

משרד המשטרה

משטרת ישראל

פעולות ביקורת

במחלקת תנועה שבמטה הארצי ובמפקדת משטרת תנועה ארצית נעשתה ביקורת על מערך התנועה ועל הפעולות לאכיפת החוקים למניעת תאונות דרכים. נבדקו התארגנותן ודרכי עבודתן של יחידות תנועה בתחום העירוני והבין-עירוני והפיקוח והבקרה עליהן.

מערך התנועה במשטרה

ריכוז ממצאים

תאונות דרכים גורמות מדי שנה מאות הרוגים, אלפי נפגעים ונזק כלכלי רב. הסיבות העיקריות לתאונות דרכים הן משלושה סוגים: הגורם האנושי, כלי הרכב והתשתית התחבורתית. משטרת ישראל אחראית לפיקוח על התנועה בכבישים, להכוונתה, להזרמתה התקינה ולאכיפת דיני התעבורה.

מנתוני המשטרה ל-1992 עולה, כי 12 קטגוריות של עבירות, שהמשטרה קבעה כמועדפות לאכיפה, גורמות לכ-56% מתאונות הדרכים, אך נרשמים בגינן רק כ-36% מהדוחות. בגין שלוש עבירות אחרות - חנייה אסורה, חנייה בנסיבות מחמירות ועבירות טכניות - הגורמות ל-0.2% מהתאונות, נרשמים כ-40% מדוחות התנועה.

במחוז תל אביב, שבו נפח התנועה ומספר תאונות הדרכים הוא הגדול מכל מחוזות המשטרה, עוסקים שוטרי התנועה בעיקר בהכוונת התנועה והזרמתה וברישום דוחות חנייה, אך לא עוסקים די באכיפת עבירות תנועה הגורמות לתאונות דרכים.

חרף הצורך להרחיב את היקף האכיפה כדי לשנות נורמות התנהגות של משתמשים בדרך, היתה בשנים 1986 - 1991 מגמת ירידה במספר דוחות התנועה שנרשמו. בשנת 1992, השנה המלאה הראשונה לפעילות משטרת תנועה ארצית, אמנם עלה מספר דוחות התנועה לעומת השנה שקדמה לה, אולם מספרם היה קטן בכ-15% בהשוואה לשנת 1989, וזאת אף שהיקף כוח האדם בשנת 1992 היה גדול ב-15% מזה שבשנת 1989.

מממצאי מחקר "ליווי והערכה של ניסוי משטרת תנועה ארצית" שערך מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ עולה, שבעקבות הקמת משטרת תנועה ארצית, היתה עלייה בהיקף האכיפה, אולם היא לא הגיעה לרמה הנחוצה ליצירת הרתעה כללית ומתמשכת. עוד נמצא, שבתקופה ספטמבר 1992 - יוני 1993 חלה ירידה של כ-10% במספר תאונות הדרכים בכבישים שבפיקוח משטרת תנועה ארצית, לעומת כבישים מקבוצת השוואה או לעומת החזוי אלמלא הוקמה.

מניתוח הנתונים עולה, כי בשעות 11 - 14 עולה מספר תאונות הדרכים ולעומת זאת יורד מספר דוחות התנועה; בשבת, בשעות 21 - 24, גדול מספר תאונות הדרכים בהשוואה לשעות אלה בימים א' - ה' ולעומת זאת קטן בהן מספר הדוחות.

המשטרה קבעה אסטרטגיה לשנת 1993: להגדיל את הסיכוי שנהג עבריין ייתפס בעת ביצוע העבירה על ידי הגברת הנוכחות, הבולטות והאכיפה, וכן ליעל את שיטות האכיפה ולמסדן. אולם לא הוגדרו דרכים לביצוע של אסטרטגיה זו ולא הוכנה תכנית ליישומה.

המשטרה לא גיבשה תורת הפעלה למערך התנועה. לא נקבעו עקרונות ונהלים לשיטות אכיפה ופטרול, לבחירת אירועים והתנהגויות או אתרים לאכיפה, לשילוב רכב גלוי ורכב סמוי וכדומה. לא נקבעו ההיקף הרצוי והיעיל של השימוש במכשור האכיפה והנסיבות לשימוש בו, ולא הוגדר היקף הכוחות הנחוצים כדי להשפיע על התנהגות הנהגים.

לא הוכנו לכל אחד מקטעי הדרך שנקבעו לפיקוח תכניות עבודה, המתבססות על ניתוח ואבחון של דפוס תאונות הדרכים והמפרטות את דרכי עבודתם של כוחות התנועה. בתיק לכל קטע דרך נכלל מידע, לעתים חלקי ולא מעודכן, על תאונות דרכים, אך לא נכלל בו מידע תעבורתי נוסף על דפוס תאונות הדרכים, העשוי לסייע לתכנון פעולות האכיפה.

לא יושמו המלצות בנוגע לנהיגה בהשפעת אלכוהול: בוחני התנועה לא נדרשו לבדוק את רמת האלכוהול של כל הנהגים המעורבים בתאונות דרכים המתרחשות בשעות הלילה או בכל התאונות החמורות, אלא רק כאשר היה חשד סביר שאחד המעורבים נהג בהשפעת אלכוהול. שוטרי התנועה לא נדרשו לדווח על השימוש במכשירים אלה. גם לא נעשה ליישום המלצות בנוגע לפעולה שיטתית לאיתור נהגים בהשפעת אלכוהול.

הגורם לתאונה, כפי שהוא נרשם במאגר הנתונים במשטרה, הוא העבירה שבגינה מוגש כתב אישום נגד הנהג. אם היו לתאונות גורמים נוספים, שלא הוחלט להגיש בגין העבירה שבהן כתב אישום, לא תמיד הם נרשמו במאגר הנתונים. בחירת העבירות המועדפות לאכיפה נעשית על סמך רישומים אלה ולכן אפשר שהעבירות שנקבעו כמועדפות לאכיפה אינן מהגורמים העיקריים לתאונות דרכים.

מתכונת הדוחות החודשיים של יחידות התנועה למחלקת תנועה - המופקדת על הפיקוח והבקרה על עבודתן - אינה מאפשרת לבדוק ניצולת ויעילות של יחידות התנועה ושל מכשור האכיפה, ולכן הסקת מסקנות מהדוחות היא מוגבלת. בדוחות אין נתונים, כגון: מספר דוחות ממוצע לשוטר, מספר משמרות הפעלה למכשיר מדידה ומספר דוחות ממוצע למשמרת הפעלה. ביחידות התנועה לא נערך ניתוח ולא הוסקו מסקנות באשר ליעדים שלהשגתם נועדו פעילויות מרוכזות בערים.



1. תאונות דרכים גורמות לפגיעה חמורה בחייהם, בגופם וברכושם של בני אדם. הנזק הישיר והעקיף מתאונות דרכים, לפי נתוני המינהל לבטיחות בדרכים, נאמד בכ-700 מיליון דולר בשנה במחירי 1988¹. הסיבות העיקריות לתאונות דרכים הן: התנהגות שגויה של נהגים ושל הולכי רגל, אי-תקינות כלי הרכב, ותשתית תחבורתית בלתי נאותה.

להלן נתוני המשטרה על מספר תאונות הדרכים בשנים 1990 - 1993, מספר הנפגעים ומספר ההרוגים:

<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	
17,496	19,520	22,186	21,832	מספר תאונות עם נפגעים
27,668	31,659	37,432	37,522	מספר נפגעים
427	451	507	494	מספר הרוגים

רוב התאונות בשנת 1992, כ-77%, היו בתחום העירוני. כ-53% מכלל התאונות הקטלניות בשנת 1992 היו בתחום הבין-עירוני.

כחלק ממערך הנלחם בנגע תאונות הדרכים מוטלת על משטרת ישראל אחריות לפיקוח על התנועה בכבישים, להכוונתה, להזרמתה התקינה ולאכיפת דיני התעבורה (להלן - מטלות תנועה). עד תחילת שנות השמונים פעלו שוטרי התנועה בכבישים העירוניים והבין-עירוניים במסגרת האחריות של מחוזות המשטרה. שוטרי התנועה פעלו במרחבים ובתחנות, ואפשר היה להפנותם לביצוע מטלות אחרות שאינן מטלות תנועה, או לתגברם לביצוע מטלות תנועה. בשנת 1983 הוקמו בשלושה מחוזות יחידות תנועה מיוחדות, שתפקידן לפעול במרוכז להשגת בולטות משטרתית בכבישים. יחידות אלה תוגברו בשנת 1988 בשוטרים מהיחידות שבמרחבים ונועדו לפיקוח ולאכיפת דיני תעבורה בכבישים הבין-עירוניים. האחריות לתנועה בתחום העירוני נותרה בידי היחידות שבמרחבים.

