

## הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - המשך פעילות

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם ,

בתוקף סמכות הממשלה לפי סעיף 45 (ב) ו (ג) לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006 (להלן- חוק הרשות) :

(א) לאשר, על פי המלצת שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן- השר), את המשך פעילות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, בהתאם לחוק הרשות ;

(ב) לאשר את הארכת תוקפו של חוק הרשות בחמש שנים נוספות.

## דברי הסבר

### רקע כללי

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן: "הרשות"), אשר החלה לפעול בשנת 2007, הוקמה בהתאם לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), תשס"ו-2006 (להלן: "חוק הרשות") במטרה לפעול להגברת הבטיחות בדרכים בישראל.

בסעיף 45(ג) לחוק הרשות נקבע, כי "בתום ארבע שנים מהמועד הקובע, יבחן השר את פעילותה של הרשות כתאגיד ואת מידת הצלחתה בביצוע תפקידיה והשגת היעדים שנקבעו בתכניות לפי סעיף 9, ויגיש את מסקנותיו לממשלה, הממשלה עפ"י המלצת השר, תחליט באשר לדרך המתאימה להגברת הבטיחות בדרכים ולהפחתת של תאונות הדרכים, והיא תהיה רשאית, בין השאר, לפעול לשינוי מעמדה של הרשות, או לאשר את הארכת תוקפו של חוק זה".

בהתאמה, להלן פירוט פעילותה של הרשות ומידת הצלחתה בביצוע תפקידיה והשגת היעדים שנקבעו לה:

הרשות מובילה, מתאמת ומרכזת את מערך המאמצים, המשאבים והשותפים להתמודדות עם תאונות הדרכים. הרשות פועלת במגוון תחומים מתוך תפיסה אסטרטגית שעל פיה, טיפול בתאונות הדרכים הינו רב מערכתי ורב תחומי, כאשר המאמצים מכוונים כולם להשגת יעדים ברורים ומדידים.

תוכניות העבודה השנתיות והרב שנתיות של הרשות מבוססות על תחומי פעילותה המרכזיים, כמפורט להלן:

א. אוכלוסיות סיכון- הרשות הגדירה שמונה קבוצות אוכלוסייה, ששיעור מעורבותן בתאונות דרכים גדול משיעורן היחסי באוכלוסייה ו/או שנדרשת התייחסות מיוחדת אליהן. הרשות מפתחת לכל קבוצת אוכלוסייה תוכניות התערבות וכלים ייחודיים, במטרה לטפל בה באופן מיטבי.

ב. הסברה- הרשות פועלת לשינוי תרבות הנהיגה בישראל באמצעות הסברה, תוך התמקדות בגורם האנושי כגורם עיקרי לתאונות הדרכים. מטרתה של הפעילות להשפיע על התנהגות הציבור תוך התמקדות בנושאי ליבה כגון, השפעת אלכוהול, מהירות נסיעה ועוד.

ג. חינוך- הרשות מתבססת על הטמעה של ערכי הבטיחות בקרב ילדים מגיל הגן דרך עבודה חינוכית בבית הספר היסודי, בחטיבת הביניים ובתיכון.

ד. תשתיות ותנועה בכבישים שאינם עירוניים- הרשות, בתיאום עם החברה הלאומית לדרכים ועם גופי תשתית נוספים, מאתרת מוקדי סיכון ברמת הדרכים הלא עירונית ומתריעה על נקודות תורפה.

ה. ניהול בטיחות ברשויות המקומיות- ניהול הבטיחות נעשה באמצעות מנהלי מטות הבטיחות הפועלים בכל אחת מ- 257 הרשויות המקומיות ברחבי הארץ. הפעילות ברשויות מתמקדת בתחום התשתיות, האכיפה, ההסברה, החינוך, הקהילה ואוכלוסיות בסיכון.

ו. הרשות הלאומית תומכת בפעילותם של אגף התנועה במשטרת ישראל במטרה לתגבר אכיפה יעילה ומקצועית של חוקי התנועה ובמערך החילוץ וההצלה במטרה למזער את "שעת הזהב", הזמן הקריטי ביותר מקבלת הקריאה לפינוי נפגעים ועד הגעתם ליחידות הטראומה בבתי החולים.

ז. כמו כן, הרשות יוזמת ומציעה חקיקה בתחום הבטיחות בדרכים ופועלת לשיפור וייעול מערכת השפיטה בתעבורה במטרה לקצר את פרק הזמן שבין מועד ביצוע העבירה לבין מועד ריצוי העונש כחלק מהרתעה יעילה.

ח. הרשות הלאומית פועלת להעמקת הידע בתחום הבטיחות בדרכים באמצעות פיתוח בסיסי המידע, הידע והמחקר המתבצעים במדינת ישראל תוך בחינת ישימות הידע והעמדתו לרשות כל העוסקים בנושא. ברשות פועל מרכז המידע והמחקר הלאומי לבטיחות בדרכים, כמתחייב על פי החוק. מרכז המידע יוזם ומבצע מחקרי עומק בנוגע לסיבות לתאונות דרכים והקשר בין המאפיינים של משתמשי הדרך לבין הבטיחות בדרכים. כמו כן, נערכים מחקרי הערכה על תרומתן של פעילויות הרשות בתחום ועוד.

במהלך שנות פעילותה של הרשות חל קיטון במספר הנפגעים בתאונות דרכים בכלל ובמספר ההרוגים בתאונות אלה בפרט. בשנות פעילותה של הרשות פחת מספר ההרוגים בתאונות דרכים מממוצע של 452 הרוגים בשנה בשנים 2005-2006 לכ- 379 בשנים 2010-2011. במחצית הראשונה של שנת 2012 עמד מספר ההרוגים על 155 בהשוואה ל- 196 בתקופה המקבילה ב- 2011.

בנוסף, בהתאם לסעיף 45(ג) לחוק, החליט שר התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, בשנת 2010, לבחון את מעמדה ופעילותה ואת מידת הצלחתה בבצוע תפקידיה והשגת היעדים שנקבעו בחוק הרשות, זאת במינוי, מיום 1 ביוני 2010, של ועדה בראשות פרופ' דורון בלשה שכללה 8 חברים (להלן – "ועדת בלשה"). הוועדה הגישה את מסקנותיה לשר בחודש יולי 2011 ואלו הם עיקרי המלצותיה:

#### עיקרי המלצות ועדת בלשה

- להמשיך את פעילותה של הרשות לבטיחות בדרכים כתאגיד ולאשר את הארכת תוקפו של החוק;
- לוודא שסמכות הרשות לבטיחות בדרכים תיגזר ממומחיות, ידע ומוניטין ולא מהיותה "ערוץ" להזרמת כספים, והעברות תקציביות;
- לוודא שכוח אדם ברשות יהיה מצומצם יותר ועם זאת יש להיעזר במומחים חיצוניים שיסייעו בהשגת המטרה והבאת הידע.
- להתאים את המבנה הארגוני לגוף מטה שמפתח את התורה והתכניות ומפקח על גופי הביצוע.
- לוודא שתקציב לבטיחות יוקצה עפ"י התועלות הבטיחותיות מוכחות.

לאור מסקנות אלו, ביקש השר את ד"ר יעקב שיינין לעדכן את התכנית הלאומית שהוגשה עוד בשנת 2005 על ידי וועדה להכנת תכנית לאומית לבטיחות בדרכים שבראשה עמד ד"ר שיינין והיוותה את הבסיס לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. מטרת העדכון התכנית היא כאמור, להציג תכנית עדכנית לשנים 2012 – 2020.

השר אימץ את המלצותיו של ד"ר שיינין והציגן בפני ראש הממשלה, אשר הנחה את מנכ"ל משרדו ללוות את תהליך אישור התוכנית הרב שנתית. יחד עם זאת, בשל העובדה שתוקפו של חוק הרשות עמד לפוג בסוף שנה זו (2012) והוארך נוכח תקופת הבחירות בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד הכנסת, מתבקשת הממשלה בשלב זה, בהתאם לסמכותה בסעיף 45(ב) לחוק הרשות לאשר את הארכת תוקפו של החוק, בחמש שנים נוספות.

מצ"ב נספח נתונים עדכני לעניין מצב הבטיחות בדרכים.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלבנטי להצעה זו.

#### **תקציב**

תקציב הרשות יעוגן במסגרת אישור תקציב המדינה.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

להחלטה אין השפעה על מצבת כח האדם.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלבנטי להצעה זו.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

בתאריך 17.7.2005 אישרה הממשלה בהחלטתה מס' 3917 את התוכנית הלאומית הרב שנתית לבטיחות בדרכים, אשר כללה את שינוי מעמדה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לרשות סטטוטורית עצמאית.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת בזאת חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית של משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

סיווג משני:

תחום פעולה עיקרי: 09 אחר.

מוגש על ידי שר התחבורה, התשתיות  
הלאומיות והבטיחות בדרכים

כ"ג בניסן התשע"ג  
03 באפריל 2013

**לשכת היועצת המשפטית**

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**

**נושא הצעת ההחלטה**

אישור המשך פעילות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בהתאם לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), תשס"ו-2006 (להלן – חוק הרשות) ואישור הארכת תוקפו של חוק הרשות בחמש שנים נוספות.

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים**

סעיף 45(ג) לחוק הרשות קובע כי "בתום ארבע שנים מהמועד הקובע, יבחן השר את פעילותה של הרשות כתאגיד ואת מידת הצלחתה בביצוע תפקידיה והשגת היעדים שנקבעו בתכניות לפי סעיף 9, ויגיש את מסקנותיו לממשלה, הממשלה עפ"י המלצת השר, תחליט באשר לדרך המתאימה להגברת הבטיחות בדרכים ולהפחתת תאונות הדרכים, והיא תהיה רשאית, בין השאר, לפעול לשינוי מעמדה של הרשות, או לאשר את הארכת תוקפו של חוק זה".

