

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

המאבק בתאונות הדרכים

ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

תקציר

רקע כללי

מיום הקמת המדינה ועד סוף שנת 2015 נהרגו בתאונות דרכים בישראל למעלה מ-32,000 בני אדם¹. בשנת 2015 נהרגו 356 בני אדם, גידול של כ-11% לעומת שנת 2014 ושל כ-15% לעומת שנת 2013. העלות השנתית הכוללת של נזקי תאונות הדרכים למשק הישראלי, כולל תאונות ללא נפגעים, הוערכה בשנת 2012 בכ-15 מיליארד ש"ח².

הממשלה החליטה ביולי 2005³ (להלן - החלטת הממשלה משנת 2005), לאשר את העקרונות של תכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים (להלן - התכנית הלאומית), שהוכנה בהתאם להמלצות ועדה שהוקמה לצורך כך (להלן - ועדת שיינין). הממשלה החליטה כי שר התחבורה יהיה האחראי לבטיחות בדרכים ובהתאם לכך הוא ייקרא "שר התחבורה והבטיחות בדרכים", וכי תוקם רשות עצמאית אשר תפקד על הפעולות במאבק בתאונות הדרכים ותתאם את פעולותיהם של משרדי הממשלה והגופים האחרים המטפלים בנושא. בינואר 2007 הוקמה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות) על פי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק הרשות). בתחילה נקבע כי תוקף החוק יהיה חמש שנים; בצו של שר התחבורה ממאי 2013 נקבע כי תוקף החוק יוארך בחמש שנים, עד סוף שנת 2017. תקציב הרשות בשנים 2014 ו-2015 היה כ-276 וכ-230 מיליון ש"ח בהתאמה, והוא נועד למימון פעילותה ולסיוע למשרדים ממשלתיים ולגופים שונים במאבק בתאונות הדרכים. שר התחבורה, ח"כ ישראל כץ, מכהן בתפקידו משנת 2009. מנהל הרשות במועד הביקורת היה מר מרדכי בהירי-דואני.

- 1 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים כוללת זה שנים בנתונים על ההרוגים בתאונות הדרכים גם נתונים על ההרוגים במחוז יהודה ושומרון, כדי שתהיה עקביות בהשוואת הנתונים במשך השנים. לעומת זאת, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) על הנפגעים בתאונות דרכים אינם כוללים נתונים על ההרוגים במחוז יהודה ושומרון, והם מפורסמים בנפרד; במועד סיום הביקורת טרם פורסמו נתוני למ"ס לשנת 2015.
- 2 לפי חישובים שעשו משרד התחבורה ומשרד האוצר על פי נוהל פר"ת - נוהל לבדיקת כדאיות של פרויקטים כלכליים.
- 3 החלטה 3917 "תכנית לאומית רב-שנתית לבטיחות בדרכים" (דוח שיינין).

פעולות הביקורת

מבקר המדינה בדיק פעמים מספר את נושא המאבק בתאונות הדרכים⁴. בביקורת הנוכחית בדיק משרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט 2015 - ינואר 2016 את פעילות הרשות ופעולות של גופים נוספים שהרשות מסייעת להם במימון פעילויות בתחום המאבק בתאונות הדרכים. הביקורת נעשתה ברשות. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בנתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י), במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), במשרד החינוך, בלמ"ס וברשות החברות הממשלתיות.

הליקויים העיקריים

ליקויים בפעילות להפחתת הסיכונים בדרכים

אחד היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2005 היה הקטנת מספר ההרוגים השנתי בתאונות הדרכים. משנת 2005 ועד שנת 2012 חלה ירידה מתמשכת במספר ההרוגים בשנה, אך בשנת 2013 השתנתה המגמה ומספר ההרוגים בשנה החל לעלות. הנתונים על מספר הפצועים קשה על פי רישומי המשטרה שונים מהנתונים על פי הרישומים בבתי החולים.

תשתית הכבישים הבין-עירוניים

בשנים 2014 ו-2015 נהרגו בכבישים הבין-עירוניים 189 ו-221 בני אדם בהתאמה (כ-60% מכלל ההרוגים בשנים אלה). חברת נת"י לא ניצלה את מלוא התקציבים השנתיים שהוקצו לה לצורך טיפול בכבישים ובצמתים מסוכנים (להלן - מוקדי סיכון).

הולכי רגל

בשנת 2014 נהרגו בכבישים 114 הולכי רגל (כמעט 30% מכלל ההרוגים בתאונות הדרכים באותה שנה), 32 מהם נהרגו בעת שחצו במעבר חציה. המשטרה לא החלה לאכוף תקנות שתוקנו לגבי הרחבת זכות הקדימה של הולכי הרגל והן טרם נכללו בצו התעבורה (עבירות קנס), תשס"ב-2002 (להלן - צו התעבורה) (עבירות קנס).

למרות השיעור היחסי הגבוה של הולכי רגל שנפגעו בשנים 2012-2014, רק בשנת 2015 החליטה הרשות לבצע ניסוי בשיתוף רשויות מקומיות לבחינת השפעת

4 ראו לדוגמה, מבקר המדינה, **דוח ביקורת בנושא המאבק בתאונות הדרכים** (2000); **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011** (פורסם בשנת 2011), עמ' 179-209, מבקר המדינה; **דוח שנתי 56** (2006) עמ' 18-21.



עם השנים פחתו
במידה ניכרת ניידות
המשטרה בכבישים
הבין-עירוניים. בסוף
שנת 2015 יועדו
לאכיפה בתחום
הבין-עירוני 113
ניידות תנועה בלבד

הסימון של קווי זיג-זג בסמוך למעברי חציה כדי להאט את מהירות נסיעתם של כלי הרכב המתקרבים למעבר החציה ולהפחית את מספר הפגיעות בהולכי הרגל החוצים.

בדיקות רכב

אף על פי שבבדיקות של כלי רכב שמבצעות ניידות הבטיחות של משרד התחבורה במהלך השנה בכבישי ישראל הועלו ליקויים רבים בכלי הרכב שנבדקים, מספר הבדיקות פחת במידה ניכרת עם השנים - מכ-50,000 בדיקות בשנת 2012 לכ-37,000 בשנת 2014. מספר הבדיקות היה נמוך מזה שנקבע בתכנית העבודה השנתית בין הרשות לבין משרד התחבורה. גם מספר הבדיקות של רכב השוקל יותר מ-12 טון פחת מ-5,840 בשנת 2013 לכ-4,000 בשנת 2014.

238 (0.6%) מכלי הרכב שנבדקו הורדו בשנת 2014 מהכביש בגרירה בגין ליקויים מסוכנים שנמצאו בהם. יצוין כי בבדיקות כלי רכב שנעשו בחדשי הקיץ בשנים 2013 ו-2014 הורדו מהכביש עקב תקלות חמורות 9.3% ו-5.4% בהתאמה מהאוטובוסים שהסיעו ילדים.

בשנים 2014 ו-2015 נהרגו 50 ו-66 בני אדם, בהתאמה, בתאונות דרכים שבהן היו מעורבים כלי רכב כבדים⁵. שיעור התאונות שבהן היו מעורבים כלי רכב כבדים היה 20% מכלל התאונות הקטלניות באותן שנים, אף ששיעור כלי הרכב האלה היה רק 3% מכלל כלי הרכב בישראל. למרות זאת, במועד סיום הביקורת טרם יושמה החלטת הממשלה משנת 2005 שבה נקבע, בין היתר, לחייב התקנה של רשם נתוני נסיעה (טכוגרף) דיגיטלי⁶ בכלי רכב כבדים, שיהווה גורם מרתיע לנהגים וחברות הובלה וישמש כלי בידי חוקרי תאונות דרכים.

בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע גם שיש לחייב בדיקה בטיחותית רבעונית לכלי רכב כבדים במוסך מורשה אולם קביעה זו לא עוגנה בתקנות ובחוק. בכך עולה הסיכון שבכבישי הארץ נעים כלי רכב כבדים שאינם תקינים.

למרות הסכנות הרבות הנובעות מנסיעתם בכבישים של כלי רכב כבדים, משרד התחבורה עשה מספר קטן של בדיקות במשרדי חברות ההובלה.

חינוך תעבורתי

החינוך התעבורתי הניתן בבתי הספר התיכוניים צומצם באופן ניכר. ההפחתה בפעילות זו פוגעת בחינוך לבטיחות הנהיגה ובהכשרת הנהגים הצעירים.

אכיפה

עם השנים פחתו במידה ניכרת ניידות המשטרה בכבישים הבין-עירוניים. בסוף שנת 2015 יועדו לאכיפה בתחום הבין-עירוני 113 ניידות תנועה בלבד. מצבת הניידות והשוטרים באגף התנועה במשטרה (להלן - את"ן) בספטמבר 2015 אפשרה הפעלת 75 ניידות בלבד בשתי משמרות בשעות היום ו-37 ניידות

5 כלי רכב שמשקלם מעל 3.5 טון, כגון אוטובוסים ומשאיות.

6 במקום הטכוגרף המכני שכבר מותקן בכלי רכב אלה.



כפי שעולה
מתשובות משרד
התחבורה וד"ר
שיינין, יו"ר המועצה
לשעבר, אין לרשות
סמכות להוביל את
הטיפול של כל
הגורמים המעורבים
במאבק בתאונות
הדרכים

במשמרת הלילה. כך קטנה ההסתברות למפגש של נהג עם ניידת תנועה בכביש בין-עירוני וקטנה יכולת האכיפה וההרתעה של המשטרה.
טרם הוקמה במשטרה יחידת אכיפה מיוחדת לטיפול בכלי רכב כבדים בכבישים.

אי-הסדרת מעמד הרשות

תפקידי הרשות, כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה כללו פיקוד בתחומי הבטיחות על תשתית הכבישים ומסילות הברזל, על בטיחות כלי הרכב ועל רישיונות הנהיגה וקיום פעילות להגברת מודעות הציבור באמצעות הסברה וקורסים. הרשות היא גורם תומך בפעילות משרדי ממשלה אחרים במאבק בתאונות דרכים. תקציבים רבים בתחום זה מתוקצבים בבסיס התקציב של גורמים אחרים (למשל המשטרה ונת"י), ובתקציבים אחרים הרשות רק משתתפת כחברה בהחלטות על חלוקתם (למשל, תקציב מוקדי סיכון בתחום העירוני). בפועל, כפי שעולה מתשובות משרד התחבורה וד"ר שיינין, יו"ר המועצה לשעבר, אין לרשות סמכות להוביל את הטיפול של כל הגורמים המעורבים במאבק בתאונות הדרכים.

פקיעת חוק הרשות בסוף 2017 מחייבת התארגנות מראש של הממשלה שכן ללא שום פעולה מצד הממשלה תחדל הרשות להתקיים, אולם לא נמצא כי הממשלה החלה לדון בנושא זה.

ליקויים בתפקוד מועצת הרשות

משנת 2007, מועד הקמת הרשות, התחלף יו"ר מועצת הרשות (להלן - המועצה) ארבע פעמים. כמו כן, במשך השנים פעלה המועצה בהרכב חסר, ובמועד סיום הביקורת, ינואר 2016, כיהנו בה רק חמישה חברים, במקום 15 חברים כנדרש בחוק. בשנים 2013-2015 הגיש שר התחבורה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים בשירות הציבורי רק שלושה מועמדים לתפקיד חברי מועצה, על אף החוסר המתמשך במליאת המועצה. יצוין כי הוועדה לא אישרה את מינויים של מועמדים אלה לחברי מועצה, בעיקר בהיעדר ייצוג הולם לנשים.

שיבות רבות של המועצה התקיימו ללא המניין הנדרש בחוק הרשות, ולכן לא היה ביכולתה לקבל החלטות כדיון. הישיבה האחרונה שקיימה מליאת המועצה הייתה ביולי 2015, אף שנדרש בחוק כי תתכנס אחת לחודש אלא אם כן יש נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת. אי-התכנסות המועצה הביאה, בין היתר, לכך שבמועד סיום הביקורת, היא עדיין לא אישרה את תקציב הרשות לשנת 2016, ולכן שלעתיים התקבלו החלטות עקרוניות באישור בדואר האלקטרוני בלבד ללא קיום דיון מעמיק. יתרה מזו, המחסור בחברי מועצה, כולל חברי מועצה שהם נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון בתחום מתחומי פעולתה של הרשות ונציג של משרד האוצר, פגע ביכולת המועצה להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולפקח על ביצוע מדיניותה ותכניתיה.



תקציב הרשות פחת
בהדרגה במידה
ניכרת במהלך
השנים: בשנת 2008
היה תקציבה 550
מיליון ש"ח, ובשנת
2015 - 230 מיליון
ש"ח

ליקויים בפעילות הרשות

מספר מנהלי הרשות בשמונה השנים הראשונות לפעילותה (ובכלל זה ממלאי מקום של מנהל הרשות בתקופות שבין מינוי מנהלים) היה חמישה. במועד סיום הביקורת לא היו מאוישות ברשות משרות בכירות ומקצועיות, כגון משרות של שני מנהלי חטיבות, מנהלי אגפים ועובדים בעלי ידע וניסיון ייחודי בטיפול במגזרים השונים.

בחטיבת מחקר ומידע לא היו מאוישות משרות בכירות - משרותיהם של מנהל החטיבה, המדען הראשי ומנהל מחלקת המידע ומומחים בתחומים הנדסיים שונים. לפני שהחליטה הרשות להפסיק מימון מחקרים באמצעות גופים מקצועיים חיצוניים, היא לא בדקה את ההיתכנות של הקמת מחלקת מחקר עצמאית ואת הכדאיות לכך.

הפחתת תקציב הרשות

תקציב הרשות פחת בהדרגה במידה ניכרת במהלך השנים: בשנת 2008 היה תקציבה 550 מיליון ש"ח, ובשנת 2015 - 230 מיליון ש"ח. הרשות הקטינה בהתאם במהלך השנים את התקציב שהיא מעבירה למשרדי הממשלה ולגופים אחרים לצורך סיוע במאבק בתאונות הדרכים.

לעתים העבירה הרשות את הצעת התקציב לאישור משרדי האוצר והתחבורה באיחור. משנת 2012 אישרו שרי התחבורה והאוצר את תקציב הרשות באיחור רב. למשל, בשנת 2013 אושר התקציב באיחור של 17 חודשים. העיכובים פגעו באפשרות לתכנן ולבצע את תכניות העבודה של הרשות ופעילויות שהיא מסייעת במימונן.

ההמלצות העיקריות

1. החשיבות של המאבק בתאונות הדרכים מחייבת את הממשלה לגבש מדיניות כוללת ולהבהיר את מעמדה ותפקידה של הרשות. כמו כן, פקיעת חוק הרשות בסוף 2017 מחייבת התארגנות מראש.
2. על משרד התחבורה ונת"י להכין תכנית רב-שנתית לטיפול במוקדי סיכון ברשת הכבישים הבין-עירונית ולשפר את ניצול התקציב בנושא זה.
3. על משרד התחבורה והרשות לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי להקטין את שיעור הולכי הרגל הנפגעים בתאונות דרכים. על המשטרה לאכוף את התקנות שתוקנו לגבי הרחבת זכות הקדימה של הולכי רגל במעבר חציה, כפי שנקבע בצו התעבורה. על הרשות לפעול להרחבת היקף ההסברה

- להולכי רגל כדי להפחית את הסיכון למעורבותם בתאונות ולבחון דרכים נוספות להעברת המסרים של זהירות בדרכים.
4. מן הראוי שמשרד התחבורה ירחיב את היקפן של בדיקות הרכב שהוא מבצע ואת הבדיקות על קציני הבטיחות בחברות ההובלה. כמו כן, עליו ליישם את החלטת הממשלה משנת 2005 שכללה השלמת חקיקה שתחייב בדיקה בטיחותית רבעונית לכלי רכב כבדים במוסך מורשה והתקנת טכוגרף דיגיטלי.
5. על משרד התחבורה, משרד החינוך והרשות למצוא את האמצעים להגברת הפעילות בנושא החינוך התעבורתי, בייחוד בהיעדר גורם אחר אשר מלמד את הנהגים הצעירים על הסכנות הטמונות בנהיגה.
6. המשטרה צריכה להגביר את האכיפה בכבישים, לדוגמה באמצעות הגדלת מספר ניידות התנועה והרחבת פריסתן בכבישים כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2005. כמו כן, על המשטרה להקים יחידה ייעודית ומקצועית לאכיפה של דיני תעבורה על כלי רכב כבדים.
7. על שר התחבורה לפעול בהקדם למינוי החברים החסרים במליאת מועצת הרשות כנדרש בחוק, לדאוג לייצוג הולם של נשים במועצה ולמינוי חברי מועצה בעלי כשירות מתאימה לתפקיד כדי להבטיח את הפעילות הסדירה של המועצה.
8. על הרשות לאייש את המשרות הבכירות החסרות בה, כגון משרותיהם של מנהלי חטיבות ואגפים, ולפעול לגיוס עובדים בעלי ידע וניסיון ייחודי בתחום הבטיחות בדרכים.
9. על הרשות לדאוג להעביר במועד הקבוע בחוק את תקציבה המתוכנן לשנה הבאה. על שר התחבורה ושר האוצר לאשר את תקציב הרשות במועד, לפני תחילת שנת הכספים.

סיכום

בתאונות דרכים בארץ נהרגים בכל שנה מאות בני אדם ונפצעים אלפים. המאבק בתאונות דרכים הוא מאבק מתמיד הדורש השקעה של אמצעים ומאמצים רבים. ביצוע משולב של פעולות לשיפור התשתית ושל פעולות חינוך, הסברה, אכיפה, שפיטה וענישה עשוי להפחית את מספר הנפגעים בתאונות, הגורמות לכאב וצער מרובים וכן לנזקים עצומים למשק. נוכח חשיבות הנושא, אישרה הממשלה בשנת 2005 תכנית רב-שנתית שנועדה להוריד את מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים, ובעקבות תכנית זו הוקמה הרשות.

הביקורת העלתה כשלים רבים בפעילותם של משרד התחבורה והרשות, וגם בהיבטים מסוימים בפעילותם של גופים אחרים העוסקים אף הם במאבק, בהם המשטרה ומשרד החינוך. הרשות לא הצליחה להיות גורם מוביל במאבק המתמשך בתאונות הדרכים, בין היתר עקב קציבת זמן פעילותה, היעדר סמכויות מספיקות להובלת הנושא, כפי שצויין בתשובת משרד התחבורה, הרכב חסר ולא מקצועי דיו של המועצה, ירידה בתקציב הרשות במשך השנים וכשלים שונים בתפקודה. הכשלים הרבים המפורטים בדוח זה פוגעים במאבק בתאונות דרכים.

העלייה במספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים בשלוש השנים האחרונות ופקיעת חוק הרשות בסוף 2017, מחייבים את הממשלה לבחון את מועילות פעולותיה בנושא ולבצע עבודת מטה מעמיקה במטרה לגבש דרך לטיפול כולל במאבק בתאונות הדרכים. הליך מושכל והפקת לקחים מדרך ההתמודדות עם הנושא בשנים האחרונות, עשויים לסייע להקטנת הנזקים הכלכליים והחברתיים למשק, לצמצום כמות ההרוגים, הנפגעים והשכול, הצער והכאב המלווים אותם.