במהלך שנות השמונים דנו כמה ועדות בנושא תאונות הדרכים, וזאת בגלל העלייה המתמדת במספרן וחוסר שביעות רצון של הציבור ושל פיקוד המשטרה מתפקודו של מערך התנועה שבמשטרה. ב-27.3.84 החליטה "ועדת השרים לעניין צמצום תאונות הדרכים" להקים משטרת תנועה ארצית בשני שלבים: להפעיל מערך תנועה, בהנחיה ארצית, בדרכים הבין-עירוניות בשנת הכספים 1984; ולהקים מערך תנועה ארצי כולל ועצמאי, עירוני ובין-עירוני, בשנת הכספים 1985. בשנת 1988 פורסם דוח של "הוועדה לבדיקת הליכים ודרכי ענישה בעבירות תעבורה", בראשות שופט בית המשפט העליון ד' לוי. בדוח נאמר, בין היתר, כי במצב הקיים, אכיפת דיני התעבורה וכפועל יוצא - מניעת תאונות דרכים בדרך של אכיפה - אינה מדביקה את הצרכים, ונמצאת בדרגה נמוכה יחסית בסולם העדיפויות המשטרתיות. הוועדה המליצה, בין היתר, שמשטרת ישראל תקבע סדרי עדיפויות באכיפת דיני תעבורה ותרכז את מאמציה ומשאביה בנושא זה במסגרת ארצית. באותה שנה קבעה ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא תאונות הדרכים במדינת ישראל, שיש הכרח להקים משטרת תנועה ארצית. ב-5.12.88 אימצה

¹ מתוך עיקרי תכנית אב רב-שנתית לבטיחות בדרכים בישראל 1990 - 1995. העדכון הבלתי רשמי של המינהל לבטיחות בדרכים לשנת 1992 הוא כ-1,420 מיליון דולר.

הכנסת את מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית, וקראה לממשלה ליישם את המלצות הוועדה, ולהדגיש כמה נושאים, ובהם הקמת משטרת תנועה ארצית והגברת האכיפה.

במאי 1991 סוכם בין משרד האוצר לבין המינהל לבטיחות בדרכים ולבין משטרת ישראל, כי תוקם משטרת תנועה ארצית (להלן - מתנ"א) לתקופת ניסוי של 21 חודש: מיום 1.8.91 עד ליום 1.5.93. לצורך כך יתוספו למשטרת ישראל 150 משרות ו-28 כלי רכב. עוד סוכם, שתוספת המשאבים תופנה למשימות מבצעיות. על פי החלטת ועדת היגוי של מתנ"א ערך מוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ (להלן - הטכניון) מחקר ליווי ומעקב אחר ניסוי הפעלת מתנ"א, והגיש לוועדת ההיגוי, באפריל 1993, דוח "ליווי והערכה של ניסוי משטרת תנועה ארצית", על פעילות של עשרה חודשים, מ-1.10.91 עד 31.7.92 (להלן - דוח הטכניון לסיכום השלב הראשון); באוגוסט 1993 - הוגשה טיוטת דוח ביניים לסיכום השלב השני של המעקב, על הפעילות עד יוני 1993 (להלן - דוח הטכניון לסיכום השלב השני). באוגוסט 1993 סיכמו שר האוצר ושר המשטרה שיש להמשיך בהפעלת מתנ"א במסגרת הניסוי גם בשנת 1994.

בפברואר 1993, בפגישה של ועדת השרים לבטיחות בדרכים בראשות שר התחבורה ובהשתתפות נציגי המשטרה ונציגי האוצר, סוכם להקים משטרת תנועה עירונית בשלוש הערים הגדולות - תל אביב, ירושלים וחיפה - לתקופת ניסוי של 24 חודשים, מ-1.6.93 עד ל-31.5.95. לצורך כך יתוספו למערך התנועה העירוני 300 תקני כוח אדם, 12 כלי רכב ו-15 קטנועים. מ-1.6.93 ועד 31.12.93 היתה "תקופת הרצה" שבה בוצעה ההיערכות הנדרשת, כולל גיוס והכשרה של כוח אדם והצטיידות, וב-1.1.94 החלה לפעול משטרת התנועה העירונית.

ב-1993 פעלו במשטרה בתחום התנועה: מחלקת תנועה (להלן - מת"ן) - יחידת מטה מקצועית במסגרת אגף שיטור וביטחון שבמטה הארצי, מתנ"א - בכבישים בין-עירוניים, ויחידות לפיקוח על התנועה ולאכיפת דיני התעבורה בכבישים העירוניים. למת"ן אחריות מטה בנושאי תנועה ותעבורה: הסדרת התנועה, מניעת תאונות דרכים וחקירתן, והבאת עברייני תנועה לדין. מתנ"א מופקדת על הפיקוח ואכיפת דיני התעבורה בכבישים בין-עירוניים בתחומים של מחוז המרכז, המחוז הצפוני והמחוז הדרומי, ובכביש מספר 1 (תל אביב - ירושלים). בתחום מערך התנועה העירוני פועלת המשטרה במסגרת חמישה מחוזות; בכל אחד מהמחוזות ענף תנועה שהוא יחידת מטה מקצועית. יחידת המטה מנחה, מתאמת ומבקרת את יחידות התנועה שבמרחבים העוסקות באכיפת דיני התעבורה בערים שבתחום כל מרחב. יחידות התנועה הן חלק מהכוח המבצעי של כל מרחב וכפופות פיקודית למפקדי המרחבים. באכיפת דיני התעבורה בערים עוסקים גם סיירים ממשרדי הסיור שבתחנות המשטרה.

2. בחודשים ינואר - אוקטובר 1993 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד מערך התנועה במשטרת ישראל. הבדיקה נערכה במת"ן, במפקדת מתנ"א ובשלוחותיה באזור המרכז ובאזור הצפון, ובלשכות התנועה שבמרחבים - במחוז תל אביב, במחוז המרכז ובמחוז הצפוני. נבדקו התארגנות ודרכי עבודתן של יחידות התנועה והפיקוח והבקרה עליהן. ביקורת קודמת בנושא זה ראה דוח שנתי 38, עמ' 435, 506; דוח שנתי 35, עמ' 458, 623; ודוח שנתי 29, עמ' 496.

מדיניות האכיפה ודרכי ההפעלה

1. דרכי הפעלתן של יחידות התנועה ונוהלי העבודה שלהן קבועים בשני נהלים עיקריים: "תכנית אכיפה ומדיניות" ו"נוהל הפעלת כוחות מערך התנועה". נוהל "תכנית אכיפה ומדיניות" נועד לקבוע מדיניות אכיפה אחידה ליחידות המשטרה וליצור כלי לתכנון פעולות אכיפה של יחידות התנועה, כדי להביא לשינוי נורמות התנהגות של המשתמשים בדרך במגמה

למנוע תאונות דרכים. בנוהל נקבע, בין היתר, כי יחידות המשטרה יעסקו באכיפת דיני התעבורה בעבירות הנעברות תוך כדי תנועה, ובייחוד בעבירות הגורמות תאונות דרכים, וכי ככלל לא תעסוק המשטרה באכיפת עבירות חנייה, למעט חנייה הגורמת להפרעה ממשית של זרימת התנועה או חנייה המסכנת את התנועה ואת המשתמשים בדרך. לשם כך מוינו עבירות התנועה ל-36 קטגוריות (להלן - עבירות תנועה) ו-12 מהן נקבעו בנוהל "תכנית אכיפה ומדיניות" כמועדפות לאכיפה (להלן - עבירות מועדפות לאכיפה). הסיבות העיקריות לבחירת עבירות כמועדפות לאכיפה הן: מספר התאונות שנגרמות בעטיין; והמידה שהוראת החוק לגביה ניתנת לאכיפה.

יצוין, כי צוות שמונה במשטרה בספטמבר 1992 לבחון שיטות אכיפה והפעלת כוחות תנועה דן, בדוח מנובמבר 1992 (להלן - דוח לבחינת שיטות אכיפה), גם במאגר המידע של המשטרה הכולל נתונים על תאונות דרכים והמשמש, בין היתר, מקור לקביעת עבירות מועדפות לאכיפה. בדוח צוין, כי בוחן התנועה האחראי להכנת תיק התאונה רושם בתיק שהגורם לתאונה הוא העבירה שבגינה עומדים להגיש כתב אישום נגד הנהג; אם היו לתאונה גורמים נוספים לא תמיד רושמים גם אותם. העבירה שבגינה יוגש כתב אישום נגד הנהג נרשמת במאגר המידע כגורם התאונה, אך לפעמים אין היא כאמור הגורם היחידי או הגורם העיקרי. משרד מבקר המדינה העיר, כי במצב זה, אפשר שעבירות נבחרות כמועדפות לאכיפה על סמך מידע שאינו משקף נאמנה את הגורמים העיקריים לתאונות דרכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החשיבות הנודעת לקובץ נתונים מלא ומהימן כבסיס לקביעת מדיניות ודרכי הפעלה של מערך התנועה ולנוכח ממצאי דוח הצוות, מן הראוי להפיק לקחים ולגבש דרכי פעולה, כדי שיירשמו כל הגורמים לתאונות עם נפגעים הנחקרות במשטרה.

