים קשה בתאונות דרכים, 2005 - 2022



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(19)19

תרשים 5 : פצועים קל בתאונות דרכים, 2005 - 2022



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(20)20

מהתרחישים 3 ו-4 עולה כי בשנים שנבדקו המגמות במספר הפצועים קשה דומות למגמות במספר ההרוגים: מ-2005 ל-2011 הייתה ירידה של כ-42.6%, ואחרי 2011 החלה מגמת עלייה. בפרט, מ-2018 עד 2021 חלה עלייה של כ-13.5% במספר הפצועים קשה וכ-8.5% בשיעור הפצועים קשה למיליארד ק"מ נסועה. ב-2022 נמשכה מגמת העלייה במדד זה. לעומת זאת, מתרשים 5 עולה כי במספר הפצועים קל, ועוד יותר בשיעורם, ניכרת מגמה ברורה של ירידה לאורך כל התקופה (כ-54.3% מ-2005 ל-2022 במספר הפצועים ושל כ-71% בשיעור הפצועים קל למיליארד ק"מ נסועה).

(21)21

השוואות בין-לאומיות של מגמות בבטיחות בדרכים מאפשרות לקבל תמונת מצב על התמודדותן של מדינות שונות עם התופעה וללמוד את הסיבות להצלחתן או לכישלונן. ההשוואה בין המדינות מקבלת משנה חשיבות נוכח ההכרזה של האו"ם במרץ 2010 על עשור של פעילות עולמית לשיפור הבטיחות בדרכים. בהתאם לכך, מדינות רבות עשו מאמצים לפתח אסטרטגיות לשיפור רמת הבטיחות בדרכים. הרשות מפרסמת מפעם לפעם נתונים השוואתיים בין מדינות שונות בעולם. יש הבדלים רבים בין מדינות במאפיינים אשר משפיעים על הסיכויים להתרחשות תאונות דרכים ועל חומרתן, בין היתר הרכב הגילים של האוכלוסייה, מאפיינים טופוגרפיים, תמהיל סוגי הכבישים ותחזוקתם, אקלים ומאפייני תרבות כגון צריכת אלכוהול ונהיגה מהירה. על מנת לנטרל לכל הפחות את ההבדלים במאפיינים הבסיסיים של המדינות השונות, מקובל להשתמש במדדים השוואתיים, כגון מספר ההרוגים יחסית לסך האוכלוסייה, לסך כלי הרכב ולסך הנסועה. השימוש ביחסים אלה מנרמל את מספר ההרוגים יחסית למשתתפים המוזכרים.

(28)22

התרשים שלהלן מציג את מצבה של ישראל מבחינת שיעור ההרוגים בתאונות הדרכים יחסית למספר התושבים, למספר הרכבים ולנסועה בהשוואה ליתר המדינות המפותחות:

(29)23

תרשים 6 : השוואת מספר ההרוגים למדינות ה-OECD, 2020



*לא כל מדינות ה-OECD הגישו נתונים לכל אחת מהקטגוריות ולכן כמות מדינות השוואה משתנה מסקאלה לסקאלה

המקור: הרלב"ד, נתונים נבחרים בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2021 (2022).

(30)24

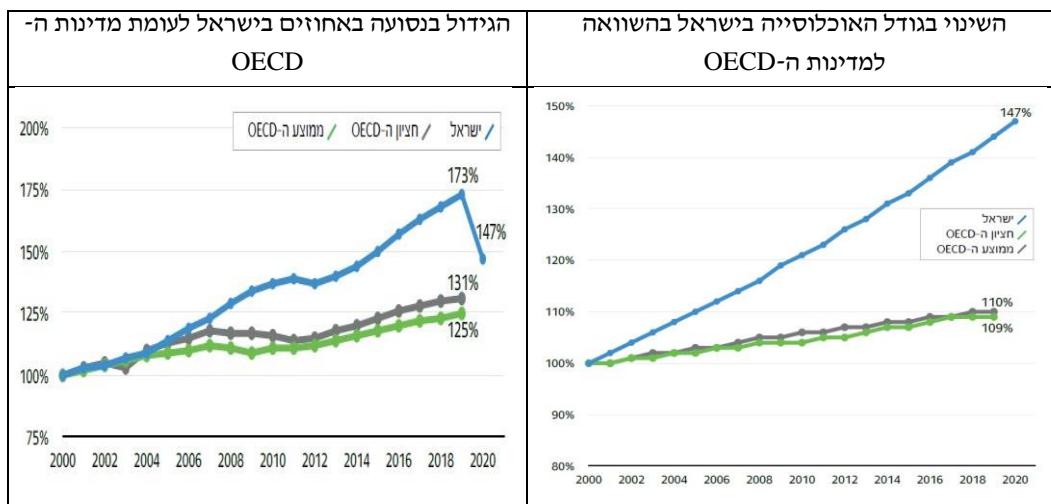
מהתרשים שלעיל עולה כי בהסתכלות על מספר ההרוגים ביחס ל-100,000 איש באוכלוסייה, מצבה של ישראל טוב בהשוואה למרבית המדינות המפותחות שנבדקו, אולם מדדים המביאים בחשבון את מספר כלי הרכב או את הנסועה מראים כי ישראל מדורגת במקום נמוך יותר.

(22)25

הצלחתה של אסטרטגיית הבטיחות בדרכים מושפעת מהתאמתה למאפיינים הספציפיים של המדינה שבה היא מיושמת. כך, לדוגמה, במדינה שבה שיעור גדול מהאוכלוסייה הוא בגילי סיכון (ילדים או זקנים), נדרשת התייחסות ספציפית המתאימה לאוכלוסיות אלה. בשני העשורים הראשונים של המאה, מדינת ישראל אופיינה בגידול מהיר מאוד באוכלוסייה ונסועה, כפי שמוצג בתרשים להלן:

(23)26

תרשים 7 : השינוי בגודל האוכלוסייה והגידול בנסועה בישראל לעומת מדינות ה-OECD, 2000 - 2020



המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (2021).

(24)27

מנתוני תרשים 7 ניתן לראות כי בשנים 2000 - 2020 צמחה אוכלוסיית ישראל כמעט פי 1.5 (מ-6.3 מיליון תושבים באמצע שנת 2000 ל-9.2 מיליון באמצע שנת 2020), לעומת גידול של כ-10% במדינות ה-OECD באותה תקופה. כמו כן, מנתוני התרשים עולה כי נסועת כלי הרכב המנועיים

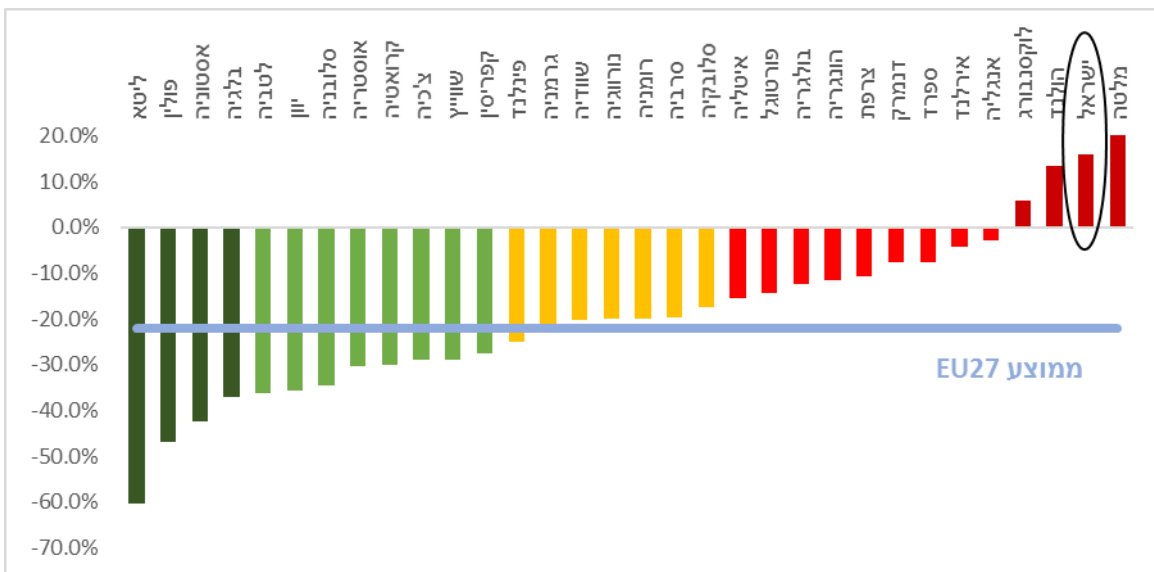
בישראל עלתה משנת 2000 ל-2019 ב-73%, לעומת הגידול במדינות ה-OECD, שהיה בקצב מתון הרבה יותר (25% בממוצע).

(25)28

ביוני 2022 פרסמה המועצה האירופית לבטיחות בדרכים (ETSC - European Transport Safety Council)¹⁷ דוח מסכם בנוגע לשיפור הבטיחות בדרכים ב-32 מדינות באירופה בתקופה של העשור האחרון¹⁸. בדוח מוצגים נתונים ומדדים לגבי המדינות השונות והשוואות ביניהן בנוגע למגמות השינוי בתאונות הדרכים ובמספר הפצועים וההרוגים. בתרשימים שלהלן מוצגים נתונים לגבי שיעור השינוי במספר ההרוגים בתקופה 2012 - 2022, מספר ההרוגים יחסית לנסועה בממוצע בשנים 2020 - 2022, והשינוי היחסי שחל בפציעות חמורות במהלך העשור שנבדק.

(26)29

תרשים 8: שיעור השינוי שחל במספר ההרוגים בתאונות דרכים, 2012 - 2022



על פי ETSC, Ranking EU Progress on Road Safety - 17th Road Safety Performance Index Report (2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(27)30

מנתוני התרשים עולה כי ישראל ממוקמת במקום האחד לפני אחרון בהשוואה בין 27 מדינות, עם עלייה של כ-16% במספר ההרוגים. הממוצע ל-27 מדינות האיחוד האירופי שנבדקו עומד על ירידה של 22%.

בתרשים הבא ניתן לראות כי גם בהסתכלות לאורך שנים, מבחינת שיעור הרוגים יחסית לנסועה, ישראל ממוקמת מעל חציון המדינות האירופיות וקרוב לממוצע:

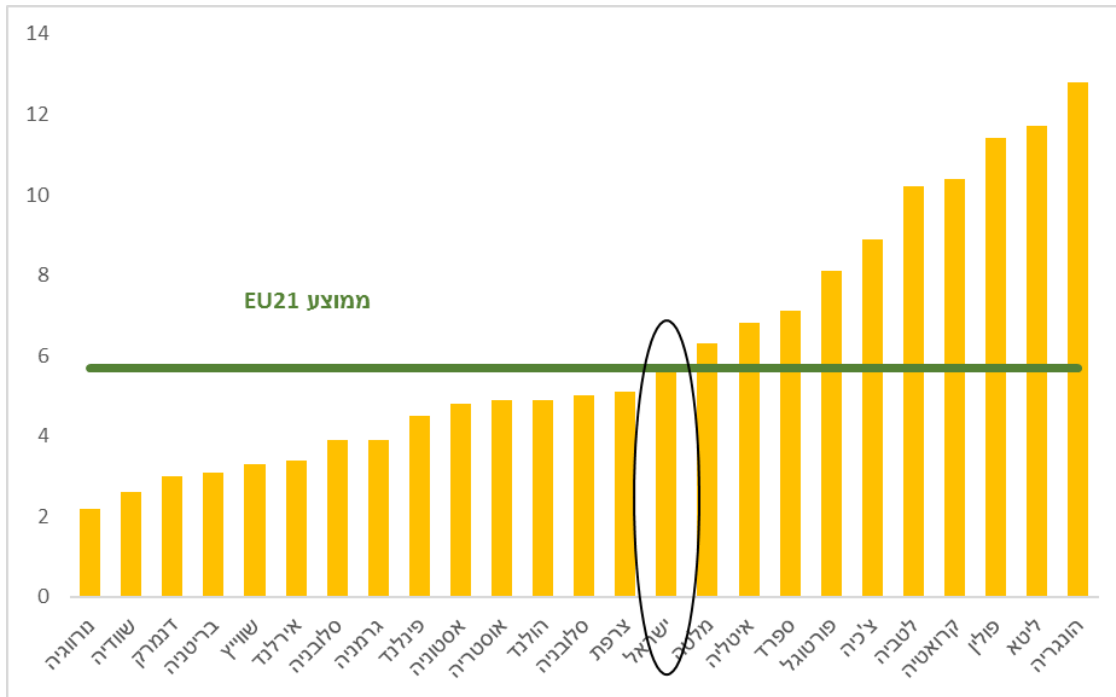
(31)31

17 ארגון עצמאי ללא כוונות רווח שמטרתו להפחית את מספר ההרוגים והפצועים בתאונות הדרכים באירופה. עבור חלק מהמדינות הנתונים משקפים פרק זמן שונה עקב מדידות ואיסוף נתונים בתקופות אחרות.

17

18

תרשים 9: מספר ההרוגים יחסית למיליארד ק"מ נסועה, ממוצע השנים 2020 - 2022



על פי ETSC, Ranking EU Progress on Road Safety - 17th Road Safety Performance Index Report (2023) בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(32)32

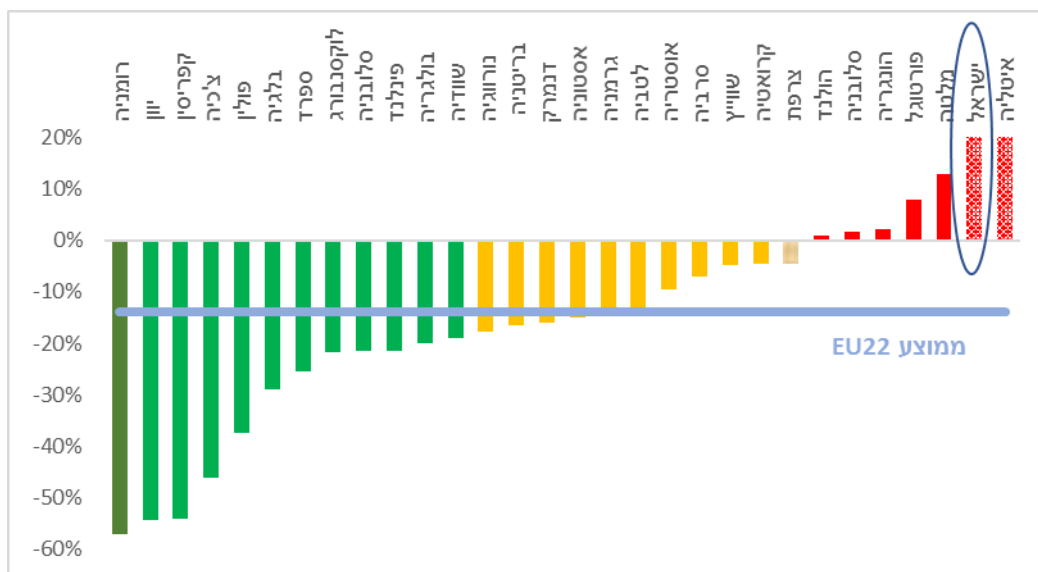
מנתוני התרשים עולה כי ישראל ממוקמת במקום ה-15 מתוך 25 מדינות, עם 5.6 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה, מעט מתחת לממוצע של מדינות האיחוד האירופי שנבדקו, העומד על 5.7.

(33)33

בחינת המגמה במספר הפצועים לאורך עשור מצביעה על כך שישראל מדורגת במקום נמוך מאוד יחסית למדינות אירופה:

(34)34

תרשים 10: שיעור השינוי שחל במספר הפציעות החמורות, 2012 - 2022



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המדינה. פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר אסור על פי סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

על פי (ETSC, Ranking EU Progress on Road Safety - 17th Road Safety Performance Index Report (2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(35)35

מנתוני התרשים עולה כי במדד השינוי היחסי שחל בפציעות חמורות, ישראל מדורגת במקום האחד לפני אחרון, מקום 29 מתוך 30 מדינות, עם עלייה של 20.9%. ברוב המדינות הייתה ירידה במדד זה, והממוצע של מדינות איחוד האירופי שנבדקו הראה ירידה של 13.9%.

(36)36

משרד מבקר המדינה ערך סקירה של המדיניות שאומצה על ידי מדינות שונות להתמודדות עם תאונות הדרכים, תוכניות עבודה ואמצעים שנקטו להפחתת תאונות דרכים וחומרתן. על פי הסקירה, המדינות החברות ב-IRTAD (International Traffic Safety Data and Analysis Group)¹⁹, הצליחו בממוצע להוריד את מספר הנפגעים בנפש בארצותיהן בכ-25%²⁰ בעשור שמ-2010 ל-2019. בלוח שלהלן מוצגים נתונים לגבי שיעור הירידה במספר ההרוגים מתוך 100,000 איש ב-12 המדינות שהציגו את השיפור הגדול ביותר בהורדת מספר ההרוגים והשיפור של ישראל במדד זה:

(37)37

לוח 3: מספר ההרוגים בתאונות דרכים ל-100,000 איש ושיעור הירידה במספרם לפי מדינה,

2021, 2010

מדינה	שנת 2010	שנת 2021	שיעור הירידה
נורווגיה	4.28	1.5	65%
קוריאה	11.11	5.6	50%
יוון	11.25	5.8	48%
שווייץ	4.2	2.3	45%
ליטא	9.52	5.3	44%
יפן	4.55	2.6	43%
אירלנד	4.66	2.7	42%
לוקסמבורג	6.37	3.8	40%
פורטוגל	8.86	5.4	39%
אוסטריה	6.61	4.3	35%
קנדה	6.58	4.6	30%
ישראל	4.92	3.9	21%
איסלנד	2.52	2.4	5%

על פי נתוני IRTAD והרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(38)38

מנתוני הלוח עולה כי כמעט בכל המדינות המוצגות הייתה ירידה משמעותית של עשרות אחוזים במספר ההרוגים בתאונות דרכים ל-100,000 איש ב-2021 לעומת 2010. לעומת זאת, בישראל נרשמה הירידה המתונה יותר בין מדינות אלה (למעט איסלנד, שבה שיעור ההרוגים ביחס לאוכלוסייה היה הנמוך ביותר בשנת 2010), אשר הסתכמה בשיעור של 21%.

(39)39

¹⁹ קבוצת עבודה ב-International Transport Forum של ה-OECD.
²⁰ ללא ארצות הברית, שבה היה גידול של 4% במדד זה.

התמונה העולה מהנתונים שהובאו בתרשימים 3 - 5 ובלוח 3 מצביעה על כך שכאשר מתקננים את הנתונים למספר התושבים או להיקף הנסועה, ניתן להבחין במגמה של שיפור על פני עשור (5.3 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה ב-2021 לעומת 5.8 ב-2012), אולם במספרי ההרוגים והפצועים קשה בישראל הייתה תנודתיות בעשור האחרון, ולא ניכרת מגמת שיפור משמעותית מאז שנת 2012, שבה נעצרה מגמת הירידה הברורה במספר ההרוגים והפצועים קשה. מנתוני ההשוואה הבין-לאומית לגבי מספרי ההרוגים והפצועים עולה כי במדדים אשר מציגים מגמת שינוי לאורך עשור, ישראל מדורגת בתחתית דירוג המדינות, עם עלייה של כ-16% במספר ההרוגים לעומת ירידה של 22% בממוצע מדינות האיחוד האירופי. בנתון הרוגים יחסית לנסועה, ישראל נמצאה בשנים 2020 - 2022 קרוב לממוצע של המדינות האירופיות - ממוצע שנתי של שישה הרוגים למיליארד ק"מ נסועה. נתונים אלה ממחישים כי לא ניתן מענה הולם לבעיה המורכבת של תאונות הדרכים, וכי פעולות המדינה למאבק בתאונות הדרכים בעשור האחרון לא הניבו תוצאות חיוביות, וזאת בניגוד למגמות שהתרחשו במדינות אירופיות רבות באותה תקופה. התובנה המרכזית העולה מן ההשוואות הבין-לאומיות היא ההכרה ביכולת של מדינות להפחית את מספר ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים בעשרות אחוזים לאורך שנים. אין מדובר בגזירת גורל אלא במאבק שניתן להצליח בו ולמעשה להציל חיי אדם, כפי שמוכיח הניסיון של רבות ממדינות אירופה.

מאפיינים של תאונות הדרכים החמורות והנפגעים בהן

(40)40

כל תושב במדינה עלול להיקלע לתאונת דרכים, גם אם שלא באשמתו. אף על פי כן, יש אוכלוסיות הנפגעות מהן יותר מאחרות. ניתן למיין את ההרוגים והפצועים קשה מתאונות דרכים לפי מאפיינים שונים ומגוונים, בין היתר: סוג משתמשי דרך (נהג, הולך רגל, רוכב אופנוע וכו'), גיל הנפגעים, סוג הדרך שבה התרחשה התאונה, אזור גיאוגרפי במדינה ואוכלוסיות שאליהן משתייכים הנפגעים. זיהויים של מאפיינים אלה חיוני כדי לאתר את הגורמים והסיבות להתרחשות התאונות ולצורך נקיטת צעדים למיגור התופעה.

התפלגות הנפגעים לפי סוג דרך

(41)41

קיים הבדל מהותי מבחינת בטיחות בדרכים בין רשת כבישים בין-עירונית ובין רשת כבישים עירונית. הרשת העירונית מרובה ברחובות ובצמתים ומאופיינת במורכבות ובדינמיות רבה - הולכי רגל, כלי רכב זעירים²¹, חניות, קשיי הזרמת תנועה, הפרעות בשדה הראייה, צמתים רבים ועוד - ועל כן מספר תאונות הדרכים וחומרתן שונה מאשר ברשת הבין-עירונית. על פי נתוני הלמ"ס²², בשנת 2022 כ-65.8% מהתאונות אירעו בדרכים עירוניות וכ-34.2% היו בדרכים לא-עירוניות. בלוח הבא מוצג מספר הנפגעים לפי סוג דרך וחומרת התאונה בשנת 2022:

(42)42

²¹ כלי רכב זעיר מוגדר כלי רכב שאינו מחויב ברישום ורישוי ומהירותו הכוללת המותרת אינה עולה על 25 קמ"ש. אלה בעיקר אופניים, קורקינטים חשמליים ואופניים חשמליים.
²² הלמ"ס, תאונות דרכים עם נפגעים - סיכום שנת 2022 (יוני 2023).

לוח 4 : נפגעי תאונות דרכים לפי סוג דרך וחומרת התאונה, 2022

חומרת הפגיעה	סה"כ	הרוגים	פצועים קשה	פצועים קל
עירוניות	53.8%	35.9%	58.4%	53.4%
בין-עירוניות	46.2%	64.1%	41.6%	46.6%
סה"כ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

המקור: הלמ"ס, תאונות דרכים - סיכום שנתי 2021 (מאי 2022).

(43)43

מהלוח לעיל עולה כי כ-64% מההרוגים בתאונות נהרגו במרחב הבין-עירוני וכ-36% במרחב העירוני, זאת אף שרק כשליש מהתאונות אירעו בדרכים לא-עירוניות. מכאן עולה שתאונות דרכים במרחב הבין-עירוני נוטות להיות קטלניות יותר. אף על פי כן, יש לשים לב לכך שמרבית הפצועים קשה - כ-58% - נפגעים בדרכים העירוניות.

התפלגות התאונות לפי אזורים

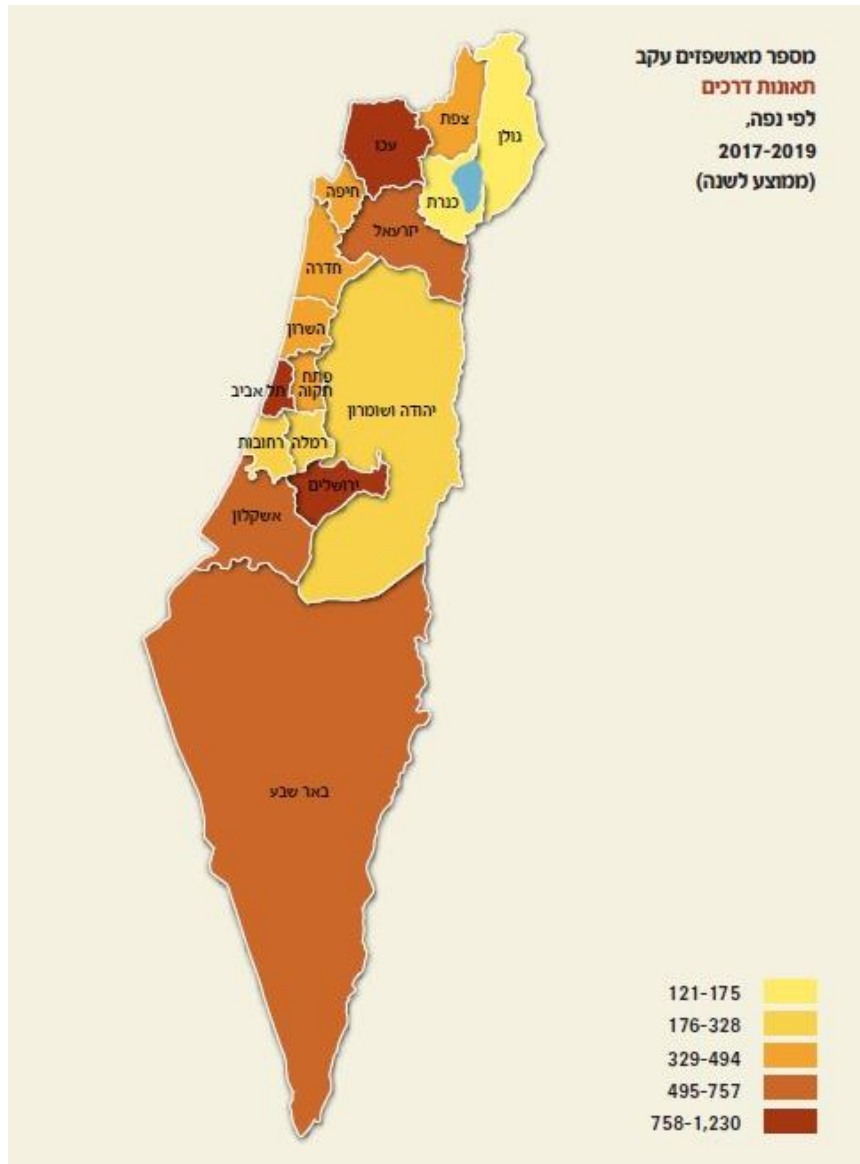
(44)44

מהמפה שלהלן, המתארת את המיקום הגיאוגרפי לפי נפה²³ של מאושפזים עקב תאונות דרכים, ניתן להסיק על פיזור תאונות הדרכים ברחבי המדינה:

(45)45

²³ בהתאם לחלוקת המינהל המקומי, מדינת ישראל מחולקת ל-16 נפות, שהן הדרג השני באותו מינהל.

מפה 1 : פיזור המאושפזים עקב תאונות דרכים לפי נפה, 2017 - 2019



המקור: מכון גרטנר, דוח לאומה, שני עשורים של פגיעות טראומה בישראל, 2000 - 2019 (2021).

(46)46

מנתוני המפה עולה כי הריכוזים הגבוהים ביותר של מאושפזים (758 - 1,230 מאושפזים במוצע בשנה) בעקבות תאונות דרכים בשנים 2017 - 2019 היו במטרופולינים הגדולות ירושלים ותל אביב - ובנפת עכו. ריכוזים גבוהים של מאושפזים היו גם בנפות באר שבע, אשקלון ויזרעאל. בנפות פתח תקווה, השרון, חדרה, חיפה וצפת היה מספר מאושפזים בינוני (329 - 494). ביתר הנפות היו 121 - 328 מאושפזים במוצע בשנה. ייתכן שריכוז הנפגעים מתאונות דרכים באזורים ממוקדים מצביע על בעיות מקומיות ואזוריות שאינן מטופלות כנדרש.

התפלגות הנפגעים לפי סוג משתמש דרך

(47)47

במרחב התעבורתי נעים משתמשי דרך שונים, ובין היתר הולכי רגל, נוסעים ונהגים ברכבים פרטיים, מסחריים, רוכבי אופנועים ואופניים ורוכבי כלים זעירים חשמליים²⁴. להלן התפלגות ההרוגים מתאונות דרכים בשנים 2020 ו-2022 בהשוואה לממוצע השנים 2018 עד 2020 לפי משתמשי דרך:

(48)48

לוח 5: הרוגים לפי סוג משתמשי דרך, 2018 - 2022

שיעור מכלל ההרוגים			מספר ההרוגים			
2022	2021	ממוצע 2020 - 2018	2022	2021	ממוצע 2020 - 2018	
28%	33%	33%	98	118	107	רכב פרטי
31%	26%	27%	108	95	89	הולך רגל
22%	23%	18%	77	84	59	אופנוע וקטנוע
7%	5%	6%	24	18	21	אופניים וקורקינטים חשמליים
7%	4%	7%	26	13	24	רכב מסחרי, משאית, אוטובוס ואוטובוס זעיר
5%	9%	9%	18	33	30	אחר
100%	100%	100%	351	*361	329	סה"כ

על פי הרלב"ד, סיכום שנת 2021 (דצמבר 2021); סיכום שנת 2022 (דצמבר 2022), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בפרסומים מאוחרים יותר הנתון הוא 364 הרוגים בשנת 2021.

(49)49

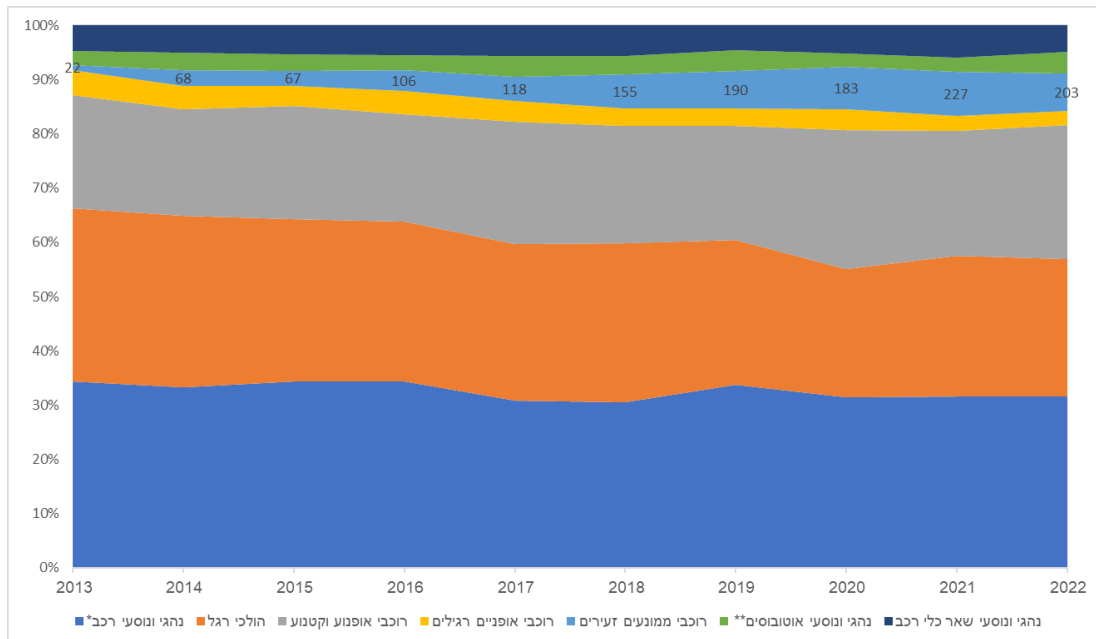
מהלוח לעיל עולה כי מתוך 351 ההרוגים בתאונות דרכים בשנת 2022, 28% היו משתמשי רכב פרטי, 31% הולכי רגל ו-22% רוכבי אופנוע וקטנוע. מהלוח עולות כמה תופעות בולטות: בשנת 2022 הייתה ירידה במספר ההרוגים מקרב הנוסעים ברכב פרטי הן יחסית ל-2021 (כ-17%) הן יחסית לממוצע 2018 - 2020. לגבי מספר ההרוגים הולכי הרגל, בשנת 2020 הייתה ירידה משמעותית בנתון בשל מגיפת הקורונה, וב-2022 הייתה עלייה של כ-14% לעומת 2021. גם אוכלוסיית רוכבי האופנועים והקטנועים בולטת בנתונים - ב-2022 נהרגו 77 רוכבים, קיטון של כ-8.33% יחסית ל-2021, אך גידול של כ-30.5% יחסית לממוצע בשנים 2018 - 2020.

(50)50

להלן בתרשים, מוצגת מגמת התפלגות הנפגעים לפי משתמשי דרך בשנים 2013 - 2022:

²⁴ כלי רכב זעיר מוגדר כלי רכב שאינו מחויב ברישום ורישוי ומהירותו הכוללת המותרת אינה עולה על 25 קמ"ש. המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023).

תרשים 11: התפלגות ההרוגים והפצועים קשה לפי סוג משתמשי הדרך, 2013 - 2022



על פי הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* רכב עד 3.5 טונה.
** כולל אוטובוס זעיר.

(52)52

מהתרחשים עולה כי בעשור האחרון אין שינויים משמעותיים בהתפלגות ההרוגים והפצועים קשה לפי סוג משתמשי הדרך. התופעה היחידה הבולטת היא הגידול במספרם של נפגעים אלה שהם רוכבי קורקינטים ואופניים חשמליים ובשיעורם מכלל המשתמשים (מ-22 בשנת 2013 ל-203 בשנת 2022 - פי תשעה). חשוב לציין כי בשנים אלה התרחשה מגמה עקבית של עלייה משמעותית במספר רוכבי האופניים והקורקינטים החשמליים, והגידול במספר ההרוגים והפצועים קשה הוא גם תוצאה של מגמה זו²⁵. במקביל, ניתן לראות מגמה של ירידה בשיעורם של נפגעים אלה שהם רוכבי אופניים רגילים. כמו כן ניתן להבחין בירידה בשיעור הולכי הרגל הנפגעים (מ-32% ב-2013 ל-25% ב-2022).

53

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת המשטרה) כי מחסור בתשתיות הולמות לאופניים וקורקינטים חשמליים יוצר סכנה משמעותית שתוצאותיה ניכרות, וכי כדי להתמודד עם התופעה הוסמכו פקחי הרשויות המקומיות בחקיקה ייעודית (החוק ליעול הפיקוח והאכיפה ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016) לאכיפה בתחום זה.

משתמשי דרך פגיעים

(53)54

²⁵ בעניין תאונות דרכים באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 68 (2018), "הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני".

מבין משתמשי הדרך, הולכי רגל, רוכבי אופנוע ורוכבי כלי רכב זעירים הם המועדים ביותר לפגיעות, זאת בשל היעדר הגנה פיזית היכולה לרכז את המכה. כך, גם מכות בעוצמה נמוכה עלולות לגרום נזקים קשים ואף מוות.

1. הולכי רגל, רוכבי אופניים ורוכבי כלי זעירים אחרים

(54)55

על פי תוכנית שהכינו משרד התחבורה והרלב"ד בשנת 2021, "50 עד 30 - תוכנית לאומית לבטיחות בדרכים" (להלן - תוכנית "50 עד 30"), הגורמים המשפיעים ביותר על היפגעותם של משתמשי דרך אלה הם: מהירות נסיעה של כלי רכב הגבוהה מ-30 קמ"ש; זמני חצייה בלתי מספיקים ברמזורים ואור ירוק משותף להולכי רגל ולכלי רכב בפנייה ימינה; היעדר תשתיות במרחב העירוני (שבילים לאופניים ולכלים זעירים); היעדר גולציה של כלי זעירים לפי הספק ומשקל, בדגש על הדרכים המותרות לרכיבה, חובת ציוד מיגון, רישום ואכיפה; אי-ציות לחוק וריבוי עבירות מסכנות חיים במרחב העירוני; היעדר שיטתיות בבחינת המצב ובקבלת החלטות ברשויות המקומיות. אלו האחרונים מקשים על טיפול מהיר, יעיל ומערכתי בבעיות הבטיחות.

(55)56

לפי נתוני הרלב"ד, בשנים 2018 עד 2022, בין 24% ל-29% מכלל הפצועים קשה וההרוגים בתאונות דרכים היו הולכי רגל, כפי שהוצג בתרשים 11 לעיל. על פי נתוני מכון גרטנר מ-2021,²⁶ שיעור הולכי הרגל מקרב נפגעי תאונות הדרכים שאושפזו בבתי החולים נמצא במגמת ירידה מתמדת, משיעור של 23.3% בשנת 2010 ל-18.1% בשנת 2019. הפער בין הנתונים משני המקורות נובע מכך שנתוני מכון גרטנר אינם כוללים הולכי רגל שנהרגו במקום התאונה או בדרך לבית החולים. זאת ועוד, על פי נתוני מכון גרטנר, הולכי רגל נפגעים באופן חמור יותר (19% הוגדרו קשה ואנוש), מתאפיינים בתמותה גבוהה יחסית באשפוז (כ-3%), ושיעור גבוה יחסית מהם מועברים למסגרת שיקום לאחר סיום הטיפול בבית חולים (כ-13%).

2. רוכבי אופנועים

(56)57

אופנוע הוא כלי רכב היכול להגיע למהירויות גבוהות ובעל גמישות גבוהה בנסיעה בדרכים שונות, אך הרוכב על האופנוע חשוף לפגיעות קשות. רוכבי אופנוע הם משתמשי הדרך המצויים בסיכון הגבוה ביותר הן בשל המספר הגבוה של תאונות שבהן הם מעורבים והן בשל פגיעותו של הרוכב במקרה של תאונה. המעורבות של אופנועים בתאונות חמורות גבוהה פי 16 מהמעורבות של כלי רכב פרטיים יחסית לנסועה²⁷. התרשים שלהלן מציג את מגמת ההיפגעות של רוכבי אופנוע בשנים 2013 - 2020 במספרים מוחלטים ובאחוזים:

²⁶ על פי מכון גרטנר, דוח לאומי, שני עשורים של פגיעות טראומה בישראל, 2000 - 2019 (2021)..
²⁷ על פי נתוני הרלב"ד, נתונים נבחרים בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2021 (2022), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12 : מגמות ההיפגעות של רוכבי אופנוע, 2013 - 2020*



המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (2021).
* על פי תשובת המשטרה, הנתונים שבידיה שונים מעט מהנתונים שפרסמה הרלב"ד.

(58)59

מנתוני התרשים עולה כי מאז 2018 ניכרת מגמת עלייה בפגיעות הקשות והקטלניות של רוכבי אופנוע. לפי הרלב"ד²⁸, בשנים 2013 - 2019 עלתה ההסתברות לתאונות האופנוע משלוש סיבות: מספר המורשים לנהוג עלה; שיעור האופנועים הכבדים מתוך כלל האופנועים עלה; הנסועה הכוללת של האופנועים עלתה. על פי פרסום מעודכן יותר של הרלב"ד²⁹, בשנים 2021 ו-2022 נהרגו או נפצעו קשה 640 ו-719 רוכבי אופנועים, בהתאמה³⁰ (23%- ו-25% מכלל ההרוגים והפצועים קשה באותן שנים).

(58)59

בחודש מאי 2020 פרסמה חטיבת המחקר ברלב"ד מחקר בנוגע לבטיחות רוכבי האופנועים בישראל³¹ הכולל את גורמי הסיכון ואת תפיסות הרוכבים. ממצאי המחקר מחלקים את הרוכבים לארבע קבוצות עיקריות על פי מטרות הרכיבה: שליחים, יוממים³², טיילים ואקסטרים. החידוש בסיווג זה הוא ההתייחסות לסוג הרכיבה על פי תפיסות הרוכבים לגבי מטרת הרכיבה ולא על פי משתנים חיצוניים אובייקטיביים כמו גודל האופנוע. עוד מציין המחקר כי הרוכבים מעידים כי המוטיבציה העיקרית שלהם לרכיבה היא המהירות שמספק הכלי. על פי תפיסותיהם, תכונת המהירות של האופנוע מספקת להם גם מהירות נסיעה מרגשת וחוויתית אך גם - ולחלקם בעיקר - הגעה מהירה ויעילה, חנייה מהירה ונסיעה ללא עמידה בפקקים. ניתן לומר כי המהירות היא האמצעי להשגת מטרת הרכיבה בקרב רוב הרוכבים. במסמכים שהכינה הרלב"ד צוין לגבי רוכבי אופנועים כי התערבויות אפקטיביות אינן רבות וזמינות, בשונה מנושאים אחרים בבטיחות בדרכים³³.

60

28 הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (2021).
29 הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (נובמבר 2023).

30 בפרסום המעודכן לא הובאה חלוקה בין הרוגים לפצועים קשה.

31 הרלב"ד, בטיחות רוכבי אופנועים בישראל: נתונים גורמי סיכון ותפיסות הרוכבים (מאי 2020).

32 אדם הנוסע בעקביות מביתו למקום עבודתו הנמצא מחוץ ליישוב מגוריו (Commuter).

33 תוכנית "עד 50 עד 30" של הרלב"ד.

המשטרה כתבה בתשובתה כי חלק ניכר ממדיניות האכיפה של את"ן עוסק באכיפה נגד "אוכלוסיות משפיעות", בהן אוכלוסיית רוכבי האופנועים, וכי יחידת סיירת האופנועים הארצית באגף התנועה פועלת כנגד אוכלוסיות משפיעות הגורמות לתאונות דרכים ושמה דגש על אכיפה כלפי עוברי עבירות הגורמות לתאונות דרכים בקרב אוכלוסייה זו. המשטרה הוסיפה: "בשנים 2021 - 2022 נרשמו כנגד רוכבי האופנועים כ-50,000 דוחות בכל שנה, שהם כ-4% מסך האכיפה הכללית ופי שתיים מחלקם בנסועה".

התפלגות הנפגעים לפי גיל

(59)61

למשתנה הגיל יש השפעה רבה על מידת הסיכון להיפגע בתאונה, כפי שמתואר בתרשים 13:

(60)62

תרשים 13: הסיכון להיפגעות חמורה לפי קבוצות גיל יחסית לחלק מהאוכלוסייה, 2022

אחוז הרוגים ופצועים קשה



הסיכון לילדים
נמוך פי 0.3
מחלקם באוכלוסייה

אחוז באוכלוסייה



הסיכון לצעירים
גבוה פי 1.4
מחלקם באוכלוסייה



הסיכון למבוגרים
דומה
לחלקם באוכלוסייה



הסיכון לבני 65 ומעלה
גבוה פי 1.5
מחלקם באוכלוסייה



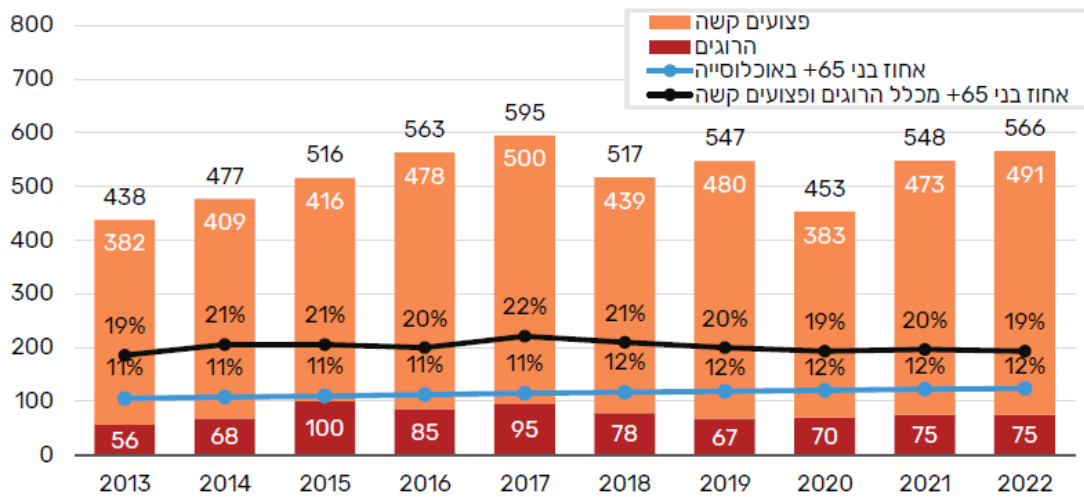
המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023).

(61)63

מהתרשים לעיל עולה כי קבוצות הגיל המועדות יותר לפגיעות חמורות יחסית לחלקן באוכלוסייה הן צעירים (בני 15 - 24) ובני 65 ומעלה. בני 65 ומעלה הם קבוצת סיכון להיפגעות בתאונות דרכים בשל הירידה ביכולות הפיזיות והקוגניטיביות בגיל מבוגר ובשל הפגיעות הגבוהה יותר של הגוף המבוגר. הקבוצה הזאת מהווה כ-12% מהאוכלוסייה בישראל, ושיעורה באוכלוסייה הולך וגדל בשל העלייה בתוחלת החיים. בתרשים שלהלן מוצגות המגמות בהיפגעות בני 65 ומעלה בתאונות בישראל.

(62)64

תרשים 14: בני 65 ומעלה הרוגים ופצועים קשה במספרים מוחלטים ובשיעור מכלל ההרוגים והפצועים קשה, 2013 - 2022



המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023).

(63)65

מהתרשים עולה כי שיעור ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים בני 65 ומעלה היה גדול מחלקה של קבוצה זו באוכלוסייה לאורך כל התקופה. בממוצע שנתי, שיעור ההרוגים והפצועים קשה בני 65 ומעלה מכלל הרוגים היה כ-20%, לעומת כ-11.5% חלקם באוכלוסייה. ניתן לראות כי יש יציבות בנתונים לאורך השנים.

66

המשטרה כתבה בתשובתה כי פעילות את"ן מתמקדת באוכלוסיות פוגעות ונפגעות ובכלל זה בעבירות שמבצעי העבירה והנפגעים בה הם בשכירות גבוהה צעירים (כמו עבירות שכרות); ובעבירות בהן ריבוי נפגעים מבוגרים בני 65 שנה ומעלה (כמו עבירות אי-מתן זכות קדימה במעבר חצייה).

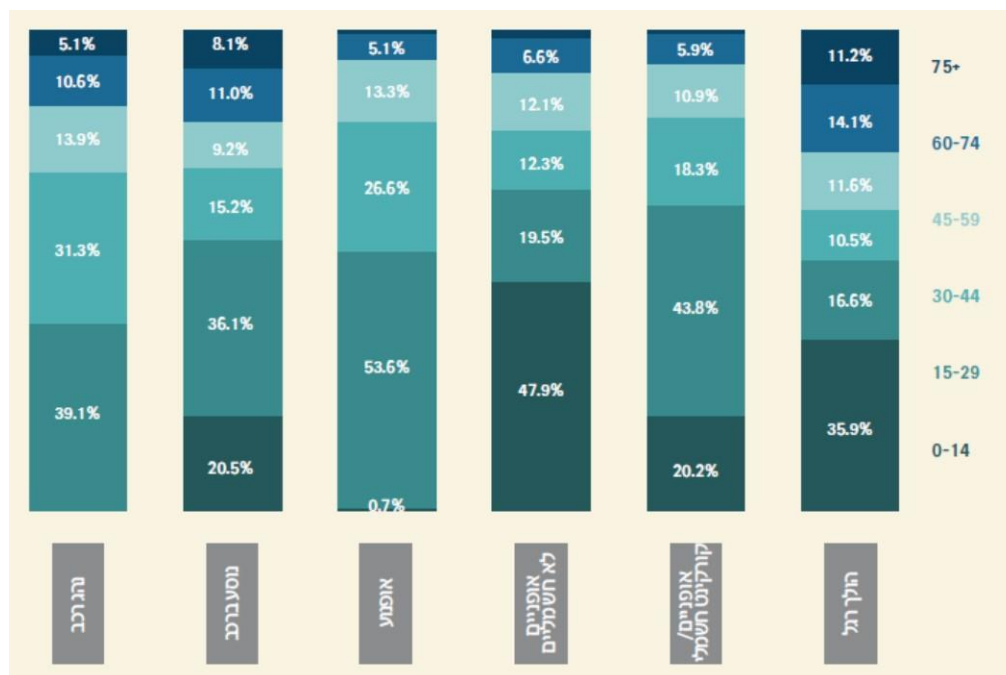
התפלגות גיל הנפגעים לפי סוג משתמש דרך

(64)67

על מנת לחדד את אפיון הנפגעים לפי קבוצות גיל, נבחר את התפלגות גיל הנפגעים לפי סוג משתמש דרך. ניתן לראות בתרשים שלהלן כי קיימים הבדלים בהתפלגות הגילים לפי סוג משתמש הדרך שנפגע:

תרשים 15 : התפלגות משתמשי הדרך הנפגעים לסוגיהם לפי גילם, 2010 - 2019

(65)68



המקור: מכון גרטנר, דוח לאומה, שני עשורים של פגיעות טראומה בישראל, 2000 - 2019 (2021).

(66)69

בתרשים ניתן לראות כי למרות האמור לעיל לגבי הסיכון הנמוך יחסית של ילדים בגילי 0 - 14 להיפגע בתאונות דרכים, הרי שהם הקבוצה הנפגעת הכי הרבה מקרב הולכי הרגל (כ-36% מהנפגעים הולכי הרגל). בקרב הנפגעים רוכבי כלי הרכב הממונעים הזעירים והאופנועים, הקבוצה השכיחה ביותר היא של בני 15 - 29 (כ-44% מקרב הנפגעים רוכבי האופניים והקורקינטים חשמליים ולמעלה ממחצית מקרב הנפגעים רוכבי האופנועים), ואילו בקרב הולכי הרגל חשמליים, בני 0 - 14 הם הפגיעים ביותר (כ-48%). קבוצה זו שכיחה יחסית גם בקרב הנפגעים שהם רוכבי האופניים והקורקינטים החשמליים (כ-20%). בקרב הנפגעים נהגי הרכב, הקבוצה הנפגעת ביותר היא בני 15 - 29 (כ-39%), והשכיחות הולכת ויורדת ככל שגיל הנהג עולה. כמו כן ניתן לראות כי מבוגרים בני 60 ומעלה נפגעים יותר כהולכי רגל מאשר כנוסעים או כנהגים. יש לציין כי גם בתוך קבוצת גיל זו קיימות קבוצות סיכון שונות: על פי נתוני הרלב"ד, נהגים בני 75+ מעורבים בתאונות קטלניות וקשות בשיעור גדול יותר מנהגים בני 60 - 74³⁴, והולכי רגל בני 75+ נמצאים בסיכון מוגבר בשל פגיעותם הגבוהה והירידה ביכולות הקוגניטיביות והפיזיות המאפיינת את תהליך ההזדקנות.

(67)70

שיעור הולכי הרגל מבין ההרוגים בתאונות דרכים בישראל גבוה לאורך השנים לעומת מדינות אחרות. משרד מבקר המדינה כתב בעבר³⁵ כי בשנים 2012 - 2014, שיעור זה בישראל היה 30% - 42%, בעוד שהשיעור הממוצע במדינות ה-OECD עמד על כ-20%. על פי פרסומי הרלב"ד, מדינת ישראל בולטת לרעה בהיפגעות ילדים ובהיפגעות בני 65 ומעלה כהולכי רגל³⁶. בתרשים שלהלן

³⁴ במדד של שיעור המעורבות ל-10,000 מורשים לנהוג.

³⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 671 - 722.

³⁶ הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2019 (2020), עמ' 87.

השוואת שיעור ההרוגים מקרב הולכי הרגל בני 65 ומעלה וילדים בין מדינת ישראל ובין מדינות ה-OECD בשנת 2021.

(68)71

תרשים 16: הולכי רגל - השוואת שיעור ההרוגים בתאונות דרכים בין ישראל למדינות ה-OECD (2021)



המקור: הרלב"ד, מגמות בביטחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023).

(69)72

על פי נתוני הרלב"ד, בשנים 2013 - 2021 היו בישראל בקרב הולכי הרגל בני 65 ומעלה 4.3 הרוגים לכל 100,000 איש, פי 1.3 מממוצע ה-OECD. בקרב הולכי רגל עד גיל 14, שיעור ההרוגים בישראל בשנים אלה הוא 0.6 ל-100,000 ילדים, פי 2 מממוצע מדינות ה-OECD. בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD, ילדי ישראל מצויים בסיכון גבוה להיפגעות - בשנת 2021 ישראל מוקמה במקום ה-28 מבין 31 המדינות (בין המקומות האחרונים). יצוין כי בחברה הערבית שיעור ההרוגים בקרב ילדים גדול במיוחד. כמו כן, על פי דוח לאומה של מכון גרטנר³⁷, ילדים בני 0 - 14 ומבוגרים בני 60+ הם כ-61.2% מסך הנפגעים מקרב הולכי הרגל.

נהגים צעירים

(70)73

נהגים צעירים³⁸ הם נהגים שטרם מלאו להם 24 שנים. נהגים אלה מעורבים בתאונות דרכים פי 1.6 מנהגים בני 25 או יותר³⁹. לנהגים צעירים יש מאפיינים אשר מבדילים אותם מיתר הנהגים ותורמים לסיכון מוגבר שלהם להיות מעורבים בתאונות. בין המאפיינים הללו נמנים חוסר ניסיון בנהיגה, נטייה מוגברת לקחת סיכונים והשפעות שליליות של נוכחות נוסעים מתבגרים. על פי הנתונים של הרלב"ד, בשנת 2021 נהרגו 56 נהגים צעירים, עלייה של 42% יחסית לממוצע השנים

מכון גרטנר, דוח לאומה, שני עשורים של פגיעות טראומה בישראל, 2000 - 2019 (2021).
 להבדיל מנהג חדש אשר טרם מלאו לו שנתיים מרגע קבלת רישיון הנהיגה, ללא קשר לגילו, כהגדרתו בסעיף 12א לפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1965.
 תוכנית 50 עד 30.

37

38

39

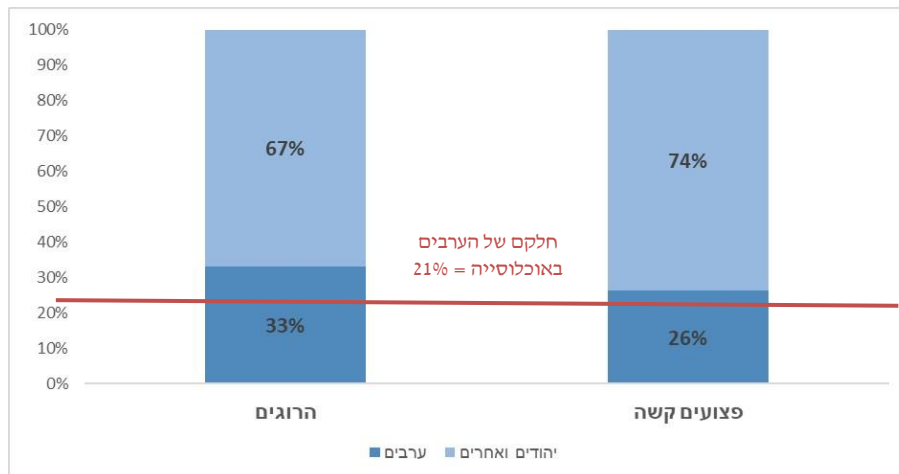
2018 - 2020⁴⁰. אף שנהגים גברים צעירים היו מעורבים במספר גבוה הרבה יותר של תאונות מאשר גברים מבוגרים מהם, יש לציין כי בקרב נשים לא היה הבדל ניכר בין צעירות למבוגרות⁴¹.

התפלגות הנפגעים לפי אוכלוסיות

(71)74

ניתוח נתוני הנפגעים בתאונות דרכים לפי אוכלוסיות עשוי לשפוך אור על אפשרויות לצמצום התופעה ועל הדרכים להתמודד עימה ולצמצם את היקפה בקרב אותן אוכלוסיות.

תרשים 17: הרגים ופצועים קשה לפי אוכלוסיות, 2018 - 2022



על פי נתוני הרלב"ד והלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(72)75

בין החברה היהודית לחברה הערבית קיימים הבדלים משמעותיים בסיכון להיפגע בתאונה: מהתרשים לעיל עולה כי אף שהחברה הערבית מהווה רק 21% מכלל האוכלוסייה, כשליש מכלל ההרגים בתאונות דרכים וכרבע (26%) מכלל הפצועים קשה שייכים לחברה זו.

(73)76

על פי נתוני הרלב"ד⁴², בשנים 2013 - 2020 הסיכון של אדם מהחברה הערבית להיחרג בתאונה היה פי שניים בקירוב בהשוואה לחברה היהודית, והסיכון להיפגע קשה היה פי 1.5 בקירוב. ההבדלים הגדולים ביותר בין החברה הערבית ובין החברה היהודית הם בקרב ילדים הולכי רגל ובקרב צעירים בני 15 - 24 נהגי רכב פרטי ונוסעיו; ואולם, בשתי קבוצות אלו חלה ירידה בשיעורי ההיפגעות. לעומת זאת, קיימת עלייה בשיעורי ההיפגעות של רוכבי אופנוע מהחברה הערבית ביחס ל-100,000 איש באוכלוסייה. עלייה זו נובעת בעיקר מהעלייה במספר המורשים לרכב על אופנוע בקרב גברים ערבים צעירים, עלייה הנמשכת ברצף משנת 2010.

(74)77

היעדר תשתיות בסיסיות ביישובי החברה הערבית מהווה את אחד הגורמים המשמעותיים להבדלים ברמת הסיכון⁴³. נוסף על כך, יש הבדלים בין האוכלוסיות בשיעור המעורבות של נהגים בתאונות דרכים:

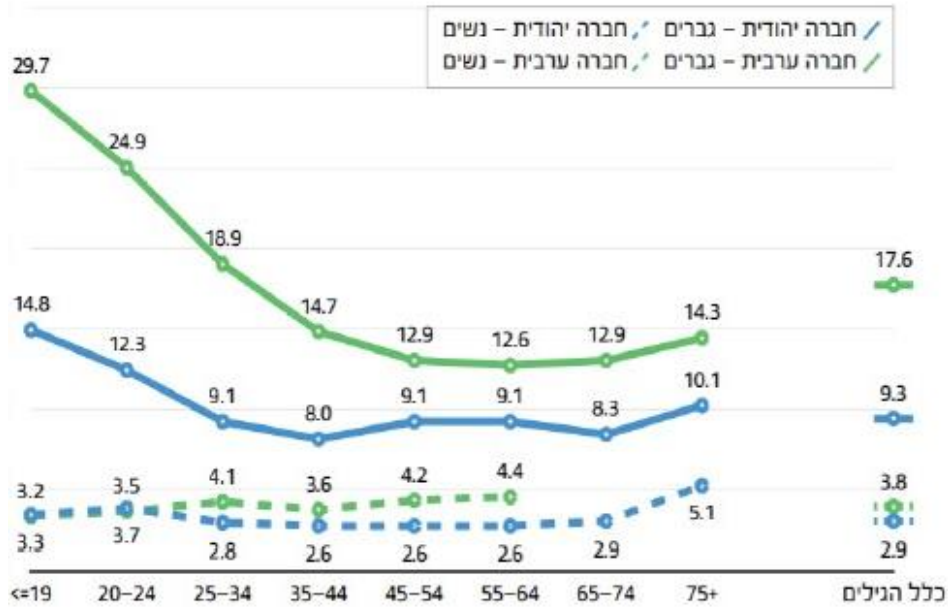
40 הרלב"ד, סיכום שנת 2021 (דצמבר 2021).

41 הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (2021).

42 הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (אוקטובר 2021).

43 משרד התחבורה והרלב"ד, עמ' 50 עד 30 - תוכנית לאומית לבטיחות בדרכים (מרץ 2021), עמ' 18.

תרשים 18: שיעור הנהגים המעורבים בתאונות דרכים חמורות ל-10,000 מורשים לנהוג לפי מגדר, גיל וקבוצת אוכלוסייה, הממוצע בשנים 2013 - 2019



המקור: הרלב"ד ומשרד התחבורה, 50 עד 30 - תוכנית לאומית לבטיחות בדרכים (2021).

(75)78

מנתוני התרשים לעיל עולה כי יחסית לחלקם באוכלוסייה, נהגים גברים ערבים היו מעורבים ביותר תאונות מנהגים גברים יהודים בכל קבוצות הגיל, אך ההבדל בלט בעיקר בקבוצות הגיל הצעירות. בכל ההבדלים לא חלו שינויים ניכרים בשמונה השנים האחרונות. עוד ניתן לראות בתרשים כי מעורבותן של נהגות בתאונות דרכים נמוכה בהרבה ממעורבותם של נהגים גברים בכל הגילים וכי היא גם מושפעת פחות מגיל הנהג.

79

המשטרה כתבה בתשובתה כי במסגרת מיקוד פעילותו של את"ן כנגד "אוכלוסיות משפיעות", הוא פועל בקרב האוכלוסייה הערבית, ואכן בשנים 2019 - 2022 פעולות האכיפה כנגד גברים ערבים היווה כ-32% מסך פעולות האכיפה. המשטרה ציינה כי במקביל חלה ירידה של 6% במעורבות נהגים גברים ערבים בתאונות קטלניות וקשות. המשטרה הוסיפה לגבי רוכבי דו-גלגלי כי בתקופה זו עלתה האכיפה כנגד רוכבי דו-גלגלי באוכלוסייה הערבית ב-81%.



(76)80

הנתונים שהובאו בפרק זה מציגים מגמת עלייה כללית במספר הנפגעים במדינת ישראל בעשור האחרון, ובפרט במספר ההרוגים והפצועים קשה (מ-290 הרוגים ב-2012 ל-351 ב-2022). חקר המאפיינים של תאונות הדרכים ושל הנפגעים מהן מעלה כי קיימת שונות בשכיחות הפגיעות בקרב אוכלוסיות שונות ובאזורים שונים. שונות זו עשויה לתרום לאיתור כיווני פעולה שיסייעו לצמצם את מספר התאונות וחומרתן ואת מספר הנפגעים. כך למשל: ייתכן שריכוז הנפגעים מתאונות דרכים באזורים ממוקדים מצביע על בעיות מקומיות ואזוריות שאינן מטופלות כנדרש;

קבוצות גיל הנפגעים העיקריות בקטגוריות משתמשי הדרך השונות אינן אחידות, ומכאן שבעת גיבוש דרכי טיפול מתאימות לכל אחד מסוגי משתמשי הדרך חשוב להקדיש תשומת לב לקבוצות הגיל הנפגעות העיקריות - צעירים בני 15 - 24 ובני 65+ ששיעור פגיעותם גבוהה פי 1.4 ופי 1.5 (בהתאמה) מחלקם באוכלוסייה; מאפיין נוסף שבו קיימת שונות גבוהה בין אוכלוסיות הוא ההשתייכות החברתית. הדבר נכון בעיקר לחברה הערבית, המהווה כשליש מכלל ההרוגים בתאונות לעומת 21% - חלקה באוכלוסייה. פערים אלה מבליטים את הצורך להשקיע בתשתיות, בחינוך ועוד בקרב אוכלוסיות ששיעור ההיפגעות בהן גבוה.

(77)81

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הגורמים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים, ובין היתר שרת התחבורה, הרלב"ד, משרד התחבורה, נת"י ומשטרת ישראל, לבדוק את הסיבות לאי-הצלחת הפעולות שננקטו בעשור האחרון להקטין את מספר ההרוגים והפצועים בתאונות דרכים בדגש על הבנת הגורמים לתאונות ובחינת דרכים לצמצומן, אזורים שיש בהם ריבוי נפגעים, קבוצות הגיל הפגיעות ביותר, מעורבות בתאונות של האוכלוסיות השונות וכיו"ב.

העלות הכלכלית הנגרמת למשק כתוצאה מתאונות דרכים

(78)82

לתאונות דרכים יש עלות כלכלית גבוהה, זאת מעבר להשפעות המורכבות של פגיעה בחיי אדם, סבל כתוצאה מפציעות ברמות שונות וטראומות הנלוות אליהן, סבל של משפחות הנפגעים וכן פגיעות חברתיות אחרות. עלויות אלה משפיעות בצורה ישירה ועקיפה על גורמים רבים, בהם האנשים המעורבים ישירות בתאונה, בני משפחותיהם והקרובים אליהם, הרשויות המקומיות, חברות התשתית, הממשלה, חברות הביטוח וציבור בעלי הרכבים. מבחינת משפחות הנפגעים, הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בפגיעה בפרנסת המשפחה ובעלויות טיפול, אשפוז וימי מחלה העלולות לפגוע בחוסנו וביציבותו הכלכלית של משק הבית. הפגיעה במגזר העסקי מתבטאת באובדן תפוקה ובעלויות נוספות למעסיק, למשל עקב הצורך בגיוס עובדים חלופיים. על אלה יש להוסיף את עלויות הטיפול הרפואי הממומנות על ידי חברות הביטוח מכספי הפרמיות שהן גובות מהמבוטחים, עלויות תיקון הנזקים לכלי הרכב ולרכוש אחר, עלויות עקיפות כתוצאה מעיכובים של שאר משתמשי הדרך בעקבות התאונות ועוד. כמו כן, שכיחות תאונות הדרכים ועלויות הטיפול בפצועים ותיקון הנזקים משפיעות על מחיר ביטוחי הרכב שמשלמים כלל בעלי הרכב.

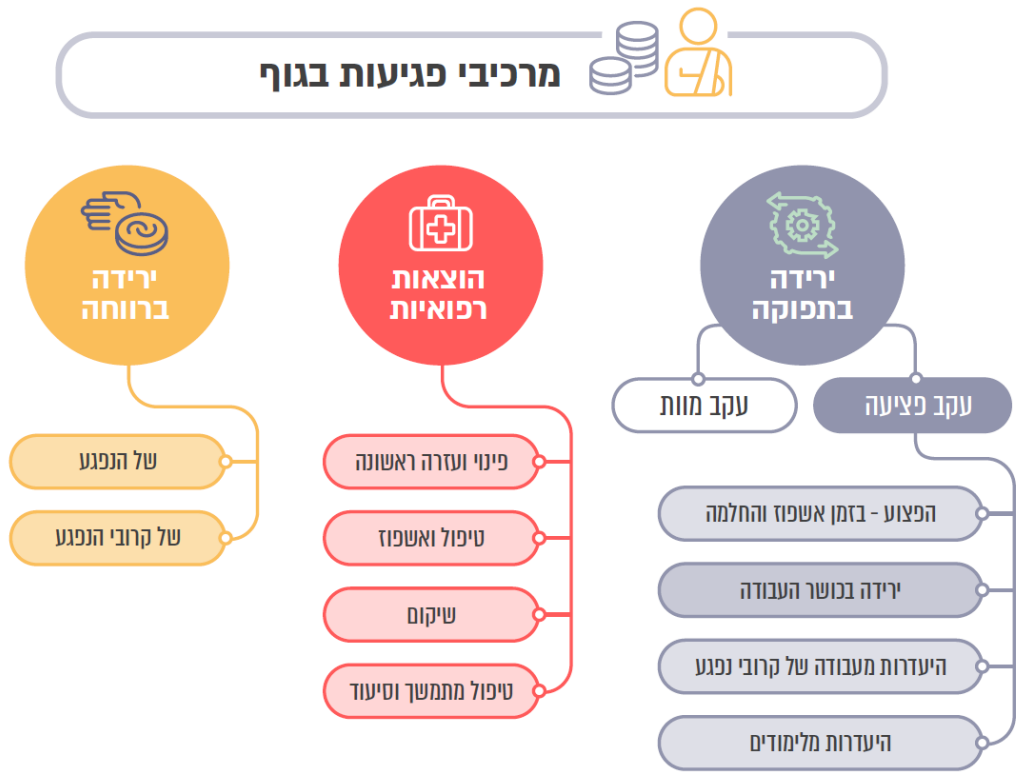
(79)83

על פי נוהל פר"ת⁴⁴ של משרדי התחבורה והאוצר, הנזק הכלכלי הנגרם למשק מתאונות דרכים מורכב משני נדבכים עיקריים: נזקי פגיעה בגוף והשלכותיהם ונזקי פגיעה ברכוש וההוצאות הנלוות להן. בתרשימים הבאים מוצגות העלויות מפגיעות גוף והעלויות בגלל נזק לרכוש ועלויות נלוות.

(80)84

44 משרד האוצר ומשרד התחבורה, נוהל פר"ת 2021 - הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים (2021).

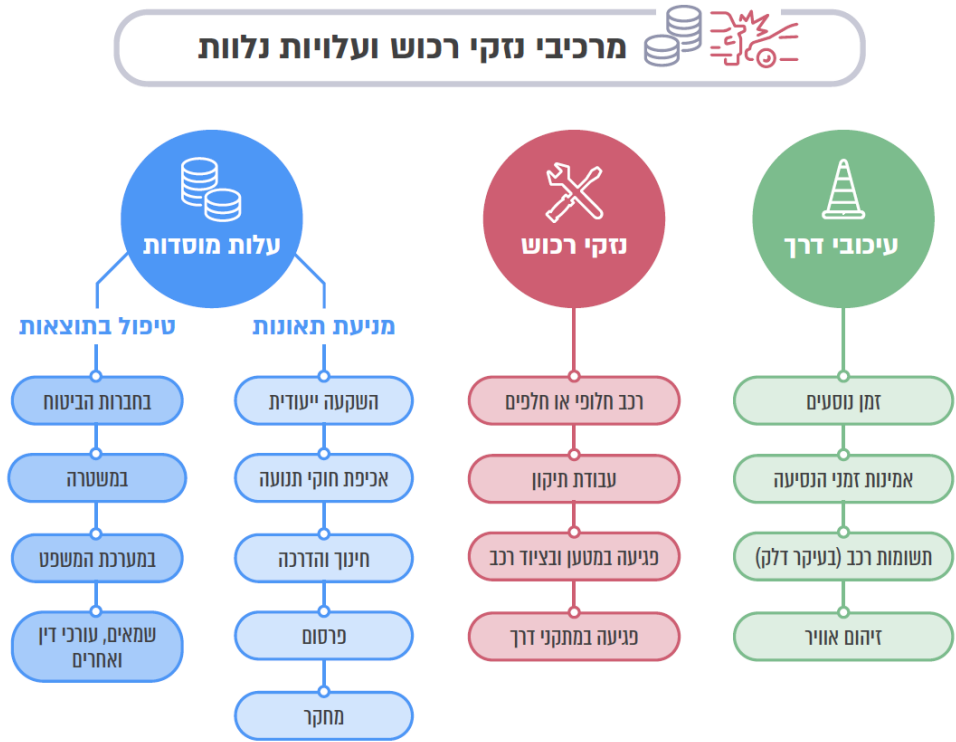
תרשים 19 : עלות תאונות - מרכיבי פגיעות גוף



על פי נוהל פרי"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 20 : עלות תאונות - רכיבי נזקי רכוש ועלויות נלוות

(81)85



על פי נוהל פרי"ת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המדינה. פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר אסור על פי סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(82)86

בלוח להלן מוצגת עלות תאונות הדרכים עם נפגעים בישראל על בסיס חישוב עבור שנת העבודה : 2019

לוח 6 : עלות תאונות הדרכים למשק* - הממוצע לשנים 2016 - 2018, ערכי 2019

(83)87

המרכיב	נפגעים לשנה **	העלות לנפגע (במלש"ח)	סה"כ (במיליארדי ש"ח)
הרוגים	368	9.15	3.37
פצועים מאושפזים	קשה מאוד	5.89	3.46
	קשה	2.28	1.81
	בינוני	1.46	3.09
	קל	0.18	1.11
פצועים לא מאושפזים	78,480	0.025	1.96
נזקי רכוש			0.95
סה"כ			15.76

המקור : נוהל פר"ת.

* תאונות דרכים עם נפגעים בלבד.

** בנוהל פר"ת נעשה שימוש בנתוני הלמ"ס והמשטרה ובנתונים מרישומי הטראומה בבתי החולים.

(84)88

מנתוני הלוח עולה כי עלות תאונות הדרכים עם נפגעים למשק בשנת 2019 הייתה כ-16 מיליארד ש"ח. ניתן לראות כי העלות הגבוהה ביותר נגרמת למשק בשל מות אדם בתאונה. עוד נמצא כי העלות למשק עולה משמעותית ככל שמחמירה רמת הפגיעה. פציעות בתאונות ברמת חומרה "קשה מאוד" גורמות להוצאה הכלכלית הגבוהה ביותר למשק. יש לציין כי מדובר בהערכה, וכי מחקרים אחרים שבחנו את העלות השנתית של תאונות דרכים למשק הישראלי על בסיס נתוני שנת 2017 העריכו אותה בכ-14 מיליארד ש"ח⁴⁵ ובכ-17 מיליארד ש"ח⁴⁶. הלמ"ס כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת הלמ"ס) כי היא מקבלת נתונים על תשלומים שחברות הביטוח שילמו לנפגעי תאונות הדרכים לפי תאונה ולא לפי נפגע, וכי הנתונים נמצאים בשלבי עיבוד ויפורסמו בקרוב.

(85)89

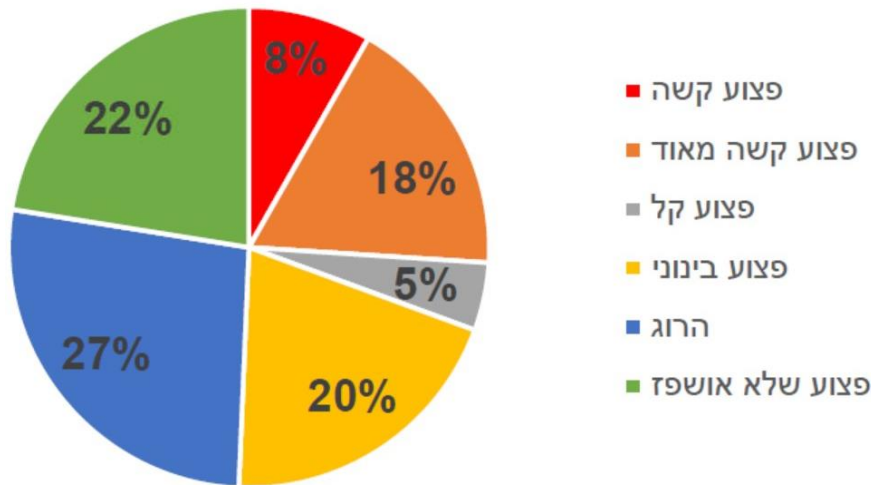
להלן תרשים המציג את התפלגות סך עלויות הפגיעות בנפש כתוצאה מתאונות דרכים לפי חומרת הפגיעה, על פי מחקר של הרלב"ד משנת 2019 :

(86)90

45 הרלב"ד, עלות תאונות דרכים למשק בישראל ב-2017 (2019).

46 הרלב"ד, BDO ודה מרקר, עלות תאונות הדרכים למשק הלאומי (2020).

תרשים 21: התפלגות עלויות הפגיעה בנפש לפי חומרת הפגיעה, 2017



המקור: הרלב"ד, עלות תאונות דרכים למשק בישראל ב-2017 (2019).

(87)91

מהתרשים שפורסם במחקר של הרלב"ד עולה כי הרוגים ופצועים ברמות בינוני ומעלה מהווים 73% מהעלות הכוללת של פגיעה בנפש בתאונות דרכים בישראל, זאת אף שחלקם מסך הנפגעים בתאונות דרכים קטן (כ-3% בשנת 2017)⁴⁷.

(88)92

בתוכנית "50 עד 30" נקבע יעד להפחתה למחצית של הפגיעות החמורות בתאונות דרכים בישראל עד שנת 2030 בהשוואה לנתוני 2019. בתוכנית צוין כי מלבד ערכה המשמעותי מבחינת חיי אדם, התוכנית תביא לחיסכון כספי ניכר למשק: כ-95 מיליארד ש"ח עד שנת 2040. חלק מפירות ההשקעה יושגו עד שנת 2030 (כ-35 מיליארד ש"ח), וחלק הארי (60 מיליארד ש"ח) ייחסך משנת 2031 עד שנת 2040, מההשקעה שכבר נעשתה עד שנת 2030.

(89)93

על פי נוהל פר"ת, מספר התאונות ללא נפגעים - שבהן ניזוקים כלי רכב, אך לא נפגעים נוסעים או משתמשי דרך אחרים - גדול בהרבה ממספר התאונות עם נפגעים. רובן מתרחשות בערים, והמידע לגביהן, ככל שקיים, מוגבל מאוד. מקורו היחיד הוא חברות הביטוח, וחלקן אינן מטופלות אף בחברות הביטוח. העלויות המוצגות בהן אינן נרשמות במונחי עלויות למשק. המחקר העולמי בתחום הבטיחות אינו עוסק בהן, וכך גם מחקרים בתחום הבטיחות בארץ.

(90)94

לתאונות הדרכים יש עלות כלכלית גבוהה, וזאת מעבר להשלכות המורכבות של פגיעה בחיי אדם, שכול, כאב וצער, פציעות ברמות שונות וכן פגיעה בממשקים נוספים של המשק והחברה. העלות שנגרמה בשנת 2019 עקב תאונות עם נפגעים מוערכת בכ-16 מיליארד ש"ח. יש לציין כי על פי הערכות של הלמ"ס, לגבי חלק ממרכיבי החישוב אין נתונים מלאים, ולכן הם מבוססים על הערכות. חלק מעלות זו משולם מתקציב המדינה או מתקציבים ציבוריים אחרים (כגון הוצאות בריאות ותשלום קצבאות), ועל כן מניעת תאונות דרכים עשויה גם לאפשר להפנות תקציבים אלה למילוי צרכים חשובים אחרים של החברה.

⁴⁷ קיימים הבדלים בהתפלגות עלויות הפגיעה בין הנתונים המוצגים בנוהל פר"ת (לוח 6) לבין הנתונים המוצגים בפרסום של הרלב"ד (תרשים 21).

(91)95

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הגורמים הנוגעים בנושא הבטיחות בדרכים, ובין היתר משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הבריאות, הרשויות המקומיות, משטרת ישראל, משרד המשפטים, נתיבי ישראל והלמ"ס להביא בחשבון בעת קבלת החלטות את העלות הגבוהה של תאונות הדרכים למשק הן בהיבט הכספי והן בהיבטים של צער, סבל ושכול. העלויות הגבוהות מצביעות על כך שמוטב להשקיע משאבים במניעת תאונות מאשר לשלם מחירים גבוהים (כלכליים, חברתיים ואישיים) בגין אי-מניעתן, ועל כן מומלץ לבחון אם התקציבים המוקצים היום למאבק בתאונות הדרכים נותנים מענה לצרכים של המאבק ומבטאים הקצאה יעילה של המשאבים הכספיים של המדינה.

איסוף מידע על תאונות דרכים ועיבודו

(92)96

למידע מקיף ומהימן על מיקום וסיבות התרחשותן של תאונות דרכים יש חלק מהותי בסיכויים להצליח במאבק בתאונות. על מנת לקבל תמונה שלמה על מאפייני תאונות הדרכים ועל מאפייני הנפגעים מהן, יש צורך באיסוף נתונים עדכניים, מלאים ונכונים על מיקום התאונות וניתוח הסיבות להתרחשותן.

(93)97

בתוכנית "50 עד 30" משנת 2021 הובהר ש"ברוב המקרים אין אנו יודעים מהם הגורמים לתאונות. מסיבה זו היכולת לתעדף את הפתרונות המוצעים קטנה, והתעדוף נעשה באמצעות מידע חלקי בלבד". בהקשר זה נכתב בתוכנית כי חיבור שיטתי בין מגוון מקורות מידע, כפי שיש במדינות מובילות בתחום כמו הולנד ושוודיה, יאפשר חקירה כמותית ממצה בנוגע לתאונות החמורות. עוד נכתב כי מידע זה צריך לכלול את כל מה שקשור לתאונות, למשל: אם לנהג יש רישיון, מה היה מזג האוויר, מהירות הנסיעה, תעבורת נתונים בטלפון בעת התאונה, סוג הצבע שבו מסומנת המיסעה בקטע הדרך שבו קרתה התאונה ומערכות הבטיחות הקיימות ברכב. נושא זה הוגדר כאחד מכיווני הפעולה של תוכנית "50 עד 30" ונכתב כי היום חסרות הרשאות לחיבור מקורות מידע וכי ניתוח מורכב ומתקדם של מידע כזה, עם חקירות עומק, יציג תמונה רחבה על הגורמים לתאונות ויגביר את היכולת לחזות תאונות ולמנוע אותן.

(94)98

להלן תיאור תהליך האיסוף והעיבוד של הנתונים על תאונות דרכים המתקיים היום בישראל: כאשר מתרחשת תאונה עם נפגעים, התאונה מדווחת למשטרה, וזו מגיעה למקום, אוספת מידע ראשוני וחוקרת את התאונה. אם יש נפגעים הזקוקים לפינוי או לבדיקה רפואית - התאונה מדווחת גם למגן דוד אדום, והוא מחליט אם לפנות את הפצועים לבתי חולים. בתי החולים מוסרים למכון גרטנר נתונים על מקרים שהגדיר המכון. תאונות ללא נפגעים אינן מחייבות פנייה למשטרה, ועל כן אין בידי המשטרה נתונים מלאים עליהן. חברות הביטוח הן גורם נוסף המרכז בידיו נתונים על תאונות דרכים. בידי חברות הביטוח מידע על נפגעים בתאונות שבעקבותיהן הוגשה תביעת נזקי גוף, והן הגורם היחיד המחזיק בידיו נתונים על עלויות תאונות שבהן אירע נזק לרכוש בלבד. נוסף על כך יש תאונות שאינן מדווחות לאף גורם, אף לא לחברות הביטוח, ועל כן אין שום מידע עליהן. גם במערכת בתי המשפט נאגר מידע על הליכים משפטיים הננקטים נגד מי

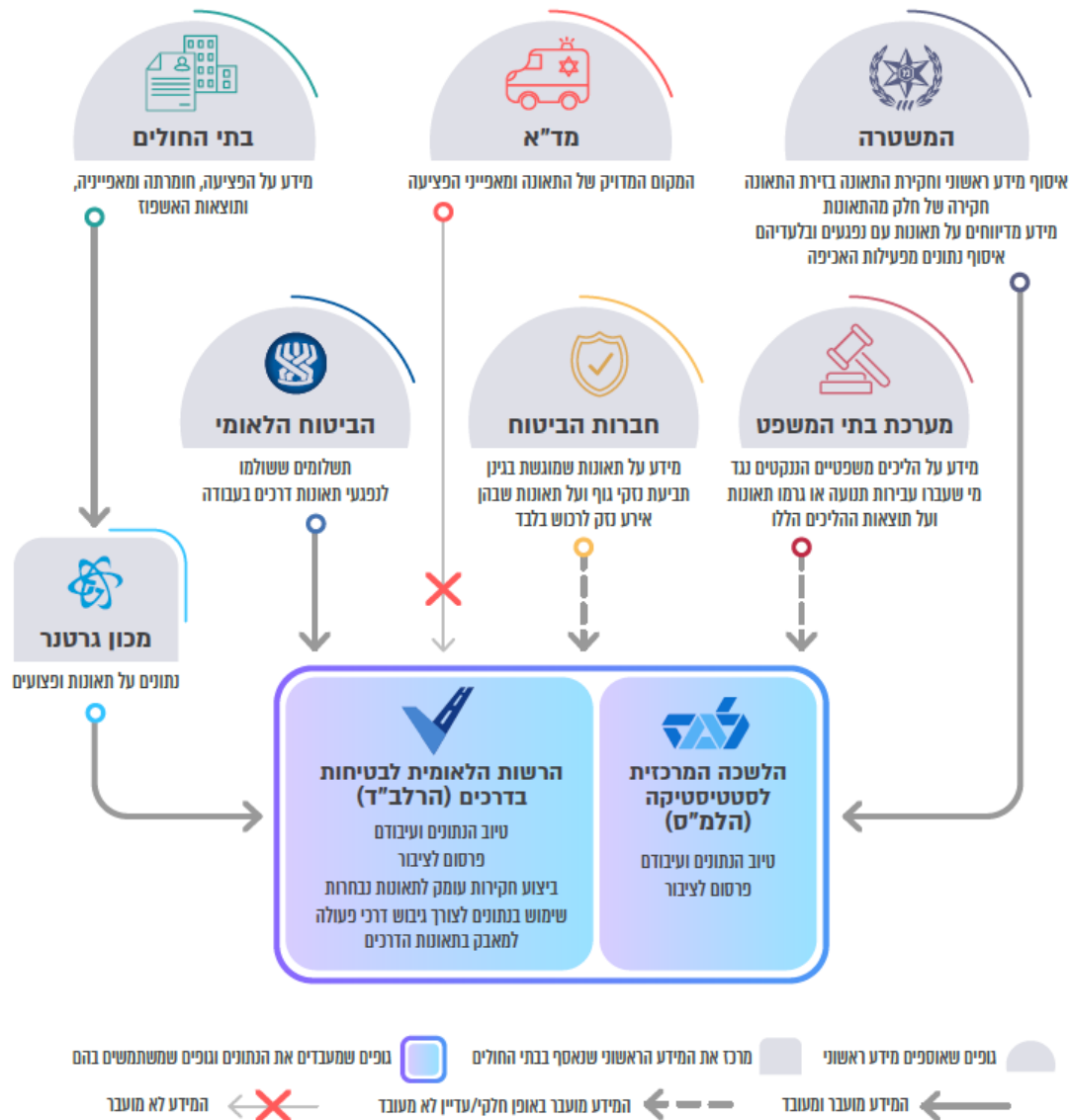
שעברו עבירות תנועה או גרמו תאונות ועל תוצאות ההליכים הללו. המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) מרכז בידיו נתונים על תשלומים ששולמו לנפגעי תאונות דרכים בעבודה⁴⁸.

(94)99

כל אחד מהגופים שהוזכרו לעיל אוסף נתונים לצורך מילוי תפקידו. הלמ"ס עורכת את הנתונים ומשלימה ממקורות שונים את המידע המתקבל, במטרה לספק מידע שלם, אמין ומדויק על תאונות הדרכים. הלמ"ס והרלב"ד ניזונות בעיקר מנתונים שאוספים משטרת ישראל, מכון גרטנר והביטוח הלאומי, והן מטייבות, מעבדות ומפרסמות אותם לציבור. הרלב"ד משתמשת בנתונים אלה גם כדי ללמוד על הסיבות לתאונות ועל מאפייניהן ולגבש דרכי פעולה למאבק בתאונות. נוסף על כך, הרלב"ד מקיימת חקירות עומק של תאונות שהיא בוחרת כדי לאתר את הגורמים לתאונות ולהפיק לקחים ברמה הרחבית.

⁴⁸ תאונות דרכים שאירעו בדרך לעבודה או בדרך ממנה. לפי הסברי הלמ"ס, המידע כולל נתונים גם על תאונות שלא דווחו למשטרה, וקרוב לרבע מהסכום שמשלם הביטוח הלאומי לנפגעי תאונות דרכים בעבודה משולם על תאונות שלא דווחו למשטרה ולכן אינן רשומות אצלה.

תרשים 22: תהליך האיסוף והעיבוד של נתונים על תאונות דרכים



איסוף שוטף של נתונים על תאונות דרכים

(95)100

המידע על תאונות דרכים בישראל מקורו בנתונים שאוספים שני גופים: מכון גרטנר והמשטרה. מכון גרטנר הוא מרכז מחקר ומוקד ידע בתחום הטראומה, ובין היתר הוא מנהל את התוכנית הלאומית לרישום נפגעי טראומה בישראל שמטרתה הן קידום איכות הטיפול בנפגעי טראומה באמצעות קיום מאגר מידע זמין על נפגעים מאושפזים וסיוע בגיבוש תוכניות מניעה ובקביעת מדיניות בריאות בתחום הטראומה בישראל. לאחר התרחשות תאונה, הפצועים מגיעים לטיפול בבתי חולים ברחבי המדינה באמבולנסים או בכוחות עצמם. מכון גרטנר אוסף נתונים ממרכזי הטראומה של מרבית בתי החולים (נכון לינואר 2023 משתתפים בתוכנית 23 בתי חולים מתוך 49²⁷). המכון אינו מקבל נתונים על ההרוגים בשטח (מאחר שאלה אינם מגיעים לטיפול בבתי

49 בתי החולים שאינם משתתפים בתוכנית הם בתי חולים קטנים שלרוב אינם מטפלים בפגיעות טראומה.

החולים); על פצועים שלא אושפזו בבתי החולים או על פצועים שהגיעו לחדר מיון והתאשפזו 72 שעות ויותר לאחר האירוע. על כל פצוע הנכלל במאגר יש כ-200 שדות מידע המתארים את פציעתו - ממקום התאונה ונסיבות הפציעה דרך מהלך האשפוז, האבחנות וסוג הפציעה וחומריתה ועד תוצאות האשפוז⁵⁰. לאחר שחרור הפצוע מבית החולים לא מתבצע איסוף נתונים. מבחינת הרלב"ד, חשיבותו העיקרית של מאגר המידע שמנהל מכון גרטנר היא בקביעת חומרת הפציעה של הנפגע על בסיס מדדים רפואיים⁵¹.

משטרת ישראל

(96)101

לאחר התרחשות תאונה עם נפגעים, שוטרים מאגף התנועה מגיעים למקום התאונה לצורך הסדרת התנועה, ואם עולה הצורך - מגיע גם בוחן תנועה שתפקידו לחקור את התאונה. חקירת תאונות הינה חקירה טכנית - איסוף כל המידע הרלוונטי לאחר התרחשות תאונה, בדרך כלל כאשר יש נפגעים - ומטרתה לבחון את הגורמים שהביאו לתאונה. לאחר חקירת התאונה, המשטרה מעבירה ללמ"ס ולרלב"ד נתונים על תאונות הדרכים, לרבות סוג כלי הרכב המעורבים, מאפייני הנהגים, סוג התאונה ומיקומה. על פי נוהל המשטרה, אם העלתה החקירה שיש ליקוי הנדסי בדרך - המידע על כך יימסר לרשות המוסמכת (לנת"י או לרשות המקומית, לפי העניין), למהנדס התנועה המחוזי או המרחבי במשטרה ולמהנדס התנועה הארצי במחלקת התנועה באת"ן.

(97)102

המשטרה מסווגת את התאונות עם נפגעים לשני סוגים: "תיק תאונת דרכים" (תיק ת"ד) - תאונה שהמשטרה חוקרת; "תיק כללי עם נפגעים" - תאונת דרכים שבה פצוע קל אחד לפחות והמשטרה אינה חוקרת אותה. על פי נוהל טיפול המשטרה באירוע של תאונת דרכים עם נפגעים, "אם התקבלה הודעה על תאונת דרכים קלה - רשאי בעל תפקיד ... שלא לשגר בוחן תנועה, וזאת בהתחשב, בין היתר, בחומרת העבירה, במספר הנפגעים, במספר כלי הרכב המעורבים בתאונה ובמקום התרחשות התאונה, לפי העניין".

(98)103

במסמך שהכין מדור תאונות דרכים באגף התנועה באוקטובר 2020 נכתב כי לאורך השנים נוספה לתפקידו של הבוחן חקירת עבירות חמורות מתחום התנועה שלא גרמו תאונה. חקירות אלה דורשות התמקצעות אך אינן דורשות הכשרה כבוחן תנועה. במסמך נכתב כי מספר התיקים הללו הלך וגדל במשך השנים, אך מספר הבוחנים לא גדל בהתאמה, ובפועל הדבר מונע או מעכב את חקירת תאונות הדרכים ופוגע במקצועיות הבוחנים. המסמך כלל המלצה להפריד בין תפקיד בוחן תנועה ובין תפקיד חוקר תנועה ולהוסיף 47 משרות של חוקרי תנועה. נכון ליוני 2023, יש 247 משרות של בוחנים, ומצבה בפועל של 191 בוחנים. בסוף השנה אמורים לפרוש כ-30 בוחנים, ועל כן צפוי פער של כ-35%.

104

יצוין כי משטרת ישראל מרכזת גם את הנתונים והמידע הנאספים במסגרת אכיפת עבירות תנועה. המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 (להלן - תשובת המשרד לביטחון לאומי) כי המידע הרלוונטי נשלח ללמ"ס לצורך פרסומו בהתאם להסדר המקובל. עוד

⁵⁰ שחרור, שיקום או מוות.

⁵¹ הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020 (2021).

ציין כי במהלך קיץ 2023 הוא קיים דיונים עם את"ן במטרה לחזק את השימוש במידע שנאסף על ידי איגום מידע ממקורות נוספים, הרחבת יכולות הניתוח והמעקב אחר המידע, הגברת השיתוף בין גורמים רלוונטיים שונים, בחינת פלטפורמות אפשריות לניהול המידע ועוד. כמו כן תוכנן מפגש עם מטה "ישראל דיגיטלית" בנושא זה. המשרד ציין כי עבודה זו התעכבה בעקבות מלחמת חרבות ברזל, אולם הוא מתכוון להמשיך לפעול בתחום זה בשיתוף עם את"ן בזמן הקרוב.

(99)105

בביקורת עלה כי קיים פער משמעותי באיוש המשרות של בוחני התנועה - הפער הצפוי לסוף 2023 הוא 86 בוחנים, כ-35% מהמשרות בתקן. זאת ועוד, בוחני התנועה במשטרה שמתפקידם לחקור תאונות דרכים (לרוב תאונות עם נפגעים) ולבחון את הגורמים לתאונה עוסקים בפועל גם בחקירת עבירות חמורות שלא הובילו לתאונות, והדבר מונע או מעכב את חקירת התאונות.

106

המשטרה כתבה בתשובתה כי חקירת תאונות דרכים דורשת כוח אדם מקצועי, וכי עקב המחסור בכוח אדם מקצועי אין ביכולתה לשלוח בוחן תנועה לכל מקום תאונה. המשטרה ציינה כי את"ן פועל לאיוש המשרות באמצעות פרסומים (פנים-ארגוניים וחוף-ארגוניים באמצעי התקשורת), וכי גם במחוזות נעשית עבודה לצורך השלמת האיוש של משרות בוחני התנועה, אם באמצעות גיוס שוטרים חדשים ואם באמצעות העברת שוטרים לתפקיד זה. המשטרה ציינה כי מנגד בשנים האחרונות היא עדה לרצון לעזיבה של בוחנים עקב העומס בעבודתם, אשר גורם לשחיקה, וכן לפניית עקב מצוקה נפשית. לדבריה, את"ן פועל לשימור הבוחנים במגוון דרכים, כגון סדנאות חוסן וקביעת מכסת בוחנים שיקודמו לדרגת רב-נגד.

(100)107

מומלץ שהמשטרה תפעל לאיוש מלא של משרות בוחני התנועה. כמו כן מומלץ כי המשטרה תשקול את יישום המלצות מדור תאונות דרכים באגף התנועה להפריד בין תפקיד בוחן תנועה ובין תפקיד חוקר תנועה ולהוסיף משרות של חוקרי תנועה.

108

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה.

עיבוד הנתונים והשימוש בהם

ה לש כ ה המ ר כ ז י ת ל ס ט ט י ס ט י ק ה

(101)109

הלמ"ס מקבלת נתונים על תאונות דרכים עם נפגעים ועל הנפגעים בהן ממשטרת ישראל וממכון גרטנר, והיא מטייבת ומעבדת אותם כדי לקבוע את חומרת התאונות ואת חומרת הפגיעה של המעורבים בהן באופן מדויק, בהתאם למתודולוגיה הבין-לאומית. כמו כן מקבלת הלמ"ס נתונים ממקורות אחרים, כגון בתי המשפט. תפקידה של הלמ"ס הוא לטייב את כלל הנתונים המתקבלים אצלה, לעבד אותם, וכן לקשר בין הנתונים המתקבלים מהגופים השונים ובינם לכן קבצים ומרשמים שונים הקיימים אצלה (כגון מרשם כלי הרכב, מרשם האוכלוסין, מרשם ההשכלה ועוד). בכך היא מעשירה את נתוני תאונות הדרכים במידע דמוגרפי, חברתי וגיאוגרפי, וכן מוסיפה מידע על כלי הרכב והנהגים המעורבים. הלמ"ס משלבת את הנתונים ממגוון המקורות למאגר נתונים אחיד, זאת בהתאם לתוכנית עבודה שנתית שהיא מכינה עם הרלב"ד.

(102)110

הלמ"ס היא מקור המידע הרשמי של מדינת ישראל, והנתונים שהיא מפרסמת הם הסטטיסטיקה הרשמית של המדינה. הלמ"ס מפרסמת מידע רב בנושא, בין היתר את מצבת כלי הרכב, הנסועה, מספרי המורשים לנהוג, מספר התאונות ומאפייניהן - כגון מועד התאונה, סוג התאונה, מספר הנפגעים, חומרת הפגיעה, כלי הרכב והנהגים המעורבים, וכן נתונים על עלויות כספיות של תאונות הדרכים. הנתונים כוללים גם נתונים על נפגעים ותאונות שהתרחשו בתחומי יהודה ושומרון. הנתונים שהלמ"ס מעבדת ומפרסמת משמשים את הרלב"ד וכן גורמים רלוונטיים נוספים, כמו נת"י, המשטרה, משרד התחבורה, עמותות, חוקרי תאונות, עיתונאים והציבור הרחב. הלמ"ס כתבה בתשובתה כי יש חשיבות לכך שכל הגופים יתבססו על מקור מידע רשמי אחיד שמכיל נתונים איכותיים ואמינים.

חטיבת המידע והמחקר ברלב"ד

(103)111

פרק ו' לחוק הרלב"ד מנחה את הרלב"ד להקים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים (להלן - מרכז המידע והמחקר), שמטרותיו הן הפעלת מערך לאיסוף מידע ולעיבוד נתונים בתחום, מתן מענה לפניית בתחום וגיבוש המלצות לאמצעים להגברת הבטיחות בדרכים ולמאבק בתאונות הדרכים, לרבות הסברה והדרכה. על פי החוק, המרכז ירכז נתונים בדבר תאונות דרכים - ובכלל זה נהגים וכלי רכב המעורבים בהן, מאפייני הנפגעים, תשתיות ואמצעי בטיחות בסביבת התרחשותן. כמו כן יבצע המרכז מחקרים, יערוך השוואות בין-לאומיות, ינתח מגמות, יפעל לקידום אמצעים טכנולוגיים בתחום הבטיחות בדרכים ויסייע למשטרה בחקירת תאונות דרכים.