מבוא

מיום הקמת המדינה עד סוף שנת 2015 נהרגו בתאונות דרכים בישראל למעלה מ-32,000 בני אדם. בשנת 2015 נהרגו 356 בני אדם, גידול של כ-11% לעומת שנת 2014 ושל כ-15% לעומת שנת 2013. העלות השנתית הכוללת של נזקי תאונות דרכים למשק הישראלי, כולל תאונות ללא נפגעים, הוערכה בשנת 2012 בכ-15 מיליארד ש"ח.

ביולי 2005 החליטה הממשלה לאשר את העקרונות של תכנית לאומית לבטיחות בדרכים שהוכנה על ידי ועדה שמונתה לשם כך (להלן - ועדת שיינין). הממשלה החליטה כי שר התחבורה יהיה האחראי לבטיחות בדרכים, ובהתאם לכך הוא ייקרא "שר התחבורה והבטיחות בדרכים", וכי במקום הרשות שהייתה קיימת במשרד התחבורה תוקם רשות עצמאית אשר תפקד על הפעולות בתחומי הבטיחות בדרכים. הרשות החלה לפעול על פי חוק הרשות בינואר 2007. בתחילה נקבע כי תוקפו של חוק הרשות יהיה חמש שנים. בצו של שר התחבורה שהוצא במאי 2013 באישור הממשלה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת נקבע כי תוקף החוק יוארך בחמש שנים, עד סוף שנת 2017. תקציב משרד התחבורה בשנים 2014 ו-2015 היה כ-10.8 וכ-11.1 מיליארד ש"ח בהתאמה, והוא ביצע את מרביתו⁷. תקציב הרשות בשנים האמורות היה כ-276 וכ-230 מיליון ש"ח בהתאמה.

משרד מבקר המדינה בדק פעמים מספר את נושא המאבק בתאונות הדרכים. בביקורת הנוכחית בדק משרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט 2015 - ינואר 2016 את הפעילות של הרשות ופעולות של גופים אחרים שהרשות מסייעת להם במימון פעילויות בתחום המאבק בתאונות הדרכים. הביקורת נעשתה ברשות; בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, בנת"י, במשטרה, במשרד החינוך, בלמ"ס וברשות החברות הממשלתיות.

המאבק בתאונות דרכים

משימה לאומית

המאבק בתאונות הדרכים הוא משימה לאומית. הגורמים העיקריים לתאונות דרכים הם שלושה: (א) ליקויים בתשתית הדרכים; (ב) אי-תקינות של כלי רכב; (ג) "הגורם האנושי" - אי-מיומנות או היסח דעת של נהגים ואי-ציות שלהם ושל הולכי רגל לחוקי התעבורה. טיפול בגורמים אלה יכול להפחית את מספר התאונות ולהקטין את הנזק הנגרם מהן.

7 בנושא זה ראו בדוח זה בפרק **הכנת וביצוע התקציב לביצוע יעדי המשרד**, עמ' 465-544.

ועדת שיינין המליצה להציב את המאבק בדרכים כיעד לאומי. צמצום מספרן של תאונות הדרכים והפחתת מספר הנפגעים בהן הוא תהליך מערכתי מתמשך, המצריך הקצאת משאבים לטווח ארוך וכן תיאום ושיתוף פעולה בין גופים שונים. על הובלת ההתמודדות עם תאונות הדרכים מופקד שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה), האחראי גם על הרשות. משרד התחבורה אחראי, בין היתר, להקמת תשתית הכבישים ולתחזוקתם באמצעות חברות ממשלתיות כגון נת"י, להתקנת תקנות, לייזום חקיקה, להכשרת נהגים, ולטיפול ברישוי נהגים וכלי רכב. במאבק בתאונות דרכים שותפים גורמים נוספים שהרשות מסייעת במימון חלק מפעילותם, כגון המשטרה, הממונה על האכיפה; משרד החינוך, האחראי לחינוך תעבורתי; משרד האוצר והרשויות המקומיות, המעורבים במימון ובעידוד של השקעות בבטיחות; משרד הבריאות; משרד המשפטים ומערכת בתי המשפט; וגופי חילוץ והצלה כגון מד"א.

מספר הנפגעים בתאונות דרכים והעלויות למשק

למ"ס היא הגוף האחראי לסטטיסטיקה הרשמית של מדינת ישראל לפי פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972, והיא הגוף היחיד המורשה לשלב נתונים מזוהים ממקורות מידע שונים ולהצליבם. למ"ס אוספת ומעבדת נתונים במגוון נושאים ממקורות המידע העומדים לרשותה כגון: המשטרה, מרשם האוכלוסין, מרשם הנהגים, מרשם הרכב, בתי חולים, המוסד לביטוח לאומי, מד"א, נתוני נסועה⁸ וספירות תנועה. למ"ס מפרסמת נתונים שנתיים על תאונות דרכים עם נפגעים, המבוססים על קובץ המתקבל בכל חודש מהמשטרה (להלן - קובץ המשטרה), ומידע נוסף על תאונות הדרכים בישראל. הרשות מממנת את עיבוד הנתונים בנושאים הנוגעים לבטיחות בדרכים.

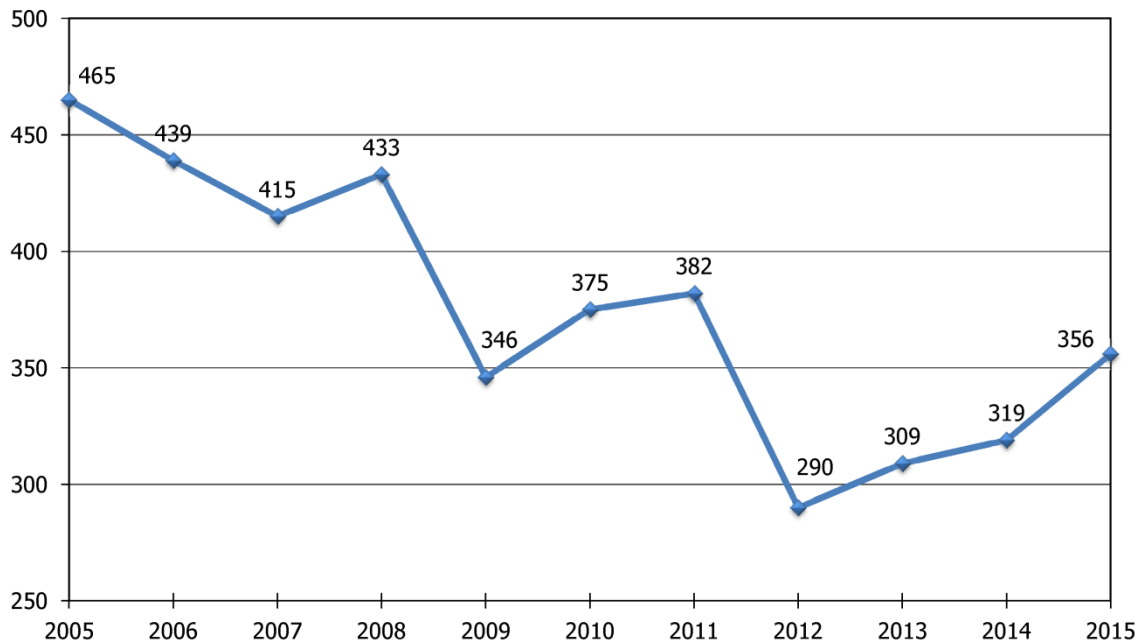
מספר ההרוגים בתאונות הדרכים

אחד היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2005 היה הקטנת מספר ההרוגים בשנת 2015, כך שלא יהיו יותר מ-300 הרוגים בשנה זו. להלן בתרשים 1 נתונים על מספר ההרוגים בתאונות מאז התקבלה החלטת הממשלה⁹.

8 סך הקילומטרים שרכב נסע בתקופת זמן מסוימת (קילומטר²).

9 הנתונים כוללים את כל השטחים שהיו בריבונות ישראל, כדי לאפשר עקביות בהשוואת הנתונים לאורך השנים. כאמור, למ"ס אינה כוללת את הנתונים על הנפגעים במחוז יהודה ושומרון.

תרשים 1: מספר ההרוגים בתאונות דרכים בשנים 2005-2015



המקור: נתוני הרשות.

מהתרשים עולה כי בשנים 2005-2015 פחת בכ-23% מספר ההרוגים בתאונות הדרכים (יצוין כי בשנים 2005-2012 היה שיעור ההפחתה כ-38%). משנת 2013 מספר ההרוגים עולה. בשנת 2015 נהרגו 356 בני אדם בתאונות דרכים, גידול של 22% לעומת שנת 2012.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מיוני 2016 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי מדינת ישראל דורגה בשנת 2014 במקום השישי בעולם, במספר ההרוגים בתאונות דרכים ל-100,000 תושבים. הוא הדגיש כי שר התחבורה והמשרד פועלים במלוא המרץ להפחתת מספר הנפגעים בתאונות דרכים, וזאת באמצעות השקעת תקציבים, משאבים ומאמצים רבים.

מספר הפצועים בתאונות הדרכים

המשטרה נוהגת לסווג את תיקי תאונות הדרכים עם נפגעים¹⁰ לשני סוגים: (א) תאונות דרכים עם נפגעים שאותה היא חוקרת בעצמה ("ת"ד"); (ב) תאונות דרכים קלה שהוגדרה במשטרה כתאונה שאינה נחקרת על ידה ("כללי עם

10 רק תאונות שדווחו למשטרה. למשל, המשטרה אינה כוללת ברישומיה נתונים על תאונות שבהן מעורב רכב צבאי בלבד.

נפגעים"). החל משנת 2008¹¹ מסד הנתונים של הלמ"ס מתעדכן גם על פי רישום נפגעי התאונות בבתי החולים (להלן - קובץ טראומה), שמנהל מכון גרטנר לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות (להלן - מכון גרטנר).

בקובץ הטראומה¹² נרשמו נפגעי תאונות דרכים נוספים, שאושפזו בבתי חולים אך לא דווחו למשטרה. להערכת הלמ"ס, חלק מהסיבות האפשריות לכך הן: (א) תאונות שבתיה החולים מגדירים כתאונות דרכים אך המשטרה אינה מגדירה ככאלה, כגון נפגעים בתאונות שהיה מעורב בהן כלי רכב שאינו מנועי, כמו אופניים או תאונות של גלגיוע (קורקינט) חשמלי¹³; (ב) תאונות לא מדווחות למשטרה, כגון תאונות עם רכב בודד; (ג) תאונות שבהן מעורבים נהגים ללא רישיון או נהגים בתקופת פסילה.

המשטרה נוהגת להגדיר, כמקובל במדינות רבות, פצוע קשה כ"אדם שאושפז בעקבות תאונה בבית חולים לתקופה של 24 שעות ויותר, שלא לצורך השגחה בלבד". בעקבות טענה ולפיה בבתי החולים מאושפזים מספר רב יותר של פצועים קשה שנפגעו בתאונות דרכים מהמספר שעליו דיווחה המשטרה, ביצעה הלמ"ס מחקר ובו השוותה בין שני הנתונים¹⁴. להלן בלוח 1 השוואת הנתונים לשנים 2012-2014:

לוח 1: השוואת נתוני נפגעים קשה לפי רישומי המשטרה ולפי קובץ הטראומה, בשנים 2012-2014

2014	2013	2012	מספר הנפגעים קשה בתאונות דרכים
1,503	1,570	1,516	לפי קובץ המשטרה*
3,413	3,581	3,493	לפי קובץ הטראומה

* כפי שנרשמו בדוח למ"ס לשנת 2014, עמ' 254.

מהלוח עולה כי מספר הפצועים קשה שאובחן בבתי החולים על פי רישומי מכון גרטנר גדול בשיעור ניכר ממספרם לפי הרישום של המשטרה.

מנהל מכון גרטנר ציין במכתבו למשרד מבקר המדינה כי לדעתו הנתונים היחידים במדינה שהם מלאים, תקפים ומהימנים בנושא נפגעי תאונות הדרכים הם הנתונים שבקובץ הטראומה.

11 בשנת 2008 החל מכון גרטנר (ראו להלן) לבצע רישום מקיף של סוגי הפגיעות וחומרתן בקרב כל נפגעי תאונות הדרכים במרבית בתי החולים (20 בתי חולים בשנת 2014, 19 בתי חולים בשנים 2012 ו-2013).

12 על פי נתוני למ"ס על תאונות דרכים עם נפגעים בשנת 2014.

13 32% מהנפגעים שלא היו רשומים בקובץ המשטרה היו ילדים עד גיל 14 שרכבו על אופניים רגילים, אופניים חשמליים או גלגיוע חשמלי.

14 כאמור, הלמ"ס מנהלת את נתוני הנפגעים באזורי יהודה ושומרון בסידרה נפרדת.


 העלות השנתית
 הכוללת של נזקי
 תאונות דרכים למשק
 הישראלי הוערכה
 בשנת 2012 בכ-15
 מיליארד ש"ח כולל
 נזקי רכוש מתאונות
 ללא נפגעים

המשנה לסטטיסטיקן הראשי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת למ"ס), כי למ"ס והמשטרה דנו כמה פעמים בפערים האמורים בין הנתונים.

המשטרה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת המשטרה), כי הפערים הקיימים נובעים בין השאר מהעובדה שהיא מתבססת רק על דיווחים על הערכת מצב הפצועים בעת האירוע שהתקבלו אצלה, ואין לה מידע על חומרת הפגיעה כפי שנקבעה בבית החולים. המשטרה הוסיפה כי היא פועלת בשיתוף פעולה עם למ"ס והרשות כדי למצוא פתרונות, שיפחיתו את הפערים בין הנתונים על מספר הפצועים בתאונות, בייחוד מספר הפצועים קשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על למ"ס, המשטרה והרשות להמשיך לפעול בנושא זה, במטרה לקבוע שיטה אחידה ומתואמת לרישום מספר הנפגעים, שתאפשר לקבל תמונה מדויקת ואמינה יותר של מספר הנפגעים על מנת לגבש תכנית להפחתת מספרם וגם להעריך באופן מדויק יותר את העלות הכלכלית למשק.

העלות הכלכלית של תאונות דרכים למשק

העלות השנתית הכוללת של נזקי תאונות דרכים למשק הישראלי הוערכה בשנת 2012 בכ-15 מיליארד ש"ח כולל נזקי רכוש מתאונות ללא נפגעים¹⁵. משרד התחבורה ומשרד האוצר ביצעו חישוב זה, בהתאם לנוהל פר"ת, על בסיס הנתונים שבקובץ המשטרה. בלוח 2 שלהלן מוצג פירוט של העלויות למשק בגין הרוגים ופצועים מאושפזים:

השקעת משאבים
בפעולות להפחתת
מספר הנפגעים
בתאונות דרכים
עשויה גם להביא
לחיסכון כלכלי רב
למשק, נוסף על
הפחתת השכול,
הכאב והצער

לוח 2: עלויות למשק בגין הרוגים ופצועים מאושפזים (במיליוני ש"ח),
בשנת 2012

סוג הנפגע	סיווג הפציעה	עלות למשק	מזה "צער, כאב וסבל"*
הרוג		6.10	3.3
פצועים שאושפזו בבתי חולים	קשה מאוד	4.03	2.0
פצועים שאושפזו בבתי חולים	קשה	1.53	0.7
פצועים שאושפזו בבתי חולים	בינוני	1.04	0.25
פצועים שאושפזו בבתי חולים	קל	0.12	0

* זקי צער, כאב וסבל של הנפגעים ומשפחותיהם.

מהלוח עולה כי העלויות למשק מכל הרוג ופצוע קשה גבוהות מאוד, ומכאן כי השקעת משאבים בפעולות להפחתת מספר הנפגעים בתאונות דרכים עשויה גם להביא לחיסכון כלכלי רב למשק, נוסף על הפחתת השכול, הכאב והצער.

ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים

במאי 2006 הקימה הממשלה ה-31 ועדת שרים לענייני בטיחות בדרכים, בראשות שר התחבורה דאז. ביולי 2009 הקימה הממשלה ה-32 ועדת שרים חדשה לענייני בטיחות בדרכים ומינתה את שר התחבורה, מר ישראל כץ, ליו"ר הוועדה. הממשלה החליטה כי הוועדה תעסוק בגיבוש מדיניות ממשלתית, בתיאום פעולות הממשלה ובקביעת סדרי עדיפויות בכל הנוגע לנושא הבטיחות בדרכים והמאבק בתאונות הדרכים.

הוועדה התכנסה שלוש פעמים: בפברואר וביולי 2010 ובינואר 2011. פעילות הוועדה הסתיימה בתום כהונת הממשלה, במרץ 2013, והממשלות ה-33 וה-34 לא הקימו ועדת שרים לנושא זה.

מזכירות הממשלה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי "ממשלת ישראל עוסקת ללא לאות בסוגיית המאבק בתאונות הדרכים והנושא מצוי באופן מתמיד על סדר יומה", בין השאר במסגרת דיונים רבים של הממשלה. מזכירות הממשלה הוסיפה כי הממשלה נוקטת פעולות כלל-מערכתיות למאבק בתאונות הדרכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא והצורך בתיאום שוטף של פעולות המשרדים השונים במאבק בתאונות דרכים, על הממשלה לבחון את מועילות פעולותיה הנוכחית בנושא, ובמידת הצורך לשקול הקמה מחדשת של ועדת שרים שתנווט את המאבק.

פעולות לצמצום הסיכונים בדרכים

המלחמה בתאונות הדרכים מחייבת ניתוח וזיהוי של הקבוצות החשופות יותר לתאונות דרכים. הרשות נעזרת במידע ובנתונים של הלמ"ס, בין השאר, לצורך ניהול וגיבוש של תכניות לשיפור הבטיחות בדרכים. להלן בלוח 3 ניתוח שהכינה הרשות על מספרי ההרוגים בשנים 2014-2015¹⁶ הממוינים לפי קבוצות בעלות מאפיינים מיוחדים:

לוח 3: מספרי ההרוגים לפי מאפיינים שונים*, בשנים 2014-2015

2015	2014	
221 (62%)	188 (59%)	דרכים בין-עירוניות
135 (38%)	131 (41%)	דרכים עירוניות
114 (32%)	125 (40%)	הולכי רגל
66 (19%)	50 (16%)	מפגיעת כלי רכב כבדים
57 (16%)	37 (12%)	רוכבי אופנוע
15 (4%)	10 (3%)	רוכבי אופניים
37 (10%)	33 (10%)	נהגים צעירים
102 (29%)	109 (34%)	מגזר המיעוטים
356	319	סה"כ הרוגים

* על פי נתוני הרשות. תיתכן כפילות באיפיון - לדוגמה, נהג אופנוע צעיר שנהרג בדרך בין-עירונית.

