

## ההתמודדות עם תאונות הדרכים

### ממצאי מעקב

#### פעולות הביקורת

##### ההתמודדות עם תאונות הדרכים - מעקב מורחב

במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשטרת ישראל נעשה מעקב מורחב לבדיקת תיקון ליקויים בנושא הנפקת רישיונות נהיגה שפורסמו בדוח שנתי 56 של מבקר המדינה על ההתמודדות עם תאונות הדרכים.

באגף התנועה הארצי של המשטרה נבדקו דרכי ההתמודדות עם נהגים שאינם מציינים לחוקי התנועה ועוברים עברות רבות ועם נהגים הממשיכים לנהוג אף שרשות מוסמכת פסלה את רישיונות הנהיגה שלהם. בדיקות השלמה נעשו באגף מערכות מידע של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; במדור מחשוב תנועה של המשטרה; במחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט.

#### מבוא

אלפי תאונות דרכים מתרחשות בישראל מדי שנה. מאות בני אדם נהרגים בהן, אלפים רבים נפצעים, וחלק גדול מן הפצועים נדרש לעבור הליך שיקום ממושך. הסבל רב, הכאב והצער גדולים, והעלות למשק המדינה מגיעה למיליארדי שקלים בשנה. תאונות הדרכים הן אפוא מכת מדינה, ועל רשויות המדינה להיאבק בהן בתקיפות וביעילות.

בשנת 2006 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף בנושא **ההתמודדות עם תאונות הדרכים**, ובו נסקרו, בהרחבה ובפירוט, שורה ארוכה של ליקויים במאבק בתאונות הדרכים<sup>1</sup>. עקב החשיבות הרבה שמייחס מבקר המדינה למאבק בתאונות הדרכים, ונוכח מדיניותו בדבר ביצוע ביקורות מעקב כדי לוודא שהליקויים שהתגלו בביקורתו יתוקנו, עשה משרד מבקר המדינה גם השנה שתי ביקורות שהתמקדו בטיפול רשויות המדינה בגורם האנושי לתאונות הדרכים, היינו - בנהגים בלתי כשירים המסכנים את הציבור.

הביקורת האחת מתמקדת **במעקב** אחר תיקון הליקויים שהתגלו בדוח הקודם בנוגע **להליכי הנפקת רישיונות נהיגה**.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), עמ' 3.

הביקורת האחרת עוסקת באחת הסוגיות העומדות בראש סדר היום הציבורי - **הטיפול בעברייני תנועה מועדים** שהורשעו במספר רב של עברות תנועה ורישיון הנהיגה שלהם נפסל אך ממשיכים לנהוג ולסכן את הציבור.

## הנפקת רישיונות נהיגה

### תקציר

ההסדרים החוקיים לרישוי נהגים נקבעו בפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, ובתקנות שהותקנו על פיה, בעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה). רשות הרישוי שבמשרד התחבורה (להלן - 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 וארבע לשכות רישוי מחוזיות הנמצאות בירושלים, בחולון, בחיפה ובבאר שבע, שלהן 22 סניפים ברחבי הארץ.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-יוני 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבחון את הפעולות שנקטה רשות הרישוי לתיקון הליקויים שצוינו בביקורת שפורסמה במאי 2006<sup>2</sup> (להלן - הדוח הקודם). הבדיקה נעשתה ברשות הרישוי ובאגף מערכות מידע במשרד התחבורה.

