

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מעקב

הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני





הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני – ביקורת מעקב

רקע

אופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים הם כלי תחבורה חלופיים לשימוש ברכב הפרטי. לשימוש בכלים אלה יתרונות רבים, בהם ההקלה בעומסי התנועה, קיצור זמני הנסיעה והפחתת זיהום האוויר. אולם עם העלייה בהיקף השימוש בכלים הללו, ונוכח פערים בהסדרת הנושא (בתחום הפיקוח והאכיפה, תשתיות ייעודיות וחינוך), גוברת גם הסכנה להיפגעות, הן של הרוכבים עצמם והן של הולכי רגל ומשתמשים אחרים במרחב הציבורי.



נתוני מפתח

יותר

38,000-	מ-400,000	55	3,089
מספר דוחות תנועה שמילאה המשטרה בשנת 2020, שהם הדוחות שהסתכמו בכ-58,000, שניתנו לרוכבי אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגינועים בגין רכיבה ללא קסדה	אופניים חשמליים יובאו לישראל מאפריל 2010 ועד אוקטובר 2020	מספר ההרוגים בשנים 2018 - 2020 מרכיבה על אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגינועים	מספר הפצועים בשנים 2018 - 2020 בתאונות במעורבות אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגינועים, מהם 2,846 רוכבים על כלים כאלה
כ-7%	כ-8 ק"מ	כ-40%	80
מכיתות י' במגזר החרדי לומדים חינוך תעבורתי, לעומת הממוצע הכללי בקרב כלל התלמידים שהוא 77.3%	של שבילי אופניים הוקמו במסגרת פרויקט אופנידן, זאת מתוך כ-150 ק"מ שתוכנן להקים במסגרת הפרויקט. מתקציב כולל של 700 מיליון ש"ח נוצלו עד כה כ-128 מיליון ש"ח	מהתקציב בהיקף של כ-151 מיליון ש"ח שהוקצה לרשויות המקומיות על ידי משרד התחבורה להקמת שבילי אופניים בתקופה 2015 עד אוגוסט 2021, נוצלו על ידן	מספר דוחות התנועה שמילאה המשטרה בשנת 2020 לרוכבי כלים חשמליים שביצעו בהם שינוי מבני, שהם 0.1% מכלל הדוחות שהסתכמו בכ-58,000

פעולות הביקורת

בחדשים יוני - נובמבר 2021 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שהועלו בדוח הקודם בכל הקשור לפעולות השלטון המרכזי והשלטון המקומי בעניין הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים והפיקוח עליהם. נוסף על כך, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על נושאים שלא נכללו בדוח הביקורת הקודם וכן הרחבה בחלק מהנושאים שצוינו בדוח הקודם. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), במשרד לביטחון הפנים (המשרד לבט"פ), במשטרת ישראל, באגף התנועה במשטרה (את"ן), במשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה), ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הרלב"ד), במשרד החינוך ובעיריית רמת גן. בדיקות השלמה נעשו במכון התקנים הישראלי, במרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה שבמכון גרטנר (המרכז הלאומי לחקר הטראומה) ובפורום ה-15 של הרשויות המקומיות בישראל.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



נתוני נפגעים בתאונות של אופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים שבידי המשטרה - מנתוני את"ן עולה כי בשנים 2012 - 2020 נהרגו בתאונות אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגינועים 73 רוכבים, מהם 60 רוכבים בשנים 2017 - 2020. עוד עלה כי חל גידול של כ-55% בשנים 2019 - 2020 במספר הילדים מתחת לגיל 16 אשר נפצעו עקב תאונה (מ-138 ל-214) בעת שרכבו על אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגינועים (בניגוד לאיסור הרכיבה שנקבע בתקנות לגבי גילאים אלו). בדוח הקודם צוין כי בידי המשטרה יש נתוני נפגעים הנמוכים מנתוני המרכז הלאומי לחקר הטראומה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן - על פי נתוני המשטרה, בשנים 2018 - 2020 היו 1,438 רוכבים שנפצעו מתאונות אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגינועים, ועל פי המרכז הלאומי לחקר הטראומה היו 2,846 רוכבים כאלה. כלומר, שיעור הפער בין הנתונים הוא כ-98%. לפיכך המשטרה ממשיכה להשתמש בנתוני נפגעים הנמוכים מהנתונים בפועל, דבר שעשוי להשפיע עליה בעת קביעת מדיניותה במאבק בתאונות הדרכים במעורבותם של אופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים. נוסף על כך, בידי המשטרה אין נתונים בדבר פציעות קלות שנגרמו מתאונות אופניים ושהמשטרה לא הייתה מעורבת בבדיקתן.