(104)112

בהתאם לכך, הקימה הרשות את חטיבת המידע והמחקר בתחום הבטיחות בדרכים (להלן - חטיבת המידע והמחקר), חטיבה הכוללת את מרכז המידע והמחקר. על פי אתר הרלב"ד⁵², תפקיד החטיבה הוא לספק למקבלי ההחלטות ולגורמים נוספים מידע וידע מקצועי ועדכני המבוסס על מחקר. החטיבה אחראית לאיסוף וניתוח נתונים על מדדי תפקוד בטיחותי ועל מדדי התנהגות, כגון נהיגה בהשפעת אלכוהול, שימוש בהתקני ריסון, מהירות נהיגה והתנהגות של הולכי רגל. הנתונים מפולחים לקבוצות סיכון שונות, כגון נהגים צעירים, נהגים מקצועיים, רוכבי אופניים, רוכבי אופנועים, קשישים וילדים. החטיבה מקבלת נתונים מהמשטרה, מהלמ"ס ומאנשי השטח של הרלב"ד. החטיבה גם יוזמת ומשתתפת בוועדות ובפורומים מקצועיים בנושא הבטיחות בדרכים ומשתתפת פעולה עם ארגוניים בין-לאומיים. החטיבה מנהלת את מאגר המידע הגדול בישראל בנושאי תאונות דרכים, תנועה ומוקדי סיכון, מאגר שניתן להפיק ממנו דוחות ולנתח נתונים על פי מאפיינים שונים.

(105)113

על פי אתר הרלב"ד, חטיבת המידע והמחקר אמונה על הפקת דוח בטיחות שנתי - מגמות בבטיחות בדרכים בישראל (להלן - דוח מגמות) - המהווה את הדוח הסטטיסטי הרשמי של מדינת ישראל על מצב הבטיחות בדרכים. בדוח מוצגים לציבור הרחב נתונים סטטיסטיים על מצב הבטיחות בדרכים, מגמות על פני זמן וכן המצב בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. הרלב"ד מפיצה את

הדוח לגופים רבים, כמו הכנסת, האקדמיה, הלמ"ס, חברות התשתית בתחום התחבורה, רשויות מקומיות, עיתונות ועמותות.

חוסרים במידע ופערים במידע הנאסף על ידי הגופים השונים

(108)114

איסוף מידע ושיתוף פעולה בין הגורמים השונים העוסקים באיסוף ובניתוח הנתונים הינו נדבך בסיסי ומשמעותי בפעילות הרלבנטי כלל וחטיבת המידע והמחקר בפרט. ללא מידע מעודכן, מדויק ומתואם מגופים אלה, תתקשה החטיבה לערוך מחקרים מקצועיים ומדויקים בתחומי המחקר השונים ויהיה קושי להציע וליישם פתרונות אפקטיביים ויעילים. גם גופים נוספים, כמו המשטרה, משרד התחבורה ונת"י, זקוקים למידע מתאים על מנת ליישם פתרונות במסגרת המאבק בתאונות.

(109)115

1. **איסוף מידע חלקי על ידי המשטרה - בדיווחים שלה ללמ"ס, המשטרה מתבססת בעיקר על נתונים שהיא אוספת בשטח כאשר היא מגיעה למקום התאונה, ועל כן היא מספקת מידע חלקי ולא את מלוא המידע הנדרש לקבלת תמונה שלמה על תאונות הדרכים. עם זאת יש לציין כי המשטרה מקבלת מהתושבים דיווחים על תאונות שבהן לא הייתה נוכחות של שוטרים בשטח, וגם את הדיווחים האלה היא מעבירה ללמ"ס.**

(110)116

להלן דוגמאות למידע שאינו נאסף על ידי המשטרה:

- א. המשטרה אוספת נתונים בעיקר על תאונות דרכים שהיו בהן נפגעי גוף, ומידע על תאונות שהיה בהן רק נזק לרכוש נאסף רק במקרים שבהם מדווח לה עליהן⁵³;
- ב. חלק מתאונות הדרכים הקלות אינן נחקרות גם אם יש בהן נפגעים. על פי נתוני הלמ"ס⁵⁴, בשנים 2012 - 2021 לא חקרה המשטרה בכל שנה בממוצע כ-45,000 מבין התאונות שדווח לה עליהן, וזאת נוסף על תאונות ללא נפגעים, שרובן אינן מדווחות לה;
- ג. המשטרה חוקרת רק תאונות שהיה מעורב בהן רכב ישראלי אזרחי או אזרח ישראלי ולא תאונות שבהן מעורבים רכבים צבאיים בלבד או רכבים פלסטיניים בלבד ואין מעורב בהן אזרח ישראלי⁵⁵;
- ד. המשטרה חוקרת בעיקר תאונות שבהן מעורבים כלי רכב מנועיים, וקיים תת-דיווח על תאונות שמעורבים בהם קבוצות משתמשי דרך אחרים, ובהם רוכבי אופניים חשמליים, רוכבי קורקינטים חשמליים ורוכבי אופניים רגילים. הלמ"ס כתבה בתשובתה כי הסיבה לתת-הדיווח היא שרוכבי כלים אלה אינם מחויבים לבטח את הכלי, ומאחר שכך אין להם מניע לדווח למשטרה. חלק מהנפגעים בתאונות אלה מגיעים לבתי החולים ולכן נרשמים שם, וכך הלמ"ס מקבלת נתונים אלה מבתי החולים ומשלימה את נתוני המשטרה. יש

⁵³ על פי תשובת הלמ"ס, המשטרה מסווגת תאונות אלה בסיווג: תאונות נ"ב (נזק בלבד) או כללי נ"ב ויש כ-20,000 דיווחים כאלה בשנה.

⁵⁴ לוח 5.01, תאונות דרכים שדווחו למשטרה ולא נחקרו על ידה, נכון לאוגוסט 2022.
⁵⁵ תאונות בשטחי יו"ש שבהן היו מעורבים אזרחים פלסטיניים בלבד הן באחריות הרשות הפלסטינית והיא החוקרת אותן. לעיתים מועבר למשטרה מידע חלקי על תאונות אלה. המשטרה מעבירה ללמ"ס גם מידע זה. תאונות שמעורבים בהן חיילים בלבד הן באחריות המשטרה הצבאית והיא החוקרת אותן.

לציין כי מספרם של נפגעים אלו גבוה בהרבה מכפי שהיה מקובל להעריך בעבר, והוא נמצא במגמת עלייה עקבית;

ה. במקרים מסוימים נפגעים מעדיפים שלא לדווח על מעורבותם בתאונות למשטרה, לדוגמה זרים, נהגים חסרי רישיון או נהגים שנהגו בזמן שרישיונם היה פסול.

(111)117

בביקורת הועלה כי המידע שהמשטרה אוספת על תאונות דרכים חלקי וכי היא מתמקדת בעיקר בתאונות קשות וקטלניות ואינה אוספת את מלוא הנתונים על תאונות קלות, על תאונות שהיו בהן רק נזקי רכוש ועל תאונות שהיו מעורבים בהן רק כלי רכב שאינם מנועיים (ב-2022 היו כ-2,640 תאונות קשות וקטלניות, ומדי שנה יש כ-45,000 תאונות קלות שאינן נחקרות). ייתכן שבחלק מהמקרים מדובר בתאונות שהסתיימו רק במקרה ללא נפגעים קשים, ועל כן איסוף מידע עליהן עשוי היה לסייע בהפקת לקחים ובמניעת תאונות עתידיות.

(112)118

מומלץ שהמשטרה, הרלב"ד והלמ"ס יבחנו אם יש צורך באיסוף מידע לגבי תאונות שאינן נחקרות על ידי המשטרה ויקבעו גורם אחראי לכך.

2. זיהוי סיבת התאונה על ידי המשטרה - בוחני התנועה מגיעים לזירת התאונה לצורך איסוף מידע, בין היתר על הנושאים: הגורמים לתאונה, מנגנוני ההיפגעות וחומרת הפגיעה, אם וכיצד היה ניתן למנוע את התאונה ולהקטין את חומרת הפגיעה. חוברת עזר לבוחן שטח מינואר 2019 של משטרת התנועה (להלן - חוברת עזר לבוחן) מפרטת את עיקרי הנושאים שיש לבדוק במסגרת חקירת תאונות.

(113)119

חוברת העזר לבוחן מנחה את בוחני התנועה לבדוק את כלל ההיבטים הקשורים לתאונה, ובהם כאלה הנוגעים לגורם האנושי, תקינות כלי הרכב והסביבה הפיזית של התאונה. מאחר שמשטרת ישראל אמונה על אכיפה של חוקי התנועה, החקירה מתמקדת בעיקר בתאונות שיש בהן נפגעים בגוף, זאת לצורך מיצוי הדין של מבצע העבירה והעמדתו לדין. על כן, כאשר המשטרה מבצעת חקירת תאונה, החוקרים מתמקדים בעיקר בבחינה של הגורם האנושי, בפרט בחינה של ציות הנהג לחוקי התנועה. להלן נתונים על מספר התאונות שנחקרו, בהתפלגות לפי הגורם לתאונה, כפי שנרשמו על ידי המשטרה:

(114)120

לוח 7: מספר התאונות שנחקרו על ידי המשטרה והסיבות להן, 2019 - 2021

2021	2020	2019	
11,773	11,330	13,083	גורם אנושי
25	36	27	ליקוי בדרך
22	26	22	ליקוי ברכב
12	17	19	גורמים אחרים*
11,832	11,409	13,151	סך התאונות שנחקרו
99.5%	99.3%	99.5%	שיעור הגורם האנושי מסך הכול

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סנוור הנהג והתפרצות בעלי חיים לכביש.

(115)121

כפי שעולה מהלוח, ביותר מ-99% מהתאונות שנחקרות על ידי המשטרה נרשמת סיבת תאונה הנוגעת לגורם האנושי, זאת אף שההערכה המקובלת בארץ על ידי הרלב"ד ובעולם היא שקרוב ל-90% מתאונות הדרכים נגרמות עקב אחריות הגורם האנושי. אי-רישום סיבות תאונה הנוגעות לגורמים שאינם הגורם האנושי פוגע באפשרות ללמוד על הגורמים הללו ולטפל בהם.

(116)122

זאת ועוד, על פי מחקר שבוצע במשטרה⁵⁶, סיבות התאונה, כפי שהן נרשמות על ידי בוחני התנועה, משקפות לעיתים את העבירה שהובילה לתאונה - למשל סטייה מנתיב, אי-מתן זכות קדימה לרכב או להולך רגל, אי-ציות לרמזור או נסיעה נגד כיוון התנועה בנתיב הנגדי - אולם החקירה אינה יורדת לשורש הסיבה, וייתכן שהמקור לעבירה היה למעשה הסחת דעת, בין היתר שימוש בטלפון נייד, הירדמות הנהג או נהיגה בהשפעת אלכוהול, סמים או תרופות. לדוגמה, בכל אחת מהשנים 2019 - 2021 נרשמו תאונות יחידות תחת הסיבה "שימוש בטלפון סלולרי" (3 - 7 מקרים כל שנה), וכמה עשרות יחידות של תאונות תחת הסיבה "נהג עסק בפעולה שאינה קשורה לנהיגה" (24 - 52 תאונות מדי שנה) - שיעור אפסי מכלל התאונות שנחקרו.

(117)123

סוגיה נוספת המקשה זיהוי מדויק של סיבת התאונה היא שבעת תאונה מנסה המשטרה לפנות את הצירים מהר ככל האפשר על מנת למנוע הפרעה לתנועה. לכן לפעמים הרכבים שהיו מעורבים בתאונה מפונים מזירת האירוע לאחר צילום זירת האירוע באמצעות מצלמות רגילות, גם מבלי שהגיע חוקר לזירת התאונה, והדבר עלול לפגוע בתחקיר. לפתרון הבעיה, קיימות מצלמות ייעודיות אשר באמצעותן ניתן לצלם את זירת האירוע מכיוונים שונים וכך לספק תמונה אמיתית ושלמה שלה. משטרת ישראל אינה משתמשת במצלמות מסוג זה על מנת לבחון מה הגורם האמיתי לתאונה.

(118)124

בביקורת הועלה כי קרוב ל-100% מהסיבות לתאונות שנחקרות על ידי המשטרה מסווגות כתאונות שהאחראי להן היה הגורם האנושי וכי לעיתים החקירה אינה יורדת לשורש הסיבה שהביאה לתאונה. לדוגמה, לעיתים נרשמת העבירה שהובילה לתאונה, כמו סטייה מנתיב או אי-מתן זכות קדימה, אך המקור לעבירה היה הסחת דעת, הירדמות הנהג או נהיגה בהשפעת אלכוהול, סמים או תרופות. כמו כן, המשטרה אינה עושה שימוש במערכות מתקדמות וייעודיות לתיעוד זירת התאונה, כגון במצלמות ייעודיות שבאמצעותן ניתן לצלם את זירת האירוע מכיוונים שונים לפני פינוי זירת התאונה.

125

המשטרה כתבה בתשובתה כי הוכחת הסיבה, הירדמות או הסחת דעת, היא לרוב קשה מאוד עד בלתי אפשרית, וכי כאשר החקירה מלמדת כי נעשה שימוש בסמים או באלכוהול אזי המידע מתועד. המשטרה הוסיפה כי תאונות רבות מדווחות לה רק לאחר זמן מה, דבר שפוגם ביכולות

⁵⁶ אילן גורן, "אפקטיביות האכיפה - כל התורה על רגל אחת" (2016), מחקר בתנועה 2015 - 2016, אסופת מחקרים בנושאי אגף התנועה.

החקירה. היא ציינה כי את"ן פועל לרכישת מערכת לתיעוד זירה לצורך איסוף ותיעוד מהיר, יעיל ומקצועי של זירת התאונה, ובימים אלו התהליך נמצא בשלב כתיבת המכרז.

(119)126

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשטרה תפעל כדי לטייב את החקירות ולדייק ככל הניתן ברישום הגורמים לתאונות, הן בתחום הגורם האנושי, והן בתחומי התשתית והרכב, שכן הדבר עשוי להועיל באכיפת החוק ובהפקת לקחים לצורך מניעת תאונות עתידיות. מומלץ כי לשם כך תשלם המשטרה רכישת מערכות מתקדמות לתיעוד זירת תאונות הדרכים ותטמיע אותן בפעילותה.

(120)127

3. פערים בין נתוני המשטרה לנתוני מערכת הבריאות - בדוח מבקר המדינה משנת 2016⁵⁷ נידון נושא הפערים בין נתוני המשטרה לנתוני מכון גרטנר. בדוח מגמות לשנים 2013 - 2020⁵⁸ הבהירה הרלב"ד כי היא מקבלת נתונים מעובדים על פצועים קשה אשר נרשמו במרשם הטראומה כנפגעי תאונות דרכים אך אינם מופיעים בנתוני המשטרה וכי מספרם של נפגעים אלה נמצא גבוה בהרבה מכפי שמקובל היה להעריך בעבר. עוד ציינה כי מספרם נמצא במגמת עלייה עקבית מ-1,121 בשנת 2015 ל-1,544 בשנת 2020. הרלב"ד הזכירה כמה סיבות ידועות לפערים בנתונים: (א) נפגעים בתאונות אשר על פי הגדרת המשטרה אינן תאונות דרכים אך בתי החולים מגדירים אותן כתאונות דרכים, למשל תאונות ללא מעורבות של רכב מנועי, תאונות בשטח פרטי או תפעולי או אתר בנייה או בשטח פתוח שאינו דרך ציבורית (למשל בטיול אופניים) ותאונות על רקע פלילי; (ב) נפגעים אשר מעדיפים שלא לדווח על מעורבותם בתאונות למשטרה, כגון זרים, נהגים ללא רישיון ונהגים בזמן פסילה; (ג) נפגעים אשר רכבו על כלים שאין עליהם חובת ביטוח, דוגמת כלים זעירים (אופניים, אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים), ועל כן אין חובת דיווח על התאונה למשטרה. הרלב"ד מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מבררת את הנתונים האלה באופן שוטף וכי עד השלמת הברור היא מפרסמת נתונים על כל תאונות הדרכים שיש לה, בין אם הם מופיעים בנתוני המשטרה ובין אם לא.

(121)128

בנוהל פר"ת⁵⁹ נכתב כי בכל אחת מהשנים 2016 - 2018 נרשמו במרשם הטראומה נתונים על כ-10,000 נפגעי תאונות שאושפזו, אולם כמחצית מהמקרים אינם רשומים במשטרה והם אינם כלולים בנתוני הלמ"ס.

(122)129

נציגי הלמ"ס מסרו למשרד מבקר המדינה כי החל בשנת 2018 הלמ"ס משלבת את הנתונים המתקבלים אצלה מהמשטרה וממכון גרטנר לכדי מאגר נתונים אחד לצורך טיוב הנתון של חומרת הפגיעה של נפגעי תאונות הדרכים. במסגרת זו הלמ"ס גם תיקנה בדיעבד את הנתונים משנת 2013 ואילך. הלמ"ס הוסיפה בתשובתה כי היא מפרסמת וגם מעבירה לרלב"ד נתונים מעובדים על פצועים קשה וקל אשר נרשמו במרשם הטראומה כנפגעי תאונות דרכים אך אינם מופיעים בנתוני המשטרה.

57 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 67א** (2016), "הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 680 - 682.

58 הרלב"ד, **מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2020** (2021).

59 משרד האוצר ומשרד התחבורה, **נוהל פר"ת 2021 - הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים** (2021).

(123)130

4. **נתונים ממד"א** - נתוני מד"א בדבר מקומן של תאונות הדרכים הם לעיתים מדויקים יותר מאלה שבידי המשטרה. הלמ"ס כתבה בתשובתה כי מד"א העביר לה קבצים לבדיקת הנתונים בלבד, והיא הגיעה למסקנה כי קבצים אלה אכן עשויים לסייע בדיוק הנתונים על מקום התאונה. בתחילת שנת 2019 פנתה הלמ"ס למד"א בבקשה לקבל את הנתונים כמקור מידע משלים לנתונים שהיא מקבלת מהמשטרה ומבתי החולים. מד"א השיב ללמ"ס כי המידע המבוקש אכן נמצא בידיו, וכי לצורך העברתו יש לקיים שני תהליכים הנוגעים לחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו ולדרישות אבטחת המידע. כדי להשלים את התהליכים האמורים ביקשה הלמ"ס לקבל פרטים על הנתונים שבידי מד"א, אולם לא נענתה. בסוף שנת 2021 פנתה הלמ"ס שוב למד"א בבקשה להניע מחדש את תהליך העברת הנתונים. נציגי הלמ"ס כתבו למשרד מבקר המדינה כי נכון לדצמבר 2022 מד"א לא השיב על פנייה זו.

(124)131

הביקורת העלתה כי מד"א אינו מעביר ללמ"ס נתונים שבידיו על תאונות דרכים, ובהם מיקום מדויק של התאונות.

(125)132

משרד מבקר המדינה ממליץ ללמ"ס ולמד"א לפעול בשיתוף פעולה למסירת הנתונים הנדרשים ממד"א ללמ"ס.

(129)133

5. **נתונים מחברות הביטוח** - כאמור לעיל, הנתונים שהלמ"ס אוספת ומפרסמת נוגעים רק לתאונות שהיו בהן נפגעים. חברות הביטוח הן הגורם היחיד המחזיק בידיו נתונים על תאונות שבהן אירע נזק לרכוש בלבד, ובין היתר נתונים על עלויות הנזקים. כמו כן, לגבי מקרים שבהם מוגשת תביעת נזקי גוף, יש בידיהן גם מידע על הנפגעים בתאונות, ובפרט על מצבם הבריאותי ועל עלויות הטיפול בהם.

(130)134

בנוהל פר"ת נכתב כי נתוני חברות הביטוח אינם נאספים ואינם מועברים לגופים אחרים, ועל כן לא מתאפשר לחקור ולנתח את הפריסה הגיאוגרפית של התאונות, את עיתוי התרחשותן ואת נסיבותיהן, וכן לא ניתן להצליב את המידע עם מאפייני הרכב והנהגים ולהעריך את עלות התאונות למשק. יש לציין כי ייתכן שבחלק מהמקרים מדובר בתאונות שהסתיימו רק במקרה ללא נפגעים ועם נזק מועט (אם בכלל) ושבנסיבות אחרות היו עלולות להסתיים עם תוצאות טרגיות בהרבה, ועל כן יש מקום לחקור את נסיבות התרחשותן ולהפיק מהן לקחים.

(131)135

הלמ"ס כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי היא מעוניינת להעשיר את נתוני תאונות הדרכים במידע על סכומי הכסף ששילמו חברות הביטוח לנפגעי תאונות הדרכים, זאת לצורך הערכת העלות הכלכלית של תאונות הדרכים למשק. מידע זה נמצא בשני מאגרים ארציים בבעלות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר, המנוהלים על ידי שתי חברות שנבחרו במכרז. מכיוון שהמאגרים הוקמו בחיקוק מיוחד (תקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגרי מידע), התשס"ד-2004), חיקוק שהגביל את הסמכות למסור מידע מהמאגר למדינה ולגופים ציבוריים, נדרשה הלמ"ס לפעול לשינוי התקנות. התהליך ארך כעשר שנים, ובסופו היא קיבלה לראשונה בשנת 2022 את קובצי הנתונים, והיא עתידה להמשיך לקבלם באופן שוטף אחת לשנה. הלמ"ס הוסיפה כי היא נמצאת כעת בשלבי חקירת הקבצים ובוחנת

את האפשרויות לקישור הנתונים לבסיסי הנתונים של תאונות דרכים הקיימים אצלה. באופן זה היא תוכל להפיק מידע על תשלומים ששולמו לנפגעי תאונות דרכים לפי פילוחים שונים. הלמ"ס מסרה עוד כי אחת משתי החברות המנהלת את המאגר הארצי של חברות הביטוח הוחלפה, ועל כן היא נאלצה לנהל מחדש הליך התקשרות עם החברה החדשה לשם קבלת הנתונים.

136

בדצמבר 2023 כתבה הלמ"ס בתשובתה כי היא סיימה את הליך ההתקשרות עם החברה החדשה, ואף קיבלה ממנה את קובץ הנתונים. הלמ"ס הוסיפה כי בכוונתה לנתח ולפרסם נתונים לגבי תאונות עם נפגעים בלבד ולא על תאונות שגרמו רק לנזקי רכוש, מכיוון שהיא מפרסמת נתוני תאונות דרכים עם נפגעים בלבד. עם זאת, בכוונתה לפעול לקבלת נתונים על תאונות דרכים שגרמו רק לנזקי רכוש ולשקול את פרסום הנתונים עליהן, כולל נתוני עלות תאונות אלה לחברות הביטוח.

(133)137

6. **נתונים ממערכת בתי המשפט** - נציגי הלמ"ס מסרו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי מתקבלים אצלם קובצי נתונים בדבר עבירות תנועה משני מאגרים - מערכת המרשם הפלילי ומערכת דוחות נהיגה. הם ציינו כי נכון לדצמבר 2022, הם מקיימים דיונים כדי ללמוד על הנתונים ומאפייניהם ולהבין כיצד ניתן לקשר בינם ובין מאגר תאונות הדרכים. המטרה היא לפרסם נתונים אגרגטיביים לגבי הרשעות בעבירות נהיגה ולהפיק נתונים על היסטוריית ההרשעות של המעורבים בתאונות.

138

הנהלת בתי המשפט כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת הנהלת בתי המשפט) כי מערכת "נט המשפט" מאפשרת הפקת נתונים על אודות מספרי התיקים ותוצאות הטיפול בהם בלבד.

(134)139

7. **נתונים על נהגים פסולי רישיון** - הלמ"ס מקבלת ממשרד התחבורה אחת לשנה קובץ עם נתוני הנהגים בישראל ומצליבה אותם עם נתוני הנהגים שהיו מעורבים בתאונות דרכים בשנה שקדמה. נתוני הנהגים בקובץ נכונים ליום הדוח ואינם מראים שינויים בסטטוס הנהגים. לכן ייתכנו מקרים שנהג היה פסול רישיון במשך כמה חודשים במהלך השנה והיה מעורב בתאונה בתקופה זו, אבל לא יהיה ניתן ללמוד על כך מהנתונים.

140

הלמ"ס כתבה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות לקבל מדי חודש ממשרד התחבורה קובץ נהגים, כדי לשלבו בבסיס הנתונים של תאונות הדרכים ולהפיק ממנו נתונים על נהגים שהיו פסולי רישיון בעת התאונה.

(135)141

8. **נתונים על שימוש של נהגים בסמים ובאלכוהול** - נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים היא אחת מעבירות התנועה הקשות והחמורות הקיימות בפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - פקודת התעבורה) ותקנותיה. על פי סקר שערכה עמותת אור

ירוק⁶⁰ בשנת 2021⁶¹, אחד מכל שני נהגים מודה ששתה ונהג. בסקר שערכה הרלב"ד בשנת 2019, שיעור המדווחים על נהיגה בפועל בהשפעת אלכוהול מקרב מדגם מייצג של נהגים הוא 21% בחברה היהודית ו-3% בחברה הערבית⁶². על פי סקירה בנושא סמים ונהיגה שהוכנה על ידי משטרת התנועה⁶³, בסקר שנערך ב-2017 נמצא כי קיים זינוק בשימוש בקנביס וכי שיעור השימוש בישראל גבוה יחסית למדינות אחרות. ב-2017 נצפתה עלייה של 6% במספר החשודים בנהיגה בהשפעת סמים לעומת שנת 2016.

(136)142

במחקר שנערך ב-2012⁶⁴ צוין כי בישראל יש מחסור במידע בנוגע למעורבות של אלכוהול בתאונות דרכים, וזאת מכיוון שלא נערכת מדידה שגרתית של שיעור האלכוהול בדמם של המעורבים בתאונות. במהלך הביקורת נציגי הלמ"ס מסרו למשרד מבקר המדינה כי אין בידי שום גורם נתונים שלמים בנושא וכי קיימות מגבלות על בתי החולים בנוגע לביצוע בדיקות רלוונטיות לנהגים המגיעים אליהם. נציגי המרכז הלאומי לחקר טראומה הסבירו לצוות הביקורת כי אין בידיהם נתונים מדויקים על נפגעים בתאונות אשר אירעו בהשפעת אלכוהול שכן מרכזי הטראומה השונים מסרבים להעביר לידיהם נתונים בנושא עקב חוק הגנת הפרטיות.

(137)143

במסמכים שהכין ב-2021 צוות חקר גורמי תאונות שהוקם על ידי הרלב"ד, בהשתתפות נציגי מת"ח, למ"ס, המשטרה וגופים נוספים, הומלץ ליצור פלטפורמה לחיבור שיטתי בין מגוון מקורות מידע על תאונות דרכים ולהפעלת ניתוחי עומק של המידע בשיטות מתקדמות, ובכלל זה נתוני רישוי נהגים, מזג אוויר, מהירות הנסיעה, תעבורת נתונים בטלפון, נתונים על תשתיות במקום התאונה ומערכות הבטיחות ברכבים שהיו מעורבים בתאונה.

(138)144

איסוף מידע מקיף בתחום תאונות הדרכים עשוי להעניק לאנשי מקצוע ולמקבלי החלטות בסיס ידע מעמיק שיסייע להם להתאים את תוכניות העבודה לגורמי הסיכון, לגבש פעולות ממוקדות ולהשתמש באמצעים אפקטיביים ויעילים לשיפור הבטיחות במטרה להפחית ככל האפשר את מספר התאונות ואת חומרתן. עלה כי בשנים האחרונות נעשו שיפורים בתחום איסוף נתוני תאונות הדרכים ועיבודם. אף על פי כן, חלק מהנתונים הנאספים אינם שלמים, ומד"א אינו מעביר ללמ"ס את המידע שברשותו בנוגע למקום תאונות הדרכים. כמו כן, נתונים מסוימים מועברים ממערכת בתי המשפט ללמ"ס אך הם אינם מעובדים ומפורסמים, ובמקרים מסוימים לא נאספים נתונים מלאים בנושאים שונים, כגון המקום המדויק של התאונה, מידע ממערכת הבריאות בנוגע לשימוש של נהגים בסמים ובאלכוהול ומידע על תאונות שבהן אירע נזק לרכוש בלבד. נוסף על כך, נמצא כי אין מעקב ודיווח של שום גורם על מצב הפצועים לאורך זמן, לאחר שחרורם מבית החולים ובסוף תהליך השיקום. על כן המחקרים בתחום הבטיחות בארץ מתבססים על נתונים לא-שלמים.

⁶⁰ עמותה למאבק בתאונות הדרכים בישראל.

⁶¹ אור ירוק, דו"ח תאונות דרכים הנגרמות בשל נהיגה בשכרות/סמים (פברואר 2021).

⁶² אריאלי לחמי ויפתח גורדון-לביא, הרלב"ד, נהיגה תחת השפעת אלכוהול בישראל: היקף גורמים ומודעות לחוק (נובמבר 2020).

⁶³ אגף התנועה, מחלקת מו"פ, מדור מחקר ומידע, סקירה בנושא סמים ונהיגה (ספטמבר 2018).

⁶⁴ שירן בורד, ענת גסר-אדלסבורג ואורנה בראון-אפל, ביה"ס לבריאות הציבור, אוניברסיטת חיפה, נהיגה תחת השפעת אלכוהול בקרב צעירים בישראל (2012).

(139)145

משרד מבקר המדינה ממליץ לרלב"ד וללמ"ס להמשיך לפעול בתיאום עם המשטרה, משרד התחבורה, מערכת הבריאות, מד"א, חברות הביטוח ומערכת בתי המשפט כדי לקבל נתונים אמין ושלמים ככל הניתן. כמו כן, מומלץ שהרלב"ד והלמ"ס ימשיכו לפעול להשגת תיאום מרבי בנוגע להגדרות ולמידע הנאגר ולהסדרת חיבור שיטתי בין מגוון מקורות מידע. מומלץ כי המרכז הלאומי לחקר טראומה יבחן דרכים לקבלת מידע מדויק ככל הניתן על הנפגעים בתאונות שנגרמו עקב נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול, בטשטוש פרטי התאונה כדי לשמור על פרטיות הנפגעים.

תקנות בדבר חובת מסירת מידע לרלב"ד

(140)146

סעיף 35 לחוק הרלב"ד מעגן את החובה למסור מידע למרכז המידע והמחקר וקובע כי גופים שיקבע שר התחבורה בתקנות, בהסכמת שר המשפטים, ימסרו למרכז המידע והמחקר את פרטי המידע שברשותם, כפי שייקבע בתקנות. החוק מטיל על מנהל מרכז המידע והמחקר, בין היתר, את האחריות לבחינת נתונים ומידע שבידי הגופים הללו כדי להביאם להשתמש במונחים אחידים. נוסף על כך, סעיף 83 לפקודת התעבורה קובע כי אם נהרג אדם או נחבל חבלה של ממש בתאונת דרכים, תעמיד המשטרה לרשות הרלב"ד פרטי מידע המפורטים בתוספת השישית לפקודה. המשטרה ציינה כי כל המידע בנושא תאונות הדרכים שבידי אגף התנועה מועבר לרלב"ד בממשק ממוחשב.

(141)147

שרי התחבורה לא התקינו את התקנות כאמור בחוק הרלב"ד, האמורות לחייב גופים להעביר מידע לרשות. התקנות עשויה לשפר את יכולת הרלב"ד לקבל נתונים שיתרמו ללימוד טוב יותר של הסיבות לתאונות, כמו הנתונים שבידי מד"א.

148

הרלב"ד כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 (להלן - תשובת הרלב"ד) כי קיימים אילוצים משפטיים רבים המקשים את העברת הנתונים בין הארגונים ומיזוגם. כמו כן, לכל אחד מהארגונים יש שיטת רישום פנימית אחרת של המידע, המבוססת על שיקוליו.

(142)149

מומלץ כי שרת התחבורה תפעל להתקין תקנות על פי חוק הרלב"ד, שיחייבו גופים להעביר מידע לרשות, וזאת תוך איזון בין שיקולים שונים, בהם אילוצים משפטיים, במטרה שהרלב"ד תקבל מידע שלם ומהימן שיאפשר להציג תמונה מלאה ככל הניתן של תאונות הדרכים בישראל ולהתוות כיווני פעולה אפקטיביים לצורך המאבק בתאונות.

150

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי נדרשים רצון לשיתוף פעולה והעברת מידע בין הגורמים; מיפוי הצרכים של כל אחד מהארגונים; תיאום תוכניות העבודה של כל הארגונים; ותקצוב פיתוחים במערכות המידע של כלל הארגונים בסכום של מיליוני שקלים.

סקרים

ביצוע סקר משאיות

(143)151

בשנים 2013 - 2019 נהרגו בכל שנה בממוצע 58 איש בתאונות שהיו מעורבות בהן משאיות, ונפצעו קשה 158. משרד מבקר המדינה העלה בדוח משנת 2020⁶⁵ כי למרות המלצות של ועדת מקצועיות לבצע סקר משאיות ארצי מקיף, סקר כזה נערך בישראל בפעם האחרונה בשנת 1990. בהיעדר סקר כזה חסר מידע בסיסי על תנועת המשאיות בכבישי הארץ, ובין היתר על יעילות ענף ההובלה במשאיות (לדוגמה שיעור הנסיעות שבהן המשאיות נוסעות ריקות), ועל כן לא ניתן להעריך את היקפי ההובלה הנוכחיים, להכין תחזיות להתפתחות הענף, לתכנן בהתאם את מערכת הדרכים ולהצביע על דרכים לניצול יעיל יותר של המשאיות ותשומות הנהגים. מידע כזה היה עשוי להקטין את הנסועה של המשאיות ואת מספר שעות הנהיגה של הנהגים, וכך לתרום להפחתת תאונות דרכים.

(144)152

הלמ"ס כתבה בתשובתה כי היא מבצעת סקר משאיות בשיתוף פעולה עם מת"ח, האוצר והרלב"ד. לדבריה, נכון לדצמבר 2023 הסקר נמצא בשלבי תכנון ובנייה מתקדמים, וצפויים להתקבל תוצרים במהלך שנת 2025.

153

נת"י כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2023 (להלן - תשובת נת"י) כי היא משמשת "מנהלת" ליישום תוכנית אב לתנועת סחורות ומטענים מטעם משרד התחבורה, ובמסגרת זו היא שותפה לתהליכי אפיון סקר משאיות ארצי שיבוצע בשיתוף הלמ"ס ולהיערכות אליו. נת"י הוסיפה כי לצורך טיוב מודל התנועה ותכנון מערכת הדרכים, בהיעדר נתונים מסקר משאיות ארצי עדכני, היא מנסרת את נתוני הביקוש לתנועת משאיות בכלים נוספים.

(145)154

עלה כי מאז 1990 לא נערך בישראל סקר משאיות ארצי מקיף על ידי הלמ"ס ומשרד התחבורה. סקר כזה נועד לתכנן בהתאם את מערכת הדרכים ולהצביע על דרכים לניצול יעיל יותר של המשאיות ושל תשומות הנהגים, דבר העשוי להקטין את הנסועה של המשאיות ואת מספר שעות הנהיגה של הנהגים, וכך לתרום להפחתת תאונות דרכים. במועד סיום הביקורת למ"ס נערכה לביצוע סקר, ותוצאותיו צפויות להתפרסם ב-2025.

(146)155

לאור חשיבות נתוני סקר המשאיות להיערכות נכונה של ענף ההובלה, וכתוצאה מכך הפחתת הנסועה של משאיות בכבישי הארץ, מומלץ כי הלמ"ס, משרד התחבורה, משרד האוצר והרלב"ד ישתפו פעולה להשלמת הסקר. כמו כן מבקר המדינה חוזר על המלצתו משנת 2020⁶⁶ כי מת"ח יבנה תוכנית לאיסוף מידע בענף המשאיות במטרה ליצור בסיס מידע רחב שיאפשר קבלת החלטות מושכלת, ויישם אותה. על התוכנית לפרט את מגוון מקורות המידע ואת תדירות איסוף הנתונים מכל מקור וכן באמצעות סקרים תקופתיים יזומים, במטרה לעדכן הנתונים אחת לתקופה. נוסף על כך הומלץ אז ומומלץ כעת למת"ח להקים מערכת ממוחשבת לאיסוף המידע ממגוון המקורות, ובהם מידע ממכשירי GPS המותקנים במשאיות וממערכות אלקטרוניות אחרות, מידע משטרי מטען ומידע על משאיות המובילות חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס).

⁶⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1067 - 1071.
⁶⁶ ש.ם.

ביצוע סקר הרגלי נסיעה

(147)156

ברוב המדינות המפותחות בעולם נהוג לבצע סקר הרגלי נסיעה בתדירות קבועה. סקר כזה מאפשר להעריך את היקף השימוש באמצעי תחבורה שונים על מנת להעריך את מצב התאונות יחסית לשימוש בכל אחד מהם. סקר זה עשוי להוסיף מידע החסר היום בנוגע לשימושים כהולכי רגל, אופניים, אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וכלים אחרים שאינם מחויבים ברישוי, וכן מידע לגבי הנתונים הדמוגרפיים של משתמשי הדרך על פי סוג שימוש, זאת על מנת לאפשר ניתוח מעמיק ובניית תוכניות התערבות לאוכלוסיות השונות על פי צרכיהן. סקר זה גם יכול לסייע למשטרת ישראל בבניית תוכנית אכיפה אפקטיבית. מעבר לתרומה במסגרת המאבק בתאונות דרכים, לסקר הרגלי נסיעה יכולים להיות שימושים נוספים⁶⁷.

(148)157

על פי ההצעה לסקר הרגלי נסיעה ארצי שהגישה הלמ"ס למשרד התחבורה ביוני 2020, מדינות אירופה מבצעות סקרי הרגלי נסיעה בכל שנה או פעם בכמה שנים, ואילו בישראל לא בוצע סקר הרגלי נסיעה מקיף מאז 1996⁶⁸. בהיעדר סקר ארצי, נעשו בשנים האחרונות סקרי הרגלי נסיעה בכל אחת מהמטרופולינים תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע בנפרד, אולם סקרים אלה נעשו על ידי גופים שונים, במועדים שונים ובמתודולוגיות שונות, והשאלות שנשאלו בהם לא היו אחידות. על כן לא ניתן לאחד את המידע מאותם סקרים לכדי בסיס נתונים אחד, ולא ניתן להשוות בין אזורים שונים. נוסף על כך, כיוון שהסקרים נעשו במטרופולינים, לא נאסף מידע על יישובים שמחוץ להן ועל נסיעות ביניהן. כמו כן, בכל סקר נחקרה אוכלוסיית המטרופולין, אבל לא נחקרה האוכלוסייה הנכנסת אליה. נציגי הלמ"ס ציינו כי משרד התחבורה מקדם ביצוע סקר הרגלי נסיעה ארצי, וכי נציגי הלמ"ס משתתפים בוועדת ההיגוי של הסקר. הלמ"ס ציינה עוד בתשובתה כי היא רואה חשיבות בביצוע הסקר על ידה כסקר ליבה שוטף, כדי להבטיח שיבוצע במתודולוגיה נכונה ועקבית, שתאפשר השוואה על פני שנים ובין אזורים בארץ, וכן השוואה בין-לאומית.

(149)158

בביקורת עלה כי מאז שנת 1996 לא בוצע בישראל סקר הרגלי נסיעה ארצי הנדרש כדי למדוד את מספר התאונות ביחס לשימוש בכל אחד מאמצעי הנסיעה וכדי לסייע באכיפת חוקי התנועה. הדבר מנוגד למקובל במדינות אירופיות, שבהן מבוצע סקר כזה כל שנה או בתדירות של כמה שנים.

(150)159

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את ביצוע סקר הרגלי הנסיעה בשיתוף פעולה עם הלמ"ס ועם משרד האוצר ולקבוע מתכונת לביצועו בתדירות קבועה בהתאם לצרכים.

חקירות עומק של תאונות דרכים

(151)160

⁶⁷ ממצאי הסקר יכולים לספק תמונה מקיפה על מצב התחבורה ויכולים לשמש משתמשים רבים ומגוונים, ובהם משרדי ממשלה, מתכננים וחוקרים, לצורך קבלת החלטות מושכלת בנושאים הנוגעים לשיפור מערכות התחבורה והתשתיות ולתכנון תחבורתי ארוך טווח. כמו כן, ממצאי הסקר יכולים להוות בסיס למודלים תחבורתיים המשמשים לתכנון תחבורה, לבדיקות כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים ולהערכת יעילותם של כלי מדיניות בתחום התחבורה.

⁶⁸ עד אותה שנה ביצעה הלמ"ס סקר כזה אחת לעשור.

חקירת עומק מאפשרת לקבל תמונה מקיפה, שלמה ומדויקת על התאונה הנחקרת. מטרתה לבחון בעיקר את הגורמים לתאונה, את מנגנוני ההיפגעות ואת השלכות הפגיעה וכיצד ניתן היה למנוע את התאונה והנפגעים על מנת לגבש פעולות ואמצעי התערבות למניעת תאונות דומות בעתיד, צמצום הנפגעים מהן ושיפור הבטיחות במערכות התחבורה. בשונה מחקירת תאונות המתבצעת על ידי בוחני התנועה של המשטרה, אין מתפקידה של חקירת עומק למצוא את האחראי לתאונה במטרה להעמידו לדין או לתבוע ממנו פיצוי על נזקים אלא להציג תמונת מצב שממנה יוכלו הגורמים המקצועיים ללמוד ולהפיק לקחים. מידע שנאסף בחקירות עומק עשוי להועיל לגופים רבים במגזר הציבורי והפרטי, ובהם רשויות הדרך, יצרני רכב, רשויות אכיפת החוק, חברות הביטוח, גופי הסמכה, מחוקקים וקובעי מדיניות.

(152)161

בתוכנית הלאומית מ-2005 הומלץ בין היתר כי המדען הראשי ברשות יפקד על ביצוע חקירות עומק של עשר תאונות דרכים לפחות בשנה וכי אלו יכללו מסקנות בדוקות ומוכחות. עוד נקבע כי חקירות העומק יעסקו בנושאי בטיחות שונים, ובהם נהיגת צעירים, נהיגת קשישים, מהירות הנסיעה, אכיפה ויעילותה, אלכוהול וסמים, התקני בטיחות, תרבות הנהיגה והתנהגות בדרך, חינוך לבטיחות בדרכים ותוצאותיו.

(153)162

במסמך שהוכן עבור הרלב"ד ב-2017 בנושא חקירות עומק של תאונות דרכים⁶⁹ צוין כי על מנת להגיע לחקר האמת, הגוף שמבצע חקירת עומק צריך להיות עצמאי מבחינת המבנה, המימון והתפקוד שלו, לקבל גישה לכל המידע הקשור לתאונה ולזכות בחסינות מהעברת פרטי החקירה לבתי המשפט. כן צוין כי כדי לקיים את התכונות האלה, לגוף החקירות דרוש סטטוס מוגדר ומעוגן בחוק. במסמך נכתב כי מאפיינים אלה מיושמים בחקירות עומק בתחום התעופה האזרחית⁷⁰, שבו הם מעוגנים גם בחוקים הבין-לאומיים, וכי בכמה מדינות הם מיושמים בחוקים לאומיים או בנהלים פנימיים גם בנוגע לתאונות דרכים. במסמך הובאו שתי חלופות אפשריות למודל של חקירות עומק של תאונות דרכים בישראל: (א) המודל "חקירות בטיחות מיוחדות" שבמסגרתו יוסדרו זכויות לצוות החקירות, כפי שמקובל בחקירת תאונות תעופה, והוא יבצע חקירות לתאונות דרכים קשות וקטלניות שייבחרו ויפיק לכל חקירה דוח סיכום ומסקנות; (ב) המודל "מחקרי עומק" המשמש במסגרת מחקרית לאיסוף שגרתית של מידע מפורט על התאונות, כפי שמתקיים בגרמניה ובמדינות נוספות, ולפיו לא מופק דוח חקירה לגבי כל מקרה אלא מוקם בסיס נתונים עם פרטי התאונות שנחקרו.

(154)163

בישראל, חוק הרלב"ד אינו כולל התייחסות לחקירות עומק ולא ניתנו בו סמכויות לרשות לצורך ביצוע עצמאי של חקירות תאונות דרכים אלא נקבע כי מרכז המידע והמחקר של הרשות יסייע למשטרה בכך. הרשות ציינה לפני משרד מבקר המדינה כי בעבר נעשה ניסיון להסדיר בחוק את סמכויותיהן של ועדות בדיקה לחקר תאונות דרכים, אך התהליך נעצר בשל מחלוקות בנוגע למעמדן ובשל חשש לפגיעה בחקירת המשטרה. לפי סעיף 76א לפקודת התעבורה, שר התחבורה רשאי למנות ועדות בירור ובדיקה לתאונות דרכים, וכן הוא רשאי (בהסכמת שר הפנים ושר

⁶⁹ שלום הקרט וויקטוריה גיטלמן, **חקירות עומק של תאונות דרכים: סקירת ממצאי ספרות והצעת מסגרת לביצוע חקירות עומק בישראל** (הוגש לרלב"ד) (יוני 2017).

⁷⁰ בעניין זה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי** (נובמבר 2022), "בטיחות התעופה האזרחית", עמ' 1957 - 2039.

המשפטים) להתקין תקנות בדבר מינוין, פעולותיהן וסמכויותיהן של הוועדות. בפועל לא הותקנו תקנות כאמור, ובפרט לא הוחל חיסיון על חומרים המשמשים לחקירות, על דיוני הצוות החוקר ועל הממצאים והמסקנות. כמו כן, שרי התחבורה לא מינו ועדות בדיקה לתאונות דרכים מאז הקמת הרשות, למעט לכמה תאונות שהיו מעורבות בהן רכבות.

(155)164

בפועל הרלב"ד יוזמת חקירות עומק של תאונות נבחרות, ולכל תאונה שנחקרת היא מקימה ועדת חקירה על בסיס כתב מינוי החתום על ידי מנכ"ל הרשות. ועדות אלה מוקמות בעיקר לבדיקת תאונות קטלניות ותאונות בעלות מאפיינים ייחודיים. הוועדות אינן רשאיות לגבות עדויות או לקיים ראיונות עם המעורבים בתאונה, ולדוחות שהן מכינות אין חיסיון והם אינם יכולים לשמש לצורכי עדות וענישה בבתי משפט. ועדות אלה פועלות בתיאום עם גורמי המקצוע במת"ח, והן מקיימות את החקירה בצד החקירה הפלילית ומקפידות שלא לפגוע בחקירת המשטרה. המשטרה כתבה בתשובתה כי היא משתפת פעולה עם הרלב"ד בחקירות העומק שהיא מבצעת.

(156)165

משרד מבקר המדינה העלה בשנת 2016⁷¹ כי הרלב"ד לא הכינה נוהל עבודה המפרט את דרכי ביצוע החקירה ותהליך הסקת המסקנות וכי מספר החקירות שביצעה הרשות היה קטן מהמספר שנקבע בתוכנית הלאומית מ-2005 - עשר חקירות עומק בשנה. בביקורת הנוכחית עלה כי בשנים 2017 - 2020 פרסמה הרלב"ד שבעה דוחות של חקירות עומק, ובשנים 2021 - 2022 לא פורסם שום דוח. עוד עלה כי חקירות העומק אורכות זמן רב וכי ממצאיהן מתפרסמים רק לאחר כשנתיים מהאירוע.

(157)166

במסגרת הכנת תוכנית "50 עד 30" הוקם צוות חקר גורמי תאונות בהשתתפות נציגי הרלב"ד, מת"ח, למ"ס, המשטרה וגופים נוספים. במסמכים שהכין הצוות בתחילת 2021 צוין כי ביצוע חקירות עומק לתאונות דרכים הינו אחד המרכיבים המהותיים ביותר במאבק בקטל בכבישים ובהשגת יעדי התוכנית הלאומית לבטיחות בדרכים וכי במצב המצוי מתבצעות מעט חקירות (שתיים עד ארבע בשנה), לא קיים חיסיון, קיים קושי לקבל מידע, והנושא אינו מעוגן באופן מקיף וכולל בחקיקה. הצוות המליץ לתקן את החקיקה כך שתינתן לרלב"ד סמכות למנות ועדות בדיקה שתפקידן לחקור גורמים ונסיבות של תאונות דרכים קשות; מעמדה של ועדת הבדיקה יוסדר כגוף עצמאי ובעל גישה לכל מקורות המידע הקשורים לתאונה; יובטח חיסיון כך שהדברים שהושמעו בדיוני הוועדה, הפרוטוקולים, הסיכומים, הממצאים והמסקנות של הוועדה לא יתקבלו כראיה בבית משפט ולא ישמשו בסיס להענשה, וזאת לצורך הבטחת שיתוף הפעולה של כלל הגורמים. עוד הומלץ כי תיקבע מתודולוגיה לביצוע חקירות עומק, לרבות קריטריונים לבחירת המקרים שיחקרו, ייקבע יעד למספר חקירות שיבוצעו בשנה (שמונה - עשר), ומסקנות החקירה יפורסמו.

(158)167

בביקורת הועלה כי שרי התחבורה לא הפעילו את סמכותם להקים ועדות בירור ובדיקה לתאונות דרכים ולא התקינו תקנות בנושא. בפועל הרלב"ד הקימה במשך השנים ועדות לחקירת תאונות דרכים, אולם לוועדות אלה חסרות סמכויות בנוגע לגביית עדויות וקיום ראיונות עם המעורבים בתאונות ולא הוחל חיסיון על חומרי החקירה ועל הסיכומים וההמלצות שלהן. משנת 2010 עד

⁷¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 720 - 721.

מועד סיום הביקורת פורסמו 12 חקירות עומק בלבד, ובחלק מהשנים לא פורסמו כלל. נתונים אלה מצביעים כי מספר חקירות העומק המבוצעות קטן באופן ניכר מהמספר שנקבע בתוכנית הלאומית מ-2005 - עשר חקירות בשנה. כמו כן הועלה כי חקירות העומק אורכות זמן רב וכי ממצאיהן מתפרסמים כעבור כמה שנים מקרות התאונה.

168

על פי תשובת הרלב"ד מינואר 2024, בשנים 2020 - 2022 התקיימו שלוש ועדות בדיקה, וכתבת דוחותיהן נמצאת בשלבי סיום. היא הסבירה כי היא משתמשת בכלים נוספים ומוציאה למרבית התאונות הקטלניות תסקירים, אשר מאפשרים טיפול בכשלים העולים מהתאונות, גם בשיתוף גורמים אחרים. רק במקרים שבהם עולה צורך להרחיב את הטיפול, נבחנת האפשרות להקים ועדת בדיקה. עוד ציינה הרלב"ד כי מכיוון שסמכותה לבצע בדיקת עומק אינה מעוגנת בחוק וממצאי בדיקת העומק ומסקנותיה אינם חסויים, עלולים להיווצר קשיים בביצועה - בעיקר מול גורמים חיצוניים - ועבודת הבדיקה תלויה בשיתוף הפעולה של גורמים אלה וברצונם הטוב. כמו כן ציינה כי היא סבורה שנכון להסדיר את נושא חקירות העומק בחקיקה. אשר לפרסום המתעכב, הרלב"ד הסבירה כי הבדיקה נשענת על ממצאי החקירה המשטרית, וכל זמן שלא התקבלו החלטות בתיק החקירה, אסור לפרסם את ממצאי הבדיקה של הרלב"ד ואת המלצותיה. הרלב"ד הוסיפה כי פנתה לאחרונה למת"ח לשם התייעצות על מתן תוקף להמלצות הוועדות, כדי להסדיר תהליך שבו ממצאי הוועדות יוצגו במשרד התחבורה, והגורמים המקצועיים יונחו לקדם את יישומן.

(159)169

לאור החשיבות המיוחדת לביצוע חקירות עומק של תאונות הדרכים, משרד מבקר המדינה ממליץ לשרת התחבורה, לרלב"ד ולמשרד התחבורה להסדיר את הנושא חקירות עומק של תאונות דרכים, ובין היתר מתן סמכויות מתאימות לוועדות וקביעת חיסיון לחומרים ולדוחות החקירה. זאת, כדי להגדיל את כמות המידע שנאסף על תאונות דרכים, לטייב את איכות המידע ולעשות בו שימוש לצורך מניעת תאונות עתידיות. כמו כן, מומלץ שמת"ח והרלב"ד יקבעו יעד למספר חקירות העומק שיבוצעו בשנה ויפעל בהתאם לבצען.

שער שני - הובלת המאבק בתאונות דרכים

(160)170

מספרם הגבוה של הנפגעים בתאונות הדרכים נידון במסגרת ממשלות שונות ובדיוני כנסת רבים. הצורך הדחוף להתמודד עם הקטל בכבישים הוביל את הממשלות השונות להקים כמה ועדות מקצועיות ופרלמנטריות לדון בנושא ולקבל כמה החלטות עקרוניות. נושא מהותי החוזר כחוט השני במסקנות ובהמלצות של הוועדות הוא שהצלחת המאבק תלויה בפעילות כוללת, מתוכננת היטב, שיטתית ועקבית, אשר נוגעת בכל התחומים, כגון חינוך, תשתית, הדרכה, אכיפה והסברה. מכאן הודגש הצורך בקיומו של גוף מוביל בעל סמכות, עצמאות וכלים נדרשים, וכן הצורך בקיומה של תוכנית מערכתית למאבק בתאונות.⁷²

(161)171

משרד מבקר המדינה ערך סקירה של אסטרטגיות בתחום הבטיחות בדרכים של חמש מדינות - אירלנד, שווייץ, אוסטרליה, נורווגיה וקנדה - אשר כאמור בלוח 3 הציגו ירידה של ממש במספר

⁷² לדוגמה: דוח ועדת חקירה פרלמנטרית לנושא תאונות הדרכים (1988); דוח ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא תאונות הדרכים (ועדת לנגנטל) (2003); ועדת שיינין.

ההרוגים בתאונות דרכים בעשור האחרון ונבחרו בהתאם למאפייניהן ולמידת הרלוונטיות שלהן להשוואה מול מדינת ישראל (להלן - סקירה בין-לאומית). מטבע הדברים, בכל אחת מהמדינות קיימים משתנים שונים המבדילים את המדינות זו מזו, לדוגמה תרבות, מזג אוויר, מנטליות ותשתיות. להבדלים הללו יש השפעה של ממש על אופי הסכנות הקיימות בדרכים ועל דרכי הפעולה האפשריות בכדי להתמודד איתן. אף על פי כן, דפוסי הפעולה המרכזיים אשר הובילו את מגמת הקיטון בנתוני תאונות הדרכים והנפגעים מהן משותפים לכל המדינות שנבחנו. דפוסים אלה יכולים ללמד על מדיניות נכונה, כזאת אשר עשויה לתרום לשיפור המדדים גם בארץ. בכל אחת מהמדינות שהובאו בסקירה ושהן המאבק בתאונות דרכים נשא פרי קיים גוף אחראי המרכז מתוך ראייה מערכתית את הפעולות במסגרת המאבק. במרבית המדינות הללו קיימת גם תוכנית רב-שנתית או אסטרטגית המתווה את הפעילות של הגורמים השונים בנושא. בין יתר תפקידיו, הגוף המוביל אחראי לפתח את האסטרטגיה, לזהות צרכים ולאתר משאבים לפעולות, וכן לבחון את התקדמות יישום התוכנית האסטרטגית.

(162)172

בתוכנית "50 עד 30" מ-2021 שהכינו הרלב"ד ומשרד התחבורה נכתב כי ניהול בטיחות יעיל הוא המפתח להצלחתה של תוכנית לאומית לבטיחות בדרכים, זאת לאור העובדה שמדובר בנושא שהוא מולטי-דיסציפלינרי ומחייב שיתוף פעולה ממשי בין בעלי העניין. על כן תכלול של התכנון והיישום של כלל הפעולות המבוצעות בכל תחום הוא הכרחי. עוד נכתב כי במדינות המובילות בבטיחות בדרכים או באלה שהשיגו שיפור ניכר, כמו נורווגיה, שוודיה, אירלנד, בריטניה וניו-זילנד, ניהול הבטיחות מתחיל מרצון פוליטי בדרגות הבכירות ביותר לפעול לשם שיפור הבטיחות. במדינות אלה מתקיים ניהול שיטתי הכולל הצבת יעדים, מעקב אחר התקדמותם, והערכת העמידה בהם באמצעות הובלה של שר או ראש מדינה, הקצאת משאבים לקיום התוכנית, רתימת כל השותפים למהלך, קיום פגישות תקופתיות בכל הדרגים למעקב אחר מימוש כיווני הפעולה והשגת יעדים. כל אלה מאפשרים תכנון, שיתוף פעולה וביצוע מתוך הסתכלות אסטרטגית קדימה ופיקוח עיתי על המתבצע. בתוכנית נכתב כי הדרך להשגתו של ניהול בטיחות יעיל עוברת ביצירת מאגד של גופים שותפים ביצירת בטיחות בדרכים בישראל בניהול הרלב"ד, פגישות עיתיות של בעלי העניין למעקב אחר העמידה ביעדים ותקצוב הולם לביצוע התוכנית הלאומית.

גופי ממשל העוסקים במאבק נגד תאונות דרכים

(163)173

הטיפול בנושאים הנוגעים לבטיחות בדרכים מצוי בתחומי אחריותם של גופים ממשלתיים רבים שכל אחד מהם אחראי לתחום מסוים. בחלק מהנושאים הגופים השונים מתאמים ביניהם או משתפים פעולה. להלן הגופים העיקריים:

תרשים 23 : גופי ממשל העוסקים במאבק בתאונות דרכים



(164)174

1. **שר התחבורה והבטיחות בדרכים** : על פי החלטת ממשלה משנת 2005⁷³, שר התחבורה יהיה האחראי לבטיחות בדרכים במדינה.

(165)175

2. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** : ליחידות רבות במשרד יש נגיעה לנושא הבטיחות בדרכים. אלה היחידות בעלות הממשקים העיקריים:

(166)176

א. מינהל תכנון ופיתוח תשתיות (להלן - מינהל התשתיות): המינהל עוסק בהיבטים הביצועיים של כלל תשתיות התחבורה היבשתית, ובהם כבישים בין-עירוניים וכבישים עירוניים. בין היתר, הוא אחראי להקמת תשתיות בטיחותיות בכבישים בין-עירוניים ולתקצוב פרויקטים לשיפור מוקדי סיכון. כמו כן, המינהל אחראי להקצאת תקציבים ואישור תוכניות להקמת תשתיות עירוניות. חלק מפעילויות אלה מבוצעות בתיאום עם הרלב"ד, נת"י, רשויות מקומיות והמשטרה.

(167)177

⁷³ החלטת ממשלה מס' 3917 "תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים (דו"ח שיינין)" (יולי 2005).

ב. מינהל התנועה: מופקד על ביצוע מדיניות המשרד בכל הנושאים הנוגעים לרכב מנועי ולהכשרת הנהגים ורישויים⁷⁴. פעילות מינהל התנועה מחולקת בין כמה אגפים:

- (1) אגף הרכב - אחראי לביצוע מדיניות המשרד בכל הנושאים הנוגעים לרכב מנועי, תיקונו, ייבוא, ייצור, מערכי תחזוקה, חלקי חילוף וציוד מכני הנדסי;
- (2) אגף הרישוי (להלן - גם רשות הרישוי) - אחראי להכשרת נהגים, בחינתם ורישויים, הסמכת מורי נהיגה ומנהלים מקצועיים של בתי ספר לנהיגה והנפקת רישיונות נהיגה ורישיונות רכב;
- (3) אגף פיקוח ובקרת רכב - אחראי לשלושה תחומי פעילות עיקריים: תחום ניידות בטיחות, תחום קציני בטיחות בתעבורה⁷⁵ ותחום מטענים מל"ח⁷⁶ ובקרת רכב כבד.

(168)178

3. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים: בהמלצות ועדת שיינין מ-2005 נכתב כי יש למצב את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כרשות עצמאית סטטוטורית הכפופה ישירות לשר התחבורה והבטיחות בדרכים. על פי חוק הרלב"ד, הרשות פועלת במסגרת מדיניות הממשלה ובכפוף להחלטות שר התחבורה והבטיחות בדרכים, ובין תפקידיה: לפעול לתגבור המימון של פעולות בתחום הבטיחות בדרכים ברשויות מקומיות; לגבש תוכנית רב-שנתית להגברת הבטיחות בדרכים ולפעול ליישומה באמצעות תוכניות שנתיות; לקדם, לתכנן ולקיים פעילות הסברה וכל פעילות אחרת במטרה להגביר את מודעות הציבור בנושא הבטיחות בדרכים; להקים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים; לייעץ ולסייע למערכת החינוך לגבי תכנים של לימודים עיוניים בנושאי החינוך התעבורתי והבטיחות בדרכים; לסייע בתגבור מערך האכיפה של דיני התעבורה; לקיים ולהפעיל מערך בקרה על פעולתן של רשויות תמרור מקומיות; לייעץ לשר התחבורה ולממשלה בתחומי הבטיחות בדרכים, בטיחות הרכב ורישוי הנהגים.

(169)179

4. חברת נתיבי ישראל וחברות תשתית אחרות: נת"י אחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירונית. הממשק של החברה לבטיחות בדרכים מתבטא בתכנון ובפיתוח של כבישים חדשים ובתחזוקת הכבישים הקיימים מתוך יישום עקרונות וכללים של בטיחות. כמו כן, נת"י חברה בוועדה בין-משרדית, עם מת"ח, המשטרה והרלב"ד לתיעוד פרויקטים לטיפול במוקדי סיכון ואחראית לביצוע הפרויקטים שנבחרו. נוסף על נת"י גם חברות תשתית אחרות הכפופות למת"ח, כמו חברת חוצה ישראל בע"מ וחברת נתיבי איילון בע"מ, המתכננות ומקימות כבישים בארץ.

(170)180

5. רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות מופקדות על הטיפול בתשתיות העירוניות, לרבות פיתוח, סלילה ותחזוקה של כבישים ומדרכות, הצבת תמרורים וקביעת הסדרי תנועה. מינהל התשתיות במשרד התחבורה משתתף במימון פרויקטים תשתיתיים הנוגעים לבטיחות בדרכים

⁷⁴ להרחבה בנושא, ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71א (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1077 - 1133.

⁷⁵ בתקנות התעבורה הוגדרו "מפעלים" המחויבים להעסיק קצין בטיחות בתעבורה. עם המפעלים הללו נמנים, בין היתר, חברות הובלה, חברות אוטובוסים וחברות שבעלותן ציי רכב מגודל מסוים. תפקידו של קצין בטיחות בתעבורה הוא לוודא את תקינות כלי הרכב ותפקוד הנהגים, בהתאם לתקנות התעבורה.

⁷⁶ משק לשעת חירום.

ברשויות המקומיות⁷⁷. תפקידים נוספים המוטלים על הרשויות המקומיות הם חינוך והגברת מודעות הציבור לנושאי בטיחות בדרכים ואיסוף וניתוח נתונים סטטיסטיים המתייחסים להיקף התאונות ולאפיון.

(171)181

6. **המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל**: אגף התנועה במשטרת ישראל (את"ן) אחראי, בין היתר, לאכוף את חוקי התעבורה המסדירים את התנועה הבטוחה בכבישים, לטפל בהכוונת התנועה והזרמתה, לטפל בתאונות דרכים עם נפגעים או עם נזק, לבצע חקירת תאונות דרכים עד שלב הגשת כתבי אישום או סגירת התיק ולתאם בין מערך התנועה ובין מערך התביעה המשטרתית והפרקליטות בכל הנוגע להגשת כתבי אישום בעבירות תעבורה ובתיקי תאונות דרכים המחייבים הזמנה לדין. האגף פועל על פי מדיניות המתווים השר לביטחון פנים ומפכ"ל המשטרה על פי תפיסתם.

(172)182

7. **בתי המשפט לתעבורה**: בתי המשפט לתעבורה אחראים לשפיטה וענישה של נהגים המבצעים עבירות תעבורה אשר מוגדרות בפקודת התעבורה ובתקנותיה ובפקודת הביטוח לרכב מנועי כעבירות פליליות. יש 11 בתי משפט לתעבורה הפרוסים ברחבי הארץ ומחולקים על פי מחוזות, ומעמדם שקול לערכאת בית משפט השלום.

(173)183

8. **משרד החינוך**: אגף זהירות בדרכים, נגישות ואורח חיים בטוח (להלן - אגף זה"ב) שבמשרד ממונה על החינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים בכלל מערכת החינוך. האגף מפעיל תוכניות חובה ורשות בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים, תוכניות המחנכות להתנהגות נכונה ובטוחה כהולכי רגל, כרוכבי אופניים, כנוסעים ברכב וכנהגים לעתיד. האגף מפעיל גם "מעטפת בטיחות פיזית" בחלק מבתי הספר כדי להסדיר את בטיחות ההגעה והיציאה מבית הספר באמצעות הסעות הורים, הסעות מאורגנות והפעלת משמרות זה"ב. מרבית פעילות אגף זה"ב ממומנת על ידי משרד החינוך, וחלקה על ידי הרלב"ד.

(174)184

9. **האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה**: האגף אחראי לקורסי הכשרה מקצועית, בין היתר במקצועות הנהיגה והתחבורה השונים. האגף מפעיל באמצעות מכללות פרטיות שהוא מאשר (להלן - מכללות מאושרות למקצועות התחבורה) קורסים לנהגי רכב משא כבד, נהגי רכב ציבורי, נהגי רכב חילוץ וגרירה, מורי נהיגה וקציני בטיחות. האגף גם מכין את תוכניות הלימודים המחייבות את המכללות שבהן נלמדים הקורסים, מכין חומרי לימוד לקורסים אלה ומפקח על המכללות.

(175)185

10. **מערכת הבריאות**: לגופים שונים במערכת הבריאות קיימים ממשקים לנושא הבטיחות בדרכים, ובהם בתי החולים המטפלים בפצועים מתאונות דרכים; מכון גרטנר, אשר כאמור עוסק באיסוף ועיבוד מידע על נפגעים בתאונות דרכים; המכון הרפואי לבטיחות בדרכים (להלן - המרבי"ד), שהוא יחידת סמך של משרד הבריאות העוסקת ברפואה ובפסיכולוגיה תעבורתית לצורכי רישוי נהגים ובדיקת כשירותם.

(176)186

⁷⁷ חלק מהתקציב לפעילות זו מועבר מהרלב"ד.

11. **הלמ"ס** : כאמור לעיל, הלמ"ס מקבלת נתונים על תאונות דרכים עם נפגעים ועל הנפגעים בהן ממקורות שונים, מטייבת ומעבדת אותם בהתאם למתודולוגיה הבין-לאומית, מקשרת אותם לקבצים ומרשמים שונים הקיימים אצלה ומפרסמת אותם לציבור ולשימושם של גופים העוסקים בתחום.

(177)187

כפי שניתן לראות, הטיפול בנושא הבטיחות בדרכים מורכב מתחומי פעילות רבים הנמצאים באחריותם של גופים שונים. הרלב"ד היא הגוף היחיד שכלל פעילותו ממוקדת בתחום הבטיחות בדרכים, ואילו בעבור כל יתר הגופים העיסוק בבטיחות בדרכים מהווה נושא אחד מני רבים. לכל אחד מהגופים אמורה להיות התמחות בתחום, אך יש גם ממשקים ותחומי חפיפה רבים בין הגופים. המורכבות של הנושא והממשקים הרבים בין הגופים מחייבים תיאום ופעילות משותפת.

גוף מוביל במאבק בתאונות דרכים

סקירה בין-לאומית

(178)188

מהסקירה הבין-לאומית של חמש המדינות שערך משרד מבקר המדינה עולה כי בכל אחת מהן קיים גוף אחראי אשר מרכז מתוך ראייה מערכתית את הטיפול, ההסדרה והמעקב מול הגורמים השונים. להלן דוגמאות:

(179)189

1. **אירלנד** : האחריות על יישום מדיניות הבטיחות בדרכים מוטלת על רשות הבטיחות בדרכים (Road Safety Authority - RSA) הפועלת תחת משרד התחבורה, התיירות והספורט. הרשות פועלת בשיתוף פעולה עם גורמים שונים, בהם משרדי ממשלה ובעלי עניין ממגזרים אחרים. באחריות רשות הבטיחות בדרכים לשמש מתאם בין כלל הגורמים מטעם הממשלה, ובכלל זה לפתח את האסטרטגיה, לזהות את הצרכים ולאתר משאבים להתערבויות, וגם לבחון את ההתקדמות ביישום התוכנית האסטרטגית. על הרשות לקיים כנס שנתי להצגת ההתקדמות. כמו כן, מונתה ועדת שרים לענייני בטיחות בדרכים, אשר כפופה אליה קבוצת עבודה של בכירים במינהל הציבורי (Road Safety Transformation Partnership Board - RSTP), ותחתיה פועלים מפעילי התוכניות. תפקיד קבוצת העבודה הוא לבחון את התקדמות התוכניות, להמליץ על צעדים ולהגיש דוח התקדמות רבעוני לוועדת השרים.

(180)190

2. **נורווגיה** : האחריות על הבטיחות בדרכים מוטלת על מינהלת הכבישים הציבוריים (Statens Vegvesen). הגוף פועל בשיתוף פעולה עם המשטרה, רשויות שונות וארגונים ציבוריים. נורווגיה אימצה את חזון אפס (ראו להלן) עוד בשנת 2001, והיא מפרסמת תוכניות עבודה חדשות מדי כמה שנים.

(181)191

3. **קנדה** : האחריות על הבטיחות בדרכים מוטלת על רשויות בדרגות שונות. בכל פרובינציה וטריטוריה יש משרד העוסק בנושא, ומשרד התחבורה הקנדי (Transport Canada) עוסק בענייני תחבורה ברמה הפדרלית. האחריות העליונה נמצאת בידי מועצת שרים בין-ממשלתית⁷⁸

שחבריה הם השרים הפרובינציאליים האחראים לתחום התחבורה ושר התחבורה הפדרלי. תחת המועצה יש ארבע ועדות מקצועיות רב-תחומיות העוסקות בהיבטים שונים של תחבורה ובטיחות בדרכים. נוסף על כך, יש התאחדות תחבורה קנדית המורכבת מרשויות מקומיות ועוסקת בענייני תשתית (Transportation Association of Canada).

(182)192

4. **אוסטרייה:** האחראיות על הבטיחות בדרכים מוטלת על משרד התחבורה, החדשנות והטכנולוגיה הפדרלי (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie - BMK), והוא פועל עם משרד הפנים, הרשויות השונות וגופים אחרים כדי לקדם את הבטיחות בדרכים. ב-2006 הוקמה המועצה לבטיחות בדרכים (Verkehrssicherheitsbeirat), והיא שייכת למשרד התחבורה, משמשת פלטפורמה לדיון סביב נושאי הבטיחות בדרכים ופועלת במיוחד להערכה ולפיתוח של תוכניות בטיחות בדרכים.

(183)193

מסקירת הפעילות הארגונית והמערכתית במדינות השונות ניתן לראות כי במדינות שבהן המאבק בתאונות הדרכים הצליח, קיים גורם ממשלתי או בין-ממשלתי אחראי ובעל ראייה מערכתית המרכז את כל פעילות הבטיחות בדרכים ומבצע את התיאום בין הגורמים השונים.

גוף מוביל במאבק בתאונות הדרכים בישראל

(184)194

כבר בשנת 2002, בעקבות עלייה מתמדת במספר ההרוגים בתאונות דרכים באותן השנים, החליטה מליאת הכנסת על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לצורך בדיקת הגורמים לגידול במספר ההרוגים בתאונות הדרכים ועל מנת שתציע פתרונות לבעיות אלו. בראש הוועדה עמד ח"כ נחום לנגנטל (להלן - ועדת לנגנטל). באותה עת הייתה במשרד התחבורה יחידת סמך - הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות הישנה). בתום דיוניה קבעה הוועדה כי הרשות הישנה חסרה את המעמד והסמכות הדרושים, ועל כן אין היא ממלאת את ייעודה כגורם בעל סמכות לקבוע מדיניות ותוכניות פעולה בתחומים שונים הקשורים לבטיחות בדרכים. הוועדה סברה כי הליקויים המרכזיים הנוגעים לעבודת הרשות הישנה כוללים את מבנה הרשות, היעדר תקציב הולם, תלותה במשרד התחבורה אף שמתוקף תפקידה היא אמורה להפעיל ולבקר את יתר הגופים, ובהם המשרד עצמו, וכן היעדר שיתוף פעולה הולם בינה ובין שאר משרדי הממשלה העוסקים בנושא.

(185)195

בתוכנית הלאומית מ-2005 שהוכנה על ידי ועדת שיינין נכתב כי בטיחות בדרכים וזרימת תנועה הינם שני רכיבים המתחרים על תקציביה של מערכת התחבורה וכי בשל חשיבותם של שני הרכיבים לפעילות התחבורתית ובשל הצורך לאזן ביניהם, יש הכרח להפריד ביניהם וליצור מצב שבו כל אחד מהתחומים פועל באופן עצמאי וללא תלות הדדית. ב-2005 החליטה הממשלה בהחלטה מס' 3917⁷⁹ (להלן - החלטת הממשלה משנת 2005) לאשר את עקרונות התוכנית הלאומית מ-2005. על פי החלטה, שר התחבורה יהיה האחראי לבטיחות בדרכים, ובהתאם לכך הוא ייקרא "שר התחבורה והבטיחות בדרכים". כן הוחלט כי תוקם רשות עצמאית אשר תפקד על הפעולות במאבק בתאונות הדרכים ותתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל הגופים האחרים המטפלים בנושא. בהמשך להחלטת הממשלה, בינואר 2007 הוקמה הרלב"ד על פי חוק הרלב"ד.

⁷⁹ החלטת ממשלה מס' 3917 "תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים (דו"ח שיינין)" (יולי 2005).

(186)196

במסמך שהכין ד"ר יעקב שיינין⁸⁰ בשנת 2015⁸¹ (להלן - מסמך שיינין מ-2015) הוא כתב כי על פי המלצות ועדת שיינין שקיבלו תוקף בהחלטת הממשלה, הרלב"ד הייתה צריכה להיות גוף סטטוטורי עצמאי לחלוטין ומופרד ממת"ח. ואולם, כפי שנכתב, הרלב"ד נכון לאותה עת "היא חלשה מאוד". כן נכתב: "הרשות ... לא מצליחה למלא את יעודה. המסקנה החד משמעית היא שרמת האפקטיביות של הרשות נמוכה ביותר והיא מאופיינת בהעדר סמכויות, במחסור חמור באנשי מקצוע מתחום הבטיחות, בתקציב מקוצץ, ובעיקר בכך שהיא הוקמה לשמש כ'צינור להעברת כספים' לגופים שלישיים, ללא בדיקת התרומה לבטיחות וללא קריטריונים." ד"ר שיינין כתב כי ללא סמכויות בחוק היא לא תוכל להשפיע בנושאי בטיחות המטופלים בחמישה משרדי ממשלה שונים (תחבורה, ביטחון פנים, בריאות, חינוך ופנים). עוד הוא ציין כי על מנת שהרשות תצליח במשימתה, חייבת להיות הפרדה מלאה ומוחלטת בין משרד התחבורה, על אגפיו, ובין הרשות, שתהיה גוף מקצועי באחריותו של שר התחבורה עצמו, עם מועצת רשות המורכבת מאנשי מקצוע, ושתחליט בכל שנה על הדרכים הנכונות להקצות את התקציב בהתאם לשיקולים של עלות-תועלת.

(187)197

נושא ריבוי הגופים העוסקים בבטיחות בדרכים, תחומי אחריותם וסמכויותיהם והתיאום ביניהם נדון בדיונים שונים של ועדת הכלכלה של הכנסת בחודשים פברואר ומרץ 2016. מסקנות הוועדה והמלצותיה דווחו בדוח "בלימת הקטל בכבישים" - דין וחשבון מסכם של ועדת הכלכלה בראשות חה"כ איתן כבל (להלן - דוח ועדת הכלכלה מ-2016). אחת המסקנות העיקריות שעלתה בדוח הוועדה הייתה שמדיניות הממשלה בנושא הבטיחות בדרכים לוקה בחסר בכל הנוגע לראייה מערכתית ושיטתית ואינה מובילה את כלל הגורמים העוסקים בתחום לנקוט פעולה אחידה, מתמשכת ואפקטיבית. במסגרת הדוח הוועדה קראה לממשלה ולשר התחבורה לבחון מחדש את יעדי הרלב"ד, ועל סמך ממצאי בדיקתה לנסח את תפקידיה וסמכויותיה כך שתפעל באופן עצמאי להתוויית מדיניות-העל בנושא הבטיחות בדרכים, וכן להבטיח את יכולתה להיות הגוף המוביל את בלימת הקטל בדרכים.

(188)198

מרכז המידע והמחקר של הכנסת הגיע ב-2020 למסקנות דומות וכתב⁸² כי הממשלה לא עמדה ביעדים שאימצה בהחלטתה משנת 2005 בדבר צמצום מספר ההרוגים בתאונות הדרכים וכי מדיניות הממשלה בנושא בטיחות בדרכים לוקה בחסר בכל הנוגע לראייה מערכתית ושיטתית. אחת המסקנות העיקריות שעלו בדוח המעקב הייתה כי יש גופי ממשל רבים העוסקים בתחום הבטיחות בדרכים וכי קיימת חפיפה מסוימת בין הסמכויות ותחומי האחריות של גורמים אלה. כמו כן צוין בדוח כי התיאום בין הגופים חלקי וכי קיימים ליקויים שונים בשיתוף הפעולה ביניהם.

(189)199

אף שעל פי החלטת הממשלה משנת 2005 הרלב"ד אמורה הייתה לשמש רשות עצמאית שתפקד על הפעולות במאבק בתאונות, משרד מבקר המדינה העלה בדוח שפורסם בשנת 2016⁸³ כי המאבק

⁸⁰ ד"ר שיינין שימש יו"ר מועצת הרלב"ד בשנים 2012 - 2014, זאת נוסף על כך שעמד בראש ועדת שיינין. מסמך זה ומסמכים נוספים הוכנו על ידי ד"ר שיינין מיוזמתו לאחר שהסתיימה כהונתו כיו"ר מועצת הרלב"ד.

⁸² מרכז המחקר ומידע של הכנסת, **דוח מעקב בנושא יישום המלצות דוח ועדת הכלכלה מ-2016** (2020).
⁸³ מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "המאבק בתאונות דרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 707 - 721.

בתאונות דרכים לא הצליח להשיג את יעדיו, בין היתר משום שהרלב"ד לא הפכה להיות גורם מוביל במאבק. הסיבות העיקריות לכך היו היעדר סמכויות מספיקות, ירידה בתקציבה וכשלים שונים בתפקודה.

(190)200

במסגרת הצעת תקציב הרלב"ד לשנת העבודה 2022 ציינה הנהלת הרשות כי היא סבורה שיש לבצע שינויים בחוק הקיים כך שיינתנו לרשות סמכויות פעולה וסמכויות פיקוח ובקרה נרחבות יותר, ובמקביל יושמטו מהחוק נושאים שאינם חלק מפעילותה הטבעית של הרשות.

(191)201

זה שנים רבות מכירה מדינת ישראל בחשיבותו של גוף עצמאי בעל סמכויות מתאימות וכלים נדרשים להובלת המאבק בתאונות הדרכים, לקביעת מדיניות ותוכניות פעולה מערכתיות ולהבאת תיאום ושיתוף פעולה בין כלל הגורמים הממשלתיים העוסקים בנושא. על פי החלטת הממשלה משנת 2005, הרלב"ד אמורה הייתה למלא תפקיד זה ולפקד על פעולות המאבק בתאונות, אולם כבר ב-2016 העלה משרד מבקר המדינה כי הרלב"ד לא הפכה להיות גורם מוביל במאבק בתאונות הדרכים. באותה שנה קבעה ועדת הכלכלה של הכנסת כי מדיניות הממשלה בנושא חסרה ראייה מערכתית ושיטתית המובילה את כלל הגורמים העוסקים בתחום לנקוט פעולה אחידה ואפקטיבית. הוועדה קראה לממשלה ולשר התחבורה לבחון מחדש את יעדי הרלב"ד, תפקידיה וסמכויותיה כך שתוכל להתוות את מדיניות-העל בנושא ולהיות הגוף המוביל את בלימת הקטל בדרכים. בביקורת הנוכחית נמצא כי סמכויות רבות מפוזרות בין גופי הממשל השונים, העיקריים שבהם - הרלב"ד, משרד התחבורה, המשטרה ומשרד החינוך - והם פועלים ללא ראייה מערכתית וללא תיאום ושיתוף פעולה מספק ביניהם, סמכויות הרלב"ד נותרו כפי שהיו, והיא עדיין איננה הגוף המוביל את המאבק.

202

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת משרד ראש הממשלה) כי הוא היה מעורב בעבר בתחום הבטיחות בדרכים והוא נכון להידרש למלאכה זו בשנית, אלא שלדעתו תחילה נכון יהיה שגורמי המקצוע ברלב"ד יגבשו את המלצותיהם בנוגע לסמכויות הנדרשות לרשות ובנוגע להסרת חסמים המונעים ממנה להיות הגוף המוביל בנושא, ולאחר מכן ידונו בהן עם מת"ח, כמאסדר (רגולטור) הראשי בתחום; הערך המוסף של משרד ראש הממשלה יתבטא רק במצב שבו תעלה מחלוקת מקצועית מהותית בין הרלב"ד לבין מת"ח.

(192)203

משרד מבקר המדינה ממליץ כי שרת התחבורה, עם הגורמים הממונים על פעילות הרשות - משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה - ובסיוע הגורמים המקצועיים המתאימים, יגדירו את סמכויות הרלב"ד ויעניקו לה כלים מתאימים שיאפשרו לה להיות הגוף המוביל במאבק בתאונות דרכים ולהשיג את יעדי המאבק.

התכלול והריכוז של המאבק בתאונות דרכים והגשת הדיווחים הנדרשים לממשלה ולכנסת

(193)204

על פי המלצות האיחוד האירופי מ-2004, מחויבות פוליטית ומנהיגות ברמה הגבוהה ביותר מהווה תנאי מקדים למניעת מוות ופציעות קשות כתוצאה מתאונות דרכים. על פי החלטת הממשלה

משנת 2005, שר התחבורה והבטיחות בדרכים יהיה האחראי לבטיחות בדרכים. כמו כן, במדינות המובילות בבטיחות בדרכים קיימת מחויבות של הדרגים הפוליטיים הבכירים ביותר לעשייה לשם שיפור הבטיחות, והעשייה מובלת על ידי שר או ראש מדינה⁸⁴. גם בסקירה הבין-לאומית שערך מבקר המדינה עלה כי במדינות מסוימות, כמו אירלנד, מונתה ועדת שרים לענייני תחבורה או בטיחות בדרכים. ועדה זו נושאת באחריות עליונה, וכפופות אליה קבוצות עבודה של בכירים במינהל הציבורי או ועדות מקצועיות העוסקות בהיבטים השונים.

(194)205

1. במסמך שיינין מ-2015 נכתב כי הכוונה של המלצות ועדת שיינין הייתה שלשר התחבורה יהיו "שתי זרועות" נפרדות ובלתי תלויות: האחת משרד התחבורה, האחראי ל"זרימת התנועה", והשנייה הרלב"ד, שתמקד בבטיחות בדרכים בלבד. בכל הנושאים שבהם תהיה מחלוקת בין מת"ח ובין הרשות, יהיה זה שר התחבורה והבטיחות בדרכים שיחליט, בהיותו נושא באחריות על שני התחומים. ואולם, בפועל, בשנת 2007 משרד התחבורה עצמו (להבדיל משר התחבורה) הפך להיות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. מצב זה מנוגד להמלצות הוועדה.

(195)206

בדוח ביקורת בנושא בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים שפרסם משרד מבקר המדינה ב-2020⁸⁵ צוין כי עד 2019, נושאים הנוגעים לבטיחותם של כלי רכב כבדים היו מפוזרים בין יחידות שונות בכפיפות לסמנכ"לים שונים במשרד התחבורה וכי לא היה גורם שתכלול את פעילות המשרד בנושא. ב-2019 הוקם במינהל התנועה במת"ח אגף פיקוח ובקרת רכב, והוכפפו אליו מרבית הפונקציות שתחומי עיסוקן נוגעים גם לכלי רכב כבדים. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח זה כי יוגדר במת"ח גורם מתכלל אשר יקבל אחריות ואמצעים מתאימים לצורך הובלה ותיאום, הן בתוך מת"ח והן בין משרדי הממשלה השונים, של כלל הנושאים הנוגעים לבטיחותם של כלי רכב כבדים. המלצה זו מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר בנושא הבטיחות בדרכים בכללותו, שמעורבות בו אף יחידות נוספות במת"ח, כגון מינהל התשתיות.

(196)207

בביקורת עלה כי בפועל, מאז חקיקת חוק הרלב"ד ב-2005, מרבית היחידות במשרד התחבורה האחראיות לטיפול בנושאים הנוגעים לבטיחות בדרכים אינן ייעודיות לנושא זה ועוסקות בנושאים רבים אחרים. כן עלה כי אין גורם בתוך מת"ח שיהיה מופקד אך ורק על נושא הבטיחות בדרכים, ירכז ויתכלל את כלל פעילויות המשרד בתחום, וישמש הגורם המקצועי והמתאם בין המשרד ובין הרלב"ד ויתר הגורמים הממשלתיים.

(197)208

משרד מבקר המדינה ממליץ לשרת התחבורה למנות בתוך המשרד גורם שיהיה אחראי-על לפעולות של יחידות המשרד השונות בתחום הבטיחות בדרכים, זאת כדי להגביר את התיאום בין יחידות המשרד ובין הרלב"ד.

(198)209

2. בדיוני ועדת הכלכלה מ-2016 הומלץ כי ראש הממשלה ושר התחבורה יכנסו ועדת שרים בין-משרדית לצורך "טיפול דחוף וכוללני בבלימת הקטל בדרכים", פורום שלא היה קיים עד אותו מועד. בהמשך להמלצה זו, הוקמה בפועל ועדת מנכ"לים בין-משרדית, והיא התכנסה בדצמבר

תוכנית "50 עד 30".

מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), עמ' 1062 - 1065.

84

85

2016. על פי מסמך שהכין מרכז מחקר ומידע בכנסת⁸⁶, ועדת המנכ"לים קיימה לפני מועד ההתכנסות וגם לאחריו עבודת מטה מקיפה של גורמי מקצוע רלוונטיים כדי לבחון את הצעדים הנדרשים למאבק בתאונות. עבודה זו הובילה לקבלת החלטת ממשלה 2779 ביוני 2017⁸⁷.

(199)210

נמצא כי מאז 2016, ועדת המנכ"לים הבין-משרדית שהוקמה לצורך "טיפול דחוף וכוללני בבלימת הקטל בדרכים" התכנסה פעם אחת, בדצמבר 2016, וזאת למרות חשיבות התיאום וקבלת החלטות משותפות ואף שלא הושג שיפור של ממש בנתוני הנפגעים בתאונות דרכים.

211

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו כי פורום הבטיחות בדרכים בראשות מנכ"ל הרלב"ד ובהשתתפות נציגי גופי הממשלה הרלוונטיים הוא המסגרת המתאימה והאפקטיבית לקבלת החלטות והסרת חסמים לשם מניעת הקטל בדרכים.

(200)212

נוכח המגמות בנתונים המצביעות על אי-הצלחה של גורמי הממשלה להתמודד עם הבעיה הסבוכה של תאונות הדרכים, כדי לממש את מחויבות הממשלה לבלימת הקטל בדרכים, משרד מבקר המדינה ממליץ לראש הממשלה ולשרת התחבורה לחדש את פעילות ועדת המנכ"לים כגורם שיתאם בקביעות בין הגופים השונים ויפעל לקבלת החלטות ולהסרת חסמים.

(201)213

3. על פי סעיף 9(ב) לחוק הרלב"ד, על שר התחבורה להגיש לממשלה ולוועדת הכלכלה של הכנסת מדי שנה דין וחשבון על ביצוע התוכנית השנתית בידי הרשות במהלך שנת התקציב הקודמת. נוסף על כך, על ראש הממשלה לדווח לכנסת מדי שנה על ביצוע התוכנית השנתית בידי הרשות ועל ההתקדמות בהשגת היעדים שנקבעו בתוכנית.

214

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי היא מגישה דיווח שנתי לשרי התחבורה והאוצר, כמתחייב בחוק, וכן לוועדת הכלכלה של הכנסת. כמו כן כתבה כי מדי שנה היא מציגה את תמונת מצב הבטיחות בדרכים, כיווני פעולה ותוכניות עתידיות בישיבת הממשלה המתקיימת בשבוע הבטיחות בדרכים.

(202)215

עלה כי משנת 2005, שרי התחבורה לא העבירו לממשלה ולוועדת הכלכלה של הכנסת דיווח על ביצוע התוכנית השנתית בידי הרלב"ד, וכי ראש הממשלה אינו מדווח על כך לכנסת, כנדרש בחוק הרלב"ד.

216

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו כי דיווח שרת התחבורה בעניין זה יענה על הצורך, וכי להבנתו אין צורך בדיווח נוסף של ראש הממשלה.

(203)217

⁸⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעקב אחר יישום המלצות דוח ועדת הכלכלה בנושא בלימת הקטל בדרכים (פברואר 2020).

⁸⁷ החלטת ממשלה מס' 2779, "בטיחות בדרכים: עיקרי פעילות לשנים 2017 - 2018" (יוני 2017).

על שרת התחבורה להגיש לממשלה ולכנסת את הדיווחים הנדרשים על פי חוק הרלב"ד בנוגע לביצוע התוכנית השנתית בידי הרשות ולהתקדמות בהשגת היעדים שנקבעו בה. כמו כן, על ראש הממשלה לדווח לכנסת מדי שנה על שני נושאים אלה, בהתאם לחוק, וכדי להראות את מחויבות ראש הממשלה, בתור הדרג הבכיר ביותר, לנושא.

תוכנית אסטרטגית למאבק בתאונות הדרכים

(204)218

תוכנית אסטרטגית לבטיחות בדרכים אמורה להיבנות לאחר ניתוח מעמיק של המציאות הקיימת, והיא צריכה לקבוע דרכי פעולה במגוון דרכים, ובכלל זאת יעדים, תחומי אחריות וחובת דיווח, זאת כדי למזער את הסיכונים ולהשפיע על התנהגות משתמשי הדרך. תוכנית כזאת מייצרת מחויבות ליישומה מטעם כלל הגורמים האחראים, והיא הבסיס לקביעת פעולות מעשיות ותקצובן. בתוכנית "50 עד 30" נכתב כי הארגונים הבין-לאומיים WHO⁸⁸ ו-ETSC⁸⁹ הציבו כיעד הראשון כינון תוכנית לאומית לבטיחות בדרכים לכל מדינה עד שנת 2020.

(205)219

מהסקירה הבין-לאומית שערך משרד מבקר המדינה עולה כי בכל המדינות שנסקרו⁹⁰ קיימת תוכנית רב-שנתית או אסטרטגית המתווה את הפעילות בנושא ומקיפה גורמים שונים ורשויות. יש הסכמה בעולם כי על התוכניות להתייחס באופן ישיר למשתמשי דרך בסיכון, כגון בני הגיל השלישי, ילדים, הולכי רגל ורוכבי אופניים, ולגורמי סיכון שונים, בהם כאלה הקשורים למשתמשי הדרך, כמו מהירות נסיעה, נהיגה בשכרות ובהשפעת סמים, אי-שימוש באמצעי מיגון והסחות דעת בנהיגה.

(206)220

להלן דוגמאות למדינות שבהן קיימת תוכנית אסטרטגית או תוכנית רב-שנתית:

(207)221

1. **שווייץ**: שווייץ מפעילה את התוכנית Via Sicura (דרך בטוחה) מאז 2012. להבדיל ממדינות אחרות, התוכנית בשווייץ היא ברמת חקיקה ראשית של הפרלמנט ולא תוכנית ממשלתית מוגבלת בזמן. העבודה על התוכנית החלה ב-2002, והיא יושמה בצורה הדרגתית במהלך השנים. שינויים בתוכנית באים לידי ביטוי בחוקים המועברים בפרלמנט. התוכנית לא כללה יעדים מספריים ברורים, אך במהלך השנים הציב משרד הכבישים הפדרלי (Das Bundesamt für Strassen - ASTRA FEDRO) יעדים בעצמו. במחקר שנערך ב-2016 על ידי משרד הכבישים הפדרלי בניסיון להעריך את ההשפעה הספציפית של צעדי הבטיחות השונים שנקטו עלה כי הצעדים המשמעותיים ביותר לצמצום הקטל בדרכים היו איסור מוחלט על צריכת אלכוהול בידי נהגים חדשים ומקצועיים; חובת הדלקת אורות במהלך היום; ענישה על נהיגה במהירות מופרזת ופיתוח תשתיות.

(208)222

88 ארגון הבריאות העולמי - World Health Organization.
89 המועצה האירופית לתחבורה ובטיחות בדרכים - European Transport Safety Council.
90 כאמור לעיל, מדובר בחמש מדינות אשר הצליחו להקטין באופן משמעותי את מספר ההרוגים בתאונות דרכים.

2. **אירלנד**: רשות הבטיחות בדרכים האירית הכינה תוכנית אסטרטגית לבטיחות בדרכים לשנים 2013 - 2020⁹¹. התוכנית לא הצליחה לעמוד ביעדים, אך הובילה לירידה של 9% במספר ההרוגים, וכך הפכה אירלנד למדינה השנייה באירופה בשנת 2019 מבחינת מספר נמוך של הרוגים בתאונות דרכים. התוכנית התבססה על ארבעה תחומי פעילות אשר כונו ארבעת ה-E של בטיחות בדרכים: חינוך (Education); הנדסה (Engineering); אכיפה (Enforcement); הערכה (Evaluation). התוכנית כללה 144 פעולות המחולקות לתחומים האמורים. ב-2021 פורסמה תוכנית אסטרטגית חדשה לשנים 2021 - 2030. התוכנית מתבססת על בחינה מחדש של התוכנית הקודמת. היעד המרכזי שלה הוא צמצום הפצועים וההרוגים ב-50% עד 2030, ונקבעו יעדי ביניים.

(209)223

3. **נורווגיה**: ממשלת נורווגיה מפרסמת מדי כמה שנים תוכניות עבודה. במסגרת התוכנית לבטיחות בדרכים 2018 - 2021⁹² נקבעו 13 תחומי פעולה שבהם התוכנית מתמקדת: מהירות; נהיגה בשכרות; חגורות בטיחות במכוניות ובאוטובוסים ובטיחות ילדים ברכב; ילדים (0 - 14 שנים); נוער ונהגים צעירים; משתמשי דרך מבוגרים ומשתמשי דרך בקבוצות מוגדרות נוספות; הולכי רגל ורוכבי אופניים; אופנועים וקטנועים; כלי רכב כבדים והובלה יבשתית; התנגשויות חזיתיות ותאונות בירידה מהכביש; חילוף נתונים אפקטיבי בין כלי רכב ותשתיות וכלי רכב אוטונומיים; טכנולוגיית רכב; עבודת בטיחות בדרכים. נוסף על כך, יש התייחסות לצעדים בנושאים ענישה וזכאות לרישיון נהיגה. עם סיומה של תוכנית זו פורסמה תוכנית לבטיחות בדרכים לשנים 2022 - 2031. תוכנית זו שמה דגש על כמה תחומי פעילות: שיפור התשתיות; שיפור בטיחות הולכי רגל ורוכבי אופניים בערים; התמקדות בקבוצות בסיכון; בטיחות רכבים מסחריים; נהיגה בעבודה; עידוד אימוץ טכנולוגיות בטיחות.

(210)224

חשוב לציין כי אופי התוכניות במדינות השונות אינו אחיד אלא קשור למאפייני המינהל הציבורי במדינה, למאפיינים פוליטיים שונים ולגורמי הסיכון השונים המאפיינים את המדינה. כך, לדוגמה, באירלנד קיימת תוכנית סדורה מרכזית הכוללת צעדים ברורים. בקנדה, לעומת זאת, הממשלה הפדרלית יצרה מסגרת פעולה כללית, ועל כל פרובינציה וטריטוריה לייצר תוכנית עצמאית. בנורווגיה הממשלה קבעה תוכנית פעולה כוללת המתמקדת בסדר עדיפויות, ואילו התוכנית היישומית מפותחת בגופים המקצועיים וברשויות האחראיות בפועל. למרות השונות בין המדינות, יש בסיס משותף למדיניות בחמש המדינות הנסקרות, בדומה למדיניותן של מדינות רבות נוספות במערב, והוא - "חזון אפס" (Vision Zero) וגישת המערכת הבטוחה (Safe System).

להלן הסבר על שני מרכיבים בסיסיים אלה:

Road Safety Authority, Ireland: Road Safety Strategy 2013-2020 ⁹¹
 Norwegian Ministry of Transport and Communications, *National Plan of Action for Road Safety* (2018 - 2021) ⁹²

חזון אפס

(211)225

חזון אפס הוא שמה של התוכנית לקידום בטיחות בדרכים השוודית שנכנסה לתוקף בסוף שנות התשעים. התוכנית מתבססת על התפיסה כי יש לשאוף להוריד את מספר ההרוגים והפצועים קשה מתאונות דרכים לאפס וכי אי אפשר להסכים מוסרית למוות כתוצאה מתאונות דרכים. חזון זה מחליף את ההצבה מדי תקופה של יעדים למספר נפגעים נמוך מאשר בתקופה הקודמת, כפי שנעשה עד אז. כמו כן, האחריות על צמצום מספר ההרוגים מוטלת לא רק על הנהגים אלא על כל המעורבים בתכנון הכבישים, בתחזוקתם ובניהולם. מאז החל יישום התוכנית, היא הצליחה להוריד משמעותית את מספר ההרוגים בשוודיה ובמדינות שאימצו אותה. גם האיחוד האירופי אימץ את היעד אפס הרוגים עד שנת 2050, ואף הוסיף יעד - הפחתת הפציעות הקשות ב-50% עד שנת 2030 יחסית לשנת הבסיס - 2020.