2. להלן תרשים המתאר את האחוז המצטבר של תאונות דרכים והאחוז המצטבר של דוחות בשנת 1992 לפי הגורמים לתאונות (לפי נתוני המשטרה):

מהתרשים עולה, כי אין התאמה בין גורמי התאונות לבין האכיפה המתבטאת במספר דוחות: כמחצית מהעבירות נרשמו כגורם לכ-80% מהתאונות ובגינן נרשמו כ-40% מהדוחות. חוסר ההתאמה מקורו, בין היתר, בכך שיש הוראות חוק שקשה לאכוף בדרך של רישום דוחות (ראה להלן עבירה של אי-שמירת רווח).

מבדיקת נתוני מת"ן, שערך משרד מבקר המדינה בדבר מספר דוחות התנועה ומספר התאונות, לפי העבירות בשנת 1992, עולה, כי מבין עבירות התנועה נרשמו המועדפות לאכיפה כגורם לכ-56% מכלל התאונות בשנה זו, ואילו מספר הדוחות בגינן הסתכם רק בכ-36% מכלל הדוחות, ובכ-46% מהדוחות בגין עבירות הנעברות תוך כדי תנועה. עוד עולה מהנתונים, כי שלוש מבין העבירות שלא נקבעו כמועדפות לאכיפה - חנייה אסורה, חנייה בתנאים מחמירים ועבירות טכניות - נרשמו כגורם לכ-0.2% מהתאונות, אך בגינן נרשמו כ-40% מדוחות התנועה. מכאן, שפעילות האכיפה אינה תואמת את ההוראה בנוהל "תכנית אכיפה ומדיניות", שיש להתמקד בעבירות תוך כדי תנועה, ובייחוד אלה הגורמות לתאונות דרכים.

(א) העבירה של אי-שמירת רווח נרשמה בשנת 1992 כגורם לכ-19% מתאונות הדרכים, אך נרשמו בגינה רק כ-2% מדוחות התנועה. עקב הקושי באכיפתה, לא נכללה עבירה זו כמועדפות לאכיפה. לצורך אכיפת הוראה זו, הוחל לפני כמה שנים בניסוי הפעלה של מכשיר חדש - מד רווח ומהירות (להלן - מרו"מ). במהלך הניסוי נשלחו לנהגים דוחות אזהרה. במקצת המקרים אף

זומנו נהגים לדין והורשעו. בשנת 1992 נרשמו בעקבות השימוש במרו"מ כ-18,000 דוחות בגין אי-שמירת רווח, ובשנת 1993 - כ-30,000 דוחות. בספטמבר 1992 הסתיים שלב הניסוי בהפעלת המרו"מ בדרכים בין-עירוניות, ובסוף אותה שנה אישר המפכ"ל לעבור לשלב ב' בניסוי, שעיקרו שימוש במרו"מ לצורך מתן דוחות מסוג "ברירת משפט"² בעבירה של אי-שמירת רווח. תאריך היעד לסיום ההיערכות לתחילת שלב ב' נקבע ליום 1.7.93; מועד זה נדחה ל-1.1.94.

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בדוח המודפס בלבד.

² בנושא דוחות מסוג "ברירת משפט", ראה בדוח זה הפרק "בתי משפט לעניינים מקומיים"

מספר סידורי	גורמים לתאונות	אחוז מצטבר של תאונות	אחוז מצטבר של דוחות
1	אי-שמירת רווח	19.3	2.1
2	פנייה לא נכונה	30.4	7.9
3	התנהגות הולכי רגל	38.6	11.1
4	אי-ציות לתמרור "עצור"	45.8	17.4
5	אי-מתן זכות קדימה לרכב	51.0	17.7
6	מהירות מופרזת בנסיבות המקרה	55.8	17.7
7	אי-ציות לתמרור זכות קדימה	60.6	17.9
8	אי-ציות לרמזור	64.2	22.1
9	אי-מתן זכות קדימה להולך רגל	67.6	23.4
10	אי-שמירה על הימין	70.9	26.2
11	נסיעה לאחור	73.8	26.6
12	עקיפה שלא כחוק	75.3	28.0
13	התנהגות רוכבי אופניים	76.8	28.2
14	אי נקיטת אמצעי בטיחות	68.1	28.5
15	נהיגה בשיכרות/סמים	79.1	28.5
16	מהירות מופרזת לגבי החוק	79.9	36.6
17	עבירות קלות תוך כדי נסיעה	80.7	38.1
18	אי-תקינות רכב	81.4	40.4
19	הרדמות הנהג	82.0	40.4
20	נהיגה נגד הכיוון בחד-סטרי	82.4	40.8
21	תקינות הדרך	82.7	40.8
22	חנייה אסורה	82.9	51.1
23	מטען שלא כחוק	83.0	53.2
24	אי-ציות לתמרור הוריה אחר	83.2	56.9
25	סנוור	83.3	57.0
26	חוסר תאורה	83.3	58.8
27	איתות	83.3	59.4
28	נהיגה בתקופת פסילה	83.3	59.4
29	חנייה בתנאים מחמירים	83.3	69.4
30	חנייה בתחום מוגבל	83.3	70.2
31	שימוש בדרך שלא כחוק	83.3	71.3
32	אי-ציות לחיצי נתיבים	83.3	73.5
33	חגורות בטיחות	83.3	76.7
34	עבירות טכניות	83.3	97.6
35	עבירות עשן	83.3	97.7
36	גורמים אחרים	100.0	100.0

* בנושא דוחות מסוג "ברירת משפט", ראה בדוח זה הפרק "בתי משפט לעניינים מקומיים".

(ב) נהיגה בשכרות או בהשפעת סמים כלולה ברשימת העבירות המועדפות לאכיפה. בנוהל מחלקת חקירות ותביעות נקבעו דרכי הטיפול בנהג החשוד בשכרות ואופן השימוש במכשור לבדיקת רמת האלכוהול בגופו של הנבדק. לפי נתוני המשטרה, נגרמו בשנת 1992, עקב נהיגה בשכרות, 228 תאונות - עלייה של 74% לעומת 1991, ונרשמו בגין עבירה זו 367 דוחות - עלייה של 12% לעומת 1991. שיעור התאונות בשנת 1992 בגין עבירה זו היה כ-1% מכלל התאונות, אולם שיעור הדוחות היה 0.04% בלבד. מספר התאונות בגין נהיגה ב-1992, אולם במספר הדוחות בגין עבירה זו חלה ירידה של כ-31%.

בדוח לבחינת שיטות אכיפה צוינה העלייה המדאיגה במספר התאונות הנגרמות מנהיגה בשכרות, ושרישום דוחות בגין עבירה זו הוא מועט. בדוח צוין, שתמונת המצב בנושא אינה מלאה, כיוון שגורם השכרות אינו נבדק בשיטתיות בידי בוחני התאונות, אלא רק במקרים מיוחדים. עוד צוין, שהשימוש במכשור שנועד לבדיקת רמת האלכוהול הוא מועט ביותר. הצוות המליץ לחייב את בוחני התאונות לבדוק בכל תאונה המתרחשת בשעות הלילה ובכל תאונה חמורה גם את גורם השכרות, ולחייב את השוטרים לעשות שימוש שוטף במכשיר המצוי בידי השוטרים לבדיקת רמת האלכוהול.

בספטמבר 1993 הוגשו למינהל לבטיחות בדרכים ולמשטרה ממצאי סקר בנושא "שתיית משקאות אלכוהוליים ונהיגה". הסקר נועד, בין היתר, לתת אומדן ראשוני על היקף הנהיגה בהשפעת אלכוהול. בדיקת רמת האלכוהול בקרב הנהגים שנבדקו בקרבת מקומות בילוי העלתה, כי 5% נהגו ברמת אלכוהול האסורה על פי החוק. בדוח הומלץ, שהמשטרה תפעל בשיטתיות לאיתור נהגים הנוהגים בהשפעת אלכוהול ותבדוק את רמת האלכוהול של נהגים המעורבים בתאונות דרכים.

עד מועד סיום הביקורת לא נדרשו בוחני התנועה לבדוק את רמת האלכוהול של כל הנהגים המעורבים בתאונות הדרכים שצוינו בדוח האמור, אלא רק במקרים שיש חשד סביר שאחד המעורבים נהג בהשפעת אלכוהול. יחידות התנועה גם לא נדרשו לדווח על השימוש במכשירים לבדיקת רמת האלכוהול. לא נעשה ליישום המלצות בנוגע לפעולה שיטתית לאיתור נהגים בהשפעת אלכוהול.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לפעול ליישום ההמלצות שפורטו בדוח לבחינת שיטות אכיפה ולאלה שבסקר בנושא "שתיית משקאות אלכוהוליים ונהיגה", ואם יש צורך בכך, לעשות גם לשינוי החקיקה. שימוש שיטתי במכשור לבדיקת רמת אלכוהול ובדיקת רמת האלכוהול של נהגים המעורבים בתאונות דרכים כפי שהוצעה, יהיה בהם כדי לתרום להתמודדות עם הבעיה.

(ג) משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין הנתונים על מספר התאונות לבין הנתונים על מספר הדוחות. להלן, בעמוד הבא, תרשים (2) המתאר את מספר התאונות ומספר הדוחות לפי שעות היממה בשנת 1992 (לפי נתוני המשטרה).

