



מבקר המדינה

דוח ביקורת

בנושא

המאבק בתאונות הדרכים

דוח מס' 3 / שנת 2000

ירושלים, אייר התש"ס - מאי 2000

מבקר המדינה
דוח ביקורת
בנושא
המאבק בתאונות הדרכים

מס' קטלוגי 002-2000
ISSN 0792-7932

תוכן ענינים

מבוא 9

פעולות הגופים העוסקים בתאונות דרכים

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים 18

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות 22

תקינות כלי הרכב

הבטחת התקינות של כלי הרכב 27

הפיקוח על בטיחות המשאיות 35

קציני בטיחות בתעבורה 47

תשתית הדרכים

תכנון מערכת התחבורה 52

הבטחת בטיחות התנועה בדרכים בין-עירוניות 57

הגורם האנושי

הסברה וחינוך

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים 67

משרד החינוך 69

המכון הארצי לתחבורה 75

המועצה הלאומית למניעת תאונות 81

אכיפה

המשטרה 84

בתי המשפט לתעבורה 98

שפיטת נהגים הנוהגים ללא רישיונות וביטוח 101

אמצעי תיקון וענישה בגין עבירות תעבורה 106

הטיפול בנהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות 111

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים 115

פעולות גופים אחרים למניעת תאונות דרכים

צה"ל 122

עיריית תל אביב-יפו 132

הפיקוח על הנהגים בחברות המפעילות צי רכב גדולים.....138

בזק.....139

מקורות.....142

חברת החשמל.....146

אגד.....149

דן.....153

סיכום.....157

מבוא

התמורות במשקים המודרניים וההתפתחות הטכנולוגית הביאו לעלייה ברמת החיים, ובשל כך לגידול במספר כלי הרכב. הם גרמו, בין השאר, לגידול במספר התושבים המתגוררים בבתים צמודי קרקע בפריפריה של המטרופולינים, הרחק ממקומות העבודה, ולשינויים בתרבות הפנאי. ההתפתחות הכלכלית של המשק הגדילה את הצורך בניידות של תושבים וסחורות. כל אלה הביאו לגידול מהיר במספר כלי הרכב הנעים בכבישים, ובעקבות זאת לגידול במספר תאונות הדרכים, במספר הנפגעים בהן ובהיקף הנזקים לרכוש. חיי בני אדם נקטלים, נפגעים רבים נותרים נכים לכל ימי חייהם, והנזק שנגרם למשק (עלות הטיפול בנפגעי התאונות, הפיצויים לנפגעים, הנזקים לכלי הרכב ולרכוש ואבדן ימי העבודה) מסתכם במיליארדי ש"ח בשנה. המלחמה בתאונות הדרכים הפכה למשימה לאומית בחברה המודרנית, וגם בישראל נושא זה אינו יורד מסדר היום הציבורי.

1. בסוף שנת 1998 נעו בכבישי הארץ כ-1.7 מיליון כלי רכב; רמת המינוע⁴ הגיעה באותה שנה ל-277, בחישוב ארצי, ובמטרופולין תל אביב היא היתה גבוהה בהרבה: בתל אביב היא הגיעה לכ-600, ברמת גן ליותר מ-450 ובהרצליה ליותר מ-435. אורך הכבישים בארץ בסוף 1998 היה כ-16,000 ק"מ, מזה 5,200 ק"מ כבישים לא עירוניים.

2. בעמוד הבא טבלה, ובה מספר תאונות הדרכים עם נפגעים שאירעו בשנים 1999-1995 ומספר הנפגעים בהן, על פי נתוני הלמ"ס.

הטבלה מלמדת שמרבית הנפגעים בתאונות נפגעים בדרכים עירוניות, אולם חומרת הפגיעות בדרכים אלה נמוכה מזו שבדרכים בין-עירוניות³. לדוגמה, יותר משני שלישים מהנפגעים בתאונות ב-1999 נפגעו בדרכים עירוניות, אולם בדרכים אלה היו 7.07 הרוגים לכל 1,000 נפגעים ובדרכים בין-עירוניות - 16.84 הרוגים לכל 1,000 נפגעים. ההסבר לכך הוא שבדרכים עירוניות הצפיפות בכבישים ותדירות המפגשים בין הולכי רגל לכלי רכב גדולות יותר, אך מהירות כלי הרכב נמוכה יחסית; ואילו בדרכים בין-עירוניות מהירות הנסיעה גבוהה, ולכן עוצמת המפגש בין כלי הרכב בעת תאונה היא גדולה, ורוב יותר הסיכוי שהתאונה תהיה קטלנית.

¹ מספר כלי הרכב לכל 1,000 תושבים.

³ דרך בין-עירונית - דרך שאינה עירונית.

תאונות דרכים עם נפגעים

מספר הנפגעים*																			
מספר תאונות הדרכים					מספר פצועים קשה					מספר ההרוגים					מספר פצועים קל				
בדרכים בין עירוניות					בדרכים בין עירוניות					בדרכים בין עירוניות					בדרכים בין עירוניות				
השנה**	ס"ה	ס"ה	ב-	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ב-	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ב-	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ס"ה	ב-	ס"ה	ס"ה
1995	21688	17050	78.6	4638	21.4	38524	550	224	40.7	326	59.3	3965	2375	59.9	1590	40.1	34009	24344	71.6
1996	25405	20056	79.0	5349	21.0	46534	517	230	44.5	287	55.5	3550	2193	61.8	1357	38.2	42467	30475	71.8
1997	25491	20194	79.2	5297	20.8	47451	530	242	45.7	288	54.3	3472	2187	63.0	1285	37.0	43449	31375	72.2
1998	25337	19275	76.1	6062	23.9	49290	548	262	47.8	286	52.2	3374	1985	58.8	1389	41.2	45368	30960	68.2
1999	22798	17036	74.7	5762	25.3	45503	476	210	44.1	266	55.9	3114	1796	57.7	1318	42.2	41913	27701	66.0

* (1) הטבלה כוללת נתונים על מספר התאונות והנפגעים באזור יהודה ושומרון בשנת 1997 נרשמו באזור זה (לא כולל שטחי האוטונומיה) 1,137 תאונות דרכים. בתאונות אלה נהרגו 97 בני אדם, נפצעו קשה 412 ונפצעו קל 2,629.

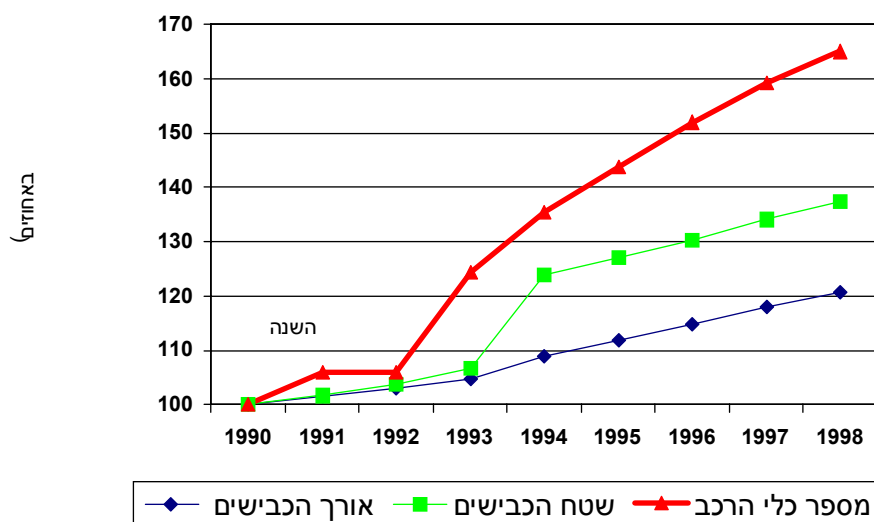
(2) מספר ההרוגים כולל גם את מספר החיילים שבעת חופשתם נהרגו מפגיעת רכב אזרחי כשהלכו ברגל או נפגעו בעת שנסעו או נהגו ברכב כזה.

** במהלך שנת 1993 ובסוף שנת 1995 שינתה המשטרה את ההנחיות לבוחניה בדבר שיטת הסיווג של התאונות והדיווח עליהן ואת הקריטריון לפתיחת תיק תאונת דרכים; השינוי גרם לחוסר אחידות בנתונים משנים אחרות; ואמנם הלמ"ס מציינת בדוחותיה כי עקב השינויים האמורים "יש להיזהר בהשוואת הנתונים לנתוני שנים שונות"

*** בשנת 1999 חלה ירידה במספר הנפגעים בתאונות, אולם מוקדם לדעת מה הסיבות לכך, ואם היא מלמדת על מגמה.

להלן בתרשים שיעור הגידול באורך הכבישים, בשטחם ובמספר כלי הרכב בארץ בשנים 1990-1998, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס).

שיעור הגידול במספר כלי הרכב ובשטח הכבישים ואורכם, יחסית ל-1990

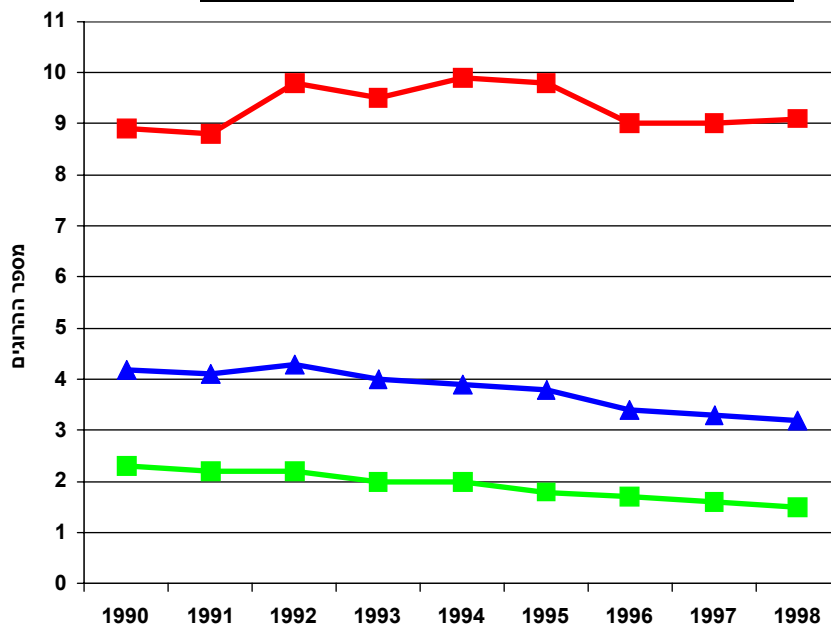


התרשים מלמד שקצב הגידול באורך הכבישים ובשטחם בשנים האמורות היה קטן מקצב הגידול במספר כלי הרכב.

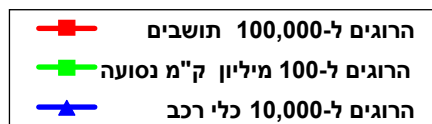
3. להלן תרשים המציג את השינוי במספר ההרוגים לכל 100,000 תושבים, לכל 10,000 כלי רכב ולכל 100 מיליון ק"מ נסועה ארצית⁴ בתאונות שאירעו בישראל בשנים 1990-1998:

⁴ נסועה ארצית - המספר הכולל של הקילומטרים שנסעו כל כלי הרכב במדינה.

השינוי במספר ההרוגים בתאונות דרכים



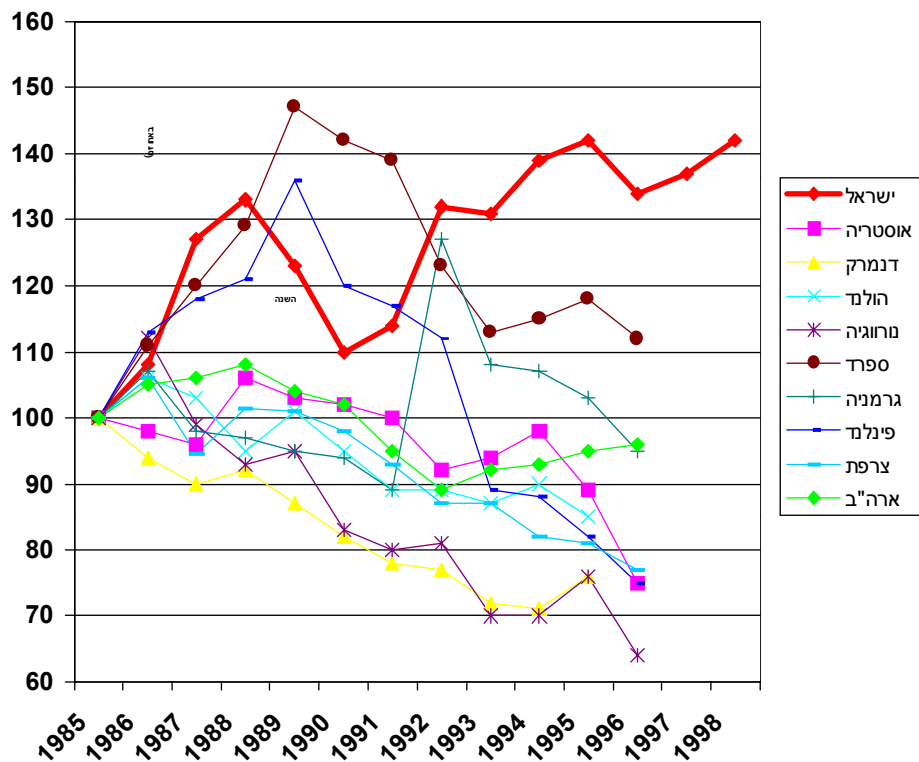
השנה



התרשים מראה שבשנים 1990-1998 חלה ירידה מתונה במספר ההרוגים לכל 10,000 כלי רכב ולכל 100 מיליון ק"מ נסועה, אולם לא חל שינוי של ממש במספר ההרוגים לכל 100,000 תושבים.

4. להלן בתרשים שיעור השינוי במספר ההרוגים בתאונות דרכים בישראל בשנים 1996-1985 ובארה"ב ובשמונה ארצות באירופה בשנים 1985-1998 (באחוזים):

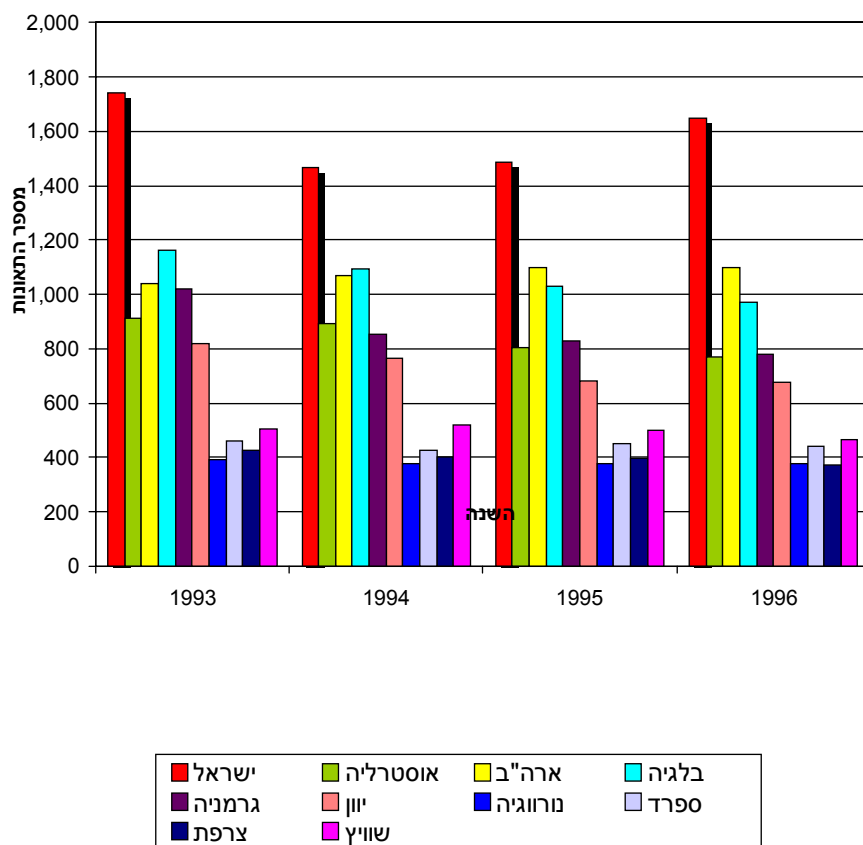
השינוי במספר ההרוגים בתאונות דרכים



התרשים מראה שמספר ההרוגים בתאונות דרכים בשנים האמורות היה בישראל במגמת עלייה, ואילו במדינות האחרות הוא היה במגמת ירידה.

5. להלן תרשים המשווה בין מספר תאונות הדרכים לכל 100,000 כלי רכב בישראל, בארה"ב, באוסטרליה ובשבע מדינות באירופה בשנים 1993-1996 (על פי נתוני הפדרציה הבין-לאומית לדרכים):

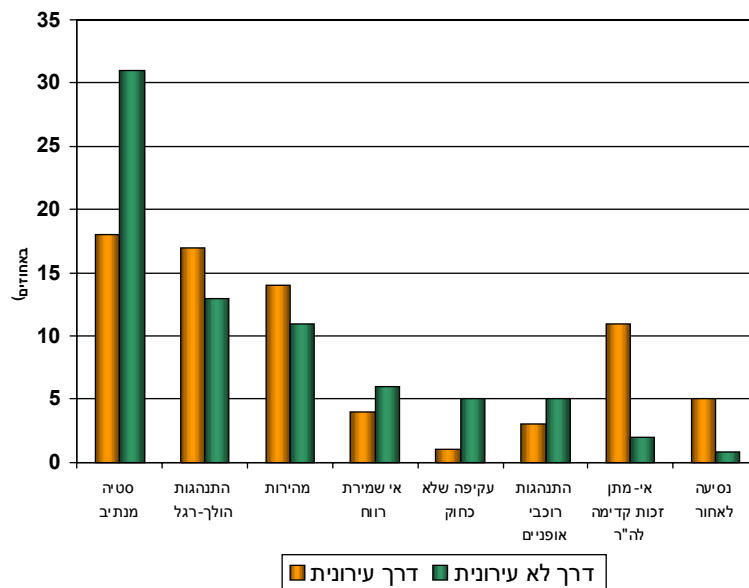
מספר התאונות ל- 100,000 כלי רכב



מהתרשים עולה כי בשנים 1993-1996 היתה ישראל במקום הראשון בקרב המדינות האמורות במספר התאונות לכל 100,000 כלי רכב.

6. מקובל לציין שלושה גורמים עיקריים לתאונות דרכים: אי-תקינות של כלי רכב, ליקויים בתשתית הדרכים ו"הגורם האנושי", שהוא הגורם העיקרי לתאונות - אי-מיומנות של נהגים ואי-ציות של נהגים ושל הולכי רגל לחוקי התעבורה. להלן בתרשים הסיבות העיקריות לתאונות הקטלניות שאירעו ב-1998 בדרכים עירוניות ובדרכים בין-עירוניות ושיעור תרומתן להתרחשות התאונות (על פי נתוני המשטרה):

הסיבות העיקריות לתאונות קטלניות ב-1998, לפי סוג הדרך



הגופים העוסקים במלחמה בתאונות הדרכים במסגרת פעילותם השוטפת הם משרד התחבורה - בעיקר הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים והקרן למימון פעולות למניעת תאונות; מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ) שבמשרד התחבורה⁵; המשטרה;

⁵ עד שנת 1999 היתה מע"ץ במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות).

צה"ל; בתי המשפט; ומשרד החינוך. כמו כן פועלים בתחום זה גופים נוספים המתוקצבים בידי המדינה: המכון הארצי לתחבורה; המכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות; הרשויות המקומיות; וכן ארגוני מתנדבים וגופי מחקר. בעבר עסקה בנושא גם המועצה הלאומית למניעת תאונות; בתחילת 1999 היא חדלה לפעול.

כדי לרכז ולהגביר את פעולות הממשלה בתחום המלחמה בתאונות הדרכים ולתאם בין פעולותיהם של משרדי הממשלה והגופים האחרים העוסקים בכך, הוקם במשרד התחבורה ב-1981 המינהל לבטיחות בדרכים (להלן - המינהל לבטיחות). ביולי 1997 נכנס לתוקפו חוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז-1997, ועל פיו הוקמה במשרד התחבורה, במקום המינהל לבטיחות, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. בדצמבר 1998 אישרה הממשלה תכנית רב-שנתית (לשנים 1999-2001) למלחמה בתאונות דרכים, שהכינה הרשות, שאחד מיעדיה העיקריים הוא להפחית בתוך חמש שנים ב-15% - 25% את מספר ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים. באוקטובר 1999 הקימה הכנסת ועדת משנה מיוחדת למאבק בתאונות דרכים ליד ועדת הכלכלה.

הפעילות למניעת תאונות דרכים כרוכה בהשקעת משאבים רבים. לפעילות זו מוקצים מתקציב המדינה סכומים ניכרים, בעיקר במסגרת התקציבים השוטפים ותקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה הייעודיים (משרד התחבורה ומשרד התשתיות). נוסף על תקציבים אלה מוקצים תקציבים למלחמה בתאונות - שלא מתקציב המדינה - מהקרן למימון פעולות למניעת תאונות (להלן - הקרן). בשנים האחרונות העבירה הקרן מאות מיליוני ש"ח לתקציביהם של משרדי הממשלה האמורים וכן לתקציבי רשויות מקומיות כדי לסייע להם במימון פעולות למניעת תאונות דרכים.

להלן הוצאות הפיתוח של מע"ץ ושל משרד התחבורה בשנים 1996-1998 ותקציבי הפיתוח של גופים אלה לשנים 1999 ו-2000 וכן הוצאות הקרן ותקציביה לאותן שנים (במיליוני ש"ח):

1996	1997	1998	1999	2000	
ביצוע	ביצוע	ביצוע	תקציב	תקציב	מע"צ
846.3	997.8	1241.5	1196.6	1205.0	
552.7	563.0	647.4	726.6	881.1	משרד
					התחבורה
147.3	190.2	161.0	201.0	*163.0	הקרן

*לא כולל העברות משנים קודמות

נוסף על תקציבי הפיתוח הוציאה מע"ץ על תחזוקת כבישים בשנים 1996-1998 270.3 מיליון ש"ח, 278.8 מיליון ש"ח ו-313.0 מיליון ש"ח, בהתאמה, והקציבה למטרה זו בשנים 1999 ו-2000 334.9 מיליון ש"ח ו-366.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

הסכומים שבתקציבי הפיתוח של משרד התחבורה שימשו בעיקר לפיתוח עורקים עירוניים ראשיים שבאחריות הרשויות המקומיות; וכן לתכנונם, לביצועם ולקידום זמינותם של פרויקטים תחבורתיים ולהקמת תשתית בטיחות. המשרד משתתף בהוצאות

הרשויות המקומיות על סלילת כבישים ועל התקנת הסדרי בטיחות בהם, בדרך כלל בשיעור של 70% מההוצאות.

משרד מבקר המדינה בדק בסוף 1998 ובמהלך המחצית הראשונה של 1999, לסירוגין, את פעולותיהם של משרדי הממשלה וגופים אחרים הפועלים למניעת תאונות דרכים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה - ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים, באגף המפקח על התעבורה, באגף הרכב, באגף הרישוי, בקרן למימון פעולות למניעת תאונות ובמכון הארצי לתחבורה; במחלקת עבודות ציבוריות שבמשרד התחבורה; בגף לבטיחות ולזהירות בדרכים שבמשרד החינוך; במועצה הלאומית למניעת תאונות; במשטרה; בהנהלת בתי המשפט ובכמה בתי משפט לתעבורה; במכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות; בצה"ל; בעיריית תל אביב-יפו; בבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ; במקורות, חברת מים בע"מ; בחברת החשמל לישראל בע"מ; ב"אגד", אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ; וב"דן", אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ. משרד מבקר המדינה בדק בעבר פעמים מספר את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל גופים אחרים בתחום מניעת תאונות דרכים. ממצאי ביקורת בעניין זה פורסמו בשנים האחרונות בדוח שנתי 46 (עמ' 720) ובדוח שנתי 40 (עמ' 552). ממצאי ביקורת על מערך התנועה במשטרה פורסמו בדוח שנתי 44 (עמ' 778).

פעולות הגופים העוסקים בתאונות דרכים

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות) הוקמה במשרד התחבורה באוקטובר 1997 במקום המינהל לבטיחות. הרשות הוקמה מכוח חוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק המאבק בתאונות), שנכנס לתוקף ביולי אותה שנה. חוק זה נועד "להגביר את הבטיחות בדרכים; לצמצם את התאונות בדרכים ולהפחית את חומרתן ולשם כך להביא לתיאום בין כל משרדי הממשלה וגופים אחרים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים, ולהעמיד לרשות הממשלה את הכלים והאמצעים הנדרשים להשגת מטרות אלה".

עם הקמת הרשות הודיע שר התחבורה דאז, יצחק לוי, למנהל הרשות שהמינהל לבטיחות יפסיק לפעול, ותכניות המינהל שכבר אושרו והוחל בביצוען יושלמו בידי הרשות ובפיקוחה "לפי ובמסגרת הסמכויות והתפקידים המוטלים על הרשות על פי הוראות חוק הקמתה".

התכנית הרב-שנתית

לפי חוק המאבק בתאונות, אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות הוא לגבש ולהכין תכנית רב-שנתית ותכנית שנתית, הנדרשות להשגת מטרות החוק, ולפעול ליישומן. בחוק נקבע שהתכנית הרב-שנתית תהיה לשלוש שנים.

בנובמבר 1998 הגישה הרשות לוועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים תכנית רב-שנתית כאמור לשנים 1999-2001. ועדת השרים אישרה את התכנית, ובדצמבר אותה שנה אישרה אותה הממשלה.

1. יעד מרכזי בתכנית הרב-שנתית שהכינה הרשות לקראת הגשתה לאישור הממשלה (להלן - התכנית המקורית) הוא צמצום מספרם של ההרוגים ושל הפצועים קשה ב-3% - 5% בשנה במהלך השנים 1999-2003. בתכנית נקבע שהפעילות תתמקד בעשרה נושאים מרכזיים השייכים לחמישה תחומים עיקריים, כמפורט להלן:

א. תשתיות - הכנסת שיפורים בכבישים בין-עירוניים כדי לעשותם ל"סלחניים" כלפי טעויות של הנוהגים בהם.
טיפול בנקודות תורפה בכבישים עירוניים ובין-עירוניים.

- הקטנת מהירות הנסיעה בערים.

ב. תקינות רכב - הכנסת שיפורי בטיחות בכלי רכב כבדים ובכלי רכב ציבוריים.

ג. משתמשי דרך - אכיפת חוקי התעבורה.

-מתן הכשרה לנהגים מקצועיים ולנהגים חדשים והסברה וחינוך להולכי רגל.

-שיפור וייעול מערך החילוץ וההצלה.

-שיפור יעילותם של אבזרי בטיחות.

ד. הסברה -פעולות הסברה, פרסום ותקשורת.

ה. חקיקה -חקיקה, תקינה ושיפוט.

בתכנית המקורית צוין שבשלוש השנים 1999-2001 יושקעו במימושה כ-1.26 מיליארד ש"ח, לפי פירוט זה:

הסכום (במיליוני שח)

284	פרויקטים בתחום התשתית העירונית
188	פרויקטים בתחום התשתית הבין-עירונית
281	פעילות משטרתית
170	הסברה - באחריות הרשות
127	חינוך לבטיחות
27	העסקת שופטי תעבורה
18	הדרכה והסברה בצה"ל
15	מערך חילוץ והצלה
150	סיוע במימון פעולות שבאחריות הרשות*
1260	ס"ה

* הפעלת מטות הבטיחות ברשויות המקומיות; הקמה ותפעול של מגרשי הדרכה לבטיחות; פעילות ניידות לבדיקת תקינות כלי רכב בדרכים; מחקר ופיתוח.

2. לפי התכנית המקורית ימומן מימושה בשלוש השנים האמורות ממקורות אלה:

הסכום (במיליוני שח)

510	הקרן למימון פעולות למניעת תאונות
243	משרדי ממשלה: משרד התחבורה, המשרד לביטחון הפנים, משרד התשתיות ומשרד החינוך
120	הרשויות המקומיות - למימון פעולות בתשתית עירונית
387	"תוספת נדרשת" (סכום נוסף מתקציב המדינה שבמועד הכנת התכנית הרב-שנתית עדיין לא תוקצב)
1260	ס"ה

א. בנובמבר 1998 הודיע משרד האוצר לרשות שאין לו מקורות תקציביים למימון "התוספת הנדרשת". בעקבות זאת הגישה הרשות באותו חודש לאישור ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים תכנית רב-שנתית בסכום שאינו כולל את "התוספת הנדרשת", דהיינו 873 מיליון ש"ח בלבד (להלן - התכנית המתוקנת), והוועדה אישרה את התכנית. בדצמבר אותה שנה אושרה התכנית בממשלה.

ב. צמצום התכנית הרב-שנתית הביא להקטנת תקציב הרשות לשנים 1999-2001 מ-320 מיליון ש"ח ל-103.5 מיליון ש"ח (67%-). במסגרת זו קוצץ, לדוגמה, תקציב ההסברה של הרשות מכ-170 מיליון ש"ח לכ-46 מיליון ש"ח (73%-); התקציב לאכיפה ולחינוך הופחת מ-408 מיליון ש"ח ל-285 מיליון ש"ח (30%-); והקצבות בסך 60 מיליון ש"ח שנועדו לצה"ל, למשרד המשפטים ולמשרד הבריאות בוטלו כליל. קיצוצים אלה בתקציב התכנית המקורית הביאו לצמצום היקף הפעילויות שנועדו לטיפול בגורם האנושי, שהוא הגורם העיקרי במכלול הגורמים לתאונות הדרכים, מכ-62% מכלל הפעילויות לכ-45% מהן.

ועדת המנכ"לים

באוגוסט 1996 מינתה הממשלה ועדת היגוי, שחבריה היו המנכ"לים של שמונה משרדי ממשלה: התחבורה, האוצר, איכות הסביבה, ביטחון הפנים, הבריאות, החינוך, המשפטים והתשתיות (להלן - ועדת המנכ"לים). ועדה זו נתבקשה "לנקוט פעולה לשיפור כלל המערכות הנוגעות לבטיחות ... חלוקת מטלות ותכנון עבודה לרבות משמעותיות תקציביות ומקורות המימון, במסגרת התקציב, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים לעניין".

בדצמבר 1996 הגישה ועדת המנכ"לים את המלצותיה בדוח. ועדת השרים לענייני בטיחות בדרכים אישרה את הדוח עוד באותו חודש, והוא אושר בממשלה במאי 1997. בדוח המליצה הוועדה לבצע באמצעות כמה משרדי ממשלה ובאחריות המינהל לבטיחות, פרויקטים אחדים שלדעתה יתרמו רבות לשיפור הבטיחות בדרכים.

חקר הסיבות לתאונות דרכים

סקרים ומחקרים 1: אחת מהמלצות ועדת המנכ"לים היתה להקים מרכז מחקר והערכה שיהיה חלק ממערך הבטיחות בדרכים במשרד התחבורה ויעסוק בהפעלת צוותים רב-תחומיים לחקירת תאונות דרכים ובהעברת נתונים אמינים ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף עם המשטרה, וכן בניתוח של תאונות דרכים לצורך הפקת לקחים.

2. על פי הזמנת הרשות הכין בעבורה המכון לחקר התחבורה הפועל בטכניון (להלן - המכון שבטכניון), בדצמבר 1997, מסמך בנושא "קווים לתכנית פעולה לשנים 1997 - 1998". במסמך צוין כי "אין אפשרות ליזום מערכת נרחבת של פעילויות בתחום הבטיחות בדרכים מבלי שתפעל בצדה מערכת מקצועית ונרחבת של איסוף מידע, הערכה

ומחקר. תחומים אלה הוזנחו בעבר ובאופן חמור והגיעו לידי כך שכיום: אין אמינות למערכת איסוף נתוני תאונות הדרכים; אין איסוף מסודר של נתונים אשר יכול לקבוע את יעילות פעולות המערכת בכל מגוון תחומי הפעילות; ... אין תהליך מסודר של הפקת לקחים ממידע קיים - בארץ ובחו"ל". במסמך הומלץ "להקים מערך מסודר של איסוף מידע, ניתוח והערכה, לתמיכה בפעילויות הבטיחות".

בתכנית הרב-שנתית המתוקנת נכללה "הקמת מרכז מידע לאומי לבטיחות בדרכים בשילוב כל גורמי העשייה בתחום בטיחות בדרכים", שיעסוק בריכוז הנתונים על תאונות ממקורות מידע שונים ויעשה סקרים לצורך פעולות בתחום הבטיחות. האחריות להקמת המרכז הוטלה על הרשות. עד מארס 2000 לא הוקם המרכז האמור. באותו מועד גם לא אויש עדיין ברשות במתכונת מלאה אגף למידע, מחקר ופיתוח שאמור לרכז את פעילות המחקר בנושא הבטיחות בדרכים.

3. בסיכום סקר מיולי 1998 שעשה המכון שבטכניון בשביל הרשות בנושא "דיווח על תאונות הדרכים", נכללו הצעות מספר לשיפור איכותם של הנתונים על תאונות וליצירת בסיס אמין יותר לקבלת החלטות בתחום הבטיחות בדרכים, ובהן הצעה לקשר בין קובצי התאונות לבין קבצים אחרים הקיימים בגופים שונים, כגון משרד התחבורה, מגן דוד אדום, בתי חולים ומע"ץ; וכן להשתמש במחשב בתהליך תיעוד התאונות, דבר "שיוריד את העומס מכתפי השוטרים ויחסוך טעויות רבות במערכת". המכון שבטכניון המליץ להקים צוות בין-משרדי שיבחן את נוהלי הדיווח על התאונות ויציע דרכים לשיפורם ולשיפור דרכי איסוף הנתונים באמצעות טכנולוגיות חדשות וקישור בין בסיסי מידע. הצוות הוקם רק בפברואר 2000.

חקירה לעומק של תאונות דרכים: 1. בדוח ועדת המנכ"לים הומלץ "לקיים מערך חקירות בטיחותיות רב-תחומי, באירוע תאונות עם נפגעים על מנת להפיק לקחים בזמן אמיתי בממצאים בלוח זמנים קצר". כמו כן הומלץ על "הפעלת צוותי בדיקה לבחינת גורמים שהביאו לתאונות הדרכים. הצוותים יפעלו בתאונות קשות, באופן מדגמי ויאוישו על ידי מומחים בתחומים שונים". גם במסמך של המכון שבטכניון "קווים לתכנית פעולה לשנים 1997-1998" צוין שמערכת איסוף המידע צריכה לכלול צוות שיחקור ביסודיות את הסיבות לתאונות דרכים; ובמסמך המסכם של הסקר שעשה המכון שבטכניון בנושא "דיווח על תאונות הדרכים" נאמר כי "שיטה נוספת לאיסוף נתוני התאונה הוא צוות חקירה לעומק של תאונות, המורכב ממומחים בתחומים שונים (הנדסת רכב ודרכים, משפט, רפואה ומדעי ההתנהגות)".

2. בשנת 1996 יזם המשרד לביטחון הפנים מחקר בנושא החקירה לעומק של הגורמים לתאונות. המחקר נועד לקבוע מהו ניתוח מעמיק של הגורמים לתאונות - הרכב, הדרך, התנהגותם של המעורבים בתאונות ועוד - ומהו המשקל שיש לתת לכל אחד מהם בניתוח כזה. בסוף 1996 פורסם מכרז לביצוע המחקר, ובתחילת 1997 נבחרה חברה לביצועו. בדצמבר 1999 הגישה החברה דוח, ובו הציעה להפעיל צוותי חקירה לעומק של תאונות דרכים, שיבדקו תאונות חמורות וקטלניות; כל צוות יפעל בתחום הגיאוגרפי של המחוז המשטירי ויאסוף מידע מקיף על כ-50 תאונות כאלה בשנה. כן הומלץ בדוח על הקמת ועדה בין-משרדית שתקבל לידיה את דוחות התאונות, תדון בהם ותפיץ את מסקנותיה בין הגופים הנוגעים בדבר.

3. בנובמבר 1997 הכין אגף התנועה במשטרה פקודת הקמה, ולפיה יוקמו שישה צוותים שיעשו חקירות מעמיקות של תאונות דרכים זמן קצר לאחר התרחשותן, ויפעלו באגף התנועה ובמחוזות המשטרה באמצעות כלי רכב וציוד מתאימים (להלן – מעבדות ניידות), ואולם צוותים אלה לא הוקמו.

בינואר 1999 הכין אגף התנועה במשטרה נוהל בנושא הפעלת קצין בוחנים מחוזי, וצוין שהנוהל בא במקום פקודת ההקמה של צוותי החקירות האמורים. לפי הנוהל, בכל מחוז ימונה קצין בוחנים מחוזי, שתפקידו לעשות כל פעולה שיש בה כדי להוסיף ידע ולשפר את החקירה ואת העבודה המקצועית, לייצץ בעניין תיקים מורכבים ולעשות תחקירים על תאונות קטלניות או תאונות שיש בהן עניין ציבורי מיוחד. במסגרת תפקידו נדרש קצין הבוחנים המחוזי לבקר בכל יחידות אגף התנועה המרחביות, לפקח עליהן ולהנחות את עבודתן. יצוין שמינוי קציני בוחנים מחוזיים לא לווה בהקצאת ציוד מתאים לביצוע חקירה מעמיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלת קצין בוחנים מחוזי, שבמסגרת תפקידו עליו לעשות גם תחקירים על תאונות קטלניות או תאונות שיש בהן עניין ציבורי מיוחד, אינה תחליף לביצוע חקירות מעמיקות באמצעות צוותים מיוחדים, שיעמוד לרשותם ציוד מתאים, ובכלל זה מעבדות ניידות.

מהאמור לעיל יוצא, שההמלצות של ועדת המנכ"לים ושל המכון שבטכניון בדבר חקירה לעומק של תאונות דרכים באמצעות מומחים מתחומים שונים, בדיקת ההיבטים השונים והפקת מלוא הלקחים מתאונות הדרכים לצורך שיפור הבטיחות בתנועה, עדיין לא יושמו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות כי "תהליך יישום ההמלצה ... מצוי בעבודת מטה ... בראשותו של המדען הראשי של המשרד לביטחון פנים, גורמים משפטיים במשרד, גורמי אגף התנועה ובהשתתפות הרשות ...", וכי הוכנה "לאחרונה תכנית למודל של חקירה רב-תחומית למודל של תאונות דרכים חמורות". לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהרשות, המופקדת לפי החוק על הבקרה והמעקב על הגופים השונים הפועלים למניעת תאונות, תבטיח שתהיה מתכונת נאותה לביצוע חקירת תאונות, שתכלול השתתפות של כל הגופים המקצועיים המתאימים ותעוגן בנהלים מתאימים.¹

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות הוקמה באוקטובר 1980, על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975. בתקנות לחוק זה הוטל על כל בעל רכב לשלם

¹ עוד על פעולות הרשות ראו בפרקים שלהלן.

למימון פעולותיה של הקרן תוספת על דמי ביטוח החובה. במהלך השנים שונה שיעור התוספת כמה פעמים. בתקנות פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (שיעורי דמי ביטוח) (מס' 2), התשנ"ח-1998, נקבע שמינואר 1998 יהיה שיעור התוספת 4.74%.

בתקנות פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (קרן למימון פעולות למניעת תאונות), התשמ"א-1980, ותיקונייהן (להלן - תקנות הקרן), נקבע שכספי הקרן ישמשו למימון מטרות אלה: פעולות אכיפה ושיטור למניעת עבירות תעבורה ותאונות דרכים; שיפוט מהיר על עבירות תעבורה; הקמת מתקני בטיחות ושיפור תנאי הבטיחות בדרכים ובמקומות המועדים לתאונות דרכים; הסברה, הדרכה והכנת סקרים ומחקרים; והשתתפות בתקציב השנתי של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

לפי תקנות הקרן, יכהנו בהנהלת הקרן 16 חברים, מקצתם נציגי ציבור, שימונו בידי שרי התחבורה, האוצר, המשפטים, החינוך, ביטחון הפנים והתשתיות; ובראשה יעמוד אחד מחבריה, שימונה בידי שר התחבורה.

הקצאת כספי הקרן

הרשות מרכזת את הבקשות לתקצוב שמגישים לה הגופים השונים העוסקים בבטיחות בדרכים וממליצה לפני הנהלת הקרן על חלוקת הכספים ליעדים השונים.

בתקנות הקרן נקבע שבתחילת כל שנת כספים על הנהלת הקרן להגיש לאישור שר האוצר ושר התחבורה תכנית פעולה שנתיית לקרן, ולהקצות את כספי הקרן למימון פעולות שהיא אישרה.

1. בשנת 1996 היה תקציב הקרן (לא כולל העברות משנים קודמות) 145 מיליון ש"ח; בשנת 1997 - 170 מיליון ש"ח; בשנת 1998 - 183 מיליון ש"ח ובשנת 1999 - 163 מיליון ש"ח. כספי הקרן הוקצבו באותן שנים בעיקר למטרות אלה: תשתית בטיחות עירונית; תשתית בטיחות בין-עירונית; פעולות הסברה, חינוך לבטיחות, מבצעי בטיחות, הדרכה ומחקרים; פעולות אכיפה ושיפוט; פעולות צה"ל לבטיחות בדרכים; וארגון ומינהל (ראו להלן תקציב הקרן וביצועו).

בדוח שנתי 46 (עמ' 545) צוין שבשנים האחרונות לא בדקו הנהלת הקרן או המינהל לבטיחות באיזו מידה השיגו הפעולות שלמענן הוקצו כספי הקרן את מטרותן. בדיון בהנהלת הקרן בדצמבר 1996 הועלה הצורך בעשיית מחקרים לבדיקת יעילות הפעולות שמומנו מכספי הקרן. בישיבת ועדת הכספים של הקרן ביוני 1997 שוב הועלה הנושא, אולם רק במהלך שנת 1998 ולקראת הדיונים על התקציב לשנת 1999 הוצגו לפני הנהלת הקרן תוצאות של בדיקות בדבר יעילותן של כמה מהפעולות שנעשו בכמה תחומים (הסברה, חינוך, העסקת קציני בטיחות בתעבורה) והפעולות שיבוצעו בתחומים אחרים (תשתית עירונית ובין-עירונית).

על פי תוצאות אלה היתה תועלת רבה בפעולות ההסברה. למרות זאת התקציב להסברה (כולל העברות משנים קודמות) הופחת מכ-28 מיליון ש"ח בשנת 1998 לכ-18 מיליון ש"ח ב-1999 (כ-35%).

2. תקציבי הקרן המועברים למשרדי ממשלה מיועדים לפעולות למניעת תאונות שאינן נעשות בדרך כלל במסגרת פעילותם הרגילה של משרדים אלה ולא הוקצו להן כספים בתקציביהם. בעקבות דיונים בוועדת הכספים של הקרן ובהנהלת הקרן החליטה הנהלת הקרן באוקטובר 1998 שכדי להגדיל את ההשקעות בפרויקטים בטיחותיים בשנת 1999 תעדיף הקרן לתקצב פרויקטים שהגוף המתקצב יגדיל את השתתפותו במימנם, דהיינו תקציב הקרן לאותם פרויקטים יגדל ככל שיגדל חלקו של הגוף במימנם. בחוק המאבק בתאונות, נקבע כי "חוק התקציב יכלול ויסמן את התקציבים של משרדי הממשלה המיועדים לביצוע התכניות". בהחלטת הממשלה בדצמבר 1998 נקבע שהמשרדים יקצו לפרויקטים בטיחותיים תקציבים נוספים על אלה שהקצו לפרויקטים מסוג זה באותה שנה.

בדיונים שקיים יו"ר ועדת הכספים של הקרן, שהוא נציג משרד האוצר בקרן, עם נציגים של משרדי ביטחון הפנים, התשתיות, התחבורה והחינוך הסכימו הנציגים להגדיל את תקציביהם לפרויקטים בטיחותיים, בתנאי שהקרן תקצה להם עוד סכומים מתקציבה. להלן התקציבים שהקצו המשרדים האמורים: משרד התשתיות - 30 מיליון ש"ח בשנה; משרד התחבורה - 25 מיליון ש"ח בשנה; המשרד לביטחון הפנים - 20 מיליון ש"ח בשנה; ומשרד החינוך - 6 מיליון ש"ח בשנה.

בעקבות הסכמת נציגי המשרדים האמורים קבעה הנהלת הקרן שתקציב הקרן לשנת 1999 (ללא העברת עודפים משנה קודמת ובלי הסכומים שיקציבו המשרדים מתקציבם) יחולק כדלקמן:

השיעור בשנים קודמות (באחוזים)	שיעורו מסך כל תקציב הקרן (באחוזים)	הסכום (במיליוני ₪)	
17	28.0	45.0	למשטרה
26	25.0	41.5	למשרד התחבורה - תשתית עירונית
8	15.0	25.0	למע"ץ - תשתית בין-עירונית
15	14.5	24.0	לחינוך
11	5.5	9.0	לפעולות הסברה
18	9.0	14.0	לפעולות הרשות (מחקר, מטות בטיחות*)
3	3.0	4.5	לארגון ומינהל
2	-	-	לצה"ל
100	100	163	סה"כ

* מטות בטיחות הוקמו ברשויות המקומיות ומבצעים פעולות להגברת הבטיחות בדרכים.

הנתונים דלעיל מראים שבשנת 1999 הגדילה הקרן את הקצבותיה למע"ץ ולמשטרה, צמצמה את ההקצבה לרשות ולפעולות הסברה ולא הקצתה כלל כספים לצה"ל.

בישיבת הנהלת הקרן שהתקיימה בנובמבר 1998 נקבע כי מזכיר הקרן ימליץ לה על האופן שבו יהיה אפשר לוודא שהמשרדים האמורים אמנם עמדו בהבטחתם להקצות מתקציביהם סכומים לפרויקטים של בטיחות בדרכים.

עד מועד סיום הביקורת, יוני 1999, לא נכלל בתקציב של משרד החינוך, הסכום הנוסף שהוא התחייב להקצות. משרד התשתיות הגדיל את הקצבתו ל-1999, לעומת זו של 1998, רק ב-20 מיליון ש"ח במקום ב-30 מיליון ש"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1999 ציינה הקרן שהוחלט להקפיא את התשלומים למשרד החינוך ולמשרד התשתיות עד להסדרת הקצאת התקציבים כנדרש; הנהלת הקרן קבעה שהמשרד לביטחון הפנים יקצה את הסכום הנוסף לרכישת מכשירים אלקטרוניים לאכיפה, אולם הוא הקצה אותו לפעולות שיטור בערים.

3. תקציב הקרן לשנת 1999 למימון תשתית בטיחות עירונית (כולל התקציב הנוסף של משרד התחבורה) הוגש להנהלת הקרן בידי הגופים המקצועיים האחראים לנושא זה במשרד ואושר בידה בדצמבר 1998. בתקציב מפורטים המקומות בתחום העירוני שיבוצעו בהם עבודות תשתית לשם שיפור מצבם הבטיחותי. בתכנית הרב-שנתית של הרשות לשנים 1999-2000 נכללה רשימה של המקומות בתחום העירוני שהיו בהם תאונות קשות¹ ויבוצעו בהם עבודות כאמור.

הביקורת העלתה שבתקציבים האמורים של הקרן ושל משרד התחבורה הוקצו לביצוע פרויקטים בתשתיות בטיחות עירוניות 66.5 מיליון ש"ח, אולם רק כ-6.5 מיליון ש"ח (כ-10%) כלולים גם ברשימה שפורטה בתכנית הרב-שנתית. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הקרן כי אי אפשר לעשות תכנון מוקדם של הפרויקטים שצוינו בתכנית הרב-שנתית בשל הזמן הקצר שבין אישור התכנית לבין אישור תקציב הקרן, וכן בגלל בעיות של זמינות חלק מהפרויקטים, וכי פרויקטים אלה יתוכננו לקראת הכנת תכנית עבודה לשנת 2000. מכאן שרוב הפרויקטים שתוקצבו לשנת 1999 לא נקבעו בהתבסס על המודל הכלכלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות והקרן לוודא שהפרויקטים שנקבעו בתכנית הרב-שנתית לפי המודל הכלכלי אמנם זמינים ויש להם תכנון מוקדם.

תקציב הקרן וביצועו

להלן בטבלה תקציבי הקרן וביצועם בשנים 1998²-1997 והתקציב לשנת 1999 (באלפי ש"ח, במחירים שוטפים):

¹ הרשימה הוכנה לפי מודל כלכלי שהראה ששיפור התשתית באותם מקומות יביא לצמצום מספר ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים.

² לפי דוחות הביצוע של תקציב הקרן בשנים הנדונות, לרבות העברות כספים משנים קודמות.

1997			1998			1997	
תקציב	ביצוע	תקציב	תקציב	ביצוע	תקציב	תקציב	ב- %
משרד התחבורה							
תשתית עירונית	48902	49312	40917	83	51906	78	
הדרכה ומבצעים	4987	4111	3110	76	5593	55	
הסברה	18116	28566	24723	87	19410	78	
מטות בטיחות	7020	7851	4449	57	5039	56	
ניידות וקציני בטיחות	5685	4967	3337	67	4300	69	
רפואה ובטיחות	2780	1897	1110	59	1490	62	
מחקר ופיתוח	3038	5401	2997	55	2096	49	
ארגון ומינהל	1239	1835	1180	64	1605	68	
הרשות	6898	5957	1879	32	52	0.5	
פרויקטורים ויועצים	1972	-	-	-	-	-	
מע"ץ							
תשתית בין-עירונית	27939	21712	13494	62	30324	91	
משרד החינוך						100	
חינוך לבטיחות	24240	24491	24219	99	27265	85	
המשטרה	45470	35913	35131	98	31914	53	
צה"ל	1499	4177	735	18	3573		
משרד המשפטים							
שיפוט	-	1650	1650	100	1850	53	
המועצה הלאומית	1300	2000	2029	101	3823	100	
למניעת תאונות							
ס"ה	201076	199840	160960	81	190240	80	

*נכון למאי 1999.

בכל אחת מן השנים 1997 ו-1998 נוצלו כ-80% מתקציבי הקרן (ב-1996 – כ-70%). לא נוצלו בעיקר התקציבים לתחומים אלה: מטות הבטיחות; רפואה ובטיחות; מחקר בטיחותי; פעולות להגברת הבטיחות בצה"ל ולהקמת הרשות.

הניצול החלקי (62%) של התקציב שהוקצה למע"ץ בשנת 1998 נבע, בין היתר, מהעובדה שחלק מהפרויקטים של מע"ץ לתשתית בין-עירונית אושרו בידי הנהלת הקרן רק ביוני 1998, דהיינו נותרה רק כחצי שנה לביצוע הפרויקטים שנקבעו לאותה שנה, וחלק אושרו באוגוסט ובנובמבר אותה שנה.

הניצול החלקי של התקציבים בסעיפים אחרים נובע מכך שהקרן מעבירה את התחייבויותיה למימון הפעולות באיחור ניכר, לעתים אפילו לקראת סוף השנה הניצול החלקי של התקציב שנועד לרשות ב-1998 (32% בלבד) הוסבר איחור באיש המשרות שאושרו לה.

ביולי 1996 אישרה הנהלת הקרן נוהל עבודה עם גופים מתוקצבים, ובו נקבע שתקציב שניתנה בגינו התחייבות ולא נוצל, יידון בקרן עד 15 במארס של השנה העוקבת. במארס

1998 אישרה ועדת הכספים של הקרן להעביר לתקציב לשנת 1998 סכומים שלא נוצלו בשנת 1997. רק ביוני 1998 נתנה הקרן לגופים התחייבויות לניצול העודפים משנת 1997.

על הקרן לפעול ביתר יעילות כדי להביא לניצול מיטבי של התקציבים העומדים לרשותה ועל ידי כך להגדלת מספר הפרויקטים המיועדים לקידום המטרה שלשמה הוקמה.

תקינות כלי הרכב

אחד הגורמים לתאונות דרכים נעוץ באי-תקינות כלי הרכב, אם כי משקלו של גורם זה בין הגורמים האחרים הולך ומצטמצם. נהיגה ברכב שיש ליקוי במערכות חשובות בו, כגון מערכת הבלמים, מערכת ההגה ומערכת התאורה, מסכנת את הנוסעים בו, ובכלי רכב אחרים בכביש ואת הולכי הרגל.

הבטחת התקינות של כלי הרכב

1. בפקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן - פקודת התעבורה), נקבעו הוראות שנועדו לאפשר פיקוח על רמת הבטיחות של כלי רכב. בפקודה נקבע שמשרד התחבורה ירשום כל רכב חדש וינפיק לו רישיון רכב; רישיון רכב או חידושו יהיה לתקופה שלא תעלה על שנה אחת. עוד נקבע בפקודה, ששר התחבורה רשאי לקבוע בתקנות הוראות המסדירות מתן רישיון רכב, חידוש הרישיון, תנאים להחזקת הרכב, עשיית שינויים ברכב והעברת הבעלות עליו, וכן תנאים בדבר הגבלת השימוש בו; משרד התחבורה, באמצעות אגף הרישוי, אחראים לביצוע הפקודה.

בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, נקבע כי חידוש רישיון הרכב יעשה פעם בשנה. לפי הוראות נוהל של המשרד, כלי רכב חדשים שגילם עד שנתיים יהיו פטורים מבדיקות תקינות; כלי רכב ישנים, בני יותר מ-15 שנים, יחויבו בבדיקת בלמים במוסך; וכלי רכב בני יותר מ-19 שנים יחויבו בבדיקות תקינות פעמיים בשנה ובבדיקת בלמים במוסך.

עוד נקבע בתקנות התעבורה כי "המבקש רישיון רכב או חידושו יביא את הרכב למשרד רשות הרישוי שאליו הגיש את הבקשה או לתחנת בדיקה שאישרה רשות הרישוי או למקום אחר שתורה רשות הרישוי במועד שתורה". הרשות רשאית לתת רישיון רכב או לא לתיתו, וכן להתנות בו תנאים, להגביל את תקופת תוקפו, או לבטלו.

2. ראש תחום מוסכים, גרירה וחילוץ (להלן - תחום מוסכים) שבאגף לרכב ולשירותי תחזוקה שבמשרד התחבורה (להלן - אגף הרכב) ממונה, בין היתר, על הסמכת מכוני

רישוי פרטיים באמצעות כתב הרשאה לעשות בדיקות רכב לשם מתן רישוי שנתי, על פי כתב ההרשאה, מכון הרישוי מתחייב להבטיח את שמישות מכשירי הבדיקה המותקנים בו ולדאוג לכיולם; לרשום ביומן את פרטי כלי הרכב שנבדקו ולקיים את ההוראות בדברניהול טפסים, מילויים, חתימתם והעברתם לרשות הרישוי. רשות הרישוי מוסמכת לבטל את כתב ההרשאה של מכון רישוי, אם רמת השירות בו אינה נאותה; ואם הוא או עובדיו פעלו בחוסר מיומנות מקצועית, ברשלנות ושלא על פי הוראותיה או הפרו תנאי מתנאי ההרשאה. תחום מוסכים ממונה גם על רישוים של מנהלים מקצועיים ושל בוחני רישוי.

אגף הרכב אחראי, בין היתר, לפיקוח על מכוני הרישוי. בתחום מוסכים שבאגף יש עובד העוסק בריכוזן ובבדיקתן של תלונות נגד מכוני רישוי ובוחני רכב, והוא מעביר חלק מהתלונות לוועדה מקצועית (להלן - ועדת האתיקה) הממליצה לרשות הרישוי על נקיטת אמצעים נגד מכוני רישוי ועובדיהם שהתלונה נגדם נמצאה מוצדקת.

כדי להגביר את הבטיחות של כלי הרכב, מפעיל גף ניידות ואכיפה שבאגף הרכב (להלן - גף הניידות) ניידות בטיחות המוצבות בכבישים ובדוקות בבדיקה אקראית את תקינותם של כלי רכב הנוסעים בהם.

את רכישת ניידות הבטיחות (להלן - הניידות) ואת פעילותן מממנת הקרן למימון פעולות למניעת תאונות שבמשרד. בשנת 1997 הקציבה קרן זו לפעילות הניידות 4.8 מיליון ש"ח (בפועל נוצלו 3.5 מיליון ש"ח) ובשנת 1998 - 3.8 מיליון ש"ח (בפועל נוצלו 2.8 מיליון ש"ח). לשנת 1999 הקציבה הקרן 4.2 מיליון ש"ח.

הפיקוח על מכוני הרישוי

1. בסוף 1998 עסקו 50 מכוני רישוי שהמשרד הסמיך באמצעות כתב הרשאה, בבדיקות רכב לרישוי שנתי, והם בדקו כ-97% מכלי הרכב במדינה. שאר כלי הרכב נבדקו בכ-100 מוסכי רישוי מורשים בקיבוצים ובחברות גדולות. הבדיקה של כלי רכב במכון רישוי כוללת 88 סעיפים שקבעה רשות הרישוי בהתאם לתקנים בין-לאומיים. בבדיקה מושם דגש בתקינות המערכות החשובות הקשורות לבטיחות הרכב.

2. אחד מתפקידיו של תחום מוסכים הוא פיקוח על מכוני רישוי. בפיקוח על מכונים אלה מועסקים ארבעה מפקחים אזוריים. הפיקוח נעשה על פי תכנית עבודה שנקבעה מראש, המבטיחה שכל מכוני הרישוי ייבדקו לפחות פעם בשנה, והמפקחים מודיעים מראש למכוני הרישוי על המועד המתוכנן לביקורת. בביקורת על המפקח לבדוק אם המכון מקיים את הנהלים, ובכללם הנוהל המחייב לבדוק את הרכב רק אחרי בדיקת המסמכים הנדרשים; אם המכשירים המשמשים לבדיקת כלי הרכב כוילו כנדרש; ואם המכון מעסיק עובדים מקצועיים כנדרש.

נוסף על הפיקוח המתוכנן עושים פקחי תחום המוסכים ביקורות פתע במכוני רישוי. הם בוחרים בבחירה אקראית כלי רכב היוצאים ממכון הרישוי ומבקשים מהמכון לעשות להם בדיקה חוזרת בנוכחותם. אם בבדיקה זו נמצאו ליקויים שלא צוינו קודם, ננקטים צעדים נגד הבוחן או מכון הרישוי.

הפקחים מייחדים יום אחד מרוכז בכל חודש לביקורות הפתע. בשנת 1998 נבדקו בביקורות פתע כ-1,000 כלי רכב, שהם רק 0.06% מ-1.6 מיליון כלי רכב שנעו באותה שנה בכבישי הארץ. הפקחים של תחום המוסכים הגישו באותה שנה 79 תלונות נגד מכוני רישוי ובוחרים על ליקויים שנמצאו בביקורות פתע ובביקורות שגרתיות.

בדצמבר 1997 החליט אגף הרכב להגביר את הפיקוח על מכוני הרישוי, ובעקבות זאת הוחלט לשתף את גף הניידות בביצוע ביקורות הפתע במכוניים. נמצא שבחודשים ינואר, מארס ומאי 1998 יוחדו לפיקוח על מכוני הרישוי בסך הכול שישה ימי עבודה של צוותי הניידות, ובאותם ימים גילה גף הניידות 12 כלי רכב לקויים שמכון הרישוי שבו נבדקו זמן קצר לפני כן קבע שהם תקינים. לעומת זאת, בחודשים יולי - דצמבר אותה שנה לא כלל הגף בתכנית העבודה שלו ביקורות פתע על מכוני רישוי וגם לא עשה ביקורות כאלה.

3. הפיקוח על מכוני הרישוי נעשה גם באמצעות טיפול בתלונות המוגשות נגדם בידי הגופים המפקחים וכן בידי בעלי רכב. בשנת 1997 הוגשו נגד מכוני רישוי 122 תלונות ובשנת 1998 - 185. 77 מהתלונות ב-1998 הוגשו בידי עובדי תחום המוסכים שבאגף הרכב, 44 - בידי בוחני גף הניידות 36 - בידי המשטרה ו-28 בידי בעלי רכב.

ראש תחום מוסכים פרסם באפריל 1998 נוהל מעודכן בנושא "טיפול בתלונות נגד בוחנים ומכוניים". לפי הנוהל, תלונות נגד מכון רישוי או בוחן יש להעביר לבדיקת הפקח הפועל באזור שבו מצוי המכון. הפקח בודק את התלונות ובמידת הצורך עושה חקירה וגובה הודעה מהבוחן או ממנהל המכון. התלונה וממצאי הבדיקה מוגשים לבוחן רכב בכיר באגף הרכב העוסק בריכוז נושא התלונות, והוא מחליט על המשך הטיפול בתלונה. אם בבדיקת תלונה מתברר שהבוחן או המנהל המקצועי של מכון הרישוי נתנו אישור כשירות לרכב שבוחן של משרד התחבורה מצא בו ליקוי בטיחותי חמור, נוקט מרכז נושא התלונות את אחד הצעדים האלה: מזהיר את הבוחן או את מנהל המכון; מתלה את תעודת הבוחן או את כתב ההרשאה של המכון; מעביר את התלונה לדיון בוועדת האתיקה (ראו להלן).

נמצא, שאגף הרכב טיפל ב-124 מבין 185 תלונות שהוגשו בשנת 1998 (יתר התלונות הועברו לטיפול ועדת האתיקה). לגבי 76 (כ-40%) מהתלונות שהוגשו קבע האגף כי "אין מקום לנקיטת צעדים".

בבדיקות אקראיות של כלי רכב בכבישים שעשתה המשטרה נמצאו ליקויים בטיחותיים בכלי רכב זמן קצר לאחר שתקינותם נבדקה במכון רישוי ולא נמצאו בהם אותם ליקויים. בעקבות זאת הגישה המשטרה בשנת 1998 למשרד התחבורה 35 תלונות נגד מכוני רישוי או בוחני רישוי. ב-25 (70%) מהתלונות לא ננקטו צעדים. בירור התלונות העלה שבחלק ניכר מהן אי אפשר לייחס את אי-תקינות הרכב לרשלנות הבוחן במכון הרישוי, מכיוון שהבוחן טען כי הליקוי נגרם לאחר ביצוע הבדיקה במכון.

1. גף הניידות מפעיל שבע ניידות בטיחות הבודקות בכבישים בבדיקה אקראית את תקינותם של כלי רכב. בצוות של כל ניידת מועסקים שני בוחני רכב; וכן שוטר, שתפקידו לעצור את כלי הרכב שהוחלט לבדוק ולרשום לנהג דוח, אם נמצאו ליקויים ברכב; ופקיד, אשר רושם את פרטי הרכב ואת הליקויים שנמצאו בו. הקרן רוכשת את הניידות ומממנת את פעילותן, ובכלל זה את העסקתם של השוטרים.

הניידות פועלות מ-1982. במשך כל שנות פעילותן של הניידות לא בדקו המינהל לבטיחות בדרכים והאגף את השיעור המיטבי של בדיקות דרך שיש לבצע.

2. בוחני גף הניידות בודקים את כלי הרכב לפי טופס בדיקה, המפרט ב-38 סעיפים את המכללים והרכיבים שיש לבדוק. בטופס נקבעו גם ארבע הגדרות לציון מצב הרכב הנבדק: (א) ליקוי מסוכן - ליקוי שעלול לגרום לתאונה: ליקוי כזה מחייב הורדת הרכב מהכביש בגרירה. (ב) ליקוי המחייב תיקון: לבעל הרכב נמסרת הודעה ולפיה נאסר עליו להשתמש ברכב כל עוד לא תוקנו הליקויים שנמצאו בו והתקבל אישור ממכון רישוי שהוא תקין; בהודעה נקבע עד מתי רשאי בעל הרכב להסיע אותו למוסך ונאמר בה כי על בעל הרכב להעביר אותו לבדיקה מחודשת במכון רישוי, כדי לקבל אישור כשירות ורישיון רכב חדש במקום הרישיון שבוטל (להלן - הודעת אי-שימוש). (ג) ליקוי מזערי: על בעל הרכב לתקנו בתוך שבעה ימים; (ד) הרכב תקין.