בהתאמה, מפורטת פעילות הרשות ומידת הצלחתה.

תוקפו של חוק הרשות (הוראת שעה), אמור היה לפוג בסוף חודש דצמבר 2012, ואלם נוכח תקופת הבחירות, ובהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד הכנסת הוארך תוקפו עד ליום 5 במאי 2013 (שלושה חודשים מיום כינוס הכנסת הנכנסת).

בהתאמה, מוצע בהתאם לסעיף 45 (ב) לחוק הרשות כי הממשלה תאשר את הצעת השר בדבר הארכת תוקפו של חוק הרשות בחמש שנים נוספות.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון**

אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם**

ההצעה היא בתיאום עם משרד המשפטים.

**עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה**

אני סומכת ידי על ההצעה מן הבחינה המשפטית.

  
מלי סיטון, עו"ד

היועצת המשפטית

משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות  
והבטיחות בדרכים

## 1. תמונת מצב הבטיחות בדרכים

### 1.1 מבוא וסיכום

בשנת 2004, נוכח התגברות מתמשכת של הקטל בכבישים, הקים שר התחבורה וועדה ציבורית בראשותו של די"ר יעקב שיינין, הידועה "וועדת שיינין" שכללה 14 מומחים מתחומים שונים, להכנת **תכנית לאומית רב שנתית לבטיחות בדרכים**. בתחילת שנות האלפיים (2000 – 2004) היו בממוצע שנתי מעל 520 הרוגים בשנה מתאונות דרכים. עוצמת הקטל בדרכים היא שהביאה את ראש הממשלה ושר התחבורה בזמנו, ליזום את הקמת הוועדה להכנת תכנית לאומית רב שנתית. מטרת הוועדה הייתה לגבש **חמלצות** לפעולה ולהכין תכנית רב שנתית לבטיחות בדרכים שתביא את ישראל להיות בין המדינות הבטיחותיות בעולם במונחי תאונות דרכים.

ביולי 2005 הוגשו **חמלצות** והתכנית לממשלת ישראל אשר קיבלה את התכנית והחמלצות כמקשה אחת. כתוצאה מכך הוקמה " **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** " כרשות סטטוטורית עצמאית ונקבעו לה יעדים אתגריים להפחתת **מספר ההרוגים**. היעדים הכמותיים שנקבעו היו: לרדת מתחת לרף ה-360 הרוגים לשנת 2010 ומתחת לרף ה-300 לשנת 2015. זו הייתה הפעם הראשונה שממשלת ישראל אימצה **יעדים ברורים** ומוגדרים בתחום הבטיחות בדרכים. יעדים אלו נקבעו בהתאם לתחזיות הגידול בנסועה ומתוך מטרה לרדת מתחת לרמה של כ- 5 הרוגים לכל 1 מיליארד ק"מ נסועה. זאת כאשר בשנת 2004 המדד עמד על 12.7 הרוגים לכל 1 מיליארד ק"מ נסועה.

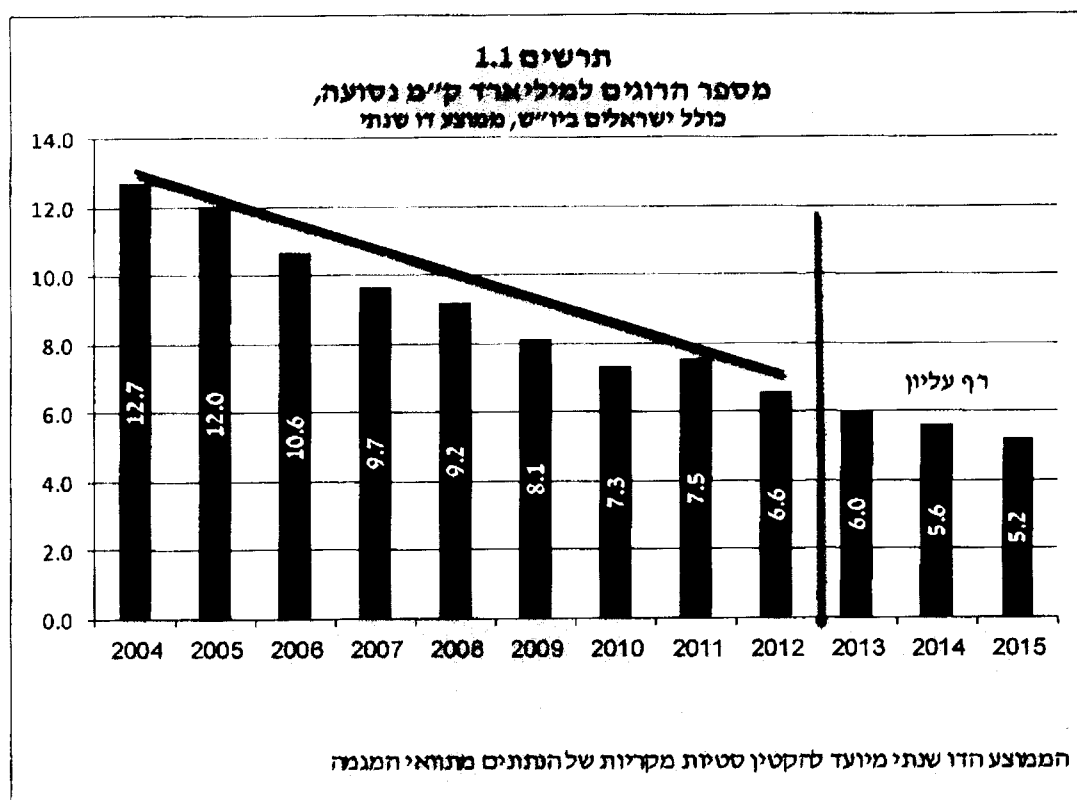
נכון לעכשיו, ישראל עומדת ביעד האתגרי שנקבע לשנת 2015 – **לרדת אל מתחת ל-300 הרוגים** לשנה. אולם האתגר האמיתי הוא "**חיזון אפס הרוגים בתאונות דרכים**" (יעד שחלק ממדינות אירופה אימצו לעצמן) וחובה עלינו לשאוף ליעד ולא לוותר, גם אם קשה חיום לראות זאת.

יש לזכור שבמדינה קטנה כמו ישראל (8 מיליון נפש לעומת אנגליה לדוגמא עם 60 מיליון נפש) עם רמת מינוע נמוכה מאוד, הסטיות האקראיות בממדים של שנה קלנדרית בהרוגים מתאונות דרכים גדולות מאוד ולכן קשה מאוד להסיק מסקנות מנתונים של שנה בודדת. הפתרון במקרים כאלו הוא לנתח על פי נתוני מגמה, בד"כ ממוצע נע על פני תקופה של שנתיים מחליש את התנודתיות האקראית.

שנת 2012 הסתיימה עם ירידה דרמטית של 25% במספר ההרוגים יחסית לשנת 2011. אנו מאוד שמחים על התוצאה אבל בניתוח קר, אנו משייכים חלק גדול מהירידה החריגה לתנודה אקראית שפעלה בכיוון הטוב וחוששים שהיא לא תתמיד בכך בשנת 2013. להערכתנו, נתוני המגמה הם ירידה מ-378 הרוגים בשנת 2011 ל-336 בשנת 2012, ירידה של 11% למרות גידול בנסועה של 3%.

אנו חוששים שבשנת 2013 עלולה להתרחש עליה במספר ההרוגים בסדר גודל של כ- 25 נפש. אנו יודעים שהציבור בישראל לא יקבל הסברים על סטיות אקראיות שלפעמים פועלות לטובתנו ולפעמים נגדנו. לכן אנו מתכננים לבצע בשנת 2013 פעולות חרום בתחום האכיפה, באמצעות משטרת ישראל, על חשבון פעילויות לטווח הארוך כדי שמספר ההרוגים לא יעלה בשנת 2013. אנו מאוד מקווים שנצליח.

התרשים להלן מראה בצורה חדה ביותר את המגמה הרב שנתית של הירידה במספר ההרוגים ל- 1 מיליארד ק"מ נסועה. זהו התרשים המסכם את כל נושא הבטיחות בדרכים הן במגמה על פני זמן והן בהשוואה בינלאומית.



היעד שנקבע בתכנית המקורית (של שנת 2005) לגבי שנת 2015 הוא ירידה לרף של כ- 5 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה. על פי נתוני המגמה, נראה שישראל תצליח לעמוד ביעד. ואולם בעדכון התכנית הרב שנתית שנעשה בשנת 2012, נקבע היעד לשנת 2020 להיות בין 5 המדינות המובילות בעולם בבטיחות בדרכים, במדד של הרוגים לנסועה. המשמעות של יעד זה היא להיות, להערכתנו, מתחת ל-4 הרוגים ל-1 מיליארד ק"מ נסועה בשנת 2020 וזה שיוביל אותנו להיות בין 5 המדינות המובילות בעולם בבטיחות בדרכים. נכון להיום רק בשבדיה ואנגליה הגיעו אל מתחת ל-4 הרוגים למיליארד ק"מ.

שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים אימץ יעד אתגרי זה להיות בין 5 המדינות המובילות בעולם ואף הקדים את תאריך היעד לשנת 2018. אנו מעריכים שהתכנית הרב שנתית המעודכנת ניתנת להשגה אולם היא מחייבת להערכתנו, תקציב שנתי של 550 מיליון ₪ (התקציב המקורי הנומינלי שאישרה הממשלה בשנת 2005). נכון לשנת 2012 עמד תקציב הרשות על 314 מיליון ₪ שמהווים ריאלית (בניכוי אינפלציה) כ-50% בלבד מהתקציב המקורי שאישרה הממשלה בשנת 2005.