מהלוח עולה כי בשנים 2014 ו-2015 מרבית ההרוגים (כ-60% מהם) נפגעו בתאונות בדרכים בין-עירוניות. כמו כן, שיעור הולכי רגל שנהרגו בשנים אלה היה גדול, בשנת 2014 - 125 (כ-40%) מכלל ההרוגים בתאונות האמורות, ובשנת 2015 - 114 (כ-32%) מההרוגים (יצוין כי שיעורים דומים היו גם בשנים 2008-2013). גם מגזר המיעוטים

16 המקור: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים; אשר למספר ההרוגים ראו הערה 1.

**מספר ההרוגים
בדרכים בין-עירוניות
גדל בכ-30% בשנים
2015-2012**

מתאפיין בשיעור הרוגים גדול - יותר מ-100 הרוגים בכל אחת משנים אלו. נתונים אלה מעלים נקודות תורפה בתחומי הבטיחות בדרכים ומהן ניתן להקיש על תחומי פעולה שיש להתרכז בהם לצורך צמצום מספר הנפגעים.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים בפעילות הגופים שהרשות מסייעת להם במימון פעולות לצמצום הנפגעים בדרכים. להלן הממצאים:

שיפור כבישים בין-עירוניים

תאונות בדרכים בין-עירוניות הן בדרך כלל קטלניות יותר מהתאונות בדרכים עירוניות, בין השאר בגלל מהירות הנסיעה של כלי הרכב. על פי נתוני הרשות, בשנת 2015 לכל 100 ק"מ בדרכים בין-עירוניות היו בממוצע 2.6 הרוגים לעומת ממוצע של 1.2 הרוגים ל-100 ק"מ בדרכים עירוניות. להלן בלוח 4 נתונים על מספר ההרוגים בדרכים, לפי סוג הדרך, בשנים 2015-2012:

לוח 4: מספרי הרוגים בתאונות דרכים, לפי סוג הדרך, בשנים 2015-2012

סוג הדרך	2012	2013	2014	2015
דרך בין-עירונית	171	178	188	221
דרך עירונית	119	131	131	135
סך כל ההרוגים	290	309	319	356

מהלוח עולה כי מספר ההרוגים בדרכים בין-עירוניות גדל בכ-30% בשנים האמורות.

תשתית דרכים נאותה מסייעת להפחתת שיעור התאונות והפגיעה בגוף וברכוש בשעת תאונה. ועדת שיינין ציינה 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 ("מוקדי סיכון"). השיפורים יכולים להיות מקומיים באמצעות הקמת תשתיות המותאמות למגבלות המשתמשים בדרך כדי למנוע מראש מצבי סיכון ותאונות.

משרד התחבורה העריך¹⁷ כי הירידה במספר ההרוגים ובמספר הפצועים קשה בשנים 2007-2012 התרחשה בזכות השקעות רבות של משרד התחבורה בשיפור תשתית הכבישים (הרחבת כבישים חד-מסלוליים לדו-מסלוליים¹⁸, הוספת מחלפים, והשקעה בתשתית "סלחנית", שמטרתה הקטנת עוצמת הפגיעה, לדוגמה: מעקות סופגי אנרגיה ופסי הרעדה).

17 ראו להלן **תכנית אב לתחבורה (2014)** שהוכנה על ידי משרד התחבורה.

18 המביאה להפחתה ניכרת במספר התאונות הקשות (תאונות חזית-חזית ותאונות רכב בודדות).

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגידול במספר הנפגעים בתאונות בשנים 2012-2015 מצביע על כך שהשקעה בתשתיות אינה מענה כולל למאבק בתאונות הדרכים אלא רק מרכיב אחד ממנו.

1. חברת נת"י היא זרוע הביצוע של משרד התחבורה להקמה ולתחזוקה של כבישים בין-עירוניים. נת"י הכינה מודל לאיתור מקומות תורפה בכבישים אלה המשווה את מספר התאונות בפועל למספר התאונות הצפוי. אם מספר התאונות בפועל גדול בהרבה ממספר התאונות החזוי, המקום שבו אירעו אותן תאונות מוגדר כמוקד סיכון. קריטריון נוסף הוא קטעים או צמתים שנדרש לשפרם על פי דוח שהכינו המשטרה או הממונה על הבטיחות ברשות, בעקבות תאונה קטלנית שאירעה בשלוש השנים האחרונות.

משרד התחבורה הכין תכנית אב לתחבורה בשנת 2014 (להלן - תכנית אב לתחבורה). חברי הצוות שהכינו את התכנית הסתייגו מהמודל שפיתחה נת"י, בין השאר כיוון שלדעתם הגורמים לתאונות דרכים הם לעתים אירועים אקראיים ומרובי גורמים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי משנת 2017 ישונה סדר העדיפויות הרב-שנתי של חברת נת"י לטיפול במוקדי סיכון. למשל, שיפור תשתיות בעת פניות שמאלה יתוקצב בראש סדר העדיפויות, ללא מגבלת תקציב, ויועדף על פני פרויקטים גדולים. משרד התחבורה הוסיף כי הוא פועל גם בתחומים אחרים לשיפור התשתית, למשל באמצעות טיפול בטיחותי בכבישים חוצי יישובים ושדרוג כבישים שהזנחו במהלך השנים ("כבישים ללא אבא") והעברתם לאחריות נת"י.

2. ועדה בין-משרדית בראשות מנהל אגף תשתיות בין-עירוניות במשרד התחבורה, אשר עם חבריה נמנים נציגים מנת"י, מהמשטרה ומהרשות, בוחנת את הפרויקטים לביצוע במוקדי סיכון, וקובעת אם לאשרם על פי המודל שהכינה נת"י. הוועדה גם מאשרת את דרך הטיפול במוקד הסיכון כגון העתקת צומת, התקנת רמזור או אחר.

להלן נתונים על ניצול תקציב מזומן למוקדי סיכון ע"י נת"י, על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת).

השיעור היחסי של ההרוגים שהם הולכי הרגל מכלל ההרוגים בתאונות עמד על 30%-42% בשנים 2012-2014. שיעור זה גבוה לעומת השיעור הממוצע במדינות ה-OECD שעמד על כ-20%

לוח 5: ניצול תקציב (מוזמן) מוקדי סיכון בנת"י, בשנים 2013-2015

שנה	תקציב מקורי (במיליוני ש"ח)	ביצוע תקציב (במיליוני ש"ח)
2015	135	105
2014	200	135
2013	200	186

מהלוח עולה כי בשנים 2013-2015 לא ניצלה נת"י את מלוא תקציב המוזמן למוקדי סיכון.

ביוני 2015 התריע הממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן - ראש אג"ת), מר אמיר לוי, לפני מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר עוזי יצחקי (להלן - מנכ"ל משרד התחבורה דאז)¹⁹, כי נת"י מתקשה לנצל את התקציבים שהוקצו לה ומתעכבת בביצוע פרויקטי בטיחות. ראש אג"ת ביקש ממנכ"ל המשרד לשקול מחדש את מנגנוני הקצאת התקציבים בתחום הבטיחות בדרכים כדי לאפשר טיפול יעיל ומהיר במגמת הגידול במספר ההרוגים שהסתמנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ונת"י לפעול בנחישות לקידום פרויקטים בכבישים ובמוקדי סיכון, כדי לשפר את מידת בטיחותם ולמנוע תאונות ונפגעים.

תאונות דרכים שבהן היו מעורבים הולכי רגל

הולכי רגל נמנים עם קבוצת משתמשי הדרך הפגיעים ביותר, בין השאר עקב היעדר מיגון ומשקלם הקל יותר לעומת כלי הרכב. השיעור היחסי של ההרוגים שהם הולכי הרגל מכלל ההרוגים בתאונות עמד על 30%-42% בשנים 2012-2014. שיעור זה גבוה לעומת השיעור הממוצע במדינות ה-OECD שעמד על כ-20%. גם שיעור הפצועים אנוש וקשה גבוה יותר בקרב הולכי רגל שנפגעו בתאונות דרכים. בדוח ועדת שיינין צוין כי שיפורים שונים בשטח עירוני, כגון בניית מעגל תנועה, הוספת פסי האטה, רמזור והסדרת צומת עשויים להפחית בעשרות אחוזים את שיעור התאונות ואת שיעור הפגיעות בהם.

בלוח שלהלן מובאים נתונים על התנהגותם בכביש של הולכי רגל בעת שנהרגו בתאונות דרכים בשנים 2012-2014 על פי נתוני הרשות.

לוח 6: התנהגות בכביש של הולכי רגל בעת שנהרגו, בשנים 2012-2014

2014	2013	2012	
32	26	11	חצו כביש במעבר חציה
44	30	29	חצו כביש שלא במעבר חציה
26	6	9	לא חצה
14	29	41	אחר או לא ידוע
114	91	90	סה"כ

מהלוח עולה כי בשנים האמורות לעיל חל גידול ניכר במספר הולכי הרגל שנהרגו בעת שעברו במעבר חציה. על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2014 כ-1,800 (כ-14.8%) מכלל הנהגים שעברו עבירת תנועה בעת תאונת דרכים לא נתנו זכות קדימה להולכי רגל וגרמו לתאונת דרכים עם נפגעים. על פי מכון גרטנר, בשנים 2013 ו-2014 חלה עלייה בתמותה בקרב מאושפזים שנפגעו כהולכי רגל בתאונות דרכים לעומת רוב השנים הקודמות.

תאונות דרכים שאירעו במעבר חציה

1. בשנים 2014 ו-2015 נפגעו חלק ניכר מהולכי הרגל ההרוגים (64%-67% מהם) במרחב העירוני. ועדת שיינין המליצה לבנות מעברי חצייה שיבליטו את נראות הולכי הרגל במרחב ולהגביה את מעבר החצייה. המכון לחקר תחבורה בטכניון ביצע בעבר מחקר בנושא פתרונות תשתית לשיפור בטיחותם של הולכי הרגל בתנאי הארץ²⁰. ממצאי המחקר העלו כי על מנת להפחית במידה ניכרת את מספרם של הולכי הרגל הנפגעים בשטח עירוני יש לבחון את רשת הדרכים העירונית לצורך מזעור אזורי החיכוך בין הולכי הרגל לכלי הרכב ולשם מיתון מהירות הנסיעה של כלי הרכב באזורי הימצאות ופעילות של הולכי הרגל. בדוח הומלץ לבחון בניסויי שטח מבוקרים בתנאי הארץ פתרונות תשתית למיתון מהירות הנסיעה לפני מעברי חציה, כגון התקנת קווי זיג-זג בסמוך למעברים או הגבהת שטח מעבר החציה ופתרונות תשתית נוספים כגון התקנת רמזורים, איי-תנועה ומעקות בטיחות.

הרשות הודיעה בתשובתה כי יישמה חלק מהפתרונות וחלקם בשלבי יישום - לדוגמה מעבר חצייה מוגבה נכלל בהנחיות הבטיחות והקדמת מופע אור ירוק להולכי רגל בכבישים מסוימים. כמו כן, המשטרה ציינה בתשובתה כי היא מבצעת סקירות הנדסיות ובטיחותיות במעברי חציה בסמוך לבתי ספר, מתריעה על ליקויי תשתית ומגישה לרשויות המלצות לטיפול.

20 דורון בלשה ואח', (2009), המכון לחקר התחבורה בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל ומרכז רן נאור לחקר הבטיחות בדרכים. המחקר מומן על ידי הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הנתונים על השיעור היחסי הגבוה של מקרי הפגיעה בהולכי רגל בשנים 2012-2014, רק בשנת 2015 החליטה הרשות לבצע ניסוי בשיתוף רשויות מקומיות לבחינת השפעת הסימון של קווי זיג-זג בסמוך למעברי חציה על הפחתת מספר התאונות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנקוט אמצעים שונים להפחתת מהירות התקרבותם של כלי הרכב למעברי החציה ולמזעור אזורי החיכוך בין הולכי הרגל החוצים את הכביש לכלי הרכב כדי למזער את הפגיעות בהולכי הרגל.

2. במרץ 2015 נכנס לתוקף תיקון לתקנה 67 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, בעניין חובתו של נוהג ברכב כלפי הולך רגל במעבר חציה (להלן - תקנות המשנה). על פי התקנות, נוהג רכב המתקרב למעבר חציה נדרש להאט את רכבו אם הולך רגל עומד על המדרכה בסמוך למעבר חציה ואם ניכר שבכוונתו של הולך הרגל לחצות את הכביש, לתת לו זכות קדימה. נוסף על כך מורות תקנות המשנה כי אם התקרב נוהג רכב למעבר חציה ובנתיב אחר האט רכב לפני מעבר החציה, יאט הנהג את רכבו לפני מעבר החציה האמור, ואם הרכב בנתיב האחר עצר - יעצור אף הוא.

במאי 2015 פנה מנהל הרשות לראש את"ן, ניצב ירון בארי, בבקשה לאכוף תקנות אלה. ראש את"ן ציין בתשובתו למנהל הרשות כי את"ן אוכף את התקנות למתן זכות קדימה להולכי רגל במעבר חציה, אך לא את תקנות המשנה, כיוון שאלה לא נכללו בצו התעבורה (עבירות קנס).

המשטרה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי בתכנית העבודה השנתית באת"ן, ניתנה התייחסות לפעילות אופרטיבית בתחום זה, תוך מתן דגש לאכיפת עבירות אי מתן זכות קדימה להולכי רגל. עוד ציינה כי בשנת 2015 נרשמו כ-1,300 דוחות בנושא זה. כמו כן, ציינה המשטרה כי קביעת תקנות המשנה כעבירות קנס נעשית ביוזמת את"ן על מנת שניתן יהיה לאכוף באופן אפקטיבי את התקנות.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא פועל לקבלת האישורים הנדרשים להכללת תקנות המשנה בצו התעבורה (עבירות קנס). המשרד הוסיף כי למשטרה נתונה הסמכות לאכוף את התקנות נגד נוהגים שביצעו כל עבירה, ובכלל זה עבירה על תקנות המשנה, זאת באמצעות הזמנה לדין. בבירור נוסף שערך משרד מבקר המדינה, מסר משרד התחבורה כי מתקיימים דיונים בנושא, בשיתוף המשטרה, כדי להשלים בהקדם את הצעת התקנות ולהעבירן לאישור הכנסת.

תאונות דרכים שבהן היו מעורבים הולכי רגל קשישים

מעורבות כלי הרכב
הכבדים בתאונות
דרכים קטלניות בשנת
2014 היא בשיעור
גבוה ביחס לשיעורם
מכלל כלי הרכב

שיעור הולכי הרגל הנפגעים בקבוצת הגיל 65 ומעלה גדול יחסית לשיעורם באוכלוסייה. בשנת 2015 מסך הולכי הרגל שנהרגו היו בקבוצת גיל זו. נמצא כי למרות שיעור הנפגעים הגדול בקרב אוכלוסייה זו, תקציב הרשות לביצוע פעולות ההסברה המיועדות לה פחת מ-100,000 ש"ח בשנת 2014 ל-70,000 ש"ח בשנת 2015.

הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת הרשות) כי הגורם להפחתת התקציב הוא קיצוץ ניכר בתקציבה בשנת 2015 יחסית לשנת 2014; והוסיפה כי ביצעה פעולות הסברה נרחבות בנושא הרחבת זכות הקדימה להולכי רגל. משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא פועל לצמצום מספר הנפגעים בקרב אוכלוסייה זו באמצעות שיפורים בתחום הרמזור, לרבות הארכת משך הרמזור להולכי רגל, וכי ועדת הבטיחות העירונית במשרד המליצה לכלול בתכנית העבודה של שנת 2016 פרויקטים בקרבת מוסדות לקשישים כדי לשפר את רמת הבטיחות להולכי הרגל בסביבתם.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא מבצע פעילויות רבות להקטנת מספרם של הולכי רגל הנפגעים בתאונות דרכים, כולל עידוד התקנת מערכות בטיחות מתקדמות וכן אימוץ התקינה האירופאית המחמירה בנושא בטיחות הרכב; וכן פועל להגברת ההגנה על הולכי רגל ולטיפול תשתיתי במוקדים בין-עירוניים אשר זוהו כבעייתיים להולכי רגל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגורמים העוסקים בנושא - משרד התחבורה, המשטרה, והרשות - לפעול בתיאום ובמגוון אמצעים כדי להקטין את מספר הולכי הרגל הנפגעים בתאונות דרכים: להכין תכנית רב-שנתית לצמצום אזורי החיכוך בין כלי הרכב להולכי הרגל ולמתן במידה רבה את מהירויות הנסיעה של כלי הרכב באזורי הימצאות ופעילות של הולכי רגל. כמו כן, על המשטרה להתארגן להגברת האכיפה הן בקרב נהגים, בהתקרבם למעבר חציה, והן בקרב הולכי רגל החוצים שלא במעבר חציה. בד בבד, על הרשות להרחיב את ההסברה להולכי רגל ולעודדם לנקוט צעדים שיפחיתו את הסיכון למעורבותם בתאונות, וכן לבחון חלופות נוספות בנוגע להעברת מסרים של חציית כבישים בבטחה.

תאונות דרכים שבהן היה מעורב רכב כבד

ככל שעוצמת המפגש עם כלי רכב כבד ומהירותו גדולות יותר, גדל הסיכון כי תאונה שבה מעורב כלי רכב כזה תהיה קטלנית. מעורבות כלי הרכב הכבדים בתאונות דרכים קטלניות בשנת 2014 היא בשיעור גבוה ביחס לשיעורם מכלל כלי הרכב. להלן בלוח 7 נתונים של הרשות על כלי הרכב המעורבים בתאונות קטלניות, לפי סוג כלי הרכב, באותה שנה.

לוח 7: מעורבות כלי רכב בתאונות קטלניות בשנת 2014 על פי סוגי כלי הרכב

שיעור באחוזים מכלל התאונות	כלי רכב שהיו מעורבים בתאונות קטלניות	שיעור באחוזים מכלל כלי הרכב	מצבת כלי הרכב ב-2014 (באלפים)	סוג כלי הרכב
48.8	211	82.8	2,457	רכב פרטי
11.1	48	8.3	246	מסחרי עד 3.5 טון
11.8	51	2.6	76	משאיות עד 33.9 טון
3.5	15	0.2	6	משאיות מעל 34 טון
5.3	23	0.6	18	אוטובוסים
3.5	15	1.3	38	אוטובוס זעיר ומוניות
9.5	41	4.2	124	אופנועים
	432	100	2,966	סה"כ*

* הסכום הכללי אינו תואם את סך כלי הרכב המוצגים בלוח בקטגוריית מצבת כלי הרכב משום שלא נכללים בה הנתונים על כל סוגי כלי הרכב לשנה זו, ובכללם הנתונים על כלי הרכב שבמחוזות יהודה ושומרון ועל כלי רכב אשר היו מעורבים בתאונות שההרגים בהן נפטרו לאחר יותר מ-30 יום ממועד התאונה.