גף הניידות מדווח לאגף לשירותי מידע ולמשרדי הרישוי על איסור השימוש ברכב שנמצא בו ליקוי מסוכן או ליקוי המחייב תיקון. רק לאחר שבעל הרכב מוכיח שרכבו תקין ניתן לו שוב רישיון, והרישום באגף הרישוי בדבר הורדתו מהכביש נמחק. נהיגה ברכב שלא הוכחה תקינותו משמעותה נהיגה בלא רישיון תקף, ולבעל הרכב לא יישלח טופס חידוש רישיון רכב בהגיע המועד לכך.

3. בתכנית העבודה של המינהל לבטיחות בדרכים לשנת 1994 נקבע כי בכל שנה ייבדקו באמצעות הניידות 2% מכלל כלי הרכב בישראל. במסמך של אגף הרכב מנובמבר 1996 ציין האגף שמטרתו להגיע לבדיקת 7% מכלל כלי הרכב בארץ בכל שנה. המלצת גף הניידות מאותו חודש היתה לבדוק בכל שנה 10% מכלי הרכב.

אחת ההמלצות שנכללו בדוח ועדת המנכ"לים¹ היתה שהניידות יבדקו בכל שנה 5% מכלי הרכב במדינה כיוון שלדעתה שיעור זה יכול לתת תמונה מהימנה של מצבם המכני. ב-1997 הוחלט לנהוג לפי המלצה זו.

¹ ראו לעיל, עמ' 20.

4. להלן בטבלה נתוני אגף הרכב על כלי הרכב שבדקו הניידות בשנים 1995-1998 :

מספר כלי הרכב ושיעורם מכלל כלי הרכב שנבדקו							
1995		1996		1997		1998	
השיעור (באחוזים)	המספר	השיעור (באחוזים)	המספר	השיעור (באחוזים)	המספר	השיעור (באחוזים)	המספר
0.6	148	0.6	154	0.6	123	0.5	165
21.0	5364	18.3	4958	25.0	5583	26.5	9238
78.5	20176	81.1	21936	74.4	16577	73.0	25437
100	25688	100	27048	100	22283	100	34840
ליקוי מסוכן מחייב תיקון תקין או ליקוי מזערי ס"ה*							

*נתון זה אינו כולל משאיות שנשקלו בידי בוחני הניידות ונבדקו בדיקות תקינות ולא נמצאו בהן ליקויים.

בשנת 1995 בדקו הניידות 1.76% מכלל כלי הרכב הרשומים במדינה; בשנת 1996 - 1.75%; בשנת 1997 - 1.37% ובשנת 1998 - כ-2%. מסיבות שונות לא עמדו הניידות ביעדים שנקבעו לבדיקת כלי רכב - לא ביעד שהיה קבוע עד אמצע 1997 (2% מכלל כלי הרכב בכל שנה) ולא ביעד שנקבע באותו מועד (5% מהם).

5. בתחילת 1998 היו לגף עשר ניידות שלהפעלתן דרושים, לדברי המשרד, 21 בוחנים. הביקורת העלתה שבגף מועסקים 15 בוחנים, לאיש שבעה צוותים בלבד. האגף מפעיל בו-זמנית שבע ניידות לכל היותר. כאשר נעדרים עובדים בשל חופשות, מילואים ומחלה, מופעל אף מספר קטן יותר של ניידות. אגף הרכב לא הצליח לגייס עובדים נוספים כדי לאפשר את הפעלתן של כל הניידות שברשותו, ובשנת 1998 נותר מהתקציב שהקציבה הקרן להפעלת הניידות עודף בסך 1 מיליון ש"ח. בתשובתו ממאי 1999 הודיע משרד התחבורה כי מפאת קשיים בגיוס עובדים מקצועיים ובהפשרת משרות, לא עלה בידי האגף לאייש ולהפעיל את כל הניידות שברשותו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יעסיק מספר עובדים שיאפשר להפעיל בדחיפות את כל הניידות שברשותו כדי להפיק את מרב התועלת למלחמה בתאונות הדרכים.

בשנת 1994 הפעיל גף הניידות ארבע ניידות, ובאמצעותן נבדקו 25,000 כלי רכב בשנה. בין שנת 1994 לשנת 1998 גדל מספר הניידות שעמדו לרשות הגף מארבע לעשר. למרות זאת, ב-1997 היה מספר כלי הרכב שנבדקו קטן בכ-11% ממספרם ב-1994, ובשנת 1998 גדל מספרם רק בכ-39% לעומת מספרם ב-1994.

6. לפי נתוני גף הניידות, ב-1997 בדקו הניידות 328 מוניות, והורדו מהכביש בשל ליקויים 223 (68%) מהן; וב-1998 בדקו הניידות 320 מוניות, והורדו מהכביש 177 (55%) מהן. בשל ליקויים במידת חומרה דומה הורדו מהכביש באותן שנים, בהתאמה, 29.4% ו-31.5% מהמשאיות, כלי הרכב המסחריים והאוטובוסים שבדקו הניידות. לנוכח השיעור הגבוה של כלי רכב לקויים בקרב כלי הרכב מהסוגים האמורים, מן הראוי שבתכנית הבדיקה של הניידות יושם דגש בבדיקת כלי רכב אלו.

7. גף הניידות מכין תכנית לפריסה חודשית של הניידות ומעביר אותה מראש למשטרה כדי שהיא תצרך שוטר לכל צוות של ניידת. בתכנית נעשים שינויים בהתאם לאפשרויות המשטרה לעמוד במטלה. הצורך בצירוף שוטר לכל ניידת יוצר תלות של צוותי הניידות במשטרה. מאחר שלא תמיד עולה בידי המשטרה לצרף שוטרים לניידות, אי אפשר להפעילן כל יום ובמשך כל השעות שהן אמורות לפעול בהן. לפי דיווחים שנמצאו בגף הניידות, בשנת 1998 בוטלו או קוצרו מסיבה זו כ-40 ימי עבודה, שהם כ-4% מימי העבודה המתוכננים של הניידות.

הניידות פועלות בדרך כלל משעה 8.00 עד שעה 15.30 בלבד. בחודשי הקיץ הן פועלות גם פעם בשבוע בשעות הערב, ומבצעות בדיקות של מערכת התאורה בלבד.

כדי לנצל את הניידות ביתר יעילות ולהגדיל את מספר כלי הרכב הנבדקים, יש להרחיב את שעות פעילותן ולהפעילן בכמה משמרות, ובכלל זה בשעות הבוקר המוקדמות ובשעות הערב המאוחרות.

8. בשנת 1996 קיבל אגף הרכב תוצאות מחקר שהזמין מהמכון לחקר התחבורה בטכניון בנושא בדיקת המצב המכני של מכללים בטיחותיים ברכב. במחקר נבדקו התפלגויות הליקויים שנמצאו בבדיקות דרך אקראיות בכלי רכב בארץ בשנים 1994-1991 על פי חלוקה לסוגי כלי רכב: פרטי, מסחרי ומשא; והוא העלה שליקויים במערכת התאורה היו השכיחים ביותר ונמצאו בכ-50% מכלי הרכב, וגם בכלי רכב בני שנה היה שיעורם גדול. שיעור הליקויים האחרים היה נמוך בכלי רכב בני פחות מחמש שנים וגדל בהדרגה עם עליית גיל הרכב. שיעור הליקויים בצמיגים בכלי רכב בני 15 שנה הגיע עד 25%.

מאחר שהמחקר העלה שעד השנה החמישית שיעור הליקויים בכלי רכב פרטיים (חוץ מליקויים במערכת התאורה) הוא נמוך, המליצו החוקרים לבדוק בדרכים כלי רכב כאלה שגילם יותר מארבע שנים ולהתמקד בבדיקת מערכת התאורה בהם.

בתשובתו ממאי 1999 ציין משרד התחבורה שהבוחנים עוצרים אקראית כלי רכב לצורך בדיקה ואינם יכולים להבחין בשנת ייצור הרכב בזמן תנועתו. המשרד הוסיף כי בעקבות הסקר החל גף הניידות בשנת 1998 לעשות בחודשי הקיץ מבצעים ליליים בכניסות לערים הגדולות לבדיקת מערכת התאורה בכלי רכב.

9. באוגוסט 1998 הוגש לאגף הרכב דוח מסכם של חברת יועצים שעשתה מחקר על פי הזמנתו בעניין הקשר בין בטיחות כלי רכב פרטיים וגילם לבין מעורבותם בתאונות. בדוח הומלץ להגדיר את כלי הרכב הפרטיים שגילם בין 12 ל-15 שנה "קבוצת סיכון" ולמקד מאמצים גם בבדיקתם בדרכים על ידי ניידות. עד מועד סיום הביקורת לא דן האגף בהמלצות המחקר, וממילא לא שינה את ההנחיה לבדוק כלי רכב באופן אקראי, ללא העדפת רכב ישן. בתשובתו ממאי 1999 מסר משרד התחבורה כי המחקר עסק בכלי רכב פרטיים בלבד, וכי הוא החליט להרחיבו גם לכלי רכב מסחריים וכבדים, וכאשר יתקבלו התוצאות, תיקבע מדיניות כוללת לבדיקות רכב בדרכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיהיה אפשר להתמקד בבדיקת כלי רכב ישנים, ראוי שהמשרד ישקול להורות לבוחנים שלא לבדוק כלל רכב שבעת עצירתם מתברר שהם חדשים.

10. הביקורת העלתה שבהכנת תכנית העבודה החודשית של הניידות אין מתבססים על נתונים סטטיסטיים לשם קביעת המקומות המועדפים לקיום הבדיקה לפי היקפי התנועה במקום, שעות הבדיקה המועדפות, סוגי הרכבים וגילם.

11. עוד נמצא שצוותי הניידות אינם מתמקדים בבדיקת המערכות הבטיחותיות החשובות בכלי הרכב, כגון מערכת התאורה, מערכת הבלמים והצמיגים, כפי שהומלץ בדוח של חברת היועצים האמורה, אלא בודקים 38 מערכות ורכיבים שקבע אגף הרכב, שלא כולם בעלי חשיבות גבוהה לבטיחות. לדעת משרד מבקר המדינה, התמקדות בבדיקת המערכות שצוינו באותו דוח היתה מאפשרת לבדוק מספר גדול יותר של כלי רכב.

פיקוח המשטרה על תקינותם של כלי רכב

1. לפי נתוני המשטרה, בכל אחת מהשנים 1997 ו-1998 אירעו כ-25,000 תאונות, אך אי-תקינות הרכב היתה הסיבה העיקרית רק ל-129 מהתאונות שאירעו ב-1997 ול-168 מהתאונות שאירעו ב-1998, מכאן שאי-תקינות הרכב היא הסיבה העיקרית להתרחשותן של פחות מ-1% מכלל התאונות. ואולם למשטרה אין נתונים מרוכזים על תאונות שלפי דוחותיה אי-תקינות הרכב תרמה להתרחשותם אך לא היתה הסיבה העיקרית להן. בתשובתה ממאי 1999 הודיעה המשטרה כי בעתיד תפעל לרשום גם את הסיבות המשניות שגרמו לתאונה.

2. בשנת 1998 היו במשטרה 180 שוטרים-בוחנים שהוכשרו לחקור תאונות דרכים ולבדוק כלי רכב. נוסף על כך הועסקו בה 200 שוטרים-סיירים שקיבלו הכשרה לבדיקת כלי רכב. הכשרה זו כוללת קורס של שבועיים בלבד בנושא ועבודה של שבוע במכון רישוי. השוטרים-הסיירים בודקים כלי רכב בכבישים בבדיקות אקראיות, או במבצעים לבדיקת מערכות מיוחדות, כגון תאורה ובלמים. בבדיקות המשטרה נעשות על סמך ניסיונם המקצועי של השוטרים-הסיירים בלא שימוש בציוד מיוחד כדוגמת זה המשמש בניידות.

כאשר בבדיקה של המשטרה נמצא שברכב יש ליקוי חמור או ליקוי המחייב תיקון, רושם השוטר דוח לבעל הרכב. לפי נתוני המשטרה, בשנת 1997 נמצאו בבדיקות תקינות אקראיות של כלי רכב שנעשו בכבישים כ-16,500 כלי רכב המסכנים את התנועה, ולבעליהם נרשמו דוחות ונמסרו הודעות אי-שימוש. בשנת 1998 נרשמו כ-15,000 דוחות לבעלי רכב שנמצאו ליקויים ברכבם.

3. אין נוהל הקובע שעל הפרקליטות והמשטרה להעביר למשרד התחבורה בסדירות מידע שוטף על כל התאונות הנגרמות בגלל ליקוי טכני ברכב. מידע כזה עשוי לאפשר לאגף הרכב לברר אם תאונה נגרמה בשל רשלנותם של המוסך של מכוון הרישוי או של הבוחן שטיפלו ברכב לפני התאונה, ולנקוט צעדים כדי למנוע הישנות תאונות כאלה בעתיד. המידע גם עשוי לשמש את מרכז המידע הלאומי לבטיחות בדרכים שאמור לקום על פי התכנית הרב-שנתית המתקנת של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.²

ועדת האתיקה

בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל-1970, נקבע כי יש למנות ועדה שתדון בעניינים הנוגעים לאחריות ומיומנות מקצועית למתן שירותים במוסכים ובמכוני רישוי לרכב.

מאז שנת 1996, שבה הועבר הפיקוח על מכוני הרישוי לאגף הרכב, פועלת במשרד התחבורה ועדה כאמור. בוועדה ארבעה חברים: שלושה נציגי המשרד - ובהם נציג היועץ המשפטי - ונציג של איגוד מכוני הרישוי והיא מכונה במשרד "ועדת האתיקה".

ועדת האתיקה מזמנת אליה את הגוף שנגדו הוגשה התלונה ואת מגיש התלונה, שומעת את טיעוניהם וממליצה לפני רשות הרישוי על הצעדים שיש לנקוט. אם הוועדה ממליצה להתלות רישיון של בוחן או לסגור מכוון רישוי, נעשה שימוע לפני רשות הרישוי.³

בשנת 1997 נדונו בוועדת האתיקה 29 תלונות, ובשנת 1998 נדונו בה 61 תלונות שהתקבלו באותה שנה: 14 מהן נגד מכוני רישוי ו-47 נגד בוחנים במכוני רישוי.

התלונות שנדונו לפני הוועדה התקבלו ממפקחי האגף, מהמשטרה ומגף הניידות. מקצת התלונות שבוחני הגף הגישו לוועדת האתיקה היו על ליקוי בטיחותי שגילו בכלי רכב שנבדק במכון רישוי שבועיים או פחות לפני מועד הבדיקה של הניידות וקיבל ממנו אישור כשירות.

ב-39 מהתלונות שהוגשו ב-1998 - ובכללן כל 14 התלונות שהוגשו נגד מכוני רישוי - נקטה רשות הרישוי, על פי המלצות הוועדה, את הצעדים האלה: חמישה בוחנים ושלשה

² ראו לעיל, עמ' 20.

³ רשות הרישוי לעניין זה היא "מי ששר התחבורה מינה אותו להיות מנהל אגף הרישוי או מנהל אגף הרכב במשרד התחבורה, לרבות מי שאחד מאלה אצל לו מסמכותו כרשות רישוי...". לתפקיד זה הוסמך ראש תחום מוסכים שבמשרד התחבורה.

מכוני רישוי הוזהרו; לשישה בוחנים ולחמישה מכוני רישוי הותלו הרישיונות על תנאי; לשבעה מכונים הותלו הרישיונות לפרקי זמן של 2 - 60 ימים ולשישה בוחנים ל-7 - 12 ימים, ורישיונו של בוחן אחד הותלה לתקופה בלתי מוגבלת. כמו כן נקבע שעל חמישה בוחנים לעבור מבחן מקצועי.

בעניין 22 התלונות שהוגשו ב-1998 החליטה ועדת האתיקה שלא לנקוט אמצעי כלשהו כיוון שהיא לא הצליחה להגיע למסקנות חד-משמעיות. זאת בעיקר (ב-19 מהתלונות) עקב אי-הופעת השוטרים ובוחני הניידות לפנייה כדי למסור את גרסתם מאחר שהדבר גרם לביטול יום עבודה. בתשובתו ממאי 1999 הודיע משרד התחבורה כי כדי למנוע מצב דומה בעתיד הוציאה מנהלת האגף בדצמבר 1998 הוראה, ולפיה על השוטרים ובוחני הניידות להופיע לפני ועדת האתיקה לאחר סיום עבודתם בשטח.

הפיקוח על בטיחות המשאיות

בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, נקבעו בין היתר הוראות מיוחדות להובלת מטען; למידות ומשקלות של רכב כבד; להגבלת שעות נהיגה של נהג ברכב כבד ולהתקנת אבזרי בטיחות ברכב כבד. בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירותי הובלה ושירותי גרורים), התשל"ט-1978 (להלן - צו שירותי הובלה), הוגדרה משאית: רכב מנועי מסחרי כמשמעותו בפקודת התעבורה, שמשקלו בתוספת משקל המטען המותר (להלן - משקל כולל) גדול מ-10,000 ק"ג.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בסוף שנת 1997 נעו בכבישי הארץ כ-40,500 משאיות שמשקלן 4 טון ומעלה, מהן 26,900 שמשקלן יותר מ-10 טון. מעורבותן של משאיות בתאונות דרכים היא גדולה יחסית.

אגף הרכב שבמשרד התחבורה קובע דרישות מחייבות למבנה הרכב, בודק את תקינות המשאיות הנעות בדרכים ושוקל אותן. הממונה על גף קציני הבטיחות שברשות הלאומית לבטיחות בדרכים שבמשרד מאשר העסקת קציני בטיחות בחברות הובלה. העסקת קציני בטיחות היא תנאי למתן רישיון לחברות כאלה.

בדוח ועדת המנכ"לים⁴ הוצעו כמה דרכים להקטנת מעורבותן של משאיות בתאונות דרכים, ובכללן: השוואת התקנים המחייבים בעת יבוא משאיות לארץ לתקנים הנהוגים במדינות האיחוד האירופי; אכיפת ההגבלה בדבר העומס המרבי המותר על הנוהגים במשאיות; התקנת מתקנים להגבלת המהירות במשאית; הגברת הפיקוח על המשאיות על ידי שימוש בטכוגרף אלקטרוני⁵; הקמת מסלולי בדיקה נפרדים במכוני הרישוי למשאיות לשיפור הרמה הטכנית של מבחני הרישוי התקופתיים לרכב כבד; ביצוע בדיקות רפואיות תקופתיות לנהגי משאיות. המלצות ועדת המנכ"לים אומצו על ידי הממשלה במאי 1997.

⁴ ראו לעיל, עמ' 20.

⁵ מכשיר המותקן ברכב ורושם את שעות העבודה והמנוחה של הנוהג ברכב, את מרחק הנסיעה ואת מהירותה.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנעשו למניעת תאונות דרכים שמעורבות בהן משאיות שמשקלן יותר מ-4 טון, ואת יישום המלצות ועדת המנכ"לים בנושאים הקשורים לתנועת משאיות.

1. להלן נתוני הלמ"ס על שיעור המשאיות שמשקלן יותר מ-4 טון מכלל כלי הרכב, על שיעור נסועתן בנסועה הארצית ועל שיעור מעורבותן בתאונות דרכים בשנת 1997 (באחוזים):

2.5	שיעור המשאיות מכלל כלי הרכב
6.4	שיעור נסועתן בנסועה הארצית
	שיעור המשאיות המעורבות בתאונות
12.2	תאונות קטלניות
5.4	תאונות קשות
3.2	תאונות קלות

מהנתונים עולה ששיעור המשאיות שמשקלן יותר מ-4 טון שהיו מעורבות בתאונות דרכים קטלניות ב-1997 היה כפול משיעור נסועתן בנסועה הארצית כמעט פי חמישה משיעורן מכלל כלי הרכב באותה שנה. בפרסומי הלמ"ס אין נתונים על הגורם העיקרי לכל אחת מהתאונות הקטלניות מהסוג האמור. לפי חישובים של משרד מבקר המדינה שהסתמכו על נתונים מתיקי חקירת תאונות שעשתה המשטרה, שיעור התאונות הקטלניות שנגרמו בשל עבירה של נהג המשאית, מתוך כלל התאונות מאותו סוג שאירעו בחדשים ינואר-יוני בשנים 1997 ו-1998, היה - בדרכים עירוניות 47%-52%, בהתאמה, ובדרכים לא עירוניות 40%-21%, בהתאמה.

2. בדוח שהכין המכון לחקר התחבורה הפועל בטכניון בעקבות מחקר שעשה בשביל הרשות ב-1998 בנושא "מעורבותן של משאיות בתאונות דרכים בשנת 1996", הומלץ על אמצעים למניעת תאונות שמעורבות בהן משאיות, ובהם: אמצעים הנדסיים-פיזיים, ובכללם שיפורים גיאומטריים בכבישים; אמצעים מכניים; שמירה על התקנות בדבר שעות נהיגה ומנוחה; חקיקה.

3. על פי תקנות התעבורה, רישיון נהיגה בדרגה 3, המאפשר לנהוג ברכב מנועי מסחרי שמשקלו הכולל המותר הוא עד 14,999 ק"ג, יינתן רק למי שכבר מלאו לו 18 שנים; רישיון נהיגה בדרגה 13, המתיר נהיגה ברכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר גדול מ-14,999 ק"ג, יינתן למי שכבר מלאו לו 19 שנים ויש לו רישיון נהיגה בדרגה 3 במשך שנה אחת לפחות.

4. בצו שירותי הובלה נקבע כי הבעלים של שמונה משאיות ויותר או של כמה משאיות שמשקלן הכולל המותר הוא יותר מ-100 טון לא יקים, לא יפעיל ולא ינהל משרד הובלה, אלא על פי רישיון מאת המפקח על התעבורה (להלן - המפע"ת) ובהתאם לתנאי הרישיון. בצו נקבעו תנאים לחברה המבקשת לקבל רישיון, ובהם תנאים שמטרתם להגביר את הבטיחות בהפעלת משאיות. באוגוסט 1997 התקבל חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק שירותי הובלה). חוק זה נועד בעיקר להגביר את הבטיחות

בהפעלת רכב מסחרי ובמתן שירותי הובלה, והוא מחייב בקבלת רישיון הובלה מהמפע"ת, לא רק חברה, כפי שהיה עד להחלתו, אלא כל בעל רכב כזה.

בחוק שירותי הובלה נאמר כי שר התחבורה יקבע תנאים למתן רישיון מוביל כדי להבטיח, בין היתר, פיקוח על הבטיחות במתן שירותי הובלה. עוד נקבע בחוק, כי התקנות על פיו יותקנו בתוך שישה חודשים מיום פרסומו, וכי תחילתו תהיה תשעה חודשים מיום פרסומו. לפי זה, בפברואר 1998 היה משרד התחבורה אמור לפרסם את התקנות, ובמאי אותה שנה היה החוק אמור להיכנס לתוקף.

עד סוף 1999 לא הותקנו התקנות. המשרד הודיע בתשובתו מיוני 1999 שהצעת התקנות הועברה לוועדת הכלכלה של הכנסת בינואר 1999, ורק לאחר אישור הוועדה והשר יופעל החוק.

תקינות המשאיות

1. אחת מהמלצות ועדת המנכ"לים שאושרו בממשלה במאי 1997 היתה שיש לעדכן את התקנות ואת הדרישות בעניין יבוא רכב שהיו בתוקף באותה עת, כדי להתאימן לתקנים הנהוגים במדינות האיחוד האירופי.

גף התקינה באגף הרכב שבמשרד התחבורה אחראי לקביעת תקנים ליבוא רכב. בשנים 1995-1998 קבע הגף 27 תקנים לרכב מסחרי העוסקים בנושאי איכות הסביבה ובבטיחות. רוב התקנים האלה נקבעו לפי התקנים הנהוגים במדינות האיחוד האירופי.

2. כדי להגביר את הבטיחות שבהפעלת רכב כבד, נקבע בתיקון לתקנות התעבורה מ-1998 כי נוסף על מבחן הרישוי השנתי חייב רכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר יותר מ-10 טון גם בבדיקת חורף; בדיקה זו תיעשה מ-1 באוקטובר בכל שנה, ויהיו פטורים ממנה רק כלי רכב שנעשה להם מבחן רישוי שנתי בין אוגוסט לאוקטובר של אותה שנה. בחודשים דצמבר-1997 מארס 1998 רשמה המשטרה כ-2,000 דוחות לבעלי משאיות שמשאיותיהם לא נבדקו בבדיקת חורף.

3. ועדת המנכ"לים קבעה כי יש להעמיק את הבדיקות השנתיות של רכב משא כבד, גוררים ונתמכים, וכי לשם כך יש להקים במכוני הרישוי מסלולים נפרדים לבדיקת רכב כבד. עוד קבעה הוועדה שבתחילת 1997 יפורסם מכרז להקמת מכוני רישוי לרכב כבד.

הבדיקה העלתה כי רק בסוף 1998 ובתחילת 1999 פרסם משרד התחבורה שני מכרזים להפעלת ארבעה מכוני רישוי שבהם יוקמו מסלולים מיוחדים לבדיקת רכב כבד שיספקו אפשרויות טכניות משופרות לגילוי ליקויים בטיחותיים. עד סוף 1999 הוחל בהפעלת ארבעת המכונים.

4. (א) לפי נתוני גף הניידות שבאגף הרכב, ב-1996 הוא בדק בכבישים בבדיקות פתע באמצעות ניידות הבטיחות 6,175 משאיות שמשקלן יותר מ-10 טון וגוררים; ב-1997 בוצעו 4,151 בדיקות לכלי רכב כאלה וב-1998 - 5,465. כאמור, בין השנים

1994-1998 גדל מספר הניידות מארבע לעשר. נתוני הגף מראים שלמרות הגידול במספר הניידות לא גדל מספר המשאיות שנבדקו.

על פי נתוני גף הניידות, לכ-24% מכלל כלי הרכב שנבדקו בשנים 1996-1998 ולכ-32.5% מהמשאיות שמשקלן הכולל גדול מ-10 טון, שנבדקו באותן שנים, נמסרו הודעות אי-שימוש שאסרו עליהם לנוע בכבישים עד לתיקונם. עוד עולה מנתוני הגף, שבמהלך השנים האמורות הלך וגדל שיעור המשאיות שתחזוקתן לקויה, וב-1998 היה שיעור המשאיות שהגף מסר להן הודעות אי-שימוש גדול ב-7% משיעורן ב-1996. נוכח הירידה בשיעור המשאיות שנבדקו והעלייה בשיעור המשאיות שאינן תקינות, על המשרד להגביר את הביקורת על המשאיות במסגרת פעולות למניעת תאונות.

(ב) בהסכם התחבורה בין ישראל לירדן, שנחתם במאי 1995, נקבע כי במעברי הגבול ייעשו בדיקות מדגמיות של בלמים, של מערכות היגוי וחשמל ושל קשירת מטענים במשאיות וגרורים, וכמו כן יבדק אם העומס בכלי הרכב האלה אינו גדול מהמותר.

בנובמבר 1998 דנה ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה בנושא המשאיות מירדן הנוסעות בכבישי ישראל וצוין שבמשאיות אלו יש ליקויים בטיחותיים. בינואר 1999, במהלך הביקורת, מונה צוות משותף למשרד התחבורה, למכס ולרשות שדות התעופה, שבאחריותה מצויים המעברים, לבחינת ביצוען של הבדיקות הבטיחותיות של המשאיות הבאות מירדן. בפברואר אותה שנה הודיע הסמנכ"ל הבכיר לתנועה שבמשרד התחבורה למנהל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים שהצוות גיבש נוהלי עבודה ואותרו בעלי מקצוע. במאי 1999 אישרה הקרן למימון פעולות למניעת תאונות את התקציב הנדרש לביצוע הבדיקות.

בינואר 1998 פנה מנהל הרשות אל הסמנכ"ל הבכיר לתנועה שבמשרד התחבורה בבקשה לכלול בתכנית העבודה של גף הניידות גם בדיקות של המשאיות הבאות מירדן. בתקופה ינואר 1998 עד יולי 1999, מועד סיום הביקורת, בדק גף הניידות במשך שלושה ימים בלבד משאיות במעברי הגבול עם ירדן. בבדיקות אלה נבדקו 75 משאיות שמשקלן הכולל עד 40 טון, וב-41 מהן נמצאו ליקויים בטיחותיים חמורים, וכניסתן לישראל נאסרה. הנתונים האמורים מחייבים תשומת לב מיוחדת של כל הגורמים הנוגעים לעניין.

(ג) בדיקות הרישוי של כלי רכב כבדים נעשות כאשר אין עליהם מטען. ועדת המנכ"לים קבעה במאי 1997 כי יירכש גרור נייד שבאמצעותו יהיה ניתן לבדוק בדרכים, בין היתר, את מערכות הבלימה של כלי רכב כאלה. יתרונו של הגרור הוא בכך שיאפשר לבדוק את התקינות של כלי הרכב כשהם עמוסים. התקציב לרכישה אושר כבר ב-1996.

בדצמבר 1996 חתם משרד התחבורה חוזה עם ספק שזכה במכרז (להלן - הספק), ולפיו הוא יספק את הגרור בתוך שישה חודשים. הספק לא עמד בהתחייבותו, ובינואר 1999 חולטה הערבות שהפקיד. עד מועד סיום הביקורת לא פעל המשרד לרכישת גרור נייד מספק אחר, והמלצת ועדת המנכ"לים לבצע בדיקות תקינות לכלי רכב עמוסים אינה מיושמת.

1. תקנות התעבורה קובעות משקל כולל מרבי מותר בהתאם לסוג הרכב, מבנהו ומספר הסרנים. התקנות קובעות כי נהיגה ברכב שעליו משא בעומס החורג מהמותר היא עבירה. כאשר עומס היתר חורג עד 25% מהעומס המותר רשאי שוטר ליטול את רישיון הרכב בשלילה מינהלית ל-30 יום. חריגה של יותר מ-25% מחייבת גם הזמנה לדין.

2. רכב הנושא מטען שמשקלו חורג מהמשקל המותר בתקנות שנקבעו לרכב מסוגו, נדרש 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 גורמת גם לבלאי מואץ של הכבישים ושל כלי הרכב ומגדילה את ההוצאות על תחזוקתם. בדוח מבקר המדינה מס' 40 (עמ' 195), בפרק הדן בהידרדרות מצב הכבישים הבין-עירוניים בארץ, נאמר בין היתר כי לתוספת, ולו גם קטנה, על העומס המרבי המותר יש השפעה ניכרת על התבלות הכבישים: עומס הובלה של 15 טון לסרן (כ-15% יותר מהעומס המרבי המותר בארץ) מגדיל את שחיקת הכביש בשיעור של 90% לעומת שחיקתו בעומס המרבי המותר; ועומס של 18 טון (38% יותר מהעומס המרבי המותר) מגדיל את שחיקת הכביש ב-330%. בדוח שנתי 46 (עמ' 183) צוין שהעומס המרבי על סרנים שמתירות תקנות התעבורה, 19-63 טון, גדול ב-25%-8.8% מהעומס המרבי המותר ב-28 מדינות באירופה.

במאס 1997 קיבל משרד התחבורה תוצאות של מחקר שהזמין ב-1993 מהמכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה בדבר "ניתוח כלכלי של תקנים חלופיים לעומס סרן מותר", ועולה מהן ש-95% מכלל הנזקים לכבישים נגרמים ממשאיות ו-87% מהם ממשאיות כבדות שמשקלן יותר מ-16 טון. אחת ההמלצות העיקריות של המחקר היא, שיש לאמץ את התקן הנהוג במדינות האיחוד האירופי בכל הנוגע לעומס על הסרנים, ולהפחית בהדרגה במהלך חמש שנים את תקני המשקל הכולל המותר עד ל-48 טון. גם ועדת המנכ"לים קבעה בהמלצותיה מאותה שנה כי יש להתאים את התקן הישראלי בעניין זה לתקן האמור.

עד מועד סיום הביקורת לא שינה משרד התחבורה את תקנות התעבורה בנושא הפחתת העומס המרבי המותר על הסרנים במשאיות ואת העומס הכולל המרבי המותר בהן, כדי להתאימו לתקן הנהוג במדינות האיחוד האירופי. התקנות לא שונו בעיקר משיקולים כלכליים, שלטענת המשרד, יש לשוב ולבחון אותם.

3. כדי למנוע תנועת משאיות שמשקלן הכולל חורג מהמותר, הטילה הממשלה על מע"ץ, עוד בדצמבר 1994, להקים בצדי הדרכים וביציאה מנמלי הים תחנות שקילה נייחות שאיושן ייעשה בידי המשטרה. כמו כן הסמיכה הממשלה את מע"ץ להתקשר עם בעלים של מתקני שקילה לשם קבלת שירותי שקילה בתשלום, ובכך לסייע למשטרה באכיפת החוק הקיים.

בתחילת 1995 פרסמה מע"ץ מכרז לקבלת שירותי שקילה, ובפברואר 1996 נחתם עם החברה שזכתה במכרז הסכם שתוקפו היה ממאס 1996 עד מאס 1997. המשטרה בדקה את המתקנים שהציעה החברה ואישרה את השימוש ב-25 מהם. במאי 1996 פרסמה

המשטרה פקודת הפעלה לשימוש במתקני השקילה. הביקורת העלתה שהמשטרה לא השתמשה במתקני השקילה לאכיפת התקנות בדבר עומס יתר אף שאישרה אותם. בתשובתה ממאי 1999 הסבירה המשטרה כי מיקום מתקני השקילה לא תאם את צרכיה, בין היתר כיוון שהם לא היו על צירי התנועה, אלא חייבו סטייה מנתיב הנסיעה.

הביקורת העלתה כי רק בינואר 2000 החל לפעול מתקן שקילה ראשון על פי החלטת הממשלה מ-1994. יתר 18 התחנות לשקילת משאיות שהומלץ לבנות בצדי הדרכים עדיין לא נבנו ולא נרכש עוד מתקן שקילה נייד.

4. בהעדר מתקני שקילה נייחים מבצע גף הניידות שקילת משאיות בדרכים באמצעות מתקני שקילה ניידים. מתקני השקילה הניידים רגישים יותר לתקלות ונדרש צוות גדול יותר להצבתם, להפעלתם ולהסרתם מהכבישים. משנת 1995 מפעיל הגף מתקן שקילה אחד המסוגל לשקול משאיות בעלות שני סרנים, ובעקבות המלצת ועדת המנכ"לים מופעל מפברואר 1997 עוד מתקן שקילה נייד, המסוגל לשקול משאיות בעלות שלושה סרנים.

על פי הוראה שהוציא מנהל גף הניידות בפברואר 1996, בכל שקילה יש להפחית 2% מתוצאת השקילה המתקבלת כדי למנוע טעויות; בנוהל של המשטרה נקבע שרישום דוח בידי שוטר ייעשה רק אם העומס הכולל חורג מהעומס המותר ביותר מ-5%. בפועל, האכיפה נעשית רק כאשר מתקן השקילה מראה חריגה של 8% ויותר מהעומס המותר.

(א) להלן בטבלה נתוני משרד התחבורה על מספר המשאיות שנשקלו בשנים 1996 - 1999 (עד אפריל) ועל תוצאות השקילה:

מספר המשאיות שנשקלו				
	1996*	1997	1998	1-4/1999
ס"ה נשקלו	22340	30336	39667	13518
תוצאות השקילה				
עודף משקל עד 5%	2477	2765	2320	669
עודף משקל של 5%-6%	1896	2975	2178	622
עודף משקל של יותר מ-25%	130	221	313	96

* ב-1996 היה מתקן שקילה אחד; מפברואר 1997 היו שני מתקנים.

מהטבלה עולה ששיעור המשאיות שנמצא בהן עומס יתר מכלל כלי הרכב שנבדקו פחת מכ-20% ב-1996 וב-1997, לכ-12% ב-1998 ולכ-10% בתקופה ינואר - אפריל 1999.

(ב) כאמור, נקבע שיש ליטול את רישיון הנהיגה של מי שנתפס נוהג במשאית שמשקלה הכולל חורג ביותר מ-25% מהמשקל המרבי המותר ולזמנו לבית משפט. נמצא כי בשנים 1996-1998 נשלל רישיונם של כ-80% מהנהגים שנתפסו בעת ביצוע העבירה האמורה.

(ג) הבדיקה העלתה כי ב-1998 נרשמו 292 ימי עבודה של שני מתקני השקילה יחד, דהיינו 12 ימי עבודה בממוצע לחודש למתקן שקילה. מכאן שניצול מתקני השקילה לאכיפת התקנות למניעת עומס יתר היה קטן. משרד התחבורה הודיע בתשובתו מיוני 1999 כי הסיבה לכך היא שאחד המתקנים התקלקל בתדירות גבוהה.

לעומס על כל סרן יש חשיבות רבה, שכן הפרש ניכר בין העומס המוטל על כל אחד מהסרנים במשאית עלול להשפיע לרעה על בטיחות הנסיעה בה. בתקנות נקבע כי יש להקפיד גם שלא לחרוג מהעומס המרבי שנקבע לכל סרן של הרכב: 13 טונות לסרן יחיד; 21 טונות לצמד סרנים. נמצא, שבמאגר המידע של משרד התחבורה שממנו מתעדכנים מתקני השקילה לא נרשם מהו העומס המרבי המותר שנקבע לכל סרן בתקנות התעבורה, ולפיכך אף שצוותי הניידות שוקלים בנפרד את העומס על כל סרן, אין אוכפים את תקנות התעבורה בעניין זה.

5. (א) שיעור גדול של המטענים הנכנסים לנמלים והיוצאים מהם מובלים במשאיות. רשות הנמלים שוקלת משאיות לצרכיה בכניסתן וביציאתן. בדצמבר 1998 היו בנמלים 15 מתקני שקילה. כמו כן התקינה רשות הנמלים תוכנת מחשב הכוללת את קובץ המשאיות הקיים במשרד התחבורה ואת הנתונים על המשקל המרבי המותר לכל רכב. באמצעות תוכנה זו אפשר להשוות את משקל הרכב על פי שקילה למשקל המרבי המותר. בתקופה ינואר-אפריל 1998 נשקלו בנמלי חיפה ואשדוד כ-21,700 משאיות בממוצע בכל חודש - כמעט 55% ממספר המשאיות שנשקלו בידי אגף הרכב במשך כל אותה שנה. בדיקת נתוני רשות הנמלים על שקילת משאיות העלתה כי במשך ארבעה ימים בינואר 1996 נשקלו 342 משאיות שיצאו מנמל חיפה, ובשקילה נמצאו 239 (70%) משאיות שהובילו מטענים שמשקלם גדול מהמותר.

כדי לאכוף בנמלים את התקנות למניעת עומס יתר נדרשת בהם נוכחות של שוטר או של פקח של משרד התחבורה. בנמלים קיימים המידע והתנאים הפיזיים הדרושים לביצוע האכיפה, אולם משרד התחבורה והמשטרה, שלהם סמכויות האכיפה, אינם משתמשים בכלים אלה. משמע שגם אם נמצא משקל יתר במשאית היא הורשתה לצאת מהנמל ולהוביל את המטען לייעדו. מן הראוי שפקחי משרד זה או המשטרה יפקחו על המשאיות היוצאות מהנמלים, או, לחלופין, שהמשרד ישקול להעניק סמכות של פקח לעניין זה לעובדי רשות הנמלים. בתשובת רשות הנמלים ממאי 1999 נאמר שנתנית סמכות אכיפה לעובדי רשות הנמלים "טומנת בחובה בעייתיות רבה בהיבט התפעולי" וביחסים שבין עובדי רשות הנמלים ללקוחותיה.

באוקטובר 1999, לאחר סיום הביקורת, עשתה רשות הנמלים במשך כחודש, בשיתוף שוטרים וכן פקחים של המשרד, מבצע למניעת עומס יתר במשאיות היוצאות מהנמלים. לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום לשקול המשך שיתוף פעולה כזה גם בעתיד, כדבר שבשגרה.

(ב) באוגוסט 1997 בדקה רשות הנמלים את המשקל העצמי של 120 משאיות והשוותה את הנתונים שהתקבלו לנתונים המצויים בקובץ הממוחשב של אגף הרישוי שבמשרד התחבורה ורשות הנמלים משתמשת בו. רשות הנמלים מצאה כי בקובץ של אגף הרישוי לא היו רישומים על משקלן של 20 מהמשאיות האמורות, וכי היו הבדלים בשיעור של

130%-6% בין משקלן של 52 משאיות לפי תוצאות שקילתן בנמל לבין נתוני המשרד. רשות הנמלים פנתה לאגף הרכב בעניין זה בספטמבר 1997, אולם עד יוני 1999 לא בדק האגף את הסיבה להבדלים. בצו שירותי הובלה נקבע כי לא יוביל אדם מטען במשאית ללא שטר מטען שבו יירשמו, בין היתר, משקל המטען והמשקל הכולל המותר של המשאית. מכאן שאפשר לאכוף את התקנות למניעת עומס יתר במשאיות גם על סמך המידע הרשום בשטר המטען ומשקל המשאית הרשום ברישיון הרכב. אולם אם משקל המשאית הרשום בקובץ אגף הרישוי וברישיון הרכב שגוי, אי אפשר לאכוף את התקנות האמורות בהסתמך עליו ועל הנתונים שבשטר המטען.

6. המשטרה נוהגת לאכוף את התקנות למניעת עומס יתר על נהגי המשאיות, אף שלא תמיד עליהם בלבד לשאת באחריות להריגה מהתקנות, שכן יש שחברות ההובלה ובעלי המשאיות מחייבים אותם להוביל מטען גדול מהמותר. מן הראוי שמשרד התחבורה והמשטרה יפעלו למצות את הדין גם עם חברות ההובלה ובעלי המשאיות על הובלת עומס יתר.

אכיפת התקנה בדבר שעות עבודה ומנוחה

1. במחקרים שנעשו ב-1992, ב-1993 וב-1995 בקרב נהגי משאיות בארה"ב נמצא, בין היתר, כי 58% מהתאונות נגרמו בשל עייפות הנהג, וכי הסיכוי שתתרחש תאונת דרכים במשך ארבע השעות הראשונות לנהיגה הוא נמוך ביותר. הסיכוי לתאונה גדל ככל שמתרבות שעות הנהיגה: עד תום השעה השביעית גדל שיעור הסיכוי בכ-65% לעומת שיעורו במהלך ארבע השעות הראשונות של הנהיגה, מהשעה השמינית הוא גדל בכ-80% והחל בשעה התשיעית בכ-150%. במחקרים שעשו ב-1995 וב-1998 פרופ' בן-דוד ופרופ' הקרט מהמכון לחקר התחבורה הפועל בטכניון, שבמסגרתם נסקרו אמצעים למניעת תאונות דרכים שמעורבות בהן משאיות, נקבע שתכנון שעות העבודה של נהגי המשאיות והקפדה על אכיפת יום עבודה קצר הם אמצעים יעילים ביותר למניעת תאונות דרכים.

2. כדי למנוע תאונות דרכים הנגרמות מעייפות של נהגים מקצועיים, נקבעו בתקנות התעבורה הוראות בדבר שעות העבודה והמנוחה לנהגים ברכב ציבורי, לנהגים באוטובוס פרטי או ברכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר הוא יותר מ-6,000 ק"ג, ולנהגים ברכב אחר המורשה להסיע 11 נוסעים או יותר נוסף על הנהג. בין היתר נקבע, שנהג לא יתחיל את יום עבודתו אלא לאחר מנוחה של שבע שעות רצופות, ולא ינהג יותר מ-12 שעות בכל פרק זמן של 24 שעות. כמו כן נקבעו פרקי זמן מועדניים למנוחה במהלך יום העבודה.

3. קצין בטיחות בחברת הובלה אמור לנהל כרטסת ובה נתונים על הנהגים שבפיקוחו⁶. עליו לאסוף את דסקות⁷ הטכוגרף של הנהגים, לעקוב אחרי שעות העבודה והמנוחה

⁶ ראו הפרק "קציני בטיחות בתעבורה", עמ' 47.

⁷ דסקה - לוחית נייר עגולה שעליה רושם הטכוגרף את מהירות הנסיעה, את שעת תחילתה ואת שעת סיומה.

שלהם ולהתריע לפני בעלי החברה על חריגות מהתקנה בעניין זה. בבדיקות שעשה גף קציני הבטיחות בחברות המעסיקות קציני בטיחות נמצאו ליקויים, כגון אי-איסוף של דסקות, העדר שמירה מסודרת של הדסקות וחריגות מהתקנה בדבר שעות עבודה ומנוחה.

4. הבדיקה העלתה שהפעולות שנעשו לאכיפת התקנה על שעות עבודה ומנוחה היו מצומצמות מאוד: בשנת 1996 נרשמו 28 דוחות והזמנות לדין על אי-קיום התקנה ובשנת 1997 - 272; ב-1998 אף חלה ירידה בפעולות האכיפה, ובחודשים ינואר-יוני של אותה שנה נרשמו רק 140 דוחות והזמנות לדין על אותה עבירה.

5. מועצת המובילים והמסיעים בישראל בע"מ, המאגדת רבים ממשרדי ההובלה, הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 1999 שקיום התקנה בדבר שעות עבודה ומנוחה מחייב להקים בצדי הדרכים חניונים למשאיות שיאפשרו לנהגיהן להחנות אותן בלי שהדבר ייצור מפגע בטיחות.

השימוש בטכוגרף לאכיפת התקנות

בתקנות התעבורה נקבע כי מ-1989 יש להתקין טכוגרף ברכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר גדול מ-8,000 ק"ג ושנת ייצורו 1990 או אחריה; באוטובוס; וברכב מסחרי המיועד להובלת חומרים מסוכנים, שמשקלו הכולל המותר גדול מ-8,000 ק"ג. בעל רכב שמוחקן בו טכוגרף חייב לשמור ולאחסן במשך 180 יום את הדסקות שבהן סומנו תנועות הרכב. מטרת התקנות היתה שהטכוגרף ישמש כלי עזר לקציני הבטיחות בחברות ההובלה וההסעה בפיקוח על הנהגים, ויסייע למשטרה באכיפת חוקי התעבורה, שכן קריאת הדסקה של הטכוגרף מאפשרת לדעת אם קוימו התקנות בדבר המהירות המותרת ובדבר שעות העבודה והמנוחה של הנהג.

1. ביולי 1998 תוקנה פקודת התעבורה בעניין הטכוגרף, ונקבע שרישום בדסקה או רישום ממוחשב שנעשו בטכוגרף המוחקן ברכב ופועל בו בדרך שנקבעה בתקנות התעבורה, יהיה ראיה קבילה בכל הליך משפטי "לגבי שעות העבודה והמנוחה של הנהג ברכב, מהירות נסיעתו ומרחק נסיעת הרכב". עד אז לא ניתן היה לעשות שימוש ברישומי הטכוגרף לצורך אכיפת תקנות התעבורה. עוד נקבע, כי שר המשפטים יקבע את אופן ההחזקה של דסקות הטכוגרף, את אופן הטיפול בהן ואת אופן הגשתן לבית המשפט; וכי התקנות בעניין זה טעונות אישור של ועדת הכלכלה של הכנסת. עד מועד סיום הביקורת לא תוקנו התקנות האמורות, ולכן רישומי הטכוגרף עדיין אינם משמשים ראיה קבילה בבתי המשפט.

השימוש בטכוגרף מעורר כמה בעיות נוספות, שיש למצוא להן פתרון כדי שיהיה אפשר לעשות שימוש יעיל בטכוגרף:

(א) כיום לא ניתן לרשום לנהג דוח על חריגה מהמהירות המותרת רק על סמך רישומי הטכוגרף מאחר שעל פי החקיקה הקיימת אי אפשר לרשום דוח על עבירה זו, אם לא ידוע בבירור באיזה קטע כביש נעברה. מן הראוי שמשרד

התחבורה יפעל לשינוי התקנה בעניין זה כדי שיהיה אפשר לרשום לנהגי משאיות על פי רישומי הטכוגרף דוחות על חריגה מהמהירות המרבית המותרת שנקבעה למשאיות. ביוני 1999 הודיע המשרד כי תיקון לתקנה נמצא בשלבי ניסוח.

(ב) נמצא, כי כאשר מדובר ברכב המופעל בידי יותר מנהג אחד ומותקן בו טכוגרף שיש בו שבע דסקות (כמספר ימי השבוע), אי אפשר להשתמש ברישומי הטכוגרף לאכיפת התקנה בדבר שעות נהיגה ברכב ציבורי וכבד כיוון שאין תקנות המחייבות ניהול יומן רכב שבו יירשם מי נהג ברכב בכל עת. בעקבות הביקורת הודיע משרד התחבורה שמונה צוות כדי לגבש נוהל שיביא לפתרון הבעיה, ונוהל זה יעוגן בשינוי לתקנות.

2. אכיפת התקנה בדבר שעות עבודה ומנוחה על כלל נהגי המשאיות אמורה להיעשות על ידי שימוש בטכוגרף. בטכוגרף המאושר לשימוש במדינות החברות באיחוד האירופי יש התקן המאפשר לבחור בין שני מצבי מנוחה: "מנוחה אקטיבית" - מצב שבו המשאית אינה נוסעת, אולם נעשות בה פעילויות שונות (כגון העמסה או פריקה); ו"מנוחה פסיבית" - מצב שבו לא נעשית כל פעילות במשאית, ופרק הזמן שבו הוא נמשך אינו נחשב כזמן עבודה של הנהג. מהבדיקה עולה שמשרד התחבורה אישר לשימוש בארץ כמה דגמים של טכוגרפים, אך לא הוציא הוראה המחייבת שבדגמים שאושרו יהיה התקן שבאמצעותו אפשר לבחור את מצב המנוחה. לפיכך, לפי הסברי המשטרה, לא ניתן לאכוף את התקנה בדבר שעות עבודה ומנוחה. מן הראוי שהמשרד יבדוק אפשרות לשנות את דרישות התקן לטכוגרף.

3. בדיקת פעולות המשטרה לאכיפת השימוש בטכוגרף העלתה כי היא רשמה דוחות על אי-הפעלת טכוגרף או על עבירות טכניות הקשורות בו, כגון העדר תעודת מכיל מוסמך או אי-ציון שם הנהג ומועד תחילת עבודתו; אך רק פעמים מעטות השתמשה ברישומי הטכוגרף לשם אכיפת התקנות בעניינים מהותיים, כגון שעות העבודה והמנוחה ומהירות הנסיעה. לפי נתוני המשטרה, בשנת 1996 היא רשמה 3,788 דוחות והזמנות לדין על עבירות הקשורות לטכוגרף, בשנת 1997 - 6,359 ובחודשים ינואר-ספטמבר 1998 - 4,047.

4. על פי נתוני הלמ"ס ל-31.12.97, באותו מועד היו בארץ כ-55,800 כלי רכב שעל הנוהגים בהם חלה התקנה בדבר שעות עבודה ומנוחה: כ-11,100 אוטובוסים, 11,600 מוניות ו-33,100 משאיות; אך רק כ-30,200 (54%) מכלי הרכב האלה חויבו בהתקנת טכוגרף. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה שעליו לבחון את האפשרות להחיל את חובת השימוש בטכוגרף על כלי רכב נוספים. בתשובתו הודיע המשרד כי באפריל 1999 החליט שר התחבורה למנות צוות בין-אגפי שפעילותו תרוכז בידי הרשות, ותפקידו יהיה לבחון את העניין האמור.

מכשיר מגביל מהירות

על פי תקנות התעבורה, המהירות המרבית המותרת לרכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר גדול מ-12,000 ק"ג היא 80 קמ"ש בדרך בין-עירונית. בשנת 1996 נקבעה בתקנות החובה להתקין במשאיות ששנת ייצורן 1996 ואילך ומשקלן הכולל גדול מ-12,000 ק"ג, מתקן המגביל את מהירותן ל-85 קמ"ש.

בדוח ועדת המנכ"לים נאמר שכדי למנוע נהיגה במשאיות במהירות מופרזת, יש לבדוק את האפשרות לחייב גם בעלי משאיות ששנת ייצורן היא מ-1988 עד 1995 להתקין בהן מתקן להגבלת המהירות. עוד נאמר בדוח שכדי להרתיע נהגים של משאיות כבדות מלחרוג מהמהירות המותרת, יש לחייב את בעלי המשאיות להתקין על גגותיהן נורות צבעוניות, שיידלקו כל אימת שמהירות המשאית תחרוג מהמותר; בדרך זו ייווצר לחץ חברתי על נהגים עבריינים שיאלצו לשפר את נהיגתם.

ביוני 1998 הוגשו למשרד התחבורה תוצאות "סקר לבחינת אפשרות התקנת מגביל מהירות באוטובוסים ומשאיות", שעשתה בעבורו חברה פרטית על פי בקשתו. המשרד ביקש לבחון במסגרת הסקר את האפשרות להתקין מגביל מהירות ב-13,620 משאיות שמשקלן הכולל המותר גדול מ-12,000 ק"ג שיוצרו בשנים 1988-1995. מהסקר עולה כי מבחינה טכנית הדבר אפשרי, וכי העלות המשוערת של התקנת מגביל המהירות היא כ-3,100 ש"ח למשאית. בתשובתה ממאי 1999 הודיעה מועצת המובילים והמסיעים בישראל למשרד מבקר המדינה שהיא "תומכת בהגבלת מהירות הנסיעה של המשאיות". משרד התחבורה הודיע בתשובתו שהוא סבור שאין לחייב התקנה של מגבילי מהירות במשאיות משנת ייצור הקודמת ל-1996, ואולם הוא לא נימק את החלטתו.

הביקורת העלתה שאין אכיפה של החובה להתקין מגביל מהירות לפי התקנות. כמו כן לא נקבעו הנחיות בדבר הטיפול הנדרש במכשיר זה, כגון מועד כולו והמורשה לכיילו. בתשובתו הודיע משרד התחבורה שנוהל לבדיקת מגביל מהירות נמצא בשלבי הכנה סופיים.

רישוי משרדי הובלה

1. על פי צו שירותי הובלה, לא יפעיל אדם משרד הובלה אלא לאחר שקיבל רישיון מאת המפקח (לעניין זה "המפקח" הוא הממונה על אגף המטענים) ובהתאם לתנאי הרישיון. תוקפו של הרישיון לשנה אחת. המפקח גם רשאי לחדש את הרישיון, להתלותו או להתנותו במילוי תנאים מסוימים.

בתחילת 1999 היו רשומות במאגר הנתונים של אגף המטענים כ-370 חברות הובלה. הביקורת העלתה שב-1998 הנפיק הממונה על אגף המטענים כ-250 רישיונות בלבד. מרישומי האגף אי אפשר לדעת כמה מ-120 החברות שלא הונפק להן רישיון עדיין היו בתהליכי אישור, כמה מהן הפסיקו לפעול וכמה מהן פעלו בלי רישיון. עוד הועלה כי בשנת 1997 עשה אגף המטענים ביקורת

ב-17 חברות הובלה שאין להן רישיונות ובשנת 1998 ב-23 חברות כאלה, וכי בשנים 1996-1998 לא הגיש אגף המטענים ולו בקשה אחת לסגירת חברה הפועלת ללא רישיון.

2. חברה המבקשת לקבל רישיון מאגף המטענים נדרשת לרשום בבקשה גם את כלי הרכב שהיא מפעילה שאינם בבעלותה אלא בבעלות קבלני משנה קבועים. קצין הבטיחות של החברה מבקשת הרישיון אחראי רק לנהגים המועסקים בידי החברה או נהגים בכלי הרכב שלה, ולא לנהגים של קבלני המשנה. יוצא, שהרישיונות שאגף המטענים נותן לחברות הובלה מאפשרים להפעיל נהגים של קבלני משנה שאין עליהם פיקוח של קצין בטיחות.

3. גף קציני בטיחות מקבל מהרשות מידע על משאיות שהיו מעורבות בתאונות דרכים קשות וקטלניות. אם המשאית המעורבת בתאונה נמצאת בבעלותה של חברה המעסיקה קצין בטיחות, נבדק עניין התאונה אצל קצין הבטיחות, והמידע מועבר לאגף המטענים. כמו כן מועבר מגף הניידות לאגף המטענים מידע על משאיות שהורדו מהכביש עקב ליקויי בטיחות. משרד התחבורה הודיע כי לפי הצו הקיים המפקח אינו יכול למנוע את חידוש רישיון ההובלה של חברות שנתגלו בהן ליקויי בטיחות חוזרים ונשנים ושהמשאיות שבבעלותן היו מעורבות בתאונות קטלניות בגלל עבירות על החוק והתקנות. על המשרד לזרז את אישור התקנות של חוק שירותי הובלה, התשנ"ז-1997, כדי להבטיח שלא יחודש רישיון של חברות הובלה שאינן עומדות בכללי הבטיחות.

הובלת חומרים מסוכנים

הממונה על אגף המטענים רשאי, על פי כללים שנקבעו בצו שירותי הובלה ובתקנות התעבורה, לתת היתר למשרד הובלה, לנהג או לרכב המובילים חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס). בדוח שנתי 49 (עמ' 60), בפרק העוסק במערך המשולב לטיפול באירועי חומרים מסוכנים, צוין כי בחוק שירותי הובלה נקבעו הסדרים בדבר האחריות והחובות של מפעילי שירות הובלה של חומ"ס, אולם כאמור טרם תוקנו התקנות בנושא הובלת חומ"ס. בדוח שנתי 45 (עמ' 64-65) נאמר שהיקף פעולות הפיקוח של גף המטענים על חברות המובילות חומ"ס מצומצם בהתחשב במספר הובלות החומ"ס בכל יום, ולכן כוח ההרתעה שיש לפעולות הללו הוא מועט ובלתי מספק. עוד נאמר שם שמשרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה כי לשם הגברת הפיקוח על הובלות חומ"ס יודרכו מפקחים בתחום זה, והחל בינואר 1995 הם יקיימו פיקוח שוטף בכל כבישי הארץ.

1. הבדיקה העלתה שעד סוף 1998 לא היה לאגף המטענים תקן להעסקת מפקחים על הובלת חומ"ס. רק בסוף אותה שנה אישרה נציבות שירות המדינה שני תקנים למפקחים, אולם עד מועד סיום הבדיקה לא אוישו תקנים אלו. את הפיקוח על נהגים וכלי רכב המובילים חומ"ס עושים שני מתנדבים בעלי

הכשרה מתאימה. מדוחות פעילות של המתנדבים עולה כי ב-1997 הם בדקו כ-3,081 כלי רכב המובילים חומ"ס את קיום התנאים הדרושים להובלת חומ"ס, כגון היתר לנהג, היתר לרכב וקיומם של אבזרי בטיחות, וכי ב-488 (15.8%) מכלי הרכב האמורים התגלו ליקויי בטיחות. באגף המטענים לא נמצאו נתונים מרוכזים על פיקוח על הובלת חומ"ס שנעשה בשנת 1998. משרד התחבורה הודיע בתשובתו שבשנת 1999 אישרה הקרן למימון פעולות למניעת תאונות תקציב להעסקת מפקחים בתחום האמור, אולם עדיין אין להעסקתם אישור מנציבות שירות המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע תקנים למפקחים על הובלת חומ"ס ולתקצב את העסקתם באופן שוטף.

2. מנהל של חברה שיש לה היתר להובלת חומ"ס, ונמצאו אצל נהגיה או בכלי רכב שלה ליקויים חוזרים, מוזמן לבירור אצל הממונה על אגף המטענים, והממונה רשאי לבטל את ההיתר שברשות החברה, להתלות או להתנות. משרד מבקר המדינה לא מצא באגף המטענים מידע מרוכז על ביטול היתרים להובלת חומ"ס לחברות שעברו על החוק או התקנות בעניין זה, או על הגשת תביעות נגדן.

3. גף הניידות בודק את תקינותם של כלי רכב המגיעים למסופי הדלק והגז. ב-1997 נבדקו 681 כלי רכב כאלה ובינואר-נובמבר 1998 - רק 160. בבדיקות אלה הורדו מהכביש בשל ליקויי בטיחות כ-11% מכלי הרכב. תוצאות הבדיקות ומספרי הרישוי של כלי הרכב שנמצאו בהם ליקויים הועברו לאגף המטענים, ואולם הוא לא השתמש במידע שהועבר אליו כדי לאתר חברות שנדרש בהן פיקוח הדוק יותר על תקינות כלי הרכב.

קציני בטיחות בתעבורה

1. בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, נקבעה החובה להעסיק קציני בטיחות בתעבורה (להלן - קציני בטיחות). חובה זו חלה על גופים אלה: בעל מפעל, כהגדרתו בתקנות; משרד הובלה, כמשמעותו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירותי הובלה ושירותי גרורים), התשל"ט-1978; משרד להסעות, כהגדרתו בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985 (להלן - צו הסעות); מיזם, עסק, תאגיד או מוסד המחזיקים 20 כלי רכב מסחריים שהמשקל הכולל המותר של חלקם הוא יותר מ-4 טון; ורשות מקומית שבבעלותה אוטובוס. צו הסעות קובע שהפעלת משרד להסעות טעונה רישיון מטעם המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה, ובאגף המפקח נקבע כי אגף היסעים ומוניות שבמשרד (להלן - אגף היסעים) אחראי מטעמו למתן הרישיונות.

2. תפקידיו של קצין בטיחות מוגדרים בתקנות התעבורה. במסגרת תפקידיו עליו לפקח שהנהגים המועסקים בידי החברה או הנהגים ברכבה ימלאו אחר הוראות דיני התעבורה, ושכלי הרכב של החברה יהיו בכל עת במצב תקין; עליו להדריך את הנהגים

בענייני נהיגה, טעינה, פריקה, טיפול ברכב ודיני התעבורה, להמליץ בכל הנוגע להכשרתם ולהשתלמותם של הנהגים בחברה ולנהל כרססת של כלי הרכב והנהגים. על קצין הבטיחות להודיע בכתב לבעלי החברה על כל ליקוי ברכב השייך לה, על כל פגם בעבודת הנהגים ועל כל ליקוי במצב בריאותם. קצין הבטיחות רשאי לאסור את השימוש ברכב של החברה ולהתנות את השימוש בו בתקונו.

3. גף קציני בטיחות שברשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הגף), ממונה על ביצוע תקנות התעבורה בנושא קציני הבטיחות. הגף מסמיך את קציני הבטיחות, מפקח על פעילותם ומדריך אותם. במועד הביקורת הועסקו בגף שישה עובדים: מנהל, מזכירה וארבעה מפקחים, העוסקים בפיקוח על עבודתם של קציני הבטיחות ובהדרכתם. לפי רישומי הגף הוסמכו עד סוף 1998 כ-2,400 קציני בטיחות, וכ-1,490 מהם הועסקו בידי הגופים שעל פי התקנות והצווים האמורים חייבים להעסיק קציני הבטיחות.

4. (א) לפי נתוני השנתון הסטטיסטי של הלמ"ס לשנת 1997, היו בארץ באותה שנה 11,095 אוטובוסים ו-15,239 אוטובוסים זעירים. לפי רישומי הגף, המבוססים על דיווחי קציני הבטיחות, היו ברשות החברות שהעסיקו אותם באותה שנה 16,668 כלי רכב מהסוג האמור: 9,823 אוטובוסים ו-6,845 אוטובוסים זעירים. מכאן ש-9,666 (כ-37%) מכלי רכב אלה לא היו בפיקוחם של קציני הבטיחות.⁸

עוד התברר שעד מאי 1999 לא היו בידי הגף נתונים מסודרים לסוף 1998 על מספר כלי הרכב בחברות הסעה שהגף אחראי לפיקוח על קציני הבטיחות המועסקים בהן. כמו כן נמצא, כי אין התאמה בין נתוני הגף לנתוני אגף ההיסעים. בידי הגף לא היו כל נתונים על מספר כלי הרכב ב-6 מ-15 חברות הסעה שתיקיהן נבדקו בידי משרד מבקר המדינה, והיה הפרש של 24% בין מספר כלי הרכב שלפי רישומיו היו במועד הביקורת ב-9 החברות האחרות לבין מספרם לפי רישומי אגף ההיסעים.

(ב) לפי נתוני הלמ"ס היו בארץ בשנת 1997 כ-26,900 משאיות שמשקלן 10 טון ויותר. לפי נתוני הגף, נמצאו בפיקוחם של קציני בטיחות כ-17,300 משאיות כאלה, דהיינו רק 64% מהמשאיות מסוג זה; ומבין המשאיות מסוג זה רק כ-7,000 (26%) מופעלות בידי חברות שהונפק להן רישיון הובלה.