### עיקרי הממצאים

1. בינואר 2008 החלה רשות הרישוי להשתמש בשירותיהם של זכיינים פרטיים שזכו במכרז לשם הפעלתם של מרכזים למבחנים עיוניים ממוחשבים. לפי מסמכי משרד התחבורה, עד יוני 2008 הפעילו הזכיינים רק 16 מ-23 מרכזי הבחינה שהתחייבו להפעיל; עם זאת, מספר השעות החודשיות שבהן פתוחים כל מרכזי הבחינה של הזכיינים לשירות הציבור גדל במידה ניכרת, מ-600 שעות חודשיות ל-2,692 - פי 4.5.
2. בעיות בניסוח השאלות והתשובות במאגר שאלות ממוחשב חדש למבחנים העיוניים בנהיגה הביאו לעלייה חדה בשיעור הנכשלים.
3. בדיקת המעקב העלתה שלא תוקנו ליקויים מרכזיים שנמצאו בדוח הקודם ושבמערכת הבקרה על הנפקת רישיונות הנהיגה קיימת פרצה המאפשרת לשדרג שלא כדין את דרגת רישיון הנהיגה של בעל רישיון נהיגה שלא היו זכאי לכך.
4. במשרדי הרישוי אין עדיין רשימות רופאים ואופטומטראים ואין בודקים את אמתות האישורים הרפואיים והאופטומטראיים.

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, עמ' 30.

## סיכום והמלצות

אף שתוקנו חלק מן הליקויים שצוינו בדוח הקודם, לרבות בדרך של שינוי תקנות התעבורה, נמצא כי ליקויים מרכזיים, שמאפשרים לנהגים בלתי מוסמכים לקבל רישיונות נהיגה, טרם תוקנו.

משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה למאבק בתאונות הדרכים ובהתמודדות עם נהגים עבריינים. יש לראות בחומרה את העובדה שליקויים המאפשרים לנהגים שמשכנים את הציבור הרחב לנהוג, טרם תוקנו. על משרד התחבורה לתקן את הליקויים ללא דיחוי כדי למנוע רישיון נהיגה מנהגים שמשכנים את הציבור ולהילחם בדרך זו בתאונות הדרכים.



## מבוא

ההסדרים החוקיים לרישוי נהגים ולרישום כלי רכב ורישום נקבעו בפקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, ובתקנות שהותקנו על פיה, בעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961. רשות הרישוי שבמשרד התחבורה (להלן - רשות הרישוי או הרשות) מופקדת על קביעת הנחיות להכשרתם של נהגי רכב מנועי ועל רישום ורישוי של נהגים וכלי רכב. הרשות משתמשת במאגר מידע שבו מרוכזים נתונים על נהגים בישראל (להלן - קובץ נהגים). מאגר זה מנוהל על ידי האגף לשירותי מידע שבמשרד התחבורה, והוא משרת את כל יחידות הרישוי המחוזיות ואת משרדי הרישוי בערים לצורך הנפקה של כל סוגי הרישיונות, חידושם, מעקב אחר בעלות על כלי הרכב וגביית האגרות על פי החוק. נוסף על כך, רשות הרישוי עורכת רשימה של תלמידי נהיגה (להלן - מערכת מבחני נהיגה), ובה מצוינים פרטי התלמידים, לרבות הגבלותיהם הרפואיות, נתוני בתי הספר לנהיגה שבהם למדו ונתוני הבחינות העיוניות והמעשיות שלהם. רשות הרישוי פועלת באמצעות אגף הרישוי וארבע לשכות רישוי מחוזיות הנמצאות בירושלים, בחולון, בחיפה ובבאר שבע, שלהן 22 סניפים אזוריים המעניקים שירותי רישוי.

ממרס 2004 עד אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הליכי הנפקת רישיון הנהיגה, וממצאי הדוח פורסמו במאי 2006<sup>3</sup> (להלן - הדוח הקודם). בחודשים אפריל-יוני 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבחון את הפעולות שנקטה רשות הרישוי לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם. הביקורת נעשתה ברשות הרישוי. להלן הממצאים שהועלו.