מהלוח עולה כי שיעור התאונות הקטלניות שבהן היו מעורבות משאיות (שמשקלן מעל 3.5 טון) ואוטובוסים הוא 20.6%, אף ששיעור כלי רכב אלה מכלל כלי הרכב קטן בהרבה - 3.4% בלבד. תופעה זו באה לידי ביטוי גם בנתוני הלמ"ס, שעל פיהם שיעורן של המשאיות הגדולות (16 טון ומעלה) שהיו מעורבות בתאונות קטלניות היה 6.5% משיעורן מכלל כלי הרכב - פי 2.7 מחלקן בנסועה (2.4%).

יצוין כי מנובמבר 2015 מחויבים כלי רכב כבדים חדשים (אוטובוסים, משאיות במשקל 3.5 טון ומעלה) ואמבולנסים המיובאים לארץ בהתקנת מערכת בטיחות הכוללת התראת סטייה מנתיב והתראה מפני התנגשויות. שר התחבורה הרחיב תקנה זו, והחל בנובמבר 2016 יחויבו גם כלי רכב אלה משנתון 2012 בהתקנת מערכת הבטיחות האמורה לעיל.

הכשרה של נהגים מקצועיים ברכב ציבורי וברכב תובלה

משרד התחבורה מינה בשנת 2000 ועדה ציבורית בראשות אלוף (מיל') עמיעוז סגיס (להלן - ועדת סגיס) לבחינת מצב ענף ההובלה. הוועדה הגישה דוח בנושא בשנת 2002. בדוח צוין, בין השאר, כי תכנית ההכשרה של נהגי רכב כבד, הן ההכשרה

הבסיסית והן ההכשרה בהמשך העבודה, לא הייתה מספקת. בין היתר המליצה הוועדה: (א) להחיל חובת התנסות (חניכה) לנהג רכב כבד חדש בדומה לחובה החלה על נהג חדש ברכב פרטי²¹; (ב) להחיל על נהגי רכב כבד חובת השתלמות מעשית אחת לחמש שנים; (ג) להכיר בעבודת הנהג כעבודה מועדפת ולהוסיף בחוק את ההגדרה של נהג מקצועי²². ממשלת ישראל החליטה לאמץ את מסקנות ועדת סגיס.

במועד סיום הביקורת עדיין לא יושמו המלצות אלה והמלצות נוספות של הוועדה.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי בשנת 2015 החל תהליך תיקון חקיקה²³ בדבר חיוב חונך לרכב כבד וציבורי והחלת חובת השתלמות מעשית.

בדיקות רכב

אחד הגורמים לתאונות דרכים הוא אי-תקינות כלי הרכב. אמנם משקלו של גורם זה קטן בהשוואה לאחרים שנסקרו לעיל, אך כאשר יש ליקוי במערכות חשובות ברכב, כגון מערכת הבלמים ומערכת ההיגוי, נשקף סיכון של ממש לנוסעים בו, לכלי רכב אחרים בכביש ולכלל משתמשי הדרך.

הרשות מתקצבת מדי שנה את פעילותן של ניידות הבטיחות שבאגף הרכב במשרד התחבורה בכ-6.5 מיליון ש"ח מדי שנה. בהסכמים (תכניות עבודה) שחתם משרד התחבורה עם הרשות הוא התחייב לביצוע 50,000 בדיקות מדי שנה בשנה.


נמצא כי ההסכם לשנת 2013 בין הרשות לבין משרד התחבורה לביצוע בדיקות בכלי הרכב ולפיקוח על קציני בטיחות נחתם רק לקראת סוף השנה (בדצמבר אותה שנה), ואף ההסכם לשנת 2014 נחתם כמה חודשים לאחר תחילת השנה (במאי אותה שנה).

ניידות הבטיחות מבצעות בדיקות אקראיות של תקינות כלי רכב, בשולי הדרך או ליד מקומות שלהערכת משרד התחבורה מועדים לתנועת כלי רכב לא תקינים. הבדיקות מתמקדות בכלי רכב ישנים וכבדים (להלן - בדיקות רכב). במסגרת הבדיקות נבחנת תקינותם של צמיגים, מערכות היגוי, בלמים ושלדה, ובמשאיות נבחן גם משקל המשא. כמו כן מפקחות הניידות על פעילות קציני בטיחות של חברות הובלה והסעה. הקריטריונים לבדיקות, שאותם קבע איגוד מכוני הרישוי הבין-לאומי, נחלקים

21 **תקנות התעבורה** קובעת כי נהג חדש ברכב פרטי חייב לנהוג בנוכחות נהג מלווה לתקופה מסוימת. לעומת זאת נהגי הרכב הציבורי ונהגי המשאיות אינם מחויבים בכך.

22 באותו נושא זה ראו גם בדוח זה "תפקוד אגף הרישוי והכשרת נהגים", עמ' 547-584.

23 ראו הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (הכשרת נהגים ברכב מקצועי) (תיקון מס' 118), התשע"ו-2015.



 בשנת 2014 חל גידול
 במספר כלי הרכב
 שהורדו מהכביש
 בעקבות ליקויים
 מסוכנים ובשיעורם
 יחסית לכלל כלי
 הרכב שנבדקו, וכן
 בשיעור כלי הרכב
 שנמצאו בהם ליקויים
 מחייבי תיקון

לשלוש קבוצות, כמפורט להלן: 1. ליקויים מסוכנים - ליקויים שבגינם נשקף סיכון ישיר ומידי לבטיחות; 2. ליקויים חמורים (מחייבי תיקונים) - ליקויים העלולים לפגוע בבטיחות הרכב ולסכן את משתמשי הדרך; 3. ליקויים מזעריים.

להלן בלוח 8 נתונים על שיעור הליקויים שנמצאו בכלי רכב, בבדיקות שעשה משרד התחבורה בשנים 2012-2014.

לוח 8: ליקויים בכלי רכב שנבדקו, בשנים 2012-2014

קבוצת הליקויים	2012	2013	2014
מספר כלי הרכב שנמצאו בהם ליקויים מסוכנים והם הורדו מהכביש בגינם	148 (0.3%)	214 (0.5%)	238 (0.6%)
מספר כלי רכב שבהם נמצאו ליקויים מחייבי תיקון	6,615 (13.4%)	6,851 (15.6%)	6,477 (17.4%)
סך כל כלי הרכב שנבדקו	49,414 (100%)	43,874 (100%)	37,326 (100%)

מהלוח עולה כי מספר בדיקות הרכב קטן משנה לשנה למרות הגידול שחל במספר כלי הרכב במדינה, והוא אינו מסתכם ב-50,000 כפי שנקבע בהסכם עם הרשות. נוסף על כך, בשנת 2014 חל גידול במספר כלי הרכב שהורדו מהכביש בעקבות ליקויים מסוכנים ובשיעורם יחסית לכלל כלי הרכב שנבדקו, וכן בשיעור כלי הרכב שנמצאו בהם ליקויים מחייבי תיקון.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי ניידות הבטיחות עוצרות לבדיקה בעיקר כלי רכב "חשודים". על כך, הגידול במספר כלי הרכב שאינם תקינים מצביע להערכתו על תפקודן היעיל של ניידות הבטיחות ולא בהכרח על גידול במספר כלי הרכב שאינם תקינים. המשרד הוסיף כי הוא מקדם את חוק רישוי שירותים לרכב²⁴, המסדיר את כל היבטיו של ענף הרכב, וכולל בין השאר, הגברת התחרותיות בענף הרכב, שיגרום להערכתו להגדלת מספרם של כלי הרכב החדשים הבטיחותיים יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לבצע את מספר בדיקות הרכב שנקבעו בהסכם עם הרשות ולוודא כי הסיבה להפחתת מספר כלי הרכב התקינים אכן נובעת מיעילות פעילותן של ניידות הבטיחות ולא מירידה ברמת התחזוקה של הרכבים.

בדיקת תקינותם של אוטובוסים המסיעים ילדים

ניידות הבטיחות בדקו במהלך חודשי הקיץ את תקינותם של אוטובוסים שהסיעו ילדי קייטנות. להלן בלוח 9 נתונים על היקף הבדיקות ותוצאותיהן בשנים 2013 ו-2014.

לוח 9: ממצאי בדיקת אוטובוסים - מבצע קייטנות

קבוצת הליקויים	2013	2014
מספר כלי הרכב שנמצאו בהם ליקויים מסוכנים	1 (0.4%)	0 (0.0%)
מספר כלי הרכב שהורדו מהכביש בגין ליקויים מחייבי תיקון	23 (8.9%)	10 (5.4%)
סה"כ בדיקות	259 (100%)	185 (100%)

מהלוח עולה כי מספר בדיקות האוטובוסים בשנת 2014 פחת בכ-30% לעומת שנת 2013. שיעור כלי הרכב שנמצאו בהם ליקויים מחייבי תיקון קטן אף הוא.

נתונים אלה מצביעים על הצורך להתמיד בפיקוח על תקינותם של אוטובוסים שמסיעים ילדים לקייטנות, כדי להבטיח את בטיחות הסעתם.

בדיקת משאיות שמשקלן מעל 12 טונות

על פי נתוני הרשות, בשנת 2015 חל גידול של 46% במספר ההרוגים בתאונות שבהן היה מעורבות משאיות שמשקלן מעל 12 טון (35 הרוגים בשנת 2014 ו-51 הרוגים בשנת 2015). כמו כן, באותה שנה גדל מספר הפצועים קשה בתאונות דרכים אלו.

בתכנית האב לתחבורה שהכין משרד התחבורה הומלץ להגדיל את מספר הניידות הקיימות ולהקצות חלק מהן לביצוע בדיקות במשאיות בלבד, כדי שהן יקימו לפחות 10,000 בדיקות בשנה. להערכת מכיני התכנית, הגדלת הסבירות לאיתור ליקויים במשאיות והשבתן של משאיות שנמצאו לא תקינות עשויות להרתיע את חברות ההובלה ולהביא להגברת האכיפה העצמית (הפיקוח הפנימי) שלהן בנושא.

נמצא כי היקף הבדיקות שעשה משרד התחבורה במשאיות מעל 12 טון פחת בשיעור ניכר מ-5,837 בשנת 2013 ל-4,009 בשנת 2014. בשנים אלה שיעור המשאיות שהורדו מהכביש באמצעות גרירה ושל משאיות שנמצאו בהם ליקויים המחייבים תיקון גדל מכ-17% בשנת 2013 (991 משאיות) לכ-20% בשנת 2014 (784 משאיות). הבדיקות העלו גם כי למרות חשיבות תקינותם של הצמיגים לבטיחות כלי הרכב, בכ-37% מהמשאיות שנבדקו היו צמיגים פגומים.



נמצא כי היקף הבדיקות שעשה משרד התחבורה במשאיות מעל 12 טון פחת בשיעור ניכר מ-5,837 בשנת 2013 ל-4,009 בשנת 2014. בשנים אלה שיעור המשאיות שהורדו מהכביש באמצעות גרירה ושל משאיות שנמצאו בהם ליקויים המחייבים תיקון גדל מכ-17% בשנת 2013 (991 משאיות) לכ-20% בשנת 2014 (784 משאיות)

תדירות הבדיקות של כלי רכב כבדים

בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע שחובה לבצע בדיקת בטיחות רבעונית של כלי רכב כבדים, ובכלל זה אוטובוסים, במוסך מורשה.

במועד סיום הביקורת משרד התחבורה טרם השלים חקיקה לחיוב בדיקת בטיחות כאמור. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים החמורים מבדיקות חלקיות שעשה משרד התחבורה לרכבים כבדים בכביש ונוכח הגידול במספר התאונות הקטלניות שנגרמות על ידי אותם רכבים, על משרד התחבורה לפעול בדחיפות להגדלת מספר הבדיקות של כלי רכב אלה ולהשלים את תיקוני החקיקה בנושא.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא מקדם שינוי חקיקה שיחייב לבצע עוד בדיקה שנתית (נוסף על שתי הבדיקות), וזאת בנוסף לאחריות קצין הבטיחות של החברה לדאוג לתקינות הרכב.

בדיקות עומס יתר

1. רכב הנושא מטען שמשקלו חורג מהמשקל המותר בתקנות שנקבעו לרכב מסוג זקוק למרחק בלימה ארוך יותר ויכולת השליטה של הנהג בו קטנה. הדבר מסכן את נהג הרכב, את כלי הרכב האחרים על הכביש ואת הולכי הרגל. חריגה מהעומס המרבי המותר (להלן - עומס יתר) גורמת גם לבלאי מואץ של הכבישים.

תקנות התעבורה קובעות משקל כולל מירבי מותר בהתאם לסוג הרכב ומבנהו. התקנות קובעות כי נהיגה ברכב שעליו עומס יתר של משא היא עבירה. חריגה של יותר מ-25% מחייבת גם הזמנה לדין.

בבדיקות של ניידות הבטיחות שנעשו בשנים 2012-2014 נשקלו משאיות כדי לאתר עומס יתר של רכב כבד. להלן בלוח 10 נתונים על מספר כלי הרכב שנבדקו ועל מספר כלי הרכב שנמצא בהם עומס יתר.

לוח 10: כלי רכב שנמצא בהם עומס יתר, בשנים 2012-2014

השנה	מספר כלי הרכב שנבדקו	מספר כלי הרכב שנמצא בהם עומס יתר	מספר כלי הרכב שנמצא בהם עומס יתר של מעל 25%	מספר רישיונות הנהיגה שנפסלו
2012	28,856	3,110	123	אין נתון
2013	26,249	2,643	128	110
2014	25,170	2,542	126	100

מהלוח עולה כי בכ-10% מהמשאיות שנבדקו היו עומסי יתר שסיכנו את חיי הנהגים ויתר משתמשי הכבישים.

המשטרה הודיעה בתשובתה כי קיים קושי באכיפת האיסור על עומס יתר עקב היעדר מכשירי שקילה המאושרים לשימוש בשירות המשטרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הסיכון הגדול שכרוך בנהיגה ברכב שיש בו עומס יתר, על המשטרה ומשרד התחבורה לבחון את הצורך בפיתרון המחסור במכשירי שקילה (מאזניים) מתאימים כדי לאפשר את הגדלת היקף הבדיקות לאיתור עומס יתר.

2. כבר בשנת 2000 העיר מבקר המדינה²⁵ כי המשטרה נוהגת לאכוף את התקנות למניעת עומס יתר על נהגי המשאיות, אף שלעתים האחריות לכך אינה מוטלת עליהם אלא על חברות ההובלה ובעלי המשאיות המחייבים את הנהגים להוביל מטען גדול מהמותר. מבקר המדינה המליץ אפוא שמשרד התחבורה והמשטרה יפעלו למצות את הדין גם עם חברות ההובלה ובעלי המשאיות המתירים הובלת עומס יתר.

הביקורת העלתה כי המלצה זו לא יושמה.

בקרה על פעילות הנהגים (טכוגרף)

על פי נתונים של משרד התחבורה, בתחום הנהיגה המקצועית יש מחסור של כ-4,000 נהגים ובטווח הארוך צפוי מחסור של כ-15,000 נהגים. עוד עולה מנתוני משרד התחבורה כי יש גידול שלילי במספר בעלי הרישיון לנהיגת אוטובוס. הדבר עלול לגרום להעסקת נהגים מעבר לשעות העבודה שנקבעו בחוק שעות עבודה

25 מבקר המדינה, דוח ביקורת בנושא המאבק בתאונות דרכים (2000).

למעלה מעשור לאחר
החלטת הממשלה
וכשמונה שנים לאחר
הודעת משרד
התחבורה בכנסת,
טרם יושמה ההחלטה
לחייב שימוש
בטכוגרף דיגיטלי

והמנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות העבודה), ובתקנה 168 לתקנות התעבורה, ובכך להגביר את הסיכון לתאונות ונפגעים עקב עייפות הנהג.

עוד בשנות התשעים של המאה העשרים קבע משרד התחבורה, כאמצעי לפיקוח על קיום הוראות חוק שעות העבודה, כי חובה להתקין במשאיות שמשקלן מעל שמונה טונות ובאוטובוסים רשם נתוני נסיעה (טכוגרף), כמכשיר מעקב אחר המרחק ומספר שעות הנסיעה בפועל של כל נהג. הרישום בטכוגרף מתבצע באופן מכני על דסקית קרטון, ויש להחליפה בכל יום. לטכוגרף המותקן בכלי הרכב יש כמה חסרונות, ובהם האפשרות לזיוף רישומים והחלפת דסקיות בין נהגים. מובהר כי הטכוגרף שנדרש על פי התקנות הקיימות הוא טכוגרף מכני.

בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבעה חובת התקנתו של טכוגרף דיגיטלי, שיאושר על פי התקן האירופאי, כדי לשפר את האכיפה על פעילותם של נהגים מקצועיים, במקום הטכוגרף המכני. יצוין כי באותה שנה נכנסה לתוקף באירופה תקנה המחייבת כל כלי רכב כבד וציבורי בהתקנת טכוגרף דיגיטלי שהוא אישי, מדויק, אמין ומאובטח יותר ובו מנוהלים, בין השאר, רישום אישי של מספר שעות הנהיגה והמנוחה, מרחק הנסיעה ומהירות הנהיגה.

רישום ובדיקה של הנתונים הנצברים בטכוגרף משמשים את קציני הבטיחות של חברות ההובלה, שוטרים וגופים מוסמכים אחרים, לצורך ביקורות, פיקוח על התנהגות הנהגים וקבלת דיווחים על חריגות בחתכים שונים. התקנת טכוגרף דיגיטלי מסייעת לאכיפת חוקי הנהיגה והתקנות (לדוגמה, חריגה משעות עבודה ומנוחה, חריגה מהמהירות המותרת), לחקירת תאונות דרכים ולהסקת מסקנות. כמו כן, שיפור של איכות הנתונים, אמינותם וזמינותם עשוי להביא להקטנת העומס על מערכת האכיפה והמשפט.

כבר ביולי 2007 הודיעה סגנית היועצת המשפטית של משרד התחבורה בדיון של ועדת הכלכלה של הכנסת כי המשרד נמצא בעיצומה של עבודת מטה לקראת מעבר לטכוגרף דיגיטלי. נמצא כי במועד סיום הביקורת, ינואר 2016, למעלה מעשור לאחר החלטת הממשלה וכשמונה שנים לאחר הודעת משרד התחבורה בכנסת, טרם יושמה ההחלטה לחייב שימוש בטכוגרף דיגיטלי.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא פועל לקידום החובה להתקנת טכוגרף דיגיטלי. הוא הסביר כי העיכוב נובע מההליך של הצטרפות ישראל לאמנה בין-לאומית בנושא, וכי הוא פועל לקידום העניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשיבות הטכוגרף הדיגיטלי מחייבת את משרד התחבורה להחיש את פעילותו בנושא באמצעות קידום התיקון הרלוונטי לתקנות ואימוץ התקינה האירופאית המעודכנת בתחום.