(ג) הבדיקה העלתה שבמאגר המידע של הגף רשומות כ-300 חברות הובלה, אך רק ל-250 מהן יש קצין בטיחות. משרד התחבורה הסביר בתשובתו שבין חברות ההובלה הרשומות יש חברות שהפסיקו לפעול, חברות שהן בשלבי אישור וחברות שקצין הבטיחות שלהן הפסיק את עבודתו בהן.

⁸ בדבר הפיקוח של הקואופרטיבים לתחבורה אגד ודן על נהגיהם ראו להלן, עמ' 149 ו-153.

הפיקוח על קציני בטיחות ועל העסקתם

1. לפי נתוני הגף, בשנת 1997 הוא עשה כ-600 פעולות פיקוח על קציני בטיחות ובשנת 1998 - כ-844 פעולות כאלה. מכאן שהפיקוח אצל כל קצין בטיחות נעשה, בממוצע, פעם אחת בכשנתיים. בשנת 1997 עשה הגף גם כ-350 פעולות הדרכה ובשנת 1998 - כ-305 פעולות כאלה.

2. עד שנת 1995 הועסקו בגף שלושה מפקחים. בשנת 1996 אישר המינהל לבטיחות להוסיף לגף עוד שלוש משרות של מפקחים כדי להגדיל את תדירות הפיקוח אצל כל קצין בטיחות לפעם בשנה. הקרן למימון פעולות למניעת תאונות אישרה הקצבה למימון שכרם של המפקחים ולרכישת כלי רכב בשבילם, ובעקבות זאת נרכשו שלושה כלי רכב.

אולם עד מארס 1999 אוישה רק אחת משלוש המשרות שאושרו, ושניים מכלי הרכב שנרכשו משמשים זה כשנתיים יחידות אחרות של המשרד.

3. בהתבסס על הסעיף בתקנות התעבורה הקובע כי "הרשות רשאית להורות לבעל מפעל או לקצין בטיחות כל הוראה שיש בה, לדעתה, צורך לקיום סדרי הבטיחות במפעל", נקבעו הוראות קבע ונהלים לקציני הבטיחות. בנהלים צוין בין השאר שאם מסיבה כלשהי לא ימולאו הוראות קצין הבטיחות, יהיה עליו להודיע על כך לגף באמצעות הנהלת המפעל או החברה. עוד צוין בנהלים ש"קצין הבטיחות שלא יפעל כאמור לעיל יראה עצמו מפר הוראות שניתנו לו כדין ויוזמן לוועדת אתיקה אשר תדון במקרה".

4. בפעולות הפיקוח שעשה הגף בחברות הסעה, הועלו ליקויים חמורים, ובהם אי-מילוי הדרישות שבתקנות ובנהלים בדבר המצאת אישורים למפקחי הגף על ביצוע בדיקות בלמים; אי-ניהול כרטיסי נהג וכרטיס מעקב אחר תאונות; אי-הצגת חשבוניות על תיקון כלי רכב. הגף נוהג להודיע לאגף ההיסעים, האחראי לרישוי חברות הסעה, על החברות שנמצאו אצלן ליקויים כדי שינקוט צעדים נגדן על פי סמכותו, ובכלל זה - שלילת רישיון, אולם התברר שבדרך כלל האגף אינו נוקט אמצעים נגד החברות האלה, וגם הגף אינו מטפל כראוי בתיקון הליקויים. להלן דוגמה:

בפברואר 1996 עשו מפקחי הגף ביקורת בחברת הסעות שברשותה היו 41 אוטובוסים. בביקורת התגלו ליקויים רבים. הגף הודיע לחברה כי יעשה בה ביקורת חוזרת בתוך חודשיים. בינואר 1997 עשה אגף ההיסעים ביקורת בחברה, ונמצא, בין השאר, שמינואר 1996 לא נבדקו כלי הרכב של החברה בידי קצין בטיחות, וכי מאז אוקטובר אותה שנה אין לה קצין בטיחות. בפברואר 1997 מינתה החברה קצין בטיחות, אולם הגף לא עשה בה ביקורת חוזרת במהלך אותה שנה כדי לעמוד על מצב כלי הרכב שלה.

במארס 1998 התברר לגף שהחברה מעסיקה נהג אוטובוס שאינו תושב ישראל ואינו רשאי לנהוג בשטחה. בעקבות זאת זומן מנהל החברה למנהל אגף ההיסעים לשם מתן הסברים, אולם הוא לא בא לבירור, ולא ננקטו נגד החברה כל אמצעים. בנובמבר אותה שנה עשה הגף ביקורת בחברה ומצא ליקויים בטיחותיים ברוב האוטובוסים שלה. בעקבות זאת הוא אסר על מקצתם לנוע בכבישים, ולאחרים הרשה לנוע בתנאי שהחברה תתקן

את הליקויים שנמצאו בהם. מנהל החברה זומן לבירור ברשות בינואר 1999. אולם בביקורת חוזרת שעשה הגף בחברה בחודש מאי של אותה שנה שוב נמצאו ליקויים בטיחותיים במרבית האוטובוסים שנבדקו. על אחדים מהם נאסר לנוע בכבישים, והנותרים הורשו לנוע בתנאי שהחברה תתקן את הליקויים שנמצאו בהם.

החברה האמורה מסיעה בין היתר תלמידים של בתי ספר ביישובים שונים. ועד ההורים של אחד מבתי הספר התלונן על ליקויים רבים באוטובוסים, ובהם ליקויים בטיחותיים. על אף הליקויים שנתגלו בחברה מאז 1996 קבע אגף ההיסעים בביקורת שעשה אצלה ביוני 1998 שהיא פועלת "בהתאם לקריטריונים של משרד התחבורה". לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה את העובדה שהגף לא נקט אמצעים נגד החברה, על אף מצב האוטובוסים שלה ואי היענותה לתקן את הליקויים בהם.

נוכח הליקויים הבטיחותיים הרבים שהעלו מפקחי הגף, והליקויים במילוי הנהלים בקשר לניהול הרישומים ושמירת האסמכתאות לטיפולם שנעשו בכלי הרכב, היה על קציני הבטיחות לדרוש ממנהלי החברות שבהן הועסקו לתקן את הליקויים ולהמציא להם את האסמכתאות הדרושות, ואם לא ייענו דרישותיהם - להודיע על כך לגף. תוצאות הביקורות החוזרות של מפקחי הגף, שהצביעו על אותם ליקויים, מעידות שהליקויים לא תוקנו והאסמכתאות לא הומצאו. משרד מבקר המדינה לא מצא הודעות של קציני הבטיחות לגף על אי-מילוי דרישותיהם.

5. בעקבות בדיקות שעשה גף הניידות בשנים 1996-1998 נמסרו הודעות אי-שימוש ל-53 כלי רכב השייכים ל-11 מ-15 החברות שתיקיהן נבדקו בידי משרד מבקר המדינה. גף הניידות מודיע לגף על מסירת הודעת אי-שימוש ברכב, וזה שולח לקצין הבטיחות של החברה שבה רשום הרכב הודעה, ולפיה עליו להמציא לגף הסברים בעניין הליקויים שהתגלו ברכב. הביקורת העלתה שקציני הבטיחות בחברות הסעה לא תמיד המציאו לגף הסברים בעניין הליקויים שנתגלו בכלי הרכב שבאחריותם.

בנובמבר 1998 שלח אחד מקציני הבטיחות מכתב למנהל הגף, ובו ציין כי הסיר את אחרייתו לבטיחותם של ארבעה מבין עשרה אוטובוסים שהתגלו בהם ליקויים בטיחותיים בבדיקות של גף הניידות. בינואר 1999 פנה מנהל הגף לאגף ההיסעים וביקש שלא יחודש היתר ההפעלה לארבעת האוטובוסים האמורים עקב הליקויים הבטיחותיים שנתגלו בהם. הביקורת העלתה שבקשת הגף לא מולאה. יש לראות בחומרה את התעלמות אגף ההיסעים מדרישת הגף.

6. בפגישה בספטמבר 1997, שהשתתפו בה מנהל מינהל הבטיחות, מנהל הגף ועובד הלשכה המשפטית של משרד התחבורה, נדון הצורך למנוע אפשרות להעסיק בחברת הסעה קצין בטיחות שהוא הבעלים של החברה, דבר שיש בו ניגוד עניינים. כמו כן נדונה שאלת העיסוק של חלק מקציני הבטיחות במקצועות נוספים, ובעיקר בשמאות רכב, דבר העלול גם הוא ליצור מצב של ניגוד עניינים. באותה פגישה נאמר שיש לעגן בתקנות סייגים בנושאים אלה. יצוין, שבמסמך פנימי של ראש אגף ההיסעים מפרברואר 1999

נאמר שלפי נתוני האגף, קציני הבטיחות ב-23 חברות אוטובוסים הם בעלי החברה או קרובי משפחה שלהם.

הביקורת העלתה שבארבע מהחברות שתיקיהן נבדקו משמשים בתפקיד קציני בטיחות אחים, בנים או חתנים של בעלי החברה.

עד מועד סיום הביקורת לא נמצא שהיה טיפול נוסף כלשהו בעניין זה.

7. בתקנות התעבורה נקבע שבעל מפעל צריך להודיע לרשות בתוך 30 יום על התחלה או סיום של העסקת קצין בטיחות במפעלו. בנוהל נקבע שעל קצין בטיחות במפעל או בחברה להודיע לגף על סיום עבודתו 30 יום מראש לכל המאוחר ולפרט את הסיבות לכך.

ביולי 1995 מינה שר התחבורה דאז, ישראל קיסר, ועדה מקצועית בראשות מנהל מינהל הבטיחות כדי שתמליץ על דרכים לחיזוק מעמדם ושיפור תפקודם של קציני הבטיחות. בפברואר 1996 הגישה הוועדה לשר את המלצותיה, ובהן המלצה לחייב בעל מפעל למצוא בתוך פרק זמן סביר, ולא יאוחר מ-60 יום ממועד הודעתו של קצין הבטיחות על הפסקת עבודתו, מחליף לקצין הבטיחות שפרש. כן המליצה הוועדה להגביל את פרק הזמן שבו תהיה חברה רשאית לפעול ללא קצין בטיחות ל-60 יום בשנה. ההמלצות נדונו עם השר באותו חודש, אולם רק באוגוסט 1998 הורה שר התחבורה שיהיה אחריו, שאול יהלום, לקבוע הוראה ולפיה לא תפעל חברה ללא קצין בטיחות יותר מ-90 יום בשנה, ואם לא תעמוד בהוראה זו יישלל ממנה רישיון ההפעלה.

נמצא ששתיים מחברות ההסעה שתיקיהן נבדקו פעלו ללא קצין בטיחות במשך 12 חודשים רצופים: האחת מאוגוסט 1994 עד ספטמבר 1995, והשנייה מינואר 1997 עד מאי 1998. בתיקה של אחת מהן לא היו הסברים לעזיבתם של שני קציני בטיחות שהועסקו בה. בחברה אחרת התחלפו מינואר 1998 עד ינואר 1999 שלושה קציני בטיחות בלא שהומצא לגף הסבר להפסקת עבודתם בחברה כנדרש.

בשנים 1995 ו-1996 הגיש המינהל לבטיחות 16 תביעות נגד חברות הסעה שלא העסיקו קציני בטיחות במשך שנתיים עד שלוש שנים, ובעקבות זאת הועמדו החברות לדין והוטלו עליהן קנסות כספיים. מאז לא הוגשו תביעות נגד חברות הסעה שלא העסיקו קציני בטיחות. לדברי הגף, הסיבה לאי-הגשת התביעות היא הקנסות הנמוכים יחסית שהוטלו בעבר על חברות כאלה. הסבר זה אינו מספק. אין באי-הגשת תביעות תגובה ראויה על הקנסות הנמוכים, ואין דרך זו מתמודדת עם אכיפת ההוראות. אם סבור הגף שהענישה אינה מרתיעה דייה, יש מקום שהוא ייזום תיקוני חקיקה שיחמירו את הענישה.

עוד נמצא שמשרד התחבורה לא שלל או התלה את רישיונותיהן של חברות הובלה שבמהלך תקופת הרישיון התקבל בגף או באגף המטענים מידע, ולפיו חדלו להתקיים אצלן אחד או כמה מהתנאים הנדרשים לקבלת רישיון, כגון העסקת קצין בטיחות. רק כאשר ביקשו החברות לחדש את רישיונן, הודיע להן אגף המטענים כי לא יונפק להן רישיון עד למילוי התנאים הנדרשים.

חובתה של חברת הסעות להעסיק קצין בטיחות מעוגנת כאמור בתקנות התעבורה. רישיון להפעלת חברת הסעות ניתן בידי המפקח על התעבורה מכוח צו הסעות. ואולם בצו לא נקבעה הוראה המאפשרת להתנות מתן רישיון לחברה כזאת במינויו של קצין בטיחות או לבטל את רישיונה אם אין לה קצין בטיחות. יצוין שלגבי חברות הובלה נקבעה הוראה כזאת בצו שירותי הובלה, שמכוחו ניתנים רישיונות לחברות הובלה.

8. אחת מהמלצות הוועדה המקצועית שעסקה בעניין קציני הבטיחות היתה הקמת ועדת אתיקה בהשתתפות נציג של המפקח על התעבורה, ולעגן בתקנות את האמצעים שתנקוט הוועדה נגד קציני בטיחות שלא ימלאו את דרישות החוק ואת הנהלים. שר התחבורה, ישראל קיסר, אימץ את ההמלצה, אולם עד אמצע 1999 היא לא יושמה.

האמור לעיל מלמד שהמינהל לבטיחות והרשות לא הצליחו לגרום לכך שקציני הבטיחות, האחראים לתקינותם של עשרות אלפי כלי רכב, יקפידו לקיים במלואן את הוראות החוק ואת נוהלי הגף בדבר הפיקוח השוטף על הנהגים וכלי הרכב שבאחריותם. כלי רכב שהרשות מצאה בהם ליקויים - שרבים מהם עוסקים בהסעת נוסעים - ממשיכים לנוע בדרכים בלי שהרשות מודעת כי תוקנו הליקויים שנמצאו בהם. לדעת משרד מבקר המדינה, המציאות שתוארה לעיל, אינה יכולה להמשך. על הרשות לבחון דרכים לפיקוח יעיל יותר על פעילותם של קציני הבטיחות ושל החברות המעסיקות אותם, וכן לשקול, בשיתוף משרד התחבורה, ייזום חקיקה חדשה או הכנסת תיקונים בחקיקה הקיימת כדי להשיג מטרה זו וכדי למנוע את תלותם של קציני הבטיחות בבעלי החברות ובמנהליהן.

תשתית הדרכים

מערכת התחבורה היבשתית של המדינה מורכבת מרשתות של דרכים עירוניות ובין-עירוניות ורשת של מסילות ברזל. רשת הדרכים הבין-עירוניות (להלן – רשת הדרכים), שאורכה הכולל כ-5,200 ק"מ, היא הרשת העיקרית להעברת נוסעים ומטענים. רשת הדרכים נועדה לאפשר לתנועת כלי הרכב לזרום בבטחה. מפגעים בטיחותיים הנובעים מתכנון, מביצוע או מתחזוקה לקויים של דרך והמתקנים המוצבים בה עלולים לגרום לתאונות ולהחמיר את תוצאותיהן¹.

תכנון מערכת התחבורה

הוספת קטע לדרך או למסילה משפיעה גם על התנועה והבטיחות בקטעים אחרים, שכן חלק מהתנועה מוסטת מהם לנתיבים החדשים. לפיכך, יש צורך בתכנון תחבורתי כולל,

¹ ביקורת קודמת בעניין בטיחותה של תשתית הדרכים פורסמה בדוח שנתי 46 (עמ' 760), בפרק "פעולות מע"ץ לשיפור התשתית הבטיחותית בכבישים הבין-עירוניים" ובדוח שנתי 48 (עמ' 770), בפרק "הסדרי תנועה ובטיחות בדרכים בין-עירוניות".

לרבות תכנית אב לפיתוח מערכת התחבורה ותכניות מתאר ארציות. תכניות כאלה יש לבחון לפי קריטריונים תעבורתיים, סביבתיים ובטיחותיים מוגדרים.

תכנית אב לפיתוח מערכת התחבורה

באפריל 1994 ביקשה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ממשרד התחבורה להציג לפני תכנית אב לפיתוח מערכת התחבורה בארץ. ב-1998 השלים המשרד את הכנת התכנית ואישר אותה. עורכי תכנית האב ציינו כי חשוב מאוד לבחון אותה לפי קריטריונים שונים, שהעיקרי שבהם הוא הבטחת ניידות ונגישות לכל אזורי הארץ. אחד הקריטריונים שהם קבעו לבחינת תכנית האב היה בטיחות התנועה, קרי שיעור תאונות הדרכים ודרגת חומרתן החזויים בעקבות יישומה. באוקטובר 1998 הציג משרד התחבורה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תכנית האב שהכין והיא אימצה את מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית הבאה לידי ביטוי בתכנית.

הביקורת העלתה, כי עורכי תכנית האב לא בחנו אותה לפי הקריטריון של בטיחות התנועה שהם עצמם קבעו. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לבחון את תכנית האב גם לפי הקריטריון האמור ולהציג לפני המועצה הארצית טרם אישורה בממשלה.

תכניות מתאר ארציות

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קבע כי שטח המדינה יתוכנן לפי תכנית המתאר הארצית, ובכלל זה יותוו דרכים ראשיות, קווי מסילות ברזל, קווי הספקה ארציים ונמלים. פיתוח רשת הדרכים ורשת מסילות הברזל נעשה לפי תכניות מתאר ארציות לדרכים (להלן - תמ"א 3) ותכנית מתאר ארצית למסילות ברזל (להלן - תמ"א 23), המתעדכנות מפעם לפעם.

בתמ"א 3 ובתמ"א 23 לא נבדקו התועלות הבטיחותיות של רשתות הדרכים ומסילות הברזל שנקבעו במסגרתן, כל אחת בנפרד ובמשולב; אמנם בתכניות אלו יש הוראות אחדות הנוגעות לבטיחות התנועה (בעיקר הוראות האוסרות לבנות בתחום דרך או קו מסילה), אולם אין בכך די. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול קביעת הוראה בחוק ולפיה מוסד תכנון² לא ידון בתכניות להקמת דרך או קו מסילה ולא יאשר אותן, אלא אם כן הוגש לו תסקיר המפרט את השפעתם על בטיחות התנועה (להלן - תסקיר בטיחות התנועה). יצוין, כי לפי הוראות תמ"א 3 (שינוי מס' 7 מנובמבר 1991), על מוסד תכנון לקבל "תסקיר השפעה על הסביבה" לפני שהוא דן בחלופה התכנונית המועדפת ומאשר אותה. תסקיר בענייני בטיחות חשוב לא פחות מכך, ואולי אף יותר.

² לפי חוק התכנון והבנייה, מוסד תכנון הוא כל רשות שיש לה סמכות בעניין תכניות או היתרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה כי הוא ממליץ "לקבוע בנוהלי תכנית מתאר ארצית התייחסות ספציפית לנושא ההיבט הבטיחותי" וכי הוא "מבצע עבודה שתנחה את עורכי התכניות להתייחס להכנת 'תסקיר בטיחות התנועה' ולתרומתם של פרויקטים לבטיחותה של מערכת התחבורה היבשתית בכללותה".

משרד הפנים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 1999 כי "בחינת ההיבטים הבטיחותיים באה לידי ביטוי בתכניות המפורטות שתכנון נעשה על ידי סטנדרדים הנדסיים-בטיחותיים...".

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתחשבות בהיבטים בטיחותיים בתכנון מערכת התחבורה, ובכלל זה התחבורה הציבורית, ברמה הכלל-ארצית (תכניות אב, תכניות מתאר ארציות) היא חיונית; על מוסדות התכנון לדאוג שיובאו בחשבון שיקולים בטיחותיים כבר בעת הכנת תכניות אלה. הטלת חובה על עורכי התכניות, כמוצע, לצרף אליהן "תסקיר בטיחות התנועה" יהא בה כדי להבטיח ששיקולי בטיחות יובאו בחשבון באורח מוסדר ומובנה בכל שלבי התכנון.

ההיבט הבטיחותי בבדיקות הכדאיות של פרויקטים תחבורתיים

1. קודם לאישורם של פרויקטים תחבורתיים יש לבדוק את כדאיותם הכלכלית למשק המדינה, לרבות החיסכון בזמן הנסיעה, החיסכון בהוצאות התפעול של כלי הרכב וצמצום מספר תאונות הדרכים וחומרתן. אגף התקציבים שבמשרד האוצר מתאם את ההשקעות הממשלתיות בתשתית תחבורתית. במאי 1994 הפיץ אגף התקציבים מסמך (להלן - הנוהל), ובו הנחיות להערכת כדאיותם של פרויקטים בתחום התחבורה היבשתית.

בספטמבר 1996 הוציא אגף התקציבים מהדורה מעודכנת של הנוהל. על פי הנוהל, הערכת הכדאיות מוטלת על יזמי הפרויקטים, ועליהם למסור אותה לאגף התקציבים לצורך כלילת הפרויקטים בספר התקציב.

2. כדי שתוצאות הבדיקות הכלכליות של הפרויקטים יהיו בנות השוואה, יש לקבוע מפתחות (ערכים כלכליים אחידים), שישמשו את עושי הבדיקות לחישוב הסכומים שייחסכו במישרין ובעקיפין בשל הקטנת מספר התאונות וחומרתן בעקבות ביצוע הפרויקטים. לדוגמה, יש לקבוע ערך אחיד לנזק הנגרם בעקבות תאונת דרכים קטלנית. ואולם בנוהל לא נקבעו מפתחות כאלה.

3. משוב בדבר תפקודו של פרויקט תחבורתי שהושלם והופעל עשוי להצביע על ליקויים בתכנון ובביצוע, ובכך לסייע לשיפורם של פרויקטים מתוכננים. אולם הנוהל אינו מורה לגופים האחראים להפעלת הפרויקטים לחזור ולבדוק בדיעבד – לאחר שהפרויקטים הושלמו והופעלו במשך זמן מה - את תוצאות הפעלתם, לרבות השפעתם על מספר תאונות הדרכים, חומרתן ועלויותיהן.

4. לפי נתוני מע"ץ, ממאי 1994 - המועד שבו הונהג הנוהל - ועד מועד סיום הביקורת (מאי 1999) היא עשתה בדיקות כדאיות כלכלית ל-35 פרויקטים שהפעילה באותן שנים.

הנוהל קובע שבדיקת הכדאיות צריכה להיעשות משלושה היבטים: תנועת, בטיחותי וסביבתי, אולם הוא אינו מחייב את יזמי הפרויקטים לחשב באופן כמותי את התועלת הבטיחותית למשק, דהיינו את תרומתם של פרויקטים לצמצום מספר תאונות הדרכים וחומרתן. הביקורת העלתה כי בבדיקות הכלכליות לא היתה אחידות באשר לכלילת התועלות הבטיחותיות של הפרויקטים. אמנם רוב הבדיקות עסקו בדרך כלשהי בהשפעת הפרויקטים על תאונות הדרכים, אולם רק ב-13 (37% מ-35 תיקי הפרויקטים האמורים היו אומדנים של הצמצום במספר התאונות ובחומרתן בעקבות הפרויקט ושל צמצום הנזק הכספי הנגרם מתאונות. ב-17 תיקים (49%) הובאו אומדנים של הצמצום במספר התאונות, אך לא של צמצום הנזק הכספי; ב-5 (14%) מהתיקים צוין שהפרויקט יגביר את בטיחות הנסיעה, אך לא היו בהם אומדנים כמותיים וכספיים.

עוד הועלה, כי בבדיקות שבהן חושב החיסכון הכספי שייגרם מצמצום התאונות עקב ביצוע הפרויקט, הוא הגיע בממוצע לכ-33% מכלל החיסכון שייגרם מביצוע הפרויקט. מכאן, שללא חישוב התועלת הבטיחותית של הפרויקט - תחשיבי כדאיותו הכלכלית לוקים בחסר, ונפגעת יעילותם ככלי להקצאת משאבים.

כניסות ויציאות בדרכים מהירות

1. לפי תמ"א 3, רשת הדרכים הבין-עירוניות היא מערכת הייורכית של חמישה סוגי דרכים: מהירות, פרבריות מהירות, ראשיות, אזוריות ומקומיות; דרך מהירה היא "דרך המקשרת מוקדי פעילות היוצרים נפחי תנועה גדולים והאוספת תנועה מדרכים ראשיות ואזוריות". חיבורים בין דרכים מהירות לדרכים מקומיות ועירוניות גורמים לתנועה בין-עירונית, שמאפייניה - מהירות גבוהה ומרחקי נסיעה גדולים, להתערבב בתנועה מקומית, שמאפייניה - מהירויות ומרחקי נסיעה קטנים יחסית; הערבוב שנוצר מאלץ את הנהגים, בין היתר, להחליף לעתים תכופות את נתיב נסיעתם ומגדיל בכך את הסיכוי לתאונות.

2. ריבוי כניסות ויציאות לאורך דרכים בין-עירוניות, לרבות מחלפים, משפיע על נפחי התנועה ועל מהירותה, וממילא גם על בטיחות התנועה באותן דרכים. מחקרים שנעשו בארה"ב ובאירלנד בשנים 1969-1992 הצביעו על מתאם חיובי בין צפיפות ההתחברויות והצמתים לבין שיעורי התאונות בדרכים לא עירוניות; משרד מבקר המדינה בדק את המתאם לגבי דרכים מס' 1, 2, 3, 4 ו-5, הנמנות עם רשת הדרכים, וממצאיו עולים בקנה אחד עם הממצאים של המחקרים האמורים.

3. הביקורת העלתה כי בניגוד להוראות תמ"א 3, דרכים מקומיות ועירוניות אחדות מתחברות לדרכים מהירות; לדוגמה, תחנת הדלק "סיירים" בדרך מס' 4, שהיא דרך מהירה, מקשרת בין המסלול המערבי של דרך זו (מחלף השבעה -

מחלף ראשון לציון) לבין דרך עירונית המובילה לאזורי תעשייה ומגורים של העיר חולון.

דרכים מס' 1, 2, 3, 4 ו-5 עדיין מופעלות בכמה מקטעיהן כדרכים ראשיות אף שבתמ"א 3 הן מוגדרות דרכים מהירות. בשנים האחרונות הוקם מרכז מסחרי גדול בצדי דרך מס' 2 שבאזור קיבוץ געש. הועלה שהכניסה למרכז המסחרי והיציאה ממנו נעשות ישירות מדרך זו. לדעת משרד מבקר המדינה, בהקמת המרכז האמור נקבעה עובדה בשטח שעלולה לעכב ולייקר את הפיכתה של דרך מס' 2 לדרך מהירה הלכה למעשה.

הנחיות בתחום הסדרי התנועה

1. על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, "הסדר תנועה" הוא "תמרור וכל סימן או התקן בנוי, סלול, מוצב, מסומן או מופעל, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך". תקנות אלה קובעות כי אין להשתמש למטרות תמרור אלא בתמרורים שנקבעו בידי המפקח על התעבורה בהודעה ברשומות. בדוח שנתי 48 של מבקר המדינה (עמ' 772-773) נאמר, שהמפקח על התעבורה טרם השלים את עדכון של הנחיות התכנון לשילוט הדרכה, אף שמסוף שנות השמונים יש צורך דחוף להתאים הנחיות אלו למצבה של רשת הדרכים; "חיוניות השימוש בתמרורים שנקבעו בידי המפקח על התעבורה נובעת, בין היתר, מהשיקול שהם אמורים להיקבע בראייה ארצית ותוך שימוש במיטב הידע המקצועי; אלה התמרורים המחייבים שנלמדים לצורך קבלת רישיון הנהיגה ואשר מוכרים לנהג כתמרורים תקינים המחייבים תגובה מסוימת למצב תנועתי מסוים".

עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא השלים המפקח על התעבורה את עדכון הנחיות התכנון לשילוט הדרכה; עקב כך ממשיכים המפקחים המחוזיים הפועלים מטעמו לאשר שימוש בדגמים של שלטי הדרכה שלא נקבעו כדין בהודעה ברשומות.

2. עבודות לפיתוח ולתחזוקה של רשת הדרכים הנעשות בכל שעות היממה מצריכות הסדרים מיוחדים להבטחת כלי הרכב והולכי הרגל הנעים בקרבם. בשנת 1990 פרסמה מע"ץ, באישור המפקח על התעבורה, "מדריך הצבת תמרורים ואמצעי איתות להבטחת אתרי עבודה בדרכים לא עירוניות" (להלן - המדריך). ביוני 1994 פרסמה מע"ץ "הנחיות לתכן גיאומטרי של דרכים בין-עירוניות, צמתים ומחלפים"; ההנחיות הגדירו את תצורתה של הדרך והסדרי תנועה ובטיחות נלווים.

הביקורת העלתה שבמדריך ובהנחיות לא נאמר דבר בעניין תצורתם של מעקפים, שהם נתיבי נסיעה זמניים המשמשים בעת ביצוע עבודות בדרכים בין-עירוניות. מן הראוי שהמפקח על התעבורה יקבע הנחיות לתכן גיאומטרי של מעקפים.

הבטחת בטיחות התנועה בדרכים בין-עירוניות

תאונות דרכים מתרחשות כאשר גורמים אנושיים, תשתיתיים ומוטוריים - בנפרד או במשותף - כושלים בתפקודם; כדי להעמיק את הבנת התופעה יש צורך, בין היתר, לחקור את גורמיה ומאפייניה; חקר תאונות עשוי גם לסייע למע"ץ בהכנת תכניתה, ולמשרד האוצר - בשיפור תהליך הבדיקה הכלכלית של פרויקטים תחבורתיים.

השפעת התשתית על חומרת תאונות הדרכים

1. תשתית דרכים נאותה יכולה לצמצם את הפגיעה בגוף וברכוש בשעת תאונה. במחקר משנת 1997 שעשתה חברה פרטית בהזמנת מינהל הבטיחות נמצא כי הנזק הכלכלי הממוצע שנגרם מתאונת דרכים בדרך חד-מסלולית היה גבוה ב-242% מזה שנגרם מתאונה בדרך דו-מסלולית.

כדי לבחון את מידת ההשפעה של התשתית על חומרת תאונות הדרכים, בדק משרד מבקר המדינה, לפי נתוני הלמ"ס לשנים 1996-1998, את הקשר בין מידת חומרתן של תאונות הדרכים לבין מאפייני הדרך - תאורה, סוג הדרך (חד-מסלולית, דו-מסלולית) והמצאות עצמים דוממים בתחומה.

הנתונים הראו כי שיעור התאונות הקטלניות והקשות שאירעו בקטעי דרך לא מוארים היה יותר מכפול משיעורן בקטעי הדרך המוארים; תאונות בדרכים חד-מסלוליות תבעו "מחיר דמים" רב יותר מאלו שבדרכים דו-מסלוליות: שיעור התאונות הקטלניות בדרכים חד-מסלוליות היה 4.8% מהתאונות בדרכים אלה, לעומת 3.7% בדרכים דו-מסלוליות; שיעור התאונות הקטלניות והקשות שקרו עקב התנגשות בעצם דומם היה גדול בכ-50% משיעור התאונות הקטלניות והקשות שקרו ביתר סוגי התאונות, למעט תאונות של התנגשות חזיתית בין שתי מכוניות. על כדאיות ההשקעה באבזרי בטיחות להפחתת עוצמת ההתנגשות בעצם דומם, ראו להלן.

2. המשטרה מפקדת על חקירת תאונות הדרכים. לפי נוהל הרישום של המשטרה, על בוחן התאונה לרשום ברוח על תאונת הדרכים, בין היתר, פרטים על מקום התאונה ועל כלי הרכב והנהגים המעורבים בתאונה, לקבוע את הגורמים לתאונה ואת מאפייניה ולהזין את נתוני הדוח למערכת דיווח ממוחשבת (להלן - מערכת הדיווח). המכון לחקר התחבורה הפועל בטכניון ציין במחקר מנובמבר 1996 כי "באופן כללי, הממצאים המתקשרים לליקויים בתשתית אינם מרוכזים ואינם מובלטים על ידי חוקר התאונה, גם כאשר הם מצביעים לכאורה על בעיה מרכזית בהתחוללות התאונה".

מהדוחות הסטטיסטיים השנתיים של המשטרה על תאונות שאירעו בכבישי הארץ בשנים 1996-1998 עולה כי 85%-93% מהסיבות לכ-76,000 תאונות הדרכים עם נפגעים שאירעו באותן השנים, היו קשורות להתנהגות נהגים והולכי רגל. לעומת זאת, רק 0.2%-0.4% מהסיבות היו קשורות לתשתית ורק 0.4%-0.6% למצב הרכב. שיעור הסיבות שסווגו "שאר הסיבות, לא ידוע" היה

16.5%-5.7%. מכאן, שרוב תאונות הדרכים עם נפגעים שאירעו במהלך שלוש השנים האמורות הוסברו על ידי סיבה אחת בלבד, שהיתה בדרך כלל – הגורם האנושי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1999 הודיעה המשטרה כי "תפעל להרחבת השימוש בפירוט הסיבות לתאונות דרכים".

3. משרד מבקר המדינה בדק במרחב השרון של המשטרה 18 תיקי תאונות דרכים קטלניות שאירעו בשנת 1998 והטיפול בהם הסתיים. נמצא, שאחת הסיבות לשלוש מהתאונות לפחות היתה תשתית לקויה; אולם המשטרה לא דיווחה על כך ללמ"ס.

חקירת תאונות הדרכים בידי המשטרה מכוונת, לכאורה, בעיקר למציאת האשמים. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בכך; כדי לאפשר תהליך יעיל של הפקת לקחים, שמטרתו - מניעת תאונות, מן הראוי לשקול הקמתו של גוף מקצועי שתפקידו הבלעדי יהיה תחקיר מעמיק של הסיבות לכל תאונה, ובהן סיבות הנוגעות לתשתית לקויה.

תיאום בין-משרדי לטיפול במפגעים בטיחותיים

1. במסגרת תפקידיה מסיירת המשטרה בדרכים וחוקרת תאונות דרכים, ויש בידיה מידע חיוני בדבר הימצאותם של מפגעים בטיחותיים וליקויים הגורמים לתאונות. מידע זה מרוכז בידי מהנדסי התנועה של המשטרה ומועבר לידיעתה של מע"ץ; מהנדסי התנועה במחוזות מאשרים לקבלנים לבצע עבודות בכבישים ומייצגים את המשטרה בוועדות היגוי משותפות לה, למע"ץ ולמשרד התחבורה, הדנות, בין היתר, בבטיחות התנועה ברשת הדרכים.

הביקורת העלתה שבמחוזות הדרום, תל אביב ויהודה ושומרון לא אויש תפקיד מהנדס התנועה המחוזי.³

2. בשנים 1996-1998 העבירה מהנדסת התנועה של מחוז המרכז של המשטרה למחוז המרכז של מע"ץ כ-100 פניות ובהן מידע על מפגעים בטיחותיים וליקויים בכבישי המחוז שחייבו את תיקונם הדחוף.

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו באפריל 1999 בכבישי מחוז המרכז כדי לבחון את האופן שבו טיפלה מע"ץ ב-18 פניות של המשטרה בדבר מפגעים בטיחותיים. הביקורת העלתה כי מע"ץ השלימה את הטיפול במפגעים בטיחותיים שצוינו ב-7 פניות בלבד, וכי הטיפול ב-3 פניות מתעכב שנה וחצי

³ לגבי תפקוד מחוז הדרום של המשטרה בהבטחת בטיחות התנועה בעת סלילת קטע של דרך 25 ראו להלן, עמ' 63.

או יותר. עוד נמצא, שהאחרים במחוז המרכז של מע"ץ לטיפול בפניות האמורות לא ניהלו רישום של הפניות ושל ההחלטות שהתקבלו בעניינן, ועל כן אין לדעת מדוע החליטה מע"ץ לא לטפל במפגעים בטיחותיים שהמשרה הודיעה לה עליהם.

הסדרי תנועה ובטיחות

משרד מבקר המדינה עשה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 48, בפרק "הסדרי תנועה ובטיחות בדרכים בין-עירוניות" (עמ' 770-784), בעניין התקנת עמודי תאורה וגדרות בטיחות בידי מע"ץ בקטעים אחדים של רשת הדרכים.

1. כדי להקטין את הנזקים הנגרמים מהתנגשות כלי רכב הסוטים מנתיב נסיעתם בעמודי תאורה בשולי דרכים, הציבה מע"ץ עמודי תאורה שאופן חיבורם ליסודות מאפשר להם ליפול בשעת התנגשות. בדוח שנתי 48 (עמ' 781) צוין כי בקטעים אחדים של רשת הדרכים הוצבו עמודי תאורה בעלי בסיס שביר על יסודות בטון הבולטים 60-20 ס"מ מפני הקרקע. יסודות אלה הם הראשונים למגע עם כלי רכב הסוטים מנתיב נסיעתם, ולכן נהפכו עמודי התאורה שהוצבו עליהם ממתקן בטיחותי למפגע בטיחותי. בעקבות הביקורת הנחתה מע"ץ את מהנדסי מחוזותיה לכסות באדמה את היסודות שבלטו מאוד מעל פני הקרקע.

במארס 1999 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה בקטעי הדרכים שצוינו בדוח האמור ובקטעים אחדים בדרכים מס' 40, 42 ו-57. נמצא, שבכמה מהקטעים לא בוצעה ההנחיה. עוד נמצא, כי בשני צדיו של קטע מדרג מס' 40, שאורכו כ-2.6 ק"מ, התקינה מע"ץ עמודי תאורה בעלי בסיס בלתי שביר על יסודות בטון הבולטים כ-40-20 ס"מ מפני הקרקע ולא תחמה אותם בגדרות בטיחות כנדרש בהנחיותיה (ראו תמונה בעמוד הבא). מנתוני הלמ"ס ומתיקי המשטרה על תאונות דרכים עולה כי בקטע האמור אירעו בשנים 1997-1998 ארבע תאונות שבהן התנגשו כלי הרכב בעמודי תאורה בצדי הדרך; בתאונות אלה נהרג אדם אחד, אדם אחד נפצע קשה וחמישה נפצעו קל. בוחני המשטרה ייחסו לארבע תאונות אלה סיבות הקשורות לגורם האנושי ולא ציינו את תרומתם של ליקויי התשתית בכל הקשור לתוצאותיהן. לא נמצא שמע"ץ חקרה את נסיבות התאונות הללו ופעלה להפקת לקחים מהן.

2. גדר בטיחות נועדה למנוע מכלי רכב לצאת מתחום הדרך בעת תאונה ולהקטין ככל האפשר את הפגיעה בהם ובנוסעיהם. עם העצמים הדוממים שבתחום הדרך נמנות "מצלמות רמזור" - המיועדות לצילום נהגים העוברים באור אדום בצמתים מרומזרים. מע"ץ, בתור רשות תמרור מקומית ומכוח חוק הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח) 1943, היא הגוף המוסמך לאשר הצבת מתקנים בתחומי הדרכים שבאחריותה; והיא תוחמת את מצלמות הרמזור שהוצבו בתחומים אלה באמצעות גדרות בטיחות.

דרך מס' 40 - עמוד תאורה ללא גדר בטיחות



בסיוור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה במארכ 1999 בדרך מס' 40 וברוך מס' 461 נמצאו שלוש מצלמות רמזור ללא גדרות בטיחות.

3. בתכנית התחזוקה לשנים 1995-1999 החליטה מע"ץ להתקין סמוך למעבירי מים גדרות בטיחות באורך כולל של 24 ק"מ, בעלות של כ-2.5 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1998); העבודה נועדה לביצוע בשנים 1995-1996. בדוח שנתי 48 (עמ' 780) נאמר כי "בקטעי דרך רבים לא הציבה מע"ץ גדרות בטיחות בקרבת עצמים קבועים, כנדרש בהנחיותיה". לתאונות הנגרמות מהתנגשות במעבירי מים שבצדי הדרך יש בדרך כלל תוצאות חמורות מאלו של יתר סוגי התאונות, למעט התנגשות חזיתית בין שני כלי רכב. על פי נתוני המשטרה, בשנים 1996-1998 אירעו 30 תאונות קלות של התנגשות במעבירי מים, 17 תאונות קשות ו-4 תאונות קטלניות.

על פי המפתחות המשמשים את מע"ץ, הנזקים הכספיים שנגרמו למשק מהתאונות האמורות הגיעו לכ-34.2 מיליון ש"ח. יצוין כי בכ-7.3% מסכום זה היתה מע"ץ יכולה להקים גדרות בטיחות שהיו מצמצמות במידה ניכרת את חומרתן של תאונות אלה ואת נזקן הכספי⁴.

ב-9.5.98, בשעות הלילה, אירעה תאונת דרכים קטלנית בכניסה למושב בצת. הדרך שבה אירעה התאונה היא חד-מסלולית ולא מוארת, ולצדה - מעביר מים שלא תוחם בגדר בטיחות. בתחקיר שעשה מחוז הצפון של המשטרה נאמר: הנהגת "סטתה לשמאל אחרי עקומה ימינה, והתנגשה במעקה בטון [של גשרון] ונזרקה לתוך תעלה. הרכב עלה באש ... הנהגת נלכדה ונשרפה למוות ברכב ... הגשרון הוא מעביר מים מתחת לכביש שעומקו 2.5 מטר בערך, עם דפנות בטון. במקרה זה הווה [מעביר המים] מלכודת ללא אפשרות חילוץ. נראה לי שהיה מקום להתקין למרחק של 50 מטר לפחות, מעקה ביטחון ממתכת שימנע נפילה אל תוך הבור שמתחת לגשרון".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 1998 נמצא כי גם לאחר התאונה לא התקינה מע"ץ גדר בטיחות לאורך מעביר המים; וכי הבור שמתחת לגשרון לא כוסה בסבכה כדי למנוע נפילה לתוכו. רק באוגוסט 1999 הודיעה מע"ץ בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בתחילת יוני אותה שנה הותקן מעקה בטיחות התוחם את מעביר המים שבצומת בצת.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שמע"ץ לא התחשבה בהיבטים בטיחותיים והקימה את מעביר המים בדרך חד-מסלולית, מפותלת ולא מוארת בלא לתחם אותו בגדר בטיחות ובלא לדאוג לאפשרות לחילוץ נפגעים ממנו בעת תאונה.

⁴ בעניין מידת הניצול של התקציב שהוקצה למע"ץ מכספי הקרן למימון פעולות למניעת תאונות ראו לעיל, עמ' 26.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1999 הודיעה מע"ץ כי "בעקבות ממצאי הדוח השנתי מס' 48, החליט מנכ"ל מע"ץ ב-1998 על מבצע 'מעקה בטוח' שאחת ממטרותיו היתה, התקנת מעקות בטיחות ליד עצמים קשיחים וליד עמודי תאורה עם בסיס שביר במידה והבסיס בולט באופן חריג מפני הקרקע ... מע"ץ מצפה עתה לקבל מהמחוזות רשימה מדויקת וברורה יותר של המעקות החסרים על מנת לפעול בהתאם". לאחר מכן מסרה מע"ץ למשרד מבקר המדינה שיש צורך להתקין עוד כ-490 ק"מ גדרות בטיחות, בעלות של כ-50 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה העלה כי התקציב הדו-שנתי שהוקצה למבצע "מעקה בטוח" הוא כ-18 מיליון ש"ח בלבד.

הבטחת בטיחות התנועה בעת סלילת קטע

בכביש באר שבע-דימונה (דרך 25)

עוד בדוחות שנתיים קודמים של מבקר המדינה⁵ עסק משרד מבקר המדינה במפגעים בטיחותיים ובהסדרי תנועה לקויים במהלך ביצוע עבודות בדרך ובעקבותיהן. חלק מהממצאים שהובאו בדוחות האמורים נגעו למחוז הדרום של מע"ץ, ובכלל זה לקטע של דרך 25 שבו אירעו ב-1995 כמה תאונות דרכים קטלניות.

1. ביום 20.1.99 אירעה בתחום אתר עבודה של מע"ץ בקטע של דרך 25 תאונת דרכים קטלנית שבה נהרג אדם אחד ונפצעו שניים. לפי הדוח של בוחן המשטרה, משאית שנסעה מכיוון ים המלח לכיוון דימונה סטתה ממסלול נסיעתה והתנגשה במכונית שבאה ממול. תרשים מקום התאונה שהכין הבוחן המשטרה מראה שהתאונה התרחשה בנתיב נסיעה זמני ששימש להעברת התנועה מהמסלול הישן למסלול החדש (להלן - המעקה).

בתכניות של שלבי הביצוע נקבעו, בין היתר, תצורת המעקפים להעברת התנועה ממסלול למסלול והסדרי התנועה הנלווים להם. התכניות הוכנו בידי מתכנן הפרויקט ואושרו בידי מנהל תחום (בטיחות) במע"ץ.

הביקורת העלתה שהיו הבדלים ניכרים בין תצורת המעקה שצוינה בתרשים של מקום התאונה לבין התצורה שקבע מתכנן הפרויקט: בתכנית נקבע שאורכו הכולל של המעקה יהיה כ-210 מ'; ואילו לפי חישוב של משרד מבקר המדינה שנעשה על פי התרשים המשטרה - אורכו כ-40 מ' בלבד. בתשובתה למשרד מבקר המדינה צירפה מע"ץ את דברי המתכנן, ולפיהם "... קיים שוני בין תכניתו לבין הביצוע בשטח. אנו תכננו את המעבר על קטע ... של 210 מ' והמעבר הזמני (לזמן הביצוע) נעשה על קטע של 60 מ' ...".

עקב קיצור אורך המעקה, זווית הפנייה מהנתיבים הקבועים לנתיבים הזמניים היתה חדה יותר מכפי שנקבע בתכנית. מיד לאחר התאונה דרשה המשטרה ממע"ץ לעשות לאלתר שינויים בתוואי הכביש כדי למתן את זווית המעקה. בסיום במקום התאונה, שעשה נציג משרד מבקר המדינה ביום 28.2.99, נמצא שהקבלן אכן שינה את תצורת המעקה; במסמכי מע"ץ לא נמצא שהשינוי האמור נבדק ואושר בידי בעלי התפקידים המוסמכים לכך. בסיום אותרו מפגעי

⁵ דוח שנתי 46 (עמ' 763); דוח שנתי 48 (עמ' 782).

בטיחות, ובהם סימונים מבלבלים של נתיבי הנסיעה וחומרי סלילה מפוזרים על פני המסלול החדש.

2. לפי תכניות הפרויקט, על מבצע עבודות להציב כ-200 מ' לפני מעקף תמרור המגביל את מהירות הנסיעה ל-60 קמ"ש, אולם בוחן המשטרה קבע כי אמצעי התמרור שהציבה מע"ץ באתר העבודה התירו מהירות נסיעה הגבוהה ב-20 קמ"ש מהמותר על פי התכנון.

3. כשישה שבועות לפני התאונה עשה קצין הבטיחות המחוזי של מע"ץ ביקורת באתר העבודה ומצא ליקויים בטיחותיים, כגון העדר מהבהבים צהובים, שלטים ותמרורים. בעקבות ביקורת זו הנחה הממונה על הפרויקט את המפקח של מע"ץ על העבודות באתר לדרוש מהקבלן להתקין את התמרורים והשלטים החסרים ולרשום את הדרישה ביומן העבודה.

הביקורת העלתה כי המפקח לא רשם ביומן העבודה את הדרישה האמורה, וכי הממונה על הפרויקט פטר את הקבלן מלהציב מהבהבים בצדי הדרך, בנימוק שהם נגנבים.

4. על פי המפרט, על הקבלן לתאם כל שלב של עבודתו, בין היתר, עם המשטרה ולקבל את אישורה לכל שינוי בהסדרי התנועה בכביש. גם המדריך המצורף לחוזה, שהוא חלק ממסמכי החוזה, קובע כי על קבלנים המבצעים עבודות בדרך מטעם מע"ץ מוטלת החובה לקבל היתר עבודה מהמשטרה. ב-12.4.98 קיבל הקבלן מהמשטרה היתר עבודה שתוקפו עד 31.12.98, ולפיו מותר לו לעשות עבודות תשתית בתוואי המסלול החדש, בתנאי שלא ייעשו עבודות בכביש עצמו והעבודה לא תפריע לתנועה. בהיתר הודגש כי לפני תחילת עבודה בכביש או בשוליו, תוגש בקשה נוספת לאישור. ב-27.1.99 – לאחר קרות התאונה - ביקש מהנדס מחוז הדרום של מע"ץ מהמשטרה לאשר את עבודת הקבלן במסלול הקיים ובמסלול החדש.

הביקורת העלתה כי המשטרה אישרה את בקשת מהנדס המחוז לגבי עבודות במסלול הקיים בלבד, אך הקבלן המשיך בעבודתו במסלול החדש ללא היתר ובניגוד למפרטי מע"ץ. זאת ועוד, המשטרה לא פעלה להפסקת העבודות.

מיומני העבודה ומהמסמכים הנוגעים בדבר עולה שהמפקח והממונים עליו - הממונה על הפרויקט והממונה על הביצוע המחוזי - לא פעלו להפסקת עבודתו של הקבלן אף שידעו שהוא פועל ללא אישור המשטרה ובניגוד לתכניות מע"ץ.

הממצאים דלעיל מצביעים על כשל מערכתי בכל הנוגע להבטחת בטיחות התנועה באתר הסלילה שבו אירעה התאונה.

הקצאת משאבים לבטיחות התנועה בדרכים בין-עירוניות

מע"ץ היא הקובעת איזה שיעור מתקציבה ישמש לפיתוח רשת הדרכים ואיזה שיעור ישמש לתחזוקתה. להלן השוואה בין התקציבים הנדרשים לפיתוח ולתחזוקה של רשת הדרכים לשנים 1996-1999, כפי שבאו לידי ביטוי בתכניות החומש של מע"ץ, לבין המסגרות התקציביות השנתיות המקוריות לפיתוח ולתחזוקה שקבעה מע"ץ באותן שנים (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 1998):

1999	1998	1997	1996	
א. התקציבים הנדרשים על פי תכניות החומש				
1285	1285	1285	1285	תכנית הפיתוח לשנים 2000-1996
(70.5%)	(70.4%)	(69.3%)	(67.8%)	
537	541	568	610	תכנית התחזוקה לשנים 1999-1995
(29.5%)	(29.6%)	(30.7%)	(32.2%)	
1822	1826	1853	1895	ס"ה
(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	
ב. תקציבי מע"ץ				
1083.4	839.2	935.5	1018.6	תקציבי הפיתוח
(76.4%)	(73.8%)	(73.3%)	(73.8%)	
334.9	298.3	340.2	361.6	תקציבי התחזוקה
(23.6%)	(26.2%)	(26.7%)	(26.2%)	
1418.3	1137.5	1275.7	1380.2	ס"ה
(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	

עוד ברוח שנתי 48 (עמ' 783-784) צוין כי "בשנים 1995-1997 הסתמנה מגמת הירידה הן בהיקף תקציב התחזוקה שנקבע וכן בהיקף ביצועו ... הפער ההולך וגדל בין ההוצאה הנדרשת לתחזוקה של רשת הדרכים לבין תקצוב התחזוקה בפועל, טומן בתוכו סכנת הידרדרות במצב הדרכים. מן הראוי, שהגורמים האחראים לרשת הדרכים יפעלו לסגירת הפער האמור".

תכניות רב-שנתיות לבטיחות בדרכים

דוח ועדת המנכ"לים⁶ כלל, בין היתר, רשימה של 18 פרויקטים לשיפור הבטיחות בקטעים אחדים של רשת הדרכים שהיה על מע"ץ לבצע בשנים 1997 ו-1998 בעלות

⁶ ראו לעיל, עמ' 20.

כוללת של 189 מיליון ש"ח. 13 פרויקטים (בעלות של 116 מיליון ש"ח) היו אמורים להתבצע בתוך פרק זמן קצר, וחמישה (בעלות של 73 מיליון ש"ח) היו האמורים להתבצע עד סוף שנת 1998.

מנתוני מע"ץ מאפריל 1999, כשנתיים ממועד אימוץ המלצות הדוח בידי הממשלה, עולה כי מבין 13 הפרויקטים שנועדו לביצוע בתוך פרק זמן קצר, בוצעו במלואם רק שישה (בעלות של 37 מיליון ש"ח), ואילו שישה פרויקטים הסתיימו לאחר שבוצעו חלקית בלבד, ופרויקט אחד לא בוצע כלל. עוד עולה מהנתונים האמורים, שבאותו מועד עדיין היו בתהליכי ביצוע חמשת הפרויקטים שביצועם היה אמור להסתיים עד סוף 1998.

מערך מידע על תאונות דרכים

1. בתיקון לפקודת התעבורה נאמר בין היתר: "אירעה תאונת דרכים שבה נהרג אדם או נחבל חבלה של ממש, תעמיד המשטרה לרשותו של מנהל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, או לנציגו, בתוך 24 שעות משעה שנודע לה לראשונה על אירוע התאונה, את פרטי המידע כמפורט בתוספת השישית, ככל שהמידע מצוי בידה באותה עת; המשטרה תשלם את העמדת המידע בתוך 24 שעות משעה שהמידע הנוסף הגיע לרשותה". עם המידע שסוגיו פורטו בתוספת השישית נמנה מידע על ליקויים בדרך, על מצב הכביש, על עבודות בדרך ועל תאונות קודמות שהיו במקום. עם זאת, הפקודה איננה מחייבת את המשטרה לדווח למע"ץ על פרטי תאונות הדרכים, ועד למועד סיום הביקורת דיווחי המשטרה למע"ץ בעניין זה לא היו סדירים.

הרשות הלאומית היא שאמורה לתפקד כגוף-על מתאם, והנחת המחוקק היתה, אל נכון, שהיא תעביר את המידע לגופים הרלבנטיים. מאחר שקבלת מידע שוטף ומידי על תאונות הדרכים חיונית לגופים המופקדים על רשת הדרכים ובהם מע"ץ, על הרשות, המקבלת את המידע מהמשטרה, לדווח לאותם גופים על כל תאונה סמוך ככל האפשר למועד התרחשותה.

2. במהלך השנים הזמין המינהל לבטיחות בדרכים שבמשרד התחבורה ממוסדות מחקר מחקרים וסקרים בנושא הבטיחות, ובהם: זיהוי וניתוח תרומתם של גורמי תשתית לבטיחות התנועה; קביעת מדדים להערכת הנזק הכלכלי של תאונות דרכים; איתור קטעים וצמתים מסוכנים במיוחד וקביעת סדר קדימויות לטיפול בהם. הביקורת העלתה כי מע"ץ ומשרד האוצר לא נעזרו בעבודתם השוטפת במסקנות ובהמלצות שהובאו במחקרים ובסקרים האמורים, אף שיש בשימוש במידע זה כדי לסייע למניעת תאונות.

3. כדי לדעת היטב מה היו הגורמים לתאונות דרכים, ובהם הגורמים הנוגעים לתשתית, ולאמוד את עלות התאונות למשק המדינה, יש צורך במידע שלם ככל האפשר על כולן. בשנת 1998 טיפלה המשטרה בכ-86,000 תיקי תאונות עם נפגעים ובכ-22,000 תיקים של תאונות שנגרם בהן נזק בלבד. המשטרה מסווגת את תאונות הדרכים עם נפגעים

לשני סוגים: (א) תאונות שחובה לחקור אותן, המכונות "ת"ד"; (ב) תאונות מסוג "כללי עם נפגעים" - תאונות עם פצוע קל, שלפי הנחיות המשטרה אין חובה לחקור אותן. חקירה משטרתית של תאונה אינה נדרשת כאשר מתמלאים התנאים האלה: עבירת הנהיגה שגרמה לתאונה אינה חמורה; הנהגים המעורבים בתאונה דיווחו עליה יותר משלושה ימים אחרי שקרתה; מספר הנפגעים ומספר כלי הרכב המעורבים בתאונה היה קטן משלושה.

הביקורת העלתה, כי המשטרה העבירה ללמ"ס רק את המידע בדבר תאונות דרכים מסוג "ת"ד". בשנת 1998 טיפלה המשטרה בכ-25,000 תיקים של תאונות מסוג זה, שהן כ-29% מכלל תאונות הדרכים עם נפגעים שאירעו באותה שנה.

מכאן שרק כשליש מהתאונות עם נפגעים משמשות להסקת מסקנות ולהפקת לקחים בידי הגופים האחראים לבטיחות התנועה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1999 הסבירה הלמ"ס: "כעקרון, שימוש במידע על כל סוגי התאונות, כולל חקר [תאונות מסוג] 'כללי עם נפגעים', יכול היה לסייע לניתוח מצב בטיחות הדרכים. יחד עם זאת, במצב הקיים, הבעיה העיקרית היא באיכות הנתונים של תיקים אלה. לדברי המשטרה, אלה תיקים שהחקירה בהם מצומצמת יותר מאשר בתיקי "ת"ד או שנפתחו זמן רב יחסית לאחר אירוע התאונה כך שמושפעים גם מכושר הזיכרון של המדווח ויכולת התחקור של המשטרה. שילוב של תיקים אלה, שמהווים שליש מכלל התיקים, יגרום לירידה באיכות הנתונים כולם".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש נתונים - כגון תאריך התאונה, מקום התאונה, שעת התאונה, וסוג התאונה (תאונה חזיתית, תאונת צד וכו') - שניתן להסתמך עליהם לצורך מחקר כמותי סטטיסטי, גם אם הם מופקים מתיקי תאונות מסוג "כללי עם נפגעים". מן הראוי שהלמ"ס תבחן את האפשרות לעשות שימוש בפרטי מידע אלה לשם העברתם לגופים האחראים לבטיחות התנועה.

4. משרד מבקר המדינה בדק את ההתאמה בין נתוני המשטרה בדבר הגורמים לתאונות לבין אלה של הלמ"ס. הבדיקה התמקדה בגורם הקרוי בדיווחי המשטרה "תקינות הדרך", דהיינו ליקויים בדרך כגון כביש משובש או שוליים לא תקינים.

הביקורת העלתה כי לפי נתוני המשטרה, בשנת 1997 היו 215 תאונות שאחת הסיבות להן היתה ליקויים בדרך, ואילו לפי פרסום של הלמ"ס היו באותה שנה 164 תאונות כאלה. יצוין שתשובות הגופים האמורים למשרד מבקר המדינה בעניין זה לא סיפקו הסבר מניח את הדעת לפער האמור.

בינואר 1997 הפיץ ראש תחום תחבורה ותקשורת בלמ"ס בקרב הגופים שהלמ"ס מגדירה "צרכני מידע ראשיים" (מע"ץ, משרד התחבורה והמינהל לבטיחות בדרכים), מסמך ולפיו מערך המחשוב של הלמ"ס אינו מסוגל לקלוט את כל קובצי התאונות של המשטרה (כולל תיקים מסוג "כללי עם נפגעים"); אינו ערוך לקלוט את הקובץ של מע"ץ המפרט את כל הדרכים ברשת הדרכים ואת המתקנים המוצבים בה; וגם אינו ערוך לספק לצרכניו הראשיים קישוריות למידע הנמצא בו.

מאז ועד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר בעניין זה.

הגורם האנושי

הסברה וחינוך

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

החוק קובע שאחד מתפקידיה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים הוא "לתכנן ולקדם תכניות הסברה בכלי התקשורת בתחום הבטיחות בדרכים". ברשות אמור לפעול אגף הסברה ותקשורת שבו ארבע משרות, אולם עד סוף מאי 1999 אוישה בו רק משרת מרכז פניות הציבור.

ועדת המנכ"לים¹ המליצה על הקמתו של "מטה הסברה בטיחותית" שיהיה אחראי לתקציב ההסברה בנושא הבטיחות בדרכים, לריכוז ולפיתוח של תכניות הסברה וביצוע מבצעי הסברה ולהקמת צוות היגוי מקצועי בין-משרדי שירכז את מערך ההסברה. ועדת המנכ"לים ציינה שפעילות ההסברה תוכל להשפיע רק אם תהיה משולבת בפעילויות נוספות בתחומי האכיפה, ההנדסה, החינוך, החקיקה והשפיטה ובפעילות קהילתית. גם המכון לחקר התחבורה הפועל בטכניון קבע בהמלצותיו לרשות, כי כדי שמבצע הסברה שהושקע בו משאבים רבים יהיה יעיל וישפיע לטווח ארוך, יש לשלב בו פעולות בתחומים נוספים.

בשנת 1997 הוציא המינהל לבטיחות בדרכים על פעולות הסברה כ-18.5 מיליון ש"ח, ובשנת 1998 הוציאה הרשות על פעולות אלו כ-24 מיליון ש"ח. פעולות ההסברה נעשות לרוב באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, המעסיקה צוות קבוע לנושא ההסברה של הרשות.

מסע הסברה בנושא חגורות בטיחות: אחד ממסעות ההסברה רחבי ההיקף של הרשות בשנת 1998 עסק בשימוש בחגורות בטיחות, בייחוד במושב האחורי. המבצע נעשה בשני שלבים החל בחול המועד פסח ונמשך כחודשיים וחצי, והושקעו בו כ-6.7 מיליון ש"ח, בעיקר בפרסום בטלוויזיה וברדיו.

הרשות לא קבעה מראש מתכונת נאותה להערכת התוצאות של מסע ההסברה האמור. סקר טלפוני שעשתה הרשות לאחר מבצע ההסברה באמצעות חברה חיצונית, הצביע על ירידה בשיעור השימוש בחגורות בטיחות במושב האחורי, ואילו תצפיות שנעשו באמצעות אותה חברה הצביעו על עלייה בשיעור השימוש בהן מכ-13% לכ-23% חוות דעת על תוצאות מסע ההסברה, שהרשות הזמינה אצל יועץ חיצוני, הטילה ספק בהצלחת המסע, וקבעה בין היתר שכדאי היה להשקיע יותר זמן בהכנתו וללוותו בפעולות אכיפה של המשטרה, נוסף על פעולות השכנוע באמצעי התקשורת ההמוניים. הרשות פרסמה שמסע ההסברה הצליח.

באפריל 1999 העביר מנהל הרשות את תוצאות הסקרים והתצפיות שנעשו מטעמה לעיונו של יועץ אחר, והוא קבע כי סקרים טלפוניים אמינים פחות מתצפיות, וכי על פי תוצאות התצפיות בלבד, מסע ההסברה הצליח.

¹ ראו לעיל, עמ' 20.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הבהירות באשר למידת הצלחתו של מסע ההסברה האמור מחייבת את הרשות לגבש מתכונת נאותה להערכת תוצאותיהם של מסעות הסברה שייעשו בעתיד.

פעולות הדרכה לקשישים

1. בתאונות דרכים קטלניות וקשות שמעורבים בהן הולכי רגל בולט מספרם של הקשישים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעורם של בני 65 ומעלה באוכלוסייה הוא כ-10%, ואילו שיעורם בקרב הולכי הרגל הנהרגים או נפצעים קשה בתאונות דרכים גדול בהרבה: כ-48% מכלל ההרוגים וכ-26% מכלל הפצועים קשה בשנת 1996 וכ-45% מכלל ההרוגים וכ-23% מכלל הפצועים קשה בשנת 1997 היו קשישים.

מאז 1990 פעלו המינהל לבטיחות, ולאחר ביטולו הרשות, לסייע לרשויות המקומיות בפעולות שמטרתן הגברת המודעות לבטיחות בדרכים בקרב הקשישים. הדבר נעשה בעיקר באמצעות הפרויקט "נתיבי זהב", ששותפים לו גופים נוספים, ובהם משרדי ממשלה, עמותות ואגודות למען קשישים ורשויות מקומיות. עיקרו של הפרויקט הוא פעולות הדרכה והסברה במועדוני קשישים וארגון אירועים לעידוד הזהירות בדרכים, שבהם ניתנת הדרכה ומופצים עלונים וכרזות בעניין זה, ונעשות בדיקות ראייה ושמיעה לקשישים. במועד הביקורת פעל הפרויקט ב-14 ערים ברחבי הארץ. בשנים 1996-1998 הוקצב לפרויקט סכום כולל של 3.8 מיליון ש"ח, אולם נוצלו רק 1.6 מיליון ש"ח מסכום זה.