## מבחנים עיוניים באמצעות זכיינים

בדוח הקודם נאמר כי כבר בשנת 1997 התריע צוות במשרד התחבורה על כשלים בתהליך ההכשרה של הנהגים ובמבחני הנהיגה והמליץ שהליך קבלתו של רישיון הנהיגה יהיה ממוחשב. משרד מבקר המדינה העיר שהמלצות הצוות הנוגעות ללימודי נהיגה ולמתן רישיונות נהיגה לא יושמו, והליקויים שעליהם הצביע לא תוקנו. צויין כי בשנים 2002-2004 איתרה רשות הרישוי באקראי

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), עמ' 30.

עשרות בקשות למתן רישיונות נהיגה (להלן - טופס רש"ל 18) שעלה מהן חשד למעשי מרמה ולזיוף חותמות של בוחני נהיגה.

החל מינואר 2008 מפעיל משרד התחבורה באמצעות שלושה זכיינים מערך חדש של מבחנים עיוניים ממוחשבים המיועדים למבקשי רישיון נהיגה. על פי הסכם עם הזכיינים, משרד התחבורה מספק את מערכת המידע התפעולית הדרושה לביצועם.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה כי הבחינה במתכונת החדשה - שבה כל נבחן מצולם ומזוהה באמצעות מחשב, המבחן ממוחשב, השאלות וסדרן נקבעים בידי מחשב והנבחנים מופרדים זה מזה פיזית - מונעת זיופים, הונאות ורמאויות - העתקות, התחזויות, מתן שוחד לעובדים ושימוש באמצעים טכנולוגיים לזיוף - שהיו אפשריים בעבר.

### מתן שירות במרכזי בחינה

עד סוף דצמבר 2008 הפעיל משרד התחבורה 31 מוקדים למבחנים עיוניים. על פי נתוני משרד התחבורה כל המוקדים היו פתוחים לשירות הציבור 600 שעות חודשיות בלבד. זאת בגלל שעות פתיחה מצומצמות. אחת הדרישות במרכז לזכייני המבחנים הייתה הקמת 23 מרכזי בחינה: תשעה במחוז הצפון, חמישה במחוז המרכז ותשעה במחוז ירושלים והדרום. נמצא כי עד מאי 2008 הפעילו הזכיינים רק 16 מרכזי בחינה; עם זאת, מספר השעות החודשיות שבהן פתוחים כל מרכזי הבחינה של הזכיינים לשירות הציבור גדל במידה ניכרת, מ-600 שעות חודשיות ל-2,692 - פי 4.5.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008, כי הוא נקט בצעדים המאפשרים, להירשם לבחינה בכל ימות השבוע, קיצור זמן המתנה למבחן חוזר, הוזלת מחיר המבחן העיוני וקיצור זמן המתנה במרכזי הבחינה. עוד מסר המשרד כי בעקבות קיום המבחנים העיוניים בידי זכיינים התקצרו גם זמני המתנה למבחני נהיגה מעשיים, שכן על פי השיטה הישנה כ-20 בוחני נהיגה הועסקו גם בהפעלת המבחנים העיוניים, וכיום הם התפנו יותר ועוסקים אך ורק במבחני נהיגה מעשיים.

### מאגר שאלות חדש למבחנים העיוניים

המעקב העלה כי עד 7.7.08 התבסס המבחן העיוני בנהיגה על מאגר שאלות ישן של משרד התחבורה, ומ-8.7.08 הוא מתבסס על שאלות ממאגר ממוחשב חדש שהכינה המוציאה לאור והמפיצה הבלעדית של ספר מאגר השאלות למבחנים העיוניים החדשים של משרד התחבורה.

על פי נתוני האגף למערכות מידע במשרד התחבורה, לאחר התחלת היישום של מתכונת הבחינות החדשה היה שיעור הנכשלים הממוצע במבחנים העיוניים המבוססים על מאגר השאלות החדש בחודש יולי 2008 גבוה הרבה יותר משיעור הנכשלים במבחנים העיוניים המבוססים על מאגר השאלות הישן: 78% לעומת 67% בנבחנים בשפה העברית, ו-93% לעומת 67% בנבחנים בשפה הערבית. נתון זה מעיד על בעיות בשאלון החדש שהעלה את אחוז הנכשלים, כמפורט להלן.