מהתרשים עולה, כי בשעות 11 - 14 עלה בשיעור ניכר מספר התאונות (בממוצע של 9% מדי שעה ובסך הכל בכ-30%); לעומת זאת מספר הדוחות לשעה בשעות אלה ירד בשיעור ניכר (בממוצע 32% מדי שעה ובסך הכל בכ-70%).

(ד) משרד מבקר המדינה עשה השוואה גם בין מספר הדוחות לבין מספר התאונות בשעות 21 - 24 לפי ימי השבוע. להלן תרשים המתאר את התפלגות הדוחות והתאונות.

מהתרשים עולה, כי בשבת, יום שבו שיעור התאונות גדול בכ-57% בהשוואה לימים א' - ה', יש ירידה באכיפה בשיעור של כ-11% בהשוואה לימים אלה. יצוין, שביום ו' המשטרה מתגברת את האכיפה ושיעורה עולה בכ-115% לעומת הימים א' - ה'; ואולם מספר הדוחות ביום ו' גדול במיוחד בשעות 23 - 24 ואילו מספר התאונות גדול יותר בשעות 4 - 5 לפנות בוקר.

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד

3. במחקרים³ שנערכו בנושא הרתעה נמצא, כי ההרתעה תלויה בעיקר בהסתברות להיתפס ולהיענש, ופחות בצמידות של מועד ביצוע העבירה למועד קבלת העונש ובחומרת העונש. בטיוטת דוח הטכניון לסיכום השלב השני צוין, כי על פי הניסיון והתיאוריה כאחד, היקף האכיפה צריך להיות גדול במידה כזו, שההסתברות להיתפס כאשר עוברים על החוק תהא גבוהה. בדוח הוצע להגביר את האכיפה, כדי לשנות נורמות התנהגות של ציבור הנהגים, בעיקר על ידי מספר מגעים גדול מאוד עם נהגים העוברים על החוק, כדי להגדיל את ההסתברות להיתפס בעבירה.

להלן תרשים המתאר את מספר הדוחות על עבירות תנועה למעט עבירות חנייה (להלן - דוחות בתנועה) בתקופה 1986 - 1992, על פי נתוני המשטרה:

בעמוד זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד

מהתרשים עולה, כי בשנים 1986 - 1991 היתה מגמת ירידה במספר דוחות התנועה בגין עבירות תוך כדי תנועה. אמנם בשנת 1992 עלה מספר הדוחות האלה לעומת השנים 1990 ו-1991, אולם מספרם לא הגיע למספר הדוחות הממוצע בגין עבירות אלה בשנים 1986 - 1991. יצוין, כי בשנת 1992 היה תקן כוח האדם במערך התנועה

³ שביט ב', "תרומת המחקר הקרימינולוגי לשיקולי שפיטת עברייני תנועה", על ענישה בתעבורה, עיונים בקרימינולוגיה, חוברת מס' 2, 1986, עמ' 4 - 19.

גדול בכ-15% מזה שבשנת 1989, ואילו מספר הדוחות בגין עבירות שנעברו תוך כדי תנועה היה בשנת 1992 קטן בכ-15%.

המגמות המתוארות לעיל אינן משרתות את הצורך בהגברת האכיפה. גם בטיט דוח הטכניון לסיכום השלב השני נאמר, כי עם הקמת מתנ"א עלה מספר הדוחות שנרשמו בכבישים הבין-עירוניים בשיעור של 80% - 100%, אולם אין הוא בהיקף הנחוץ להרתעה כללית מתמשכת.

לדעת מבקר המדינה יצירת הרתעה מפני ביצוע עבירות תנועה ושינוי דפוסי התנהגות של נהגים הוא תהליך ולא תוצאה מיידי. עם זאת חשוב למצוא את מידת הפיקוח הנחוצה ליצירת הרתעה מיטבית ויעילה, שמחד - תרטיע נהגים מלבצע עבירות תנועה ומאידך - תמנע מהם חרדה מיותרת.

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי היא בוחנת כיום עם צוות הליווי של הטכניון טכנולוגיות שונות להגברת פעילות האכיפה ושיפור איכותה.

הועלה, שרק ב-1993 החליטה מת"ן לנקוט אסטרטגיה שעיקרה להגדיל את ההסתברות לתפיסת נהגים עבריינים על ידי הגברת הנוכחות, הבולטות והאכיפה, וכן לייעל את שיטות האכיפה ולמסד פעילויות מרוכזות ביחידות התנועה. עוד הועלה, שלא הוגדרו דרכים לביצועה של אסטרטגיה זו ולא הוכנה תכנית ליישומה.

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי דרכי הטיפול ברמה האסטרטגית אושרו בספטמבר 1992 בידי המפק"ל, וכי בעקבות זאת הוקם צוות בראשות עוזר ראש אג"מ לדון בהיבטים מקצועיים בנושאי תנועה; ממצאי הצוות שסרכמו ב-22.11.92 יידונו בסגל הפיקוד של המשטרה.

לדעת מבקר המדינה, אין די בקביעת אסטרטגיה; על המשטרה לערוך תכנית ליישומה ולהגדיר את הדרכים להשגתה. יצוין, כי ממצאי הצוות האמור, שמונה לבחון שיטות אכיפה והפעלת כוחות במערך התנועה, לא נדונו בסגל הפיקוד של המשטרה עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1993, אף שהוגשו כבר בנובמבר 1992.

4. למערך התנועה לא גובשה ולא אושרה תורת הפעלה: לא פורטו שיטות לאכיפה ניידת ולאכיפה נייחת, לא נקבע שיעור הניידות הגלויות לעומת הסמויות והיחס שבין נוכחות משטרתית לצורכי הרתעה לבין אכיפה לצורך גילוי עבריינים והבאתם לדין. לא הוגדרה מידת הפיקוח הנחוצה (המסה הקריטית) ליצירת הרתעה מיטבית ויעילה. לא נקבע גם ההיקף הרצוי של השימוש במכשור אכיפה, והנסיבות שבהן רצוי להשתמש בו. אמנם בעבר נעשו במשטרה כמה ניסיונות לגבש תורת הפעלה ולפתח שיטות פעולה מבצעיות, אולם הם לא אושרו בידי המשטרה כתורת הפעלה. יצוין, כי על אף החשיבות שייחסה ועדת ההיגוי לעריכת ניסויים בידי הטכניון, כדי לפתח בהתאם להם תורת הפעלה, רק בכמחצית מהתקופה שנקבעה מראש לניסוי מתנ"א, אוגוסט 1991 - מאי 1993, היתה התקשרות חוזית עם הטכניון לעריכת מחקר מעקב.

בחשיבות הנודעת לקביעה של שיטות פעולה מבצעיות דנו גם המדען הראשי של משרד המשטרה וגם עורכי דוחות הטכניון. המדען הראשי של משרד המשטרה עמד על הצורך לקבוע למתנ"א מדיניות אכיפה ולהתאים לה את שיטות העבודה השונות. בדוח הטכניון לסיכום השלב הראשון נאמר, שברמת התפעול של שיטות פעולה מבצעיות, בייחוד באשר למשימות אכיפה יזומה, עדיין לא פותחו עקרונות ונהלים (חוץ מנהלים להפעלת מכשור) לשיטות פטרול, לבחירת אירועים והתנהגויות לאכיפה, לבחירת אתרים לאכיפה, לשילוב רכב גלוי ורכב סמוי, להתאמת סוג הטיפול בנהג ועוד.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי מערך התנועה עובר תמורות גדולות בעקבות הקמת מתנ"א ומשטרת התנועה העירונית. הקמת יחידות אלו מלווה בצוות היגוי, בשיתוף פעולה עם הטכניון העוסק במעקב צמוד אחר פעילות היחידות, להפקת לקחים מהפעילות בשטח. עם סיום עבודת צוות המעקב תגובש תורת הפעלה בהתאם.

פיקוח ובקרה

1. הפעלה יעילה של יחידות התנועה ושימוש אפקטיבי במכשור אכיפה מחייבים תכנון והגדרת יעדים, התאמת האמצעים והטכנולוגיה להשגת היעדים, וכן פיקוח ובקרה.

הפיקוח והבקרה על תפקודן של יחידות התנועה הם בידי כמה גורמים: מת"ן, מפקדת מתנ"א והאחראים לנושא התנועה במחוזות - כל אחד בתחומו. שיטת המעקב קבועה בהוראות המשטרה ובנהלים, והיא כוללת ביקורות תקופתיות ביחידות וניתוח דוחות חודשיים המתקבלים מיחידות התנועה.

משרד מבקר המדינה בדק את סדירות הביקורות בשנת 1992. בבדיקה הועלה, כי בשנת 1992 לא ערך ראש מת"ן ביקורות ברוב יחידות התנועה שבמרחבים, כנדרש בפקודות המטה הארצי. יצוין, כי בתקופה אוגוסט 1991 - נובמבר 1992, פעלה מפקדת מתנ"א במסגרת מת"ן. לעניין זה קבע דוח הטכניון לסיכום השלב הראשון במחקרו, כי במבנה הארגוני של שילוב מפקדת מתנ"א, במסגרת מת"ן, לא היתה הפרדה בין פונקציית המטה והפיקוח לבין פונקציית הפיקוח והביצוע בשטח. העדר ההפרדה גרם להזנחה, אם כי זמנית, של תפקידי התכנון והתמיכה המקצועית של מת"ן, הן כלפי מתנ"א והן כלפי לשכות התנועה בערים ובמרחבים. עוד הועלה בבדיקה, כי בשנת 1992 לא ערך מדור תעבורה במת"ן ביקורות ביחידות התנועה שבמרחבים כפי שנקבע בתכנית העבודה של המדור, ובתקופה ינואר - מאי 1993 נערכו רק שלוש מבין 14 ביקורות שתוכננו.