על פי הזמנת המינהל לבטיחות הגיש לו המכון שבטכניון בנובמבר 1995 מחקר בנושא בטיחות הולכי הרגל הקשישים. במחקר הומלץ לאמץ את דרכי הטיפול הנהוגות בתחום זה במדינות שונות, שעיקרן הסברה וחינוך - בין השאר באמצעות תכניות בטלויזיה וברדיו ופרסומים בעיתונים - והכנסת שיפורים במתקנים המיועדים להולכי רגל כדי להתאימם לצורכי הקשישים ובכלל זה התקנת איי הפרדה במעברי חציה, מעקות לאחיזת ידיים והתרעה קולית לרמזורים.

2. לשנת 1998 לא הוכנה תכנית מפורטת בנושא הקשישים, אולם במסמך פנימי של הרשות מנובמבר 1997 מדובר בצירוף ערים נוספות לפרויקט "נתיבי זהב", ובעידוד הרשויות המקומיות השותפות לפרויקט לעשות סקרים על מצב הבטיחות של הולכי הרגל בהן ובכללם הקשישים, וכן לקיים פעולות הסברה לקשישים באמצעות הטלויזיה ובאמצעות הפצת חומר הסברה.

בשנת 1998 הוקצו לפרויקט "נתיבי זהב" 1.3 מיליון ש"ח, אולם נוצלו רק כ-700,000 ש"ח וצורף לפרויקט רק יישוב נוסף אחד. הרשות תכננה לקיים באותה שנה מסע הסברה שעלותו כ-1 מיליון ש"ח בנושא התנהגות נכונה בדרכים, שנועד להגביר את מודעותם של נהגים למגבלות הולכי הרגל הקשישים; אולם הוא לא יצא אל הפועל.

בשנת 1997 יזמו ומימנו המינהל לבטיחות ועיריית פתח תקווה, המשתתפת בפרויקט "נתיבי זהב", סקר על הסדרי הבטיחות להולכי הרגל בעיר. הסקר נועד לאתר את מוקדי

התאונות בעיר שנפגעו בהם הולכי רגל ואת הסיבות לתאונות אלה ולהציע שיפורים בטיחותיים מתאימים. בעקבות הסקר נעשו במהלך שנת 1998 שיפורים בטיחותיים בצמתים ובקטעי דרך בעיר במימון משותף של משרד התחבורה והעירייה. בתכנית הרב-שנתית המקורית של הרשות תוכנן לעשות סקרים כאלה ביישובים נוספים, אולם הדבר בוטל בתכנית המתוקנת.

משרד החינוך

משרד החינוך נרתם למאבק בתאונות הדרכים על ידי חינוך התלמידים לבטיחות בדרכים, והחל בשנת הלימודים התשנ"ה (1994/95) גברה פעילותו בנושא זה. משרד החינוך מפתח תכניות לימודים להוראת הנושא, ובחלק מבתי הספר נושא זה הוא אחד ממקצועות הלימוד.

את הטיפול בחינוך לבטיחות בדרכים מרכז התחום לבטיחות וזהירות בדרכים במשרד החינוך (להלן - יחידת הבטיחות), שהוא חלק מהמינהל לאמרכלות ומשאבי אנוש. ביחידת הבטיחות מועסקים ממונה על היחידה, סגניתו ושני מפקחים ארציים – אחד לבתי ספר בחינוך היסודי והאחר לבתי ספר בחינוך העל-יסודי. בכפוף ליחידה מועסקים 16 מפקחי בטיחות מחוזיים (להלן - המפקחים), שאחראים לפעילות בתחום זה בבתי הספר, ו-6 רכזים ארציים האחראים להפעלת פרויקטים ייחודיים. בבתי הספר פועלים רכזי בטיחות בדרכים, שוטרות, בנות השירות הלאומי ומורות חיילות.

משרד החינוך פועל בשיתוף עם הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. במסגרת תכנית העבודה לשנים 1999-2001 שהכינה הרשות (ראו בפרק על הרשות) נקבעו למשרדי הממשלה פעילויות שנועדו לצמצם את מספר הנפגעים בתאונות הדרכים. משרד החינוך הופקד על החינוך לבטיחות בדרכים.

את רוב הפעילות בנושא החינוך לבטיחות בדרכים מממנים משרד החינוך והקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים. בשנת 1997 היה התקציב לפעילות האמורה (לא כולל שעות הוראה) 28.4 מיליון ש"ח, מזה 27.3 מיליון ש"ח מכספי הקרן; ב-1998 הוקצבו לכך 25.4 מיליון ש"ח, מזה 24.5 מיליון ש"ח מכספי הקרן. נוסף על כך בשנת הלימודים התשנ"ח (1997/98) מימן משרד החינוך כ-3,600 שעות הוראה בנושא האמור, בסכום של כ-13 מיליון ש"ח (לא כולל שעות ההוראה שהקצו בתי הספר לנושא זה).

יצוין שעל פי נתוני המשטרה, ב-1998 נהרגו בתאונות דרכים 58 ילדים בני 5-17, מהם 41 הולכי רגל או רוכבי אופניים².

תכניות לימודים

1. בשנת 1989 אישרה הממשלה "תכנית אב רב-שנתית לבטיחות בדרכים 1990-1995". לפי תכנית זו נלמד נושא הבטיחות בדרכים בבתי הספר עד אמצע שנות התשעים בהיקף מצומצם.

² ביקורת קודמת בנושא החינוך לבטיחות בדרכים נעשתה בשנת 1995, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 46 (עמ' 378 ו-738).

2. בספטמבר 1992 החליטה הממשלה כי נושא הבטיחות בדרכים יהיה מקצוע חובה ויילמד בהיקף של 30 שעות - שעה בשבוע (להלן - ש"ש) בכל כיתה במערכת החינוך, מגן הילדים ועד כיתה י"ב. עוד החליטה הממשלה שיש להעלות את מעמד המקצוע, להכשיר עובדים שיעסקו בהוראתו ולהקצות לכך משאבים.

בספטמבר 1993 החליטה הממשלה כי משרד החינוך בשיתוף משרדי התחבורה והאוצר יפעלו ליישום ההחלטה מספטמבר 1992, בהדרגה בתוך תשע שנים, עד שנת 2002 (שנות הלימודים התשנ"ה עד התשס"ג). עוד החליטה שבכל שנה יוספו 1,500 שעות לחינוך לבטיחות בדרכים, ובסך הכול יוקצו לכך 13,500 שעות.

3. ב-1994 הכין משרד החינוך תכנית לימודים מקיפה לגני ילדים ולכיתות א'-י"ב המיועדת לכל מוסדות החינוך, כולל המגזר הערבי והדרוזי. תכנית זו נועדה לחנך את התלמידים להתנהגות אחראית בכביש הן כהולכי רגל והן כנהגים.

הביקורת העלתה שעד שנת הלימודים התשנ"ט (1998/99) הוכנו תכניות לימודים בהיקף של 30 ש"ש רק לכיתות א', ב', ט', י' וי"א; והתכניות לכיתות ה' וו' נמצאות בהכנה. תלמידי הכיתות שלא הוכנו להם תכניות לימודים אינם לומדים את המקצוע האמור, ותוספת השעות שמשרד החינוך מקצה לכך אינה מנוצלת כראוי.

שעות לימוד

הקצאת שעות לימוד לבטיחות בדרכים: בכל שנה מקצה המינהל הפדגוגי במשרד החינוך ליחידת הבטיחות את מספר הש"ש לנושא זהירות בדרכים. היחידה מקצה את הש"ש למחוזות ואף קובעת אילו שכבות גיל יהיו זכאיות להן ולפי אילו קריטריונים. רק בתי ספר שיש בהם רכז בטיחות פעיל זכאים לקבל את הש"ש. בשנת הלימודים התשנ"ח פעלו רכזי בטיחות בכ-1,500 מבין כ-3,000 בתי ספר.

1. הביקורת העלתה שבשנות הלימודים התשנ"ח והתשנ"ט לא זו בלבד שמשרד החינוך לא הוסיף ש"ש, כנדרש לפי החלטת הממשלה מספטמבר 1993, אלא אף קיצץ בכל אחת מהשנים את מכסת הש"ש ב-15% בהשוואה לשנה הקודמת. בסופו של דבר הוקצו בהתשנ"ט רק 3,050 ש"ש אף שלפי החלטת הממשלה היה עליהם להוסיף בכל אחת מהשנים האמורות 1,500 ש"ש.

2. משרד החינוך דורש שמנהלי בתי הספר יקצו שעות מסל השעות שברשותם נוסף על השעות שהוא מקצה להם. משרד מבקר המדינה בדק אם נעשה מעקב אחר ניצול השעות שניתנו לבטיחות בדרכים, והשעות שניתנו לבטיחות בדרכים. הספר הקצו לכך. התברר, שמנהלי בתי הספר מדווחים למפקחים במחוזות על שיבוץ השעות במערכת הלימודים השבועית, אולם אין בידי המשרד נתונים על סה"כ השעות שבהן נלמד הנושא בכל בתי הספר ובכל שכבות הגיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שיחידת הבטיחות תוודא שהשעות שמשרד החינוך מקצה למטרה זו מנוצלות לפי הנחיות המשרד ואינן משמשות את מנהלי בתי הספר למטרות אחרות.

3. משרד מבקר המדינה ריכז את נתוני המחוזות על מספר הכיתות שלמדו את נושא הבטיחות בדרכים שעה בשבוע במהלך שנת הלימודים התשנ"ח. מהנתונים עולים הממצאים האלה:

(א) בחינוך היסודי למדו את הנושא או הודרכו במשך שעה בשבוע בהתשנ"ח רק 7,118 כיתות - 29% מכלל הכיתות (24,234), בעיקר כיתות א', ג' וד'; ואילו לפי הקצב שנקבע בהחלטת הממשלה מספטמבר 1993 היו אמורות ללמוד את המקצוע 10,663 כיתות (44%).

בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות למדו את הנושא רק 2,504 כיתות - 12% מכלל הכיתות (21,194), במקום 9,325 כיתות לפי החלטת הממשלה (44%). יצוין, שהנושא נלמד במסגרת שעה בשבוע רק בכיתות ט', י' וי"א.

עוד יצוין, שנוסף על השעות האמורות ניתנה לתלמידים הדרכה במסגרת תכניות לימוד שהיקפן פחות מש"ש, כמו הדרכה באמצעות ניידות הדרכה ובמגרשי הדרכה. הדרכה זו ניתנה בעיקר לכיתות שלא קיבלו תוספת שעות ללימוד בטיחות בדרכים במשך שעה בשבוע לכל שנת הלימודים (ראו להלן).

(ב) בשנת הלימודים התשנ"ח הקצו בתי הספר מסל השעות שלהם לשם הוראת נושא הבטיחות בדרכים בכיתות א'-ו, שעה שבועית לכל אחת מ-3,769 כיתות מבין 7,118 (53% הכיתות).

(ג) עיקר ההדרכה בחינוך העל-יסודי ניתנה לכיתות י"א, שכן נלמדת בהן התכנית "חינוך תעבורתי". לפי נתוני המשרד השתתפו בתכנית 2,100 (62%) מבין 3,400 כיתות. יצוין, שהתלמידים שסיימו ללמוד את התכנית זכאים לגשת לבחינה העיונית בנהיגה שמקיים אגף הרישוי שבמשרד התחבורה. עוד יצוין שאת הכשרת המורים ושכרם מממנת הקרן, ולא משרד החינוך.

4. התברר שיש בתי ספר שאינם מקצים שעות להוראת נושא הבטיחות בדרכים ולכן המשרד אינו מקצה להם שעות לפעילות בנושא זה. ממכתבים של מפקחים עולה שמדובר בעיקר בישיבות תכונות ובאולפנות.

מגרשי הדרכה וניידות הדרכה

בכיתות ד'-ו' נלמדת תכנית של ארבע שעות הקרויה "רוכבים בכיף", ובמסגרתה מקבלים התלמידים הדרכה עיונית ומתרגלים רכיבה נכונה על אופניים, הליכה בטוחה בכביש והשתלבות בתנועה. ההדרכה והתרגול מתקיימים במגרשי הדרכה המיועדים לכך (להלן - מגרשים), באמצעות מדריכים שמשרד החינוך מעסיק. במגרש יש הדמיה

של יישוב עירוני בזעיר אנפין, על דרכיו, מדרכותיו וסימני התעבורה למיניהם. ביישובים שאין בהם מגרשים כאלה נעשתה ההדרכה באמצעות נידות שהפעילה המועצה הלאומית למניעת תאונות.

בשנת הלימודים התשנ"ז קיבלו הדרכה במסגרת התכנית האמורה במגרשים ובאמצעות נידות הבטיחות 102,184 תלמידים ב-3,483 כיתות, ובשנת הלימודים התשנ"ח - 97,100 תלמידים ב-3,308 כיתות.

1. המגרשים פועלים זה שנים על פי הסדרים שנקבעו בין המינהל לבטיחות לרשויות המקומיות. הרשות המקומית משתתפת במחצית ההוצאות על הקמת המגרשים וב-70% מעלות ההשקעה במתקניהם והיתר ממומן מכספי הקרן. על הרשויות המקומיות לתחזק את המגרשים, כולל המתקנים שבהם.

על פי נתוני המינהל לבטיחות פעלו בשנת 1990 ברחבי הארץ 14 מגרשים. המינהל לבטיחות התכוון להקים עוד חמישה מגרשים כאלה עד 1995, אולם עד מאי 1999 הוקמו רק שלושה מגרשי הדרכה נוספים, מגרש רביעי היה בשלבי בנייה סופיים. לפי נתוני משרד החינוך, אחד מ-14 המגרשים האמורים אינו פועל משנת 1997 משום שייעודו שונה; מגרש נוסף לא היה פעיל בשנות הלימודים התשנ"ז (1996/97) והתשנ"ח בשל שיפוצים.

2. התנאי של המינהל לבטיחות ולאחר מכן של הרשות להשתתפותם בבניית כל מגרש היה שישתמשו בו בכל שנה 200 כיתות לפחות, דהיינו שיתקיים בו לפחות יום פעילות אחד בשנה לכל כיתה. מדיווחי משרד החינוך לרשות עולה שהשימוש בחלק מהמגרשים הוא מצומצם יותר. בפעולות הדרכה במגרש בהרצליה השתתפו בשנת הלימודים התשנ"ז 168 כיתות ובשנת התשנ"ח - 126 כיתות בלבד; ובפעולות הדרכה במגרש ברמלה השתתפו 147 כיתות בכל אחת משנות הלימודים האמורות.

עד אמצע שנת הלימודים התשנ"ח הפעילו הרשויות המקומיות את המגרשים עד הצהריים, וכל מגרש שירת רק את בתי הספר שבתחום הרשות המקומית; למעט המגרש בירושלים, שהופעל גם בשעות אחר הצהריים כדי לשרת את בתי הספר ביישובים שבסביבתה.

בתכנית העבודה של הרשות לשנת 1998 נקבע שבמגרשים יתקיימו בשעות אחר הצהריים, בתיאום עם משרד החינוך, פעילויות משותפות להורים וילדים המיועדות ל"תרגול והטמעה של כללים נכונים להולכי רגל - בעיקר ילדים", ובכך יוכפל היקף השימוש במגרשים. לפעילות זו הוקצה לשנת 1998 תקציב של 2 מיליון ש"ח, ובסוף שנת הלימודים התשנ"ח הופעלו המגרשים עד השעה 16:00; אולם באוקטובר 1998 בוטל במסגרת קיצוץ בתקציב הקרן התקציב לשנת הלימודים התשנ"ט שיועד לפעילות האמורה, ולכן הופעלו המגרשים באותה שנה שוב רק עד הצהריים, על פי המתכונת הקודמת.

משמרות הזה"ב

בתי הספר מפעילים בכל ימי הלימודים משמרות זה"ב (זהירות בדרכים), שתפקידן לסייע לתלמידים בחצייה בטוחה של הכבישים הסמוכים לבית הספר. משמרות הזה"ב פועלות

בבוקר - לפני תחילת הלימודים, ובשעות הצהריים - בתום הלימודים. בתי הספר מכשירים לפעילות זו את תלמידי כיתות ה', בעזרת שוטרות הדרכה מהמשטרה, והתלמידים משתתפים במשמרות הזה"ב בהגיעם לכיתה ו'. בבתי ספר אחדים שולבו במשמרות הזה"ב במסגרת של תכנית ניסויית גם תלמידי חטיבות הביניים.

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשנ"ז הודרכו 2,364 כיתות ה' מבין 4,009 כיתות ה', ואילו בשנת הלימודים התשנ"ח הודרכו כ-20% פחות - 1,896 כיתות מבין 3,978 כיתות. אחת הסיבות לירידה זו היא צמצום מספר שוטרות ההדרכה. לדוגמה, במאי 1998 צומצם מספרן במחוז המרכז מתשע לשלוש.

כדי להתגבר על המחסור בשוטרות הדרכה, מעביר משרד החינוך לפרויקט זה מדריכות שהוא מעסיק בפרויקטים אחרים ביחידת הבטיחות, והדבר פוגע בביצוע הפרויקטים. לדוגמה, מגרש ההדרכה בראשון לציון הפסיק לפעול במאי 1998 עקב העברתן של שתי המדריכות להדרכה במשמרות הזה"ב.

החינוך לבטיחות במגזר החרדי

1. בשנים 1981-1992 נעשתה הפעילות החינוכית במגזר החרדי בתחום הבטיחות בדרכים בידי ארגון מתנדבים הקרוי "ונשמרתם", שנועד ללמד את ילדי הגן וילדי בתי הספר להיזהר בדרכים. עיריית בני ברק, בסיוע המינהל לבטיחות, נתנה הדרכה בבתי הספר לבנות החל בשנת 1988.

ב-1992 מיסדה המועצה הלאומית למניעת תאונות את הפעילות הזאת וקיימה פעילויות בבתי ספר יסודיים ובכמה גני ילדים והכשירה מדריכים למגזר זה. החל ב-1994 הדריכו מדריכים מטעם המועצה בבתי ספר לבנים ובתלמודי תורה. בשנת 1997 הדריכה המועצה כ-44,000 תלמידים מהמגזר החרדי, ובחודשים ינואר-יוני 1998 הודרכו כ-8,600 תלמידים ב-375 כיתות. אולם עם הפסקת פעילות המועצה הופסקה גם פעילות זו, וארגון "ונשמרתם" המשיך לפעול בירושלים בהיקף קטן, במימון חלקי של עיריית ירושלים.

2. משרד החינוך החל לפעול במגזר החרדי רק בשנת הלימודים התשנ"ט (דהיינו מספטמבר 1998). באותה שנה העסיק משרד החינוך מנחה לפעילות במגזר החרדי בהיקף של חצי משרה. הוכשרו 19 מורות בירושלים והן עובדות ב-23 בתי הספר "בית יעקב" בירושלים, בבית שמש ובקריית ספר. משרד החינוך הכשיר גם 35 מורים בבני ברק, והם מלמדים בבתי ספר לבנים.

למגזר החרדי הוכנה תכנית הקרויה "לשומרך בדרך", המתבססת על ההלכה ונלמדת שש שעות בכיתות א'-ה' בבתי הספר היסודיים בלבד.

מהמסמכים עולה שעד שנת הלימודים התשנ"ט לא השקיע משרד החינוך די מאמצים ומשאבים להחדרת תכניות לימודים לבטיחות בדרכים בקרב בתי הספר במגזר האמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד החינוך שעיריית בני ברק מקימה, בסיועו של משרד החינוך, מרכז פדגוגי לנושא הבטיחות בדרכים שישתת את כל המגזר החרדי.

הכשרת מורים

הוראת הבטיחות בדרכים והקניית המיומנויות הנדרשות להתנהגות נאותה בדרכים, דורשת הכשרה מעמיקה של המורים במערכת החינוך ושל סטודנטים הלומדים הוראה. בהחלטת הממשלה משנת 1992 נקבע ש"לימוד נושא הבטיחות בדרכים יילמד במערכת הכשרת המורים".

עוד בדוח 46 של מבקר המדינה (עמ' 741) נאמר שמשרד החינוך "לא עשה כדי להכשיר סגל מרצים שילמדו את המקצוע במכללות ובאוניברסיטאות להוראת הבטיחות בדרכים", ולא הקציב אמצעים להכשרת תלמידי הוראה במכללות לחינוך לבטיחות בדרכים.

בישיבה שקיים מנכ"ל משרד החינוך בנובמבר 1995 התקבלו, בין היתר, החלטות בעניין ההכשרה, ואלה הן: (א) ייפתח לסטודנטים להוראה מסלול משני לבחירה שייקרא "חינוך לתעבורה", שהלימודים בו יהיו בהיקף של כ-740 שעות; תחילה יופעל מסלול ניסויי בשלוש מכללות שיהיו מעוניינות להתנסות בכך. סטודנט שיסיים את לימודי ההוראה ואת הלימודים במסלול ויעמוד בתנאים שייקבעו, יקבל תעודה מיוחדת, נוסף על תעודת ההוראה בנושא שבו הוכשר, ובה יצוין כי הוסמך גם ללמד בטיחות בדרכים. (ב) ייפתח מסלול למורים בפועל המעוניינים ב"הרחבת הסמכה". (ג) למורים שיבחרו ללמוד את הנושא וללמדו יוצע לקבל תמריץ בצורת גמול מיוחדת, או לעבוד לפי "חוזה מיוחד" למורה לבטיחות בדרכים. (ד) תוקם ועדה שתגבש תכנית לימודים למסלולים אלה במכללות.

בעקבות ההחלטות האמורות הוחל בהכשרת מורים בשלוש מכללות; ולפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשנ"ח למדו את הנושא "חינוך לתעבורה" 295 סטודנטים; במכללת דוד ילין בירושלים - 37 סטודנטים, במכללת לוינסקי בתל אביב - 175 ובמכללת קיי בבאר שבע - 83.

משרד החינוך מינה צוות לכתיבת תכנית לימודים כוללת להכשרת מורים לבטיחות בדרכים, אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמה התכנית, וכל מכללה מלמדת בהתאם לתכנית לימודים משלה.

רכזי בטיחות בבתי הספר

לפי החלטת הממשלה מספטמבר 1993, בכל בית ספר ימונה רכז למקצוע הבטיחות בדרכים (להלן - רכז), וינתן לו גמול ריכוז מקצוע (6% משכרו) כמקובל במקצועות לימוד אחרים, וכך יוקנה למקצוע הזה מעמד של מקצוע לימוד לכל דבר. בעקבות ההחלטה החל משרד החינוך להכשיר מורים בבתי הספר לתפקיד רכז באמצעות השתלמות של 112 שעות לימוד ועבודה מעשית. הרכזים כפופים למפקחים.

אלה תפקידי הרכז: ריכוז לימוד המקצוע בקרב התלמידים ובקרב צוות בית הספר; מעקב אחרי ליקויים ומפגעים תעבורתיים בבית הספר ובסביבתו; גיבוש צוות חירום לטיפול בתאונות בקרב אוכלוסיית בית הספר; שיתוף פעולה עם גופים חיצוניים וכל מי שיכול לסייע בנושא; קיום קשר קבוע עם יחידת הבטיחות ועם המפקחים; פיקוח על פעילות

משמרות הזה"ב בבית הספר ומעקב אחר הפעילות והסעות התלמידים לבית הספר וממנו.

עד שנת הלימודים התשנ"ח הוכשרו כ-1,500 רכזים, בכמחצית מבתי הספר. בכמה בתי ספר הוכשרו לתפקיד הזה שני מורים ואף יותר; אך לדברי המפקחים, בכל בית ספר מקבל גמול רכז אחד בלבד. לפי נתוני המפקחים, בשנת הלימודים התשנ"ט שימשו בתפקיד רכז כ-1,230 מבין המורים שהוכשרו לכך. כ-270 רכזים אינם פעילים, בין השאר בגלל מחסור בשעות ללימוד המקצוע. לעומת זאת, במקצת בתי הספר פועלים רכזים שלא הוכשרו לכך.

המכון הארצי לתחבורה

1. המכון הארצי לתחבורה (להלן - המכון) הוקם ב-1985 על פי הסכם בין משרד התחבורה לבין המועצה הלאומית למניעת תאונות, כדי לקיים קורסים לנהיגה נכונה לנהגים שצברו שש עד עשר נקודות על עבירות תנועה, על פי שיטת הניקוד המעוגנת בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה). על פי תיקון לתקנות אלה מ-1988, מקיים המכון גם קורס לריענון הידע בנהיגה (להלן - קורס לריענון) שחייבים בו נהגים בני 21 ומעלה המחזיקים ברישיון נהיגה שלוש שנים ויותר.

נוסף על הקורס לנהיגה נכונה והקורס לריענון (להלן - קורסי החובה) מקיים המכון קורסי רשות והשתלמויות, ובהם קורס לנהגים שצברו עד ארבע נקודות, שהשתתפות בו מוחקת את הנקודות. כן מקיים המכון השתלמויות לנהגים מקצועיים ולעוסקים בתחומי התחבורה והנהיגה, ובהם בוחני רישוי, קציני בטיחות, נהגי רכב ציבורי ונהגי תובלה. בשנות הלימודים התשנ"ג (1992/93) - התשנ"ח (1997/98) קיים המכון גם קורסים להקניית חינוך תעבורתי לתלמידי כיתות י"א, ומשנת הלימודים התשנ"ט (1998/99) עוסקת בכך חברה פרטית שזכתה במכרז להוראת קורסים אלה.

בשנת 1997 השתתפו בקורסי המכון 186,000 נהגים ובשנת 1998 - 168,000 נהגים. בקורס להקניית חינוך תעבורתי לתלמידי כיתות י"א השתתפו כ-51,000 תלמידים בכל אחת מהשנים 1996 ו-1997, ובינואר-יוני 1998, קודם שהחברה הפרטית האמורה החלה ללמד את הקורס, השתתפו בו כ-24,000 תלמידים³.

זימון והתייצבות לקורסי החובה

המכון מזמן את הנהגים החייבים להשתתף בקורסים, על פי רשימות שמעביר לו האגף לשירותי מידע במשרד התחבורה (להלן - אש"מ). להלן נתונים על מספר המשתתפים בקורסי המכון, לפי דוחות הפעילות שלו בשנים 1995-1998:

³ ביקורת קודמת במכון נעשתה ב-1995, וממצאיה הובאו בדוח שנתי 46 (עמ' 560 ו-745).

מספר המשתתפים				
	1995	1996	1997	1998
קורסי חובה				
קורס לנהיגה נכונה	60360	69372	85509	62169
קורס לריענון	84683	92224	82285	87614
ס"ה בקורסי חובה	145043	161596	167794	149783
קורסי רשות	15642	20861	18210	18292
ס"ה	160685	182457	186004	168075

1. מהטבלה דלעיל עולה אמנם שמספר המשתתפים בקורס לנהיגה נכונה ב-1998 היה קטן ב-37.5% ממספרם ב-1997. אולם לפי בדיקה שעשה המכון, הירידה במספר המשתתפים אינה נובעת מצמצום במספר הנהגים החייבים להשתתף בקורס, אלא מירידה בשיעור הנהגים ששילמו את הקנסות שהוטלו עליהם בדוחות התנועה שבגינם הם זומנו לקורס. זאת מאחר שעל פי החוק, רק מששילם הנהג את הקנס שהוטל עליו רואים בו מי שהודה בביצוע עבירת התנועה ונרשמת לו הרשעה; בעקבות ההרשעה נרשמות לו נקודות, ולאחר שצבר מספר מסוים של נקודות ניתן לזמנו לקורס.

2. בתקנות התעבורה נקבע כי הזמנה לקורס תישלח לנהג בדואר רשום, ואגף הרישוי רשאי להתלות את תוקף רישיון הנהיגה של נהג שלא התייצב לקורס ולא נתן לכך סיבה סבירה. כמו כן נקבע, כי רישיונו של נהג לא יחודש כל עוד לא גמר לבצע את "אמצעי התיקון" שהטיל עליו אגף הרישוי. עד סוף 1995 נהג המכון לשלוח את ההזמנות לקורס בדואר רגיל. מתחילת 1996 הוא שולח בדואר רגיל את ההזמנה הראשונה ואת ההזמנה השנייה לנהגים שלא התייצבו לקורס בעקבות ההזמנה הראשונה. לנהגים שלא התייצבו גם בעקבות ההזמנה השנייה הוא שולח הודעה בדואר רשום, ובה נאמר כי אי-התייצבות לקורס בתוך 60 יום מקבלת ההודעה תגרום לעיכוב חידוש הרישיון. המכון מעביר לאש"מ רשימות של הנהגים שנשלחו להם הודעות כאלה, כדי שלא יונפקו להם רישיונות חדשים לקראת מועד החידוש, כל עוד לא למדו בקורס. הליך הטיפול במשלוח ההזמנות וההודעה לנהג וההודעה לאש"מ על עיכוב הרישיונות נמשך בדרך כלל יותר משישה חודשים.

בדוח שנתי 46 נאמר, כי על המשרד בשיתוף המכון לקבוע הסדרים שימנעו מנהגים החייבים להשתתף בקורסים לנהוג שנים רבות בלי למלא חובה זו. ביולי 1997 אימצה הכנסת הצעה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, שהמשרד יפעל "לשם עיגונם בחקיקה של אמצעי אכיפה אפקטיביים להתייצבותם של נהגים לקורסי החובה בסמוך למועד התגבשותה של אותה חובה". עד סוף 1999 לא נקבעו הסדרים לאכיפה יעילה יותר של ההשתתפות בקורסים.

3. מהתכתבויות ודיונים בין המשרד למכון בשנים 1996 ו-1997 עולה כי עקב ליקויים בדיווח של המכון לאש"מ לא עוכבו רישיונות של עשרות אלפי נהגים שלא למדו בקורס לנהיגה נכונה. עוד עולה כי רבים מנהגים אלה המשיכו לבצע עבירות ולצבור נקודות, אולם מאחר שבמחשב אש"מ לא נרשם דבר עיכוב רישיונם, לא הוטלו עליהם אמצעי התיקון הקבועים בתקנות בגין הנקודות שצברו לאחר שזומנו לקורס האמור. באוגוסט 1997, באחד מהדיונים האמורים, שבו השתתפו נציגים מאגף הרישוי, מאש"מ ומהלשכה המשפטית של המשרד, הוחלט כי נוכח העובדה שעד סוף 1995 לא שלח המכון הזמנות בדואר רשום, ונוכח הזמן הרב שעבר מאז ביצוע העבירות שבגינן הוזמנו הנהגים לקורס, ייסגרו תיקיהם של נהגים אלה. בעקבות זאת נסגרו בינואר 1998, על פי נתוני אש"מ, תיקיהם של יותר מ-77,000 נהגים שזומנו לקורס עד סוף 1995 והם לא חויבו להשתתף בו.

הדרכה

תועלתם של הקורסים: כדי לקבוע באיזו מידה משיגים קורסי החובה את יעדיהם דרוש שהמשרד - שהפקיד את ביצוע הקורסים בידי המכון, והמכון - המקיים את הקורסים, יבחנו את תרומת הקורסים לשיפור אופן הנהיגה של המשתתפים בהם.

בדוח שנתי 46 (עמ' 747) צוין כי עד 1994 לא בדק המכון מהי תרומת הקורסים לשיפור רמת הנהיגה של הנהגים שהשתתפו בהם. עוד צוין, כי ב-1995 עשה המכון מחקר בעניין זה, אולם הוא התבסס רק על דיווחי הנהגים על עבירות תנועה שעשו ועל מעורבותם בתאונות, ולא ניסה לאמת את הפרטים שמסרו בעזרת מקור רשמי כלשהו. בדיונים שקיים בנובמבר 1995 ובמאי 1996 שר התחבורה דאז, ישראל קיסר, בנוגע לממצאים שהועלו בדוח 46, הוחלט שחקירת תרומת הקורסים תיעשה בידי המינהל לבטיחות בדרכים שבמשרד התחבורה, ולפי תוצאותיה יבחן המשרד אם יש מקום להכניס שינויים בקורסים. ביולי 1997 אימצה הכנסת הצעה נוספת של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ולפיה "על המכון לקיים מעקב אחר תרומתם של הקורסים שהוא מארגן לצמצום עבירות התנועה והתאונות של בוגריהם".

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, מאי 1999, לא עשו המכון והמינהל לבטיחות בדרכים או הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, מעקב או מחקר בנושא זה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד התחבורה, המופקד על ביצוע התקנות, יעשה מחקר שיבחן באיזו מידה משיגים קורסי החובה את יעדם - שיפור דרכי הנהיגה של המשתתפים בהם.

ועדת ההדרכה: על פי ההסכם להקמת המכון שנחתם בין משרד התחבורה למועצה, עומד בראש המכון ועד מנהל ולו ארבע ועדות משנה, ובהן ועדת ההדרכה.

הבדיקה העלתה, כי ועדת ההדרכה לא התכנסה מאוגוסט 1998 ועד מועד סיום הביקורת, אף שבפרק זמן זה התקבלו החלטות חשובות ונעשו שינויים של ממש במדיניות ההדרכה ובשיטות ההדרכה, שמן הראוי היה שיידונו בוועדת ההדרכה. מדובר בעיקר בקיצוץ שעות ההדרכה בקורסי החובה.

צמצום שעות ההדרכה: עד 1998 כלל הקורס לנהיגה נכונה ארבעה מפגשים שנמשכו 12 שעות בסך הכול, וקורס הריענון כלל שלושה מפגשים שנמשכו תשע שעות בסך הכול. ב-1994 קבע הממונה על התורה וההדרכה במכון כי במתכונת הלימוד הנהוגה במכון "קיים עומס מידע שאינו מאפשר זיכרון לטווח ארוך".

בפברואר 1999 החליטה ועדת הכספים של הוועד המנהל להמליץ לוועד המנהל לאמץ הצעה של הנהלת המכון בדבר צמצום מספר המפגשים והשעות בקורס לנהיגה נכונה לשלושה מפגשים ו-11 שעות לימוד, ובקורס לריענון לשני מפגשים ושמונה שעות לימוד, בלא לצמצם את היקף חומר הלימוד הנלמד בקורס. מפרוטוקול הישיבה עולה כי ההחלטה התקבלה עקב הגירעון התקציבי של המכון ב-1998 והגירעון הצפוי גם בתקציב ל-1999. קיצוץ ימי ההדרכה ושעות ההדרכה נועד "לחסוך בהוצאות הקשורות בשכירת מבנים, תשלום עבור רכזים, נסיעות וביטול זמן של מדריכים".

במארס 1999 החליט הוועד המנהל לאמץ את המלצת ועדת הכספים, בלא שהנושא נדון בוועדת ההדרכה כדי לבחון את השפעתם של הקיצוצים בשעות ההדרכה על רמת הקורסים. מאז אפריל 1999 העביר המכון את הקורסים במתכונת המקוצרת. נוכח הסתייגותו של הממונה על התורה וההדרכה מעומס המידע בקורסים אלה אף במתכונתם הארוכה יותר, התבקש ביתר שאת כי ועדת ההדרכה תבחן את הקיצוץ. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי מן הראוי שגם הוא יבחן נושא זה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 1999 הודיע המכון כי הנהלתו החליטה לחזור למתכונת הקודמת של הקורסים החל בספטמבר אותה שנה.

שיטת ההוראה: 1. שיטת ההוראה במכון מבוססת על הרצאות ודיונים קצרים שבהם נעזרים המרצים בעזרי הוראה פשוטים, כוללים חוברת בה מודפסים חוקי התנועה והתמרורים, מטול שקפים, לוח וגירים. שיטה זו נהוגה במכון משנת 1987, ולא נעשו בה שינויים מהותיים למרות זמינותם של אמצעי המחשה חדישים יותר בתחום ההדרכה הכוללים ציוד וידיאו ומחשבים (להלן - מולטימדיה). יצוין, כי עוד ב-1994 העיר הממונה על התורה וההדרכה שבמכון, כי בשיטת ההוראה הנהוגה במכון, הלימוד שגרתי ומשעמם והמשתלמים אינם מזדהים עם החומר הנלמד. הוא הציע לעבור לשימוש באמצעי מולטימדיה לצורכי הדרכה.

2. ב-1997 הכין המכון תכנית להדרכה בשיטה חדשה המבוססת על לימוד פעיל בעזרת ציוד מולטימדיה, שעיקרה הקרנת תרחישים של תנועת כלי רכב להמחשת הנושאים הנלמדים בקורס ודיון עם המשתלמים על הבעיות העולות מהתרחישים ועל פתרונן.

יישום תכנית ההדרכה האמורה כרוך בהוצאות על הכנת תוכנה, רכישת ציוד והכשרת מרצים. לפיכך פנה המכון במארס 1997 לוועדת התעריפים שבמשרד האוצר, המוסמכת להמליץ על העלאת התשלום שהמכון גובה מהמשתתפים בקורסי החובה, בבקשה לאשר העלאה. המכון צירף לבקשתו תחשיב שהכין אגף תכנון וכלכלה במשרד, ובו צוין כי יש

להשקיע כ-3.8 מיליון ש"ח במהלך ארבע שנים ברכישת 50 מכשירי מולטימדיה להדרכה בקורסי החובה, בפיתוח התוכנה ועדכונה, בהכשרת 400 מרצים ובעריכת סקרים ומחקרים. בקשת המכון להעלאת התשלום אושרה, וההעלאה נכנסה לתוקף ביוני 1997.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת נרכשו רק 9 מבין 50 המכשירים, והם משמשים להדרכה בקורסי הרשות של המכון בלבד ואינם מנוצלים לקורסי החובה, אף שהאישור להעלאת התעריף ניתן לגבי קורסי החובה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 1999 הודיע המכון כי לאחר שרכש את ציוד המולטימדיה והכשיר מרצים לשימוש בו, הודיע לו אגף הרישוי שבכוונתו לשנות את מתכונת הלימוד בקורס לנהיגה נכונה בעקבות שינויים צפויים בשיטת הניקוד (ראו להלן), ולפיכך אין המכון רוכש את יתרת ציוד המולטימדיה שהתכוון לרכוש בשנים הקרובות.

3. בספטמבר 1997 קיבל המכון לעבודה כיועץ למולטימדיה עובד שלא היתה לו כל הכשרה בתחום האמור ואף לא התנסה בעבודה מעשית בתחום זה. על פי השאלון האישי שמילא העובד עם קבלתו למכון, הוא למד באוניברסיטה מינהל חינוכי ועסק בניהול בתי ספר בארץ ובחור"ל.

בניגוד להמלצת מפתחי התוכנה ליישמה באמצעות מחשבים אישיים ניידים, החליט המכון להפעיל את התוכנה באמצעות נגן וידאו דיגיטלי (CDI). המכון רכש תשעה מכשירים כאלה, ואז התברר לו כי עלות עדכונה השוטף של התוכנה בציוד שנרכש גבוהה בהרבה מהעלות של עדכון התוכנה במחשבים אישיים. במאי 1998 המליצה ועדת ההדרכה להסב את התוכנה להפעלה באמצעות מחשבים אישיים.

הואיל ועל המכון לעדכן מפעם לפעם את תכניות ההדרכה שלו, היה עליו לבחון את עלות השינויים הצפויים בתוכנה לצורך עדכונים אלה קודם שהחליט על רכישת הציוד האמור.

מספר הלומדים בכיתה : בהסכם מ-1990 להארכת ההסכם המקורי מ-1985 בין המשרד למועצה התחיבה המועצה שמספר הלומדים בכיתה בקורסי החובה לא יעלה על 30.

הבדיקה העלתה כי בפועל מספר הלומדים בכיתה בקורסי החובה בשנים 1996-1998 היה 33 בממוצע והגיע גם ל-40. החריגה ממספר הלומדים שנקבע בהסכם, שנועד להבטיח תנאי לימוד נאותים, היה בה כדי לפגוע ברמת ההוראה בקורסים.

הפיקוח על המרצים : 1. נוהל המכון לפיקוח מקצועי על המרצים קובע כי על מנהלי המחוזות לוודא כי על כל מרצה תיעשה ביקורת מקצועית פעם בשנה לפחות. בבדיקה שהקיפה 59 מ-117 מרצים בקורסים לנהיגה נכונה בשנת 1998 במחוז תל אביב נמצא כי על 6 מרצים לא נעשתה ביקורת מקצועית כלל; על 20 מרצים נעשתה ביקורת בשנים 1996-1989 בלבד; על 15 מרצים נעשתה הביקורת האחרונה ב-1997, ורק על 12 מהמרצים נעשתה ביקורת ב-1998. לגבי 6 מן המרצים לא היה אפשר לבדוק אם ומתי

נעשתה עליהם ביקורת, מכיוון שבמחלקת ההדרכה של המחוז לא היה להם תיק המיועד לשמירת דוחות הפיקוח עליהם.

2. עוד נקבע באותו נוהל, כי עותק של דוח הביקורת המקצועית יועבר להנהלת המכון. בבדיקה מדגמית בהנהלת המכון, שהקיפה 173 מבין כ-500 המרצים המועסקים במכון, נמצא כי רק ל-48 מהם - פחות מ-30% - נפתחו תיקים, ורק בחלק מתיקים אלה היו עותקים של דוחות הביקורת המקצועית. עותקים מדוחות ביקורת מקצועית שנעשתה על 24 מרצים אחרים נמצאו בהנהלת המכון אף שלא היה להם תיקים.

3. המכון מעסיק רכזי קורסים, המופקדים על הצד הארגוני של הקורסים, ובכלל זה אישור דיווחי המרצים על מספר שעות ההדרכה, לצורך חישוב שכרם. התברר שבמחוז ירושלים והדרום מועסקים אב ובנו כמרצים, ואם המשפחה היא רכזת הקורסים שהם מלמדים, וגם האחראית לאישור דיווחיו של המפקח המקצועי המפקח על עבודת בנה.

גם במחוז חיפה מועסקים כמרצים, כרכזים וכמפקחים עובדים שיש ביניהם קרבת משפחה מדרגה ראשונה. יתרה מזו, בנו של מנהל המחוז מועסק כמרצה במחוז מאוקטובר 1997 בלא שהועבר דוח ביקורת מקצועית בעניינו להנהלת המכון. את הדיווח החודשי על עבודתו מאשרת רכזת הכפופה לאביו. ב-1998 הועסק בנו של מנהל המחוז בהיקף גדול יותר מרוב המרצים במחוז חיפה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המכון כי במאוס 1999 ניתנה למנהל המחוז הוראה להפסיק את העסקת בנו במחוז שהוא אחראי לו.

על המכון להקפיד על שמירת העיקרון שלפיו אין להעסיק קרובי משפחה בתפקידים שיש ביניהם זיקה.

ההיערכות להוראה על פי שיטת הניקוד החדשה

ההשתתפות בקורס לנהיגה נכונה נועדה לשמש אמצעי לתיקון אופן נהיגתם של נהגים שצברו נקודות על פי התקנות. זה שנים מקובלת במשרד הדעה ששיטת הניקוד אינה יעילה במידה מספקת, במיוחד בכל הנוגע להתאמת אמצעי התיקון לסוגי העבירות. בעקבות המלצותיה של ועדה שעסקה בנושא זה, הכין משרד התחבורה בשנים האחרונות הצעה לשינויים בשיטת הניקוד, ובכללם שינויים במתכונת הקורס לנהיגה נכונה, שעיקרם - קיום קורסים נפרדים ושונים במהותם לנהגים הלומדים בהם בפעם הראשונה ולנהגים הלומדים בהם מהפעם השנייה ואילך. בפברואר 1998 ביקש המשרד מהמכון להיערך לקיום הקורסים במתכונת החדשה עד יולי אותה שנה⁴.

עד מועד סיום הביקורת הכין המכון חוברות לתלמיד ולמדריך לאחד משני הקורסים הנדרשים על פי המתכונת החדשה, אך עדיין לא הכשיר את המרצים ולא הפיק את החוברות. ביולי 1998 ובפברואר 1999 הודיע המכון למשרד התחבורה כי ההיערכות להוראת הקורסים במתכונת החדשה כרוכה בהוצאה כספית הנאמדת בכ-1.5 מיליון ש"ח, וביקש שהמשרד יעביר לו את הסכום האמור, או יפעל להעלאה מתאימה של התשלום

⁴ראו גם בפרק על אמצעי תיקון וענישה בגין עבירות תעבורה, עמ' 106.

הנגבה ממשלתפי הקורסים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המכון כי בסוף מאי 1999 אושרה לו העלאת התשלום ב-3%.

המועצה הלאומית למניעת תאונות

המועצה הלאומית למניעת תאונות (להלן - המועצה) הוקמה בשנת 1954 כחברה ללא הון מניות שאחריות חבריה מוגבלת בערבות. נציגי הממשלה חברים במוסדות המנהלים של המועצה. מטרותיה העיקריות של המועצה, לפי תזכירה ולפי פרסומיה, הן לשמש ארגון גג למתנדבים בתחום המלחמה בתאונות הדרכים ולפעול למיזוי פוטנציאל ההתנדבות, לפעול להגברת הבטיחות בדרכים ולשמש מרכז מקצועי להדרכת הציבור. לפי דיווחי המועצה, בשנת 1997 השתתפו בפעולות ההדרכה שלה כ-230,000 בני אדם, ובחודשים ינואר-אוגוסט 1998 - כ-110,000.

בדוח שנתי 46 (עמ' 549) הובאו, בין היתר, ממצאים על חריגות קשות בפעילותה הכספית של המועצה ומתן הטבות שכר ותנאי שירות למנכ"ל, ומבקר המדינה המליצה לבחון מחדש את תפקידי המועצה. בביקורת בנושא מינויים פוליטיים ובלתי תקינים שהובאה בדוח שנתי 48 (עמ' 893) הובאו ליקויים בקשר למינויים של שישה עובדי המועצה.

בתקנות הקרן למימון פעולות למניעת תאונות נקבע, שהיא תשתתף בתקציב המועצה להעסקת 15 עובדים ולהוצאות תפעול. בעקבות הרעה שחלה במצבה הכספי של המועצה תוקנו התקנות ביולי 1997 כדי לכסות את הגירעון שהיה למועצה על ידי השתתפות חד-פעמית של הקרן בתקציב המועצה. בתקנות נקבע, בין היתר, כי החל בינואר 1998 תבוטל השתתפות הקרן בתקציב המועצה.

כתוצאה מכך פוטרו עובדי המועצה במהלך השנים 1998 ו-1999, ובאוגוסט 1999 מונה לה כונס נכסים. במחצית השנייה של 1998 פסקו מרבית פעילויות המועצה. במאוס 1999 התפטר מנכ"ל המועצה, ובמקומו מונה לניהול המועצה מנכ"ל המכון הארצי לתחבורה. במחצית הראשונה של שנת 1999 הפסיקו נציגי הממשלה את חברותם במוסדות המנהלים של המועצה. חלק מהפעילות של המועצה הועברה לגופים אחרים, ופעילות המתנדבים, שלשמה הוקמה המועצה, פסקה כמעט לחלוטין.

הפעלת מתנדבים

1. בסוף 1998 היו רשומים במועצה כ-2,000 מתנדבים בכ-35 סניפים פעילים. כדי להפעיל את הסניפים ולגייס מתנדבים העסיקה המועצה ממאי 1997 כ-24 מנהלי סניפים במשרות חלקיות, אולם בהעדר תקציב הופסקה ההעסקה של רובם במאוס 1998, והיתר פוטרו עד סוף אותה שנה.

2. בשנים 1997 ו-1998 עשתה המועצה כמה מבצעי הדרכה תקופתיים וסדורים, בהם "סדר בדרכים" בחופשת חג הפסח, "סוכת זה"ב" בחופשת חג הסוכות ומבצעי התרעננות

בקִּיץ. במסגרת כל מבצע קיימו כ-250 מתנדבי המועצה כמה ימי פעילות ב-40-25 מוקדים ברחבי הארץ. לפי דיווחי המועצה, בכל מבצע השתתפו כ-19,000 - 30,000 בני אדם. בדצמבר 1997 עשתה המועצה את מבצע "יום האור", שבמסגרתו נבדקה תקינות מערכת התאורה בכלי רכב שנכנסו לתחנות דלק. מתנדבי המועצה בדקו יותר מ-3,000 כלי רכב ומצאו ליקויים במערכת התאורה של כ-650 מהם. מפסח התשנ"ח (1998) מקיימת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מבצעי הסברה בחגים ובקִּיץ באמצעות קבלנים שמעסיקים עובדים בשכר.

עם פיטורי עובדי המועצה שותקה כמעט כליל פעילות המתנדבים בסניפים, והפעילות שהתנהלה בהם מהמחצית השנייה של שנת 1998 היתה אקראית ותלויה ביכולתם של יושבי הראש של הסניפים לגייס כספים. במאי 1999 ביקש מנכ"ל הרשות מהנהלת הקרן לממן הפעלת מתנדבים במסגרת החברה למתנ"סים בע"מ בסכום של 1.6 מיליון ש"ח. מנהל הרשות הסביר לקרן שהתקציב מיועד להקמת מערך ארגוני שבו יועסקו 40 רכזים במשרה חלקית, שכל אחד מהם יהיה אחראי ל-20 מתנדבים לפחות. באותו חודש אישרה הקרן לבצע, החל ביולי אותה שנה, ניסוי של הפרויקט בעלות של 960,000 ש"ח, שבמסגרתו תקים החברה למתנ"סים בע"מ מערך ארגוני חדש לגיוס מתנדבים במקום המערך הארגוני שהיה קיים במועצה עשרות שנים.

פרויקטים שתקצבה הקרן

עד אפריל 1998 קיבלה המועצה מהקרן תקציב לביצוע פעולות הדרכה לפי תכנית שנתית שאישרה הקרן, ומאז לא ניתן למועצה תקציב לאותן פעולות, בכללן לפעולות אלה:

1. המועצה הפעילה חמש ניידות הדרכה מצוידות באופניים ומאוישות בשני מדריכים כל אחת. הניידות פעלו בבתי הספר, בתיאום עם משרד החינוך, ביישובים שאין בהם מגרש הדרכה לבטיחות בדרכים, והדריכו את תלמידי כיתות ד' וה' ברכיבה בטוחה על אופניים. בשנת הלימודים התשנ"ז (1996/97) הודרכו באמצעות הניידות 970 כיתות ובהן 34,000 תלמידים, ובשנת התשנ"ח (1997/98) הודרכו באמצעותן 895 כיתות ובהן 32,500 תלמידים.

בישיבה שהתקיימה בסוף מארס 1998 בהשתתפות נציגי משרד החינוך, משרד התחבורה והרשות סוכם שהחל בשנת הלימודים התשנ"ט (1998/99) יפעיל משרד החינוך את ניידות ההדרכה במקום המועצה. בהצעת התקציב של יחידת הבטיחות של משרד החינוך לשנת 1999 (לשנות הלימודים התשנ"ט והתש"ס) לא תוקצבה פעילות זו.

הבדיקה העלתה כי המדריכים בניידות פוטרו ביוני 1998 בגלל העדר תקציב, ומאז חנו הניידות ליד בתי המדריכים, לא נעשה בהן שימוש, ומקצתן יצאו מכלל שימוש. לאחר מכן חנו הניידות במגרש ההוצאה לפועל ועד סוף שנת 1999 לא נעשה בהן שימוש. בשנת הלימודים התשנ"ט לא התקיימה הדרכה

באמצעות הניידות, וילדי כיתות ד'-ה' שאין ביישובם מגרש הדרכה לבטיחות בדרכים, לא קיבלו הדרכה ברכיבה בטוחה על אופניים.

2. המועצה הפעילה שתי ניידות מצוידות באבזרים להדרכת קשישים לזהירות בדרכים. בשנת 1997 הדריכה המועצה כ-12,000 קשישים ב-390 קבוצות. בגלל העדר תקציב פעלו הניידות ב-1998 חלקית בלבד, ועד אוקטובר אותה שנה הודרכו כ-240 קבוצות ובהן כ-8,000 קשישים.

בדצמבר 1998 הופסקה פעילות זו לחלוטין, ומאז הניידות מושבתות, וקשישים אינם מקבלים הדרכה לזהירות בדרכים.

3. המועצה הפעילה קבוצות של תלמידים בכיתות י' במסגרת פרויקט "מחויבות אישית", שמשתתפיו קיימו פעילות שבועית של הדרכה והסברה בקרב הקהילה. בשנת הלימודים התשנ"ח הופעלו כ-200 קבוצות ובהן כ-3,000 תלמידים.

הבדיקה העלתה כי בתחילת שנת הלימודים התשנ"ט (ספטמבר 1998) לא הפעילה המועצה את הפרויקט האמור בשל חוסר תקציב. בסוף נובמבר 1998 אישר משרד החינוך לחברה פרטית שזכתה במכרז "לביצוע חינוך לבטיחות בדרכים במערכת החינוך" להפעיל את הפרויקט. החברה העסיקה את המועצה כקבלן משנה להפעלת הפרויקט.

הדרכה בתשלום

המועצה שימשה מרכז מקצועי להדרכה בגני ילדים, בבתי ספר ובארגונים שונים המזמינים הדרכה בתשלום. ב-1997 הדריכה המועצה 1,280 קבוצות ובהן כ-50,000 ילדי גן, ובינואר-אוגוסט 1998 היא הדריכה 845 קבוצות ובהן כ-30,000 ילדי גן; בחופשת הקיץ ב-1997 היא הדריכה בקייטנות כ-44,000 ילדים בכ-1,600 קבוצות, ובקיץ 1998 - כ-1,200 קבוצות.

בדצמבר 1998 אישר המכון הארצי לתחבורה הפעלת פרויקט לבטיחות בדרכים במסגרת המכון. בפרויקט הועסקו שלושה מעובדי המועצה לתקופה של שישה חודשים, ובמסגרתו ניתנו פעולות הדרכה בתשלום ברשויות מקומיות ובגופים ציבוריים. במאוס 1999 הופסקה פעילות זו משום שההוצאות עליה היו גדולות מההכנסות ממנה ביותר מ-100,000 ש"ח.

הפסקת פעילות המועצה

באפריל 1998 הפסיק משרד התחבורה להעביר תקציבים לפעילות המועצה, ובסוף אותה שנה היה לה גירעון, שמקצתו נוצר עקב המינויים הלא-תקינים שהיו בה. בהעדר תקציב הופסקה כליל פעילות המועצה בתחומי ההדרכה שבהם היא יוחדה, כגון הדרכה לאוכלוסיית הקשישים וילדי כיתות ד'-ה'. ניידות הדרכה, ציוד, תכניות הדרכה ותשתית רחבה שהקימה המועצה הושבתו,

ופעילות המתנדבים למניעת תאונות דרכים התקיימה בסניפים מעטים בלבד. במאי 1999 אישרה הקרן תקציב להעסקת עובדים במסגרת החברה למתנ"סים בע"מ כדי להקים מערך חדש לגיוס מתנדבים במקום המתנדבים שהיו מאורגנים במסגרת המועצה.

במועד סיום הביקורת, יוני 1999, לא היו למועצה מקורות כספיים להפעלתה ולכיסוי חובותיה, ועד סוף אותה שנה היא חדלה למעשה להתקיים. באוקטובר 1999 פנה שר התחבורה, יצחק מרדכי, לשר האוצר, אברהם בייגה שוחט, בבקשה למצוא דרך לכיסוי חובות המועצה ולהחזרתה לתפקיד פעיל בתחום הפעלת מתנדבים בנושאי הבטיחות בדרכים. בנובמבר אותה שנה מינה שר התחבורה יו"ר חדש למועצה, ובדצמבר היא הגישה לקרן תכנית עבודה וביקשה לאשר לה תקציב לחידוש פעילותה.

אכיפה

המשטרה

יש יסוד להנחה כי אחת הסיבות העיקריות לתאונות דרכים היא אי-ציות לחוקי התעבורה. הניסיון והתיאוריה מלמדים שכדי להרתיע נהגים מלעבור על חוקי התנועה, על פעולות האכיפה בכבישים להיות בהיקף שייצור אצל הנהגים מודעות גבוהה לסיכוי להיתפס בעת ביצוע העבירה.

המשטרה אחראית לאכיפת דיני התעבורה, לפיקוח על התנועה בכבישים, להכוונתה ולהזרמתה התקינה. במערך התנועה במשטרה כלולים הגופים האלה: אגף התנועה שבמטה הארצי (להלן - אגף התנועה), האחראי להפעלתו של מערך התנועה, להנחייתו המקצועית ולפיקוח ולבקרה עליו; משטרת התנועה הארצית (להלן - משטרת התנועה), האחראית לאכיפה, להכוונה ולהזרמה של התנועה בתחום הבין-עירוני, וכפופה מבחינה מקצועית ופיקודית לאגף התנועה; ומערך התנועה העירוני, הפועל במסגרת המחוזות והמרחבים, וכפוף מבחינה פיקודית למפקד המשטרה הטריטוריאלי ומבחינה מקצועית לאגף התנועה.

מערך התנועה במשטרה ותפעולו

במשך השנים חלו כמה שינויים במבנהו של מערך התנועה בשל העלייה המתמדת מספר תאונות הדרכים ובשל חוסר שביעות הרצון של הציבור ושל פיקוד המשטרה מתפקודו של מערך התנועה. עד תחילת שנות התשעים היתה פעילות שוטרי התנועה בכבישים העירוניים והבין-עירוניים באחריותם של מחוזות המשטרה. ב-1991 הוקמה משטרת התנועה, שתוגברה בכוח אדם ובמשאבים, בין השאר כדי להגדיל את היקף האכיפה בכבישים הבין-עירוניים. האחריות לתנועה בתחום העירוני נותרה בידי סיירי תנועה במחוזות.

אגף התנועה, הכפוף למפק"ל, הוקם באוקטובר 1997. אגף התנועה כולל את משטרת התנועה כיחידה מבצעית; וכן יחידות מטה מקצועיות - מחלקת התנועה, מחלקת תכנון ופיתוח ומדור מבצעי תנועה. בפקודת הארגון ובקובץ הוראות המשטרה נקבעו ייעודו ותפקידיו של אגף התנועה, ובהם: קביעת מדיניות מערך התנועה כדי להסדיר את התנועה ולצמצם את מספר תאונות הדרכים; פיקוד, הנחיה, תיאום ופיקוח על פעולות מערך התנועה; תכנון וקביעה של משימות משטרת התנועה והפעלתה המבצעית.

העסקת שוטרי תנועה

1. עם הקמת אגף התנועה היה תקן כוח האדם שלו 523.5 משרות, מהן 418 במשטרת התנועה והיתר ביחידות המטה המקצועיות. עד אוקטובר 1998 הוספו למשטרת התנועה 117 תקנים לפרויקטים מיוחדים. בפועל נוספו למשטרת התנועה רק 97 תקנים, ו-20 תקנים נוספו לתפקידי מינהלה ביתר יחידות אגף התנועה.

הועלה שבמחוזות המשטרה שוטרים המשובצים בתקנים של סיירי תנועה מועסקים בתפקידים שאינם בתחום זה. מנתונים שנאספו באגף התנועה בחודשים ינואר-פברואר 1998 עולה כי 164.5 מבין 723.5 התקנים של סיירי תנועה במחוזות אינם מאוישים בסיירי תנועה: ב-76.5 תקנים משובצים שוטרים המועסקים בנושאים שאינם בתחום התנועה, ב-40 תקנים מועסקים שוטרים בנושאי תנועה אך לא בתור סיירי תנועה, ו-48 תקנים פנויים.

רק בעקבות ביקורות של קציני המטה של אגף התנועה והתרעות של ראש האגף לפני המפק"ל ומפקדי המחוזות, צומצמה תופעה זו; אך היא לא בוטלה. באוקטובר 1998 עוד היו משובצים בתקנים של סיירי תנועה במחוזות 51 שוטרים שהועסקו בנושאים שאינם בתחום התנועה.

2. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, באמצעות הקרן למימון פעולות למניעת תאונות, ומשרד התחבורה משתתפים במימון תקני כוח אדם בתחום התנועה במחוזות ובאגף התנועה. ב-1998 מימנה הרשות 212 תקנים: 92 באגף התנועה, 20 ביחידת התנועה הארצית לביצוע אכיפה מוגברת ו-100 במחוזות. נוסף על כך מימן משרד התחבורה 40 תקנים לפרויקט אכיפה נגד נהגי מכוניות פרטיות המשתמשים בנתיבי תחבורה ציבורית (להלן - פרויקט נת"צ).

(א) בביקורת הועלה שחלק מהשוטרים הרשומים בתקני הרשות ובתקני משרד התחבורה אינם מועסקים בפרויקטים שאישרו ותקצבו הרשות והמשרד. כך למשל, בדצמבר 1997 הועסקו במחוזות בתקני הרשות 12 שוטרים שלא בתפקידים שאישרה הרשות, חלקם לא בנושאי תנועה כלל. 19 מהתקנים שאושרו ליחידת התנועה הארצית הועברו למשטרת התנועה באזור המרכז, והשוטרים שהוצבו בהם עסקו במשימות של סיירי התנועה של משטרת התנועה באזור זה; ותקן אחד הומר לתקן של קצין מודיעין. גם חלק מהשוטרים שנועדו לפרויקט נת"צ הועסקו בכל המשימות של סיירי תנועה בערים ולא דווקא

בפרויקט נת"צ. סמנכ"ל בכיר יבשה שבמשרד התחבורה התריע על כך לפני ראש אגף התנועה באוגוסט 1998 וציין כי הוא רואה בעובדה זו "שערורייה והפרת התחייבות".

(ב) במכתב התחייבות ממאוס 1998 שהפנו מנכ"ל משרד התחבורה וחשב המשרד לחשב המשטרה נכתב, בין היתר, שיחידת השוטרים של פרויקט נת"צ תפעל על פי תכנית שתאושר מראש בידי המשרד. עוד נאמר במכתב שבכל חודש על המשטרה להעביר למשרד התחבורה תכנית עבודה מפורטת ודוח ביצוע על החודש הקודם, והתשלום יועבר למשטרה על פי חשבונות ביצוע ודיווחים חודשיים שיאושרו בידי מנהל האגף לתחבורה ציבורית במשרד. בנספח למכתב נאמר שמשרד התחבורה לא ישלם כל הוצאה חריגה (שכר עבודה או הפרשים המגיעים לשוטרים) שאינה נובעת מהעסקת השוטרים במסגרת הפרויקט האמור.

הועלה שעד יולי 1998 לא דרש משרד התחבורה את מימוש ההתחייבות ממאוס, שאגף התנועה יעביר לאישורו תכניות עבודה חודשיות ודוחות ביצוע בנוגע ליחידת שוטרי נת"צ. בלא תכניות עבודה ודוחות ביצוע לא היה המשרד יכול לוודא ששוטרי היחידה מועסקים במשימות שנקבעו והתשלום בעדם משמש למטרה שלה נועד. ואולם הוא שילם את שכרם אף שהיה ידוע לו כי הם הועסקו בשלל משימות וכמעט שלא פעלו במסגרת פרויקט נת"צ, ואף שבמכתב ההתחייבות ממאוס 1988 הוא הבהיר שלא ישלם כל הוצאה חריגה שאינה נובעת מהעסקת שוטרים בפרויקט זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד התחבורה לדרוש מהמשטרה בכל חודש רשימה של שמות השוטרים שהועסקו בפרויקט נת"צ, תכנית עבודה מפורטת ודוחות על ביצוע התכנית. מתכונת זו, שאף נקבעה במכתב ההתחייבות, היתה מאפשרת למשרד לדעת מהו ההיקף האמיתי של האכיפה במסגרת פרויקט נת"צ ולשלם רק בעבורה.

המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה ש"קציני כוח אדם במחוזות נדרשו לפנות את השוטרים שהוצבו כפיקציה בתקני הרשות". עוד הודיעה המשטרה, שמתחילת 1999 מופעלת יחידת התנועה הארצית בפריסה ארצית, על פי משימות שקובעים פיקוד משטרת התנועה ופיקוד אגף התנועה, וכי יחידת שוטרי נת"צ תעבור לאגף התנועה ותופעל בידי קצין מיוחד. גם תקן קצין המודיעין בוטל והוחזר ליחידת התנועה הארצית.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העסקתם של שוטרים בתקני תנועה שלא בתפקידים שלהם נועדו התקנים. על הרשות לוודא שהשוטרים המאיישים תקנים אלה יעסקו בתפקיד שנקבע להם. כמו כן ראוי למסד שיטות לדיווח שוטף לרשות, כדי לאפשר לה לדעת מה הן התפוקות של השוטרים, ואם מושגות המטרות שלשמן ניתן התקציב.

הביקורת העלתה ש-13 שוטרים במערך התנועה, מהם 11 קצינים, שאינם זכאים לרכב צמוד לפי פקודות המטה הארצי (להלן - הפקודות) השתמשו ברכב משטרת - שמונה כלי רכב מבצעיים וארבעה כלי רכב מינהלתיים – כרכב צמוד. פירוש הדבר הוא שרכב מבצעי, שהיה אמור לשמש את סיירי התנועה לביצוע משימות אכיפה, שימש רכב צמוד.