מודל המערכת הבטוחה (Safe System)

(212)226

זהו מודל ניהול בטיחות בדרכים המתבסס על ההנחות כי נהגים והולכי רגל טועים וכי טעויות בכביש עלולות להוביל לתאונות קשות. המודל מתמקד בתיאום ובשיפור מרכיבי מערכת התנועה באופן שיפחית את הסיכוי לתאונה, ושאם תתרחש תאונה - עוצמתה לא תוביל להיפגעות חמורה. גישת המערכת הבטוחה מסתכלת על מכלול הגורמים וקובעת כי יש אחריות לכל מי שמעורב בתהליך, כולל בשלבים תכנון, עיצוב, תחזוקה, ניהול, שימוש בדרכים ומתן טיפול לאחר התאונה, לצמצום מוות ופציעות מתאונות. מהות הגישה היא שהפעולות צריכות להיות מערכתיות ולכלול את כל השלבים והמרכיבים, כך שאם מרכיב אחד נכשל, עדיין יש הגנה על משתמשי הדרך.

תוכניות אסטרטגיות בישראל

(213)227

על פי סעיף 9(א) לחוק הרלב"ד, הרשות תגבש ותגיש לאישור שר התחבורה ולשר האוצר תוכנית רב-שנתית להגברת הבטיחות בדרכים ותוכניות שנתיות ליישומה. בכלל זה תקבע הרשות יעדים מדידים להפחתת תאונות הדרכים והנפגעים בהן.

(214)228

הקשיים בהתמודדות עם הקטל בכבישים במשך שנים רבות נידונו במסגרת הממשלות השונות, התקבלו כמה החלטות ממשלה, והוקמו כמה ועדות מקצועיות ופרלמנטריות. הוועדות דנו בנושא, והציגו כל אחת מסקנות והמלצות. דוח ועדת לנגטל שהוגש בשנת 2003 כלל מערך של המלצות במגוון רחב של תחומי פעולה, אולם המלצות הדוח לא קיבלו מהממשלה תוקף של תוכנית אסטרטגית רשמית המיועדת ליישום.

(215)229

ב-2005 אישרה הממשלה את התוכנית הלאומית מ-2005, תוכנית שביקשה לבצע שינויים מבניים שיביאו לכך שנושא הבטיחות בדרכים יוצב כיעד לאומי ושלשר התחבורה והבטיחות בדרכים תהיה אחריות ישירה לנושא. כיעד מרכזי קבעה התוכנית יעד של עד 300 הרוגים בשנת 2015, יעד שנגזר מהקריטריון עד חמישה הרוגים למיליארד ק"מ נסועה. בשנת 2012 הכין ד"ר שיינין, לבקשת שר התחבורה דאז, עדכון לתוכנית הלאומית לשנים 2012 - 2020. התוכנית המעודכנת קראה לאמץ

את חזון אפס הרוגים כיעד שיש לשאוף אליו בטווח הרחוק, ולהמשיך להציב יעדים, כך שבשנת 2020 מספר ההרוגים יהיה מתחת ל-270, יעד שנגזר מהקריטריון עד ארבעה הרוגים למיליארד ק"מ נסועה. התוכנית אומצה על ידי מועצת הרלב"ד בפברואר 2012, אך לא אושרה על ידי הממשלה.

(216)230

במסמך שהכינה הרלב"ד לקראת גיבוש תוכנית "50 עד 30"⁹³ נכתב כי התוכנית הלאומית מ-2005 הייתה תוכנית לאומית משמעותית ושבזכותה חל שיפור ניכר בתחום. ואולם, מאז, במשך כעשור, לא עודכנה תוכנית אסטרטגית בראייה רב-שנתית ובראייה מערכתית. יצוין כי כפי שהוצג לעיל בתרשימים 3 - 4, מגמת השיפור הושגה בשנים הראשונות ליישום התוכנית, ובהמשך היא נעצרה. כמו כן, צוין במסמך כי חלק מהמלצות הוועדה לא יושמו בסופו של דבר או יושמו באופן חלקי.

(217)231

במסמך שהכין ד"ר יעקב שיינין בשנת 2021 הוא כתב כי מצב הבטיחות בדרכים מאכזב מאוד יחסית לצפי ולמטרת התוכנית הלאומית מ-2005⁹⁴. על פי המסמך, בשנת 2019 המדד של מספר הרוגים ביחס למיליארד ק"מ נסועה עמד בישראל על 5.6, בעוד שעל פי התוכנית ישראל הייתה אמורה להגיע ב-2019 לרמה שבה היו חמש המדינות הבטוחות באירופה⁹⁵ בשנת 2012 - 3.7. יעד זה, על פי המסמך, היה בר-השגה אם אכן הרלב"ד הייתה ישות אפקטיבית עם סמכויות, תקציב סביר וכוח אדם מתאים.

(218)232

בהיעדר תוכנית אסטרטגית מאושרת, בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה בתחום הבטיחות בדרכים. חלקן עסקו בתוכניות נקודתיות או בתוכניות לטווח הקצר, וחלקן עסקו בתוכניות לאומיות רב-שנתיות, כמפורט להלן:

(219)233

1. החלטת ממשלה משנת 2017⁹⁶ בשם "בטיחות בדרכים: עיקרי פעילות לשנים 2017 - 2018", שעיקרה תוספת תקציב לתוכנית להפחתת מספר ההרוגים בתאונות דרכים בקרב משתמשי דרך ששיעור מעורבותם בתאונות עם הרוגים חורג באופן מובהק משיעורם בקרב כלל משתמשי הדרך; השקעה בתשתיות; ייעול מערכת האכיפה; ועידוד התקנת מערכות בטיחות. ההחלטה התבססה על תוכניות שהגישו משרד התחבורה, המשרד לביטחון פנים והרלב"ד.

(220)234

2. החלטת ממשלה משנת 2021⁹⁷ בשם "התוכנית הכלכלית לצמצום פגמים בחברה הערבית עד לשנת 2026", שבמסגרתה הוקצו תקציבים לקידום בטיחות בדרכים בחברה הערבית כחלק מתוכנית חומש לחברה הערבית.

(221)235

3. בשנת 2020 החליטה הממשלה⁹⁸ להקים ועדת היגוי בין-משרדית אשר תפעל לגיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית לקידום והגברת הבטיחות בדרכים על בסיס תוכנית מפורטת שתציג

⁹³ הרלב"ד, **תוכנית לאומית בבטיחות בדרכים 50 עד 30 - כיוונים לתוכנית עבודה** (נובמבר 2021).

⁹⁴ מסמך זה ומסמכים נוספים הוכנו על ידי ד"ר שיינין מיוזמתו, לאחר שהסתיימה כהונתו כיו"ר מועצת הרלב"ד.

⁹⁵ נורווגיה, אירלנד, דנמרק, שוודיה ואנגליה.

⁹⁶ החלטת ממשלה מס' 2779 (יוני 2017).

⁹⁷ החלטת ממשלה מס' 550 (אוקטובר 2021). ההחלטה כללה תוכניות במגוון תחומים, בהם תחבורה.

⁹⁸ החלטת ממשלה מס' 509, "תוכנית לאומית רב-שנתית לקידום הבטיחות בדרכים" (נובמבר 2020).

הרלב"ד, ובכלל זה קביעת יעדים לאומיים, מטרות להשגת היעד הלאומי של הפחתת מספר ההרוגים ומקורות תקציביים ממשלתיים למימון הצעדים. החלטה זו התקבלה בשים לב למטרות הגלובליות שסוכמו בהצהרת שטוקהולם⁹⁹ וליעד הבין-לאומי הפחתת מספר ההרוגים ב-50% עד שנת 2030.

(222)236

בסמוך לקבלת החלטת הממשלה הוקמה ועדת היגוי בראשות מנכ"ל מת"ח דאז, והיא הקימה צוותי עבודה בשיתוף מומחים ובעלי עניין ממשרדי הממשלה השונים. במרץ 2021 פרסמו הרלב"ד ומת"ח את תוכנית "50 עד 30", שיעדיה היו הפחתת מספר ההרוגים ב-50% עד שנת 2030, כך שלא יעלה על 177; והפחתת מספר הפצועים קשה ב-50% עד שנת 2030, כך שלא יעלה על 1,197. יעדים אלה נקבעו יחסית לשנת הבסיס 2019. בתוכנית נכתב כי ללא מימושה המלא, הסיכוי להשגת היעד פוחת. אף על פי כן, התוכנית הגדירה שמונה צירי עבודה מרכזיים שהשקעה בהם תוביל להפחתה בהיפגעות החמורה גם ללא מימוש התוכנית על כל פרטיה, ואלה הם: הפחתת המהירות במרחב העירוני ל-30 קמ"ש, אכיפה אוטומטית רחבה, התקנת תשתיות בטוחות ביישובי החברה הערבית, טיפול במוקדי סיכון, הכנסת טכנולוגיות לשימוש משתמשי הדרך, סלילת רשתות שבילי אופניים לנסיעת כלים זעירים, חינוך לבטיחות והנחלת ערכי בטיחות למשתמשי הדרך, ואיגום משאבי המידע לשם מניעת תאונות. התוכנית הגדירה 16 כיווני פעולה הדורשים טיפול מערכתי. עבור כל אחד מהם היא פירטה ותיעדה משימות רבות לביצוע, וכן קבעה איזה גורם אחראי לביצוען. בתוכנית לא צוינה העלות הפרטנית של המשימות ואף לא העלות הכוללת של יישום התוכנית. אף על פי כן, הרלב"ד הכינה נייר עבודה המפרט את אומדני העלות של כל אחת מהפעולות. לפי נייר עבודה זה, אומדן העלות הכוללת של התוכנית מסתכם ב-12 מיליארד ש"ח בעשור.

(223)237

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הכנת תוכנית "50 עד 30". אולם בביקורת עלה כי אף שהתוכנית הוכנה בהתאם להחלטת הממשלה כדי לשמש תוכנית רב-שנתית לקידום והגברה של הבטיחות בדרכים, ואף שהושקעו בהכנתה משאבים רבים, והיא כוללת רשימה ארוכה של משימות לביצוע, היא אינה כוללת אומדני עלות ומקורות תקציביים לפעילויות. עוד עלה כי התוכנית הונחה לפני הממשלה ב-2021 אך לא נידונה ולא תוקצבה. דבר שהקשה על יישומה.

(224)238

4. בשנת 2022 החליטה הממשלה¹⁰⁰ לאמץ את עקרונות התוכנית הלאומית הרב-שנתית להגברת הבטיחות בדרכים לשנים 2022 - 2027 שהציגה ההנהלה החדשה של הרלב"ד¹⁰¹ (להלן - תוכנית החומש הארצית לבטיחות בדרכים). יעד התוכנית הוא הפחתת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים ב-50% בתוך חמש שנים. התוכנית היא פרי עיבוד נוסף של התוכנית "50 עד 30", ועקרונותיה הם קידום עבודה בין-משרדית מתואמת; קביעת יעדי ביצוע ויעדי ביניים מדידים ומעקב אחר השגתם; קידום פעילות הממוקדת במרחב העירוני ויצירת תוכניות מרחביות.

⁹⁹ ועידת הבטיחות בדרכים הבין-לאומית השלישית, שהתקיימה בשטוקהולם בפברואר 2020, ובה חתמו שרים וראשי מדינות על אמנת בטיחות בדרכים.

¹⁰⁰ החלטת ממשלה מס' 1864, "תוכנית לאומית רב-שנתית להגברת הבטיחות בדרכים" (ספטמבר 2022).
¹⁰¹ בפברואר 2022 מונה יו"ר חדש לרשות, והוא עזב את תפקידו באוגוסט 2023. ביוני 2022 מונה מנכ"ל חדש לרשות והוא עזב את תפקידו בדצמבר 2023.

כשלב ניסיוני מקדים (להלן - פיילוט) של יישום התוכנית הרב-שנתית ייבחר אשכול רשויות מקומיות שבשטחו תקודם פעילות רב-תחומית להגברת הבטיחות, כגון בתחומי האכיפה, החינוך והתשתיות (תוכנית "אשכול בטוח"). לכך הוקצה תקציב של 80 מיליון ש"ח. בהחלטה נקבע כי הרלב"ד תגיש לאישור שרי התחבורה והאוצר במסגרת הצעת התקציב שלה את פירוט הצעת התקציב להמשך מימוש התוכנית הרב-שנתית, והמשך תקצובה ייבחן במסגרת אישור תקציב המדינה הבא.

239

הרלב"ד עדכנה בתשובתה כי "אשכול רשויות המפרץ", הכולל 18 רשויות באזור מפרץ חיפה, נבחר ליישום הפיילוט, וכי הפיילוט החל על פי תוכנית עבודה מפורטת ובשיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים.

(225)240

בביקורת עלה כי למרות החשיבות של תוכניות אסטרטגיות רב-שנתיות ולמרות הניסיון הבינ-לאומי המוצלח באימוצן, מאז התוכנית הלאומית מ-2005, המאבק בתאונות דרכים בישראל מנוהל ללא תוכנית אסטרטגית רב-שנתית אשר אושרה על ידי הממשלה ותוקצבה. אם כן, הפעילות של הגורמים הממשלתיים הרבים המטפלים בתחום הבטיחות בדרכים אינה נסמכת על תוכנית מתוקצבת וסדורה בראייה כוללת. התוכנית הלאומית מ-2005 הציבה למדינת ישראל יעדים עד 2015, אולם חלקים ממנה לא יושמו עד היום (כגון סמכויות הרלב"ד ועצמאותה ונוכחות של 450 ניידות של משטרת התנועה בכבישים) ויעדיה לא הושגו (ירידה במספר ההרוגים מתחת ל-300 הרוגים בשנה עד שנת 2015). מאז לא אושרה על ידי הממשלה תוכנית אסטרטגית כוללת ומתוקצבת למאבק בתאונות הדרכים. מספר ההרוגים והפצועים בפועל בעשור האחרון (עלייה מ-290 הרוגים ב-2012 ל-351 ב-2022) מעיד כי הפעולות השונות הננקטות במסגרת המאבק, בהיעדר תוכנית אסטרטגית, אינן משיגות בסופו של דבר את התוצאות הרצויות.

(226)241

משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלת הרלב"ד לסיים את הכנתה של תוכנית אסטרטגית וכן להכין תוכנית מפורטת ולהביאן לאישור שרת התחבורה והממשלה. על תוכנית כזאת לכלול יעדים מדידים, להקיף ולחייב את כלל הגורמים לפעול ליישומה ולהטיל עליהם אחריות דיווח. עוד מומלץ כי משרדי האוצר והתחבורה יפעלו לתקצוב התוכנית וכי משרד התחבורה ינהל מעקב שוטף אחר העמידה ביעדים ויפעל בתיאום עם הרלב"ד לעדכן את התוכנית בהתאם לצורך.

ריכוז התקציבים המוקצים למאבק בתאונות הדרכים

(227)242

העלות הכלכלית של תאונות הדרכים למשק מוערכת בכ-16 מיליארד ש"ח בשנה. הקצאת תקציבי המדינה המופנים לנושא זה באופן מושכל וניצולם באופן יעיל ואפקטיבי תסייע לא רק להקטנת הסבל של הנפגעים ובני משפחותיהם אלא גם תביא לחיסכון כלכלי למשק. בתקציב המדינה מוקצים תקציבים לגורמים ממשלתיים רבים הפועלים לשיפור הבטיחות בדרכים, שהעיקריים שבהם הם הרלב"ד, משרד התחבורה, המשרד לביטחון פנים, משרד החינוך והנהלת בתי המשפט. סעיף 31(א) לחוק הרלב"ד מחייב את הרשות לערוך ולהגיש לשרי התחבורה והאוצר מדי שנה דין וחשבון לעניין ביצוע התקציב ולעניין הכנסות הרשות והוצאותיה באותה שנה, וכן להעביר עותק של הדין וחשבון לוועדת הכלכלה של הכנסת. סעיף 31(ב) לחוק מחייב את שר החינוך להגיש לוועדת

הכלכלה של הכנסת מדי שנה דין וחשבון לעניין ביצוע תוכניות הלימודים העיוניות בנושאי החינוך התעבורתי והבטיחות בדרכים במוסדות החינוך. נוסף על כך, סעיף 32 לחוק מחייב גופים שהרלב"ד העבירה להם תקציב לצורך ביצוע פעולות בתחום הבטיחות בדרכים להגיש לרשות אחת לחצי שנה דין וחשבון בדבר ביצוע התקציב.

(228)243

בשנים הראשונות להקמתה של הרשות, כלל תקציבה תקציבים שהיא העבירה לגופים ממשלתיים אחרים - משטרת ישראל, משרד החינוך, הנהלת בתי המשפט, משרד התחבורה וגופי חילוץ והצלה - לצורך השתתפות בפעולות הנוגעות לבטיחות בדרכים. משכך, על פי סעיף 32 לחוק, גופים אלה אמורים היו לדווח לה על ביצוע התקציב. במהלך השנים שחלפו, מרבית ההשתתפויות הופסקו, ובמקומן הכספים תוקצבו באופן ישיר בתקציבי הגופים, ללא תיווך של הרלב"ד. בשנת 2022 השתתפה הרשות בתקציב משרד החינוך ומשרד התחבורה בלבד. בעקבות שינויים אלה, החובה לדווח לרלב"ד על יישום פעולות הנוגעות לתחום הבטיחות בדרכים חלה רק על משרדי החינוך והתחבורה (ראו להלן בפרק על תקציב הרלב"ד).

(229)244

בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 צוין כי סכימת כל התקציבים המיועדים לבטיחות בדרכים באופן ישיר היא מהלך מורכב, שכן בחלק מהמשרדים מדובר בתקציב הפעולות ובחלקם מדובר בתקציב כולל (לרבות שכר וכדומה). כמו כן, קיים קושי לקבוע אם תקציבים המופנים לפיתוח תשתיות, כגון פיתוח כבישים חדשים ומסילות רכבת, הם תקציבים המטפלים באופן ישיר בשיפור הבטיחות בדרכים. הוועדה המליצה כי הגופים העוסקים בתחום הבטיחות בדרכים¹⁰² יפרסמו באתרי האינטרנט שלהם את התקציבים שהם מייעדים לבטיחות בדרכים, את הפעולות שיממנו באמצעותם ואת התקציב שבוצע בפועל. נוסף על כך המליצה הוועדה כי הרלב"ד תפרסם באתר האינטרנט שלה מדי שנה בשנה ריכוז של כלל התקציבים הממשלתיים המופנים לבטיחות בדרכים.

(230)245

מרכז המחקר והמידע של הכנסת הכין ב-2018 דוח בנושא מדיניות המאבק בתאונות דרכים והתקציבים המיועדים לו¹⁰³. בדוח הוצגו נתוני תקציב וביצוע של הרלב"ד, משרד התחבורה ומשרד החינוך בלבד. כותבי הדוח ציינו כי פניות אל המשרד לביטחון פנים בעניין תקציב אגף התנועה במשטרת ישראל לא נענו. במסמך אחר שהכין המרכז ב-2020¹⁰⁴ נכתב כי גופים רבים אינם מיישמים את המלצת ועדת הכלכלה וכי אין שקיפות מלאה בנוגע לנתונים תקציביים ולפרטי תכנון וביצוע של תוכניות העבודה של הגופים השונים.

(231)246

העלות הכלכלית של תאונות הדרכים למשק מוערכת בכ-16 מיליארד ש"ח בשנה. הקצאת תקציבי המדינה המופנים לנושא זה באופן מושכל וניצולם באופן יעיל ואפקטיבי תסייע לא רק להקטנת הסבל של הנפגעים ובני משפחותיהם אלא גם תביא לחיסכון כלכלי למשק. גופים שהרלב"ד מעבירה להם תקציב לצורך ביצוע פעולות בתחום הבטיחות בדרכים מחויבים להגיש לה דיווחים בדבר ביצוע התקציב. מלבד זאת, יש גופים המקבלים תקציבים באופן ישיר לצורך

¹⁰² הוועדה ציינה בהקשר זה את הרלב"ד, מת"ח, המשרד לביטחון הפנים, משרד החינוך והנהלת בתי המשפט.

¹⁰³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח של מדיניות המאבק בתאונות דרכים ושל התקציבים המיועדים לו** (נובמבר 2018).

¹⁰⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מעקב אחר יישום המלצות דוח ועדת הכלכלה בנושא בלימת הקטל בדרכים** (פברואר 2020).

פעולות בטיחות, והם אינם מחויבים למסור דיווח לרלב"ד. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בדיווחי הרלב"ד ובאתר האינטרנט שלה אין ריכוז של כלל התקציבים הממשלתיים המוקצים מתקציב המדינה לביצוע של פעולות לבטיחות בדרכים על ידי משרד התחבורה, המשטרה, חברות התשתית של מת"ח, הנהלת בתי המשפט, משרד החינוך ועוד, אלא רק פירוט של תקציבי הרלב"ד והשתתפותה בתקציבי משרד החינוך ומת"ח. מידע זה אינו נמדד ואינו מתפרסם על ידי אף גורם ממשלתי אחר, בין היתר מאחר שהוא נכלל במסגרת הדיווח הכללי של הגופים, במקרים רבים ללא הבחנה בין פעולות שנועדו לשפר את הבטיחות בדרכים ובין פעולות אחרות. בפועל, כדי לאמוד את סך התקציבים שהמדינה מקצה לבטיחות בדרכים יש צורך לסכם את התקציבים של כל הגורמים העוסקים בנושא. בהיעדר דיווח מסודר של הגופים, לא ניתן לאתר תקציבים אלה מאחר שלפעמים הקצאת התקציב מיועדת לפעולות כלליות אשר רק חלקן מיועדות לבטיחות בדרכים (כגון תשלומי שכר או פעולות בתי המשפט בתחום התעבורה) ומאחר שלפעמים התקציבים אינם מופנים ישירות לבטיחות בדרכים אלא מיועדים לפעולות שיש בהן גם כדי לתרום לבטיחות בדרכים (כגון פעולות של תחזוקת כבישים).

(232)247

משרד מבקר המדינה ממליץ לרלב"ד, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לקבוע מבנה דיווח כולל ושקוף על סך התקציבים המופנים למאבק בתאונות דרכים, על שיעור ביצוע התקציב ועל הפעולות שבוצעו, וכן לפרסם לציבור עם אומדני העלות הכלכלית של תאונות הדרכים למשק.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

(233)248

הרלב"ד הינה הגוף המקצועי היחיד שכל עיסוקו בתחום הבטיחות בדרכים. החלטת הממשלה משנת 2005 להקים רשות לאומית לבטיחות בדרכים עצמאית וחקיקת חוק הרלב"ד בהתאם מצביעים על הכרתה של ממשלת ישראל בחומרת מצב הבטיחות בדרכים במדינה ובכך שהמצב מחייב "טיפול שורש" באמצעות רשות ייעודית לנושא ותוכנית אסטרטגית בת-ביצוע. חוק הרלב"ד מגדיר את תפקידיה של הרשות ואת תחומי אחריותה. החוק נחקק לראשונה בשנת 2006 בעקבות המלצות ועדת שיינץ, והוגדר באותה עת כהוראת שעה. בשנת 2018 אישרה הכנסת את חוק הרלב"ד כחוק קבוע, ללא שינויים אחרים בנוסחו יחסית להוראות שנקבעו בחוק המקורי.

(234)249

עם הקמתה, הרשות הגדירה את חזונה:

(235)250

- א. להוביל את האסטרטגיה הלאומית לבטיחות בדרכים;
- ב. להוות מרכז מידע לאומי;
- ג. לכוון, לתאם ולבקר את פעילות השותפים על מנת לעצב תרבות נהיגה בטוחה;
- ד. להפחית את מספר תאונות הדרכים ואת מספר ההרוגים מהן במדינת ישראל.

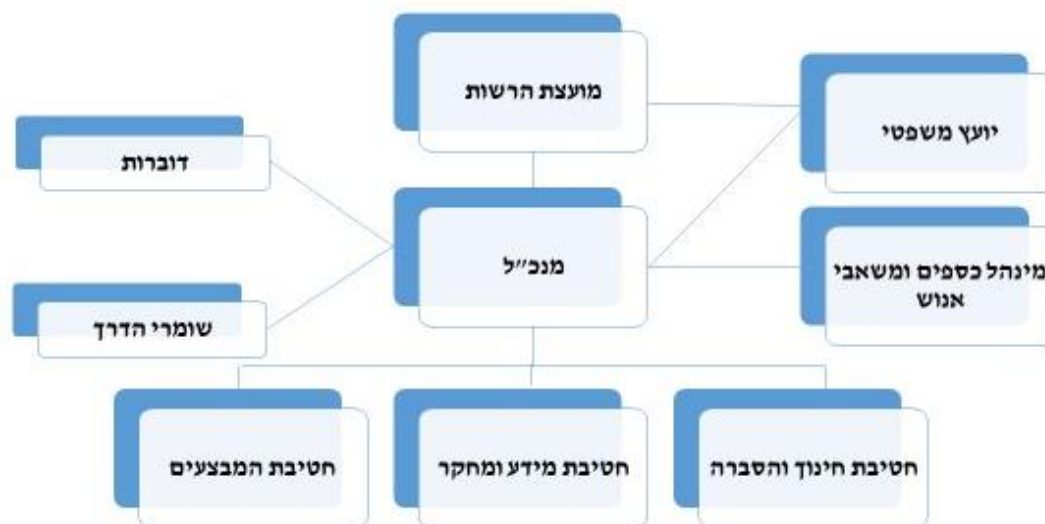
המבנה הארגוני של הרשות ומצבת כוח האדם

(236)251

המבנה הארגוני של הרלב"ד כולל מטה, יחידת כספים ומשאבי אנוש ושלוש חטיבות תפעוליות. הנהלת הרשות כפופה למועצה הנבחרת על ידי הממשלה. בשיאה של פעילות הרלב"ד עבדו בה קרוב ל-100 עובדים. במועד סיום הביקורת תקן כוח האדם ברלב"ד עומד על 68 משרות.

(237)252

תרשים 24 : המבנה הארגוני של הרשות



המקור : הרלב"ד.

(238)253

בעת כניסת ההנהלה החדשה של הרלב"ד לתפקידה ביוני 2022 נעשו שינויים במבנה הארגוני של הרשות. הרשות כתבה בתשובתה כי היא סבורה שיש מקום לבחון את הצורך בעדכון המבנה הארגוני בהתאם לתפקידי הרלב"ד המוגדרים בחוק. עוד כתבה כי נציגיה נפגשו בעניין זה עם סגן הממונה על השכר במשרד האוצר, ושבעקבות פגישה זו היא מתכוונת להניח בקרוב לפני המועצה מבנה ארגוני עדכני, בשים לב למשימותיה ולתקציב שיאושר לה בממשלה.

(239)254

על פי נתוני הרלב"ד, מצבת כוח האדם נכון לחודש ינואר 2023 היא כדלהלן :

(240)255

לוח 8 : התקן המאושר והעסקת עובדים בפועל, ינואר 2023

תקן	לשכת מנכ"ל	ייעוץ משפטי	כספים ומשא"ן	מידע ומחקר	חינוך והסברה	מבצעים	סה"כ
72	6	5	8	13	11	29	72
בפועל	6	5	7	11	8	26	63
פער	0	0	-1	-2	-3	-3	-9

המקור : הרלב"ד.

(241)256

מנתוני הלוח עולה כי נכון לינואר 2023 יש פערים בין התקן המאושר ובין האיוש בפועל של המשרות - 9 מ-72 המשרות (כ-12%) אינן מאוישות. הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי היא מבצעת הליכים לאיוש חלק מהמשרות הלא מאוישות. עוד מסרה שיש כיום קושי לגייס עובדים לחלק מתפקידי המטה והשטח עקב תנאי ההעסקה המוצעים. דבר זה בא לידי ביטוי במחסור בחלק מבעלי התפקידים, והדבר פוגע בתפקוד הרשות.

257

אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 (להלן - תשובת אגף השכר) כי רמת השכר של עובדי הרלב"ד נקבעת במסגרת הסכם קיבוצי, וכי בתקופה האחרונה התקיים משא ומתן להסכם קיבוצי חדש, והוא צפוי לקבוע רמות שכר חדשות לתפקידים הזוטרים. אגף השכר ציין כי הוא צופה שהסכם זה ייתן מענה לסוגית פערי האיוש.

(242)258

משרד מבקר המדינה ממליץ לרלב"ד לבחון את הצורך לעדכן את המבנה הארגוני וכן לפעול לאיוש המשרות הלא-מאוישות. מומלץ כי מועצת הרשות תבדוק אם התקן ותנאי ההעסקה ברשות נותנים מענה מספק לצרכיה, ובהתאם לצורך תפנה לגורמים האמונים על תחום זה. זאת כדי לספק לרשות את הכלים הנחוצים לה למילוי תפקידה.

מועצת הרשות

(243)259

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים היא רשות סטטוטורית הפועלת בביקוח מועצת מנהלים. תפקידי המועצה הם: (א) להתוות את קווי הפעולה של הרשות; (ב) להנחות את מנהל הרשות במילוי תפקידיו ולפקח על ביצוע מדיניות הרשות ותוכניותיה; (ג) לאשר את התקציב השנתי של הרשות, את התוכנית הרב-שנתית, את התוכניות השנתיות ואת הדוח הכולל בטרם יוגשו לאישור השר; (ד) לפקח על פעילותה השוטפת של הרשות, ובכלל זה לדרוש מהמנהל דיווחים על פעילותה.

מינוי חברי מועצה

(244)260

בהתאם לחוק הרלב"ד, הממשלה תמנה למועצה 15 חברים בהתאם להצעת שר התחבורה, כדלקמן: נציג שר התחבורה, נציג שר האוצר, נציג השר לביטחון הפנים, נציג שר הבריאות, נציג שר החינוך, עשרה נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון בתחום מתחומי פעילותה של הרשות, ארבעה מהם לפחות בעלי ידע וניסיון בתחום הכלכלה, ההנדסה או התכנון. עוד קובע החוק כי המניין החוקי לשיבות המועצה הוא שמונה חברים, ובהם יושב ראש המועצה או ממלא מקומו. היעדר קוורום מלא של חברי מועצה אינו מאפשר לה למלא את תפקידה, ובפועל מנטרל את סמכויותיה. הדבר משפיע בצורה משמעותית על פעילות הרשות ועל יכולתה לעמוד ביעדיה.

(245)261

להלן מוצגים מספר חברי המועצה החל מאפריל 2020 עד ספטמבר 2022:

(246)262

לוח 9: מספר חברי המועצה, 2020 - 2022

תקופת כהונה	סה"כ חברי מועצה	יו"ר ונציגי ציבור	נציגי ממשלה	חוסר בחברי מועצה	חוסר לקיום קוורום
4/20	8	5	3	7	-
עד 7/20	7	4	3	8	1
עד 9/20	5	2	3	10	3
עד 12/20	4	1	3	11	4
עד 1/21	2	1	1	13	6
עד 5/21	3	2	1	12	5
עד 1/22	2	2	0	13	6
עד 9/22	12	9	3	3	-

על פי נתוני הרלב"ד.

(247)263

עולה כי במשך כשנתיים פעלה הרשות ללא קוורום במועצה, וכפועל יוצא מכך ללא יכולת להפעיל ועדות במסגרת המועצה ולמלא את תפקידה כנדרש. כמו כן, במשך חודשים רבים מנתה המועצה מספר מצומצם של חברים, ואף פעלה בכל התקופה שנבדקה ללא נציגים של כלל משרדי הממשלה, כפי שנקבע בחוק.

(248)264

באפריל וביוני 2021 פנה יו"ר הרשות דאז לשרים ולמנכ"לים של משרדי הממשלה שלא מינו נציגים לצורך מינוי חברי מועצה כנקבע בחוק. בפברואר 2022 מונה יו"ר מועצה חדש, וכן מונו שלושה חברי מועצה נציגי ציבור נוספים. בחודשים שאחרי כן מונו שבעה חברי מועצה נוספים. נכון לספטמבר 2022 חסרים במועצה נציג ציבור אחד ושני נציגי משרדי ממשלה - משרד האוצר ומשרד הבריאות. יצוין כי ביולי 2023, כשנה וחצי לאחר כניסתו לתפקיד, הודיע יו"ר המועצה על פרישתו. בדצמבר 2023 נכנס לתפקידו יו"ר מועצה חדש.

(249)265

עלה כי המועצה פעלה במשך תקופה של כשנתיים, מאפריל 2020 עד פברואר 2022, ללא קוורום ועם מחסור ניכר בחברים. במהלך תקופה זו פנה יו"ר הרשות דאז ללשכות השרים ולגורמים נוספים במשרדי האוצר, הבריאות וביטחון הפנים בנושא מינוי נציגיהם למועצת הרשות. למרות פניות אלה, שרי התחבורה, ביטחון הפנים והחינוך מינו נציגים ממשרדיהם למועצת הרשות רק ביוני 2022, ולא מונו נציגים מטעם שרי האוצר והבריאות. כמו כן, במהלך תקופה זו הממשלה לא מינתה חברי מועצה נציגי ציבור. זאת ועוד, החל מאוגוסט 2023 עד דצמבר 2023 פעלה המועצה ללא יו"ר. קיומה של מועצה מקצועית וחזקה, כנדרש בחוק הרלב"ד, חשוב כדי לאפשר לרשות לבצע את תפקידיה.

(250)266

על שרת התחבורה, בתיאום עם שרי האוצר והבריאות, לפעול למינוי נציגים ממשרדיהם למועצת הרשות, על פי הוראות החוק וגם כדי להראות את מחויבותם למאבק בתאונות הדרכים. כמו כן, על שרת התחבורה לדאוג לכך שבכל זמן נתון תמנה המועצה גם את מספר החברים נציגי הציבור הדרוש על פי החוק ושיכהן יו"ר קבוע למועצה.

מינוי מנכ"ל הרשות

(251)267

מנכ"ל הרשות אחראי לניהול שוטף של הרשות בהתאם להחלטות המועצה. בהתאם לחוק הרלב"ד¹⁰⁵, השר ממנה את המנכ"ל על פי המלצת המועצה לאחר שקיימה הליך לאיתור מועמדים.

(252)268

בינואר 2021 סיימה מנכ"לית הרשות לשעבר את תפקידה, ומנכ"ל חדש מונה ביוני 2022¹⁰⁶. בהיעדר קוורום במועצת הרשות, מינוי המנכ"ל התעכב, ובמשך כשנה וחצי כיהן בתפקיד ממלא מקום. אי-קיום קוורום ואי-מינוי מנכ"ל משקפים חוסר הלימה של התנהלות הממשלה

סעיף 24 לחוק.

105

יצוין כי מנכ"ל הרלב"ד סיים את תפקידו בסוף שנת 2023 (לאחר מועד סיום הביקורת), ומאז מכהן בתפקיד מנכ"ל בפועל.

106

לחשיבות המאבק בתאונות הדרכים, והדבר עלול לפגוע בתפקוד השוטף של הארגון, בתהליכי עבודתו ובהשגת יעדיו.

(253)269

מומלץ כי שרת התחבורה ומועצת הרשות יפעלו לכך שבכל זמן נתון יכהן ברלב"ד מנכ"ל קבוע.

ניהול כספי

(254)270

בחוק הרלב"ד הרשות הוגדרה כתאגיד. כמו כן, סעיף 26(ב) לחוק קובע כי למנהל הרשות יהיו כל הסמכויות הדרושות לניהול הרשות, ובכלל זה הסמכות לייצג את הרשות בכל תפקיד מתפקידיה ולחתום בשמה, עם חשב הרשות, על הסכמים או על מסמכים אחרים. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מייחדות פרק להתקשרויות של תאגיד. הוראות הפרק מחילות חלק מהתקנות הכלליות על תאגידיים, בשינויים המחויבים. בין היתר נכתב: "כל מקום שנאמר 'החשב הכללי' קרי 'המנהל הכללי של התאגיד' אף אם תוארו שונה, וכל מקום שנאמר 'החשב' קרי 'החשב או מנהל יחידת הכספים'".

(255)271

מאז הקמת הרשות היא מתנהלת ללא חשב עצמאי, ולמעשה חשב משרד התחבורה משמש כחשב הרשות. בסיכום דיון בין נציגי החשכ"ל ובין נציגי הרשות סוכם כי בתקופת ביניים, עד מינוי של חשב על ידי הרשות, חשב מת"ח ישמש כחשב זמני של הרשות. מצב זה נותר מאז על כנו אף שהדבר לא הוגדר באופן קבוע בשום מסמך רשמי. ממסמכי הרשות עולה כי נושא עצמאותה הכספית עלה מדי תקופה מאז הקמתה וכי בדיקה שערכה הרשות העלתה כי אין עוד תאגיד סטטוטורי ברמה מקבילה אליה¹⁰⁷ שבה יש חשב הכפוף לחשב הכללי במשרד האוצר - בכולם יש חשבים עצמאיים שהם עובדי התאגיד.

(256)272

ממסמכי הרלב"ד עולה כי מצב זה יוצר קשיים וסרבול בתהליכי העבודה שלה. למשל, ניתן לקבוע בהסכם בין הרלב"ד למדינה כללים לשימוש בכספי הרשות ונוהלי עבודה שהם שונים מאלה שהחשכ"ל קובע עבור משרדי הממשלה, ואילו החלה של הכללים המקובלים במת"ח על הרשות מעקרת את יתרונה המרכזי כתאגיד לפעול בגמישות ובמהירות. נוסף על כך, קיימת כפילות במערכות הבקרה והביקורת מאחר שהפעולות מבוצעות הן ביחידת הכספים של הרשות והן בחשבות מת"ח.

273

החשכ"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2023 (להלן - תשובת החשכ"ל) כי חשבות משרד התחבורה נותנת שירותי חשבות לכל יחידות המשרד, לרבות רשות התעופה האזרחית ורשות הספנות והנמלים, וכי היקף הפעילות הנוכחי של הרלב"ד בפן הכספי והכמותי אינו מצדיק הקמת חשבות נפרדת והקצאת משרה מלאה של חשב.

(257)274

עלה כי הניהול הכספי של הרשות מתבצע באמצעות חשבות משרד התחבורה, והמצב שהוגדר כזמני על ידי נציגי החשכ"ל והרשות עם תחילת פעילות הרשות ב-2007 הפך לקבוע.

¹⁰⁷ כל תאגיד סטטוטורי מסווג באחת הרמות מ-1 עד 9 (הרמה הגבוהה ביותר) על ידי הוועדה ציבורית לסיווג תאגידיים סטטוטוריים שהוקמה מכוח החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה מס' כ/218 מיום 14.3.95. הרלב"ד מדורגת ברמה 4.

(258)275

על משרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף מועצת הרלב"ד והנהלתה, לבחון את המתכונת הרצויה של פעילות חשבונות הרלב"ד ולפעול ליישום מתכונת קבועה המתאימה לפעילות הרשות.

תקציב הרשות

(259)276

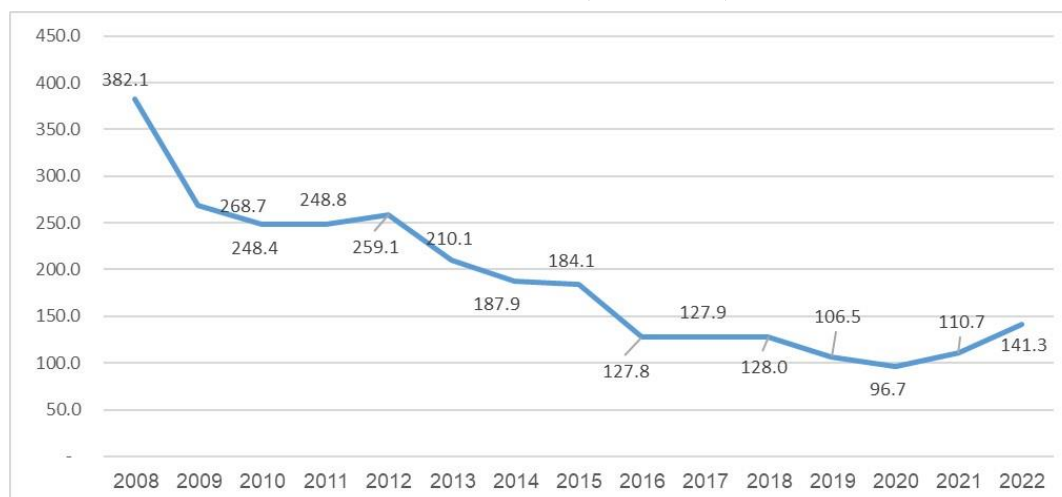
פעילות הרשות ומועילותה מושפעות באופן ישיר מתקציבה ומיכולתה להפעיל את יחידותיה השונות ולתקצב גורמי-חוץ בהתאם לסיכומים ולתוכניות העבודה עם גורמים אלו. בהתאם לחוק, תגיש הרשות לשרי התחבורה והאוצר לא יאוחר מ-31 ביולי בכל שנת עבודה את הצעת התקציב לשנת הפעילות הבאה. בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2005 שהתבססה על המלצות ועדת שיינין, תקציב הרשות יעמוד על 550 מיליון ש"ח לשנה, כולל תקציב שוטף ותקציב פיתוח.

(260)277

בתרשים שלהלן מוצג התקציב השוטף של הרשות בשנים 2008 עד 2022, תקציב הכולל את התקציב עבור פעילותה השוטפת ואת השתתפותה בפעולות של גופים אחרים. חשוב לציין כי על פי נתוני משרד האוצר, ברוב השנים ביצוע התקציב, כולל התחייבויות, קרוב לתקציב המאושר.

(261)278

תרשים 25: התקציב* השוטף של הרלב"ד, 2008 - 2022 (במלש"ח)



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* "תקציב על שינוי".

(262)279

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2008 עד 2022 חלה ירידה של ממש בתקציב הרשות, בין היתר מכיוון שחלק מהתקציבים שתוקצבו בשנים הראשונות להקמת הרשות בתקציבה על מנת שהיא תעביר אותם לגורמים אחרים כהשתתפויות מתוקצבים היום באופן ישיר בתקציבם של גורמים אלה. גובה ההשתתפויות ירד מכ-100 מיליון ש"ח בשנים 2008 - 2012 לכ-20 מיליון ש"ח בשנים 2017 - 2022. יש לציין כי בשנת 2022, התקציב המקורי של הרשות עמד על 70.5 מיליון ש"ח, ובעקבות העברת עודפי תקציב משנה קודמת בסך כ-35.5 מיליון ש"ח ותוכניות שהגיש ההנהלה החדשה של הרשות לקראת סוף שנת התקציב, הוכפל התקציב. תקציבים שהועברו בדצמבר 2022 כללו 15 מיליון ש"ח עבור פיילוט אשכולות, 11 מיליון ש"ח עבור החלטת ממשלה 550 בנושא החברה הערבית ו-10 מיליון ש"ח לתשתיות מוסדות חינוך (קואליציוני).

(263)280

נוסף על התקציבים המובאים בתרשים 25, בתקציב הפיתוח של הרשות מתוקצבים מדי שנה תקציבים אשר מיועדים לתשתיות בטיחות ברשויות מקומיות. תקציבים אלה מועברים כל שנה במלואם למשרד התחבורה מבלי שלרשות יש השפעה מהותית על השימושים בהם. בשנת 2022 גובה התקציב המדובר היה כ-120 מיליון ש"ח. כמו כן, בתקציב מת"ח מתוקצבים מדי שנה תקציבים המיועדים לטיפול במוקדי סיכון בכבישים בין-עירוניים, ותקציבים אלו מועברים במהלך שנת הכספים לנת"י. בשנים 2017 - 2021 תוקצבה לשם כך הרשאה להתחייב בסכום ממוצע של כ-166 מיליון ש"ח בשנה.

(264)281

כפי שעולה מהנתונים, מאז הקמת הרלב"ד, התקציבים שהיא אחראית למימושם במסגרת פעילותה ולהקצאתם לגופים אחרים הלכו ופחתו במידה ניכרת, מכ-382 מיליון ש"ח ב-2008 לכ-141 מיליון ש"ח ב-2022. השינוי התרחש בין היתר מכיוון שחלק מהתקציבים שבשנים הראשונות להקמתה תוקצבו בתקציבה על מנת שהיא תעביר אותם לגורמים אחרים כהשתתפויות מתוקצבים היום באופן ישיר בתקציבם של גורמים אלה. בכך נפגעה יכולתה להתוות תהליכים ופעולות לצורך המאבק בתאונות הדרכים, כל זאת בתקופה שבה התרחש גידול של ממש באוכלוסייה, בנסועה, במספר כלי הרכב ובאורך הכבישים וחלו שינויים תחבורתיים רבים, לדוגמה כניסתם של כלי רכב זעירים חשמליים.

(265)282

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מועצת הרשות, שרת התחבורה ומשרדי התחבורה והאוצר יבחנו אם התקציבים המוקצים לרשות נותנים מענה למשימות הרשות ומבטיחים את יכולתה לעמוד ביעדיה, זאת בשים לב לכך שפעילות הרשות עשויה להקטין את עלויות תאונות הדרכים למשק, עלויות הנאמדות בכ-16 מיליארד ש"ח בשנה.

השתתפות הרשות בתקצוב פעולות של גורמים אחרים

(266)283

על פי המלצות דוח ועדת שיינון, שהממשלה אישרה את עקרונותיו, הרלב"ד תהיה רשות עצמאית, היא תפקח על כל הפעילות השוטפת בתחום ותממן אותה; היא תנתב את תקציביה לפי שיקולים של עלות-תועלת, והם ישמשו למימון פעילותה השוטפת ולמימון הסברה, הכשרה, חינוך ותגבור האכיפה הממשלתית. בשנים הראשונות לפעילותה קיבלה הרשות תקציבים ייעודיים למימון פעילויות של כמה גורמים אחרים בתחום הבטיחות בדרכים. על פי מסמכים של הרלב"ד¹⁰⁸, מודל עבודה זה נועד לאפשר לרלב"ד לתגבר מתקציבה את פעילותם של הגופים החיצוניים. מודל כזה מחייב מנגנון יעיל של פיקוח ובקרה על הוצאת הכספים, וצריכה להיות בו יכולת מובנית להסיט בקלות יחסית תקציבים לפי הצרכים המשתנים ולפי מידת הביצוע של תוכניות העבודה שסוכמו עם הגופים המתוקצבים.

(267)284

סעיפי ההשתתפות העיקריים מתקציב הרלב"ד יועדו לגופים האלה: המשטרה - עבור רכישת ניידות וציוד והעסקת שוטרי קבע; משרד החינוך - עבור הוראת החינוך התעבורתי בכיתות י'; מערכת בתי המשפט - עבור מימון שכר שופטי תעבורה; משרד התחבורה - עבור פעילות ניידות

לדוגמה, הצעת תקציב לשנת 2022.

לבדיקת תקינות כלי רכב בכבישים, השתלמויות לקציני בטיחות ופיקוח עליהם ותשלום עבור שירותי החשבות שהמשרד מספק לרלב"ד; משרד הרווחה - עבור שיקום נפגעים. תקציבים נוספים הועברו ישירות לגופים אלה ואחרים לצורך פעולות הנוגעות לבטיחות בדרכים. בלוח שלהלן מוצגת התפתחות השינויים בהשתתפות הרלב"ד בתקציביהם של גופים אחרים:

(268)285

לוח 10: השתתפות הרלב"ד בתקצוב פעולות של גופים שונים, 2009 - 2022

(באש"ח)

שנה	משטרת ישראל	משרד החינוך	שכר שופטים	משרד התחבורה	משרד הרווחה	חילוף והצלה	סה"כ
2008	104,360	40,250	-	7,630	3,200	15,943	171,383
2009	65,000	16,700	9,378	6,500	3,200	-	100,778
2010	72,000	16,917	9,136	6,650	3,200	-	107,903
2011	67,917	18,584	10,000	6,350	3,200	617	106,668
2012	65,000	18,400	10,000	5,713	3,200	-	102,313
2013	22,200	18,000	10,000	6,240	-	3,550	59,990
2014	17,439	18,000	10,000	2,450	-	7,121	55,010
2015	24,385	18,000	10,000	6,000	-	2,317	60,702
2016	-	18,000	10,000	3,501	-	635	32,136
2017	-	16,465	-	3,885	-	157	20,507
2018	-	18,000	-	3,693	-	650	22,343
2019	-	18,000	-	3,517	-	520	22,037
2020	-	18,000	-	2,860	-	-	20,860
2021	-	17,667	-	2,600	-	-	20,267
2022	-	16,830	-	2,500	-	-	19,330

על פי נתוני משרד האוצר והנהלת בתי המשפט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(269)286

מהלוח עולה כי סך ההשתתפות של הרלב"ד בתקציביהם של גופים אחרים ירדה מכ-170 מיליון ש"ח בשנה הראשונה לפעילותה ומכ-100 מיליון ש"ח בארבע השנים הבאות לכ-19 מיליון ש"ח בשנת 2022. עיקר הירידה נבעה מהפסקת השתתפות הרלב"ד בתקציב משטרת ישראל, במימון שכר שופטים ובתקצוב גופי חילוף והצלה. היום הרשות משתתפת בתקצוב פעולות משרד החינוך בסכומים קבועים יחסית (כ-17 מיליון ש"ח בשנה) ובתקצוב פעולות של משרד התחבורה בסכומים משתנים. סכומים אלו נמצאים במגמת ירידה.

287

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי החל בשנת 2017 נבנו מנגנוני פיקוח ובקרה המאפשרים לה להשפיע באופן ישיר על החינוך התעבורתי. במסגרת מנגנונים אלה היא מבצעת בקרה מדגמית על ביצוע השיעורים ועל איכותם ב-100 בתי ספר בשנה, ונוסף על כך היא משתתפת בצוות הכותב את מבחני המעבר בחינוך התעבורתי. הרלב"ד הוסיפה כי חטיבת המחקר שלה מבצעת מחקר מקיף על יעילותו של החינוך התעבורתי, והמחקר נמצא בשלב איסוף הנתונים מהשטח.

(270)288

מכיוון שמרבית התקציבים עוברים היום ישירות לגופים המוציאים לפועל את הפעולות ואינם מועברים דרך תקציב הרשות, לא חלה על הגופים הללו החובה לדווח לרשות על פעולות אלה (על פי סעיף 32 לחוק הרלב"ד), ועל כן היא אינה מקבלת מידע על הנעשה בשטח בפעולות הנוגעות לבטיחות בדרכים. חובה זו חלה היום רק על משרדי החינוך והתחבורה ורק לגבי פעולות שהרלב"ד

מממנת מתקציבה, זאת אף שבשני המשרדים, ובפרט במשרד התחבורה, יש פעולות רבות נוספות הנוגעות לבטיחות בדרכים, לדוגמה: רישוי כלי רכב, רישוי נהגים, טיפול במוקדי סיכון בכבישים בין-עירוניים וברשויות מקומיות.

(271)289

במסמך שיינין מ-2015 נכתב כי האופן שבו הוקמה הרלב"ד גרם לכך שרמת האפקטיביות שלה נמוכה, בין היתר מאחר שהיא הוקמה כ"צינור להעברת כספים" לגופים שלישיים, ללא בדיקת התרומה לבטיחות וללא קריטריונים. לגבי מודל שבו תקציבים המיועדים לפעולות בנושא הבטיחות בדרכים מתוקצבים ישירות בתקציבים של משרדי ממשלה ושל גופים שונים, נכתב במסמך כי על פי הניסיון שהצטבר במדינות המפותחות, גישה זו נידונה לכישלון מכיוון שהנושא אינו נמצא בליבת פעילותם של גופים אלה, והתקציבים עלולים בסופו של דבר להיות מופנים לנושאים אחרים. מסקנתו של ד"ר שיינין הייתה שיש הכרח שגוף מקצועי שהבטיחות בדרכים היא מטרתו היחידה וראייתו היא ראייה רב-מערכתית יקבע וינתב את התקציבים לגופים השונים בכל שנה מחדש בהתאם לשיקולים מקצועיים ויבצע מעקב ובקרה מתמידים אחר התפוקות והאפקטיביות של הפעולות.

(272)290

כמו כן, בשנת 2016 עלה בדוח משרד מבקר המדינה¹⁰⁹ כי משרד התחבורה ציין כי לרשות לא היה תקציב מעוגן ומובטח, כי הוא נשחק לאורך השנים וכי יו"ר מועצת הרשות לשעבר ציין כי הרשות הפכה ל"קופה קטנה" עבור גופים ענקיים כמו מת"ח, המשטרה ומשרד החינוך אשר רצו את הכספים שהוקצו לרשות, אך לא ראו בה גורם מקצועי המכתיב את התנאים לקבלתם. כפי שעולה מהלוח, מאז שנכתב הדוח הלכו ההשתתפויות של הרשות בפעולות הגופים האחרים ופחתו.

(273)291

בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 נכתב כי העברת התקציב מהרלב"ד לחלק מהגופים (למשל אגף התנועה במשטרת ישראל ומשרד החינוך) מלווה במחלוקות וכי גופי הביצוע מתנגדים לפיקוח של הרלב"ד על ביצוע התקציב המועבר. הוועדה ציינה בדוח כי רוב התקציב של הרשות קשיח ומועבר לגורמים המקצועיים ללא יכולת בקרה וכי היא סבורה כי אין מקום שהרשות הלאומית תשמש הגוף המתקצב של גורמי הממשלה השונים בתקציבים שוטפים החוזרים על עצמם בכל שנה¹¹⁰, אלא עליה להתוות מדיניות ולעבוד בשיתוף פעולה עם הגורמים השונים. עוד הומלץ בדוח כי הרלב"ד תממן תוכניות אד-הוק עבור גופים אחרים על פי המידע והמסקנות שמרכז המחקר של הרשות הלאומית יעלה.

(274)292

במסמכי הרלב"ד¹¹¹ נכתב כי בשל סיבות שונות, מצאה עצמה הרלב"ד בעבר מממנת פעילות בעלת אופי קבוע וחוזר בגופים השונים, וכך - במקום שהתקציבים ישמשו לתגבור פעולות בטיחות, הם תמרצו גופים אלה להשקיע פחות תקציבים בבטיחות ממקורותיהם. לדוגמה, במעבר בין שנת 2012 ל-2013, 39 מיליון ש"ח שהיו מתוקצבים בעבר בתקציב הרלב"ד תוקצבו ישירות בתקציב המשטרה, זאת מאחר שממילא לרלב"ד לא הייתה השפעה ממשית על תקציב זה. עוד נכתב כי

¹⁰⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "המאבק בתאונות דרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 713 - 714.

¹¹⁰ כגון מימון רכישת ניידות עבור אגף התנועה במשטרה, מימון תשתיות עירוניות באמצעות משרד התחבורה, מימון תוכניות לימוד באמצעות משרד החינוך ומימון תקני שופטים.

¹¹¹ הצעת תקציב הרלב"ד לשנת 2022.

במבחן התוצאה, שינוי זה לא הביא להגדלת מספר שוטרי הקבע באגף התנועה, אלא שנתוני המשטרה אף הציגו ירידה במספר סיירי התנועה. נוסף על כך, שיטת מימון זו פגעה ביכולת הסטת התקציבים לפי תמונת הבטיחות המשתנה על פי שיקוליה המקצועיים של הרלב"ד.

(275)293

מהאמור לעיל עולה כי בשנים שבהן השתתפה הרלב"ד בתקציביהם של כמה גופים, היא לא הצליחה להשפיע על הקצאת הכספים לפעולות השונות על בסיס שיקולים מקצועיים וגם לא לפקח על הוצאת הכספים וביצוע הפעולות. במשך השנים שונה מודל התקצוב הממשלתי בכל הנוגע להתמודדות עם תאונות הדרכים: ב-2008 העבירה הרלב"ד כ-170 מיליון ש"ח לגופים שונים לצורך ביצוע פעולות הנוגעות לבטיחות בדרכים. עם הזמן השתתפותה בתקציביהם הלכה ופחתה, ובחלק מהגופים אף הופסקה (לדוגמה, תקציבים שבשיאם עמדו על כ-104 מיליון ש"ח למשטרה, כ-10 מיליון ש"ח לשכר שופטים וכ-3 מיליון למשרד הרווחה). ב-2022 השתתפה הרשות רק במימון פעולות של משרד החינוך ומשרד התחבורה, בהיקף של כ-19 מיליון ש"ח. הירידה בהשתתפות בתקציביהם של גופים אחרים צמצמה עוד יותר את השפעתה של הרשות על התוויית המדיניות בתחום הבטיחות בדרכים ועל תכלול פעולות הממשלה בנושא. נוסף על כך נפגעה יכולתה לפקח על ניצול התקציבים בתחום זה ועל ביצוע הפעולות על ידי הגופים האחרים, וכן נפגעה יכולת הבקרה על אפקטיביות הצעדים הננקטים. מצב זה מנוגד להמלצות ועדת שיינין שאימצה הממשלה, זאת בלי שהושג שיפור ממשי במצב הבטיחות בדרכים.

(276)294

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עם מינויה של הנהלה חדשה לרשות, מועצת הרשות, שרת התחבורה ושר האוצר ישקלו מחדש את מודל התקצוב של פעילויות הגופים הממשלתיים הנוגעות לבטיחות בדרכים. בין היתר מומלץ לבחון את תפקידיה וסמכויותיה של הרלב"ד בהקשר להקצאת תקציבי הבטיחות בדרכים בהתבסס על שיקולים של עלות-תועלת, מיקוד בגורמי סיכון ופיקוח ובקרה על ניצולם, זאת על מנת שתהיה גוף רלוונטי ומשפיע. כמו כן, מומלץ לקבוע יעדים מדידים שישמשו לבחינת יעילות השימוש בתקציבים, ואף כמפתח להגדלת הקצבות לגורמים ולפעולות התורמים תרומה של ממש לבטיחות בדרכים, זאת, בין היתר, לצורך תמרוץ הגופים השותפים למאבק בתאונות הדרכים להעלות אותו בסדר העדיפות.

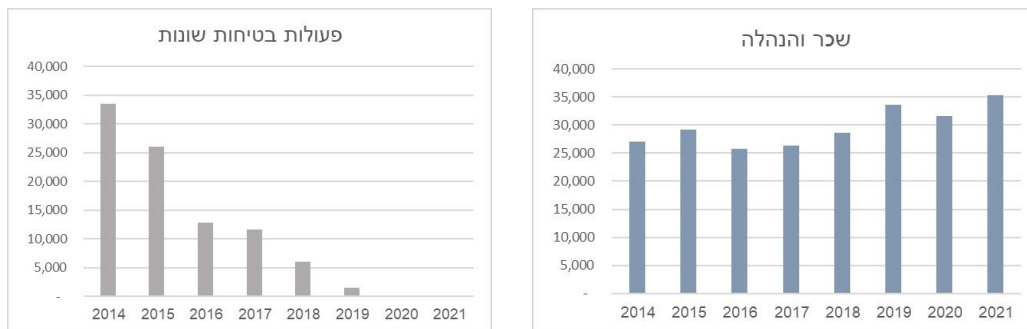
תקציבים פנימיים של הרלב"ד - הנהלה וחטיבות הרשות

(277)295

כאמור לעיל, ברשות יש שלוש חטיבות מקצועיות: חטיבת חינוך והסברה, חטיבת מידע ומחקר וחטיבת מבצעים. נוסף על אלה, יש יחידות הנהלה ושירותי מטה. בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 הומלץ כי הרשות תעסוק באופן ישיר בנושאים מחקר, הסברה, פעולות לקידום בטיחות בדרכים ברשויות המקומיות ובקרה ופיקוח על הגופים הפועלים בתחום הבטיחות בדרכים. בתרשים להלן מוצג תקציב הנהלת הרשות והחטיבות בשנים 2014 - 2021:

(278)296

תרשים 26: תקציב ההנהלה והחטיבות ברשות, 2014 - 2021 (תקציב על שינויי, באלפי ש"ח)



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(279)297

מהתרשימים עולה כי תקציב חטיבת חינוך והסברה הוא כ-20 מיליון ש"ח בשנה, למעט גידול זמני בשנים 2017 ו-2018, שבהן התקציב הסתכם בכ-32 מיליון ש"ח. תקציב חטיבת המידע והמחקר היה בשנת 2014 כ-12 מיליון ש"ח, והוא נמצא במגמת ירידה. בשנים 2020 ו-2021, תקציב חטיבת המידע והמחקר היה כ-3.3 מיליון ש"ח וכ-4.7 מיליון ש"ח, בהתאמה. מגמה דומה קיימת בתקציב חטיבת המבצעים, אשר הסתכם בכ-40 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2014 ו-2015, ירד לכ-20 מיליון ש"ח בשנת 2020, ועלה שוב בשנת 2021 לכ-30 מיליון ש"ח.

(280)298

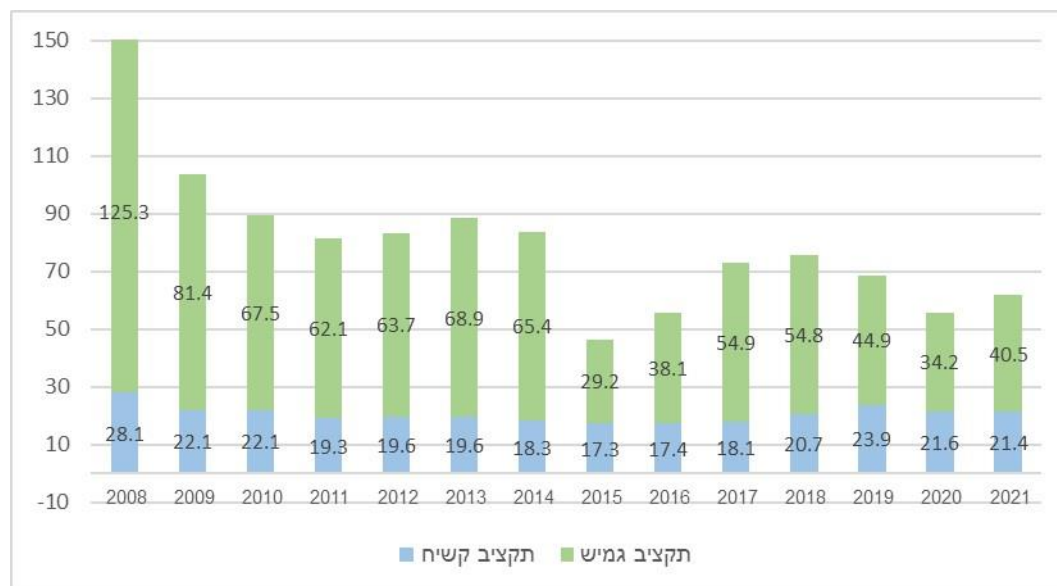
מהתרשימים גם עולה כי עלויות השכר וההנהלה נמצאות במגמת עלייה והסתכמו בשנת 2021 בכ-35 מיליון ש"ח. בשנת 2018 גדלה מצבת כוח האדם ברשות ונכנס לתוקפו הסכם קיבוצי חדש שהעלה את שכר העובדים. נוסף על כך, תקציב הרשות כלל תקנה "פעולות בטיחות שונות", אשר משמשת כרזרבה, ותקציב זה מופנה במהלך השנה לפרויקטים שעבורם נדרשת הגדלה תקציבית. התקציב בתקנה זו נשחק שנה אחרי שנה, ובשנים 2020 ו-2021 לא תוקצב כלל.

(281)299

על פי הצעת התקציב של הרלב"ד לשנת 2022, במשך השנים תקציב הפעולות הישיר של הרלב"ד הלך וקטן, וכך גם היחס בין תקציב הפעילות לתקציבי המינהלה. להלן, בתרשים, נתונים על חלוקת התקציבים הפנימיים של הרלב"ד לתקציבים קשיחים וגמישים:

(282)300

תרשים 27: חלוקת התקציבים הפנימיים של הרלב"ד לתקציב גמיש ותקציב קשיח, 2008 - 2021 (באש"ח)



המקור: הצעת תקציב הרלב"ד לשנת 2022.

(283)301

בהצעת תקציב הרשות לשנת 2022 נכתב כי אף שמבנה הרשות מאפשר ביצוע תוכניות ברמה נרחבת יחסית, התקציבים העומדים לרשותה נמוכים במידה ניכרת מהתקציבים שהיא יכולה לנצל לפעולות באמצעות המנגנון הקיים בה. כמו כן יש לציין כי לרלב"ד אין תקציבים ייעודיים לתחום של הכשרת נהגים.

(284)302

בשנים 2014 - 2021 חלה ירידה בתקציב יחידות הרשות, ובפרט בתקציב הגמיש אשר משמש אותה לביצוע פעולות. תקציב זה ירד מכ-125 מיליון ש"ח ב-2008 לכ-40 מיליון ש"ח ב-2021. ירידה זו פגעה ביכולת הרשות להשיג את יעדיה והקטינה את יכולת הפעולה של הרשות, על יחידותיה השונות, בביצוע פעולות יזומות מטעמה, פעולות שוועדת הכלכלה המליצה שתהיה אחראית להן באופן ישיר.

(285)303

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי האוצר והתחבורה יבחנו עם מועצת הרשות את גובה התקציבים הפנימיים של הרשות כדי לבדוק אם התקציב המוקצה לה עולה בקנה אחד עם משימותיה ועם יעדיה ומותאם ליכולות הביצוע שלה.

שער שלישי - הגורם האנושי

(286)304

מרבית תאונות הדרכים בעולם, וגם בישראל, נגרמות בשל התנהגות לא בטיחותית של נהגים אשר חורגים מכללי הנהיגה הבטוחה¹¹². לפי מסמכי הרשות ומשטרת התנועה, קרוב ל-90% מתאונות הדרכים נגרמות למעשה עקב אחריות הגורם האנושי - בעקבות טעות תמימה, איבוד שליטה על המצב או עבירה מכוונת על החוק. בהקשר של אחריות הנהגים, ניתן למנות את הגורמים האלה לתאונות דרכים: (א) ביצועי חסר של הנהג (הירדמות או אי-כשירות מהבחינה הפיזיולוגית); (ב) בעיות הכרה (הנהג לא הקדיש לנהיגה את תשומת הלב הראויה, הופרע על ידי גורם פנימי או חיזוני או לא תפס נכונה את המצב); (ג) החלטות הנהג (נסיעה מהירה מדי לתנאי הדרך, הערכה לא נכונה של מהירות כלי הרכב האחרים, אי-שמירת מרחק, הערכות שגויות של פעולות נהגים אחרים); (ד) ביצועי הנהג (נהג שקפא ולא הגיב או נכנס לפאניקה, פיצויי-יתר בתמרון, שמירת כיוון לקויה).

(287)305

שמירה על חוקי הנהיגה היא הדרך העיקרית לצמצם את מספר התאונות והנפגעים בדרכים. ב-2019 פרסמה הרשות מחקר בנושא תרבות של נהיגה בטוחה בישראל¹¹³. על פי המחקר, המוטיבציה של נהג לשמור על חוקי הנהיגה מושפעת מתרבות הנהיגה הבטוחה שסביבו ומהאופן שבו הוא תופס אותה. תרבות של נהיגה בטוחה תוכל להתפתח בקרב נהגים אם החברה תיתפס כמי שפועלת באופן מתמיד, הוגן ומעורר אמון לקידום הנושא, מתוך מחויבות לערך הבטיחות בדרכים. עוד עולה ממחקר זה כי אופן ניהול הבטיחות בדרכים במרחב החברתי ואופן תיווכו והסברתו לציבור הם הבסיס ליצירת תרבות של נהיגה בטוחה, כזאת אשר תגדיל את הנכונות של הפרטים לאמץ אותה ולהישמע לחוקים.

(288)306

מסקנת המחקר הייתה כי על מנת לשפר את תרבות הנהיגה הבטוחה בישראל צריך לנהל את הבטיחות בדרכים באופן היוצר אקלים בטיחות ומאפשר למסרי בטיחות לחלחל לתודעת הנהגים. במחקר נכתב כי הגישה המסורתית לניהול בטיחות - גישה אשר נהוגה במדינות רבות וגם בישראל - מושתתת בעיקרה על הפעלה של סמכות מצד הרשויות הממונות לשם קביעת חוקים ותקנות, אספקה של אמצעי בטיחות (תשתית, טכנולוגיה, ידע, כישורים), פנייה לציבור הנהגים בדרישה לשמור על החוקים וביצוע פעולות אכיפה וענישה במטרה לייצר הרתעה וציות לחוק. במחקר מצוין כי אלו פעולות חשובות, אולם הן מבוצעות "מעל לראשיהם של הנהגים" במטרה להשיג ציות פסיבי לחוקי הנהיגה מכוח החוק, ועל כן הן אינן מייצרות תנאים המאפשרים לתרבות של נהיגה בטוחה לצמוח כראוי. לשם כך נדרש לעבור לניהול מתקדם יותר של הבטיחות בדרכים, ניהול אשר בוחן את הדברים מנקודת מבטם של הנהגים ופועל על מנת לבסס איתם מערכת יחסים חיובית ולהניע אותם לפעול כשותפים אקטיביים בעשיית הבטיחות בדרכים. כל הפעולות צריכות להיות מנוהלות ומוסברות כך שיעבירו לציבור הנהגים באופן ברור, אחיד ועקבי שני מסרים בסיסיים: בטיחות בדרכים היא ערך ראשון במעלה במרחב החברתי, ערך אשר קודם בחשיבותו לכל שיקול אחר; כל בעלי העניין במרחב החברתי אחראים למלא את תפקידם בקידום הבטיחות ולשתף פעולה עם אחרים. פעולות אלה צריכות להיות מלוות בהסברה לציבור הנהגים. ההסברה נועדה ליידע אותם על הפעולות, להסביר את מטרותיהן, להדגיש את הערכים והעמדות שמאחוריהן

¹¹² יפתח גורדוני-לביא, הרלב"ד, **תרבות של נהיגה בטוחה בישראל: הגדרה, תיאור מצב, ושילוב בניהול הבטיחות בדרכים - ממצאי מחקר אורך** (2019).

¹¹³ יפתח גורדוני-לביא, הרלב"ד, **תרבות של נהיגה בטוחה בישראל: הגדרה, תיאור מצב, ושילוב בניהול הבטיחות בדרכים - ממצאי מחקר אורך** (2019).

ולקשור להן מסרי בטיחות ספציפיים. הדבר צריך להיעשות באמצעות גיבוש של שותפות בין כלל בעלי העניין הפועלים בתחום (כגון קובעי מדיניות, מהנדסי תחבורה, מנהלי בתי ספר, מנהלים במקומות עבודה, יצרני רכב, רשויות אכיפה והורים).

(289)307

מהאמור לעיל עולה כי על מנת למנוע טעויות ועבירות תנועה של נהגים ושל משתמשי דרך אחרים, יש חשיבות לפעולות האלה: מתן חינוך מתאים כבר מגיל צעיר, מתן הכשרה מתאימה לנהגים ובדיקת כשירותם, הסברה, אכיפה וענישה. על מנת ליצור תרבות של נהיגה בטוחה, חיוני שהתכנים, הערכים והמסרים המרכזיים בכל הפעולות הללו יהיו מתואמים, אחידים ועקביים.

חינוך לבטיחות בדרכים

(290)308

ילדים ובני נוער הם אוכלוסייה פגיעה במיוחד ומועדת לתאונות, זאת בשל חוסר בשלות קוגניטיבית, אימפולסיביות ותפיסה שונה של סיכון מזו של מבוגרים. חינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים הוא משימה לאומית שמטרתה שמירה על חיי אדם, מניעת תאונות דרכים וחינוך להתנהגות בטיחותית וסובלנית המכבדת את בני האדם ואת חוקי המדינה. נהוג לחשוב שחינוך שמתחיל כבר בגילים צעירים וממשיך באופן עקבי לאורך שנות ההתבגרות משאיר את חותמו גם בבגרות. ההשפעה של חינוך לזהירות בדרכים בגילים הצעירים חורגת מעבר להשפעה האישית על הילדים עצמם היות שפעמים רבות הילדים מהווים סוכני שינוי גם במסגרת המשפחתית ובמסגרות חברתיות אחרות.

(291)309

בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 נכתב כי הוועדה סבורה שעל החינוך לבטיחות בדרכים להיות חלק ממערך הלימודים של כלל התלמידים ושהיא דורשת כי משרד החינוך יפעל בשיתוף עם משרד האוצר לשם הרחבת לימודי הזהירות בדרכים בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים, לרבות במוסדות החינוך אשר משרד החינוך אינו מתקצב, ואף ידווח לה על תוצאות התהליך.

(292)310

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך¹¹⁴, מערכת החינוך בישראל רואה בחינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים משימה לאומית שמטרתה שמירה על חיי אדם, מניעת תאונות בכלל ותאונות דרכים בפרט, וחינוך להתנהלות בטיחותית וסובלנית המכבדת את בני האדם ואת חוקי המדינה.

נתוני פגיעות ילדים ובני נוער בתאונות דרכים

(293)311

ילדים נפגעים בתאונות דרכים כהולכי רגל, כרוכבי אופניים וכנוסעים ברכב. על פי נתוני "ארגון בטרם לבטיחות ילדים"¹¹⁵ (להלן - ארגון בטרם)¹¹⁶ בנוגע לתמותת ילדים מהיפגעות בלתי מכוונות, תאונות דרכים היו בשנים 2017 - 2021 כ-46% מכלל סיבות התמותה בקרב ילדים ונוער עד גיל 17, והיו הסיבה העיקרית לתמותה¹¹⁷.

¹¹⁴ הוראת קבע מס' 0373 (29.11.22).

¹¹⁵ מטרת הארגון לצמצם את ההיפגעות של ילדים בתאונות מסיבות שונות וליצור תרבות של בטיחות.

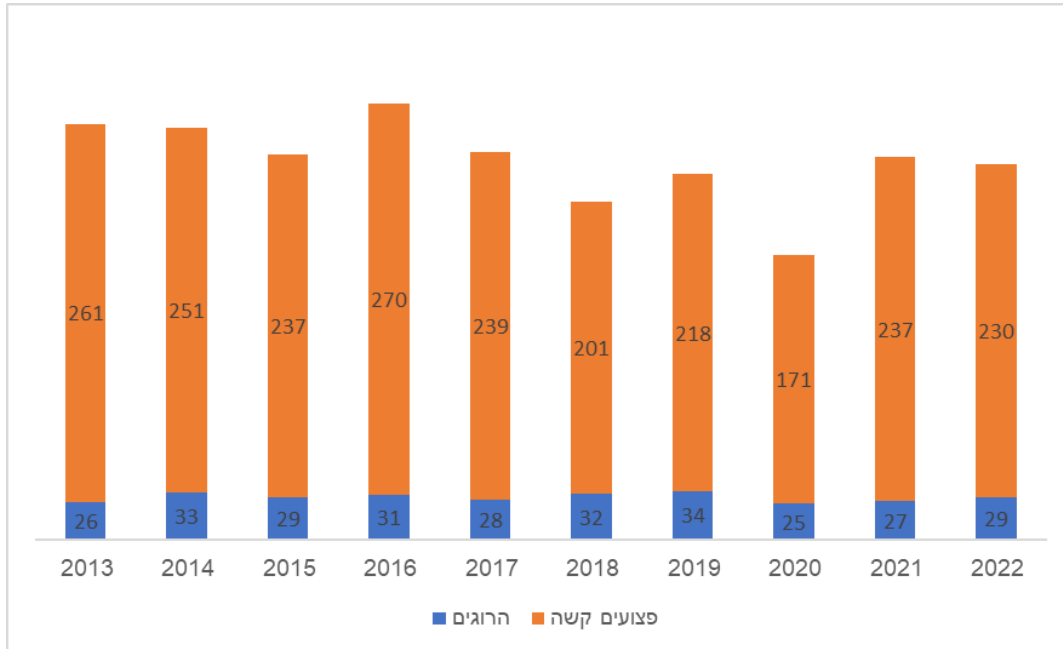
¹¹⁶ בטרם, דו"ח תמותת ילדים מהיפגעות בלתי מכוונות בשנת 2021 (ינואר 2022).

¹¹⁷ הגורמים האחרים כוללים טביעה, חנק, נפילה ועוד.

1. בתרשים להלן נתונים המציגים את המגמות בהיפגעות ילדים בתאונות דרכים בישראל:

(294)312

תרשים 28: ילדים* הרוגים ופצועים קשה בתאונות דרכים בשנים 2013 - 2022 (במספרים מוחלטים)



המקור: הרלב"ד, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013 - 2022 (2023). * גילים 0 - 14.

(295)313

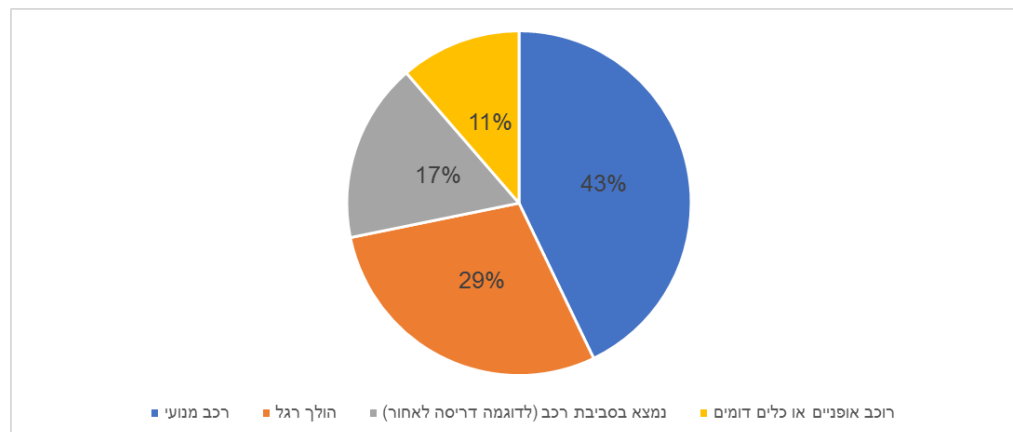
מהתרשים עולה מגמה של יציבות במספר הילדים ההרוגים בשנים 2013 - 2022 ומגמה של עליה מסוימת במספר הילדים שנפצעו קשה בשנים 2021 - 2022. נתוני 2020 הושפעו מהסגרים בעטייה של מגפת הקורונה כיוון שהם צמצמו את נוכחות הילדים במרחב הציבורי. על פי נתוני הרלב"ד, שיעור הילדים ההרוגים והפצועים קשה מכלל הנפגעים נמוך יחסית לחלקם באוכלוסייה: בשנת 2022 חלקם של הילדים באוכלוסייה היה 28%, שיעור הילדים ההרוגים ופצועים קשה מכלל ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים היה 9%.

(296)314

2. ארגון בטרם מיינ את כלל הילדים שנהרגו בתאונות דרכים וחילק אותם לפי סוג הפגיעה, כפי שמוצג בתרשים שלהלן:

(297)315

תרשים 29 : התפלגות סוג הפגיעה בקרב ילדים בני 0 - 17 שנה רגו בתאונות דרכים, 2017 - 2021



על פי בטרם, דו"ח תמותת ילדים מהיפגעות בלתי מכוונת בשנת 2021 (ינואר 2022), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(298)316

מהתרשים עולה כי הסיבה השכיחה ביותר לתמותת ילדים ובני נוער בשנים 2017 - 2021 היא תאונה כנוסע או כנהג ברכב מנועי - כ-43% ממקרי התמותה בתאונות דרכים. סיבת התמותה השנייה היא היפגעות של ילדים ובני נוער כהולכי רגל (כ-29% ממקרי המוות).

(299)317

3. על פי השוואה בין-לאומית, שיעור הילדים מקרב הולכי הרגל הנפגעים בתאונות דרכים בישראל גבוה יחסית למדינות אחרות בעולם: בשנת 2021 היה שיעור ההרוגים בקרב הולכי רגל עד גיל 14 גדול פי 2.4 מממוצע מדינות ה-OECD, וישראל מוקמה בממד זה במקום האחרון מבין 29 מדינות (ראו גם תרשים 16 לעיל).

(300)318

4. ההבדלים הגדולים ביותר בשיעורי ההיפגעות בין החברה הערבית ובין החברה היהודית הם בקרב ילדים הולכי רגל ובקרב צעירים בני 15 - 24 נהגי רכב פרטי ונוסעיו.

(301)319

הרלב"ד מציינת בפרסומיה כי שמירה על כללי הבטיחות בדרכים, כמו חגירת חגורות ושימוש במושבי בטיחות, רכיבה בטוחה על אופניים וחצייה נכונה, עשויים לסייע במניעת היפגעות ילדים¹¹⁸.

חינוך לבטיחות בדרכים לילדים ובני נוער

(302)320

הגוף הממונה במדינת ישראל על החינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים הוא אגף זה"ב, נגישות ואורח חיים בטוח שבמשרד החינוך (להלן - אגף זה"ב). אגף זה"ב הוא האחראי להובלת הנושא בכל מערכת החינוך. האגף מפעיל תוכניות חובה ורשות בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים, תוכניות המחנכות להתנהגות נכונה ובטוחה כהולכי רגל, כרוכבי אופניים, כנוסעים ברכב וכנהגים לעתיד¹¹⁹. האגף מפעיל בחלק מבתי הספר גם "מעטפת בטיחות פיזית" כדי להסדיר את בטיחות

¹¹⁸ מתוך אתר הרלב"ד, "ילדים" (ינואר 2022).

¹¹⁹ משרד החינוך, החינוך לבטיחות בדרכים - תמונת מצב (דצמבר 2021).

ההגעה והיציאה מבית הספר באמצעות הסעות הורים, הסעות מאורגנות והפעלת משמרות זה"ב. מרבית פעילות אגף זה"ב ממומנת על ידי משרד החינוך, וחלקה על ידי הרלב"ד (ראו להלן).

(303)321

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך "מינוי רכזי זה"ב בבתי הספר ותפקידיהם", על מנהל בית הספר לקבוע רכז זה"ב כאחד מבעלי התפקידים בבית ספרו. בין היתר, רכזי זה"ב אחראים לקיום פעילויות שונות, כגון סדנאות והרצאות לתלמידים, למורים ולהורים, על מנת לגייס את כל הנוגעים בדבר לטובת החינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים. תפקידם המרכזי הוא לפעול בתוך בית ספרם, לרכז ולמנף את נושא החינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים ולעסוק בכל הנושאים הרלוונטיים הקשורים לחינוך לבטיחות בדרכים. בין השאר, עליהם לכתוב תוכנית לימודים בית-ספרית (להלן - תלב"ס) שתכלול את הנושאים האלה: הוראת תוכניות, פעילויות הסברה, ימי שיא; טיפול בנושאים הקשורים למעטפת הבטיחות הפיזית; פעילויות עם גורמי-חוץ (הצגות, סדנאות וכד') ועוד. על כל רכז זה"ב לקבל הכשרה בת 60 שעות ולהמציא לממונה המחוזי של משרד החינוך תלב"ס.

(304)322

במסמך "קריטריון להקצאת גמולי ריכוז זהירות ובטיחות בדרכים למורים" נקבע כי תמורת טיפולו בנושא, רכז זה"ב יקבל גמול בסך 6% משכרו וכי "הנושא יאושר לתשלום עד גובה התקציב בתקנה". בבתי הספר היסודיים הגמול ניתן במסגרת הסכם "אופק חדש", והוא מכוסה באופן מלא. הקצאת גמולים בהסכם "אופק חדש" לרכזים בתחומים השונים (רכז זה"ב, רכז ביטחון, רכז חברתי, רכז טיולים ועוד) מבוצעת בהלימה לגודל בית הספר ולמספר התלמידים שבו. בבתי ספר קטנים הגמולים מוקצים בהתאם לסדר העדיפות הבית-ספרי, ועל כן יש בתי ספר שאין בהם רכז זה"ב. בבתי הספר העל-יסודיים הגמול לרכזי זה"ב ממומן מתקציב אגף זה"ב, בכפוף לקיומו של תקציב פנוי. יש בתי ספר שאין בהם רכז זה"ב, אך מורי זה"ב מלמדים את תוכניות הזה"ב.

(305)323

על פי נתוני משרד החינוך, מערכת החינוך מפעילה כ-2,750 רכזי זה"ב בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים, כמפורט להלן:

(306)324

לוח 11: רכזי זה"ב נגישות ואורח חיים בטוח בבתי ספר, לפי אוכלוסיות, שנה"ל התשפ"ב

סוג אוכלוסייה	מספר בתי ספר	מספר רכזים	שיעור רכזים
בדואי	198	160	80.8%
דרוזי	81	65	80.2%
יהודי	2,650	2,064	77.9%
ערבי	752	456	60.6%
צ'רקסי	3	3	100.0%
סכום כולל	3,684	2,748	74.6%

על פי נתוני משרד החינוך.

(307)325

מהלוח עולה כי בכרבע מבתי הספר במדינה לא היו בשנה"ל התשפ"ב (2021 - 2022) רכזי זה"ב. בשנת הלימודים התשפ"א הנתון היה נמוך יותר ועמד על 23%. בדיקה פרטנית יותר של נתוני התשפ"ב מראה כי בחברה היהודית, ב-77.9% מבתי הספר היו רכזי זה"ב, ואילו בחברה הערבית

הנתון עמד על כ-60% בלבד¹²⁰. שיעור הרכזים הנמוך ביותר היה בחברה הערבית, וזאת אף ששיעור הנפגעים מקרב הילדים בחברה הערבית גבוה באופן משמעותי מאשר בחברה היהודית.

326

משרד החינוך כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2023 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי מספר הרכזים בחברה הערבית (ערבים, דרוזים, בדואים וצ'רקסים) עמד בתשפ"ג על 628.

(308)327

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לפעול לכך שימונו רכזי זה"ב בכלל בתי הספר ולפעול לצמצום פערים בין האוכלוסיות השונות.

(309)328

להלן סקירת תוכניות לפי שכבות הגיל השונות:

חינוך לבטיחות בדרכים בגני ילדים

(310)329

החינוך לבטיחות בדרכים בגיל הרך מציב את התשתית שעליה ניתן לבסס את המיומנויות המורכבות הנחוצות להסתגלות נאותה לשימוש ראוי בדרכים. על פי מסמכי משרד החינוך, "תשתית זו היא היסוד לטיפול תרבות של התנהגות בדרכים מתוך התחשבות בזולת, ויש לה חשיבות רבה בתהליך הכנת הילדים לחיים בעולם המודרני."

(311)330

בשנת 2005 המליצה ועדת שיינין לשים דגש על נושא החינוך לבטיחות בדרכים כבר בגיל הרך. משרד החינוך מפעיל בגני הילדים את התוכנית "לנוע בעולם מתנועע", אשר מיועדת ליצור תשתית לימודית לחינוך לבטיחות בדרכים בגני הילדים, מכוונת לטיפול הרגלי חשיבה והתנהגות מתחשבת בדרך והגברת המודעות של הילדים, הגננות וההורים. עד לפני כעשור, התוכנית כללה ימי הדרכה באמצעות מדריכים חיצוניים שהשתמשו בערכות לימוד ייעודיות בגנים. בהמשך, משרד החינוך הכין חוברת בנושא זהירות בדרכים לגנים. היא נלמדה על ידי הגננות, ואלה מעבירות את התכנים בגנים, ללא ערכת לימוד ייעודית.

(312)331

במקביל לפעילות הפורמלית של משרד החינוך, עמותת אור ירוק ותנועת שירות לאומי למבוגר¹²¹ הפעילו החל מ-2010, בשיתוף עם משרד החינוך, את התוכנית "זהב בגן" בפריסה ארצית. מהות התוכנית הייתה לחבר בין מתנדבים גמלאים ובין ילדי גני הילדים ולהעביר להם פעילויות הקשורות לבטיחות בדרכים. ב-2022 מימון התוכנית על ידי משרד החינוך הופסק¹²². עמותת אור ירוק מסרה למשרד מבקר המדינה כי היום היא מממנת פעילויות חינוך בגני ילדים ממשאביה, והיא מפעילה לשם כך כ-1,000 מתנדבים.

(313)332

בביקורת נמצא כי אף שמשרד החינוך מכיר בחשיבות החינוך לבטיחות בדרכים בגיל הרך, קיימת נסיגה בתוכניות החינוכיות המיועדות לגילי הגן, הוא הפסיק לממן את תוכנית "זהב בגן" מ-

¹²⁰ בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020 (2020), "פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית", עמ' 252 - 254.

¹²¹ תנועת של"מ הינה תנועה עממית להתנדבות בקהילה שהוקמה ביוזמה משותפת של משרד החינוך והחברה למתנ"סים בתחילת שנות האלפיים.

¹²² התוכנית הוזכרה בהוראת קבע מספר 0136 מאוגוסט 2018 של משרד החינוך, אך בהוראת קבע מספר 0373 מנובמבר 2022 שהחליפה את ההוראה הקודמת, התוכנית כבר לא הוזכרה.

2022, ותוכנית "לנוע בעולם מתנוועע" שונתה כך שתכניה מועברים על ידי הגננות בגנים ללא ערכות ייעודיות ולא על ידי צוותים המתמחים בנושא.

(314)333

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לגבש תוכניות לימוד ושיטות למידה עבור הגיל הרך כדי להשפיע על הילדים והוריהם לנקוט אמצעי זהירות הן בטווח הקצר והן בטווח הרחוק ולפעול ליישומן בכל גני הילדים.

חינוך לבטיחות בדרכים בבית ספר סקירת תוכניות המופעלות בבתי הספר

(315)334

במסגרת הלימודים בבתי הספר היסודיים מופעלות כמה תוכניות בתחום הבטיחות בדרכים: בכיתות א' ו-ב' נלמדת התוכנית "ללמוד תנועה" כשעה שבועית. התוכנית מכוונת ללמד את הילדים לנוע בסביבה מתוך התייחסות לגורמים הקיימים בה ומדמה מצבי דרך שונים. בכיתות ה' נלמדת התוכנית "עצמאים בשטח", המכוונת ללמד את התלמידים לקבל החלטות על פי נתוני הדרך, בתחילה בסביבת מגוריהם ואחר כך בהכללה ליישוב או לעיר שבה הם מתגוררים. התוכנית שודרגה, עודכנה והפכה לתוכנית מתוקשבת. התוכניות הללו נלמדות כמעט בכל הכיתות (כ-5,000 כיתות בכל שכבה).

(316)335

במסגרת הלימודים בבתי הספר העל-יסודיים, מתקיים מינואר 2022 פיילוט לתוכנית חדשה לחינוך תעבורתי בנושא הדו-גלגלי למתבגרים בכיתה ט', אשר נכתבה על ידי אגף הזה"ב. בשנה הראשונה לפיילוט, התוכנית הופעלה בכ-100 כיתות, ובשנה השנייה היא הורחבה לכ-200 כיתות. תוכנית זו מכוונת להקנות למתבגרים מיומנויות רכיבה בכלים החדשים הלא-מרושיינים, דוגמת אופניים חשמליים וקורקינט ממונע, וללמדם להשתלב במרחב התעבורתי - לימוד כללי בטיחות, תקנות ותמרורים רלוונטיים, הכרת מצבי סיכון וגורמים לתאונות דרכים שבהן מעורבים כלים אלה, ועוד. לאחר קיום הפיילוט יופקו לקחים מתוך כוונה להרחיב את התוכנית לכלל שכבת הגיל, בכפוף לתקציב שיוקצב.

(317)336

בכ-4,400 כיתות י מופעלת התוכנית "החינוך התעבורתי", תוכנית המכינה את התלמידים לקראת נהיגה והתנהלות נכונה ובטוחה במרחב התעבורתי. התוכנית חושפת את התלמידים לגורמים התחבורתיים והאנושיים המשפיעים על תהליכי הנהיגה ברכב ולגורמים המרכזיים המשפיעים על נהגים צעירים ועוסקת בהעלאת מודעות לחשיבות השמירה על הכללים ולהתמודדות עם לחצים חברתיים. בסיום תהליך הלמידה, התלמידים נבחנים בבחינת תיאוריה בית-ספרית היכולה להוות תחליף לבחינה התאורטית של משרד הרישוי. בחינה זו מתקיימת בשיתוף אגף הבחינות, הרלב"ד ואגף הרישוי במשרד התחבורה.

(318)337

על פי נתוני הרלב"ד, בשנת 2022 נהרגו 24 רוכבי אופניים, אופניים חשמליים וקורקינטים חשמליים. אף על פי כן, משעה שמדובר בכלים שאינם דורשים רישיון נהיגה, הכשרות לרוכבים עליהם אינן כלולות בתוכניות משרד התחבורה להכשרת נהגים (למידה מעשית או עיונית). לצד זאת, עלה כי משרד החינוך יזם החל בינואר 2022, במסגרת הלימודים בבתי הספר העל-יסודיים, פיילוט לתוכנית חדשה לחינוך תעבורתי בנושא הדו-גלגלי למתבגרים בכיתה ט', תוכנית אשר

נכתבה על ידי אגף זה"ב. בשנה הראשונה לפיילוט התוכנית הופעלה בכ-100 כיתות, ובשנה השנייה היא הורחבה לכ-200 כיתות. נכון למועד הביקורת, הפיילוט מופעל בכ-200 כיתות מתוך כ-5,300 כיתות בשכבת כיתות ט' במדינה (3.8%), ומשכך, מרבית הרוכבים על כלים אלו אינם זוכים להכשרה רלוונטית עבורם.

(319)338

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להשלים את גיבוש מסקנות הפיילוט לחינוך תעבורתי בנושא הדו-גלגלי, ובהתאם להרחיב את התוכנית בדרך שתיתן מענה להכשרת הרוכבים על כלים דו-גלגליים שאינם דורשים רישיון נהיגה (אופניים, אופניים חשמליים וקורקינטים חשמליים).

339

משרד החינוך כתב בתשובתו כי התוכנית הושלמה, וכי "הנושא ייבחן במסגרת סדרי העדיפויות של המשרד".

משמרות זה"ב

(320)340

נוסף על התוכניות המוזכרות, בתוכנית "משמרות הזה"ב" תלמידי כיתות ה' לומדים לסייע לתלמידים צעירים לחצות מעברי חצייה בסמוך לבתי ספר בזמן הגעה לבית הספר וביציאה ממנו. כשהתלמידים עולים לכיתה ו' הם מוצבים במעברי החצייה מדי יום לפני תחילת יום הלימודים ובסיומו כדי לסייע לתלמידים הצעירים לחצות בבטחה. התוכנית מומנה על ידי הרלב"ד עד שנת 2015, ומאז התקציב למימון התוכנית מתוקצב ישירות בתקציב המשרד לביטחון לאומי. המשטרה היא הגוף המופקד על יישום התוכנית, ומשרד החינוך מעורב בה בהיבט הפדגוגי.

(321)341

האחראי המקצועי על פעילות זו הוא קצין זה"ב ארצי באגף התנועה במשטרה. מערך השוטרים העוסקים בתחום (להלן - שוטרי מערך זה"ב או מדריכי זה"ב) מפוזר בין שבעה מחוזות, והם כפופים מקצועית לקצין זה"ב ארצי באגף התנועה וכפופים פיקודית לקציני אגף התנועה במחוזות. שוטרי המערך הם חולייה חיונית בהפעלת התוכנית ומהווים נקודת ממשק ראשונית של התלמידים עם המשטרה. בין משימותיהם: הכשרת התלמידים, אישור בטיחות מעברי החצייה, פיקוח ובקרה אחר פעילות משמרות הזה"ב וקיום ממשקים עם גורמים במשרד החינוך וברלב"ד.

(322)342

בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 נכתב כי הוועדה דורשת כי משרד החינוך, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים ובאמצעות אגף התנועה במשטרת ישראל ומשרד האוצר, יגבש תוכנית להרחבת פעילותן של משמרות זה"ב בסמוך לכל מוסדות החינוך בארץ וידווח לוועדה על המדיניות בתחום זה.

(323)343

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) קיימים 3009 בתי ספר יסודיים, שבהם 2,684 כיתות שיש בהן פוטנציאל להפעלת משמרות זה"ב¹²³. מבדיקה שעשתה המשטרה עלה כי במוצע, כל שוטר זה"ב מדריך 49 כיתות בשנה, ועל כן כדי להפעיל את התוכנית בכלל הכיתות הפוטנציאליות, יש צורך בתקן של כ-55 משרות של שוטרי זה"ב. בלוח שלהלן מובאים נתונים על מספר המשרות בפועל, מספר הכיתות בתוכנית ומספר הכיתות שהוכשרו:

¹²³ כיתות שבהן לא ניתן להפעיל משמרות זה"ב הן למשל כיתות חינוך מיוחד, כיתות בבתי ספר שבהם קיימות הסעות לתלמידים ובתי ספר שהתשתית בסביבתם אינה מתאימה להפעלת המשמרות.

לוח 12 : מספר משרות שוטרי זה"ב ומספר הכיתות בתוכנית

שנת הלימודים	משרות שוטרי זה"ב (על פי חלקיות משרה)	מספר כיתות בתוכנית	מספר כיתות שהוכשרו	שיעור הכיתות שהוכשרו
התשע"ז (2016 - 2017)	41.75	2,252	2,150	95%
התשע"ט (2018 - 2019)	20	2,530	949	38%
התש"פ (2019 - 2020)	18.75	2,482	872	35%
התשפ"ג (2022 - 2023)	11.75	2,343	2,094	89%

על פי נתוני אגף התנועה במשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(325)345

כפי שעולה מן הלוח, בשנת הלימודים התשע"ז שוטרי הזה"ב נתנו מענה כמעט מלא לצורכי התוכנית. החל בשנת התשע"ט (2018 - 2019) החלה מגמה של קיצוץ המשרות ביותר מ-70%, כך שבמרבית המחוזות נותר ראש צוות בלבד ללא מדריכים, ובמחוז צפון אין ראש צוות ואין מדריכים כלל. מאז החל הקיצוץ במשרות, שיעור הכיתות שהוכשרו הלך והצטמצם באופן דרסטי. בשנת הלימודים התשפ"ג הייתה עלייה של ממש בהכשרות זה"ב לעומת השנים הקודמות.

