

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020

משרדי הממשלה -
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים





בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

רקע

על פי נתונים רב-שנתיים, מעורבותם של משאיות ואוטובוסים בתאונות דרכים בישראל - ובפרט בתאונות דרכים שיש בהן פצועים קשה או הרוגים - גבוהה יחסית לסוגים אחרים של כלי רכב, ומצבה של ישראל בתחום זה חמור משל מרבית המדינות המפותחות. הטיפול בנושאים הנוגעים לבטיחותם של כלי רכב כבדים מצוי בתחומי אחריותם של כמה גופים ממשלתיים, ובראשם במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), אגף התנועה במשטרת ישראל והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הרלב"ד). נושאים אלה נבחנו בעבר במסגרת ועדות שונות. העיקרית שבהן - ועדת סגיס - הגישה את המלצותיה בשנת 2002. ועדות אלה התריעו על ליקויים והעלו המלצות, וחלקן טרם יושמו.

נתוני מפתח

27%	91	22,000	104,000
שיעור ההרוגים בתאונות דרכים שבהן היו מעורבים כלי רכב כבדים מסך ההרוגים בתאונות בעשור האחרון	מספר ההרוגים בתאונות דרכים שבהן היו מעורבים כלי רכב כבדים בשנת 2018	מספר האוטובוסים בשנת 2018, כ-0.6% מסך כלי הרכב בישראל	מספר המשאיות שמשקלן מעל 3.5 טונות בשנת 2018, כ-3% מסך כלי הרכב בישראל
53%	12 שעות	30 שנה	18 שנה
שיעור כלי הרכב הכבדים שנמצאו בהם ליקויים מכלל כלי הרכב הכבדים שנבדקו על ידי ניידות משרד התחבורה בשנת 2018	משמרת מקסימלית של נהג בישראל ארוכה בשליש מהמשמרת המקסימלית בקהילה האירופית, שאורכה 9 שעות	הזמן שחלף מאז בוצע סקר משאיות ארצי מקיף בפעם האחרונה	הזמן שחלף מפרסום המלצות ועדת סגיס, שחלק גדול מהן טרם יושם

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד דצמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הבטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים. בדיקות השלמה נעשו עד מרץ 2020. הביקורת התמקדה בטיפול בגורם האנושי, וכן נבדקו נושאים הנוגעים למערך הטיפול בנושאי בטיחות של כלי רכב כבדים, פיקוח ואכיפה על ענף כלי הרכב הכבדים והסדרתו, תקינות כלי הרכב וטיפול בתשתיות תומכות בטיחות. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה וברלב"ד. בדיקות השלמה נעשו באגף התנועה במשטרת ישראל, באגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם שבמשרד העבודה (האגף להכשרה מקצועית) ובמכון הרפואי לבטיחות בדרכים (המרב"ד), שהוא יחידת סמך של משרד הבריאות



1. מערך הטיפול בנושאי בטיחות של כלי רכב כבדים

תמונת המצב העולה מן הביקורת

האחריות לטיפול בנושא בטיחותם של כלי-רכב כבדים מפוזרת בין משרדי ממשלה שונים בלי שיש גורם שאחראי לתכלל את הטיפול בנושא ולבצע תיאומים בין המשרדים השונים.

תוכנית אב למטענים - בשנת 2007 החל משרד התחבורה להכין תוכנית אב למטענים. במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימו הכנתה של תוכנית האב ויישום ההמלצות שהובאו בשלבי הביניים של הכנתה - האחרון שבהם משנת 2014 - ועדיין לא גובשה תוכנית פעולה ליישום המלצות אלה.

איסוף מידע - אין הליך סדור לאיסוף מידע בדבר הובלת מטענים במשאיות ולא נערך סקר משאיות ארצי מקיף מאז שנת 1990.

איחוד יחידות במשרד התחבורה - באוקטובר 2019 אוחדו מרבית היחידות האחראיות לטיפול בנושאים הנוגעים לכלי רכב כבדים במשרד התחבורה בכפיפות למינהל התנועה שבמשרד התחבורה.

מערכת מידע לחקירת תאונות - הרלב"ד הקימה מערכת BI אשר מאפשרת חקירת נתונים של כלל תאונות הדרכים.