אנו מודעים לקושי התקציבי הנוכחי להקצות מקורות לבטיחות בדרכים אבל אנו מאמינים שכל שקל שאנו מוציאים **ברשות** חוזר בסוף למשק הלאומי על ידי הקטנת הנזקים הכספיים מתאונות דרכים. החיסכון בשכר, בסבל, ובצער הוא הרווח האמתי בהגדלת הבטיחות ואותו אנו משיגים לאחר שכיסינו את העלויות.

בתכניות החדשות של **הרשות** שהכנו אנו נלווה במחקרים באופן שוטף ונבחן את האפקטיביות של התכניות תוך שאיפה לבחון את כדאיותם במונחי עלות - תועלת. על פי עקרון זה נבחר בתמהיל הפעולות שלנו. **הרשות** לא תהווה "צינור" להעברת כספים לגופים חיצוניים אלא תפעיל שיקול דעת במונחי עלות -- תועלת, כדי לנתב **באופן** היעיל ביותר את המקורות שיעמדו לרשותנו לטובת הבטיחות בדרכים.

## 1.2 ניתוח המגמות בבטיחות לשנים 2004 - 2012

בטיחות בדרכים הוא שם כולל להפחתת תאונות הדרכים והנזקים **שחם גורמים** לאדם ולרכוש: הרוגים, פצועים קשה, פצועים קל, סבל, נכויות, נזקי רכוש, עלויות **טיפול**, הפסדי **שעות** עבודה וכו'. העלות הכספית השנתית של תאונות דרכים על פי תשלומי חברות הביטוח בפועל (לנזקי גוף ורכוש) היא כ-8 מיליארד ₪ לשנה. אבל זהו אומדן מוטא כלפי מטה כיוון שיש השתתפות עצמית, וישנם נזקים שחברות הביטוח לא משלמות. ישנם אומדנים שהעלות המלאה של נזקי תאונות דרכים נעה בין 10 ל-12 מיליארד ₪ לשנה.

מעשית, אי אפשר לחבר את המרכיבים הפיסיים למכנה משותף. חיבור הרוגים, פצועים קשה ופצועים קל, מעוות כיוון שאין שום אפשרות לחבר סוגים שונים של נפגעים. בהעדר אלטרנטיבה נאותה, נבחר המדד הברור והמדויק להשוואה: "**הרוגים**". על פני תקופה ארוכה, הירידה במספר ההרוגים גדולה במקצת מהירידה במספר הפצועים קשה ועל כן גם מדד זה אינו מדויק לחלוטין. למרות זאת, בטווחים של מספר שנים לא גדול מדי, ובהעדר אלטרנטיבה נאותה אחרת, זהו המדד המקובל להשוואות בין מדינות ועל פני זמן. כפי שאפשר לראות בטבלה להלן, בין השנים 2004 - 2012, מספר ההרוגים ירד ב-43% בעוד שמספר הפצועים קשה ירד ב-36%.



נקודת המוצא בניתוח הרב שנתי בדין וחשבון זה היא שנת 2004, השנה שבה הוקמה הוועדה להכנת התכנית הלאומית הרב שנתית. במהלך תקופה זו של 9 שנים ניתן לראות את המגמות הרב שנתיות בבטיחות בדרכים ולהיווכח בשינויים המשמעותיים שקרו בתחום.

## לוח 1.2

### נתוני נפגעים בתאונות דרכים נתונים שנתיים \*

הרוגים	פצועים קשה	סה"כ נפגעים	
2004	505	2,586	38,168
2005	465	2,531	36,921
2006	439	2,455	37,313
2007	415	2,229	34,265
2008	433	2,217	33,349
2009	346	1,882	33,235
2010	375	1,797	29,526
2011	382	1,452	28,643
2012	290	1,705	25,083

\* כולל ישראלים ביו"ש

ואולם לצורך בחינת מגמות על פני זמן ולצורך השוואות בינלאומיות, יש הכרח לשקלל את מספר הנפגעים וההרוגים בסך ק"מ נסועה של כל כלי הרכב (סה"כ הקילומטריז' שנסעו כל כלי הרכב במשך השנה) כדי ליצור מכנה משותף להשוואה.

במהלך 9 השנים האלו גדלה מצבת כלי הרכב בישראל בכ-36% וסה"כ הנסועה גדלה בכ-29% (ראו

## לוח 1.3

### מצבת כלי הרכב וסה"כ ק"מ נסועה נתונים שנתיים \*

נסועה במשך חשנה	מצבת סך כלי הרכב	
2004	2,038	39.9
2005	2,107	41.7
2006	2,176	43.2
2007	2,284	45.0
2008	2,391	47.2
2009	2,459	48.8
2010	2,566	49.5
2011	2,683	50.4
*2012	2,776	51.5

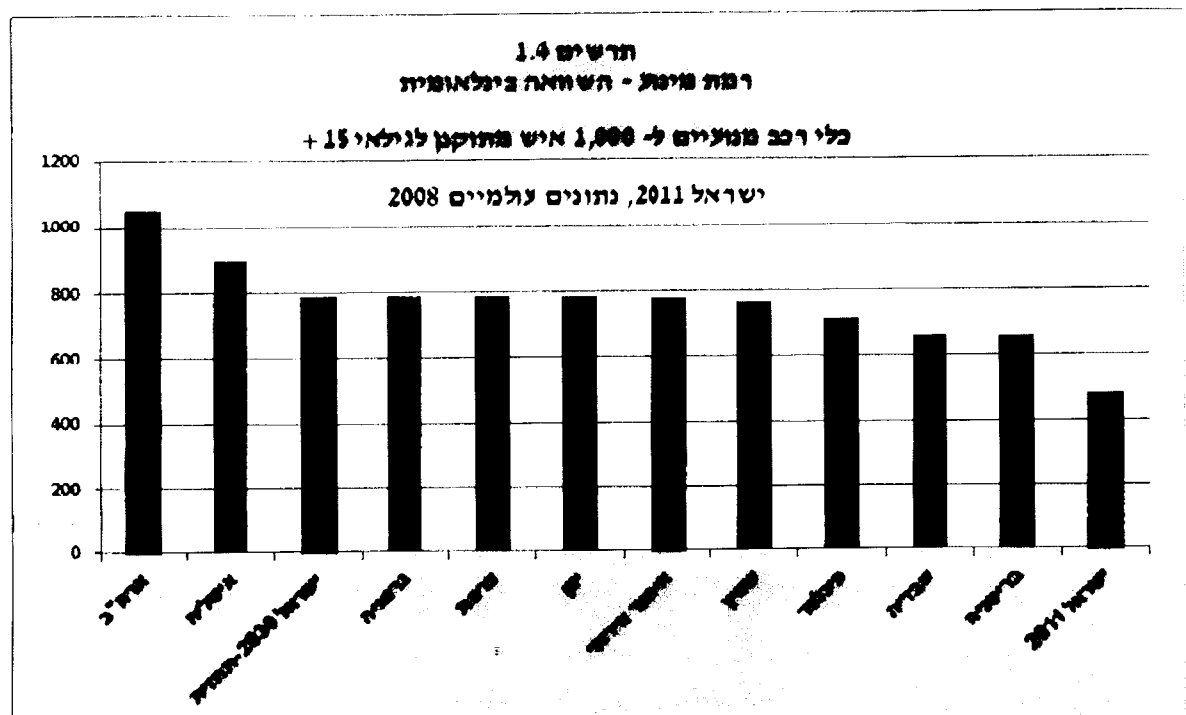
\* כולל ישראלים ביו"ש. ל-2012, אומדן של יחידים כלכליים בע"מ

טבלה להלן), ולכן כדי לנתח את הנתונים יש הכרח "לנרמל" את הנפגעים במספר ק"מ נסועה בשנה, כי הרי ככל שנוסעים יותר, שאר התנאים שווים, הסיכוי לתאונה גדל. הטבלה להלן מציגה את התפתחות מצבת כלי הרכב בישראל ואת הנסועה השנתית שלהן.

ראוי לציין שרמת המינוע בישראל נמוכה יחסית (62% בלבד) בהשוואה לאיחוד האירופי ולכן יש לצפות להמשך גידול במצבת כלי הרכב בקצב שנתי של כ-4%. במידה ותתפתח בישראל מערכת הסעת המונים יעילה סביר להניח שקצב הגידול בנסועה יהיה איטי יותר (כ-3% לשנה או אולי אף פחות מכך).

כלומר, מצבה של ישראל שונה לחלוטין מהמצב באיחוד האירופי. בעוד שבאיחוד האירופי רמת המינוע ל-1,000 איש נמצאת ברוויה והאוכלוסייה כמעט ואינה גדלה, הרי שבישראל צפוי גידול מואץ ביותר הן באוכלוסייה והן במצבת כלי הרכב. האוכלוסייה גדלה בקצב שנתי של 1.8% ורמת המינוע חזויה כאמור לגדול ביותר מ-4% לשנה.

המשמעות היא שבשנת 2030 ניתן לצפות שמצבת כלי הרכב בישראל תהיה גדולה ביותר מ-60% מהמצבה עתה. לכן באיחוד האירופאי משתמשים לעיתים במספר הרוגים ללא תיקון לנסועה (כיוון שהשינויים שם הם שוליים בטווח של אפילו עד 10 שנים) ואילו בישראל, לא להתייחס לנסועה, זו טעות מהותית כיוון שבמהלך של 10 שנים השינוי בנסועה הינו מעל 30%.