346

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי הקיצוץ במערך משמרות הזה"ב החל בעשור האחרון ותפס תאוצה בשנת 2015, לאחר שהרלב"ד הפסיקה לממן את מערך הזה"ב. הרלב"ד ציינה עוד כי קיצוץ נוסף התרחש בעקבות מגפת הקורונה, שבמהלכה חלק מהמשרות הוסבו ליחידות אחרות ולתפקידים אחרים.

(325)347

בעקבות הקיצוצים, אגף התנועה החל להכשיר שוטרים קהילתיים במחוזות כדי שידריכו אף הם בכיתות, וזאת נוסף על תפקידם העיקרי. אגף התנועה במשטרה מסר למשרד מבקר המדינה כי השימוש בשוטרים קהילתיים אינו תחליף מלא לשוטרי זה"ב, בעיקר בשל זמינותם הנמוכה לעסוק בנושא. על פי בדיקת אגף התנועה, כל שוטר קהילתי העוסק בנושא הזה"ב מדריך בממוצע שתי כיתות בשנה (לעומת 49 כיתות שמדריך שוטר זה"ב בממוצע). נוסף על כך, בשל ריבוי המשימות המוטלות עליהם, השוטרים הקהילתיים מבטלים לעיתים קרובות הדרכות מתוכננות בבתי הספר. פתרון נוסף שאימץ אגף התנועה לבעיית המחסור בכוח אדם הוא שחלק מהתכנים שהיו אמורים להיות מועברים על ידי השוטרים מועברים בפועל על ידי רכזי זה"ב בבתי הספר בעזרת סרטונים שהכין אגף זה"ב בשיתוף אגף התנועה.

(326)348

בחברה החרדית ובחברה הערבית (ערבים, דרוזים, בדואים וצ'רקסים), שהן אוכלוסיות שנפגעות יותר מאחרות בתאונות דרכים, יש אתגרים נוספים בתחום החינוך לבטיחות בדרכים, ובפרט בנוגע למשמרות הזה"ב: על פי נתוני המשטרה, בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) הוכשרו בחברה החרדית 22 מתוך 26 בתי הספר המאושרים בטיחותית להדרכה (מתוך 1,486 כיתות במגזר כולו). על פי מסמכים של אגף התנועה, הרגישויות המיוחדות בחברה זו מציבות קושי לפני הפעלת

התוכנית, וחלק מבתי הספר מתנגדים לכניסתן של שוטרות זה"ב, אשר ממלאות את מרבית המשרות, לבתי ספר לבנים. לגבי החברה הערבית¹²⁴, נכון לינואר 2023 אין בקרב שוטרי הזה"ב דוברי ערבית, אולם בחלק מהמחוזות יש דוברי ערבית בקרב השוטרים הקהילתיים העוסקים בזה"ב נוסף על תפקידם. על פי נתוני המשטרה, בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) הוכשרו כל הכיתות המאושרות להדרכה - 75 כיתות (מתוך 1,638 כיתות במגזר כולו). על פי מסמכי אגף התנועה, בעיה נוספת בחברה זו היא שיש ליקויים רבים במעטפת הבטיחות הבית-ספרית בהיבט של התשתיות, ולכן אי אפשר להעמיד ילדים בצמתים במסגרת המשמרות בצורה בטוחה.

349

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי קיימת בעיה הנוגעת לאיכות הוראת תוכנית משמרות הזה"ב: עיקר פעילות השוטרים הקהילתיים מתמקדת בהצבה, כלומר - ביצוע השיעור הסופי שבו מעמידים את הילדים במקומות המתאימים במעבר החצייה, ואילו עיקר הלמידה העיונית נעשית על ידי מורים ורכזי זה"ב בית-ספריים, המשתמשים במערכי שיעור מצולמים. על פי תשובת הרלב"ד, יש לכך כמה תוצאות: (א) חוסר יציבות בהפעלת התוכנית, שכן היא מתבססת על ריבוי גורמים שהוראת התוכנית אינה המחויבות העיקרית שלהם; (ב) איכות נמוכה של ההוראה, משום שהמחויבות והיכולות המקצועיות של שוטרי הזה"ב, שהוכשרו למשימה זו באופן ייעודי, עדיפה ואינה דומה כלל ועיקר לזו של השוטרים הקהילתיים והמתנדבים; (ג) אמצעי הלימוד אינם מספקים - מערכי השיעור המצולמים כוללים תיעוד של שיעורים ואינם מהווים למידה דיגיטלית, ועל כן מצריכים מעטפת ותיווך של התכנים, אך אלה אינם קיימים.

(327)350

כפי שעלה בביקורת, החל בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) היה קיצוץ במספר המשרות של שוטרי זה"ב (מ-41.75 בהתשע"ז ל-11.75 בהתשפ"ג), ובעקבותיו ירד באופן דרסטי שיעור הכיתות שלימד מערך הזה"ב במשטרה. בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) הוכשרו 949 כיתות מתוך פוטנציאל של 2,530 (38% מהכיתות, לעומת נתון של 95% בשנת הלימודים התשע"ז); יש לציין שבשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) הייתה עלייה של ממש בהכשרות זה"ב. הפערים המשמעותיים ביותר בהכשרה קיימים בחברה החרדית ובחברה הערבית, בעיקר בשל מעטפת בטיחותית לקויה בבתי הספר, שאינה מאפשרת את ביצוע ההדרכות, וכן מפני שחלק מבתי הספר בחברה החרדית אינם מאשרים את כניסת השוטרות. כך, בשנת הלימודים התשפ"ג (2022 - 2023) אושרו בטיחותית להדרכה רק 26 כיתות בחברה החרדית (מתוך 1,486 כיתות במגזר כולו), מתוכן הכשרו בפועל 22; ובחברה הערבית אושרי השתתפות בתוכנית של 75 כיתות בלבד (מתוך 1,638 כיתות במגזר כולו), וכולן הוכשרו בפועל. על פי מסמכי אגף התנועה והרלב"ד, הפעלת מערך הזה"ב במתכונתו החסרה אינה מאפשרת עמידה ביעדי המערך ובמשימותיו, המענה החלופי הניתן באמצעות שוטרים קהילתיים ובאמצעות רכזי זה"ב בבתי הספר אינו אפקטיבי, והתלמידים אינם מקבלים רצף למידה החשוב להטמעת הפעילות. כמו כן, על פי המסמכים, גורמים מהרשויות המקומיות, משרד החינוך, הרלב"ד ומנהלי בתי ספר מלינים על פערים בהדרכות.

351

¹²⁴ בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020 (2020), "פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית", עמ' 265 - 267.

המשטרה כתבה בתשובתה כי הפעלת משמרות הזה"ב היא תפקיד שהמשטרה קיבלה עליה לפני שנים רבות ואיננו באחריותה מכוח דין, וכי הקיצוץ במספר המשמרות בוצע במסגרת קיצוץ רוחבי בשנת 2019 בתקציב המדינה. לאור קיצוץ זה, ובמטרה לשמר את ההדרכות בתחום זה, החליטה המשטרה כי מערך הזה"ב ימשיך בתחום עיסוקו, בהובלת אגף התנועה, באמצעות קצין זה"ב ארצי, על בסיס 20 משמרות מדריכי זה"ב, שוטרים ומתנדבים בתחנות ובמרחבים, וכן הוחלט להכשיר בעלי תפקידים נוספים כמדריכי זה"ב.

(328)352

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לגבש בשיתוף הרלב"ד תוכנית ובה יעדים לפעילות משמרות הזה"ב ולבצע את ההכשרה בכל הכיתות, ובכלל זה לפעול כדי להשלים את הפערים בחברה החרדית ובחברה הערבית. מומלץ כי המשטרה תקבע, בתיאום עם משרד החינוך, את מספר המשמרות הנחוצות לפעילות משמרות הזה"ב ותפעל למצוא פתרונות מתאימים לנושא ולהעלאת רמת ההוראה בתוכנית. זאת לאור החשיבות של ההדרכות והפעילויות הנוספות בנושא הבטיחות בדרכים המתקיימות במסגרת זו. הדבר נכון בייחוד מאחר שמפגשים אלה עם שוטרים הם המפגש הראשון של תלמידים עם שוטרים, הם מאפשרים מתן אחריות לתלמידים, עשויים להעצים אותם כסוכני שינוי בתחום, ובמידה רבה קובעים את התנהלותם העתידית בכבישים.

353

המשטרה כתבה בתשובתה כי אגף התנועה פועל מול הרלב"ד ומול משרד החינוך והרשויות המקומיות לשיפור המעטפת הבטיחותית של בתי הספר בחברה החרדית ובחברה הערבית. המשטרה הוסיפה כי הועלתה הצעה לגייס שוטרי שח"ם ("שרות חובה משטרתי") לטובת הגדלת מספר מדריכי הזה"ב. הצעה זו נמצאת בשלב זה בבדיקת משרד הביטחון.

תקציב משרד החינוך המוקצה לבטיחות בדרכים

(329)354

הפעילות בגני הילדים ובבתי הספר היסודיים ממומנת במלואה מתקציב משרד החינוך במסגרת סל השעות המוקצה לכל בית ספר. בבתי הספר העל-יסודיים הפעילות ממומנת מתקציב ייעודי של אגף הזה"ב ומהשתתפות של הרלב"ד. להלן תקציב משרד החינוך בשנים 2018 - 2021 המוקצה לנושא בטיחות בדרכים על פי דיווחי המשרד לוועדת הכלכלה בכנסת, בהתאם לחוק הרלב"ד:

(330)355

לוח 13: פעילויות קבועות בחינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים, 2018 - 2021 (במלש"ח)

נושא	2021		2020		2019		2018	
	משרד החינוך	גורם מממן	משרד החינוך	גורם מממן	משרד החינוך	גורם מממן	משרד החינוך	גורם מממן
1 הוראת התוכנית "למוד תנועה" בכיתות א' ו-ב'	39.8	0	39.8	0	39.7	0	37.6	0
2 הוראת התוכנית "עצמאים בשטח" בכיתות ה'	35.9	0	37.1	0	35.4	0	33.8	0
3 הוראות החינוך התעבורתי בחטיבות ביניים - כיתות ט'	6.2	0	11.7	0	4.6	0	2.9	0

18	1.7	18 (רלב"ד)	3.0	18 (רלב"ד)	5.9	17.6 (רלב"ד)	7.4	הוראות החינוך התעבורתי - כיתות י'	4
0	1.5	0	1.5	0	1.5	0		פעילות סינמה דרייב	5
0	11.2	0	11.5	0	12.4	0	12.9	הפעלת רכזים לבטיחות בדרכים בבתי"ס היסודיים והעל- יסודיים, המ"מ והממ"ד	6
0	8.0	0	7.4	0	6.3	0		החינוך לזה"ב בחברה החרדית	7
0	13.7	0	13.9	0	12.6	0	12.8	הפעלת כוח אדם מקצועי: פיקוח, הדרכה ומינהל, השתלמויות, רכישת ציוד ועוד	8
0	0.5	0	0.5	0	0	0		העברה בין- דורית (התנדבות אוכלוסייה ותיקה)	9
0.5 (אור ירוק)	0.5	0.4 (אור ירוק)	0.4	0	0	0		החינוך לזה"ב בחברה הבדואית	10
18.5	111.0	18.8	117.6	18	127.3	17.6	115.0	סה"כ לפי גורם מממן	
129.5		136.0		145.3		132.6		סה"כ	

על פי דיווחי משרד החינוך לוועדת הכלכלה בכנסת בהתאם לחוק הרלב"ד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(331)356

עלה כי התקצוב לפעילויות בבתי הספר היסודיים (שורות 1 ו-2) יציב על פני זמן. לעומת זאת, בתקצוב של יתר הפעילויות ניתן להבחין בתנודתיות על פני השנים, בפרט בפעילויות המתקיימות בכיתות ט' ו-י' (שורות 3 ו-4). כפי שצוין לעיל, ההשתתפות של הרלב"ד בתקציב משרד החינוך פחתה מכ-40 מיליון ש"ח ב-2008 לכ-18 מיליון ש"ח בשנה בעשור האחרון. עבור פעילויות אחרות, כמו החינוך לזה"ב בחברה החרדית ובחברה הבדואית, הופסק התקצוב מטעם משרד החינוך בשנים האחרונות. משרד החינוך כתב בתשובתו כי הדבר נבע מהנחיה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך להפעיל את התוכנית במסגרת שעות ההוראה, כפי שנעשה בחינוך הרשמי.

(332)357

משכך, למרות ההכרה בחשיבות החינוך לזהירות בדרכים בגילי הגן ובית הספר, התוכניות המופעלות על ידי מערכת החינוך והמשטרה אינן מקיפות את כלל התלמידים, ובחלק מהתוכניות אף חלה נסיגה של ממש במספר התלמידים המקבלים הדרכות ובתקצובן, וזאת למרות הגידול המתמיד במספר התלמידים. הדבר אמור בעיקר לגבי תוכניות המופעלות בגני הילדים ומשמרות הזה"ב, והוא פוגע בבניית התשתית החינוכית האמורה להשפיע על ההתנהגות הבטיחותית בהווה - כהולכי רגל וכמשתמשים של כלי רכב זעירים, ואף בעתיד - כנהגים. בכך גם מוותרים למעשה על ההזדמנות להפוך את הילדים לסוכני שינוי בקרב בני משפחותיהם.

(333)358

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך, למשטרה ולרלב"ד לבחון את התוכניות הנוכחיות ואת התקציבים המוקצים לנושא החינוך לבטיחות בדרכים ולבחון דרכים להרחבתן ולהעמקתן באופן שיוטמעו בכלל תלמידי ישראל.

הכשרת נהגים וכשירותם הרפואית

(334)359

הסיכונים בכבישים מחייבים שליטה טובה בתפעול הרכב והתמודדות עם מגוון תנאי כביש. תהליכי הכשרת נהגים מתייחסים הן להכשרת נהגים צעירים והן להכשרת נהגים מקצועיים, בהם נהגי משאיות ואוטובוסים. נושא רישוי נהגים בכלי רכב כבדים והכשרתם נידון בהרחבה בדוח מבקר המדינה מ-2020¹²⁵. הדוח התייחס גם לנושאים שאינם ייחודיים לכלי רכב כבדים. בין היתר, הדוח הציג ליקויים בהכשרה העיונית והמעשית של נהגי רכב כבד: נמצא כי נהגים רבים הוכשרו במסגרת לימודים לא עדכנית, כי קיימים חוסרים בחומרי לימוד וכן כי ההנחיות בנוגע לנושאים האמורים להילמד במסגרת שיעורי הנהיגה אינן מספקות. כן נמצאו ליקויים בכל הנוגע להכשרה ולתנאי סף של מדריכים בקורסים העיוניים, מורי נהיגה ובוחני נהיגה וליקויים בפקוח על בתי הספר לנהיגה. הפרק הנוכחי יתייחס בעיקר לתהליך הכשרת נהגים חדשים בהיבטים שלא טופלו בדוח הקודם.

הכשרת נהגים

(335)360

נהגים צעירים (נהגים שטרם מלאו להם 24 שנים) מעורבים בתאונות דרכים פי 1.6 מנהגים בני 25 או יותר¹²⁶. עם המאפיינים התורמים לסיכון מוגבר שלהם להיות מעורבים בתאונות נמנים חוסר ניסיון בנהיגה, נטייה מוגברת לקחת סיכונים והשפעות שליליות של נוכחות נוסעים מתבגרים. על פי הנתונים של הרלב"ד, בשנת 2021 נהרגו 56 נהגים צעירים, עלייה של 42% יחסית לממוצע השנים 2018 - 2020¹²⁷. בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 נכתב כי הוועדה דורשת ממשרד התחבורה לבחון מחדש את מדיניותו בנושא הכשרת נהגים וכשירות נהגים, בדגש על הכשרת הנהגים המקצועיים ונהגי כלי הרכב הכבדים.

(336)361

תהליך הכשרת נהגים חדשים כולל את השלבים האלה: מילוי טופס פרטים אישיים והצהרת בריאות; ביצוע בדיקת ראייה; לימודי נהיגה עיוניים (תיאוריה) הכוללים את הנושאים חוקי התנועה, תפעול כלי הרכב וכללי התנהגות בטוחה בדרך, לימודים שבסיומם יש לעבור מבחן עיוני; לימודי נהיגה מעשיים שבסיומם יש לעבור מבחן נהיגה מעשי. נהגים צעירים (שטרם מלאו להם 24 שנים) מורשים לנהוג במהלך החודשים הראשונים שלאחר קבלת הרישיון בליווי נהג מנוסה בלבד. נהגים בכלי רכב כבדים (משאיות ואוטובוסים) מחויבים לעבור קורסים עיוניים במסגרת מכללות מאושרות למקצועות התחבורה.

362

¹²⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1076 - 1120.
¹²⁶ תוכנית 50 עד 30 של הרלב"ד ומת"ח, עמ' 18.
¹²⁷ סיכום הרלב"ד לשנת 2021.

אגף הרישוי אחראי להכשרת נהגים, בחינתם ורישויים, הסמכת מורי נהיגה ומנהלים מקצועיים של בתי ספר לנהיגה והנפקת רישיונות נהיגה ורישיונות רכב.

363

למעורבות הרלב"ד בגיבוש תהליכי הכשרת נהגים ותוכני ההכשרה עשויה להיות תרומה לשיפור הבטיחות בדרכים, בזכות היכרותה המעמיקה עם הנושא ובזכות המידע שהיא אוספת ומנתחת. עם זאת, הרלב"ד כתבה בתשובתה כי בשונה מתחומים אחרים כהסברה וחינוך, אין לה כמעט תקציבים לתחום של הכשרת נהגים.

364

מומלץ למשרדי האוצר והתחבורה לבחון עם מועצת הרשות את הצורך להקצות לרלב"ד תקציבים ייעודיים בתחום של הכשרת נהגים.

ע ד כ ו נ נ ה ל י ם

(337)365

הוראת הנהיגה המעשית מבוצעת במסגרת בתי ספר לנהיגה, על ידי מורי נהיגה שהוכשרו לצורך כך. בתי הספר לנהיגה ומורי הנהיגה כפופים לנהלים ולהנחיות של משרד התחבורה. על פי דוח ביקורת פנימית של משרד התחבורה מ-2017¹²⁸, בין הנהלים וההנחיות יש כאלה שנכתבו בשנות התשעים של המאה העשרים ולא עודכנו מאז, לדוגמה: "מתן וחינוך רישיון להחזקת בית ספר לנהיגה ולניהולו"¹²⁹, "מורים מוסמכים להוראת נהיגה בבתי ספר לנהיגה"¹³⁰, "מנהלים מקצועיים של בתי ספר לנהיגה"¹³¹, "כרטיס תלמיד לרכב פרטי אוטומטי"¹³², אשר כולל את הנושאים שעל התלמיד ללמוד במסגרת שיעורי הנהיגה המעשיים. בדוח הביקורת הפנימית נכתב כי על רשות הרישוי לדאוג לעדכון כלל נוהלי הרישוי כדי שיתאימו לתקופה הנוכחית ולחידושים הטכנולוגיים המתבקשים. בתשובתו לדוח מבקר המדינה מ-2020 כתב משרד התחבורה כי כרטיס התלמיד אכן זקוק לעדכון וכי במסגרת תוכנית העבודה שלו לשנת 2021 הוא יעסוק בתוכנית הוראת הנהיגה.

(338)366

בביקורת הנוכחית הועלה כי אגף הרישוי במשרד התחבורה לא עדכן את הנהלים וההנחיות לבתי הספר לנהיגה ולמורי הנהיגה מזה קרוב ל-20 שנה אף שהנושא הועלה בשנת 2017 על ידי הביקורת הפנימית של המשרד ואף שמת"ח הצהיר כי בכוונתו לטפל בנושא ב-2021. עוד נמצא כי במשרד התחבורה אין אוגדן מאוחד ומעודכן של כל ההוראות והנהלים המועברים לבתי ספר ולמורי הנהיגה.

367

מת"ח כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 (להלן - תשובת מת"ח) כי בפברואר 2022 הוא עדכן את הנוהל בנושא החיוב במבחן עיוני, מבחן מעשי ובדיקות כושר, לרבות כושר רפואי, וכי באוקטובר 2021 האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם בזרוע העבודה של משרד הכלכלה עדכן את ההנחיות בנושא בחינות נהיגה מעשיות למורי נהיגה. בעניין אוגדן נהלים כתב מת"ח כי

128 דוח ביקורת פנימית של משרד התחבורה 88: מינהל התנועה - אגף בכיר רישוי - הפיקוח על בתי הספר לנהיגה ועל מורי הנהיגה (2017).

129 נוהל 1/94.

130 נוהל 2/94.

131 נוהל 3/94.

132 נוהל 3/96.

תוכנית העבודה של אגף הרישוי בחמש השנים האחרונות כללה בקשת תקצוב לאיחוד של הנהלים באופן ממוחשב, אולם הפעולות בנושא לא תוקצבו עד היום.

(339)368

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להמשיך ולעדכן את כלל הנהלים ואת ההנחיות לבתי הספר ולמורי הנהיגה, לרכזם עם תוכניות הלימוד באוגדן אחד, ולעדכן מפעם לפעם בהתאם לצורך, בין היתר בהתחשב בשינויים הטכנולוגיים, הגידול בתנועת כלי רכב שאינם ממונעים והוספת נתיבי תחבורה ציבורית.

תהליך הלימוד העיוני (תיאוריה)

(340)369

הלימודים לקראת הבחינה העיונית כוללים את דיני התעבורה, צורת התמרורים ומשמעותם, התנהגות בדרך ואופן פעולת רכב מנועי, ובכלל זה השימוש והטיפול בו¹³³. הם מתבצעים לרוב באופן עצמאי, באמצעות ספרים ושאלות הבחינה המפורסמות באתר האינטרנט של מתי"ח. נוסף על כך, בחלק מבתי הספר לנהיגה ובחלק מבתי הספר התיכוניים מתקיימים שיעורים פרונטליים.

(341)370

בפנייה לשימוע ציבורי שקיים אגף הרישוי בעניין תוכנית לשיפור הוראת הנהיגה לרכב מנועי ודו-גלגלי¹³⁴ צוין כי משיחות עם הגורמים המעורבים בתהליך קבלת רישיון נהיגה עולה כי יש פערים לא מעטים בידע התאורטי שעומו מגיעים התלמידים לשיעורי הנהיגה וכי שיטת הלימוד הנהוגה היום מאפשרת לתלמידים לגשת לבחינה גם בלא שרכשו את כל הידע הנדרש. במסמך צוין כי בשנת 2019, 123,000 תלמידים ביצעו יחדיו 560,000 בחינות עיוניות, כלומר יחס של 4.5 בחינות לתלמיד בממוצע. כמחצית מהתלמידים עוברים את הבחינה כבר בניסיון הראשון, אולם יש העושים אותה חמש פעמים ואף יותר. בפנייה נכתב כי המידע והחומרים מצויים ומונגשים על ידי גופים שונים, אולם תלמידים רבים עדיין זקוקים לחיזוק פרונטלי על מנת לעצב את דמותם כנהגים. עוד נכתב בפנייה כי ראוי ונכון להתאים את תוכניות הלמידה למאה העשרים ואחת, כלומר במקום השקעה בפרטים ובתכנים הניתנים ללמידה באמצעות שינון, הוצע לוודא כי המשתמשים בדרך, טרם עלייתם על כלי רכב מנועי, ידעו להבין ולהכיר את סביבת התעבורה ואת כלל המשתמשים בדרך, ובכלל זאת את "פירמידת הזכויות" המתקיימת במערכת הגומלין של דרך, כלי רכב, הולך רגל וזירת ההתרחשות. לדוגמה, לגבי לימוד התמרורים - מעבר להבנת התמרור ושינון האיסורים החלים בו - ראוי שהתלמיד יבין את חשיבותו, את העיקרון שהביא להצבתו ואת תפקידו בהסדרת התנועה הכוללת. בפנייה הובאה הצעה כי שיעור אחד או שניים מתוך מכסת שיעורי הנהיגה המעשית יוקדשו ללמידה עיונית פרונטלית בבית הספר לנהיגה שבו רשום התלמיד בהתאם לערכת למידה שתיכתב על ידי רשות הרישוי¹³⁵.

371

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי במסגרת לימודי החינוך התעבורתי בכיתות י' מרבית הלומדים נבחנים בבחינה העיונית במסגרת הבית-ספרית, שבה נכללים הנושאים המוזכרים לעיל. על פי

¹³³ תקנה 205 לתקנות התעבורה.

¹³⁴ המסמך אינו נושא תאריך. הפנייה נעשתה ככל הנראה ב-2020 או ב-2021.

¹³⁵ שני שיעורים מתוך מכסת 28 שיעורי הנהיגה המעשית שהם חובה לצורך הוצאת רישיון לרכב פרטי, ושיעור אחד מתוך 15 שיעורי החובה לרכב דו-גלגלי.

התשובה, בשנת הלימודים תשפ"א (2020 - 2021) נבחנו כ-72,000 תלמידים (היקף של 4,200 כיתות לימוד), מתוך פוטנציאל של כ-100,000 תלמידים.

372

מת"ח כתב בתשובתו כי ממחקרים עולה שאופן הבחינה העיונית גורם ללומד להתמקד בתהליכי זיכרון בלבד ללא צורך בתהליכי זיכרון מתקדמים הכוללים הבנה ויכולת הסקה. הוא הוסיף כי תוכנית הלימודים העיונית נגזרת מתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), וכי שינוי התכנים והפורמט מחייב שינוי בתקנות; כמו כן שינוי הפורמט יחייב הכנה ארצית רחבה ויקרה.

(342)373

בביקורת עלו פערים בלימודי הנהיגה העיוניים, בפרט לגבי תלמידים הלומדים באופן עצמאי¹³⁶: על פי מסמך של אגף הרישוי, תלמידים ניגשים לבחינה העיונית גם בלא שרכשו את כל הידע הנדרש, והם מגיעים לשיעורי הנהיגה המעשיים ללא ידע מספק. אגף הרישוי מצא כי חלק מהתלמידים זקוקים לחיזוק פרוטלי, וכי יש מקום לשפר את שיטת הלמידה כך שתתמקד פחות בשינון חומרים ויותר בהבנת עקרונות וחשיבות כללי התנועה, ובהכרת סביבת התעבורה, כלל משתמשי הדרך ויחסי הגומלין ביניהם. כמו כן, תהליך הלימוד העיוני אינו כולל נושאים כמו נהיגת לילה והשפעת עייפות, לחץ חברתי, אלכוהול וסמים על יכולת הנהיגה ואינו כולל הדמיה ממוחשבת של מצבי סכנה.

(343)374

משרד מבקר המדינה ממליץ כי אגף הרישוי יבחן דרכים להעלות את רמת ההבנה וההפנמה של החומרים הנדרשים בקרב תלמידי הנהיגה, יבצע את השינויים הנדרשים במתכונת הלימוד ויעקוב אחר האפקטיביות שלה לאורך זמן. עוד מומלץ כי אגף הרישוי יבחן את הצורך לשלב בחומר הלימוד העיוני למי שלומד לבחינה באופן עצמאי נושאים שאינם קיימים בו, כגון מידע על נהיגת לילה, מידע על השפעת עייפות, לחץ חברתי, אלכוהול וסמים על יכולת הנהיגה והדמיה ממוחשבת של מצבי סכנה. כמו כן מומלץ לבחון אם שינוי במתכונת המבחנים העיוניים יכול לסייע להפנמה טובה יותר של החומרים הנלמדים.

ת ה ל י ך ל י מ ו ד ה נ ה י ג ה ה מ ע ש י

(344)375

תקנות התעבורה מחייבות את מי שמבקש לקבל רישיון נהיגה ברכב פרטי ללמוד לפחות 28 שיעורי נהיגה מעשיים. השיעורים אמורים להקנות כישורים בכ-52 פרמטרים המצוינים בכרטיס התלמיד, כגון יכולת תמרון, היכרות עם חוקי התנועה ותרבות נהיגה. לאחר סיום השיעורים יש לעמוד בהצלחה בבחינה מעשית בית-ספרית ובבחינה חיצונית¹³⁷. על פי נתונים של משרד התחבורה, ממוצע השיעורים שמבצעים תלמידים בפועל עומד על 40.

(345)376

¹³⁶ על פי הנתונים שהציגה הרלב"ד, כ-28% מתלמידי כיתות י' אינם לומדים חינוך תעבורתי. עליהם יש להוסיף את מי שניגשים לבחינה העיונית בגיל מבוגר יותר ולא למדו בצעירותם לימודי חינוך תעבורתי במסגרת בית הספר.

¹³⁷ בעניין זה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021**, "הרפורמה במבחני הנהיגה", עמ' 11 - 39.

שיעורי הנהיגה המעשיים לרכב פרטי מתמקדים בלימוד בסיסי של נהיגה בתנאי כביש רגילים. בכלי הרכב נעשים כל העת שינויים טכנולוגיים, ומותקנות בהם מערכות חדישות האמורות לסייע לנהג, כגון מכשירים לניווט בדרך, דיבוריות ומצלמות דרך. שימוש בכלים אלה תוך כדי נהיגה עלול להיות מסוכן, ולכן יש צורך ללמד גם את השימוש בהם ולתרגל את השימוש בהם תוך כדי נהיגה.

(346)377

זאת ועוד, שיעורי הנהיגה המעשיים מתבצעים לרוב במשך כמה חודשים רצופים, בסביבת מקום מגוריו של התלמיד, ועל כן התלמיד מתנסה בתנאי כביש אלה ולא במגוון של תנאים, לדוגמה - נהיגה באזור מישורי לעומת דרכים הרריות או נהיגה באזור עירוני צפוף לעומת נהיגה באזור כפרי. כמו כן, ההתנסות שלו מוגבלת לעונות השנה שבהן למד, לדוגמה - תלמיד הלומד בעונת הקיץ אינו מתנסה בנהיגת חורף - נהיגה בכביש רטוב, כניסה ויציאה משלוליות וכיו"ב. כמו כן, לפעמים הלימוד מתבצע בשעות העומס, כך שיתכן שחלק גדול מזמן השיעור התלמיד עומד בפקקים ואינו מתרגל נהיגה למעשה.

(347)378

כרבע מכלל ההרוגים בתאונות דרכים הם רוכבי אופנועים וקטנועים. נתון זה נמצא בעלייה במקביל לעלייה במספר כלי רכב אלה. נמצא כי מאז הקמת המדינה לא הייתה תוכנית לימודים כתובה ללימוד רכיבה על כלי רכב דו-גלגליים, והלימוד התבסס למעשה על "תורה שבעל פה". ביוני 2023 פורסמה תוכנית חדשה ללימודי נהיגה לאופנועים וקטנועים, בעקבות עבודת ועדה מקצועית שמונתה על ידי אגף הרישוי. הרלב"ד כתבה בתשובתה כי תוכנית הלימודים החדשה מכילה גם את לימוד הרכיבה בגישת "תפיסת סכנה ורכיבה אסטרטגית".

(348)379

בביקורת נמצא כי יש מקום לעדכן ולשפר את התכנים הנלמדים במסגרת שיעורי הנהיגה המעשיים. בין היתר, התלמידים אינם מתנסים בתנאי דרך ואקלים מגוונים, אינם רוכשים מיומנות בשימוש במערכות טכנולוגיות תוך כדי נהיגה ואינם מקבלים הכשרה לתפיסת סיכונים. לגבי כלי רכב דו-גלגליים - אופנועים וקטנועים - לא הייתה קיימת במשך שנים רבות תוכנית לימוד כתובה.

380

מת"ח כתב בתשובתו כי חודשי הליווי הנדרשים לנהגים חדשים יכולים לתת מענה ללימוד נהיגה בתנאי דרך ואקלים קשים (ראו להלן דיון בנושא בתת-הפרק "מגבלות על נהגים צעירים - רישיון נהיגה מדורג).

(349)381

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, בשיתוף עם הרלב"ד, לבחון את הצורך בעדכון תוכני הלימוד במסגרת שיעורי הנהיגה המעשיים ואת הצורך להרחיבם.

מגבלות על נהגים צעירים - רישיון נהיגה מדורג

(350)382

האמצעי המקובל היום בעולם להשגת צמצום בסיכון התעבורתי בקרב בני נוער הוא תוכנית רישיון הנהיגה המדורג (להלן - רנ"מ), שמטרתה לאפשר לנהגים חדשים לרכוש כישורי נהיגה טובים במסגרת הכשרה הדרגתית ומתמשכת. בישראל, תוכנית הרנ"מ הוסדרה ב-2013 ולשם כך תוקנה פקודת התעבורה: נהג חדש שטרם מלאו לו 24 שנים ועבר בהצלחה את המבחן המעשי נחשב "נהג חדש צעיר" ומקבל היתר נהיגה לתקופה של שישה חודשים. חודשים אלו מוגדרים כשלב הליווי.

ההיתר מחייב נהיגה עם נהג מלווה לצורך צבירת ניסיון. בפועל הדבר מתבצע לרוב על ידי הורי הנהג הצעיר. מספר שעות הליווי המינימלי שנקבע הוא 50 שעות, מהן 20 שעות נהיגה בדרך עירונית, 15 שעות נהיגה בדרך בין-עירונית ו-15 שעות נהיגה בשעות הלילה. בתום תקופת הליווי נדרשים הנהג החדש והמלווה להצהיר באופן מקוון, באתר מת"ח, על ביצוע הליווי. על נהג צעיר שטרם מלאו לו 21 שנים מוטלות גם מגבלות לגבי הסעת נוסעים.

(351)383

במחקר שערכה הרלב"ד¹³⁸ נמצא כי מאז שהחלה התוכנית בשנת 2013 חלה ירידה מובהקת בשיעור של 15% במעורבות של נהגים צעירים בתאונות דרכים מסוג ת"ד ושלא חל שינוי של ממש בשיעורי המעורבות שלהם בתאונות חמורות. אף על פי כן, נמצאו קשיים ביישום, כמפורט להלן:

1. רוב הנהגים הצעירים נוהגים בליווי פחות מהנדרש בחוק. בקרב שיעור לא מבוטל מהם קיים פער גדול בין מכסת השעות הנדרשת ובין היקף הליווי בפועל;
2. הצעירים והוריהם דיווחו על מתחים וקונפליקטים בזמן הליווי;
3. חסר להורים מידע בסיסי על תוכני הליווי ומטרותיו, בדגש על הנושאים המקצועיים שאותם הם נדרשים לתרגל עם הנהג הצעיר. במחקר נכתב כי המדינה מטילה על ההורים תפקיד משמעותי בתהליך ההכשרה לנהיגה של ילדיהם ומצפה מהם לחנך ולהטמיע בהם כישורי נהיגה זהירה ועמדות חיוביות כלפי בטיחות, אך אינה מספקת להם מענים פורמליים.

(352)384

עוד נכתב במחקר של הרלב"ד כי מחקרים מצאו באופן גורף שנהגים חסרי ניסיון נוטים לסרוק את הסביבה באופן צר יותר, כשהם מתמקדים בדרך שלפניהם, אינם מקשרים בין רמזים מבשרי סכנה בסביבה ובין מצבי סיכון אפשריים, ולכן מחמיצים מצבי סכנה רבים ואינם מבצעים בזמן את תמרוני ההיגוי או הבלימה הדרושים כדי להימנע מהסכנה¹³⁹. לעומתם, נהגים מנוסים נוהגים לסרוק את הסביבה בצורה רחבה כשהם בוחנים באופן תדיר את הנעשה גם בצידי הדרך. במחקר נכתב כי מרכיב העשוי לחזק את השפעות הרנ"מ ואינו משולב היום בתוכנית הישראלית הוא הערכת המיומנות של הנהג הצעיר בזיהוי סכנות בכביש באמצעות מבחן תפיסת סכנות (Hazard Perception Test) כתנאי מקדים למעבר לשלב הנהיגה העצמאית. מבחן כזה נערך על מחשב ומציג לנבחן סדרת סרטוני וידאו המתארים מצבי קונפליקט שונים בכביש מנקודת מבטו של הנהג, והנבחן מתבקש להגיב לכל תרחיש ברגע שהוא מזהה מצב העלול לגרום תאונה. מבחן זה מיושם בכמה מדינות כדוגמת אוסטרליה ובריטניה. הכשרת נהגים לתפיסת סיכונים נידונה גם בדוח קודם של משרד מבקר המדינה¹⁴⁰.

(353)385

במחקר של הרלב"ד הובאו המלצות להגביר את המודעות של ההורים למטרות הליווי, לפתח עבורם סרטוני הדרכה או דפי מסרים על מיומנויות הנהיגה שחשוב לתרגל עם הנהג הצעיר, לבחון

138 הרלב"ד, רישיון נהיגה מדורג (רנ"מ) בישראל - השפעות השינוי בחוק על הבטיחות והערכת יישום התכנית בקרב ההורים המלווים והנהגים הצעירים (ינואר 2021).

139 זאת, להבדיל מהתמודדות עם מצבי סכנה כשאלה כבר מתרחשים. על פי תשובת הרלב"ד, מחקרים מראים כי לימוד מיומנויות של התמודדות עם מצבי סכנה לא רק שאינו תורם לבטיחות, אלא אף פוגע בה, משום שהוא גורם לנהג ל"הערכת היתר" של כישוריו, המשך עליו ביטחון מדומה ביכולתו להתמודד במצבים אלה ועלולה לגרום לו להיכנס ליותר מצבי סכנה. הרלב"ד הוסיפה כי מכלול הנסיבות המשפיעות על יכולת הנהג לשלוט בתוצאות כשהוא כבר נמצא במצב סכנה הן רבות, ורק נהג שרמת כשירותו גבוהה המשתתף באימוני כשירות באופן תדיר ייתכן שיצליח להביא לתוצאות טובות.

140 ראו הרחבה בעניין זה במבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1103 - 1104.

דרכים כיצד לצייד את ההורים בכלים לבניית אינטראקציה חיובית ואפקטיבית עם הנהג הצעיר במהלך תקופת הליווי ולבחון אם לחייב ביצוע מבחן לתפיסת סכנות כתנאי מעבר לשלב הנהיגה העצמאית.

386

מת"ח כתב בתשובתו כי מבחינתו, תלמיד שעבר בהצלחה מבחן נהיגה מעשי יכול לנהוג, וכי תקופה הליווי היא חלופה לניסיון הנהיגה החסר והישענות על ניסיונו של נהג ותיק. מת"ח ציין כי את התורה הסדורה כולה קיבל התלמיד במהלך שיעורי הנהיגה, ולפיכך אין צורך בהדרכת המלווים להעברת תכנים מסוימים.

387

יצוין כי בדצמבר 2023, לאחר מועד סיום הביקורת, העלתה הרלב"ד לאתר המרשתת שלה תכנים בנושא "ליווי נהגים צעירים בכניסה לעולם הנהיגה". נכון למרץ 2024, העלאת התכנים עדיין לא הושלמה.

388

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי על פי מחקרים, הזמן הנכון ללמד נהיגה בגישה של "תפיסת סכנה ונהיגה אסטרטגית" הוא השנה הראשונה של הנהיגה העצמאית. הרלב"ד ציינה כי הכינה במרץ 2022 תוכנית רב-שנתית בנושא נהגים צעירים, אשר כוללת את הפעולות שבכוונת הרלב"ד לנקוט לטיפול בפערים אלה, ובין היתר: עדכון תוכניות קורסי ריענון הנהיגה לנהגים צעירים, הרחבת נושא תפיסת הסכנה בקורסים אלה וקיומם במועד התואם את ממצאי המחקרים מהעולם - בשנה הראשונה לנהיגה העצמאית.

(354)389

במחקר של הרלב"ד מ-2021 נמצא כי מאז החלת יישום תוכנית רישיון נהיגה מדורג ב-2013 חלה ירידה מובהקת של כ-15% בשיעור המעורבות של נהגים צעירים בסך תאונות הדרכים. אף על פי כן, הועלו קשיים ביישום התוכנית, ובהם אי-מילוי מכסת שעות הליווי הנדרשת בפקודת התעבורה וחוסר מידע והדרכה להורים בנוגע לתוכני הליווי ולמטרותיו. לצד התועלות של התוכנית, חשוב לציין כי למעט הצהרת הנהג הצעיר והוריו, אין היום דרך לאכוף את מילוי החוק ולוודא כי נהג צעיר אכן קיבל את הליווי הנדרש. כל אלה מפחיתים את התועלות ואת האפקטיביות של תוכנית הליווי.

(355)390

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולרלב"ד להשלים את הגיבוש והפרסום של התכנים שנועדו להנחות את הנהגים המלווים כדי למלא בתוכן את חובת הליווי ולשפר את התהליך בין היתר מומלץ לשקול לשים דגש על החסרים שהועלו בלימודי הנהיגה המעשיים, כגון נהיגה בתנאי דרך ואקלים מגוונים ומיומנות בשימוש במערכות טכנולוגיות תוך כדי נהיגה. כן יש ליידע את הנהגים המלווים בדבר קיום ההנחיות. עוד מומלץ לבחון דרכים לוודא כי הנהג הצעיר אכן קיבל את הליווי הנדרש. כמו כן, מומלץ לשקול לאמץ מבחן תפיסת סכנות בשלב המתאים לכך.

כשירות רפואית של הנהגים

(356)391

על פי סעיף 51 לפקודת התעבורה, רשות הרישוי רשאית, בהחלטה מנומקת, לפסול אדם המחזיק ברישיון נהיגה, לצמיתות, לתקופה מסוימת או עד מילוי תנאים שייקבעו בהחלטה, אם היא משוכנעת שבעל הרישיון אינו ראוי לנהוג מחמת כושר נהיגה לקוי. על פי סעיף 12ב לפקודת התעבורה, רופאים מחויבים לדווח למרב"ד על מטופלים שלהם אשר להם מחלה שבגינה נהיגה שלהם עלולה לסכן אותם או את זולתם, ועל המרב"ד לבדוק כל מקרה ולהמליץ לרשות הרישוי בדבר מתן רישיון נהיגה, התלייתו או ביטולו. סעיפים אלה רלוונטיים בין היתר למחלות הפוגעות בכושר הנהיגה ולמגבלות פיזיות שאינן מאפשרות לנהוג.

(357)392

בדוח מבקר המדינה מ-2020¹⁴¹ וכן בדוחות קודמים עלה כי חובה זו אינה נאכפת, וכי חלק מהרופאים אינם מעבירים את הדיווחים הנדרשים באופן סדיר. עוד נכתב כי ועדה בין-משרדית בהשתתפות נציגי מת"ח, משרד המשפטים ומשרד הבריאות המליצה ב-2015 שמערכות המחשוב של קופות החולים יציגו לרופא באופן אוטומטי את אפשרות להעביר דיווח למרב"ד כאשר הוא מזין אבחנה טעונת דיווח מרשימה סגורה של אבחנות העלולות לסכן חיי אדם. לרופא יהיה שיקול דעת אם יש הצדקה לשלוח דיווח למרב"ד. ואולם, המלצה זו לא יושמה, ולאגף הרישוי אין ממשק עם מערכת הבריאות המאפשר לקבל דיווחים כנדרש בפקודה. בתשובתו על ממצאי דוח מבקר המדינה מ-2020 כתב משרד התחבורה כי הבעיה המרכזית נעוצה באי-דיווח של מערכת הרפואה הקהילתית למרב"ד במקרים הדורשים דיווח. משרד הבריאות השיב על ממצאי הדוח כי יש ניירות עמדה של האיגוד לרפואה תעסוקתית ושל איגוד רופאי המשפחה המבהירים את הבעייתיות שבחייב רופאים לדווח ובביקורת על חוסר דיווח.

(358)393

ביולי 2023 פורסם חוזר חדש של מנכ"ל משרד הבריאות¹⁴² ובו הנחיות לגבי המצבים שבהם על הרופא להזהיר את המטופלים ולהנחות אותם לפנות לרשות הרישוי, ולגבי מצבים שבהם נדרש הרופא לדווח למרב"ד. על פי החוזר, הדיווח נעשה באמצעות משלוח טופס אלקטרוני בפורטל המרב"ד או באמצעות מייל מאובטח.

(359)394

אף על פי כן, עלה בביקורת כי ההמלצה מ-2015 שלפיה מערכות המחשוב יציגו לרופא באופן אוטומטי אפשרות להעביר דיווח למרב"ד כאשר מוזנת אבחנה טעונת דיווח על פי פקודת התעבורה לא יושמה.

(360)395

מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד הבריאות יפעלו לכינון הסדר מתאים, כזה המאזן בין השיקולים השונים, ובהם הבטיחות בדרכים וההגנה על פרטיות המטופלים ויחסי רופא-מטופל. הדבר נדרש על מנת שהמידע הרפואי הרלוונטי של מחזיקי רישיון יועבר באופן שוטף למרב"ד, ובהתאם למידע זה המרב"ד יעביר את המלצותיו לאגף הרישוי.

396

משרד הבריאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 (להלן - תשובת משרד הבריאות) כי האפשרות לפתח מערכת אוטומטית המתריעה על הצורך לשקול דיווח למרב"ד

¹⁴¹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1083 - 1084.
¹⁴² חוזר מס' 6/2023 "הגדרה מחדש של חובת ההודעה על נהגים עם מצבי בריאות העלולים לסכן את עצמם וזולתם" (17.7.23) (החוזר החליף חוזרים קודמים בנושא).

בעקבות אבחנות מסוימות נמצאת לפתחם של קופות החולים ומוסדות הרפואה השונים. בעניין זה כתב מת"ח בתשובתו כי אגף הרישוי מקדם הקמת ממשק המאפשר גישה למידע רפואי רלוונטי.

(361)397

על פי סעיפים 62(3) ו-64 לפקודת התעבורה ותקנה 169 לתקנות התעבורה, אסור לנהוג ברכב בהשפעה של סמים משכרים או מסוכנים. על פי התקנה, יראו אדם שיכור אם הוא נתון בהשפעה של סמים משכרים או מסוכנים (מי שבגופו מצוי סם מסוכן או תוצרי חילוף חומרים של סם מסוכן) או אם ריכוז האלכוהול בגופו עולה על המידה הקבועה. קנביס הוא סם מסוכן לעניין זה, גם כאשר הוא משמש לצרכים רפואיים (כל עוד לא נכנסו לתוקפן תקנות המשנות מצב חוקי זה), ועל כן, כל מי שנוהג כשבגופו קנביס או תוצרי הפירוק של הסם (שיכולים להימצא גם שבועות וחודשים אחרי השימוש האחרון) מבצע עבירה של נהיגה בשכרות.

סעיף 64 לפקודת התעבורה מסמיך את שר הבריאות להחריג סוגי סמים מהגדרת "סם מסוכן" לעניין עבירה של נהיגה בשכרות. במסגרת זו ניתן, בין היתר, להסדיר את נהיגתם של נוטלי התרופות השונות והקנביס הרפואי. ב-2018 חתם שר הבריאות דאז על "תקנות התעבורה (סמים שאינם נחשבים למסוכנים)", התשע"ח-2018". בתקנות המוצעות נקבעו תנאים שבהם מטופלי קנביס בעלי רישיון כדין רשאים לנהוג ברכב פרטי ללא חשש מהרשעה בנהיגה בשכרות, בהתאם למינון החודשי ולמספר השעות מהצריכה, ובתנאי שהנהג אינו נוטל תרופות אחרות המכילות חומרים פסיכואקטיביים ושהוא נמצא במעקב רפואי בתדירות של אחת לחצי שנה. משרד הבריאות כתב למשרד מבקר המדינה כי השר לביטחון הפנים, המשטרה, מת"ח והרלב"ד התנגדו לתקנות בשל חוסר היכולת לאכוף אותן, ועל כן התקנות לא נכנסו לתוקף ואינן מיושמות בפועל.

משנת 2019 משרד הבריאות, המשרד לביטחון לאומי, המשטרה ומשרד המשפטים מקיימים שוב דיונים במטרה לשנות את התקנות ולמצוא דרכים לאכוף אותן. מאז גם פורסמה לתגובת הציבור טיוטה של תקנות התעבורה (סמים שאינם נחשבים סמים מסוכנים - קנבוס), התשפ"ב-2022, אך גם אלו טרם נכנסו לתוקף.

398

משרד הבריאות כתב בתשובתו כי מאז 2018 הוא הכין עוד כמה הצעות לקביעת סיפים לריכוז החומרים הפעילים בדמו של הנהג, אך בהיעדר הסכמות פנים-משרדיות והסכמות בין-משרדיות (עם משרד התחבורה, משרד המשפטים, המשטרה, המשרד לביטחון לאומי והרלב"ד), קידומן מתעכב. לגבי טיוטת התקנות שפורסמה להערות הציבור בשנת 2022 כתב משרד הבריאות בתשובתו כי טיוטה זו הציעה מתווה המכיר בסף ריכוז חומרי קנביס פעילים בדמו של הנהג (בין שהוא מטופל הצורך קנביס כדין ובין שהוא משתמש פנאי), ואולם טיוטה זו נתקלה בהתנגדויות עזות של משרדי הממשלה השותפים ולא התקדמה מעבר לשלב זה. עוד ציין משרד הבריאות כי מאז הקמת הממשלה הנוכחית טרם התאפשר לנסות לחדש הטיפול בנושא, שכן ניתנה עדיפות לנושאים אחרים בתחום.

399

המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי בשנים האחרונות נערך שיח עם מת"ח ומשרד הבריאות בנושא תקנות להסדרת השימוש בקנביס רפואי, והמשרד לביטחון הפנים אף הגיע להסכמה לגבי מתווה מסוים בשנת 2022. אולם בעקבות חילופי שרים במשרד הבריאות נוסח התקנות שהופץ

להערות הציבור ב-2022 לא היה מוסכם על גורמים רבים, ובהם משטרת ישראל, המשרד לביטחון לאומי ומת"ח, מפני שהוא התייחס לכלל צרכני הקנביס ולא רק לבעלי היתר לקנביס רפואי. המשרד לביטחון לאומי ציין בתשובתו כי הוא מציע שמשרד הבריאות ישוב לקדם את המתווה אשר סוכם בעבר בין גורמי המקצוע ויביא את הדברים להכרעת כלל השרים הנוגעים בדבר.

(362)400

באתר משרד הבריאות נכתב כי שימוש בקנביס משפיע על יכולת הריכוז ועל זמני התגובה ומהווה "גורם סיכון לתאונות במצבים מסוימים, בוודאי בסמוך לשימוש". עוד נכתב כי אדם המשתמש בקנביס כמה פעמים ביום עלול להיות בלתי כשיר רפואית לנהיגה וכי מבחינה משפטית חל איסור מוחלט לנהוג בעת שבגופו של הנהג קנביס או תוצרי פירוק של קנביס, תוצרים היכולים להיות בגוף גם עד שלושה שבועות אחרי השימוש האחרון. עוד נכתב כי המשרד פועל לפרסום תקנות שיאפשרו גם למטופלים המקבלים קנביס לשימוש רפואי לנהוג בתנאים מסוימים, כתלות במשך הזמן שחלף מאז השימוש בקנביס וברמות הקנביס המצויות בנוזלי הגוף (שתן או דם) של המטופל.

(363)401

מהאמור עולה כי בהקשר של שימוש בתרופות על ידי נהגים, ובכלל זה בקנביס רפואי, משרד הבריאות ומשרד התחבורה לא קבעו הנחיות מפורטות בשאלות אילו תרופות ייחשבו פוגמות בכושר הנהיגה, אילו מינונים וכמה זמן יש להמתין מלקיחת תרופה עד שניתן שוב לנהוג. על כן קיימת בעייתיות ביכולת האכיפה בנושא, ולמשטרה אין כלים טכנולוגיים ומשפטיים מתאימים כדי לבצע את הבדיקות בשטח.

402

משרד הבריאות כתב בתשובתו כי בעת האחרונה אין פעולות לקידום יוזמה בעניין תכשירים (תרופות) שייחשבו כפוגמים בכושר הנהיגה, ומתמקדים רק בתקנות שנוגעות לקנביס ונהיגה. זאת בהתאם להחלטת מדיניות שהתקבלה לפני שנים רבות למדי ולפיה יותקנו בשלב הראשון רק תקנות הנוגעות לקנביס. מאחר שהשלב הראשון לא הסתיים, לעת עתה רחוק השלב השני, של התמודדות עם תכשירים (תרופות) שעלולים לפגוע בכשירות. מת"ח כתב בתשובתו כי נהיגה בהשפעת תרופות אסורות כפופה לחוק הסמים המסוכנים; חוק זה נותן מענה חלקי מאוד ואינו מתעדכן בקצב דומה לזה של כניסתן של תרופות חדשות לשוק, והנושא טרם טופל.

403

המשטרה כתבה בתשובתה כי לנוכח הפערים בחקיקה היא מנועה כיום מלבצע את בדיקות הרוק האינדיקטיביות בשטח, מאחר שחסרה לה היכולת להשלים את האכיפה בפן הראייתי. המשטרה הוסיפה כי לאחר שהנושא יוסדר בתקנות היא תקבע הנחיות לאכיפה.

(364)404

מומלץ כי משרד הבריאות, המשטרה, משרד התחבורה והרלב"ד יפעלו כדי לקבוע הנחיות בנושא נהיגה בהשפעת תרופות, ובכלל זה קנביס רפואי, ולתת בידי המשטרה את הכלים הטכנולוגיים והמשפטיים המתאימים לאכיפת הנושא.

הסברה

(365)405

חלק חשוב בהתמודדות עם תאונות הדרכים ובניסיון לצמצמן גלום בפעילות הסברה וחינוך לציבור תוך מיקוד באוכלוסיות שונות, בהתאם לחלקן ולמעורבותן בתאונות הדרכים. הסברה יכולה לסייע להפחית תאונות הנובעות מגורמים כמו עייפות הנהג או הסחות דעת. פעילות ההסברה

צריכה להיות תואמת ליתר הפעולות הנעשות בתחום ומשולבת בהן, בין היתר בהקשר של פעילות האכיפה. כך למשל, במצגת שהכינה הרלב"ד באוקטובר 2021 ושהוצגה לפני אגף המבצעים של את"ן הוסבר כי לגבי עבירות הנובעות מחוסר ידע או היעדר מודעות, בהסברה טמון הכוח להפצת הידע, ואילו לגבי עבירות המבוצעות במודע, אכיפה היא ההתערבות היעילה ביותר למניעתן. עוד צוין במצגת כי תמיכה באכיפה המשטרית היא אחד מתפקידיה החשובים של ההסברה, היות שההסברה מגבירה את הנוכחות הנתפסת של האכיפה, ומאחר שהאכיפה היא פעילות יקרה, תרומת ההסברה להגברת יעילות האכיפה חשובה ביותר. פעילות הסברה המלווה את פעילות האכיפה יכולה למנף אותה ולסייע ביצירת תודעה לסכנות הכרוכות בהתנהגות לא זהירה, להטמיע עקרונות בטיחות בקרב משתמשי הדרך, ליידע אותם בדבר האכיפה המתבצעת וליצור בציבור יחס חיובי כלפי פעולות האכיפה. יש לציין כי ישנם גם יחסי גומלין הפוכים בין פעילויות ההסברה והאכיפה: הרלב"ד כתבה בתשובתה כי שילוב של אכיפה במעגל ההסברה הוא חיוני לשינוי עמדות הציבור בנוגע להתנהגות המסכנת, ועל כן נדרשת פעילות אכיפה לאחר ביצוע מהלכי הסברה והטמעתה בקרב הציבור. עוד ציינה הרלב"ד כי למעגל ההתערבות המשותף של הסברה ואכיפה יש מודל מתוקף ויעיל, למשל: אם האכיפה מתחילה כאשר הציבור עדיין אינו תופס התנהגות מסוימת כמסוכנת, האכיפה תיתפס כבלתי צודקת ולכן בלתי יעילה.

(366)406

על פי חוק הרלב"ד, אחד מתפקידיה המרכזיים של הרלב"ד הוא "לקדם, לתכנן ולקיים פעילות הסברה וכל פעילות אחרת במטרה להגביר את מודעות הציבור לנושא הבטיחות בדרכים." היחידה העוסקת בהסברה ברשות היא חטיבת חינוך והסברה, והיא פועלת בשיתוף עם גורמים שונים, שבמרכזם הרשויות המקומיות, המשטרה, גורמי חינוך ותשתיות. פעילות ההסברה של הרשות כוללת תכנון, קיום וקידום פעילויות במטרה להגביר את מודעות הציבור (תפיסות, עמדות והתנהגויות) וליצור תשתית לשינוי התנהגותי בנושא הבטיחות בדרכים. במסגרת זו מפתחת, מפיקה ומפרסמת הרלב"ד מדי שנה קמפינים ופעילויות הסברה. הרלב"ד מארגנת מדי שנה מסע הסברה נרחב אחד לפחות בנושא ליבה שנקבע לאחר ניתוח נתוני ההיפגעות והחלטה על מיקוד באחת ההתנהגויות העולות מהניתוח. מסע הסברה כזה כולל פרסום בטלוויזיה לצורך הגעה לקהל יעד רחב בזמן קצר וכן פעילות בפלטפורמות שידור נוספות, כמו רדיו, דיגיטל, פרסום לאוכלוסיות שונות, שילוט חוצות ושילוט על גבי אוטובוסים. עלות מסע הסברה מסתכמת בכ-4 - 5 מיליון ש"ח לכל מסע הסברה. נוסף על כך, הרשות מקיימת פעילויות הסברה מותאמות בקרב אוכלוסיות ייחודיות (כגון החברה החרדית, החברה הערבית ובני נוער) ופעילויות הסברה בנושאים ממוקדים. כמו כן, הרשות פיתחה פלטפורמה דיגיטלית (Askralbad) - אתר המנגיש סרטוני וידאו וטקסטים בנוגע לשאלות מרכזיות בעולם הבטיחות בדרכים. נוסף על כך, הרלב"ד מממנת פעולות הסברה שמבצעות הרשויות המקומיות.

407

ככל שמסרי הסברה נפוצים ונוכחים יותר, ההשפעה שלהם צפויה להיות רחבה ומשמעותית יותר. כאשר מדובר בהסברה בתחום הזהירות בדרכים, להסברה שתהיה נוכחת בכבישים חשיבות יתרה. הועלה כי במקומות שונים בעולם יש מדי פעם יוזמות להפצת מדבקות פגוש עם מסרים שנועדו

להשפיע על נהגים להיות זהירים יותר בנהיגה בכביש¹⁴³. ואולם קמפיין הסברה במדבקות כאלו עשוי להיות מועיל רק אם הנהגים אכן ידביקו אותן על הרכבים שלהם בהיקף רחב.

(367)408

הצלחתה של פעילות הסברה נמדדת בסופו של דבר בשינוי התנהגות בקרב קהל היעד. בהינתן העובדה שגובה תקציב ההסברה בשנים האחרונות הולך ופוחת, ריבוי פלטפורמות הפרסום וההסברה והתחרות הרבה על תשומת הלב של הנמענים, האתגר הוא לתכנן ולנהל נכון את הפעולות כך שלקהל היעד יגיע מסר מובן וברור, כזה אשר ייזכר לאורך זמן ויניע לשינוי התנהגות. הסברה אפקטיבית מחייבת עבודה שיטתית מותאמת לאוכלוסיות השונות וחזרה על מסרים בכלי מדיה שונים לאורך זמן. כל אלה דורשים משאבים רבים, בעיקר בתחום רכש המדיה.

(368)409

הרלב"ד מסרה למשרד מבקר המדינה כי מחקר הפקת לקחים (בחינת יעילות) מתבצע על פי רוב אחרי כל מסע הסברה מקיף שתקציביו עולים על כמיליון ש"ח. במסגרת זו מבצעים סקרים לפני העלאת הקמפיין לאוויר ובסיומו, ומודדים פרמטרים שונים, כמו מודעות לנושא הקמפיין, עמדות והתנהגות בנושא הקמפיין, אהדה למסרי הקמפיין, זכירות ומדדי חשיפה יחסית לפלטפורמות הפרסום ולתקציב הקמפיין. מסקנות תהליך הפקת הלקחים נלמדות ומיושמות בחטיבת חינוך והסברה ובמשרד הפרסום של הרלב"ד. נוסף על כך, חטיבת המידע והמחקר מבצעת מפעם לפעם מחקרי התנהגות הבוחנים מדדי ביניים של התנהגויות בטיחותיות.

(370)410

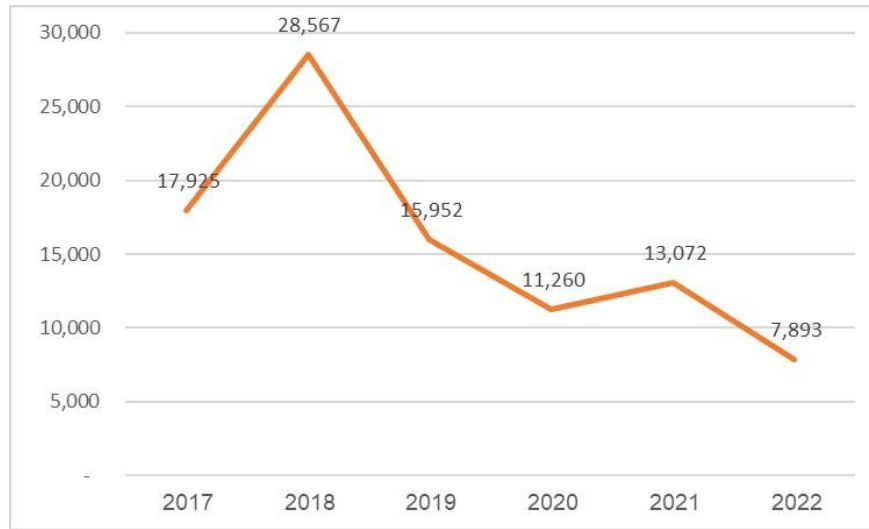
בתרשים להלן מוצגים נתונים לגבי ביצוע תקציב המזומן (ללא התחייבויות) של חטיבת חינוך והסברה של הרשות. הנתונים אינם כוללים את השתתפות הרלב"ד בתקציב של משרדים אחרים, ובהם משרד החינוך:

(371)411

¹⁴³ כך למשל באנגליה: <https://www.peterboroughtoday.co.uk/news/crime/new-bumper-sticker-campaign-hopes-to-drive-home-lincolnshire-road-safety-message-3183979> באקדמיה אף הועלתה הצעה לנצל את נוכחותם של הרכבים בכביש ולחייב את כלל הנהגים להדביק לרכבם מדבקות בסגנון "איך אני נוהג/ת?" על מנת להעלות את המודעות לזהירות בדרכים ואף ליצור מנגנון נוסף לאכיפת חוקי התנועה:

Lior Strahilevitz, "How's My Driving?" for Everyone (and Everything?) 81 New York University Law Review 1699(2006).

תרשים 30 : ביצוע תקציב חטיבת חינוך והסברה של הרלב"ד, 2017 - 2022 (באש"ח)



על פי נתוני הרלב"ד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(372)412

עלה כי בשנים 2018 - 2022 חלה ירידה של ממש בביצוע תקציב חטיבת החינוך וההסברה ובפעולות שהיא מבצעת (מכ-28.5 מיליון ש"ח ב-2018 לכ-7.9 מיליון ש"ח ב-2022). יש לציין כי בכל שנה, למעלה מ-80% מתקציב החטיבה מופנים לפעילות הסברה. הרלב"ד ציינה בספר התקציב לשנת 2022 כי אם יעמדו לרשותה מקורות נוספים, היא תוכל ללא קושי לבצע משימות רבות יותר, ובהתאם לכך הגישה בעבר למשרד התחבורה תוכנית לתקציב נוסף לשנת 2020, תוכנית שכללה בין היתר תגבור משמעותי של תקציב ההסברה. בספר התקציב נכתב כי פעולות אלה ניתנות לביצוע ללא שינוי במבנה הארגוני הקיים. לקיצוץ התקציבי בפעילות החטיבה השפעה מכרעת על היקף הפעילות ההסברתית לציבור הרחב - הוא מונע מהרלב"ד להשתמש בכלי ההסברה לצורך שינוי התנהגות של משתמשי הדרך.

(373)413

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרלב"ד, משרד התחבורה ומשרד האוצר יבחנו את הקצאת התקציב לפעילות הסברה בהתאם לתועלות הצפויות מפעילות זו, זאת תוך המשך בחינת האפקטיביות של מסעות ההסברה וחיפוש אחר דרכי הסברה אפשריות שונות ודרכים להעלאת אפקטיביות ההסברה.

אכיפה

(374)414

מטרתה העיקרית של אכיפת חוקי התנועה הינה הבטחת הציות לחוקי התנועה, וזאת באמצעות מנגנונים היוצרים הרתעה ומביאים לתפיסתם של מי שעברו על חוקי התנועה. על פי מסמכי המשטרה, כ-90% מתאונות הדרכים מתרחשות בגלל רשלנות, טעות בשיקול דעת או נהיגה חסרת אחריות המביאות לאי-ציות לחוקי התנועה. התנהגויות חמורות של נהגים כוללות נהיגה בהשפעת אלכוהול או סמים, נהיגה במצב עייפות גבוהה ונהיגה תוך כדי ביצוע פעולות המסיחות את הדעת מהכביש, לדוגמה שימוש בטלפון נייד, שימוש במערכות מולטימדיה המותקנות ברכב, קריאת מסמכים והפניית המבט לאחור. נוסף על כך, מהירות הנסיעה משפיעה על התגובה של הנהג ועל

יכולת קבלת ההחלטות שלו במצבי סיכון שונים, על סיכוייו להיות מעורב בתאונת דרכים ועל חומרת הפגיעה בעת התרחשות תאונה קשה או קטלנית, והיא הגורם העיקרי לכשליש מהתאונות הקטלניות. אך הנהגים אינם האשמים היחידים. הולכי רגל אשר מתפרצים במפתיע לכביש או חוצים כביש במקום אסור וכן רוכבי רכב דו-גלגלי לסוגיהם שאינם מצייתים לחוקי התנועה מגבירים את מספר התאונות ואת חומרתן¹⁴⁴.

(375)415

הגישה המסורתית במאבק בתאונות הדרכים ובשיטות למניעתן מתמקדת בשלושה אמצעים לשיפור המצב: שיפור תכנון הנדסי וסביבתי, חינוך ואכיפה (באנגלית 3 E's - Engineering, Education and Enforcement). תכנון הנדסי וסביבתי מאפשרים להקטין את מספר ההחלטות הגורליות שעל הנהג לקבל ומקטינים את חומרת ההשלכות של טעויותיו. אף על פי כן, בכל העולם מייחסים לאכיפה תפקיד חשוב בהשפעה על התנהגות הגורם האנושי בדרך, וכתוצאה מכך במניעת תאונות הדרכים. בפועל, התנהגותו של הנהג מושפעת בצורה משמעותית מהסיכוי להיתפס בשעת ביצוע עבירה וממידת הענישה. על כן, אחת הדרכים להשפיע ולשפר את התנהגות הנהגים הינה הרתעה משטרית ופעולות אכיפה מורגשות בכבישי המדינה.

(376)416

משטרת ישראל אמונה על אכיפה של חוקי התנועה ועל הסדרת התנועה וכפופה למשרד לביטחון לאומי. בניגוד לפשיעה הכללית והפלילית (רצח, גניבה, סמים, אלימות ופשעים אחרים), פשיעה הנעשית על ידי מספר מצומצם של עבריינים, ואותם מנסה המשטרה לאתר ולעצור, וכתוצאה מכך נהנית מתמיכה ציבורית, מרבית נוסעי הדרך עוברים בנסיבות מסוימות על חוקי התנועה. הדבר מצריך התמודדות של המשטרה עם כלל הציבור. עוד עולה ממחקרים¹⁴⁵ כי נהגים מכירים בחשיבות חוקי התעבורה, אך נהגים רבים חשים שיש לגיטימציה לחרוג ממגבלות החוק במצבים שבהם הדבר נראה להם הגיוני או נדרש. לדוגמה, על פי דוח עלות תאונות הדרכים למשק הלאומי מינואר 2020 שהוכן עבור הרלב"ד, כ-20% מהתאונות בישראל היו קשורות בשימוש בטלפון בעת הנהיגה. עוד עולה מהדוח כי כ-38% עד כ-55% מהנהגים משתמשים בטלפון בזמן נהיגה אף שהסתברות לתאונה בעת השימוש בטלפון גבוהה פי עשרה.

(377)417

על פי מחקרים¹⁴⁶, לאכיפה אינטנסיבית ומתמשכת של חוקי התנועה המלווה בהסברה ומפורסמת לציבור יש השפעה ארוכת טווח על התנהגות הנהגים, וכאשר היא נעשית בהתאם לשיטות מוכחות, היא מועילה מאוד במונחי עלות-תועלת במניעת מוות ופציעות. אכיפה מבוססת על מתן תחושה למשתמשי הדרך שיש סיכוי גבוה להיתפס ולהיענש בגין אי-ציות לחוקים, ולכן אסטרטגיית אכיפה אפקטיבית מבוססת על העלאת הסיכוי להיתפס בגין עבירות תנועה בעיני הנהגים ולא על הגדלת הקנסות. התדירות של בדיקות המשטרה ומיקומן קובעים את הסיכוי האובייקטיבי להיתפס. הנהגים מעריכים באופן סובייקטיבי את הסיכוי שלהם להיתפס בהתבסס על מה שהם קוראים באמצעי התקשורת או שומעים מהסובבים אותם. כאשר הסיכוי הסובייקטיבי גבוה מספיק, נהגים

144 לכך יש להוסיף גורמים הנוגעים לתשתיות לא תקינות ולליקויים בכלי הרכב.

145 לדוגמה: ליפז שמוע-ניר ואורי דורצין, "תרבות נהיגה בישראל: סגנון נהיגה ויחס לחוקי התעבורה", **סוציולוגיה ישראלית** ז', 2 (התשע"ו-2016).

146 ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022); ויקטוריה גיטלמן, **שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית** (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

יימנעו מלבצע עבירות תנועה. אפקטיביות האכיפה עולה אם היא מלווה בפרסום והסברה מספקים; נערכת באופן קבוע על פני זמן; לא-צפויה וקשה להתעלם ממנה; משלבת פעולות גלויות יותר ופחות; מתמקדת בעבירות תנועה שיש להן השפעה ישירה ומוכחת על תאונות וחומרתן - כמו מהירות מופרזת, נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול, אי-חגירת חגורות בטיחות, מעבר באור אדום, אי-שמירת מרחק ושימוש בטלפונים ניידים בזמן נהיגה; מתבצעת במקומות ובזמנים שבהם מתבצעות עבירות ומלווה בסנקציה שהיא אפקטיבית, פרופורציונית ומניעה מלבצע עבירות. שיפור האכיפה צריך להיות חלק ממדיניות בטיחות בדרכים משולבת, והיא חלק מפילוסופיית "חזון אפס" וממודל המערכת הבטוחה שנקבעו באסטרטגיית הבטיחות בדרכים באיחוד האירופי.

(378)418

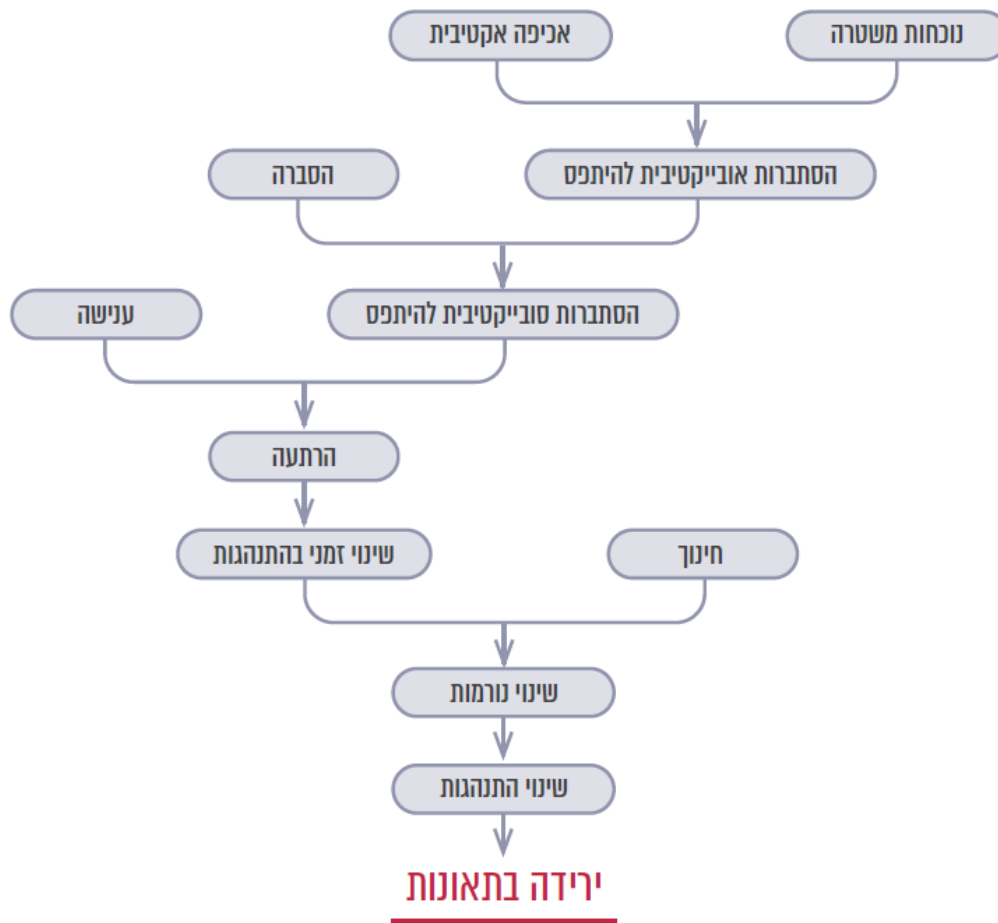
אכיפה אפקטיבית משלבת הפגנת נוכחות של המשטרה באמצעות סיורים גלויים וסמויים, עצירת נהגים, מתן אזהרות ותפיסת עברייני תנועה רבים ככל האפשר והענשתם. כדי להבטיח את אפקטיביות פעולות האכיפה, הן צריכות להיות מלוות בשתי פעולות נוספות - הסברה וענישה - בין היתר משום שפעולות האכיפה כרוכות בעלויות גבוהות: (א) חינוך והסברה מתאימים מביאים את הנהגים להפנים את הסכנות הכרוכות בהתרשלות בנהיגה, מונעים עבירות הנובעות מחוסר ידע או מודעות ומגבירים את הנוכחות הנתפסת של האכיפה; (ב) ענישה המותאמת לחומרת העבירה ולוקחת בחשבון את הסיכוי להיתפס מסייעת ליצור הרתעה. כך למשל, מחקרים¹⁴⁷ מראים כי אכיפה אינה יעילה אם החוקים והקנסות קטנים או מקלים. נוסף על כך, לרמת השירות והמקצועיות של המשטרה השפעה על אמון הציבור במשטרה, וכפועל יוצא - על שיתוף הפעולה עימה. על פי אסטרטגיית הבטיחות בדרכים באיחוד האירופי, מערכת האכיפה ומערכת המשפט צריכות לעבוד יחד כדי להגביר את הציות לחוקי התנועה.

(379)419

התרשים הבא מתאר את המודל הכללי של מנגנון השפעת האכיפה על בטיחות בדרכים, כפי שהתגבש בספרות המקצועית:

תרשים 31: מנגנון השפעת האכיפה על הבטיחות בדרכים

¹⁴⁷ ויקטוריה גיטלמן ושלום הקרט, הקשר בין אכיפה ותאונות דרכים (סקר ספרות) (הוכן עבור משרד התחבורה) (יוני 2003).



על פי ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הניסיון העולמי בתחום האכיפה

(380)420

מן הסקירה הבין-לאומית שביצע משרד מבקר המדינה עולה כי על מנת להשיג תוצאות טובות בתחום הבטיחות בדרכים, יש צורך לחבר בין פעולות שנועדו להעלות מודעות ובין פעולות אכיפה. להלן דוגמאות מהמדינות שנבדקו:

(381)421

אירלנד - "התוכנית האסטרטגית לבטיחות בדרכים 2013 - 2020" של אירלנד התבססה על ארבעה תחומי פעילות: חינוך, הנדסה, הערכה ואכיפה. הפעולות שנקטו במסגרת האכיפה שמו דגש על עבירות בטיחות מסכנות חיים (מהירות גבוהה, נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים, אי-חבישת קסדה ואי-חגירת חגורות, שימוש בטלפון הנייד) באמצעות הצבת מצלמות בטיחות ובחינת האפקטיביות שלהן, שיטור בנראות גבוהה וביצוע מבצעי אכיפה מבוססי מודיעין בכבישים. התוכנית כוללת פעולות נוספות, כגון הצגת נתונים על מספר הבדיקות לבחינת כשירות נהיגה ולנהיגה בזמן שכרות; פיתוח נהלים לשיתוף מידע בין הרשויות השונות; פרסום ויישום של תוכנית פעולה שנתית ודיווח שנתי על מספר השוטרים של משטרת התנועה.

(382)422

נורווגיה - במסגרת התוכנית לבטיחות בדרכים לשנים 2018 - 2021 ננקטו בין היתר צעדי אכיפה בשני תחומים עיקריים שזוהו כתורמים בשיעור גבוה לתאונות הדרכים - מהירות מופרזת ונהיגה בשכרות: הגברת השימוש במכמונות מהירות ניידות, מעבר לקנסות דיגיטליים על עבירות מהירות, שימוש אפקטיבי יותר במצלמות בטיחות ואיתור נקודות חדשות למיקומן, בדיקת שכרות לכל נהג שנעצר לבדיקה משטרתית מכל סוג, הגברת השימוש בניתוחי רוק ועשיית שימוש במנעולי אלכוהול¹⁴⁸.

(383)423

על פי המלצות שהובאו במחקר שערך ETSC¹⁴⁹, חשוב לאסוף, לנטר ולפרסם מידע לגבי מאמצי האכיפה ולגבי תוצאותיה לפי סוגי העבירות, זאת על מנת לאפשר להעריך את ההתקדמות לעבר היעדים שבתוכנית האכיפה; להכין תוכניות אכיפה עם יעדים שנתיים למספרי הבדיקות, ובפרט לגבי אזורים שבהם המהירות עולה או שיש בהם ריבוי נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול, שימוש בטלפונים ניידים, אי-ציות לרמזור אדום, אי-שימוש בחגורות בטיחות, בהתקני ריסון ובקסדות; לקיים מבצעי אכיפה שנתיים; לגבש מנגנון שקוף לתיעול הכספים הנגבים מקנסות לפעולות הגברת הבטיחות בדרכים; להטמיע מנגנון של נקודות הכולל את העבירות שיש להן השפעה ישירה על תאונות ועל חומרתן, כפי שעולה ממחקרים.

(384)424

הניסיון הבין-לאומי מעיד כי תוכניות לבטיחות בדרכים במדינות שבהן הושגה הצלחה במאבק בתאונות הדרכים שמות דגש רב על אכיפה, בהתאמה לסיכונים המאפיינים את התנהגות הנהגים בכל מדינה, בתוך שקיפות ופרסום פעולות האכיפה. על רקע הדברים האלה, חשיבותן של מערכות אכיפה וענישה שוויוניות והוגנות אינה מוטלת בספק - הן חיוניות כדי להשליט סדר בכבישים.

מכשיר למדידת אלכוהול המותקן ברכב ומונע את התנעת הרכב על ידי נהג הנתון להשפעת אלכוהול.
 ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report*
 (March 2022)

148

149

מדיניות אכיפה

קביעת מדיניות ותוכניות אכיפה רב-שנתיות

(385)425

על פי סעיף 3 לפקודת המשטרה, משטרת ישראל, באמצעות אגף התנועה, היא הגוף האמון על אכיפה של החוקים והתקנות, מניעת עבירות וגילוי, תפיסת עבריינים והבאתם לדין. פקודת התעבורה תקנות התעבורה מסדירות כמה נושאים עקרוניים, ובהם חובות כלליות על המשתמשים בדרך, רישוי כלי רכב ונהגים, פירוט סמכויות הרשויות המקומיות בנושאי תנועה, סמכויות שר התחבורה לקבוע עבירות תעבורה כעבירות קנס, עונשים בגין עבירות תנועה וסמכויות ספציפיות של שוטרים בתחום התנועה. נוסף על כך, קיימים הוראות עבודה ונהלים לאנשי המשטרה המפורסמים בפקודות קבע שמוציא המטה הארצי של המשטרה, וכן נהלים והנחיות של את"ן.

(386)426

האיחוד האירופי המליץ ב-2004 שכל מדינה באיחוד תגבש תוכנית אכיפה לאומית ובה תכלול אסטרטגיה לפעולות אכיפה בשלושה תחומים לפחות של אי-ציות: נהיגה במהירות מופרזת, נהיגה בשכרות ואי-חגירת חגורות בטיחות¹⁵⁰.

(387)427

1. פעילות המשטרה נגזרת מיעדי השר לביטחון לאומי. משרד מבקר המדינה בדק את מדיניות השרים לביטחון הפנים דאז בהקשר של בטיחות בדרכים בשנים שקדמו לביקורת, כמפורט להלן:

(388)428

מדיניות השר לביטחון הפנים דאז לשנת 2019 לגבי האכיפה בכבישים הייתה: להמשיך את הרחבת הנוכחות המשטרתית בכבישים בתוך התמקדות באכיפה בקרב עבריינים רצידיביסטים (עבריינות חוזרת בזמן קצר), הולכי רגל, נהגים צעירים, נהגי משאיות ונהגי אופנועים; להעמיק את הפעילות למניעת נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול ונהיגה בהיסח הדעת; להרחיב את הפעילות במרחב העירוני ובחברה הערבית; להגביר את האכיפה כנגד הבריונות בכבישים; לפעול לפיתוח כיווני פעולה טכנולוגיים שיתמכו בהתעצמות בכוח אדם ובניידות התנועה; לשתף פעולה בפרויקט "שומרי הדרך"¹⁵¹ (ראו להלן).

(389)429

מדיניות השר לביטחון הפנים דאז לשנים 2020 - 2021¹⁵² לגבי האכיפה בכבישים הייתה: למקד את האכיפה בתופעות מסכנות חיים ובאוכלוסיות פוגעות ונפגעות בתחום העירוני והבין-עירוני; למקד את האכיפה כנגד נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול; להגביר את השימוש בטכנולוגיות מתקדמות כנגד עבירות תנועה; לקדם בית דין מינהלי לתעבורה.

(390)430

במדיניות השר לביטחון הפנים דאז לשנים 2021 - 2022¹⁵³ נושא הבטיחות בדרכים לא הוגדר יעד מרכזי בפני עצמו אלא זכה להתייחסות רק במסגרת היעד של צמצום הפגיעה והאלימות ברחוב הערבי ובערים המעורבות, יעד שאחד הקווים המנחים בו היה "חיזוק ההרתעה כנגד

ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022) 150

פרויקט משותף לרלב"ד, לעמותת "נתיבי בטוח", לאת"ן ולפרקליטות המדינה שבמסגרתו מתנדבים מתעדים עבירות תנועה כפעולה משלימה לפעילות האכיפה המשטרתית. 151

המסמך פורסם באוגוסט 2020. 152

המסמך פורסם בספטמבר 2021. 153

אלימות ובריונות בכביש - צמצום מספר התאונות הקטלניות וצמצום סך תאונות הדרכים שבהן מעורבים נהגים ערבים".

(391)431

בשנים 2019 עד 2022 כיהנו בתפקיד השר לביטחון הפנים שלושה שרים שונים, ומדי שנה הוגדרו מחדש מדיניות השר והיעדים העיקריים בעניין אכיפת חוקי התנועה, וזאת ללא תיאום עם הרלב"ד. בעוד שבמדיניות השר לשנים 2020 - 2021 הייתה המשכיות מסוימת ליעדים שנקבעו לשנת 2019, הרי שבשנים 2021 - 2022 היעדים התייחסו לאכיפה בחברה הערבית בלבד.

432

המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי מדיניות השר לביטחון לאומי לשנים 2023 - 2024 כוללת "הגברת האכיפה כנגד עבירות מסכנות חיים, בריונות ואלימות בכבישים תוך הגברת הנוכחות והאכיפה בכבישים בשילוב אמצעים טכנולוגיים מתקדמים". עוד כתב המשרד כי הוא מתכנן ומבצע פעולות שונות לחיזוק הביטחון האישי והלאומי ולהגברת יכולות האכיפה של המשטרה, וכי הוא צופה כי כלל הפעולות ישפיעו לטובה גם על הבטיחות בכבישים ויסייעו להתמודדות אפקטיבית עם תאונות הדרכים ועם תופעת הבריונות בכבישים; לדוגמה, תוכנית התעצמות הכוללת הרחבת פריסת המערך הטכנולוגי בצמתים מרכזיים, בדרכים בין-עירוניות ובמסגרת הפיילוט "עיר בטוחה". בהקשר הספציפי של עבודת המשטרה להגברת האכיפה בדרכים, כתב המשרד לביטחון לאומי כי בשנת 2021 הוקמה מינהלת אכיפה דיגיטלית לשם הרחבת היכולות הדיגיטליות של המשטרה לפיענוח ולאכיפה, ונוסף על כך תוכנית העבודה של המשרד כוללת את חיזוק מערך סיירי האופנועים, את חיזוק מערך המפענחים להגברת מענה אכיפתי מהיר ואת עיבוי מערך המתנדבים בפרויקט "שומרי הדרך"; התעצמות המתווספת לעבודה השוטפת של את"ן וצפויה לייעל ולהגביר את יכולות האכיפה של המשטרה.

(392)433

2. משטרת התנועה ויחידותיה מכינות כל שנה תוכניות עבודה מפורטות בהתאם למדיניות השר לביטחון לאומי ולכיווני פעולה שקובעים מפכ"ל המשטרה וראש את"ן. התוכניות כוללות הצבת יעדים בנושאים כמו אכיפה ממוקדת בעבירות נבחרות ובאזורים נבחרים, הגברת ההרתעה, שיפור מקצועיות השוטרים, ביצוע שיתוף פעולה פנים וחץ-משטרתית והטמעת אמצעים טכנולוגיים. כמו כן, מתנהל תהליך של בקרה על השגת היעדים ועל אפקטיביות האכיפה.

(393)434

בשנים 2017 עד 2023 חלו חילופי גברי תכופים בתפקידים המוזכרים - השר לביטחון הפנים, מפכ"ל המשטרה וראש את"ן, כמוצג בתרשים להלן:

תרשים 32: תקופות כהונה של בעלי תפקידים בכירים במשרד לביטחון הפנים ובמשטרה, ינואר 2017 - דצמבר 2023

מינואר 2023	יוני 2021 עד דצמבר 2022	יוני 2020 עד יוני 2021	עד מאי 2020	השר לביטחון הפנים/לביטחון לאומי
מינואר 2021		דצמבר 2018 עד דצמבר 2020 (ממלא מקום)		עד נובמבר 2018
מיוני 2022	מאי 2020 עד מאי 2022	אפריל 2019 עד אפריל 2020	עד מרץ 2019	ראש את"ן

על פי אתרי האינטרנט של הגופים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(394)435

בביקורת עלה כי בשנים שנבדקו, מדיניות השרים לביטחון הפנים השתנתה מדי שנה, כך שחלק מהמרכיבים שנכללו במדיניות בשנה מסוימת נעדרו מהמדיניות בשנים אחרות. לדוגמה, מדיניות השר ל-2019 כללה אכיפה נגד עבריינים רצידיביים; במדיניות ל-2020 - 2021 נכלל הנושא קידום בית דין מינהלי לתעבורה; ובמדיניות השר ל-2021 - 2022 הייתה התייחסות לנושא הבטיחות בדרכים רק במסגרת היעד של צמצום הפשיעה והאלימות בחברה הערבית ובערים מעורבות. שינויים תכופים במדיניות משרדי ממשלה בהקשר של תהליכים מורכבים פוגעים בסיכויים להשיג את היעדים ואת התוצאות הרצויות. עוד נמצא כי למשטרה אין תוכנית עבודה מערכתית ארוכת טווח למלחמה בתאונות הדרכים. תוכניות העבודה השנתיות מושפעות מחילופים של בעלי תפקידים - השר לביטחון לאומי (בשמו הקודם - השר לביטחון פנים), מפכ"ל המשטרה וראש את"ן. לכל בעל תפקיד תפיסת עולם שונה ודגשים שונים לגבי המלחמה בתאונות הדרכים שאליהם יש להתאים את תוכניות העבודה. חוסר העקביות בדגשים ובתוכניות העבודה מתאפשר בין היתר בשל היעדר תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לבטיחות בדרכים שכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים מחויבים לפעול על פיה.

(395)436

המלחמה בתאונות הדרכים בכלל, ובפרט אכיפת חוקי התנועה, הינם נושאים מורכבים במהותם, והם מצריכים נקיטת צעדים רבים, צעדים שהשפעתם מורגשת רק כעבור זמן. בהקשר זה, ההמלצה להכין ולאשר בממשלה תוכנית אסטרטגית כוללת וארוכת טווח מקבלת משנה תוקף על מנת לאפשר המשכיות במדיניות. עקביות במדיניות אכיפה של המשרד לביטחון לאומי היא הבסיס להכנת תוכנית אכיפה רב-שנתית העוסקת בגורמי הסיכון המרכזיים ויכולה להגדיל את הסיכויים להשיג את המטרות ואת היעדים.

הכנת תוכניות אכיפה

(396)437

על פי סקרי ספרות שהוכנו עבור משרד התחבורה ועבור המשרד לביטחון הפנים¹⁵⁴, מבדיקות של שיטות האכיפה בעולם נובע שאין מתכון אחיד אשר מבטיח הצלחה בכל התנאים והמדינות. אף על פי כן, מקובל לראות כפרקטיקה טובה ביסוס של שיטות האכיפה על ניתוח יסודי של התאונות ועל הערכה אובייקטיבית של יעילות האכיפה. בכמה מדינות מובילות, ובהן הולנד, שוודיה וצרפת, הידע המקצועי והניסיון החיובי מן העבר מתורגמים לאסטרטגיות ארוכות טווח באכיפה המיועדות לשינוי התנהגויות הנהגים. המסקנה שעלתה במאמר מ-2018 היא שניכר שלקידום אכיפה יעילה בישראל, בהינתן המשאבים הקיימים, דרושה תוכנית אכיפה ארצית אשר תהיה ממוקדת במטרות בטיחות ושתיישם את שיטות האכיפה, האמצעים והפעולות הנלוות המומלצים על סמך הניסיון הבין-לאומי. עוד הומלץ להציב יעדים שנתיים למספרי הבדיקות של הנהגים ושל כלי הרכב, לפי נושאי האכיפה, ולרמות של ציות הנהגים לחוקי התנועה; לתאם ולהוציא לפועל פעילויות הסברה נלוות למבצעי האכיפה באמצעי התקשורת ולפרסם מידע על מאמצי האכיפה ותפוקות האכיפה (מספרי עבירות שנחשפו ומספרי נהגים שנענשו) בעקבות פעולות אכיפה ממוקדות.

(397)438

את"ן והיחידות הכפופות לו מכינות מדי שנה תוכניות עבודה בהתבסס על מחקרים אמפיריים לגבי "עבירות משפיעות". התוכניות כוללות משימות בתחומים כגון אכיפה ממוקדת, הגברת ההרתעה והמודעות בכבישים מסוכנים, פעילות ממוקדת בקרב אוכלוסיות סיכון, צמצום תאונות דרכים בקטע כביש מוגדר, אפיון נהגים מסוכנים וטיפול בהם, טיפול בתופעת הנהיגה בשכרות וטיפול בתופעת היסח הדעת בזמן נהיגה.

(398)439

יש חשיבות רבה לתיאום ולשיתוף פעולה בין הגורמים העוסקים בבטיחות בדרכים ולקיומה של תוכנית כוללת המאפשרת זאת. מכיוון שהרלב"ד היא הגוף בעל הראייה הכוללת בנושא, חשוב שפעילות יתר הגופים תתואם עימה. בייחוד חשובה ההתאמה של פעילות האכיפה של המשטרה לתוכנית הכוללת לבטיחות בדרכים והתמקדות בסיכונים העיקריים. כמו כן, חשוב התיאום בין פעולות המשטרה לפעולות משרד התחבורה, לדוגמה: תיאום עם אגף הרישוי לצורך טיפול בנהגים פסולי רישיון; תיאום עם אגף פיקוח ובקרת רכב לצורך אכיפה ממוקדת בתחום כלי רכב כבדים¹⁵⁵; תיאום עם מינהל תכנון ופיתוח תשתיות לצורך טיפול במוקדי סיכון בכבישים בשיתוף עם חברות התשתית הכפופות למשרד התחבורה.

(399)440

זאת ועוד, על פי הנתונים המנותחים על ידי הרלב"ד והלמ"ס וכן על פי מסקנות העולות מחקירת תאונות, ניתן לזהות ולאתר את הסיבות העיקריות לתאונות, מיקומים מסוכנים ומאפיינים נוספים. מידע זה עשוי לסייע למשטרה בתכנון ובמיקוד פעולות האכיפה ובבניית תוכנית אכיפה בהתחשב בפעולות שהאפקטיביות שלהן במניעת תאונות ויצירת הרתעה גבוהה ובהינתן מגבלות המשאבים ואילוצים נוספים.

(400)441

154 ויקטוריה גיטלמן ושלום הקרט, **הקשר בין אכיפה ותאונות דרכים** (סקר ספרות) (הוכן עבור משרד התחבורה) (יוני 2003); ויקטוריה גיטלמן, **שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית** (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

155 ראו הרחבה בעניין זה במבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1039 - 1204.

יתרה מכך, נדרשת סינרגיה בין מדיניות האכיפה והפעולות הנגזרות ממנה ובין מדיניות ההסברה והפעולות הנגזרות ממנה. מדובר בקשר דו-כיווני: המשטרה יכולה להיעזר בפעילות הסברה על מנת ללוות את פעילות האכיפה ולהגביר את האפקטיביות שלה, שכן ממחקרים עולה כי תמיכה אינטנסיבית באמצעי התקשורת מגבירה בנהגים את תחושת הסיכוי הסובייקטיבית להיתפס ומחזקת את השפעת האכיפה¹⁵⁶; פעולות אכיפה יכולות להגביר את ההשפעה וההפנמה של פעולות הסברה. בהיעדר תוכנית אסטרטגית כוללת המביאה לתיאום ולשיתוף פעולה בין הגופים השונים, חשוב שמדיניות המשרד לביטחון לאומי תתואם עם הרלב"ד, האחראית למרבית פעילות ההסברה בתחום הבטיחות בדרכים. חשיבות התיאום בין הגופים הודגשה במצגת שהכינה הרלב"ד באוקטובר 2021 ושהוצגה לפני אגף המבצעים של את"ן. גם בתוכנית החומש הארצית לבטיחות בדרכים מספטמבר 2022 הרלב"ד ביקשה לבנות מנגנוני עבודה משותפים עם משטרת התנועה הארצית ולפעול ברמה הארצית, במרחבי התעבורה של אשכולות, מרחבים עירוניים ובין-עירוניים. התוכנית כוללת בניית תשתית עבודה מול המשטרה, בין היתר הקמת צוותי עבודה משותפים ברמה ארצית, מחוזית ועל פי אשכול, פיתוח מודלים של אכיפה, הטמעת מודל יעיל לשילוב הסברה ואכיפה ומיקוד האכיפה.

442

המשטרה כתבה בתשובתה כי תפקידה הוא אכיפת חוקי התנועה, והנחת היסוד שלה היא כי אכיפה מושכלת תוביל לשינוי נורמות הנהיגה ועקב כך לצמצום מספר תאונות הדרכים, והיא בוחנת את אפקטיביות האכיפה בין היתר באמצעות "מבחן התוצאה", קרי - מספר התאונות והנפגעים. המשטרה הוסיפה כי על מנת לממש את ייעודה היא פועלת באמצעות תוכנית עבודה רב-שנתית ותוכניות עבודה שנתיות - "יעד שנתי"; וכי בשנה האחרונה קבע המפכ"ל כיעד שנתי ירידה של 15% במספר תאונות הדרכים ביחס לממוצע תאונות הדרכים בארבע השנים שקדמו לה. המשטרה ציינה כי את"ן מקיים מעקב שוטף אחר מידת העמידה ביעד זה וממצאי המעקב מדווחים לראש את"ן, למפקדי המחוזות ולמפכ"ל, ועל מנת לעמוד בו מפתחת כל תחנה וכל יחידת אכיפה של משטרת התנועה הארצית "תוכנית תקיפה" המותאמת לתא השטח שהיא אחראית לו. תוכניות אלו נבחנות לקראת תחילת שנת העבודה ומאושרות על ידי מפקד המחוז או ראש את"ן, ולאחר מכן על ידי המפכ"ל. המשטרה כתבה עוד כי את"ן מנתח בכל שנה את נתוני השנה שחלפה לפי אזורים ומגזרים, וממצאי הניתוח משמשים בסיס לתוכניות הפעולה לשנה הבאה.

(401)443

הביקורת העלתה כי הרלב"ד והמשטרה מקיימות ביניהן תיאומים לטובת פעולות ממוקדות. כך, לדוגמה, הרלב"ד והיחידה לאכיפת רכב כבד במשטרה מקיימות ביניהן קשר שוטף לטובת טיוב ומיקוד תוכניות העבודה של היחידה; הרלב"ד בנתה עם המשטרה תהליך מסודר לצורך הגברת האכיפה בתוכנית אשכול בטוח; ב-2022 הוגברה האכיפה בתוכנית להפחתת תאונות במעורבות כלים זעירים בתיאום בין שני הגופים. ואולם, הרלב"ד אינה מעורבת בגיבוש תוכניות המשרד לביטחון לאומי. בבדיקת תוכניות עבודה של יחידות שונות באת"ן לשנים 2018 - 2021 נמצא כי נקבעו משימות הכוללות תיאום ושיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים, כמו רשויות הדרך (חברות התשתית הכפופות למשרד התחבורה) ורשויות מקומיות, אך לא עם הרלב"ד ועם מת"ח. על כן

¹⁵⁶ ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

פעילויות האכיפה וההסברה אינן משולבות, ולא מופקת התועלת המרבית שיכולה הייתה להתקבל מסינרגיה ביניהן.