פעולות האכיפה של המשטרה בנוגע לעבירות תנועה של כלים דו-גלגליים חשמליים - בדוח הקודם צוין כי בשנים 2013 - 2014 המשטרה מיעטה באכיפת החוק על רוכבי אופניים, אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגינועים, וכי בשנים האלה היא מילאה 66 דוחות בלבד. בשנים 2015 - 2016 חלה עלייה במספר הדוחות, והם הסתכמו ב-12,356. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה - בשנת 2020 המשטרה מילאה כנגד רוכבי כלים אלה כ-58,000 דוחות. עם זאת, יצוין כי עיקר העלייה נבעה מהתמקדות במילוי דוחות כנגד עבירה של רכיבה ללא קסדה (38,000 מ-58,000), לצד מילוי של כמה עשרות בודדות של דוחות בלבד בגין עבירות תנועה של נסיעה באור אדום ונסיעה נגד הכיוון.



אכיפת שדרוגים ושינויים מבניים בכלים דו-גלגליים - חלה עלייה של כ-74% (בשנת 2020 - 57,744, בשנת 2018 - 33,174) במספר הכולל של הדוחות שמילאה המשטרה כנגד המשתמשים באופניים ובכלים דו-גלגליים בשנים 2018 - 2020. עם זאת, בשנים 2018 - 2020 המשטרה מילאה 80, 53 ו-31 דוחות בלבד בהתאמה, מכ-58,000 הדוחות שמילאה כנגד רוכבים על כלים שבוצעו בהם שדרוגים ושינויים מבניים. כמו כן, משרד התחבורה לא ביצע פעולות אכיפה בנושא בהתאם לסמכות שניתנה לו מתוקף היותם של הרוכבים "עוברי דרך" על פי תקנות התעבורה.



פיקוח ואכיפה בנושא היבוא והשיווק של אופניים חשמליים - בדוח הקודם צוין כי משרד הכלכלה ומשרד התחבורה היו חלוקים ביניהם לגבי המשרד האחראי להפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה הנוגעות ליבוא ולשיווק של אופניים חשמליים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן - חלוקת האחריות בנוגע לייבוא הוסדרה, ונקבע כי הנושא באחריות משרד התחבורה. עם זאת, לגבי פיקוח ואכיפה בחנויות ללא רישיון סחר וכן בחנויות או רשתות של צעצועים הליקוי לא תוקן - נמצא כי משרדי הכלכלה והתחבורה לא ערכו



פעולות פיקוח ואכיפה לאיתור כלים שאינם עומדים בדרישות. זאת אף על פי שייתכנו מקרים שבהם השינוי המבני בכלים הדו-גלגליים החשמליים נעשה עוד לפני מכירתם לרוכבים או בחנות מייד לאחר המכירה.

רישוי ורישום של אופניים חשמליים וגליגנועים - בדוח הקודם צוין כי משרד התחבורה שינה את עמדתו כמה פעמים בדבר הצורך ברישוי ורישום של כלים דו-גלגליים חשמליים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן - משרד התחבורה עדיין לא גיבש את מדיניותו בנושא. יצוין כי במועד סיום ביקורת המעקב מסר סמנכ"ל תנועה בכיר במשרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי "בימים אלה [נובמבר 2021] המשרד מגבש את מדיניותו בנושא, ושוקל עקרונות לחייב רישום כלים אלו".

סמכויות השלטון המקומי בנוגע לפיקוח על המשתמשים באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים ובנוגע לאכיפה בנושא - עיריות **חיפה, חדרה, רחובות, חולון והרצלייה** לא אישרו במועצת העירייה את יישום החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות ולא העניקו לפקחים סמכויות אכיפה, וממילא לא מולאו על ידי הפקחים דוחות אכיפה. עיריית **באר שבע** הכשירה 60 פקחים אך לא נתנה דוחות.

פרויקט אופנידן - בדוח הקודם צוין כי לפני שמשרד התחבורה החל לפעול לקידום הפרויקט, הוא לא בדק את נכונותן של הרשויות המקומיות לתכנן שבילים מזינים ואת היערכותן לכך. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן - משרד התחבורה לא בחן עם הרשויות המקומיות שבתחומן עובר פרויקט אופנידן את נכונותן ואת יכולתן להקים שבילים מזינים לפרויקט ולממן את עלויות התכנון וההקמה של השבילים או את חלקן. עוד עלה כי בספטמבר 2021 הסתיימו 8 ק"מ של שבילים מ-22 ק"מ שנמצאים בביצוע (ומ-150 ק"מ שתוכננו), וכי היקף הביצוע היה כ-128 מיליון ש"ח מ-700 מיליון ש"ח שתוקצבו במצטבר לפרויקט.