בהתאם לנסועה השנתית המופיעה בטבלה לעיל חושבו ההרוגים והפצועים בתאונות דרכים ל- 1 מיליארד ק"מ נסועה (שמהווה את המדד העולמי המקובל להשוואה). הלוח להלן מציג את התוצאות על בסיס שנתי בתשע השנים האחרונות.

התוצאות ממחישות את הירידה הדרמטית במספר ההרוגים ל-1 ק"מ נסועה בין שנת 2012 לבין שנת 2004. זוהי ירידה דרמטית של 56% במספר ההרוגים. לעיתים, גורמים שונים מעלים את הטענה שהירידה במספר ההרוגים באה על חשבון הפצועים קשה (כלומר, פחות הרוגים אבל יותר פצועים קשה). הנתונים כאן מראים בברור שאין לטענה זו כל בסיס עובדתי בניתוח מגמות על פני מספר שנים. הירידה בפצועים קשה, לק"מ נסועה, במהלך התקופה הייתה של 50%, לעומת ירידה של 56% בהרוגים, הבדלים זניחים, והדבר ממחיש שהירידה הדרמטית הייתה הן בפצועים קשה והן בהרוגים. כמובן שסטיות בשנה בודדת אכן קיימות, ולכן התופעה של עליה בפצועים קשה בשנת 2012 הינה אקראית והיא כנראה נובעת מהירידה התלולה מאוד שהייתה בשנת 2011 יחסית לשנת 2010.

#### לוח 1.5

#### נתוני נפגעים למיליארד ק"מ נסועה\* נתונים שנתיים \*

הרוגים	פצועים קשה	סה"כ נפגעים	
2004	12.7	64.9	957.3
2005	11.1	60.7	884.8
2006	10.2	56.8	862.9
2007	9.2	49.5	761.5
2008	9.2	47.0	707.0
2009	7.1	38.6	681.5
2010	7.5	36.0	592.1
2011	7.5	28.6	565.0
2012	5.6	33.1	486.7

\* כולל ישראלים ביו"ש.

### 1.3 השוואה בינלאומית

השוואה בינלאומית מראה בברור את מיקומה היחסי של ישראל ברמת הבטיחות בדרכים. הטבלה להלן מראה שגם במונחים בינלאומיים לישראל הישגים חסרי תקדים. ישראל שהייתה מדורגת במקום ה- 20 בדירוג הבטיחות הבינלאומי (במדד הרוגים לק"מ נסועה), בשנת 2004, הגיעה ככל הנראה קרוב מאוד למקום 10 בשנת 2012. אנו רואים בכך קפיצה משמעותית במדד הבטיחות בדרכים, דבר שכנראה אינו קיים במרבית המדדים האחרים.

להערכתנו, ישראל כבר נמצאת במקום המאפשר להמשיך ולעלות ברמת הבטיחות כך שתוכל להימנות עם 5 המדינות המובילות בעולם בבטיחות בדרכים כיום: שבדיה, אנגליה, אירלנד, נורבגיה והולנד.

### 1.6 לוח

#### מדד הבטיחות בדרכים - השוואה בינלאומית

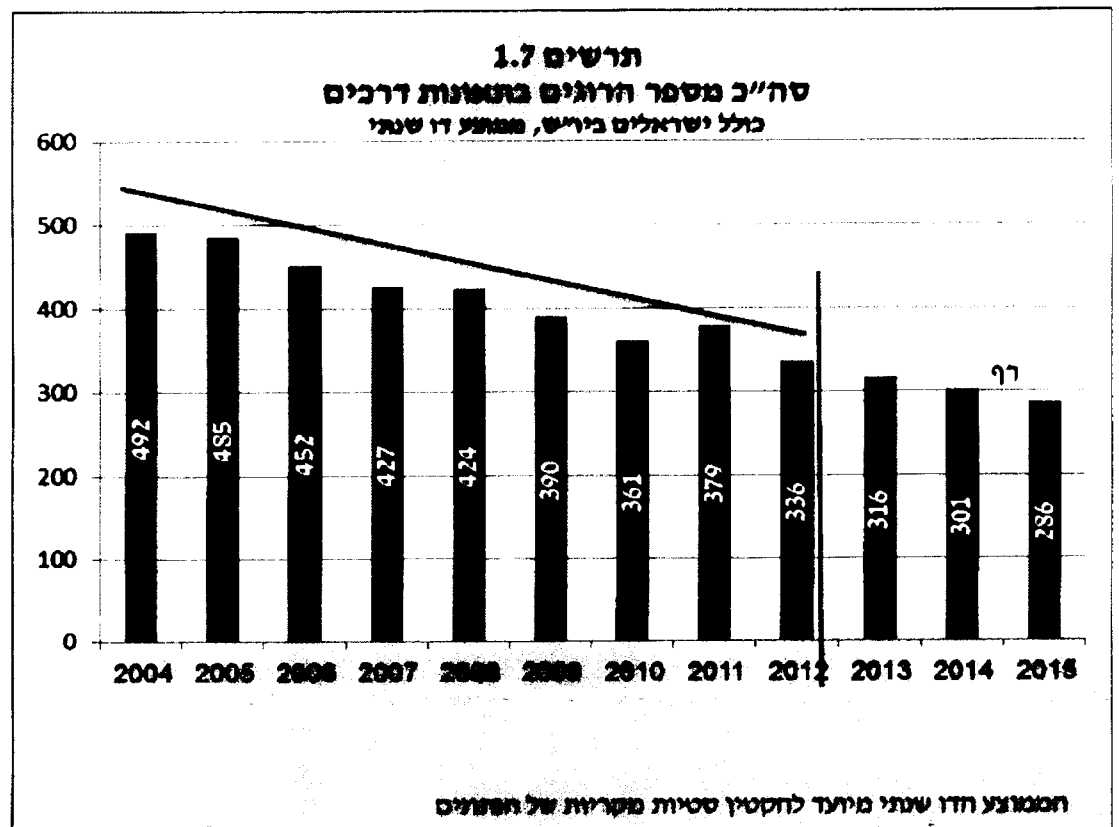
#### מספר הרוגים ל-1 מיליארד ק"מ נסועה, שנת 2010 \*

10 המובילות	מס' הרוגים	העשירייה השנייה	מס' הרוגים
1. שבדיה	3.2	11. אוסטרליה	6.1
2. אנגליה	3.7	12. קנדה	6.5
3. אירלנד	4.5	13. ארה"ב	6.8
4. נורבגיה	4.9	14. צרפת	7.1
5. הולנד	5.0		
6. פינלנד	5.1	15. יפן	7.7
7. גרמניה	5.2	16. סולבניה	7.7
8. שווייץ	5.3	17. ניו זילנד	9.4
9. דנמרק	5.6	18. בלגיה	9.6

\* בכל המדינות חנתונים מעודכנים לשנת 2010. רק ב- 2014 נקבל על 2012. לכן יש לראות בטבלה זו כאינדיקציה בלבד למיקומה של ישראל.

#### 1.4 התנודתיות הגדולה במדינה קטנה בישראל

במדינה קטנה בישראל (רק 8 מיליון נפש לעומת כ- 60 מיליון באנגליה, למשל), הנתונים השנתיים חשופים לתנודות אקראיות גדולות. תנודתיות זו עלולה לגרום לטעויות גדולות בניתוח הנתונים ובראיית המגמה. לכן מקובל במקרים כדוגמת נתוני תאונות דרכים בישראל, החשופים לתנודות אקראיות גדולות לחשב מגמה על פי ממוצע דו שנתי (השנה הנוכחית + השנה שעברה, לחלק ל- 2). בדרך זו עוצמת הטעות האקראית קטנה משמעותית והנתונים מייצגים יותר תוואי מגמה. הטבלה והגרפים להלן מוצגים על פי ממוצע דו שנתי שמאפשר לראות את המגמה באופן ברור יותר מאשר נתונים קלנדריים החשופים לתנודתיות אקראית גדולה מאוד. תנודתיות זו עלולה לגרום לטעויות גדולות בניתוח הנתונים ובראיית המגמה על פני זמן.



קו המגמה מציג את תוואי הירידה ב 9 השנים האחרונות הן במספרים מוחלטים (התרשים למעלה) והן במונחים הרוגים למיליארד ק"מ נסועה שהוא המדד המקובל להשוואה על פני זמן ועל פני מדינות, בתרשים להלן.

על פי הממוצע הנע הדו שנתי, המגמה במספר ההרוגים בשנת 2013 היא 336 נפש, כאשר בפועל נהרגו 290 נפש. כלומר למרות שהירידה בפועל בהרוגים הייתה של 92 איש (ירידה מ-382 בשנת 2011 ל-290 בשנת 2012) אנו מיחסים למגמה ירידה של 43 הרוגים בלבד ורואים בשלב זה, ב-49 איש כסטייה אקראית שפעלה לטובתנו. בהתאם למגמה זו שנת 2013 צפויה להסתיים עם 316 הרוגים, 26 יותר מאשר בשנת 2012. זו בשורה רעה מאוד ואנו נעשה את כל המאמצים שתתבדה.

ואולם, השוואת הנתונים בשלושת החודשים הראשונים של 2013 לאלו של 2012 מראה, לצערנו על גידול של כ-10% במספר ההרוגים בשלושת החודשים הראשונים של 2013. כלומר אם מגמה זו תמשך לאורך כל שנת 2013 מספר ההרוגים עלול אף לעבור בשנת 2013 את רף ה-316 נפש ועדיין אנו בתוואי המגמה אל מתחת ל-300 הרוגים בשנת 2015.

כאמור לעיל, אנו מתכננים להכין תכניות אגרסיביות עם משטרת ישראל כדי להגביר בצורה משמעותית את האכיפה וזאת על חשבון פעילויות אחרות החשובות לטווח ארוך כדי למנוע עלייה במספר ההרוגים בתאונות דרכים בשנת 2013.