הדוחות החודשיים של יחידות התנועה למת"ן אמורים לשמש אמצעי בקרה. מתכונת הדוח נקבעה בנוהל "דיווח יחידות תנועה", שהופץ במתכונת חדשה ביום 10.1.93. הדיווח כולל נתונים על תשומות שהושקעו, כגון מספר משמרות שוטרים וסך הכל ק"מ נסיעה, וכן מספר הדוחות לפי סוגי העבירות, ומידע על נושאים מועדפים לאכיפה. על מדור תעבורה לסכם את הדיווחים בטבלאות השוואתיות, שבהן רשומות יחידות התנועה (להלן - סיכום חודשי).

הועלה, כי בתקופה יוני 1992 - פברואר 1993 לא נערכו סיכומים כאלה. יתרה מזאת, הסקת מסקנות מהסיכומים החודשיים היא מוגבלת, בין היתר כיוון שהנתונים הכלולים בסיכום החודשי אינם ערוכים במתכונת של מדדי ניצולת ויעילות. למשל, בסיכום החודשי מובאים נתונים על סך הכל ק"מ נסיעה ביחידות התנועה, אך בלא מידע על מספר הניידות בכל יחידה. לנתונים על מספר משמרות שבהן הופעלו מדדי מהירות אלקטרוניים לא נוסף מידע על מספר המכשירים או מספר המפעילים המוסמכים בכל יחידה. מת"ן גם לא יישמה לצרכיה את מדדי התפעול שפיתח הטכניון לצורך הערכת ניסוי מתנ"א, ואשר כללו מדדי ניצולת ויעילות, כגון: מספר דוחות לשוטר ולניידת; מספר משמרות הפעלה בחודש למכשיר אכיפה; ומספר דוחות למשמרת הפעלה.

2. דוחות ההזמנה לדין שרושמים השוטרים נשלחים למחלקת עיבוד נתונים אוטומטי (להלן - מענ"א) לצורך הזנתם במחשב. במענ"א מצטברים עשרות אלפי דוחות תנועה (כ-15% מכלל כ-250,000 דוחות הזמנה לדין בשנת 1992) שאי אפשר לאכוף, בין היתר, בגלל מילוי נתונים לקוי או חסר. עוד בינואר 1991 הציע ראש צוות תעבורה במענ"א

לשנות	את	אופן	הטיפול

בדוחות כך שמיד עם רישומם הם יוזנו למחשב בלשכות התנועה (קליטה מקוונת), ובמידת הצורך - יושלמו הפרטים הנדרשים במקום בידי שוטרי התנועה. קליטה מקוונת של דוחות יהיה בה כדי לקצר ולייצל את משך הטיפול ולהגדיל את מספר הדוחות שאפשר יהיה לאכוף. עד מועד סיום הביקורת לא יושמו ההמלצות.

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי הזנת דוחות בלשכות התנועה תטיל עליהן עומס רב, והדבר מותנה בהפעלת מערכת לקריאה אוטומטית של דוחות תנועה שתיעשה בעוד כשנה עד שנה וחצי.

תפעול משטרת התנועה הארצית

1. כאמור, ב-1.8.91 הוקמה מתנ"א לתקופת ניסוי. היא יועדה לשמש גוף מבצעי לפיקוח בין-עירוני בכבישי הארץ והופקדה על אכיפת דיני התעבורה באזורים בין-עירוניים. המבנה הארגוני של מתנ"א כלל מפקדה ארצית ושלוש מפקדות אזוריות - בצפון, בדרום ובמרכז. לכל מפקדה אזורית כמה שלוחות ויחידת עתודה. ועדת היגוי ליוותה את תהליך הפעלת מתנ"א והשתתפו בה נציגי משטרת ישראל, משרד האוצר והמינהל לבטיחות בדרכים.

לשם הכנת תכנית הניסוי ולקביעת אמות מידה להצלחה ולכישלון החליטה ועדת ההיגוי של מתנ"א, כאמור, להתקשר עם הטכניון, כדי שיגיש הצעת מחקר להערכת הניסוי. לביצוע מחקר המעקב נערכו שני חוזים בין הממשלה (שיוצגה בידי משרד התחבורה) לבין הטכניון. החוזה הראשון נחתם ביום 26.11.91; נקבע בו שמועד סיום העבודה הוא 31.7.92. חוזה שני נערך כעבור שמונה חודשים, באפריל 1993.

יעדי המחקר, כפי שהוגדרו בהצעת המחקר, היו בין היתר: תיעוד שיטות העבודה, הערכת יעילות התפקוד, והערכת השפעתה של מתנ"א על התנהגות המשתמשים בדרך ועל השינויים שיחולו בהיקף תאונות הדרכים, סוגיהן וחומרתן. במחקר נבחנה ההנחה, שהשינוי במבנה הארגוני ותוספת האמצעים למתנ"א יביאו לגידול בהיקף האכיפה לסוגיה, להעלאת ההסתברות שנהגים עבריינים ייתפסו בעת ביצוע העבירה ולהגברת ההרתעה. כתוצאה מכך, עשוי לחול שינוי לטובה בהתנהגות הנהגים, שיתבטא בהקטנת מספר התאונות וחומרתן.

להלן עיקר ממצאי דוח הטכניון לסיכום השלב הראשון: "רמת הפיקוח המקובלת של ניידת למשמרת בקטע איננה מגיעה למסה הקריטית הנחוצה להשפעה על הרגלי הנהיגה. לעומת זאת פעילות מרוכזת ברמה של מבצעי אכיפה כנראה מביאים לשינויים חיוביים בהתנהגות הנהגים". מניתוח נתוני תאונות הדרכים לא נמצאה השפעה מובהקת של מתנ"א על הפחתתן של תאונות דרכים. בדוח צוין שתקופת המעקב קצרה מדי וכי "יתכן שדרוש פרק זמן כלשהו עד שהגדלת רמת הפעילות תגיע לתודעת הציבור, ותביא לשינוי בדפוסי ההתנהגות בדרך, כך שהשפעת המתנ"א עלולה להתבטא רק לאחר זמן".

כמו כן, עמד הדוח על קיומם של חסמים בתהליך האכיפה בכלל, המונעים הרחבה של ממש בהיקף האכיפה, בין היתר - בגלל קיבולת מוגבלת של מעבדות צילום, ועומס בבתי המשפט לתעבורה.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה, לעניין "שחרור החסמים", כי מעבדות הצילום תוגברו ולבתי המשפט לתעבורה נוספו עשרה שופטים לשיפוט בשעות אחר הצהריים. כמו כן שונתה שיטת הטיפול בנהגים שנתפסו בלי רשיון נהיגה או רשיון רכב או ביטוח, ובמקום להזמין את כולם לבית המשפט יוזמנו רק מי שהמשטרה בדקה ומצאה שלא היו להם רשיונות, כאמור, או

שאלה לא היו בתוקף באותה עת. לאחרים יישלח דוח מסוג ברירת משפט. שינוי זה צפוי להקטין בכ-50% את מספר כתבי האישום שבהם ידונו בתי המשפט ויפחית מהעומס המוטל עליהם.

מטיוטת דוח הטכניון לסיכום השלב השני עולה, כי בניתוח מגמות התאונות נמצאה, בתקופה ספטמבר 1992 - יוני 1993, ירידה של כ-10% בתאונות בכבישים שבפיקוח מתנ"א, לעומת כבישים מקבוצת השוואה או לעומת החזוי אלמלא הוקמה מתנ"א. צוין, כי התוספות בכוח אדם ובניידות הכפילו את כמות הכוחות העוסקים בתנועה בדרכים הבין-עירוניות, ומספר הדוחות גדל בשיעור של 80% - 100%. עם זאת צוין, כי הגידול באכיפה שהושג בידי מתנ"א אינו בהיקף הנחוץ להרתעה כללית מתמשכת ויש להגדילו במסגרת כוח האדם והאמצעים הקיימים.

2. בקטעים מסוימים בכבישים הבין-עירוניים יש יותר תאונות מאשר באחרים, ואכן, בנוהל "תכנית אכיפה ומדיניות" נקבע, כי בתחום הבין-עירוני יתפרסו כוחות התנועה בקטעי דרך בהתאם לתכנית פריסה ארצית, שתתוכנן על סמך ניתוח תאונות הדרכים על מאפייניהן. על פי הנוהל יש להכין תכנית עבודה חודשית בהתבסס על תיקי השטח של קטעי דרך, הכוללים את מרב הנתונים בדבר תאונות דרכים, וכל נתון תעבורה רלוונטי אחר. בנוהל "הפעלת כוחות מערך התנועה" מינואר 1993 נקבע, ששיטת הפעלתן של יחידות התנועה תהיה מותאמת לכל קטע דרך, כדי לפתור את הבעיה המיוחדת שבו; היחידות יתמקדו במוקדי התאונות ובשעות הבעייתיות באופן גלוי וסמוי, נייד ונייח, וינוצלו כל אמצעי האכיפה העומדים לרשות מערך התנועה. גם בפקודת ההקמה של מתנ"א נקבע, כי מפקדת מתנ"א בשיתוף פעולה עם הטכניון, כגוף מחקר העוקב אחר הניסוי, יכינו תכניות עבודה לשטח.