חקירת תאונות דרכים

1. המשטרה חוקרת תאונות דרכים באמצעות יחידות התנועה במחוזות ובמרחבים המעסיקות בוחני תנועה, שמתפקידם לבוא לזירת התאונה ולחקור את גורמי התאונה. בשנת 1997 הוקם במשטרת התנועה מדור תאונות דרכים שתפקידו לתת הנחיה מקצועית ליחידות התנועה בכל הקשור לטיפול בחקירת תאונות ולפקח עליהן.

הפקודות קובעות כי על תאונה שנפגע בה אדם תיעשה חקירה ויפתח תיק חקירה (להלן - תיק ת"ד), אולם ראש היחידה החוקרת באגף התנועה (להלן - יחידת התנועה) רשאי, בתנאים מסוימים, להורות שלא לחקור תאונה קלה⁵; משהורה כך, תירשם הודעת המתלונן, החומר ייגנז בתיק כללי והודעה על ההחלטה תישלח למתלונן. לתאונה שבה נגרם נזק לרכוש בלבד לא יפתח תיק חקירה, אולם אם התברר שהנהג או הרכב אינם מורשים, או שיש חשד שנהג הרכב נהג בשכרות או שנעברה עבירת תעבורה שגרמה לתאונה, יפתח תיק חקירה (להלן - תיק נ"ב).

בפועל, המשטרה חוקרת כל תאונה שבה נהרג אדם או נפצע קשה ותאונות שנפגעו בהן כמה בני אדם או כמה כלי רכב; המשטרה אינה פותחת תיק ת"ד לתאונה שבה נפגע אדם באורח קל, והחומר הנוגע לתאונה נגנז בתיק כללי.

לפי נתוני המשטרה, בשנת 1997 אירעו 104,083 תאונות, והמשטרה פתחה תיקי ת"ד ל-25,289 תאונות (כ-24%) שהיו בהן נפגעים ותיקי נ"ב ל-6,931 תאונות שנגרם בהן נזק לרכוש בלבד; בשנת 1998 היו 107,865 תאונות, ונפתחו 25,046 תיקי ת"ד (כ-23%) ו-4,596 תיקי נ"ב.

2. לפי הפקודות, אם התקבלה ביחידת משטרה הודעה על תאונה עם נפגעים שאירעה בתחום אחריותה, או על תאונה שעדיין לא ברור אם יש בה נפגעים, יישלח מיד שוטר למקום. על השוטר לעשות כל פעולה שיש בה כדי להציל חיי אדם, לדאוג שכלי הרכב המעורבים בתאונה לא יחזו ממקומם עד בואו של בוחן תנועה, לדווח ליחידת התנועה, לכתוב דוח על פעולותיו, הכולל תרשים של זירת התאונה ושל מקום כלי הרכב המעורבים בה, ולהעביר את החומר שבידיו ליחידת התנועה. עוד קובעות הפקודות, שכאשר מתקבלת ביחידת התנועה הודעה על תאונה עם נפגעים, יש לשלוח מיד למקום

⁵ לפי הפקודות, תאונות דרכים קלה היא תאונה שנפצע בה אדם פציעה קלה שאיננה מצריכה אשפוז של יותר מ-24 שעות.

התאונה בוחן תנועה לשם חקירתה (ראו להלן בפרק "בוחני תנועה"); ואולם אם היתה התאונה קלה, רשאי ראש יחידת התנועה שלא לשלוח למקום בוחן תנועה.

3. חקירת תאונה כוללת איסוף ממצאים מהשטח, מדידות והכנת תרשים המתאר את נסיבות התאונה, צילום מקום התאונה וגביית עדויות מהמעורבים בה ומעדי ראייה. עם סיום החקירה ממלא בוחן התנועה דוח ומעביר אותו ואת יתר המסמכים הנוגעים לתאונה אל ראש יחידת התנועה, המוסמך להחליט אם לסגור את התיק או להגיש תביעה משפטית בעניינו. המליץ הבוחן על סגירת התיק - עליו לנמק את המלצתו ולציין את עילת הסגירה. המליץ הבוחן להגיש תביעה משפטית נגד המעורבים, וראש מדור תאונות דרכים ביחידת התנועה אימץ המלצה זו - תפורט האשמה, והתיק יועבר למערך התביעות לשם הגשת תביעה משפטית. תיקי חקירה של תאונות קטלניות ותאונות "פגע וברח" מועברים לפרקליטות המחוז להגשת כתב אישום, אך אם היא מוצאת שאין הצדקה להגיש כתב אישום היא סוגרת את התיק.

4. משרד מבקר המדינה בדק בבדיקה אקראית 100 מתיקי החקירה של תאונות קשות⁶ שאירעו בשנים 1997 ו-1998 במחוז ירושלים, במחוז תל אביב ובמרחב השפלה שבמחוז המרכז של המשטרה. בכל התאונות מהסוג האמור נדרשת לפי הפקודות נוכחות של בוחן תנועה. הבדיקה העלתה ממצאים אלה:

29 תאונות (10 במחוז ירושלים, 5 במחוז תל אביב ו-14 במרחב השפלה) לא נחקרו בידי בוחן במקום התאונה, והחקירה נוהלה במשרדי יחידת התנועה; חלק ניכר מתיקי התאונות האלה נסגרו מחוסר ראיות.

ביחידות התנועה במחוז ירושלים ובמרחב השפלה לא היתה הפרדה בין נתונים על תאונות שבעקבותיהן יצא בוחן לזירת התאונה לבין נתונים על תאונות שנחקרו במשרד של היחידה. ביחידת התנועה שבמחוז תל אביב יצאו בוחנים למקום התאונה רק בשליש מהתאונות שנפתחו להן תיקים.

ברוב התיקים שנבדקו ביחידת התנועה במחוז ירושלים לא היה תצלום של מקום התאונה כנדרש בפקודות (צילומים נעשו רק כשהתאונות היו קשות מאוד וקטלניות); בחלק מהתיקים לא היו תרשימים, ויש שהיה בהם רק שרטוט מאולתר; בתיקים אחדים לא נמצא דוח בוחן, ובאחדים נמצא דוח שמולא חלקית בלבד, ולא היה אפשר להסיק ממנו אילו פעולות חקירה נעשו במקום התאונה, ומה הן המסקנות מממצאי החקירה. בעשרה תיקים לא היו עדויות של כל המעורבים בתאונה ושל עדי ראייה. בתיקים אחדים לא היה גיליון הרשעות קודמות על עבירות תעבורה של המעורבים בתאונה.

בכמחצית מהתיקים שנבדקו במרחב השפלה לא נמצא דוח בוחן, בכמה מהם נמצא תרשים מהתאונה שהוכן על סמך עדות של אחד המעורבים בה; חקירת רוב התיקים הסתכמה בגביית עדויות מהמעורבים בתאונה בלבד, והם נסגרו מחוסר הוכחות, היות שלא נמצאה ראיה נוספת שתתמוך באחת מגרסאות הצדדים. בתיקי חמש תאונות אחרות במחוז תל אביב נמצא שהבוחן הגיע למקום התאונה באיחור - בארבע מהן לאחר שכלי הרכב הוזזו ממקומם - ולכן לא התאפשר איסוף ממצאים.

⁶ לפי הפקודות, תאונות דרכים קשה היא תאונה שנפגע בה אדם ואושפז בבית חולים ליותר מ-24 שעות.

5. **משך החקירה:** משרד מבקר המדינה בדק את משך הטיפול של המשטרה בתיקי תאונות, ממועד התאונה עד סיום החקירה במדור תאונות דרכים. נבדקו 150 תיקים של תאונות קשות שאירעו בשנים 1997 ו-1998: 100 תיקים שנפתחו במחוז ירושלים, 25 במרחב השפלה ו-26 במחוז תל אביב.

מתיקי מחוז ירושלים עולה שבשנת 1997 ארכה החקירה ב-19 מהם עד חודש ימים, ב-9 תיקים - עד חודשיים, וביתר התיקים - עד שישה חודשים; בשנת 1998 ארכה החקירה ב-20 תיקים ימים אחדים עד חודש, ב-33 תיקים - עד שלושה חודשים, ב-13 תיקים - בין ארבעה לשמונה חודשים, ובתיק אחד - עשרה חודשים.

בשישה תיקים הסתיימה החקירה לאחר שבועות אחדים, אולם הם המתונו חודש עד חודשיים ביחידת החקירות להחלטת בעל התפקיד המוסמך לכך, ורק אז הועברו ליחידת התביעות. לא נמצא שהיתה סיבה עניינית לעיכוב בהעברת התיקים ליחידת התביעות.

בכמחצית מהתיקים שנבדקו במרחב השפלה התמשך הטיפול בתיק החקירה ללא הצדקה; רוב התיקים סוכמו זמן רב לאחר התאונה אף שחקירתם הסתיימה סמוך למועד התאונה; תיקים אחדים עוכבו ביחידה החוקרת עד לקבלת החלטה אם לסגור אותם או להגיש תביעה בעניינם.

רוב התיקים שנבדקו ביחידת התנועה במחוז תל אביב נחקרו סמוך למועד התאונה וחקירתם הסתיימה כעבור ימים או שבועות אחדים. 12 תיקים שחקירתם הסתיימה המתונו לקבלת החלטה בדבר המשך הטיפול בהם בלא שהיתה סיבה לכך; 7 תיקים שסוכמה חקירתם וניתנה המלצת הבוחן בדבר המשך הטיפול בהם, המתונו להחלטת הדרג המאשר במשך שלושה שבועות עד חודשיים וחצי; 5 תיקים נחקרו סמוך למועד התאונה, אולם הטיפול בהם הופסק במשך ארבעה עד 17 חודשים עד להכנת סיכום החקירה ולקבלת החלטה אם לסגור אותם או להגיש תביעה בעניינם. החקירה בתיק אחד לא הסתיימה אף שעברו 14 חודשים ממועד התאונה.

6. **בוחני תנועה:** בוחני התנועה פרוסים במרחבים - במדורי תאונות דרכים - וכפופים לקצין אגף התנועה המרחבי (בירושלים ובתל אביב - לקצין אגף התנועה המחוזי). במועד הביקורת הועסקו במדורי תאונות דרכים 194 בוחנים. הבוחנים מקבלים הכשרה בקורס בוחנים שנמשך חמישה חודשים ולאחריו חניכות של שלושה חודשים.

יצוין, כי בשנת 1998 נקבע מסלול חדש להכשרת בוחנים, שנועד להכשיר שוטרי תנועה לטפל בתאונות קלות ולבדוק כשירות של כלי רכב. שאר הבוחנים משתתפים בקורס נוסף ועם סיומו הם מקבלים הסמכה לשמש בוחנים. במועד הביקורת היו כל הבוחנים ביחידות התנועה בוחנים מוסמכים, שסיימו את מסלול ההכשרה המלא לבוחנים.

באוקטובר 1997 עשה אגף תכנון וארגון במטה הארצי בדיקה ארגונית של מערך הבוחנים, ונקבע שדרושים שני בעלי תפקידים לטיפול בתאונות: בוחנים - שעיקר תפקידם לבוא לזירת התאונה לשם בירור נסיבותיה, איסוף ראיות, גביית עדויות מהמעורבים בה ומעדים וסיכום תיק החקירה; וחוקרים - שתפקידם לקבל קהל ביחידות התנועה לשם גביית עדויות על תאונות שאין צורך בנוכחות של בוחן במקום התרחשותן;

התקן הנדרש לבוחנים בכל יחידות התנועה ברחבי הארץ הוא 189, ולחוקרים - 84, ס"ה 273 תקנים. ההמלצה שניתנה בעקבות הבדיקה הארגונית עדיין נבחנת.

במועד הביקורת היה ליחידות התנועה תקן לבוחנים בלבד, והבוחנים טיפלו בחקירת תאונות ובקבלת קהל לפי הצורך. בהעדר הבחנה בין שני התפקידים, בוחנים שהוכשרו והוסמכו לחקור בזירת האירוע עסקו בטיפול שוטף בפניות הקהל ובגביית עדויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלו אפשר שבגלל הצורך לקבל קהל רב שבא ליחידות התנועה, לא יתפנו בוחנים לצאת למקום תאונה. על המשטרה לשקול אם אין מקום לאמץ את המלצות הבחינה הארגונית, ולעשות הפרדה ברורה ביחידות החקירות בין חוקרים לבוחנים כדי לאפשר לבוחנים להתרכז בחקירת תאונות במקום התרחשותן.

מערך התביעות בתאונות דרכים

1. משרד מבקר המדינה בדק בבדיקה אקראית 17 תיקים שהועברו בשנת 1997 ליחידת התביעות שבמחוז ירושלים לצורך הכנת כתבי אישום, והעלה שהטיפול בהכנת כתבי האישום, ממועד סיום החקירה עד להגשתם לבית המשפט נמשך כשבעה חודשים. בדיקה אקראית של 55 תיקים משנת 1998 העלתה כי ב-6 תיקים הכנת כתבי האישום נמשכה בין שלושה לחמישה חודשים; ב-5 תיקים עדיין לא הוכנו במועד הביקורת, מארס 1999, כתבי אישום; וביתר התיקים היה קשה לדעת את מועדי הכנת כתבי האישום בהעדר רישום ביחידת התביעות. מבירורי השלמה שנעשו בבית המשפט לתעבורה בירושלים עלה שתיקים אלה הוגשו לו לאחר שטופלו ביחידת התביעות חמישה חודשים בממוצע: הטיפול בהכנת כתבי האישום ב-6 תיקים נמשך בין חודש לשלושה חודשים; ב-11 תיקים - עד שישה חודשים; וביתר התיקים (27) הוא נמשך בין שבעה לעשרה חודשים.⁷

2. לפי נתוני יחידת התביעות שבמחוז תל אביב, הועברו אליה מדי חודש בחודש כ-400 תיקי תאונות. באפריל 1999 היו בטיפול כ-2,100 תיקי תאונות, מהם כ-1,670 בעיונם של התובעים וכ-400 תיקים בהדפסה.

מנתוני היחידה עולה, שבמועד הביקורת עדיין לא הוכנו כתבי אישום ב-15 תיקי תאונות שאירעו בשנת 1997, וכן ב-70 תיקי תאונות שאירעו בתחילת 1998, שהועברו אליה בחודשים ינואר-אפריל 1998.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה שבעקבות הביקורת הוכנו כתבי אישום במרבית התיקים האמורים.

הטיפול בתיקי תאונות דרכים לא קטלניות

כאשר המשטרה חוקרת תאונת דרכים לא קטלנית ומגיעה למסקנה כי יש להגיש כתב אישום, היא מכינה ומעבירה אותו למזכירות בית המשפט. מזכירות בית המשפט קובעת

⁷ בעניין זה ראו גם הפרק "בתי המשפט לתעבורה", עמ' 98.

את מועד המשפט ומזמנת אליו את הנאשם. משרד מבקר המדינה בדק את משך הטיפול בתיקי תאונות דרכים לא קטלניות ממועד התאונה ועד לפתיחת התיק בבית המשפט:

1. בדיקת 37 כתבי אישום שנדונו בבית המשפט ברמלה בשנת 1998 העלתה כי הם הוגשו זמן רב לאחר שאירעו התאונות, מקצתם עד כשנתיים וחצי לאחר התאונה. מהמסמכים שבתיקי בית המשפט עולה כי המשטרה בדקה את נסיבות התאונות באותם תיקים בתוך שבועות מספר, ולפיכך לא היתה סיבה לעיכוב בהגשת כתבי האישום.

מההתכתבות שבין המשטרה לבית המשפט עולה כי בפרק זמן מסוים לא הגישה המשטרה מאות כתבי אישום רק משום שהדפסתם התעכבה.

2. מבדיקת 26 תיקים בבית המשפט בירושלים עלה כי כתבי האישום בחלק מהם הוגשו כעשרה חודשים לאחר התאונה. עוד הועלה כי יש פער לא סביר, המגיע עד חודש, בין מועד ההדפסה של חלק מכתבי האישום במשטרה לבין מועד הגשתם לבית המשפט בירושלים.

3. בבית המשפט באשקלון נבדק מדגם אקראי של 67 מבין 800 תיקי תאונות דרכים לא קטלניות שנפתחו בבית המשפט מפברואר 1998 עד פברואר 1999. נמצא ש-55 מכתבי האישום בתיקים שנבדקו הוגשו בתוך שישה חודשים ממועד התאונה, ו-12 כתבי אישום הוגשו בין שישה חודשים לשנתיים לאחר מועד התאונה. עוד נמצא כי 13 כתבי אישום הוגשו לבית המשפט בין חודש לחודשיים לאחר הדפסתם.

4. בבית המשפט בחדרה נבדקו 20 תיקים והועלה כי כתבי האישום בעניין תאונות שאירעו בינואר 1998 הוגשו לבית המשפט רק בינואר 1999. כתב אישום אחד הוגש יותר משנה ושלושה חודשים לאחר התאונה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בשלוחת תביעות חדרה אין תקן למדפיסה; לפיכך נוצר מצב בו ממתנים כ-350 תיקי תאונות דרכים בהם הוכנה טיוטת כתב אישום ואשר טרם הודפסו".

לדעת משרד מבקר המדינה, הזמן הממושך בין הדפסת כתבי אישום בידי המשטרה לבין העברתם לבית המשפט אינו סביר, ויש לראות בחומרה רבה את העיכוב בהגשת כתבי אישום לבית המשפט. כאמור, יש חשיבות הרתעתית רבה לקיום משפט סמוך למועד האירוע. כמו כן חשוב שיהיה בירור מהיר של העובדות כדי למנוע שכחה ואבדן ראיות ולהבטיח את זכותו של הנאשם להליך הוגן.

בתשובתה מיוני 1999 מסרה המשטרה כי היא החליטה להפריד בין תביעות תעבורה לבין תביעות פליליות; האחריות לתביעות תעבורה הועברה לאגף התנועה, והדבר עשוי לקצר את פרק הזמן הדרוש להגשת כתבי אישום לבתי המשפט.

פרויקט אכיפה ממוקדת

במסגרת המאבק בתאונות הדרכים החליטו בסוף 1996 השר לביטחון הפנים (אביגדור קהלני), שר התחבורה (יצחק לוי) והמינהל לבטיחות בדרכים, על פרויקט של פעילות אכיפה מרוכזת וממוקדת בכ-700 ק"מ כבישים בין-עירוניים (להלן - פרויקט 700 או הפרויקט). כבישים אלה הם כ-20% מכלל הכבישים הבין-עירוניים שבאחריות משטרת התנועה, ומתרחשות בהם כ-60% מכלל התאונות המתרחשות בכבישים הבין-עירוניים. פרויקט 700 היה פרויקט משותף של מינהל התנועה, שקדם לאגף התנועה במשטרה, ושל המינהל לבטיחות, והוא נועד לצמצם את תאונות הדרכים הקטלניות והקשות בכבישים שנכללו בו. הפרויקט מומן בידי הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים שבמשרד התחבורה, והוקצב לו סכום של כ-18 מיליון ש"ח, מהם כ-9 מיליון ש"ח לפעילות המבצעית של המשטרה. בהפעלת הפרויקט הוחל באפריל 1997.

פרויקט 700 תוכנן כניסוי מבוקר, הבודק מודל תיאורטי שהצליח בכמה ארצות (אוסטרליה, הולנד, מדינות סקנדינביה ועוד), ולפיו אכיפה מסיבית, מתוכננת וממוקדת, המלווה בהסברה אפקטיבית לאורך זמן, גורמת לשינוי בהתנהגות הנהגים בכבישים ולירידה ניכרת בתאונות הדרכים. הצלחת הפרויקט היתה אמורה להשפיע על שיטות האכיפה בכל כבישי הארץ. קטעי הכביש שנכללו בפרויקט נבחרו לפי מספר תאונות הדרכים שאירעו בהם, חומרתן, ולפי נפח התנועה בהם, ונקבע לפרויקט יעד מוגדר - צמצום של 10% בתאונות הדרכים הקטלניות והקשות בקטעים אלה. לפי התכנון, האכיפה המוגברת בקטעים האמורים תלווה בפעולות הסברה; ייעשה "מחקר מעצב" שמטרתו למדוד באופן אובייקטיבי את האפקטיביות של פעולות האכיפה וההסברה שיעשו במהלך הפרויקט, ולהפיק לקחים שיביאו לשיפור הפעולות האלה בזמן אמתי; הפרויקט ימשך שנה לפחות כדי שיגרום לשינוי בהתנהגות הנהגים בכבישים.

פעולות האכיפה שנעשו במסגרת הפרויקט היו באחריות המשטרה, והמחקר וההערכה וכן פעולות ההסברה - באחריות המינהל לבטיחות. בינואר 1997 מונו לניהול הפרויקט שלושה צוותי היגוי: צוות היגוי לפרויקט 700; צוות היגוי למחקר והערכה (להלן - צוות ההיגוי למחקר); וצוות היגוי לדוברות והסברה. במאסר הוציא מינהל התנועה פקודת מבצע לפרויקט, ובאפריל אותה שנה הפיצו מינהל התנועה והמינהל לבטיחות מסמך משותף המתאר את עיקריה של תכנית הפרויקט.

אכיפה: פעולות האכיפה במסגרת הפרויקט הוטלו על משטרת התנועה, ולשם כך היא תוגברה ב-50 שוטרים, ב-18 כלי רכב ובאמצעים נוספים.

תכנית מבצעית: בדיונים שקיים צוות ההיגוי לפרויקט בינואר 1997 נקבע, שמינהל התנועה יכין תכנית מבצעית מפורטת לפרויקט, הכוללת לוח זמנים ועלויות משוערות, ויביא אותה לאישור צוות ההיגוי למחקר. נציגי המכון לחקר התחבורה הפועל בטכניון, שהשתתפו בעשיית המחקר על הפרויקט, והמדען הראשי של המשרד לביטחון הפנים (להלן - המדען הראשי) דרשו גם להגדיר את תורת ההפעלה של כוחות התנועה ואת מהות האכיפה.

בביקורת הועלה, שלא הוכנה לפרויקט תכנית מפורטת לפעילות מבצעית, הכוללת יעדים, נושאים ושיטות עבודה על ציר הזמן - לא לפני תחילת הפרויקט וגם לא במהלכו. אמנם במאסר 1997 הפיץ מינהל התנועה פקודת מבצע, אולם זו עסקה רק במטרת הפרויקט ובשיטת העבודה של המטה ושל צוותי ההיגוי, וניתנו בה הנחיות כלליות בלבד לאכיפה, ולפיהן האכיפה צריכה להיות מתוכננת, אך גמישה, בהתאם לאופי קטע הכביש ולסוגי התאונות.

יצוין שהמדען הראשי התריע בפברואר ובמאסר 1997 לפני מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ולפני סמפכ"ל המשטרה שלא הוכנה תכנית מבצעית לפרויקט, ולא הוגדרו מטרות ברורות, שיטות הפעולה ואוכלוסיית היעד. גם בדיון שקיים פיקוד משטרת התנועה ביוני 1997, כחודשיים לאחר שהוחל בהפעלת הפרויקט, הועלה עניין העדרה של תכנית עבודה מפורטת. בדיון נאמר, בין היתר, שעל תכנית העבודה החודשית לקבוע פעילות מבצעית יזומה לכוחות המשטרה הפועלים בשטח, כדי שתורגש נוכחות המשטרה ותיווצר ההרתעה הנדרשת לשם שינוי נורמות הנהיגה. ואולם במחקר של המכון שבטכניון (ראו להלן), שבו נעשה ניתוח של דוחות העיסוק של שוטרי משטרת התנועה שבהם מפורטות הפעולות שביצע השוטר במהלך המשמרת, נמצא שלא היה שינוי שיטתי באופן הפעילות של השוטרים במהלך המשמרות, ולא היתה עקביות באכיפה ובשיטות העבודה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 1999 מסרה המשטרה שמשטרת התנועה הכינה והפיצה מדי חודש בחודש תכניות עבודה יומיות, שבועיות וחודשיות, והן שימשו בסיס לניתוח הביצוע לעומת התכנון. עוד הסבירה המשטרה, כי קביעת יעדים בתחום התנועה על ציר הזמן ומועדים למימושם היא בעייתית, ולכן נקבע מלכתחילה שהפרויקט יימשך שנה.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ש"לפרויקט היתה חסרה תכנית מפורטת של פעילויות, תקציבים ואבני דרך לבקרה ולהערכה, כשהם מובנים בתהליך על ציר הזמן עם יעדים מוגדרים לניהול ומעקב".

תכניות העבודה החודשיות שהכינה משטרת התנועה הן תכניות לפריסת כוחות ואמצעים בקטעי הדרך שנכללו בפרויקט, אשר מחולקות רק לפי סוג האכיפה - גלויה או סמויה. לדעת משרד מבקר המדינה, תכניות אלה אינן תחליף לתכנית מבצעית מפורטת על ציר הזמן, הקובעת יעדי ביניים ושיטות ואמצעים לביצועם. תכנית כזאת, שניתן לגזור ממנה תכניות עבודה תקופתיות, היתה מאפשרת למשטרה להיערך כראוי לפעולות האכיפה ולהכין תכניות מחקר והסברה מפורטות. כמו כן היה בה כדי לסייע לביצוע הפרויקט כניסוי מבוקר, כפי שתוכנן, ולשיפור שיטות העבודה בהתאם לתוצאות הביצוע של יעדי הביניים.

יצוין, שבהעדרה של תורת הפעלה לכוחות התנועה, שמפורטים בה מודלים לאכיפה בקטעי דרך, לא היה אפשר להכין תכניות מבצעיות על סמך תכנית פריסת הכוחות.

כתוצאה מכך, פרט לשינוי מסוים בפריסת הכוחות של משטרת התנועה בקטעי הדרך, לא השתנה אופן פעילותה במהלך המשמרות בשנת הפרויקט. על כך הוער גם בדוח המסכם על מחקר הפרויקט שהכין המכון שבטכניון בנובמבר 1998.

מדדי התפוע: 1. נקבע שדוחות העיסוק היומיים של שוטרי משטרת התנועה יישמשו למעקב אחר הפעילות המבצעית שלה במסגרת הפרויקט, לפי מדדי תפוע אלה: תשומות - מספרם של השוטרים בשטח, של הניידות, של המשמרות, של המכשירים ועוד; תפוקות - נוכחות המשטרה בשטח ותרומתה המיידית לשיפור התנהגות הנהגים בכבישים (דוחות התנועה המופקים במהלך המשמרת); יעילות - תכנון מול ביצוע, שיעור ניצול כוח האדם והאמצעים והשפעתם על התנהגות הנהגים ועל מספר תאונות הדרכים במהלך הפרויקט.

הביקורת העלתה שהיו פיגורים בהמצאת דוחות העיסוק ופערים גדולים בין נתוני המערכת הממוחשבת, המבוססים על דוחות אלה, לבין הרישומים הפנימיים של שלוחות משטרת התנועה בנוגע למספר הניידות והשוטרים בשטח. יצוין, שפיגורים ופערים אלה הלכו והתמעטו במהלך הפרויקט.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה הסבירו המשטרה והרשות שדוחות העיסוק הגיעו באיחור לידי צוות המחקר כיוון שהועברו לבדיקה באגף התנועה. עוד הסבירה המשטרה שדוח העיסוק לא הותאם לצורך המחקר אלא מבטא את הפעילות השגרתית של סיירי התנועה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבות הניטור של מאפייני התפוע של המשטרה לעצם ביצועו של הפרויקט ולהערכתו, היה על מפקדי משטרת התנועה לוודא שדוחות העיסוק ימולאו כראוי וכנדרש, ולנקוט לשם כך את כל הפעולות המתחייבות. פעולות אלה היה צריך לבצע סמוך למועד שבו התגלו התקלות ולמנוע את הישנות התקלות. יצוין שדוחות העיסוק הם דיווחים שגרתיים של סיירי התנועה, ועליהם לבטא נכונה את הפעילות גם שלא במסגרת פעילות מבצעית מיוחדת.

2. בדוח המחקר של המכון שבטכניון על פעולות משטרת התנועה במסגרת הפרויקט הובאו ממצאים אלה: (א) תשומות - "... בתקופת הפרויקט קטעי 700 קיבלו תוספת של 70% בניידות, כלומר פקטור תגבור האכיפה היה כ-1.7. בממצא זה ניתן לראות שני היבטים: ... א. תגבור האכיפה בשטח 700 כנראה לא היה מספיק גבוה על מנת להבטיח הצלחה בכל שטח הפרויקט ... ב. שרמת הנוכחות שהוגדרה כ'נוכחות גבוהה', בשנת הפרויקט, במרכז הארץ נראית כרמה שיכולה למתן התנהגות מסוכנת בתנועה ולתרום לשיפור הבטיחות בדרכים".

(ב) תפוקות - "... בשנת הפרויקט נצפתה עלייה משמעותית במדד התפוקה ... (מספר דוחות) אולם 'דוחות התנועה המופקים מתייחסים לאחוזים ספורים של התופעה בלבד. ... אפילו עם תפוקה כפולה לעומת זאת שהיתה בשנת הפרויקט, פעילות המשטרה במתכונת הנוכחות, כלומר אכיפה ידנית עם פיזור

תשומת לב על כל העבירות, אינה יכולה להשפיע משמעותית על התנהגות ספציפית כלשהי, בקנה מידה של תופעה".

(ג) יעילות - משטרת התנועה "לא הגיעה למיצוי כוחותיה תוך כדי פעילותה במסגרת פרויקט 700. גם עם אמצעייה הקיימים למתנ"א נשאר פוטנציאל רב להעלאת רמת ניצולת המכשור ולביצוע מבצעי אכיפה ממוקדים". "רמת היעילות בניצולת המשאבים של מתנ"א נשארה די נמוכה - לא יותר מ-60%-50%, במיוחד כאשר מדובר באמצעי אכיפה".

יצוין שכ-70% משוטרי משטרת התנועה ומהאמצעים שברשותה הופעלו במסגרת הפרויקט. עקב כך פחת היקף האכיפה בכבישים הבין-עירוניים שלא נכללו בו (כ-2,400 ק"מ) ומספר התאונות בהם גדל בכ-13%.

ניסויי אכיפה: במהלך הפרויקט תוכנן לעשות כמה ניסויי אכיפה מבוקרים כדי לבדוק שיטות אכיפה שונות ולהשוות ביניהן ולגבש מדיניות אכיפה יעילה.

בביקורת הועלה, שבמהלך הפרויקט לא נעשה אף לא ניסוי אחד מאלה שתוכננו; בין היתר כיוון שחברי צוות ההיגוי למחקר לא הגיעו לידי הסכמה בדבר נושאי הניסויים, אופן ביצועם, הפרמטרים הקבועים והמשתנים ועוד, וכן בשל אי-התקשרות עם חוקר מומחה (ראו להלן).

המשטרה והרשות הודיעו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי ניסוי אחד בוצע לאחר סיום הפרויקט, וניסוי נוסף יבוצע ב-1999.

פרויקט 700, שאמור היה להיות מלווה במחקר והערכה, היה הזדמנות ייחודית לעשות ניסויים בשיטות אכיפה, כדי לבדוק את יעילותן ולשפרן עוד במהלך ביצועו, ולהשתמש בשיטות שנמצאו יעילות גם לאחר מכן. אי-ביצוע הניסויים פגע בהשגת מטרותיו של הפרויקט.

מחקר והערכה

בינואר 1997 מונה צוות ההיגוי למחקר בראשות המדען הראשי שבמשרד לביטחון הפנים ובהשתתפות נציגי המשטרה, נציגי המינהל לבטיחות ואנשי אקדמיה, ובכללם נציגי המכון שבטכניון. תפקיד הצוות היה לבנות מערך מחקרי לפרויקט שיבחן את התשומות והתפוקות המשטריות, את יעילותה של עבודת המשטרה ואת האפקטיביות של פעולות האכיפה וההסברה.

ביצוע פרויקט 700 היה מבוסס על ההנחה שיש קשר ישיר בין היקף פעילות המשטרה לבין רמת הבטיחות בדרכים. המחקר נועד לבדוק אם אכיפה מוגברת המלווה בהסברה תגביר אצל הנהגים את החשש להיתפס בעת ביצוע עבירת תנועה, ועקב כך תביא לשיפור התנהגותם בכבישים ולהפחתת מספר התאונות ובחומרתן.

תכנית המחקר כללה ארבעה רכיבים: (א) רישום שוטף של נתוני הפעילות של משטרת התנועה; (ב) עשיית סקר עמדות בקרב נהגים באמצעות שאלון לבחינת מודעותם לפעולות האכיפה וההסברה; (ג) מדידת מהירויות של כלי רכב בכבישים וקיום תצפיות על התנהגות הנהגים, כדי לבדוק אם יש שינוי בהתנהגותם; (ד) ניתוח נתוני תאונות הדרכים.

הפעולות הכלולות ברכיבים ב' וג' של תכנית המחקר נועדו להתבצע בשלושה סבבים: הראשון - לפני תחילת הפרויקט, השני - לאחר תחילתו והשלישי - לקראת סיומו. כל רכיבי המחקר נועדו להיות מערכת מעקב משולבת, המספקת תמונה אובייקטיבית של המצב בשטח.

הועלה, שתכנית המחקר בוצעה חלקית בלבד ובמתכונת מצומצמת. רק הסבב ראשון בוצע במלואו. הסבב השני כלל רק תצפיות על התנהגות הנהגים וסקר של דעותיהם; סבב שני של מדידות מהירות, שהיה אמור להתבצע באחריותו הישירה של משרד התחבורה ולספק מדד חשוב לבדיקת שינויים בהתנהגות הנהגים, לא התקיים, ולכן בוטל הסבב השלישי של המדידות.

עוד הועלה, שביצוע המחקר הופקד בידי כמה מבצעים - המכון שבטכניון, החברה למדידת מהירות וחוקר מומחה, והיו עיכובים בהתקשרות עם כל אחד מהם. עקב כך לא בוצעה תכנית המחקר כמתוכנן, ונפגעה האופרטיביות שלו - עיבוד תוצאות המדידות נעשה רק לאחר סיום הפרויקט, ולא היה אפשר להסיק מסקנות ולשפר את האכיפה וההסברה עוד במהלכו. מסיבה זו נפגעה גם איכות הפרויקט ותרומתו למלחמה בתאונות הדרכים.

להלן תיאור ההתקשרויות לביצוע המחקר:

1. בפברואר 1997 הגיש המכון שבטכניון הצעה לתכנית מחקר הכוללת את כל רכיבי המחקר. המינהל לבטיחות החליט לבצע באמצעות המכון רק חלק מהמחקר – רישום וניתוח מדדי התפוע של משטרת התנועה, סקר עמדות בקרב נהגים, תצפיות על התנהגות נהגים בכבישים וניתוח תאונות דרכים. מדידת מהירויות היתה אמורה להיעשות בידי חברה שעמה יתקשר המינהל לבטיחות במישרין; את הכנת השאלונים לסקר של עמדות הנהגים, את תכנון ניסויי האכיפה ואת הסיוע בעיבוד התוצאות של המחקר החליט המינהל לבטיחות להפקיד בידי חוקר שהוא מומחה בין-לאומי למודלים התנהגותיים בתחום הבטיחות בדרכים.

2. סבב המדידות הראשון של המחקר היה אמור לבדוק את המצב לפני ביצוע הפרויקט כדי שישמש בסיס להשוואה. ב-6.3.97 הודיע המכון שבטכניון לצוות ההיגוי למחקר שהוא יכול להיערך לביצוע סבב המדידות הראשון בתוך זמן קצר, בתנאי שיקבל לכך התחייבות כספית של המינהל לבטיחות לא יאוחר מ-16.3.97.

הועלה, שעד יוני 1997 לא ביצע משרד התחבורה את ההתקשרות עם המכון שבטכניון לשם ביצוע הסבב הראשון של המדידות. עיכוב זה גרם לפיגור בהקלדת נתוני דוחות העיסוק שהתקבלו ממשטרת התנועה ונועדו לנטר את פעולות האכיפה; וכן לדחייה של הסבב השני של המדידות ושל ההיערכות לביצוע ניסויי האכיפה.

3. לשם ביצוע מדידת מהירויות הנסיעה לפני תחילת הפרויקט התקשר המינהל לבטיחות עם חברה לאחר מכרז סגור, ולשם ביצוע מדידות המהירות במהלך הפרויקט הוא פרסם מכרז פומבי. במכרז הסגור זכתה חברה א' ובמכרז הפומבי זכתה חברה ב'. הועלה שבתהליך פרסום המכרז הפומבי לא הובא בחשבון שמכשירי המדידה שבידי שתי החברות שעסקו בכך צריכים לאפשר קבלת תוצאות בנות השוואה, ורק לאחר בחירת חברה ב' התברר שהיא השתמשה במכשירים שונים מאלה של חברה א', שלא נוסו בארץ.

בסוף יוני 1997 הודיע המכון שבטכניון שבנסיבות אלה הוא אינו מוכן לקבל עליו את הניטוח ההשוואתי של מהירויות הנסיעה של הנהגים. משום כך לא בוצעו כאמור סבבים נוספים של מדידות מהירות והמחקר הופסק. עקב כך לא נבדקו השינויים במהירות הנסיעה או בעבירות המהירות, שהם מדד אובייקטיבי מקובל להערכת מבצעי אכיפה.

4. כאמור, החליט המינהל לבטיחות להתקשר ישירות עם מומחה בין-לאומי לבטיחות בדרכים לשם ביצוע חלק מפעולות המחקר.

הועלה, שוועדת היועצים שבמשרד לא אישרה את ההתקשרות עם המומחה, אף על פי שצוות ההיגוי למחקר הדגיש כמה פעמים שאי-שיתופו של המומחה במחקר היא אחת הסיבות לעיכובים בביצוע המחקר. משום כך לא היה אפשר להעסיק את המומחה בפרויקט בהיקף ובאופן שתוכנן, והוא השתתף רק בתכנון המחקר ובבדיקה מזערית על ביצועו. עקב אי-אישור ההתקשרות עם המומחה לא תוכננו ולא בוצעו ניסויי האכיפה.

הסברה

מטרת ההסברה היתה לחזק את כוח ההרתעה של האכיפה על ידי הגדלת חששם של הנהגים להיתפס בידי המשטרה בעת ביצוע עבירות מסוימות. פעולות ההסברה של הפרויקט היו אמורות להיות מתואמות עם פעולות האכיפה ולהיקבע לפי התוצאות של תצפיות ומדידות בשטח. לצורך גיבוש מערך ההסברה הוקם צוות דוברות והסברה בראשות סגן מנהל המינהל לבטיחות ובהשתתפות נציגים מהמשטרה ומהמינהל.

ההסברה היתה אמורה להיעשות בשלושה סבבים שכל אחד מהם יימשך שלושה חודשים. בסבב הראשון אמור היה להימסר לציבור מידע על הפרויקט, וההסברה היתה אמורה להדגיש את אחריותו של הנהג. ההסברה בשני הסבבים הנוספים היתה אמורה להיעשות בהסתמך על תוצאות שיתקבלו מהמחקר, ולתת לנהגים חיזוקים חיוביים וליצור נורמות חדשות של התנהגות בכביש.

הועלה, שתכנית מפורטת להסברה נעשתה רק לקראת הסבב הראשון. כן הועלה, שבשל דחיית סבב המדידות השני חסרו נתונים מהשטח, ולכן לא בוצעו סבבי ההסברה הנוספים כמתוכנן. אחרי ספטמבר 1997 לא נעשתה כל פעילות הסברתית הקשורה לפרויקט. אמנם התקיימו ברשות דיונים בעניין המשך פעולות ההסברה, וגובשה אסטרטגיה חדשה להסברה, אולם זו לא בוצעה.

ממצאי המחקר של המכון שבטכניון עולה כי "השפעת הפרויקט על התאונות היתה בכיוון הרצוי אם כי בסדר גודל קטן יחסית. יחד עם זאת יש לומר שהפרויקט לא השיג את מטרתו המוצהרת - ירידה של 10% בתאונות החמורות בכל שטח הפרויקט ... מידת השיפור בהתנהגות הנהגים בשטח פרויקט 700 היא מתונה וכמו כן השנוי בתפיסת הנהגים". חלק מהסיבות שמנה המכון שבטכניון לאי-השגת היעדים של הפרויקט היו: הפסקת הליווי התקשורתי לפרויקט חודשים מספר לאחר תחילתו; חוסר גיוון בנושאי ההסברה; חוסר מידע רלוונטי בשלבי הביניים של הפרויקט בשל אי-מדידת מהירויות נסיעה והעדר נתונים על שינויים שחלו במהלך הפרויקט; ניצולת חלקית בלבד של המשאבים של משטרת התנועה ואי-ביצוע שינוי ממשי באופן הפעילות של סיירי התנועה במהלך המשמרות בשנת ביצוע הפרויקט. מכל האמור לעיל עולה שמטרת הפרויקט לא הושגה במלואה.

בתי המשפט לתעבורה

בתי משפט השלום לתעבורה הם זרוע חשובה של מערכת אכיפת החוק בתחום עבירות התעבורה. סמכותם של שופטי התעבורה לדון בעבירות תעבורה ובעבירות אחרות הקשורות לתעבורה היא מכוח פקודת התעבורה.

כדי שעונש המוטל על נהג יהיה אפקטיבי, רצוי שיוטל סמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה. על פי חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 (להלן - חסד"פ), וצו התעבורה (עבירות קנס), התשל"ז-1976, עבירות תעבורה רבות הן עבירות קנס מסוג של ברירת משפט. דהיינו כאשר יש לשוטף יסוד להניח כי אדם עבר עבירה, הוא מוסר לו הודעת תשלום קנס. הכלל הוא, כי ההליך הפלילי מסתיים בתשלום הקנס. תשלום הקנס שקול להודאת הנאשם, הרשעתו בעבירה, ונשיאה בעונש. רק כאשר מקבל ההודעה מסרב לשלם את הקנס ומודיע על רצונו להישפט על העבירה, הוא מוזמן לבית המשפט. במקרה כזה הוא יקבל באמצעות המשטרה הזמנה למשפט ובה מועד להקראת כתב האישום. אם נעברה העבירה בנסיבות מחמירות, אין למסור הודעת תשלום קנס אלא הזמנה למשפט.

בארץ יש 16 בתי משפט לתעבורה, והם פועלים בצמוד לבתי משפט השלום. הנהלת בתי המשפט מרכזת את הטיפול בבתי המשפט בארץ, ובמסגרתה פועלת יחידת "המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות" (להלן - המרכז לגביית קנסות).

משרד מבקר המדינה עשה ביקורת בהנהלת בתי המשפט ובבתי המשפט לתעבורה בירושלים, באשקלון, בחדרה וברמלה.

היקף התיקים שבטיפול בתי המשפט לתעבורה

להלן נתוני הנהלת בתי המשפט על הטיפול בתיקים שהתקבלו בבתי המשפט לתעבורה:

טיפולם של בתי המשפט בתיקי תעבורה בשנים 1997 ו-1998

סוג התיק	1998			1997		
	התקבלו	הסתיומו וניתן גזר	תיקים תלויים ועומדים סוף השנה	התקבלו	הסתיומו וניתן גזר	תיקים תלויים ועומדים סוף השנה
דוחות תנועה	126367	131282	19345	140739	148068	24260
תאונות דרכים לא קטלניות	22407	23761	13285	25820	22819	14639
תאונות דרכים קטלניות	192	165	386	162	141	359
ס"ה	148966	155208	33016	166721	171028	39258

מנתונים אלה עולה כי בשנת 1998 סיימו בתי המשפט את הטיפול במספר תיקי דוחות תנועה ותאונות דרכים לא קטלניות הגדול ב-4% ממספר התיקים שהתקבלו, ואילו בתחום תאונות הדרכים הקטלניות הסתיים הטיפול במספר תיקים ששיעורו כ-86% בלבד ממספר התיקים שהתקבלו באותה שנה. יצוין, כי התיקים שהטיפול בהם הסתיים בשנה האמורה אינם בהכרח תיקים שהתקבלו באותה שנה, היות שהטיפול במקצת התיקים נמשך יותר משנה.

סיום הטיפול במספר תיקים גדול ממספר התיקים שהתקבל, בתחום דוחות התנועה והתאונות הלא-קטלניות, והגידול במספר תיקי תאונות הדרכים הקטלניות התלויים ועומדים מאפיינים את כל בתי המשפט.

הועלה, כי בשנים 1993-1998 ירד מספר תיקי דוחות התנועה ב-36% מכ-197,000 תיקים ב-1993 לכ-126,000 ב-1998. ירידה זו מקורה בעיקר בשינוי חקיקה, ולפיו חלק מהעבירות שחייבו הזמנה לדין הן כיום עבירות ברירת משפט. בד בבד חלה באותן שנים עלייה של עשרות אחוזים במספר התיקים של תאונות דרכים לא קטלניות שהגישה המשטרה לבתי המשפט.

המספר הכולל של התיקים שהוגשו לבתי המשפט לתעבורה ב-1998 היה קטן בכ-10% ממספר התיקים שהוגשו ב-1997. בד בבד ירד בכ-10% מספר התיקים שהטיפול בהם הסתיים.

יצוין, שמספר השופטים בבתי המשפט לתעבורה גדל מ-27 בשנת 1995 ל-29 בשנת 1996 ול-30 בשנים 1998 ו-1999.

הטיפול בתיקי עבירות תנועה

אי-עמידה במכסת התיקים ליום הקראה: בבתי המשפט לתעבורה מייעדים 100 ימים מסוימים להקראת כתבי האישום. מועדי הקראת כתבי האישום נמסרים למשטרה

מראש בידי בית המשפט כדי שזו תזמן את הנאשמים. ביום ההקראה קורא השופט את כתב האישום, והנאשם מתבקש להשיב. אם הוא מודה בעובדות שיש בהן כדי להרשיעו באישום, מוכרע הדין ונגזר דינו, ואם לאו - המשך המשפט נדחה למועד אחר לשמיעת ההוכחות.

הנהלת בתי המשפט קבעה בדיון בנובמבר 1998 שממוצע התיקים הסביר לכל שופט תעבורה ביום הקראה (להלן - המכסה) הוא 150 כתבי אישום. קביעה זו נעשתה בהנחה שחלק מן הנאשמים מופיעים בבית המשפט או מיוצגים בידי עורך דין, וחלקם אינם מופיעים בו ונשפטים שלא בנוכחותם. בית המשפט בירושלים קבע מכסה יומית מרבית של 100 כתבי אישום לשופט; בבתי המשפט באשקלון ובחדרה נקבעה מכסה של 150 כתבי אישום; ובבית המשפט ברמלה, שבו נהוג יום דיון משולב של הקראה והוכחות, המכסה היומית המרבית של כתבי אישום להקראה היא 30.

משרד מבקר המדינה בדק את מספר התיקים המוגשים בכל יום הקראה בארבעת בתי המשפט שנמנו לעיל והעלה כי בארבעתם מספר התיקים האלה אינו מגיע למכסה שקבעה הנהלת בתי המשפט: בדרך כלל הוא נע בין 20 ל-80, יש ימים שבהם אין מוגשים תיקים כלל, ורק בימים מעטים מגיע מספר התיקים ל-150. עוד הועלה שהסיבה לכך אינה מיעוט תיקים של עבירות תנועה, אלא פיגורים בהעברת התיקים מהמשרה לבתי המשפט. יצוין שהתיקים שהמשרה מגישה לבתי המשפט לתעבורה נוגעים לעבירות שנעשו כמה חודשים עד שנתיים לפני מועד הגשתם.

מאחר שמספר התיקים שהוגשו לבתי המשפט לתעבורה לא הגיע למכסות שנקבעו בהם, צמצמו בתי המשפט את המכסות וכן את הזמן שיעדו להקראות; ואולם המשרה לא עמדה גם במכסות החדשות. לדוגמה, על פי סיכום בין בית המשפט באשקלון למשרה נקבעו בספטמבר 1995 ארבעה ימי הקראה, מהם יום אחד במשמרת אחר הצהריים, ומכסה מרבית של 500 כתבי אישום בשבוע. המשרה לא עמדה במכסה זו, ומשום כך קוצצו ימי ההקראה בחודשים פברואר 1996 עד יולי 1998 ליומיים בשבוע, מהם יום אחד במשמרת אחר הצהריים, ונקבע שיוקראו בהם 300 כתבי אישום. מאחר שהמשרה לא מילאה גם מכסה זו, הוחלט על יום הקראה אחד בשבוע החל בספטמבר 1998, על ביטול משמרת אחר הצהריים ועל מכסה של 150 תיקים. עד מועד סיום הביקורת, מאי 1999, לא עמדה המשרה גם במכסה זו.

אי-עמידה במכסות שנקבעו גורמת לבזבוז זמן שיפוטי יקר, ולהארכת פרק הזמן שבין מועד ביצוע העבירה למועד הדיון בה. הנהלת בתי המשפט פנתה למשרה פעמים רבות וביקשה ממנה לקבוע דרכים ליצירת תיאום בין בתי המשפט ליחידות המשרה השונות לגבי מספר התיקים המוגשים, כדי שמספר התיקים שייקבע להקראה יהיה בהתאם למכסות שנקבעו. הנושא עלה גם בשיחות משותפות, אולם נמסר למשרד מבקר המדינה כי לא חל שינוי במצב.

בתשובתה מיוני 1999 מסרה המשרה כי היא מתקשה לעמוד במכסות שנקבעו, בעיקר בשל חוסר תיאום בין יחידותיה השונות בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשטרה תפעל לקביעת מועדי הקראה שיהיו סמוכים ככל האפשר למועד ביצוע העבירה. על ידי כך תגבר אפקטיביות הענישה, ותימנע מנהגים שיש לשלול את רישיונם האפשרות להמשיך ולנהוג זמן רב לאחר ביצוע העבירה ולסכן את עצמם ואת זולתם.

הצגת המרשם הפלילי לבית המשפט

משהורשע נהג בדין, מציג התובע לשופט העתק מהמרשם הפלילי של הנהג; למרשם הפלילי עשויה להיות השפעה רבה על גזר הדין. ואולם על פי סעיף 188 (א)(2) לחסד"פ, אם הנאשם נשפט שלא בנוכחותו (להלן - נשפט בהעדר), התובע אינו רשאי להגיש את המרשם הפלילי לשופט, אלא אם כן "העתק המרשם הפלילי הומצא לו [לנאשם] מטעם התובע, והנאשם לא הודיע לבית המשפט, בכתב, תוך שבעה ימים מיום שהגיע ההעתק לידיו, שהוא מכחיש את תכנו".

לשכת התביעות של המשטרה אינה נוהגת להמציא לנאשמים את העתק המרשם הפלילי, ולפיכך לא ניתן להציג את המרשם הפלילי לשופט באותה ישיבה. כתוצאה מכך אין השופטים יכולים להביא בחשבון את ההרשעות הקודמות בעת מתן גזר הדין לנאשם הנשפט בהעדר, אלא אם כן נדחה מתן גזר הדין למועד אחר ועד אז נשלח לנאשם המרשם הפלילי שלו. לכן גם אם, למשל, תלוי ועומד נגד נאשם כזה עונש פסילה על תנאי, עונש זה אינו מוטל עליו מיד.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא "יזמה הצעת חקיקה תיקון לסעיף 188 לחוק סדר הדין הפלילי, לפיה ניתן יהיה להגיש הרשעות לבית המשפט אף בהיעדר הנאשם. הצעה זו מונחת על שולחן הכנסת. עם קבלת החוק יבוא פתרון לבעיה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מספרם הרב של המשפטים המתקיימים בהעדר, מן הראוי שעד לשינוי החקיקה, אם ייעשה, תשקול המשטרה לשלוח לנאשמים שהם נהגים מועדים את העתק המרשם הפלילי לפחות, כדי לאפשר הצגת המרשם הפלילי לשופט גם אם יתקיים המשפט בהעדר.

שפיטת נהגים הנוהגים ללא רישיונות וביטוח

א. על פי פקודת התעבורה, נהג חייב לשאת בעת הנהיגה את רישיון הנהיגה שלו ואת רישיון הרכב ותעודת הביטוח של הרכב שבו הוא נהג. נהגי משאיות חייבים לשאת גם אישור שנעשתה למשאית בדיקת חורף. נהג ששוטר ביקש לבדוק את מסמכיו בעת שנהג ולא הציג לשוטר מסמכים אלה, מקבל הזמנה למשפט בגין נהיגה ללא רישיון או תעודת ביטוח.

עבירות אלה חמורות, שכן נהיגה בלי רישיון או ברכב שלא עבר מבחן רישוי ותקינותו לא נבדקה עלולה לסכן לא רק את הנוהג ברכב אלא גם את הנהגים האחרים, את הנוסעים ואת הולכי הרגל. נהיגה ללא ביטוח רכב היא עבירה על פי סעיף 2 לפקודת ביטוח רכב מנועי (נוסח חדש), התש"ל-1970. לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, נוהג ברכב שנפגע בתאונת דרכים בעת שנהג בלי ביטוח, או שהביטוח שהיה לו לא כיסה את שימושו ברכב, או שנהג כאשר אין לו רישיון לנהוג בו, למעט רישיון שפקע מחמת אי-תשלום אגרה, זכאותו לפיצויים נשללת.

על פי דוח סטטיסטי של הנהלת בתי המשפט, כ-68,000 (54%) מכ-126,000 תיקי דוחות התנועה שהגישה המשטרה לבתי המשפט ב-1998, עסקו בנשיאת רישיונות או תעודת ביטוח. התברר, כי לרוב מקבלי הדוחות לא היו סמכים בתוקף. הביקורת העלתה שחלק מנהגים אלה, ובהם נהגים מועדים, המשיכו לנהוג באין מפריע, לעתים במשך שנים, בלי המסמכים האמורים (ראו להלן, עמ' 115).

ב. נהג שקיבל משוטר דוח בשל נהיגה בלא המסמכים הדרושים, יכול להציג את המסמכים בתחנת המשטרה בתוך חמישה ימים ממועד קבלת הדוח ולקבל אישור כי הם היו תקפים בעת שהוכן הדוח. בעקבות זאת מומרת ההזמנה למשפט בדוח על אי-נשיאת מסמכים לפי סעיף 9(א) לפקודת התעבורה.

הביקורת העלתה, שהמשטרה הזמינה לבתי המשפט נהגים שקיבלו דוח בגין נהיגה ללא רישיונות או ללא תעודת ביטוח אף שהציגו מסמכים אלה בתחנת משטרה בתוך חמישה ימים, קיבלו את אישור המשטרה כי היו תקפים בעת רישום הדוח ושילמו קנס על אי-נשיאת מסמכים.

ביום 24.5.98 העבירה הנהלת בתי המשפט לאגף התנועה במשטרה מסמכים בעניין 105 נאשמים שנשפטו שלא בפניהם בשלושה בתי משפט על נהיגה ללא רישיונות או ללא תעודת ביטוח, אף שבדיעבד התברר כי הם הציגו מסמכים אלה בתחנות משטרה כנדרש. הנהלת בתי המשפט ביקשה מהמשטרה לפעול כדי שנהגים שהציגו לה מסמכים כנדרש לא יוזמנו לבית המשפט. לדברי הנהלת בתי המשפט, הנהג מוזמן ללא הצדקה, ואם אינו מופיע כיוון שהוא מאמין שהדוח בוטל, הוא נשפט בהעדר ונאלץ להגיש בקשה לביטול פסק הדין; הדבר גורם לנהג עוול וגזול מהזמן שעל בית המשפט לייחד לניהול משפטים על עבירות חמורות, כמו גרימת תאונות דרכים ונהיגה ללא מסמכים כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח השיעור הגבוה של דוחות על נהיגה בלא רישיונות או בלא תעודות ביטוח, על המשטרה לדאוג שבמחשביה יהיה מידע זמין ועדכני לגבי תוקפם של רישיונות נהיגה ורישיונות רכב. כמו כן על הנהלת בתי המשפט והמשטרה לקבוע נהלים ברורים בעניין הזמנת נהגים לבתי משפט כדי למנוע מהם טרדה מיותרת, וכן למנוע בזבוז זמן שיפוטי יקר ובזבוז משאבים עקב הפעולות המינהליות המיותרות הכרוכות בהגשת כתבי אישום בלא הצדקה ובביטולם.

בתשובתה מסרה המשטרה כי "שוטרים ביחידות התנועה הוכשרו והוסמכו לבצע הסבה מידית במחשב של דוח הזמנה לדין לדוח של ברירת משפט תוך שהם מוודאים שהדוח לא ממשיך "לרוץ" לבית המשפט ... מפקדים הונחו לוודא ביצוע הנחיות ... ולטפל בכל חריגה מהם".

עבירות תנועה ותאונות דרכים של תושבי הרשות הפלשתינאית בכל חודש מוגשים לבתי המשפט לתעבורה מאות כתבי אישום בגין עבירות תנועה נגד נהגים תושבי הרשות הפלשתינאית, ורובם נדונים בהעדרם. בית המשפט מעביר את גזרי הדין לממונה על העזרה המשפטית במשרד המשפטים, והוא מעביר אותם לרשות הפלשתינאית לשם מסירתם לנהגים שהורשעו.

לממונה על העזרה המשפטית אין מידע אם הרשות הפלשתינאית מוסרת לנאשמים את גזרי הדין וכן צווים ופקודות של בתי המשפט. עד כה לא שילמו תושבי הרשות קנסות שהטילו עליהם בתי משפט בארץ ולא הפקידו רישיונות שנשללו מהם בפקודת בתי המשפט.

נוכח אי-היכולת לאכוף על תושבי הרשות הפלשתינאית גזרי דין שניתנו בבתי משפט בארץ, ובכלל זה בתי משפט לתעבורה, החליטה הממשלה ב-22.3.98 לאשר את "נוהל מניעת כניסה של חייבים משטחי המועצה הפלסטינית לישראל".

לפי הנוהל, על הנהלת בתי המשפט והמשטרה להעביר לממונה על העזרה המשפטית רשימות של תושבי הרשות ופירוט גזרי הדין הנוגעים להם שטרם בוצעו לשם כלילתם ברשימות מנועי כניסה. הנוהל הופץ בין משרדי הממשלה, והממונה על העזרה המשפטית אף קיים פגישות בנושא עם הנהלת בתי המשפט ועם המשטרה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מאי 1999 לא העבירה הנהלת בתי המשפט לממונה על העזרה המשפטית רשימות של תושבי הרשות הפלשתינאית שבתי המשפט הטילו עליהם קנס והם לא שילמוהו, ולכן לא נכללו תושבים אלה ברשימת מנועי כניסה לישראל. הנהלת בתי המשפט גם לא העבירה לממונה את רשימת הנהגים תושבי הרשות שבית המשפט שלל את רישיונם כדי למנוע מהם להיכנס לארץ עם כלי רכב. נהגים אלה יכולים להמשיך לנהוג בכבישי הארץ, וגם אם ייעצרו בידי שוטרי תנועה בשל עבירה או תאונת דרכים, לא יהיה בידי השוטרים מידע על חובם או על שלילת רישיונם.

עוד הועלה כי גם המשטרה טרם העבירה לממונה על העזרה המשפטית רשימות של תושבי הרשות הפלשתינאית שקיבלו קנס או דוח מסוג ברירת משפט וטרם שילמו את הקנס.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה מיולי 1999 כי "טרם גובש הנוהל לטיפול בנהגים תושבי הרשות הפלשתינאית שנפסלו מלהחזיק רישיון. גיבושו של הנוהל נעשה בימים אלה".

אכיפת גזרי דין

האכיפה מופקדת בידי הנהלת בתי המשפט והמשטרה, והיא נעשית באמצעות גביית קנסות שהוטלו על נאשמים ונטילת רישיונות נהיגה. נאשם שלא שילם את הקנס שהטיל עליו בית משפט לתעבורה, ועברו 30 יום מהמועד שנקבע לתשלום, מופעל לגביו "מסלול אכיפה": עיכוב חידוש הרישיון, ביצוע פקודות מאסר והעברת הטיפול בגביית קנסות שלא שולמו למרכז לגביית קנסות. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים באכיפת גזרי הדין.

אי-הפקת פקודות מאסר: סעיף 71 בחוק העונשין, התשל"ז 1977, קובע כי "בית-המשפט הדן אדם לקנס, רשאי להטיל עליו מאסר עד שלוש שנים למקרה שהקנס כולו או מקצתו לא ישולם במועדו..."⁸. ואכן בגזרי דין שניתנו בבתי משפט לתעבורה נקבעו עונשי מאסר שיחולו אם לא ישולמו הקנסות שהוטלו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מערכת המחשב של הנהלת בתי המשפט אינה מפיקה "פקודות מאסר עקב אי-תשלום קנס" לנאשמים שבגזרי הדין בעניינם נקבעו עונשי מאסר עקב אי-תשלום קנס. בביקורת בבתי המשפט נמצא כי גם מזכירות בתי המשפט אינן מפיקות פקודות מאסר כאמור.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה ממאי 1999 כי הוצאת פקודות המאסר היתה אמורה להיעשות ידנית במזכירות בתי המשפט, וכי "בפברואר 1999 ניתנה הוראה להפיק פקודות מאסר עקב אי-תשלום קנס בכל התיקים החדשים..."⁹. ביולי 1999 מסרה הנהלת בתי המשפט כי "בשבוע האחרון מבוצעת סריקה של כל התיקים בקצב של 5,000 תיקים בשבוע על מנת לאתר תיקים בהם ניתן להוציא פקודות מאסר ... בכל התיקים הללו תוצא פקודת מאסר תוך חודשיים".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במהלך החודשים יולי-ספטמבר 1999 הופקו יותר מ-20,000 פקודות מאסר עקב אי-תשלום קנס, לאחר שזמן רב לא הופקו פקודות מאסר כאלה בעקבות גזרי דין שניתנו בבתי משפט לתעבורה.

המרכז לגביית קנסות: מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ביצוע גזרי דין הניתנים בבתי המשפט לתעבורה נתקל בבעיות קשות.⁸

בשנת 1998 ניתנו גזרי דין בכ-155,000 תיקי תעבורה. ביוני 1999 לא היו להנהלת בתי המשפט נתונים על מספר הנאשמים שנגזר עליהם קנס. ואולם לפי נתונים, היו באותו חודש 43,115 נאשמים שנפתח להם תיק תעבורה במהלך שנת 1998 ואשר עד אמצע יוני 1999 נגזר עליהם קנס והם לא שילמו אותו, או שילמו אותו באיחור, ולפיכך חויב חשבונם בתוספת פיגורים. סכום החוב המקורי של אותם נאשמים היה יותר מ-29 מיליון ש"ח, ויתרתו באמצע יוני 1999, כולל תוספת פיגורים, הגיעה לכ-54 מיליון ש"ח.

⁸ ראו הפרק על המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות בדוח שנתי 48 (עמ' 417).

בחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן - החוק לגביית קנסות), נקבע כי חוב שלא שולם במועדו ייגבה באמצעות גובה שמינה מנהל המרכז לגביית קנסות. החוב ייגבה בהתאם להוראות חוק זה ובשינויים המתחייבים מהוראות פקודת המסים (גבייה); לעניין זה יראו את החוב כמס, וסמכויותיהם של גובה מסים, של פקיד גבייה ושל הממונה על הגבייה לפי הפקודה האמורה יהיו נתונות - בהתאמה - לגובה, לסגן מנהל המרכז ולמנהל המרכז.

המרכז לגביית קנסות הוקם בהנהלת בתי המשפט ב-1994 כדי לגבות קנסות, אגרות והוצאות שהוטלו בידי בתי המשפט על נאשמים אך לא שולמו במועד. המרכז החל בפעולה מלאה בשנת 1996, לאחר שנחקק החוק לגביית קנסות, והותקנו תקנות לפיו.

בשנת 1996, בעת מחשוב מערכת תיקי התעבורה בהנהלת בתי המשפט, הועברו לטיפול המרכז לגביית קנסות נתונים על 54,000 תיקים מהשנים 1990-1996 שהקנסות שהוטלו בהם לא שולמו. מאז הועברו למרכז באורח שוטף תיקים שהקנס שנקבע בהם לא שולם. בחודשים האחרונים של שנת 1998 הועברו אליו בכל חודש בין 1,000 ל-1,100 תיקי תעבורה שהוטלו בהם קנסות בסכום של יותר מ-750 ש"ח והם לא שולמו במועד.