קציני בטיחות בתעבורה

מדיווחי אגף הרכב
במשרד התחבורה
עולה כי בשנים 2013
ו-2014 בוצעו בחברות
ההובלה רק 53 ו-77
ביקורות, בהתאמה,
בתיאום עם קציני
הבטיחות של החברות

מרבית כלי הרכב הכבדים והאוטובוסים פועלים בשירות חברות הובלה, חברות הסעות או חברות אוטובוסים. על פי תקנה 580 לתקנות התעבורה, התשמ"א-1981, מחובתן של חברות היסעים, תובלה וציי רכב להתקשר עם קצין בטיחות או להעסיק קצין בטיחות. תפקידי קצין הבטיחות הם, בין השאר, פיקוח על נהגי החברה, על תקינות כלי הרכב, על קיום דיני תעבורה ועל שעות עבודה ומנוחה. הוראה דומה נכללת גם בתקנות שירותי הובלה, התשס"א-2001, שמכוון ניתנים רישיונות לחברות הובלה. משרד התחבורה מפקח על פעילות קציני הבטיחות, והרשות ממנת את פעילות הפיקוח במסגרת תכנית עבודה שהיא ומשרד התחבורה חותמים בכל שנה.

הרשות העריכה כי בשנת 2014 פעלו במדינה כ-1,800 קציני בטיחות בכ-3,000 חברות היסעים, תובלה וציי רכב. הרשות הקצתה לפיקוח על קציני בטיחות בתעבורה כ-800,000 ש"ח בשנה. משרד התחבורה התחייב כי יבצע באמצעות ניידות הבטיחות ביקורות ב-1,200 מפעלים בשנה לצורך פיקוח על חברות היסעים, חברות הובלה, הובלת חומרים מסוכנים והסעת ילדים.

מדיווחי אגף הרכב במשרד התחבורה עולה כי בשנים 2013 ו-2014 בוצעו בחברות ההובלה רק 53 ו-77 ביקורות, בהתאמה, בתיאום עם קציני הבטיחות של החברות. על פי מסמכי משרד התחבורה, בדיקות הרכב נעשו בקרבת משרדי החברות ובמהלך שעות היום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף הרכב לבצע את כל בדיקות הרכב שהתחייב לבצע ולשנות את אופיין (לדוגמה - לבצען ללא תיאום מראש), וזאת כדי להגדיל את האפקטיביות שלהן.

נוכח הממצאים החמורים של הביקורות שעשו ניידות הבטיחות בכבישים, שבעקבותיהן הורדו כלי רכב כבדים מהכביש עקב ליקויים מסוכנים בבטיחותם, על משרד התחבורה להגביר את הפיקוח על פעילות קציני הבטיחות, בעלי המפעלים והחברות המעסיקים אותם.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא פועל למצות את הדין גם עם חברות ההובלה. עוד הוסיף כי המשרד מקדם תיקון חקיקה להסדרת סוגיית האחריות של בעל החברה וקצין הבטיחות גם לנושא עומס יתר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כבר בשנת 2000 הוא התריע לפני משרד התחבורה על הנושא, וכי עליו לפעול בנחרצות להשלמת תיקוני החקיקה.

זאת ועוד, על משרד התחבורה לחייב את קציני הבטיחות בחברות ההובלה וההיסעים לוודא, בין היתר, כי הנהגים המועסקים באותן חברות מקיימים את דיני התעבורה; כי עליהם להעסיק רק נהגים שהוכיחו את מקצועיותם ושומרים על כללי נהיגה בטיחותיים; להבטיח כי נהגים אינם מועסקים מעבר לשעות העבודה שנקבעו בחוק; לוודא שהנהגים אינם עובדים בהשפעת אלכוהול וסמים; ולקיים הדרכות והשתלמויות עבור הנהגים. כמו כן, על משרד התחבורה להסדיר בחקיקה את חובת החברות בדיווח שנתי בנושא ולבחון את האפשרות להטלת סנקציות על אי-דיווח ועל אי-עמידת נהגים בכללי עבודה בטיחותיים.

חינוך לבטיחות בדרכים

חלק ניכר מהולכי הרגל הם ילדים ונערים, בייחוד בעת שהם בדרכם לבית הספר ומבית הספר לביתם וכן בשעות שאחרי הלימודים. בשנת 2014 חל גידול ניכר במספר הולכי הרגל הצעירים שנהרגו בתאונות דרכים. להלן בלוח 11 נתונים על הולכי רגל צעירים שנהרגו בתאונות דרכים בשנים 2012-2014, לפי קבוצות גיל.

לוח 11: מספר הולכי הרגל הצעירים שנהרגו בתאונות דרכים, בשנים 2012-2014²⁶

הגיל	2012	2013	2014	2015
גילי 4-0	7	8	14	6
גילי 5-14	8	7	6	10
גילי 15-19	9	0	4	2
סך הכול	24	15	24	18

מחקר שביצע בעבר את"ן במשטרה²⁷ בנושא הולכי רגל שנפגעו בתאונות דרכים העלה כי אחוז גבוה מהילדים עד גיל 12 נפגעו, עקב התנהגות לא בטיחותית, כגון התפרצות לכביש.

26 לא כולל תאונות חצר שהתרחשו בחצר הבית, מאחר שהן אינן מוגדרות כתאונות דרכים. המקור: **מגמות בבטיחות בדרכים בישראל (2014)**, פורסם ע"י הרשות. לא כולל נתוני מחוז ש"י.

27 משטרת ישראל, **מעורבות ילדים ובני נוער בני 0-17 - מבט רב שנתי (2009)**.

משמרות הזהירות בדרכים (משמרות הזה"ב)

כדי לסייע לתלמידים בכיתות הנמוכות לחצות בבטחה את הכבישים הסמוכים לבית הספר, שוטרי ההדרכה של המשטרה מכשירים תלמידים בכיתות הגבוהות יותר לביצוע משימות של משמרות הזה"ב הפועלות בכבישים הסמוכים לבתי הספר היסודיים. הרשות היא שממנת את תקציב השוטרים.

באוגוסט 2013 חתמו המשטרה והרשות על תכנית העבודה לשנים 2013 ו-2014, שכללה גם את תקצוב השוטרים במשמרות הזה"ב. בתכנית העבודה נקבע כי ב-1.1.14 יבוטל מערך משמרות הזה"ב במשטרה.

בפברואר 2014 הסכימו את"ן והרשות על המשך הפעלת מערך משמרות הזה"ב, ובמרום אותה שנה נחתם הסכם בנושא. נוכח העובדה שהנושא לא תוקצב החליט ראש את"ן, בהסכמת הרשות, כי תקציבים שהוקצו לנושאים אחרים באת"ן (מבצעים מיוחדים ורכש ציוד) יועברו למימון השכר של שוטרי משמרות הזה"ב.

המשטרה הודיעה בתשובתה כי במטרה לצמצם את הפגיעה בהדרכות, היא ביצעה כמה פעולות כגון צמצום שעות הדרכה לכל כיתה והדרכות בחודשי הקיץ (החופש הגדול) בבתי ספר שהביעו את הסכמתם לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות הרבה של החינוך והתרומה של תכנית משמרות הזה"ב לבטיחות בדרכים, על הרשות והמשטרה לקדם מדיניות משותפת להמשך הפעילות.

חינוך תעבורתי בכיתות הגבוהות

בספטמבר 1992 החליטה הממשלה כי נושא הבטיחות בדרכים יהיה מקצוע חובה בכל כיתה במערכת החינוך, החל מגן הילדים ועד כיתה י"ב. במשך השנים הכין משרד החינוך תכניות להטמעת כללי התנהגות נכונים בסביבה התעבורתית, כדי להפחית את מעורבותם של ילדים ובני נוער בתאונות דרכים, להקנות להם הרגלי התנהגות וזהירות ולחנכם להיות משתמשי דרך נבונים גם בבגרותם (כהולכי רגל, כנהגים וכנוסעים ברכב). הליך כזה צריך להיות רציף ולכלול פעילויות חינוך והסברה, המותאמות לגילים השונים, החל מגיל 3 ועד לסיום כיתה י"ב.

חוק הרשות קובע, בין היתר, כי אחד מתפקידיה של הרשות הוא לייעץ ולסייע למערכת החינוך בכל סוגי מוסדות החינוך בנוגע לתכנים של לימודים עיוניים בנושאי החינוך התעבורתי והבטיחות בדרכים בהתאם לשכבת הגיל הרלוונטית, במגוון דרכים, לרבות באמצעות סיוע במימון הנדרש לצורך קיום הלימודים בשכבות הגיל המתאימות.

1. מימון התכנית ללימודי בטיחות בדרכים מתחלק בין משרד החינוך לרשות; הרשות מסייעת במימון התכנית בשלב החינוך העל-יסודי, השלב שבו מתקיים החינוך התעבורתי. הרשות מתקשרת מדי שנה בשנה עם משרד החינוך בהסכם

למימון השתתפותה בלימודי חינוך לבטיחות בדרכים. שיעור ההשתתפות של הרשות במימון תקציב החינוך התעבורתי, שהיקפו הכולל 100 מיליון ש"ח, קטן במהלך השנים במקביל להקטנת תקציב הרשות מכ-39.5 מיליון ש"ח בשנת 2008, לכ-18 מיליון ש"ח בשנת 2015 ו-13 מיליון ש"ח בשנת 2016.

הקטנת התקציבים הביאה לירידה במספר השיעורים הנלמדים בבתי הספר בנושא ולמספר התלמידים הלומדים את הנושא ברחבי הארץ.

2. מערכת החינוך ובתי הספר צריכים להתארגן מבעוד מועד לקראת שנת הלימודים המתחילה בספטמבר - הקצאת שעות, התקשרות עם מורים. הביקורת העלתה כי בשנים 2013 ו-2015 חתמה הרשות על ההסכמים עם משרד החינוך לאחר תחילת שנת הלימודים (30.10.13 ו-30.11.15 בהתאמה). היו שנים שבהן ההתקשרות הייתה לאחר שבוצעו חלק מהמשימות שנקבעו בהסכם (לדוגמה, לימודים בשמונת החודשים הראשונים של השנה).

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור תכניות עבודה ותקצובן בסוף השנה פוגעים באפשרות לנהלן כנדרש ופוגעים ביעילות ניצול התקציב, ולעתים עלולים למנוע השלמת ביצוע פעולות מתוכננות.

3. במטרה להגביר את המודעות לבטיחות בדרכים ולהטמעת הרגלי הבטיחות כהולכי רגל, כנוסעים וכנהגים חדשים, החליטה הממשלה במאי 1989 על הכללת הוראת הנהיגה במסגרת הלימודים בכיתות י"א וי"ב בבתי הספר העל-יסודיים²⁸. תכנית החינוך בנושא זה אמורה לכלול, בין השאר, חינוך לנהיגה נכונה ומידע על נהיגת לילה, על נהיגה בהשפעת אלכוהול, על נהיגה המושפעת מלחץ חברתי ועל עייפות בנהיגה. מרבית הנושאים האלה אינם נכללים בלימודי הנהיגה העיוניים לקראת קבלת הרישיון.

בהחלטת הממשלה מספטמבר 1993²⁹ נקבע כי מבחן עיוני בנהיגה ובנושא הבטיחות בדרכים הוא מקצוע חובה בכיתות י"א, וכי היקף הלימוד של נושא זה יהיה 30 שעות שנתיים והתלמידים ייבחנו בו בבחינות הבגרות. העמידה בבחינות סיום בתחום זה תוכר לצורך הלימוד המעשי, והציון יהיה בתוקף שנתיים מיום סיום הלימודים. גם תכנית הבטיחות הרב-שנתית המליצה לשלב ציון בבטיחות בדרכים בתעודת הבגרות. הממשלה החליטה בשנת 2010³⁰ לבטל את החלטתה משנת 1993 בעניין לימוד חינוך תעבורתי כמקצוע חובה.

28 בנושא זה ראו בדוח זה "תפקוד אגף הרישוי והכשרת נהגים", עמ' 547-594.

29 החלטת ממשלה 1906 (תד/8), החינוך לבטיחות בדרכים (1993).

30 החלטת ממשלה 1721, החינוך לבטיחות בדרכים (2010).

הביקורת העלתה כי זה שנים מספר, החינוך התעבורתי בבתי ספר תיכוניים נלמד בהיקף חלקי בלבד, במסגרת כ-3,000 כיתות י"א בכל המגזרים, אך לא מקיף את כל פוטנציאל הכיתות בשיכבה.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי התכנית לא הקיפה את כל הכיתות בשל תקציב מוגבל אשר הועבר לצורך זה מהרשות. עוד ציין כי תלמידי כיתות י' לומדים חינוך תעבורתי, אך חינוך זה אינו בגדר חובה. הוא הוסיף כי מנכ"לית משרד החינוך הביעה את נכונותה למסד את תכנית החינוך התעבורתי, באופן שהיא תופעל בכל שכבת כיתות י', והתלמידים ייבחנו במבחן מסכם, והדבר יקנה להם פטור מבחינת התיאוריה של אגף הרישוי. המנכ"לית התנתה זאת בכך שהתקציב למימון יועבר לבסיס התקציב של משרד החינוך ויאפשר תקצוב של החינוך בכל כיתות י' בכל שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, הרשות ומשרד החינוך לגבש מדיניות משותפת בנושא. לנוכח מעורבותם הרבה של נהגים חדשים צעירים בתאונות דרכים³¹ יש לכלול בתכנית הלימודים נושאים חשובים שאינם נכללים בלימודי הנהיגה העיוניים, כגון חינוך לנהיגה נכונה ומידע על נהיגת לילה, על נהיגה בהשפעת אלכוהול, על נהיגה המושפעת מלחץ חברתי ועל עייפות בנהיגה. משרד מבקר המדינה מעיר כי האחריות לקיום לימודי בטיחות בדרכים מוטלת על משרד החינוך, כאשר לרשות שיקול דעת בקביעת היקף המימון לפעילות מתקציבה.

הכשרה לרכיבה בטוחה על אופניים ועל גלגיוע (קורקינט)

למ"ס והרשות אינן מנהלות רישום של כל הרכבי האופניים שנפגעו, כיוון שבמרבית המקרים (כ-80%) כלי רכב אינו מעורב, ולפיכך המקרה אינו מוגדר כתאונת דרכים. מכון גרטנר פרסם בשנת 2015 דוח הכולל ניתוח נתונים על נפגעי תאונות דרכים שאושפזו ב-16 מרכזים רפואיים בישראל שבהם אושפזו מרבית הפצועים הקשים בשנים 2000-2014. על פי הדוח, החל משנת 2010 בולטת מגמת העלייה בשיעור הפצועים קשה ואנוש בקרב רוכבי האופניים שנפגעו בתאונות. מעל למחצית מרוכבי האופניים שנפגעו ואושפזו הם ילדים וצעירים עד גיל 16. שיעור התמותה בקרב פצועים שאושפזו בעקבות תאונות אופניים שבהן היה מעורב כלי רכב נוסף גבוה כמעט פי 20 משיעור התמותה בקרב הנפגעים מתאונות אופניים שלא היה מעורב בהם כלי רכב נוסף.

31 שיעור הנהגים הצעירים המעורבים בתאונות דרכים חמורות הוא כ-20%, זאת אף שחלקם בכלל הנהגים הוא רק 14%. בנושא זה ראו גם שם - דוח על הכשרת נהגים.



הטמעת הרגלי
בטיחות כבר מהגיל
הרך היא נדבך הכרחי
בשיפור הבטיחות
בדרכים והיא עשויה
להשפיע לטווח
הארוך על הרגלי
המשתמשים בדרך
ובמערכות התחבורה,
לעומת ההשפעה
המוגבלת של מערכת
האכיפה

בשנים האחרונות חל גידול במספר רוכבי האופניים והגלגיונים. חלק מרוכבים אלה הם צעירים אשר לא צברו ניסיון בנהיגה ואינם מכירים היטב את חוקי התנועה והתמרוקים, הן בכביש והן על המדרכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שאחד הגורמים העיקריים לתאונות דרכים הוא הגורם האנושי, הטמעת הרגלי בטיחות כבר מהגיל הרך היא נדבך הכרחי בשיפור הבטיחות בדרכים והיא עשויה להשפיע לטווח הארוך על הרגלי המשתמשים בדרך ובמערכות התחבורה, לעומת ההשפעה המוגבלת של מערכת האכיפה. חשיבות החינוך התעבורתי מתעצמת בייחוד בהיעדר גורם אחר אשר מלמד את התלמידים והנהגים הצעירים את כללי ההתנהגות בכביש ובמדרכה ומזהיר מפני הסכנות בדרכים.

אכיפת דיני התעבורה בכבישים


אחד הגורמים לתאונות דרכים הוא אי-ציות לדיני התעבורה. את"ן אחראי לאכיפת חוקי התעבורה ולחקירת תאונות דרכים. על פי נתוני הרשות³², שלוש העבירות השכיחות ביותר של נהגים בתאונות דרכים חמורות (קטלניות וקשות) בשנת 2014 היו כדלהלן: (א) אי-מתן זכות קדימה להולך רגל (20% מהעבירות); (ב) אי-ציות לרמזור או לתמרור (13.1%); (ג) מהירות רבה מהמותר (10.9%).

ועדת שיינין קבעה כי מדיניות אכיפה והרתעה באמצעות נוכחות בולטת של שוטרים עשויה להשיג ציות לחוק ולמנוע עבירות תעבורה. הניסיון והתאוריה מלמדים שאם היקף האכיפה בכבישים גדול דיו, הדבר מגביר את מודעותם של נהגים לסיכוי שאם יעברו על חוקי התנועה הם ייתפסו, ובזכות זאת משתפרת יכולת ההרתעה בנושא.

אכיפה משטרתית

1. בשנת 2005 פעלו כ-200 ניידות של משטרת התנועה (להלן - ניידות תנועה) בכל משמרת בכבישי הארץ. הממשלה החליטה לחזק את משטרת התנועה כגורם מרכזי אשר יביא לשינוי של ממש בהתנהגות בכבישים, בין השאר באמצעות הגדלת מספר הניידות במשמרת שיוצבו בכבישי הארץ ל-450 ניידות כדי ליצור נוכחות מסיבית, בעיקר בדרכים הראשיות. חשוב לציין כי הפעלת הניידות מחייבת גיוס של סיירי תנועה ומתנדבים של את"ן, בהתאם למספר הניידות ולתכנית הפעולה שנקבעת על ידי את"ן

תקציב את"ן הסתכם בכ-600 מיליון ש"ח בשנת 2015. על פי חוק הרשות, עליה לסייע תקציבית בתגבור מערך האכיפה של דיני התעבורה. במהלך השנים מימנה הרשות רכש ותחזוקה של ניידות ואופנועים לאת"ן ופעילויות אחרות שלו. עד שנת 2013 מימנה הרשות עבור את"ן רכש ותחזוקה של 60 כלי רכב מסוגים



 נוכח הירידה בתקינת

 סיירי התנועה וצמצום

 מספר הניידות, פחתה

 ההסתברות למפגש

 של נהג עם ניידת

 תנועה בכביש בין-

 עירוני, והדבר פוגע

 ביכולת האכיפה

 וההרתעה של

 המשטרה

שונים ו-46 אופנועים. כמו כן, משנת 2013 מימנה הרשות (במסגרת ליסינג) שכירה של 100 ניידות לפרויקט "מתנדבים בתנועה"³³. יצוין כי החל ב-2013 הועבר מבסיס תקציב הרשות סכום של 39 מיליון ש"ח למשטרה למימון העסקת שוטרי קבע.