(א) כדי לפרוס את כוחות התנועה בקטעי דרך בהתאם לתכנית פריסה ארצית וכדי לקבוע סדרי עדיפויות לפיקוח בכבישים בין-עירוניים, פותח במשטרה מודל תנועה המדרג קטעי דרך בהתאם לשני פרמטרים - ממוצע מספר תאונות הדרכים בקטע ונפח התנועה בו. עורכי המודל הציעו להביא בו בחשבון פרמטרים נוספים, כגון חומרת התאונה, מיקומה בקטע ושעת התרחשותה, ולהשתמש במודל ככלי להכנת תכנית עבודה תקופתית, לציון נקודות התורפה בקטע וסוג הפיקוח הנדרש, ולהקצאת ניידות לפי משמרות וימי שבוע לקטעים השונים. בפועל דורגו קטעי הדרך על סמך המודל לשתי רמות עדיפות - כאלה שיש לקיים בהם נוכחות משטרתית קבועה (עדיפות א'), וכאלה שאפשר לקיים בהם נוכחות חלקית.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי על פי הניסיון שהצטבר אצלה, מודל התנועה מספק בהחלט, וכי לעתים, כאשר מתעורר צורך מיוחד, נערך ניתוח כולל ונבדקים פרמטרים נוספים, כגון סוגי התאונות ושעות התאונות וסיבותיהן, דבר שיכול לשמש בסיס לפעילות תכנון ואכיפה. עוד הסבירה המשטרה, כי התועלת העיקרית המושגת מהמודל היא בחלוקה הדיכוטומית של קטעי הדרך.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שבאזור המרכז, למשל, כ-80% מקטעי הדרך דורגו בעדיפות א', ראוי לשקול חלוקה הדרגתית יותר של קטעי הדרך, ולבחון באיזו מידה כלילתם של פרמטרים נוספים במודל תביא לשכלולו. בדוח הטכניון לסיכום השלב הראשון צוין שאפשר להתאים באופן הדרגתי יותר, ולא דיכוטומי, בין דרגת העדיפות של קטע הדרך לבין כמות הנוכחות המשטרתית המתוכננת בו, או לדרג עדיפויות בתוך רשימת הקטעים ולפקח על הקטעים המועדפים ביותר במסגרת האמצעים הקיימים.

(ב) כאמור, על פי נוהל "תכנית אכיפה ומדיניות" יש לכלול בתיקי השטח של קטעי הדרך את מרב הנתונים בדבר תאונות דרכים וכל נתון תעבורה רלוונטי אחר. על פי תיקי השטח יש להכין תכנית עבודה.

מדור סטטיסטיקה מפיק עבור יחידות התנועה דוחות סטטיסטיים שונים. קיימת גם האפשרות להפיק, לבקשת יחידות התנועה, נתונים מפורטים לכל קטע הכוללים את סיבת התאונה, פרטי הנפגעים ומקום התאונה.

הועלה, כי בתיקי השטח היה רק ניתוח תמציתי וחלקי של נתונים על תאונות דרכים. הניתוח לא היה אחיד ביחידות השונות. לא בכל תיקי השטח היו הנתונים מעודכנים ולא בכולם נערך ניתוח של מקום התאונה או סוג הרכב המעורב בה. תיקי השטח לא כללו מידע נוסף שיהיה בו כדי ללמד על דפוס התאונות המאפיין את קטע הדרך או את הבעיה המיוחדת בו, כפי שנקבע בנוהל תכנית אכיפה ומדיניות. תיקי השטח שימשו כדרך מידע לסייר.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי תיקי השטח הועברו למתנ"א לביקורת והוחזרו לשלוחות כדי לערכנם עד 1.2.94. היחידות הונחו לערוך את תיקי השטח על פי נוהל "תכנית אכיפה ומדיניות" ולכלול בהם כל נתון אחר הרלוונטי לשלוחה.

(ג) משרד מבקר המדינה העלה, כי במפקדות האזוריות של מתנ"א ובשלוחות לא נערכו תכניות עבודה להפעלת הכוחות בקטעי הדרך בשיטות ובהדגשים כמפורט בנוהל "תכנית אכיפה ומדיניות". ממילא לא פורטו בתכנית עבודה שיטות הפעלת הכוחות הקבועות בנוהל "הפעלת כוחות מערך התנועה". במצב זה הופעלו יחידות התנועה בשלוחות לפי השיטה הקבועה בפקודת ההקמה; לאמור - נוכחות קבועה ואחידה של ניידת משטרה אחת בקטעי הדרך שדורגו בעדיפות א'. גם בדוח הטכניון לסיכום השלב הראשון צוין, כי מודל הפיקוח אמנם קובע היכן אמורים השוטרים להימצא במשמרת, אך אינו קובע מה יעשו בזמן משמרתם.

המשטרה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הנהלים הקיימים מפרטים את שיטות העבודה ומאפשרים למפקדים להפעיל את כוחות התנועה בהתאם לתנאים המשתנים. כן מסרה המשטרה, כי להערכתה אין צורך לרדת לרמה פרטנית של הכנת תכניות עבודה לכל קטע דרך.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לערוך תכנית עבודה שתתבסס על ניתוח כלל הנתונים על תאונות דרכים בהתאם לשיטה שנקבעה בנוהל "תכנית אכיפה ומדיניות". כן ראוי לפרט בתכנית העבודה את שיטת ההפעלה בהתאם לנושאים הכלולים בנוהל "הפעלת כוחות מערך התנועה", ולהתאים את סוגי האכיפה ואמצעי האכיפה למאפיינים המיוחדים בקטעי הדרך השונים.

3. בפקודת ההקמה נקבע, כי קטעי דרך שדורגו בעדיפות א' יאוישו במשך היום בשתי משמרות: באזור המרכז - 22 קטעים, ובאזור הצפון - 18 קטעים. בבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה בשלוחות שפלה ופתח תקווה באזור המרכז נמצא, כי בכ-17% מהמשמרות לא אוישו קטעי הדרך שדורגו בעדיפות א'. באזור הצפון נמצא, כי בשלוחות זיכרון יעקב ובשלוחת נצרת, לפחות בכ-13% מהמשמרות לא אוישו קטעי הדרך שדורגו בעדיפות א' (חלק מהקטעים אוישו בידי ראשי המשמרות, העורכים ביקורות בקטעי פיקוח אחרים). לעומת זאת, בשלוחת ראש פינה היה מספר הניידות הממוצע (ארבע ניידות) כפול ממספר קטעי הדרך בעדיפות א' (שני קטעים). בכמה קטעי דרך בין-עירוניים שבאחריות מתנ"א, שבהם משולבים קטעי דרך עירוניים, אין פיקוח סדיר של מתנ"א.

4. במסגרת מתנ"א הוקמה יחידת עתודה בכל אחד משלושת האזורים. בין יתר התפקידים שהוגדרו ליחידות אלה: עיבוי קטעי דרך, פיקוח בקטעים שאינם בעדיפות א', טיפול בנושאים מועדפים בהתאם להנחיית מפקדת מתנ"א ומתן פתרונות לאירועים חריגים.

יחידות העתודה עורכות תכנית שבועית. במתכונת התכנית השבועית של יחידת העתודה באזור המרכז פורטו מועד הפעילות ומקומה, המשימה, אמצעים וכוח אדם ונושא מועדף לאכיפה. לעומת זאת, התכנית השבועית של יחידת העתודה באזור הצפון כללה רק רשימה של קטעים לפיקוח במשמרות השונות, ולא פורטו בה נושאי האכיפה המועדפים.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא, כי בחלק ניכר מפעילות יחידות העתודה נערך פיקוח חוזר ונשנה בקטעי דרך מסוימים. בתכניות השבועיות לא פורט אופן פריסת הכוחות בקטעים שנבחרו לפיקוח, לפי מקומות ושעות.

ביצוע יעיל ואפקטיבי של התפקידים המוטלים על יחידות העתודה מותנה באיתור דפוסי תאונות הדרכים ומוקדיהן, ותכנון פעולות האכיפה בהתאם לכך. הועלה, שבפיקוד מתנ"א לא נעשתה פעולה שיטתית ומפורטת להערכת עבודתן של יחידות העתודה. חשיבות מיוחדת נודעת לתכנון פעולות האכיפה של יחידות העתודה, ולהערכת התוצאות, כדי לסייע בהגדרת מידת הפיקוח הנחוצה כדי להשפיע על התנהגות הנהגים.