מאז הקמתו ועד סוף שנת 1998 סיים המרכז לגביית קנסות את הטיפול רק ב-6,258 מתיקי התעבורה שקיבל באורח שוטף. מספר זה דומה למספר התיקים המועברים אליו במשך כחצי שנה. כמו כן החל המרכז לטפל ב-10,541 תיקים נוספים המוגדרים "תיקים פעילים". בסוף 1998 היו בטיפול פעיל של המרכז רק כמה אלפים מהתיקים שהתקבלו בשנת 1996, והטיפול בכ-50,000 תיקים טרם החל.

יצוין, שהקנסות על עבירות תעבורה מתיישנים לאחר שלוש או עשר שנים (לפי סוג העבירה) והופכים לקנסות אבודים. התמשכות הטיפול בגבייתם גורמת לפגיעה בשלטון החוק וביכולת ההרתעה מביצוע עבירות תנועה.

הנהלת בתי המשפט מסרה בתשובתה ממאי 1999 כי "במערכת המחשוב הקיימת ובכוח האדם הקיים, לא ניתן להפעיל גבייה אפקטיבית בכל תיקי התעבורה שבצנרת". עוד מסרה, כי "אושר תקציב לתוכנה חדשה למרכז לגביית קנסות שתאפשר טיפול תעשייתי בחומר המיועד למרכז, במקום השיטה הידנית הנהוגה כיום".

בחוק המרכז לגביית קנסות הוגדר המונח "חוב" לצורך אותו חוק, בין היתר: "קנס בשל עבירה של ברירת משפט כמשמעותו בסעיף 228 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982". על פי חוק המרכז לגביית קנסות, יש למרכז סמכות לגבות גם קנסות שהוטלו בדוחות משטרה מסוג ברירת משפט ולא שולמו במועד. כדי שהמרכז יפעיל סמכות זו, על שר המשפטים לקבוע בצו את המועד שבו יחול החוק על קנסות מסוג זה. שר המשפטים טרם פרסם צו בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 הודיע שר המשפטים, יוסי ביילין, כי ככלל הוא סבור שראוי ורצוי להרחיב את פעילות המרכז על סוגי חובות רבים ככל שניתן, ובייחוד בכל הנוגע לגביית קנסות תעבורה שהוטלו בהליך של ברירת משפט; וכי נושא זה מצוי על סדר יומו של משרד המשפטים. השר הסביר כי טרם חתם על צו המרחיב

את פעילות המרכז "מן הטעם הפשוט שאין המרכז ערוך לטיפול בקנסות אלו מן ההיבט של תקציב, כ"א וכו'. מבחינתי זו הסיבה היחידה לעיכוב בחתימתי על הצו". השר הוסיף כי במשרדו פועלים בשקידה לשם גיבוש הסכמה עם משרד האוצר להסדרת הנושא.

אמצעי תיקון וענישה בגין עבירות תעבורה

עיכוב חידוש רישיונות נהיגה בשל אי-תשלום קנסות

בפקודת התעבורה נקבעו תנאים לרכישת מיומנות נהיגה ברכב מנועי ולקבלת רישיון נהיגה וכן לחידוש הרישיון, להתלייתו או לפסילתו. רשות הרישוי במשרד התעבורה היא הרשות המוסמכת לקבוע הנחיות להכשרת נהגים, להנפיק רישיונות נהיגה ולחדשם. הרשות רשאית, לפי שיקול דעתה, לתת רישיון או לסרב לתיתו, להתנות בו תנאים, להגביל את תקופת תוקפו, להתלותו או לבטלו. פקודת התעבורה קובעת כי אם עבר נהג עבירת תעבורה הכלולה בצו התעבורה (עבירות קנס), התשל"ז-1976, ימסור לו השוט, או ישלח למעונו, דוח ברירת משפט שבו יידרש הנהג לשלם את הקנס שנקבע לו בתוך 90 יום ממועד המצאת הדוח, או יודיע בתוך אותם 90 יום שברצונו להישפט על העבירה. בחוק סדר הדין הפלילי (החסד"פ) נקבע כי אם לא שילם אדם את הקנס, במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה, ישלם את כפל הקנס; לא שילם את כפל הקנס ועברו עוד 180 יום - יידרש לשלם גם תוספת פיגור כנקבע בחוק. בפקודת התעבורה נקבע ששר התעבורה רשאי להתקין תקנות בעניין התניית מתן רישיון או חידושו בתשלום כל קנס שמבקש הרישיון, או חידושו, התחייב בו בשל עבירת תעבורה או עבירה אחרת הנובעת מנהיגת רכב, ואשר לא שולם אף שהגיע מועד תשלומה. כאשר נהג אינו משלם את הקנס בתוך 270 יום ממועד ביצוע העבירה, המשטרה שולחת לרשות הרישוי הוראה לעכב את חידוש רישיונו.

משנת 1992 תוקפו של רישיון נהיגה שרשות הרישוי מנפיקה או מחדשת הוא לחמש שנים. בדצמבר 1998 היו במדינה 2,575,000 רישיונות נהיגה תקפים. כאשר רשות הרישוי מקבלת מהמשטרה או מהנהלת בתי המשפט הוראות לעיכוב חידושם של רישיונות נהיגה של נהגים שלא שילמו קנסות שהוטלו עליהם, נרשמות הוראות אלה במחשב של רשות הרישוי.

בכל שנה מנפיקה רשות הרישוי לנהגים אלה הודעות על הקנסות שלא שילמו ועל הסכומים שנוספו עליהם עקב אי-התשלום ומבקשת מהם להסדיר את התשלום. כמו כן היא שולחת לכל נהג הודעה בעניין זה ארבעה חודשים לפני תאריך חידוש רישיונו. ואולם אם ההוראה לעכב חידוש של רישיון נהיגה מתקבלת ברשות הרישוי זמן קצר לאחר תאריך חידושו, יעברו כחמש שנים עד שיהיה אפשר לממשה.

אכיפת תקנות התעבורה היא אחד האמצעים החשובים להקטנת מספר תאונות הדרכים ולמניעתן. במסגרת פעולות האכיפה שעושה המשטרה נרשמים דוחות לנהגים עבריינים; אולם לרישום דוח יש ערך ממשי רק אם הנהג שקיבל אותו משלם את הקנס שהוטל עליו.

לפי נתוני רשות הרישוי, בנובמבר 1997 הגיע הסכום הכולל של קנסות שעדיין לא שולמו לכחצי מיליארד ש"ח.

1. לפי נתונים שמסרה המשטרה באוגוסט 1999, בשנת 1996 היא רשמה לעברייני תנועה 1,133,584 דוחות. מקבליהם של 228,632 דוחות (20.2%) לא שילמו את הקנס וגם לא ביקשו להישפט, אך המשטרה שלחה לרשות הרישוי הוראות לעיכוב חידוש רישיון בגין 125,615 (54.9%) מהדוחות האלה בלבד. בשנת 1997 רשמה המשטרה 1,303,927 דוחות; מקבליהם של 371,872 (28.5%) דוחות לא שילמו את הקנס, אך המשטרה שלחה לרשות הרישוי הוראות לעיכוב חידוש רישיון בגין 219,849 (59.1%) מהדוחות האלה בלבד. המשטרה הסבירה שהיא לא שלחה הוראות לעיכוב חידוש רישיון בגין כל הדוחות שמקבליהם לא שילמו את הקנס משום שבמקצת הדוחות חסרו פרטים, במקצתם הומר הקנס לאזהרה, ומקצתם נסגרו שלא על ידי תשלום. המשטרה לא ציינה בכמה דוחות מכל סוג מדובר.

2. באפריל 1997 החליטה הנהלת בתי המשפט שהטיפול בגביית קנסות של יותר מ-750 ש"ח שהוטלו בבתי משפט השלום לתעבורה ולא שולמו יועבר למרכז לגביית קנסות (ראו לעיל הפרק "בתי המשפט לתעבורה"). מאז העבירה הנהלת בתי המשפט לרשות הרישוי בכל חודש אלפי הוראות לעיכוב רישיונות נהיגה בשל אי-תשלום קנסות שסכומם עד 750 ש"ח; לדוגמה, בנובמבר 1998 נשלחו אליה כ-8,000 הוראות כאלה.

בפברואר 1999, במהלך הביקורת, שינתה הנהלת בתי המשפט את החלטתה מאפריל 1997 והחליטה שכל אימת שלא שולם הקנס שהוטל בידי בתי המשפט, תועבר לרשות הרישוי הוראה לעכב את חידוש רישיון הנהיגה, בלי תלות בסכום הקנס.

במאוס 1999 העבירה הנהלת בתי המשפט לרשות הרישוי קובץ ובו נתונים על 64,000 קנסות של 750 ש"ח ומעלה שהוטלו על נהגים בבית משפט - מרביתם בשנים 1997-1990 - ועדיין לא שולמו, והורתה לעכב את רישיונות הנהיגה של אותם נהגים. רשות הרישוי החזירה את הקובץ וביקשה מהנהלת בתי המשפט לשגר אליה רק הוראות לעיכוב חידוש רישיון הנוגעות לקנסות שעדיין לא חלה עליהם התיישנות. רשות הרישוי גם טענה שלחלק מהנהגים שנשלחה הוראה לעכב את חידוש רישיונם כבר חודש הרישיון אף שלא שילמו את הקנס. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1999 הודיעה הנהלת בתי המשפט כי הטיפול בגביית 64,000 הקנסות האמורים הועבר בתחילת המחצית השנייה של 1999 לידי המרכז לגביית קנסות, ולא יידרש לגביהם עיכוב חידוש רישיון.

לפי נתוני רשות הרישוי, בפברואר 1999 היו בארץ 218,752 רישיונות נהיגה (כ-8.5% מרישיונות הנהיגה התקפים) שהמשטרה ובתי המשפט הורו לה לעכב את חידושם. למעשה, מספר הרישיונות שבעליהם לא שילמו את הקנסות שהטילו עליהם גופים אלה היה גדול הרבה יותר.

אמצעי תיקון על פי שיטת הניקוד

שיטת הניקוד : 1. בתקנות התעבורה נקבעה שיטת ניקוד, שעיקרה רישום נקודות חובה לנהגים שעברו עבירות תנועה וקביעת "אמצעי תיקון" לנהגים אלה. מטרת השיטה הזאת (להלן - שיטת הניקוד) לגרום לנהגים שצברו נקודות לשפר את התנהגותם בכבישים ולהתמודד כראוי עם מצבים מסוכנים בכביש, ולשם כך הנהגים נדרשים להשתתף בקורסי הדרכה. התקנות קובעות כי "סיכום נקודות החובה בכרטיס העבירות של בעל רישיון נהיגה ייעשה באופן רצוף במשך שתי שנים (להלן - תקופת הסיכום) ... בעל רישיון נהיגה שלחובתו נרשמו בתקופת הסיכום עד ארבע נקודות חובה, יימחקו נקודות אלה כעבור שנתיים מיום ביצוע העבירה שבשלה נרשמו נקודות החובה; בעל רישיון נהיגה שלחובתו נרשמו בתקופת הסיכום שש נקודות או יותר לא יימחקו נקודות חובה שנרשמו בכרטיס העבירות שלו אלא אם ביצע אותם אמצעי תיקון שהחליטה עליהם רשות הרישוי ... ביצע בעל הרישיון את אמצעי התיקון שנקבע יימחקו נקודות החובה שנרשמו בכרטיס העבירות שלו".

שיטת הניקוד כוללת אמצעי תיקון כגון חיוב הנהג להשתתף בקורס הדרכה בנהיגה נכונה ואמצעי תיקון שאינם קבלת הדרכה, כגון: עריכת בדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות (ראו להלן), מבחן עיוני או מעשי בנהיגה, או פסילת רישיונו לפרק זמן מסוים או לצמיתות, לפי מספר הנקודות שצבר. לפי החדש"פ, על אמצעי תיקון לא חלה תקופת התיישנות.

2. באוקטובר 1995 מינה שר התחבורה דאז, ישראל קיסר, ועדה בין-משרדית כדי לבחון מחדש את שיטת הניקוד לאור הניסיון שהצטבר. בראש הוועדה עמד סגן מנהל המינהל לבטיחות בדרכים, ועם חבריה נמנו מנהל אגף הרישוי, מנהל האגף לשירותי מידע במשרד ונציג היועץ המשפטי של המשרד, וכן סמנכ"ל המכון הארצי לתחבורה.

בדוח שהגישה הוועדה לשר התחבורה ב-1997 צוינו כמה פגמים בשיטת הניקוד וביישומה. בין היתר נאמר בו, כי אין נוקטים אמצעים נגד נהגים שלא התייצבו לקורס נהיגה נכונה, ומסתפקים ברישום הוראה במחשב, ולפיה רישיון הנהיגה של הנהגים יותלה לכשיפוג תוקפו. עוד נאמר בדוח, כי לנהגים הצוברים נקודות חובה נוספות, ניתנת אפשרות להשתתף שוב ושוב בקורסים שכבר השתתפו בהם קודם, וכי אין הבדל בין הקורסים הניתנים לנהגי רכב ציבורי, לנהגי משאיות, לנהגי רכב פרטי ולנהגים צעירים. הוועדה המליצה לעשות כמה שינויים בדרכי היישום של שיטת הניקוד ולהחמיר את האמצעים נגד נהגים המתעלמים מהודעת רשות הרישוי ואינם מבצעים את אמצעי התיקון שקבעה להם.

3. בעקבות הדוח הכין משרד התחבורה הצעה לתיקון תקנות התעבורה, ובה שינויים שיוכנסו בשיטת הניקוד. ואלה עיקרי ההצעה: נקודות שנצברו לא יימחקו בעקבות השתתפות בהדרכה; לאחר צבירה של 20 נקודות בשנתיים תגדל תקופת הסיכום לארבע שנים, ואם בתקופה זו יצבור הנהג 36 נקודות או יותר, ייפסל רישיונו, והוא יחודש רק לאחר שיעמוד בכל התנאים הנדרשים ממבקש רישיון חדש. בהצעת התיקון נקבע גם כי נהג שרישיונו נפסל וחדש פעמיים, שצבר פעם נוספת 36 נקודות או יותר, ייפסל רישיונו לחמש שנים, ויחודש רק אם יעמוד בבדיקות רפואיות ובבחינה עיונית ומעשית.

עוד נקבע, כי פסילת הרישיון בעקבות צבירת נקודות תיעשה ללא צורך לקיים שימוע לכל נהג כפי שמחייבות התקנות הקיימות, וכי יתקיים שימוע רק לפי בקשת הנהג.

4. באוגוסט 1998 אישרה הממשלה את הודעת משרד התחבורה כי שיטת ניקוד חדשה תופעל בתחילת 1999. במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמו תיקוני החקיקה בעניין שיטת הניקוד, ונדרש אישורן של ועדת הכלכלה של הכנסת ושל ועדת חוקה, חוק ומשפט לתיקונים אלה. ביולי 1999 עדיין היתה בתוקף שיטת הניקוד הישנה.

רישום נקודות חובה 1: בחסד"פ נקבע כי מי ששילם את הקנס שנקבע לו בשל עבירות תעבורה, רואים אותו כאילו הודה בעבירה, הורשע ונשא את עונשו. התאריך הקובע לגבי רישום נקודות חובה הוא תאריך ביצוע העבירה, אולם רק לאחר שנהג משלם את הקנס נרשמות לו נקודות חובה על העבירות שביצע. משום כך, כאשר הקנס משולם באיחור, גם הטלת אמצעי תיקון על הנהג, ובכלל זה פסילת רישיון, נעשית באיחור, ויש שהיא נעשית חמש ואף שש שנים לאחר ביצוע העבירה.

2. כיום נהג שביצע כמה עבירות באותה תקופת סיכום, ששילם במועד את הקנסות על חלק מהעבירות ואף ביצע את אמצעי התיקון במועד, נמחקות הנקודות שנרשמו לו. אם הוא משלם את יתרת הקנסות לאחר תום תקופת הסיכום, נזקפות הנקודות שנרשמו לו בעקבות התשלום לאותה תקופה, אך נחשבות לנקודות חדשות. עקב כך מוטלים עליו אמצעי תיקון חמורים פחות מכפי שמתחייב מתקנות התעבורה מסך כל הנקודות שנרשמו לחובתו על העבירות שביצע בתקופת הסיכום האמורה.

3. כדי שרשות הרישוי תוכל להפעיל את שיטת הניקוד גם על נהגים שלא שילמו את הקנסות, העלה משרד המשפטים הצעה להכניס תיקון בחסד"פ, ולפיו מי שהוצאה לו הודעת תשלום קנס, וחלפו המועדים הקבועים בחוק זה לעניין בקשת ביטול או בקשה להישפט, יראוהו כמי שהודה בעבירה והורשע; הקנס ימשיך להיחשב כחוב, ויפעלו לגבייתו בדרכים הקיימות היום. בתשובתו מיוני 1999 ציין משרד התחבורה כי משרד המשפטים הציע לצמצם את חזקת ההרשעה רק לגבי שיטת הניקוד, וכי הוא סבור שהצעת משרד המשפטים מצומצמת ואין בה כדי להביא לפתרון כל הבעיות שלפתרון נדרשים תיקוני חקיקה. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 1999, לא הוכנס בחסד"פ כל תיקון בעניין האמור, ואין עדיין אפשרות לרשום נקודות חובה לפי שיטת הניקוד למאות אלפי נהגים שלא שילמו את הקנסות שהוטלו עליהם בשל עבירות תעבורה, ואין מחייבים אותם לבצע את אמצעי התיקון שנקבעו בשיטה זו.

המצב המתואר לעיל מעמיד בספק את יעילותן של פעולות האכיפה שעושה המשטרה כדי להילחם בנגע תאונות הדרכים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המטפלות בנושא, ובראשן משרד התחבורה, המשטרה והנהלת בתי המשפט, להביא לתיקון המצב על ידי שינויים בחקיקה. בדרך זו תופק תועלת מהמשאבים המושקעים באכיפה ותושג מטרתה - צמצום עבירות התנועה, ובעקבות זאת צמצום מספר תאונות הדרכים.

אמצעי תיקון בגין צבירת נקודות רבות: תקנות התעבורה קובעות שרשות הרישוי לא תטיל על נהג אמצעי תיקון שאינו קבלת הדרכה בנהיגה, קודם שהזמינה אותו להתייצב לפניה כדי לטעון את טענותיו ולהביא את ראיותיו בדרך ובמועד שקבעה בהזמנה (להלן - שימוע).

רשות הרישוי מופקדת על ניהול כרטסת של עבירות שצברו נהגים ועל הפעלת אמצעי התיקון שנקבעו בשיטת הניקוד, וכן על הזמנת הנהגים לשימוע. הסמכות לביצוע שימוע הואצלה ל-25 מהעובדים במשרדי הרישוי המחוזיים.

רשות הרישוי מזמינה לשימוע נהגים שצברו 12 נקודות ויותר קודם שהיא מחליטה להטיל עליהם אמצעי תיקון שאינם קבלת הדרכה בנהיגה, כגון פסילת רישיון. בשנת 1998 הפיקה רשות הרישוי 11,529 זימונים לשימוע. עובדי רשות הרישוי במחוזות רושמים ידנית על הודעת הזימון את התאריך ואת מקום ביצוע השימוע, והדבר גורם לעיכובים במשלוח הזימונים.

היועצים המשפטיים של משרד התחבורה הנחו את אגף הרישוי, על סמך הערה של בית המשפט העליון בעתירה שהוגשה לבג"ץ בשנת 1991, כי זמן סביר להזמנה לשימוע הוא חצי שנה ממועד סיכום תיקון של הנהג. נמצא שבדצמבר 1998 היו במחוזות אלפי תיקים שממועד סיכומם עברה יותר משנה ועדיין לא התקיים שימוע בעניינם. במחצית השנייה של 1998 נעשו במחוז חיפה שימועים לנהגים שהודעת הזימון שנשלחה אליהם הופקה באפריל 1997. בתחילת 1999 הורתה הנהלת אגף הרישוי למשרדי הרישוי המחוזיים להפסיק את הטיפול בשימועים הנוגעים לתיקים שסוכם בשנת 1997 ובמחצית הראשונה של שנת 1998, ולטפל רק בשימועים הנוגעים לתיקים שסוכם במחצית השנייה של 1998.

בשנת 1997 הוטלו לפי שיטת הניקוד אמצעי תיקון שאינם קבלת הדרכה בנהיגה על 4,790 מהנהגים שהתייצבו לשימוע; מהם ל-737 נפסל הרישיון לפרקי זמן שבין 30 יום לשישה חודשים. בשנת 1998 הוטלו אמצעי תיקון מהסוג האמור על 11,388 מהנהגים שהתייצבו לשימוע, ומהם ל-2,329 נפסל הרישיון לפרקי זמן כמצוין לעיל.

אמצעי תיקון לנהגים חדשים

לפי נתוני הלמ"ס, כ-8% מכלל הנהגים בשנים 1997 ו-1998 החזיקו ברישיון פחות משנתיים (להלן - נהגים חדשים). 18.4% מכלל הנהגים שהיו מעורבים בתאונות דרכים באותן שנים היו נהגים חדשים; 15.1% מהם היו מעורבים בתאונות קטלניות ו-18.7% מהם בתאונות קשות. מכאן ששיעורם של הנהגים החדשים בקרב הנהגים המעורבים בתאונות כפול משיעורם בקרב כלל הנהגים.

נוכח השיעור הגדול של הנהגים החדשים המעורבים בתאונות דרכים נקבע בתיקון לפקודת התעבורה שאושר בספטמבר 1995, כי החל באותו חודש יוגבל לשנתיים תוקף הרישיונות שיוצאו לנהגים חדשים. עוד נקבע, כי נהג חדש שהורשע באחת מהעבירות

המנויות בתוספת השלישית לפקודה - שהן עבירות חמורות - יחודש רישיונו רק אם יעמוד בבחינות ובבדיקות שתקבע רשות הרישוי, והרישיון שיינתן לו יהיה שוב רישיון של נהג חדש, המוגבל לשנתיים. בספטמבר 1997, בתום שנתיים מאישור התיקון לפקודה, היה ניתן להפעיל את ההוראה האמורה.

עם העבירות שלפי הפקודה לא יחודש בתום שנתיים אלא לאחר בחינות ובדיקות רישיונו של נהג חדש שהורשע בהן, נמנות גם כמה עבירות של ברירת משפט. מאחר שכאמור הרשעה בעבירות כאלו נרשמת רק אם שולם הקנס, לא ניתן לנקוט את האמצעי האמור נגד נהגים חדשים שעברו עבירות אלה ובתום שנתיים מהמועד שקיבלו רישיון עדיין לא שילמו את הקנסות שהוטלו עליהם. רישיונם של נהגים כאלו עשוי להיות מחודש לחמש שנים, בלי שחידושו יותנה בבחינות ובבדיקות.

הטיפול בנהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות

משרד מבקר המדינה כבר ציין בדוחות קודמים שעל הגופים האחראים לבטיחות בדרכים לתת את הדעת על אוכלוסיית הנהגים שהורשעו פעמים רבות בעבירות תעבורה חמורות.

בדוח משנת 1990 קבע משרד מבקר המדינה כי "נוכח השיעור הגבוה (92%) של נהגים בעלי הרשעות קודמות שהמכון [הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות] מצא ליקוי כלשהוא בכורשר הנהיגה שלהם, מן הראוי שרשות הרישוי [שבמשרד התחבורה] תשקול הפנית נהגים לבדיקה במכון על סמך הצטברות של הרשעות קודמות בעבירות תעבורה חמורות"⁹. בדוח משנת 1996 המליץ משרד מבקר המדינה כי משרד הבריאות, משרד התחבורה והמשטרה יזמו "בדיקה מקיפה בדבר קשר אפשרי בין הכשירות לנהוג לבין מעורבות בתאונות דרכים והרשעות תנועה קודמות, וזאת בעזרת המידע הרב שנצבר במכון הרפואי"¹⁰.

בעקבות המלצות מבקר המדינה בדוח שנתי 46 החליטה הממשלה במאסר 1996 "להטיל על מנהל בתי המשפט, המפקח הכללי של המשטרה ומנהל אגף הרישוי במשרד התחבורה, להכין רשימה של נהגים שנרשמו לגביהם דוחות תנועה רבים, ואף הורשעו בעבירות תעבורה. כן לקבוע כללים ברורים באשר לטיפול המערכתי הכוללים, בין היתר, בדיקות רפואיות, השתלמויות ושליחת רישיון". מממצאי דוח שנתי 47 של מבקר המדינה עלה, כי למרות החלטת הממשלה, לא נקבעו כללים כאמור לטיפול מערכתי כולל בנהגים שנרשמו להם דוחות רבים¹¹. באותו דוח המליץ משרד מבקר המדינה שהמשטרה ומשרד התחבורה, המופקדים על הבטיחות בדרכים, יבדקו לעומקם את הנתונים שהצטברו על עבירות תעבורה, ינתחו את המאפיינים של נהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות ויבחנו נקיטת צעדים מיוחדים נגדם.

בעקבות הממצאים שהובאו בדוח 47 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה במאסר 1997 להטיל על צוות בראשות המפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפקח) או

⁹ דוח שנתי 40 (עמ' 243).

¹⁰ דוח שנתי 46 (עמ' 756).

¹¹ ראו הפרק "רישום הרשעות בשל עבירות תעבורה", דוח שנתי 47 (עמ' 136).

נציגו, ובהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה, מנהל בתי המשפט ורשמת מאגרי מידע במשרד המשפטים, להכין ללא דיחוי רשימה של נהגים שנרשמו להם דוחות תנועה רבים, ואף הורשעו בעבירות תעבורה רבות, ולקבוע כללים ברורים באשר לטיפול המערכתי בהם.

1. ביולי 1997 מינה סגן המפכ"ל ועדה שתפקידה היה לקבוע קריטריונים שימשו בסיס להכנת רשימה של נהגים כאמור בהחלטת הממשלה, ולהכין את הרשימה ולקבוע כללים לטיפול מערכתי בהם (להלן - הוועדה). יו"ר הוועדה היה ראש מחלקת התנועה במשטרה, וחבריה - סמנכ"ל בכיר לתנועה במשרד התחבורה (להלן - סמנכ"ל תנועה), היועץ המשפטי להנהלת בתי המשפט ונציגים נוספים ממשרד התחבורה ומהמשטרה. הוועדה היתה אמורה להגיש את מסקנותיה עד אוגוסט 1997.

הבדיקה העלתה כי אין מסמכים בדבר התכנסות הוועדה, סיכומים של דיוניה ודוח שמסכם את מסקנותיה. ראש מחלקת התנועה במשטרה אמנם הפיק ביולי 1997 רשימה, על דעתו ועל דעת סמנכ"ל תנועה, שבה נכללו נהגים שהיו אשמים בגרימת תאונת דרכים אחת או יותר בשנים 1995 ו-1996 או אשמים בגרימת שתי תאונות ומעלה בשנים 1994 ו-1995, וגם עברו עבירות מסוימות; אך רשימה זו הופקה בלא שהוועדה קבעה קריטריונים להכנתה, או אף דנה בנושא הנהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות.

באוקטובר 1997 הוציא סמנכ"ל תנועה נוהל "טיפול בעבריינים מועדים (רצידיביסטים) (הוראת שעה)" (להלן - הנוהל), שנועד לפי הנאמר בו לנסות לצמצם את נגע תאונות הדרכים על ידי בדיקות רפואיות של נהגים המעורבים בתאונות דרכים ומבצעים עבירות רבות.

בנוהל נקבעו קריטריונים להכנת רשימה של נהגים כאמור (להלן - נהגים מן הרשימה) שיטופלו באותה השנה; כמו כן נקבע שהמכון הרפואי לבטיחות בדרכים (להלן - המרב"ד), שהוא הגוף המקצועי המוסמך לפי תקנות התעבורה לעשות בדיקות רפואיות ומבדקים פסיכולוגיים עבור רשות הרישוי, יזמן את הנהגים שיאותרו לבדיקת כשירותם הרפואית לנהיגה וידווח לרשות הרישוי על נהגים שלא התייצבו לבדיקות כדי שתתלה את רישיונם; רשות הרישוי תהיה אחראית לפסילת רישיונם של נהגים שהמרב"ד יקבע בעקבות הבדיקה שאינם כשירים לנהיגה.

הבדיקה העלתה כי בהכנת הנוהל ובהגדרת הקריטריונים לבחירת הנהגים שברשימה שיוזמו לבדיקות במרב"ד לא נעזר סמנכ"ל תנועה במומחים מתחום מדעי ההתנהגות ומתחום הרפואה, לרבות מומחים מן המרב"ד.

בדוח המרב"ד מפברואר 1998, שנכתב במהלך בדיקת הנהגים מן הרשימה, פירט המרב"ד ליקויים בנתונים שנמסרו לו על הנהגים, כלהלן: בהגדרת הרשימה לא היתה הבחנה בין נהגים מקצועיים לבין נהגים לא מקצועיים; המידע על עבירות התעבורה של הנבדקים לקה בחסר, ולכן נאלץ המרב"ד לעכב את הבדיקות ולהזמין את המידע המלא מן המשטרה.

זאת ועוד, במסמך שכתבה מנהלת המרב"ד ביולי 1998 נאמר כי כדי לאפשר קביעת כללים וכלים להתמודדות עם תופעת הנהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות (להלן - הנהגים המועדים), יידרש מחקר נוסף באוכלוסייה שתוגדר במשותף בידי המרב"ד, משרד התחבורה והמשטרה.

2. מנתוני המרב"ד מפברואר 1999 עולה כי לבדיקות שנעשו במהלך שנת 1998 הוזמנו 715 נהגים מהרשימה האמורה, ונבדקו 541 (76%) מהם. 123 (17%) לא התייצבו לבדיקות, והטיפול בשאר טרם הסתיים. המרב"ד קבע כי רישיונם של 132 (24%) מהנהגים שנבדקו ייפסל או יוגבל בדרגות שונות, ורישיונם של 409 יושאר כפי שהוא. ראוי לציין כי הסיבה לפסילה או להגבלה של רישיונותיהם של כ-95% מ-132 הנהגים האמורים היתה "אי התאמה אישית לנהיגה". פסילה או הגבלה של רישיונות נהיגה מסיבה זו קבע המרב"ד "לפי מקרה ואוכלוסייה, לגבי נהגים בעלי מאפייני אישיות עם פוטנציאל למסוכנות בנהיגתם, כגון: קשיים רגשיים ו/או נפשיים המלווים במתח ניכר ובעיות קוגניטיביות העלולות לפגוע בעידנות, בריכוז וביכולת לקבל החלטות".

3. רשות הרישוי החליטה להתלות את רישיונותיהם של 120 מהנהגים מן הרשימה שלא התייצבו לבדיקות במרב"ד. בדיון באוקטובר 1998, בהשתתפות נציגי רשות הרישוי והמשטרה, נקבע כי יתקיים מבצע ניסיוני שבמסגרתו תאחר הרשות עד 1.12.98 כ-25 נהגים שרישיונותיהם הותלו ובבעלותם רכב והם ממשיכים לנהוג. עד מארס 1999 לא איתרה רשות הרישוי את הנהגים האמורים.

4. תוצאות הבדיקות והמלצות המרב"ד נדונו באוקטובר 1998 בידי סמנכ"ל תנועה ונציגי רשות הרישוי, המרב"ד ואגף התנועה במשטרה. הוחלט שיש לשנות את ההגדרה של נהגים מועדים, ולשם כך הוקם צוות חדש, ונקבע שהוא יגיש את מסקנותיו עד 1.12.98. הצוות החל בניתוח נתונים ודן בכללים שייקבעו לטיפול בנהגים מועדים, אך עד יולי 1999 לא סיים את עבודתו, ולכן לא ננקטו צעדים לטיפול בנהגים כאלה.

יוצא אפוא שהרשויות שהיו אמורות לקבוע כללים בדבר הטיפול המערכתי בנהגים המועדים לא השלימו את משימתן מאז 1997. יתר על כן, טרם גובשה ההגדרה של "נהג מועד" המבוססת על בחינה מקצועית.

בתשובת משרד התחבורה ממאי 1999 נאמר כי הוא יחזור ויזמין נהגים מועדים לבדיקות רק לאחר שיסיים הצוות החדש את עבודתו, וההגדרה שיקבע תאומץ בידי קובעי המדיניות.

5. מן המסמכים עולה כי בשנים 1997 ו-1998 הביעו ראש מחלקת התנועה במשטרה וסמנכ"ל תנועה כמה פעמים את דעתם כי שיטת הניקוד החדשה המוצעת עשויה למלא את צורכי הטיפול בנהגים מועדים¹².

לדעת משרד מבקר המדינה, החקיקה המוצעת בעניין שיטת הניקוד החדשה לא תפתור את בעיית הטיפול בנהגים שעברו עבירות רבות לפני כניסתה לתוקף. על כן על משרד התחבורה להמשיך ולבחון דרכים לטיפול בנהגים אלה.

¹² ראו הפרק "אמצעי תיקון וענישה בגין עבירות תעבורה", עמ' 106.

6. בתכנית העבודה הרב-שנתית של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לשנים 2000-1999 הוזכרו, במסגרת ריכוז הפעילויות העיקריות לביצוע, גם פעילויות בנושא הנהגים המועדים. הרשות לא מסרה למשרד מבקר המדינה, על אף בקשתו, מסמכים המפרטים את מטרות הפעילות ואת הצעדים שיינקטו כדי לטפל בבעיית הנהגים המועדים.

7. כאמור המליץ משרד מבקר המדינה בדוחות קודמים שהמשרד ומשרד התחבורה יבדקו את הנתונים שהצטברו על עבירות תעבורה וינתחו את המאפיינים של נהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות. מבדיקה במדור מחקר ופיתוח שבאגף התנועה של המשרד, המופקד על הסטטיסטיקה המשטרתית בנושא התנועה, עולה כי המדור, שהוקם בשנת 1998, טרם חקר את הנושא. לדברי ראש המדור, עיקר מאמצי המדור יוחדו עד כה למחקרים המיועדים להעריך את פעולות האכיפה של המשרד בדרכים. הוסבר שהיות שהנהגים המועדים אינם יעד מוגדר לאכיפה, שכן על הכביש אי אפשר לזהותם ולהפריד בינם לבין יתר הנהגים, לא נחקר הנושא עד כה בידי המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי הגופים העוסקים במלחמה בתאונות דרכים יעשו שימוש במידע הרב הנצבר במשרד על עבירות הנהגים והרשעותיהם, לצורך מחקר מקיף על תופעת הנהגים המועדים ומאפייניה.

8. הבסיס לאיתורם של נהגים מועדים הוא רישומים במערכת מידע המכונה "מערכת הרשעות נהגים" (להלן - מערכת ההרשעות), שהיא חלק מהמרשם הפלילי שהמשרד חייבת לנהל על פי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981. המערכת מוזנת בנתונים על הרשעות שנרשמו בעקבות תשלום קנסות שהוטלו בעבירות של ברירת משפט - שהן כ-75% מכלל ההרשעות שנרשמו - ומנתונים על גזרי דין בעקבות הרשעות של בתי דין בעבירות תעבורה.

(א) הועלה, כי הנתונים על הרשעות בעבירות של ברירת משפט אינם שלמים, מכיוון שכל עוד לא הוגשה בקשה להישפט ולא שולם הקנס בעבירות מסוג זה נתוני העבירות אינם מועברים למערכת ההרשעות¹³. הדבר עלול למנוע את איתורם של נהגים מועדים ולהקשות את הטיפול בהם.

(ב) עוד הועלה, כי צה"ל אינו מעביר למערכת ההרשעות נתונים על הרשעות של נהגים צבאיים שנדונו בבתי דין צבאיים. משרד מבקר המדינה העיר לצה"ל על ליקוי זה כבר בשנת 1996¹⁴, אך עד מועד סיום הביקורת, אמצע 1999, לא נקט צה"ל את הפעולות הדרושות להעברת הנתונים האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה, על צה"ל להשלים ללא דיחוי את הצעדים הדרושים כדי לאפשר את העברת הנתונים למערכת ההרשעות.

¹³ ראו שם, עמ' 106.

¹⁴ ראו דוח שנתי 47 (עמ' 145).

דוגמאות לטיפול המשטרה ובתי המשפט בנהגים מועדים

משרד מבקר המדינה הציג להנהלת בתי המשפט ולמשטרה את השתלשלות הטיפול בחמישה נהגים מועדים שצברו, כל אחד, עשרות עבירות תעבורה, ושניים מהם אף יותר מ-100 עבירות. נהגים אלה נהגו במשך שנים ללא רישיונות וביטוח ונתפסו שוב ושוב בידי המשטרה בעבירות שונות ובהן אי-נשיאת רישיונות.

אחד הנהגים האמורים נתפס שלוש פעמים בעבירות שונות כשהוא נוהג לאחר שרישיונו נשלל, אך שוטרי התנועה רשמו לו דוחות רק על העבירות שבגינן נתפס, ולא על נהיגה בזמן פסילה. לנהג אחר נרשמו פעם אחת דוחות על עבירות שונות, ואף על פי שבמחשב המשטרה צוין כי רכבו נדרש לצורך חקירה, הוא לא עוכב עם רכבו בידי השוטרים שנתנו לו את הדוחות. נהגים אלה לא התייצבו בבית המשפט למרות שהוזמנו, לא שילמו את הקנסות שנפסקו להם, ומאחר שלא התייצבו בבית המשפט לא ניתן היה לגזור עליהם מאסר בפועל. לא נמצא בפרוטוקול בית המשפט כי לשכת התביעות של המשטרה הפנתה את תשומת לב בית המשפט לכך שהנהגים האמורים נוהגים אף שרישיונם נשלל. כמו כן לא נמצא כי המשטרה ביקשה מבית המשפט צו הבאה כדי למצות עמם את הדין.

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות (המרב"ד) עוסק ברפואה עבורתית. עיקר עיסוקו בקיום בדיקות רפואיות ומבדקים פסיכולוגיים למבקשי רישיונות נהיגה ולנהגים, המופנים אליו מגופים שונים, כדי לקבוע אם הם כשירים לנהוג בכלל, ובסוג כלי הרכב שהם מבקשים בפרט. במכון מועסקים רופאים, פסיכולוגים, אחיות ועובדי מינהלה. לביצוע מבחנים פסיכולוגיים ואחרים נעזר המרב"ד בספק חיצוני, והוא בודק ומאשר את תוצאות הבדיקות שעושה הספק.

בפקודת התעבורה ובתקנות שהותקנו על פיה - בעיקר תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 - נקבעו ההסדרים לרישוי נהגים, וכלולות בהן גם הוראות בדבר הבדיקות הרפואיות שמבקשי רישיונות נהיגה לסוגיהם נדרשים לעבור. מבקש רישיון נהיגה חייב להגיש לרשות הרישוי מסמך ובו אישור של רופא, לפי בחירתו של המבקש, כי בדק אותו, ופירוט תוצאות הבדיקות. אם הניחו תוצאות הבדיקות את דעתה של רשות הרישוי, יינתן למבקש אישור רפואי לנהיגה; אם לא, היא רשאית להורות למבקש להיבדק בבדיקות נוספות או להציג מסמכים רפואיים נוספים, וכן למסור את התוצאות לעיונו של רופא או מוסד רפואי שהיא מינתה (להלן - רופא מוסמך). לצורך זה מונו רופאי המרב"ד לרופאים מוסמכים.

ממבקשי רישיון לנהיגה ברכב ציבורי (אוטובוסים ומוניות), ומיוני 1995 גם ממבקשי רישיון לנהיגה ברכב שמשקלו יותר מ-15 טון ולגורר (להלן - משאיות כבדות), דורשת רשות הרישוי מלכתחילה מהמבקש להיבדק במרב"ד.

בעלי רישיון נהיגה ברכב ציבורי, ומינואר 1999 גם בעלי רישיון לנהיגה במשאיות כבדות, בעלי היתר להסעת קבוצות ילדים ובעלי היתר לנהיגת רכב חילוץ, רכב ביטחון,

רכב לכיבוי אש ואמבולנס שהם בני 50 ומעלה, ובעלי רישיון לכלי רכב אחרים בני 65 ומעלה, חייבים, על פי תקנות התעבורה, להיבדק בבדיקות רפואיות אצל רופא לפי בחירתם בהגיעם לגיל זה, ולאחר מכן - בכל שנתיים, ולמסור את תוצאות הבדיקות לרשות הרישוי. אם לא הניחו תוצאות הבדיקות את דעתה, רשאית רשות הרישוי להפנות את בעל הרישיון לבדיקה במר"ד¹⁵.

על פי תקנות התעבורה, אם סבור רופא מוסמך כי הנבדק כשיר מבחינת בריאותו לנהוג ברכב מהסוג שלגביו הוגשה הבקשה, ייתן לו אישור רפואי לנהיגה, ורשאי הוא לקבוע באישור תנאים והגבלות כפי שיראה לנכון. על החלטת רופא מוסמך שלא לתת אישור רפואי לנהיגה, או על תנאים והגבלות שקבע באישור שנתן, רשאי הנבדק לערור לפני ועדת ערר רפואית.

הפניות למר"ד

1. מספר ההפניות למר"ד גדל משנה לשנה. בשנת 1995 טיפל המר"ד בכ-37,000 הפניות, וב-1998 בכ-42,000 - גידול של כ-14%. מנתוני המר"ד עולה, כי בשנת 1997 הוא מצא פגמים בכשירותם הרפואית לנהיגה של כ-63% מהנבדקים: 22% נפסלו מלהחזיק ברישיון נהיגה מכל סוג שהוא, ו-41% נדרשו לחזור למר"ד לבדיקה כעבור פרק זמן קצוב (בדיקת ביקורת). בשנת 1998 מצא המר"ד פגמים בכשירותם של 62% מהנבדקים: 16% נפסלו מלהחזיק ברישיון נהיגה מכל סוג שהוא, ו-46% נדרשו לחזור למר"ד לבדיקת ביקורת.

עוד עולה מנתוני המר"ד, כי בדומה לשנים קודמות, גם ב-1997 וב-1998 רוב ההפניות למר"ד היו מרשות הרישוי (כ-48%) ומצה"ל (כ-20%), ואילו שיעור ההפניות מרופאים ומהמשטרה היה קטן מאוד (ראו להלן). שיעור ההפניות מבתי המשפט היה אפסי.

2. **הפניות מרופאים:** על פי סעיף 12ב לפקודת התעבורה, רופא המטפל באדם שמלאו לו 16 שנים ומאבחן אצלו מחלה, והוא סבור כי אותו אדם עלול בנהיגתו לסכן את עצמו או את זולתו מחמת אותה מחלה, חייב לדווח עליה לרשות שקבע שר הבריאות. השר קבע כי הרשות הרפואית לעניין זה היא המר"ד. על פי נתוני המר"ד, בשנים 1997 ו-1998 רק 1.5% מההפניות אליו ניתנו בידי רופאים לפי סעיף 12ב לפקודת התעבורה. יצוין כי המר"ד קבע שמבחינה בריאותית יש לאסור את הנהיגה על כמחצית מנהגים אלה. כבר בדוח שנתי 46 המליצה מבקר המדינה לחפש דרכים שיביאו לכך שיותר רופאים ידווחו למר"ד על כך שמטופליהם אינם כשירים לנהוג ועלולים בנהיגתם לסכן את עצמם או את זולתם.

ב-16.9.98 הפיץ משרד הבריאות חוזר של מינהל הרפואה ובו "קווים מנחים שיסייעו לרופא לקיים את חובת ההודעה למכון...". בקווים המנחים פורטו המחלות המחייבות דיווח למר"ד.

¹⁵ ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה במר"ד נעשתה בשנת 1995; ראו דוח שנתי 46 (עמ' 244 ו-754).

מידע רפואי על מצבו של אדם מגיע גם למטפלים שאינם רופאים - פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ואחרים. בפנייתו למרב"ד העיר משרד מבקר המדינה כי מן הראוי לשקול את החלת חובת הדיווח גם על מטפלים אלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 1999 הודיע משרד התחבורה שהנושא נשקל בכובד ראש עם משרד הבריאות והמרב"ד, וכי "עם הטמעת חובת הדיווח והרחבתו לציבור הרופאים יבחן הנושא ... במטרה חיובית להרחבתו לתחום פסיכולוגים קליניים".

3. **הפניות מהמשטרה:** בדוח שנתי 46 צוין שרק כ-1.6% מההפניות למרב"ד ניתנו בידי המשטרה. רוב הנהגים (80%) הופנו עקב מעורבות בתאונות דרכים. בבדיקה הנוכחית התברר שגם בשנת 1998 הפנתה המשטרה 1.6% בלבד מכלל המופנים למרב"ד.

לפי תקנות התעבורה, "רופא במכון הרפואי לבטיחות בדרכים במשרד הבריאות, המוסמך לערוך בדיקות רפואיות עבור רשות הרישוי, רשאי להביא בחשבון מידע מן המרשם הפלילי כאמור בתקנה 15 ב(1) ו-(3) לגבי מבקש רישיון או בעל רישיון, לצורך עריכת בדיקות רפואיות לפי סימן זה".

בעת הביקורת התברר שנושא מסירת המידע מן המרשם הפלילי למרב"ד - הן היקף המידע הדרוש למרב"ד והן דרך העברתו ותיקוני החקיקה הנדרשים - נדון זה כארבע שנים בין המרב"ד ובין המשרדים הנוגעים בדבר. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב חשיבות הנושא יש להחיש את סיכומו ואת הטיפול בתיקוני החקיקה הנדרשים כדי לתת לבעיה פתרון מיטבי.

4. **הפניות מצה"ל:** צה"ל מפנה למרב"ד חיילים רבים, בהם בעלי רישיון נהיגה, בעיקר לבדיקת תכונות אישיות היכולות להשפיע על הבטיחות בנהיגה. בעבר הפנה צה"ל כ-30% מכלל המופנים למרב"ד, והמרב"ד מצא ליקויים בכשירות הרפואית לנהיגה של כמחצית מהם. על פי נתוני המרב"ד מ-1997 ומ-1998, היתה באותן שנים ירידה במספר המופנים מצה"ל, ושיעורם מכלל המופנים למרב"ד היה כ-20% בלבד. גם באותן שנים מצא המרב"ד ליקויים בכשירות הרפואית לנהיגה של כמחצית מהנבדקים שהפנה צה"ל.

המופנים לבדיקות במכון שבידיהם רישיון נהיגה, ממשיכים להחזיק בו עד לקבלת תשובת משרד הרישוי בעניינם. לפי המסמכים שבתיקי המרב"ד לא היה ניתן לקבוע כמה זמן עבר מאז החליט צה"ל להפנות כל חייל לבדיקה במכון ועד לקביעת המרב"ד בדבר כושרו הרפואי לנהוג. בבדיקה שנעשתה בפברואר 1999 התברר שצה"ל נוהג להעביר למרב"ד את שמות המופנים פעם בחודשיים. מכאן שחלק מהמופנים ממשיכים לנהוג פרק זמן ממושך בלא שהם כשירים לכך. לדברי המרב"ד, העברת השמות מצה"ל בצורה ממוכנת, במקום בשיטה הנהוגה ("תלושים" או רשימות בכתב יד), תגביר את תדירות הדיווח ותתרום לקיצור פרק הזמן האמור.

5. שיעור הנהגים שמופנים בכל שנה למרב"ד מכלל בעלי רישיון הנהיגה במדינה נמוך מאוד (1.7%). משרד מבקר המדינה העיר בדוח שנתי 46 שיתכן שקיום בדיקות לשיעור גדול יותר של נהגים "מועדים לתאונות", שייבחרו על פי קריטריונים שיגדירו קבוצות

סיכון, היה מסייע לאתר בעוד מועד נהגים נוספים שאינם כשירים לנהוג ולמנוע מהם את הנהיגה, ובכך למנוע חלק מתאונות הדרכים.

מבקר המדינה המליצה אז שכל הגופים הנוגעים בדבר והעשויים לזהות נהגים החשודים כלא כשירים לנהוג, בהם הרופאים והמשטרה, יפעלו יותר לגילוי נהגים שראוי לבדוק אם הם כשירים לנהוג; צוין כי בקביעת הקריטריונים האמורים ראוי להביא בחשבון גם את נתוני המשטרה בדבר קבוצות של נהגים שמעורבותם בתאונות רבה.

6. על פי נתוני המרב"ד, פרק הזמן המרבי לסיכום תיקים שאינם דורשים בדיקות מיוחדות הוא בין חודש לחודשיים. המשך הטיפול ברישיון הנהיגה של הנבדק מסור בידי משרדי הרישוי, והם המוסרים לנבדקים על ההחלטה שהתקבלה בעניינם. משך טיפולם של משרדי הרישוי בכל רישיון הוא כשלושה חודשים ומעלה. בינואר 1999 החליטו משרד הבריאות ומשרד התחבורה ש"על מנת לצמצם באופן ניכר את לוח הזמנים הנהוג כיום..." יעבירו המרב"ד וועדת הערר לרשות הרישוי דוחות על הנבדקים כדי שישמשו לה "כלי בדיקה ומעקב...".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 1999 מסר המרב"ד כי הפיק דוח מחשב האמור לסייע לרשות הרישוי לקצר את משך הטיפול ברישיונות, וכי דוח המרכז את החלטות המרב"ד (בפורמט חדש) נמצא בשלבי עריכה אחרונים. בתשובתו ממאי 1999 הסביר משרד התחבורה כי הדוח שהפיק המרב"ד כולל אלפי נהגים, והבדיקה והמעקב נעשים ידנית; וכי כדי לבצע מעקב שוטף דרוש "תהליך ממוחשב מלא ובגלל הסבת מערכות המחשוב לשנת ה-2000 לא ניתן לבצע השנה את התהליך, והמשימה מתוכננת להתבצע בשנת 2000". לדעת משרד מבקר המדינה, יש לעשות ככל האפשר לקיצור הטיפול ברישיונות במשרדי הרישוי.

בדיקות לבעלי רישיון

1. התיקון בתקנות התעבורה מיוני 1995, הקובע כי המבקש רישיון נהיגה במשאיות כבדות ימציא אישור רפואי מהמרב"ד על כשירותו הרפואית לנהוג ברכב מסוג זה, חל רק על המבקשים רישיון מאז נעשה התיקון; נהגים שבמועד התיקון כבר היה בידיהם רישיון כזה אינם נדרשים להמציא אישור רפואי מהמרב"ד אף בעת חידוש הרישיון.

2. כאמור, על פי תיקון לתקנות התעבורה, מינואר 1999 נדרשים בעלי רישיון נהיגה במשאיות כבדות, וכן בעלי היתר להסעת ילדים ובעלי היתר לנהיגת רכב חילוץ, רכב ביטחון, רכב לכיבוי אש ואמבולנס, להיבדק במרב"ד בהגיעם לגיל 50. לדעת המרב"ד, יש לדרוש מנהגים אלה, גם אם לא הגיעו לגיל 50, להיבדק במרב"ד כתנאי להשארת הרישיון או ההיתר בידם; וכבר ב-17.11.97 הוא העלה עניין זה לפני הנהלת רשות הרישוי.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוח שנתי 46 שלנוכח הקטל בכבישים ומעורבותן הרבה של משאיות כבדות בתאונות, על משרד הבריאות ומשרד התחבורה לשקול אם אין מקום לחייב גם את מי שקיבלו רישיון נהיגה במשאיות כבדות לפני מועד תיקון התקנות להמציא אישור רפואי מהמרב"ד. עד סיום הביקורת הנוכחית לא שונו התקנות בעניין זה.

בתשובתו מסר משרד התחבורה "כי משפטית ומהותית לא ניתן לשלול מבעל רישיון את רישיונו על פי התנאים שנקבעו למבקשים חדשים וזאת משום העובדה שלא שוללים זכות מוקנית". משרד התחבורה הוסיף שהתקנה המחייבת נהגים בני 50 ומעלה להיבדק בבדיקות רפואיות פעם בשנתיים מבטיחה "שכל האוכלוסייה שמגיעה לגיל הקריטי - תיבדק".

עמדת משרד התחבורה אינה מקובלת על מבקר המדינה. נוכח חומרת בעיית הקטל בכבישים והסיכון המוגבר של הנהגים במשאיות כבדות ויתר הרכבים המיוחדים הנזכרים לעיל, אין להמתין שבעלי הרישיונות של רכבים אלה יגיעו לגיל 50 כדי לבדוק את כשירותם הרפואית לנהיגה, ומן הראוי לעגן זאת בתקנות מתאימות.

בדיקה בידי רופא

כאמור, מבקש רישיון נהיגה שאינו נמנה עם מי שנדרשים מראש להיבדק במרב"ד כתנאי לקבלת הרישיון, חייב להמציא אישור מרופא כי נבדק. המבקש אינו חייב להיבדק דווקא בידי רופא המשפחה הקבוע שלו; אולם רופא שאינו מכיר את הנבדק, עלול שלא לאתר בעיות גם אם יבדוק אותו ביסודיות, כיוון שניתן לדעת עליהן רק אם מכירים את "ההיסטוריה הרפואית" של הנבדק.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח שנתי 46 לדרוש שהבדיקה תיעשה בידי רופא המשפחה הקבוע. המרב"ד השיב שההמלצה מקובלת עליו ויש ליישמה מהר ככל האפשר, אולם משרד התחבורה התנגד להמלצה בטענה שיש בה כדי להטיל דופי ברופאים ולפגוע בחופש העיסוק. משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה לשוב ולשקול את עמדתו. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בפברואר 1999 הועלה שלא היה שינוי בעניין זה.

בתשובתו הודיע משרד התחבורה שלדעתו, "על הרופאים המנפקים אישורים רפואיים לקבלת רישיון נהיגה להכיר את עברו הרפואי של המבקש או לבדוקו".

הנהג ה"ישנוני" ותאונות הדרכים

כבר בדוח שנתי 46 הוצגו סיכומי דברים שנאמרו בכנס שנקרא "הנהג הישנוני ותאונות הדרכים", שהתקיים ביולי 1995 בהשתתפות רופאים, פסיכולוגים ושוטרים. הכנס קרא להגברת המודעות לנושא הנהגים הנוטים להירדם בנהיגה והקשר בינם לבין תאונות דרכים, והמליץ לבחון אמצעים שונים, בהם: חיוב נהגים המובילים חומרים מסוכנים ומפעילי ציוד עפר להיבדק אצל רופא; הגברת השימוש בשירותים הרפואיים שמעמיד משרד הבריאות לרשות המשטרה ובתי המשפט, והפניית נהגים לבדיקה רפואית מעמיקה, אם יש חשד שאינם כשירים לנהוג מחמת נטייה להירדם; ועידוד פעולות מחקר, חינוך והסברה. מנהלת המרב"ד סברה שיש למנות ועדת מומחים, בהשתתפות ובהשתתפות מנהלת אגף הרישוי, אשר תדון בנושא ותגיש את המלצותיה למנכ"ל משרד התחבורה.

הבדיקה הנוכחית העלתה שמאז 1995 כמעט לא נעשה דבר בתחום זה, למעט הצעת מחקר ששלח מנהל המכון לשינה ועייפות בבית החולים "שיבא" לראש הרשות למלחמה בתאונות דרכים, לקביעת "קריטריונים העוסקים בהגבלות נהיגה הקשורות לשינה ועייפות". בתשובתו הודיע משרד התחבורה ש"המחקר בנושא מתוכנן להתבצע במחצית השנייה של שנת 1999 ובמהלך שנת 2000".

רישיונות נהיגה למכורים לסמים או לאלכוהול

תקנות התעבורה קובעות שנהיגה בהשפעת סמים או משקאות משכרים היא עבירה. לעבירות מסוג זה מועדים בעיקר המכורים לסמים ולאלכוהול. ועדה שמינה שר התחבורה (משה קצב) המליצה ב-1990, כי "משתמש בסמים ובאלכוהול" ייחשב כל מי שכלול בתור שכזה במאגר מידע שהכלולים בו מקבלים טובת הנאה כלשהי בשל מצבם, כגון: הבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי, פטור משירות בצה"ל, סיוע חומרי משירותי רווחה לסוגיהם וכיוצא באלה; מי שרשום במאגר מידע פלילי או ביטחוני כמשתמש פעיל בסמים או באלכוהול; מי שרשום במאגר מידע המופעל באחריות רוקח מחוזי או גוף מינהלי מוסמך אחר לצורך קבלה שוטפת של תחליפי סם; מי שהורשע בעבירה על פקודת התעבורה ותקנותיה שנעברה בהיותו נתון להשפעת סמים או אלכוהול.

צוות בין-משרדי שבדק בשנת 1993 את "כל הקשור בסמים ובנהיגה", המליץ, בין היתר, להמריץ את משרד התחבורה ואת המשטרה להצליב מידע ממוחשב המצוי ברשותם על נהגים שהיו מעורבים בתאונות דרכים עם רשומות של גופים שונים על מכורים לסמים או לאלכוהול. על פי אומדניה של הרשות למלחמה בסמים, בתחילת 1999 חיו בארץ כ-20,000 מכורים לסמים ויותר מ-250,000 משתמשים בסמים באופן חד-פעמי או מזדמן.

בניסוי שהסתיים ביולי 1995 בדק המרב"ד כ-1,300 משתמשים בסמים או באלכוהול שהיו רשומים במאגרי מידע שונים. בסיום הניסוי הודיעה מנהלת המרב"ד למנהלת רשות הרישוי שהניסוי מלמד שלמשתמשים בסמים ובאלכוהול יש "אפיוני אישיות שהם בהחלט רלבנטיים לבטיחות בנהיגה". היא המליצה שהנמנים עם אוכלוסייה זו יופנו באופן שוטף לבדיקות במרב"ד ודרשה להקצות לכך את המשאבים הדרושים.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח שנתי 46 למצוא דרך שבה יועבר למרב"ד מידע על נהגים ומבקשי רישיון נהיגה המשתמשים בסמים או באלכוהול, כדי לאפשר לו לבדוק את כשירותם הרפואית לנהוג, ולהבטיח שיהיה למרב"ד תקציב מתאים לביצוע הבדיקות, כל זאת כדי למנוע ממשתמשים בסמים או באלכוהול לנהוג בכבישים בלא הגבלה כלשהי.

בפברואר 1995 פנתה מנהלת אגף הרישוי שבמשרד התחבורה אל מנהל המחלקה לטיפול בהתמכרויות שבמשרד הבריאות בבקשה לקבל דיווח על מכורים לסמים ואלכוהול שמחלקתו מטפלת בהם. בתשובתו למשרד התחבורה מדצמבר אותה שנה הציע המנהל לשפר את הדיווח על המכורים על ידי קביעת קריטריונים ברורים לסיווג המטופלים וחלוקתם לשלוש קבוצות: כשירים לנהיגה; אינם כשירים לנהיגה; כשירותם טעונה בדיקה. נוסף על כך הוא הציע שחברי הוועדה לטיפול ושיקום של הרשות למלחמה

בסמים ייפגשו עם נציגים של משרד התחבורה ושל משרד המשפטים כדי לקבוע מדיניות ברורה בעניין מתן רישיונות נהיגה למכורים לסמים ולאכזהול, שבה יובאו בחשבון מסגרות הטיפול השונות ומצב המטופלים.

בפברואר ובנובמבר 1995 פנו מנהלת אגף הרישוי ומנהל המינהל לבטיחות בדרכים אל המוסד לביטוח לאומי בבקשה לקבל מידע על מבוטחים המקבלים ממנו גמלה להבטחת הכנסה בשל היותם מכורים לסמים. בדצמבר אותה שנה השיבה להם הלשכה המשפטית של המוסד שהמוסד מוכן שהנושא ייבדק שנית באמצעות הוועדה לאכיפת החוק שבמשרד המשפטים. עד אוגוסט 1999 לא התקיים בוועדה האמורה דיון בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1999 מסרה המשטרה כי בשנת 1996 קיימו המשטרה והמרב"ד דיונים מספר בעניין בקשה של המרב"ד למסור לו "באופן ממוכן" מידע על מכורים לסמים ולאכזהול, וכי בסיום הדיונים הוצגה לפני המשתתפים חוות דעת של היועץ המשפטי של המשטרה, ולפיה רק לאחר שייעשו תיקוני חקיקה מתאימים יהיה אפשר למסור למרב"ד את המידע שביקש.

עד מועד סיום הביקורת לא חלה התקדמות בהעברת המידע מהגופים השונים למרב"ד, וממילא לא נעשתה כל פעולה להערכת כשירותם של מכורים לסמים ולאכזהול להחזיק ברישיון נהיגה. עוד נמצא, שמאז יולי 1995 לא הופנו לבדיקות במרב"ד משתמשים נוספים בסמים או באלכזהול.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגופים העוסקים בנושא לפעול במרץ ולעשות את כל הדרוש, כולל שינויי חקיקה, כדי לבדוק את כשירותם של משתמשים בסמים ובאלכזהול לנהוג.

מחקרים, חינוך וקשרים בין-לאומיים

במרב"ד הצטבר מידע ייחודי רב בדבר ההיבטים הרפואיים והפסיכולוגיים של כושר הנהיגה ובדבר הקשר בין בריאות הנוהג לבין נהיגה בטוחה. בביקורת הקודמת הועלה שהפוטנציאל הטמון במידע זה אינו מנוצל דיו. משרד מבקר המדינה העיר בדוח שנתי 46 שעל משרד הבריאות והנוגעים בדבר "לפתח את חקר הגורם האנושי בתאונות דרכים, וכן להציע דרכי מניעה מתאונות - על ידי דיווח, חינוך, הדרכה, והגברת המודעות בקרב מורי נהיגה, שופטים ורופאים". הבדיקה הנוכחית העלתה כי טרם נעשה מחקר בתחום האמור.

פעולות גופים אחרים למניעת תאונות דרכים

צה"ל

1. בהוראת הפיקוד העליון של צה"ל העוסקת בבטיחות וגיהות בצה"ל מוגדרת בטיחות "מצב בו נמנעים נזק, פגיעה או אבדה". ההגדרה נוגעת לשבעה תחומים שנמנו בהוראה, ובהם בטיחות בדרכים. לפי ההוראה, מפקד יחידה אחראי לכל נושאי הבטיחות והגיהות ביחידתו. אחריות כלל-צה"לית לנושא הבטיחות בדרכים - דהיינו האחריות לפרסם פקודות, להנחות הנחיה מקצועית ולהטמיע את נושא הבטיחות בדרכים – הוטלה בהוראת הפיקוד העליון דלעיל על אגף כוח אדם במטה הכללי (להלן - אכ"א).

בפקודת הארגון שהוציא אגף התכנון במטה הכללי (להלן - אג"ת) בינואר 1998 למחלקת נפגעים ובטיחות בדרכים באכ"א (להלן - מחלקת נפגעים) נקבע ייעוד המחלקה, הכולל נשיאה באחריות המטה למניעת תאונות דרכים. במחלקה פועל גוף משנה העוסק ישירות בבטיחות בדרכים - ענף בטיחות בדרכים. בפקודת הארגון האמורה נקבעו תפקידי הענף, ובהם תפקידים אלה: לשאת באחריות מטה לריכוז, לתיאום ולקידום הפעולות הקשורות למלחמה בתאונות הדרכים בצה"ל, לרבות צמצום מעורבותם של חיילים בחופשה בתאונות דרכים; להסביר, להדריך ולהנחות מבחינה מקצועית את מערך קציני הבטיחות; לקיים ביקורות; ולהטמיע תורת בטיחות בדרכים בצה"ל. בפברואר 1999 הוכפף הענף למחלקת הבטיחות המטכ"לית.

גם מפקדת קצין המשטרה הצבאית הראשי (להלן - מקמצ"ר) עוסקת בין היתר בנושא הבטיחות בדרכים בצה"ל. על פי פקודת ארגון שהוציא אג"ת ב-1997, מקמצ"ר היא הסמכות המקצועית הראשית בצה"ל לאכיפה ופיקוח בענייני תעבורה.

2. אוכלוסיית היעד העיקרית לפעולות שתכליתן מניעת תאונות דרכים היא הנהגים בצה"ל; הם נחלקים לשתי קבוצות: נהגים מקצועיים ונוהגים בכלי רכב שאינם נהגים מקצועיים (להלן - נהגים). על פי נתונים של אכ"א ושל "סמכות רישוי צה"ל"¹ מאפריל 1999, היו באותה עת בשירות סדיר בצה"ל כ-8,900 נהגים מקצועיים (כ-1,900 בעלי רישיון 02 לנהיגת רכב קל וכ-7,000 בעלי רישיון 03 ומעלה לנהיגת רכב כבד) ו-38,300 נהגים בעלי רישיון 02.