בשנים 2009-2014 חלה עלייה של כ-20% במספר כלי הרכב בישראל, עלייה של כ-13% בנסועה הבין-עירונית ועלייה של כ-9% בשטח הכבישים. על פי נתוני המשטרה, בכ-20% מהכבישים הבין-עירוניים התרחשו 80% מתאונות הדרכים עם נפגעים. למרות כל האמור לעיל מספר סיירי התנועה הצטמצם בשיעור ניכר בשנים אלה. גם ממסמכי המשטרה עולה כי בשנים 2010-2014 צומצם בהדרגה מספר סיירי התנועה של את"ן בכ-40%³⁴ (מ-523 בשנת 2010 ל-386 בשנת 2015), וכי בסוף שנת 2015 הוקצו רק 113 ניידות תנועה לצורכי אכיפה בתחום הבין-עירוני. על פי הערכת המשטרה, היקף הניידות וסיירי התנועה שהיו ברשותה בספטמבר 2015 איפשר להפעיל 75 ניידות בלבד בשתי משמרות במהלך היום ו-37 ניידות במשמרת לילה. להערכתה, נוכח הירידה בתקינת סיירי התנועה וצמצום מספר הניידות, פחתה ההסתברות למפגש של נהג עם ניידת תנועה בכביש בין-עירוני, והדבר פוגע ביכולת האכיפה וההרתעה של המשטרה.

2. במאי 2014 פנה המנהל בפועל של הרשות דאז לסגן ראש אג"ת בבקשה לאשר הפשרה מידית של 8 מיליון ש"ח מתקציב הרשות כדי לרכוש 50 ניידות לפרויקט "מתנדבים בתנועה" שמפעילה המשטרה. הוא הדגיש את דחיפות הנושא וציין כי מרבית ניידות המתנדבים שנרכשו בעבר נגרטו, ומערך המתנדבים של המשטרה הידלדל עקב נטישת מתנדבים.

בפברואר 2015 פנה מנכ"ל משרד התחבורה לסגן ראש אג"ת בבקשה לאשר תוספת תקציב למשטרה לרכישת 55 ניידות חדשות ולתחזוקתן בשנת 2015, נוכח העלייה במספר ההרוגים בתאונות דרכים. אג"ת אישר את הבקשה האמורה. המנכ"ל ציין כי לא די בפתרון הנקודתי של חידוש הניידות, ויש למצוא פתרון ארוך טווח לבעיית המחסור בניידות כשירות, כדי שבעיה זו לא תישנה בעוד כמה שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצבת הניידות והשוטרים קטנה בשיעור ניכר במהלך השנים, ובכך קטנה ההסתברות למפגש של נהג עם ניידת תנועה בכביש בין-עירוני ופחתה יכולת האכיפה וההרתעה של המשטרה.

המשטרה הודיעה בתשובתה כי במשך השנים, בעקבות הפחתת תקציבי הרשות (בנושא זה ראו להלן), קוצצו גם התקציבים שיועדו לפעולות אכיפה של את"ן, דבר שהביא לפגיעה בתחזוקה והחלפת כלי רכב ולהקטנת צי הניידות באת"ן לצורך אכיפה. המשטרה הוסיפה כי בהתאם להחלטת פיקוד המשטרה, היא פועלת לתגבור מערך התנועה ב-126 ניידות וב-80 סטודנטים.

33 השוטרים המתנדבים מסייעים באכיפת חוקי התעבורה ובטיפול בתאונות דרכים.

34 מבוסס על נתוני המשטרה, על פי מצגת של אגף התכנון במשטרה.

עולה כי במועד סיום
הביקורת עדיין לא
ישמה המלצת ועדת
סגיס להקים יחידה
ארצית מקצועית
לאכיפת חוקים
הנוגעים לכלי רכב
כבדים

השר לביטחון הפנים, ח"כ גלעד ארדן, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי במסגרת המדיניות שקבע לשנת 2016 נקבעו יעדים בנושא ההתמודדות עם תאונות הדרכים והקטל בכבישים. לשם כך תתמקד המשטרה, בין השאר, באכיפת חוקי התעבורה בקרב הולכי רגל ונהגים צעירים ובמרחב העירוני; תפעל ביתר שאת למניעת נהיגה בהשפעת אלכוהול וסמים; תרחיב את היקף פעילותה להפחתת היקף תאונות הדרכים במגזר המיעוטים וכן להפחתת מקרי הבריונות בכבישים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות שהחלטת הממשלה משנת 2005 ייחסה חשיבות גדולה לנוכחותן של ניידות משטרה בכבישים להקטנת תאונות הדרכים, בפועל לא הוקצו בשנים האחרונות המשאבים הדרושים מתקציב המדינה כדי לתגבר את נוכחותן של ניידות המשטרה בכבישי הארץ. כתוצאה מכך ירד היקף האכיפה של המשטרה בשיעור ניכר.

אכיפה בנושא תקינות משאיות

כבר באפריל 2002 ציינה ועדת סגיס כי למשטרה אין יחידת אכיפה מקצועית המתמחה בבדיקה ובאכיפה של חוקים ותקנים הנוגעים ישירות למשאיות והמליצה שהמשטרה תקים יחידה כזאת ותציב בה שוטרים שיוכשרו הכשרה טכנית ומקצועית בנושא. גם בתכנית האב לתחבורה משנת 2014 צוין כי האכיפה המשטרית בתחום תנועת המשאיות נפגעת נוכח העובדה שמרבית השוטרים והמתנדבים העוסקים בנושא אינם מיומנים לעסוק במשאיות, וכי לטענת קציני בטיחות ונהגים, לעתים האכיפה המתבצעת אינה מקצועית. המלצת הוועדה לא יושמה.

בדיון שהתקיים במאי 2015 במשרד התחבורה בנושא המאבק בתאונות דרכים הציג ראש את"ן להקים יחידה ארצית לאכיפה בתחום המשאיות, שבה יפעל כוח אדם ייעודי מקצועי בנושא, כדי לשפר את האכיפה. יצוין כי המשטרה הודיעה בתשובתה כי היא מבצעת עבודה סדורה בנושא אך עדיין לא קיבלה החלטות בנוגע להקמת היחידה ולתקצובה.

עולה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא יושמה המלצת ועדת סגיס להקים יחידה ארצית מקצועית לאכיפת חוקים הנוגעים לכלי רכב כבדים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה לפעול בהקדם להקמת יחידה כאמור, ולהכשיר את עובדיה באופן מקצועי במגוון נושאים ייעודיים הנוגעים לתחום המשאיות, כגון ריתום משא ושימוש בנתוני הטכוגרף לבדיקת חריגה מתקנות שעות מנוחה.

אכיפה בנתיבים ציבוריים (נת"ץ)

באוגוסט 2013 חתמו הרשות והמשטרה על תכנית העבודה לשנים 2013 ו-2014. בתכנית נקבע בין השאר כי התקציב לתפעול השוטף של פרויקט אכיפה אלקטרונית אוטומטית (להלן - מצלמות א-3) לא יהיה מתקציבה של הרשות אלא ממקורות אחרים.

בספטמבר 2014 סיכמו משרד התחבורה ואג"ת כי יוקצו עד 10 מיליון ש"ח בשנה לאכיפה בנושא נסיעת כלי רכב לא מורשים בנתיבי תחבורה ציבורית (להלן - נת"צים) ולאכיפה בנושא עבירות תנועה באמצעות מצלמות א-3. באוקטובר 2014 אישרה הממשלה העברה של עד 7 מיליון ש"ח למימון ההפעלה השוטפת של הרחבת פרויקט מצלמות א-3.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד התחבורה לא בחן את האפקטיביות של מימון אכיפה של נסיעת כלי רכבים לא מורשים בנת"צים להגדלת הבטיחות בדרכים והתועלת מכך, ולכן מוטלת בספק הקצאת תקציבים כאמור לפעילות זו על פני הקצאתם לפעילויות אחרות. יתרה מזו, בדוח של מבקר המדינה שעסק בפעילות המשטרה בנושא אכיפת עבירות תנועה באמצעות מצלמות א-3³⁵, צוין כי המשטרה לא טיפלה ביעילות בדוחות התעבורה שהופקו באמצעות מערך המצלמות.

פרויקט "שומרי הדרך" לאכיפה אזרחית

בספטמבר 2015 החלה הרשות לבצע בדיקה מדגמית של פרויקט אכיפה אזרחית, שלהערכתה עשוי להרחיב את האכיפה ולהביא לשיפור ההרתעה. במסגרת הפרויקט יוכשרו אזרחים מתנדבים לתעד עבירות תנועה מסכנות חיים בזמן אמת באמצעות יישומון ייעודי במכשיר הטלפון החכם שלהם³⁶. ניסוי האכיפה בשיתוף המשטרה בוצע בהצלחה.

המשטרה הודיעה בתשובתה כי את"ן תומך ושותף בשילוב הרשות בפרויקט ורואה בו מכפיל כוח בהרתעה ובמניעת תאונות דרכים; בעתיד תיבחן הרחבת הפרויקט לאחר בחינת הצלחת הניסוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים המעורבים בנושא - הרשות והמשטרה - לבחון את היתכנות הפעלת הפרויקט במטרה להגדיל את ההרתעה והמודעות וכך לסייע בצמצום תאונות הדרכים.

35 מבקר המדינה, **הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות ואכיפת חוקי תעבורה** (2016).

36 דיווחים על עבירות אלה יועברו במערכת בקרת סיון מיוחדת למשטרה, והמשטרה תטפל בהם בהתאם לסוג העבירה.

שפיטה וענישה

כדי שעונש המוטל על הנהג יהיה אפקטיבי, רצוי שיוטל סמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה. ועדת שיינין התייחסה לנושא זה וציינה כי בדרך כלל עברייני תנועה נשפטים זמן ניכר לאחר ביצוע העבירה³⁷.

הרשות מממנת פעילות שופטי תעבורה בהיקף שנתי של 10 מיליון ש"ח. מבקר המדינה העיר בפברואר 2016 כי הנהלת בתי המשפט, המשרד לביטחון הפנים, הרשות והמשטרה לא הגיעו להסכמות בעניין תקינת השופטים לתעבורה, והדבר פגע בהיערכות לגידול הצפוי במספר כתבי האישום בעקבות הפעלת פרויקט מצלמות א-3.

סגן ראש אג"ת ציין בתשובתו ממאי 2016 (להלן - תשובת אג"ת) כי תקציב הרשות מיועד לטיפול בבעיות נקודתיות ולא לתקצוב שוטף של משרדי ממשלה אחרים, למשל תקצוב להגדלת מספר השופטים שאמור להיות באחריות משרד המשפטים.

הנהלת בתי המשפט השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי לדעתה ראוי שהתקציבים עבור תגבור מערך השפיטה, ככל שיוקצו, יועברו במישרין ממשרד האוצר אליה ולא באמצעות הרשות.


לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגופים הנוגעים בדבר לבחון את הצורך בהסדר מינהלי ותקציבי לתגבור מערכת השפיטה בתחום התעבורה כדי לחזק גם בדרך זו את ההתמודדות עם עבירות התנועה ותאונות הדרכים.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

מעמד הרשות

1. ועדת שיינין המליצה לשנות את מעמד הרשות לבטיחות בדרכים, שהייתה משנת 1997 יחידת סמך במשרד התחבורה, להתאים את המבנה שלה לתפקידה ולתת לה סמכות לקבוע סדר עדיפויות בכל הנוגע לתקציבי הבטיחות שהיא מעבירה למשרדים השונים. בהחלטת הממשלה נקבע כי לרשות יינתן פיקוד בתחומי הבטיחות על תשתית הכבישים ובטיחות כלי הרכב. בינואר 2007 הוקמה הרשות על פי חוק הרשות. בחוק נקבע כי הרשות תהיה רשות סטטוטורית עצמאית ונפרדת ממשרד התחבורה, וכי היא תפעל לפי מדיניות הממשלה ובכפוף להחלטות שר התחבורה.

37 על פי הנתונים בדוח בנושא **הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות ואכיפת חוקי תעבורה** (2016), בתחילת פברואר 2015 היו 17,160 כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט, חלקם עוד משנת 2007. בגין השנים 2013-2014 בלבד הצטברו כ-14 אלף כתבי אישום שלא נקבע להם מועד משפט, והם 9% מכלל כתבי האישום לעברות תעבורה שהופקו באותן שנים.



משרד התחבורה ציין
בתשובתו מ-2016 כי
הרשות היא גוף
סטטוטורי שהוקם
בצורה לא מיטבית,
ללא סמכויות מול
משרדים אחרים, וללא
תקציב מעוגן ומובטח
שפחת במהלך השנים

על פי הסמכויות והאחריות שנקבעו בחוק, הרשות היא גורם תומך בפעילות משרדי ממשלה אחרים במאבק בתאונות דרכים. תקציבים רבים בתחום הבטיחות בדרכים אינם בסמכות הרשות והם מתוקצבים בבסיס התקציב של גורמים אחרים (למשל המשטרה ונת"י), ובתקציבים אחרים, הרשות רק משתתפת כחברה בקבלת ההחלטות בעניין חלוקתם (למשל, תקציב מוקדי סיכון בתחום העירוני).

כבר ב-2007, בדיון שנערך בוועדת הכלכלה של הכנסת, התריע יו"ר הוועדה דאז, כי תפקידיה של הרשות כפי שנקבעו בחוק אינם נותנים לה סמכויות אפקטיביות בנושא הבטיחות בדרכים מול גופים שאמורים להיות כפופים לה מקצועית.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מ-2016 כי הרשות היא גוף סטטוטורי שהוקם בצורה לא מיטבית, ללא סמכויות מול משרדים אחרים, וללא תקציב מעוגן ומובטח שפחת במהלך השנים. יו"ר מועצת הרשות לשעבר ציין גם הוא בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת יו"ר מועצת הרשות לשעבר) כי לרשות לא ניתנו סמכויות.

בחוק הרשות נקבע כי בתום ארבע שנים ממועד הקמת הרשות, בינואר 2011, יבחן השר האחראי את פעילותה של הרשות כתאגיד ואת מידת הצלחתה בביצוע תפקידיה ובהשגת היעדים שנקבעו בתכניתה ויגיש את מסקנותיו לממשלה; הממשלה תחליט, על פי המלצת השר, בדבר הדרך המתאימה להגברת הבטיחות בדרכים ולהפחתת תאונות הדרכים. שר התחבורה הקים ועדה לבחינת פעילות הרשות בראשות פרופ' בלשה ואשר כללה נציגים מהרשות, ממשרדי התחבורה, האוצר וביטחון הפנים ומהמשטרה. בעקבות כך המליץ שר התחבורה להאריך את פעילות הרשות ובמאי 2013 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת את הארכת תוקפו של חוק הרשות עד סוף 2017.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשיבות המאבק בתאונות דרכים מחייבת את הממשלה לגבש מדיניות כוללת בנושא זה ובמסגרת זו להעריך את האפקטיביות בפעולתה של הרשות במודל הסטטוטורי הנוכחי. פקיעת החוק בסוף שנת 2017 מחייבת התארגנות מראש, שכן ללא שום פעולה מצד הממשלה הרשות תחדל להתקיים במועד זה.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי השר מתכוון למנות בשבועות הקרובים ועדה אשר תבחן ותגבש המלצות בנוגע להיקף סמכויותיה ולמעמדה של הרשות לקראת חקיקת חוק חדש. הוא הוסיף כי לאחר שיקבל השר את המלצות הוועדה, הוא יגבש את מדיניותו ויפעל לאשרה במסגרת הממשלה.

יו"ר מועצת הרשות לשעבר ציין בתשובתו כי לדעתו אין לבטל את הרשות אלא להקימה מחדש לפי המלצות ועדת שיינין משנת 2005.

2. בביקורת קודמת שעשה מבקר המדינה³⁸ (להלן - הדוח משנת 2011) הועלו כמה מקרים שבהם פעל משרד התחבורה בעניינים שהם בתחום סמכותה של הרשות, ובכלל זה בבקשה של מנכ"ל משרד התחבורה דאז משנת 2009 לבצע שינויים בתקציב הרשות. מקרים אלה היה אפשר למנוע או לצמצם אילו נקבע מראש מה הם גדרי הסמכות והאחריות של המשרד והתאגיד. מבקר המדינה העיר כי המחוקק העניק לרשות סמכויות שונות כגוף עצמאי ונפרד ממשרד התחבורה, ועל כן ראוי היה שייקבעו במפורש היקף סמכויותיה ומידת המעורבות של המשרד בתחומי אחריותה וסמכויותיה.

בתשובה שמסרה היועצת המשפטית של משרד התחבורה, למשרד מבקר המדינה בדוח מ-2011 היא ציינה כי כפיפות הרשות לשר התחבורה והפעלת שיקול הדעת במגוון הנושאים המנויים באחריותו של השר מחייבת אותו להפעיל את מנכ"ל משרדו ככלי עזר ניהולי בבואו להשתמש בסמכותו ולממש את אחריותו. עקב כך, הוסיפה היועצת המשפטית, נוצרה אי-בהירות בשאלת חלוקת האחריות והסמכות בין המשרד לרשות בנוגע להיקף ההתערבות הרצוי של המשרד בענייני הרשות, סדרי הדיווח והבקרה וכיצא בזה.

בביקורת הנוכחית נמצא כי משרד התחבורה הוסיף להתייחס אל הרשות כאל אחת מיחידות משרדו. לדוגמה, הרשות נוהגת לממן תשדירים בגופים שונים ובכללם גלי צה"ל. נמצא כי ב-6.1.14 לפני שאושר תקציב הרשות לשנת 2014 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה דאז במכתב למפקד גלי צה"ל: "בהמשך לשיחתנו הטלפונית ועל פי הודעת יו"ר הרשות ד"ר יעקב שיינין, ההשתתפות התקציבית של הרשות שבנדון [שידורים בגלי צה"ל] בשנים 2013-2014 לא תפחת מ-3.3 מיליון ש"ח". סכום זה היה כשליש מתקציב ההסברה הכולל של הרשות לשנת 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה את העובדה שמשרד התחבורה אישר את סכום ההתחייבות לתשלום לגלי צה"ל עוד לפני שמועצת הרשות עצמה אישרה את תקציב הרשות ולפני שהנהלת הרשות אישרה את ההתקשרות. משרד מבקר המדינה מעיר כי התנהלות זו מנוגדת למהות החוק, וכי כל עוד לא שונה חוק הרשות, מן הראוי שהרשות תקבע באופן עצמאי את הקצאת התקציבים שבאחריותה.

בדצמבר 2014 פנה יו"ר מועצת הרשות דאז במכתב לראש אג"ת בבקשה להקפיא את פעילות הרשות עד לכינון ממשלה חדשה ופירט את הנימוקים לכך. כמה ימים לאחר מכן העביר מנכ"ל משרד התחבורה לראש אג"ת את המלצתו [של יו"ר מועצת הרשות לשעבר] והמליץ לקבל את הבקשה להקפיא את פעילות הרשות ולהעביר את תקציביה לגופים הרלוונטיים ללא תיווך הרשות.