(402)444

עוד עלה בביקורת כי כל אחת מיחידות את"ן מכינה אחת לשנה תוכנית עבודה, אולם אין תוכנית אכיפה ארצית כוללת.

(403)445

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר לביטחון לאומי ולאת"ן להכין תוכנית אכיפה ארצית רב-שנתית שתהיה ממוקדת בגורמי הסיכון המרכזיים, תיישם דרכי עבודה שהוכיחו את עצמן על פי הניסיון הבין-לאומי ותציב יעדים שנתיים מדידים. כמו כן מומלץ שיפעלו עם הרלב"ד לתיאום מלא בכל הנוגע לקביעת מדיניות, לגיבוש תוכניות עבודה ולחיזוק הקשר שבין פעולות האכיפה וההסברה, זאת על מנת ליצור סינרגיה בין הפעילויות.

המבנה הארגוני של אגף התנועה במשטרה

(404)446

מבנה ארגוני משמש בסיס להגדרת אופי הפריסה של הפעילות הארגונית למחלקות, לתפקידים ולתחומי סמכויות, והוא מנתב ותוחם באופן רשמי ומחייב את התנועה של אנשים ושל חומרים בארגון. תכליתו של מבנה ארגוני המוגדר באופן נכון הוא לייעל את פעילות הארגון, על כל חלקיו ומרכיביו. על מנת שמערכת האכיפה המשטרית תהיה אפקטיבית, יש להתאים את המבנה הארגוני שלה למתן מענה איכותי וזמין למשימותיה.

(405)447

את"ן נושא באחריות לביצוע, הנחיה, תיאום ופיקוח על פעילות מערך התנועה, ובכלל זה על אכיפת חוקי התנועה, הכוונת התנועה והזרמתה וטיפול בתאונות דרכים, כמפורט להלן:

(406)448

1. **בתחום אכיפת חוקי התנועה:** את"ן אמון לגבש את מדיניות האכיפה, ובכלל זה לאכוף את חוקי ותקנות התעבורה באזורים שיש בהם סיכון גבוה להתרחשות בפועל של תאונות דרכים או נפחי תנועה גבוהים, כפי שאובחנו במאגר הנתונים המשטרתית; לאכוף את חוקי התנועה המסדירים את התנועה הבטוחה בכבישים; להתאים את הנוכחות והבולטות המשטרתית למידת ההרתעה הדרושה.

(407)449

2. **בתחום הכוונת התנועה והזרמתה:** על פי נוהל משטרת ישראל, הזרמת התנועה והכוונתה הן כלים חשובים למאבק בתאונות הדרכים ולהגברת הציות לחוק. האגף נדרש לבצע פעולות רבות ומגוונות לצורך הגברת הנוכחות והבולטות בצירי התנועה ברחבי הכבישים, בין היתר: לסייע בהזרמת התנועה בכניסות וביציאות מערים ובתחום הבין-עירוני בשעות העומס; להשתלב במבצעים בתחום ביטחון הפנים והסדר הציבורי; להיערך להזרמת תנועה באירועים; ללוות שיירות מטען/רכב נושא מטען חריג לאבטחת המשתמשים בכביש ולמניעת שיבושים בזרימת התנועה; לאתר מפגעים ולדאוג לסילוקם; לייעץ ולסייע למחלקות ההנדסה ברשויות המקומיות ולנת"י בשיקולים הנוגעים להצבת תמרורים ורמזורים.

(408)450

3. **בתחום הטיפול בתאונות הדרכים:** לטפל בתאונות דרכים, בעיקר בתאונות עם נפגעים; לחקור תאונות דרכים עד שלב הגשת כתבי אישום או סגירת התיק; לתאם בין מערך התנועה ובין

מערך התביעה המשטרית והפרקליטות בכל הנוגע להגשת כתבי אישום בעבירות תעבורה ובתיקי תאונות דרכים המחייבים הזמנה לדין; לדווח על מפגעי תנועה לגורם המטפל.

(409)451

להלן תיאור היחידות באת"ן:

(410)452

1. **מחלקת התנועה (מת"ן)**: יחידת מטה מקצועית המתאמת, מנחה ומייצעת לגורמי משטרה ולגורמי-חוץ ומהווה את הזרוע המקצועית של מערך התנועה במשטרה. המחלקה אחראית להנחיה מקצועית בנושאים אכיפה, חקירה ותביעה, תשתיות הודעות על נפגעים ועוד.

(411)453

2. **משטרת התנועה הארצית (מתנ"א)**: אחראית לפיקוח, להנחיה מקצועית, לאכיפה ולהכוונת תנועה בתחום הבין-עירוני, ובכלל זה לאכיפת תקנות התעבורה, להסדרת התנועה והזרמתה ולטיפול בתאונות דרכים.

(412)454

3. **אגף התנועה במחוזות**: אחראי לפיקוח ולהנחיה מקצועית של פעולות התנועה בתחום העירוני, ובכלל זה לאכיפת תקנות התעבורה, להסדרת התנועה והזרמתה, לחקירת תאונות דרכים, לתביעת עברייני תנועה ולטיפול במוקדי תאונות. שוטרי האגף מפוזרים במחוזות, במרחבים ובתחנות וכפופים פיקודית ליחידות אלה (ראו הרחבה להלן).

(413)455

4. **סיירת ארצית**: מטרתה לטפל באכיפה של דיני התעבורה בראייה ארצית, בזמינות גבוהה ובטיפול משימתי, לסייע בפעילות האכיפה במבצעים של מתנ"א, לסייע ליחידות מתנ"א בערים לאכוף את דיני התעבורה ועוד.

(414)456

5. **היחידה המרכזית (ימ"ר)**: מטרתה בניית תשתית מודיעין והובלת מבצעים וחקירות יזומות על מנת למנוע תאונות דרכים. בין תפקידיה: טיפול בפסולי נהיגה, בנהגים שבהשפעת סמים ואלכוהול, בעברייני תנועה רצידיביסטים¹⁵⁷ ובסוגיות הנוגעות לעבירות בטיחות ואחריות שילוחית.

(415)457

6. נוסף על יחידות אלה יש גם **מדור פניות נהגים ארצי (להלן - מפנ"א)**, האחראי לטיפול בפניות נהגים, ו**מחלקת מחקר ופיתוח**, שהיא יחידת מטה מקצועית האחראית לפיתוח מערך התנועה ולשיפור פעילותו כדי לייעל את המאבק בתאונות הדרכים.

(416)458

מהמבנה הארגוני עולה כי פעילות האכיפה של את"ן נחלקת לשני תחומים עיקריים - אכיפה בתחום הבין-עירוני ואכיפה בתחום העירוני: מתנ"א היא האחראית המשימתית על התנועה בצירים הבין-עירוניים, ואילו בתחום העירוני פועל אגף התנועה במחוזות באמצעות מטה של מחוזות. כל מחוז מחולק למרחבים, ותחת כל מרחב פועלות תחנות מקומיות. בהינתן מבנה זה, אגף התנועה בתחנות כפוף פיקודית למפקד היחידה הטריטוריאלית ומונחה מקצועית על ידי את"ן.

(417)459

במחקר שנעשה במשטרה¹⁵⁸ בשנת 2016 פורטו האילוצים העומדים לפני את"ן: את"ן הוא אגף קטן, והוא נשען על מיעוט אמצעים ועל כוח אדם מצומצם בתפקידו - לפקח על כלל כבישי ישראל. חלק משוטרי התנועה כפופים במישרין לראש את"ן, וחלקם האחר כפופים למפקדי המחוזות ולמפקדי התחנות ומופעלים על פי צורכי התחנה, לא פעם במשימות שאינן נוגעות לתחום התנועה. עוד צוין כי את"ן הוא הגוף המקצועי המנחה את כלל שוטרי התנועה, ומי שאמון לפני המפקח"ל ולפני השר לביטחון הפנים על הטיפול, האכיפה, החקירה והפיקוח בכלל הקשור לתנועה בכבישי ישראל.

(418)460

מהאמור לעיל עולה כי בעוד שהאכיפה בכבישים הבין-עירוניים מתבצעת על ידי שוטרי את"ן, האכיפה בתחום העירוני מתבצעת על ידי שוטרי תנועה הכפופים לדרג הפיקודי במחוזות ובתחנות ומונחים מקצועית על ידי את"ן. בשל מבנה ארגוני זה, קיים פער בין האחריות המוטלת על את"ן ובין סמכותו להפעיל את שוטרי התנועה בתוך היישובים בהתאם לשיקוליו המקצועיים ובהתאם לצרכים של הפעילות לבטיחות בדרכים. בהינתן מבנה זה, שוטרי התנועה בתחנות ובמחוזות אינם עוסקים באופן בלעדי בתחום התנועה אלא מבצעים גם משימות נוספות בהתאם לצרכים של התחנה. מבנה ארגוני זה, וכן מיעוט אמצעים וכוח אדם, מביאים לפגיעה בפעילות אכיפת חוקי התנועה של את"ן, בפרט בתוך היישובים. זאת ועוד, למשטרה אין יכולת להפיק מידע מרוכז על העיסוק בפועל של שוטרי את"ן והמחוזות בפעולות שאינן קשורות לאכיפה תעבורתית.

461

המשטרה כתבה בתשובתה כי המבנה הארגוני של תחנת משטרה כולל משרדי אג"ם (אגף מבצעים), אח"ם (אגף חקירות ומודיעין) ואת"ן, הכפופים מהבחינה הפיקודית למפקד התחנה או למפקד המרחב ובהלימה למפקד המחוז ולגורמים המקצועיים במטה הארצי הקובעים את המדיניות ובניין הכוח. הפעלת כוחות התנועה בתחנות אינה שונה מהפעלתם של הכוחות החוקרים, הסיירים וכו'.

(419)462

משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה ולמשרד לביטחון לאומי לבחון דרכים כדי לגשר על הפערים בין האחריות המוטלת על את"ן ובין סמכויותיו בכל הנוגע לאכיפת חוקי התנועה בתחום העירוני. כמו כן, מומלץ למשטרה לוודא שמשאבי כוח אדם שהוקצו מראש לאכיפת חוקי התנועה אכן ינותבו במרבית הזמן לצרכים אלה, בשמירה על גמישות מסוימת במקרים הנדרשים.

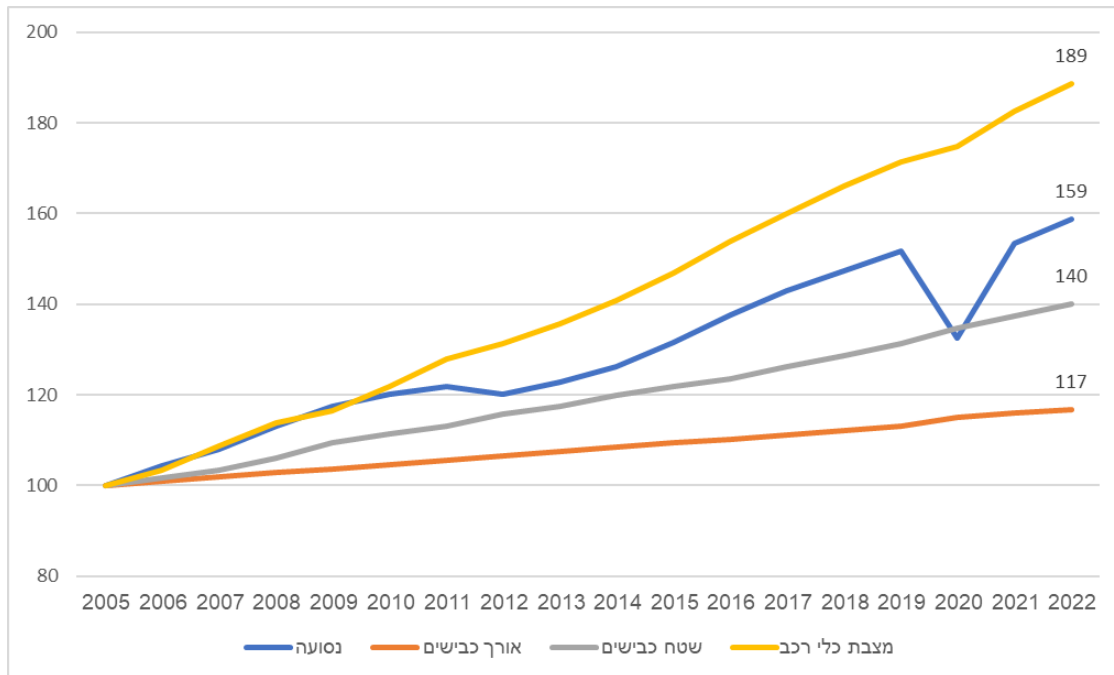
המשאבים של את"ן

(420)463

המשאבים העיקריים העומדים לרשות את"ן לצורכי אכיפה הם כוח אדם, ניידות, מצלמות וציוד אחר. משאבים אלה אמורים לתת מענה מתאים לפעולות האכיפה החיוניות ליצירת הרתעה, לתפיסת עבריינים ולמשימות נוספות של את"ן. לשם כך נדרשת הלימה בין המשאבים של את"ן ובין משתנים משקיים, כמו אוכלוסייה, מצבת כלי רכב, נסועה ואורך הכבישים ושטחם. בתרשים להלן נתונים על הגידול במשתנים אלה מאז שנת 2005:

¹⁵⁸ חנוך באזוב, "מיקוד אכיפה - הדרך לצמצום הקטל בדרכים", בתוך: מחקר בתנועה 2015 - 2016 - אסופת מחקרים בנושאי אגף התנועה (ספטמבר 2016).

תרשים 33 : נתונים על שינויים במצבת כלי הרכב, בנסועה ובהתפתחות הכבישים (אורך ושטח)
בישראל, 2005 - 2022



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(422)465

ניתן לראות בתרשים כי המשתנים אורך הכבישים ושטחם, מצבת כלי הרכב והנסועה נמצאים בגידול מתמיד ומהיר מאז 2005: גידול של 89% במספר כלי הרכב, 59% בנסועה ו-40% בשטח הכבישים. מגמות אלה מציינות אתגר לפני פעילות האכיפה של המשטרה בתחום התנועה ומחייבות היערכות מתאימה.

(423)466

החלטת הממשלה משנת 2005 נתנה תוקף להמלצות ועדת שיינין, אשר בין היתר קבעו כי יש לחזק את משטרת התנועה כגורם מרכזי אשר יביא לשינוי התנהגות משמעותי בכבישים, וזאת בין היתר באמצעות הגדלת מספר הניידות שיוצבו בכבישי הארץ במשמרת ל-450 ניידות כדי ליצור נוכחות מסיבית, בעיקר בעורקים הראשיים. נוסף על כך המליצה הוועדה להגדיל את התקציבים המופנים לאכיפה ולהקצות למשטרת התנועה החל מ-2006 תקציב שנתי של 160 מיליון ש"ח לצורך אכיפה משטרתית, זאת לעומת תקציב בפועל של 60 מיליון ש"ח בשנת 2005 (גידול של 167%). המלצה נוספת הייתה להכפיל את הנוכחות המשטרתית בדרכים, ולשם כך לייעד 1,500 חיילים וחיילות בשירות סדיר לשמש באופן בלעדי כשוטרי תנועה במשטרת התנועה.

(424)467

למרות החלטת הממשלה והקמת הרשות ב-2008, לאחר כמה שנים של ירידה במספר ההרוגים בתאונות דרכים, החלה ב-2011 מגמה של עלייה במספר ההרוגים, והיא הגיעה לשיאה ב-2016, עם 377 ההרוגים. נתון זה מצביע על אי-הצלחה של הפעולות שנקטו, ובהן פעילות האכיפה. בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 דרשה הוועדה לתגבר במידה ניכרת את מערך האכיפה, על כל רכיביו. הוועדה ציינה לחיוב את הודעת השר לביטחון הפנים בדבר החלטתו להכפיל את מספר ניידות התנועה עד מרץ 2017, ועמדה על כך שמספר הניידות יהיה 450, כנקוב בהחלטת הממשלה מ-2005, ובכל

מקרה לא יפחת מ-250 במרץ 2017. בעניין תקן השוטרים, הוועדה דרשה כי יתווספו לאת"ן משרות, והעריכה כי יידרשו לפחות 250 משרות נוספות.

(425)468

ב-2017 התקבלה החלטת ממשלה¹⁵⁹ לפעול לצמצם את הקטל בדרכים. בנושא ייעול האכיפה הודיע המשרד לביטחון הפנים כי בהמשך לרכישת 100 ניידות תנועה, הוא יתגבר את אכיפת דיני התעבורה שבאחריות משטרת ישראל באמצעות 160 משרות של שוטרים ו-200 משרות של סטודנטים לתחום התנועה במשטרת ישראל, בהתאם לסיכום התקציבי לשנים 2017 - 2018 עם משרד האוצר.

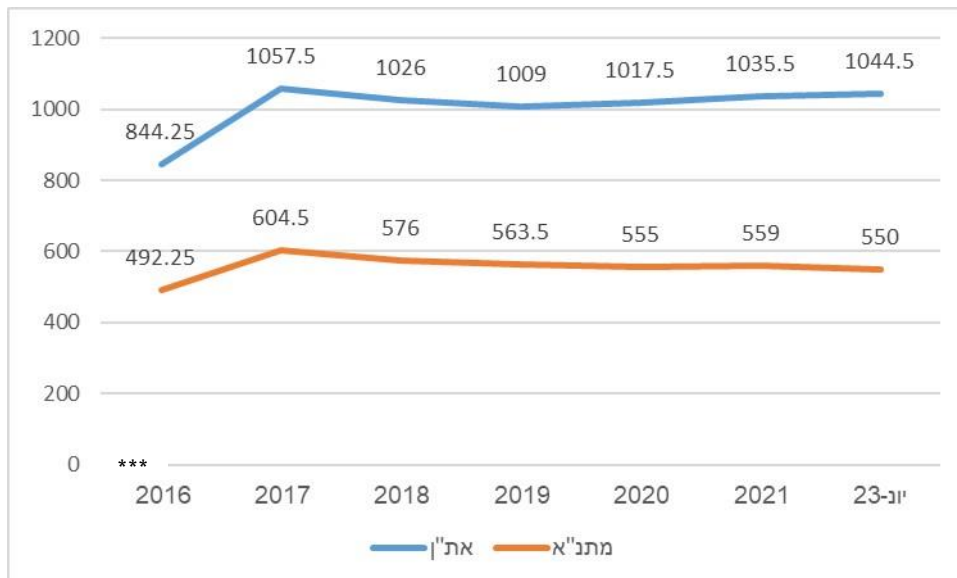
כוח אדם

(426)469

להלן נתונים על תקן את"ן, ומתוכו - תקן מתנ"א בשנים 2016 - יוני 2023. הנתונים אינם כוללים תקנים של שוטרי תנועה במחוזות, שוטרים אשר כאמור אינם כפופים פיקודית לאת"ן:

(427)470

תרשים 34: תקן כוח אדם מאושר באת"ן* ובמתנ"א**, 2016 - יוני 2023



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * לא כולל מחלקת תביעות, אשר הועברה בשנת 2019 מאת"ן לחטיבת התביעות במשטרה (ראו להלן דיון נפרד).
- ** לא כולל תקנים של סירת אופנועים שהשתייכה למתנ"א עד 2017, ומאוחר יותר שויכה ליחידה אחרת באת"ן.
- *** לא כולל תקן של בוחני תנועה שהשתייכו בשנת 2016 למתנ"א ושויכו לאחר מכן באופן ישיר למחוזות.

(428)471

מהתרשים עולה כי בשנת 2017 היה גידול במספר השוטרים במתנ"א, מכ-492 משרות לכ-604, בעיקר בשל הקמת יחידה לאכיפת רכב כבד וכן חיזוק יחידות נוספות. מ-2017 יש ירידה מתונה במספר המשרות, והוא הגיע ביוני 2023 ל-550. מלבד הגידול בתקן של מתנ"א, היה גידול נוסף בתקנים ביחידות שונות של את"ן, ובשנים הבאות התקנים נותרו יציבים.

159 החלטת ממשלה מס' 2779, "בטיחות בדרכים: עיקרי פעילות לשנים 2017 - 2018" (יוני 2017).

(429)472

להלן נתונים לגבי מצבת כוח אדם בפועל באת"ן לעומת התקן המאושר :

(430)473

לוח 14 : פירוט תקן כוח אדם באת"ן ומצבת עובדים בפועל, יוני 2023

סה"כ			היחידה
תקן	מצבה	פער	
79.5	72.5	7	מטה
27	27	0	מחלקת התנועה
107.5	96.5	11	מחלקת מחקר ופיתוח
48	43	5	היחידה המרכזית
550	457	93	מתנ"א
77	69	8	אגף המבצעים
155.5	142.5	13	סיירת ארצית
1,044.5	907.5	137	סה"כ

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(431)474

מנתוני הלוח עולה כי בסך הכול, לא מאוישות באת"ן 137 משרות, שהן כ-13% מסך התקן. הפער המשמעותי ביותר הוא במתנ"א, שבה לא מאוישות 93 משרות מתוך 550 (כ-17%). יצוין כי בדיקת הנתונים לשנים 2016 - 2022 מראה פערים גדולים אף יותר בחלק מהשנים.

(432)475

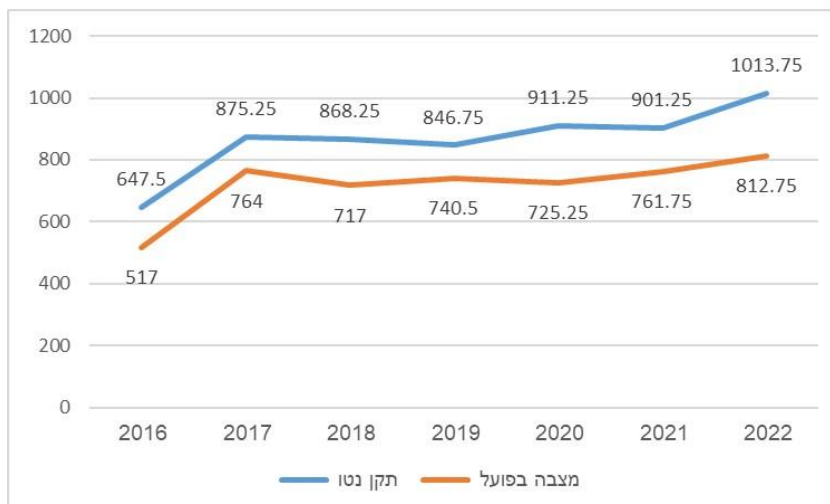
חשוב לציין כי משרות כוח האדם אינם מוקצים כולם לאכיפה בשטח אלא גם לתפקידים נוספים של את"ן, כמו תפקידי מטה, מחקר ופיתוח. נוסף על כך, שוטרי התנועה מחויבים מתוקף תפקידם לבצע משימות נוספות, שאינן פעולות אכיפה ישירות, כמו הכוונת תנועה, ליווי אח"מים¹⁶⁰, ליווי שינוע מטענים, מתן סיוע בטיפול בכלי רכב תקועים והתייצבות למתן עדות בבית המשפט בנוגע לדוחות תנועה שרשמו. נוסף על אלה, משטרת התנועה משתלבת במבצעים בתחום ביטחון הפנים והסדר הציבורי, פעולות שאינן קשורות למלחמה בתאונות הדרכים. יש להוסיף על כך היעדרויות שונות, לדוגמה - על פי מחקר שנעשה במשטרה¹⁶¹ עולה כי פציעות שוטרים בתאונות דרכים מהוות כ-25% מכלל הפציעות במשטרה במסגרת העבודה וכי הן גם הסיבה לכ-40% מימי ההיעדרות של השוטרים בגלל פציעה בתפקיד. כן עולה כי תאונות הדרכים המשטריות הן הגורם העיקרי למוות או לפציעה קשה של שוטרים תוך כדי ביצוע התפקיד. כל אלה משמעותם פחות שעות שיטור ופחות שעות ניידות בכבישים. דבר זה יוצר נוכחות דלה, וכך נפגעות יכולת אכיפת חוקי התנועה ויכולת ההרתעה.

(433)476

כאמור - נוסף על כוח האדם באת"ן, יש שוטרי תנועה במחוזות הכפופים פיקודית ליחידה המקומית וכפופים מקצועית לאת"ן. להלן פירוט לגבי תקן ומצבה של שוטרי התנועה במחוזות :

תרשים 35 : תקן כוח אדם מאושר במחוזות ומצבה בפועל, 2016 - 2022

¹⁶⁰ לדוגמה, על פי נתוני המשטרה, בשנת 2020 הסיירת הארצית ביצעה 809 ליוויי אח"מים.
¹⁶¹ איציק בליה, "הקופסה הירוקה - האם צמצמה את כמות תאונות הדרכים?" בתוך : מחקר בתנועה 2017 - 2018 - אסופת מחקרים בנושאי אגף התנועה (דצמבר 2018).



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(434)477

הגידול בתקן ובמצבה בשנים 2016 עד 2017 נבע מהעברת כ-230 משרות של בוחני תנועה מאת"ן למחוזות. ב-2022 ניכרה עלייה של 112 משרות בתקן, ועלייה של 51 שוטרים בפועל. במהלך כל השנים היה פער שנע בין 13% - 20% בין התקן למצבת השוטרים בפועל.

(435)478

במרץ 2021 שלח המשרד לביטחון הפנים מכתב למשרד התחבורה, ובו הביא את התייחסות המשטרה לתוכנית "50 עד 30". הוא כתב כי משטרת ישראל דורשת לקבל לשם יישום התוכנית תקציב של 1.5 מיליארד ש"ח ותוספת של כ-330 משרות חדשות. בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2023 הציג ראש את"ן את צורכי את"ן וציין כי אם יקבל תקן מספיק גדול וכן משאבים, האגף יוכל לצמצם את מספר תאונות הדרכים ב-50% בתוך חמש שנים.

(436)479

בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע שיש לחזק את משטרת התנועה כגורם מרכזי אשר יביא לשינוי התנהגות משמעותי בכבישים, בין היתר באמצעות הכפלת הנוכחות המשטרתית בדרכים. החלטת הממשלה מ-2017 חיזקה את הצורך להגדיל את תקן השוטרים העוסקים באכיפה. למרות זאת, ולמרות קצב הגידול הגבוה מאז 2005 במספר כלי הרכב (89%), בנסועה (59%) ובשטח הכבישים (40%), בביקורת נמצא כי בשנים 2017 - יוני 2023, תקן כוח האדם המאושר של את"ן, וספציפית של מתנ"א, נותר די יציב. עוד עולה בביקורת כי לאורך השנים יש פער באיוש המשרות. באופן ספציפי, בשנת 2023, כ-13% מסך המשרות המאושרות באת"ן (137 משרות) לא היו מאוישות בפועל, ובשנת 2022 כ-20% מסך משרות שוטרי התנועה במחוזות (201 משרות) לא היו מאוישות. זאת ועוד, בשל הבעיות הדחופות הרבות האחרות העומדות לפני כוחות המשטרה, לא אחת מופנים שוטרי התנועה לביצוע פעולות שאינן קשורות לאכיפת חוקי התנועה. הדבר עלול להצביע על כך שלאכיפת חוקי התעבורה בכבישים ניתנת עדיפות נמוכה. מכאן עולה כי הנוכחות המשטרתית נמצאת בחסר מתמיד, והדבר מונע מניעה של עבירות מסוכנות וטיפול יעיל בהתנהגות עבריינית מודעת.

480

המשטרה כתבה בתשובתה כי גל התפטרויות במשטרה וכן פרישה טבעית של שוטרים, לצד קושי בגיוס, הגדילו את פערי האיוש ביחידות התנועה, וכי בשל כך הקים פיקוד אגף התנועה מינהלת

גיוסים אגפית, המתמקדת באיתור מועמדים ובקידום הגיוס לאגף התנועה; זאת לצד פרסומים פנים-ארגוניים לאיוש המשרות הפנויות וביצוע פעולות שונות לשימור כוח האדם. עוד כתבה המשטרה כי במסגרת תוכנית העבודה לשנים 2023 - 2024 נבחנה הוספת משרות לתקני מערך התנועה הפרוס ותועדפה תוספת משרות לתקני היחידות השונות. המשטרה הוסיפה כי היא מבצעת פעולות רבות בניסיון לאיוש משרות סיירי תנועה במחוזות, במרחבים ובתחנות, ובין היתר: פנייה ללשכות תעסוקה ולמכללות מקצועיות, שיטת הגיוס "שוטר מביא חבר", פרסום קמפיינים לגיוס שוטרים לאגף התנועה, פרסום ברשתות המדיה, איתור מועמדים באמצעות חברות השמה, והשתתפות בכנסי שחרור מצה"ל. המשטרה ציינה כי איוש שוטרי התנועה במשרדי התנועה בתחנות נמצא בסדר העדיפות של המחוזות, וכי קיים קושי לגייס שוטרים באופן כללי, ובפרט לתפקיד שוטר תנועה, בין היתר במגזר הלא-יהודי.

481

המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי המשטרה מתמודדת עם אתגרים רבים באיוש המשרות בכל שדרות הארגון, ובכלל זה באגף התנועה, וכי הוא פועל לפיתוח יוזמות חדשות בשיתוף עם משטרת ישראל כדי להרחיב את פוטנציאל הגיוס למשטרה, זאת לצד פעולות להגברת האטרקטיביות של שכר השוטרים, לרבות מתן מענקי גיוס ושימור. עוד כתב כי ההחלטה על הקצאה תקינה קשורה לסדרי העדיפויות הכוללים במשטרה ובהתאם למדיניות המשרד. המשרד ציין עוד כי לנוכח הפיתוחים הטכנולוגיים הקיימים והעתידיים, נראה כי ניתן יהיה להסתייע בטכנולוגיות מתקדמות ולצמצם את ההכרח להרחיב את התקן לצורך אכיפה וחיזוק הבטיחות בכבישים, וכי הוא פועל במישורים אלה.

482

אגף השכר במשרד האוצר כתב בתשובתו כי כדי להתמודד עם פערי איוש בכמה תפקידים באגף התנועה וקשיי הגיוס והשימור הקיימים במשטרה, סוכם על תוספות שכר נוספות לשוטרים, שבחלקן משולמות החל משנת 2023 וחלקן עוד יתווספו בשנת 2024 ובשנים הקרובות. נוסף על כך סוכם בשנת 2023 על מענקי גיוס מוגדלים לשוטרים חדשים, סיכום שצפוי להיות תקף גם בשנת 2024. כמו כן, כדי להתמודד עם קשיים בשימור עובדים בתפקידים הנמצאים במצוקת איוש באת"ן הוסכם על מענקי שימור ייעודיים לשוטרים באת"ן לשנים 2022 - 2023 ונשקלת האפשרות למתן מענקי שימור גם בשנת 2024 לתפקידים שיוגדרו.

(437)483

מומלץ כי את"ן יפעל עם המחוזות השונים לאיוש התקנים המאושרים, זאת בהתחשב בסיבות לאי-איוש התקנים לאורך שנים. נוסף על כך, מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי ואת"ן יבחנו בתיאום עם הרלב"ד את מספר התקנים הנדרש לשם מתן מענה מספק למשימות המוטלות על את"ן ועל יתר היחידות העוסקות באכיפת חוקי התנועה. בהתאם לממצאי בדיקה זו, מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי ומשרד האוצר יבחנו אפשרויות למילוי צורכי יחידות האכיפה, בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה.

כלי רכב משטריים

(438)484

נוכחות של ניידות בכבישים עשויה לצמצם התנהגויות מסוכנות כמו נהיגה במהירות מופרזת, החלפת נתיבים לא זהירה ושימוש בטלפונים ניידים. כאמור, בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע כי יש להגדיל את מספר הניידות שיוצבו במשמרת, בעיקר בעורקים הראשיים, ל-450.

(439)485

בדוח מבקר המדינה משנת 2016¹⁶² עלה כי אף שהחלטת הממשלה משנת 2005 ייחסה חשיבות רבה לנוכחותן של ניידות משטרה בכבישים לצמצום תאונות הדרכים, בפועל לא הוקצו בשנים 2010 - 2015 המשאבים הדרושים מתקציב המדינה כדי לתגבר את נוכחותן של ניידות המשטרה בכבישי הארץ. כן נכתב כי עם השנים פחתו במידה ניכרת ניידות המשטרה בכבישים הבין-עירוניים, ובסוף שנת 2015 יועדו לאכיפה בתחום הבין-עירוני 113 ניידות תנועה בלבד. בעקבות זאת קטנה ההסתברות למפגש בין נהג לניידת תנועה בכביש בין-עירוני וקטנה יכולת האכיפה וההרתעה של המשטרה. בדוח הומלץ למשטרה להגביר את האכיפה באמצעות הגדלת מספר הניידות והרחבת פריסתן.

(440)486

בלוח להלן מוצגים נתונים על מספר כלי הרכב המבצעיים באת"ן ובמחוזות:

(441)487

לוח 15: מספר כלי הרכב המבצעיים באת"ן ובמחוזות, יוני 2023

אופנועים	ניידות	
126	102	את"ן
109	162	מחוזות
235	264	סך הכול

על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(442)488

נמצא כי נכון ליוני 2023, סך כלי הרכב הארבע-גלגליים המבצעיים העומדים לרשות שוטרי התנועה באת"ן ובמחוזות עומד על 264 כלי רכב. עוד עלה כי בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת במאי 2023 אמר ראש את"ן כי במדינות ה-OECD יש ניידת על כל עשרה קילומטר, ואילו בישראל יש ניידת על כל 100 קילומטר. עוד הוא אמר כי מאז המלצות ועדת שיינין לא התקבלו תוספות למשטרה, ופועלות רק 120 ניידות במשמרת. עוד צוין בדיון כי באגף חסרים 120 שוטרים, ועל כן לא ניתן להפעיל את כל הניידות.

489

המשטרה כתבה בתשובתה כי החלטת הממשלה 3917 משנת 2005 התקבלה ללא תוספת תקציב כך שלא ניתן היה ליישמה, וכן כי בשנת 2018 הקצו משרד האוצר והמשרד לביטחון לאומי תקציבים שיאפשרו להציב כ-300 ניידות ביום, אך גם בכך לא היה כדי לגשר על הפער בין המצב הקיים להחלטת הממשלה משנת 2005. עוד ציינה המשטרה כי עקב המספר המוגבל של הניידות, הן מופנות לכבישים שבהם מספר תאונות הדרכים הוא הגבוה ביותר. המשטרה הוסיפה כי בשל תקינה שאינה מתאימה למציאות המשתנה ובשל מצבת שוטרים חסרה לא ניתן לעמוד ביעד שהוגדר בהחלטת הממשלה. המשטרה ציינה כי בשנת 2021 היא גיבשה תוכנית להתעצמות אגף התנועה, כחלק מהמאמץ המערכתי להשיג את יעדי תוכנית "50 עד 30", שכללה גידול בהיקף של

¹⁶² מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "הרשות הלאומית לביטחון בדרכים - המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לביטחון בדרכים", עמ' 703 - 705.

כ-846 משרות לתקני כוח האדם בכלל המערך באופן מדורג, ותוספת של כ-80 ניידות תנועה למערך העירוני והבין-עירוני. הוצע כי ההתעצמות תהיה מדורגת עד שנת 2025, אולם לתוכנית ההתעצמות לא ניתנה עדיפות בשל מגבלות תקציביות.

(443)490

בביקורת עלה כי לרשות את"ן עומדות 264 ניידות, אולם בשל מצוקת כוח-אדם היא מפעילה רק 120 ניידות במשמרת, זאת לעומת היעד שהוצב בהחלטת הממשלה משנת 2005 - 450 ניידות במשמרת. מאז החלטת הממשלה חלפו 18 שנים שבהן היה גידול של ממש באורך הכבישים וברמת הנסועה, נכנסו לשימוש מכשירים סלולריים אשר הגדילו את הפוטנציאל להסחות דעת של נהגים ואומצו אמצעי אכיפה אלקטרוניים כמו מצלמות מהירות מתקדמות. למרות שינויים אלה, לא נבחן מחדש מספר כלי הרכב הנדרש למשטרה לצורך פעולות אכיפה.

(444)491

משרד מבקר המדינה ממליץ לאת"ן להגדיר בתיאום עם הרלב"ד את מספר כלי הרכב הנדרש ואת כמות כוח האדם הנדרש להפעלתם כדי לתת מענה מספק למשימות המוטלות על את"ן ועל יתר היחידות העוסקות באכיפת חוקי התנועה, וזאת בין היתר בהתחשב בשינויים שחלו בתחום מאז 2005. בהתאם לבדיקה זו, על המשרד לביטחון לאומי ומשרד האוצר לבחון אפשרויות למילוי הצרכים בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה.

מצלמות אכיפה ניידות

(445)492

נהוג בעולם להשתמש במצלמות ניידות בעיקר לצורך אכיפת מהירות נסיעה וחציית צומת ברמזור אדום. אמצעי זה הוכח כאפקטיבי, בייחוד לאור המחסור בשוטרי תנועה במדינות רבות.

(446)493

בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע כי יוקם מערך של 300 מצלמות וידאו דיגיטליות בכבישים עירוניים ובין-עירוניים: 200 מצלמות מהירות ו-100 מצלמות המתעדות כלי רכב החוצים באור אדום (להלן - מצלמות רמזור). החל ב-2012 נמצאות בשימוש של המשטרה עמדות ניידות שבתוכן מותקנות מצלמות מהירות ומצלמות רמזור (להלן - עמדות א-3). העמדות הותקנו בדרכים ובצמתים באופן גלוי לעין, אך לא בכל עמדה מותקנת מצלמה פעילה. מבקר המדינה פרסם ב-2016 דוח מיוחד בנושא הקמת מערך המצלמות, יישום הפרויקט והיבטים באכיפה¹⁶³. יש לציין כי בידי המשטרה יש גם ציוד אלקטרוני נייד לצורך אכיפת מהירות. להלן, בלוח, כמות וסוג הציוד שברשותה:

לוח 16: אמצעי אכיפה אלקטרוניים לאכיפת מהירות, - נובמבר 2021

המספר	סוג אמצעי האכיפה
	מצלמות ניידות
186	עמדות להצבת מצלמות א-3
121	סה"כ מצלמות פעילות א-3 (המתניידות בין העמדות)
	אמצעי אכיפה ניידים
120	ממל"ז (מד מהירות לייזר)
41	מע' למדידת מהירות "דבורה" בניידות
12	מע' למדידת מהירות "דבורה" באופנועים
39	מכשיר "VERICOM" למדידת תאוצה/תאווה

המקור: נתוני המשטרה.

163 מבקר המדינה, הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות ואכיפת חוקי התעבורה, דוח מיוחד (2016).

(447)494

כפי שעולה מהלוח, אף שבהחלטת הממשלה מ-2005 נקבע כי תהיינה בסך הכול 300 מצלמות ניידות (מצלמות א-3), בפועל בשנת 2022 היו ברשות המשטרה 121 מצלמות פעילות בלבד (כ-40%).

(448)495

משרד מבקר המדינה ממליץ לאת"ן להגדיר בתיאום עם הרלב"ד את המספר הנדרש של אמצעי אכיפה אלקטרוניים מכל סוג. בהתאם לבדיקה העדכנית, על המשרד לביטחון לאומי ומשרד האוצר לבחון אפשרויות למילוי הצרכים.

496

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא רכשה מצלמות בהתאם לתקציב שהוקצה לכך. המשטרה הוסיפה כי במסגרת תוכנית להטמעת אמצעי אכיפה מתקדמים המבוססים על בינה מלאכותית, נוסדה באגף התכנון של המשטרה מינהלה שתפקידה לבחון אמצעי אכיפה שונים. לאחר שייבחרו אמצעי האכיפה - ייבחנו הצרכים ומקורות התקציב לרכש ולהפעלת האמצעים.

פעילות האכיפה המשטרתית בשטח

(449)497

אכיפת חוקי התנועה מתבצעת בכמה כלים: (א) על ידי שוטרים הנמצאים בשטח ומזהים ביצוע עבירות תנועה ללא עזרת מכשור אלקטרוני, לדוגמה אי-עצירה בתמרור "עצור", אי-מתן זכות קדימה להולך רגל במעבר חצייה, מעבר ברמזור אדום וברינות בכביש; (ב) באמצעות מכשירי אכיפה אלקטרוניים המופעלים על ידי שוטרים, כמו מד מרחק לייזר (להלן - ממלי"ז) ומכשיר דבורה המורכב על הרכב המשטרתית, המשמשים לאכיפת מגבלת המהירות, או צילום סטילס ווידאו על ידי שוטר, המשמשים בין היתר לאיתור עבירות כמו אי-שימוש בחגורות בטיחות ושימוש בטלפון נייד בזמן נהיגה; (ג) על ידי מצלמות א-3 המותקנות בכבישי הארץ לצורך אכיפת מהירות נסיעה ומעבר באור אדום. לכל אמצעי אכיפה יש יתרונות וחסרונות, ויש לעשות בהם שימוש מושכל, לקבוע את התמהיל הנכון ביניהם ולהתאים כל אמצעי למיקום המתאים ולסוג העבירות שמתכוונים לאכוף.

(450)498

השפעת האכיפה תלויה בשלושה פרמטרים: עוצמה, נראות ומיידיות האכיפה. בסקירת ספרות שהוכנה עבור משרד התחבורה¹⁶⁴ נכתב כי אכיפה שגרתית ולא מתוכננת אשר מתבצעת בעוצמה נמוכה כמעט שאינה משפיעה על מצב התאונות בשטח. על פי הניסיון שנצבר בארץ ובעולם, להשגת השפעה מיטבית של האכיפה נדרשת התמקדות בעבירות תנועה מסוימות, בחירה מבוקרת של אתרים ושעות פעילות, הגברת עוצמת הפעילות ויישום אמצעי אכיפה מתקדמים. כמו כן, מבצעי אכיפה ממוקדים שבהם כמות ניכרת של משאבי המשטרה מועברת אל החלק הבעייתי של רשת הכבישים מביאים בדרך כלל לירידה של ממש בתאונות דרכים אלה, אך פריסה לא מאוזנת כזאת של המשאבים יכולה להתקיים לתקופה מוגבלת בלבד, ויש צורך באכיפה הולמת גם ביתר דרכי הרשת.

(451)499

¹⁶⁴ ויקטוריה גיטלמן ושלוש הקרט, **הקשר בין אכיפה ותאונות דרכים** (סקר ספרות) (יוני 2003).

על פי סקירת ספרות שהוכנה עבור המשרד לביטחון הפנים ב-2018 במטרה לרכז תובנות לגבי שיטות עבודה ומודלים לאכיפה יעילה אשר התגבשו במדינות מתקדמות¹⁶⁵, אפקט השפעת האכיפה על הבטיחות אינו קל לגילוי, ובדרך כלל בא לידי ביטוי כמותי בפעילויות אכיפה ממוקדות או רחבות היקף אשר נמשכות תקופה ממושכת. עוד הועלה מהסקירה כי ניתן לשפר את יעילות האכיפה באמצעות שיטות אכיפה שונות ומגוונות.

(452)500

על פי הסקירה, מקובל להשתמש באמצעי אכיפה שונים, בהתאם לסוגי העבירות: לאכיפת עבירות מהירות מקובל לקדם שימוש במצלמות, בין היתר עקב מחסור עולה בכוחות המשטרה. כך אפשר לפנות שוטרים לאכיפת סוגי עבירות אחרים. כן מסתמנת עדיפות לאכיפה אוטומטית של מהירות בקטע. לגבי נהיגה בשכרות, צורת האכיפה המקובלת היא מבצעי אכיפה ממוקדים שבהם נעצרים בצידי הדרך ונבדקים כלל הנהגים העוברים בנקודות מסוימות ברשת ובזמנים שיש בהם נטייה גבוהה יותר לשתיה ונהיגה. להפחתת השימוש הלא חוקי בטלפון נייד בזמן נהיגה נדרשים מבצעי אכיפה ממוקדים בליווי הסברה באמצעי התקשורת. בנושא השימוש באמצעי בטיחות ברכב הומלץ בסקירה לערוך אכיפה אינטנסיבית במשך שבוע ימים, פעמיים בשנה, בליווי קמפיין תקשורתי. בסקירה נכתב כי קיימת עדות נרחבת לכך שלאכיפה מסיבית של מהירויות נסיעה ולבדיקות שיטתיות של נהיגה בשכרות היה תפקיד מכריע בהורדה ניכרת ומהירה של מספרי הרוגים בתאונות. כמו כן, באירופה יש דיווחים על ניסויים מוצלחים במערכות אוטומטיות לזיהוי אי-שימוש בחגורות בטיחות, אי-שמירת רווח או נתיב הנסיעה, שימוש לא חוקי בטלפון נייד, וכן במכשיר למניעת הנעת רכב על ידי נהג שיכור. לגבי הצבת כוחות המשטרה לאכיפה שגרתית, הגישה המקובלת מתבססת על ההנחה שהצבת ניידות משטרה צריכה להיות באתר תורפה - קטעי דרך שיש בהם ריכוזי תאונות ונפחי תנועה גבוהים, זאת על מנת להגדיל את נראות האכיפה ולהגביר את אפקט ההרתעה באתרים אלה.

(453)501

להלן תובא תמונת מצב של רמת האכיפה בישראל בהשוואה למדינות אירופה בהקשר של ארבעה סוגי עבירות שיש להם קשר מוכח לתאונות דרכים ולפגיעות קשות ושבהם נהוג למקד את פעולות האכיפה, על פי נתונים מעודכנים שפרסם ETSC ב-2022¹⁶⁶:

1. אכיפת מהירות

(454)502

מהירות מופרזת היא עבירת התנועה השכיחה ביותר, ויש לה השפעה ישירה על תאונות דרכים - מספר התאונות עולה ככל שמהירות הנסיעה עולה. על פי נתוני ETSC, כ-2,100 בני אדם יכלו להינצל בשנה ממוות בתאונות דרכים בכבישי מדינות האיחוד האירופי אם המהירות הממוצעת הייתה יורדת רק ב-1 קמ"ש. מצלמות מהירות גורמות הפחתה של כ-20% בתאונות דרכים במקטעי כביש שבהם נעשה שימוש בהן. לדוגמה, במקטעי הכביש בשוודיה שבהם היו מותקנות מצלמות מהירות הופחתה מהירות הנסיעה ב-3.5 קמ"ש, ומקרי המוות כתוצאה

¹⁶⁵ ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

¹⁶⁶ ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022)

מתאונות דרכים ירדו ב-39% בשנים 2003 - 2018. באירלנד שיעור הנהגים הנוהגים במהירות המותרת במקטעי הכביש שבהם הותקנו מצלמות גדל מ-45% ל-90%. את המצלמות הקבועות והניידות יש לפרוס לא יותר מקילומטר אחד ממקומות שיש להם היסטוריה של תאונות דרכים בשל מהירות מופרזת.

(455)503

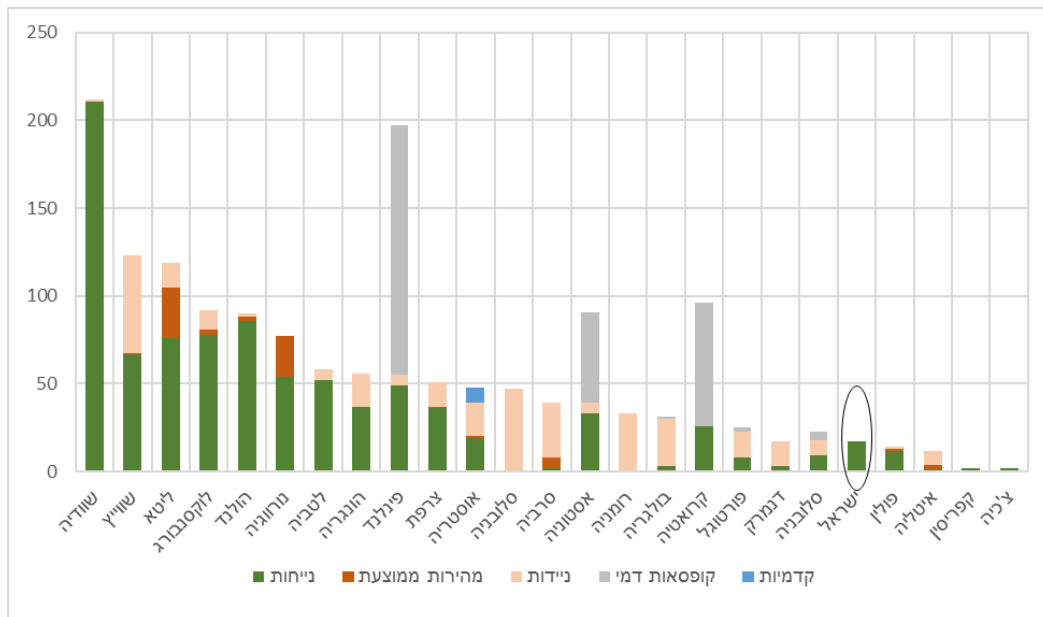
מן הסקירה שפרסם ETSC עולה כי בשנת 2020 ניתנו בישראל 52 דוחות לכל 1,000 תושבים - המקום ה-18 מבין 26 מדינות שסיפקו נתונים. לשם השוואה, בארבע המדינות¹⁶⁷ שנמצאו בראש הטבלה ניתנו ב-2020 352 - 560 דוחות ל-1,000 תושבים. גם בשיעור הדוחות שניתנו באמצעות שימוש במצלמות מהירות ניכר הבדל בין ישראל ובין ארבע המדינות הללו: בשנת 2020, 72% מהדוחות בישראל ניתנו באמצעות שימוש במצלמות, זאת לעומת 95% - 99% במדינות הנמצאות בראש הטבלה. יש לציין כי לאורך השנים ניכרת תנועתיות גבוהה בנתונים בישראל הן במספר הדוחות והן בשיעור הדוחות שניתנו באמצעות שימוש במצלמות, ואילו במדינות אחרות יש מגמת עלייה עקבית בנתונים אלה או מגמה של יציבות.

(456)504

התרשים להלן מתאר את מספר מצלמות המהירות בשנת 2021 לכל 1 מיליון נפש במדינות שונות. הצבעים בתרשים מייצגים סוגים שונים של מצלמות.

(457)505

תרשים 36 : מספר מצלמות מהירות למיליון תושבים, 2021



ETSC, How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report (March 2022), בבידוד משרד מבקר המדינה.

(458)506

ניתן לראות בתרשים שבכבישי ישראל מותקנות 17 מצלמות ניירות לכל 1 מיליון נפש. מדובר בשיעור נמוך יחסית ליתר המדינות שבהן מותקנות מצלמות מהירות. נתונים דומים מ-2015 מראים כי מיקומה של ישראל יחסית למדינות אחרות לא השתנה¹⁶⁸. לגבי יתר סוגי מכשירי

¹⁶⁷ אוסטריה, לוקסמבורג, הולנד ובלגיה.

¹⁶⁸ ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

האכיפה שיש ברשות משטרת ישראל, ככל הנראה ישראל לא העבירה ל-ETSC נתונים, ועל כן הם אינם מופיעים בתרשים.

(459)507

על פי הנתונים, מספר מצלמות המהירות הנייחות ביחס למספר התושבים בישראל נמוך באופן ניכר יחסית למרבית מדינות אירופה: 17 מצלמות למיליון נפש לעומת 67 - 211 מצלמות למיליון נפש בחמש המדינות שבהן מספר המצלמות הרב ביותר. נתונים אלה מעידים על רמת אכיפה אלקטרונית נמוכה בתחום, למרות יתרונות כלי האכיפה האלקטרונית ועילותם.

(460)508

עקב אפקטיביות המצלמות לאכיפת עבירות המהירות ומעבר באור אדום, מומלץ כי המשטרה תבחן את מספר מצלמות המהירות בהתאם להמלצות ETSC (European Transport Safety Council), כך שיינתן מענה מתאים לצורכי אכיפת המהירות בכבישי הארץ, בהתאם למאפייניהם.

2. נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול

(461)509

על פי סעיף 62 לפקודת התעבורה, חל איסור לנהוג בהשפעת סמים ואלכוהול. סעיפים 64ב - 64ד לפקודה מסדירים את סמכויותיו של שוטר לדרוש מנהג דגימת נשיפה, דגימת רוק, דגימת דם או דגימת שתן כדי לבדוק אם מצוי בגופו סם מסוכן או אלכוהול בריכוז גבוה מהריכוז שנקבע.

(462)510

אומנם בישראל אין מידע מדויק בנוגע למספר התאונות שנגרמות כתוצאה מנהיגה בהשפעת אלכוהול, אך על פי ETSC, ההערכה היא שכרבע מכלל מקרי המוות בתאונות דרכים קשורים לנהיגה בשכרות¹⁶⁹. על פי מחקרים¹⁷⁰, אלכוהול גורם פגיעה משמעותית הן בהתנהגות הנהיגה והן בתפקודי המוח הקשורים בשליטה על הרכב, ואף נמצא כי נהיגה בהשפעת אלכוהול בכל מינון שהוא פוגעת במיומנויות הנהיגה.

(463)511

לגבי נהגים הנוהגים בהשפעת סמים, המצב מורכב יותר מאשר לגבי שכרות, מאחר שכל משפחה של סמים משפיעה באופן אחר על היכולות הקוגניטיביות, ואין מידע רב בספרות על השפעותיהם של סוגי הסמים השונים על מיומנויות נהיגה¹⁷¹. על פי סקירה בנושא סמים ונהיגה שהוכנה על ידי משטרת התנועה בשנת 2018¹⁷², תשומת הלב העולמית מופנית בשנים האחרונות יותר ויותר לנושא נהיגה בהשפעת סמים, בין היתר על רקע שימוש הולך וגובר בקנביס בקרב האוכלוסייה הנורמטיבית ורגולציה של שימוש בקנביס לצרכים רפואיים. במסמך נכתב כי בישראל קיים זינוק בשימוש בקנביס, וכי שיעור השימוש בישראל גבוה יחסית למדינות אחרות. ואולם, הסקירה מציגה אתגרים באכיפת סמים בנהיגה: קושי להוכיח מדעית כי אדם היה בהשפעת סמים בזמן נהיגה ומורכבות בביצוע בדיקות בצידי הדרכים, שכן

ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022); תוכנית "50 עד 30".¹⁶⁹

שירן בורד, ענת גסר-אדלסבורג ואורנה בראון-אפל, ביה"ס לבריאות הציבור, אוניברסיטת חיפה, נהיגה תחת השפעת אלכוהול בקרב צעירים בישראל (2012); תוכנית "50 עד 30".¹⁷⁰

תוכנית "50 עד 30".¹⁷¹

אגף התנועה, מחלקת מו"פ, מדור מחקר ומידע, סקירה בנושא סמים ונהיגה (ספטמבר 2018).¹⁷²

במרבית המדינות, על מנת להעמיד לדין את הנהג נדרשת בדיקת דם, וזו מבוצעת בבית חולים ולא בשטח.

(464)512

בידי הלמ"ס והמרכז הלאומי לחקר טראומה אין מידע מלא על היקף הנהגים בהשפעת סמים ועל התאונות שנגרמו בשל כך. כאמור, בסקר שערך הרלב"ד בשנת 2019, שיעור המדווחים על נהיגה בפועל בהשפעת אלכוהול מקרב מדגם מייצג של נהגים הוא 21% בחברה היהודית ו-3% בחברה הערבית¹⁷³. על פי סקר שערכה עמותת אור ירוק בשנת 2021¹⁷⁴, אחד מכל שני נהגים מודה ששתה ונהג. על פי אותו מסמך, בהתאם לנתוני הלמ"ס הקיימים, בכל שנה במוצע מתרחשות בישראל 245 תאונות דרכים בשל נהיגה בשכרות ו/או בהשפעת סמים¹⁷⁵, 407 בני אדם נפגעים בתאונות דרכים הקשורות לאלכוהול או סמים, מתוכם נהרגים תשעה בני אדם ו-31 נפצעים קשה. העמותה מעריכה כי מחסור בניידות ובנוכחות משטרתית בכבישים הוא אחד הגורמים המרכזיים לעלייה בתאונות שנגרמו בשל נהיגה בשכרות ו/או בהשפעת סמים בשנת 2018 לעומת השנה הקודמת.

(465)513

אכיפת חוקי הנהיגה בנושא נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול היא מרכיב מרכזי בתוכניות לאומיות ובהמלצות הגופים הבין-לאומיים, ומחקרים בעולם אף הראו את תרומת האכיפה לצמצום מספרי הרוגים ונפגעים אשר קשורים לנהיגה בהשפעת אלכוהול¹⁷⁶. על פי דוחות שהכין ETSC בשנים 2018 ו-2022, 13 מדינות - ובהן ישראל - אינן אוספות נתונים בנוגע לבדיקות אלכוהול בדרכים, והדבר מונע מהן לנטר את ההתקדמות ולהעריך את התועלת שבמדיניות שנקטה בתחום. מבין המדינות שסיפקו נתונים על מספר בדיקות הנהיגה בשכרות בצד הדרך בשנת 2019, נמצאת בראש הטבלה אסטוניה, עם 696 בדיקות לכל 1,000 נפש, כלומר בממוצע, לכל נהג יש סיכוי קרוב ל-70% להיבדק אחת לשנה. במקומות הבאים נמצאות פולין, הונגריה, אוסטריה וסלובניה עם 203 - 444 בדיקות ל-1,000 נפש.

(466)514

על מנת להתמודד עם התופעה ההולכת וגוברת של נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול ועם הקשיים באכיפת החוקים, קשיים הנובעים בין היתר מכך שהאכיפה מצריכה נוכחות שוטרים בכבישים בעצמות גבוהה, בעולם מטפלים בנושא באמצעים נוספים, למשל בתחומים חקיקה, חינוך והסברה ובאמצעות שימוש בכלים טכנולוגיים כדוגמת התקנים המונעים את התנעת הרכב על ידי נהג שיכור (Alcohol Interlock Devices). בתוכנית "50 עד 30" נכתבו המלצות ברוח זו, בין היתר הכנסה של כלי אכיפה יעילים. ETSC המליץ במסמך שפרסם ב-2022 בנוגע לנהיגה בשכרות¹⁷⁷, בין היתר: לאסוף נתונים על מספר בדיקות האלכוהול ועל אלה שיצאו חיוביות, וכן נתונים על מספרי ההרוגים והנפגעים קשה בתאונות שאירעו בשל שכרות; לשקול לאמץ

173 אריאלי לחמי ויפתח גורדון-לביא, הרלב"ד, נהיגה תחת השפעת אלכוהול בישראל: היקף גורמים ומודעות לחוק, (נובמבר 2020).

174 אור ירוק, דו"ח תאונות דרכים הנגרמות בשל נהיגה בשכרות/סמים (פברואר 2021).

175 על פי נתונים שהעבירה המשטרה למשרד מבקר המדינה, בשנים 2019 - 2021 התרחשו בממוצע בכל שנה 270 תאונות בשל נהיגה בהשפעת סמים או אלכוהול.

176 תוכנית "50 עד 30"; ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

177 ETSC, *Progress in Reducing Drink-Driving and Other Alcohol-Related Road Deaths in Europe* (December 2022)

מדיניות של אפס סובלנות לנהיגה בשכרות לכל משתמשי הדרך; לאפשר בדיקות שכרות בכל הבדיקות המשטרטיות הנעשות בצידי הדרכים ולחייב בבדיקת שכרות את כל מי שהיה מעורב בתאונה קשה; להציב יעד למספר בדיקות האלכוהול בצידי הדרכים ולמנף את הפעילות באמצעות הסברה; לאמץ שימוש בהתקני Alcohol Interlocks כחלק משיקומם של עבריינים רצידיביסטים ומכורים לאלכוהול וכן עבור נהגים מקצועיים.

(467)515

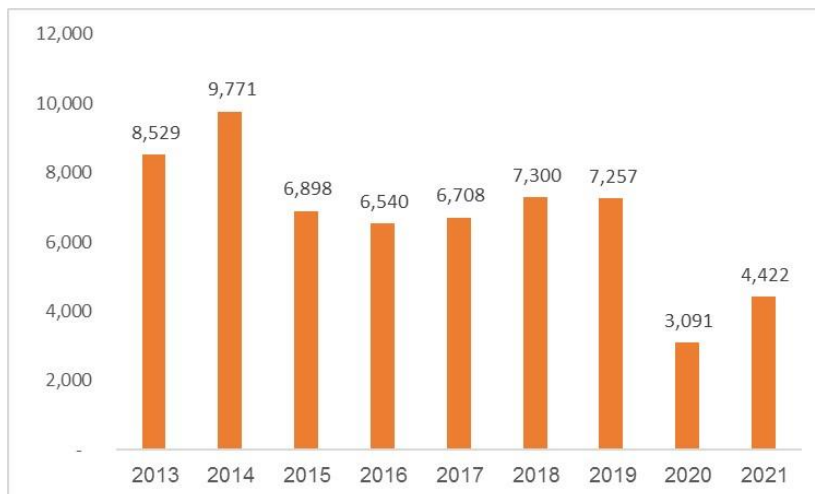
על פי החוק בישראל, לנהגים צעירים ולנהגים מקצועיים אסור לנהוג בהשפעת אלכוהול כלל¹⁷⁸, ולשאר הנהגים אסור לנהוג אם מצוי בדמם ריכוז הגבוה מ-50 מיליגרם ב-100 מיליליטר דם או אם בבדיקת אוויר נשוף נמצאו יותר מ-240 מיקרוגרם ב-1 ליטר אוויר.

(468)516

במהלך הביקורת נמצא כי בידי המשטרה אין נתונים לגבי מספר בדיקות האלכוהול בנשיפה המבוצעות, אולם היא מסרה נתונים בנוגע למספר הדוחות שרשמה לנהגים בגין נהיגה בשכרות, כפי שמפורט בתרשים להלן:

(469)517

תרשים 37: מספר דוחות שנרשמו בגין נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים, 2013 - 2021



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(470)518

מהתרשים עולה כי שנת 2014 הייתה שנת שיא מבחינת מספר הדוחות שניתנו בגין נהיגה בשכרות - 9,771, ובשנים שאחרי כן ירד מספר הדוחות. בשנת 2019 ניתנו 7,257 דוחות, ירידה של כ-26% יחסית לשנת 2014. בשנת 2020, שהייתה שנת קורונה, הייתה ירידה חדה נוספת במספר הדוחות, ובשנת 2021 מספר הדוחות נותר נמוך יחסית לשנים קודמות - 4,422 דוחות, ירידה של כ-39% לעומת 2019.

(471)519

עולה כי אף שלפי פקודת התעבורה חל איסור מפורש על נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול, ואף שעל פי המידע הקיים יש מגמה של עלייה בשימוש בחומרים הללו, אין מידע מלא על היקף התופעה ועל כמות פעולות האכיפה הנעשות, ומספר הדוחות השנתי בגין נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים ירד מאז 2014 בכ-55%, מ-9,771 ל-4,422 ב-2021.

¹⁷⁸ אסור ריכוז הגבוה מעשרה מיליגרם ב-100 מיליליטר דם או מ-50 מיקרוגרם בליטר אוויר נשוף.

המשטרה כתבה בתשובתה כי קיימים פערי חקיקה המונעים אכיפה אפקטיבית, וכי היא מבצעת אכיפה נחושה בתחום עבירות הנהיגה בשכרות (אלכוהול וסמים). במסגרת האכיפה נעשה שימוש בסמכויות משלימות ומרתיעות (השבתת הרכב, פסילת רישיון הנהיגה ומעצר). המשטרה הוסיפה כי בשנת 2021 כמות בדיקות האלכוהול צומצמה משמעותית בעקבות מגפת הקורונה, וכי בסיומה האכיפה התעצמה באופן ניכר.

(472)521

משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה ולמשרד לביטחון לאומי לבחון את המדיניות לאכיפת החוקים בהקשר של נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול ולבדוק את הסיבה לירידה במספר הדוחות שניתנו בגין נהיגה בהשפעת אלכוהול אף שעל פי סקרים שיעור גבוה של נהגים נוהגים לאחר צריכת אלכוהול (על פי סקר של הרלב"ד מ-2019, 21% בחברה היהודית דיווחו שנהגו בהשפעת אלכוהול). מכיוון שיש קשיים וחסמים המונעים אכיפה אפקטיבית, מומלץ שהמשטרה, המשרד לביטחון לאומי והרלב"ד יבחנו יישום של אמצעים נוספים שהומלצו על ידי מומחים בתחום וגופים בין-לאומיים על מנת להילחם בתופעה.

3. שימוש בטלפון נייד בזמן נהיגה¹⁷⁹

(473)522

בכל העולם נהיגה בהיסח הדעת היא בעיה נפוצה, והיא הולכת ומחריפה. מבין עבירות אלה, עיקר תשומת הלב מוקדש לשימוש בטלפון נייד. נהגים העושים שימוש רב בטלפון הנייד בזמן נהיגה מועדים להיות מעורבים בתאונות פי שניים עד פי ארבעה מאלה שעושים שימוש מינימלי בטלפון. על פי הערכות שנעשו באירופה ב-2015, הסחות דעת גורמות להתרחשות של 10% - 30% מתאונות הדרכים. בשנים האחרונות אף נכנסו לשימוש מערכות Infotainment - מערכות מידע ומולטימדיה אשר מציגות יישומונים על מסך המובנה בתוך הרכב. נמצא כי השימוש בהם, בייחוד באמצעות מסך מגע, פוגם אף הוא במהירות התגובה של הנהגים.

(474)523

על פי ETSC, לאכיפה על ידי המשטרה, בשילוב עם מסעות הסברה, יש פוטנציאל לצמצם את השימוש הבלתי חוקי בטלפון נייד בזמן נהיגה. אף על פי כן, במדינות אירופה רמת האכיפה נמוכה, אם כי במדינות מסוימות דווח על ניסיון חיובי של מבצעי אכיפה בנושא. בשנים 2010 - 2019 הייתה עלייה קלה יחסית, של כ-2%, במספר הדוחות שניתנו בישראל, וזאת אף שהשימוש בטלפונים ניידים התרחב מאוד בשנים אלה. בשנת 2020 ישראל וסלובניה היו המדינות שבהן ניתן המספר הגבוה ביותר של דוחות בגין שימוש לא חוקי בטלפון נייד מבין המדינות שסיפקו נתונים - כ-17 דוחות לכל 1,000 תושבים.

(475)524

ETSC המליץ למדינות לעשות שימוש בפרוצדורות המאפשרות למשטרה לוודא אם הטלפון הנייד היה בשימוש בעת התרחשות התאונה, זאת באמצעות חילופי מידע בין המשטרה לספקי

¹⁷⁹ לצורך כתיבת הרקע בתת-פרק זה נעשה שימוש במקורות הבאים: ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022); ויקטוריה גיטלמן, *שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית* (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

הרשתות הסלולריות לצד מבצעי אכיפה ממוקדים המשולבים בהסברה, בענישה באמצעות נקודות ובשימוש באמצעי אכיפה אלקטרוניים.

525

המשטרה כתבה בתשובתה כי בשנים 2019 - 2022 בין 15% ל-17% מכלל הדוחות הידניים נרשמו בגין שימוש בטלפון נייד (בממוצע כ-168,000 דוחות בשנה). המשטרה כתבה עוד כי היא פעלה לקידום תיקון חקיקה לקביעת קנס של 1,500 ש"ח לצד עבירה זו (במקום 1,000 ש"ח - הסכום הקבוע נכון למועד תשובת המשטרה - דצמבר 2023), על מנת להגביר את ההרתעה, וכי יוזמה זו זכתה לתמיכת מת"ח ומשרד המשפטים, אך לא אושרה בוועדת הכלכלה.

(476)526

משרד מבקר המדינה מציין את פעילות המשטרה לאכיפת השימוש בטלפון הנייד בזמן הנהיגה. מכיוון שמדובר באחת מהסחות הדעת הנפוצות יותר בזמן נהיגה, מומלץ כי המשטרה תמשיך בפעילות האכיפה בתחום זה ותפגין נוכחות על מנת להגדיל את ההרתעה. כמו כן מומלץ לשקול אפשרות להשתמש במידע המצוי בידי ספקי הרשתות הסלולריות לצורך ניתוח הסיבות לתאונות.

4. שימוש בחגורות בטיחות¹⁸⁰

(477)527

חגורת הבטיחות היא אביזר הבטיחות היעיל ביותר בכלי הרכב. על פי דוח ארגון הבריאות העולמי בנושא בטיחות בדרכים שנערך בשנת 2018, השימוש בחגורת בטיחות מפחית את הסיכון למוות ב-48% לנהגים, ב-37% לנוסעים במושב הקדמיים וב-44% לנוסעים במושב האחוריים בהשוואה לאי-חגורת בטיחות.

(478)528

על פי נתוני ETSC, שיעור חגירת חגורות בטיחות במושב הקדמיים בישראל היה בשנת 2020 כ-91%, עלייה קלה לעומת 2016. בראש טבלת ההשוואה נמצאות מדינות עם שיעור של 99%. שיעור חגירת חגורות בטיחות במושב האחוריים בישראל היה בשנת 2020 כ-70%, ללא שינוי של ממש לעומת 2016. בראש טבלת ההשוואה נמצאות מדינות עם שיעורים של מעל 90%. יש לציין שישראל היא בין המדינות היחידות בהשוואה שבהן שיעור החגירה במושב האחוריים לא גדל, והיא נמצאה ב-2020 במקום נמוך יחסית בטבלה הן לגבי חגירה במושב הקדמיים והן לגבי חגירה במושב האחוריים. על פי תוכנית "50 עד 30", הבעיה חמורה במיוחד ביישובים ערביים - בהם גם שיעור החגירה במושב הקדמיים נמוך (68% במושב הקדמיים ו-64% במושב האחוריים).

(479)529

על פי נתוני ETSC, בשנת 2019 ניתנו בישראל 15.2 דוחות על אי-שימוש בחגורת בטיחות לכל 1,000 תושבים, ובהשוואה למדינות אחרות היא דורגה בממד זה במקום גבוה יחסית בשנים 2017 - 2020. אף על פי כן, בתקופה 2010 - 2020 ניכרה תנועתיות גבוהה במספר הדוחות שניתנו בישראל. בשנים 2010 - 2019 ירד מספר הדוחות שניתנו בישראל על אי-חגורת בטיחות בכמעט

180 לצורך כתיבת הרקע בתת-פרק זה נעשה שימוש במקורות הבאים: ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022); ויקטוריה גיטלמן, *שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית* (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

5% בממוצע שנתי, וזאת למרות הגידול באוכלוסייה. יצוין כי מרבית המדינות שנבדקו הראו ירידה בנתון זה בשנים 2010 - 2020.

(480)530

להלן נתוני המשטרה לגבי מספר הדוחות שניתנו בגין אי-שימוש באמצעי בטיחות, הכוללים אי-חגירת חגורת בטיחות ואי-חבישת קסדה:

(481)531

לוח 17: דוחות שניתנו בגין אי-שימוש באמצעי בטיחות, 2019 - 2021

2021	2020	2019	
121,577	112,978	140,623	דוחות בגין אי-שימוש באמצעי בטיחות

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(482)532

הוכח כי השימוש בחגורות בטיחות מצמצם את חומרת הפגיעה בתאונות דרכים. למרות זאת, עולה כי יחסית למדינות אירופה, שיעור השימוש בחגורות בטיחות בישראל נמוך, ובייחוד במושבים האחוריים של כלי הרכב (כ-70%), ובמידה רבה במיוחד בחברה הערבית (כ-64% במושבים האחוריים ו-68% במושבים הקדמיים). מספר הדוחות הניתנים מדי שנה גבוה ומצביע על עומק הבעיה.

(483)533

מומלץ כי המשטרה תמשיך את פעילות האכיפה בתחום השימוש בחגורות בטיחות, וכי הרלב"ד תגביר את פעילות ההסברה בנושא, בייחוד בקרב אוכלוסיות שבהן שיעור החגירה נמוך.

(484)534

רמת האכיפה של המשטרה בארבע העבירות שהוזכרו לעיל נבדקה גם בסקירת הספרות שהוכנה עבור המשרד לביטחון הפנים ב-2018¹⁸¹ והתבססה על נתונים מ-2015. מן ההשוואות הבין-לאומיות עלה כי רמת השימוש במצלמות מהירות בישראל נמוכה לעומת רוב מדינות אירופה, רמת האכיפה של אי-שימוש בטלפון נייד בנהיגה ושל אי-שימוש בחגורות בטיחות ירדה בשנים האחרונות, ורמת האכיפה של אי-נהיגה בשכרות אינה ידועה. המסקנה שעלתה בסקירה היא שרמת האכיפה בסוגי העבירות המומלצים בספרות לקידום הבטיחות בדרכים נמוכה מכדי להשפיע.

(485)535

מן האמור עולה כי לא היה שינוי של ממש בדפוסי האכיפה בשנים 2019 - 2021 לעומת הסקירה שהוכנה ב-2018, וכי לגבי חלק מהעבירות הייתה אף ירידה ברמת האכיפה, והיא לא הצליחה לתרום לצמצום מספר הנפגעים בתאונות הדרכים. לדוגמה: מספר הדוחות השנתי בגין נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים ירד מאז 2014 בכ-55%, מ-9,771 ל-4,422 ב-2021; מספר הדוחות שניתנו על אי-חגירת חגורת בטיחות ירד בכמעט 5% בממוצע שנתי בשנים 2010 - 2019.

(486)536

מכיוון שעל פי הניסיון העולמי, אכיפה נכונה ומותאמת מבחינת רמת העצימות ומבחינת תמהיל האמצעים שלה יכולה להיות אפקטיבית במניעת תאונות דרכים ובצמצום הנפגעים בהן, מומלץ כי המשטרה תבחן את שיטות האכיפה שלה לגבי כל סוג עבירה ותקצה את המשאבים העומדים

¹⁸¹ ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

לרשותה בהתאם ליעדים ולסדרי העדיפויות שהיא תקבע. מן הראוי שתכנון הפעילות יתבצע בהתחשב בהמלצות הגורמים המקצועיים בתחום ובשיתוף פעולה עם הרלב"ד ובתוך התאמת פעילות האכיפה וההסברה.

טיפול בפסולי רישיון

(487)537

בכדי לנהוג ברכב, חובה לקבל רישיון נהיגה מרשות הרישוי שבמשרד התחבורה (להלן - רשות הרישוי). ההסדרים החוקיים לרישוי נהגים נקבעו בפקודת התעבורה ובתקנות שהותקנו על פיה, בעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961. רשות הרישוי מופקדת, בין השאר, על קביעת הנחיות להכשרתם של נהגי רכב מנועי ועל רישום ורישוי של נהגים וכלי רכב, והיא פועלת באמצעות אגף הרישוי.

(488)538

בפקודת התעבורה נקבעו תנאים ונסיבות לפסילת רישיון נהיגה. פסילה מוטלת בגין עבירות התעבורה החמורות יותר, והיא נועדה לשמש אמצעי ריסון כנגד נהגים מסוכנים. על כן יש חשיבות לאכיפה כנגד נהגים הנוהגים בהיותם בפסילה. בישראל ארבעה גופים עיקריים מחזיקים בסמכות לפסול רישיון נהיגה (או למנוע קבלת רישיון נהיגה): בתי המשפט - פסילה עד תום ההליכים ופסילה במסגרת גזר דין (לא רק בגין עבירות תעבורה חמורות אלא בגין מגוון עילות נוספות, כגון אי-הסכמה למתן גט או חובות כספיים); בתי משפט צבאיים; קצין משטרה - פסילה מינהלית; רשות הרישוי - פסילות בשל צבירת נקודות, מטעמי אי-כשירות רפואית לנהוג ופסילה לפי סעיף 56 לפקודת התעבורה (סמכות רשות הרישוי לפסול נהגים מסוכנים). על הרשות הפוסלת להודיע לנהג על דבר הפסילה, ועליו להפקיד בידה את רישיונו. על הרשות הפוסלת להודיע למשרד התחבורה על הפסילה, והוא אחראי לחשב את ימי הפסילה. מי שנהג בזמן שרישיונו פסול דינו שלוש שנות מאסר או קנס. משטרת ישראל אחראית לאכוף את העבירה נהיגה בפסילה.

(489)539

בנובמבר 2016 הוקם צוות בין-משרדי לעניין נהגים בפסילה. מדיוני הצוות עלה כי קיים קושי מעשי למשטרת ישראל באכיפת החוק וזאת בין היתר בשל הסוגיות האלה: יש כמה גופים בעלי סמכות פסילה ואין התאמה ביניהם; היעדר גוף מרכזי האחראי לחישוב הפסילות; בעיה במעבר מידע בין הגופים, לרבות ממשק בין מערכות המחשוב השונות; הוכחת יידוע נהג על היותו פסול רישיון; סוגיית הפקדת הרישיון והשלכותיה; היעדר יכולת של משרד הרישוי לקלוט פסילות עתידיות ופסילות של נהגים בלתי מורשים כמו גם עדכונים בדבר הפקדת רישיון נהיגה; התמודדות עם משתחררים ממאסר; סוגיית ממשקים ואכיפה בצה"ל.

(490)540

בנוהל "הטיפול בנהגים בפסילה" של את"ן מ-2020¹⁸² נכתב כי רישומי המידע במחשב המשטרתית משמשים את השוטר בשטח לשם ביסוס חשד לקיומה של עבירה, אולם אין בהם די לצורך רישום דוח תנועה; בשל תקלות מחשב, עיכוב בקבלת מידע עדכני או טעויות אנוש עלולים להימצא רישומים של פסילות אף שאלה כבר הסתיימו, וכן רישומים של פסילות שבוטלו או שביצעו עוכב על ידי בית המשפט מבלי שהדבר בא לידי ביטוי בנתוני המערכת. בנוהל נכתב כי בשל כך הטיפול

¹⁸² את"ן, נוהל מספר 02.231.18 - "הטיפול בנהגים בפסילה" (תאריך פרסום: 6.8.20, תאריך תחולה: 4.5.20).

בעבירה נהיגה בעת פסילה מורכב ומחייב בקיאות בהליכי הפסילה השונים, בדיקה קפדנית של הראיות, חקירת הנהג וצירוף החלטת הפסילה ומסמכים נוספים לתיק המשטרה. זאת ועוד, הליך הפסילה מאפשר, בהתקיים תנאים מסוימים, את פסילת הרישיון שלא בנוכחות הנהג, ובמקרה כזה לצורך הוכחת העבירה נדרש לוודא שדבר הפסילה הודע לנהג כדין או שהתקיימו התנאים שלפיהם הנהג מוחזק על פי חוק כמי שיודע על הפסילה.

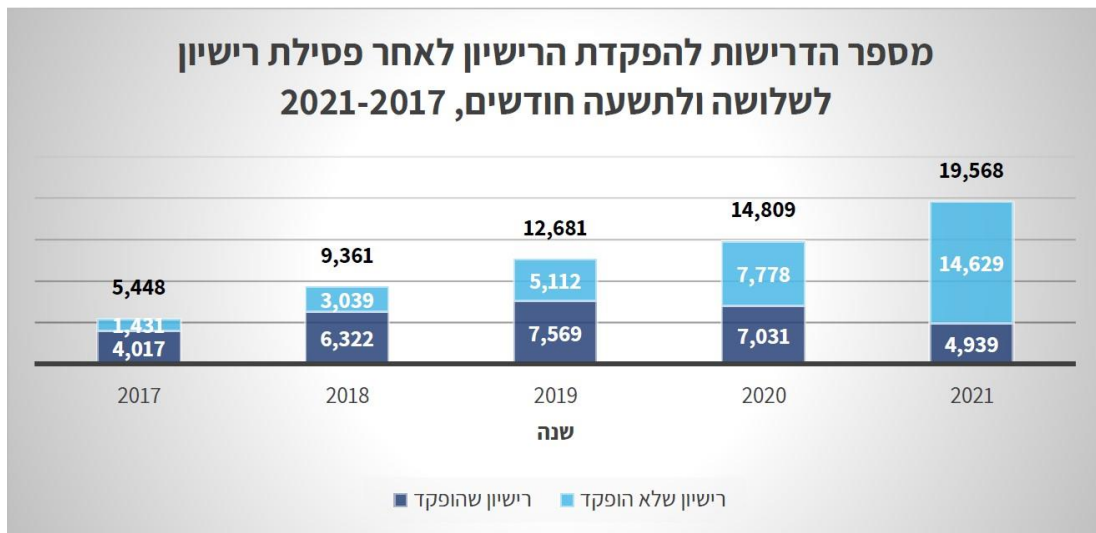
אי-הפקדת רישיון נהיגה שנפסל ונהיגה בעת פסילה

(491)541

ממסמכים רבים עולה כי לאורך השנים קיימת תופעה - נהגים שרישיונם נפסל אינם מפקידים את רישיונם כנדרש על פי החוק ואף ממשיכים לנהוג בתקופת הפסילה. כן קיים קושי לרשויות האחראיות לוודא כי הנהגים אכן הפקידו את רישיונם. כך, למשל, בפסק דין משנת 2010¹⁸³ צוין כי עשרות אלפי נהגים שרישיונם נשלל ממשיכים לנהוג, ורובם אפילו לא מפקידים את רישיונותיהם כנדרש. כן עלה כי הליך של הקמת מאגר פסולי רישיון ופרסומו - אם יבשיל ויעבור את כל השלבים הנורמטיביים הנדרשים לקבלתו - עשוי להשיג תכליות רבות. גם מבקר המדינה התייחס לבעיה זו כמה פעמים: בדוח מ-2008¹⁸⁴ נכתב כי שיעור ניכר מן הנהגים שרישיונם נפסל (30% - 60%) ממשיכים לנהוג בזמן הפסילה. בדוח מ-2016¹⁸⁵ נכתב על פי רישומי משרד התחבורה כי בשנים 2013 - 2015 רק כ-52% מהנהגים שרישיונם נפסל הפקידו את רישיונם הלכה למעשה. נתוני השנים האחרונות מעידים כי המגמה אף הולכת ומחריפה וכי מדי שנה משטרת ישראל רושמת דוחות רבים לנהגים שנהגו בעת פסילת רישיון, כפי שניתן לראות בתרשים ובלוח שלהלן:

תרשים 38: מספר הדרישות להפקדת הרישיון לאחר פסילת רישיון לשלושה חודשים ולתשעה חודשים,

2021 - 2017



המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, קורסי נהיגה נכונה ושיטת הניקוד בעבירות תנועה בישראל (יוני 2022) (על פי נתונים של רשות הרישוי).

¹⁸³ השופט ח' מלצר, רע"א 8744/08 קרנית קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (נובמבר 2010).

¹⁸⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, "הטיפול בעברייני תנועה מועדים", עמ' 103 - 136.

¹⁸⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - תפקוד אגף הרישוי והכשרת הנהגים", עמ' 589 - 593.

לוח 18 : מספר דוחות שחולקו לנהגים שנהגו בזמן פסילה

שנה	עירוני	בין-עירוני	סה"כ
2021	2,694	2,456	5,150
2020	2,690	2,700	5,390
2019	2,068	2,401	4,469

על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

543

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא מקפידה על הפקדת הרישיונות בהליכי הפסילה המתקיימים לפני ומקיימת אכיפה סדורה בתחום הנהיגה בפסילה בהתאם לנוהל בנושא, ועם זאת הפקדת הרישיון כשלעצמה אינה מונעת מהנהג לנהוג בפועל על אף היותו של הרישיון פסול. צה"ל כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 כי פסק דין לפסילת רישיון מופץ לסמכות רישוי צה"ל אשר אחראית לקבל את הרישיונות המופקדים ולהזין את הפסילה במערכות האזרחיות של משרד התחבורה, בין שהאדם הפקיד את רישיונו ובין לאו. עם תום מניין ימי הפסילה מוחזר הרישיון, והדבר מתעדכן במערכת האזרחית.

(493)544

מהנתונים עולה כי בשנת 2021 היה מספר שיא של פסילות רישיון (כ-19,600) וכי בכ-75% מהמקרים (כ-14,600 מקרים) הרישיונות לא הופקדו כנדרש. כמו כן, בשנים 2019 - 2021 ניתנו בממוצע כ-5,000 דוחות בשנה לנהגים שרישיונם נפסל והם המשיכו לנהוג בניגוד לחוק בתוך סיכון חיי אדם. הדבר מצביע על היקף רחב של התופעה.

(494)545

על כלל הרשויות שבסמכותן לפסול רישיונות נהיגה - רשות הרישוי, המשטרה, בתי המשפט ובתי המשפט הצבאיים - לשתף פעולה כדי למצוא דרכים לוודא שנהגים שרישיונם נפסל אכן יהיו מנועים מלנהוג בפועל, אם באמצעות הקפדה על הפקדת רישיונות פסולים ואם דרך אמצעים טכנולוגיים אחרים. כמו כן על המשטרה לבצע אכיפה בנושא. כל זאת כדי למנוע, בין היתר מעברייני תנועה, לסכן את הציבור ולוודא שהענישה נגדם אכן תהיה מרתיעה ואפקטיבית.

מאגר פסולי רישיון

(495)546

על פי סעיף 61א לפקודת התעבורה, שנוסף לפקודה ב-2006, המשטרה תנהל מאגר מידע פתוח לעיון הציבור שבו ייכללו נתונים לגבי כל אדם שהורשע בעבירת תעבורה או בעבירה לפי חוק אחר הכרוכה בנהיגה ברכב ובית המשפט פסל אותו מלהחזיק רישיון נהיגה לתקופה העולה על 60 ימים (להלן - מאגר פסולי רישיון). נקבע כי השר לביטחון הפנים יהיה ממונה על ביצוע סעיף זה.

(496)547

ב-2008 העלה משרד מבקר המדינה שמאגר פסולי הרישיון לא הוקם וששיטת הניקוד ואף אמצעים נוספים שגובשו למאבק בנהגים מועדים, ובהם הקמת המאגר, טרם מוצו¹⁸⁶. ב-2016 פרסם מבקר המדינה דוח נוסף שעסק בנושא¹⁸⁷, ובו הועלו ליקויים בהעברת המידע בין הנהלת בתי המשפט ובין משרד התחבורה בנוגע לרישום פסולי הרישיון. עוד עלה בדוח כי לא היה למשרד התחבורה,

186 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2008** (2008), "הטיפול בעברייני תנועה מועדים", עמ' 103 - 136.
187 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016** (2016), "משרד התחבורה והשטחיות בדרכים - תפקוד אדף הרישוי והכשרת הנהגים", עמ' 589 - 593.

למשטרה ולהנהלת בתי המשפט קובץ נהגים פסולי רישיון שניתן לעקוב באמצעותו אחר פסולי הרישיון וכי במחשבי משרד התחבורה לא ניתן לרשום פסילות רישיון מצטברות מפסקי דין שונים ולא ניתן לקלוט פסילת רישיון עתידית. לגבי אדם שנפסל על ידי בתי המשפט מלנהוג בטרם הוציא רישיון נהיגה (בעיקר קטינים), משרד התחבורה אינו רושם את הפסילה כיוון שהאדם אינו מופיע בקובץ הנהגים; יכול אותו אדם ללכת ללמוד נהיגה ולהוציא רישיון מבלי שמשרד התחבורה ידע כי בית המשפט קבע כי הוא פסול לנהיגה.

(497)548

בהחלטת ממשלה מ-2017¹⁸⁸ הוחלט בין היתר להטיל על מטה "ישראל דיגיטלית" לקדם הקמת מערכת מקוונת (או הקמת ממשקים בין מערכות קיימות) להגברת יכולת האכיפה נגד מי שנוהגים בזמן שרישיון הנהיגה שלהם פסול ותאפשר הנגשה של מאגר פסולי רישיון לאזרח.

(498)549

מבקר המדינה העלה בשנת 2020¹⁸⁹ כי אף שבשנים 2016 - 2018 נעשתה עבודת מטה להקמת מאגר פסולי רישיון אינטגרטיבי ובעל ממשקים מקוונים¹⁹⁰, המאגר טרם הוקם. המבקר ציין כי מערכות המידע של משרד התחבורה מתעדכנות מדי יום בפסילות שהטילו הגורמים השונים. למשטרה יש גישה למידע זה. ואולם, פסילות הרישיון שמטילים הגופים מתעדכנות במערכותיהם השונות ואינן מרוכזות במאגר אחד. בהיעדר ממשק בין המערכות, קשה לחשב תקופות פסילה שהטילו גורמים שונים, והמידע אינו מדויק. לדוגמה: מערכת המידע של משרד התחבורה מציגה שלילה על תנאי כשלילה לכל דבר, וכאשר מוטלת שלילה לדרגת רישיון ספציפית או שמוטל איסור לנהוג בשעות מסוימות, המערכת מציגה זאת כשלילה גורפת. זאת ועוד, במערכת אין אינדיקציה לכך שנהג הפקיד את רישיונו וגם אין עדכון שוטף של ביטול פסילות רישיון. כל אלה מביאים לכך שהמידע ששוטר רואה בעת מפגש עם נהג איננו מדויק, והדבר מקשה עליו לדעת אם רישיונו של הנהג פסול או לא. מטה "ישראל דיגיטלית" כתב בתשובתו לדוח הביקורת כי בהתאם להחלטת הממשלה הוקם צוות משימה משותף למשרד לביטחון הפנים, המשטרה, הנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים, רשות התקשוב ומת"ח, בתכלול מטה "ישראל דיגיטלית", והוא בודק חלופות להקמת המאגר. בשנת 2020 החליטה הממשלה להקים את מערך הדיגיטל הלאומי, באופן שיכלול בתוכו את מטה "ישראל דיגיטלית".

(499)550

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-הקמתו של מאגר פסולי רישיון על ידי מערך הדיגיטל הלאומי, המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, משרד התחבורה והנהלת בתי המשפט כ-17 שנים לאחר חקיקת החוק בנושא. היעדר מאגר מידע הכולל נתונים מלאים ומהימנים בדבר פסילות רישיון שהטילו הגופים השונים ותוקפן פוגע ביכולת של המשטרה לבצע אכיפה אפקטיבית נגד נהגים מסוכנים הנוהגים בעת שרישיונם נשלל ופוגם בהרתעה כנגד עברייני תנועה, חלקם אף סדרתיים.

551

מערך הדיגיטל הלאומי כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי בהמשך להחלטת הממשלה משנת 2017 הוא ערך בדיקת היתכנות לפרויקט, ובשנת 2021 הציג פתרון לוועדת ההיגוי,

188 החלטת ממשלה 2779 בנושא "בטיחות בדרכים: עיקרי פעילות לשנים 2017 - 2018" (יוני 2017).
189 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1157 - 1158.
190 בהשתתפות המשרד לביטחון הפנים, משרד התחבורה, המשטרה, הנהלת בתי המשפט ומטה "ישראל דיגיטלית".

אולם התגלעו מחלוקות בנוגע לזהות הגוף שיהיה אחראי למערכת. בספטמבר 2023 סוכם על ידי כלל הגורמים שיש ליישם בשלב הראשון פתרון ביניים של מערכת שתתחזק על ידי מערך הדיגיטל. מערכת זו תהיה מבוססת על ממשקים עם בסיסי הנתונים הקיימים, תשלוף מהם נתונים ותנגיש אותם לצרכני המידע באופן מקוון. זאת - ללא בניית מאגר מוסדר של הנתונים, נוכח העובדה שעדיין אין הסכמה בין הגופים בבעלות איזה גוף יהיה המאגר. מערך הדיגיטל ציין כי הוא מעוניין לסייע ולהשתתף בתהליך הקמת המאגר עם הגורמים האחראים לתהליך הפסילה.

552

המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי הוא יבחן את היתכנות יישום ההמלצות וחיזוק שיתופי הפעולה, בשים לב ליכולת להקצות משאבים למימוש תוכניות אלה.

553

המשטרה כתבה בתשובתה כי קיום מאגר המתכלל את נתוני כלל הפסילות של הגופים הפוסלים הכרחי לאכיפה אפקטיבית של עבירת הנהיגה בפסילה, ולעמדתה נכון שהמאגר ינוהל על ידי רשות הרישוי של משרד התחבורה, האמונה על פי חוק על רישיונות הנהיגה. המשטרה ציינה כי היא מברכת על ההחלטה לקדם הקמת מאגר מתכלל באמצעות מערך הדיגיטל הלאומי ומשתפת פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים לקידום הנושא.

(500)554

נוכח העובדה כי במועד סיום הביקורת, שנים לאחר שהוחלט להקים מאגר פסולי רישיון, הוא עדיין לא הוקם, על מערך הדיגיטל הלאומי, בשיתוף עם המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, משרד התחבורה והנהלת בתי המשפט, להגיע להכרעה בדבר הבעלות על המאגר ולהשלים את הקמתו בהקדם האפשרי.

אפקטיביות האכיפה

(501)555

על פי מחקר שנערך במשטרה¹⁹¹, ב-2011 החל אגף התנועה לבחון את יעילות פעילות האכיפה והאפקטיביות שלה. במחקר צוין כי אמת המידה לבחינה זו הינה מספר תאונות הדרכים והנפגעים. במחקר צוין כי שורה של עבודות ומחקרים הובילו ליצירת תורה מסודרת ומוכחת על שיטות האכיפה ויעילותן, ובסופו של דבר - להתייעלות ולמיקוד בשיטות האכיפה. במסגרת זו ביצעה המשטרה שינויים על מנת למקד את האכיפה - למשל: במקום לקבוע מוקדי סיכון בין צמתים או בין גבולות גזרה, הגדירה המשטרה מרחקים ארוכים יותר בהתאם למספר תאונות הדרכים שהתרחשו בהם לאורך שלוש השנים האחרונות. על פי נתוני המשטרה, היו קטעים שבהם נמדדה ירידה בתאונות הדרכים לאחר השנה הראשונה לשינוי שיטת האכיפה. מתרשים 3 עולה כי אכן בשנים 2012 - 2014, הממוצע השנתי של מספר ההרוגים ירד לעומת הממוצע בשלוש השנים שקדמו להן (306 הרוגים לעומת 368). אף על פי כן, מאז 2012, שהייתה השנה עם מספר ההרוגים הנמוך ביותר, החלה מגמת עלייה מתמשכת במספר ההרוגים ובמספר הפצועים קשה.

(502)556

¹⁹¹ אילן גורן, "אפקטיביות האכיפה - כל התורה על רגל אחת", בתוך: מחקר בתנועה 2015 - 2016, אסופת מחקרים בנושאי אגף התנועה (2016).

כאמור, אכיפה אפקטיבית צריכה להיות משולבת במדיניות לבטיחות בדרכים, ובפרט מתואמת עם פעילויות ענישה והסברה. להלן דוגמאות למצבים שבהם לא ננקטה מדיניות אכיפה אופטימלית:

(503)557

1. שיטת הניקוד היא אמצעי למעקב אחר עבירות תעבורה שביצעו נהגים, הכוללת אמצעי תיקון. מעבר לעונש המוטל על נהג בגין ביצוע עבירה (קנס או פסילת רישיון), נצברות לחובתו נקודות בהתאם לחומרת העבירה. הנקודות שהצטברו לחובת הנהג בתקופה מסוימת מסייעות לזהות נהגים המבצעים עבירות תעבורה באופן קבוע, ולפיהן מוטלים על הנהג אמצעי תיקון, כמו קורסים לשיפור הנהיגה ופסילת רישיון לתקופה. מטרתה העיקרית של שיטת הניקוד היא הרתעת הנהגים מביצוע עבירות תנועה, ובייחוד מעבירות חוזרות. בניגוד לקנס, אשר משולם באופן חד-פעמי, שיטת הניקוד מאפשרת מעקב אחר עבירות שביצע הנהג לאורך השנים באופן פשוט יחסית מאחר שהנקודות מצטברות לאורך זמן¹⁹². השיטה נפוצה ברוב המדינות המפותחות ונמנית עם ההתערבויות המומלצות לשיפור מצב הבטיחות בדרכים. במחקר שנעשה ב-2017 עבור מת"ח לצורך הערכת היעילות של שיטת הניקוד בישראל¹⁹³ נכתב כי לפי הידע הבין-לאומי, שיטת ניקוד יעילה צריכה להיות מלווה באכיפה מוגברת ובמסעות הסברה. במחקר נכתב כי המצב הקיים בישראל אינו עונה לדרישות אלה וכי יישום שיטת ניקוד חדשה בשנת 2012 לא נתמך באכיפה מוגברת במשך כעשור. כן צוין כי היקף האכיפה אף ירד בתקופת הפעלת שיטת הניקוד. עוד נכתב כי לאור הירידה בהיקפי האכיפה והיעדר אמצעי הסברה תומכים, לכניסת שיטת הניקוד החדשה לא נמצאה השפעה על כלל ההרוגים והנפגעים במדינה (אם כי נמצאה השפעה ניכרת על ביצוע עבירות ושכיחות התאונות ברמת הפרט בקרב נהגים שעברו את אמצעי התיקון). במחקר הובאה בין היתר המלצה להגביר את היקפי האכיפה של חוקי התנועה בישראל בתוך התמקדות בעבירות תנועה חמורות והפעלת שיטות אכיפה מגוונות. בתחילת 2018 נכנסו לתוקף שינויים נוספים, שכללו הגדלת מספר הנקודות הנצברות עבור חלק מהעבירות שלהן נקבע ניקוד בעבר עם הוספת נקודות לעבירות חדשות שלהן לא נקבע ניקוד קודם לכן. גם שינויים אלה לא לוו בהגברת פעילות האכיפה.