מנהל משרד הרישוי במחוז ירושלים והדרום, שריכז את פרויקט מחשוב המבחנים העיוניים, הסביר ביולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי לאחר התחלת יישומה של מתכונת הבחינות החדשה התברר שחלק מן השאלות נוסחו בצורה שהיה בה כדי להכשיל את הנבחן: לכמה מן השאלות לא הוצעו

תשובות נכונות, לשאלות אחרות הייתה יותר מתשובה אחת נכונה אך על פי המחשב הייתה להן תשובה נכונה אחת בלבד, ושאלות אחרות נוסחו בדרך שאינה מובנת או בדרך מטעה. מסיבה זו נפסלו או הוקפאו 392 מ-1,680 השאלות שבמאגר החדש (23%). לאחר שהוצאו השאלות הבעייתיות מן המאגר ירד שיעור הנכשלים בכל השפות בחודשים יולי ואוגוסט 2008 ל-76% ול-69%, בהתאמה.

בתשובתו מנובמבר 2008 הסביר משרד התחבורה כי כל שינוי ומעבר למתכונת חדשה מצריך תקופת מעבר, ולכן אין לשפוט את מאגר השאלות החדש על פי נתוני חודש אחד אלא על פי תקופה ממושכת יותר. לדבריו, על פי נתוני חודש אוקטובר 2008 שיעורי ההצלחה במבחנים העיוניים דומים לשיעורי ההצלחה במתכונת הבחינה הישנה.

## שדרוג רישיונות נהיגה

ממצאי הדוח הקודם עלה כי במערכת הממוחשבת המשמשת את משרד הרישוי הייתה פרצה שאפשרה להנפיק רישיונות נהיגה ולשדרג שלא כדין רישיון של בעל רישיון נהיגה שאינו זכאי לכך מאחר ולא עמד בקריטריונים הנדרשים לשדרוג הרישיון.

בדיקת המעקב העלתה כי עדיין אפשר לעשות זאת. עוד העלתה הבדיקה כי המערכת אינה חוסמת הכנסת הגבלות לרישיון הנהיגה והסרתן בידי בלתי-מורשים.

בתשובתו לממצאי דוח הביקורת הקודם מנובמבר 2005 ומדצמבר 2005 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התחבורה, שבקובץ התלמידים העתידי יירשמו כל הנתונים של כל נבחן במבחן העיוני כולל המועד, המקום והתוצאה, והוא פועל לחסום אפשרות להונות אותו בהנפקת רישיון הנהיגה גם לבעלי רישיון המבקשים רישיון לדרגות גבוהות.

בתשובתו מנובמבר 2008 הודיע משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2005 הוכנס למערכת הממוחשבת ממשק בין מערכת מבחני הנהיגה ובין קובץ הנהגים, ומשמעות הדבר היא כי אי-אפשר להנפיק רישיון נהיגה לדרגה B (02) בלי להזין את כל הפרטים למחשב ובכלל זה תאריך המבחן העיוני, נתוני כשירות רפואית והגבלות רפואיות ומעבר מבחן מעשי בהצלחה (המוזן על ידי הבחן). פעולות אלה מונעות אפשרות של הנפקת רישיון נהיגה לדרגה B, המהוות יותר מ-94% מסך הנפקות של רישיונות הנהיגה החדשים, בלא שהנהג עמד בכל הדרישות. עם זאת שדרוג רישיונות לדרגות גבוהות מ-B מתבצע עדיין בלא חסימה במערכת הממוחשבת. משרד התחבורה הודיע כי אגף הרישוי והאגף למערכות מידע במשרד מפתחים כעת את הליך השדרוג של רישיונות נהיגה לדרגות גבוהות מ-B, ולמרות האמור מתקיימת בקרה על פעולות פקיד הרישוי כדי לוודא שהרישיונות שודרגו כדין.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי על רשות הרישוי לפעול לאלתר לחסימת הפרצות במערכת הממוחשבת.