מנכ"ל משרד התחבורה דאז חזר בתשובתו מ-2016 על עמדת היועצת המשפטית וציין כי פעולותיו נעשות ככלי עזר ניהולי לשר בבואו להשתמש בסמכותו ולממש את אחריותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך בהסדרת חלוקת האחריות והסמכות והעבודה הפנימית כדי למנוע אי-ודאות לגבי מי אחראי על פעילות הרשות - השר או מנכ"ל המשרד ובאילו נושאים.

מועצת הרשות

על פי חוק הרשות, מדיניות הרשות תיקבע על ידי מועצת הרשות, וישום מדיניות זו תהיה באחריות מנהל הרשות והנהלתה. פעילותן התקינה של המועצה והנהלה, ושיתוף פעולה פורה ביניהן חיוניים להצלחת הרשות במשימותיה במסגרת המאבק בתאונות דרכים.

תפקידי המועצה נקבעו בחוק הרשות והם כוללים התווית קווי הפעולה שלה; הנחיית מנהל הרשות במילוי תפקידיו; פיקוח על ביצוע מדיניות הרשות ותכניותיה; אישור התקציב השנתי של הרשות, התכניות הרב-שנתיות והתכניות השנתיות; וכן פיקוח על פעילותה השוטפת של הרשות.

תקופת כהונתו של חבר מועצה נקבעה לשלוש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת. סעיף 12 בחוק הרשות קובע כי המועצה תמנה 15 חברים, ובהם עשרה נציגי ציבור, וכי הממשלה היא שתמנה אותם, על פי הצעת שר התחבורה. שאר חמשת חברי המועצה יהיו נציגי הממשלה - נציגים של שרי התחבורה, האוצר, ביטחון הפנים, הבריאות והחינוך, והם ימונו מקרב עובדי משרדיהם של אותם שרים.

בסעיף 17(א) לחוק נקבעו גם סדרי הדיון במועצה: המניין החוקי בישיבות מועצה הוא שמונה חברים, ובהם יו"ר המועצה או ממלא מקומו. אם נפתחה הישיבה במניין חוקי, היא תימשך כדיון, בכל מספר נוכחים, ובלבד שבעת קבלת ההחלטות נכחו שישה חברים לפחות ובהם יו"ר המועצה או ממלא מקומו. אם לא היה מניין חוקי בעת שנפתחה ישיבת המועצה, רשאי היו"ר לדחותה במחצית השעה, ולאחריה תהיה הישיבה כדיון בכל מספר של נוכחים, ואולם קבלת ההחלטות צריכה להיות בנוכחות שישה חברים לפחות, ובכלל זה יו"ר המועצה או ממלא מקומו.

מינוי חברי מועצה

מבקר המדינה העיר בעבר³⁹ כי שר התחבורה לא התארגן במועד למינוי חברי מועצה לאחר תום תקופת הכהונה הראשונה של חברי המועצה והשתתף במינוי נציגי ציבור לחברי מועצה. הביקורת הנוכחית העלתה כי במרץ 2013 הסתיימה כהונתם של נציגי משרדי הבריאות והאוצר, ושרים אלה לא מינו נציגים אחרים במקומם, כנדרש בחוק הרשות. גם נציגי ציבור אחרים לא מונו: ביוני 2014 בוטלה כהונה של נציגת ציבור, ומספר נציגי הציבור הצטמצם לחמישה במקום עשרה, כפי שנקבע


בחוק הרשות. כמו כן, בשנת 2015 פרשו שלושה נציגי ציבור - באפריל פרש יו"ר המועצה עם סיום כהונתו; ובמרץ וביוני פרשו שניים.

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), מחיל כמה מסעיפיו על מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו על פי חוק, ובהם הרשות, בכלל זה החובה שדירקטור (חבר מועצה) ימונה רק לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בשירות הציבורי בראשות שופט (בדימוס) (להלן - הוועדה לבדיקת מינויים).

הביקורת העלתה כי שר התחבורה הגיש לאישור הוועדה לבדיקת מינויים בשנים 2013-2015 רק שלושה מועמדים, אף שבפועל היו חסרים באותן שנים חמישה עד שמונה נציגי ציבור במועצה. הוועדה לבדיקת מינויים דחתה את המועמדים שהציע השר, וביטלה את מינויה של חברת מועצה כמתואר להלן:

1. מועמדים א' וב' - השר הגיש לאישור הוועדה שני מועמדים בחודשים אוקטובר-נובמבר 2013. הוועדה קבעה כי מועמד א' אינו בעל ידע וניסיון בתחומי הפעולה של הרשות ואינו עונה על דרישות הניסיון בתפקידים בכירים. אשר למועמדת ב', השכלתה והניסיון שצברה, בכלל זה ניסיון במילוי תפקיד של דירקטורית בחברה אחרת, עלו בקנה אחד עם דרישות החוק, אך לא היה לה ידע וניסיון בתחום פעולתה של הרשות כנדרש בחוק הרשות. הוועדה לא אישרה אפוא את מינוים כנציגי ציבור במועצה.
2. ביטול כהונת חברת מועצה - ביוני 2014 ביטלה הוועדה מינוי של חברת מועצה, בעקבות מידע חדש ולפיו היא לא הצהירה על זיקה פוליטית. יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים דאז הודיע על כך לשר התחבורה ביוני 2014 והסב את תשומת לבו להנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁴⁰, ולפיהן האחריות לאמיתות המידע מוטלת לא רק על המועמד עצמו, אלא גם על הגורם המציע את המינוי.
3. באוגוסט 2014 הודיע יו"ר הוועדה דאז לשר התחבורה כי על פי חוק החברות הממשלתיות, הפסיקה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה יש חובה לייצוג הולם במועצת הרשות לבני שני המינים, ואין הדבר כך במועצת הרשות. לכן, עד השגת ייצוג הולם, לא תאשר הוועדה מינוי של חברים נוספים למועצה, אלא אם כן יוכח לוועדה כי ננקטו אמצעים סבירים לאיתורן של נשים, ולא היה ניתן בנסיבות העניין למנותן לתפקיד.
4. באוקטובר 2015 הגישה היועצת המשפטית של משרד התחבורה מועמד נוסף לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. יו"ר הוועדה הודיעה שוב לשר התחבורה בינואר 2016 כי הוועדה לא תאשר מינוי מועמדים נוספים למועצה עד שתתקיים חובת הייצוג ההולם לבני שני המינים.

40 מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מ-2003.



 במועד סיום הביקורת,

 ינואר 2016, היו רק

 חמישה חברי מועצה:

 שני נציגי ציבור

 במקום עשרה

 שנדרשו בחוק

 ושלושה נציגי

 משרדים ממשלתיים

 שהרשות מעבירה

 להם כספים

במועד סיום הביקורת, ינואר 2016, היו רק חמישה חברי מועצה: שני נציגי ציבור במקום עשרה שנדרשו בחוק ושלושה נציגי משרדים ממשלתיים שהרשות מעבירה להם כספים: נציג משרד התחבורה, נציג משרד החינוך ונציג המשרד לביטחון פנים. נוסף על כך לא הציע השר מועמדות למועצת הרשות כדי להבטיח ייצוג הולם לבני שני המינים, כנדרש.

במרץ 2016, לאחר סיום הביקורת, אישרה הממשלה את מינויו של אלוף (במיל.) גיורא רום לחבר מועצה ברשות. שר התחבורה ומשרד התחבורה הודיעו בתשובתם כי אושר פורמלית מינויו ליו"ר מועצת הרשות וכעת יש במועצה שישה חברים. הם הוסיפו כי משרד התחבורה הגיש לאישור הוועדה למינויים שתי מועמדות ומועמד.

תפקוד המועצה

כבר באוקטובר 2013 פנה יו"ר מועצת הרשות דאז לשר התחבורה והודיע לו כי מספר חברי המועצה פחת לארבעה בלבד, פחות מהמספר המזערי הנדרש על פי חוק הרשות לקבלת החלטות. הוא התריע כי לנוכח המצב האמור, כל זרועות התפקוד של המועצה, כגון ועדת הכספים, ועדת הביקורת וועדת הארגון, משותקות. נוהל עבודת מועצת הרשות קובע כי אם ראה יו"ר המועצה צורך בקבלת החלטה דחופה של המועצה, הוא רשאי להורות למזכיר המועצה להביא את נוסח ההצעה וההחלטה המוצעת לפני חברי המועצה ולקיים הצבעה באמצעות הדואר האלקטרוני או בדרך אחרת שיראה לנכון בנסיבות העניין, ובלבד שתהיה בכתב.

בפועל, נוכח העובדה שלא היה מניין לדיונים, בשנת 2014 התקיימו חלק מהדיונים ללא מניין, ולעיתים לא התקיימו דיונים אלא רק התכתבויות במכתבים אלקטרוניים בין חברי המועצה. בשנת 2015 התקיימו רק שלושה דיונים, האחרון ביולי אותה שנה. בכך נפגעה אפשרות הבקרה וההנחיה של המועצה. אי-התכנסות המועצה מיולי 2015 כאמור, הביאה לכך שבמועד סיום הביקורת עדיין לא אושר תקציב הרשות לשנת 2016. כמו כן, בשנים אלה לא התקיימה פעילות סדורה של ועדות המועצה כגון ועדת הכספים, ועדת הביקורת וועדת הארגון.

יו"ר מועצת הרשות דאז, ד"ר יעקב שיינין, הסביר בתשובתו כי במרבית תקופת כהונתו כיו"ר המועצה לא היה מניין חוקי של שמונה חברים, וכי גם כשהיו שמונה חברים, היה קשה מאוד לכנס את המינימום הנדרש של שישה חברים לישיבה. הוא ציין כי לעתים כאשר לא הייתה אפשרות לכנס את מספר חברי הוועדה המזערי הנדרש, הוא קיים דיונים עם חברי המועצה לאחר ששלח להם מסמכים בדואר האלקטרוני, ולאחר שהיועץ המשפטי של הרשות אישר זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מועצה מלאה ומקצועית, כפי שמחייב חוק הרשות, חיונית לתפקודה התקין של הרשות, ולה השפעה ניכרת על המאבק בתאונות דרכים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמרבית הזמן לא היה מנין חוקי לפעילות ולקבלת החלטות, כנדרש בחוק. מן הראוי ששר התחבורה יפעל ללא דיחוי למינוי חברי המועצה החסרים, תוך מתן דגש על ייצוג הולם לבני שני המינים, וידאג כי הם יהיו בעלי כישורים מתאימים לתפקיד ולחשיבות המשימה. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם הוועדה תאשר את המינויים הנוספים שהציע שר התחבורה עדיין יחסרו שישה חברי מועצה, ועל כן על השר להעביר לאישור הוועדה מועמדים נוספים בעלי כישורים מתאימים.

תקציב הרשות

בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע כי תקציב הרשות יהיה 550 מיליון ש"ח לשנה, וכי המקורות התקציביים לפעילותה יהיו תקציב המדינה והכנסות מהטלת אגרת בטיחות בשיעור של 9% מדמי ביטוח החובה לרכב. בפועל, המקור התקציבי היחיד לפעילות הרשות הוא תקציב המדינה.

בדיונים לאישור חוק הרשות התחייב נציג משרד האוצר, בין השאר, כי תקציב הרשות לא יפחת בשנת 2006 מ-360 מיליון ש"ח, כי בשנת 2007 הוא לא יפחת מ-400 מיליון ש"ח, וכי משנת 2008 ואילך יהיה התקציב על פי המלצות ועדת שיינין - 550 מיליון ש"ח בשנה.


התקציב השוטף משמש את הרשות למימון פעילות שוטפת ומרביתו (כ-75% בשנת 2015) מועבר למימון פעילות של משרדים שונים כגון משרד התחבורה, המשטרה, משרד החינוך, גורמי חילוץ והצלה ותגבור פעילות שופטים. יצוין כי תקציב הפיתוח מועבר כמעט במלואו במהלך השנה למינהל היבשה שבמשרד התחבורה לביצוע פרויקטים תשתיתיים ברשויות המקומיות. להלן בלוח 12 נתונים על התקציב המקורי (ברוטו) של הרשות בשנים 2008-2016, במחירים נומינליים, במיליוני ש"ח על פי נתוני משרד האוצר.

לוח 12: התקציב המקורי (ברוטו) של הרשות, בשנים 2008-2015

השנה	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
התקציב הרגיל	328.7	180.0	172.0	178.8	176.6	129.4	135.7	112.3
תקציב הפיתוח	222.0	170.1	162.0	134.4	129.6	*129.6	129.6	**120.0
סה"כ	548.7	350.1	334.0	313.3	306.2	259.0	265.3	232.3

* במעבר בין שנת 2012 לשנת 2013 הועבר מבסיס תקציב הרשות סכום של 39 מיליון ש"ח למשטרה לצורך מימון העסקת שוטרי קבע.

** עקב האישור המאוחר של תקציב המדינה לשנת 2015, תקציב הפיתוח של הרשות בסך 120 מיליון ש"ח לאותה שנה הועבר ישירות למשרד התחבורה.


תקציב הרשות ירד נומינלית במשך השנים שנבדקו בכ-59% (בניכוי העברת התקציב למשטרה) לעומת מקבילה לגידול משמעותי בתקציב הפיתוח הכולל של משרד התחבורה.
משרד התחבורה ציין בתשובתו כי לרשות לא היה תקציב מעוגן ומובטח, והוא נשחק לאורך השנים.
יו"ר מועצת הרשות לשעבר ציין בתשובתו כי הרשות הפכה ל"קופה קטנה" עבור גופים ענקיים כגון משרד התחבורה, המשטרה, משרד החינוך ומשרד הפנים, אשר רצו את הכספים שהוקצו לרשות אך לא ראו בה גורם מקצועי המכתיב את התנאים לקבלת הכספים.
מבדיקת נתונים על ביצוע התקציב השוטף של הרשות עולה כי ברוב השנים שיעור ניצול התקציב הוא כ-74% בממוצע, למעט שנת 2014 שבה היה שיעור ניצול התקציב 52%. חשוב לציין כי על פי נתוני מערכת התקציב של משרד האוצר, ניצול התקציב בתוספת התחייבויות של הרשות בסוף השנה מעידים על ניצול מלא של התקציב.

הירידה בתקציב הרשות עלולה לפגוע ביכולתה לסייע לגופים ומשרדים ממשלתיים אחרים במאבק בתאונות הדרכים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה להתייחס לחשיבות המאבק בתאונות הדרכים, בעת קביעת תקציב הרשות.

מועד אישור התקציב

סעיף 30(א) לחוק הרשות קובע כי על מועצת הרשות להגיש לשר התחבורה ולשר האוצר את הצעת התקציב השנתי של הרשות לשנה הבאה לא יאוחר מ-31 ביולי בכל שנה. בלוח 13 שלהלן מובאים מועדי אישור תקציב הרשות לשנים 2012-2015:

לוח 13: מועדי אישור הצעת תקציב הרשות לשנים 2012-2015

2015	2014	2013	2012	השנה
23.7.15	21.5.14	26.11.13	16.5.12	מועד אישור התקציב בידי השרים
12	11	17	11	האיחור בחודשים

מהלוח עולה כי בשנים 2012-2015 אישרו השרים את תקציב הרשות 11 חודשים או יותר לאחר המועד שנקבע בחוק. להלן פירוט הנסיבות לכך:

1. תקציב 2012: באוגוסט 2011 הגיש יו"ר מועצת הרשות לשעבר לאישור שר התחבורה את הצעת תקציב הרשות לשנת 2012. שרי התחבורה והאוצר אישרו את התקציב במאי 2012.
2. תקציב 2013: בשנים 2012 ו-2013 דנה מועצת הרשות בנושא התקציב לשנת 2013. רק באוקטובר 2013 שלח יו"ר המועצה מכתב אלקטרוני לחברי המועצה ובו בקשה לאשר בדיעבד את תקציב הרשות לשנת 2013.
3. תקציב 2014: מועצת הרשות אישרה בינואר 2014 את תקציב הרשות לשנת 2014 והגישה את הצעת התקציב לאישור השרים. במרץ 2014 הודיע סגן ראש אג"ת כי עד שיאושר תקציב הרשות הוא מוקפא באופן מוחלט (למעט תשלומי תפעול שוטף). באפריל 2014 התקיימה פגישה בין מנכ"ל משרד התחבורה למ"מ מנהל הרשות, ובה ביקש מנכ"ל המשרד לבצע שינויים בהצעת התקציב. שרי התחבורה והאוצר אישרו את התקציב במאי 2014.
4. תקציב 2015: ביולי 2014 הגישה הנהלת הרשות לשר התחבורה את הצעת התקציב לשנת 2015 בסך 400 מיליון ש"ח, כפי שאושרה ע"י המועצה. ההצעה כללה תיאור של מצב הבטיחות בדרכים בשנים הקודמות והצביעה על מגמת עלייה במספר ההרוגים ועל הצורך להגביר את פעילות הרשות כדי לשנות מגמה זו. ביוני 2015 ביקש ראש אג"ת ממנכ"ל משרד התחבורה לפעול לאישור מהיר של תקציב הרשות לשנת 2015, דבר אשר היה אמור להתבצע על פי החוק עוד ביולי 2014. רק ביולי 2015, אישרו שרי התחבורה והאוצר את תקציב הרשות לשנת 2015 בסך כ-230 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עליה להקפיד להגיש לאישור השרים את התקציב במועד שנקבע בחוק, וכי על השרים לאשרו בהקדם. אישור התקציב באיחור מעורר אי-ודאות בנוגע לסכום השנתי המוקצה לרשות וכך נפגעת האפשרות לתכנן תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות וגם נפגעת היכולת לבצען. חלק מתקציב הרשות מועבר לפעילות גופים שתקציבם קטן, כדוגמת מכון גרטנר ולמ"ס, ודחיית אישור תקציבם וצמצום עלולים לפגוע בהם פגיעה מהותית.

פעילות הרשות

חילופי אישים תכופים בתפקידי מנהל הרשות ויו"ר המועצה

הרשות החלה לפעול כאמור בינואר 2007, והיא הוקמה לתקופה של עשר שנים. על פי חוק הרשות, שר התחבורה ימנה את מנהל הרשות על פי הצעת מועצת הרשות. תקופת כהונתו של מנהל הרשות תהיה ארבע שנים.



בשמונה השנים הראשונות לפעילותה היו לרשות חמישה מנהלים (או ממלאי מקום של מנהל הרשות בתקופות שבין מינוי מנהל אחד למשנהו). בשנים אלה התחלף יו"ר מועצת הרשות ארבע פעמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, חילופי האישים התכופים בתפקידי מנהל הרשות ויו"ר המועצה פגעו ביציבותה של הרשות, ביכולתם של בעלי התפקידים האמורים לצבור ידע וניסיון בתחומי העיסוק של הרשות, בתכנון לטווח ארוך, בבקרה על ביצוע המשימות - ועקב כל אלה נפגע הטיפול בתאונות הדרכים.