(504)558

2. בדוח שהכין צוות בין-משרדי לבחינת סמכות הדיון בעבירות תעבורה מסוג "ברירת משפט" ופורסם ב-2020 (ראו להלן פירוט על עבודת הצוות, בפרק "מערכת השיפוט והענישה") נכתב כי בשל העומס הרב המוטל על מערכת בתי המשפט לתעבורה, בלית ברירה החלטות מדיניות בנוגע לאכיפה התקבלו לעיתים תוך התחשבות במספר התיקים שאיתו יכולים בתי המשפט להתמודד במקום להתקבל רק על בסיס שיקולים מקצועיים של חשיבות בטיחותית, צדק, יעילות ואפקטיביות של האכיפה. בדוח הובאה דוגמה לכך שבעבר הוחלט להפחית את השימוש במצלמות אכיפת מהירות כיוון שהן הניבו גידול של אלפי אחוזים בדוחות. חלק מדוחות אלו ניתנו בשל מהירות קיצונית המחייבת "הזמנה לדין", ואחרים גררו בקשות להישפט. גם ממסמכים שהעבירה המשטרה למשרד מבקר המדינה ב-2022 עולה כי הקצאת מועדי הדיון

¹⁹² תקנות התעבורה מגדירות תקופות זמן שלאחריהן הנקודות נמחקות.
¹⁹³ ויקטוריה גיטלמן ואח', **הערכת יעילות של שיטת הניקוד בישראל ואיתור דרכים לשיפור** (דוח מסכם) (נובמבר 2017).

בבתי המשפט לתעבורה אינה מספקת וכי בשל כך המשטרה הנחתה את יחידות השטח לבצע תיעודף באכיפה ולהתמקד בעבירות בריונות ובעבירות מסכנות חיים. במסמכים נכתב כי מצב זה פוגע קשות ביכולת מיצוי פעילות האכיפה ובכושר ההרתעה שלה ומביא לכך שחלק ניכר מפעילות האכיפה יורד לטמיון.

(505)559

המשטרה אימצה במחקרה כאמת מידה לבחינת יעילות ואפקטיביות פעילות האכיפה את הנתונים לגבי מספר תאונות הדרכים ולמספרי הנפגעים בהן. בהתאם לאמת מידה זו, בחינת הנתונים בשנים 2012 - 2022 מעלה כי בשנת 2012 מספר ההרוגים והנפגעים קשה היה הנמוך ביותר לאורך כל התקופה (290 ו-1,734, בהתאמה), אולם קיטון זה לא נשמר ולא שוחזר לאורך השנים שחלפו מאז (ב-2022 היו 351 הרוגים ו-2,607 נפגעים קשה). נתונים אלה מעידים כי פעולות האכיפה של המשטרה בעשור האחרון אינן מביאות לשיפור במספר התאונות והנפגעים בהן. בביקורת עלה כי אפקטיביות האכיפה בישראל אינה אופטימלית בין היתר בשל הגורמים האלה: מחסור במשאבים; פעילות האכיפה אינה מותאמת לפעילויות אחרות בתחום הבטיחות בדרכים, לדוגמה - היא לא הוגברה על מנת לתמוך במהלך של שינוי שיטת הניקוד; פעילות האכיפה מבוצעת על פי קיבולת של מערכת המשפט ולא על פי שיקולים מקצועיים גרידא (כמו חשיבות בטיחותית, צדק, יעילות ואפקטיביות).

560

המשטרה כתבה בתשובתה כי פעילות האכיפה היא רק נדבך אחד בשורה של פעולות הנדרשות לצמצום מספר תאונות הדרכים, וכי נדרש גם שיתוף פעולה של שאר הגורמים הממשלתיים בתחום החינוך, ההסברה ומיצוי הדין עם עברייני התנועה. המשטרה הוסיפה כי יש בה מחסור בכוח אדם ובאמצעי אכיפה, וכי קיבולת מוגבלת של בתי המשפט יוצרת אכיפה ללא מיצוי הדין: דוחות שיירשמו ולא ייקבע להם מועד דיון בבית המשפט יתיישנו בלי שהנהג ייתן עליהם את הדין ובכך תרד עבודת המשטרה לטמיון ותיפגע ההרתעה.

(506)561

מאחר שבעשור האחרון לא ניכרת מגמת שיפור במספר תאונות הדרכים ובמספר הנפגעים מהן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה לבצע בחינה מחודשת של מדיניות האכיפה ושל היעילות והאפקטיביות שבפעולות האכיפה שלה, תוך תיאום עם יתר הפעולות בתחום הבטיחות בדרכים, על מנת להגדיל את תרומתה במארג המלחמה בתאונות הדרכים. בכלל זה מומלץ שהמשטרה תתמקד בעבירות תנועה מובילות, תגביר את עוצמת האכיפה, תשפר את בחירת האתרים שבהם מתבצעת פעילות האכיפה ותרחיב את שעות הפעילות שלה, וכן תפעל להגברת השימוש באמצעי אכיפה מתקדמים.

מנגנוני אכיפה נוספים מיזם שומרי הדרך

(507)562

משנת 2016 מפעילה הרלב"ד בשיתוף עמותת "נתיב בטוח"¹⁹⁴, את"ן ופרקליטות המדינה את המיזם "שומרי הדרך - שינוי חברתי בכבישים" שמטרתו העיקרית היא להפחית עבירות מסכנות

¹⁹⁴ עמותה ששמה לה למטרה להביא שינוי בתרבות הנהיגה ולעצור את הבריונות בכבישים.

חיים על ידי שימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים והרתעת נהגים מפני ביצוע עבירות אלו, וכך להוביל לשינוי תרבות הנהיגה בישראל. במסגרת המיזם, אזרחים מתעדים באמצעות אפליקציה סלולרית ייעודית נהגים המבצעים עבירות תנועה. תיעודי העבירות מועברים באופן אוטומטי ומאובטח לטיפול המשטרה לאחר שהם עוברים תהליך של מיון וסינון ברלב"ד. האכיפה מתבצעת רק במקרים של עבירות תנועה חמורות ומסכנות חיים (בהתאם להגדרות המשטרה).

(508)563

ב-2017 התקבלה החלטת ממשלה 1952779 שבמסגרתה הוטל על המשרד לביטחון הפנים ועל המשטרה, בתיאום עם הרלב"ד ומשרד המשפטים, להקים יחידה משטרתית שתרכז את הטיפול בעבירות מתועדות המתקבלות ממיזם "שומרי הדרך" ולבחון את אופן קבלתן.

(509)564

עוד נקבע בהחלטה כי שרת המשפטים תבחן בתיאום עם השר לביטחון הפנים בתוך 120 יום תיקוני חקיקה הנדרשים לקביעת קריטריונים לזימון לעדות בבית משפט של שוטרים, מתנדבי משטרה ועובדי ומתנדבי הרלב"ד העוסקים במיזם "שומרי הדרך" וחתומים על הדוחות המועברים למשטרה. ביצוע הבחינה ייעשה אך ורק לגבי דיונים בעבירות תעבורה במדרג חומרה נמוך במטרה לצמצם עיכוב הליכים משפטיים על ידי נאשמים בביצוע עבירות תנועה, זאת בתוך הגנה ראויה על זכותו של הנאשם להליך הוגן. ככל שיוחלט לקדם תיקון חקיקה בנושא, תפיץ שרת המשפטים בהסכמת השר לביטחון הפנים תזכיר חוק בתוך 90 יום מסיום הליך הבחינה.

(510)565

ביולי 2020 כתב מנכ"ל משרד התחבורה דאז למנהל מיזם שומרי הדרך כי פעילות המיזם תורמת למאבק בתאונות הדרכים ומביאה להצלת חיי אדם. עוד כתב כי לאור חשיבותו, בכוונת מת"ח לדון עם משרד האוצר בתוספת תקציבית למיזם כדי לשפר את האמצעים הטכנולוגיים לתיעוד העבירות, להגדלת מערך המתנדבים ולשיפור יכולת ניתוח הממצאים והבקרה.

(512)566

החל מראשית שנת 2023 עבר תפעול המיזם לעמותת "נתיב בטוח", ואילו הרלב"ד אמונה על הפיקוח והבקרה על עבודת העמותה, וזאת כדי להרחיב את פעילותה, נוכח יתרונותיה המובנים של העמותה בהפעלת מערך שרובו המכריע מסתמך על מתנדבים.

567

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי בד בבד עם העברת תפעול המיזם לעמותת "נתיב בטוח", פותחה אפליקציה חדשה, שהשימוש בה אמור להקל את העברת הדיווחים, ובהתאם לכך להגדיל את מספר הדיווחים שיופקו במסגרת המיזם. הרלב"ד ציינה עוד כי בהתאם לסיכומים עם המשטרה, היא מקבלת 1,500 דיווחים מדי חודש לבחינה ולהפקה של דוחות לנהגים שעברו על החוק, וכי מדובר על העבירות היותר חמורות אשר מתועדות על ידי מתנדבי המיזם.

(514)568

משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה, למשרד התחבורה ולרלב"ד לשקול להרחיב את המערך העוסק בנושא, ובין היתר להגדיל את מספר המתנדבים בעמותה, ובהתאם לכך - להגדיל את מספר הדיווחים המטופלים על ידי הרלב"ד והמשטרה, תוך הקצאת המשאבים הדרושים לכך.

אכיפה באמצעות פקחי תנועה ברשויות המקומיות

(515)569

195 החלטת ממשלה 2779 בנושא "בטיחות בדרכים: עיקרי פעילות לשנים 2017 - 2018" (יוני 2017).

מסגרות האכיפה בתחום הבטיחות בדרכים הפועלות בישראל מתבססות בעיקר על המשטרה. כפי שהובא לעיל בפרק זה, משאבי משטרת ישראל אינם מספיקים כדי לבצע את כלל עבודות האכיפה הנדרשות, ויש מחסור בכוח אדם.

(516)570

אכיפת חוקי התנועה בערים כוללת בין היתר אכיפת נסיעה לא מורשית בנת"צים, נסיעת כלי רכב על המדרכה, עצירת אוטובוסים שלא בתחום התחנה, החניית רכבים בתחנות אוטובוסים ואכיפה של חוקי התעבורה על אופניים וקורקינטים. בעשור האחרון נעשו בישראל ניסיונות לתת לפקחים העירוניים סמכויות לצורך אכיפת עבירות תנועה בתחומי הרשויות המקומיות.

(517)571

בנייר עמדה שהכינו פורום ה-15¹⁹⁶ ומרכז השלטון המקומי ב-2013¹⁹⁷ נכתב כי משטרת ישראל, במבנה התקציבי ובמבנה ההפעלה שלה, אינה מסוגלת לתת מענה סביר לאתגרי התעבורה העירונית המודרנית וכי ניתן להתמודד עם תופעה זו באמצעות הפניית כמות נכבדה של כוח אכיפה מטעם המשטרה לטיפול בתחבורה העירונית. הדבר יצריך להגדיל באופן משמעותי את תקציב המשטרה או להיעזר בפקחים העירוניים לצורכי אכיפה של חוקי התעבורה בערים. במסמך נכתב כי הפקחים העירוניים פזורים ברחבי העיר ומכירים מקרוב את רחובותיה ואת אתגריה התעבורתיים, והם יכולים לשמש הגורם היעיל והאפקטיבי ביותר לאכיפת הנושא. בנייר העמדה הוצע להסמיך את הרשויות המקומיות ואת הפיקוח העירוני לאכוף כמה נושאים בתחום אכיפת התעבורה העירונית, ובהם נסיעת רכב דו-גלגלי על המדרכה, עצירת אוטובוס שלא בתחום התחנה להורדת נוסעים והעלאתם ותנועת אופניים ואופניים חשמליים.

(518)572

ב-2016 נחקק חוק¹⁹⁸ (להלן - החוק) לייעול הפיקוח והאכיפה) המסדיר את הסמכת הפקחים ברשויות המקומיות לאכוף עבירות תנועה של כלי רכב דו-גלגליים, ובהן נסיעה של אופניים, אופניים ממונעים, קורקינטים ממונעים, אופנועים וקטנועים על גבי מדרכות ושימוש של הולכי רגל בשבילי אופניים, וזאת במקביל לאכיפה המבוצעת על ידי המשטרה בתחומים אלה. ב-2022 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת צו שהגיש המשרד לביטחון הפנים, צו המרחיב את סמכויות הפקחים העירוניים לבצע אכיפה ברשויות המקומיות כלפי רוכבי הכלים הדו-גלגליים, בדגש על הכלים החשמליים. הצו מאפשר לפקחים לאכוף בין היתר עבירות של אי-חבישת קסדה, רכיבה מתחת לגיל 16 או ללא הכשרה, איסור הרכבה, איסור רכיבה בניגוד לסימון בשביל אופניים, אי-ציות לתמרור "אין כניסה לאופניים" ושימוש בטלפון נייד. הצו הרחיב גם את אזור הפעולה של הפקחים כך שיוכלו לבצע אכיפה לא רק במדרכות אלא גם בשבילי אופניים, בשבילי הליכה ובמעברי חצייה.

(519)573

בדוח ביקורת של מבקר המדינה שפורסם ב-2022¹⁹⁹ נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות החלו עוד בשנת 2018 לבצע אכיפה מכוח החוק לייעול הפיקוח והאכיפה. חלקן הכשירו פקחים, אך

¹⁹⁶ פורום שבו מיוצגות מרבית הערים הגדולות בישראל וכן מרבית המטרופולינים, והוא בין היתר מרכז את פעילות הערים הגדולות והעצמאיות מול גורמי הכנסת והממשלה.

¹⁹⁷ נייר העמדה הוגש לוועדה בין-משרדית בנושא סמכויות אכיפה של פקחים (תעבורה).

¹⁹⁸ חוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016.

¹⁹⁹ מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי התשפ"ב-2022** (2022), "ביקורת מעקב - הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני", עמ' 1488 - 1493.

אלה לא נתנו דוחות. בחלקן יישום החוק לא אושר במועצת העירייה, ועל כן לא הוענקו לפקחים סמכויות אכיפה. עוד נמצא כי המשרד לביטחון הפנים לא עקב אחר מידת יישומו של החוק ברשויות המקומיות. המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו לדוח כי אין בידיו כלים ומשאבים לעקוב אחר יישום החוק וכי הדבר אינו נדרש בחוק. עוד עלה כי משרד התחבורה לא הסדיר מתן סמכויות נוספות לפקחי הרשויות המקומיות, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מ-2018²⁰⁰.

(520)574

משרד מבקר המדינה המליץ באותו דוח כי המשרד לביטחון לאומי ישקול לעקוב אחר מידת יישומו של החוק לייעול הפיקוח והאכיפה בקרב הרשויות המקומיות. בכלל זה הומלץ לבחון את שיעור הרשויות המקומיות שבחרו להפעיל סמכות זו ואת האופן שבו הן מפעילות אותה, ובהתאם לבחון דרכים לעידוד הרשויות המקומיות ליישם את החוק. כן הומלץ שהרשויות המקומיות שטרם עשו כן יבחנו את הצורך בהפעלת החוק בתחומן, ובהתאם יפעלו לאכיפתו. עוד המליץ מבקר המדינה כי משרד התחבורה ישלים, בשיתוף עם המשרד לביטחון לאומי, משרד הפנים, משרד המשפטים, המשטרה ומשרד הכלכלה, את הסדרת סמכויות הפקחים במסגרת החוק לייעול הפיקוח והאכיפה.

575

המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי בדצמבר 2023 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת תיקון חקיקה, שמחייב בעלי אופניים וקורקינטים חשמליים להירשם ולהתקין לוחית זיהוי. המשרד ציין כי תיקון זה נעשה בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה והוא יקל את האכיפה בעניין כלים אלה הן על המשטרה והן על הפקחים. עוד כתב המשרד כי הוא והמשטרה אינם הגורם הרלוונטי שאמון על הנושא או שיש בידו לבצע פיקוח ובקרה בסוגיה זו, וכי לאור חשיבות הסוגיה יש מקום לרתום לשם כך את הרלב"ד.

576

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא מתנגדת להרחבת סמכויות פקחים של הרשויות המקומיות לאכיפת עבירות תעבורה נוספות לפני שנבחנה באופן מעמיק מידת יישום הסמכויות הקיימות, ולפני שהוכח הצורך בהרחבת הסמכויות למול פערים באכיפה המשטרית, אם יש פערים כאמור. לעמדת המשטרה, יש להתנות כל הרחבה נוספת של סמכויות פקחים בהסדרת הפערים הקיימים, כגון אי-דיווח של הרשויות למרשם התעבורתי המנוהל במשטרה וההבדלים בערכאת השיפוט (שפיטה בבית המשפט לעניינים מקומיים בעניין דוחות פקח לעומת שפיטה של בתי המשפט לתעבורה בעניין דוחות שוטר בגין אותן עבירות).

577

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עם אישור התיקון לחוק המחייב בעלי אופניים וקורקינטים חשמליים להירשם ולהתקין לוחית זיהוי, המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, הרלב"ד והרשויות המקומיות יפעלו בשיתוף פעולה כדי לאכוף את הוראות החוק גם בעניין זה. כמו כן מומלץ לבחון אם יש מקום להרחיב את סמכויות הפקחים ברשויות המקומיות כדי להגדיל את מעורבותם בשיפור הבטיחות בדרכים בתחומי שיפוטן של הרשויות.

רישום דוחות ותשלום קנסות

(521)578

²⁰⁰ החלטת ממשלה 4188 בנושא "הגברת בטיחות הפעלתם של אופניים עם מנוע עזר וקורקינט ממונע" (2018).

האמצעי העיקרי העומד לרשות המשטרה לצמצום תאונות הדרכים הוא אכיפה באמצעות הטלת קנסות - תשלום כספי או תשלום כספי ורישום נקודות. על כל עבירת תנועה נרשם דוח, הדוח נמסר ידנית למבצע העבירה או נשלח באמצעות הדואר לאחר פיענוחו ואיתור כתובתו של בעל הרכב. למשטרה עומדות כמה דרכי פעולה חלופיות. בין היתר, היא יכולה להשתמש בשיקול דעתה אם לרשום למבצע עבירת תעבורה דוח הזמנה לדין, דוח ברירת משפט או להסתפק בדוח אזהרה. נוסף על כך, יש לציין כי בסמכות השוטר להזהיר את האדם בעל-פה ללא כל רישום. להלן פירוט על סוגי הדוחות:

(522)579

1. **דוח אזהרה**: בעבירות קלות או למשתמשי דרך ללא רישום קודם של עבירות תנועה, יכול השוטר לתת דוחות אזהרה. אם בעתיד אותו אדם יבצע את אותה העבירה, הוא יקבל קנס על כך. דוח כזה נרשם למעקב במאגרי המידע של המשטרה, ואין לו השלכות על הנהג (לא פסילה, לא קנס כספי ולא נקודות).

(523)580

2. **דוח ברירת משפט**: סעיף 228 בחוק סדר הדין הפלילי מסמיך שוטר שיש לו יסוד סביר להניח שאדם עבר עבירת תנועה מסוג עבירת קנס, למסור לו "הודעת תשלום קנס", המוגדר גם דוח "ברירת משפט". הברירה היא לשלם את הקנס ולהיות מחויב בנקודות בהתאם לעבירה שבוצעה או לבקש להישפט. רשימת עבירות תעבורה שהן עבירות קנס (ברירת משפט) מפורסמת ברשומות בחתימת שר התחבורה ובהסכמת שר המשפטים. לצד כל עבירה נקבע הקנס בגינה. תקנה 544 והתוספת השישית לתקנות התעבורה קובעת את מספר הנקודות בגין כל עבירת תנועה.

(524)581

3. **הזמנה לדין**: סעיף 239 בחוק סדר הדין הפלילי ותקנה 38 (א) לתקנות סדר הדין הפלילי קובעים כי בעבירות תנועה שאינן עבירות קנס רשאי שוטר למסור לאדם הזמנה לדין אם יש יסוד סביר להניח שעבר עבירה כאמור. על פי סעיף 29 לפקודת התעבורה, אם יש לשוטר יסוד להניח כי אדם עבר עבירת קנס וכי התקיימו נסיבות מחמירות הקשורות באותו אדם או בביצוע העבירה, יודיע לו כי יוגש נגדו אישום ותימסר לו הזמנה לפי חוק סדר הדין הפלילי. בעבירות חמורות יכול השוטר לתת לנהג הזמנה לבית משפט למעצר או פסילה מינהלית הפוסלת את הנהג מלהחזיק ברישיון נהיגה לתקופה של 30 ימים ו/או משביתה את הרכב במשך 30 ימים.

(525)582

על פי סקירת הספרות שנערכה עבור המשרד לביטחון הפנים²⁰¹, נוסף על גיבוש תוכנית אכיפה וקביעת יעדים, חשוב לנטר באופן שיטתי את רמת האכיפה. המדדים האידיאליים לשם כך הם מספר הבדיקות שנבדקים נהגים על ידי המשטרה או מספר שעות האכיפה שהוקדשו לכל נושא, אולם מידע זה אינו זמין ברוב המדינות, ועל כן נהוג להשתמש לצורך השוואה במדד של מספר דוחות התנועה (לפי נושאים) ביחס לגודל אוכלוסיית המדינה כנתון המשקף את רמת האכיפה.

(526)583

²⁰¹ ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

בלוח להלן מספר הדוחות שמשטרת ישראל נתנה במהלך השנים 2019 - 2022, על פי חלוקה לדוחות אזהרה, לדוחות ברירת משפט ולדוחות הזמנה לדין:

(527)584

לוח 19: מספר הדוחות שניתנו לנהגים, 2019 - 2022, לפי סוג הדוח

שנה	דוחות אזהרה	דוחות ברירת משפט	דוחות הזמנה לדין	סה"כ
2022	99,567	999,304	53,845	1,152,716
2021	85,601	1,045,688	50,912	1,182,201
2020	55,349	1,245,010	54,152	1,354,511
2019	43,711	1,145,824	54,864	1,244,399

על פי נתוני משטרת ישראל מיוני 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(528)585

מהלוח עולה כי בשנים 2019 - 2022 ניתנו בממוצע כ-1.2 מיליון דוחות בכל שנה, מרביתם (כ-90% בכל שנה) דוחות ברירת משפט. יצוין כי דווקא בשנת 2020, שהייתה שנת קורונה ואופיינה בסגרים ארוכים, ניכרת בנתונים עלייה במספר הדוחות שהנפיקה המשטרה. ואולם, בשנים 2021 - 2022 הייתה ירידה של כ-14% לעומת 2020, ומספר הדוחות אף ירד מתחת למספר הדוחות ב-2019. תופעה נוספת הנצפית בנתונים היא שבשנים 2020 - 2022 ניכרת עלייה במספר דוחות האזהרה (מכ-43,700 ב-2019 לכ-99,600 ב-2022), אך ירידה במספר דוחות ברירת משפט (מכ-1.15 מיליון ב-2019 לכ-999,000 ב-2022).

586

המשטרה כתבה בתשובתה כי הירידה במספר הדוחות משקפת מחסור בכוח אדם העוסק באכיפה וכן את הצמצום שחל בהפעלת מצלמות א-3 בשל העומס בבתי המשפט ובשל התנהלות דיונים ארוכים בנושא אמינות המכשיר. כן כתבה כי העלייה בדוחות האזהרה נגרמה משינוי במדיניות בנושא.

(529)587

סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי מאפשר למי שקיבל קנס לפנות בבקשה לבטלו (מכל עילה, לרבות בטענה שאחר נהג ברכב וביצע את העבירה - הסבה). נוסף על כך מאפשר הסעיף למקבל הדוח להודיע על רצונו להישפט, הודעה שעל המשטרה לכבד ללא סייג אם הוגשה במועד. הסעיף אף מאפשר למי שבקשתו לביטול נדחתה על ידי המשטרה לבקש לאחר מכן להישפט, וכמו כן סעיף 230 לחוק מאפשר למי שלא עמד במועד ההודעה על רצונו להישפט לפנות לבית המשפט בבקשה להישפט באיחור. נוסף על כך, אדם שקיבל דוח ברירת משפט יכול במקרים מסוימים לבקש להמיר את הדוח באזהרה. להלן נתונים על מספר הבקשות להמרת דוח באזהרה ועל מספר הבקשות להישפט:

(530)588

לוח 20: בקשות להמרה של הדוח לאזהרה ובקשות להישפט, 2019 - 2022

השנה	בקשות להמרה באזהרה		בקשות להישפט		סה"כ	
	המספר	שיעור מכלל דוחות ברירת משפט	המספר	שיעור מכלל דוחות ברירת משפט	המספר	שיעור מכלל דוחות ברירת משפט
2022	34,375	3.4%	134,128	13.4%	168,503	16.9%
2021	39,153	3.7%	137,527	13.2%	176,680	16.9%
2020	46,405	3.7%	131,058	10.5%	177,463	14.3%
2019	37,629	3.3%	112,513	9.8%	150,142	13.1%

על פי נתוני המשטרה מיוני 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(531)589

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים הוגשו בקשות לשינוי החלטת המשטרה בגין כ-13% - 17% מהדוחות שניתנו. כמו כן, נראה שיש עלייה בשיעור הבקשות להישפט מ-9.8% ב-2019 ל-13.4% ב-2022. עשרות אלפי פניות אלה מועברות לטיפולו של מדור פניות נהגים ארצי באת"ן.

(532)590

לדעת המשטרה, הדבר עשוי להעיד על מידת אמון הציבור במערכת האכיפה התעבורתית ועל הבנה כי בקשה להישפט משתלמת ומובילה ל"דחיית הקץ", ואולי אף לסיום ההליך בדרך מקלה יותר.

(533)591

בלוח להלן נתונים על מספר הדוחות ששולמו ועל מספר הדוחות שבוטלו מסך הדוחות מסוג ברירת משפט שניתנו בשנים 2019 - 2022 :

(534)592

לוח 21 : דוחות ששולמו ודוחות מבוטלים, 2019 - 2022

דוחות שבוטלו		דוחות ששולמו		השנה
שיעור מכלל דוחות ברירת משפט	המספר	שיעור מכלל דוחות ברירת משפט	המספר	
4%	35,381	64%	639,945	2022
6%	66,604	71%	738,827	2021
9%	112,438	75%	935,734	2020
6%	65,153	81%	925,235	2019

על פי נתוני המשטרה מיוני 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(535)593

מהלוח עולה כי בכל שנה מבוטלים עשרות אלפי דוחות שניתנו על ידי המשטרה. חשוב לציין כי ייתכן שחלק מהתהליכים בבתי המשפט, בעיקר לגבי דוחות שניתנו ב-2022 ואולי אף ב-2021, עדיין לא הסתיימו, וייתכן שמכאן נובעת הירידה בנתונים ב-2022. הפער בין סך הדוחות ששולמו או בוטלו ובין סך הדוחות שניתנו נובע מהמרת דוחות לאזהרה או מתהליכים שעדיין לא הסתיימו בבתי המשפט או מדוחות שלא שולמו ולא הוגשה בגינם בקשה להישפט. בידי המשטרה אין סטטיסטיקה בנוגע לסיבות שבגינן בוטלו הדוחות.

(536)594

התהליכים האמורים בכל הנוגע לטיפול בפניות של מקבלי הדוחות מייצרים פער של זמן בין מועד ביצוע העבירה ובין מועד תשלום הקנס. על פי מחקרים²⁰², השפעה ארוכת טווח של אכיפה על התנהגות מושגת רק אם ביצוע העבירה מלווה במשוב או בסנקציה מיידיים, כך שייווצר קשר תודעתי בין העבירה לענישה. לדוגמה, עבירות מהירות קלות המתועדות על ידי מצלמות צריכות להיות מטופלות בתהליך פשוט שבו תיעוד העבירה, משלוח הדוח והענישה יתבצעו במהירות.

(537)595

זיהוי העבירה יכול להיעשות באחת הדרכים שלהלן: (1) על ידי שוטר שנמצא בזירת האירוע ומוסר ידנית את הדוח לנהג שביצע את העבירה. על הנהג לשלם את הדוח בתוך 90 יום מיום ביצוע העבירה; (2) באמצעות מכשירים אלקטרוניים ניידים או ניחים הקולטים עבירות תנועה, ולאחר מכן מתחיל תהליך הפקת הדוח ודיוורו. על מבצע העבירה לשלם את הקנס בתוך 90 יום מיום קבלת הדוח. במקרים מסוג זה חולף זמן רב מביצוע העבירה עד יידוע בעל הרכב, ובמשך זמן זה הנהג עלול לבצע עוד עבירות דומות שייתכן שהיו נמנעות אילו הנהג היה מקבל את הדוח מוקדם יותר.

(538)596

במקרה שמבצע העבירה בוחר לפנות למדור פניות נהגים ארצי במשטרה (מפנ"א) על מנת לבקש להמיר את הקנס באזהרה או לבקש להישפט, מתאריך עוד יותר טווח הזמן שבין ביצוע העבירה לתשלום הקנס. בבתי המשפט לתעבורה קיים עומס רב, והדבר מעכב באופן ניכר את מועד התשלום (ראו להלן). בלוח להלן מצוין ממוצע זמן תשלום הקנס מיום ביצוע העבירה, בחלוקה לפי קנסות ששולמו ללא פנייה למפנ"א ועם פנייה למפנ"א:

(539)597

לוח 22: ממוצע זמן תשלום קנס עם פנייה למפנ"א וללא פנייה למפנ"א, 2019 - 2022 (בימים)

2022		2021		2020		2019		
ללא מפנ"א	עם מפנ"א	ללא מפנ"א	עם מפנ"א	ללא מפנ"א	עם מפנ"א	ללא מפנ"א	עם מפנ"א	
78	102	99	136	122	169	145	187	ידני
105	164	145	215	161	261	184	261	א-3
73	85	86	99	107	119	123	110	ממל"ז/דבורה
107	166	143	211	178	242	177	234	וידאו/סטילס

על פי נתוני המשטרה מיוני 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(540)598

מהלוח עולה כי משך הזמן הממוצע לתשלום קנס נע בין כחודשיים וחצי לכתשעה חודשים (עבור דוחות שהופקו באמצעות מצלמות א-3 ב-2019 וב-2020). אף לגבי דוחות שנמסרו באופן ידני ושלא נעשתה בגינם פנייה למפנ"א, משך הזמן הממוצע לתשלום חורג מ-90 יום.

(541)599

מהנתונים עולה כי מדי שנה מוגשות עשרות אלפי בקשות להמרת דוחות קנס באזהרה (כ-39,000 בממוצע בשנים 2019 - 2022) ומעל 100,000 בקשות להישפט (כ-129,000 בממוצע בשנים 2019 - 2022). בקשות אלה מצביעות על כך שבחלק מהמקרים החלטת המשטרה לא הייתה מקובלת על מקבלי הדוח או שהם העריכו שיש סיכוי של ממש לשנותה. לצורך טיפול ומתן מענה לבקשות, מושקעים בכל בקשה משאבים רבים מצד המשטרה. היא צריכה לבדוק את הבקשות, להחליט על פעולה מתאימה, ובמידת הצורך להוכיח את עמדתה בבית המשפט. מערכת בתי המשפט אמורה לדון בכל תיק ולהכריע. ואומנם, מספר גבוה יחסית מהדוחות מבוטל בסופו של דבר (7% ב-2019 ו-11% ב-2020), אך בידי המשטרה אין נתונים סטטיסטיים בנוגע לסיבות שבגינן בוטלו הדוחות. תהליכים אלה מגדילים את פער הזמן בין ביצוע העבירה ובין תשלום הקנס ופוגעים באפקטיביות פעולות האכיפה. לדוגמה, בשנים 2019 - 2022 משך הזמן לתשלום קנס בדוחות שלגביהם הייתה פנייה למפנ"א היה ארוך ב-34% ממשך הזמן לתשלום בדוחות שלגביהם לא הייתה פנייה למפנ"א עבור קנסות שניתנו באופן ידני וב-51% עבור קנסות ממצלמות א-3 (בממוצע שנתי).

600

המשטרה כתבה בתשובתה כי ריבוי הפניות הוא נגזרת של המצב החוקי המאפשר לכל אזרח לפנות אליה ולערער על כל דוח, וזאת ללא שיש לכך בהכרח הצדק מהותי. לעמדת המשטרה, ריבוי הבקשות אינו מעיד על כך שהחלטת המשטרה לא הייתה מקובלת על מקבלי הדוחות. המשטרה ציינה כי אין בידיה למנוע בקשות סרק, למשל בקשות המוגשות אך ורק מתוך תקווה להתיישנות בשל מיעוט מועדי המשפט או מתוך תקווה לחמוק משיטת הניקוד. תהליכים אלה מגדילים את פער הזמן בין ביצוע העבירה לבין תשלום הקנס, אבל הם נגזרת של המצב החוקי ואינם בשליטת המשטרה. המשטרה הוסיפה כי בשנים האחרונות ניכרת מגמת עלייה בבקשות להישפט בגין קנסות ממצלמות א-3. בנוגע לניתוח הסיבות לביטול הדוחות, כתבה המשטרה כי קיימים בידיה

נתונים על אודות הסיבות לביטולו של כל דוח באופן ספציפי, אולם אין לה מערכת המאפשרת לנתח את הנתונים בכלל הדוחות, והנושא נמצא בפיתוח.

(542)601

משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה לנתח לעומק את הסיבות לפניית הרבות ממקבלי הדוחות ואת הסיבות לביטול חלק מהדוחות על מנת לבדוק אם יש סוגי עבירות או סוגי אמצעי אכיפה שאמינותם גבוהה יותר ולהתאים לכך את פעילות האכיפה, זאת לצד ביצוע פעולות שהאפקטיביות שלהן בשיפור הבטיחות בדרכים גבוהה.

(543)602

אכיפה בשיטה טכנולוגית מתקדמת יוצרת הרתעה יעילה, הן במרחב העירוני והן במרחב הבין-עירוני, תוך שימוש בכמות משאבים מצומצמת. עם ההתפתחות הטכנולוגית נכנסו לגופי האכיפה בעולם מגוון מכשירים בעלי תקינה אירופאית ואמריקאית, והם משמשים כלי אכיפה אפקטיביים ויעילים לפיקוח על התנועה, לזיהוי ומניעת עבירות, לזיהוי עבריינים ולהפקת קנסות או להעמדה לדין. האמצעים הטכנולוגיים ממשיכים להתפתח כל העת, והיום אף קיימת טכנולוגיה המאפשרת להצמיד לכל רכב לוחית רישוי אלקטרונית, שבשילוב עם ציוד טכני מתאים תאפשר רישום של רוב העבירות, כמו מהירות, אי-ציות לרמזור, חציית קו הפרדה רצוף וחנייה אסורה.

(544)603

החשיבות של הנושא הביאה את המשטרה להקים בשנת 2021 מינהלת אכיפה דיגיטלית אשר ייעודה הרחבת היכולות הדיגיטליות של המשטרה לפיענוח ולאכיפה, לרבות שימוש במצלמות מתקדמות, הקמת מרכז פיענוח אוטומטי והכנסת מכשירי אכיפה עתידיים ויישום אמצעים מתקדמים נוספים לאכיפת חוקים הנוגעים למנעד עבירות רחב, מעבר לחוקים הנאכפים כיום, הנוגעים לעבירות מהירות ולמעבר באור אדום. המינהלה אמונה גם על הכשרות ותיקוף ראייתי של המכשור ומשתתפת בקידום תהליכי חקיקה רלוונטיים, בשיתוף גורמי המקצוע והמשפט במשרד לביטחון לאומי. המינהלה מתוקצבת מאז הקמתה על ידי המשרד לביטחון לאומי, והרלב"ד משתתף אף הוא בתקצובה.

(545)604

על פי נתוני ETSC²⁰³, במדינות שהעבירו דיווחים על מספר הקנסות ששולמו בפועל, שיעור הקנסות בגין מהירות ששולמו הינו כ-90% מסך הדוחות שנשלחו לנהגים. כאמור לעיל, בישראל שיעור לא מבוטל של קנסות אינו משולם בסופו של דבר, אם בשל בקשות להמרת הקנס באזהרה, ביטול דוחות או אי-תשלום (כ-24% במוצע שנתי ל-2019 - 2021). על פי המשטרה, הרחבת השימוש במכשירי אכיפה הביאה עימה, בצד ייעול והגברת אפקטיביות האכיפה, גם קשיים שונים: (א) הכנסת מכשור אכיפה למערך המבצעי לוקחת 3 - 4 שנים בשל קשיים בירוקרטיים. כך, עד שהטכנולוגיה החדשה נכנסת לתפקוד, לעיתים הרלוונטיות שלה פוחתת; (ב) לצד שיקולים של הכנסת מכשור חדש יש להביא בחשבון את המורכבות הנדרשת בהליכים משפטיים פליליים להוכחת אמינותו של מכשור חדש עד היווצרותה של מסה קריטית. ריבוי התדיינויות משפטיות והתארכות דיונים בשאלת אמינות המידע המופק ממכשירי האכיפה מעמיסים על התביעה ועל בתי המשפט, פוגעים באמון הציבור ובתדמית המשטרה, ובסופו של דבר פוגעים באפקטיביות של האכיפה. נכון ל-2022, רק מכשירי הממל"ז (מהירות מבוססת מד לייזר) והינשוף (לבדיקת ערכי

ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022)

203

אלכוהול באוויר נשוף) הוכרו על ידי בית המשפט כמכשירים בעלי "חזקת אמינות". מצלמות א-3, שכאמור הוכנסו לשירות עוד בשנת 2012, נמצאות עד היום בהתדיינויות משפטיות מורכבות. ב-2022, לדוגמה, ניתנו כ-208,000 דוחות ברירת משפט באמצעות מצלמות א-3 וכ-19,600 בקשות להישפט.

(546)605

במצב המשפטי הנוכחי - כל עוד לא נקבעה חזקת אמינות למכשירי אכיפה הנמצאים בשימוש המשטרה - כשעולה טענה בדבר אמינות המכשיר במסגרת הליך משפטי שבו נדרשת תוצאת המדידה כראייה להוכחת ביצוע העבירה, על התביעה המשטרתית מוטל הנטל להוכיח את אמינותו של המידע המופק מאותו מכשיר. התביעה המשטרתית משתמשת בחוות דעת של מומחה מטעמה, אולם כדבר שבשגרה, נאשמים מגישים חוות דעת מומחה נגדית על מנת להפריך את חוות הדעת שהוגשה מטעם התביעה. במקרים אלה בית המשפט צריך לבחון את שתי חוות הדעת ולהכריע ביניהן כדי לקבוע את מהימנות המכשיר. עם התפתחות הטכנולוגיה של מכשירי האכיפה, נדרשים בתי המשפט לתעבורה לקבל הכרעות בתחומים טכנולוגיים. נוצר מצב שבו בתי משפט שונים מכריעים הכרעות שונות, שלעיתים אינן מתיישבות זו עם זו, לגבי אותו סוג של מכשיר אכיפה²⁰⁴.

(547)606

בשנת 2008 הוגשה הצעת חוק מטעם הממשלה שביקשה לקבוע כי המידע המופק ממכשיר אכיפה העומד בתנאים שנקבעו בחוק יהיה ראיה קבילה לאמינות תוכנו, וחזקה כי הוא מידע אמין אלא אם כן הוכח אחרת בכל הליך משפטי (להלן - חזקת אמינות). נוסח הצעת החוק עלה שוב בשנת 2017 אך טרם אושר.

(548)607

להלן דוגמה להמחשת הקשיים הקיימים בהכנסת מכשור חדש: על פי הניסיון שנצבר בעולם, בקטעי דרך שבהם מותקנות מצלמות גלויות, נהגים נוהגים להאט את מהירות נסיעתם בסמוך למיקומי המצלמות ולהגביר את מהירותם מייד אחרי המצלמה (התנהגות הנקראת בספרות המקצועית "אפקט הקנגורו"). על פי דוח עלות תאונות הדרכים למשק הלאומי מינואר 2020, מצלמת מהירות קבועה משפיעה על כ-900 מטר. על מנת להתמודד עם תופעה זו מעדיפות מדינות בעולם להשתמש במערכות לאכיפה אוטומטית של מהירות ממוצעת בקטע (מערכות Point to Point), אשר כוללות מצלמות המתעדות את זמן מעבר הרכב בנקודת ההתחלה של קטע כביש ובסופו, ובהתאם לכך מחשבות את המהירות הממוצעת של הרכב בקטע הנבדק. ניתן להפעיל את המערכת בקטע כביש ארוך יחסית, ובעל הרכב נחשב מפר את החוק רק אם המהירות הממוצעת שבה נהג היא מעל המהירות המותרת בקטע הדרך.

(549)608

בהחלטת ממשלה 2779 מ-2017 נקבע כי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל יפעילו פיילוט למדידת מהירות ממוצעת במקטעי דרך וכי מת"ח והמשרד לביטחון הפנים יקדמו את הליכי החקיקה לצורך הפעלת אמצעי אכיפה זה ויסדירו את מכלול ההיבטים הדרושים להפעלתו. ביולי 2021 כתבה ראש תחום מכשור אכיפה באת"ן לרפרנט מטעם הפרקליטות בנושא "מכשירי מדידה אלקטרוניים" כי המשטרה בוחנת היתכנות לאכיפת מהירות ממוצעת באמצעות מערכת Point-to-point נוסף על אכיפת מהירות נקודתית הנהוגה היום. עוד ציינה במכתבה כי שיטת אכיפה זו

²⁰⁴ על פי דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 87) (חזקת אמינות למידע המופק ממכשירי אכיפה), התשס"ח-2008.

הוכחה כמשפיעה באופן ישיר על התנהגות התנועה של משתמשי הדרך ועל צמצום תאונות הדרכים בכך שהיא גורמת לנהג להפחית את מהירות הנסיעה לאורך כל קטע הדרך המנוטר, ולא רק באזור המצלמה (בשונה ממצלמות א-3). לעמדת הפרקליטות, טרם הכנסת מכשור אכיפה חדש יש לקדם מסלול משפטי ראוי ונכון, כזה שיקים חזקת אמינות ויתווה דרך נכונה מינהלית כדי לתקף את אמינותם של מכשירים אלה, וזאת בשונה מההליך הפלילי הקיים היום, הליך אשר מוביל לדיונים רבים ומורכבים בבתי המשפט (כמו בדוחות המופקים באמצעות מצלמות א-3).

(550)609

נכון למועד סיום הביקורת, כ-14 שנה מאז שהועלתה לראשונה הצעת החוק הנוגעת לחזקת אמינות, היא לא אושרה. בהיעדר חוק בעניין חזקת אמינות, די כי נאשם יכפור באמינות מכשיר האכיפה, אף אם אין ממש בטענותיו, כדי להטיל על התביעה המשטרית את נטל ההוכחה של אמינות המכשיר, וכך לגרור את התביעה ואת בית המשפט להליך יקר וארוך של העדת מומחים מהארץ ומחו"ל. הדבר פוגע באפקטיביות האכיפה ומגדיל את העומס על בתי המשפט ועל המשטרה, ומהווה גם חסם לאימוצן של מערכות אכיפה אלקטרונית אפקטיביות יותר, כאלה הנהוגות במדינות רבות בעולם.

610

המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי לנוכח היכולות הטכנולוגיות המתפתחות נראה כי ציר האכיפה הדיגיטלית יתפוס מקום הולך וגדל בפעולות האכיפה הכוללות של משטרת ישראל, ובדגש על אכיפת עבירות תנועה. עוד כתב כי הוא מבקש במשך שנים לקדם את תיקון החקיקה המדובר, וכי בשנה האחרונה הוא פנה בין היתר למשרד המשפטים, למת"ח ולמשרד הכלכלה והציע נוסח מתואם עם משטרת ישראל לתיקון החקיקה. כמו כן, הלשכה המשפטית במשרד יזמה כמה דיונים כדי לנסות לקדם את תיקון החקיקה. המשרד כתב עוד כי בשלב זה הנושא עומד לפתחו של משרד המשפטים.

611

המשטרה כתבה בתשובתה כי הצעת החוק לקביעת חזקת האמינות של מכשירי אכיפה לא קודמה, למרות ניסיונות רבים של המשטרה לקדמה. המשטרה הוסיפה כי יש הכרח במתן מענה חקיקתי לסוגיית אמינות מכשירים, והיא תומכת בקידום הצעת החוק על ידי משרד המשפטים, שכן יש בחוק המוצע כדי לתרום להגברת אמון הציבור במכשור אכיפה, ליציבות המשפטית ולצמצום ההתדיינויות המשפטיות. בשל אי-הסדרת הנושא בחקיקה, מתנהלים הליכים שכרוכים בעלויות כספיות גבוהות, לרבות זמן שיפוטי וזימון מומחים מהארץ ומחו"ל למתן עדות, והדבר פוגע בהרתעה ובמאבק בתאונות הדרכים.

612

משרד המשפטים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 כי מחלקת ייעוץ וחקיקה החלה להתניע מחדש את הנושא, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, אך בשל אינטנסיביות העיסוק בנושאי חירום בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" יש קושי בהמשך קידום הליכי החקיקה בזמן הקרוב.

613

לשכת עורכי הדין כתבה בתשובתה כי היא מתנגדת לקידום חוק בדבר אמינות מכשירי אכיפה בנוגע למכשירים שטרם הוכחה אמינותם, והצביעה על פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין

לוי ועטיה 4682/01, ולפיו על המאשימה להוכיח כי המכשיר היה תקין ומדויק, כי המפעיל היה מיומן בהפעלתו, וכי כללי ההפעלה הבסיסיים נשמרו על ידי המפעיל.

(551)614

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לביטחון לאומי בשיתוף עם המשטרה ומשרד המשפטים להשלים את ההליך חקיקתי לקביעת חזקת האמינות של מכשור אכיפה אלקטרוני המיועד לגילוי עבירות תעבורה בהתייחס למכשירים שהוכחה אמינותם, וזאת בהתחשב בצורך להגביר את אפקטיביות האכיפה ולצמצם את העומס המוטל על בתי המשפט ועל המשטרה, לצד שמירה על זכויות הנהגים.

מערכת השיפוט והענישה

(552)615

אפקטיביות פעילות האכיפה תלויה במידה רבה במנגנוני ענישה יעילים ומתאימים. יצירת אכיפה יעילה מחייבת סביבה תומכת של חוקים, תקנות ומערכת ענישה. גורמים אלה מסייעים ליצירת אכיפה משטרתית מרתיעה הן ברמה האישית והן ברמה החברתית. מידת ההרתעה שיוצרים החוקים מושפעת במידה רבה מהסיכוי להיתפס בעת ביצוע עבירה ומחומרת העונש. ענישה המותאמת לחומרת העבירה ולסיכוי להיתפס מסייעת להגביר את האפקטיביות של האכיפה גם אם מידת האכיפה אינה גבוהה. זאת ועוד, מיידיות הענישה חיונית לצורך יצירת הרתעה: השפעה ארוכת טווח של אכיפה על התנהגות תלויה בכך שביצוע העבירה יהיה מלווה במשוב או בסנקציה מיידיים כך שיווצר קשר תודעתי בין ביצוע העבירה לעונש המוטל בגינו²⁰⁵.

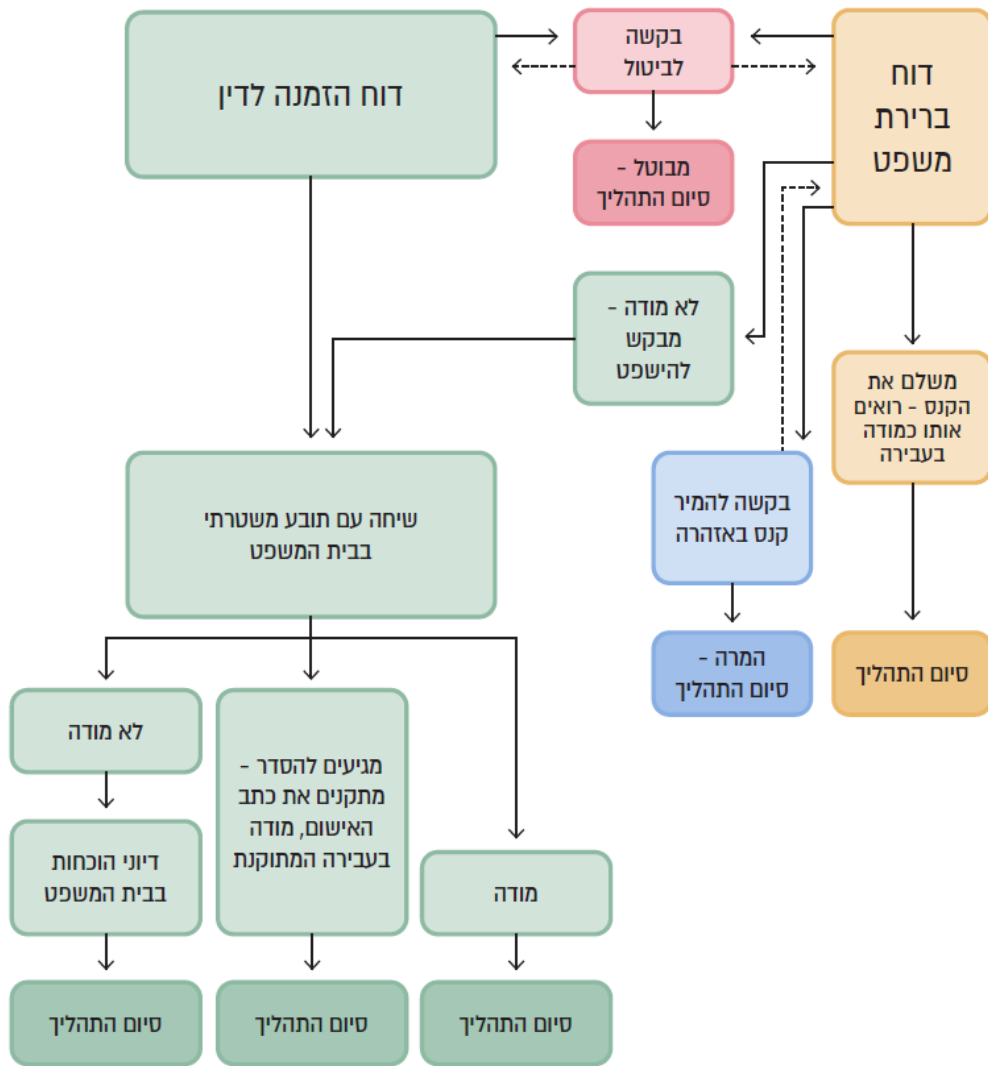
(553)616

עבירות תעבורה אשר מוגדרות בפקודת התעבורה ובתקנותיה מוגדרות עבירות פליליות, והן נידונות בבתי משפט לתעבורה, בתי משפט השקולים לערכאות בית משפט השלום. בבתי המשפט לתעבורה נידונים בין היתר תיקים הנוגעים לדוחות על עבירות תנועה קלות מסוג "ברירת משפט", אם מקבל הדוח ערער על הקנס וביקש להישפט, ולדוחות "הזמנה לדין", הניתנים בגין עבירות חמורות יותר, ומבצע העבירה מוזמן לדין בבית משפט. להלן תרשים המציג את השלבים העיקריים בתהליך השיפוט, כפי שהוצג לפני משרד מבקר המדינה על ידי לשכת עורכי הדין:

תרשים 39 : תהליך השיפוט לאחר קבלת דוח תנועה

ETSC, *How Traffic Law Enforcement Can Contribute to Safer Roads - PIN Flash Report* (March 2022); ויקטוריה גיטלמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

205



על פי הסבר שהתקבל מלשכת עורכי הדין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(554)617

העונשים האפשריים כוללים, בין היתר, קנס כספי, רישום נקודות, שלילת רישיון ומאסר. להלן דוגמאות לסוגי עבירות ולענישה בגינן על פי תקנות התעבורה:

לוח 23: דוגמאות לעבירות תנועה ולענישה בגינן

נקודות	ענישה/קנס	העבירה שבוצעה	אי ציות לרמזור אדום
10	1,500 ש"ח	רמזור אדום ללא סיכון לעוברי דרך אחרים ואין לנהג עבר דומה בשלוש השנים האחרונות ואין בצומת כלי רכב	אי ציות לרמזור אדום
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים + השבתת הרכב 30 ימים	רמזור אדום עם סיכון או הפרעה אם נמצא רכב בצומת	
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים + השבתת הרכב 30 ימים	רמזור אדום ללא קשר לסיכון או הפרעה או רכב נמצא בצומת	
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים + השבתת הרכב 30 ימים	מעבר באור אדום של נהג עם הרשעות דומות בשלוש השנים האחרונות	
4	250 ש"ח	עקיפה מימין	עבירות עקיפה
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים + השבתת הרכב 30 ימים	עקיפה בדרך לא פנויה	

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המדינה. פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר אסור על פי סעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

8	הזמנה לדין	עקיפה בשדה ראייה חסום או מוגבל	עבירות מהירות בדרך עירונית	
4	250 ש"ח	עקיפה לפני מפגש מסילת ברזל		
6	500 ש"ח	עקיפה לפני מעבר חצייה		
6	500 ש"ח	עקיפה בתוך צומת		
6	250 ש"ח	אי-השלמת עקיפה לפני צומת		
10	הזמנה לדין	עקיפה על קו הפרדה רצוף		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים + השבתת הרכב 30 ימים	עקיפה בדרך לא פנויה תוך חציית קו הפרדה רצוף		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	עקיפה מסוכנת תוך חציית קו הפרדה רצוף		
6	500 ש"ח	עקיפת רכב לפני מעבר חצייה		
6	500 ש"ח	עקיפת רכב שנעצר לפני צומת		
4	250 ש"ח	עקיפת רכב שנעצר לפני מסילת ברזל		
6	750 ש"ח	עקיפת רכב עוקף		
0	250 ש"ח	מהירות של עד 20 קמ"ש מעל המותר		עבירות מהירות בדרך בין- עירונית
8	750 ש"ח	מהירות 21 - 30 קמ"ש מעל המותר		
10	1,500 ש"ח	מהירות 31 - 40 קמ"ש מעל המותר		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	מעל 40 קמ"ש מעל המותר		
0	250 ש"ח	מהירות של עד 25 קמ"ש מעל המותר	עבירות הסחות דעת	
8	750 ש"ח	מהירות 26 - 40 קמ"ש מעל המותר		
10	1,500 ש"ח	מהירות 41 - 50 קמ"ש מעל המותר		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	מעל 50 קמ"ש מעל המותר		
8	1,000 ש"ח	שימוש בטלפון בנהיגה	אי-ציות לתמרור עצור	
8	1,000 ש"ח	שליחה/קריאה הודעת טקסט		
8	הזמנה לדין	מורה לנהיגה - שימוש בסלולרי		
4	הזמנה לדין	תצוגה הנראית לנהג		
6	500 ש"ח	נהיגה בחוסר זהירות		
0	250 ש"ח	נהיגה עם אוזניות		
0	100 ש"ח	הליכה בכביש עם אוזניות		
10	250 ש"ח	אי-עצירה בלבד		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	אי-עצירה ואי-מתן זכות קדימה		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	נהג שעצר ולא נתן זכות קדימה		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	נהג שיש ספק שעצר, ולא נתן זכות קדימה	זכות קדימה	
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	אי-ציות לתמרור - תן זכות קדימה		
0	הזמנה לדין	אי-ציות לתמרור - מתן זכות קדימה בכיכר		
0	250 ש"ח	אי-מתן זכות קדימה להולך רגל העומד על המדרכה		
8	500 ש"ח	אי-מתן אפשרות להולך רגל להשלים חצייה בבטחה (ללא סיכון)		
10	הזמנה לדין + פסילה מינהלית 30 ימים	אי-מתן אפשרות להולך רגל להשלים חצייה בבטחה		

על פי תקנות התעבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העומס על בתי המשפט לתעבורה

(555)618

לצורך שפיטה של עבירות תנועה יש 11 בתי משפט לתעבורה הפרוסים בשישה מחוזות שיפוט. בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 צוין כי הוועדה התרשמה כי הטיפול הממוצע בתיקי תעבורה נמשך זמן רב מדי וכי הדבר פוגע בעוצמת ההרתעה וביעילותה. הוועדה ציינה כי בכל שנה נפתחים יותר מ-100,000 הליכים חדשים. בבתי המשפט לתעבורה היה באותו זמן תקן של 40 שופטים, ושתי

משרות נוספות בבתי משפט מחוזיים הדנים בערעורי תעבורה, ומכאן שכל שופט דן בממוצע בכ- 2,400 הליכים בשנה. הוועדה הסיקה כי הטיפול הממוצע בתיקי תעבורה נמשך זמן רב וכי הדבר פוגע בעוצמת ההרתעה וביעילותה. הוועדה דרשה להקים צוות בין-משרדי שיכין תוכנית עבודה כלל-מערכתית למציאת האיזון בין מספר התיקים ובין היכולת של מערכת המשפט לטפל בהם במהירות ובאפקטיביות.

(556)619

מבקר המדינה המליץ בשנת 2016²⁰⁶ למנהל בתי המשפט ולשרת המשפטים, בתיאום עם השר לביטחון הפנים והמשטרה ועם משרד האוצר, לפעול הן לשימוש מיטבי במשאבי השיפוט הקיימים והן להתאמת תקן שופטי התעבורה על מנת להבטיח יישום מיטבי של פרויקט א-3 ואת אכיפת חוקי התעבורה באופן יעיל ואפקטיבי.

(557)620

על פי מחקר של המשטרה²⁰⁷, צוואר הבקבוק של אכיפת חוקי התנועה הוא מספר שופטי התעבורה, ומכיוון שלא נמצא לכך מענה במערכת בתי המשפט, הפתרון היה הגדלת הקנסות ומספר הנקודות בגין עבירות חמורות. ואולם, מדיניות זו יצרה מעגל קסמים שבו פסיקות שופטים היו מקלות, והקלות אלה עודדו יותר נהגים לבקש להישפט. מצב זה הוביל בתורו לעומס רב יותר ולהימשכות נוספת בהליכי המשפט. במחקר נכתב כי פעמים רבות המועד שנקבע לדיון בתיק הוא שישה חודשים או יותר קדימה וכי הכרעת הדין מתקבלת לעיתים קרובות כמה שנים לאחר ביצוע העבירה, ואלפי דוחות מתבטלים מדי שנה, חלקם הגדול בגלל התיישנות.

(558)621

להלן נתונים על מספר תיקי התעבורה בשנים 2014 - 2020 :

206 מבקר המדינה, **הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות ואכיפת חוקי תעבורה (2016)**, עמ' 16.
 207 אילן גורן, "אפקטיביות האכיפה - כל התורה על רגל אחת", בתוך: **מחקר בתנועה 2015 - 2016, אסופת מחקרים בנושאי אגף התנועה (2016)**.

לוח 24 : פתיחה, סגירה ומלאי תיקי תעבורה, 2014 - 2020

שנה	תיקים שנפתחו	תיקים שנסגרו	מלאי תיקים	היחס בין התיקים שנסגרו לתיקים שנפתחו	אורך חיי תיק (בחודשים)	שיעור מסך התיקים הפלייסי (תיקים שנפתחו)
2021	134,699	138,362	55,059	103%	5.5	33.3%
2020	131,908	119,437	58,722	91%	4.8	34.3%
2019	141,923	151,532	46,252	106.8%	4.4	36.1%
2018	138,687	129,646	55,860	93.5%	3.6	34.7%
2017	145,067	145,687	46,819	100.4%	3.9	39.1%
2016	136,334	135,263	47,434	99.2%	4.1	49.3%
2015	110,400	109,935	47,154	99.6%	5.9	48.1%
2014	104,359	106,625	42,343	102.2%	5.9	48.5%

הנתונים לשנים 2014 - 2019 על פי דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת סמכות הדיון בעבירות תעבורה מסוג "ברירת משפט" (יוני 2020), בעיבוד משרד מבקר המדינה; הנתונים לשנים 2020 - 2021 התקבלו מהנהלת בתי המשפט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(559)622

מהלוח עולה כי בשנים 2018 - 2021 נפתחו בממוצע קרוב ל-137,000 תיקי תעבורה בכל שנה. כל שופט מטפל מדי שנה בכ-3,400 תיקים. זמן הטיפול בתיק נע בשנים אלה בין 3.6 חודשים ל-5.5 חודשים. כמו כן, ניתן לראות כי עד שנת 2020 כמעט בכל השנים מלאי התיקים גדל. הדבר מעיד על כך שקצב סגירת התיקים נפל מקצב פתיחתם.

(560)623

חטיבת התביעות במשטרת ישראל, המייצגת את המשטרה בבתי המשפט בתחום התעבורה, מקבלת מבית המשפט מועדי דיון בתיקי דוחות, הן הזמנות לדין והן דוחות שהוגשו בהם בקשות להישפט. חטיבת התביעות כתבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2022 כי מספר הקצאות מועדי הדיון מצומצם ואינו תואם את מספרי הדוחות והבקשות להישפט. החטיבה העבירה למשרד מבקר המדינה מסמכים המעידים על פניויה לבתי המשפט כדי להגדיל את מכסת ההקצאות הניתנת לתביעה. בין היתר נכתב במסמכים כי מצב זה פוגע בצורה קשה ביכולת מיצוי פעילות האכיפה של המשטרה ובכושר ההרתעה שלה, גורם לכך שחלק ניכר מפעילות האכיפה בעבירות מסכנות חיים יורד לטמיון, ואף גורם עינוי דין לנאשמים. החטיבה אף ציינה כי יחידות השטח הונחו לבצע תיעודף באכיפה ולמקד אותה בעבירות בריונות ובעבירות מסכנות חיים. עוד כתבה חטיבת התביעות באפריל 2022 כי מספר הדוחות הממתינים להקצאת מועד משפט עמד על כ-105,000. כן ציינה חטיבת התביעות כי עד מרץ 2022, כל יחידת תביעות הקצתה מועדי דיונים באופן ידני. במרץ 2022 עלתה לאוויר תוכנה חדשה להקצאת מועדי דיון שמטרתה לייעל, לפקח, לבקר ולמקסם תאריכי מועדי דיון שניתנים על ידי בית המשפט.

(561)624

לצורך התמודדות עם בעיית העומס ופער הזמן שבין ביצוע העבירה עד מתן העונש, הנהלת בתי המשפט והמשטרה גיבשו את הנוהל "תביעה לחומרה בתעבורה מסוכנת" (להלן - עבירות תלת"ן), שעל פיו עבירות חמורות מטופלות בהליך מזורז שבו ניתן להגיש כתבי אישום בתוך 30 יום. המשטרה כתבה בתשובתה כי חטיבת התביעות שלה נקטה אף היא תהליכי התייעלות במסגרת המשאבים שבידה, תוך הקפדה על טיפול איכותי וצמצום הסדרי הטיעון למקרים ההכרחיים.

(562)625

ההבנה כי פער הזמן שבין ביצוע העבירה ובין מועד תשלום הקנס פוגע בהרתעה ובאפקטיביות מנגנוני האכיפה והענישה הביאה מדינות שונות בעולם לפעול לקצר את פער זמן זה. בשוודיה, למשל, קנסות ממצלמות מגיעים לנהג בתוך שבוע, זאת כדי לקצר את הקנס לנהיגה במהירות מופרזת. כשמדובר בעבירות מהירות קשות יותר או בעבירות חוזרות, ניתן לפנות לערכאות משפטיות. בצרפת, על סמך צילום לוחית הרישוי מזהה בעל הרכב, והוא מקבל אוטומטית הודעה על קנס בתוך פחות משמונה ימים מביצוע העבירה. הקנס מיועד לתשלום עד 45 יום, ורק אחרי תשלום הקנס ניתן ליחס את העבירה לנהג אחר. נוהל זה הוריד את שיעור הערעורים לפחות מ-10%²⁰⁸.

(563)626

בביקורת עלה כי מספר שופטי התעבורה לא גדל מאז שנת 2016 (כ-40 שופטים), אך מלאי התיקים הפתוחים גדל בין השנים 2016 - 2021 בכ-16%, ועל כן העומס על כל שופט גדל (בממוצע כל שופט מטפל מדי שנה בכ-3,400 תיקים). זמן הטיפול הממוצע בתיק נע בשנים 2018 - 2021 אלה בין 3.6 חודשים ל-5.5 חודשים. מדובר בפרק זמן ארוך בין מועד ביצוע העבירה ובין תשלום הקנס, והדבר פוגע במיידיות הענישה ובהשפעתה.

(564)627

משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלת בתי המשפט, בשיתוף פעולה עם המשטרה, להמשיך לפעול לקיצור זמני הטיפול בתיקים.

(565)628

בלוח להלן יובאו נתונים על עומס התיקים יחסית למספר השופטים בחלוקה למחוזות:

לוח 25: מספר תיקים שנפתחו ומספר השופטים לפי מחוז, 2019, 2021

2021			2019			
מספר התיקים הממוצע לשופט	מספר השופטים	מספר התיקים שנפתחו	מספר התיקים הממוצע לשופט	מספר השופטים	מספר התיקים שנפתחו	
4,857	4	19,427	4,050	4	16,200	צפון
4,007	9	36,060	3,978	9	35,805	חיפה
2,662	8	21,292	3,216	8	25,731	מרכז
2,215	9	19,934	1,976	11	21,732	תל אביב
2,956	4	11,825	3,433	5	17,167	ירושלים
4,360	6	26,161	3,613	7	25,289	דרום
3,367	40	134,699	3,226	44	141,924	סה"כ

על פי אתר נט המשפט <https://www.court.gov.il/NGCS.Web.Site/HomePage.aspx>, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(566)629

מהלוח עולה כי יש שונות גדולה בין המחוזות מבחינת עומס התיקים המוטל על כל שופט. באופן כללי ניתן לומר כי במרכז הארץ - במחוזות מרכז, תל אביב וירושלים - העומס נמוך במידה רבה מהעומס במחוזות צפון, חיפה ודרום. כך למשל, העומס במחוז צפון גבוה ביותר מפי שניים לעומת העומס במחוז תל אביב (4,857 תיקים לשופט במחוז צפון לעומת 2,215 במחוז תל אביב ב-2021).

²⁰⁸ ויקטוריה גיטמן, שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה - סקירת ספרות עדכנית (הוכן עבור המשרד לביטחון הפנים) (2018).

כמו כן, ניתן לראות שב-2021 העומס גדל בהשוואה ל-2019 בכ-4.4% ברמה הארצית, וגם הגידול בעומס לא היה אחיד על פני המחוזות: במחוזות מרכז וירושלים הייתה ירידה בעומס, ואילו במחוזות צפון, תל אביב ודרום העומס עלה, ובפרט במחוזות צפון ודרום, שבהם היה גידול של כ-20% בעומס התיקים לשופט (למשל, במחוז דרום העומס עלה מ-3,613 ל-4,360 תיקים לשופט).

(567)630

משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלת בתי המשפט לבחון את התקן של שופטי התעבורה, לרבות את הקצאתו בין המחוזות, ולהביא לחלוקה מיטבית של המשרות בהתאם לצרכים.

631

הנהלת בתי המשפט כתבה בתשובתה כי מערכת בתי המשפט פועלת במגוון דרכים כדי להפחית את עומסי העבודה החריגים, לקצר את אורך חיי התיקים ולהעלות את היעילות הדיונית, ובין היתר נקטה את הפעולות האלה: מבצעי צמצום עומסים בתקופת פגרה ובימי שישי; גישורים פלייליים בתיקי תעבורה; מזכירות יוזמת שמטרתה להגדיל את שיעור המתיעבים לדין וכן לקצר הליכים בתיקים שבהם לפי עמדת התביעה יש לגזור עונש מאסר ונדרש מינוי סגור; הנהגת ימי מוקד מרוכזים בבית משפט לתעבורה מרכז; ביצוע הליך בקרה שוטף על כלל התיקים "הישנים" כדי להחיש את הטיפול בהם ככל שניתן. בנוגע להבדלים בעומס התיקים בין המחוזות כתבה הנהלת בתי המשפט כי בחודשים אפריל עד ספטמבר 2023 תגברו שופטי התעבורה של מחוז תל אביב את בית המשפט לתעבורה מרכז, וכן שמתקבלות החלטות ניהוליות של הנשיאים המאזנות את העומסים בין בתי המשפט במחוז. עוד כתבה הנהלת בתי המשפט כי יש שתי יוזמות חקיקה שנמצאות על שולחנה של הכנסת ויש בהן כדי ליעל את עבודתו של בית המשפט לתעבורה במידה משמעותית: הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021 (ראו להלן פירוט על מהותה של הצעת החוק); והצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 103) (שופט עמית), התשפ"ב-2023, שהיא הצעת חוק ממשלתית שבמסגרתה מוצע לעגן בפקודת התעבורה את האפשרות למנות שופט תעבורה שאינו שופט שלום אשר יצא לקצבה לתפקיד שופט עמית בבית משפט שלום לענייני תעבורה.

דוחות מסוג "ברירת משפט"

(568)632

עבירות מסוג "ברירת משפט" נחשבות עבירות שניתן להסתפק בקנס בגינן, והן אינן מחייבות התייצבות לפני שופט וקיום הליך פלילי מלא בבית משפט, על כל הכרוך בכך. זאת, בהתחשב בשיקולי עומס המערכת ובהיותן עבירות רגולטוריות גרידא, כאלה שאינן מגלמות בהכרח סכנה ישירה מאופן נהיגתו של בעל הרכב. דוגמאות לעבירות כאלה הן אי-החזקת מסמכים, איחור בחידוש רישיונות, נסיעה במהירות גבוהה מהמותר בנסיבות מסוימות, שימוש במכשיר סלולרי בזמן נהיגה, אי-חגירת חגורת בטיחות ונסיעה בנתיב תחבורה ציבורית. יצוין כי במקרים רבים המניע העיקרי של נהגים לבקש להישפט נובע בעיקר מרצון לבטל את הניקוד שיירשם לחובתם או להימנע מהשתתפות בקורס נהיגה מונעת, ופחות מרצון לבטל את הקנס או להפחית אותו.

(569)633

בינואר 2018 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3437 בנושא "ניהול ביקושים במערכת המשפט". בהתאם להחלטה, שרת המשפטים מינתה בנובמבר 2018 צוות בין-משרדי לבחון את סמכות הדיון בעבירות תעבורה מסוג "ברירת משפט" (להלן - צוות לבחינת עבירות ברירת משפט), שמטרתו

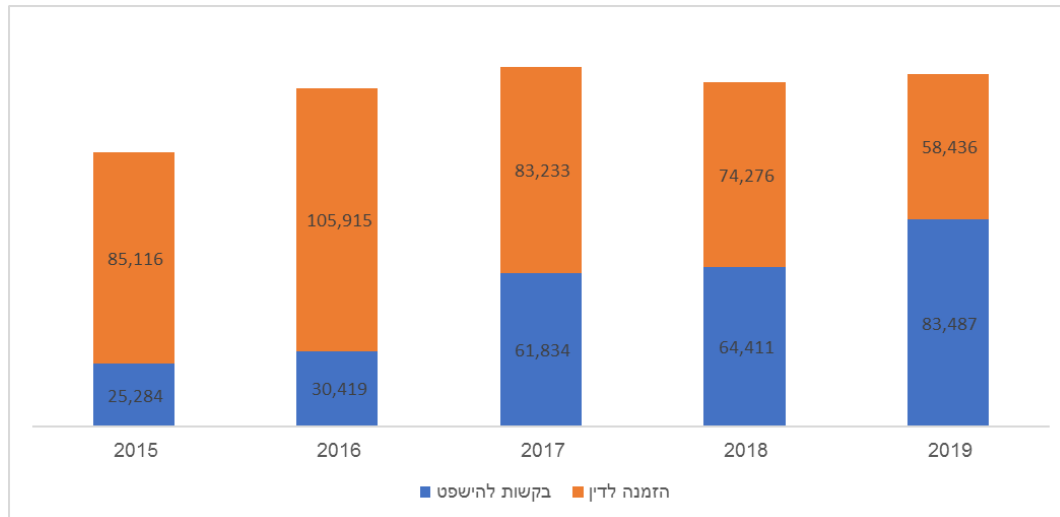
הייתה לבחון את האפשרות להעביר עבירות תעבורה המסווגות כעבירות "ברירת משפט" למסלול משפטי מינהלי במקום המסלול הפלילי שבו הן נבחנות היום. הצוות הוקם משני טעמים מרכזיים - לבחון אם נכון מבחינת משפטית להשאיר את כלל עבירות התעבורה במישור הפלילי בשים לב לשיקולים משפטיים כמו חומרת המעשה, סדרי הדין ודיני הראיות הנהוגים במשפט הפלילי, וכן תרומה של תיוג ההתנהגות כפלילית לאפקטיביות האכיפה; לבחון את האפשרות ליצור מסלול דיון יעיל יותר לחלק מעבירות התעבורה לנוכח העומס הגדול שקיים במערכת אכיפה דיני תעבורה בכללותה, ובאופן ספציפי בבתי המשפט לתעבורה.

(570)634

דוח הצוות התפרסם ביוני 2020, ולפיו שיעור גבוה מכלל תיקי התעבורה הנפתחים מדי שנה נובעים מבקשות של מקבלי דוחות "ברירת משפט" להישפט. בתרשים שלהלן מספר התיקים החדשים שנפתחו בשנים 2015 - 2019, בחלוקה לפי דוחות הזמנה לדין ובקשות להישפט:

(571)635

תרשים 40: תיקי תעבורה חדשים שנפתחו, בחלוקה לפי דוחות הזמנה לדין ובקשות להישפט, 2019 - 2015



על פי נתוני דוח הצוות לבחינת עבירות ברירת משפט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(572)636

מהתרשים עולה כי שיעור התיקים הנובעים מבקשות להישפט הלך ועלה עם השנים, מ-23% ב-2015 ל-59% ב-2019. בדוח הצוות נכתב כי העומס הרב על מערכת בתי המשפט לתעבורה מייצר "צוואר בקבוק", כך שבליט ברירה החלטות מדיניות בנוגע לאכיפה התקבלו לעיתים בהתחשב במספר התיקים שאיתו יכולים בתי המשפט להתמודד במקום להתקבל רק על בסיס שיקולים מקצועיים. בדוח הובאו הדוגמאות האלה: בעבר היה נהג שעבר ברמזור אדום מוזמן לדין, אך היקף התיקים חייב להפוך את העבירה לעבירה מסוג "ברירת משפט", ובהמשך לקבוע נסיבות מחמירות של העבירה שרק בהן כן יהיה זימון לדין; כאמור, בעבר הוחלט להפחית את השימוש במצלמות אכיפת מהירות כדי להקטין את מספרי ההזמנות לדין והבקשות להישפט. בדוח נכתב כי להערכת הצוות, העומס על מערכת בתי המשפט לתעבורה צפוי להתגבר בעתיד, עם הרחבת השימוש באמצעי אכיפה אוטומטיים, זאת מפני שהם יאפשרו אכיפה בהיקפים נרחבים יותר.

(573)637

הצוות מצא כי המשפט הפלילי אינו נותן מענה הולם לאכיפת עבירות מסוג "ברירת משפט", עבירות שאינן מחייבות ממילא התייצבות לפני שופט וקיום הליך פלילי, וכי אכיפה מינהלית עשויה לתת מענה טוב יותר, מענה שיאפשר הן הגברה של אכיפת דיני התעבורה והן מתן שירות טוב יותר לציבור. בדוח שהגיש הצוות נאמר, בין היתר, כי הצוות ממליץ להפוך את עבירות התעבורה מסוג "ברירת משפט" ל"הפרות תעבורה מינהליות" ולהקים בית דין מינהלי לתעבורה תחת משרד המשפטים. בית הדין המינהלי אמור לפעול כערכאה ראשונה לטיפול בהפרות מינהליות אלה. הצוות המליץ גם שלא לשנות את מנגנון רישום הנקודות. הצוות כתב בדוח כי על פי ההמלצות, דוח תנועה בהפרה מינהלית לא יהווה התחלה של הליך פלילי פוטנציאלי אלא ישקף החלטה מינהלית שלפיה על הנהג לשלם תשלום כספי. הצוות ציין כי הוא סבור כי המעבר המוצע יסייע בהכוונת התנהגות הנהגים מכיוון שדיני הראיות וסדרי הדין המתאימים להליך של ביקורת שיפוטית על החלטה מינהלית הם פשוטים ויעילים יותר ויאפשרו לדין מרווח תמרון שאינו קיים בהליך התעבורתי הפלילי, יאפשרו להרחיב את היקף האכיפה, וקיצור לוחות הזמנים מרגע ההפרה עד קיום הדיון בה יגביר את האפקטיביות של הסנקציה ויהפוך את הענישה למיידית יותר. הצוות ציין כי לפי מחקר משווה שהוכן עבורו, במדינות שעשו שינוי דומה אכן חלו שיפור והתייעלות במערכות.

(574)638

הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021, שהוכנה לאור המלצות הצוות לבחינת עבירות ברירת משפט, אושרה בקריאה ראשונה בכנסת בפברואר 2022. בחודשים מאי - יוני 2022 התקיימו בוועדת הכלכלה של הכנסת דיונים לצורך הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית. במהלך הדיונים ציין מנכ"ל משרד המשפטים כי המצב הנוכחי פוגע באיכות האכיפה, כי בשל העומס בבתי המשפט נמחקים מדי שנה 100,000 תיקים, וכי עברייני הכביש המסוכנים מנצלים מצב זה. בדיונים ציינה לשכת עורכי הדין כי במסגרת הליך פלילי, חובת ההוכחה מוטלת על המדינה, ואילו הצעת החוק מטילה את נטל ההוכחה על האזרח, והמצב החדש עלול להוביל לכך שרישיונם של נהגים רבים ייפסל משום שלא תהיה להם אפשרות להתגונן. הדיונים בהצעת החוק לא נמשכו אחרי יוני 2022. במאי 2023, לאחר מועד סיום הביקורת, הוחל דין רציפות על הצעת החוק, ונכון לדצמבר 2023 היא מצויה על שולחן ועדת הכלכלה של הכנסת.

(575)639

על פי מחקר של המשטרה²⁰⁹, פתרונות ארוכי טווח לבעיה של פער הזמנים בין ביצוע העבירה והפסיקה הם שינוי חקיקה ותקינה של מכשירי אכיפה. מכיוון שמנגנונים אלה טרם קודמו, המשטרה אימצה כמה פתרונות קצרי טווח, ובהם שימוש בשימוע מידי לנהגים המאפשר בעבירות חמורות לשלול באופן זמני את רישיון הנהיגה או את רישיון הרכב, מסלול שיפוט מהיר (תלת"ן) ומעצרים עד תום ההליכים במקרה של נהגים רציווידיסטים או של נהגים שביצעו עבירות חמורות מאוד.

(576)640

בביקורת הועלה כי קידום של פתרונות ארוכי טווח להתמודדות עם בעיית העומס בבתי המשפט ופער הזמנים שבין ביצוע עבירת תנועה לענישה בגינה נעצר. כך, הדיונים בהצעת חוק בנושא הפיכת עבירות "ברירת משפט" להפרות מינהליות טרם הסתיימו, והדיונים בהצעות חוק בנושא

²⁰⁹ אילן גורן, "אפקטיביות האכיפה - כל התורה על רגל אחת", בתוך: מחקר בתנועה 2015 - 2016, אסופת מחקרים בנושאי אגף התנועה (2016).

חזקת אמינות למכשירי אכיפה אלקטרוניים הופסקו ב-2017. משכך, העומסים בבתי המשפט הולכים וגדלים, ההליכים בבתי המשפט מתארכים, תיקים רבים נמחקים, ניתנות הקלות לנהגים (בעיקר ביטול רישום נקודות), ונטל ההוכחה לגבי עבירות תעבורה מוטל על המשטרה.

641

לשכת עורכי הדין בישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 כי לדעתה עיקרי העומסים נגרמים מניהול תיקים בגין עבירות תעבורה חמורות כגון תיקי תאונות דרכים, שהם תיקים מורכבים המחייבים הבאת עדים והוכחות והטיפול בהם יכול להימשך שנים, וכן מכך שחלק משופטי התעבורה מכהנים בד בבד גם כשופטי בית משפט שלום, הנדרשים לטפל בתיקים נוספים ולבצע תורנויות נוספות על אלה שבבתי המשפט לתעבורה. הלשכה הוסיפה כי היא מתנגדת להצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021, והיא העלתה את טענותיה במסגרת דיונים בהצעת החוק שהתקיימו בוועדת הכלכלה של הכנסת. להלן עיקרי טענות הלשכה: (א) קנסות הם פגיעה בקניינו של האזרח, ועל כן ראוי שיוטלו בהליך פלילי, שבו נטל ההוכחה מוטל על המדינה ולא על כתפי האזרח; (ב) סיכויי של אזרח להתמודד בבית משפט מינהלי מול עדות יחידה של שוטר ולהוכיח את חפותו הם נמוכים; (ג) דוחות התעבורה כוללים נקודות חובה שעלולות לפגוע בחופש התנועה ובחופש העיסוק של אזרחים שרישיונם יישלל, ופגיעה זו חייבת להיעשות באמצעים הפוגעים פחות בחירותו, לאחר קיומו של משפט פלילי שבו עמדה המדינה בנטל הוכחת העובדות מעבר לספק סביר, ולא באמצעים מינהליים; (ד) יש צפי כי העברת תיקים לבתי משפט מינהליים תוסיף עשרות אלפי נהגים שרישיונם ייפסל בשל צבירת נקודות, בהם גם נהגים מקצועיים, דבר אשר יפגע בציבור המשתמשים בתחבורה ציבורית. לדעת לשכת עורכי הדין, הדרך הנכונה להתמודד עם הבעיות הקיימות היא להגדיל משמעותית את הקנסות למי שבחר להישפט ומורשע, וזאת כפיצוי למערכת על בזבוז משאביה, וכן לשקול את השבת חלק מהקנסות למערכת המשפט לצורך הגדלת תקני שופטי התעבורה.

642

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא תומכת בהצעת החוק שמוביל משרד המשפטים להסדרת הפרות תעבורה מינהליות ולהקמת בתי דין מינהליים לתעבורה, וכי שינוי החוק בתחום זה עשוי להביא ליעול הליכים. המשרד לביטחון לאומי והנהלת בתי המשפט כתבו בתשובותיהם כי הדיונים בהצעת החוק בנושא הפיכת עבירות "ברירת משפט" להפרות מינהליות²¹⁰ בוועדת הכלכלה הופסקו בשלב זה בשל מלחמת "חרבות ברזל".

(577)643

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים, להנהלת בתי המשפט, למשרד לביטחון לאומי ולמשטרה להמשיך בחיפוש דרכים להתמודדות עם העומסים בבתי המשפט ועם השפעותיהם השליליות, לרבות מיצוי הדיונים בהצעות החוק בנושא הפיכת עבירות "ברירת משפט" להפרות מינהליות ובנושא קביעת חזקת האמינות של מכשירי אכיפה אלקטרוניים. זאת, תוך בחינת דרכים לצמצום פגיעות של ממש באזרחים, למשל על ידי הענקת אפשרות להעביר לבית המשפט דיון בהפרה שעלולה להביא לפסילת רישיונו של הנהג.

210 הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021.

מחלקת תביעות תעבורה במשטרה

(578)644

חטיבת התביעות במשטרת ישראל מהווה אחת משתי סמכויות התביעה העיקריות בבתי המשפט בישראל, יחד עם פרקליטות המדינה. תובעי התעבורה מייצגים את משטרת ישראל בבתי המשפט בתחום התעבורה. המטלות המרכזיות של חטיבת התביעות הן: בחינת הראיות בתיקי תאונות דרכים, הכנת כתבי אישום, בקשות למעצר ופסילה עד תום ההליכים, עררים וערעורים על זיכויים או גזרי דין מקלים וגניזת תיקים. בשנת 2019 הועברה מחלקת תביעות התעבורה מאגף התנועה לחטיבת התביעות במשטרה.

(579)645

כ-98% מתיקי התעבורה מנוהלים על ידי התביעה המשטרתית, למעט תאונות דרכים קטלניות, עבירת הפקרה בנסיבות מחמירות ועבירות תנועה חמורות המבוצעות על ידי שוטרים. חריגים אלה (כ-2% מהתיקים) מתנהלים על ידי פרקליטות המדינה. הפרקליטות היא גם המוסמכת להופיע בערעורי תעבורה (בין בערעור מצד המדינה ובין בערעור מצד הנאשם; בין בערעור על פסק הדין ובין בערעור על גזר הדין). במקרים שבהם התביעה המשטרתית חפצה להגיש ערעור על פסק דין או על קולת העונש, היא מעבירה המלצה לפרקליטות המחוז. תיקי חקירה המועברים לפרקליטות מועברים על פי רוב במישרין מאגף התנועה לפרקליטות בלי לעבור בחטיבת התביעות.

(580)646

להלן פירוט על תפקידו של תובע ההסדרים במסגרת תהליך העבודה בבתי המשפט לתעבורה: מי שביצע עבירת תנועה וקיבל הזמנה לדין או שביקש להישפט מקבל זימון להתייצב בבית המשפט בתאריך שנקבע. עם הגעתו הוא ממתין בתור כדי לשוחח עם תובע הסדרים מטעם המשטרה במטרה להגיע להסדר, עוד בטרם נכנסים לדיון לפני שופט. אם שני הצדדים מגיעים להסדר, אין צורך לקיים דיון הוכחות לפני השופט אלא מסתפקים בהצגת ההסכם לפני שופט ובקבלת אישורו. במקרים שבהם הנהג כופר באשמה והצדדים אינם מצליחים להגיע להסדר, נקבע מועד לדיון הוכחות שבו מזמנים עדים מטעם התביעה - לרוב שוטרים - ומטעם הנאשם. בתיקים מסוימים שלב ההוכחות מצריך יותר מדיון אחד, וייתכן שיימשך על פני תקופה ארוכה.

(581)647

במהלך הביקורת עלו הסוגיות האלה בנוגע לעבודתה של חטיבת התביעות במשטרה:

1. כוח אדם

(582)648

על פי נתונים שהעבירה המשטרה למשרד מבקר המדינה, בסוף 2018, בטרם מחלקת תביעות התעבורה הועברה מאת"ן לחטיבת התביעות, תקן תובעי התעבורה היה 137²¹¹. חטיבת התביעות כתבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2022 כי תקינת כוח האדם לתובעים לא השתנתה מזה שנים רבות, וזאת אף שתפקידי התובע, כמו גם כמויות התיקים והעומסים הנופלים בחלקו, השתנו ללא היכר בעשור האחרון. בסוף 2022 התקן נותר 137, ועשר משרות לא היו מאוישות בפועל.

(583)649

נושא המחסור בתובעים הועלה במשך השנים מטעם גורמים נוספים: בנובמבר 2018 כתבו חברי ועדת תעבורה בלשכת עורכי הדין בישראל למנהל בתי המשפט וצינו כי לאחרונה החליטה התביעה לשלוח תובע אחד בלבד ליום הקראות, במקום שניים. במכתב צוין כי "תובע הסדרים שמצוי בבית המשפט נועד לתת מענה לכל אולמות המשפט שבהם מתקיימים דיוני תעבורה... כתוצאה מכך נוצר עומס בלתי נסבל בימי הקראות אשר גורם להמתנה של שעות ארוכות לקבלת מענה." כמו כן, ביוני 2019 ציינה עורכת דין מהלשכה המשפטית בהנהלת בתי המשפט כי "בעקבות הפחתה במספר התובעים בימי הקראות, עברו בתי המשפט שקיימו בעבר ימי הקראות מרוכזים (של 80 תיקים ליום) לימי הקראות מפוצלים, כך שלא נקבעים יותר 80 תיקים ליום הקראות, אלא 40 תיקי הקראה ראשונה לכל היותר לכל יום דיונים."

(584)650

עלה כי הגידול במספר התיקים (מכ-104,000 ב-2014 לכ-135,000 ב-2021), עם הקיפאון במספר תובעי התעבורה במשטרה (נכון ל-2022, 137 משרות בתקן, מהן עשר אינן מאוישות) הביאו להפחתת מספר התובעים ביום הקראות, והדבר פוגע בהליך המשפטי התקין, יוצר עומס והמתנה של שעות ארוכות לקבלת מענה.

(585)651

מומלץ כי המשטרה תבחן דרכים לייעול עבודת תובעי התעבורה או להקצאת מספר גדול יותר של תובעים לתחום התעבורה ולאיוש המשרות על מנת לתת מענה מתאים לעומס תיקי התעבורה הקיים ולקצר את זמן הטיפול בתיקים, זאת כל עוד לא ננקטו אמצעים כדי להקטין את מספר תיקי התעבורה, לדוגמה באמצעות החלת חזקת אמינות על מכשירי אכיפה אלקטרוניים.

652

המשטרה כתבה בתשובתה כי בשל הגידול במספר התיקים יש מקום להגדיל את מספר משרות התובעים בתקן, וכי חטיבת התביעות מציפה את הצורך בהגדלת מספר המשרות, אך לשם כך נדרש להגדיל את תקציב חטיבת התביעות והמשטרה. המשטרה הוסיפה כי התביעה פועלת לאיוש תקנים לא מאוישים ולמציאת דרכי התייעלות במסגרת המשאבים שבידה. עוד ציינה המשטרה כי במסגרת הקמת בית הדין המינהלי לעבירות תעבורה מינהליות דרשה חטיבת התביעות לתקצב תקנים לתובעים לצורך הקמת יחידת תביעה ייעודית שתטפל בדוחות של הפרות תעבורה מינהליות, דבר שיפחית את העומס על התובעים המטפלים בתיקים המתנהלים בבית משפט.

2. העברת מחלקת תביעות התעבורה מאגף התנועה לחטיבת התביעות במשטרה

(586)653

העברת מחלקת התביעות נבעה מהרצון להפריד בין הגורם המנפיק את הדוח ובין התובע במשפט. טרם העברת מחלקת התביעות התקיים קשר שוטף בין התובעים ובין השוטרים - הם העבירו לתובעים מידע על הדוחות כחלק אינטגרלי מעבודתם.

(587)654

בביקורת נמצא כי מאז הפרדת מחלקת תביעות התעבורה מאגף התנועה, הקשר ביניהם מתקיים באמצעות התכתבויות ושליחת מסמכים ולא בשיח שוטף כפי שהיה בעבר, והדבר מקשה את ההיכרות עם החומרים בתיקים.

(588)655

מומלץ שחטיבת התביעות ואת"ן יקבעו דרכים להעברת מידע מיטבית בעניין התיקים המוגשים לבית המשפט.

3. נגישות חומרי חקירה בדוחות לאזרחים

(589)656

בביקורת נמצא כי מערכות המחשוב של התביעה המשטרית היום אינן מאפשרות העברת מולטימדיה כדוגמת סרטונים²¹² (ממצלמות גוף, מצלמות טקטיות ועוד) באופן מקוון. המשמעות היא שעל האזרח לתאם מועד הגעה פיזית למשרדי התביעות לצורך עיון וצילום החומרים תוך כדי השגחה מטעם המשטרה.

657

המשטרה כתבה בתשובתה כי כחלק מפרויקט ההיערכות להקמת בתי הדין המינהליים לתעבורה תוכננה במסגרת מערכת לניהול תביעות הנוגעות לדוחות תעבורה גם העברת חומרי מדיה נוספים לנכנסים, לבאי כוחם ולבית הדין המינהלי המקוון; וכי פרויקט זה טרם תוקצב. כמו כן, במסגרת הפרויקט הלאומי של "התיק הדיגיטלי" נכללת גם הקמת מערכת תביעות חדשה לעניין תביעות פליליות ותיקי תאונות דרכים, ונכלל גם פתרון להעברת חומרי חקירה לאזרחים ולעורכי דין. הנושא עדיין לא נוסף לתוכניות העבודה, והוא מותנה בהקמת מערכת התביעות החדשה.

(590)658

מומלץ שחטיבת התביעות במשטרה תשפר את הממשקים בין מערכות המחשוב של המשטרה ובין האזרחים על מנת לפנות את זמנם של השוטרים לצורך עבודות מהותיות.

4. חדר תובעים בבתי המשפט

(591)659

בביקורת עלה כי לא בכל בתי המשפט בארץ מוקצים חדרי תובעים נאותים עבור תובעי התעבורה לצורך אחסון תיקי התביעה על פי נוהלי האבטחה הנדרשים ולצורך קיום פגישות עם אזרחים ובאי כוחם באופן המבטיח שמירה על פרטיותם. בהיעדר חדרים, תובעי התעבורה מקיימים שיחות להגעה להסדר עם נאשמים בדלפקים פתוחים או במסדרונות באופן החשוף לעיני העוברים והשבים.

660

הנהלת בתי המשפט כתבה בתשובתה כי בחלק מבתי המשפט לתעבורה קיים חדר ייעודי לטובת תובעי משטרה, וכי בשל מצוקת מקום בחלק מבתי המשפט לא הוקצה חדר כזה, ובמקרים אלה מופנים התובעים לעמדה - דלפק או אזור אחר הפתוח לקהל. הנהלת בתי המשפט הוסיפה כי היא סבורה כי נוכח תיקון החקיקה אשר יביא להעברת נתח פעילות גדול מאוד מבתי המשפט לתעבורה להליך מינהלי שיתנהל במשרד המשפטים²¹³, ולנוכח מצוקת המקום בבתי המשפט, בשלב זה אין מקום להקצאת שטחים נוספים לתובעי משטרה.

(592)661

²¹² מלבד סרטונים של "שומרי הדרך".

²¹³ הצעת חוק הפרות תעבורה מינהליות, התשפ"ב-2021.

מומלץ כי הנהלת בתי המשפט תפעל להקצות, בתיאום עם המשטרה, סידורים מתאימים בכל בתי המשפט לתעבורה לצורך עבודה נאותה של תובעי התעבורה.

5. ממשקים בין המשטרה ובין בתי המשפט

(593)662

חטיבת התביעות של המשטרה כתבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2022 כי קיימים חוסרים בחלק מהממשקים המחשוביים בין התביעה המשטרית ובין מערכת בתי המשפט. לדוגמה, חלק מדיווחי גזרי הדין אינם עוברים כנדרש למערכות המשטרה, והדבר מחייב הזנה ידנית של גזרי הדין. כתוצאה מהחוסרים הללו, במקרים מסוימים שינוי העבירה לאחר הגשת כתב אישום אינו מדווח למשטרה, והדבר מביא לרישום לא מדויק במרשם הפלילי; המשטרה אינה מקבלת מידע על מועד מסירת גזר הדין לנאשם או על מועד הפקדת רישיון הנהיגה בבית המשפט, והיא נאלצת לפנות באופן יזום לבית המשפט כדי לברר אם הנאשם קיבל הודעה בדבר הפסילה או אם תקופת הפסילה הסתיימה; מידע על גזרי דין בערעורים אינו מגיע באופן ממוכן למשטרה, והתביעה תלויה בהעברת המידע על ידי הפרקליט המופיע בתיק; שינויים בגזרי דין או עיכובים בביצוע גזר דין אינם מועברים למשטרה כנדרש.

663

הנהלת בתי המשפט כתבה בתשובתה כי למערכת בתי המשפט יש שני ממשקים עם משטרת ישראל - ממשק פסילות רישיון או ביטול פסילת רישיון, וממשק תוצאות משפט.

664

המשטרה כתבה בתשובתה כי יש מקום לטייב את הממשק הקיים כיום בין בתי המשפט לבין המשטרה ולפתח ממשקים שכיום אינם קיימים (כגון ממשק עם בתי משפט מחוזיים), וכי אגף התנועה פועל לשיפור הממשקים הטכנולוגיים עם מערכות המחשוב של בתי המשפט, אך הדבר מותנה בתקציבים מתאימים. המשטרה ציינה כי כיום קיים ממשק חלקי, המאפשר העברה של פסקי דין וגזרי דין של דוחות תעבורה בלבד מהנהלת בתי המשפט למשטרה, אך הוא לוקה בחוסרים שונים, והמשטרה ביקשה כמה פעמים לטייב את ממשק. כמו כן כתבה המשטרה כי היא משתתפת בפרויקט "תיק דיגיטלי" בהובלת "ישראל דיגיטלית", שבמסגרתו יוקמו ממשקים לעבודה מקוונת של כל ההליך הפלילי, בכלל זה תיקי תעבורה, לרבות מול הנהלת בתי המשפט, הפרקליטות, הסנגוריה הציבורית ואזרחים, וכי היא סבורה שחשוב שמת"ח ישולב אף הוא בפרויקט זה.

(594)665

מומלץ כי המשטרה והנהלת בתי המשפט יפעלו לשיפור ממשקי המידע ביניהן לצורך זרימה שוטפת של מידע מלא הנחוץ לעבודת המשטרה.

(595)666

6. ממשקים בין המשטרה ובין משרד התחבורה

א. חטיבת התביעות במשטרה כתבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2022: "כיום התביעה אינה מגישה כתבי אישום במקרים, בהם נהג נמצא נוהג בעת שהוא פסול לפי שיטת הניקוד, וזאת - משום שמשרד הרישוי אינו מתעד כנדרש את הליך הפסילה, שנעשה על ידו. בעבר נעשו ניסיונות לפעול להעמדת נהגים לדין, אך משרד הרישוי לא העביר חומרי ראיות, שהיו נחוצים לתביעה, והתיקים נסגרו. אומנם, אין מדובר בממשק טכנולוגי ו/או אחר לקוי, שכן במהות מדובר במצב, בו החומרים, על פי רוב, להבנתנו, אינם מועברים

בשל כך שאינם מתועדים כראוי ע"י משרד הרישוי, ואולם נראה, כי יש גם רלבנטיות להעדר ממשק אמין ויעיל" (ראו לעיל גם פרק על טיפול בפסולי רישיון).

667

המשטרה כתבה בתשובתה כי בשנים האחרונות התקיימו דיונים רבים בהשתתפות נציגי אגף התנועה ונציגי משרד התחבורה בנושא תיעוד הליך הפסילה על ידי אגף הרישוי במשרד התחבורה ובנושא העברת הנתונים למשטרה לצורך אכיפת החוק בעניין נהיגה בעת פסילה שהוטלה על ידם. המשטרה הוסיפה כי עדיין לא ניתן פתרון לבעיית הממשק, שלדברי משרד התחבורה מחייב השקעה כספית משמעותית.

(596)668

ב. בתיקים המצריכים קבלת חומרי חקירה, נתונים, מסמכים ואישורי מסירה מאגף הרישוי במשרד התחבורה, אין היום ממשקים טכנולוגיים, אלא הממשקים מתנהלים בצורה ידנית ומיושנת.

669

המשטרה כתבה בתשובתה כי היא פנתה כמה פעמים למשרד הרישוי בבקשה לייצר ממשק שיוכל להעביר את החומרים באופן מקוון.