הכשרת הנהגים המקצועיים בצה"ל איננה מסתיימת עם קבלת רישיון הנהיגה, אלא נמשכת במהלך שירותם הצבאי. כך, למשל, כל נהג מקצועי בשירות חובה, המוצב באחת מיחידות מרכז הובלה, מקבל הכשרה בכמה שלבים, ובהם נהיגה במשך 50 שעות בליווי נהג חונך, השתלמות בנהיגה מונעת והשתלמות במשטח החלקה בחצי השנה שהוא נחשב "נהג חדש", לפי פקודת הצבא. לאחר שלב זה הוא נחשב "נהג ותיק", הרשאי להוביל

¹ לפי פקודת מטכ"ל העוסקת בסמכויות רישוי לרכב ולנהיגה, אצלה רשות הרישוי שבמשרד התחבורה - בתוקף סמכותה לפי סעיף 1 לפקודת התעבורה - למפקד של "סמכות רישוי צה"ל" סמכויות רישוי למתן רישיונות נהיגה לחיילים בשירות פעיל ולאזרחים עובדי צה"ל הנהגים ברכב של צה"ל, למעט רכב קרבי משוריין.

נוסעים וחומרים מסוכנים. בהמשך שירותו הצבאי ולאחר שנהג במשאית במשך שנה, עובר כל "נהג ותיק" קורס לנהיגת כלי רכב להובלת רכב קרבי משוריין (סמיטריילרים).

נתונים על תאונות דרכים עם נפגעים

לפי נתוני אכ"א, מאז 1983 (השנה שבה הוחל ברישום מסודר של תאונות) ועד סוף שנת 1998 אירעו בצה"ל 3,537 תאונות דרכים צבאיות עם נפגעים². בתאונות אלה נהרגו 226 חיילים, 122 חיילים נפצעו קשה, 635 נפצעו בינוני ו-2,153 נפצעו קל. כמו כן נהרגו בתאונות אלה 276 אזרחים ונפצעו 1,539 (לאכ"א אין נתונים על התפלגות הפצועים מקרב האזרחים לפי סוגי הפגיעה). באותן שנים נהרגו 437 חיילים בתאונות דרכים אזרחיות³ במהלך חופשתם, 368 נפצעו קשה ו-974 נפצעו בינוני. תאונות דרכים אזרחיות מטופלות בידי המשטרה, והנתונים עליהן כלולים בנתונים שהיא מפרסמת.

להלן בטבלה נתונים מרישומי אכ"א על מספר תאונות הדרכים הצבאיות עם נפגעים בשנים 1993-1998 ועל מספר הנפגעים בהן, לפי חומרת הפגיעה:

השנה	מספר תאונות הדרכים הצבאיות עם נפגעים	מספר הנפגעים			מספר ההרוגים			מספר החיילים הפצועים			מספר האזרחים הפצועים	
		ס"ה	חיילים	אזרחים	ס"ה	חיילים	אזרחים	ס"ה	קשה	בינוני		קל
1993	193	305	174	131	27	7	20	167	8	29	130	111
1994	171	259	164	95	20	11	9	153	8	41	104	86
1995	156	208	135	73	19	5	14	130	11	15	104	59
1996	147	179	114	65	20	9	11	105	12	18	75	54
1997	132	201	124	77	24	19	5	105	10	22	73	72
1998	111	155	94	61	13	6	7	88	5	17	66	54

לפי נתוני אכ"א, משנת 1983 ועד סוף 1998 היתה ירידה מצטברת של 72.5% במספר תאונות הדרכים הצבאיות עם נפגעים: מ-404 בשנת 1983 ל-111 בסוף 1998. בחישוב רב-שנתי היתה הירידה 8% בשנה; שיעור תאונות הדרכים לכל 1,000 כלי רכב צבאיים בתנועה ירד מ-22.7% בשנת 1993 ל-6.3% בשנת 1997. מהטבלה עולה שהיתה גם מגמת ירידה במספר החיילים והאזרחים שנפגעו בתאונות הדרכים הצבאיות. עם זאת, לפי נתוני אכ"א, לא מסתמנת מגמת ירידה במספר החיילים שנפגעו בתאונות דרכים אזרחיות.

² לפי הגדרת אכ"א, מדובר בתאונות שהיה מעורב בהן לפחות רכב צבאי אחד, והנפגע בהן (חייל או אזרח) אושפז למשך יותר מ-24 שעות.

³ לפי הגדרת אכ"א, מדובר בתאונות שהיה מעורב בהן חייל שנסע או נהג ברכב אזרחי במהלך חופשתו, או חייל הולך רגל שנפגע מרכב אזרחי במהלך חופשה.

פעולות למניעת תאונות דרכים

צה"ל פועל למניעת תאונות דרכים בשלושה מישורים עיקריים:

(א) המישור הפיקודי, שבו הוגדרה אחריות המפקדים לכשירות הנהג ולכשירות כלי הרכב. כלי עזר חשוב למימוש אחריות זו הוא התחקיר. פקודות הצבא קובעות, שלאחר כל תאונת דרכים צבאית שבה נפגע חייל או אזרח יקיים מפקד, שדרגתו אל"מ לפחות, תחקיר כדי להפיק לאלתר לקחים ביחידה. עוד קובעות הפקודות, כי לאחר תאונת דרכים צבאית שבה נהרג חייל או אזרח יחליט הרמטכ"ל, לפי המלצת ראש אכ"א, אם לקיים תחקיר בראשותו לבירור נסיבות התאונה.

(ב) המישור המשמעותי, הכולל אכיפה, שיפוט וענישה. צה"ל פועל לקצר ככל האפשר את משך הזמן שבין האכיפה לבין השיפוט ביחידות ובבתי הדין הצבאיים.

(ג) המישור ההדרכתי וההסברתי, הכולל השתלמויות מקצועיות של מפקדים, הדרכה לנהיגה מונעת, הדרכת נהגים לוחמים ונהגים מקצועיים לנהיגה במצבי חירום, ועוד.

קציני בטיחות בדרכים

פקודת מטכ"ל, שעניינה "משמעת - תעבורה בדרכים", קובעת, בין השאר, כי מפקד יחידה אחראי לכל נושא הבטיחות בדרכים ביחידה, וישמש גם קצין בטיחות בדרכים יחידתי; מפקד רשאי לאצול מסמכותו לסגנו או לבעל תפקיד בכיר ביחידה. קצין בטיחות בדרכים יחידתי יהיה אחראי, בין היתר, לקליטת נהגים חדשים ביחידה; לפיקוח על שעות השינה והמנוחה של נהגי היחידה; ולקיום השתלמויות מקצועיות, הדרכה וריענון בנושאי בטיחות בדרכים. לפי הפקודה, על קצין בטיחות בדרכים יחידתי להיות בוגר השתלמות קציני בטיחות בדרכים יחידתיים.

ההשתלמויות לקציני בטיחות בדרכים מתקיימות בבית הספר לתחזוקה של צה"ל. בשנים 1997 ו-1998 הוכשרו שם 274 מפקדים ו-200 סגני מפקדים; בבדיקה שעשה מדור מחקר שבמחלקת נפגעים באכ"א במהלך השתלמות שהיתה בדצמבר 1998, נמצא, כי משך הזמן הממוצע שעבר מאז מונו המשתתפים בהשתלמות זו לתפקיד קציני בטיחות ועד להשתתפותם בהשתלמות היה שמונה חודשים. משמעות הדבר היא, שבמשך זמן רב הם מילאו את תפקידם בלי שהיה להם הידע הדרוש לכך. גם במסגרת ביקורות שעשה ענף בטיחות בדרכים ביחידות, נמצאו לא מעט קציני בטיחות בדרכים שלא השתתפו בהשתלמות בנושא.

פעולות הדרכה והסברה

1. **הסברה ביחידות:** אחת מפקודות מטכ"ל דנה בפעילויות ההדרכה וההסברה שעל כל יחידה לבצע כדי להגביר את תודעת הבטיחות בדרכים. פעולות אלה צריכות להקיף את המפקדים, הנהגים המקצועיים, הנהגים והולכי הרגל. כך, למשל, יש לקיים אחת לחודש כנסי הסברה וקבוצות דיון לנהגים מקצועיים, ואחת לשלושה חודשים - לשאר חיילי היחידה. ענף בטיחות בדרכים קובע את התכנים של פעולות אלה ואת

השיטות והכלים לביצוען. בשנים 1997 ו-1998 הפיק הענף סרטי וידאו העוסקים בשחזור תאונות דרכים, מבזקי בטיחות ונהיגה בחורף; הוכנו ערכות הדרכה בנושא נהיגה בתנאים קשים; נרכשו שלוש מצגות העוסקות בנושא, ובכל שנה צפו בהן כ-20,000 חיילים; הופצו כרזות בנושא; וניתנו הרצאות והשתלמויות הסמכה שונות, כגון השתלמות להסמכת מנחים לקבוצות דיון בנושא בטיחות בדרכים.

ענף בטיחות בדרכים עושה ביקורות ביחידות בנושאים שונים, כגון: הסברה, השתלמויות לנהגים ומצב התשתית ביחידות - כבישים, דרכים ותמרורים; על כל ביקורת מכין הענף דוח. בשנת 1998 עשה הענף ביקורות ב-90 יחידות. מעיון ב-25 דוחות שנבחרו בבחירה אקראית, התברר כי בדרך כלל בוצעו פעילויות ההסברה ביחידות שנבדקו. בשבע יחידות נמצאו ליקויים, שעיקרם אי-קיום הרצאות וכנסים בתדירות שנקבעה.

2. **השתלמויות בנהיגה מונעת:** פקודת מטכ"ל שעניינה קליטת נהג חדש ביחידה, קובעת שחיילים בשירות סדיר ואזרחים עובדי צה"ל, בעלי רישיונות נהיגה צבאיים שניתנו מיום 29.2.96 ואילך, חייבים לעבור השתלמויות בנהיגה מונעת, עד שנה ממועד קבלת הרישיון הצבאי (נהגים מקצועיים שהם חיילים בשירות סדיר או אזרחים עובדי צה"ל חייבים לעבור השתלמויות כזאת אף אם קיבלו רישיון נהיגה לפני 29.2.96); לא יחודש רישיון נהיגה צבאי למי שלא עבר את ההשתלמויות במועד כאמור. בעל רישיון נהיגה צבאי, שחייב לעבור את ההשתלמויות, יישא אישור כי עבר את ההשתלמויות. בפקודת מטכ"ל העוסקת בפעילויות הדרכה והסברה ביחידות, נקבע כי ההשתלמויות תיעשה במסגרת היחידות ותכלול 15 שעות הדרכה במהלך חמישה מפגשים. על פי נתוני ענף בטיחות בדרכים, בשנת 1997 התקיימו 584 השתלמויות כאלה, והשתתפו בהן 14,600 חיילים; ובשנת 1998 התקיימו 546 השתלמויות, והשתתפו בהן 13,289 חיילים.

לפי נתוני "סמכות רישוי צה"ל" מאפריל 1999, לא חודשו רישיונות נהיגה ל-1,084 קצינים, חוגרים ואזרחים עובדי צה"ל, עקב אי-השתתפות בהשתלמויות בנהיגה מונעת.

3. **השתלמויות במשטח החלקה:** השתלמויות במשטח החלקה נועדה לתרגל את הנהג להיחלץ ממצבי חירום בנהיגה בכלל ומהחלקה בפרט. ההשתלמויות מתקיימת בבית הספר המרכזי של משרד התחבורה למקצועות תובלה שבאשדוד. ענף בטיחות בדרכים מארגן ומממן השתלמויות אלו לנהגים לוחמים. לפי נתוני הענף, בשנים 1997 ו-1998 עברו השתלמויות כזאת 4,300 נהגים לוחמים, בהוצאה של כ-600,000 ש"ח. להערכת הענף, תקציב זה איפשר לקיים את ההשתלמויות רק לכשליש מכלל הנהגים הלוחמים. גם מרכז הובלה מקיים השתלמויות במשטח החלקה לנהגיו המקצועיים בחצי השנה הראשונה, שבה הם נחשבים "נהגים חדשים". הביקורת העלתה כי בשל מחסור בתקציב הפסיק מרכז הובלה במאי 1997 לאמן את נהגיו במשטח ההחלקה הנזכר.

מעיון במסמכים עולה כי ב-1993 הקים מרכז הובלה באחד מבסיסיו מגרש החלקה כדי לאמן את נהגיו. בבדיקות שעשו נציגי ענף בטיחות בדרכים נמצא שכדי לפתוח את המגרש לתרגול הנהגים יש צורך בשיפורי בטיחות. בשנת 1994 אמד הענף את עלות השיפורים הנחוצים בכ-250,000 ש"ח. מאז לא הוכשר המגרש, וממילא לא הופעל.

בתשובתו מיוני 1999 מסר צה"ל כי מרכז הובלה חידש במארכס 1999 את ההשתלמות לנהגיו במשטח ההחלקה באשדוד, ובכל שבוע משתלמים במשטח 20 נהגים. מהתשובה גם עולה, שאומדן העלות להכשרת משטח ההחלקה שהקים מרכז הובלה חרג פי שלושה מהאומדן מ-1994, ולכן לא הוכשר המשטח. משמע שההוצאה על הקמתו היתה לריק.

4. **תכנית "מסלול 1000"**: בעקבות ריבוי תאונות הדרכים שנפגעו בהן חיילים שנהגו במהלך חופשתם, גיבש אכ"א בשנת 1996 תכנית שנקראת "מסלול 1000". התכנית מיועדת לחיילים בעלי רישיון נהיגה אזרחי, שאינם נוהגים במסגרת שירותם בצה"ל. את התכנית פיתח ענף בטיחות בדרכים בשיתוף הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים שבמשרד התחבורה ובמימונה. התכנית היא של סדרות תלת-יומיות, הכוללות, בין היתר, נסיעה של 1,000 ק"מ בקבוצות של ארבעה נהגים ומאמן נהיגה בכלי רכב אחד, ומתן אפשרות לתרגל נהיגה במצבי חירום ולעסוק בבעיות המתעוררות במהלך הנהיגה. התכנית הופעלה ב-1997 והשתתפו בה כ-3,000 חיילים, בהשקעה של כ-3.5 מיליון ש"ח.

במהלך 1998 נבחנה תכנית "מסלול 1000". בגלל קשיים במימון התכנית התלת-יומית וכדי לאפשר סדרות שיקיפו מספר רב יותר של חיילים, גיבש ענף בטיחות בדרכים במהלך אותה שנה תכנית של סדרות חד-יומיות, שתכלול פרקים עיוניים ופרקים של נהיגה מעשית. למימוש תכנית "מסלול 1000" ב-1999 ביקש הענף סיוע תקציבי מהרשות, אך כספים אלה לא הוקצו בשל מגבלות תקציביות של הקרן למימון פעולות למניעת תאונות. יוצא כי ב-1998 וב-1999 לא היה המשך לתכנית.

לקראת שנת 2000 עומד הענף לנצל כספים שנאספו על ידי קרן "ליב"י" לצורך מימוש תכנית של סדרות חד-יומיות, שישתלמו בהן כ-4,000 חיילים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהענף יבחן אם התכנית החדשה משיגה את יעדיה, ואם כן – יפעל להגדלת מספר המשתתפים בה.

5. **הסברה בגלי צה"ל**: ב-1993 פנה שר התחבורה, ישראל קיסר, למשרד הביטחון בהצעה להרחיב את שידורי גלי צה"ל (להלן - גל"ץ) למאבק בתאונות הדרכים, באמצעות שידורים שיעסקו בנושא. משרד הביטחון נענה לפנייה, והחליט להקים ולהפעיל למטרה זו במסגרת גל"ץ רשת חדשה (להלן - גלגל"ץ). משרד התחבורה התחייב לסייע במימון הרחבת השידורים.

בהסדר שנעשה ב-1993 בין משרד הביטחון לבין משרד התחבורה נקבע, בין השאר, כי גל"ץ תפעל להעמקת המודעות לנהיגה זהירה ובטוחה ולהתנהגות נכונה בכביש; השידורים יהיו מיועדים לכלל ציבור הנהגים בישראל, ויושם דגש מיוחד בשידורים לנהגים בשירות צבאי. כן נקבעו מספר התשדירים שישודרו במהלך השנה ואורכם. בשנת 1998 עודכן ההסדר האמור באמצעות הרשות, ובמסגרת העדכון הוגדלו, בין השאר, אורך התשדירים ותדירותם.

הביקורת העלתה שאין קשרי עבודה שוטפים בין ענף בטיחות בדרכים לבין גלגל"ץ בנוגע לתכני השידורים שיש להם נגיעה לנהגי צה"ל. לדברי ראש מדור הדרכה והסברה בענף האמור, בתחקירים ובניתוח של תאונות דרכים שהיו בצה"ל נמצאו נושאים המאפיינים את פעילות הנהגים בשירות הצבאי; למשל, העייפות וחוסר הריכוז של

הנהגים בעת החזרה לבסיס לאחר ביצוע משימה, שהם אחת הסיבות לתאונות שמעורבים בהם כלי רכב צבאיים. ואולם בשל העדר קשרי עבודה בין הענף לבין גלגל"ץ, לא הודגשו הנושאים האלה בתשדירי גלגל"ץ.

בתשובת גלגל"ץ למשרד מבקר המדינה מפרוואר 1999 נאמר שכשנתיים לפני כן פנה אליה ענף בטיחות בדרכים וביקש סיוע במאבק בתאונות דרכים שמעורבים בהן חיילים בחופשה, ובעקבות זאת הוחלט בגלגל"ץ שבלילות חמישי, שישי ושבת יושמעו תשדירים למניעת נהיגה בהשפעת אלכוהול או במצב של עייפות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שענף בטיחות בדרכים ידאג באופן שוטף ובשיתוף גל"ץ לנושאי בטיחות בדרכים הנוגעים לנהגים בשירות צבאי יבואו לידי ביטוי בתשדירי גלגל"ץ, כפי שנקבע בהסדר שנעשה ב-1993 בין משרד התחבורה לבין משרד הביטחון.

הסדרי תנועה במחנות צה"ל

המפקח הארצי על התעבורה במשרד התחבורה מינה את ראש ענף בטיחות בדרכים להיות רשות תמרור מרכזית, לפי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, בכל המקומות שהחזקה בהם היא בידי צה"ל. לפי פקודת מטכ"ל שעניינה תמרורי תנועה במחנות צה"ל, על קציני הבטיחות בדרכים הפיקודיים להעביר לאישורו של ענף בטיחות בדרכים תכניות להצבת תמרורים במחנות ובמתקני צה"ל שבמרחב הפיקוד שלהם. בשנים 1997 ו-1998 בחן ואישר הענף 110 ו-115 תכניות תמרור והסדרי תנועה, בהתאמה.

1. מעיון ב-25 מהדורות שהכין ענף בטיחות בדרכים על ביקורות שעשה ב-90 יחידות בשנת 1998, עולה כי ב-19 (76%) מהיחידות נמצאו ליקויים בתחום הסדרי תנועה, בכלל זה תמרורים דהויים ופגומים או חוסר בתמרורים⁴. הענף הקצה מתקציבו 86,000 ₪ בשנים 1997 ו-1998 ו-70,000 ₪ בשנת 1999 לתיקון ליקויים בתחום התמרור שנמצאו בביקורות שעשה. סכומים אלה הוקצו על חשבון תקציב הענף לפעולות אחרות למניעת תאונות דרכים.

עוד בספטמבר 1997 התקיים דיון, בראשות ראש חטיבת התחזוקה באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה במטה הכללי (להלן - אט"ל), בנושא הסדרי תנועה במחנות צה"ל, ובו נאמר, בין השאר, כי הסדרי תנועה בבסיסי צה"ל, הכוללים תמרור וסימון על פני הדרך, לוקים בחסר זה שנים, וכי "הנושא הינו בטיחותי ומחייב מענה למניעת מפגעים תנועתיים". כדי למלא את החסר, הקצה אט"ל לנושא 500,000 ₪ לכל אחת מהשנים 1998 עד 2001, אולם תקציב זה אינו מספיק לביצוע הסדרי תנועה חדשים הנובעים משינויים בבינוי, ולתחזוקת תמרורים קיימים. להערכת ראש ענף בטיחות בדרכים, לתיקון הליקויים הקיימים בהסדרי התנועה נדרשים כ-12-10 מיליון ₪.

הביקורת העלתה כי ברשות ענף בטיחות בדרכים לא היה מלוא המידע על מצבם של התמרורים ביחידות השונות, הדרוש לגיבוש תכנית כוללת בתחום זה שתתחשב גם בסדר

⁴ בעניין זה ראו גם דוח שנתי 48 (עמ' 979).

העדיפויות, נוכח המחסור במשאבים. פעולות תחזוקה נעשות רק בעקבות פנייה של יחידות שיש להן מודעות לנושא, או בעקבות ליקויים שמתגלים בביקורות של הענף.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכל מפקדי היחידות יבדקו מפעם לפעם את מצב הסדרי התנועה ביחידותיהם, וידווחו לענף על ממצאיהם.

2. בשנים 1995-1997 התריע ענף בטיחות בדרכים פעמים אחדות לפני אט"ל ומרכז הבינוי כי המרכז עושה שינויים בהסדרי תנועה, במסגרת עבודות בינוי במחנות צה"ל, ללא אישור הענף, ובחלק מהשינויים נמצאו ליקויים שהם מפגעים בטיחותיים.

נוכח המצב האמור ביקש ראש ענף בטיחות בדרכים בספטמבר 1997 מראש ענף בינוי בחטיבת התחזוקה באט"ל לקבוע דיון לצורך "קביעת נוהל קשיח וברור באשר לנוהל אישור תכניות ותכנון תנועה". באותו מועד אכן עודכן נוהל עבודה, שנקבע עוד ב-1995 ולפיו על מרכז הבינוי לקבל את אישור ענף בטיחות בדרכים לכל התכניות להסדרי תנועה במחנות צה"ל לפני ביצוען. במועד סיום הביקורת, פברואר 1999, טרם תוקנו בשלושה מחנות צה"ל מפגעי תעבורה שנוצרו מביצוע הסדרי תנועה בעבר ללא אישור הענף האמור.

צה"ל מסר בתשובתו כי נמצא תקציב להסדרת התמרור באחד המחנות, והעבודה אמורה להסתיים בספטמבר 1999; אט"ל יבקש מהחיל המתאים להשלים את העבודות במחנה השני; אשר למחנה השלישי - אט"ל יבחן את המלצות ענף בטיחות בדרכים ויגבש דרכים לפתרון הבעיה.

פעולות אכיפה

ענף שיטור ומבצעים שבמקצ"ר אחראי, בין היתר, להכנת תכנית שנתית לפיקוח על התעבורה בדרכים ולפקח על ביצועה; להנחות ולפקח על הטיפול בחקירת תאונות דרכים שמעורב בהן רכב צבאי, להסיק מסקנות ולהגיש המלצות; ולטפל בדוחות על עבירות תנועה שרושמים שוטרי המשטרה הצבאית. למקצ"ר כפופה יחידה מרכזית לפיקוח על התעבורה, שהיא גוף מטכ"לי לאכיפת דיני התעבורה ופקודות צה"ל בכל הקשור לתנועת כלי רכב צבאיים בדרכים.

תכנית שנתית לפיקוח על התעבורה: התכנית השנתית לפיקוח על התעבורה מבוססת בעיקרה על צורכי הפיקוח ועל יכולת הפיקוח של יחידות המשטרה הצבאית בפיקודים המרחביים. צירי התנועה שבהם נעשה הפיקוח מקבלים עדיפות לפי מדד סיכון, המביא בחשבון את מספר תאונות הדרכים הצבאיות והאזרחיות ואת עומס התנועה בדרכים של כלי הרכב הצבאיים. במסגרת התכנית השנתית נקבעת לכל יחידה פיקודית של המשטרה הצבאית תכנית יומית, המפרטת את קטעי הכביש שבהם ייעשה פיקוח, את אורכם, את סדר העדיפות שיינתן לפיקוח על כל אחד מהם ואת מספר שעות הפיקוח שיוקצו לו. ככל שעדיפות הפיקוח בקטע גבוהה יותר, כך גדל מספר השעות המוקצות לו.

בהתאם לתכנית לשנת 1998, היו צריכות יחידות המשטרה הצבאית לקיים 72,344 שעות פיקוח שנקבעו על פי אמות המידה דלעיל. בפועל, התקיימו אמנם 75,324 שעות פיקוח,

אולם 22,000 מהן (כ-30% מהשעות המתוכננות) נעשו בזמנים שונים מאלה שנקבעו בתכנית השנתית. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך לצמצם ככל האפשר את החריגות מהתכנית, כדי לקיים את הפיקוח על פי אמות המידה שנקבעו.

חקירת תאונות דרכים: בפקודת מטכ"ל שעניינה "נוהל טיפול ברכב אחרי תאונות דרכים", מוגדרת תאונת דרכים אירוע שבו היה מעורב רכב צבאי, אם בנסיעה ואם בחניה, וכתוצאה ממנו נפגע אדם, בעל חיים או רכוש. בכל יחידה פיקודית של המשטרה הצבאית יש מחלקה לחקירת תאונות דרכים, ובראשה עומד קצין חקירות תאונות דרכים. לפי הוראות קמצ"ר, לכל תאונת דרכים שהיה מעורב בה כלי רכב צבאי-למעט תאונה המוגדרת תאונת דרכים קלה⁵ - נפתח תיק תאונת דרכים. תיק תאונות דרכים שהושלם בידי חוקרי המשטרה הצבאית מועבר למדור תאונות דרכים בענף שיטור ומבצעים. ראש המדור אחראי לבדיקת התיקים מבחינה מקצועית, ולאחר מכן מועבר התיק לפרקליטות הצבאית המתאימה לצורך קבלת החלטה אם יש מקום לנקוט צעדים משפטיים כלשהם כלפי מי מהמעורבים בתאונה. על פי נתוני מקמצ"ר, בשנת 1996 נפתחו 7,952 תיקי תאונות דרכים; בשנת 1997 - 7,510 תיקים; ובשנת 1998 - 6,405.

החקירה העיקרית של תאונות דרכים עם נפגעים שמעורבים בהן כלי רכב אזרחיים וכלי רכב צבאיים גם יחד, מופקדת בידי משטרת ישראל; המשטרה הצבאית משתתפת בכל שלבי החקירה, עד לסיומה. סדרי העבודה בין משטרת ישראל לבין מקמצ"ר והפרקליטות הצבאית סוכמו ועודכנו בנוהל מפברואר 1994, ולפיו לאחר סיום החקירה, על יחידת התנועה החוקרת במשטרת ישראל להעביר למקמצ"ר שני העתקים מתיק החקירה. ההעתקים יועברו גם אם חקירת המשטרה העלתה כי מסתמנת רק אשמה של האזרח שהיה מעורב בתאונה; וכן כשאין לכאורה אשמה של איש מן המעורבים בתאונה, והמשטרה החליטה לסגור את התיק מסיבה כלשהי. ממקמצ"ר מועבר התיק לפרקליטות הצבאית, לצורך קבלת החלטה בנוגע לחייל המעורב בתאונה.

הביקורת העלתה כי בפברואר 1999 היו במדור תאונות דרכים במקמצ"ר 163 תיקים שהמתינו לפחות חצי שנה עד לקבלת תיק החקירה ממשטרת ישראל, מהם 76 (כ-47%) שתקופת ההמתנה היתה אף יותר מחצי שנה, ו-20 תיקים שהמדור פתח עוד ב-1997. משרד מבקר המדינה בדק 25 מהתיקים האמורים באמצעות המחשב של המדור (המקושר למחשב המשטרה), והתברר כי המשטרה טרם סיימה את הטיפול ב-6 מהם, וכי ב-19 התיקים האחרים הסתיים הטיפול והם נסגרו, אך המשטרה טרם שלחה אותם למקמצ"ר.

המשטרה מסרה בתשובתה מיוני 1999 כי לפי הפקודות, אמנם יש להעביר לצה"ל עותק מכל תיק, גם אם הומלץ להעמיד לדין רק את האזרח; וכי הלקח נלמד, וייעשה מאמץ לסכם בהקדם את תיקי התאונות שהיה מעורב בהן רכב צבאי ולהעבירם לצה"ל.

⁵ לפי פקודת המטכ"ל האמורה, "תאונה קלה" היא תאונה שבה נגרם נזק בלבד לרכב צבאי או לרכוש אחר, והנזק אינו גדול מסכום שש משכורות של חייל בשירות חובה (או מסכום של 25 משכורות, אם נגרם לרכב של מרכז הובלה).

הטיפול בעבירות תנועה: בפקודת מטכ"ל שעניינה "עבירות תנועה – שיפוט חיילים" נקבע, בין השאר, כי כל דוח על עבירת תנועה שרושמים שוטרי המשטרה הצבאית, יועבר למדור עבירות תנועה בענף שיטור ומבצעים (להלן – מדור עבירות תנועה). מדור זה מעביר דוחות על עבירות תנועה שאינן נתונות לדין משמעתי (כגון, אי-ציות לתמרור "עצור" ונסיעה במהירות הגדולה ב-20 קמ"ש מהמותר) אל הפרקליטות הצבאית הנוגעת בדבר, לצורך קבלת החלטה אם יש לנקוט צעדים משפטיים כלפי עבריין התנועה. כל דוח אחר על עבירת תנועה מעביר המדור ליחידת החייל לשם שיפוט משמעתי. על היחידה לשפוט את החייל ולהזין את תוצאות השיפוט לקובץ הרישום האישי במחשב בתוך 14 יום מקבלת הדוח.

ב-1998 רשמה המשטרה הצבאית 11,343 דוחות על עבירות תנועה, לעומת 14,441 דוחות שרשמה ב-1997 ו-13,360 ב-1996. 1,028 (9%) מהדוחות שנרשמו ב-1998 היו על עבירות שאינן נתונות לדין משמעתי.

1. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במדור עבירות תנועה בפברואר 1999 התברר, כי תוצאות השיפוט הנוגעות ל-5,500 הוראות להעמדה לדין משמעתי שנשלחו ליחידות במהלך אותה שנה, לא היו רשומות במחשב של המדור אף שעברו חודשיים ויותר ממועד הוצאתן ולמרות תזכורות ששלח המדור ליחידות. לפיכך, אין לדעת אם שפטו היחידות את הנאשמים אם לאו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לנקוט צעדים משמעתיים נגד מפקדי יחידות שאינם מקיימים את ההוראות האמורות גם לאחר שנשלחו אליהם תזכורות בעניין.

2. הוראות קמצ"ר מפרטות אילו ליקויים בדוחות על עבירת תנועה מאפשרים ביטול של הדוחות בידי ראש מדור עבירות תנועה. בשנת 1998 בוטלו בשל ליקויים כאלה 5.5% (621) מהדוחות שנרשמו באותה שנה (11,343), לעומת 9% ב-1997. בדיקת הסיבות לביטול דוחות בשנת 1998 העלתה כי 464 (כ-75%) מהדוחות בוטלו בשל הסיבה "אין עבירה", "דוח שגוי" או "ספק שיש עבירה"; 104 דוחות (כ-17%) בוטלו משום שהתבססו על תצלום שאינו יכול לשמש בסיס להרשעה (כגון תמונה שרופה או תצלום שרואים בו יותר ממכונית אחת); 42 דוחות (כ-7%) בוטלו משום שנרשמו בהם פרטים שגויים, שאינם מאפשרים לאתר את מבצע העבירה (11 הדוחות הנותרים היו דוחות כפולים שאוחדו).

צה"ל מסר בתשובתו כי מקמצ"ר פועלת לצמצום שיעור הדוחות המבוטלים, וזאת באמצעות השתלמויות מקצועיות, חניכה אישית ופעולות אחרות להעלאת הרמה המקצועית של השוטרים הצבאיים.

3. המשטרה הצבאית עושה, בשיתוף עם מפקדת קצין החימוש הראשי, ביקורות פתע לכלי הרכב הצבאיים הנעים בכבישים, שבמסגרתן מוודאים אם הרכב תקין, ואם עבר ימי טיפול וביקורות תקופתיות כנדרש. לפי נתוני מקמצ"ר, בשנת 1998 נבדקו 2,252 כלי רכב צבאיים. 768 (כ-34%) מהם נמצאו תקינים; ב-652 כלי רכב (כ-29%) נמצאו ליקויים בטיחותיים שחייבו את הורדתם מהכביש: ליקויים בצמיגים - 528 כלי רכב, במערכת האורות - 23, במערכת הבלמים - 19, במערכת ההיגוי - 15, אי-ביצוע ביקורת תקופתית - 46; יתר 21 כלי הרכב הורדו מהכביש בשל ליקויים, כמו נזילות דלק במנוע

וחגורת בטיחות לא תקינה. ב-832 כלי רכב (כ-37%) נמצאו ליקויים שלא חייבו הורדה מהכביש, והנהגים התחייבו בכתב לפעול לתיקונם.

טיפול של הפרקליטות הצבאית בתיקי תעבורה: לפי הוראות מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן-מפצ"ר), יש לסיים את הטיפול בתיקי תעבורה (תיקי תאונות דרכים ודוחות על עבירות תנועה) בתוך 21 יום מתאריך קבלתם בפרקליטות הצבאית. בתוך אותו פרק זמן יש לקבל אחת מהחלטות אלה: להגיש כתב אישום לבית דין צבאי; להורות על העמדה לדין משמעתי; לסגור את התיק; להחזיר את התיק להשלמת החקירה בידי המשטרה הצבאית. לפי נתוני מפצ"ר, בשנת 1998 טיפלה הפרקליטות הצבאית ב-8,915 תיקי תעבורה: 6,857 תיקי תאונות דרכים ו-2,058 תיקי דוחות על עבירות תנועה. ב-51% מתיקי תאונות הדרכים ניתנה המלצה לסגור את התיק; ב-35% מהתיקים הומלץ להעמיד לדין משמעתי; וב-12% הוגשו כתבי אישום לבית דין צבאי (2% מהתיקים היו בשלב של השלמת חקירה). ב-72% מתיקי הדוחות הוגשו כתבי אישום לבית דין צבאי; ב-14% מהתיקים ניתנה המלצה להעמיד לדין משמעתי; ב-9% מהתיקים הומלץ שלא לנקוט כל הליך; ו-5% היו בשלבי בדיקה שונים.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול בתיקי התעבורה בשתיים מבין שש חוליות של הפרקליטות הצבאית: בפרקליטות מטכ"ל ובפרקליטות פיקוד הדרום/מפח"ש. להלן הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת בפרקליטות מטכ"ל (בפרקליטות פיקוד הדרום/מפח"ש לא הועלו ליקויים בנושא זה).

1. בשנת 1998 טיפלה פרקליטות מטכ"ל ב-3,495 תיקי תעבורה (כ-40% מסך כל תיקי התעבורה שטיפלה בהם הפרקליטות הצבאית באותה שנה): 2,683 תיקי תאונות דרכים ו-812 תיקי דוחות על עבירות תנועה. נבדקו 271 תיקי תעבורה שהיו בפרקליטות מטכ"ל בפברואר 1999, ונמצא שהטיפול ב-177 (כ-65%) מהם לא הסתיים במועד שנקבע בהוראות: 34 מהם (19%) התקבלו ביוני-ספטמבר 1998, 26 (כ-15%) - באוקטובר-נובמבר אותה שנה, ו-117 (כ-66%) - בדצמבר אותה שנה. לדברי פרקליט מטכ"ל, מספר התיקים שהפרקליטות נדרשת לטפל בהם הוא רב, וכוח האדם העומד לרשותה לצורך זה אינו מאפשר טיפול מהיר יותר.

2. כאשר פרקליט צבאי מורה על העמדה לדין משמעתי, נשלח מכתב ליחידת החייל, ובו הוראה כי בתום השיפוט המשמעתי יש לדווח לפרקליטות בתוך 30 יום על תוצאותיו. התברר כי בפרקליטות מטכ"ל אין מעקב אחר ביצוע ההוראות, ולא נשלחות ליחידות תזכורות לאחר המועד הנקוב במכתב. במועד הביקורת היו 777 הוראות להעמדה לדין משמעתי שהוציאה פרקליטות מטכ"ל, אולם לא היה לה מידע על מספר ההוראות שבוצעו. בפרקליטות מטכ"ל גם אין מזינים למחשב תוצאות של השיפוט המשמעתי שמגיעות מהיחידות.

בתשובת צה"ל נאמר: א. נוכח ממצאי הביקורת נעשה מאמץ מיוחד להתגבר על הפיגורים שנוצרו בטיפול בתיקי התעבורה, ולעמוד במועדים כנדרש; הוכשרו קציני משפטים, והם יוצבו לתפקידם בספטמבר 1999 וישמשו תוספת ניכרת של כוח אדם שתביא לשיפור המצב. ב. הפרקליט הצבאי הראשי הנחה לעקוב ביתר קפדנות אחר תוצאות השיפוט ביחידות, ובמידת הצורך לנקוט צעדים נגד היחידות שאינן ממלאות את הוראותיו;

חוליות הפרקליטות הצבאית נמצאות בתהליך של חיבור מסופי המחשב שלהן לקובץ הרישום האישי, ולכשיושלם תהליך זה הן יוכלו להזין את הנתונים למערכת הממוחשבת.

שלילת רישיון נהיגה: חייל שבית דין צבאי הרשיעו בעבירת תנועה וגזר שיש לפסול את רישיון הנהיגה שלו, חייב להעביר את הרישיון ל"סמכות רישוי צה"ל", שתחזיק בו עד תום תקופת הפסילה. תקופת הפסילה תיחשב מיום המצאת הרישיון לבית הדין או ל"סמכות רישוי צה"ל". כאשר חייל מתייצב בבית דין למשפט על עבירת תנועה, הוא נדרש להפקיד את רישיון הנהיגה שלו לפני כניסתו לאולם בית הדין; באופן זה מבטיחים שרישיון הנהיגה לא יהיה בידיו, אם יגזור עליו בית הדין פסילת רישיון בפועל.

אם בית הדין אינו גוזר על החייל פסילה בפועל, מוחזר לו הרישיון בצאתו מהאולם. יש שלפי קביעת בית הדין על החייל להפקיד את רישיונו במועד מאוחר מזה, והחייל חותם על הצהרה שהוא מתחייב לבוא לבית הדין או ל"סמכות רישוי צה"ל" במועד שקבע השופט כדי להפקיד את רישיונו; לחייל הנשפט שלא בפניו נשלחת הודעה בדואר רשום, בצירוף פסק הדין, ולפיה עליו להפקיד את רישיונו במועד שקבע השופט.

בשנת 1998 פסלו בתי הדין הצבאיים את הרישיונות של 811 חיילים שהורשעו. מנתוני "סמכות רישוי צה"ל" מינואר 1999 עולה, כי לא הגיעו אליה או הגיעו באיחור 103 מהרישיונות האמורים. לבקשת משרד מבקר המדינה בדקה יחידת בתי הדין הצבאיים את הסיבה לעיכובים בהגעתם של 25 מבין 103 הרישיונות ומצאה כי החיילים היו אמורים להפקידם במועד מסוים לאחר המשפט, אולם 21 רישיונות הופקדו לאחר המועד שנקבע, מהם שניים אף לאחר כשישה חודשים; ו-4 רישיונות לא הופקדו עד למועד סיום הביקורת, פברואר 1999. לדוגמה, באותו מועד עדיין לא הפקיד את רישיונו חייל שנשפט ב-13.5.98 ורישיונו נשלל מ-1.8.98.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע מעברייני תנועה שרישיונותיהם נשללו בידי בתי דין צבאיים, להמשיך לנהוג ולסכן את שלום הציבור, על צה"ל לנקוט צעדים נגד חיילים שלא הפקידו את רישיונותיהם למרות גזר הדין.

עיריית תל אביב-יפו

להלן בטבלה נתוני עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) על מספר תאונות הדרכים עם נפגעים שאירעו בתחומה, על מספר המקומות שבהם אירעו התאונות (להלן - מוקדי התאונות) ועל מספר הנפגעים בהן בשנים 1996-1998 (להלן - התקופה הנסקרת):

השנה	מספר התאונות	מוקדי התאונות	מספר הנפגעים
1996	3884	1231	5228
1997	4290	1296	5921
1998	4185	1111	5725

לפי נתוני העירייה, בכשליש מכלל תאונות הדרכים שאירעו בתחומה בתקופה הנסקרת היו מעורבים כלי רכב דו-גלגליים; כשני שלישים מהנפגעים היו נהגי כלי רכב (כלי רכב דו-גלגליים וכלי רכב בעלי ארבעה גלגלים). מבין כלל הנפגעים בתאונות דרכים בתחום העירייה בתקופה הנסקרת, 94 (כ-0.6%) נהרגו ו-721 (כ-4.3%) נפצעו קשה; 49 מההרוגים (כ-52%) ו-267 מהפצועים קשה (כ-37%) היו הולכי רגל.

פעולות העירייה להגברת הבטיחות בדרכים

לפי נתוני העירייה, היו בתחומה בסוף שנת 1997 כבישים באורך כולל של 1,350 ק"מ. בתחום השיפוט של העירייה נעשות פעולות שונות לשיפור הבטיחות בתשתית הכבישים העירוניים, ובהן: סלילה, הרחבה ושיקום של כבישים ומדרכות; התקנת פסי האטה; שינויים גיאומטריים, כגון שינוי צורת הכביש ושיפור השיפועים, העקומות ושדה הראייה; התקנת איי הפרדה, מעקות וגדרות בטיחות; התקנת תמרורים; ניהול ובקרת תנועה על ידי רמזור צמתים וחיבורם למרכז בקרה ולמחשב התנועה המרכזי ושינוי תזמון רמזורים ותחזוקתם.

בשנת 1997 הפעילה העירייה ב-12 בתי ספר יסודיים תכנית העשרה משלה לחינוך לבטיחות בדרכים, נוסף על החינוך לבטיחות בדרכים במסגרת תכנית הלימודים של משרד החינוך. בשנת 1998 הורחבה תכנית ההעשרה ל-17 מבין 60 בתי הספר היסודיים שבעיר. העירייה גם קיימה הרצאות וסדנאות בנושא הבטיחות בדרכים, ב-15 בתי ספר תיכוניים בשנת 1997 וב-16 בתי ספר תיכוניים בשנת 1998. היא הפעילה שני מרכזי הדרכה לבטיחות בדרכים, והודרכו בהם בכל אחת מהשנים האמורות כ-12,000 בני אדם, ובכללם כל תלמידי כיתות ד'-ו' ונהגי העירייה; כמו כן קיימה העירייה פעולות הסברה במתנ"סים, במועדוני קשישים ובאירועים מיוחדים.

השתתפות משרד התחבורה בתקציבי העירייה

למימון פרויקטים בטיחותיים

1. בנוהלי העבודה של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות, שפורסמו בנובמבר 1990, נקבע שהמשרד ישקול להשתתף במימון פרויקטים שנועדו לטפל בנקודות תורפה, דהיינו צמתים וקטעי דרכים שאירעו בהם לפחות שלוש תאונות עם נפגעים בשנה, במשך לא פחות משלוש שנים רצופות.⁶

בנהלים חדשים של משרד התחבורה, משנת 1997, נקבע כי "נקודת תורפה לצורך השתתפות במימון הינה קטע או צומת העונה לאחד משני הקריטריונים הבאים: קטע דרך או צומת בו קרו לפחות חמש תאונות עם נפגעים בשנה, או שבע תאונות במשך שנתיים רצופות, או תשע תאונות במשך לפחות שלוש שנים רצופות; קטע דרך או צומת המשמש לנפח תנועה גבוה, אשר סלול כיום ברמה נמוכה באופן משמעותי מרמת הסלילה הרגילה של הקטע כפי שנקבעה בהנחיות השונות שהופצו ע"י משרד התחבורה ... בכל מקרה ההחלטה על הגדרת נקודת תורפה, לצורך השתתפות במימון ועל הפתרון הדרוש, נתונה

⁶ ראו דוח שנתי 46 (עמ' 770).

לשיקול הדעת של המפקח המחוזי על התעבורה. המשרד ייתן עדיפות לטיפול בנקודות תורפה עם מספר תאונות ונפח תנועה גבוה ... המשרד משתתף עם הרשויות המקומיות במימון פרויקטים בשיעורים הנעים בדרך כלל בין 30% ל-70% מעלותם. שיעור ההשתתפות בכל פרויקט נקבע ע"י המפקח על התעבורה לגופו של עניין. יצוין, כי ההחלטות שמשרד התחבורה מקבל בנוגע להשתתפותו במימון השיפורים הדרושים מתבססות על דיווחי העירייה על מוקדי תאונות, וההתחייבות להשתתפותו היא לשנה שבה ניתנה ההתחייבות (ראו להלן).

2. הנתונים על תאונות עם נפגעים מועברים לעירייה מהמשרד על גבי סרט מגנטי. העירייה מפיקה דוחות רב-שנתיים על התאונות המבוססים על נתונים אלה. בדוחות כלולים מוקדי תאונות שאירעו בהם לפחות שלוש תאונות בשנה מסוימת. העירייה המציאה למשרד מבקר המדינה שני דוחות רב-שנתיים: אחד לשנים 1993-1997 ואחד לשנים 1994-1998.

משרד מבקר המדינה בדק את הדיווחים שהגישה העירייה למשרד התחבורה בשנים 1996-1998 לגבי מוקדי תאונות שאירעו בהם לפחות שלוש תאונות באחת מהשנים 1994-1997. הבדיקה התמקדה בהשוואת דיווחי העירייה למשרד התחבורה לדיווחיה בדוחות הרב-שנתיים שלה. הבדיקה העלתה כי 15 מוקדי תאונות שלפי דיווחי העירייה למשרד אירעו בהם בשנים 1994-1997 (לפחות באחת מהן) שלוש תאונות - לא צוינו כלל בדוח הרב-שנתי שלה לשנים 1993-1997. 15 המוקדים האמורים וכן תשעה מוקדים נוספים שהעירייה דיווחה עליהם למשרד התחבורה וצוינו בדוח הרב-שנתי האמור, לא צוינו בדוח הרב-שנתי של העירייה לשנים 1994-1998.

מדי שנה בשנה מעבירה העירייה לאישור משרד התחבורה רשימת פרויקטים בטיחותיים הנחוצים לדעתה. לאחר אישור המשרד ולפני ביצוע הפרויקטים נדרשות כמה פעולות, ובהן: מדידות, תכנון הנדסי, תיאום הנדסי והעברת התכניות לאישור המפקח המחוזי על התעבורה. לביצוע הפעולות האלה נדרש בדרך כלל פרק זמן של יותר משנה. אם העירייה אינה מספיקה לבצע את הפרויקטים במהלך השנה שבה אישר משרד התחבורה את השתתפותו במימון, עליה לבקש ממנו בשנה שלאחריה אישור נוסף לאותם פרויקטים.

בעקבות הביקורת הודיעה העירייה ביוני 1999 כי "כדי לקדם את הפרויקטים ולמנוע חוסר הספק בביצוע הפרויקטים המתקצבים בשנת ההקצבה, סוכם על שינוי בנהלים הפנימיים בתחום קידום פרויקטים: הקצאת תקציבים לקידום מדידות, תכנון מפורט ותיאום - בשנת 1999 הוקצבו ע"י העירייה לנושא זה 500,000 ש"ח; בוטלה ההנחיה שהתנתה תכנון מפורט בתקציב לביצוע; במסגרת התיאום ההנדסי נקבע ציוות פרויקטים".

תכנון שיפורי בטיחות בתשתית הכבישים העירוניים

לפי הליכי תכנון מקובלים, כדי לאפשר לרשות מקומית לקבוע סדרי עדיפויות בביצוע עבודות שונות, לפי צרכיה ואפשרויותיה התקציביות, דרוש שיהיו בידיה תכניות אב

רב-שנתיות לתחומים שונים. תכניות כאלה נועדו, בין היתר, לקבוע יעדים ואת המסגרת הכמותית והכספית להשגתם; הן גם מאפשרות לרשויות מקומיות להכין על פיהן תכניות שנתיות בתחומים שונים, בראייה כוללת המתחשבת ביעדים ארוכי טווח ובצרכים מיידיים, ולהציג למי שמאשרן רשימה מפורטת של פרויקטים המדורגת לפי סדרי עדיפויות.

הביקורת העלתה שבמסגרת היערכותה למלחמה בתאונות דרכים לא הכינה העירייה תכנית אב רב-שנתית לביצוע פרויקטים בטיחותיים שתהיה מבוססת על ניתוח תאונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1999 ציינה העירייה כי בתכניות בניין עיר מתוכננת התשתית התחבורתית, ובמסגרתה מיישמים עקרונות בטיחות. עוד ציינה העירייה, כי מאחר שהמשרד מאשר לה תקציבים שנתיים בלבד, היא הנהיגה "סל פרויקטים" בטיחותיים (להלן - הסל)⁷, וממנו נגזרת תכנית עבודה שנתית; הסל מתעדכן בכל שנה. העירייה הוסיפה כי במקומות שבהם היו אמורות להיעשות עבודות של חברת החשמל ושל גופים אחרים נדחה ביצוע פרויקטים בטיחותיים עד לגמר עבודות אלה, ובוצעו פרויקטים אחרים שנכללו בסל. במקומות שנעשות עבודות נבדקת האפשרות לעשות שיפורים בטיחותיים, גם אם לא היו בהם תאונות או שמספרן היה קטן.

מתשובת העירייה עולה כי פעמים רבות היא עשתה שיפורים בטיחותיים לפי מועדי עבודות שעשו גופים חיצוניים ולפי זמינות כספי ההשתתפות של משרד התחבורה, ולא קבעה אותם מראש לפי סדרי עדיפויות שנקבעו בתכנית אב למניעת תאונות דרכים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הסל שממנו נגזרת תכנית עבודה שנתית אינו תחליף לתכנית אב רב-שנתית הקובעת יעדים מוגדרים להקטנת מספר הנפגעים בתאונות הדרכים, ובפרט ההרוגים. יצוין שהסל לא נקבע לפי ניתוח תאונות. ביצוע שיפורים לפי זמינות הכספים ולפי מועדי עבודות שמבצעים גופים אחרים, ולא באופן שיטתי ולפי תכנון שמבוסס על קריטריונים וסדרי עדיפויות, אינו תקין.

השפעת שיפורים בטיחותיים על מספר תאונות הדרכים

הביקורת העלתה כי פעילות העירייה בנוגע למוקדי התאונות התאפיינה באיסוף נתונים סטטיסטיים על התאונות ובמפויים. העירייה לא נתנה את הדעת לשאלות האם תנאי הסביבה גרמו או תרמו לתאונות שאירעו בכל אחד מהמקומות, מה הן החלופות לעשיית שיפורים בטיחותיים למניעת תאונות במקומות אלו בעתיד, ומהי החלופה המועדפת.

⁷ "סל הפרויקטים" הוא רשימה של פרויקטים בטיחותיים שהעירייה קבעה במהלך השנים את הצורך בביצועם. בתכנית העבודה השנתית נכללים פרויקטים שניתן לבצעם באותה שנה לאחר שתכניות הפרויקטים קיבלו את האישורים הדרושים ואושר להם המימון הדרוש, ופעמים רבות ניתן לשלבם במסגרת ביצוע עבודות של פיתוח רשת הכבישים.

העירייה לא ניהלה קובץ מידע על כל מוקד תאונה, שכלולים בו ניתוח הסיבות לתאונות, האמצעים שנקטה למניעת הישנותן והערכת האפקטיביות של אמצעים אלה; קבצים כאלה דרושים כדי שיהיה בידיה מידע בדבר שיפורים בטיחותיים שנעשו במוקדים שאירעו בהם תאונות שיאפשר לה להעריך את תועלתם.

בשל העדר קובצי מידע כאמור, אי אפשר לדעת מהו ההיקף המדויק של השיפורים הבטיחותיים שעשתה העירייה במוקדי תאונות, ואם עשתה את כל הנדרש למניעת הישנותן במוקדים אלה.

בדוחות "בטיחות בעיר" של העירייה לשנים 1996-1998 הציגה העירייה את נתוניה על שיפורי בטיחות שעשתה בתחומה. חלק מהנתונים - אלה הנוגעים לעבודות של הצבת עמודי תנועה, תמרורים וגדרות ביטחון, יישורם, צביעתם וניקויים ולעבודות של סימון כבישים - הם נתונים כוללים על היקף העבודות שנעשו בתחום העירייה, בלא פירוט של האתרים שבהם נעשו העבודות.

משרד מבקר המדינה ליקט מהדוחות האמורים את הנתונים על שיפורים בטיחותיים מסוג השיפורים שנעשו באתרים שמקומם צוין בדוחות, ובדק אילו מהאתרים האלה היו מוקדי תאונות שאירעו בהם לפחות שלוש תאונות עם נפגעים בשנה אחת. הטבלה שלהלן מפרטת את המספר הכולל של השיפורים הבטיחותיים מהסוג האמור שנעשו בשנים 1996-1998, וכמה מהם בוצעו במוקדי תאונות כאמור:

מספר השיפורים		
בשנת 1998-1999		
סוגי השיפורים	ס"ה	מזה במוקדי תאונות
שינויים גאומטריים	84	35
תמרורי עצור מהבהבים	23	8
תמרורי מעבר חצייה מוארים	92	18
רמזורים חדשים	25	4
גלים ירוקים	25	23
גדרות בטיחות חדשות*	7	6
שיפורים בתאורה	71	8
פסי האטה	105	2
"עיני חתול"	137	18
גיוזום עצים	72	30
ס"ה	641	152**

*בשנים 1996 ו-1997.

**67 שיפורים בטיחותיים נעשו כל אחד במוקד תאונות אחד, ו-85 נעשו ב-34 מוקדי תאונות. לפיכך מספר מוקדי התאונות שנעשו בהם שיפורים בטיחותיים מסתכם למעשה ב-101.

לפי נתוני העירייה, בשנים 1996 - 1998 היו בתחומה 311 מוקדי תאונות שבכל אחד מהם אירעו לפחות שלוש תאונות עם נפגעים באחת מהשנים האמורות. מההערה השנייה לטבלה עולה, כי רק בכשליש (101) ממוקדים אלו נעשו באותן שנים שיפורים בטיחותיים מהסוגים שפורטו בטבלה. 152 השיפורים שנעשו במוקדי התאונות היו כרבע מכלל השיפורים הבטיחותיים שביצעה העירייה בתחומה באותו פרק זמן (641). הנתונים האמורים מלמדים, לכאורה, שבדרך כלל לא היה קשר בין ביצוע שיפורים בטיחותיים באתר זה או אחר לבין היותו מוקד תאונות כאמור.

לא נמצאו מסמכים המעידים שהשיפורים הבטיחותיים שעשתה העירייה נעשו בעקבות ניתוח תאונות שאירעו ובחינת האפשרויות למניעת תאונות. העירייה גם לא עשתה סקרים לבדוק אם השיפורים אכן תרמו להקטנת מספר התאונות.

מניעת תאונות דרכים ליד מוסדות חינוך

חשיבות רבה נודעת להנהגת הסדרי בטיחות מיוחדים במקומות שבהם מרוכזים ילדים, כמו בתי ספר וגני ילדים. משרד החינוך קבע לרשויות המקומיות הוראות בטיחות הנוגעות למוסדות חינוך. נוהלי בטיחות במערכת החינוך פורסמו לאחרונה בחוזר מיוחד שהוציא מנכ"ל משרד החינוך באפריל 1997 (להלן - ההוראות). בהוראות רוכזו דברי חקיקה שונים, ופורטו הצעדים שעל הרשויות המקומיות לנקוט כדי למנוע מפגעי בטיחות וכדי לשמור על התלמידים. בין היתר נקבעו הוראות בדבר הסדרי תנועה ליד מוסדות חינוך, התקנת אמצעי בטיחות, הפעלתם ותחזוקתם.

בפברואר 1999 בדק משרד מבקר המדינה את הסדרי בטיחות התנועה ליד 20 מוסדות חינוך שבתחום העירייה.

להלן עיקרי ההוראות בדבר הסדרי בטיחות שביצעו נבדק:

דרכי גישה למוסד חינוך לא יהיו מעורקי תחבורה וצמתים ראשיים. ליד מוסדות החינוך יסומנו מעברי חצייה. ליד מוסדות חינוך שמגיעות אליהם הסעות תלמידים יש לסלול כביש שיאפשר תמרון סיבובי מלא של הרכב המסיע ללא צורך בנסיעה בהילוך אחורי. תחנות ההסעה יופרדו מהכבישים באמצעות מעקות בטיחות ויסומנו בשלטים מתאימים לכך. במקומות שאין מקום לתחנות יותקנו "רציפי שיניים" (מפריצי חניה) ומעקות בטיחות יפרידו בין מקום ההמתנה לבין מקום התמרון. להבטחת יציאה בטוחה מחצרות המוסדות תואט היציאה על ידי "שבירת" ציר התנועה הישיר מהחצר לעבר הכביש באופן שתיכפה בלימת ריצה של תלמידים בעת היציאה; היציאה תוגן במעקה בטיחות ממתכת שיוותקן בשפת המדרכה מול שער היציאה, במרחק 1.5 מטר לפחות ממנו. אורכו של מעקה בטיחות יהיה 10 מ', וגובהו מטר אחד, ושלביו יהיו אנכיים, והרווחים ביניהם לא יעלו על 30 ס"מ. רוחבו של שער המוסד שאינו מיועד לכניסת כלי רכב לא יעלה על 2.20 מ', וגובה הגדר יהיה 2 מ' לפחות. שטח החניה לרכב מנועי יהיה מחוץ לחצר המוסד. במקומות שבהם התלמידים מרבים להשתמש באופניים יוקצה שטח חניה לאופניים בתוך החצר, ושביל הגישה באופניים לא יחצה ציר תנועה של תלמידים.

להלן הממצאים:

(א) דרכי הגישה לארבעה מהמוסדות היו מעורקי תחבורה ראשיים. העירייה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי לאחד המוסדות הללו נמצאה דרך גישה מרחוב צדדי, והיא פועלת לשיפור הגישה למוסד שני. לשני המוסדות האחרים אי אפשר לפתוח דרכי גישה מרחובות צדדיים.

(ב) מעברי החצייה ליד 17 מהמוסדות לא סומנו בצבע או שהצבע דהה, לא היו לידם תמרורים או שלטי אזהרה או שאלה הוסתרו בצמחייה.

(ג) בדיקה ליד 12 מוסדות העלתה שבכולם לא הותקנו תחנות הסעה (מעקות ומקומות תמרון); במוסד אחד נכנסו מכוניות ההסעה למגרש הספורט של המוסד המשמש למשחקי ילדים; במוסדות אחרים חנו מכוניות ההסעה על המדרכה או על הכביש.

(ד) הכניסות לחצרות 20 המוסדות שנבדקו היו מול כניסות למבנים, ולא נעשתה "שבירה" של ציר התנועה לשם בלימת ריצה של תלמידים בעת יציאה מהמוסד; בשישה מהמוסדות לא היו כלל מעקות בטיחות וב-14 מוסדות המעקות שהיו לא תאמו להוראות במידותיהם ובצורתם; רוב מעקות הבטיחות היו קצרים ונמוכים מהנדרש.

(ה) שערי הכניסה להולכי רגל והגדרות בשבעה מהמוסדות שנבדקו לא תאמו את ההוראות.

(ו) בשמונה מהמוסדות חנו מכוניות ואופנועים בחצרות; בכל המוסדות שתלמידים באו אליהם באופניים ובאופנועים חצה שביל כניסתם ציר תנועה של תלמידים הולכי רגל. בעקבות הביקורת הודיעה העירייה כי תתקין גדר פנימית במוסדות האמורים.

בתשובתה מיוני 1999 הודיעה העירייה כי "הסדרי הבטיחות בקרבת מוסדות חינוך יטופלו באמצעות צוות משותף למינהל החינוך ולאגף התנועה בהתאם להנחיות".

הפיקוח על הנהגים בחברות המפעילות

צי רכב גדולים

משרד מבקר המדינה בדק בשלוש חברות ממשלתיות בעלות צי רכב גדולים: בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ; מקורות, חברת מים בע"מ; וחברת החשמל לישראל בע"מ: וכן בשני הקואופרטיבים הגדולים במדינה: "אגד", אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ; ו"דן", אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ - את ההסדרים הארגוניים שהנהיגו כדי להשפיע על נהגיהם להקפיד על חוקי התנועה ולהביא לצמצום תדירותן וחומרתן של תאונות הדרכים שהם מעורבים בהן.

בבעלות החברות שנמנו לעיל כלי רכב רבים, ולפי מספרם, כל אחת מהן היא "מפעל" כהגדרתו בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, ולכן חייבת להעסיק קציני בטיחות. משרד מבקר המדינה בדק את פעילותם של קציני הבטיחות בחברות אלה. כן נבדקה יעילותן

של "הוועדות המקצועיות" בחברות האמורות, שתפקידן לדון בתאונות שמעורבים בהן כלי רכב של החברות ולנקוט צעדים משמעותיים כלפי הנהגים שקציני הבטיחות מצאו אותם אחראים לתאונות ולנזק שנגרם בעטיין.

בזק

חברת בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק או החברה) מפעילה למשימותיה צי גדול של רכב שבבעלותה: כלי רכב דו-שימושיים וכלי רכב בינוניים העומדים לרשותם של עובדי התפעול ונשאים אצלם גם לאחר שעות העבודה; כלי רכב כבדים ייעודיים (משאיות), שאסור לעובד לנסוע בהם נסיעות פרטיות; ומכוניות נוסעים המיועדות לשימושם הבלעדי של עובדים בכירים. בסוף דצמבר 1997 היו בבעלות החברה 3,190 כלי רכב, ובסוף דצמבר 1998 - 2,895.

תאונות דרכים

להלן בטבלה נתוני בזק על מעורבות כלי רכב שלה בתאונות דרכים בשנים 1996-1998:

השנה	מספר התאונות		מצבת כלי הרכב
	תאונות עם נפגעים	תאונות שנגרם בהן נזק בלבד	בסוף השנה
1996	109	1149	3150
	מזה באשמת נהג בזק*	32	668
1997	114	1193	3190
	מזה באשמת נהג בזק*	45	662
1998	94	896	2859
	מזה באשמת נהג בזק*	38	524

*לפי קביעת קציני הבטיחות של החברה.

מזן הנתונים עולה כי בשנים 1996 ו-1997 היו מעורבים בתאונות כ-40% מכלי הרכב של בזק ובשנת 1998 - 34%.

ההוצאה הישירה של בזק על תיקון כלי רכב שנפגעו בתאונות הסתכמה ב-1997 ב-2.6 מיליון ש"ח. ממסמך של הממונה על המשמעת בבזק מיוני 1998 עולה שבשנת 1997 היו בחברה 2,700 ימי היעדרות מהעבודה עקב תאונות דרכים.

קציני בטיחות בתעבורה

המינהל לבטיחות בדרכים שבמשרד התחבורה קבע שנוכח פריסתה של בוק ברחבי הארץ והמגוון הגדול של סוגי הרכב שברשותה, עליה להעסיק עשרה קציני בטיחות בתעבורה; לאחר דיונים עם בוק בנושא זה הסכים המינהל לבטיחות ב-1994 לצמצם את הדרישה לשבעה. בפועל העסיקה בוק ב-1998 חמישה קציני בטיחות בלבד: קצין בטיחות ארצי ועוד ארבעה קציני בטיחות מחוזיים (בתל אביב, בחיפה, בירושלים ובבאר שבע). במשך זמן רב לא נקט המינהל לבטיחות צעדים כדי שבוק תעמוד בדרישותיו. ב-1999 גדל מספר קציני הבטיחות לשמונה.

רק ב-8.11.98 הסכימו מנהל גף קציני בטיחות שבמשרד התחבורה ונציגי בוק שבכל אחת מהחטיבות (לשעבר מחוזות) - תל אביב והשרון, ירושלים והדרום, חיפה והצפון ימונו שני קציני בטיחות, ובחטיבת המרכז ובחטיבת הנדסה ותכנון יהיה בכל אחת קצין בטיחות אחד, כך שבסך הכול תעסיק בוק שמונה קציני בטיחות. עוד סוכם שלרשות קצין הבטיחות המחוזי יעמוד צוות של שניים עד שלושה מכונאי רכב מוסמכים שיפקחו על תקינות הרכב.