הקמת שבילי אופניים על ידי הרשויות המקומיות - בדוח הקודם צוין כי אין בידי משרד התחבורה מידע בדבר תשתיות שבילי אופניים שהקימו הרשויות המקומיות באופן עצמאי, ואין בידי מידע בדבר שבילים בהקמה או בתכנון. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן - משרד התחבורה אינו מנהל מידע על אודות שבילים שהוקמו ושבילים בתכנון או בהקמה על ידי הרשויות המקומיות, בין שהוא השתתף במימונם ובין שלא. עוד עלה כי שיעור הניצול התקציבי של הרשויות המקומיות בתקופה 2015 עד אוגוסט 2020 לפרויקטי הקמת שבילי אופניים היה 39.8% (151 מיליון ש"ח מ-379 מיליון ש"ח).

חינוך תעבורתי בכיתות י' במגזר החרדי - כיתות י' בכלל המגזרים אמורות ללמוד את תוכנית החינוך התעבורתי. הממוצע הארצי של כיתות י' הלומדות את הנושא הוא 77.3% מכלל כיתות י', ואילו בכיתות י' שבמגזר החרדי שיעור הכיתות הלומדות את תוכנית החינוך התעבורתי הוא 7% בלבד מכלל כיתות י' במגזר החרדי.





הקמת שבילי אופניים על ידי עיריית רמת גן - בדוח הקודם צוין כי עיריית **רמת גן** הקימה 300 מטר של שבילי אופניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה - קיימת התקדמות בסלילת שבילי אופניים על ידי עיריית **רמת גן**, ונכון לאוקטובר 2021 הוקמו 4.5 ק"מ של שבילים, ועוד עשרה שבילים באורך כולל של 7.8 ק"מ נמצאים בתכנון.





תוכנית עבודה בנושא כלים דו-גלגליים חשמליים של הרלב"ד - בדוח הקודם צוין כי אין לרלב"ד תוכנית עבודה לטיפול בנושא כלים דו-גלגליים חשמליים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן - הרלב"ד הכינה תוכנית כאמור לשנת 2021.


עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי המשטרה תפעל למציאת הדרכים לטיפול בסוגיית הנתונים החלקיים שבידה, כדי שהנתונים יישמשו אותה בגיבוש מדיניות האכיפה שלה. 

מומלץ כי משרד התחבורה יגבש כלי אבחון מקצועי וחד-משמעי ברמה הראייתית, לבחינת ביצוע שינויים בכלים דו-גלגליים חשמליים. כמו כן, נוכח הסכנה הנשקפת לחיי הציבור עקב שינויים אלו, מומלץ כי המשטרה תפעל להגברת האכיפה כנגד רוכבי כלים דו-גלגליים חשמליים שביצעו שינויים בכלים. נוסף על כך, מומלץ כי משרד התחבורה יבצע פעולות אכיפה כנגד רוכבים שביצעו שדרוגים ושינויים, בהתאם לסמכות שהוקנתה לו בתקנות התעבורה. 

מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד הכלכלה יסדירו ביניהם את האחריות לביצוע פעולות פיקוח ואכיפה בחנויות ללא רישיון סחר המוכרות כלים דו-גלגליים חשמליים, וכי משרד התחבורה ישלים את גיבוש מדיניותו בנושא רישוי כלי הרכב הדו-גלגליים החשמליים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 4188 ובהחלטת ועדת השרים מנובמבר 2021. 

מומלץ למשרד התחבורה לבחון מול הרשויות המקומיות במסגרת הקמת שבילי האופניים את פעילויותיהן ואת תוכניותיהן להקמת השבילים המזינים לאופנידן, וכן לבחון אם יש חסמים שמעכבים את מימוש הפרויקט. נוסף על כך, מומלץ כי משרד התחבורה ירכז נתונים בדבר מערך כלל שבילי האופניים בתחומי הרשויות המקומיות. 

מומלץ שהרשויות המקומיות שטרם עשו כן, ובפרט עיריות **חדרה, רחובות והרצלייה**, יבחנו את הצורך בהפעלת החוק לשם ייעול הליכי האכיפה בתחומן בנושא השימוש בכלים דו-גלגליים חשמליים, ובהתאם לתוצאות הבחינה יפעלו לאכיפתו. מומלץ כי עיריית **באר שבע**, שקיבלה החלטה במועצה ליישם את החוק לייעול הפיקוח והאכיפה והכשירה פקחים לכך, תחל בביצוע פעולות אכיפה ברחבי העיר, לאחר השלמת ההסברה. 