לוח 1.8 להלן מציג את המדד של הרוגים לק"מ נסועה, לא בגישה של שנה קלנדרית אלא לפי ממוצע נע דו שנתי. על פי נתונים אלו, שמשקפים להערכתנו נתוני מגמה, נראה שהירידה במדד ההרוגים לק"מ נסועה מתונה מזו של התוצאה על פי שנת 2012.

### לוח 1.8

#### נתוני נפגעים למיליארד ק"מ נסועה\*

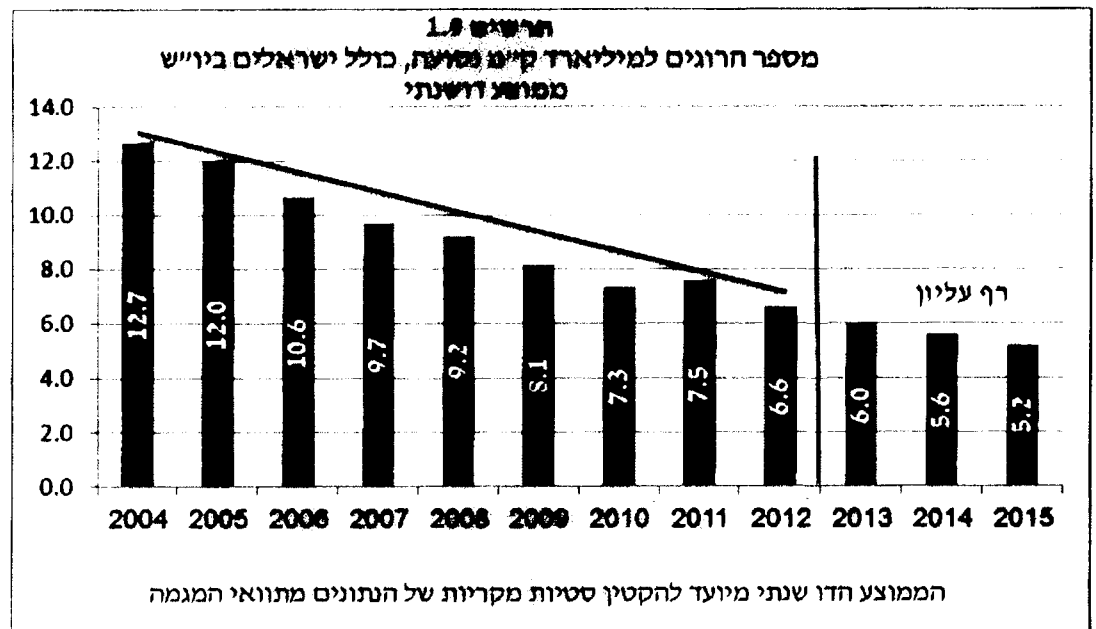
##### ממוצעים דו שנתיים \*

הרוגים	נפגעים קשה	סה"כ נפגעים
2004	12.5	65.3
2005	11.9	62.7
2006	10.6	58.7
2007	9.7	53.1
2008	9.2	48.2
2009	8.1	42.7
2010	7.3	37.3
2011	7.5	32.3
2012	6.6	30.9
		525.6

\* כולל ישראלים ביו"ש.

על פי המגמה הדו שנתי נראה שבשנת 2012 הסטיות האקראיות, הטיבו עם ישראל כיוון שעל פי המגמה היו 6.6 הרוגים ל-1 מיליארד ק"מ נסועה בעוד שבפועל בשנת 2012 עמד המדד על 5.6.

המשמעות הסטטיסטית היא שיש לחשוש מכך בשנת 2013 לכך שמספר ההרוגים ל-1 מיליארד ק"מ נסועה יעלה לרמה של 6 ולגרום לכך שישראל תתדרדר למקום נמוך יותר.



הירידה הדרמטית בהרוגים למיליארד ק"מ נסועה המונגת בתרשים לעיל היא פרי מאמץ משותף הכולל מגוון של 6 גורמים ואמצעים עיקריים, אם כי אין באפשרותנו בשלב זה לתת לכל אחד את המשקל הראוי, ואלו הם:

1. השיפור המשמעותי בתשתיות הכבישים, שנעשה בשנים האחרונות.
2. הגידול הניכר במודעות הציבור לפעילות בטיחות, שהתרחש באמצעות כלי התקשורת עצמם, עמותות ומערכת ההסברה של הרשות.
3. שיפורים טכנולוגיים מתמשכים בכלי הרכב ובמערכות הבטיחות שלהם.
4. אכיפה אפקטיבית יותר; הצלה מהירה ומקצועית יותר, כולל חדרי טראומה.
5. פעילות השדולה של חברי הכנסת וגורמים אחרים לעניין הבטיחות בדרכים.
6. הפעילות והראיה הכוללת של "הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים".

כולם מודעים היום לכך שניתן להמשיך ולשפר את הבטיחות בדרכים באופן שחזון "אפס הרוגים" יוכל להתקרב משמעותית כבר בדור הנוכחי. אנו משוכנעים שלטווח הארוך, חינוך הנוער בבתי הספר, לתורת הבטיחות בדרכים ונהיגה נכונה, היא הדרך הנכונה לייצור את נורמת התנהגות הראויה, ידע ומודעות לנושא. ככל שחינוך הנוער יהיה אפקטיבי יותר השימוש באמצעים האחרים יוכל להצטמצם בהדרגה.

לכן, אנו רואים חשיבות עליונה בכך שבתעודת הבגרות של כל נער ישראלי, יופיע המקצוע **תורת הנהיגה והבטיחות בדרכים**. ואכן, הגענו בשנת 2012 להסכם עקרוני עם משרד החינוך, על מימון

הקורס **תורת הנהיגה והבטיחות בדרכים** ועל מבחן פנימי במקצוע זה כתנאי לקבלת תעודת בגרות. בעתיד אנו שואפים שמבחן הבגרות **בתורת הנהיגה והבטיחות בדרכים** יהווה פטור ממבחן עיוני לקבלת רישיון נהיגה. כיוון שהרוב המכריע של הנוער עובר מבחן עיוני לקבלת רישיון נהיגה, אין בכך כל נטל נוסף על הנוער שהמבחן העיוני יהיה כחלק מתעודת הבגרות. ובינתיים יש להמשיך בתמהיל דינמי של אמצעים להגברת הבטיחות בדרכים הכוללים: תשתיות נאותות, רכבים בטיחותיים, חילוף והצלה, הסברה, אכיפה, ענישה וחקיקה.

## 1.5 התפלגות ההרוגים בתאונות דרכים

הבעיה הקשה ביותר של הבטיחות בדרכים הינה ניתוח נכון של הגורמים השונים המשפיעים על תאונות הדרכים כדי שהאמצעים להפחתת התאונות יהיו יעילים. על פי ניתוחים אלו יש לעשות את ההבחנה בין הולכי רגל לבין הנפגעים מכלי התחבורה לפי סוגים עיקריים. כמו כן יש להבחין בין נפגעים במתחם העירוני לבין נפגעים במתחם הבינעירוני.

בד"כ מבחינים בין נפגעים שהיו בתוך כלי הרכב לבין: נפגעים הולכי רגל, רוכבי אופניים ונפגעים רוכבי דו גלגלי ממונע. קבוצות אלו נותנות את קבוצות הסיכון הן לצורך השוואה בינלאומית והן

לוח 1.10  
התפלגות ההרוגים בתאונות דרכים בישראל בשנת 2012  
(מלל ישראלים ביחודה ושומרון)

סה"כ	% מהסה"כ	
290	100%	הרוגים סה"כ
146	50.30%	כלי רכב (נהגים ונוסעים)
39	13.40%	רכב דו גלגלי ממונע
13	4.50%	אופניים
92	31.70%	הולכי רגל, סה"כ
33	11.40%	מזה: קשישים (+65)
25	8.60%	ילדים (0-19)
34	11.70%	גילאים 20-64

לצורך השוואה על פני זמן. הלוח להלן מציג את התפלגות ההרוגים בשנת 2012 לפי ארבעת הקבוצות העיקריות וממנו ניתן לקבל תמונת מצב ראשונית.



הנתונים בלוח לעיל מציגים בצורה ברורה את הבעיה הגדולה של הרוגים מקרב הולכי הרגל. בישראל שיעור ההרוגים מקרב הולכי הרגל הוא חריג באופן קיצוני מהמקובל במדינות המפותחות ומגיע לשליש מכלל ההרוגים בתאונות דרכים. ניתוח הנתונים מראה שעיקר הבעיה מקורה בשתי אוכלוסיות: אוכלוסיית הילדים (כמעט כולם במגזר הערבי) ואוכלוסיית הקשישים (כמעט כולם במגזר היהודי). טיפול נכון בשתי קבוצות אלו עשוי להוריד בצורה דרמטית את סך ההרוגים. קבוצת הולכי הרגל בגילאי 20 ל- 64 אינה חריגה בצורה קיצונית מהמקובל במדינות המפותחות אם כי גם כאן ניתן לפעול רבות להפחתת הנפגעים.

קיימת בעיה קשה בקרב הדו-גלגלי הממונע כאשר הם מהווים פחות מ-4% מכלל הנסועה אולם מעל 13% מכלל ההרוגים, או נכון יותר מבחינה השוואתית, כ-20% מכלל ההרוגים מכלי הרכב ממונעים. ניתוח מעמיק מראה שיש גם הבדל משמעותי בין הדו-גלגלי בעל נפח מנוע קטן לבין האופנועים הכבדים. רוכבי האופנים גם הם מהווים קבוצת סיכון משמעותית שחייבים לטפל בה כיוון שאנו רוצים לעודד רכיבה על אופנים הן כספורט והן כאמצעי תחבורה עירוני.