(597)670

מומלץ כי משרד התחבורה יקפיד על תיעוד מדויק של הליך פסילת רישיונות. כמו כן, מומלץ כי המשטרה ומשרד התחבורה יפעלו לשיפור ממשקי המידע ביניהם לצורך זרימה שוטפת של מידע הנחוץ לעבודת המשטרה.

שיטת הניקוד

(600)671

על פי המשטרה, יש יותר מ-1,000 סעיפים בחוקי התעבורה. קיימים מספר סעיפים לכל עבירה, שכל אחד מהם מתאים לנסיבות אחרות. הקיצונית ביותר היא עבירת המהירות, עבירה הנחלקת ליותר ממאה סעיפי עבירה. חלק מסעיפי העבירה רחבים, כגון: נהיגה בקלות דעת; קיפוח זכות; נהיגה בחוסר זהירות. על מנת להרתיע נהגים מלבצע עבירות תנועה, תקנה 544 והתוספת השישית לתקנות התעבורה קובעות עבירות שבגינן יחויב הנהג בנקודות, בהתאם לחומרת העבירה. שיטת הניקוד מהווה גם אמצעי מעקב אחר נהגים שיש להם היסטוריה של עבירות תנועה. בשנת 2002 עוגנה בתקנות שיטת ניקוד חדשה, והיא חלה היום, לאחר שב-2011 וב-2017 פורסמו תיקונים מסוימים. יש כ-220 סעיפים של עבירות תנועה המקנות נקודות שליליות, כפי שמפורט בלוח שלהלן:

לוח 26 : מספר נקודות ומספר הסעיפים המקנים את הניקוד

ניקוד	מספר נקודות	הסעיפים המקנה	דוגמאות לסוג העבירה
2	כ-30		<ul style="list-style-type: none"> • לוחית זיהוי אחורית אינה מוארת • הסעת נוסע מושב קדמי לא חגור • הסעת נוסע מושב אחורי לא חגור • אי-לבישת אפוד זוהר בדרך בין-עירונית
4	כ-40		<ul style="list-style-type: none"> • אי-מתן זכות קדימה לרכב ביטחון • מטען/מכסה מטען המסתיר מראה • שימוש בטלפון בעת שהרכב נע שלא באמצעות מיקרופון
6	כ-50		<ul style="list-style-type: none"> • נהיגה בקלות ראש • נהגת בחוסר זהירות • אי-ציות לתמרור 401
8	כ-50		<ul style="list-style-type: none"> • פקיעת רישיון נהיגה • עקיפת רכב שעצר לפני מעבר חצייה • פניית פרסה – סיכון עוברי דרך – נסיבות מחמירות • התנהגות הגורמת נזק
10	כ-50		<ul style="list-style-type: none"> • נהיגה בהיותו שיכור • עקיפה בדרך לא פנויה בתוך חציית קו לבן רצוף • נהיגה בזמן פסילה - פסילת רישיון נהיגה

על פי נתוני רשות הרישוי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(602)673

נקודות הרשומות לחובתו של נהג תקפות לשנתיים מיום העבירה אלא אם כן הוא צבר 22 נקודות או יותר, ואז תוקף הנקודות הוא לארבע שנים. בשקלול של מספר הנקודות התקפות הרשומות לחובתו של הנהג בתוך פרק הזמן שנקבע ושל חומרת העבירות שביצע, מוטלים על הנהג אמצעי תיקון שונים, כגון קורס בסיסי או מתקדם לשיפור הנהיגה, פסילת רישיון לתקופה, מבחן עיוני או מעשי ובדיקות רפואיות. בלוח להלן מפורטים אמצעי התיקון בגין הנקודות שנצברו:

לוח 27 : אמצעי התיקון המופעלים בגין נקודות שנצברו לנהג

מספר הנקודות התקפות	אמצעי התיקון	הודעת רשות הרישוי
12-22	קורס בסיסי בנהיגה נכונה ובסופו מבחן	הזמנה להדרכה בנהיגה נכונה
24-34	<ul style="list-style-type: none"> קורס בסיסי בנהיגה נכונה ובסופו מבחן קורס מתקדם ("יעודי") בנהיגה נכונה ובסופו מבחן 	הזמנה להדרכה בנהיגה נכונה
36 ומעלה	פסילת רישיון נהיגה ל-3 חודשים	פסילה מהחזיק רישיון נהיגה
36 (פעם שניה תוך 6 שנים) או 72 נקודות בתנאים המפורטים לעיל	<ul style="list-style-type: none"> פסילת רישיון נהיגה ל-9 חודשים עמידה בבדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים עמידה במבחן נהיגה עיוני (תאוריה) עמידה במבחן נהיגה מעשי 	פסילה מהחזיק רישיון נהיגה

המקור: אתר האינטרנט של משרד התחבורה - שיטת הניקוד לעבירות תנועה (מעודכן לפברואר 2024).

(603)674

במחקר שנעשה ב-2017 עבור מתי"ח לצורך הערכת יעילות של שיטת הניקוד בישראל²¹⁴ נמצא כי לשיטת הניקוד השפעה בטיחותית חיובית - הפחתה בביצוע עבירות תנועה ובמעורבות בתאונות דרכים, בקרב נהגים שעברו את אמצעי התיקון. האפקט החיובי נמצא לגבי כל סוגי אמצעי התיקון - הקורס הבסיסי, הקורס המתקדם, שלילת רישיון והשילובים ביניהם.

(604)675

עוד נכתב במחקר כי לפי הידע הבין-לאומי, שיטת הניקוד צריכה לכלול עבירות תנועה שיש להן קשר עם עלייה בסיכון לתאונה או להחמרת השלכותיה; מספר הנקודות המוצמדות לעבירה צריך להיקבע על פי רמת הסיכון שהעבירה מייצגת; יש להשתמש במגוון אמצעי תיקון בהתאם למספר הנקודות. על פי המחקר, מאפיינים אלה קיימים בשיטה הישראלית. המלצה נוספת הנגזרת מהניסיון הבין-לאומי היא שהשיטה תהיה פשוטה יחסית ומובנת לנהגים.

(605)676

על פי המשטרה, בישראל יש יותר מ-1,000 סעיפים בחוקי התעבורה. לכל עבירה קיימים כמה סעיפים. במחקר שנעשה ב-2017 עבור משרד התחבורה נכתב כי בישראל יש רשימה ארוכה של סוגי עבירות עם ניקוד, והיא כוללת את כל סוגי העבירות המוזכרים בספרות פרט לאי-שמירת מרחק. אף על פי כן, השיטה בישראל מצטיירת כמורכבת יותר מאשר במדינות אחרות מבחינת מספר העבירות הכלולות בה, אופן חישוב הנקודות ומגוון אמצעי התיקון. במחקר הומלץ בין היתר לבחון מחדש את מרכיבי שיטת הניקוד בישראל ולבדוק אפשרות לפישוט המנגנון ולצמצום ברשימת העבירות עם ניקוד.

(606)677

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון אחת לכמה שנים את מרכיבי שיטת הניקוד ואת האפקטיביות שלה, ובין היתר לבחון את הצורך לבצע תיקונים לצורך פישוט המנגנון והתאמתו לשינויים בשטח, זאת בשים לב להמלצה הנגזרת מהניסיון הבין-לאומי שהשיטה תהיה בין היתר פשוטה ומובנת לנהגים.

678

²¹⁴ ויקטוריה גיטלמן ואח', הערכת יעילות של שיטת הניקוד בישראל ואיתור דרכים לשיפור - דוח מסכם (נובמבר 2017).

מת"ח כתב בתשובתו כי הוא החל בתהליכי עבודה לעדכון שיטת הניקוד בשיתוף עם משרד המשפטים.

קורסי נהיגה נכונה

(607)679

בהתאם לתקנה 549 לתקנות התעבורה, נהג שלחובתו רשומות 12 - 22 נקודות תקפות יחויב לקבל הדרכה בנהיגה נכונה בקורס בסיסי מטעם רשות הרישוי (להלן - קורס בסיסי) ולעמוד בהצלחה במבחן. נהג שלחובתו רשומות 24 עד 34 נקודות תקפות יחויב לקבל הדרכה בנהיגה נכונה בקורס נוסף מטעם רשות הרישוי (להלן - קורס מתקדם) ולעמוד בהצלחה במבחן. הקורס הבסיסי מתמקד בעיקר בלימוד סוגי התמרורים וחוקי התנועה העיקריים, ואילו הקורס המתקדם מתמקד גם בסוגי עבירות תנועה, בהסברים על שיטת הניקוד, בדילמות בנהיגה ועוד.

(608)680

להלן נתונים על מספרי הנרשמים לקורסים ומספרי המסיימים את הקורסים:

לוח 28: מספר מוזמנים לקורסי נהיגה נכונה (בסיסי ומתקדם) ומספר המסיימים והלא-

מסיימים, 2017 - 2021

שנה	סך כל הנרשמים	סיימו את הקורס	שיעור המסיימים מתוך כלל המשתתפים	לא סיימו את הקורס	שיעור הלא-מסיימים מתוך כלל המשתתפים
2017	88,336	81,638	92.4%	6,698	7.5%
2018	131,084	118,909	90.7%	12,175	9.3%
2019	145,859	127,939	87.7%	17,920	12.3%
2020	137,481	114,220	83%	23,261	17%
2021	144,769	114,999	79.4%	29,770	20.6%

המקור: נתוני רשות הרישוי.

(609)681

כפי שעולה מן הטבלה, בכל אחת מהשנים 2017 - 2021 חלה ירידה עקבית בשיעור המסיימים את הקורס בהצלחה, מכ-92% ב-2017 ל-79% ב-2021.

(610)682

ההשתלמות בנהיגה מונעת הינה תאורטית ופרונטלית - מועברת בכיתות לימוד. במסגרת ההשתלמות לא ניתנות הכשרות מעשיות על תפעול הרכב והדגמה של הסכנות היכולות לנבוע מביצוע העבירות.

(611)683

במסגרת המחקר שנעשה ב-2017 עבור מת"ח²¹⁵ נערכו קבוצות מיקוד עם נהגים שהשתתפו בקורסים לצורך בחינה של התפיסות הרווחות כלפי מרכיבי שיטת הניקוד. המסקנה הייתה כי הנהגים הסכימו כי קיים הכרח בקורסי נהיגה נכונה יעילים ומשמעותיים, ואף על פי כן - הם לא האמינו שהקורסים, כפי שהם מועברים היום, מרתיעים נהגים או משפרים מיומנויות של הנהג הממוצע. על פי המחקר, אין צורך לחזור על נושאים הידועים לנהגים, כמו תמרורים וחוקים, אלא יש להכניס בקורסים חידושים, דוגמאות מעשיות באמצעות סימולטור או שימוש באמצעי מדיה.

²¹⁵ ויקטוריה גיטלמן ואח', הערכת יעילות של שיטת הניקוד בישראל ואיתור דרכים לשיפור - דוח מסכם (נובמבר 2017).

המלצות המחקר היו לשפר את הקורסים לנהיגה נכונה ולשים דגש על הרכב הקבוצות והתכנים המועברים בקורס, התאמתם לקהל היעד ושילוב של אמצעים מתקדמים ודוגמאות מאירועים אמיתיים. כן הומלץ שהקורסים יועברו על ידי מנחים בעלי כישורים מתאימים.

(612)684

נמצא כי שיעור המסיימים את הקורסים לנהיגה נכונה בהצלחה הלך ופחת על פני השנים, מכ-92% בשנת 2017 לכ-79% בשנת 2021. המחקר שנעשה במשרד התחבורה בשנת 2017 העלה שנדרשים שיפורים בתכנים של קורסי הנהיגה הנכונה ובשיטות הלימוד כדי להגדיל את תרומתם למניעת עבירות תנועה. משרד מבקר המדינה מצא שנכון למועד סיום הביקורת, לא נערכו השינויים המומלצים.

685

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי הקורסים מתמקדים בהקניית ידע תאורטי על חוקים ותקנות עדכניים ואינם נוגעים בעצם הנטייה להתנהגות עבריינית, וכי מכיוון שמדובר בנהגים עם עבירות חמורות או ריבוי עבירות, יש לכלול בקורסים תוכן בנושא הרכיבים התפיסתיים והפסיכולוגיים שמאפיינים נהיגה עבריינית. מת"ח כתב בתשובתו כי ההמלצות שהובאו במחקר משנת 2017 טרם יושמו.

(613)686

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולרלב"ד לפעול לשיפור התכנים ושיטות הלימוד בקורסי הנהיגה הנכונה כדי שהקורסים יותאמו לקהל היעד ובכך ישפיעו על המשתתפים להימנע מהתנהגות מסוכנת בכבישים, יעלו את רמת ההכשרה של הנהגים ולא ישמשו רק ככלי לענישה.

שער רביעי - הגורם התשתיתי

(614)687

לתשתיות יש חשיבות מרכזית בבלימת הקטל בדרכים שכן סביבה בטיחותית מסייעת להפחתת מספר התאונות הן בשל פישוט מטלת הנהיגה והן בשל צמצום ההיפגעות בתאונה. הטיפול בתשתיות הכבישים עשוי לתרום להפחתת מספרי התאונות והנפגעים הן בכבישים הבין-עירוניים והן ברחובות בערים וביישובים. במקרים מסוימים יש סכנות בכבישים וברחובות - אלו אינם מתוכננים בצורה טובה, אינם מתוחזקים ברמה מספקת או חסרות בהם תשתיות בטיחות כגון רמזורים, מעגלי תנועה, שילוט, מפרדות, מעקות בטיחות ותאורה. במקרים שבהם הגורם האנושי כושל או שיש כשל בטיחותי בכלי הרכב, תשתית שלחנית עשויה לסייע לצמצם את מספר הנפגעים ואת חומרת הפגיעה.

(615)688

ועדת שיינין ציינה ב-2005 כי על פי ניסיון מצטבר בארץ ובעולם, ניתן להקטין במידה ניכרת את מספר התאונות ואת חומרתן באמצעות שיפורים הנדסיים בתשתיות במקומות עתירי תאונות או סיכון. משרד התחבורה העריך²¹⁶ כי הירידה במספר ההרוגים ובמספר הפצועים קשה בשנים 2007 - 2012 (ראו תרשימים 3 ו-4 בשער הראשון של הדוח - "תמונת מצב") התרחשה בזכות השקעות רבות של משרד התחבורה בשיפור תשתית הכבישים (הרחבת כבישים חד-מסלוליים לדו-

216 ראו משרד התחבורה, **תכנית אב לתחבורה (2014)**.

מסלוליים²¹⁷, הוספת מחלפים והשקעה בתשתית "סלחנית", כזאת שמטרתה הקטנת עוצמת הפגיעה, לדוגמה: מעקות סופגי אנרגייה ופסי הרעדה).

(616)689

קיימים הבדלים בדפוסי התאונות ובדפוסי ההיפגעות בין כבישים בין-עירוניים ובין רחובות בערים וביישובים: רשת הכבישים העירונית מרובה בצמתים ומאופיינת במורכבות ובדינמיות רבה - מפגשים תכופים בין כלי רכב להולכי רגל, משתמשי דרך רבים בעלי פגיעות גבוהה, חניות, קשיי הזרמת תנועה, הפרעות בשדה הראייה ועוד. לעומת זאת, רשת הכבישים הבין-עירונית מאופיינת במהירות נסיעה גבוהה המגבירה את עוצמת הפגיעה כאשר היא מתרחשת, בשונות גבוהה במהירויות נסיעה באותו כביש, בצמתים לא מרומזרים, בנסיעות ארוכות הגורמות עייפות בקרב הנהגים ועוד. כך, גם חומרת התאונות שונה בין שני סוגי הדרך. על כן, חשוב לגבש תוכניות מתאימות להפחתת התאונות וחומרתן עבור כל אחד מסוגי הדרך בהתחשב במאפייני התאונות ובגורמיהן. בשער הראשון של הדוח - "תמונת מצב" - הוצגו נתונים לגבי התפלגות הנפגעים לפי סוג דרך (ראו לוח 4). בתרשים להלן נתונים על שיעור התאונות ל-1,000 ק"מ לפי סוג הדרך וחומרת התאונה:

(617)690

תרשים 41: שיעור התאונות הקשות והקטלניות ל-1,000 ק"מ דרך, לפי סוג הדרך וחומרת התאונה, 2013 - 2019



המקור: תוכנית "50 עד 30" של הרלב"ד.

(618)691

מהתרשים עולה כי לכל 1,000 ק"מ דרך בין-עירונית יש פי שניים תאונות קטלניות בהשוואה לדרך עירונית (22 לעומת 11 בשנת 2019), ואולם לגבי תאונות קשות המצב הוא הפוך: לכל 1,000 ק"מ בדרך עירונית היו פי 1.5 עד 1.8 תאונות קשות בהשוואה לדרך בין-עירונית (84 לעומת 125 ב-2019).

(619)692

בישראל ההחלטה לגבי תיעדוף הטיפול בתשתיות בטיחותיות בכבישים וברחובות נגזרת בעיקר ממספרי התאונות והנפגעים בפועל. לדוגמה, איתור נקודות המטופלות כ"מוקדי סיכון" מתבסס

217 המביאה להפחתה ניכרת במספר התאונות הקשות (תאונות חזית-חזית ותאונות רכב מעטות).

על מספר תאונות דרכים בשל גורמי תשתית. חלק מהמדינות בעולם נוקטות גישה מניעתית וממפות ומתעדפות את הטיפול בכבישים לפי מאפיינים נוספים. כך, למשל, ארגון iRAP (The International Road Assessment Programme) קבע מתודולוגיה לדירוג כבישים בהתאם לסיכון שלהם, לפי חמש קטגוריות (ציון של 1 עד 5 כוכבים. ככל שמספר הכוכבים גבוה יותר, הכביש נחשב בטיחותי יותר). בין היתר נבחנים רמת התשתיות הקיימות, המפגעים ורמת התחזוקה של הכביש. מדינות החברות בארגון²¹⁸ משתמשות במתודולוגיות ובכלים שהארגון מפתח למיפוי התשתיות והמפגעים בכבישים ולדירוגם לפי רמת הסיכון. בין היתר יש כלים לחישוב של עלויות שדרוג כבישים והעלאת דירוגם. אחד היעדים שהציג הארגון לכל המדינות החברות בו הוא שיפור הכבישים לרמה של שלושה כוכבים לפחות עד שנת 2030. בתוכנית "50 עד 30" נכתב כי ניתן וכדאי לאמץ מתודולוגיות שיטתיות לבחינת כבישים ושיפורם, כגון iRAP.

(620)693

בביקורת עלה כי המודל הנוכחי המשמש בישראל לתיעדוף פרויקטים לטיפול בכבישים מתבסס בעיקר על מספרי תאונות הדרכים והנפגעים ולא על מאפיינים נוספים, כגון התשתיות הקיימות, מפגעים ורמת אחזקה של הכביש. בתוכנית "50 עד 30" שהוכנה על ידי הרלב"ד ומשרד התחבורה נכתב כי מדינות שונות בעולם נוקטות גישה מניעתית בהקשר זה, והובאה המלצה לאמץ מתודולוגיות לדירוג בטיחות הכבישים בהתאם לרמת סיכון הנקבעת על פי מאפיינים שונים ולתעדף את הפרויקטים בהתאם לדירוג זה.

(621)694

מומלץ כי משרד התחבורה ונת"י יזונו בשיתוף עם הרלב"ד באימוצו של מודל לדירוג כבישים על פי מסוכנותם, בהתבסס על מגוון מאפיינים, ובין היתר מיפוי התשתיות והמפגעים בכבישים, זאת על מנת לתעדף את פרויקטי הבטיחות.

הטיפול בתשתיות בכבישים בין-עירוניים

(622)695

תאונות בדרכים בין-עירוניות בדרך כלל קטלניות יותר מתאונות בדרכים עירוניות (כפי שעולה מלוח 4 ומתרשים 41), בין השאר בגלל מהירות הנסיעה של כלי הרכב. כבישים רבים ברחבי המדינה נחשבים כבישים בדרגת סיכון גבוהה, חלקם בעלי היסטוריה עשירה של תאונות דרכים קטלניות. מדובר בדרך כלל בכבישים שנסללו לפני עשרות שנים, ומאז לא הותאמו לצורכי התחבורה המודרניים. בדרך כלל אלה כבישים צרים, במקרים רבים בעלי שוליים צרים מאוד, ללא אמצעי הפרדה ובמצב תחזוקתי רעוע. כבישים כגון כביש 4, כביש 90, כביש 65 וכביש 232, שהם צירים ראשיים, בחלקם הם עדיין צרים, חד-נתיביים וללא אמצעי הפרדה.

(623)696

חברת נת"י היא זרוע הביצוע העיקרית של משרד התחבורה להקמה ולתחזוקה של כבישים בין-עירוניים²¹⁹. חלק מהפעילות של נת"י לשיפור הבטיחות בדרכים מקבלת ביטוי בסלילה של כבישים, בהרחבתם ובשדרוגם בהתאם לסטנדרטים בטיחותיים, בתחזוקה שוטפת של כבישים ובשיפור תשתיות ביישובי החברה הערבית. כמו כן, יש פעילות ייעודית נקודתית של החברה בנושא

²¹⁸ למשל מדינות אירופה, ארצות הברית, סין, אוסטרליה והודו.

²¹⁹ ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "תחזוקת כבישים בין-עירוניים", עמ' 699 - 739; **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "תחזוקת כבישים בין-עירוניים - מעקב", עמ' 1163 - 1217.

הבטיחות בדרכים, כמו טיפול במוקדי סיכון ובכשלים בצמתים והוספת תשתיות סלחניות (כמו פס מגן לרכב דו-גלגלי, שיפורים גאומטריים ומעברי חצייה להולכי רגל).

(624)697

על מנת לבחון את חלקו בהתרחשות תאונות הדרכים, נושא התשתיות נחקר רבות. מחקרים שונים מראים ששיפור התשתית מעלה את רמת הבטיחות ומסייע בהפחתת התאונות. כך, למשל, התקנת תאורה עשויה להפחית 50% מסך התאונות המתרחשות בלילה; הרחבת שוליים לשלושה מטרים מפחיתה את הסיכוי לתאונה ב-30%; הרחבת נתיבים מפחיתה אותה ב-43%. על פי נתוני משרד התחבורה ונת"י, קיימת ירידה של כ-50% בממוצע בתאונות הדרכים בכבישים שבהם בוצעו תיקונים. על פי מחקר של בנק ישראל משנת 2014²²⁰, תוספת של מטר לשוליים הסלולים מפחיתה את מספר התאונות בכ-15%, מפרדה בין נתיבי תנועה נגדיים מקטינה את מספרן בכ-32%, עיקול חד בכביש מעלה את מספרן בכ-21%, ועבודות בכביש מעלות את מספרן בכ-16%. במחקר נכתב כי ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם תוצאות שהתקבלו בעולם. עוד נכתב במחקר כי מאפייני ההנדסה באזור המרכז עולים על אלו שבפריפריה. במחקר נבחן גם דירוג של מספר תאונות מתוקן לקילומטר נסועה - מדד המשקף את ההסתברות לתאונה - ונכתב כי בקטעי הכביש המצויים בראש הדירוג (המכונים "כבישים אדומים") קיים ייצוג גבוה יחסית לקטעים משניים מעוטי תנועה (למשל ברמת הגולן) וייצוג נמוך לקטעי כביש בדרום הארץ וכי נמצאה נחיתות בולטת של המאפיינים ההנדסיים בכבישים המסוכנים יחסית ליתר קטעי הכביש.

(625)698

מחקר שהוכן עבור הרלב"ד בשנת 2017 ובחן את תרומתם הבטיחותית של שיפורי תשתית שבוצעו בדרכים לא-עירוניות²²¹ מצא כי בעקבות השיפורים בתשתית שבוצעו בשנים 2010 - 2013²²², נחסכו מדי שנה כ-28 תאונות עם נפגעים, בעלות כוללת של מעל 16 מיליון ש"ח. בטווח של 15 שנה, ניתן לצפות לחיסכון של 425 תאונות עם נפגעים בעלות כוללת של מעל 147 מיליון ש"ח. עבור שני סוגים של שיפורי תשתית - שיפורים גאומטריים בצומת ושיפור במערכת הרמזורים - לא התקבלו ערכים מובהקים של שינוי בתאונות, ובמחקר הומלץ להמשיך לעקוב אחר השפעת סוגי שיפורים אלה על תאונות דרכים בתנאי הארץ. בחלק ממוקדי הסיכון שטופלו נצפו עליות בתאונות אחרי השינויים בתשתית, והמחקר המליץ לבצע בדיקה הנדסית של השינויים שנעשו ולהתאימם לטיב תאונות הדרכים שנצפו.

(626)699

בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 נכתב כי לתשתיות יש חשיבות מרכזית בבלימת הקטל בדרכים וכי למרות הפעילות הנרחבת בסלילת כבישים חדשים, שיפור הכבישים הקיימים והרחבת התחבורה הציבורית, התקציב שהוקצה לטיפול ישיר וממוקד בבטיחות בדרכים לא היה מספיק. עוד נכתב כי הוועדה רואה בטיפול הממוקד במוקדי סיכון תנאי הכרחי להגברת הבטיחות בדרכים. הוועדה תבעה ממת"ח ומחברות התשתית להבטיח טיפול ותחזוקה תקינים ושוטפים של הכבישים ושל תשתיות הבטיחות בדרכים ברחבי המדינה, וכן דרשה ממת"ח לפעול לזירוז ההליכים התכנוניים המעכבים את הטיפול בחלק ממוקדי הסיכון. עוד דרשה כי כל מוקד סיכון בר-טיפול יתוקצב

220 בנק ישראל, **דין וחשבון 2013** (2014), עמ' 145 - 146.

221 ויקטוריה גיטלמן, **בחינת יעילות בטיחותית של שיפורי תשתית שבוצעו במוקדי סיכון בדרכים הלא-עירוניות בשנים 2010 - 2013** (הוגש לרלב"ד) (2017).

222 שיפורים כגון הוספת מעקה מפרדה בקטע דרך חד-מסלולית, שיפור עקום אופקי בקטע דרך חד-מסלולית, שדרוג קטע דרך חד-מסלולית לדו-מסלולית, רמזור צומת והקמת מעגל תנועה בצומת לא-מרומזר.

ויטופל באופן מיידי וכי במסגרת תוכנית העבודה הרב-שנתית של נת"י לשנים 2017 - 2021 (להלן - תוכנית החומש של נת"י) יטופלו כלל מוקדי הסיכון והכבישים המסוכנים.

ביצוע פרויקטים לשיפור הבטיחות

ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת קודמים

(627)700

משרד מבקר המדינה עמד בעבר על היעדר טיפול מספק בטיפול בתשתיות הכבישים הבין-עירוניים בהיבטי בטיחות. להלן כמה דוגמאות:

1. תשתיות בטיחות לכלי רכב כבדים

(628)701

בדוח ביקורת שפרסם מבקר המדינה ב-2020²²³ נכתב כי ברבים מכבישי ישראל חסרות תשתיות לשיפור הבטיחות בדרכים. בדוח נכתב כי תשתיות אלה חשובות בייחוד לכלי רכב כבדים - משאיות ואוטובוסים. בין התשתיות שנבדקו:

- א. שוליים בעלי רוחב המספיק לצורך עצירת חירום בטוחה של כלי רכב;
- ב. אזורי מנוחה שבהם נהגים יכולים לעצור בבטחה לצורך התרעננות ומנוחה, בין היתר כדי שנהגים מקצועיים יוכלו לעמוד בתקנות בדבר שעות נהיגה ומנוחה וגם כדי לטפל ברכב;
- ג. מפרצי עצירה עם הפרדה פיזית מנתיבי הכביש כדי שנהג יוכל לתכנן עצירה כאשר הוא מזהה תקלה ברכבו או לצורך מנוחה קצרה;
- ד. נתיבי זחילה - נתיב שלישי בכבישים בין-עירוניים המאפשר עקיפה בטוחה של רכבים איטיים, בעיקר משאיות גדולות.

(629)702

בדוח הביקורת נכתב כי כבר ב-2002 עמדה ועדה שמונתה על ידי שר התחבורה דאז²²⁴ על הפערים הללו בתשתיות וכי המלצות נוספות הובאו בתוכניות נוספות של מת"ח במשך השנים, אולם מאז לא נעשו פעולות ממשיות בנושא, למעט קידום הקמת מפרצי חנייה בכביש חוצה ישראל. המבקר העלה עוד כי מת"ח טרם גיבש תוכנית כוללת לסגירת פערים קיימים בכל הנוגע לתשתיות לשיפור הבטיחות עבור כלי רכב כבדים.

(630)703

גם בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 הובאה התייחסות לרוחב השוליים בדרכים בין-עירוניות, ונכתב כי גם כאשר שול הכביש הוא ברוחב המירבי של שלושה מטרים, בעצירה של כלי רכב פרטיים בשול הדרך, לא כל שכן של כלי רכב כבדים, הנהגים נאלצים לעיתים להעמיד את הרכב

מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1194 - 1202.
 223 הוועדה הציבורית לבחינת ענף ההובלה, בראשות אלון (במילי) עמיעז סגיס.
 224

כשחלקו נמצא על הכביש עצמו, פעולה המסכנת את בטיחותם ואת בטיחות יתר הנוהגים בכביש. בדוח נכתב כי בכבישים רבים רוחב השול הימני הוא פחות משלושה מטרים וכי כדי להתמודד עם היעדר שוליים מתאימים אפשר להקים מפרצי עצירה, אולם בפועל מספרם של מפרצי העצירה לאורך הכבישים קטן. נציגי נת"י ומת"ח ציינו בוועדה כי בפרויקטים חדשים רוחב השול תואם את התקינה הקיימת - 2.5 - 3 מטרים - וכי היום מקימים מפרצי עצירה במקומות שבהם הדבר נדרש. הוועדה דרשה ממשרד התחבורה לבחון את התקן הקיים לשול הדרך ולהמליץ על תיקונים הנדרשים בו, לבדוק את האפשרות להרחיב את השול הימני על חשבון השול השמאלי בכבישים שבהם גדר המפרידה בין שני כיווני הנסיעה ובמקומות שבהם הדבר אפשרי, ולהעביר אליה תוכנית עבודה להקמת מפרצי עצירה במקומות שבהם שול הדרך אינו מאפשר עצירת חירום. בעניין הקמת חניוני מנוחה לכלי רכב כבדים דרשה הוועדה כי מת"ח ונת"י יעבירו אליה תוכנית עבודה להקמת חניוני מנוחה לנהגים על בסיס מיפוי הכבישים הבין-עירוניים.

(631)704

ביקורת הנוכחית עלה כי בינואר 2021 פנה מינהל התנועה במשרד התחבורה למנכ"ל משרד האוצר בנוגע לצרכים תקציביים דחופים בתחום הטיפול ברכב כבד והעלה בקשה לתגבור תקציבי, בין היתר לצורך התנעת תהליכים סטטוטוריים להקמת נתיבי זחילה ולצורך הקמת מפרצים ואזורי מנוחה. מנהלת אגף פיקוח ובקרת רכב במינהל התנועה מסרה למבקר המדינה כי נכון לאוגוסט 2023 אושרו סטטוטורית 14 מפרצים לצורך עצירת כלי רכב בשולי הכביש ולצורך התמקמות של נייזות לבדיקת תקינות כלי רכב, זאת מתוך תוכנית של 24 מפרצים.

705

חברת חוצה ישראל כתבה בתשובתה מדצמבר 2023 כי היא פועלת בהתאם להנחיות מת"ח, וכי היא ממשיכה לקדם את התוכנית להקמת מפרצי מנוחה וחירום לאורך כביש 6. נת"י כתבה בתשובתה כי היא מקדמת פעילויות בתחום הבטיחות בדרכים, בין היתר יצירה של אזורי מנוחה ומפרצי עצירה, של שוליים המאפשרים עצירה בטוחה בחירום ושל נתיבי זחילה בקטעי דרך חד-מסלוליים והפיכת כבישים לדו-מסלוליים.

(632)706

מומלץ כי משרד התחבורה ימשיך לפעול בשיתוף עם נת"י וחברת חוצה ישראל על מנת לסגור את הפערים בתשתיות הנדרשות לשיפור הבטיחות של כלי רכב כבדים, ובהם מפרצי עצירה, נתיבי זחילה, אזורי ריענון ומנוחה והרחבת השוליים.

2. תחזוקת כבישים בין-עירוניים

(633)707

עבודות לתחזוקת כבישים בין-עירוניים כוללות כמה שלבים: תחזוקה שוטפת, תחזוקה מונעת ותחזוקת שבר. לטיפול בשלושת המרכיבים הללו, ובעיקר לתחזוקה שוטפת ותחזוקת שבר, יש קשר הדוק לבטיחות הנסיעה בכבישים. משרד מבקר המדינה פרסם בשנת 2017 דוח ביקורת בנושא תחזוקת כבישים בין-עירוניים²²⁵ על ידי נת"י, ובו פורטו הליקויים האלה: צמצום התקציב המיועד לתחזוקת כבישים בנת"י, היעדר פיקוח של מת"ח על תחזוקת הכבישים,

²²⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), "תחזוקת כבישים בין-עירוניים", עמ' 699 - 739.

תחזוקת מיסעות שלא לפי תוכנית מרכזית ועוד. בשנת 2021 פרסם מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא²²⁶ אשר העלתה כי מאז שנת 2017 נקטה נת"י פעולות רבות לתיקון הליקויים ולשיפור רמת התחזוקה של הכבישים, אך מאז שנת 2019 קטנו התקציבים שהוקצו לחברה לביצוע תחזוקת כבישים, ועל כן היקף ביצוע פעולות התחזוקה ירד. להלן דוגמאות:

(634)708

א. תקציב התחזוקה בשנים 2019 - 2021 היה נמוך במידה ניכרת מהתקציב המתוכנן בהתאם לסיכום משנת 2016 - כ-1,375 מיליון ש"ח במוצק בתכנון, לעומת כ-1,106 מיליון ש"ח במוצק בפועל בשנים אלה;

ב. היקף ריבוד הכבישים שביצעה נת"י ב-2020 ירד בכ-37% לעומת שנת 2017, והסיבה העיקרית לכך הייתה היעדר תקציב לנושא. בדוח נכתב כי מגמה זו אף צפויה להחמיר ב-2021;

ג. התקציב לתחזוקת אמצעי תאורה ירד ב-2020 בשיעור של כ-27% בהשוואה לתקציב שהוקצה לכך בשנה הקודמת;

ד. בדוח הביקורת מ-2017 הועלה כי נת"י לא יישמה הנחיות של משרד התחבורה לבחירה והשמה של חומרים תקינים לסימון דרכים שלפיהן יש להשתמש בחומרי סימון בעלי אורך חיים ארוך, זאת בעיקר מכיוון שלא הוקצו תקציבים לפעילות זו. ביקורת המעקב העלתה כי תיקון זה תוקן במידה מועטה, בעיקר בגלל היעדר תקצוב לפעולת הצביעה;

ה. בשנת 2012 הועברו לאחרייתה של נת"י כבישים שהיו עד אז באחריות הרשויות המקומיות. כבישים אלה היו במצב ירוד, מצב שנגרם מתחזוקה לקויה. גובה התקציב השנתי שהוקצה לנת"י לצורך תחזוקת כבישים ברשויות מקומיות ירד בשנים 2018 - 2020 מהיקף של 55 מיליון ש"ח ל-15 מיליון ש"ח.

(635)709

עוד עלה בדוח הביקורת מ-2017 כי משרד התחבורה לא נתן הנחיות לתחזוקת גשרים, ודוח המעקב העלה כי ליקוי זה לא תוקן.

3. כביש 90

(636)710

כביש 90 הוא הכביש הארוך ביותר בישראל, והוא מהווה את עורק התנועה הראשי, הכביש המחבר בין צפון הארץ (החל ממטולה) ומרכזה לאילת. כביש זה מאופיין בריבוי תאונות חזיתיות ובריבוי נפגעים. מאפייני הכביש בקטעי השונים - ובעיקר בחלקו הדרומי, בין צומת הערבה לאילת - יוצרים לנהגים סכנות שאינן מאפשרות להם מרווח טעות, וכל סטייה קלה מהנתיב שבכביש עלולה להוביל לתאונה חזיתית שתוצאותיה קטלניות. עם המאפיינים הללו ניתן למנות: כניסות ליישובים לאורך הכביש ויציאות מהם שאינן מוסדרות; שוליים צרים ברובם, לעיתים משובשים ודהויים או לא קיימים; היעדר מפרצי חנייה, חניוני דרך ונקודות ריענון; דרך דו-כיוונית וחד-מסלולית; היעדר מעקה הפרדה בין המסלולים; חלקים חשוכים וללא תאורה; חלקים מפותלים; חלקי כביש סדוקים עם בורות ושקעים; תנועה רבה של

²²⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק שני (2021), "תחזוקת כבישים בין-עירוניים - מעקב", עמ' 1163 - 1217.

תמהיל כלי רכב, לרבות משאיות כבדות, כלי רכב חקלאיים ואוטובוסים; תנועה של נהגים אקראיים שאינם מורגלים לתוואי הדרך; תפיסה של סיכוי נמוך לאכיפה. בשנים האחרונות חל גידול של ממש בנסועה בכביש, בפרט מאז סגירת שדה התעופה ע"ש דב הוז בתל אביב וכן שדה התעופה באילת בשנת 2019, ונוכח היעדר מסילת רכבת לאילת.

(637)711

בשנת 2021 בדק מבקר המדינה את נושא שדרוג כביש 22790 והציג את הנתונים האלה:

לוח 29: תאונות דרכים ונפגעים בכביש 90, 2003 - אוגוסט 2020

מספר תאונות	כביש 90 לכל אורכו	חלקו הדרומי של כביש 90 צומת הערבה - אילת
330	2,480	330
81	251	81
171	769	171
1,038	7,021	1,038

(638)712

מהלוח עולה כי מ-2003 ל-2020 אירעו בכביש 90 2,480 תאונות ובהן היו 251 הרוגים. כשליש מהם נהרגו בחלקו הדרומי של הכביש, בין צומת הערבה לאילת.

(639)713

בדוח הביקורת נכתב כי מאמצע שנות התשעים ידוע לגורמים ממשלתיים על הסכנות הטמונות בכביש 90, ובעיקר בחלקו הדרומי, ועל הצורך הניכר לשדרגו. בדוח צוין כי בשנים שחלפו עשה משרד התחבורה פעולות שונות לשיפור קטע כביש זה. אף על פי כן, בדוח המבקר עלה כי לא בוצעו בצורה מספקת פעולות ומהלכים אופרטיביים שנועדו לטפל כראוי בסכנות שאליהן חשופים הנוסעים בכביש זה. בין היתר, הקטע המסוכן שבין צומת קטורה לצומת הערבה, שאורכו כ-120 ק"מ והוא חלק הארי מהמקטע הדרומי של הכביש לים המלח, לא שודרג עדיין לכביש דו-נתיבי. דוח המבקר העלה עוד כי עד אוקטובר 2020, טרם גובשה תוכנית עבודה רב-שנתית של נת"י לשנים 2022 - 2026, ועל כן טרם הוכרעו סדרי העדיפויות בעניין שדרוג כביש 90 מצומת קטורה עד צומת הערבה²²⁸.

(640)714

לאחר פרסום הדוח, ביוני 2022 סוכם בין משרדי האוצר והתחבורה על תקציב בסך 110 מיליון ש"ח עבור שדרוג כביש 90, וזאת נוסף על 300 מיליון ש"ח שהוקצו להרחבת המקטע בכביש מקטורה עד נחל שיטה. אורך מקטע זה הוא 20 ק"מ מתוך 120 הקילומטרים שבין צומת קטורה לצומת הערבה. התוכנית כוללת הוספת נתיבי עקיפה, מפרצי מנוחה, ביצוע מפרדה

²²⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 71ג (2021), "משרד התיירות - פעולות הממשלה לקידום התיירות באילת ותוכניות לפיתוחה הכלכלי", עמ' 1379 - 1392.

²²⁸ נכון ליוני 2023, תוכנית החומש של נת"י עדיין לא אושרה סופית.

רכה, חיזוק מבנה המיסעה, טיפול בשול, הוספת תאורה, תגבור ניידות ומתנדבים, ומצלמות ושילוט בצידי הדרך. נוסף על כך, חברת נתיבי ישראל תפעיל ניידת אחזקה לאורך כל הכביש.

(641)715

בדוחות ביקורת קודמים של מבקר המדינה הועלו פערים רבים בכל הנוגע לתשתיות בטיחות בכבישים הבין-עירוניים, בהם היעדר תשתיות כמו אזורי מנוחה, מפרצי עצירה ונתיבי זחילה, שוליים צרים שאינם מאפשרים עצירה בטוחה, מגבלות תקציביות שאינן מאפשרות להרחיב את עבודות התחזוקה בכבישים ואי-טיפול מספק בליקויים הבטיחותיים בחלקים מכביש 90. הביקורת הנוכחית העלתה כי הטיפול בנושאים אלה לא קודם במלואו וכי מרבית הפערים עדיין קיימים בשטח. כך, לדוגמה - כביש 90 עדיין לא טופל לכל אורכו.

(642)716

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולנת"י לגבש תוכנית רב-שנתית לסגירת הפערים שהועלו בדוחות ביקורת קודמים לגבי תשתיות בטיחות בכבישים הבין-עירוניים, ובכלל זה תשתיות לכלי רכב כבדים - הרחבת שוליים והקמת אזורי מנוחה, מפרצי עצירה ונתיבי זחילה, תחזוקת כבישים ושדרוג הבטיחות בכביש 90 לכל אורכו.

תקצוב פרויקטים לשיפור הבטיחות על ידי נת"י טיפול במוקדי סיכון

(643)717

מוקדי סיכון הם נקודות וקטעי דרך, לרוב באורך של עד קילומטר אחד, שבהם נרשם מספר חריג של תאונות בשל גורמי תשתית. ועדה בין-משרדית משותפת של נת"י, משרד התחבורה, משטרת ישראל והרלב"ד מאתרת מוקדי סיכון בהתאם למודל שפותח כדי להתמקד בקטעי דרך ובצמתים שבהם הפוטנציאל למניעת תאונות דרכים והתועלת מהטיפול בהם הם הגבוהים ביותר. המשתתפים המובאים בחשבון במסגרת המודל הם: שכיחות תאונות דרכים בקטע הכביש וחומרתן, נפחי תנועה קיימים וחזויים, מאפייני הדרך והמלצות המשטרה וממוני בטיחות ברשויות המקומיות בעקבות תאונות קטלניות שאירעו במקום. בהתאם למודל, הוועדה מדרגת את כדאיות ההשקעה בפרויקטים, והיא מוציאה אותם לפועל בכפוף למוכנותם התכנונית ולמגבלת התקציב שהיא מקבלת ממת"ח. מרבית הפרויקטים מתאפיינים בעלות השקעה נמוכה יחסית ובפרק הזמן הקצר הנדרש לביצועם.

(644)718

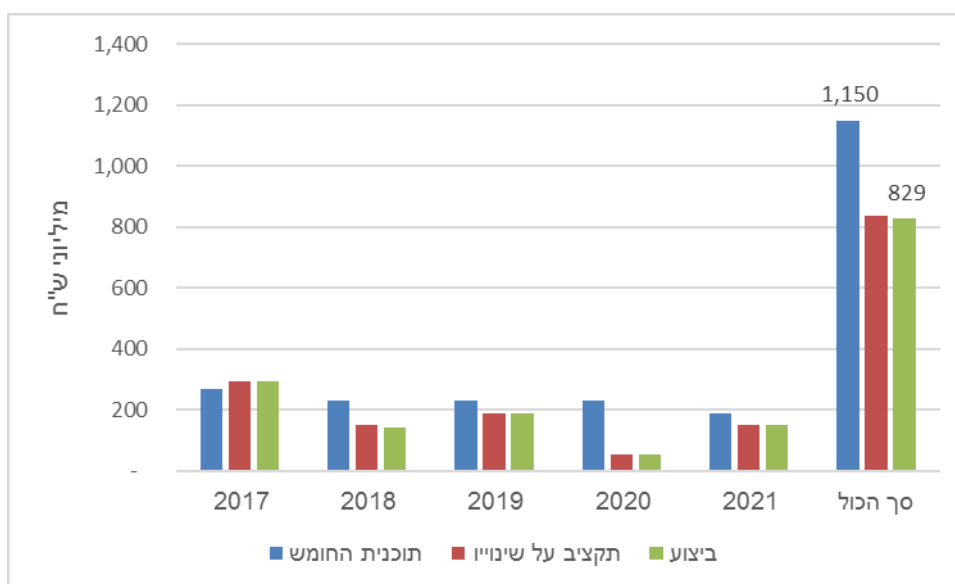
נת"י בדקה את האפקטיביות של 69 פרויקטים לטיפול במוקדי סיכון שבוצעו בשנים 2017 - 2019. לצורך כך היא בדקה את מספר התאונות שאירעו במוקדים לפני ואחרי הטיפול. על פי הבדיקה, מספר התאונות הקטלניות ירד בכ-58%, מספר התאונות הקשות ירד בכ-46%, ומספר התאונות הקלות ירד בכ-43%²²⁹.

(645)719

על פי תוכנית החומש של נת"י לשנים 2017 - 2021, תוכנית שסוכמה בין נת"י ובין הממשלה וקובעת את תוכנית העבודה הרב-שנתית של נת"י, נת"י הייתה אמורה לקבל במהלך שנים אלה תקציב הרשאה להתחייב של כ-1.15 מיליארד ש"ח לצורך טיפול במוקדי סיכון. להלן פירוט של תקציב ההרשאה להתחייב שנקבע בתוכנית החומש, התקציב שהוקצה בפועל וביצועו:

המקור: מצגת שהגישה נת"י לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לקראת דיון שהתקיים ב-31.5.23.

תרשים 42: תקציב וביצוע הרשאה להתחייב עבור מוקדי סיכון, 2017 - 2021



על פי תוכנית החומש של נת"י ונתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(646)720

מהתרשים עולה כי בפועל, תקציב הרשאה להתחייב שקיבלה נת"י במהלך התקופה של תוכנית החומש, בשנים 2017 - 2021, היה נמוך בכ-28% מזה שנקבע בתוכנית. זאת ועוד, תקציב הרשאה להתחייב ירד יחסית לשנים שקדמו לתוכנית החומש: הסכום הממוצע של הרשאה להתחייב שניתן בפועל לנת"י בתקופת תוכנית החומש עמד על כ-166 מיליון ש"ח בשנה, לעומת ממוצע של כ-246 מיליון ש"ח בשנים 2014 - 2016 - ירידה של כ-33%.

721

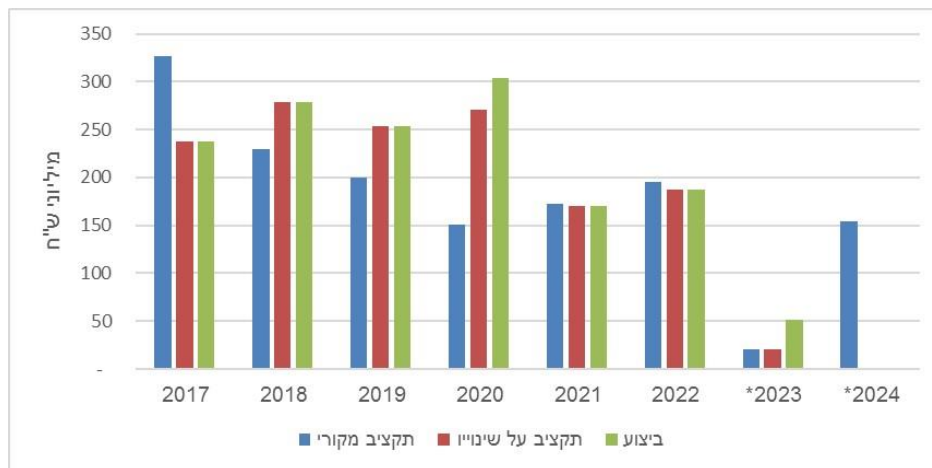
נת"י ציינה בתשובתה כי בתוכנית החומש החדשה שאושרה סוכם על תקציב בסך 180 מיליון ש"ח מדי שנה לטובת שיפורים בטיחותיים כחלק מהטיפול במוקדי הסיכון. נת"י הוסיפה כי נדרש להשקיע יותר משאבים בטיפול במוקדי סיכון.

(647)722

קבלת הרשאה להתחייב מאפשרת לנת"י להתקשר עם ספקים על מנת לתכנן ולבצע את הפרויקטים בפועל בשנה השוטפת ובשנים הבאות ולהבטיח שיהיה לה תקציב מזומן (נקרא גם

תקציב הוצאה) כדי לשלם לאותם ספקים בבוא העת. להלן נתונים על תקציב ההוצאה שהוקצה בתקציב משרד התחבורה לצורך טיפול במוקדי סיכון:

תרשים 43: תקציב הוצאה וביצוע - מוקדי סיכון, 2017 - 2024



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נכון לתחילת יוני 2023.

(648)723

מנתוני התרשים עולה כי בתקופת תוכנית החומש, נת"י הוציאה לפועל פרויקטים של מוקדי סיכון בסכום כולל של כ-1,240 מיליון ש"ח. מ-2017 ל-2019 ביצוע התקציב נע בין כ-240 לכ-280 מיליון ש"ח, ואילו בשנים 2021 - 2022 ירד הביצוע לכ-170 מיליון ש"ח וכ-190 מיליון ש"ח בהתאמה. תופעה זו הייתה פועל יוצא של צמצום בהרשאות להתחייב שניתנו לחברה החל משנת 2018, ובפרט בשנת 2020. חשוב לציין שמרבית הפרויקטים לטיפול במוקדי סיכון אינם מורכבים, ולכן אפשר לתכננם ולבצע אותם בלו"ז קצר, כפי שעולה גם מהנתונים של שנת 2020, שבה בעקבות מגפת הקורונה הועברו תקציבים לפרויקטי פיתוח כחלק ממדיניות הממשלה להגדיל את ההוצאה הממשלתית באמצעות האצת פרויקטים.

(649)724

נוסף על טיפול במוקדי סיכון, נת"י מסדירה גישות נוחות ובטוחות מיישובים וממוסדות במרחב הכפרי אל רשת הכבישים הבין-עירונית. בתוכנית החומש הוקצו לשם כך כ-600 מיליון ש"ח, וניצול תקציב ההוצאה בתקופת החומש עמד על כ-615 מיליון ש"ח. גם במסגרת פרויקטים לשדרוג קטעי כבישים החוצים יישובי מיעוטים מבצעת נת"י שיפורים בטיחותיים. לצורך כך הוקצו בתוכנית החומש כ-400 מיליון ש"ח, וניצול תקציב ההוצאה עמד על כ-422 מיליון ש"ח.

(650)725

נת"י העבירה למשרד מבקר המדינה רשימה של פרויקטים במוקדי סיכון ופניות שמאלה שמימושם הוקפא בשנים 2020 - 2022 בשל היעדר תקציב. בכל המיקומים של הפרויקטים המתוכננים אירעו במהלך תקופת ההקפאה תאונות דרכים, ואלו גבו מחיר בפצועים ואף בהרוגים.

(651)726

בביקורת עלה כי בשנים 2017 - 2021 הוקצו כ-72% בלבד מתקציב ההרשאה להתחייב עבור מוקדי סיכון שעליו סוכם בתוכנית החומש - כ-830 מיליון ש"ח לעומת 1.15 מיליארד ש"ח. סכום זה אף שיקף ירידה של כ-33% לעומת השנים 2014 - 2016. בחינת ביצוע תקציב המזומן מעלה כי השפעה של הירידה בגובה ההרשאה להתחייב באה לידי ביטוי בהיקפים נמוכים יותר של

הוצאה לפועל של פרויקטים בשנים 2021 - 2022 (כ-170 וכ-190 מיליון ש"ח בהתאמה), ובפרט במחצית הראשונה של 2023 (כ-51 מיליון ש"ח), זאת אף שמלאי הפרויקטים לביצוע של מוקדי סיכון שאותרו גדול. חשוב לציין גם שמשנת 2021 פועלת נת"י ללא תוכנית חומש, תוכנית אשר אמורה להתוות מתווה מוסדר ושקוף לפעילותה ולתיעדוף הפרויקטים שבאחריותה.

(652)727

משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"י, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לסיים את גיבוש תוכנית החומש של נת"י ואת אישורה, ובכלל זה לקבוע את המשאבים שיוקצו למוקדי סיכון בתוך התחשבות בחלקם בעלויות המשקיות הנובעות מתאונות דרכים. כמו כן, מומלץ כי התקצוב בפועל במהלך שנות התוכנית יהיה תואם לסכומים שנקבעו בתוכנית החומש.

שיפור הבטיחות בכבישים מסוכנים

(653)728

הטיפול במוקדי סיכון מתבסס על ריבוי תאונות בנקודות או בקטעי דרך קצרים. חלק מהכבישים המסוכנים במדינה הם כבישים ארוכים, אולם למרות מספר התאונות הגבוה לאורכם, הם אינם נכללים ברשימת מוקדי הסיכון שנת"י מטפלת בהם. מדובר בכבישים שבהם מתרחשות תאונות קטלניות רבות הגובות את חייהם של רבים. לרוב כבישים אלה נסללו לפני עשרות שנים, הם צרים, בעלי שוליים צרים מאוד, ללא אמצעי הפרדה, במצב תחזוקתי רעוע, ומאז סלילתם לא הותאמו לצורכי התחבורה המודרניים. חלק מכבישים אלה הם כבישים מרכזיים ברשת הדרכים ומשמשים מאות אלפי נהגים ביום. דוגמאות לכבישים אלה הם הכבישים 71, 232, 55, 60, 264 וכביש 90 (שהוזכר לעיל). הטיפול בכבישים אלה מתבצע במסגרת פרויקטים ייעודיים לטיפול בכבישים המסוכנים וכן במסגרת פרויקטים לשדרוג ולהרחבה של כבישים. להלן נפרט דוגמה נוספת לציר תנועה ראשי - כביש 65 - שמתרחשות בו תאונות דרכים רבות ושנדרשים בו שיפורים בטיחותיים, אך אלה עדיין לא בוצעו למרות התרעות חוזרות ונשנות:

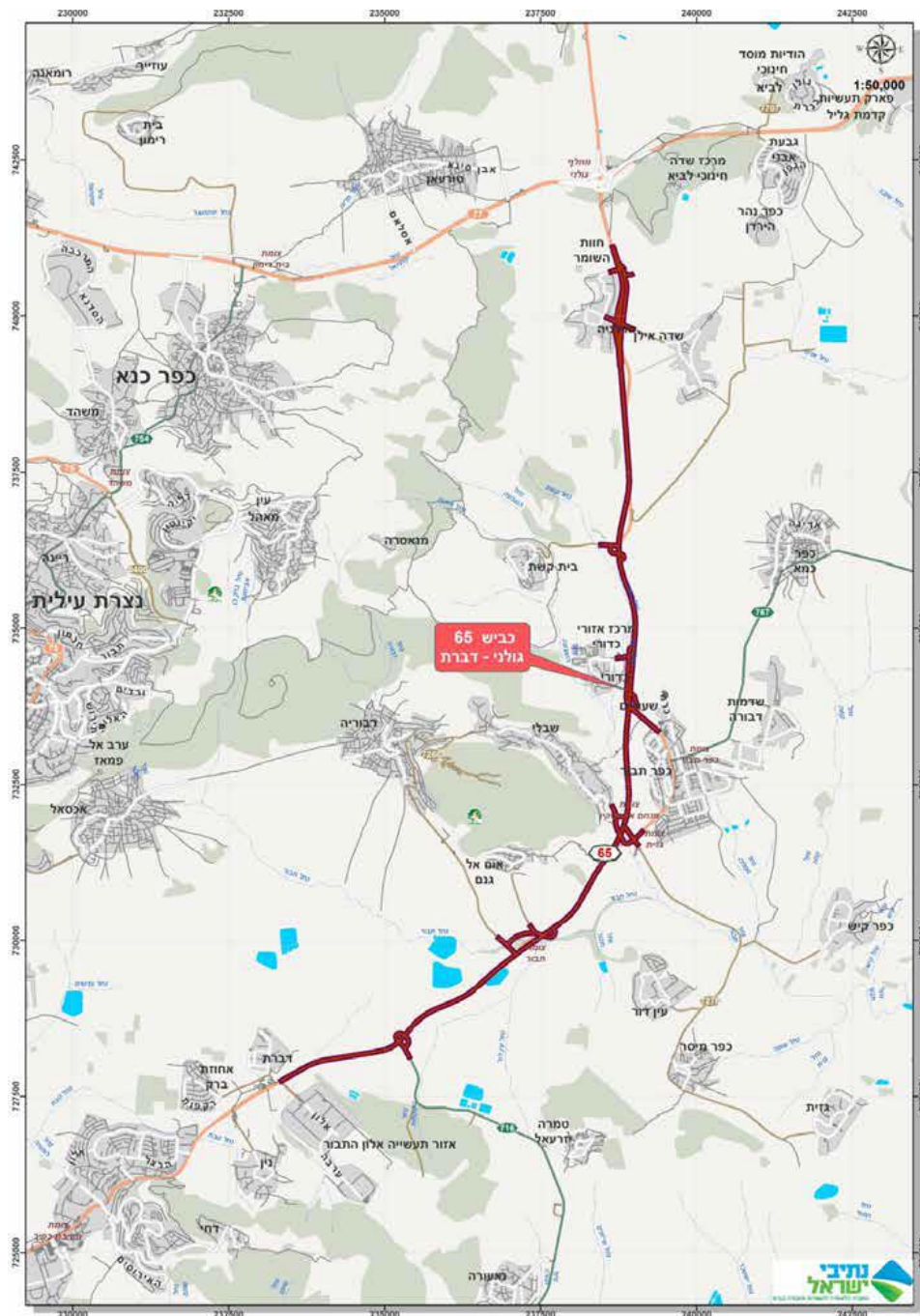
(654)729

כביש 65, שאורכו כתשעים ק"מ, הוא עורק תחבורה מרכזי המחבר בין אזור המרכז (מישור החוף) לצפון, ממחלף קיסריה עד נחל עמוד שבגליל. הכביש משרת מדי יום תנועה רבה של רכבים, לרבות כלי רכב צבאיים, אוטובוסים ומשאיות תובלה (בעיקר רכבים שמשקלם מעל 15 טון והם כוללים טריילרים). הכביש בחלקו חד-נתיבי, בעל פיתולים חדים, ללא גדר הפרדה, ובחלק מהקטעים שדה הראייה מוגבל. התנועה הרבה בכביש גורמת עומסים כבדים.

(655)730

מעל עשור ראשי המועצות בסמוך לכביש מתריעים ומזהירים על הסכנות בו. לידי משרד מבקר המדינה הועברו פניות של ראש המועצה האזורית גליל תחתון משנים 2010 - 2016 לשרי התחבורה, למת"ח ולנת"י שבהן הוא התריע על מסוכנות הכביש, על הליקויים הבטיחותיים בו ועל כך שקטעים בכביש (לדוגמה הקטע שבין צומת נין לצומת קדרים) גבו את חייהם של עשרות הרוגים, והלין על כך שתקציבים להרחבת הכביש ולשדרוגו נדחו.

מפה 2: פרויקט כביש 65 - מחלף גולני עד דברת



המקור: תוכנית החומש של נת"י לשנים 2017 - 2021.

(656)731

בתוכנית החומש של נת"י לשנים 2017 - 2021 נכלל פרויקט כביש 65 בין מחלף גולני לדברת, ואושר עבורו תקציב של 975 מיליון ש"ח (תקציב רב-שנתי שהיה מבוסס על אומדן ראשוני). בתוכנית החומש נכתב כי בעת בניית תוכנית הפיתוח, רמת המסוכנות של הכבישים היוותה פרמטר חשוב, ובין היתר בשל השיקול הבטיחותי, פרויקט זה, כמו חלק מהפרויקטים האחרים, נכלל בתוכנית הפיתוח. התוכנית כללה הרחבה של הדרך לדרך דו-מסלולית ודו-נתיבית לאורך כ-18 ק"מ, ביצוע של חמש הפרדות מפלסיות, הסדרת דרכים חקלאיות וביצוע עוקף כפר תבור. בעת אישור תוכנית החומש, הסטטוס התכנוני של הפרויקט היה תכנון מוקדם על בסיס תוכנית מאושרת סטטוטורית,

והצפי לפרסום מכרז היה 2019. על פי תוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2019, אומדן הפרויקט, ללא עוקף כפר תבור, עלה ל-1.06 מיליארד ש"ח, והעבודות היו אמורות להתחיל בתחילת 2020 ולהסתיים בסוף שנת 2022. למרות זאת, העבודות בכביש לא החלו בשל הקפאת התקציב.

(657)732

בעקבות זאת, בשנים 2020 - 2021 פנו ראשי רשויות מקומיות באזור²³⁰ אל שרי התחבורה וביקשו את התערבותם לצורך תקצוב והמשך של העבודות לפיתוח הכביש. בין היתר כתבו כי מדובר בקטע מיושן שלא שודרג זה כארבעה עשורים, וכי הוא אינו מסוגל להכיל את מספר הרכבים שעוברים בו מדי יום, הוא רצוף במוקדי סיכון, התשתיות שלו אינן סלחניות, והוא גבה את חייהם של יותר מ-95 הרוגים. הם ציינו כי בשנים 2015 - 2019 התרחשו בכביש 164 תאונות, והן גבו את חייהם של חמישה הרוגים וגרמו ל-446 פצועים, וכי אף שהרחבת הכביש נכללה בתוכנית החומש לפני כעשור, עדיין לא פורסמו מכרזים לשדרוג. ביולי 2023, בסמוך למועד סיום הביקורת, נת"י פרסמה מכרזים לביצוע עבודות בחלקים מהמקטע האמור. נת"י ציינה בתשובתה מנובמבר 2023 כי החלה לבצע עבודות בכביש 65 במקטע גולני-דברת. גובה התקציב שאושר לצורך הפרויקט: כ-1.1 מיליארד ש"ח.

(658)733

איתור מוקדי סיכון בכבישים הבין-עירוניים מתבסס על ריבוי תאונות בנקודות או בקטעי דרך קצרים. מסיבה זו, כבישים שבהם מתרחש מספר רב של תאונות קטלניות אך התאונות מפוזרות לאורכם, אינם מטופלים במסגרת מוקדי סיכון. כאלה הם למשל הכבישים 71, 232, 55, 90, 60, 264. לדוגמה, הביקורת העלתה שבעקבות התאונות הרבות המתרחשות בכביש 65 (בשנים 2015 - 2019 התרחשו בכביש 164 תאונות, נהרגו חמישה אנשים ונפצעו 446) וכן פניות חוזרות ונשנות של ראשי הרשויות המקומיות שבסמוך לכביש, בתוכנית החומש של נת"י לשנים 2017 - 2021 נכלל פרויקט לשדרוג חלק מהכביש ואף אושר עבורו תקציב של כמיליארד ש"ח. למרות זאת, נת"י פרסמה מכרזים לביצוע עבודות במקטע רק ביולי 2023.

(659)734

משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"י ולמשרד התחבורה למצוא דרכי פעולה כדי לקבוע סדרי עדיפויות בתקצוב וביצוע של שדרוג כבישים שבהם מתרחשות תאונות רבות והם אינם נכנסים תחת הקטגוריה מוקדי סיכון.

735

המועצה האזורית הגליל התחתון כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2023 כי לאחר מאבק ציבורי שהתנהל בעשור האחרון בנוגע לשדרוג של כביש 65 מול כל גורמי הממשלה, לרבות משרד התחבורה, שרי התחבורה ונת"י, במאי 2023 אושר פרויקט לשיפור הבטיחות במקטע שבין מחלף גולני לעפולה, וכי העבודות בפרויקט החלו בנובמבר 2023. המועצה הוסיפה כי בשנים האחרונות התקבלו החלטות נוספות לשיפור הבטיחות בכבישים בצפון הארץ, וגם בפרויקטים אלה חלק מהעבודות כבר בוצעו בפועל: לפני כארבע שנים נת"י שדרגה את כביש 767 המחבר בין כפר תבור למושב שרונה; התקבלה החלטה לשדרג מקטעים בכביש 7717 (כביש גוש ארבל); בשנה האחרונה מבוצעות עבודות לשדרוג כביש 768 המחבר בין צומת פורייה לבית החולים פורייה. כמו כן נת"י שדרגה את כל כבישי הגישה ליישובי הגליל התחתון.

²³⁰ כפר כמא, הגליל התחתון, כפר תבור, עמק יזרעאל ושיבלי-אום אל גאנם.

המועצה האזורית עמק יזרעאל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מצטרפת לקריאה למשרד התחבורה להמשיך את העבודות לטיפול בכביש 65 בקטע שמהיישוב דברת ועד לצומת גולני.

הטיפול בתשתיות עירוניות

(660)737

בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 דרשה הוועדה ממת"ח וממשרד האוצר להגדיל ב-150 מיליון ש"ח בשנה את תקציב ההרשאה להתחייב המוקצה לשיפור התשתיות בתחום העירוני. ב-2014 הסתכם תקציב ההוצאה שהועבר לצורך זה לרשויות המקומיות בכ-130 מיליון ש"ח. בתוכנית "50 עד 30" נכתב בנושא חקר הגורמים לתאונות דרכים במרחב העירוני כי היום לא נאסף מידע ברמה ארצית וכי נדרש לבנות תשתית לאיסוף הנתונים הקיימים ברשויות המקומיות, כולל נתוני תשתית. עוד נכתב כי בהיעדר שיטתיות בבחינת המצב ובקבלת החלטות ברשויות המקומיות, קיים קושי לבנות תוכנית כוללת, כזאת אשר תאפשר טיפול מהיר, יעיל ומערכתי בבעיות הבטיחות במרחב העירוני. בטיפול בבטיחות התשתיות בערים וביישובים משתתפים שלושה גורמים - הרשויות המקומיות, הרלב"ד ומשרד התחבורה, כמפורט להלן:

(661)738

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות)²³¹, לעירייה חובות וסמכויות בנוגע לרחובות ולמדרכות שבתחומה, לרבות פיתוח, סלילה ותחזוקה של כבישים ומדרכות. בחקיקה ובנהלים נקבעו גופים עירוניים שמתפקידם לעסוק בנושא הבטיחות בדרכים, ובהם:

1. **ועדה לבטיחות בדרכים**²³² (להלן - ועדת הבטיחות ברשות המקומית) - תפקידה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים. הוועדה מגישה את תוכניותיה לאישור המועצה ומפקחת על ביצוען. הוועדה נבחרת על ידי מועצת העיר, ועם חבריה נמנים ראש העירייה (או סגנו), מהנדס העיר, נציג שר התחבורה, נציג הרלב"ד ונציג המשטרה;
2. **מטה בטיחות בדרכים** - על פי נוהל של הרלב"ד²³³, כל רשות מקומית תמנה מטה בטיחות בדרכים שיכהנו בו בין היתר יו"ר הממונה על ידי ראש הרשות ומנהל האזור מטעם הרלב"ד. ייעודו של מטה הבטיחות הוא להיות הגוף המתכנן והמבצע של תהליכי העבודה בנושא הבטיחות בדרכים שאותם בוחנות ומאשרות הוועדה לבטיחות בדרכים והרלב"ד. הנוהל אף קבע את התפקיד מנהל מטה בטיחות. באמצעות מטות בטיחות אלה הרלב"ד מאתרת וממפה מוקדי סיכון בתשתיות, מאתרת קבוצות אוכלוסייה פגיעות ומגדירה את מאפייני ההיפגעות הייחודיים להן;
3. **רשות תמרור מקומית** - מתוקף תקנות התעבורה מינה המפקח על התעבורה ראשי רשויות מקומיות לרשות תמרור מקומית שלה הסמכות להציב תמרורים ולקבוע הסדרי תנועה אחרים בתחום השיפוט שלה.

(662)739

231 הסדרה דומה קיימת גם בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.
232 ראו סעיף 149(א) לפקודת העיריות.
233 הרלב"ד, "אוגדן מנהל מטה בטיחות ברשות המקומית" (2010).

על פי חוק הרלב"ד, מתפקידי הרלב"ד לפעול להגדלת המימון של פעולות בתחום הבטיחות בדרכים ברשויות מקומיות, ובכלל זה פעולות לשיפור תשתית התחבורה ואמצעי הבטיחות בדרכים עירוניות, ולפקח על ביצוע פעולות שמומנו כאמור. בעניין זה הרלב"ד תפעל על פי אמות מידה שהיא תגבש באישור שר התחבורה, והמימון יבוצע באמצעות מינהל היבשה שבמת"ח²³⁴.

(663)740

חטיבת המבצעים ברלב"ד אחראית להוביל וליישם את מדיניות ניהול הבטיחות בדרכים של הרלב"ד בשטח. בין תפקידיה: תכנון וניהול פעולות להגברת הבטיחות בדרכים ברשויות מקומיות ובדרכים הבין-עירוניות; הכוונה מקצועית, בקרה ופיקוח על יישום תוכניות העבודה וניצול התקציבים המיועדים לבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות; השתתפות והנחיה מקצועית באבחון מוקדי סיכון בדרכים העירוניות ובתיאום הפעילות הנדרשת להפחתת הסיכון.

(664)741

אגף רשויות מקומיות שבמינהל תכנון ופיתוח תשתיות במת"ח (להלן - אגף רשויות במת"ח) משמש כגורם המקשר בין משרד התחבורה לשלטון המקומי בתחומים פיתוח התשתיות, תקציבים ותוכניות העבודה השנתיות. האגף בוחן בכל שנה את צרכי התחבורה של כל רשות בכמה תחומי פעילות, ובהם גם שיפור הבטיחות במערכת הדרכים העירונית. תפקידי האגף כוללים: קידום מטרות המשרד בתחומי הרשויות המקומיות, מתן שירות לרשויות המקומיות, גיבוש ויישום מדיניות לקידום תשתיות התחבורה ברשויות המקומיות, תקצוב תשתיות אלה והובלת שיתופי פעולה בנושא.

תשתיות בטיחות ברשויות המקומיות תקצוב פרויקטי בטיחות

(665)742

משרד התחבורה הגדיר סוגי פרויקטים שהוא משתתף במימונם בהתאם למטרות שהוא הגדיר. במסגרת התוכנית "שותפים לדרך", מת"ח מפרסם אחת לשנה קול קורא שבמסגרתו יכולות הרשויות המקומיות להגיש הצעות לפרויקטים שברצונן שמת"ח ישתתף במימונם בשנה העוקבת ("סל בטיחות"). לכל סוג פרויקט הגדיר המשרד תנאי סף לבחינת השתתפותו במימון תכנון הפרויקט או ביצועו. בקשות למימון פרויקטי בטיחות נבחנות על ידי ועדת הבטיחות ברשות המקומית, והיא בודקת בין היתר את עמידת הפרויקטים בתנאי הסף. לאחר בחינת עמידת הפרויקטים בתנאי הסף, מת"ח מדרג אותם בהתאם לקריטריונים ולכללים שפורטו בקול קורא, לסדרי העדיפויות של המשרד ולמגבלת התקציב שנקבעה לאותה שנה לאותו סוג פרויקט. רשימת הפרויקטים שתועדפו מועברת לאישור "ועדה משותפת" המורכבת מחשב משרד התחבורה ומראש מינהל תכנון ופיתוח תשתיות במת"ח (או מנציגיהם). התקציב מחולק על ידי הוועדה המשותפת, בין היתר בהתאם לגודל הרשות ולמספר תאונות הדרכים ברשות המקומית. שיעור ההשתתפות של מת"ח בפרויקטים של תשתיות בטיחות דיפרנציאלי, בהתאם למדדים המעידים על חוזק הרשות המקומית, והוא נע בין 70%-ל-90%.

(666)743

²³⁴ המבנה הארגוני של מת"ח שונה מאז, ותפקיד זה מוטל היום על מינהל תכנון ופיתוח תשתיות.

נוסף על הפרויקטים המתוקצבים במסגרת הקול קורא, מת"ח מקצה מדי שנה לקראת פתיחת שנת הלימודים סכום מוגבל לסיוע לכלל הרשויות המקומיות במימון סימון והתקני בטיחות (למשל מעקות בטיחות וגדרות הפרדה להולכי רגל, פסי האטה וסימון מעברי חצייה) לצורך הפחתת הסיכון לתאונות דרכים. סכום ההקצאה נקבע לפי נוסחה הכוללת פרמטרים למיניהם, ובהם גודל הרשות ומדדים חברתיים, כלכליים ופריפריאליים. בשנת 2022 נקבע לשם כך סכום מינימום של 50,000 ש"ח לכל רשות מקומית.

תרשים 44: תקצוב פרויקטי בטיחות ברשויות המקומיות על ידי משרד התחבורה



(667)744

חלק מהתקציב המיועד לשיפור תשתיות בטיחות ברשויות המקומיות מתוקצב במקור בתקציב הרלבני, והוא מועבר במהלך השנה לתקציב מת"ח. בשנים 2017 - 2022 (מלבד שנת 2020) הוקצו לשם כך מדי שנה 120 מיליון ש"ח. עד שנת 2020 תקציבים אלה הוקצו מראש בתקציב הרלבני, והם הועברו לתקציב מת"ח במהלך השנה. החל משנת 2021 נעשה שינוי טכני שלפיו התקציב של הרלבני נכלל מראש בתקציב מת"ח. תקציבים אלה מתווספים לתקציבים נוספים המתוקצבים ישירות בתקנות התקציב של מת"ח. בלוח להלן מובאים נתונים על התקציבים שהוקצו לצורך סל הבטיחות והשינויים בהם במהלך השנה:

לוח 30 : תקציבי סל הבטיחות לשיפור תשתיות בטיחות ברשויות מקומיות, 2017 - 2022
(במלש"ח, תקציב הוצאה)

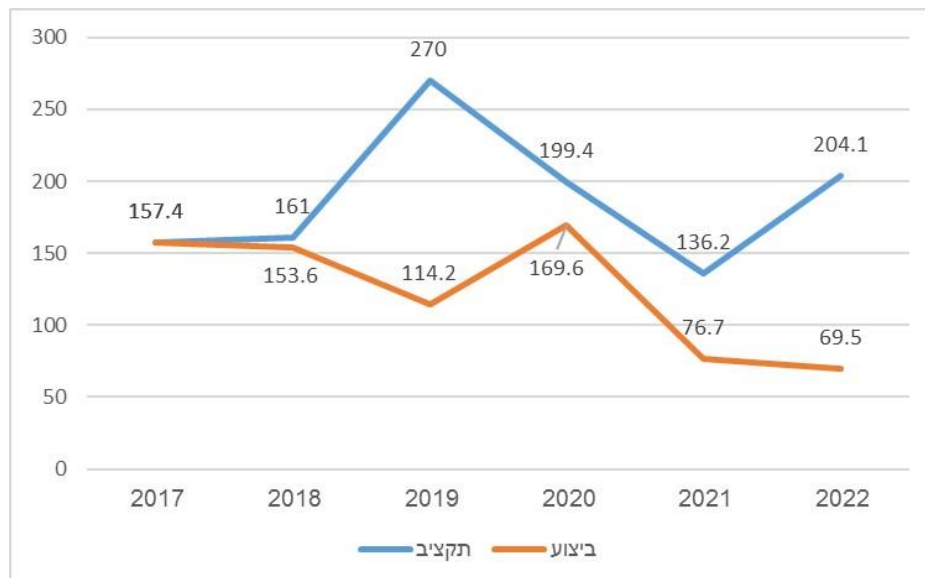
שנה	תקציב מקורי	תוספות במהלך השנה	הפחתות במהלך השנה	תקציב על שינויי
2022	201.7 מזה: 120 מתקציב הרלב"ד	2.4	134.6	69.5
2021	136.2 מזה: 120 מתקציב הרלב"ד		59.5	76.7
2020	3.5	195.9 (מתוכם 77 מתקציב הרלב"ד)	26.4	173
2019	150	120 (מתקציב הרלב"ד)	155.8	114.2
2018	21.8	139.2 (מתוכם 120 מתקציב הרלב"ד)	7.4	153.6
2017	22.1	135.3 (מתוכם 120 מתקציב הרלב"ד)		157.4

על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(668)745

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2019 - 2022 קוצצו סכומים ניכרים מהתקציב (למשל, בשנת 2019 הופחתו 155.8 מיליון ש"ח מתוך 270 מיליון ש"ח, ובשנת 2022 הופחתו 134.6 מיליון ש"ח מתוך 204.1 מיליון ש"ח), כך שבסופו של דבר בשנים 2021 - 2022 התקציב על שינויי היה נמוך במידה ניכרת מהתקציב שהוקצה על ידי הרלב"ד לצורך טיפול בכבישים העירוניים. מבדיקת השינויים התקציביים עולה כי הסכומים שהופחתו הועברו לתקנות אחרות בתקציב מת"ח או לסעיפים אחרים בתקציב המדינה; חלקם הופחתו בחודשים הראשונים של שנת התקציב, וחלקם בסוף השנה, זאת כדי להתאים את התקציב לביצוע בפועל. בעקבות השינויים בסוף שנת התקציב, בכל השנים הביצוע היה זהה או קרוב מאוד לתקציב על שינויי. בתרשים הבא ניתן לראות את הביצוע בפועל יחסית לסך התקציב שהוקצה לנושא, ללא הפחתות:

תרשים 45 : סל בטיחות - ביצוע תקציב הוצאה ביחס לתקציבים שהוקצו, ללא הפחתות, 2017 - 2022
(במלש"ח) 2022



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(669)746

מנתוני התרשים עולה כי החל בשנת 2019 נפתחו פערים בין ביצוע תקציב סל הבטיחות ובין התקציבים שהוקצו לשם כך. בחלק מהשנים, כמו 2019 ו-2022, שיעור הביצוע היה נמוך אף מ-50%.

(670)747

עוד עלה בביקורת כי ב-2022, עם אימוץ התוכנית "אשכול בטוח", תוקצבה בתקציב מת"ח הרשאה להתחייב בסך 58 מיליון ש"ח לצורך ביצוע פיילוט בשלב ראשון של יישום התוכנית. בשנת 2023 תוקצב בתקציב הרשאה להתחייב סכום של 100 מיליון ש"ח, ובתקציב ההוצאה סכום של כ-46 מיליון ש"ח.

(671)748

מהאמור לעיל עולה כי בדוח ועדת הכלכלה מ-2016 נמצא כי יש מקום להגדיל את התקציב המופנה לשיפור תשתיות בתחום העירוני ב-150 מיליון ש"ח בשנה, אולם דרישתה זו לא יושמה. זאת ועוד, לגבי התקציבים שכן הוקצו, בשנים 2021 - 2022 הייתה ירידה בניצול תקציב סל הבטיחות המיועד לשיפור תשתיות הבטיחות ברשויות המקומיות (לדוגמה, בשנת 2022 הוקצו כ-204 מיליון ש"ח ונוצלו כ-70 מיליון ש"ח). אף שבשנים אלה הרלב"ד העבירה למשרד התחבורה תקציב של 120 מיליון ש"ח מדי שנה, תקציב שאמור היה להיות ספציפי לשיפור הבטיחות בערים וביישובים, בפועל חלק מתקציב זה שימש לפעולות אחרות של מת"ח או לסעיפים אחרים בתקציב המדינה, באופן שאינו תואם את הייעוד המקורי של התקציבים. זאת ועוד, בביקורת עלה כי סכומי התקציב שהוקצו לצורך הפיילוט לתוכנית "אשכול בטוח" הופחתו מהתקציב שאמור היה להיות מיועד לצורך סל בטיחות בכלל הרשויות המקומיות, ולא התקבלו כתוספת לתקציב הקיים.

(672)749

עוד עולה מהאמור לעיל כי שיטת העבודה הנוכחית, שבה התקציבים עוברים מהרלב"ד למשרד התחבורה, ומת"ח מחליט על הקצאתם לרשויות השונות, אינה מאפשרת לרלב"ד לממש את אחריותה על פי חוק הרלב"ד, לפעול להגדלת המימון של פעולות לשיפור תשתית התחבורה ואמצעי הבטיחות בדרכים עירוניות ולפקח על ביצוע הפעולות שמומנו. אף שעל פי חוק הרלב"ד, הרלב"ד אמורה לגבש אמות מידה למימון פעולות באישור שר התחבורה, בפועל מת"ח הוא הקובע את הקריטריונים לפרויקטים המקבלים סיוע במימון, ללא מעורבות הרלב"ד. אומנם נציגי הרלב"ד חברים בוועדה לבטיחות בדרכים ובמטה בטיחות בדרכים ברשויות המקומיות, ולכן הם שותפים בתהליך איתור הפרויקטים ובבדיקת עמידתם בתנאי הסף, אולם אין לרלב"ד נציגות בוועדה המשותפת המתעדפת את הפרויקטים השונים. על כן, לרלב"ד אין יכולת לפקח על ביצוע הפעולות הממומנות מהתקציבים שהיא מעבירה למת"ח. מכאן שלרלב"ד אין למעשה שליטה על הקצאת התקציבים שהיא מעבירה למת"ח ועל ניצולם, ואין לה כלים כדי לפקח ולוודא כי התקציבים אכן ישמשו לצורך שיפור הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות.

750

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי על פי הוראות חוק הרלב"ד, הרלב"ד היא הגורם שאמור להגיש קריטריונים לניצול התקציב ולפקח על ביצועו, וכי היא סבורה כי תנאי בסיסי לניצול יעיל של התקציב הוא האפשרות של הרלב"ד לפקח עליו; לשם כך, חיוני כי התקציבים יהיו חלק מתקציב הרלב"ד, וכי הביצוע שלהם יירשם ישירות בתקנות התקציביות שלה.

(673)751

משרד מבקר המדינה ממליץ לרלב"ד ולמשרד התחבורה לבחון את הסיבות לניצול הנמוך של תקציב סל הבטיחות ולמצוא דרכים לוודא שהתקציבים שהרלב"ד מעבירה לצורך שיפור הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות אכן ישרתו את ייעודם. בכלל זה יש לבחון דרכים להגדיל את מעורבות הרלב"ד בהקצאת הכספים בהתאם לחוק הרלב"ד, לשתף את הרלב"ד בגיבוש הקריטריונים למימון פרויקטים, ולשתף נציגים של הרלב"ד גם בוועדה המשותפת המתעדפת את הפרויקטים. כמו כן, מומלץ להגביר את מעורבות הרלב"ד בפיקוח על ביצוע הפרויקטים.

752

מת"ח כתב בתשובתו כי הוא רואה לנכון לשמור ולהגדיל ככל שנדרש את מעורבות הרלב"ד בהקצאת התקציבים ובפיקוח על מימושם, וכי ייבחנו דרכים להגדלת מעורבות הרלב"ד בהחלטות לגבי הבקשות המוגשות על ידי הרשויות המקומיות ובמעקב אחר התועלות שבפרויקטים.

ביצועי הרשויות המקומיות בפועל

(674)753

עם אישור הפרויקטים על ידי מת"ח, הוא מעביר לרשויות המקומיות הרשאות תקציביות לתכנון וביצוע הפרויקטים בגובה סכום ההשתתפות של המשרד. עם התקדמות התכנון והביצוע, הרשויות המקומיות מעבירות למת"ח דרישות תשלום, ומת"ח מעביר אליהן את הכספים לאחר שהוא בודק ומאשר את החשבונות באמצעות חברת בקרה חיצונית.

(675)754

אגף רשויות במת"ח העביר למשרד מבקר המדינה במרץ 2022 נתונים על ניצול ההרשאות התקציביות שהוקצו לרשויות המקומיות במסגרת סל הבטיחות. הנתונים כוללים הרשאות שהוקצו עבור פרויקטי בטיחות במסגרת הקול קורא (כ-65% מהפרויקטים), וכן הרשאות שהוקצו עבור פרויקטים של סימון והתקני בטיחות (כ-35% מהפרויקטים).

1. פרויקטי בטיחות שתוקצבו על ידי משרד התחבורה במסגרת תהליך הקול הקורא

(676)755

תוקף התחייבות למימון תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים הוא שלוש שנים. לאחר תקופה זו ההתחייבות אמורה להתבטל אלא אם מת"ח אישר להאריכה. עבור הרשאות הניתנות לצורך מימון של ביצוע פרויקטים, יש להתחיל את ביצוע הפרויקט בתוך 12 חודשים מיום הוצאת ההרשאה, אחרת ההרשאה מתבטלת. להלן, בלוח, נתונים על ההרשאות שהוקצו ועל ניצולן:

לוח 31: הרשאות שהוקצו לרשויות מקומיות עבור פרויקטי בטיחות ויתרות שלא נוצלו,

2017 - 2021, נכון למרץ 2022

שנת הקצאת ההרשאה	מספר הפרויקטים	סך התקציב שהוקצה (במלש"ח)	סך היתרות (נכון למרץ 2022) (במלש"ח)	שיעור היתרות מהתקציב
2017	342	194.2	90.4	47%
2018	320	190.5	103.8	54%
2019	237	121.0	89.8	74%
2020	15	6.6	5.7	86%
2021	1	0.1	0.1	100%

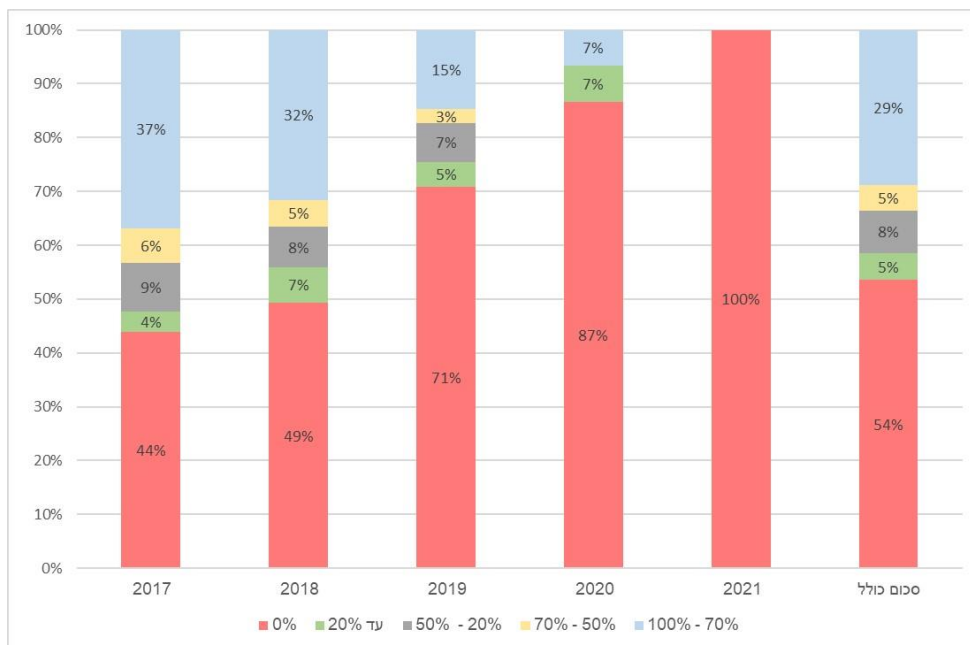
57%	289.7	512.5	915	סך הכול
-----	-------	-------	-----	---------

על פי נתוני מתי"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(677)756

מהנתונים עולה כי בשנים 2020 - 2021, שהיו שנות קורונה, מספר הפרויקטים שתוקצבו ירד באופן דרמטי, ובפרט ב-2021 - בשנה זו תוקצב רק פרויקט אחד. מבחינת סכומי ההרשאות שהוקצו, ניתן לראות ירידה בסכומים כבר ב-2019, וירידה חדה עוד יותר ב-2020 - 2021. עוד עולה כי בשנים 2017 - 2019, שיעור היתרות שלא נוצלו היה גבוה יחסית, ו-47% עד 74% מסכומי ההרשאות שניתנו לרשויות המקומיות לא נוצלו. בשנת 2020 שיעור היתרות שלא נוצלו היה גבוה עוד יותר. ייתכן שהדבר נבע ממגפת הקורונה באותה שנה ומכך שבעת שהופקו הנתונים (מרץ 2022) הרשויות המקומיות עדיין לא הספיקו לבצע את הפרויקטים ולקבל את התשלום עבורם ממת"ח. בתרשים שלהלן נתונים על התפלגות מספר ההרשאות לפי שיעור הניצול שלהן בכל שנה:

תרשים 46: התפלגות ההרשאות שהוקצו לרשויות מקומיות עבור פרויקטי בטיחות לפי שיעור הניצול, 2017 - 2021, נכון למרץ 2022



על פי נתוני מתי"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(678)757

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2017 - 2019, שיעור די גבוה של פרויקטים שאושרו לא יצאו כלל אל הפועל: ב-44% עד 71% מהפרויקטים לא נוצל התקציב כלל, וזאת אף שלפי נוהלי משרד התחבורה יש להתחיל בביצוע הפרויקטים בתוך שנה מיום שהוקצתה להם הרשאה תקציבית. גם מבין הפרויקטים שביצעם החל, יש פרויקטים שבהם הניצול היה נמוך. למשל, ב-12% עד 15% מהפרויקטים בשנים אלה, שיעור ניצול התקציב היה נמוך מ-50%, זאת אף שתוקף ההרשאות הוא לשלוש שנים, ופרויקטים אלה היו אמורים כבר להסתיים. משמעות הדבר היא שפרויקטי בטיחות שאושרו לא קודמו, ולא ניתן פתרון לבעיות בטיחות שנמצאו בערים וביישובים.

(679)758

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את הסיבות לאי-ניצול ההרשאות שהוא מקצה לצורך ביצוע פרויקטי בטיחות ברשויות מקומיות, ובהתאם לכך לפעול כדי שהפרויקטים הנדרשים אכן יבוצעו על ידי הרשויות המקומיות.

2. פרויקטים של סימון והתקני בטיחות

(680)759

פרויקטים של סימון והתקני בטיחות הם פרויקטים פשוטים יחסית לביצוע, והיקפם הכספי הוא לרוב קטן. התחייבות למימון פרויקטים מסוג סימון והתקני בטיחות תקפה ל-12 חודשים מיום הוצאתה. לאחר תקופה זו ההתחייבות אמורה להתבטל אלא אם מת"ח אישר להאריכה. להלן, בלוח, נתונים על ההרשאות שהוקצו ועל ניצולן:

לוח 32: הרשאות שהוקצו לרשויות מקומיות עבור פרויקטי סימון והתקני בטיחות ויתרות שלא נוצלו, 2017 - 2021, נכון למרץ 2022

השנה	מספר הפרויקטים	סך התקציב שהוקצה (מלש"ח)	סך היתרות (נכון למרץ 2022) (מלש"ח)	שיעור היתרות מהתקציב
2017	80	5.4	0.4	7%
2018	82	5.6	0.7	13%
2019	165	14.2	7.2	51%
2020	0	0	0	0
2021	162	13.8	13.7	99%
סך הכול	489	39.0	22.0	56%

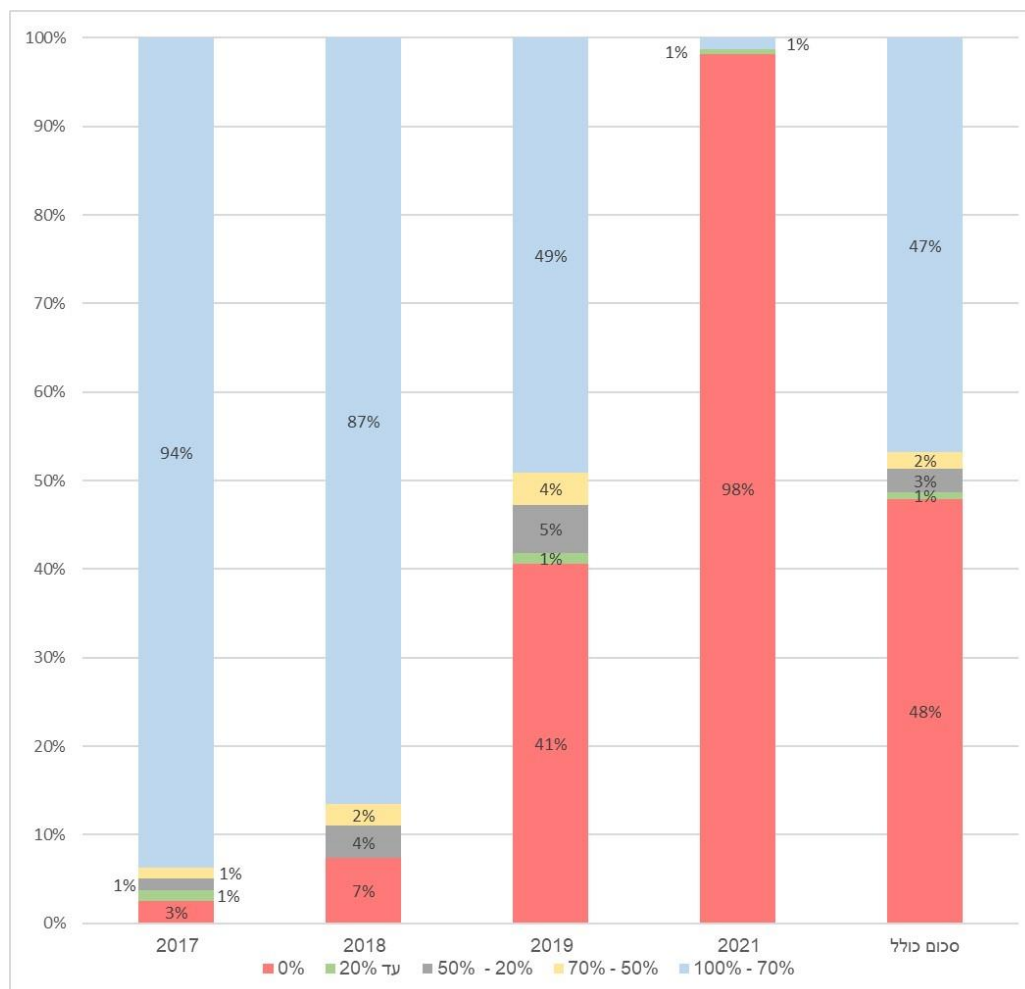
על פי נתוני מת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(681)760

למרות פשטותם של פרויקטים מסוג סימון והתקני בטיחות ואף שככלל תוקף ההרשאות הניתנות עבורן הוא לשנה אחת בלבד, ניתן לראות בנתונים שבשנת 2019, כ-51% מהתקציב שהוקצה לא נוצל.

בתרשים שלהלן נתונים על התפלגות ההרשאות לפי שיעור הניצול שלהן:

תרשים 47: התפלגות ההרשאות שהוקצו לרשויות מקומיות עבור פרויקטי סימון והתקני בטיחות לפי שיעור הניצול, 2017 - 2021*



על פי נתוני מת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בשנת 2020 לא הוקצו תקציבים לפרויקטים של סימון והתקני בטיחות.

(682)761

ניתן לראות בתרשים כי ב-2017 וב-2018, במרבית הפרויקטים שיעור הניצול של התקציב היה גבוה יחסית: ב-94% וב-87% מהפרויקטים (בהתאמה) היה ניצול של למעלה מ-70% מהתקציב. אף על פי כן, ב-41% מהפרויקטים שתוקצבו בשנת 2019 לא נוצל תקציב כלל.

(683)762

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול כדי שפרויקטים נדרשים של סימון והתקני בטיחות אכן יבוצעו על ידי הרשויות המקומיות.

(684)763

נציגי מת"ח הסבירו למשרד מבקר המדינה כי יש סיבות שונות לאי-ניצול ההרשאות על ידי הרשויות המקומיות, בהן קושי של רשויות לממן את חלקן בפרויקטים בשל מחסור בתקציבים, עלויות גבוהות מהמתוכנן של מרכיבים מסוימים שאינן מאפשרות לרשויות להתחיל את ביצוע הפרויקטים והיעדר יכולת ביצוע ברשויות המקומיות. מת"ח והחשכ"ל כתבו בתשובותיהם כי הם ביצעו בשנים האחרונות שורה של צעדים כדי לתת מענה לסיבות העיקריות לאי-ניצול ההרשאות על ידי הרשויות המקומיות: מתן אפשרות לאשכולות אזוריים להגיש בקשות לתקצוב עבור

הרשויות וחיזוק הקשר עם החברה למשק וכלכלה; שיפור שיטת התקצוב וביצוע עבודת מטה כדי לשפר את נוסחת המצינג, כך שתתאים יותר למצב הכלכלה של הרשות ולא של תושביה; ויישום מתווים שמטרתם להאיץ את הניצול של התקציבים בפרויקטים.

(685)764

בביקורת עלה כי חלק ניכר מן ההרשאות שניתנו לרשויות מקומיות לצורך ביצוע פרויקטים ולא נוצלו על ידן נותרו עדיין פתוחות ולא בוטלו על ידי משרד התחבורה. סך התקציבים שלא נוצלו בהרשאות שנותרו פתוחות עמד ב-2021 על כשני מיליארד ש"ח. מת"ח ואגף החשכ"ל במשרד האוצר פועלים כדי לסגור את ההרשאות הפתוחות, הרשאות שאמורות היו להתבטל. עוד נמצא כי למת"ח אין מידע אם הרשויות המקומיות אכן מקדמות את הפרויקטים שאושרו, זאת עד נקודת הזמן שבה הוא מקבל את דרישות התשלום בגינם, ולכן אין לו יכולת לחזות את תזרימם המזומנים הנדרש לפעילות זו. נוסף על כך נמצא כי הרשאות שלא נוצלו והיו אמורות להתבטל נותרו פתוחות במערכות הכספיות של מת"ח במשך שנים.

765

מת"ח והחשכ"ל כתבו בתשובותיהם כי הם פעלו בשנים האחרונות לסגירת התחייבויות בפרויקטים שאינם מוצדקים עוד, בהיקף של מאות מיליוני שקלים, וכן חידדו את הנהלים הנוגעים להגבלת תקופת ההרשאה, כדי להבטיח שתקציבים שלא ינוצלו יוחזרו לידי המדינה, זאת - בתיאום עם הרלב"ד.