שינוי המבנה הארגוני של הרשות

במרץ 2011 החליטה הרשות לבצע שינוי במבנה הארגוני שלה, באופן שייכללו בו ארבע חטיבות מקצועיות - חטיבת הבטיחות, חטיבת המדען הראשי, חטיבת אוכלוסיות וחטיבת הסברה.

בשנת 2013 החליטה המועצה לבצע הליך נוסף של ארגון מחדש ברשות, שבמסגרתו חטיבת האוכלוסיות וחטיבת הסברה אוחדו לחטיבה אחת - "חינוך והסברה". במבנה הארגוני החדש פועלות שלוש חטיבות מקצועיות: חטיבת המבצעים, חטיבת החינוך וההסברה וחטיבת המחקר והמידע (נוסף על חטיבות המטה כגון כספים ומינהל).

לדעת משרד מבקר המדינה, השינויים הארגוניים התכופים במבנה הרשות מעידים על היעדר מדיניות רב-שנתית ברורה ועלולים לפגוע ביציבותה ובתפקודה של הרשות.

איוש משרות בכירות ומקצועיות

1. הביקורת העלתה כי הרשות סובלת זה שנים מחוסר איוש משרות בכירות, וכי במועד סיום הביקורת עדיין לא היו מאוישות כמה משרות בכירות ומקצועיות, כמפורט להלן:

א. בחטיבת החינוך וההסברה לא היו מאוישות משרת מנהל החטיבה ומנהל אגף החינוך. גם בחטיבת המחקר והמידע לא היו מאוישות משרת מנהל החטיבה (במשך למעלה משנה) ומנהל אגף המידע.

ב. בחוק הרשות נקבע כי שר התחבורה ימנה לפי הצעת יו"ר הרשות, מדען ראשי ברשות, אשר ישמש מנהל מרכז המידע והמחקר. תפקידיו כוללים אחריות לניהול מרכז המידע של הרשות. בפברואר 2014 פרש המדען הראשי של הרשות. במועד סיום הביקורת עדיין לא מונה מדען ראשי חדש.



היעדר עובדים
במשרות בכירות, כגון
מנהלי חטיבות
ואגפים, והיעדר
עובדים בעלי ידע
וניסיון ייחודי בתחום
פוגעים ביכולת
הרשות לבצע את
המשימות החשובות
שהוטלו עליה

הרשות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פעלה ופועלת לאיוש משרות אלה.

2. על פי נוהלי הרשות, על מועצת הרשות לאשר מינויים מרמת מנהל אגף ומעלה.

המועצה אישרה ביוני 2015 מינוי של מ"מ מהנדסת ראשית לשישה חודשים או עד שתפקיד זה יאויש במסגרת מכרז (המוקדם בהם). לצורך פרסום המכרז היה נדרש אישור תנאי הסף לתפקיד על ידי המועצה. נוכח אי כינוסה, חברי המועצה אישרו את המשך המינוי בפועל.

הרשות הודיעה בתשובתה מיוני 2016 כי לאחר מינוי יו"ר מועצה חדש, במאי 2016, אישרה המועצה את המשך המינוי ואת תנאי הסף לאיוש התפקיד.

3. בעקבות השינוי הארגוני בשנת 2013 וסגירת חטיבת האוכלוסייה פרשו עובדים מחטיבה זו אשר התמחו בטיפול באוכלוסיות שבהן שיעור ההיפגעות גבוה יותר משיעורן הממוצע באוכלוסייה, כגון הולכי רגל, קשישים, המגזר החרדי ומגזר המיעוטים. בכך איבדה הרשות עובדים בעלי ניסיון ייחודי. בדיון שהתקיים ברשות בדצמבר 2014 התריעו מנהלי מרחבים, בין השאר, כי סגירת חטיבה שעסקה בפן המקצועי של המאבק בתאונות הדרכים, כמו טיפול בנהגים (לדוגמה נהגי רכב כבד ונהגים מקצועיים) וטיפול באוכלוסיות מיוחדות (כגון מגזר המיעוטים), נותנת את אותותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר עובדים במשרות בכירות, כגון מנהלי חטיבות ואגפים, והיעדר עובדים בעלי ידע וניסיון ייחודי בתחום פוגעים ביכולת הרשות לבצע את המשימות החשובות שהוטלו עליה. לנוכח זאת על הרשות לפעול בהקדם לאיוש התפקידים האמורים.

מחקר ומידע

איסוף ועיבוד של נתונים

הרשות מקבלת מדי חודש מלמ"ס נתונים על תאונות דרכים ומשתמשת בבסיס הנתונים המנוהל בלמ"ס לצורך ניהול מרכז המידע הלאומי. הרשות ולמ"ס חותמות מדי שנה על הסכמים שבהם מפורטות תכניות עבודה הכוללות משימות שוטפות של הפקת נתונים על תאונות דרכים ופרויקטים מיוחדים של פיתוח.

נמצא כי ההסכמים של הרשות עם הלמ"ס למימון פעילותה לשנים 2013 ו-2014 נחתמו רק בחודש אפריל באותן שנים, וההסכם לשנת 2015 נחתם רק ביולי 2015. גם היקף ההתקשרות פחת נומינלית במהלך השנים מ-2.2 מיליון ש"ח בשנת 2009 ל-1.6 מיליון ש"ח בשנת 2015.

לרציפות הנתונים יש חשיבות רבה בחקר תאונות הדרכים, ובהיעדרה עשויות להיפגע היכולת להעריך את השינוי במגמות לאורך זמן ואת יעילות הפעולות שנעשות להפחתת היקף תאונות הדרכים.

ההתקשרות המאוחרת של הרשות עם הלמ"ס בכל אחת מהשנים 2013-2015 והיקף המימון המשתנה בשנים 2009-2015 גרמו לעיכוב באישור תכנית העבודה, לאי-גיבוש תכנית רב-שנתית ולפגיעה באפשרותה של הלמ"ס להתארגן לביצוע העבודות.

מנהל למ"ס (הסטטיסטיקן הממשלתי) התריע במאי 2015 לפני מנהל הרשות כי הקטנת התקציב והעיכובים בהעברתו ללמ"ס עלולים לגרום לאבדן עובדים מיומנים ומנוסים בעלי ידע מקצועי עשיר שנצבר לאורך שנים, וכי ללמ"ס יידרש זמן רב לקלוט עובדים חדשים ולהביאם לרמת המיומנות הדרושה לביצוע העבודות.

ביוני 2015 פנה מנכ"ל משרד התחבורה למנהל הרשות וביקש ממנו להקים מאגר מידע על מעורבות רכבי הסעות תלמידים בתאונות. הרשות פנתה ללמ"ס בבקשה לבצע הצלבה בין נתוניה ובין נתונים ממשרד התחבורה. הלמ"ס הודיעה לרשות כי תכנית העבודה עם הרשות כוללת רק פעולות שוטפות רגילות. היא הוסיפה כי נוכח העובדה שתקציב ההתקשרות עמה קוצץ במידה ניכרת, אין באפשרותה להיענות לבקשות מעבר לתכנית העבודה שנקבעה בהסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצמצום בתקציב פעילות הלמ"ס מונע מהרשות לנצל את בסיסי הנתונים הנמצאים אך ורק בידי הלמ"ס ופוגע באפשרות להפיק מידע שעשוי לסייע באיתור גורמי סיכון לצמצום תאונות הדרכים, המעניקים בסיס להכנת תכנית שנתית ורב-שנתית יעילה.

מערכת המחשוב הקיימת בלמ"ס לעיבוד נתוני תאונות דרכים, הוקמה לפני יותר מעשור. בינואר 2015 התריעה למ"ס לפני מנהל הרשות כי מערכת מחשוב זו הגיעה לקץ תוחלת החיים שלה ונדרש להתחיל מיד לאפיין מערכת חדשה, בד בבד עם המשך תחזוקת המערכת הקיימת. היא הדגישה כי פרק הזמן הנדרש לאפיון ולהקמה של מערכת חדשה הוא כשלוש שנים, ויש חשש כי המערכת הישנה לא תוכל לבצע את כל העיבודים הנדרשים עד שהמערכת החדשה תושלם. יש צורך לשפר את המערכת בין היתר כדי להתאימה למערכות המידע שאותן מפתחים גופים אחרים המעבירים מידע ללמ"ס, כגון המשטרה.

רוב תקציב למ"ס ממומן על ידי משרד האוצר. הרשות מסייעת ומממנת את עיבוד הנתונים בנושא תאונות הדרכים. ממסמכי למ"ס עולה כי היא פנתה לאג"ת בבקשה למימון האפיון וההקמה של מערכת חדשה. אג"ת דחה את הבקשה בטענה כי לפי תפיסתו הרשות היא שצריכה לממן את פיתוח המערכת כיוון שהיא בעלת האינטרס בנתונים. אולם גם הרשות לא מימנה זאת, בין השאר עקב הקיצוץ בתקציבה.



כארבע שנים לאחר
הקמת המחלקה,
עדיין לא אוישו
משרות בכירות
בחטיבת מחקר ומידע
- משרותיהם של
מנהל החטיבה,
המדען הראשי ומנהל
מחלקת המידע וכן
משרות של מומחים
בתחומים הנדסיים
שונים בדומה לסגל
המומחים הפועלים
במכוני מחקר

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שלמ"ס מנהלת בסיסי נתונים מקיפים ומלאים המספקים לגורמים רבים נוסף על הרשות - כגון המשטרה, רשויות מקומיות, חברת נת"י וחוקרים שונים - מידע ייחודי למחקרים, ומאחר שמחקרים אלה עשויים לשמש בסיס לקביעת מדיניות ולתכנון פעילות לצמצום הנפגעים בתאונות דרכים, מן הראוי שהגופים הנעזרים במידע זה יבחנו דרכים למימון מערך מחשוב בלמ"ס שיענה על מכלול צורכיהם.

מרכז מידע ומחקר ברשות

בחוק הרשות נקבע כי הרשות תקים ותנהל מרכז לאומי למידע ומחקר בתחום הבטיחות בדרכים (להלן - מרכז המידע והמחקר), שמטרותיו - הפעלת מערך לאיסוף מידע ולעיבוד נתונים בתחום האמור (להלן - מאגר המידע) וגיבוש המלצות לאמצעים להגברת הבטיחות בדרכים ולמאבק בתאונות הדרכים. בחוק נקבע כי תפקידו העיקרי של המרכז יהיה ריכוז נתונים בדבר תאונות דרכים, ובכלל זה בדבר נהגים וכלי רכב המעורבים בהן; נפגעים ומאפיינים מיוחדים שלהם; תשתיות ואמצעי בטיחות; נתונים נוספים ומחקרים בתחום הבטיחות בדרכים. כמו כן יבצע המרכז מחקרים והשוואות בין-לאומיות, ינתח מגמות ויפעל לקידום אמצעים טכנולוגיים, הכול בתחום הבטיחות בדרכים.

במשך השנים נהגה הרשות לפרסם "קול קורא" לקבלת הצעות למחקרים בנושא הבטיחות בדרכים. בעקבות הקריאה התבצעו מחקרים על ידי גופי מחקר ואקדמיה, כגון המכון לחקר התחבורה בטכניון והמכון לחקר הגורם האנושי לתאונות דרכים באוניברסיטת בר-אילן. המחקרים הנערכים בגופי מחקר ואקדמיה כוללים מומחים מתחומים שונים, כגון הנדסה וארכיטקטורה, פסיכולוגיה וסטיסטיקה.

המחקרים עסקו הן בנושאים אסטרטגיים, כגון בחינת תכניות לקידום הבטיחות בדרכים בעשר המדינות המובילות בעולם בתחום הבטיחות בדרכים, והן בבדיקת חלופות ופתרונות תשתית לשיפור הבטיחות בדרכים, כגון יעילות פס עצירה מקדים לפני מעבר חציה.

בשנת 2012 החליטה מועצת הרשות על הקמת מחלקת מחקר שתבצע מחקרים בעצמה, בדומה לקיים בגופים רבים, במקום לבצע את המחקרים באמצעות גופים חיצוניים. הקמת מחלקה כזאת כרוכה בהשקעת משאבים רבים, בגיוס כוח אדם איכותי ובהתארגנות. הביקורת העלתה כי הרשות לא בדקה את היתכנות הקמת מחלקת מחקר ואת כדאיותה לפני קבלת ההחלטה.

עוד העלתה הביקורת כי הרשות החליטה להפסיק את המחקר באמצעות גופים אחרים כבר בשנת 2012, עוד לפני שהשלימה את הקמת מחלקת המחקר אצלה (ובכלל זה את איושה). במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר הקמת המחלקה, עדיין לא אוישו משרות בכירות בחטיבת מחקר ומידע - משרותיהם של מנהל החטיבה, המדען הראשי ומנהל מחלקת המידע וכן משרות של מומחים בתחומים הנדסיים שונים בדומה לסגל המומחים הפועלים במכוני מחקר.

חקירות עומק של תאונות דרכים

מספר החקירות
שביצעה הרשות היה
קטן מהמספר שנקבע
בתכנית הלאומית. רק
ארבעה דוחות פורסמו
לידיעת הציבור

התכנית הלאומית, שאותה כאמור אישרה הממשלה, המליצה בין היתר כי המדען הראשי ברשות יפקד על ביצוע חקירות עומק של עשר תאונות דרכים לפחות, שיכללו 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. מטרת חקירות העומק היא ניתוח של הסיבות להתרחשותן של תאונות והפקת לקחים כדי למנוע תאונות נוספות מאותן הסיבות. דוגמאות לכך הן התאונות מרובות הנפגעים שהתרחשו בכביש 1 (פברואר 2016) ובכביש 31 (מאי 2015), שבהן נהרגו שישה ושמונה אנשים בהתאמה.

1. בחוק הרשות לא ניתנו לרשות סמכויות לביצוע עצמאי של חקירות תאונות דרכים אלא רק נקבע כי מרכז המידע והמחקר של הרשות יסייע למשטרה בכך. השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר המשפטים, יקבע את אופן הסיוע ואת המקרים והתנאים לסיוע כאמור.

מטיוטת דוח ביקורת פנימית שהכין מבקר הפנים של הרשות בדצמבר 2014⁴¹ עולה כי הרשות לא ביצעה מעקב אחר יישום ההמלצות שבדוחות החקירה.

במועד סיום הביקורת עדיין לא הכינה הרשות נוהל עבודה המפרט את דרכי ביצוע החקירה ותהליך הסקת המסקנות. מספר החקירות שביצעה הרשות היה קטן מהמספר שנקבע בתכנית הלאומית: בשנת 2011 נחקרה תאונה אחת, בשנת 2012 - שלוש תאונות, ובשנת 2013 - ארבע תאונות, שעל אחת מהן לא גובש דוח חקירה סופי. רק ארבעה דוחות פורסמו לידיעת הציבור.

2. בחוות דעת של משרד מבקר המדינה בנושא בטיחות התעופה האזרחית⁴² צוין שבארצות הברית פועלת רשות עצמאית ובלתי תלויה העוסקת בחקירת תאונות בתחומי התעבורה השונים, ובהם תעופה, דרכים ונהיגה, והיא מדווחת ישירות לקונגרס. מודל זה מיושם במדינות רבות אחרות, ובכללן אנגליה, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד. משרד מבקר המדינה העיר בשנת 2011 למשרד התחבורה⁴³ שיש מקום לבחון את האפשרות ליישם בישראל מודל דומה בהתאמות הנדרשות ולבחון אם ביכולתו להביא לידי שיפור בטיחות התחבורה בכלל. משרד התחבורה לא בחן לעומק יישום מודל כזה.

41 ועדת הביקורת של הרשות לא דנה בדוח, כיוון שהיא לא התכנסה.

42 ראו מבקר המדינה, **חוות דעת בנושא בטיחות התעופה האזרחית** (2010), עמ' 31.

43 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2011), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - ממצאי מעקב הטיפול בתאונות ובבטיחות", עמ' 1337.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה כי לרשות אין למעשה סמכויות עצמאיות לביצוע חקירות בנוגע לתאונות דרכים ולבחינת היישום של המלצות דוח החקירה, יש לשקול דרכים אחרות לביצוע חקירת תאונות כדי להביא לשיפור בטיחות התחבורה, להפיק לקחים מתאונות ולמנוע תאונות בעלות מאפיינים דומים בעתיד. כמו כן, בנוסף לחקירה משטרתית, המתמקדת בעיקר במישור הפלילי, יש לבצע חקירות שיכללו מנעד רחב של מסקנות הנוגעות לגורם האנושי, לתשתיות ולהיבטים טכניים וטכנולוגיים בכלי הרכב.

סיכום

ביצוע משולב של פעולות לשיפור התשתית ושל פעולות חינוך, הסברה, אכיפה, שפיטה וענישה עשוי להפחית את מספר הנפגעים בתאונות, הגורמות לכאב וצער מרובים וכן לנזקים עצומים למשק

בתאונות דרכים בארץ נהרגים בכל שנה מאות בני אדם ונפצעים אלפים. המאבק בתאונות דרכים הוא מאבק מתמיד הדורש השקעה של אמצעים ומאמצים רבים. ביצוע משולב של פעולות לשיפור התשתית ושל פעולות חינוך, הסברה, אכיפה, שפיטה וענישה עשוי להפחית את מספר הנפגעים בתאונות, הגורמות לכאב וצער מרובים וכן לנזקים עצומים למשק. נוכח חשיבות הנושא, אישרה הממשלה בשנת 2005 תכנית רב-שנתית שנועדה להוריד את מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים, ובעקבות תכנית זו הוקמה הרשות.

הביקורת העלתה כשלים רבים בפעילותם של משרד התחבורה והרשות, וגם בהיבטים מסוימים בפעילותם של גופים אחרים העוסקים אף הם במאבק, בהם המשטרה ומשרד החינוך. הרשות לא הצליחה להיות גורם מוביל במאבק המתמשך בתאונות הדרכים, בין היתר עקב קציבת זמן פעילותה, היעדר סמכויות מספיקות להובלת הנושא, כפי שצוין בתשובת משרד התחבורה, הרכב חסר ולא מקצועי דיו של המועצה, ירידה בתקציב הרשות במשך השנים וכשלים שונים בתפקודה. הכשלים הרבים המפורטים בדוח זה פוגעים במאבק בתאונות דרכים.

העלייה במספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים בשלוש השנים האחרונות ופקיעת חוק הרשות בסוף 2017, מחייבים את הממשלה לבחון את מועילות פעולותיה בנושא ולבצע עבודת מטה מעמיקה במטרה לגבש דרך לטיפול כולל במאבק בתאונות הדרכים. הליך מושכל והפקת לקחים מדרך ההתמודדות עם הנושא בשנים האחרונות, עשויים לסייע להקטנת הנזקים הכלכליים והחברתיים למשק, לצמצום כמות ההרוגים, הנפגעים והשכול, הצער והכאב המלווים אותם.