מניתוח המצב באוכלוסייה הערבית מתברר שכ-32% מכלל ההרוגים בתאונות דרכים הם מהמגזר הערבי בעוד שחלקם באוכלוסייה הוא כ-20%. לתוצאה קשה זו מגוון סיבות (ראו להלן) אבל ברור שבטיפול נכון בבעיה, מאפשר **להוריד** את שיעור ההרוגים בקרב אוכלוסייה זו בכ-40% כך ששיעורם יהיה דומה לשיעורם בקרב כלל האוכלוסייה.

## 1.6 הכדאיות הכלכלית של ההשקעה בבטיחות

קיים קושי בסיסי להוכיח את הקשר הישיר בין השקעה בבטיחות **מחירים** לבין ההפחתה במספר הנפגעים ובנזק הכספי שהתאונות דרכים גורמות. כיוון שבכלכלה אין אנו עושים קבוצת ביקורת (תנאי מעבדה) ומשווים תוצאות, לכן תמיד יכולה להישאר באוויר הטענה שגם אם לא היו משקעים, התוצאות היו נשארות ללא שינוי. כלומר שהירידה הגדולה במספר הנפגעים **לנסועה** שקרתה ב- 8 השנים האחרונות הייתה קורת גם ללא ההשקעה בבטיחות בדרכים באמצעות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

מנגד, נראה שיש הסכמה עקרונית אם כי לא בהכרח כמותית על התרומה החיובית של תשתיות תחבורתיות הן העירונית והן הבינעירונית, על הבטיחות בדרכים. כמו כן לא יכול להיות וויכוח על התרומה של אכיפה אפקטיבית על הקטנת התאונות. זאת כיוון שברור שאם תהיה ניידת משטרה בכל ק"מ בכבישים, מספר התאונות יקטן למינימום שבילי ניתן לשליטה. הבעיה היא יותר במדידת האפקטיביות של המודעות הכוללת ובמיוחד ההסברה, והחינוך.

ניתן לסכם נושא זה בכך שעדיין לא הצלחנו להוכיח אפילו קשר סטטיסטי אמין בין ההשקעה בבטיחות באמצעות **הרשות** לבין ההפחתה בנזקים הכספיים של תאונות הדרכים. להערכתנו, אין אנו יודעים על מדינה מהמדינות המפותחות שהצליחה בכך. ברוב המכריע של המדינות המפותחות ישנה רשות לאומית לבטיחות בדרכים עם תקציבים יחסיים שאינם נופלים מהתקציב של הרשות.

העלות הישירה של נזקי תאונות דרכים (גוף ורכוש) על פי ההוצאה של חברות הביטוח על נזקי תאונות דרכים היא כ-8 מיליארד ₪ לשנה. העלות העקיפה גבוהה משמעותית יותר כיוון שישנה השתתפות עצמית וכן הביטוח לא מכסה את כל נזקי הגוף. ישנם אומדנים המראים שהעלות הכלכלית המלאה יכולה לנוע עד 12 מיליארד ₪ לשנה.

במונחים של עלות **כספית** **לנפגע** הרי שעל פי נתוני 2012 היו כ-27,000 נפגעים בתאונות דרכים כך שעלות הנזק **הממוצע** לנפגע ששילמו חברות הביטוח עמד על כ-300,000 ₪ (סכום זה כולל גם גנבות רכב ונזקים **לא** נפגעים).

המשמעות הכלכלית של נתון זה הינה שאם ניתן לבנות מחלף בעלות של 30 מיליון ₪, ואם בנייתו של מחלף שכזה חוסכת כל שנה רק 10 נפגעים לשנה, מחלף זה מצוי בנקודת איזון כלכלית. כלומר חיסכון של יותר מ-10 נפגעים ממוצעים הופך את המחלף לכדאי כלכלית להקמה. העלות השנתית של המחלף הינה כ-10% מעלות ההשקעה הכוללת והיא כוללת ריבית ריאלית, פחת, ותחזוקה. כלומר עלות כלכלית שנתית של המחלף היא 3 מיליון ₪, ואם הוא חוסך 10 נפגעים בעלות כלכלית ממוצעת של 300 אלף ₪ לנפגע, אנו **טוענים** שזו סביבה של נקודת האיזון.

בדומה ניתן להצדיק לדוגמא את הרציונל הכלכלי לבניית שני נתיבים נוספים בכביש הערבה בעלות של 1 מיליארד ₪ ולמנוע אפשרות של פגיעות חזית בחזית (גדר הפרדה **פיסית** **בין** שני המסלולים), אם לאורך כביש הערבה יחסכו שווי של 100 מיליון ₪ נזקים לשנה **מתאונות** דרכים.

ראוי לזכור שב-8 השנים האחרונות הייתה, בממוצע, ירידה שנתית של **4.3%** במספר הנפגעים בתאונות דרכים וירידה של **7.3%** במספר הנפגעים לק"מ נסועה (הנסועה גדלה בקצב שנתי ממוצע של כ-3%).

אנו מעריכים שהעלות הנזק הממוצע לנפגע, עולה כל שנה בכ-4.5% לשנה כ-2.5% בגין האינפלציה השנתית וכ-2% עלייה ראלית בגין התייקרות הרכוש ועלייה ברמת החיים (ושווי נזקי הגוף). המשמעות הכלכלית היא שהעלות הנומינלית של נזקי תאונות דרכים לא עולה למרות שהנסועה גדלה בכ-3% לשנה (ומצבת כלי הרכב בכ-4% לשנה). אנו מאמינים שלרמת המודעות יש תרומה משמעותית לירידה בנפגעים לק"מ נסועה. ולכן עם הזמן, וככל שהרשות תהיה אפקטיבית יותר בתחומי המודעות, ההסברה והחינוך, התרומה הכלכלית שלה תעלה. בסימולציות שעשינו נראה

ההיגיון שהירידה בנזקי התאונות דרכים לכלי רכב יכולה להיות מוסברת על ידי הסברה, חינוך ומודעות.

## 1.7 פקיעת חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה)

חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים נחקק כהוראת שעה, ונדרשת חקיקה ראשית כדי להפכו לחוק רגיל.

סעיף 45(ב) לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), תשס"ו-2006 קובע, כי החוק יעמוד בתוקף עד לתאריך 31.12.2012 וכי שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, באישור הממשלה וועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי להאריך את תוקפו בחמש שנים נוספות. בשל הקדמת הבחירות ולאור הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, המלצת השר להפוך את החוק ל"רגיל" ולא להגבילו עוד בזמן, ~~לא הונחה~~ על שולחן הממשלה, כפי שתוכנן מלכתחילה והחוק הוארך אוטומטית מכוח ס' 38 לחוק ~~יסוד~~ הכנסת, עד תום שלושה חודשים ממועד כינוס הכנסת ה-19, קרי עד ליום 5.5.2013.

ככל שממשלת ישראל לא תקבל החלטה להאריך את ~~תוקפו של~~ החוק או שהחלטה לא תאושר ע"י ועדת הכלכלה, לאחר אותו מועד הרשות תחדל ~~להתקיים~~ כישות משפטית.

כמו כן ביום ה-30 במרץ 2013 הסתיימה חברותם של 8 חברי ~~מועצה~~ מתוך 15 חברים וכיום ישנם רק 6 חברי מועצה מכהנים.

## 2. התכנית הרב שנתית לשנים 2013 – 2020

### 2.1 המטרה והיעדים

המטרה, שנקבעה עוד בשנת 2005 על ידי הוועדה להכנת תכנית לאומית לבטיחות בדרכים היא למקם את מדינת ישראל בין המדינות המובילות בעולם בבטיחות בדרכים על פי קריטריון של הצבת "גבול עליון" למספר הרוגים לק"מ נסועה לשנה (שישמש כמדד מרכזי לרמת הבטיחות בדרכים).

על פי ניסיון המצטבר ב-8 השנים האחרונות נראה שמטרה זו אכן ניתנת להשגה. יותר מכך, המטרה האולטימטיבית היא להיות שותפים לחזון אפס הרוגים - **Vision Zero**. חזון זה פותח על ידי שוודיה ואומץ ע"י מספר מדינות באירופה בעלות תודעה גבוהה של בטיחות בדרכים. התכנית קוראת לאמץ את חזון אפס הרוגים התואם את ערכיו היהודיים והחברתיים של עם ישראל זה יותר מ-3,000 שנה, וגם אם לעולם לא נגיע לכך, יש לשאוף אליו.

בשנת 2004 היו 505 הרוגים בתאונות דרכים. היעד המקורי לגבול העליון לשנת 2010, על פי הוועדה היה 360 הרוגים, יעד זה הושג במלואו על פי ממוצע דו שנתי לשנים 2009 – 2010. הגבול העליון שנקבע בדו"ח המקורי לשנת 2015 הוא 300 הרוגים, יעד שנגזר מהקריטריון של עד כ-5 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה. אנו משאירים יעד זה במתכונתו ומעריכים, לאור הניסיון של השנים האחרונות, שישראל תוכל לממש יעד זה במועדו ואף לשפרו.

התכנית המעודכנת ממליצה להמשיך בהצבת יעדים לשיפור הבטיחות בדרכים בהתאם למגמות בעולם המפותח ואשר לפיהן קצב ההתקדמות ליעד לשנת 2020 יעמוד על מתחת ל-4 הרוגים ל-1 מיליארד ק"מ נסועה. לפי התחזיות שלנו לנסועה בשנת 2020, המשמעות היא מתחת ל-270 הרוגים. אנו מודעים לכך שהצבת גבול עליון של עד 4 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה הינה משימה קשה המחייבת אפקטיביות רבה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, וזו אכן מטרת עדכון התוכנית להגיע עד שנת 2020, לירידה של עוד 25% במספר ההרוגים לק"מ נסועה.