## בדיקות רפואיות

1. על פי נוהלי רשות הרישוי, המבקש ללמוד נהיגה נדרש להציג אישור על כשירותו הרפואית לעשות כן. הדוח הקודם העלה כי מבקש רישיון נהיגה לא היה חייב להיבדק בידי רופא המשפחה שלו, ולכן נבדקים רבים הציגו טופסי בדיקה שנחתמו בידי רופאים מזדמנים ולא מוסמכים שהועסקו במרכזי קניות או ליד בתי ספר לנהיגה. לדעת משרד מבקר המדינה, רופא שאינו רופא המשפחה של המבקש לנהוג עלול שלא לאתר בעיות משום שאינו מכיר את ההיסטוריה הרפואית של הנבדק. משרד מבקר המדינה המליץ אפוא לדרוש שהבדיקה תיעשה בידי רופא המשפחה הקבוע, אך משרד הבריאות התנגד לכך בטענה שיש בכך כדי להטיל דופי ברופאים ולפגוע בחופש העיסוק. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הבריאות לשוב ולשקול את עמדתו. בתשובתו מנובמבר 2005 למשרד מבקר המדינה מסר משרד התחבורה, כי בעקבות הדוח הקודם הוא ניסח תיקון לתקנות התעבורה שלפיו על הרופא הבודק להכיר את עברו של הנבדק לפחות חמש שנים או לראות את תיקו הרפואי של הנבדק המפרט את עברו הרפואי בפרק הזמן האמור.

ב-1.5.06 פורסם ברשומות תיקון לתקנה 192 לתקנות התעבורה שלפיו הבדיקה תיעשה בידי

“רופא המכיר את עברו הרפואי של הנבדק מתוך אחת מאלה: (1) הוא מטפל בנבדק דרך קבע, זה שלוש שנים לפחות; (2) עיון בתיקו הרפואי בכל קופת חולים שבה היה חבר הנבדק, בשלוש השנים שקדמו לבדיקה; (3) עיון בתיקו הרפואי הצבאי של הנבדק; (4) אם הנבדק הוא עולה חדש כמשמעותו בתקנה 216, וטרם חלפו שלוש שנים ממועד עלייתו - בכל דרך שתניח את דעתו, ובלבד שהבדיקה תיערך בידי רופא בקופת החולים שבה חבר הנבדק, והוא יפרט בטופס הבדיקה את מקור ידיעותיו”.

ביקורת המעקב העלתה כי במשרדי הרישוי אין בודקים את אמיתות האישורים הרפואיים. אין בהם גם רשימות של רופאים, רופאי עיניים ואופטומטראים ואין באפשרותם לאמת את חתימותיהם.

משרד מבקר המדינה שב והמליץ למשרד התחבורה שעליו לקבוע דרך יעילה לבדיקת אמיתות תואריהם של הרופאים והאופטומטראים החתומים על הבדיקות, ואחת היא אם הבדיקה תיעשה בידי או בידי גורם אחר.

2. על פי הוראת סעיף 11 לפקודת התעבורה, “רשות הרישוי רשאית לתת רישיון נהיגה, אם שוכנעה שמבקש הרישיון כשיר לנהוג”. האישור החתום בידי רופא ואופטומטראי הוא אחד המרכיבים שעל פיהם נקבעת הכשירות לנהוג.

בנובמבר 2007 הגיש אחד הבוחנים באגף הרישוי תלונה למבקר המדינה, ולפיה סגן מנהל אגף הרישוי במשרד התחבורה, אישר הנפקת רישיון נהיגה לנהג שעבר בהצלחה מבחן מעשי בספטמבר 2007 למרות שבתלונה צוין כי יש חשש לזיוף החותמות הרפואיות והצהרות הרופא והאופטומטראית החתומים על האישורים מאחר שהם הצהירו בפני הבוחן שהתלונן, כי אינם מכירים את הנבחן וכי החתימות והחותמות על גבי טופס הבחינה אינן שלהם.