עיקרי המלצות הביקורת

- מומלץ כי משרד התחבורה יגדיר גורם מתכלל אשר יקבל אחריות ואמצעים מתאימים לצורך הובלה ותיאום, הן בתוך משרד התחבורה והן בין המשרדים השונים, של כלל הנושאים הנוגעים לטיפול בנושא בטיחותם של כלי הרכב הכבדים.
- מומלץ כי משרד התחבורה יקדם את הכנת השלב האחרון של תוכנית האב להובלת מטענים, על מנת לגבש המלצות מדיניות לטווח הארוך, יסיים את יישום ההמלצות שהובאו בשלבי הביניים של תוכנית האב ויכין תוכנית לאיסוף מידע בענף המשאיות.
- מומלץ כי משרד התחבורה יוודא שמשאבי כוח האדם ויתר המשאבים נותנים מענה מספק למשימות המוטלות על היחידות העוסקות בכלי רכב כבדים.
- מומלץ כי הרלב"ד ימשיך לשפר את מערך איסוף הנתונים, בשיתוף פעולה עם יתר הגורמים הרלוונטיים, לרבות באמצעות ניתוח של הסיבות לתאונות ושל הגורמים היכולים למנוע היפגעות חמורה בתאונות, תוך שיתוף פעולה עם גורמים נוספים שבידיהם מידע רלוונטי.

2. הטיפול בגורם האנושי

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- הכשרת נהגי רכב כבד** - נמצאו ליקויים בהכשרה של נהגי רכב כבד, הן העיונית והן המעשית, בין היתר: נהגים רבים הוכשרו במסגרת תוכנית לימודים לא עדכנית; נמצאו חוסרים בחומרי לימוד; ההנחיות באשר לנושאים שאמורים להילמד במסגרת שיעורי הנהיגה אינן מספקות; אין בישראל מגרשי הדרכה; נמצאו חוסרים בהכשרה בנושא הובלת מטענים; כמו כן נמצאו ליקויים בכל הנוגע להכשרה ולתנאי סף של מדריכים בקורסים העיוניים, מורי הנהיגה ובוחני הנהיגה, וכן נמצאו ליקויים בפיקוח על בתי הספר לנהיגה.
- חניכה והשתלמויות** - לא הוסדרה חובת חניכה לנהגי רכב כבד בתקופה שלאחר קבלת רישיון, ולא הוסדרו עבורם השתלמויות תקופתיות.
- מחסור בנהגים** - לא ננקטו מכלול הפעולות לשם התמודדות עם המחסור הקיים בנהגי רכב כבד, באמצעות שיפור תהליכי איתור וגיוס של מועמדים, ייעול תהליך רישוי נהגים ושיפור תנאי עבודתם. שיתוף הפעולה בין משרד התחבורה לבין גורמים אחרים כמו המרב"ד וצה"ל לא היה מספק; חלק משיטות העבודה בתהליך רישוי נהגים מיושנות ואינן נותנות מענה הולם לצרכים כיום, וחסר כוח אדם מקצועי במרב"ד.
- ביטול או התליה של רישיון נהיגה** - הוראות תקנה 15 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (תקנות התעבורה) בעניין ביטול או התליה של רישיון נהיגה במקרה של אי-עמידה בתנאי הרישיון מקוימות באופן חלקי בלבד: אגף הרישוי במשרד התחבורה (אגף הרישוי) אינו מקבל באופן שוטף מידע מהפרקליטות; מידע מהמשטרה מועבר לאגף



הרישוי באופן שוטף וממוחשב, ואולם אגף הרישוי נחשף למידע רק על פי דרישה בנוגע לנהג מסוים; ומידע על מצב רפואי שאינו מאפשר נהיגה אינו מועבר באופן שוטף מהמערכת הרפואית.



הכשרה עיונית - בשנים האחרונות פעלו משרד התחבורה והאגף להכשרה מקצועית ובשיתוף הרלב"ד לעדכון תוכניות הלימודים בקורסי ההכשרה המקצועית ולעדכון חלק מחומרי הלימוד בקורסים.

רישוי נהגים - בשנים האחרונות החלו אגף הרישוי והמרב"ד לפעול לשם ייעול תהליכי רישוי נהגים וקיצורם.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה יכין תוכנית עבודה נרחבת הכוללת יישום של פתרונות מתאימים לתיקון הליקויים ולהשלמת הפערים שהועלו בכל הנוגע להכשרת נהגי רכב כבד, בשיתוף עם משרד העבודה, הרלב"ד וגורמים נוספים בהתאם לצורך.

מומלץ כי משרד התחבורה, משרד הבריאות, משרד העבודה, הרלב"ד וצה"ל יפעלו במשותף על מנת להגדיל את מספר נהגי רכב כבד, הן באמצעות ייעול תהליכי רישוי והן באמצעות שיפור תנאי עבודתם.