הערכה היא שחמש המדינות המובילות בעולם בבטיחות בדרכים יצליחו לרדת אל מתחת ל-4 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה. כיום רק שבדיה ואנגליה ירדו אל תחת לרף זה ואילו 3 האחרות נמצאות כיום בין 4 לבין 5 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה. אנו ממליצים לאמץ את היעד של להיות בין 5 המובילות בעולם כיוון שאם הן תצלחנה לרדת מתחת ל-4 הרוגים למיליארד ק"מ נסועה אין כל סיבה אובייקטיבית שישראל לא תוכל להיות שם.

## 2.2 המרכיבים המרכזיים של התכנית המעודכנת

עדכון התכנית מתבסס על הניסיון בפועל בשנים האחרונות תוך השוואתו להמלצות המקוריות בתוכנית הלאומית שהוגשה לממשלת ישראל ביולי 2005. העדכון מסתמך גם על השינויים וההתפתחויות בעולם בתחום הבטיחות בדרכים ומתייחס גם לתפעול השוטף של הרשות ושינוי המבנה הארגוני. להלן מוצגים עיקרי מרכיבי התכנית.

### 2.2.1. מגוון האמצעים

האמצעים המרכיבים את התוכנית קובצו ל 8 תחומים המקיפים את נושאי הליבה בתחום הבטיחות בדרכים ואת הגורמים העוסקים במאבק בתאונות הדרכים: משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים וכן משרדי הממשלה: אוצר, בטחון פנים - משטרת ישראל, חינוך, משפטים, חברת נתיבי ישראל (לשעבר החברה הלאומית לדרכים) ורשויות ההצלה. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** אינה זרוע ביצועית, היא תבחן את מצב הבטיחות בדרכים, תחקור את הכשלים, תקבע את העקרונות לשיפורים ואת תמחיל הפעולות ותשתמש בגורמים ביצועיים של ממשלת ישראל, כסוג של מיקור חוץ תוך עמידה במדדי תפוקה. התחומים הם:

1. **תשתיות בינעירוניות** – באמצעות חברת נתיבי ישראל: שיפור תשתיות בינעירוניות
2. **תשתיות עירוניות** – באמצעות משרד התחבורה: שיפור תשתיות עירוניות.
3. **בטיחות וטכנולוגיות רכב** – באמצעות משרד התחבורה: **תקני רכב**, גריטח, אמצעי בטיחות וטכנולוגיות מתקדמות
4. **חינוך והכשרת הנהג** - הכנסת מקצוע תורת הנהיגה והבטיחות בדרכים כחלק מתוכנית הלימודים ומבחני הבגרות בכתה י'.
5. **אכיפה** – ניידות סיוור, אופנועים, סטודנטים, מצלמות ואמצעים אחרים.
6. **ענישה וחקיקה** – בעיקר שיפור אפקטיביות בתי המשפט.
7. **פינוי חילוץ והצלה** – קיצור זמני תגובה ושיפור מערכות ההצלה
8. **הסברה** – פעילות בכל סוגי המדיה ופעילויות הסברה ממוקדות.

### 2.2.2. זיהוי אוכלוסיות פגיעות

פעילות ייעודית בקרב אוכלוסיות הנמצאות בסיכון גבוה ביחס ליתר האוכלוסייה יכולה להניב שיפור משמעותי ברמת הבטיחות כבר בטווח הקצר ומהווה כלי מרכזי בצמצום מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים. במיוחד יש להתייחס ל-5 סוגי האוכלוסיות הפגיעות להלן:

1. המגזר הערבי ובמיוחד הילדים
2. קשישים הולכי רגל במגזר היהודי
3. רוכבי דו גלגלי ממונע
4. נהגים צעירים
5. רוכבי אופניים

### 2.2.3 טיפול בהתנהגויות מסוכנות

שינוי התנהגויות מסוכנות מהווה נדבך מרכזי בתוכניות לאומיות של המדינות המתקדמות בעולם. ריכוז מאמץ יכול להביא לשיפור משמעותי ברמת **חבטיחות ולהקטנה** משמעותית במספר הנפגעים וההרוגים. אנו רואים כיום 5 סוגים שונים של התנהגויות מסוכנות:

1. אי חגירת חגורות בטיחות והעדרם של **מושבי בטיחות לילדים**.
2. נהיגה תחת השפעת אלכוהול.
3. נהיגה ביריונית.
4. נסיעה במהירות מופרזת ואי ציות לתמרורים ולרמזורים.
5. נהיגה בהיסח דעת ועייפות.

### 2.2.4 האצת בניית מערכת מודרנית להסעת המונים

מדינת ישראל נמצאת בשלבי עיצוב ובניה של מערכת להסעת המונים מודרנית שתוכל לשמש כאלטרנטיבה הולמת לרכב הפרטי. שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים מוביל עתה את הפיתוח המואץ של רכבת ישראל וחשמולה, במקביל להאצת בניית מערך של רכבת תחתית במטרופולין ת"א. לחיבור מהיר ונוח בין המרכז והפריפריה יתרונות עצומים למשק, יחד עם ההזדמנות להגדיל משמעותית את הבטיחות בדרכים. רק מערכת שלמה של רכבות חשמליות

בינעירוניות שהן משולבות עם מערכת של רכבות תחתית ומערכות אחרות להסעת המונים, תוכל להביא לתחלופה משמעותית בין נסיעה במכוניות פרטיות למערכות הסעת המונים.

למדינה יש תפקיד מרכזי לעידוד מערכת של הסעת המונים מודרנית, נוחה ומהירה, והיא צריכה לפעול באופן ישיר בהשקעות בתשתית התחבורתית. פיתח מערכת הסעת המונים מודרנית ונוחה תביא לריסון הגידול בנסועה ברכבים פרטיים. ככל שהמערכת תהיה טובה יותר כך ניתן יהיה להקטין את הנסועה בכלי רכב לטובת מערכת הסעת המונים. להערכתנו, המעבר למערכת הסעת המונים, שהיא בטיחותית הרבה יותר, תביא להקטנת מספר ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים.

לדעתנו, יש לשקול עידוד המעבר להסעת המונים דווקא ע"י הפחת מיסים משמעותית על מכוניות חדשות ובסכום חוזר להעלות את המס על השימוש במכונית (כך המכונית תזול ועלות הנסיעה במכונית תתייקר). המדיניות הכלכלית צריכה להיות כזו שלא תגרום לכל עליה בנטל המס אם לא ישתנו הרגלי הנסיעה. אבל צמצום הנסיעות במכונית יביא לירידת נטל המס ולחסכון כספי לאזרח. מדיניות שכזו תוזיל את הרכבים בישראל ותאפשר ליותר אנשים לרכוש מכוניות בטיחותיות יותר וחדשות יותר. מנגד כיוון שהדלק יתייקר יותר אנשים יחליפו נסיעה במכונית פרטית, בתחבורה ציבורית נוחה, בנסיעה לעבודה ובנסיעות אחרות למרכזי המטרופולין. התוצאה, ליותר אנשים תהיינה מכוניות חדשות יותר ובטיחותיות יותר, אבל חלק מהנסיעות יעשו במערכות הסעת המונים מודרניות ונוחות. ברור לנו שצעד כזה, גם יוריד את הצפיפות בכבישים, גם ישפר את האיכות התחבורה הציבורית, גם יוזיל את עלות התחבורה לאזרחים וגם יגדיל משמעותית את הבטיחות בדרכים.

אנו צופים גידול של כ-65% בעשור הקרוב, 2010 - 2020, במצבת כלי הרכב (רמת המינוע בישראל נמוכה יחסית לרמת החיים בישראל) ואולם במידה ותהיה מערכת הסעת המונים נוחה ויעילה אנו מעריכים שהגידול בנסועה יהיה של כ-30% בלבד. במקביל, אנו מעריכים שצריכת הדלק לק"מ במכוניות חדשות, בשנת 2020, תהיה נמוכה בכ-30% מאשר בשנת 2010. לכן מערכת הסעת המונים יעילה צפויה להביא גם לכך שכמות זיהום האוויר בשנת 2020 לא תעלה כלל (ואף תרד עם השיפור הצפוי במנועים) וזאת למרות הגידול החד הצפוי במצבת כלי הרכב.