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

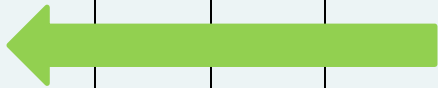
פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
פעולות האכיפה של משטרת ישראל בנוגע לעבירות תנועה של כלים דו-גלגליים חשמליים	משטרת ישראל	קיים פער ניכר בין נתוני המרכז הלאומי לחקר הטראומה ובין נתוני את"ן במשטרה לגבי מספר הפצועים בתאונות שבהן היו מעורבים כלים דו-גלגליים חשמליים. הנתונים שבידי המשטרה נמוכים יותר.				
פעולות האכיפה של המשטרה בנוגע לעבירות תנועה של כלים דו-גלגליים חשמליים	משטרת ישראל	בדוח הקודם צוין כי בשנים 2013 - 2014 המשטרה מיעטה באכיפת החוק על רוכבי אופניים, אופניים חשמליים, קורקינטים חשמליים וגלגיונעים, וכי בשנים האלה היא מילאה 66 דוחות בלבד. בשנים 2015 - 2016 חלה עלייה במספר הדוחות, והם הסתכמו ב-12,356.				
פיקוח ואכיפה בנושא היבוא והשיווק של אופניים חשמליים	משרד התחבורה ומשרד הכלכלה	משרד הכלכלה ומשרד התחבורה היו חלוקים ביניהם לגבי המשרד האחראי להפעלת סמכויות הפיקוח והאכיפה הנוגעות ליבוא ולשיווק של אופניים חשמליים.				



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				משרד התחבורה שינה את עמדתו כמה פעמים בדבר הצורך ברישוי ורישום של אופניים חשמליים וגלגינועים ולא קבע מדיניות ברורה.	משרד התחבורה	רישוי ורישום של אופניים חשמליים וגלגינועים
				לא היה בידי משרד התחבורה מידע בדבר תשתיות שבילי אופניים שהקימו הרשויות המקומיות באופן עצמאי, וכמו כן לא היה בידי מידע בדבר שבילים בהקמה או בתכנון. לגבי שבילים שמשרד התחבורה השתתף במימון תכנונם והקמתם, נמצא כי לא היה בידי המשרד מידע מלא בדבר מצב ההקמה של השבילים ובדבר קישוריותם של השבילים בתחום הרשות או מחוצה לה.	משרד התחבורה	פיתוח שבילי אופניים
				לגבי פרויקט אופנידן, לפני שמשרד התחבורה החל לפעול לקידום הפרויקט, הוא לא בדק את נכונותן של הרשויות המקומיות לתכנן שבילים מזינים ואת היערכותן לכך.		
				בתחום העיר שביל אופניים אחד שאורכו כ-300 מטרים	עיריית רמת גן	



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				הרלב"ד לא קבעה מדיניות לטיפול בנושא בטיחות רוכבי אופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים ולא קיימה דיונים העוסקים בגיבוש מדיניות כזו לצורך הכנת תוכניות העבודה.	הרלב"ד	פעולות חינוך והסברה



סיכום

שימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים יש יתרונות רבים, ובהם הפחתת עומסי תנועה, קיצור זמני הגעה והפחתת זיהום האוויר. בד בבד עם העלייה בהיקף השימוש בכלים הללו, גוברת הסכנה להיפגעות של הרוכבים ושל הולכי הרגל ומשתמשים אחרים במרחב הציבורי. לפיכך, וכדי לאפשר שימוש יעיל ובטיחותי בכלים הללו, נדרשת אסדרה מערכתית של הנושא בנוגע למרחב העירוני.

בדוח צוינו ליקויים בדבר הטיפול של משרדי הממשלה, ובכללם משרד התחבורה, משרד הכלכלה והמשרד לבט"פ, וכן של המשטרה בכל הקשור להסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים. בין יתר הליקויים הועלה כי המשטרה ומשרד התחבורה לא פעלו לאכיפה כנגד העבירה של ביצוע שינויים מבניים בכלים האמורים, שמאפשרים הגברת מהירות לכדי 90 קמ"ש (במקום 25 קמ"ש המותרים בחוק); וכי חילוקי דעות בין משרד התחבורה לבין משרד הכלכלה בדבר קביעת הגורם האחראי לפיקוח בחנויות ללא רישיון סחר טרם יושבו מן הדוח הקודם ועד למועד סיום ביקורת המעקב.

נוכח מספר הנפגעים עקב תאונות בכלים האמורים ומאחר שלהסדרת הנושא יש השפעות ישירות על בטיחות הרוכבים והמשתמשים במרחב הציבורי, לצד ההכרה כי להסדרה זו יש גם השפעות על היבטי איכות חיים, כמו תחבורה ירוקה והקטנת גודשי התנועה - על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ומשטרת ישראל לפעול לתיקון הליקויים שצוינו בדוח הביקורת הקודם וטרם תוקנו, וכן לפעול לתיקון הליקויים הנוספים שהועלו בדוח המעקב.