מומלץ כי משרד הבריאות יערוך בחינה מחודשת של מתכונת פעילות המרב"ד, ובהתאם לכך יפעל לגיוס כוח האדם הנדרש למרב"ד לשם ביצוע תפקידו. מומלץ כי משרדי התחבורה והבריאות יבדקו באופן עיתי את הנושא של העברת הטיפול בבדיקות רפואיות של נהגים לגורמים פרטיים ואת השלכותיו.

על משרד התחבורה, המשטרה והפרקליטות לפעול בשיתוף פעולה כדי לקבוע הסדר מתאים שבאמצעותו משרד התחבורה יקבל מרשויות החוק את כל המידע הפילי והתעבורתי הרלוונטי לגבי נהגים באופן שוטף ובזמן אמת, כך שמייד עם קבלת המידע אגף הרישוי יקבל עדכון בנושא, ובכך יתאפשר לו ליישם את תקנה 15g לתקנות התעבורה במלואה. כמו כן מומלץ כי משרד התחבורה ישקול למסד הליך של ביצוע בדיקה מחודשת של "תעודת יושר" מהמשטרה בעת חידוש של רישיון נהיגה עבור נהגים מקצועיים.



3. הפיקוח והאכיפה על הענף והסדרתו

תמונת המצב העולה מן הביקורת

פיקוח על שעות נהיגה ומנוחה - יש בעיה בעמידה בכללים - בין היתר בשל מחסור בנהגים ומחסור במקומות מנוחה וריענון. כמו כן יש אי-בהירויות בניסוח הכללים החלים על נהגים בנושא שעות נהיגה ומנוחה.

הסדרת השימוש בטכוגרף² דיגיטלי - טרם הוסדר השימוש בטכוגרף דיגיטלי אשר צפוי להביא לשיפור של ממש בפיקוח ובאכיפה בנושאים הנוגעים לעמידת של הנהגים בכללי שעות נהיגה ומנוחה ובמגבלות על מהירות הנסיעה, זאת - למרות החלטת ממשלה משנת 2005 שחייבה את הסדרת התקנתו של הטכוגרף בכלי רכב כבדים, והודעת מנכ"לית משרד התחבורה בדיון בכנסת ב-2017.

פעילות ניידות הבטיחות של משרד התחבורה - חלה הפחתה מתמשכת במספר הבדיקות שמבצעות ניידות הבטיחות של משרד התחבורה. מספר הניידות ומספר העובדים בהן פחת, ולרשותם עומדים שני מכשירי שקילה ישנים בלבד. פעילות הניידות מבוצעת ללא תוכנית עבודה מגובשת, ברובה באופן ידני, ומערכות המחשוב מיושנות ואינן נותנות מענה מספק לצרכים.

אכיפה מערכתית - משרד התחבורה, משטרת ישראל והרלב"ד לא הכינו תוכנית אכיפה מערכתית לכלל גורמי האכיפה, הכוללת את הגדרת תחומי האחריות של כל אחד מהגופים האחראים לאכיפה.

מאגר מידע לפסילות רישיון - טרם הוקם מאגר מידע הכולל נתונים מלאים ומהימנים בדבר פסילות רישיון שהטילו הגורמים השונים. הדבר פוגע ביכולת של המשטרה לבצע אכיפה אפקטיבית נגד נהגים שנוהגים בעת שרישיונם נשלל.

קציני בטיחות בתעבורה - טרם הוסדרו הכללים בדבר מתכונת העסקתם של קציני בטיחות בתעבורה; קיים מחסור בקציני בטיחות, ואין דרישה שקצין הבטיחות יהיה בעל ניסיון מעשי בנהיגה בכלי רכב מהסוג שהוא אחראי לו; משרד התחבורה אינו מקיים השתלמויות תקופתיות מסודרות לקציני הבטיחות, והפיקוח שלו על פעילות קציני הבטיחות אינו מספק, בין היתר בגלל מחסור בכוח אדם ובכלים מחשוביים.

תקן חדש לריתום מטענים - התקן פורסם בשנת 2014, אולם הנחיותיו עדיין לא עוגנו בתקנות התעבורה, ולפיכך אינו מחייב את העוסקים בענף ולא ניתן לאכוף אותו.

פיקוח על ענף ההובלה ושינוע חומרים מסוכנים (חומ"ס) והסדרתו - יש חוסרים רבים בכל הנוגע להסדרת ענף ההובלה ושינוע חומ"ס, הכשרת בעלי תפקידים בענף ופיקוח ואכיפה בתחום, בין היתר בשל מחסור חמור במשאבים - הן כוח אדם והן מערכות מחשוב וכלי רכב.