הטיפול המשמעותי בנהגים המעורבים בתאונות דרכים

בנוהלי בוק אין הוראות בדבר הטיפול המשמעותי בעובדים הגורמים נזקים לרכב החברה בשל נהיגה רשלנית או אי-ציות לחוק, ואין בהם הגדרת הסמכויות של הגופים שיהיו מוסמכים לנקוט אמצעים משמעותיים כלפי עובדים המעורבים בתאונות. יצוין, כי על פי הוראות פרק 7 לתקנון הכספים והמשק (התכ"ס), שעניינן תאונות ברכב ממשלתי, ניתנה סמכות לקצין הבטיחות לשלול מעובד את האישור לנהוג ברכב ממשלתי לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים ולהמליץ על הארכת תקופה זו. לדעת משרד מבקר המדינה, על בוק לשקול לכלול הוראה כזו בנהליה.

1. בשנים 1990-1994 פעלה בבוק ועדה פנימית לנזקי רכב. הוועדה מונתה בידי המנכ"ל והיא הוסמכה להמליץ על אמצעי משמעת נגד נוהגים ברכב החברה שנמצאו אחראים לנזק שנגרם לרכב. הוועדה טיפלה במספר מועט של מקרים, אך היו עובדים שנענשו בידי ועדות משמעת ובתי דין למשמעת בנזיפה או בקנסות, לפעמים בסכומים גבוהים, שנוכו ממשכורתם, ובהורדה בדרגה. בעקבות הביקורת שעשה המינהל לבטיחות בבוק במאי 1995, הבהיר מנהל גף קציני בטיחות לבוק באוגוסט 1995, כי יש לנקוט אמצעי משמעת נגד כל נהג של בוק שקצין בטיחות מצא שהוא אחראי להתרחשות תאונה, כדי להרתיע את נהגי בוק ולצמצם את מספר התאונות שהם מעורבים בהן.

2. בחודשים יוני 1997 עד פברואר 1998 העביר תחום הרכב למחוזות רשימה של 114 עובדים הנוהגים ברכב החברה שנמצא שהיו אחראים לתאונות דרכים, כדי שיינקטו נגדם צעדים משמעותיים. מרבית התאונות היו בגלל אי-שמירת מרחק בין כלי רכב, סטייה מנתיב נסיעה, אי-מתן זכות קדימה בצומת ואי-ציות לתמרור "אין כניסה"; חלק מהעובדים האלה היו אחראים גם לתאונות קודמות. משרד מבקר המדינה העלה כי לא ננקטו אמצעים משמעותיים נגד 97 מבין 114 העובדים האמורים, וכי הצעדים שנקטו נגד 16 מ-17 העובדים האחרים היו משלוח מכתב התראה בלבד: במחוז תל אביב והשרון

נשלח מכתב התראה לשישה עובדים (מבין 40), במחוז ירושלים והדרום לתשעה (מבין 14), ובמחוז הצפון לעובד אחד (מבין 35); עובד זה היה מעורב בשלוש תאונות בתוך שנתיים. עובד אחד (מבין 25) במחוז המרכז נשלח לקורס לנהיגה נכונה.

הביקורת העלתה שלאחר פברואר 1998 היו עוד 17 עובדים שגרמו לתאונות דרכים בעת שנהגו ברכב של החברה ולא ננקטו נגדם צעדים כלשהם; אחד מהם היה מעורב בשתי תאונות בתוך חודש אחד. מנהל יחידת ארגון ומינהל בחטיבת הטכנולוגיה מסר למשרד מבקר המדינה כי מעולם לא נתבקש לנקוט צעדים נגד עובדים כאלה.

בשנים 1996 ו-1997 פנו סגן מנהל מחוז תל אביב והשרון וסגן מנהל מחוז חיפה והצפון לממונה על המשמעת בבזק בבקשה לקבל הנחיות לגבי הטיפול בעובדים שנמצאו אחראים לתאונות דרכים שנגרם בהן נזק לרכב של החברה. באפריל 1998 הודיע הממונה על המשמעת למחוז חיפה והצפון כי בעניין הנזקים לרכב החברה שעובדים אחראים להם מתקיימים דיונים עם ארגון העובדים כדי לגבש נוהל טיפול מוסכם, וכי הוא מקווה שהנוהל אמנם יגובש. עד דצמבר אותה שנה לא הוצא נוהל בעניין זה.

3. נמצא, שכאשר הובא עובד שגרם לתאונה לבירור משמעת, הסתפקו הממונים עליו או האחראים למשמעת בחברה בהערות, בנזיפות ובאזהרות בלבד, גם אם התאונה היתה בשל עבירות חמורות, כגון נהיגה בגילופין, ואפילו אם העובד גרם ליותר מתאונה אחת. לדוגמה, אחד העובדים, שבאפריל 1997 התנגש רכבו ברכב אחר בשל אי-שמירת מרחק ובעקבות זאת הוא הובא לבירור משמעת, ננזף בלבד אף שבעבר היה מעורב בתאונות דרכים רבות; ב-1995 - בארבע תאונות, מהן שלוש שהוא היה אחראי להתרחשותן.

4. ב-1997 התקיים במחוז ירושלים והדרום מבצע לצמצום תאונות הדרכים, ובמסגרתו הוקמה ועדה מחוזית למניעת תאונות דרכים. לבירור משמעת לפני הוועדה הובאו 38 עובדים שגרמו לתאונות דרכים, אולם רק על אחד מהם היא אסרה להמשיך ולנהוג ברכב של בזק; לשאר הנהגים העירה הוועדה כי עליהם לנהוג במשנה זהירות, ומהם לשניים ניתנה אזהרה כי אם יהיו מעורבים בתאונה נוספת תישלל זכותם לנהוג ברכב החברה. נמצא, שחמישה ימים לאחר מכן היה אחד משני העובדים האלה מעורב בתאונה בגלל אי-שמירת מרחק, ובעקבות זאת הוא נשלח לקורס לנהיגה מונעת. העובד האחר גרם לתאונה בעת נסיעה לאחור; הוועדה קבעה הפעם כי עליו ללמוד בקורס לנהיגה מונעת, אך הוא לא נשלח לקורס כזה. חודש לאחר התאונה האמורה גרם אותו עובד לתאונה נוספת באותן נסיבות; הוועדה קבעה כי עליו לקבל הדרכה אישית מקצין בטיחות. גם חמישה עובדים אחרים, שאינם נמנים עם 38 העובדים האמורים, שהוועדה המליצה לשלוח אותם לקורס לנהיגה מונעת, לא נשלחו בסופו של דבר לקורס.

5. חמישה עובדים במחוז הצפון שגרמו, בתוך פרק זמן קצר (שניים מהם בתוך שלושה חודשים, ושלושה בתוך שנתיים) לשתיים עד ארבע תאונות דרכים, בשל חוסר זהירות, אי-שמירת מרחק ונסיעה לאחור, זומנו לבירור משמעת אצל קצין הבטיחות המחוזי. קצין הבטיחות המליץ על נקיטת צעדים משמעתיים נגדם, אך הממונים עליהם הסתפקו בנזיפה. על עובד שגרם לתאונות דרכים אסר קצין הבטיחות לנהוג ברכב החברה במשך שבועיים. רק על שניים מכלל העובדים שנהגו ברכב בזק בשנים 1997 ו-1998 נמצאו אחראים לתאונות דרכים נאסר לשוב ולנהוג ברכב של החברה.

6. ב-16.6.98 הוציא הממונה על המשמעת בבזק מסמך המציע דרכים למניעת תאונות דרכים. במסמך הוצע להקים ועדות לתעבורה בשתי רמות - ארצית וחטיבתית - שיטפלו בענייני משמעת, ושישתתפו בהן קציני הבטיחות. הוועדה החטיבתית תדון בעבירות תנועה שהן בבחינת התרשלות קלה ובינונית ובתאונות שנגרם בהן נזק לרכב בלבד; והוועדה הארצית תדון בתאונות ללא נפגעים שנגרמו בשל התרשלות חמורה, בתאונות עם נפגעים ובתאונות שנחקרו בידי המשטרה. עד מועד גמר הביקורת לא הוקמו הוועדות.

דוחות נזק לרכב החברה

משרד מבקר המדינה העיר לבזק שעליה למלא אחר הוראות הנוהל שהוציא גף קציני בטיחות שבמשרד התחבורה מכוח התקנות, ולפיהן כל אימת שמתרחשת תאונת דרכים, בלי קשר להיקף הנזק שנגרם בה, על קצין הבטיחות לבדוק את הרכב כדי לדעת אילו מהנזקים שנגרמו לרכב עלולים להשפיע על בטיחותו. כמו כן עליו לרכז את נתוני התאונות הן כדי לפעול על פי סמכותו נגד נהגים מתרשלים, והן כדי לאמוד את הנזק שנגרם לחברה.

מקורות

1. מקורות, חברת מים בע"מ (להלן - מקורות או החברה) מפעילה למשימותיה צי גדול של כלי רכב מכמה סוגים. בסוף דצמבר 1998 היו בבעלותה 1,024 כלי רכב: 411 טנדרים מסוגים שונים, 279 מכוניות פרטיות, 120 מכוניות מסחריות סגורות, 21 משאיות, 10 רכבי שטח ו-183 כלים מכניים ניידים, כגון רכב זחלי ומלגזות. כמו כן היו בבעלותה 404 גרורים.

להלן נתוני מקורות על מספר התאונות שאירעו בחברה בשנים 1996-1998:

השנה	מספר התאונות	מצבת כלי הרכב בסוף השנה
	תאונות עם נפגעים	תאונות שנגרם בהן נזק בלבד
1996	14	205
	7	127
	מזה באשמת נהג מקורות*	
1997	26	281
	11	168
	מזה באשמת נהג מקורות*	
1998	27	286
	10	186
	מזה באשמת נהג מקורות*	

*לפי קביעת קצין הבטיחות הארצי של מקורות.

מהטבלה עולה, שמספר התאונות שהיו מעורבים בהן כלי רכב של מקורות נע בין 21% ממספר כלי הרכב בה ב-1996 ל-31% ממספרם ב-1998. מספר התאונות יחסית לכלי הרכב היה גדול במיוחד במרחב הדרום - 49% ב-1997 ו-41% ב-1998; ובמשרד הראשי - 50% ב-1997 ו-34% ב-1998. לפי נתוני החברה, לא היו פצועים קשה או הרוגים בתאונות אלה.

לפי נתוני מקורות, ב-186 התאונות ב-1998 שעובדיה היו אחראים להן הגיעו הנזקים לכ-2.8 מיליוני ש"ח; ב-92 מהן נגרמו נזקים ניכרים, כמפורט להלן:

מספר התאונות	סכום הנזק
66	עד 5000 ש"ח
18	15000-5001 ש"ח
8	מ-100000-15001 ש"ח
92	ס"ה

קציני בטיחות

1. משנת 1992 עד תחילת אפריל 1998 לא הועסק קצין בטיחות במרחב הדרום של מקורות. בתחילת אותו חודש ניתן מינוי זמני לעובד עד שיסיים בהצלחה קורס קציני בטיחות. במועד גמר הביקורת, אפריל 1999, טרם סיים העובד את הקורס.

2. על פי הוראות המינהל לבטיחות, שקדם להקמת הרשות, המחייבות את קציני הבטיחות מכוח סעיף 587 ג(ב) לתקנות התעבורה, בכל תאונה שמעורב בה עובד של חברה שנגרם בה נזק בלבד, יחקור קצין הבטיחות של החברה את התאונה מההיבט הבטיחותי וירשום אם לדעתו העובד אחראי לתאונה, אינו אחראי לה או אחראי לה חלקית בלבד; וכן יפרט את האמצעים שיש לנקוט כדי למנוע תאונות דומות בעתיד. על פי ההוראות האמורות, מסקנות החקירה יירשמו בטופס "דוח תאונה" וכן בכרטיס הנהג. נמצא שבמקורות נהוג לרשום בכרטיסי הנהג רק תאונות שעובדיה היו אחראים להתרחשותן.

לפי הוראות המינהל לבטיחות, על חברה לספק לקציני הבטיחות המועסקים בה תנאי עבודה שיאפשרו להם למלא את אחר ההוראות שבתקנות התעבורה.

הביקורת העלתה כי המשרדים של קציני הבטיחות של מקורות, לרבות משרדו של קצין הבטיחות הארצי, לא היו ממוחשבים. בהעדר מחשב קשה לנהל ביטולות את כרטיס הנהגים במקורות ולבדוק את נסיבותיהן של התאונות שאירעו לעובדי החברה בעת נהיגה ברכבה ואת ומידת אחריותם לתאונות, כדי לעצב מדיניות נאותה לטיפול בעניין התאונות.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי מערכת ממוחשבת לניהול פעילות כלי הרכב (להלן - מערכת נפ"ר) נמצאת בשלב של בנייה והטמעה בחברה, וכי בסיומו יוכנסו

למערכת זו הנתונים שבתיקי הנהג, ובכלל זה נתוני תאונות הדרכים. עוד הודיעה החברה, שכאשר יושלם מחשוב מערך התחבורה יהיה ניתן למיין תאונות בחתכים שונים, כולל גורמי התאונות; וכי עד להפעלת מערכת נפ"ר, ממשיכה החברה להקפיד על נוהלי דיווח ידניים, כמתחייב מתקנות התעבורה. עד גמר הביקורת לא הקלידה החברה את נתוני תאונות הדרכים למערכת נפ"ר.

3. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מסורגת של 116 תאונות שאירעו ל-86 עובדי מקורות בעת שנהגו בכלי רכב של החברה בשנים 1997 ו-1998, ושלפי קביעת קצין הבטיחות הארצי שלה נגרמו באחריות העובדים.

הבדיקה העלתה, כי לפי קביעת קצין הבטיחות 58 מהתאונות האמורות נגרמו בשל נהיגה בחוסר זהירות, בהן 27 בשל חוסר זהירות בנסיעה לאחור; וכי 10 תאונות היו תאונות בינוניות או קשות, שנגרמו מחוסר שליטה ברכב.

בדיקת כרטסת הנהגים העלתה, שחסרו בה כרטיסיהם של 5 מבין 86 העובדים האמורים. עוד העלתה הבדיקה, כי 20 מהתאונות שהיו אחראים להן עובדי החברה לא נרשמו בכרטיסי הנהג שלהם. מקורות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי קצין הבטיחות הארצי שלה יכין את כרטיסי הנהג החסרים, וכי הכנסתה של מערכת נפ"ר לשימוש תתרום לצמצום אי-הרישום של תאונות בכרטיסי הנהג.

4. על פי הנחיות המינהל לבטיחות, על קצין הבטיחות של חברה להגיש למשרד התחבורה דוחות שנתיים שיכללו בין השאר פרטים על מצבת הרכב בחברה, על תאונות דרכים שהיו מעורבים בהן כלי רכב שלה ועל פעולות ההדרכה וההשתלמויות שהשתתפו בהן הנהגים ברכבה.

הביקורת העלתה, שבדוחות של קצין הבטיחות הארצי של מקורות על תאונות דרכים בחברה ובחברת "שירותים חשמליים ומכניים, חברת בת של מקורות בע"מ" לשנים 1996 ו-1997, נפלו טעויות משמעותיות באשר למספר התאונות בשתי החברות האמורות.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת היא הגישה למשרד התחבורה דוחות מתוקנים.

השתלמויות

1. לפי נתוני מקורות, בשנת 1997 השתתפו בהשתלמויות בנהיגה 258 עובדים ובשנת 1998 - 194. ההשתלמויות יוחדו בעיקר לנהיגה מתקדמת ולריענון הנהלים בדבר הובלת חומרים מסוכנים.

הועלה, כי 48 מבין 86 עובדי מקורות שנכללו בבדיקה המסורגת לא השתלמו בנהיגה, אף שנמצאו אחראים ל-62 תאונות דרכים שאירעו בנסיבות חמורות או בתדירות גבוהה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה שמן הראוי היה שבקביעת סדר הקדימויות לשליחת אנשים להשתלמות בנהיגה תינתן עדיפות להדרכת נהגים שקצין הבטיחות קבע שהם אחראים לתאונה.

מקורות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי מקובלת עליה המלצתו לקיים השתלמויות לעובדים הנוהגים ברכב החברה שנהיגתם לקויה, אולם היא נותנת עדיפות ראשונה לקיום השתלמויות לעובדים הנוהגים ברכב כבד ועדיפות נמוכה יותר להשתלמויות בנהיגה נכונה ולתרגול במגרש החלקה לכלל הנוהגים ברכב החברה.

אמצעי משמעת

1. לפי הוראות המינהל לבטיחות, "כאשר מתעורר צורך בנקיטת אמצעים נגד נהג בתוך מסגרת החברה, על קצין הבטיחות להביא את העניין לפני ועדה פריטטית או משמעתית, אם קיימת בחברה ועדה כזאת".

בנוהלי מקורות הנוגעים למשמעת בעבודה אין הוראות בדבר הטיפול המשמעותי בעובדים הגורמים נזקים לרכב החברה בשל נהיגה רשלנית או בשל אי-ציות לחוק, ולא נקבעו הגופים שיהיו מוסמכים לנקוט אמצעים משמעתיים נגד עובדים שנמצאו אחראים לתאונות וסמכויותיהם.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול המשמעותי בעובדים שקצין הבטיחות קבע כי הם אחראים לתאונות. הבדיקה נגעה ל-60 תאונות שאירעו בנסיבות חמורות והיו מעורבים בהן 44 עובדים¹: 32 עובדים היו מעורבים כל אחד בתאונת דרכים אחת; 9 - בשתי תאונות; 2 - בשלוש תאונות; 1 - בארבע תאונות.

הביקורת העלתה שנגד העובדים האמורים לא ננקטו צעדים כלשהם, והם לא הובאו לבירור בתוך החברה. שניים מהעובדים, שהיו מעורבים במספר התאונות הגדול ביותר, היו בעלי תפקידים בכירים בחברה. אחד מהם היה יו"ר הדירקטוריון.

עובד במרחב הדרום הנוהג ברכב החברה, שהיה מעורב בשלוש תאונות, מהן אחת בשל אי-שמירת מרחק ואחת בשל נהיגה בחוסר זהירות, נקרא לאחר התאונה הראשונה, בינואר 1997, לבירור לפני מנהל המרחב. לאחר שנקבע בבירור כי העובד לא נהג בזהירות שהתחייבה מתנאי הדרך בעת התאונה, נדרש העובד להקפיד על כללי הזהירות בנהיגה. לאחר כל אחת משתי התאונות האחרות לא נעשה לעובד בירור משמעותי.

מקורות הסבירה למשרד מבקר המדינה כי קציני הבטיחות סברו שנסיונותיהן של 60 התאונות האמורות ומידת חומרתן לא הצדיקו נקיטת צעדים משמעתיים נגד העובדים שגרמו להן. משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי על קצין הבטיחות לרשום את החלטתו ולנמקה, גם כאשר הוא מחליט שלא לנקוט צעדים נגד עובד שגרם לתאונה בעת נהיגה ברכבה, וכי בשל חשיבות הטיפול המשמעותי בעובדים שגורמים לתאונות דרכים יש לעגן בנוהל כללים בעניין זה. בנוהל יש לפרט את הנסיבות שבהן יהיה מקום להעמיד עובד לבירור משמעותי בשל גרימת תאונה, כמקובל בעבירות משמעת אחרות בחברה, וכן לקבוע שהטיפול המשמעותי בעובדים בכירים ייעשה בידי מי שאינם כפופים להם.

¹ לא נכללו תאונות קלות, כגון תאונות בעת חניה.

חברת החשמל

1. בסוף 1998 היו בבעלות חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - החברה) כ-3,000 כלי רכב: כ-65% מהם טנדרים מכמה סוגים, כ-18% - משאיות ג'יפים וציוד מכני נייד וכ-17% - רכב נוסעים ורכב דו-שימושי. בחברה 275 עובדים שתפקידם נהיגה וכ-5,000 עובדים אחרים המורשים לנהוג ברכב החברה.

על מתן שירותי תחבורה בחברה מופקדת מחלקת תחבורה ארצית שבאגף לוגיסטיקה ונכסים (להלן - האגף). למחלקה הארצית כפופות שבע מחלקות תחבורה מרחביות: שלוש מחלקות (היסעים ותובלה, רכב ייעודי, תחזוקה) במרחב הצפון; שלוש מחלקות כאלה במרחב הדרום; ומחלקה אחת (תחבורה) במחוז ירושלים. החברה מעסיקה חמישה קציני בטיחות: ארבעה במחלקות היסעים ותובלה ובמחלקות רכב ייעודי במרחבים ואחד במחלקת תחבורה במחוז ירושלים.

במרחב הצפון ובמרחב הדרום פועלות גם מחלקות המופקדות על ציוד מכני נייד (להלן - צמ"ן). מחלקות אלה מפעילות כ-370 כלים בעלי יכולת נסיעה עצמית, כגון מלגזות ובמות הרמה. קצין הבטיחות של מחלקת היסעים ותובלה בכל אחד מהמרחבים אמור היה להיות אחראי גם למחלקת צמ"ן.

מחלקת היסעים ותובלה שבמרחב הצפון מופקדת על כ-500 כלי רכב ומחלקת צמ"ן - על כ-120. ביוני 1998 הודיע קצין הבטיחות שהיה אחראי לשתי מחלקות אלה לראש חטיבת ארגון ולוגיסטיקה, שהאגף משתייך אליה, שתנאי עבודתו אינם מאפשרים לו לבצע את תפקידו כפי שנקבע בחוק בשתי המחלקות כאחד, וביקש לשחררו מאחריות למחלקת צמ"ן. מאז הפסיק קצין הבטיחות לבצע במחלקה זו מטלות הכלולות במסגרת תפקידו. מנהל מחלקת צמ"ן פנה לממונים עליו פעמים אחדות בעניין העדר קצין בטיחות למחלקה, אולם במשך זמן רב לא טופל הנושא. במרחב הדרום מופקדת מחלקת היסעים ותובלה על כ-580 כלי רכב ומחלקת צמ"ן - על כ-250. קצין הבטיחות במרחב הדרום ממלא את תפקידו בשתי המחלקות שהוא אמור להיות אחראי להן, אך מבירורים בעל פה שעשה משרד מבקר המדינה עולה שמעורבותו של קצין הבטיחות בנעשה במחלקת צמ"ן פחותה.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לחברה בעניין זה מינתה החברה במאי 1999 את קצין הבטיחות של מחלקת רכב ייעודי במרחב הצפון לקצין בטיחות גם במחלקת צמ"ן שבאותו מרחב.

מחלקת רכב ייעודי במרחב הצפון מופקדת על כ-700 כלי רכב. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לבחון אם קצין הבטיחות של מחלקה זו יוכל למלא את תפקידו כראוי גם במחלקת צמ"ן.

2. בנוהלי החברה נקבע, בין היתר, שעובדי החברה יורשו לנהוג ברכב שבבעלותה אם יעמדו בבחינה מטעם המוסמכים לכך בחברה; נקבעו הוראות בדבר דרכי הטיפול ברכב בעת שהוא נמצא בידי עובד החברה, וכן נקבע שעובד המקבל דוח על עבירת תנועה צריך לשלם את הקנס שהוטל בדוח ולהעביר לחברה העתק של הדוח. בעניין תאונות

ונזקים שאירעו לרכב החברה נקבע בנוהל, בין היתר, כי על קצין הבטיחות להכין חוות דעת על נסיבות התאונה ועל מידת אחריותם של המעורבים בה.

בחברה שלוש ועדות בטיחות מרחביות (צפון, דרום וירושלים). בהתאם לנהלים, על ועדות הבטיחות לעודד ולהורות הרגלי נהיגה נכונים ולהמליץ על שימוש באמצעים העשויים להגביר את בטיחות הנסיעה, וכן לדון בתאונות דרכים שהיו מעורבים בהן כלי רכב של החברה, בנזקים שנגרמו לכלי הרכב ובעבירות תנועה שביצעו עובדים המורשים לנהוג ברכב החברה. כמו כן על הוועדות ליזום פרסומים, פעולות הדרכה וימי עיון בנושאים אלה.

על קצין הבטיחות להביא לפני ועדת הבטיחות לדיון כל תאונת דרכים וכל גרימת נזק או עבירת תנועה, בהתאם לנסיבותיהן ולתדירות התרחשותן. על הוועדה להפיק לקחים ולקבוע דרכים למניעת הישנות מקרים דומים, וכן להביא מקרים של תאונות ונזקים, בהתאם לנסיבות, לפני ועדת משמעת. בסמכותה של ועדת משמעת להטיל על העובד עונש משמעת, כגון: אזהרה בכתב; ניכוי משכרו עד סכום ההשתתפות העצמית של ביטוח הרכב; העברתו מתפקידו, אם הוא נהג מקצועי, או שלילת האישור שניתן לו לנהוג ברכב החברה לפרק זמן מוגדר או לצמיתות. בוועדת המשמעת מכהנים בפועל כמה מחברי ועדת הבטיחות, והיא מקיימת את ישיבותיה מיד עם סיום ישיבתה של ועדת הבטיחות.

החברה מקיימת לכלל הנהגים השתלמויות בנהיגה נכונה ומניעת תאונות. ביוני 1998 הוגשה להנהלת החברה הצעה לתכנית לשיפור תרבות הנהיגה בחברה, שהוכנה על פי הזמנתה בידי גוף חיצוני. ההנהלה דנה בתכנית והחליטה לבקש הצעות מגופים חיצוניים נוספים; באמצע 1999 עסקה החברה בהכנת מכרז בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שפועלים בשוק כמה גופים שניתן היה להזמין מהם תכנית כזו, היה על החברה לפעול מראש בדרך של עריכת מכרז. יצוין כי גם כאשר החליטה החברה לקיים מכרז התמשכו ההליכים להכנתו, ומימוש התכנית נדחה לזמן רב.

להלן בטבלה נתוני החברה על מעורבות כלי רכב שלה בתאונות דרכים בשנים 1998-1996:

ס"ה	מזה באשמת עובדי החברה*	תאונות עם נפגעים	מצבת כלי הרכב בסוף השנה	
1996	1394	753	65	2576
1997	1534	808	81	2739
1998	1437	796	78	2627

*על-פי חוות הדעת של קציני הבטיחות.

החברה מבטחת את רכבה בביטוח חובה וצד שלישי (ללא ביטוח מקיף). הוצאות החברה על תיקוני כלי רכב שנפגעו בתאונות הסתכמו בשנים 1997 ו-1998 ב-2.1 מיליון ש"ח ו-2.7 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), בהתאמה. אין לחברה נתונים על אבדן ימי עבודה שנגרם בעקבות תאונות דרכים.

מספר התאונות בכל אחת משלוש השנים האמורות הגיע לכ-50% ממספר כלי הרכב של החברה. בחוות דעת של קציני הבטיחות שניתנו באותן שנים נקבע שעובדי החברה היו אחראים ליותר ממחצית התאונות. כ-20% מהתאונות קרו בזמן נסיעה של עובד שלא במסגרת העבודה. מספר התאונות שעובדי החברה היו מעורבים בהן ושיעור התאונות שקציני הבטיחות קבעו שהן באשמת עובדי החברה היו גבוהים בכל אחת מהשנים, ומצביעים על הצורך שהחברה תנקוט אמצעים מיידיים כדי להילחם בתאונות הדרכים. יצוין שהחברה אינה מרכזת נתונים על מספר התאונות שבהן היה מעורב כל אחד מהעובדים שנהגו ברכבה.

3. ועדות הבטיחות וועדות המשמעת אינן רושמות פרוטוקולים של דיוניהן, ומסתפקות ברישום ההחלטות של ועדות המשמעת בעניינים שהובאו לפנין. הביקורת העלתה שהובאו לדיון בוועדות רק מקצת התאונות שקציני הבטיחות קבעו שעובדי החברה אשמים בהן.

הטבלה שלעיל מראה שבשנים 1997 ו-1998 היו 808 ו-796 תאונות, בהתאמה, שלפי חוות הדעת של קציני הבטיחות עובדי החברה היו אחראים להן. הביקורת העלתה שבאותן שנים הובאו לדיון בוועדות הבטיחות המרחביות בחברה, בהתאמה, 313 ו-617 עניינים הקשורים לרכב של החברה. רובם הגדול של העניינים שהובאו לדיון היו תאונות דרכים, וייתרם - נזקים שנגרמו לרכב החברה או בקשות של עובדים להחזר קנסות ששילמו בשל עבירות תעבורה. מכאן שרק חלק מהתאונות שנהגי החברה היו אחראים להן נדונו בוועדות.

מאמצע 1998, המועד שבו הפסיק קצין הבטיחות במרחב הצפון למלא את תפקידו במחלקת צמ"ן, לא הובאו תאונות הדרכים שאירעו לעובדי מחלקה זו לפני ועדת הבטיחות. מיוני 1998 ועד סוף אותה שנה היו 23 תאונות כאלה; שבע מהן נגרמו בידי שלושה עובדים, אולם לא היה כל טיפול מטעם החברה בעובדים אלה.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 1999 כי בעקבות הביקורת תובא בעתיד לדיון לפני הוועדות כל תאונת דרכים שלפי חוות דעתו של קצין הבטיחות עובד החברה אחראי לה. עוד הודיעה, כי לאחר מינויו של קצין בטיחות למחלקת צמ"ן בצפון יטופל בה עניין התאונות בהתאם לנוהל.

ועדות הבטיחות לא מילאו את כל התפקידים שנקבעו להן בנהלים. ובעיקר, הן לא עסקו בקביעת דרכים למניעת הישנותם של מקרים דוגמת אלה שהובאו לפנין, ולא התוו דרכים לשינוי תרבות הנהיגה בחברה כדי לצמצם את מספר התאונות שמעורבים בהן כלי רכב שלה.

עוד נמצא, שלפני הוועדות לא הובא מלוא המידע הדרוש לשם קבלת החלטות בנושאים שעלו לדיון. במרחב הצפון לא נמסר לוועדה, בדרך כלל, מידע על מספר התאונות הקודמות שבהן היה מעורב העובד שעניינו נדון לפניו. במרחב הדרום אמנם הובא מידע זה לפני הוועדה, אולם הוא נגע לשנים רבות, ולא פורט בו מתי אירעו התאונות. משום כך לא היה אפשר להסיק מסקנות באשר לנהיגת העובד בתקופה הסמוכה לתאונה. במרחב הדרום גם לא הובא לפני הוועדה מידע על היקף הנזק שנגרם בתאונה. כמו כן לא הובא מידע זה, בדרך כלל, לידיעת העובד שהיה מעורב בתאונה.

על ועדות הבטיחות לדון גם בעבירות תנועה. אולם בפועל לא הובא לפניו מידע על עבירות כאלה הואיל והנהגים ברכב החברה אינם מדווחים בדרך כלל על דוחות שקיבלו אף על פי שהדבר נדרש מהם בנהלים. לדעת משרד מבקר המדינה, מידע על עבירות תנועה דרוש לוועדות גם לצורך קבלת החלטות על הטיפול המשמעתי בעובדים שגרמו לתאונות.

ההחלטות שקיבלו ועדות המשמעת בעקבות תאונות היו בדרך כלל אזהרה לנהג והטלת קנס. סכומי הקנסות בשנים 1997 ו-1998 נעו בין 50 ש"ח ל-150 ש"ח. רק בנסיבות חריגות מאוד מימשו הוועדות את סמכותן להטיל קנסות גבוהים יותר או לשלול מעובד את הרשות לנהוג ברכב החברה.

מהחלטות הוועדות עולה, שלא הובאו בחשבון עניינים כגון חומרת העבירה שגרמה לתאונה, תוצאות התאונה (האם היו בה נפגעים ועלות הנזק) ומספר התאונות והעבירות הקודמות של העובד.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי בנסיבות האמורות מתעורר ספק אם ועדות המשמעת משמשות גוף מרתיע ואם הן תורמות תרומה ממשית לצמצום מספר תאונות הדרכים וחומרתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת החברה לשים דגש בבחינת הנסיבות שבהן היו כלי רכב שלה מעורבים בתאונות ולקבוע דרכי פעולה שיביאו למניעתן. בין השאר עליה לגבש מדיניות באשר לדרכי הטיפול בעובדים שתדירות מעורבותם בתאונות מעידה על ליקוי מתמשך באופן נהיגתם.

אגד

להלן בטבלה נתוני "אגד", אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד) על תאונות עם נפגעים, שהיו מעורבים בהן כלי רכב שלה בשנים 1996-1998:

1996	1997	1998	
2782	2955	2791	תאונות עם נפגעים
3182	3569	3026	מספר הפצועים
33	25	17	מספר ההרוגים

לפי תקנון אגד, כשנגרם נזק לאגד, לאחרים, או לרכוש של אחרים, מתאונה שחבר אגד (להלן - חבר) היה מעורב בה או מרשלנות של חבר, או מאי-השגחה או מנהיגה שלא בהתאם לחוקי התנועה או מאי-מילוי הוראות אגד בעניין אופן הטיפול ברכוש שנמסר לידיה והשמירה עליו - חייב החבר למסור לממונה על ענייני תאונות באגד, בתוך 24 שעות ממועד האירוע (להלן - אירוע בטיחות)², הודעה מפורטת על כך בטופס שנועד לכך. הוראה זו חלה גם על העובדים השכירים באגד. בשנת 1996 היו באגד 12,571 אירועי בטיחות; בשנת 1997 - 12,206; ובשנת 1998 - 11,801. בסוף שנת 1998 היו לאגד 4,064 אוטובוסים ו-443 כלי רכב אחרים.

להלן בטבלה התפלגות אירועי הבטיחות שנגרמו בידי נהגי אגד³ בשנים 1996-1998 לפי סיבותיהם, על פי נתוני אגד:

1996		1997		1998		
המספר	ב-	המספר	ב-	המספר	ב-	
%		%		%		
53	2632	49	2058	48	1729	נהיגה בחוסר זהירות
12	609	12	497	12	458	נסיעה לאחור
10	507	13	527	12	458	אי-שמירת מרחק
9	458	11	464	9	344	עקיפה, פנייה או סטייה לא זהירה
16	800	15	624	19	707	סיבות אחרות
100	5006	100	4170	100	3696	ס"ה

על פי נתוני אגד, כ-40% מכלל אירועי הבטיחות בשנים 1996-1998 שנדונו בוועדות המקצועיות, נגרמו, לפי קביעת הוועדות, בידי נהגי אגד.

מספר אירועי הבטיחות שנקבע שלא נגרמו בידי נהגי אגד היה 7,360 בשנת 1996, 7,122 בשנת 1997 ו-5,329 בשנת 1998. יצוין כי ב-1.3.99 עדיין לא נדונו בוועדה מקצועית 205 אירועי בטיחות שאירעו בשנת 1996, 914 אירועים משנת 1997 ו-2,776 אירועים משנת 1998.

² הכוונה גם לאירוע שאינו תאונה, כגון גרימת נזקי רכוש, יידי אבנים, השלכת בקבוקי תבערה וכו'.

³ לפי קביעת הוועדות המקצועיות; ראו להלן.

להלן בטבלה נתוני אגד על מספר דוחות התנועה שנרשמו לנהגי אגד, על מספר המשפטים שהתקיימו נגדם בשל עבירות תנועה ועל שלילת רישיונות לנהגי אגד, בשנים 1995-1998:

1995	1996	1997	1998	
1384	1158	1370	934	דוחות
509	411	285	168	משפטים
233	200	129	68	שלילת רישיון נהיגה

הנתונים מראים שבשנת 1998 היתה ירידה ניכרת במספר הדוחות, במספר המשפטים ובמספר שלילות הרישיון.

בדיקת טיב הנהיגה

1. מחלקת הבטיחות באגד עושה ביקורות נהיגה סמויות על נהגים (להלן - מעקבים). המעקב נמשך בדרך כלל עד סיום הנסיעה בקו. המעקבים נועדו לאתר נהגים שאינם נוהגים לפי כללי הבטיחות ולהרתיע נהגים מנהיגה שלא בהתאם לכללים אלה. בסוף ינואר 1999 הועסקו במחלקת הבטיחות 17 בקרים - 6 באזור הצפון, 3 באזור ירושלים ו- 8 באזור הדרום. בנוהלי אגד נקבע שפעם בשניים-ארבעה חודשים ייעשו מעקבים אחר מועמדים לחברות באגד, אחר נהגים זמניים ואחר נהגים שבנהיגתם נמצאו ליקויי בטיחות חריגים; ופעם בשנה אחר נהגים אחרים. כמו כן ייעשו מעקבים אקראיים.

להלן בטבלה מספר המעקבים שנעשו בשנים 1995-1998, מספר המעקבים שנמצאו בהם ליקויים ושיעורם, לפי נתוני אגד:

1995	1996	1997	1998	
המספר ב- %	המספר ב- %	המספר ב- %	המספר ב- %	
100.0	100.0	100.0	100.0	מעקבים
10.7	10.5	10.9	11.3	מעקבים שהתגלו בהם ליקויים
8464	9790	9888	10123	
912	1025	1078	1146	

במעקבים נמצאו בעיקר ליקויי הנהיגה האלה: סיכון אדם, אי-ציות לתמרור, ליקויים בעצירה, אי-מתן זכות קדימה, עקיפה מסוכנת, אי-שמירת מרחק. אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 1998 ובמהלך שנת 1999 נתבקשה מחלקת הבטיחות "להקשיח" את הביקורות, ומכאן העלייה במספר הליקויים שנמצאו.

2. בינואר 1996 נחתם הסכם בין אגד לבין חברה לשירותי כוח אדם (להלן - החברה) ונקבע בו שהחברה תספק לאגד נהגים. בדצמבר 1998 הועסקו באגד 98 נהגים של החברה

רק בנסיעות מיוחדות. הליכי הגיוס וההדרכה של נהגים אלה היו ההליכים המקובלים לגבי נהגי אגד.

המידע על עבירות תנועה ודיווחים על תאונות שנהגי החברה מעורבים בהן נאגרים במחלקת הבטיחות לצורך בקרה על עבודתם. ואולם הביקורת העלתה כי מחלקת הבטיחות אינה עושה מעקבים אחרי נהגים אלה. אגד הסבירה למשרד מבקר המדינה כי יש קשיים טכניים לבצע מעקבים בנסיעות מיוחדות.

בעקבות הביקורת הודיעה אגד למשרד מבקר המדינה כי החליטה על הקצאת משאבים לביצוע מעקבים אחר נהגי החברה.

משפט חברים

1. בתקנון משפט החברים של אגד נקבע כי "עמידתו של חבר למשפט בשל עבירה על חוקי המדינה אינה גורעת מסמכות משפט החברים לדון אותו על פי הוראות התקנון". עוד נקבע בתקנון, כי בכל אזור תהיה ועדה מקצועית של ארבעה חברים, שתמונה בידי מזכירות אגד ותפקידה יהיה לברר ולקבוע בעניין כל תאונה ונזק את שיעור הנזק וגורמיו, וכן אם יש יסוד להאשים את החבר. אם קבעה הוועדה שיש יסוד להאשים את החבר או לחייבו בנזק שנגרם, חייב הממונה⁴ להעביר לתובע⁵ את כל החומר הנוגע לאירוע לשם הגשת תביעה במשפט חברים.

בשנת 1995 הובאו באגד למשפט חברים 3,165 נהגים; בשנת 1996 - 3,237; בשנת 1997 - 2,646 ובשנת 1998 - 1,914 נהגים.

באגד אין נתונים מרוכזים על פסקי הדין שניתנו במשפט חברים בעקבות אירועי בטיחות (הקנסות שהוטלו, ההתראות שניתנו, מספר הזיכויים וכיו"ב). לדעת משרד מבקר המדינה, ריכוז הנתונים עשוי לסייע בבקרה של משפט החברים, ובהערכת תרומתו כאמצעי במלחמה בתאונות הדרכים.

סדרי הסעות תלמידים

תלמידים הגרים באזורים שאין בהם גן חובה או בית ספר או שבת הספר נמצא במרחק ניכר מבתיהם, מוסעים בהסעות מאורגנות. משרד החינוך משתתף בהוצאות ההסעה לגני חובה ולבתי ספר עד כיתה י' ועד בכלל. חובת ארגון ההסעות חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה.

אגד עושה הסעות כאלה בשביל רשויות מקומיות, רשות החינוך לבדואים, המרכז לחינוך עצמאי ומוסדות חינוך שונים. בשנים 1997-1998 היו הכנסותיה מהסעות אלה כ-47 מיליון ש"ח בשנה.

בחוזר המנהל הכללי של משרד החינוך מספטמבר 1996 נאמר כי רצוי שרכב המסיע תלמידים ילווה באדם מבוגר (הורה, מורה וכד'). לפי הסברי אגד ומשרד החינוך, המלצה

⁴ מנהל סניף, מנהל עבודה או מנהל מחלקה.

⁵ חבר שמינתה מזכירות אגד למלא תפקיד זה במשפט חברים.

זו מיושמת חלקית בלבד - רוב הסעות התלמידים בחינוך הרגיל שמארגנות רשויות מקומיות ורשות החינוך לבדואים, נעשות בלי ליווי מבוגרים.

בינואר 1999 בדק משרד מבקר המדינה הסעות שמבצעת אגד למוסדות חינוך בדואיים. ממסמכי אגד ומתצפיות בשטח עולה שאין בהסעות אלה מלווה מבוגר, ומספר הילדים באוטובוס מגיע לעתים ל-80⁶. בנסיבות אלה יש שילדים נפגעים בגלל התנהגות פרועה ובגלל חוסר זהירות בעת המתנה לעלייה לאוטובוס או לירידה ממנו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאגד, משרד התחבורה ומשרד החינוך יבחנו את הצורך בהצבת מלווה מבוגר בהסעות התלמידים, כולן או חלקן, וכן יקפידו כי תקנות התעבורה בעניין הסעת ילדים יקוימו במלואן.

דן

עבירות תנועה ותאונות

משרד מבקר המדינה בדק ב"דן", אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן – דן או האגודה) את הרישומים בדבר שעות העבודה שעבדו בינואר 20 1996 נהגים של דן (10 חברים ו-10 שכירים) שנבחרו מרשימת הנהגים שבחודש האמור שולמו להם הסכומים הגבוהים ביותר בעד עבודה בשעות נוספות.

בתקנות התעבורה נקבעו שעות העבודה והמנוחה לנהג רכב ציבורי; בתקנה 168 נקבע, בין השאר: נהג של רכב ציבורי לא יתחיל את יום עבודתו אלא אחרי מנוחה של שבע שעות רצופות; לא ינהג יותר מ-12 שעות בכל פרק זמן של 24 שעות ולא יותר מ-68 שעות בכל פרק זמן של שבעה ימים; לא ינהג יותר מתשע שעות אלא אם כן הפסיק את נהיגתו לשעה לפחות אחרי נהיגה במשך שש שעות; יימצא במנוחה מחוץ לעבודה לפחות 25 שעות רצופות בכל פרק זמן של שמונה ימים. עוד נקבע, כי מי שבידו השליטה על רכב ציבורי או על הנוהג בו, לא יניח לנוהג לנהוג אלא בהתאם להוראות התקנה.

הבדיקה העלתה את הממצאים האלה: 48% מימי העבודה של הנהגים הללו נמשכו יותר מ-12 שעות; ב-24% מימי העבודה לא היתה לנהג הפסקה של שעה, גם כשעבד יותר מתשע שעות רצופות; כשני שלישים מהנהגים עבדו יותר מ-68 שעות בשבוע; בכמחצית מהשבועות לא היתה לנהג מנוחה של 25 שעות רצופות; ב-16% מן הימים נמשכה הפסקת הלילה של הנהגים פחות משבע שעות.

משרד מבקר המדינה העיר לדן כי ממצאי הבדיקה מראים שהיא עוברת על התקנה האמורה, וכי בנסיבות אלו עלולה להיפגע עירנותם של נהגי האוטובוסים שלה ויכולתם למנוע תאונות.

דן הודיעה למשרד מבקר המדינה שכדי שתוכל לקיים את התקנה האמורה היא פועלת לגייס נהגים נוספים; מאמצע שנת 1996 חל איסור להעסיק נהגים במשמרת בוקר לאחר

⁶ לפי תקנות התעבורה, אסור להסיע באוטובוס יותר מ-70 ילדים.

שהועסקו במשמרת לילה; על 20 חברים ועובדים ממצבת המשק והמינהל נאסר לעבוד בנהיגה במשמרת לילה, והם יעבדו בנהיגה רק בבוקר.

אירועי בטיחות

כל אימת שמתקבלת הודעה על אירוע שבו היתה פגיעה בגוף או נגרם נזק לרכוש עקב שימוש בכלי רכב של דן, פותחת מחלקת הביטוח תיק אירוע. לפי נתוני דן, בשנת 1994 נפתחו 3,697 תיקי אירוע, בשנת 1995 - 3,502 תיקים ובשנת 1996 - 2,996 תיקים⁷.

החל ב-1997 יש ברישומים הבחנה בין אירועים שהיו בהם נזקי גוף לבין אירועים שהיו בהם נזקי רכוש בלבד. בדוח השנתי שהגיש קצין הביטוח לראש אגף תכנון ופיתוח על פעולות המחלקה נכללו גם נתונים סטטיסטיים על תאונות הדרכים שהיו מעורבים בהן נהגי דן. בדוח לא צוין מספר התאונות הקטלניות. בשנת 1997 נפתחו 4,246 תיקי אירוע, מהם 1,027 תיקים של אירועים שנגרמו בהם גם נזקי גוף ו-3,219 תיקים של אירועים שהיו בהם נזקי רכוש בלבד. יצוין כי בסוף שנת 1997 היו לדן 1,353 אוטובוסים ו-77 כלי רכב אחרים. האחריות לפיצוי נפגעי גוף מוטלת על המבטחים שדן מבטחת אצלם בביטוח חובה. לדברי מנהל מחלקת הביטוח, כשליש מן התאונות המוגדרות "תאונות עם פגיעות גוף" הן קלות, ולפיכך אין מוגשת בגינן תביעה לחברות הביטוח. דן אינה מבטחת נזקי רכוש, והוצאותיה בשל נזקים אלה הגיעו בשנת 1997 לכ-3.3 מיליון ש"ח.

מחלקת הביטוח

1. מחלקת הביטוח פועלת בראשות קצין בטיחות מוסמך, ומועסקים בה סגנו – אף הוא קצין בטיחות מוסמך – שני פקידים, וכן חמישה חברים העושים מעקבים.

בנובמבר 1994 אישרה הנהלת דן את נוהל סמכויות קצין הביטוח, הכולל את הוראות תקנות התעבורה בעניין סמכויות קצין הביטוח. לפי הנוהל, קצין הביטוח הוא הממונה מטעם האגודה על הפיקוח על הנהגים ועל כלי הרכב שלה בכל הקשור למילוי הוראות פקודת התעבורה ותקנותיה, והוא אחראי לפני הנהלה לקיום הוראות הנוהל; כל חברי האגודה ועובדיה חייבים לשתף פעולה עם קצין הביטוח ולמלא את הוראותיו בכל הקשור לתחומי פעולתו וסמכויותיו.

הנוהל גם מסמך את קצין הביטוח לעשות ביקורות גלויות או סמויות באוטובוסים לבחינת תפקודם של הנהגים, להזמין נהגים לשיחות הבהרה, לשלוח לנהגים מכתבי אזהרה ולהגיש תלונות למורשה האגודה.

לנהג שנמצא נוהג ברשלנות, קצין הביטוח רשאי לתת התראה וגם להפנותו להדרכה עיונית ומעשית בנהיגה. מי שנהג נהיגה המסכנת את שלום הציבור, לאחר שכבר קיבל התראה, רשאי קצין הביטוח להמליץ להעבירו מהקו שנהג בו לקו אחר או לאזור אחר.

⁷ לפי הדוחות השנתיים של מחלקת הביטוח (ראו להלן), נהגי דן לא יכלו למנוע (כ-15%) מהתאונות בשנת 1994 ו-975 (כ-28%) מהתאונות בשנת 1995. דן הסבירה למשרד מבקר המדינה כי לפי הערכת קצין הביטוח שלה, בתאונות האמורות נקטו נהגי דן את כל הצעדים ההכרחיים למניעת תאונה.

אם שב ונהג באופן המסכן את שלום הציבור לאחר שהופנה להדרכה, רשאי קצין הבטיחות להמליץ שלא יועסק בנהיגה 15 יום. בהתאם לנוהל, ההמלצה בעניין זה תועבר לאגף משאבי אנוש שבסמכותו להחליט על כך.

2. ברוח מחלקת הבטיחות לשנת 1995 צוין כי נעשו 2,239 מעקבים אחר נהגים; בעקבות המעקבים נשלחו 3 נהגים להדרכה בנהיגה מעשית, 6 נשלחו להדרכה נוספת בבית הספר לנהיגה של דן ו-101 עשו השתלמות בנהיגה מתקדמת למניעת החלקה. קציני הבטיחות קיימו באותה שנה 185 שיחות הבהרה עם הנהגים על אופן נהיגתם ועל התאונות הרבות שהם היו מעורבים בהן. במהלך אותה שנה שיגר קצין הבטיחות 749 מכתבי אזהרה לנהגים.

3. ברוח של קצין הבטיחות לשנת 1995 צוין כי כל אימת שיש צורך להפסיק את עבודתו של נהג שנהיגתו מסכנת את הנוסעים ואת ציבור המשתמשים בדרך מתעוררים קשיים, בעיקר בשל התנגדותו של אגף התנועה. להלן דוגמה: בספטמבר 1995 פנה קצין הבטיחות לראש אגף משאבי אנוש בדרישה להפסיק את עבודתו של נהג-חבר בנהיגת אוטובוס, משום שהמעקבים העלו שהוא נהג באופן שסיכן את ציבור המשתמשים בדרך ואת הנוסעים באוטובוס, וכל הפעולות לשפר את הרגלי הנהיגה שלו לא הועילו. דוח אירועים שהכניח מחלקת הבטיחות הראה כי מינואר 1990 ועד אמצע יוני 1995 היה הנהג מעורב ב-32 תאונות שהיה ביכולתו למנוע. רק באוגוסט 1996 הועבר הנהג לעבודה באגף המשק. ממועד הדרישה הראשונה להעבירו מתפקיד נהג אוטובוס ועד להעברתו לאגף המשק חלפו יותר מעשרה חודשים, ובמהלכם הוא היה מעורב בשבע תאונות. יצוין שבמהלך אותם חודשים היה הנהג יותר מחודשיים בחופשה וחודש אחד בשירות מילואים פעיל.

4. בנוהל נקבעו כללים בעניין החזרת נהגים לתפקידי נהיגה, ובהם הכללים האלה: (א) נהג שהושעה מעבודת נהיגה, לאחר שנשלל רישיון הנהיגה שלו בידי רשות (בית המשפט, המשטרה, רשות הרישוי), יחזור לעבודת נהיגה לאחר שיציג לפני קצין הבטיחות רישיון נהיגה תקף.

(ב) נהג שהושעה מעבודת נהיגה למשך שלושה חודשים לכל היותר עקב בריאות לקויה ישוב לנהיגה באישור אגף משאבי אנוש, ולאחר דיווח למחלקת הבטיחות. דן הסבירה למשרד מבקר המדינה כי את ההשעיה עושה מזכירות דן לפי המלצת ראש אגף משאבי אנוש, המסתמך על תעודה רפואית שאושרה בידי רופא של דן. עוד הסבירה דן, כי החזרה לעבודה נעשית אף היא על סמך תעודה רפואית.

(ג) נהג שהושעה מעבודת נהיגה מסיבה כלשהי למשך יותר משלושה חודשים ישוב לנהיגה רק באישור מחלקת הבטיחות. לפי הסברי דן, גם במקרה זה ההשעיה נעשית בידי מזכירות דן על פי המלצת ראש אגף משאבי אנוש.

במאי 1996 כתב קצין הבטיחות לראש אגף משאבי אנוש בדן, כי נהגים-חברים שהושעו מנהיגה מהסיבות שנמנו לעיל חוזרים לעבודת נהיגה בלא דיווח למחלקת בטיחות וללא ריענון הידע שלהם בנהיגה, גם אם יש צורך בכך לדעתו של קצין הבטיחות; אין מדווחים על גמלאים שחוזרים לעבוד בנהיגה; מחלקת הבטיחות אינה מקבלת דיווח שוטף על שלילת רישיונות נהיגה ועל פסקי דין שבתי המשפט פוסקים לנהגי דן.

ועדת תאונות ונזקים

בדן פועלות שתי ועדות בנושא תאונות ונזקים: ועדה שמונתה בידי הנהלת דן לדון בתאונות ונזקים שנגרמו בידי חברים, ועדה פריטטית לדיון בתאונות ונזקים שנגרמו בידי שכירים. בוועדה הפריטטית שני עובדים - חבר דן שמינתה מזכירות דן ועובד שכיר של דן שמינו השכירים. יצוין כי בשנים האחרונות כיהן בוועדה הפריטטית יו"ר ועד השכירים.

כל אימת שנגרם לדן נזק בשל תאונת דרכים, מועבר העניין לוועדת התאונות והנזקים המתאימה לשם קביעת מידת השתתפותו של הנהג בנזק. לפי נוהלי דן, אם מצאה הוועדה שהנהג אשם בגרימת הנזק, היא מוסמכת לחייבו בתשלום בעד הנזק, כולו או מקצתו, לפי מידת אשמתו; נהג שנמצא חייב בתשלום הנזק רשאי לערער על כך.

הביקורת העלתה שיש פער ניכר בין מועד התאונה למועד ההחלטה של ועדת תאונות ונזקים בעניין מידת אשמתו של הנהג. מבדיקת תאריכי התרחשותן של 251 התאונות שנדונו בעשר ישיבות של ועדת תאונות ונזקים של החברים, שקוימו מדצמבר 1996 ועד מארס 1997, עולה כי כולן התרחשו במהלך שנת 1995. בגין 190 מהתאונות האמורות הוטל על הנהג להשתתף בתשלום בעד הנזק. סכום ההשתתפות היה 125 ₪ בממוצע.

בעשר ישיבות של ועדת תאונות ונזקים של השכירים - שקוימו במהלך החודשים דצמבר 1996 עד פברואר 1997 - נדונו 214 תאונות; כ-71% מהן אירעו בשנת 1994, 6% - בשנת 1995 וכ-23% - בשנת 1996 ובראשית שנת 1997. בגין 113 מהתאונות הללו הוטלה על הנהגים השתתפות בנזק שהגיעה לכדי 200 ש"ח בממוצע, בגין 55 לא חויבו הנהגים בהשתתפות, ואילו התיקים של 46 תאונות נסגרו "מחוסר פרטים בתיק".

סיכום

בתאונות הדרכים בארץ נהרגים בכל שנה יותר מחמש מאות בני אדם, והן הפכו למכת מדינה. הממשלה נוקטת דרכים שונות כדי להילחם בנגע התאונות ולצמצם את מספר הנפגעים בהן, ומשקיעה אמצעים ניכרים בסלילת כבישים ובשיפור בטיחותם, בחינוך, בהסברה ובאכיפת חוקי התעבורה; אולם אין די בכך.

הביקורת העלתה, שההשקעות בשיפור הבטיחות בתשתית התחבורה במדינה אמנם תרמו תרומה ממשית לבלימת קצב הגידול של מספר התאונות והנפגעים בהן, אך עדיין לא נעשה כל שנדרש לשיפור התשתית ולהגברת הבטיחות ברשת הכבישים הבין-עירונית והעירונית. גם בתחומי ההסברה, החינוך והאכיפה לא נעשה די: נושא הזהירות בדרכים עדיין אינו מקצוע חובה בכל בתי הספר, ופעולות ההסברה, שנועדו להגביר את מודעותם של הנהגים והולכי הרגל לסכנות האורבות בכבישים ולהטמיע בקרבם את חוקי התעבורה – אינן מספיקות, ויעילותן חלקית בלבד, מאחר שאינן משולבות בפעולות אכיפה מתאימות; פעולות האכיפה של המשטרה שנועדו להרתיע נהגים מביצוע עבירות תעבורה, אינן מקיפות את כל הנושאים הדרושים, ומתרכזות בעיקר בנושאים שאכיפתם קלה יחסית וניתן להגיע בהם לתוצאות חד-משמעיות, כגון מהירות הנסיעה. חקירת גורמי תאונות הדרכים מתמקדת בעיקר בהיבטים הפליליים, ומשום כך לא תמיד ניתן להפיק ממנה את מלוא הלקחים הנדרשים לשיפור מערך התנועה ולצמצום מספר הנפגעים בתאונות; ההליכים המשפטיים נגד עברייני תנועה ננקטים זמן רב לאחר מועד ביצוע העבירה, ולכן אינם משמשים אמצעי הרתעה יעיל; אמצעים נוספים, כמו הטלת קנסות על נהגים עבריינים וחיוכם ללמוד בקורסים לנהיגה נכונה, וכן עיכוב רישיונות נהיגה, גם הם אינם מופעלים ביעילות בידי הגופים הנוגעים בדבר, וגם הפעולות לאיתור נהגים מועדים לוקות בחסר.

עוד העלתה הביקורת, שתקציבי הקרן למימון פעולות למניעת תאונות, שנועדו לשמש מקור נוסף למימון הרחבת פעולות אלה, החליפו למעשה חלק מהתקציבים השוטפים של משרדי הממשלה במקום שייוספו עליהם.

כמו כן הועלה שהרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, שהוקמה ב-1997 במקום המינהל לבטיחות בדרכים, כדי לרכז, לייעל ולתאם את פעילותם של כל הגופים העוסקים במלחמה בתאונות, עדיין אינה ממלאת כראוי את המוטל עליה בכל הקשור לתיאום בין הגופים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים: על פי התכנית הרב-שנתית היה על הרשות להקים "מרכז מידע לאומי לבטיחות בדרכים" שיפעל בשיתוף עם גופים אלה, ואולם המרכז האמור עדיין לא הוקם; הרשות עדיין לא מימשה את המלצת המכון שבטכניון להקים צוות בין-משרדי שיבדוק את הדיווח על תאונות ויציע דרכים לשיפורו; בסדרי התיאום בין גף קציני בטיחות שברשות לאגף היסעים ומוניות שבמשרד התחבורה, המופקד על

מתן רישיונות לחברות הסעה, היו ליקויים, שהתבטאו באי-נקיטת אמצעים מתאימים נגד חברות הסעה שבכלי הרכב שלהן נמצאו ליקויים בטיחותיים, וכי לא היתה התאמה בין נתוני הגף לנתוני אגף ההיסעים על מספר כלי הרכב שבחברות ההסעה.

הביקורת בצה"ל העלתה כי פעולה נמרצת וממוקדת למלחמה בנגע תאונות הדרכים הביאה להפחתה ניכרת במספר תאונות הדרכים בצה"ל ובמספר הנפגעים בהן. עם זאת, נמצאו ליקויים בהפעלת קציני בטיחות ובהסדרי התנועה במחנות צה"ל; והועלה כי היו עיכובים ניכרים ברישום תוצאות השיפוט בעניין של אלפי הוראות להעמדה לדין משמעתי על עבירות תנועה שנשלחו ליחידות צה"ל, וכי הטיפול בתיקי תעבורה בפרקליטות מטכ"ל התמשך זמן רב.

בביקורת בעיריית תל אביב נמצא שטיפול של העירייה בתאונות דרכים מתמחה בעיקר בפעולות הנדסיות שונות הקשורות לשיפור הסדרי התנועה בעיר ואינה עושה די להרחבת הפעולות למניעת תאונות דרכים. הבדיקה בחברות הממשליות בזק, מקורות וחברת החשמל, שברשותן אלפי כלי רכב, וכן בקואופרטיבים לתחבורה אגד ודן העלתה שגופים אלה אינם מטפלים כראוי בהדרכת הנהגים המועסקים בהם, ובכללם נהגים שנהיגתם לקויה, ואינם פועלים בנחרצות נגד מי שגרמו לתאונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על גופים אלה לעקוב אחר אופן הנהיגה של נהגיהם, לדאוג שיקבלו הדרכה נאותה בנהיגה ולנקוט אמצעים חמורים נגד נהגים מועדים המועסקים בהם. חשיבות מיוחדת נודעת להתנהגותם של נהגי התחבורה הציבורית שכן בידיהם נתונים ביטחונם ושלומם של נוסעים רבים. חשיבות מיוחדת נודעת גם לתיקונם היסודי של ליקויים שנמצאו בצה"ל, כדי להביא להפחתה נוספת במספר תאונות הדרכים שמעורבים בהן נהגים וכלי רכב שלו.

על הממשלה לפעול בכל התחומים ליצירת תנאים שיהיה בהם כדי להפחית את ההסתברות להתרחשות תאונות. לשם כך עליה לדאוג לסלילת כבישים "ידידותיים" לנהגים בהם ולשיפור הסדרי התנועה. כמו כן ראוי שהיא תשקול את האפשרות להנהיג הסדרים לצמצום גודש התנועה בערים הגדולות, כגון הטלת אגרת גודש; קידום פרויקטים להסעה המונית והכשרת נתיבים בלעדיים לתחבורה הציבורית.

משרד התחבורה, מע"ץ והמשטרה צריכים לגבש מדיניות ברורה באשר לבטיחות כלי הרכב הנעים בכבישים, ובייחוד כלי הרכב הכבדים, שמעורבותם בתאונות חמורות גדולה יחסית. יש לשנות את התקנים הנוגעים לעומס המרבי המותר במשאיות ולהתאימם לתקנים הנהוגים במדינות האיחוד האירופי, לחייב שימוש באמצעים כגון טכוגרף ומכשיר מגביל מהירות בכלי רכב כבדים, להקפיד על ביצוע בדיקות תקינות ובדיקות עומס בכלי רכב אלה ולעמוד על

קיום החוק בכל הקשור לשעות העבודה ושעות המנוחה של הנוהגים בהם. כמו כן יש לתת תשומת לב מיוחדת לסדרי ההובלה של חומרים מסוכנים ולאכוף בתקיפות את התקנות בעניין זה. על משרד התחבורה, המופקד על מתן רישיונות לחברות הובלה ולחברות הסעה, לבדוק את בטיחות הנסיעה בכלי הרכב של חברות אלה קודם למתן הרישיונות ולהקפיד שיקיימו את הוראות החוק בעניין העסקתם של קציני בטיחות והסדרת פעילותם.

מן הראוי שהמשטרה תפעל ליצירת שיתוף פעולה בינה לבין האזרחים ותעודדם לשמור על כללי הזהירות בכבישים. על המשטרה להפנות את מלוא האמצעים העומדים לרשותה לפעולות למניעת תאונות ולהימנע מלהעסיק שוטרים שיועדו לביצוע פעולות אלה, בפעולות משטרתיות אחרות. ראוי גם שהמשטרה תשפר את טיפולה בתביעות נגד עברייני תנועה ותזרז את הגשתן, כדי להביא להענשת העבריינים סמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה. הדבר מתבקש במיוחד נוכח הירידה הניכרת בשנים האחרונות במספר תיקי התעבורה המגיעים לדיון משפטי, ויש בו כדי להביא להגברת ההרתעה מביצוע עבירות תנועה.

רשות הרישוי והמכון הארצי לתחבורה צריכים לאכוף על הנהגים החייבים בכך את ההשתתפות בקורסים לנהיגה נכונה ולריענון הידע בנהיגה, וכן לבחון באיזו מידה קורסים אלה תורמים לצמצום מעורבותם של הנהגים בתאונות ולשיפור נהיגתם. כמו כן על גופים אלה, בשיתוף המכון הרפואי לבטיחות בדרכים שבמשרד הבריאות, למצוא דרך למנוע מנהגים שאינם כשירים לנהיגה ומנהגים שהם עברייני תנועה מועדים להמשיך ולהחזיק ברישיונות נהיגה.

נוכח הפסקת פעילותה של המועצה הלאומית למניעת תאונות, שעסקה במשך שנים רבות בתחום זה בסיוע מתנדבים, ראוי שמשרד התחבורה ישקול אם לנקוט דרכים אחרות להפעלת מתנדבים שיסייעו במניעת תאונות, או לשקם את מערך המתנדבים שפעל שנים רבות.

המאבק בנגע תאונות הדרכים הוא מאבק מתמיד, הדורש השקעת אמצעים ומאמצים רבים. ביצוע מושכל של פעולות לשיפור התשתית ושל פעולות חינוך, הסברה ואכיפה עשוי להפחית את מספר הנפגעים בתאונות, הגורמות לכאב, סבל וצער מרובים, כמו גם לנזקים עצומים.

מבקר המדינה

ירושלים, אייר התש"ס
מאי 2000