5. במערך התנועה משתמשים בכמה סוגים של מכשירים המסייעים לאכיפה. רוב המכשירים הם מדי מהירות אלקטרוניים, הפועלים על עקרון החזר קרינה. מכשירים נוספים הם: המרו"מ - המשמש למדידת מרחק בין כלי רכב; מצלמות וידאו - המאפשרות לצלם עבירות תנועה; מצלמות רמזור, ושני סוגים של מכשירים המאפשרים לערוך בדיקות לזיהוי נהגים שיכורים - "ינשוף" ו"אלכוהול-מטר".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי המכשור מנוצל בכשליש מהמשמרות ביום ובפחות מ-10% מהמשמרות בלילה. ברוב המשמרות לא צוינה סיבה לאי-ההפעלה. עוד נמצא, כי הותקן מכשור לאכיפה בכ-20% מהניידות שבאזור המרכז ובכ-38% באזור הצפון. בטיטות דוח צוות הטכניון לסיכום השלב השני שממצאיו לעניין זה דומים, צוין, כי מכשור האכיפה היקר מנוצל רק בחלק מועט מן הזמן, בין היתר משום שהוא צמוד לניידת וליחידת פטרול שיש לה גם משימות אחרות. בישיבת ועדת ההיגוי מיום 4.2.92 מסרו נציגי הטכניון, כי ברוב הניידות לא הותקן ציוד אכיפה וכי העדרו אינו מאפשר אכיפה מספקת של המהירות המותרות.

מערך התנועה בתחום העירוני

כ-77% מכלל תאונות הדרכים בשנת 1992 אירעו בתחום העירוני. לאכיפת דיני התעבורה ולהזרמת התנועה בתחום העירוני הוקצו כ-50% מכלל כוחות התנועה, וכ-30% מכלל המכשור.

במסגרת המאבק בתאונות הדרכים, וכדי לשפר את יכולת ההתמודדות של משטרת ישראל עם תאונות הדרכים בערים, הוחלט, כאמור, בפברואר 1993 להקים, נוסף לכוחות התנועה הפועלים בתחום העירוני, משטרת תנועה עירונית (להלן - מת"ע) בשלוש הערים הגדולות: תל אביב, ירושלים וחיפה, וזאת במסגרת תכנית חומש לתגבור פעולות המשטרה בערים שהוכנה במת"ן בשיתוף המינהל לבטיחות בדרכים. לצורך הפעלת מת"ע הוקצו 300 תקני כוח אדם, וגיוסם הסתיים ב-31.12.93. לאחר הקמת מת"ע יהיו כוחות התנועה בתחום העירוני כ-64% מכלל מערך התנועה.

על פי פקודת הארגון של מת"ע, יחידות התנועה יופעלו כיחידות אורגניות עצמאיות בעלות יכולת להפעלה מתוכננת ויזומה, ויפעלו בנפרד מהפעילות השוטפת. הפעלת היחידות תיעשה בצורה מרוכזת ובו-זמנית. המשימות העיקריות של יחידות אלו יהיו אכיפת דיני התעבורה והתמקדות בעבירות החמורות שנעברו תוך כדי תנועה ובמוקדי תאונות הדרכים. הכוונת

התנועה תיעשה במקרים חריגים בלבד ורישום דוחות חנייה - רק כאשר הדבר מפריע ומסכן את התנועה.

1. כוחות התנועה בתחום העירוני כוללים, כאמור, סיירי תנועה בלשכות התנועה; בתחנות אחדות יוחדו סיירים למטלות תנועה בלבד.

מספרם הכולל של שוטרי התנועה בתחנות העוסקים במשימות תנועה בלבד הוא 42. בתחנות שבמרחב העמקים, למשל, הכולל את הערים נצרת, טבריה ועפולה, פועלים רק ארבעה שוטרים במשימות תנועה. בתחנות מרחב השרון, הכולל את הערים פתח תקווה, נתניה וכפר סבא, פועלים רק שישה שוטרים במשימות תנועה. יתרה מזאת, בפועל, בחלק ניכר מזמנם מועסקים שוטרים אלה בפעילויות שאינן קשורות כלל לנושאי תנועה, כמו ליווי עצירים, הוצאה לפועל, וסיוע לסיור. שוטרים אלה אף אינם מקבלים הכשרה מקצועית מספקת בנושא התנועה. בשנת 1993 נוספו 35 תקני כוח אדם למגזר התנועה במחוז המרכז. התקנים הנוספים הוקצו לתחנות, לפי מספר תאונות הדרכים בכל עיר, והם יוחדו למטלות תנועה.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה, כי כדי ששוטרי התנועה יעסקו במשימות תנועה בלבד מן הראוי להכפיפם, פיקודית ומקצועית, ללשכות התנועה.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי מת"ן המליצה בפני פיקוד המשטרה להכפיף ללשכות את כל שוטרי התנועה שבתחנות.

2. לפי נתוני המשטרה, הסיבות העיקריות לתאונות הדרכים בתחום העירוני בשנת 1992 ובחודשים ינואר - מארס 1993 היו: אי-שמירת רווח בין מכוניות, פנייה לא נכונה, אי-מתן זכות קדימה במעבר חציה להולכי רגל ואי-מתן זכות קדימה בצומת להולכי רגל, התנהגות הולכי רגל, אי-ציות לתמרור עצור.

כאמור, על פי הנהלים יעסקו יחידות התנועה באכיפת דיני התעבורה ובהתמקדות בעבירות הגורמות תאונות דרכים. בכל אחת מיחידות התנועה ישנה מערכת מידע ממוחשבת, שנועדה לשמש כלי עזר לקבלת מידע על מספר תאונות הדרכים, מקומן, סיבותיהן ומאפייניהן. על בסיס מידע זה על ראש לשכת התנועה להכין את תכניות העבודה.

בכמה מיחידות התנועה שנבדקו נמצא, כי אמנם לפני הכנת תכניות העבודה הרבעוניות והחודשיות נשלף המידע הממוחשב על תאונות הדרכים שאירעו בתחומי המרחב, אולם הוא שימש רק לקביעת מקומן וסיבותיהן של התאונות ולא לניתוח מאפייניהן, כגון השאלה אם המידע מצביע על ימים בשבוע או שעות מסוימות ביממה שמספר תאונות הדרכים בהם עולה.

מבדיקת תכניות העבודה החודשיות שבמרחב אילון נמצא, כי נכללה בהן רשימת עבירות מועדפות לאכיפה, אך בלא פירוט של מוקדי תאונות לפי ימים, שעות ומקומות.

מבקר המדינה עמד על כך, שבהיות תכנית העבודה החודשית בסיס לפריסת כוח האדם למשימות התנועה, אין להסתפק בתכנית כוללת בלבד. לפירוט נודעת חשיבות, כדי לבחון את התכנון לעומת הביצוע בפועל, להפיק לקחים ולהסיק מסקנות מפעילות הכוחות בשטח, ולהעריך את היעילות והאפקטיביות של פעילות הכוחות בשטח בהשגת המטרה שלשמה הם פועלים.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי מחוז תל אביב הנחה את הלשכות במחוז לפעול על פי תכנית עבודה פרטנית יומית החל מנובמבר 1993.

עוד הועלה, כי לא תמיד תואמת אכיפת דיני התעבורה את הנושאים שפורטו בתכנית העבודה כגורמים העיקריים לתאונות דרכים. כך, למשל, במרחב השרון נקבעה בינואר 1993 רשימת נושאים מועדפים לאכיפה ובה, בין היתר, עבירות אי-ציות לתמרורים ולרמזורים, מהירות נסיעה מעל למותר ואי-מתן זכות קדימה להולכי רגל. אולם עיקר משאבי האכיפה מופנים דווקא כלפי עבירות אחרות. באותו חודש נרשמו 227 דוחות בעבירות מהירות, אך לא נרשם כל דוח בעבירות הקשורות בהתנהגות הולכי רגל ואי-מתן זכות קדימה להולכי רגל. תמונה דומה במרחב זה עולה גם בחודשים פברואר - מאי 1993.

מבקר המדינה העיר, כי ראוי להעמיק את האכיפה בעבירות שלפי נתוני המשטרה גורמות לתאונות דרכים בערים. אין כמובן לזנוח את הטיפול גם בעבירות אחרות מה גם שלא תמיד ברור מה עלול לגרום לתאונה. המשטרה הודיעה, כי החל מינואר 1994 יופעל במחוז המרכז מודל חדשני שמטרתו לייעל את מערך האכיפה בעבירות תנועה. המודל מעביר את מרכז הכובד מיחידת התנועה המרחבית לתחנות, ויפעל על פי ניתוח מוקדי תאונות בערים בחתכים של זמן, גורם התאונה ומקום התרחשותה.

3. נפח התנועה בתחומי מחוז תל אביב הוא הגדול ביותר. לתחומי מרחב הירקון נכנסים מדי יום ביומו כ-500,000 כלי רכב, המתוספים לכ-70,000 כלי רכב של תושבי העיר תל אביב. מספר תאונות הדרכים בתחומי מחוז תל אביב במחצית הראשונה של שנת 1993 הגיע לכדי 3,563; ונהרגו בהן 22 בני אדם, נפגעו קשה 261 ונפגעו קל 4,673. מכלל תאונות הדרכים במחוז תל אביב אירעו במרחב דן 1,205 תאונות, בהן נהרגו שבעה בני אדם, ובתחומי מרחב הירקון אירעו 1,168 תאונות דרכים, בהן נהרגו תשעה בני אדם.