2 טכוגרף (רשם נתוני נסיעה) הוא מכשיר מכני המותקן ברכב, המאפשר רישום של פעילות הרכב ופעילות הנהג.



יחידת אכיפה במשטרה - בשנת 2017 הוקמה במשטרת התנועה יחידה האחראית לאכיפת החוקים על כלי רכב כבדים.

קציני בטיחות - בשנת 2018 תוקנו תקנות התעבורה המסדירות את תפקידו של קצין הבטיחות.

ריתום מטענים - בשנת 2014 פורסם תקן חדש לריתום מטענים.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד התחבורה, משרד המשפטים, משרד החוץ, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל והרלב"ד לשתף פעולה על מנת להסדיר בהקדם את השימוש בטכוגרף דיגיטלי וכן להסדיר את הכללים בנושא שעות נהיגה ומנוחה כדי שיהיו ברורים יותר.

מומלץ כי מטה ישראל דיגיטלית³, בשיתוף עם יתר הגורמים הנוגעים בדבר, ובראשם המשטרה, יפעלו להשלמת פרויקט הקמת מאגר הפסילות על מנת לטייב ולדייק את המידע המוצג במאגר הפסילות.

מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את מצבת ניידות הבטיחות, מכשירי השקילה ואיוש כוח האדם ויכין תוכנית להגברת אפקטיביות הבדיקות לכלי הרכב הכבדים. כמו כן מומלץ לשדרג את מערכות המחשוב ולגבש תוכנית עבודה שנתית מפורטת.

מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את מתכונת העסקת קציני הבטיחות ויבחן גיבוש מודל אשר ייצר את האיזונים הנדרשים בין בעלי התפקידים השונים - קציני הבטיחות, בעלי החברות, מנהלי החברות והנהגים. כמו כן מומלץ כי משרד התחבורה יסדיר השתלמויות תקופתיות לקציני הבטיחות, יגביר את הפיקוח עליהם, וייצר ממשקים מתאימים בין כלל היחידות האחראיות לאכיפה ולפיקוח בענף הרכב הכבד.

מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את הסדרת מעמדו של התקן החדש לריתום מטענים; ינקוט את הצעדים הנדרשים לשם יישום חוק שירותי הובלה ותקנותיו ויפעל לשיפור ההסדרה והפיקוח בנושא ענף התובלה בכלל והובלת חומ"ס בפרט.

4. תקינות כלי הרכב והקמת תשתיות תומכות בטיחות

תמונת המצב העולה מן הביקורת



גיל המשאיות - לא קיימת מגבלת גיל של משאיות.

בדיקת כלי רכב - חסרה תורה סדורה, אחידה ומעודכנת לבדיקת כלי רכב.

3 מטה ישראל דיגיטלית היה כפוף למשרד לשוויון חברתי. לאחר תקופת הביקורת הוא הוכפף למשרד הדיגיטל הלאומי.



תשתיות תומכות בטיחות - קיימים חוסרים רבים בתשתיות התומכות בבטיחותם של כלי רכב כבדים, כגון אזורי מנוחה וריענון לנהגים, מפרצי עצירה, שוליים רחבים, נתיבי זחילה וחניוני לילה. משרד התחבורה טרם גיבש תוכנית כוללת לצמצום החוסרים.