(686)766

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל כדי לקבל דיווחים מהרשויות המקומיות על התקדמות העבודות בפרויקטים ועל צפי הוצאת המזומנים בגינם. נוסף על כך, על מת"ח לדאוג לבטל את ההרשאות שלא נוצלו במועד על מנת לשחרר את התקציבים לצורך ביצוע של פרויקטים אחרים.

מעקב אחר ביצוע הפרויקטים והפקת לקחים

(687)767

ריכוז מידע מלא על צורכי הרשויות המקומיות, ובכלל זה ריכוז כלל בקשות המימון שהוגשו על ידי הרשויות ומתוכן הבקשות שאושרו, פיקוח ומעקב אחר ביצוע הפרויקטים ובחינת תרומתם למניעת תאונות לאחר השלמתם יכולים לסייע בהפקת לקחים, בתכנון עתידי ובהקצאה נכונה יותר של מסגרת התקציב המוקצה לנושא לצורך ייעול התהליכים ושיפור האפקטיביות. בהקשר זה עלו הפערים האלה:

(688)768

1. **משרד התחבורה אינו מרכז נתונים על בקשות שהוגשו ושלא אושר תקציב בגינן. ריכוז מידע כזה יכול היה לשמש את מת"ח כדי להעריך את היקף הצרכים ברשויות המקומיות וכדי למצוא דרכים לתת להם מענה;**
2. **למשרד התחבורה אין מערכת מידע שניתן לנהל בה את המידע על כלל הפרויקטים. בשל כך הוא מתקשה בין היתר לעקוב אחר שלבי התקדמות הפרויקטים ולרכז מידע על כלל הפרויקטים;**
3. **לא נעשה מעקב אחר התועלות מהפרויקטים לאחר סיומם כדי להסיק מסקנות בדבר האפקטיביות שלהם במניעת תאונות דרכים. תהליך כזה עשוי לסייע לזהות את הפתרונות האפקטיביים יותר ולסייע בגיבוש אמות מידה לתקצוב פרויקטים.**

(689)769

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולרלב"ד לפעול להקמת מערכת ממוחשבת שתרכז את המידע על כל תהליכי העבודה לאישורם של פרויקטי בטיחות ברשויות המקומיות ולתקצובם ותאפשר מעקב אחר ביצועם באמצעות דיווחים של הרשויות המקומיות. מערכת כזאת תאפשר לפקח על ביצוע הפרויקטים, להפיק לקחים ולשפר את הקצאת התקציבים. כמו כן, מומלץ לאמץ שיטות כדי לעקוב אחר התועלות מהפרויקטים לאחר סיומם. לנושא זה חשיבות יתרה לאור העובדה שהמסגרת התקציבית מוגבלת, ובכל שנת עבודה יש פרויקטים שאינם מאושרים בשל מגבלת תקציב.

770

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי מערכת מידע כזו הוקמה ונמצאת בתהליך הרצה, וכן נבחנות דרכים למעקב אחר התועלות מהפרויקטים ברשויות המקומיות.

בקורות הרלב"ד על רשויות התמרור המקומיות

(690)771

"הסדרי תנועה בדרך" מהווים נדבך מרכזי בכל רשת דרכים. על מנת שבכל מקום יוצב ההסדר המיטבי, נקבעו בתקנות התעבורה סמכויות ל"רשויות תמרור" מרכזית ומקומית אשר מתפקידן לוודא כי ההסדרים שיהיו בשטח אכן ימלאו את ייעודם לטובת כלל משתמשי הדרך. ההסדרים אמורים להבטיח כי ההליכה, הרכיבה, התנועה והחנייה יוכלו להתבצע בבטיחות מלאה וכן בזרימת תנועה ברמת השירות הטובה ביותר.

(691)772

בישראל קיימות נכון למאי 2023 כ-325 רשויות תמרור מקומיות, מהן 253 שייכות לרשויות מקומיות (להלן - רשויות תמרור מוניציפליות)²³⁵. רשויות אלה ממונות על קביעת חלק גדול מהסדרי התנועה, על הביצוע של כל ההסדרים ועל הרישום והאחזקה שלהם. מצב זה הופך את רשות התמרור המקומית לחוליה חשובה במיוחד בשרשרת הפעולות לקביעת הסדרי תנועה בשטח ולהעלאת רמת הבטיחות בדרכים²³⁶.

(692)773

המפקח הארצי על התעבורה שבמת"ח מפרסם - מתוקף סמכותו על פי תקנות התעבורה - הנחיות, מפרטים והוראות שונות שמטרתם להסדיר את ההתנהלות השוטפת של רשויות התמרור המקומיות. על פי חוק הרלב"ד, הרלב"ד תפעיל מערך בקרה על פעולתן של רשויות תמרור מקומיות בכל הנוגע ליישום הכללים וההנחיות שנתנה להן רשות התמרור המרכזית בעניין תכנון דרך, בטיחותה, אחזקתה, הסדרי התנועה ובטיחות התנועה בה. ביצוע המעקב והפיקוח על הפעולות ועל תיקון הליקויים מוטלים על המפקחים על התעבורה (שהם גם בעלי הסמכות של רשות תמרור מרכזית).

(693)774

²³⁵ על פי נתונים מאתר הרלב"ד ונתונים שהתקבלו מהרלב"ד באוגוסט 2023. יתר רשויות התמרור המקומיות כוללות גורמים נוספים האחראים למקומות, מתחמים ומתקנים מוגדרים, כגון נמלי אוויר וים, מסופי גבול, תאגידים הממונים על ביצוע ואחזקה של רשת הדרכים או על רשת מסילות הברזל.

²³⁶ הרלב"ד, כללים מנחים לביצוע בקרה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים על רשויות תמרור מקומיות (2020).

יחידת ההנדסה ברלב"ד מבצעת את הבקרה על רשויות התמרור המקומיות בהתאם להליכים ולנהלים שנקבעו בתקנות התעבורה ובהנחיות לתכנון שנערכו והופצו על ידי המפקח הארצי על התעבורה. לצורך כך היא מתעדפת את רשויות התמרור המקומיות שבהן תערוך את הבקרה מדי שנה. דוחות הבקרה מפורסמים באתר הרלב"ד. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה כי במסגרת הבקרות נבדקים, בין היתר, מגמות בתאונות הדרכים ומאפייניהן בתחומי הסמכות של רשות התמרור המקומית, נבחנת עבודת הרשות המקומית והגופים הכפופים לה (כגון מהנדס המועצה והממונה על בטיחות בדרכים), נבחן מצב הסדרי התנועה בשטח ברמה פרטנית, ומובאת רשימה של מוקדי סיכון שאותרו בתהליך הבקרה. מבחינה כמותית נמצא כי בשנים 2014 - יוני 2021 ערכה הרלב"ד 229 בקרות, מתוכן 209 ברשויות תמרור מקומיות מוניציפליות, על פי הפירוט הזה:

לוח 33 : מספר דוחות הבקרה שהכינה הרלב"ד, לפי סוג רשות התמרור המקומית, 2014 -

*2021

סך הכול	רשויות תמרור שאינן רשויות מקומיות	עיריות	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	
12		3		9	2014
39		11		28	2015
34	7	27			2016
77	9	24		44	2017
14		1	12	1	2018
21	2		9	10	2019
23	2		15	6	2020
9			3	6	2021
**229	20	66	39	104	סך הכול
283	***30	81	49	123	סך רשויות התמרור המקומיות
81%	67%	81%	80%	85%	שיעור ביצוע

על פי אתר הרלב"ד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נכון לאוגוסט 2023, לא פורסמו עדיין בקרות שנעשו ב-2022.

** באחת מהרשויות המקומיות נעשתה בקרה פעמיים, על כן נעשו בקרות ב-228 רשויות תמרור מקומיות.

*** הנתון אינו כולל רשויות תמרור במסופים יבשתיים, שדות תעופה, ושטחים צבאיים שונים, ועל כן הרשות מבצעת בקרות על 283 רשויות תמרור מקומיות.

(694)775

מהנתונים עולה כי יש 55 רשויות תמרור מקומיות, מתוכן 45 רשויות תמרור מוניציפליות, שבהן הרלב"ד לא ערכה ביקורת. בפרט: ב-2021 נעשו מעט בקרות יחסית לשנים קודמות (תשע בקרות לעומת ממוצע של כ-31 בקרות בשנים 2014 - 2020); ב-2018 נערכה ביקורת אחת ברשויות תמרור מקומיות השייכות לעיריות, ובשנים הבאות לא נעשו כלל ביקורות ברשויות אלה. גם ברשויות שבהן נערכו ביקורות, לא נערכה ביקורת חוזרת במקרים שבהם נמצאו ליקויים רבים, דבר העלול לאפשר את קיומם של מפגעים העלולים להוות סכנות בטיחותיות עבור משתמשי הדרך. היעדר בקרות ברשויות תמרור, חלקן בערים המהוות מרכזי אוכלוסין צפופים, עלול

לחשוף משתמשי דרך רבים לשימוש בדרכים ותשתיות לא תקינות ולהגביר את הסיכון לתאונות דרכים.

(695)776

הרלב"ד ציינה לפני משרד מבקר המדינה באוגוסט 2023 כי היא מכינה נוהל לנושא הבקורות, ובו ייבחנו בין היתר טווחי הזמן המתאימים לביצוע בקורות חוזרות ברשויות התמרור המקומיות בהתאם לסוגי הרשויות ולמאפייניהן, זאת במטרה לתת מענה טוב לדרישות, ולנצל באופן יעיל את המשאבים לצורך מקסום התועלות מהתהליך.

777

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי תקציבה הצטמצם בשנים האחרונות, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בהיקף הבקורות המתבצעות על רשויות תמרור מקומיות, וכי היא פועלת להשלמת ביצוע בקורות ברשויות שטרם התבצעה בהן בקרה.

(696)778

לאור חשיבות דוחות הבקרה על רשויות התמרור המקומיות והממצאים העולים מהם, משרד מבקר המדינה ממליץ לרלב"ד לפעול להגדלת מספר הבקורות כדי להשלים את הבקורות בכלל הרשויות ולבצע בקרה חוזרת ברשויות כל כמה שנים, בהתאם למאפייניהן, למספר הליקויים שנמצאו ולחומרתם.

(697)779

במרץ 2018 פרסמה הרלב"ד דוח שסיכם את תהליכי הבקרה שלה ב-162 רשויות תמרור מקומיות בשנים 2014 - 2017 (להלן - דוח בקרה מסכם ל-2014 - 2017). הדוח ריכז את הנתונים, המסקנות, הלקחים והתובנות שעלו מהתהליכים של הבקרה על רשויות התמרור המקומיות. בדוח צוין כי הוא מציג לפני הרשויות ומקבלי ההחלטות בתחומים תכנון, ביצוע ואחזקה של הסדרי תנועה ובטיחות תמונת מצב מהשטח, בראייה מקצועית הנדסית כלל-מערכתית, וכי הוא יאפשר לשקול אילו פערים מצדיקים התערבות של האחראים בנושא ואילו פעולות נדרשות לשם כך. הדוח העלה פער ממשי בין הוראות החוק, התקנות וההנחיות לתכנון ובין המיושם בשטח בפועל, פער הבא לידי ביטוי ברשויות תמרור מקומיות רבות שבהן נעשתה הבקרה. בדוח נכתב כי עובדות אלה מחייבות פעולות לא רק ברמה המקומית אלא אף ברמה ארצית מערכתית, מצד המפקח הארצי על התעבורה, בהיותו אמון על כל הקשור להסדרת התהליכים והכללים. בין הבעיות שהועלו בדוח המסכם: ברוב רשויות התמרור המוניציפליות לא מתבצע תהליך עצמאי למעקב אחר מצב הבטיחות בדרכים שבשטח שיפוטן ולא נערכות תוכניות עבודה; מחסור בכוח אדם מקצועי הנדסי ברשויות המקומיות; הצבת תמרורים בניגוד למסמכים מחייבים שנקבעו בחקיקה; מחסור בתוכניות הסדרי תנועה מאושרות כחוק, ותחת זאת ביצוע הסדרים מאולתרים שונים; שימוש בהתקני תנועה ובטיחות לא מאושרים; שימוש בתאורה בניגוד להנחיות; אי-קיום תהליכי בקרה על הקבלנים בעבודות ביצוע; חוסר התייחסות למשתמשי הדרך הרכים (הולכי רגל ורוכבי אופניים) ולנושא מיתון תנועה. הדוח גם הביא המלצות לטיפול בליקויים שהועלו.

(698)780

ב-2020 הכינה הרלב"ד טיוטה של דוח דומה לשנים 2014 - 2018, בחלוקה לפי מחוזות, אולם לא פרסמה בסופו של דבר דוח סופי. בטיטת הדוח נכתב כי לימוד ההבדלים, הפערים והסוגיות הקשות יותר בכל מחוז ומחוז עשוי לתת למקבלי ההחלטות במת"ח כלי נוסף במיקוד וחלוקת המאמצים והמשאבים גם בין המחוזות, ולא רק בין הרשויות המקומיות.

(699)781

הרלב"ד כתבה למשרד מבקר המדינה במאי 2022 כי בשנים שלאחר הפקת דוח הבקרה המסכם ל-2014 - 2017 פעלה הרלב"ד עם מת"ח כדי לקבוע את אופן הטיפול בממצאים. עבודה זו הסתיימה ב-2021. כמו כן כתבה הרלב"ד כי ממצאי הבקורות שנעשו בשנים הראשונות השתקפו גם בבקורות שנעשו לאחר מכן, ומסיבה זו, וכן בשל תחלופת כוח אדם, בשלב זה לא הושלם סיכום מפורט לשנים 2018 - 2021.²³⁷

(700)782

במסגרת התהליך המשותף שנעשה ברלב"ד ובמת"ח, בדצמבר 2020 הוציא מינהל תכנון ופיתוח תשתיות במת"ח נוהל למעקב מצד רשות התמרון המרכזית אחר רשויות התמרון המקומיות, בהמשך לתהליך הבקרה. על פי נוהל זה, על רשות התמרון המקומית לדווח לרשות התמרון המרכזית בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח הבקרה על הכנת תוכנית עבודה לטיפול בממצאים ותיקון הליקויים. אחת לחצי שנה רשות התמרון המקומית תדווח לרשות התמרון המרכזית בכתב על התקדמות בפועל של הפעולות שבתוכנית העבודה, וכמו כן תדווח בכתב על סיום ביצוע תוכנית העבודה. הרלב"ד תשלב בתוכנית העבודה שלה בקרה חוזרת על רשות התמרון המקומית. בהתאם לנוהל המעקב, ב-2021 פנה אגף בכיר תכנון תחבורתי במת"ח (להלן - אגף תכנון תחבורתי)²³⁸ לכמה רשויות תמרון שאינן מוניציפליות ולמספר מצומצם של רשויות תמרון מוניציפליות כדי לקבל את התייחסותן לדוח הבקרה שערך הרלב"ד.

(701)783

בדצמבר 2021, קרוב לשלוש שנים לאחר שפרסם הרלב"ד דוח בקרה מסכם ל-2014 - 2017, העביר מנהל אגף תכנון תחבורתי במת"ח, המשמש רשות תמרון מרכזית לכל שטח המדינה, מכתב למנכ"לית מת"ח ולמפקח הארצי על התעבורה בנושא הפקת לקחים מתהליכי הבקרה על רשויות תמרון מקומיות. במכתב פורטו הנושאים המקודמים על ידי אגף תכנון תחבורתי - חלק מהנושאים היו בביצוע, וחלקם שולבו בתוכנית העבודה לשנת 2022. כמו כן הובאו המלצות לפעולות שיבוצעו על ידי אגף רשויות מקומיות במת"ח וברלב"ד.

(702)784

בביקורת עלה כי בבקורות שביצעה הרלב"ד הועלו ליקויים רוחביים משמעותיים בתפקודן של רשויות התמרון המקומיות, כגון: ברוב רשויות התמרון המוניציפליות לא מתבצע תהליך עצמאי למעקב אחר מצב הבטיחות בדרכים; מחסור בכוח אדם מקצועי הנדסי; הצבת תמרונים בניגוד למסמכים מחייבים שנקבעו בחקיקה; מחסור בתוכניות הסדרי תנועה מאושרות כחוק, ותחת זאת ביצוע הסדרים מאולתרים; שימוש בהתקני תנועה ובטיחות לא מאושרים; שימוש בתאורה בניגוד להנחיות; אי-קיום תהליכי בקרה על הקבלנים בעבודות ביצוע; חוסר התייחסות למשתמשי הדרך הרכים (הולכי רגל ורוכבי אופניים) ולנושא מיתון תנועה. נמצא כי תהליך גיבוש דרכי פעולה על ידי משרד התחבורה והרלב"ד למתן מענה לפערים שעלו ארך כשלוש שנים לאחר פרסום דוח הבקרה המסכם ל-2014 - 2017. רק בסוף 2020 גובש נוהל למעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הבקרה הפרטניים, זאת אף שתהליכי הבקרה החלו להתבצע כבר ב-2014. רק בסוף 2021 החל אגף תכנון תחבורתי במת"ח לטפל ברמה המערכתית בליקויים הבטיחותיים בנושאים שבתחום אחריותו ולהביא המלצות לפעולות בתחומים שבאחריות אגף

²³⁷ ב-2018 הוכן גם דוח מסכם לתהליכי בקרה של הרלב"ד על רשויות תמרון מקומיות שהן חברות זכייניות מטעם המדינה.

²³⁸ אגף תכנון תחבורתי כפוף למינהל תכנון ופיתוח תשתיות במת"ח.

רשויות מקומיות במת"ח וברלב"ד. בשל התארכות תהליך זה ובשל תחלופת כוח אדם, מאז 2018 לא פרסמה הרלב"ד דוחות בקרה מסכמים.

785

מת"ח כתב בתשובתו כי רשויות התמרור המקומיות זקוקות לתמיכה ולסיוע של כוח אדם מקצועי בתחום הסדרי התנועה ברשויות המקומיות. לצורך כך, הקים ועדה בין-משרדית למתן תעודות להכרה במומחיות בתחום תנועה ותחבורה לצורך יצירת קבוצת מהנדסי תנועה ותחבורה בעלי ניסיון, לסיוע לרשויות התמרור המקומיות ולתמיכה בהן. מת"ח ציין כי עד היום ניתנו תעודות הכרה במומחיות לכ-170 מהנדסי תנועה ותחבורה, שחלקם כבר עוסקים בתחום ומסייעים לשלטון המקומי. עוד הוסיף מת"ח כי הוא מפרסם הנחיות לגבי הסדרי תנועה, תמרורים, שילוט, סימון על פני הדרך, התקני תנועה ובטיחות מאושרים ותקנים לחומרי סימון. מת"ח ציין כי הוא נדרש לעדכן את ההנחיות משנת 1996 לתכנון תאורה בכבישים.

(703)786

בשל ריבוי הליקויים הבטיחותיים שהועלו במסגרת הבקורות על רשויות התמרור המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולרלב"ד לשים דגש על טיפול מערכתי ומהיר בליקויים וכן על מעקב אחר תיקון הליקויים בכל אחת מרשויות התמרור המקומיות. כמו כן מומלץ שהרלב"ד תכין ותפרסם אחת לתקופה דוחות בקרה מסכמים המאפשרים ראייה כוללת ורוחבית של הבעיות שהועלו בדוחות הבקרה הפרטניים ברשויות התמרור המקומיות.

שער חמישי - גורם הרכב

(704)787

יש כמה גורמים המשפיעים על בטיחות הנסיעה של כלי רכב: התקינות המכנית של הרכב, המושפעת בין היתר מגילו ומרמת תחזוקתו, בעיקר של המרכיבים הקשורים להיבטים בטיחותיים, כגון בלמים, צמיגים, אורות ומערכת היגוי. תקנות התעבורה מסדירות את החובות לגבי ביצוע בדיקות לכלי הרכב במטרה להבטיח את תקינותם. אמצעי נוסף לשיפור הבטיחות של כלי הרכב הוא התקנת מערכות בטיחות למניעת תאונות או הקטנת הנזקים שלהן. עם מערכות אלה נמנות מערכות להגנה על הנוסעים כמו כריות אוויר, מערכות התרעה (לדוגמה על סטייה מנתיב או אי-שמירת מרחק), מערכות בלימה אקטיביות ומערכות בקרה על "שטחים מתים".

(705)788

אגף הרכב ושירותי תחזוקה שבמשרד התחבורה אחראי לביצוע מדיניות המשרד בכל הנושאים הנוגעים לרכב מנועי ולהפעלת מערכות משולבות לצמצום כשלים טכניים בכלי רכב. בין היתר האגף עוסק בנושאים האלה: תקינת רכב, ייבוא וייצור; מעקב אחר התפתחות טכנולוגיית הרכב בעולם; אימוץ תקנים בין-לאומיים כתקני חובה לייבוא רכב בנושאים בטיחות, איכות סביבה ועוד; הבטחת מערכות תחזוקה נאותות ובקרה מקצועית על מוסכים; בדיקות רישוי תקופתיות לרכב; בקרה על מכוני רישוי; הסמכת מנהלים מקצועיים, שמאי רכב ובוחני רכב, הדרכתם ובקרה על עבודתם.

(706)789

מבקר המדינה עמד על חשיבות השמירה על תקינותם של כלי רכב כבדים ושל מערכות הבטיחות המותקנות בהם בדוח ביקורת שפרסם ב-2020²³⁹. בין היתר נמצא כי לא נקבעה מגבלת גיל עבור משאיות וכי חסרה תורה סדורה, אחידה ומעודכנת לבדיקת כלי רכב. כמו כן הומלץ לבחון את הצורך בבדיקת רכב חצי-שנתית למשאיות בהתאם לגילן ולמעורבותן בתאונות דרכים.

(707)790

בתוכנית "50 עד 30" נקבעו כיווני הפעולה האלה בנושא כלי רכב בטוחים יותר: אימוץ הדירקטיבה האירופית, עבודה בישראל לפי דירוג בטיחות בין-לאומי, גריטת רכבים ישנים, קידום הכנסת מערכות בטיחות לכלי רכב משומשים, עידוד רכישת כלי רכב בטוחים והקמת מסד נתונים מרכזי לכלי רכב.

שילוב מערכות בטיחות בכלי רכב

(708)791

בעשורים האחרונים חלים שיפורים טכנולוגיים משמעותיים הכוללים הטמעת מערכות בטיחות ברכבים, מערכות המסייעות במניעת תאונות דרכים ובמזעור נזקיהן. המערכות נחלקות למערכות פסיביות - מערכות המתריעות על מצב סכנה, ולמערכות אקטיביות - מערכות שיש ביכולתן לא רק להתריע על סכנה אלא גם להתערב בנהיגה ובפעולות הרכב. ההתפתחויות הטכנולוגיות מהירות, והן מאתגרות את רשויות החוק במעקב אחריהן, באישורן ובפרסום הנחיות לגביהן. לפעמים מערכות בטיחות העשויות לסייע לנהג להתמודד עם אתגרים בלתי צפויים בנהיגה אינן מאושרות לשימוש מכיוון שאינן מיוצרות בקו הייצור של הרכב, כגון מערכת לניטור "שטחים מתים", מערכת לזיהוי תווי פנים של הנהג לצורך זיהוי מצב הנהג בנהיגה (הירדמות, הסחות דעת, פיהוקים).

(709)792

חלק ממערכות הבטיחות נכנסות לשימוש בהדרגה כדרישה מחייבת בתקינה הבין-לאומית, ובכלל זה בתקינה האירופית. מערכות בטיחות מותקנות ברכב כבר בשלב הרכבתו, בהתאם לתקינה הקיימת, או בשלבים מאוחרים יותר, בהתאם לדרישות רגולטוריות או להחלטת בעל הרכב. על פי רוב, משרד התחבורה מאמץ בתחום הטכנולוגי את התקינה האירופית והיא מחייבת את יבואני הרכבים. נוסף על כך, במקרים מסוימים מתמרצים התקנה של מערכות בטיחות מסוימות לאחר ייצור כלי הרכב. אימוץ של מערכות בטיחות שאינן קיימות בתקינה האירופית מחייב הכנת תקן ישראלי, והדבר נמשך זמן רב ועלול שלא להתאים לדרישות התקינה האירופית.

(710)793

בשנת 2013 נכנסו לתוקף הוראות נוהל 3/13 של מת"ח המסדירות מערכת תמריצים לקידום השימוש במערכות בטיחות מתקדמות, כאלה המסייעות בצמצום מספר תאונות דרכים. על פי הנוהל, סקרים המתפרסמים בעולם מצביעים על מגמה עולמית חיובית של הפחתה יחסית במספר הנפגעים מתאונות דרכים וצמצום בחומרת הפגיעות, וזאת בשל שיפור הבטיחות בכלי הרכב. במסגרת ההוראות נקבעה רשימה של מערכות בטיחות מתקדמות, והן זוכות לניקוד לצורך מתן תמריצי מס²⁴⁰ לרכבים חדשים המאובזרים במערכות אלה. התמריצים נועדו לעודד יבואנים ליבא ולמכור רכבים מאובזרים ובטיחותיים יותר, בדגש על קיום מערכות בטיחות שיחויבו על פי התקינה, מתוך כוונה להקדים את כניסתן של מערכות אלה לשימוש בארץ. על מנת להגביר את

239 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1185 - 1193.
240 זיכוי ממס קנייה.

מודעות הציבור לכך, נקבעת לכל דגם רכב "רמת אבזור בטיחותי", והיא מצוינת על גבי רישיון הרכב. משרד התחבורה מעדכן מדי שנה את ההוראה בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות, להיקפי השימוש במערכות השונות ולתקינה הרלוונטית להן. העדכונים מבוצעים על בסיס מידע מקצועי ובהתייעצות עם יבואני הרכב, הרלב"ד ורשות המיסים, תוך השוואה לעדכונים בתקינה האירופאית. לדוגמה, ההוראות התקפות מינואר 2023 כוללות בין היתר את המערכות האלה: כריות אוויר, מערכת אקטיבית למניעת סטייה מנתיב, מערכת בלימה אוטומטית בעת חירום, בקרת שיוט אדפטיבית, בקרת מהירות חכמה (ISA), מערכת זיהוי כלי רכב ב"שטח מת" והכנה להתקנת מנעולי אלכוהול. הנוהל חל על רכב נוסעים ועל רכב משא מסחרי שהם במשקל כולל מותר עד 3.5 טונה, ואינו כולל כלי רכב שמשקלם מעל 3.5 טונה ואופנועים.

(711)794

החל משנת 2017 נוספו תמריצים להתקנת אביזרי בטיחות גם ברכבים ישנים. למשל, בספטמבר 2017 נכנסה לתוקף תקנה שלפיה תינתן הנחה בגובה 1,500 ש"ח באגרת רישוי לכלי רכב פרטיים ומסחריים שבהם הותקנה מערכת בטיחות סטייה מנתיב והתרעה מפני התנגשות חזיתית.

(712)795

בתוכנית "50 עד 30" וכן במסמך שהכינה הרלב"ד בשנת 2021 בנושא עידוד אבזור רכבים חדשים במערכות בטיחות מתקדמות לצורך עדכון נוהל 3/13 של מת"ח הובאו המלצות, חלקן יושמו בהוראות הנוהל, וחלקן לא יושמו. במסמך של הרלב"ד נכתב כי האיחוד האירופי קבע רשימת דרישות חובה בכל מדינות האיחוד האירופי למערכות בטיחות המובנות ברכבים חדשים, בארבעה שלבים, עד שנת 2029. ההמלצות שהביאה הרלב"ד במסמך מבוססות על הדירקטיבה האירופית לחיוב במערכות בטיחות לרכבים חדשים. להלן דוגמאות להמלצות הרלב"ד שלא יושמו עד לאותו מועד:

1. הרלב"ד המליצה לתת ניקוד לכמה מערכות שעדיין לא נכללו באותו מועד בנוהל 3/13: מערכות המנטרות את מידת העייפות של הנהג לפני שהוא נכנס למצב של הירדמות ומתריעות על כך; מערכת אשר מקליטה את נתוני הנהיגה ושומרת נתונים הקשורים לתאונה לפני התרחשותה, במהלכה ואחריה; מערכת היוצרת הבהוב אורות חירום בבלימה פתאומית.

796

מת"ח כתב בתשובתו כי בעת עדכון הנוהל הוא מביא בחשבון מערכות שנכללות כחובה לדגמים חדשים בתקינה האירופית, ועל כן הן אינן מתומצות במסגרת הנוהל, כך למשל - מערכת שמקליטה את נתוני הנהיגה ומערכת להבהוב אורות חירום בבלימה פתאומית.

(712)797

2. הרלב"ד המליצה לתת ניקוד גם לרכבים שקיבלו ציון גבוה במבחני ריסוק, מבחנים אשר קובעים את רמת שרידותם של הנוסעים ושל משתמשי הדרך האחרים בזמן תאונה;

3. מכיוון שנוהל 3/13 נועד לתת תמריצים למערכות בטיחות מתקדמות, הוא אינו קובע סף מינימום למערכות. הרלב"ד המליצה לקבוע סף מינימום למערכות - למשל מספר מינימלי של כריות אוויר או חובת חיישנים לחגורות בטיחות - ולקבוע שבלעדיהן הרכב לא יאושר לנסיעה בישראל;

4. בתוכנית "50 עד 30" נקבע כי יש לקדם הכנסת מערכות בטיחות גם לכלי רכב משומשים על ידי מתן הטבה באגרת הרישוי או מתן תמריצים דרך חברות הביטוח. המערכות האפשריות:

היסח דעת, הירדמות, התראה על אי-חגירה במושבים האחוריים, שטחים מתים, התרעה על רכב חוצה מאחור ועוד ;

5. נוהל 3/13 מתייחס רק לרכב נוסעים ולרכב משא מסחרי שהינם במשקל כולל מותר עד 3.5 טון. הרלב"ד המליצה להרחיב את הנוהל גם לסוגים אחרים של כלי רכב, למשל לרכב דו-גלגלי או לאוטובוסים זעירים. גם בנייר עמדה שהכין ארגון נהגי התחבורה הציבורית שבהסתדרות הלאומית ב-2022 נכתב כי בנוהלי מת"ח אין התייחסות ברורה לאמצעים טכנולוגיים מצילי חיים אקטיביים באוטובוסים ובמשאיות, ובהם מערכות לניטור מרחק ובלימה אוטונומית מלפנים, לזיהוי משתמשי דרך בשטח מת, לזיהוי הולכי רגל, אופניים ואופנועים, לזיהוי תנועה חוצה מאחור ולבדיקת ערנות.

798

מת"ח כתב בתשובתו כי הוא והרלב"ד תמימי דעים בנוגע לצורך לשלב במערכת התמריצים ציון במבחני ריסוק. לעניין קביעת סף מינימום למערכות בטיחות שמתחתיו הרכב לא יאושר לנסיעה בישראל כתב מת"ח כי רגולציה כזו אינה מיושמת בעולם המערבי המפותח, וכי עלולות להיות לה השפעות שליליות על התחרות ויוקר המחיה, ועל כן המשרד אינו מתכוון לקדם אותה.

(713)799

פעולה משלימה להתקנת מערכות בטיחות בכלי רכב שבהם אין כדאיות להתקנת מערכות בטיחות היא גריטה של כלי רכב ישנים. בתוכנית "50 עד 30" נקבע כי יש לקבוע יעדי גריטה ותמרוץ גריטה לרכבים ישנים.

(714)800

בשנת 2013 נכנסו לתוקף הוראות נוהל 3/13 המסדירות תמריצים לקידום השימוש במערכות בטיחות מתקדמות המסייעות לצמצום מספר תאונות דרכים. משרד התחבורה מעדכן מדי שנה את ההוראה בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות, להיקפי השימוש במערכות השונות ולתקינה הרלוונטית להן. נמצא כי פעולות נדרשות שהוגדרו בתוכנית "50 עד 30" ובהמלצות הרלב"ד לא יושמו, בין היתר שילוב הציון במבחני הריסוק במערכת התמריצים, קביעת יעדים לגריטה ותמרוץ גריטה לרכבים ישנים. עוד עלה כי התמריצים נקבעו רק עבור רכב נוסעים ורכב משא במשקל כולל מותר של עד 3.5 טונה, ואין התייחסות ברורה לאמצעים טכנולוגיים מצילי חיים באוטובוסים, במשאיות ובאופנועים, זאת למרות חלקם הגדול של כלי רכב אלה בתאונות חמורות (בשנת 2021, מעורבות אופנועים בתאונות חמורות עמדה על 641 תאונות למיליארד ק"מ נסועה, מעורבות אוטובוסים - 145, מעורבות משאיות מעל 12 טונה - 55, ורכב פרטי - 40).

(715)801

מומלץ כי משרד התחבורה ישקול לאמץ את המלצות הרלב"ד בעניין עידוד אבזור רכבים חדשים במערכות בטיחות מתקדמות, וימשיך, בשיתוף עם הרלב"ד, לעקוב אחרי פיתוחם של אמצעי טכנולוגיה חדישים ולעודד את התקנתם ברכבים פרטיים ומשא עד 3.5 טונה. כן מומלץ לשקול אם לחייב או לתמרוץ התקנת מערכות בטיחות גם בכלי רכב כבדים ובאופנועים. אשר להמלצת הרלב"ד ביחס לקביעת סף מינימום של מערכות בטיחות בכלי רכב פרטיים, מומלץ לבחון את ההשפעות השליליות הנטענות מול התוצאות החיוביות המצופות מבחינת צמצום הפגיעה בנפש וברכוש, ולהחליט לגבי האפשרות לקדם סף מינימום כפי שהומלץ. נוסף על כך מומלץ לשקול לתמרוץ גריטת רכבים ישנים.

הסדרת השימוש בטכוגרף דיגיטלי

(716)802

טכוגרף (רשם נתוני נסיעה) הוא מכשיר מכני המותקן ברכב, מעין "קופסה שחורה", המאפשר רישום של פעילות הרכב ושל פעילות הנהג, לרבות מהירות הנסיעה, שעות הפעילות ופרטיו האישיים של הנהג. המכשיר מאפשר לראות את היסטוריית הפעילויות האחרונות של הרכב ושל הנהג, ונועד בעיקר לאכוף את מגבלות שעות העבודה והמנוחה ומהירות הנסיעה. רישום ובדיקה של הנתונים הנצברים בטכוגרף אמורים לשמש קציני בטיחות, שוטרים, בתי משפט וגופים מוסמכים אחרים לצורך ביקורות פיקוח על התנהלות הנהגים וקבלת דיווחים על חריגות. נוסף על כך יכולים נתוני הטכוגרף לשמש לחקירת תאונות דרכים ולהסקת מסקנות.

(717)803

תקנות התעבורה מחייבות שימוש בטכוגרף. הטכוגרף הנמצא בשימוש בישראל הוא טכוגרף אנלוגי (להלן גם - טכוגרף מכני), שבו הרישום מתבצע באופן מכני על דסקה מנייר, ויש להחליפה מדי יום. על בעל הרכב לשמור את הדסקה במשך 180 יום. בשנת 2005 החליטה הממשלה²⁴¹ לקבוע חובת התקנה של טכוגרף דיגיטלי שיאושר על פי התקן האירופי, במקום הטכוגרף המכני, כדי לשפר את אכיפת החוקים בנוגע לפעילותם של נהגים מקצועיים. הטכוגרף הדיגיטלי מדויק, אמין ומאובטח יותר מהאנלוגי, הנתונים נאגרים בו לטווח ארוך, והוא בעל יכולת ממשק לתוכנות או למכשירים אחרים בכל רגע נתון ובזמן אמת. הוא כולל גם "כרטיס חכם", המשמש תעודת זהויה אלקטרונית של המשתמש בו. הודות לתכונות אלה, הטכוגרף הדיגיטלי מבטל אפשרות לזיופי נתונים ולהתחזות נהגים, ולעומת זאת בטכוגרף האנלוגי ניתן להחליף דסקות בין נהגים או שאותו נהג יכול להשתמש במהלך היום בכמה דסקות, וכך אפשר לזייף את הרישומים בקלות יחסית.

(718)804

בדוח מבקר המדינה משנת 2020²⁴² הועלה כי בחלוף 15 שנה מהחלטת הממשלה לא הסתיימה ההסדרה המאפשרת את המעבר של מדינת ישראל לשימוש בטכוגרף דיגיטלי. במשאיות ובאוטובוסים המיובאים לישראל כבר מותקן טכוגרף דיגיטלי, אולם בארץ הוא מוסר מהם ומוחלף בטכוגרף אנלוגי. בדוח צוין כי אימוץ הטכוגרף הדיגיטלי דורש היערכות מערכתית של גורמים רבים. בין היתר נדרשים שינויי חקיקה, אימוץ הדירקטיבה האירופית בנושא שעות עבודה ומנוחה וחתימה על אמנה בין-לאומית בנושא והקמת מערכים לניהול, להנפקה ולכילול של הכרטיסים החכמים, לתחזוקת המכשירים ולתמיכה במשתמשים, לייצור ולחילול של צופן המאבטח את נתוני הנסיעה המאוחסנים באופן דיגיטלי, ולפיתוח תוכני הכשרה והסמכה למשתמשים.

(719)805

בביקורת הנוכחית נמצא כי בינואר 2021 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת תיקונים הנדרשים בתקנות התעבורה כדי להסדיר את השימוש בטכוגרף דיגיטלי. עוד נמצא כי במרץ 2023 אישרה הממשלה טיוטת חוק לתיקון פקודת התעבורה הקובעת כי לשוטר סמכות לדרוש, להפיק ולהעתיק את המידע שנאגר בטכוגרף הדיגיטלי ללא צורך בצו, וכן לעכב אדם או רכב לצורך כך²⁴³.

241 החלטת ממשלה 3917, "תוכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים (דו"ח שיינין)" (יולי 2005).
242 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1137 - 1143; וכן: **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים", עמ' 211 - 213; **דוח שנתי 67א** (2016), "המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 696 - 697.
243 החלטת הממשלה 403 (מרץ 2023).

התיקון לחוק עדיין לא אושר בכנסת. נכון לאוגוסט 2023, משרד התחבורה מנהל תהליך מכרזי לבחירת ספק למתן שירותי ייצור והפצה של כרטיסים חכמים ולהקמת מערך מחשוב לצורך תפעול מערך הטכוגרף הדיגיטלי, לאחר שביצע עבודת מטה עם גורמי ממשלה נוספים כדוגמת המשטרה, מטה "ישראל דיגיטלית" ומשרד העבודה. מועד הגשת ההצעות היה ביוני 2023, ועל פי מסמכי המכרז, המערך אמור לפעול בתוך 20 חודשים לאחר מועד הוצאת הזמנה לספק.

(720)806

עולה כי הטכוגרף הדיגיטלי צפוי להיכנס לשימוש בישראל רק בשנת 2025, כ-20 שנה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה לאמצו בישראל, ובפיגור ניכר אחרי האיחוד האירופי. במשך השנים הללו ועד מועד סיום הביקורת יכולת האכיפה בנוגע לשעות נהיגה ולמהירות נסיעה של נהגי רכב כבד היא מוגבלת מאחר שנדרשת בדיקה פיזית של הנתונים הנרשמים על גבי דסקות נייר על ידי הטכוגרף האנלוגי ברמה פרטנית ומפני שניתן לזייף בקלות את רישומיהם.

807

המשרד לביטחון לאומי כתב בתשובתו כי מדובר בנושא שעל משרד התחבורה להסדיר.

808

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את התהליכים לכניסתו לשימוש של הטכוגרף הדיגיטלי ללא עיכובים נוספים, ובין היתר לפעול עם המשרד לביטחון לאומי ובשיתוף פעולה עם המשטרה כדי לקדם את אישור הצעת החוק בעניין סמכויות שוטר בשימוש בטכוגרף הדיגיטלי בכנסת.

פיקוח מטעם משרד התחבורה על תקינות כלי רכב

(721)809

אגף פיקוח ובקרת רכב במינהל התנועה שבמשרד התחבורה (להלן - אגף הפיקוח במת"ח) אמון על הגברת הבטיחות בדרכים על ידי קידום מדיניות ואסטרטגיה בנושא באמצעות תוכניות-אב למטענים ולרכב כבד, המלצה על פיתוח תשתיות נדרשות, ריכוז ידע בין-לאומי בתחומים שעליהם הוא מופקד והמלצה על תיקוני חקיקה ותקינה בין-לאומית. האגף מחולק לשלוש יחידות - תחום ניידות בטיחות, תחום קציני בטיחות בתעבורה ותחום מטענים מל"ח ובקרת רכב כבד :

(722)810

1. **תחום ניידות בטיחות** - כחלק מההתמודדות היומיומית עם תאונות הדרכים ובטיחות הרכבים הנעים בכבישי הארץ, תחום ניידות בטיחות עורך בדיקות תקינות ברכבים על מנת לאתר בזמן אמת רכבים שיש בהם ליקויים טכניים ולהתריע עליהם, ובמידת הצורך להוריד מן הכבישים באופן מיידי רכבים שמצבם הטכני מהווה סכנה מוחשית. פעילות זו מבוצעת, בין היתר, על ידי ביקורות המתבצעות בדרכים על ידי ניידות הבטיחות, בדיקת אוטובוסים המשמשים לתחבורה ציבורית ולהסעת תלמידים וחיילים, בדיקת כלי רכב בחברות המעסיקות קציני בטיחות, בדיקת צמיגים, מבצעים בשיתוף פעולה עם גופים אחרים, בדיקת עומס-יתר במשאיות ופיקוח על מכוני רישוי. פעילות ניידות הבטיחות נעשית בתיאום ובשיתוף פעולה עם הרלב"ד. פעילות הניידות בכבישים, הכוללת עצירת רכבים לצורך בדיקתם ורישום דוחות או הטלת קנסות במקרה הצורך, חייבת להתבצע בליווי שוטר.

(723)811

2. **תחום קציני בטיחות בתעבורה** - אחראי בין היתר לפיקוח על קציני הבטיחות ולנקיטת אמצעים כנגד קציני בטיחות שנמצאו פגמים בעבודתם או שאירעו תאונות בכלי הרכב שבפיקוחם. תפקידי היחידה, בין היתר, הם קביעת מדד לחברה בטוחה, פרסום והפצת הוראות נוהל וחוזרי מידע לקציני בטיחות ולמנהלי חברות, השתלמויות מקצועיות לקציני הבטיחות וביצוע ביקורות במשרדים למתן שירותי בטיחות.

(724)812

3. **תחום מטענים מל"ח ובקרת רכב כבד** - מופקד על ביצוע מדיניות משרד התחבורה ליישום חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997, ולתקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001. תחומי הסמכות והאחריות נועדו להגביר את הבטיחות בהפעלת רכב מסחרי, במתן שירות הובלה ובהגנה על הצרכן ועל איכות הסביבה. היחידה אחראית להסדרת ענף ההובלה היבשתית, לרישוי והסמכה של העוסקים בענף ולפיקוח עליהם (חברות המובילות מטענים, רכבים המובילים מטענים וחומ"ס, נהגים המורשים לשנע חומ"ס), לרגולציה להובלת מטענים וחומ"ס, להפעלת הרשות לתובלה יבשתית בחירום ועוד.

פערים בכוח אדם ובציוד חיוני לפעילות אגף הפיקוח במשרד התחבורה

(725)813

בדוח מבקר המדינה בנושא בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים שפורסם ב-2020²⁴⁴ נמצא לגבי תחום ניידות בטיחות כי ב-2017 - 2019 נמשכה מגמה (שהחלה שנים קודם) של ירידה במספר הבדיקות של כלי רכב כבדים, ומ-2018 חלה ירידה במספר הניידות ובמספר העובדים ביחידה. עוד עלה כי במשך שנים עמדו לרשות תחום הניידות שני מכשירי שקילה ישנים שאמורים היו להפסיק את פעולתם ב-2020 בשל גילם. כמו כן נמצא כי פעילות הניידות בשטח נעשית באופן ידני וללא מערכות מידע מתאימות. כן נכתב כי הפיקוח על פעילותם של קציני בטיחות אינו מספק, בין היתר בגלל מחסור בכוח אדם ובכלים מחשוביים, וכי יש חוסרים רבים בכל הנוגע להסדרת ענף ההובלה ושינוע חומ"ס, להכשרת בעלי תפקידים בענף ולפיקוח ואכיפה בתחום, בין היתר בשל מחסור חמור במשאבים - הן כוח אדם והן מערכות מחשוב וכלי רכב.

(726)814

באוגוסט 2023 מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי מכשירי השקילה הישנים נגרטו ביוני 2021 וכי מאז ניידות הבטיחות של מת"ח אינן עורכות בדיקת עומס-יתר למשאיות²⁴⁵. אומנם האגף רכש שני מכשירי שקילה, אולם הם עדיין לא נכנסו לשימוש מכיוון שיש צורך בתוכנה מתאימה ויש לספק הדרכה מתאימה לעובדים.

(727)815

החל בשנת 2020 יזם אגף הפיקוח במת"ח תכתובות לגורמים שונים בתוך משרד התחבורה ומחוצה לו בבקשות הנוגעות למחסור בכוח אדם, ברכבים ובציוד חיוני לעבודת האגף. לדוגמה, בשנת 2020 פנה מינהל התנועה במת"ח לסמנכ"ל למינהל והון אנושי בבקשה לאייש משרות באגף הפיקוח במת"ח. בבקשה נכתב כי באגף יש שש משרות פנויות (שלוש משרות בתחום ניידות בטיחות ושלוש בתחום קציני הבטיחות) אשר מנסים לאייש זה מכבר וכי פניות המינהל לוועדת החריגים לשחרור

244 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1147 - 1184.
245 יש לציין כי המשטרה מבצעת בדיקות עומס-יתר באמצעות מכשירי שקילה שיש ברשותה.

משרות מקצועיות אלה, שהן בעלות תרומה מהותית להפחתת הקטל בדרכים, נדחו על הסף. במכתב צוין כי המחסור בכוח אדם משפיע על התפקוד השוטף של האגף ועל יכולתו לעמוד ביעדים הכמותיים שהציבו לו מת"ח והרלב"ד. בפרט, צוין כי בשל המחסור בכוח אדם, תחום ניידות בטיחות מפעיל חמש ניידות בלבד מתוך שבע שברשותו, וכי בתחום קציני בטיחות מועסקים שלושה פקחים בלבד, והם אמורים לפקח על 2,100 קציני בטיחות פעילים ברחבי הארץ. בתכתובות שונות נכתב ב-2020 כי באגף חסרים שבעה כלי רכב צמודים, מרביתם למפקחים ורכב איגום אחד, וכי האגף אינו יכול למלא את ייעודו ולבצע פיקוח אפקטיבי בשל היעדר אמצעים. לדוגמה, המפקחים מתניידים בתחבורה ציבורית, והדבר משפיע על מספר פעולות הפיקוח המבוצעות.

(728)816

בינואר 2021 פנה אגף הפיקוח במת"ח למנכ"ל משרד האוצר בנוגע לצרכים תקציביים דחופים בתחום הטיפול ברכב כבד וציין את הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה. במכתב נכתב כי אגף הפיקוח במת"ח אינו מתוקצב כלל מאז הקמתו באוקטובר 2019, והועלתה בקשה לתגבור תקציבי לצורך תגבור מפקחים, חידוש ניידות, רכישת מכשירי שקילה, הוספת רכבים, מחשוב האגף, הוספת ציוד מחשובי וביצוע פרויקטים.

(729)817

להלן נתונים על מחסור בכוח אדם ובציוד באגף הפיקוח במת"ח, כפי שהתקבלו מהאגף במרץ 2022: בתחום קציני בטיחות לא מאוישות שמונה משרות, בתחום ניידות הבטיחות לא מאוישות שלוש משרות, ובשל כך לא מאוישות שתי ניידות, ובתחום מטענים קיים חוסר של שמונה משרות. בתחום הרכב חזרו על הצורך ברכבים למפקחים ולנושאי תפקידים באגף. כמו כן צוין כי האגף עובד באופן ידני, אין טפסים מקוונים, התוכנות המשמשות אותו ישנות, לא ניתנת להן תמיכה ואין ממשקי עבודה טכנולוגיים.

(730)818

האגף מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2023 כי מצב זה עומד על כנו ואף החמיר: האגף מתקשה לגייס עובדים בשל השכר המוצע, ולא זו בלבד שלא חל שיפור בתחום איוש המשרות הקיימות בתקן אלא שמאז מרץ 2022 גם קוצצו תקנים של מפקחים בתחום קציני בטיחות ובתחום ניידות בטיחות.

(731)819

הביקורת העלתה כי סוגיות שהועלו עוד בדוח מבקר המדינה משנת 2020 בנוגע למחסור בכוח אדם, בכלי רכב ובציוד חיוני לפעילות אגף הפיקוח במשרד התחבורה לא נפתרו, וזאת למרות פניות חוזרות ונשנות מצד אגף הפיקוח להנהלת מת"ח ולמשרד האוצר. משמעות הפערים היא היעדר יכולת לבצע אכיפה מספקת על תקינות כלי רכב, על קציני בטיחות ועל הובלת מטענים. בפרט, החל מיוני 2021 לא מבצע האגף שקילות למשאיות בשל היעדר מכשירי שקילה שמישים.

820

מת"ח כתב בתשובתו מינואר 2024 בנוגע לפעילות ניידות הבטיחות, כי למרות המלצות מבקר המדינה משנת 2020 לא זו בלבד שתקני הבוחנים לא תוגברו, אלא שאף בוטלו תקנים, ונוסף על כך בשל תנאי העבודה המאתגרים וגובה השכר שאינו יכול להתחרות עם השכר המוצע בשוק, אגף הפיקוח מתקשה לאייש שלוש משרות בתקן, ובשל כך יש מגמה של ירידה במספר הבדיקות המבוצעות. לעניין מכשירי השקילה כתב מת"ח כי מכשירי השקילה החדשים שרכש מחייבים

התאמות תוכנה ומתן הכשרה לעובדים, נושאים שנמצאים בטיפול, ועל כן המשקלים טרם נכנסו לשימוש. עוד הוסיף כי יש ניידות בטיחות ישנות שיש להחליפן.

821

מת"ח הוסיף בתשובתו כי בקשותיו לתגבור האגף ב-12 מפקחים לא אושרו, כי הוא פועל כדי לפתח תוכנות חדשות עבור תחום קציני בטיחות ועבור מפקחי האגף (בתחומים ניידות, קציני בטיחות והובלה ומטענים), וכדי לאשר רכב צמוד למפקחים ולקבל שלושה רכבי איגום לאגף, נוסף על רכב איגום אחד שכבר קיים.

(732)822

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול לחיזוק יכולות אגף הפיקוח במשרד התחבורה ולהקצאת המשאבים הדרושים, ובכלל זה כוח אדם, רכבים וציוד, על מנת לתת מענה מקצועי למשימות המוטלות עליו, זאת עקב חשיבות פעילות האגף באיתור ומניעת ליקויי בטיחות.

מימון וביצוע פעילויות בטיחות באגף הפיקוח במשרד התחבורה

(733)823

פעילות ניידות הבטיחות של משרד התחבורה נבדקה בעבר כמה פעמים על ידי משרד מבקר המדינה, באחרונה בדוח ביקורת בנושא בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים שפורסם ב-2020²⁴⁶. בדוח זה נכתב כי בכבישים רבים אין שוליים רחבים מספיק או מפרצי עצירה המאפשרים לפרוס את הניידות ואת מכשירי השקילה באופן בטיחותי, ועל כן לרוב חוזרים ומציבים את הניידות באותן נקודות. משרד התחבורה השיב לדוח זה כי אגף הפיקוח במת"ח מקדם תוכנית ארצית לאיתור מתחמים שישמשו, בין היתר, לבדיקת רכב כבד. בביקורת הנוכחית עלה כי בינואר 2021 פנה מינהל התנועה במת"ח למנכ"ל משרד האוצר בנוגע לצרכים תקציביים דחופים בתחום הטיפול ברכב כבד. במכתב הועלתה בקשה לתגבור תקציבי, בין היתר לצורך מערכות שקילה בתנועה למשאיות והקמת מפרצי עצירה ובדיקה. מנהלת אגף הפיקוח במת"ח מסרה למבקר המדינה כי נכון לאוגוסט 2023 אושרו סטטוטורית 14 מפרצים מתוך תוכנית של 24 מפרצים שהכין האגף.

(734)824

פעילות תחום ניידות הבטיחות ותחום קציני הבטיחות מתוקצבת בחלקה על ידי הרלב"ד. הרלב"ד ומת"ח מגבשים מדי שנה תוכנית עבודה משותפת אשר במסגרתה מסכמים על העברת מימון מהרלב"ד למת"ח עבור הפעלת ניידות בטיחות, פיקוח על קציני בטיחות בתעבורה ותקורות משרדיות. תוכנית העבודה המשותפת כוללת גם נתונים כמותיים שנתיים על סך בדיקות רכב בחלוקה לסוגי רכבים, מבצעים מיוחדים, שקילות לכלי רכב כבדים, פיקוח על קציני בטיחות בתעבורה והשתלמויות עבורם. בלוח להלן מוצגים התשלומים שהועברו מהרלב"ד למשרד התחבורה בגין תוכנית זו בהתאם לסיכומים השנתיים:

(735)825

לוח 34: מימון פעילויות בטיחות של משרד התחבורה על ידי הרלב"ד, 2018 - 2022 (באש"ח)

שנה	סכום
2022	2,300
2021	2,600
2020	2,859

²⁴⁶ ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71א (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1147 - 1155.

3,515	2019
3,693	2018

המקור: נתוני הרלב"ד.

(736)826

מנתוני הלוח ניתן לראות כי בשנים 2018 - 2022 חלה ירידה מתמשכת בסכומים שהועברו על ידי הרשות למשרד התחבורה, כך שהסכום שתוקצב ב-2022 היה נמוך בכ-1.4 מיליון ש"ח מהסכום שתוקצב ב-2018 - קיטון של כ-38%.

(737)827

בלוח שלהלן מוצגים נתוני הבדיקות שבוצעו בפועל למול מספר הפעולות שסוכמה בתוכנית העבודה המשותפת בין הצדדים:

(738)828

לוח 35: בדיקות שבוצעו על ידי אגף הפיקוח במשרד התחבורה - ביצועים מול יעדים, 2019 - *2021

2021			2020			**2019			
הפער	הביצוע	היעד	הפער	הביצוע	היעד	הפער	הביצוע	היעד	
-1%	17,562	17,700	3%	17,547	17,000	9%	17,700	16,200	כלי רכב פרטיים
9%	1,303	1,200	6%	951	900	13%	680	600	רכב דו-גלגלי
35%	2,027	1,500	-2%	1,763	1,800	12%	2,798	2,500	אוטובוסים ומוניות
-1%	7,193	7,250	12%	7,869	7,000	-14%	8,635	10,000	משא עד 12 טון
-7%	3,025	3,250	3%	3,081	3,000	-13%	3,903	4,500	משא מעל 12 טון
22%	914	750	20%	899	750	-23%	926	1,200	גרורים
1%	32,024	31,650	5%	32,110	30,450	-1%	34,642	35,000	סה"כ בדיקות רכב
-2%	4,909	5,000	-2%	14,690	15,000	-20%	17,590	22,000	שקילות
86%	928	500	47%	736	500	38%	1,101	800	פיקוח על קציני בטיחות

על פי נתוני הרלב"ד ותוכנית העבודה המשותפת של הרלב"ד ואגף הפיקוח במת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בשנת 2022 לא הייתה תוכנית עבודה משותפת כתובה לרלב"ד ולמת"ח.

** היעדים שנקבעו לשנת 2019 היו זהים לאלה שנקבעו ב-2018.

(739)829

מנתוני הלוח עולה כי בד בבד עם הקיטון בתקציבים בהיקף של 1.1 מיליון ש"ח מ-2018 ל-2021 (ירידה של כ-30%), היה קיטון ביעדים שנקבעו בשנים 2020 ו-2021 לעומת 2018 ו-2019 (ירידה של 13% ו-9.6%, בהתאמה). הקיטון ביעדים התבטא בקטגוריות אוטובוסים ומוניות, משאיות וגרורים, זאת אף שמדובר בכלי רכב שמסוכנותם גבוהה יותר. נוסף על כך, צומצמו באופן דרסטי היעדים למספר השקילות, בעיקר ב-2021 (ירידה של 77% לעומת 2019), זאת מכיוון שבשנת 2021 מכשירי השקילה של המשאיות יצאו משימוש, והדבר אילץ להפחית משמעותית את מספר השקילות השנתית של המשאיות. כמו כן ירד מספר פעולות הפיקוח על קציני הבטיחות (ירידה של כ-37%), למשל, ב-2022 היו 2,100 קציני בטיחות פעילים, ומספר פעולות הפיקוח עליהם היה 928.

(740)830

מבחינת העמידה ביעדים, מהלוח עולה כי בשנת 2019 ניידות הבטיחות של מת"ח לא עמדו ביעדים שנקבעו עבור תקינות משאיות וגרורים וכן עבור שקילות, אך מנגד היה ביצוע-יתר בקבוצות אחרות. בשנים 2020 - 2021 נרשמה באופן כללי עמידה ביעדים. הרלב"ד מסרה למשרד מבקר המדינה כי בשנים אלה עודכנו היעדים בהתאם לכוח האדם ולנתוני תאונות הדרכים.

(741)831

הממצאים מחולקים לארבע קטגוריות:

1. "ליקויים מסוכנים" - ליקויים שבגינם כלי הרכב מורדים מהכביש בגרירה ומוטל קנס של עד 1,000 ש"ח;
2. "ליקויים מחייבי תיקון" - ליקויים שבגינם הרכב מדווח במסוף הארצי של משרד הרישוי כפסול לשימוש, הנהג יכול להמשיך בנהיגה ומחויב לתקן את הליקוי בטווח זמן מוגבל ולהביא את הרכב מחדש לטסט. מוטל קנס של עד 1,000 ש"ח. יצוין כי לאגף הפיקוח במת"ח אין כלים כדי לעקוב אחר תיקון הליקויים שאותרו;
3. "ליקויים מזעריים" - ליקויים שבגינם הנהג מתחייב לתקן את הליקוי בתוך פרק זמן שנקבע, ומוטל קנס של עד 250 ש"ח;
4. "תקין" - לא נמצאו ליקויי בטיחות.

(742)832

בלוח להלן מוצגים ממצאי בדיקות התקינות שערכו הניידות בשנים 2019 - 2021. הנתונים כוללים ממצאים מסוג "ליקויים מסוכנים" ו"ליקויים מחייבי תיקון", ואינם כוללים "ליקויים מזעריים". יצוין שבסך הבדיקות קיים פער מהנתונים שבלוח 35. הפער נובע מחיתוך שונה של הנתונים ומפערי תזמון:

לוח 36: ממצאי בדיקות תקינות כלי רכב לפי קטגוריות עיקריות, 2019 - 2021*

2022		2021		2020		2019		
שיעור התוצאות שאינן תקינות	מספר הבדיקות	שיעור התוצאות שאינן תקינות	מספר הבדיקות	שיעור התוצאות שאינן תקינות	מספר הבדיקות	שיעור התוצאות שאינן תקינות	מספר הבדיקות	סוג הבדיקה
לא נבדק		19%	4,909	18%	14,690	14%	17,590	עומס יתר
15%	32,042	13%	31,327	13%	31,498	15%	32,535	סך הכול תקינות כלי רכב
								מזה:
בדיקות כלליות								
13%	1,098	11%	435	11%	4,576	13%	1,322	צמיגים
	לא נבדק		לא נבדק		לא נבדק	10%	844	אורות בלילה
19%	217	30%	229	17%	311	37%	295	מבצעים
בדיקות של משאיות								
16%	954	12%	2,243	11%	1,932	12%	2,344	מבצע "מוביל בטוח"***
בדיקות של אוטובוסים								
1%	761	1%	267	1%	148	3%	255	אוטובוסים בתח"ץ
4%	246	1%	507	1%	549	3%	750	מבצע "מנהיג דרך"***

28%	105	27%	44	14%	76		לא נבדק	היסעים
3%	36	8%	118		לא נבדק	25%	28	קייטנות
אחרים								
	לא נבדק	16%	147		לא נבדק	15%	47	מוניות
18%	853	12%	1,303	12%	951	10%	229	דו-גלגלי
17%	3,678	16%	2,744	17%	4,156	20%	4,580	חברה ערבית
52%	2,089	46%	1,085	54%	683	53%	732	רכב פלסטיני

על פי סיכום פעילות שנתי של תחום ניידות הבטיחות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* קיימים פערים בין הנתונים המדווחים בסיכומי הפעילות השנתיים של תחום ניידות הבטיחות ומוצגים בלוח זה ובין נתונים שהרלב"ד מסרה למשרד מבקר המדינה, המוצגים בלוח 35.

** משאיות.

*** הסעות תלמידים.

(743)833

מנתוני הלוח עולה כי ברוב סוגי הבדיקות נמצאו ליקויים חמורים רבים מתוך כלל הבדיקות. לדוגמה, בארבע השנים שנבדקו, בכל רכב שביעי בקירוב (בין 13% ל-15%) נמצא ליקוי מסוכן או מחייב תיקון. מתוך הקטגוריות השונות, בכלי רכב פלסטיניים נמצאו הליקויים הרבים ביותר, וגם בחברה הערבית שיעור הליקויים גבוה יחסית, ואכן, בשנת 2022 הוגדל מספר הבדיקות שנעשו בקרב אוכלוסיות אלה. מבין סוגי האוטובוסים, שיעור הליקויים גבוה בקרב אוטובוסים המשמשים להיסעים ולקייטנות. בבדיקת עומס-יתר המצב חמור אף הוא, ובכל רכב חמישי בקירוב (כ-19%) נמצא עומס-יתר. ואולם, מיוני 2021 לא נערכות שקילות, כאמור בשל היעדר מכשירי שקילה.

(744)834

כשהבדיקה של ניידות הבטיחות מאתרת ליקויים, מוטלות כאמור סנקציות מיידיות על הנהג ועל בעל הרכב. כדי להגביר את השפעת פעילות הפיקוח, אגף הפיקוח במת"ח יזם בתחילת 2022 ישיבה בהשתתפות נציגי האגף, הרלב"ד ואת"ן (פורום אכיפה) במטרה לגבש דרכי עבודה לשימוש בממצאים העולים מבדיקות ניידות הבטיחות לצורך הרחבת האכיפה על חברות ההיסעים וההובלה. בדיון נבחנו אפשרויות להרחיב את דרכי הפעולה מול חברות היסעים שבהן עלו ממצאים חריגים חוזרים ונשנים בשיתוף פעולה בין שלושת הגופים. אגף הפיקוח במת"ח אף ציין כי הוא פיתח מערכת המחשבת מדד למסוכנות של חברה על סמך נתוני הבדיקות של ניידות הבטיחות וממצאי מכוני רישוי במסגרת מבחן הרישוי השנתי (טסט) וכי ניתן להשתמש במדד זה גם לביצוע מעקב אחר חברות עם דירוג נמוך. כמו כן הוחלט לשתף בפעילות גורמים מהרשות הארצית לתחבורה ציבורית כדי שבמידת הצורך ניתן יהיה להפעיל את הסנקציה אי-חידוש רישיון על חברות המפעילות תחבורה ציבורית באוטובוסים. אגף הפיקוח במת"ח מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2023 כי הוא מגבש מודל לדירוג מסוכנות של חברות ההיסעים וההובלות, שישקלל נתונים של בדיקות ניידות הבטיחות, של מכוני הרישוי ושל המשטרה. נכון למועד זה, המודל עדיין לא מיושם ולא מתקבלים נתונים מהמשטרה.

(745)835

מהאמור עולה כי בשנים 2018 - 2021 חל קיטון של 30% בתקציבים שהועברו מהרלב"ד למשרד התחבורה לצורך מימון פעולות בטיחות, בהן בדיקת תקינות כלי רכב באמצעות ניידות הבטיחות של מת"ח ופיקוח על קציני בטיחות בתעבורה. בהתאם לכך, חל קיטון במספר הבדיקות שבוצעו בפועל (ירידה של כ-7.5% מ-2019 ל-2021), וזאת בהמשך למגמת קיטון שהחלה שנים קודם

לכן. כמו כן, החל מיוני 2021 לא בוצעו שקילות כלל בשל התיישנותם של מכשירי שקילה למשאיות ששימשו את ניידות הבטיחות, זאת אף שממצאי הבדיקות מעידים על כך שהבדיקות מצליחות לאתר כלי רכב רבים עם ליקויים חמורים ומשאיות רבות הנוסעות בעומס-יתר. עוד הועלה כי לאחר שמתגלים "ליקויים מחייבי תיקון", ליקויים שבהם הנהג יכול להמשיך בנהיגה ומחויב לתקן את הליקוי בטווח זמן מוגבל ולהביא את הרכב מחדש לטסט, לאגף הפיקוח אין כלים כדי לעקוב אחר תיקון הליקויים שאותרו.

836

הרלב"ד כתבה בתשובתה כי האחריות לתפעול ניידות הבטיחות ולקביעת מדיניות הבדיקות היא של משרד התחבורה. הרלב"ד משתתפת במימון פעילות זו, כחלק ממכלול פעולות להגברת הבטיחות בדרכים, ובהתאם לתקציבים העומדים לרשותה, שפחתו באופן דרסטי עם השנים. הרלב"ד ציינה כי שיתוף הנתונים והידע מתבצע באופן שוטף הן עם המשטרה והן עם משרד התחבורה, על מנת לטייב את תוכניות העבודה של גופים אלה בהתאם לכך. הרלב"ד הבהירה כי גם כגורם המשתתף במימון, יכולתה להשפיע על מספר הבדיקות מוגבל, שכן מספר הבדיקות המבוצעות הוא פועל יוצא של מספר משרות בוחני הרכב המאוישות ושל מספר ניידות הבטיחות העומדות לרשותם. הרלב"ד הוסיפה כי לטענת משרד התחבורה, בשנים האחרונות חל קיצוץ במספר התקנים וקיים אתגר באיזוש משרות בוחני הרכב של משרד התחבורה, בין היתר בשל תנאי העסקתם, וכל אלה משפיעים ישירות על היקף הבדיקות המתבצעות בפועל.

(746)837

מגמה זו של צמצום מתמשך בבדיקות של תקינות כלי הרכב ושל העמסת מטענים עלולה להשאיר על הכביש רכבים רבים שאינם עומדים בתקני בטיחות ומשאיות הנוסעות כשעליהן עומס-יתר של מטענים, מצב המגביר את הסיכון לתאונות ולנפגעים. לבדיקות אלה יש גם משמעות הרתעתית בעקבות סנקציות המוטלות בעת שמתגלים ליקויי בטיחות חמורים או נסיעה עם מטען בעומס-יתר. הן למעשה משלימות את פעילות האכיפה שמבצעת המשטרה, וניתן אף למנף אותן לצורך הרחבת האכיפה והפיקוח על חברות שבכלי הרכב שלהן מתגלים ליקויים רבים.

838

מת"ח כתב בתשובתו כי המודל שפיתח לדירוג מסוכנות של חברות הובלה מתבסס בשלב הנוכחי על נתוני בדיקת כלי הרכב במכוני הרישוי ועל הבדיקות המתבצעות על ידי ניידות הבטיחות של מת"ח. לצורך המודל מת"ח זקוק לנתונים על תאונות דרכים במעורבות כלי רכב כבדים הנמצאים בידי המשטרה, אשר יכולים להצביע על פרמטרים נוספים שאינם באים לידי ביטוי בבדיקות התקינות של כלי הרכב, אולם למרות בקשותיו טרם קיבל מהמשטרה נתונים אלה.

(747)839

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, לרלב"ד ולמשרד האוצר לבחון את משמעות ההפחתה המתמשכת בתקציב ניידות הבטיחות של מת"ח על מספר הבדיקות לסוגיהן, ובהתאם לתוצאות אלו לבחון מה התקציב המיטבי לבדיקות אלו ולחלוקתן לפי סוג הבדיקה. כמו כן מומלץ לקבוע מה מספר מכשירי השקילה הנדרש לפעילות ניידות הבטיחות של מת"ח ולפעול בהקדם להשמשת שני מכשירי השקילה שנרכשו. פעילות זו חשובה על מנת לאתר משאיות המסיעות מטען בעומס-יתר ולהרתיע את הנהגים ואת שולחיהם. עוד מומלץ כי הרלב"ד ומת"ח ימשיכו, בשיתוף עם המשטרה, לפתח ולייעל את השימוש בממצאים העולים מהבדיקות, להפיק מהם לקחים ולהיעזר בהם בקביעת המדיניות בתחומים השונים בשנות העבודה הבאות.

תחזוקת כלי רכב

(748)840

לתקינות כלי הרכב חשיבות רבה במניעת תאונות דרכים. אי-תקינות מרכיבי הרכב, ובפרט מערכות הבטיחות, כמו בלמים, צמיגים, היגוי ושלדה, עלול לגרום תאונה או להחמיר את נזקה. תקנה 306 לתקנות התעבורה קובעת כי "רכב וכל החלקים, האביזרים והציוד המורכבים עליו או המותקנים בו יהיו בכל עת במצב תקין ובמצב שאין בו כדי לגרום רעש, הפרעה, נזק או סכנה לנמצאים עליו, בתוכו או על ידו, לעוברי דרך או לרכוש".

(749)841

תקינות מערכות הבטיחות בכלי הרכב נבדקת במסגרת מבחן כשירות תנועה שנתי לרכב. על פי הנחיות משרד התחבורה²⁴⁷, במסגרת מבחן הכשירות (טסט) יש לבדוק בין היתר מערכות בטיחות ברכב, לדוגמה: מערכות הבלמים, מערכת ההיגוי, מערכת התאורה, המגבים ומערכת התזת המים על גבי השמשות, המראות והצמיגים. על פי הנחיות משרד התחבורה לחידוש רישיון רכב²⁴⁸, רכב שמלאו לו 15 שנים חייב לבצע נוסף על כך בדיקת תקינות למערכת הבלמים במוסד מורשה ולצרף את האישור לפני ביצוע המבחן המעשי לרכב.

(750)842

תחום בטיחות כלי הרכב מאופיין בשנים האחרונות בהתפתחות טכנולוגית מהירה ובפיתוח מערכות חדשניות מגוונות אשר מסייעות למנוע תאונה ו/או למזער את נזקי הפגיעה בנפש וברכוש. חלק ממערכות הבטיחות הללו נכנסות בהדרגה כדרישה מחייבת בתקינה הבין-לאומית, ובכלל זה בתקינה האירופית. אף על פי כן, ההנחיות לביצוע מבחן כשירות לתנועה המופיעות באוגדן של משרד התחבורה לבדיקת כלי רכב עודכנו בפעם האחרונה ב-1998, ואין בו הנחיות לגבי בדיקות למערכות הבטיחות החדשות שנכנסו לשימוש רחב בשנים האחרונות, זאת אף שהאוגדן אמור לשמש מדריך חיוני למכוני רישוי בעת בדיקת כלי רכב ולסייע לגורמים נוספים העוסקים בתחום, כמו קציני בטיחות, מוסכים, שמאים ובוחני תאונות. מבקר המדינה המליץ בנושא זה בדוח ביקורת בנושא בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים²⁴⁹.

843

מת"ח כתב בתשובתו כי אף על פי שהאוגדן עצמו נוסח בשנת 1998, מתווספים נוהלי בדיקה רבים בכל פעם שנכנסת לשימוש מערכת חדשה, ועל כך נודע בזמן אמת לבעלי המקצוע העוסקים בכך. מת"ח הוסיף כי הגופים העוסקים בהכשרת בעלי מקצוע כמו בוחנים מעודכנים בכל נוהל חדש, ותפקידם לעדכן את מערך הלימודים בהתאם לכך. מת"ח ציין כי ההתפתחות הטכנולוגית בעולם הרכב דורשת שהאוגדן יהיה אינטראקטיבי ויתעדכן אוטומטית עם כל פרסום של נוהל חדש, וכי בנובמבר 2022 פרסם המשרד קול קורא לקבלת הצעת מחיר לכתיבת אוגדן לבחינת רכב לסוגיו השונים, אולם לא הוגשו הצעות. מת"ח הוסיף כי לקראת התארגנות לתקציב לשנת 2024 תוגש בקשה לתקציב גבוה יותר כדי שניתן יהיה לכתוב את האוגדן ולעצבו באופן אינטראקטיבי.

(751)844

https://www.gov.il/he/departments/guides/vehicles_licences?chapterIndex=13

247

https://www.gov.il/he/service/car_licence_renewal

248

ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1209 - 1210.

249

עלה כי למרות חשיבות האוגדן לבדיקת כלי רכב לביצוע בדיקות מקצועיות ואחידות, התכנים בו לא עודכנו משנת 1998 וההנחיות לגבי בדיקות של המערכות החדשות שנכנסות לשימוש מתפרסמות בנהלים נפרדים.

(752)845

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לעדכן את האוגדן לבדיקת כלי רכב ולהפיצו לכלל הגורמים המקצועיים העוסקים בתחום.

(753)846

ככלל, מבחן כשירות לתנועה (טסט) מתבצע אחת לשנה. רכב פרטי - עד תום שלוש שנים ממועד רישומו לראשונה - פטור מביצוע מבחן כשירות שנתי. יש מרכיבים בכלי הרכב שאינם נבדקים במסגרת מבחן הכשירות לתנועה, ויש מקרים שבהם תקינות הרכב עלולה להיפגע בתקופה שבין המבחנים, כמפורט להלן:

(754)847

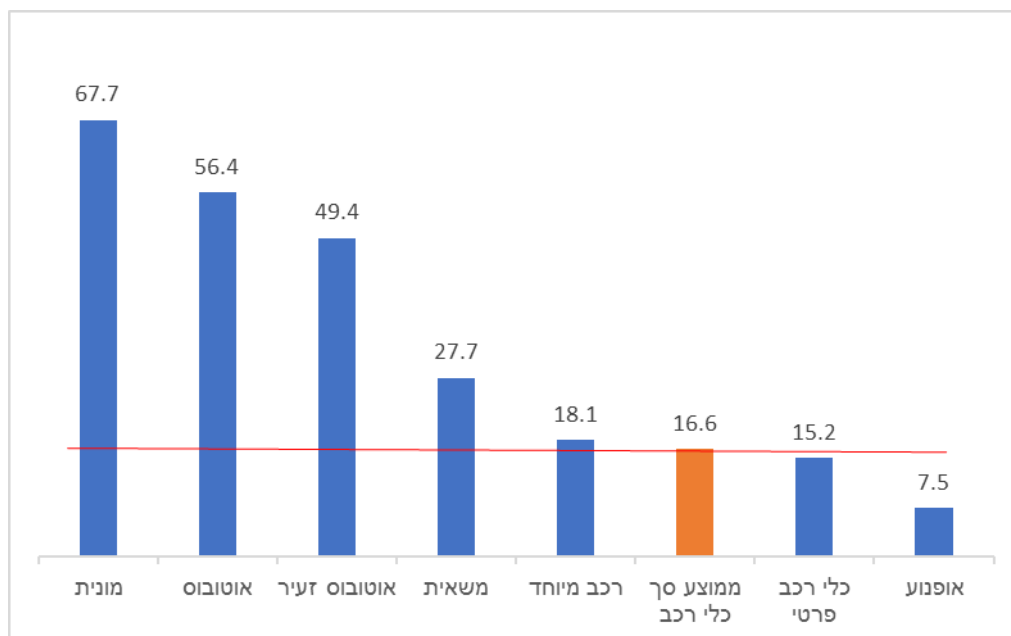
1. חלק ממרכיבי הרכב החשובים לבטיחות הנסיעה אינם נבדקים במסגרת מבחן הכשירות השנתי, למשל: מערכת התזת המים אינה נבדקת במקרים רבים אף שהיא מחויבת על פי הנחיות מת"ח; לא נבדק קיבוע של השטיחון מתחת למושב הנהג למקום (אי-קיבוע של השטיחון עלול להפריע בעת לחיצה על הדוושות). כמו כן, יש מערכות שתקינותן נבדקת אך ורק באמצעות נורית החיווי המציינת תקלה במערכת, ולא נעשית בדיקה של המערכות עצמן, למשל כריות האוויר ומערכת למניעת החלקה.

(755)848

2. מערכות הבטיחות הנבדקות במסגרת מבחן הכשירות השנתי עלולות להישחק לאחר המבחן, בעיקר אם השימוש ברכב רב מהממוצע. להלן נתונים לגבי נסועה שנתי ממוצעת לסוגי רכב שונים:

(756)849

תרשים 48: נסועה שנתי ממוצעת לפי סוגי רכב בשנת 2022 (באלפי ק"מ)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(757)850

כפי שניתן לראות בתרשים, הנסועה הממוצעת בשנת 2021 של רכבים המשמשים כמוניות עמדה על כ-66,800 ק"מ בשנה, לעומת הנסועה הממוצעת לכלל סוגי הרכב, שעמדה באותה שנה על כ-16,700 ק"מ (פי ארבעה). גם הנסועה של אוטובוסים ומשאיות גבוהה באופן ניכר מהממוצע (פי 3.4 ופי 1.7, בהתאמה).

(759)851

3. מצב נוסף העלול לפגוע בבטיחות הרכב הוא חוסר תקינות של מערכות בטיחות כמו כריות אוויר (למשל אי-החלפתן לאחר שהופעלו בתאונה) ומערכת למניעת החלקה. לנהגים המחליטים שלא לתקן את המערכות הללו יש אפשרות לבטל את נורות החיווי המתריעות על תקלות במערכות הבטיחות. בעת מכירת רכב משומש, לקונה שאינו מודע לצורך לבדוק כי כל נורות הביקורת נדלקות בעת התנעת כלי הרכב אין דרך לדעת כי מערכות הבטיחות תקולות (למעט אם מבוצעת בדיקת רכב מקיפה לפני הקנייה). כמו כן, בעת מבחן הרישוי במקרים רבים הנהג לא מתבקש לכבות את הרכב ולהתניע אותו למול עיני הבוחן, כדי לבדוק את נורות הביקורת.

(761)852

הטיפול בחלק מהחוסרים שהועלו לעיל במסגרת מבחן הכשירות לתנועה קשה ליישום בשל מורכבות הבדיקה. חלק אחר מצריך ביצוע בדיקת כשירות נוספת מעבר לבדיקה השנתית. בדוח מבקר המדינה על בטיחות כלי רכב כבדים מ-2020²⁵⁰ עלה כי ב-2017 תוקנו תקנות התעבורה באופן המחייב כלי רכב מסחרי שמשקלו הכולל מעל עשרה טונות לעבור מבחן רישוי בכל חצי שנה. ואולם, כשנה לאחר מכן ביטל משרד התחבורה את התיקון לתקנות והסביר למשרד מבקר המדינה כי הוא עשה כן מפני שהתיקון גרם בירוקרטיה בלא שתרום מספיק להיבטים הבטיחותיים.

(762)853

בביקורת עלה כי יש מרכיבים בכלי הרכב שאינם נבדקים תמיד במסגרת מבחן הכשירות לתנועה (כגון תקינות של מערכות כמו כריות אוויר) ויש מקרים שבהם תקינות הרכב עלולה להיפגע בתקופה שבין המבחנים בגלל היקף נסועה גבוה. במצב זה הרכבים נעים בכבישים והם סכנה בטיחותית. נמצא כי ניסיון שנעשה בשנת 2017 על ידי משרד התחבורה להגדיל את תדירות מבחני הכשירות לכלי רכב מסחריים לא צלח, זאת למרות מעורבותם הגבוהה בתאונות.

854

מת"ח כתב בתשובתו כי תקנה 306 לתקנות התעבורה דורשת הימצאות הרכב במצב תקין בכל עת, וכי התקנה היא חלק מהמערך המשמעותי ומחייבת את הנהגים ובעלי הרכב לשאת באחריות. מת"ח הוסיף כי המטרה היא שכל המבחין בתקלה ידע על חובתו לפי תקנה 306. עוד ציין מת"ח כי עקב השיפור הניכר בטכנולוגיות כלי הרכב, לרבות התראות על תקלות בזמן אמת, הנהג יודע על קיום תקלה ללא צורך בבדיקה על ידי גורם מקצועי (מכון הרישוי), וחלה עליו החובה לגשת למוסך לצורך תיקון. לדעת מת"ח, מערך בחינות הכשירות לתנועה פועל באופן סדיר המבטיח שכשירות כלי הרכב תהיה ברמה הנדרשת. מת"ח ציין עוד כי הוא עוקב באופן צמוד אחר כל החידושים שנכנסים לשימוש בעולם הרכב ומשתדל להתעדכן בהתאם לכך.

(763)855

250 מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 71א** (2020), "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים", עמ' 1208 - 1209.

מומלץ למשרד התחבורה לבחון את הצורך בהגדלת התדירות של מבחני הכשירות לתנועה של רכבים (טסטים) במקרים המתאימים או בהוספת מבחנים בנסיבות רלוונטיות, לדוגמה עבור רכבים שהיקף הנסועה שלהם גבוה. לצד האמור, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה והרלב"ד לפעול להגברת מודעות הנהגים לחשיבות תקינותן של מערכות הבטיחות הקיימות ברכבים ולעודד את בדיקתן של המערכות הללו במסגרת הטיפול השוטף ברכבים. כמו כן, משרד מבקר המדינה חוזר וממליץ למשרד התחבורה על הקמת מאגר מידע מרכזי על היסטוריית המעורבות של כלי רכב בתאונות²⁵¹ וכן ממליץ לקבוע כללים לבדיקת מערכות הבטיחות לאחר תאונות כאמור.

ביטוחי רכב

רכישת תעודות ביטוח חובה לרכב לתקופות קצרות

(768)856

סעיף 2(א) לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970, קובע איסור כללי להשתמש ברכב מנועי או לגרום או להניח לאחר להשתמש בו בלא פוליסת ביטוח רכב חובה בתוקף. לצד איסור זה קבועה עבירה פלילית. כמו כן נקבע כי לא ניתן לחדש את רישיון הרכב ללא תעודת ביטוח בתוקף. נסיעה ברכב שאינו מבוטח גורמת לכך שבמקרה של נזקי גוף, העלויות מכוסות על ידי "קרנית"²⁵² או על ידי חברות הביטוח (בהתאם למקרה), והדבר משפיע בעקיפין על פרמיות הביטוח של כלל המבוטחים. בישראל קיימת אפשרות לרכוש תעודת ביטוח חובה לתקופות שונות. בשנים 2017 - 2019 פנה התאגיד המנהל של המאגר לביטוח רכב חובה ("הפול") בע"מ²⁵³ (להלן - הפול) כמה פעמים לרשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון בנושא הפקת פוליסות ביטוח לתקופות קצרות. בפניות אלה ציין כי קיימת תופעה ההולכת ומתגברת של רכישת פוליסות ביטוח לתקופות קצרות, לפני מועד מבחן חידוש רישיון הרכב (טסט), וכפי הנראה אחרי חידוש הרישיון כלי הרכב נוסעים בכבישים בלי שהם מבוטחים בביטוח חובה. עוד צוין כי הפול ערך בדיקה מדגמית של כלי רכב שבוטחו לשבעה ימים ועלה כי 100% מכלי הרכב האלה בוטחו בסמוך למועד הטסט השנתי. להלן נתונים של הפול לגבי פוליסות ביטוח לתקופות קצרות (פוליסות שנרכשו מראש לפחות מ-11 חודשים):

(769)857

לוח 37 : ביטוחים בחברת הפול לאופנועים, רכב פרטי ורכב אחר, 2022

אורך הפוליסה	אופנוע	רכב פרטי	רכב אחר
1 - 7 ימים	23,579	44,297	5,362
עד 31 ימים	12,759	78,645	2,087
עד 3 חודשים	5,963	35,378	3,288
עד 11 חודשים	9,234	20,261	1,435
בסה"כ פוליסות לפחות משנה	51,535	178,581	12,172
מעל 11 חודשים	91,993	41,367	5,877

²⁵¹ מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה, מרץ 2022 (2022), "התחרותיות בענף הרכב", עמ' 696 - 705.

²⁵² הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים.

²⁵³ הפול הוא גוף משותף לכל חברות הביטוח, והוא נועד לבטח כלי רכב שחברות הביטוח מסרבות לבטח בביטוח חובה.

18,049	219,948	143,528	בסה"כ
--------	---------	---------	-------

על פי נתוני חברת הפול.

(770)858

מהלוח עולה כי כ-242,000 כלי רכב בוטחו בשנת 2022 לתקופות קצרות (כ-6% מכלי הרכב במדינה), 30% מהם לתקופה של עד שבעה ימים, ו-87% לתקופה של עד שלושה חודשים. על פי נתוני הפול, חלה עלייה תלולה ומתמדת בנתונים מאז שנת 2016, תופעה הקיימת גם ברכב פרטי המבוטח בפול וגם באופנועים המבוטחים, רובם ככולם בפול.

(771)859

בסעיף 2(ב) לפקודה נקבע כי העובר על החוק דינו מאסר שלושה חודשים או קנס, ורשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש אחר, לפסול אותו מלקבל או להחזיק רישיון נהיגה. הפול כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 כי למיטב הבנתו המשטרה אינה אוכפת את הוראות הפקודה בעניין היעדר ביטוח, כי היא רק בודקת את קיומם של רישיונות אך מסרבת לבדוק את קיומו של ביטוח חובה אף שזו חובה חוקית, וכי הדבר מגביר את תופעת הרכבים הבלתי מבוטחים גם ברכב פרטי וגם באופנועים. כמו כן, הפול כתב כי משרד המשפטים נמנע בשלב זה אף הוא מלטפל בנושא.

(772)860

בביקורת עלה כי רווחת התופעה של רכישת ביטוח חובה לתקופות קצרות, לדוגמה: בשנת 2022 כ-5% מכלל כלי הרכב במדינה (כ-211,000 כלי רכב) בוטחו לתקופה קצרה משלושה חודשים. הדבר עלול להצביע על נסיעה של כלי רכב רבים בכבישים ללא ביטוח חובה. עוד הועלה כי החוק בנושא אינו נאכף על ידי המשטרה, וכי משרד התחבורה ורשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון אינם פועלים בשיתוף פעולה על מנת לאתר את המקרים הללו ולמנוע נסיעה של כלי רכב שאינם מבוטחים.

861

המשטרה כתבה בתשובתה כי עבירת הביטוח היא עבירה מסוג "הזמנה לדין" המחייבת זימון הנהג לבית המשפט. בשל העומס המוטל על בתי המשפט לתעבורה, וכי בשים לב לכך שעבירת הביטוח היא עבירה כלכלית במהותה, נותנת המשטרה עדיפות באכיפת עבירות הזמנה לדין שהן עבירות בריונות ומסכנות חיים. לכן, המשטרה ככלל אוכפת את החוק בדבר עבירת ביטוח, וזאת בעיקר כשהיא נלווית לעבירה אחרת ולא כעבירה יחידה. לדוגמה, בשנת 2023 היא רשמה כ-8,000 דוחות עד סוף אוקטובר. המשטרה הוסיפה כי אגף התנועה פעל לקידום חקיקה שתאפשר הטלת קנס בגין עבירת הביטוח (כלומר, שתהפוך את העבירה מעבירה של הזמנה לדין לעבירת ברירת משפט) כך שניתן יהיה לאכוף אותה בהיקף נרחב יותר בלי שתעמיס על בתי המשפט. תיקון זה נכלל ב"תיקון 112" לפקודת התעבורה שנדון בכנסת ה-20 אך לא הושלם. המשטרה הוסיפה כי על אף המלצת מבקר המדינה משנת 2009²⁵⁴, עדיין אין לה גישה דיגיטלית ישירה למידע על פוליסת הביטוח, והדבר מקשה את אכיפת עבירה זו, מגדיל את מספר הדוחות השגויים ומעמיס על מערכת בתי המשפט.

(773)862

על המשטרה, משרד התחבורה, רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון ומשרד המשפטים למצוא, בשיתוף עם הרלב"ד, דרכים לאכוף באופן נאות את החוק בדבר קיומו של ביטוח חובה.

863

254 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009 (2009).

רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2023 כי היא שותפה להמלצת מבקר המדינה ורואה חשיבות רבה בקידום האכיפה הקבועה בסעיף 2 לפקודה, כדי לצמצם את התופעה והשפעותיה. הרשות כתבה כי היא סבורה כי הפיכת עבירת הנסיעה ברכב ללא ביטוח רכב חובה לעבירה מינהלית תצמצם את התופעה ותפחית את נטל הביטוח על הציבור, שכן היא תאפשר לשוטרי התנועה לתת קנס כספי למי שנתפס נוהג ללא ביטוח חובה בתוקף, זאת במסגרת הבדיקות השגרתיות שמבצעת המשטרה, ואם ירצה הנהג העובר על הוראות הפקודה הוא יוכל לערור לבית משפט.

סיכום

(774)864

בתאונות דרכים בארץ נהרגים בכל שנה מאות בני אדם ונפצעים אלפים. ניתוח נתוני התאונות מצביע על מעורבות גבוהה של אופנועים, אוטובוסים ומשאיות בתאונות חמורות ועל פגיעות גבוהה של הולכי רגל, בעיקר ילדים וקשישים. סוגי עבירות שיש להם קשר מוכח לתאונות דרכים ולפגיעות קשות הם: נסיעה במהירות גבוהה, נהיגה בהשפעת סמים ואלכוהול, שימוש בטלפון נייד ואי-שימוש בחגורת בטיחות. המאבק בתאונות דרכים הוא מאבק מתמיד והוא דורש השקעה של אמצעים ומאמצים רבים. ביצוע משולב של פעולות חינוך, הכשרה, הסברה, אכיפה, שפיטה וענישה במשולב עם פעולות לשיפור התשתית ולשיפור בטיחות כלי הרכב עשוי להפחית את מספר הנפגעים בתאונות. הדבר נדרש מפני שהתאונות גורמות כאב וצער מרובים וכן נזקים כלכליים עצומים למשק, נזקים הנאמדים בכ-16 מיליארד ש"ח בשנה. נוכח חשיבות הנושא, הוקמו במשך השנים ועדות, התקבלו החלטות ממשלה שונות שנועדו לקדם את הבטיחות בדרכים והוקמה הרלב"ד כגוף שאמור לפקד על המאבק בתאונות הדרכים. הרלב"ד החלה לפעול ב-2008.

אף שמזה שנים רבות סוגיית תאונות הדרכים נמצאת על סדר היום בשיח היומיומי, הנתונים מראים כי הפעולות השונות שנקטו הממשלות בעשור האחרון אינן מצליחות להשפיע באופן מובהק על היקף התופעה ואינן מצליחות להקטין את מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות הדרכים.

(775)865

החל בשנת 2005 הייתה מגמה כללית של ירידה ברורה במספר ההרוגים מתאונות דרכים מ-465 ב-2005 ל-290 ב-2012, אולם מאז מגמת השיפור נעצרה, ומספר ההרוגים ב-2023 הגיע ל-361. בהשוואה של שיעור השינוי במספר ההרוגים בשנים 2012 - 2022, ישראל ממוקמת במקום האחד לפני אחרון מבין 32 מדינות - בישראל עלה בכ-16% מספר ההרוגים, ואילו הממוצע ל-27 מדינות האיחוד האירופי שנבדקו עומד על ירידה של 22%. הנתונים ממחישים כי לא ניתן מענה הולם לבעיה המורכבת תאונות הדרכים וכי הטיפול שנתנה המדינה בעשור האחרון לא הניב תוצאות חיוביות במאבק נגד תאונות הדרכים, וזאת בניגוד למגמות שהתרחשו במדינות אירופיות רבות באותה תקופה. הביקורת מצאה ליקויים במגוון היבטים בטיפול בנושא תאונות הדרכים.

(776)866

הטיפול בנושאים הנוגעים לבטיחות בדרכים מצוי בתחומי אחריותם של גופים ממשלתיים רבים, שכל אחד מהם אחראי לתחום מסוים. הרלב"ד לא הפכה במשך השנים להיות גורם מוביל

במאבק בתאונות הדרכים, בין היתר בגלל פערי איוש, היעדר סמכויות וקיטון בתקציבים. זאת ועוד, ועדת הכלכלה של הכנסת המליצה בשנת 2016 על הקמת ועדת שרים לטיפול דחוף וכוללני בבלימת הקטל בדרכים. במקום ועדה זאת הוקמה ועדת מנכ"לים, אולם היא התכנסה פעם אחת בלבד, בשנת 2016. כמו כן, שרי התחבורה לדורותיהם לא העבירו משנת 2005 לממשלה ולוועדת הכלכלה של הכנסת דיווח על ביצוע התוכנית הרב-שנתית בידי הרלב"ד, וראשי הממשלה לא דיווחו על כך לכנסת, כנדרש בחוק הרלב"ד. נוסף על כך, מאז 2005 לא אושרה ולא תוקצבה על ידי ממשלות ישראל תוכנית אסטרטגית רב-שנתית אשר כוללת יעדים ברורים, מנחה ומחייבת את כלל הגורמים הממשלתיים. בהיעדר גורם מוביל ובהיעדר תוכנית אסטרטגית, נמצא כי אין מספיק תיאום בין הגופים השונים ולא נוצרת סינרגיה בפעולותיהם, והדבר פוגע ביעילות ובמועילות הפעולות הננקטות.

(777)867

מאחר שהגורם האנושי אחראי למרבית תאונות הדרכים, נדרש לרכז מאמצים רבים בטיפול בגורם זה. בהקשר זה נמצאו ליקויים רבים בכלל ההיבטים: קיימת נסיגה בחלק מתוכניות הלימוד בנושא חינוך לבטיחות בדרכים בגני הילדים ובבתי הספר, ואלה הקיימות אינן מכסות את כלל מוסדות הלימוד. כמו כן חסרים תכנים בהקשר של כלים דו-גלליים. בנושא הכשרת נהגים וכשירותים, קיימים חוסרים הן בתהליך הלימוד העיוני והן בהכשרה המעשית, ולא נקבעו הנחיות לגבי נהיגה של מי שנוטלים תרופות, ובכלל זה קנביס רפואי. פעילות המשרד לבטיחות לאומי ומשטרת ישראל אינה מסתמכת על מדיניות עקבית וסדורה ועל תוכניות אכיפה רב-שנתיות, ואין מספיק תיאום בינם ובין הרלב"ד ומשרד התחבורה. נוסף על כך נמצאו פערים באיוש משרות כוח אדם באת"ן וקיטון במספר הניידות הפעילות שלו. במערכת בתי המשפט לתעבורה נמצאו עומסים רבים, במיוחד במחוזות צפון, חיפה ודרום. תופעה זו נובעת בין היתר מגידול משמעותי במספר הבקשות להישפט בהקשר של דוחות ברירת משפט ובהיעדר גידול במספר שופטי התעבורה.

(778)868

מבחינת הטיפול בתשתיות הכבישים הבין-עירוניים, חסרות תשתיות בטיחות כמו אזורי מנוחה, מפרצי עצירה, נתיבי זחילה ושוליים רחבים לעצירה בטוחה; קיימים עיכובים בטיפול בכבישים שיש בהם ליקויי בטיחות, כגון כביש 90 וכביש 65; התקציב לטיפול במוקדי סיכון נקודתיים אינו נותן מענה מלא. הטיפול בתשתיות העירוניות נתקל אף הוא בקשיים, בין היתר באי-ביצוע של פרויקטי בטיחות על ידי הרשויות המקומיות למרות שאושרו על ידי משרד התחבורה, ובהפניית התקציבים שהיו מיועדים לנושא זה לפעולות אחרות של מת"ח. בהיבט של טיפול בגורם הרכב נמצא כי יש מחסור בכוח אדם, בכלי רכב ובציוד חיוני באגף פיקוח ובקרת רכב במת"ח. מחסור זה מתבטא בהיעדר יכולת לבצע אכיפה מספקת על תקינות כלי רכב, על קציני בטיחות ועל הובלת מטענים. נוסף על כך, טרם הוכנס לשימוש בישראל הטכוגרף הדיגיטלי המיועד לאכיפת שעות נהיגה ומנוחה ומהירות בקרב נהגים מקצועיים.

(779)869

בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל יש נתוני היפגעות גבוהים (כשליש מבין ההרוגים בתאונות דרכים וכרבע מבין הפצועים קשה, בעוד חלקם באוכלוסייה עומד על 21%), ושיעורי מעורבות נהגים גבוהים בתאונות דרכים. הביקורת העלתה בהקשר זה בעיות ייחודיות כמו תשתיות לקויות ביישובים ובכבישים המובילים אליהם; אי-מינוי רכזי זהירות בדרכים ב-40% מבתי

הספר; היעדר שוטרי זה"ב דוברי ערבית האחראים להפעלת משמרות הזה"ב בבתי הספר היסודיים; שיעור חגירת חגורות הבטיחות בקרב אוכלוסייה זו נמוך; ויש בקרב אוכלוסייה זו שיעור גבוה של כלי רכב לא תקינים.

(780)870

ריבוי הגורמים המשפיעים על היקף תאונות הדרכים הופך את המאבק בהן להליך מורכב. הניסיון הבין-לאומי במדינות שהצליחו להקטין את כמויות הנפגעים בתאונות דרכים מלמד כי אין מדובר בגזירת גורל אלא במאבק שניתן להצליח בו ולהציל חיי אדם. הצלחה זו מתחילה באחריות אישית של כלל משתמשי הדרך וממשיכה בקיומו של גוף מוביל ובעל סמכויות, בקביעת תוכנית אסטרטגית מתוקצבת הכוללת יעדים ברורים ומדידים, בפעילותו העצמאית של כל אחד מהגופים הרלוונטיים לנושא ובפעילותם המשותפת והמתואמת, ומעל הכול - במחויבותם של ראש הממשלה ושל כלל שרי הממשלה. מדינות רבות בעולם אינן מוכנות להשלים עם האובדן הכרוך בתאונות דרכים, הסבל, השכול והעלויות הכלכליות, ועל כן קבעו את היעד אפס הרוגים בתאונות דרכים. על שרת התחבורה להציב את הנושא בראש סדר העדיפויות ולפעול לתיקון כלל הליקויים שעלו בדוח.