משרד מבקר המדינה העביר בדצמבר 2007 את התלונה ואת המסמכים שצורפו אליה לקופת חולים-שירותי בריאות כללית. בדיקת הקב"ט של שירותי בריאות כללית העלתה כי חתימת הרופא אכן מזויפת. במרס 2008 פנה משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה בעניין זה ונענה כי כל עוד איש לא התלונן במשטרה המשרד אינו מעכב הוצאת רישיון נהיגה.

ביוני 2008 העביר משרד מבקר המדינה את החומר המצביע על חשד למעשה פלילי של זיוף מסמכים לצורך קבלת רישיון נהיגה לעיונו ולטיפולו של היועץ המשפטי לממשלה, על פי הוראות סעיף 14(ג) בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב). היועץ המשפטי העביר את התיק לטיפול המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) אשר העביר ביולי 2008 את החומר לראש מדור חקירות במטה הארצי של משטרת ישראל.

בספטמבר 2008 הודיעה מנהלת אגף מערכות מידע במשרד התחבורה, למר עוזי יצחקי, סמנכ"ל בכיר לתנועה במשרד התחבורה, כי המשרד פועל למחשוב דיווח האופטומטראים; הדיווח יבוצע באינטרנט לאחר שהאופטומטראי יזוהו באמצעות כרטיס חכם, על פי רשימת האופטומטראים שתקבל ממשרד הבריאות. לדבריה, הדבר נעשה בשיתוף עם פרויקט המחשוב של משרד האוצר "ממשל זמין" ובאמצע שנת 2009 יחל השימוש בתכנה. עוד הודיעה כי בכוונת משרד התחבורה לפעול לקבלת דיווחים ממוחשבים מקופות החולים.

בתשובתו מנובמבר 2008 ציין משרד התחבורה, כי רשות הרישוי משקיעה מאמצים ומשאבים רבים במניעת הזיוף והמרמה של הבדיקות הרפואיות, ולכן, בין השאר, תוקנו תקנות התעבורה, וכעת על הרופא הבודק להכיר את מבקש רישיון הנהיגה.

על משרד התחבורה להאיץ את פרויקט מחשוב דיווח האופטומטראים על תוצאות בדיקות הראיה של מבקשי רישיונות נהיגה ולהגיע מוקדם ככל האפשר להסכם עם קופות החולים להעברת דיווחים ממוחשבים על תוצאות הבדיקות הרפואיות של מבקשי הרישיונות. כך יימנעו או יצומצמו מאוד הזיופים.

## סיכום

מבדיקת המעקב שנעשתה באגף הרישוי עולה אף שנעשה מאמץ לתיקון חלק מן הליקויים שצוינו בדוח הקודם, לרבות בדרך של שינוי תקנות התעבורה, נמצא כי ליקויים מרכזיים, שמאפשרים לנהגים בלתי מוסמכים לקבל רישיונות נהיגה, טרם תוקנו.

מערכת הבקרה על הנפקת רישיונות נהיגה עדיין פרוצה ומאפשרת שדרוג דרגת הרישיון של בעל רישיון נהיגה בלא סמכות. המערכת הממוחשבת אינה חוסמת הסרת הגבלות ברישיון הנהיגה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלא כל הליקויים שעליהם הצביע תוקנו, במיוחד נוכח העובדה שמדובר בהתמודדות עם תאונות הדרכים ועם נהגים עבריינים. על משרד התחבורה לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים כדי לסייע במלחמה בתאונות הדרכים ולמנוע, ממי שאין להעניק להם רישיון נהיגה לסכן את הציבור.