בשני מרחבים אלה, בעיקר בערים תל אביב ורמת גן, עוסקים סיירי התנועה שבלשכות במרבית זמנם בהכוונת התנועה ובהזרמתה בצמתים הבעייתיים בערים ובכניסות וביציאות מהן. הצבת השוטרים נעשית על פי שעות עומס וכיווני עומס התנועה.

מדוח סיכום פעולות של לשכת התנועה במרחב הירקון, מינואר 1993, עולה, כי העבירות המועדפות לאכיפה, כפי שנקבעו, היו אי-ציות לתמרור עצור ואי-ציות לתמרור זכות קדימה לרכב, אי-ציות לרמזור ואי-מתן זכות קדימה להולכי רגל. מספר הדוחות שנרשמו בחודש זה בגין עבירות אלו הוא קטן ביותר והסתכם בכ-120 דוחות לכל אותן עבירות. לעומת זאת נרשמו באותו החודש 6,079 דוחות בגין חנייה אסורה. מדיווחים לפברואר - מאי 1993 עולה תמונה דומה.

4. על פי נוהל "תכנית אכיפה ומדיניות", על כל לשכות התנועה לבצע פעם בשבועיים, בכל אחת מתחנות המרחב, פעילות מרוכזת של כוח תנועתי מוגבר למניעת תאונות דרכים ואכיפת דיני התעבורה. בפעילות זו, המכונה "יום תנועה בעיר", אמורים להשתתף רוב שוטרי התנועה מהלשכה ומהתחנות.

הועלה, כי לא כל לשכות התנועה מקפידות לקיים "ימי תנועה בעיר". במרחב דן, למשל, עורכים "יום תנועה בעיר", אחת לחודש ובלא סיוע תחנות המרחב. במרחב השרון אין עורכים "ימי תנועה בעיר" בכל אחת מערי המרחב, ואלה נערכים בכמה מערי המרחב פעם בחודש, ובכמה מהן פעם בשבועיים. מרחב חיפה עורך "ימי תנועה מרחביים", שבמהלכם מרוכזים אמצעים מוגברים בכל תחנות המרחב לאכיפת עבירות תנועה שבעדיפות.

הדוחות הנשלחים בסיומם של מבצעים אלו, הן לראש לשכת התנועה והן למת"ן, נועדו לשמש כלי לעריכת ניתוחים והסקת מסקנות. הועלה, כי ביחידות התנועה לא

נעשתה כל עבודת ניתוח והסקת מסקנות באשר ליעדים שלהשגתם נועדו ימי התנועה בעיר.

5. הבסיס לעבודת סיירי התנועה הוא תכניות העבודה החודשיות, מהן נגזרת תכנית פעילות יומית. על פי הקבוע בהוראות המשטרה יוכן "דוח עיסוק יומי" שבו יינתנו הנחיות והוראות לסייר, יפורטו נתונים על קטעי הדרך שבהם על הסייר לפקח ובאלו שעות, ויצוינו הנושאים המועדפים לאכיפה. הסייר אמור לרשום בדוח, בין היתר, את מספר הדוחות שערך ובאילו עבירות. דוחות אלה משמשים לביקורת על עבודת הסייר וגם כאמצעי לאיסוף נתונים.

כדי שדוחות העיסוק ישמשו כלי יעיל לבקרה ולמדידת יעילות ואפקטיביות, יש להקפיד על מילוי מלא ומדויק של הדוחות.

בדיקת מדגם של דוחות עיסוק יומי בלשכת התנועה במרחב אילון העלמה, כי ככלל אין רושמים בדוחות העיסוק את הקטעים והצמתים שנקבעו לסייר. לעתים הרישום הוא כללי ביותר כמו "בת ים", "יפו". בדיקת מדגם של דוחות עיסוק יומי בלשכת תנועה מרחב דן העלתה ממצאים דומים. גם במקרים שהסיירים מקפידים על מילוי הפרטים כולם, לא נעשה כל שימוש בדוחות העיסוק, חוץ משימוש סטטיסטי גרידא.

תכניות העבודה החודשיות משמשות בסיס גם לפעולתם של הסיירים הנמנים עם תחנות המשטרה בתחומי המרחב. הועלה, כי מרבית לשכות התנועה (למעט לשכות חיפה והעמקים) אינן מקיימות בקרה מסודרת וקבועה על פעילותם של סיירי התחנות שבתחום המרחב.



תאונות דרכים גורמות מדי שנה מאות הרוגים, אלפי נפגעים ונזק כלכלי רב. מתפקידי מערך התנועה במשטרה להילחם בתאונות דרכים על ידי פיקוח על התנועה בדרכים, איתור עברייני תנועה ואכיפת דיני התעבורה.

המודעות הציבורית לנושא תאונות הדרכים והחלטת הכנסת לרכז מאמצים ומשאבים באכיפת דיני התעבורה במסגרת ארצית הביאו באוגוסט 1991 להקמת משטרת תנועה ארצית לכבישים הבין-עירוניים. משטרת התנועה הארצית הופעלה כניסוי ולוותה בתגבור בכוח אדם ובאמצעים. הקמתה נועדה לאפשר גמישות בהפעלת הכוחות וניודם בראייה ארצית כוללת; התמקדות במטלות תנועה ומניעת העברת כוחות אלה למשימות שאינן בתחום התנועה; וכן להגברת מיומנותם של שוטרי התנועה בנושא זה. במהלך הניסוי הוכפל מספר שוטרי התנועה בכבישים הבין-עירוניים, ומספר דוחות התנועה שנרשמו לנהגים כמעט הוכפל אף הוא. במספר תאונות הדרכים בכבישים שבפיקוח משטרת התנועה הארצית חלה, בתקופה ספטמבר 1992 - יוני 1993, ירידה של כ-10%. אמנם היקף האכיפה שהורחב במהלך הניסוי הגביר את ההרתעה, אך היא לא הגיעה לרמה הנדרשת ליצירת הרתעה כללית מתמשכת.

נוכחות משטרתית היא אמצעי הרתעה יעיל, אולם השפעתה מוגבלת וחולפת. כדי ליצור הרתעה אפקטיבית מביצוע עבירות תנועה ובכך להפחית את מספר תאונות הדרכים, יש לפעול להגברת האכיפה ולהעלאת ההסתברות של הנהג להיתפס בעת ביצוע עבירת תנועה. כדי להשיג הרתעה מיטבית חשוב למצוא את מידת האיזון שבין הרתעה בונה לבין חרדה מיותרת.

האמצעים העומדים לרשות המשטרה מוגבלים, לכן יש להפעיל את מערך התנועה באופן מושכל. הפעלה מושכלת של מערך התנועה תלויה באיסוף המידע הנוגע לתאונות דרכים ובקימום של מאגר מידע מלא ומהימן. חשיבות מיוחדת נודעת לניתוח המידע, לאבחון הסיבות לתאונות דרכים, להכרת דפוסייהן ולמיפוי מוקדיהן. בין היתר, יש לאבחן את מידת מעורבותם של בני נוער ושל הנוהגים בהשפעת סמים או אלכוהול, כדי שאפשר יהיה לגבש דרכי פעולה בנושאים אלה.

הפעלת יחידות התנועה צריך שתיעשה על בסיס תכניות עבודה תקופתיות, ובהתאמה לאסטרטגיה שנקבעה - להגדיל את הסיכוי שנהג עבריין ייתפס בעת ביצוע עבירה. על המשטרה לפתח שיטות עבודה למערך התנועה ולגבשן במסגרת תורת הפעלה שבה יפורטו עקרונות ונהלים לאכיפה ולפטרול. עליה לפעול גם לשכלולה של מערכת הפיקוח והבקרה של יחידות המטה על יחידות השטח, ולפתח מדדי תפעול ומדדי ניצולת ויעילות, כדי להפעיל באופן נכון ומיטבי את כוחות התנועה.

אכיפת דיני התעבורה צריך שתתמקד בעבירות תנועה הגורמות לתאונות דרכים, ובשעות ובימים שבהם חלה עלייה במספרן. עם זאת, אין לזנוח את האכיפה בעבירות תנועה אחרות, ויש לפעול לשינוי בדפוסי ההתנהגות של נהגים. שינוי דפוסי ההתנהגות של נהגים הוא תהליך ולא תוצאה מיידיית.

מרבית תאונות הדרכים הן בתחום העירוני. כדי לשפר את יכולת המשטרה להתמודד עם תאונות בדרכים עירוניות, הוקמה בינואר 1994 משטרת תנועה עירונית בשלוש הערים הגדולות - תל אביב, ירושלים וחיפה. חשיבות מיוחדת נודעת להפעלה יעילה של כוחות אלה ולפיתוח שיטות עבודה בהתאם לצורכי האכיפה המיוחדים לתחום העירוני.

תגבור כוחות המשטרה והפעלתם היעילה יש בהם כדי לתרום למאבק בתאונות הדרכים.