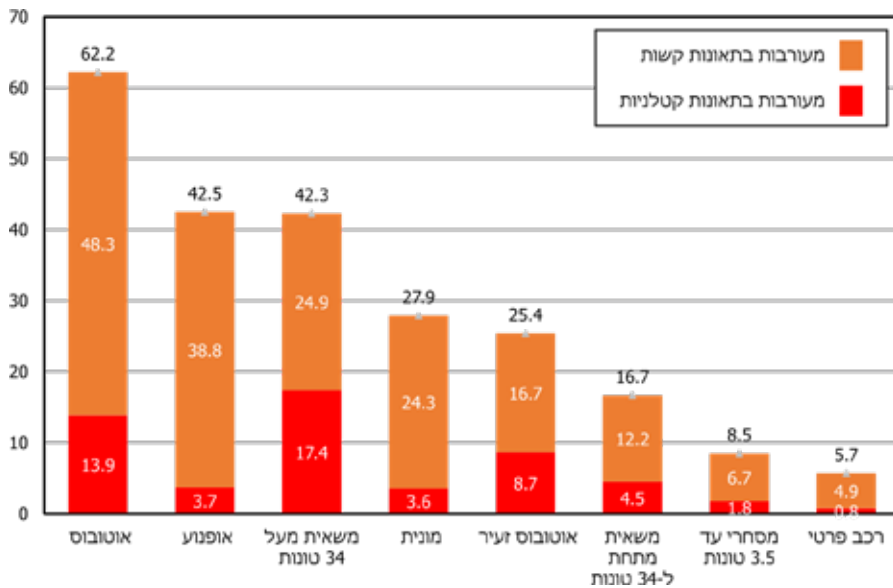
תשתיות בטיחות - חב' כביש חוצה ישראל בע"מ החלה בשנת 2018 להכין תוכנית לתכנון מפרצי חירום ומנוחה לאורך כביש 6.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה והרלב"ד ימשיכו בפעילותם לאיתור ולהטמעה של מערכות טכנולוגיות שעשויות לתרום למניעת תאונות, כגון: מערכות לניטור "שטחים מתים" ומערכות לניטור דפוסי נהיגה, בפרט בכלי רכב כבדים.

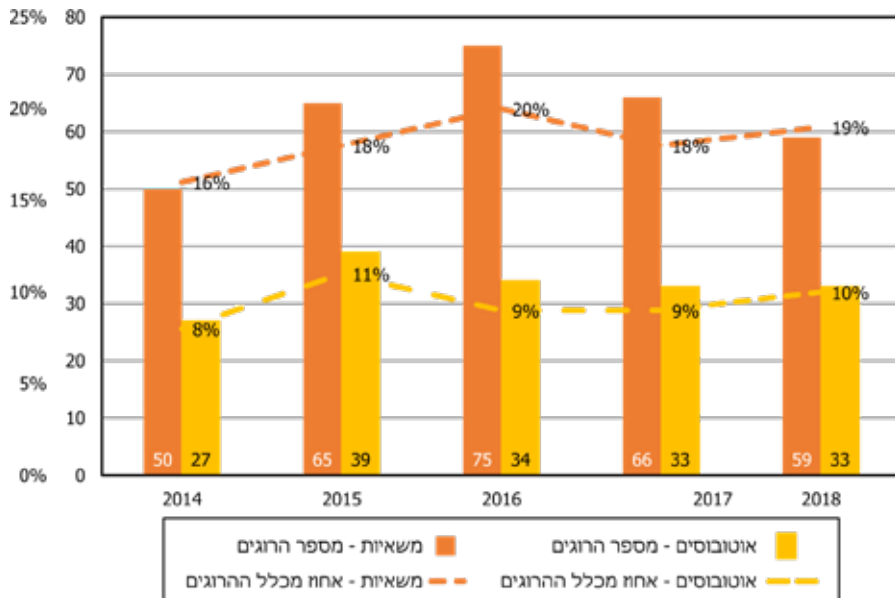
מומלץ כי משרד התחבורה - בשיתוף זרועות הביצוע שלו, כמו חב' נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ וחב' כביש חוצה ישראל בע"מ - ובתיאום עם רשויות מקומיות ומוסדות התכנון, יפעל לגיבוש תוכנית ארצית לשילוב מפרצי עצירה, אזורי מנוחה, שוליים מורחבים, נתיבי זחילה וחניוני לילה.

שיעור המעורבות בתאונות דרכים קשות וקטלניות ל-10,000 כלי רכב, לפי סוג הרכב, 2018



המקור: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, "מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2018-2008", נובמבר 2019.

הרוגים בתאונות שבהן מעורבים כלי רכב כבדים



המקור: נתוני הרלב"ד בעיבוד משרד מבקר המדינה

סיכום

ועדות וצוותים שונים עמדו מאז שנת 2002 על בעיות בתחום הבטיחות של כלי רכב כבדים והעלו המלצות לפתרון. עם זאת, הטיפול בחלק מהסוגיות התעכב במשך תקופות ארוכות, והמלצות רבות שהועלו טרם יושמו. לנוכח מכלול הליקויים והסכנה המיידית הנשקפת עקב הבעיות שהועלו, על כל הגורמים האחראים לטיפול בענף - ובראשם משרד התחבורה והרלב"ד - להכין תוכנית עבודה אופרטיבית ומתואמת לטיפול במכלול הליקויים שהועלו ולפעול ליישומה, כדי לשפר את הבטיחות בדרכים של כלי הרכב הכבדים ולמנוע נפגעים בנפש וברכוש.