## 2.3 פירוט עקרונות התכנית המעודכנת

הסעיפים להלן מציגים את עיקרי התכנית המעודכנת. ליבת התכנית המעודכנת מוצגת כאן והיא מופעלת באמצעות המבנה הארגוני החדש שפועל ברשות החל מסוף 2012 (ראו להלן)

1. **לרשות** לא היה את המוניטין המקצועי הנדרש למילוי תפקידיה. חטיבת המחקר והמידע צריכה לתפקד בדומה לחטיבת המחקר של בנק ישראל (כלומר לנתח את הנתונים ולהצביע על המשמעויות לעתיד, ולא רק להציגם). חיזוק מידי של **"הרשות"** כך שתתפקד כגוף מקצועי בעל מוניטין, אקטיבי ואפקטיבי. חיזוק **"הרשות"** נעשה ע"י קליטת שני יועצים מקצועיים אנשי בטיחות בדרכים ברמה בינלאומית. יועצים אלו ירכזו את המחקר היישומי בחטיבת המידע והמחקר וזאת באמצעות העסקת חוקרים ברשות במקום להוציא עבודות מחקר לגורמי חוץ. המטרה היא כאמור בניית מרכז מחקר יישומי ברשות שיוכל לעסוק גם בחקירות עומק של תאונות בישראל.
2. הוקם **פורום מקצועי קבוע** המיעץ ליו"ר הרשות ומורכב משני היועצים המקצועיים המיוחדים של **הרשות**, מהמדען הראשי וממנכ"ל הרשות. לגוף זה מוזמנים גם עובדי **"הרשות"** המקצועיים בהתאם לצרכים. **לפורום** יוגשו כל ההצעות וההמלצות המקצועיות והוא ידון, יאשר וינסח אותן. הפורום המקצועי ישמש כגוף המקצועי המוסמך של **הרשות**.
3. אגף התנועה של משטרת ישראל הינו שותף להצלחת **הרשות**, בשנים הקרובות, להפחתת תאונות הדרכים. השותפות בין **"הרשות"** למשטרה תהיה ע"י מימון פעולות תוספתיות כגון: מבצעים, הפעלת סטודנטים, וכו'. **"הרשות"**, באמצעות אגף האכיפה בחטיבת המבצעים, תשתתף באופן שווה בקביעת **המשימות** של ניידות התנועה, בניית תוצאות של האכיפה ובהמלצות לגבי שינויים. **"הרשות"** לא תשמש "צינור" להעברת כספים למשטרה, ולא תממן משרות לשוטרים רגילים (זאת יעשה במסגרת תקציב המדינה ישירות למשטרה). הרשות מתכננת מימון (באמצעות ליסינג) של 100 ניידות תנועה לפרויקט המתנדבים ועוד 100 ניידות תנועה לסטודנטים שיתגברו שוטרים רגילים. הכוונה היא שבסה"כ יהיו למשטרה 450 ניידות תנועה בפריסה ארצית של 2 משמרות ועוד 300 ניידות במשמרת שלישית.
4. שימוש במצלמות (מהירות ורמזורים) והפעלתן הינה חלק בלתי נפרד מאמצעי האכיפה להפחתת תאונות הדרכים. **"הרשות"** תבחן את התרומה האפקטיבית להגברת הבטיחות ותהיה שותפה שווה למיקומים שיש להציב בהם מצלמות. ואולם מימון הרכישה וההפעלה של המצלמות לא יהיה מתקציב **"הרשות"**. לדעתנו, יש לתקצב ולממן את עלויות ההון ועלויות ההפעלה של המצלמות מתקבולי הקנסות והם צרכים להיות חלק אינטגרלי מהפעילות של משטרת התנועה (אם לא יהיו קנסות כי ייסעו בהתאם לחוק, צפויה אזי ירידה גדולה בעלויות תאונות הדרכים). בעיקרון, המצלמות צריכות להיות דרך אפקטיבית נוספת (מודרנית) לאכיפת חוקי התנועה. ברור לכולם, שנהגים שיסעו בהתאם לחוק לא ישלמו קנסות והמטרה אינה גביית כספים אלא לאכוף נהיגה בהתאם לחוק.



5. **"הרשות"** תטפל מידית בשני כשלי בטיחות חריגים במיוחד, בנושא הרוגים מקרב הולכי הרגל בתחום העירוני: ילדים במגזר הערבי, וקשישים ביישובים היהודיים. זיהוי נקודות תורפה אלו במקומות המועדים לפורענות, יאפשר, בעלויות נמוכות יחסית, להקטין משמעותית את הנפגעים מקרב אוכלוסיות אלו. **"הרשות"** (באמצעות האגף העירוני ואגף המחקר) תציג תכנית אופרטיבית שלמה (במונחי עלות - תועלת, ראה להלן) שתביא לירידה בנפגעים לרמה הממוצעת (יחסית לגודל האוכלוסייה הספציפית) של 5 המדינות המובילות בבטיחות, וזאת בתוך שלוש שנים מהיום. להערכתנו, בתחום זה ניתן להפחית בטווח של שלוש שנים את מספר ההרוגים באופן משמעותי ביותר.
6. בנוסף, תאונות הדרכים וההרוגים במגזר הערבי בכללותו, גבוהים כמעט פי 2 מאשר חלקם באוכלוסייה, ולכן אנו רואים בכך כשל בטיחותי במגזר הערבי. **"הרשות"** תטפל בכשל זה באופן מידי במטרה לעלות את רמת הבטיחות במגזר הערבי שישתווה לרמה הממוצעת בישראל.
7. רכיבה על אופניים הפכה להיות ספורט נפוץ לכל המשפחה, ואמצעי תחבורה נקי וגמיש בעיר. אנו חושבים שיש לעודד תופעה זו יותר, אולם במקביל לאפשר רכיבה בטוחה (בשנת 2012 נהרגו 13 רוכבי אופניים). תפקידה של **"הרשות"** לבחון ולהמליץ בתוך שנה, על צעדים אופרטיביים שיביאו להפחתה משמעותית במספר הנפגעים ולאפס הרוגים. בין הצעדים שיש לבחון: סלילת מסלולים מיוחדים לאופניים, אכיפת איסור רכיבה בכבישים מהירים (גם לא בשוליים), רכיבה בקבוצות בכבישים בינעירוניים (לא מהירים) רק עם מכונית ליווי מתריעה, קביעת כבישים ספציפיים בסופי שבוע לרוכבי אופניים בפיסוק המשטרה, וכו'. אנו חושבים שיש לבחון שנית את ביטול החוק לחבישת קסדות בערים.
8. **"הרשות"** תבחן לעומק את נושא הנפגעים מקרב כלי הרכב הדו גלגלי. בהשוואה למכוניות, הסבירות להיהרג בתאונה ברכב דו גלגלי גדולה עד פי 5, ועל כן יש כאן כשל בטיחותי גדול מאוד **"שהרשות"** חייבת לבחון אותו ולהציע דרכים מעשיות להקטנתו. נראה שיש בעיית חוסר מודעות של הנהגים לדו גלגלי ובמקביל קיימת בעיה של רכיבה בין המסלולים. יתכן שיש לבחון כדאיות מסלולים מיוחדים לדו גלגלי בערים (או נסיעה בשוליים), הכשרת רוכבים, ורישיון מדורג. כמו כן יש לבחון השפעה של סוגי הדו גלגלי השונים (קלים לעומת כבדים) על התאונות הקשות וכן לבדל בין נהגים מסוכנים לנהגים זהירים, בכל נושא ביטוח החובה (מעבר לביטוח דיפרנציאלי).
9. חטיבת החינוך וההסברה **"ברשות"** (ראה מבנה ארגוני להלן) תהיה אחראית לתוכניות חינוך והסברה בתחומים שבהן יזוהו נורמות התנהגות מסוכנות. במיוחד יש להשים את הדגש על: נהיגה תחת השפעת אלכוהול, נהיגה "ביריונית", מהירות מופרזת, הסח דעת, עייפות, אי שימוש בחגורות בטיחות ואי ציות לתמרורים.

10. **"הרשות"**, במסגרת חטיבת החינוך וההסברה, תפעל בשיתוף עם משרד החינוך לצורך הכנסת לימוד תורת התחבורה, תורת הנהיגה (כולל תאוריה לרישיון נהיגה) והבטיחות בדרכים כחלק מתכנית הלימודים והכללתם כחלק ממבחני הבגרות בתיכון. הצלחה במבחן (כולל תאוריה) תהיה בסופו של התהליך תנאי ללימוד נהיגה מעשי. **"הרשות"** יחד עם אגף הרישוי במשרד התחבורה ומשרד החינוך יקבעו את חומר הלימוד והדרישות מהתלמידים. לצורך ביצוע משימה זו יוקצה תקציב ייעודי של עד 40 מיליון ₪ לשנה.

11. כשלב ביניים, עד ליישום המלא של לימוד תורת הנהיגה לדור הצעיר, **"הרשות"** תבחן דרכים להקטנת מספר התאונות בקרב נהגים צעירים (כנראה שההסתברות לתאונה הינה פי 5 ויותר במונחי נסועה, **בחשואה** לנהג ממוצע). רישיון נהיגה מדורג, החמרת הענישה והאכיפה על נהגים צעירים, **פיקוח חזק** על נהיגה תחת אלכוהול והשפעת סמים, כל אלו הם צעדים שיש לבחון במסגרת מדיניות האכיפה של משטרת ישראל (ראה סעיף 1 לעיל).

12. **"הרשות"** תבחן את השפעת בטיחות כלי רכב ישנים על תאונות דרכים ותמליץ על מדיניות ברורה לגריטת רכב ישן הן בהחמרה של מבחני רישוי תקופתיים והן ברכישת רכב ישן ע"י הממשלה לגריטה.

13. **"הרשות"** תקים מאגר מידע שוטף של האמצעים הטכנולוגיים הבטיחותיים הקיימים בשוק, על העלויות שלהם ועל חשיבותם היחסית לבטיחות. **"הרשות"** תקים וועדה פנימית שתדון באמצעים אלו ותמליץ למשרד התחבורה לקבוע תקנים, לעודד ואו לחייב התקנתם. כמו כן יהיה צורך לבחון מדי פעם את מדיניות הפחתת מסים על יבוא מוצר בטיחות ולהמליץ בהתאם.

14. חטיבת המידע והמחקר של **"הרשות"** כבר החלה בשנת 2012 בחקירות לעומק של תאונות דרכים שתעשנה בשיתוף עם אגף התנועה של משטרת ישראל. יש לקבוע נורמה של לפחות 10 חקירות עומק בשנה, כל שנה! יש לאפיין את החקירות לעומק בראיה רב שנתית כדי שיכסו במהלך השנים מגוון רחב של תאונות אופייניות. אין לדחות משימה זו, שאנו דואים בה קריטית למוניטין המקצועי של הרשות. חקירה זו חייבת להיעשות בשיתוף עם אגף התנועה של משטרת ישראל.

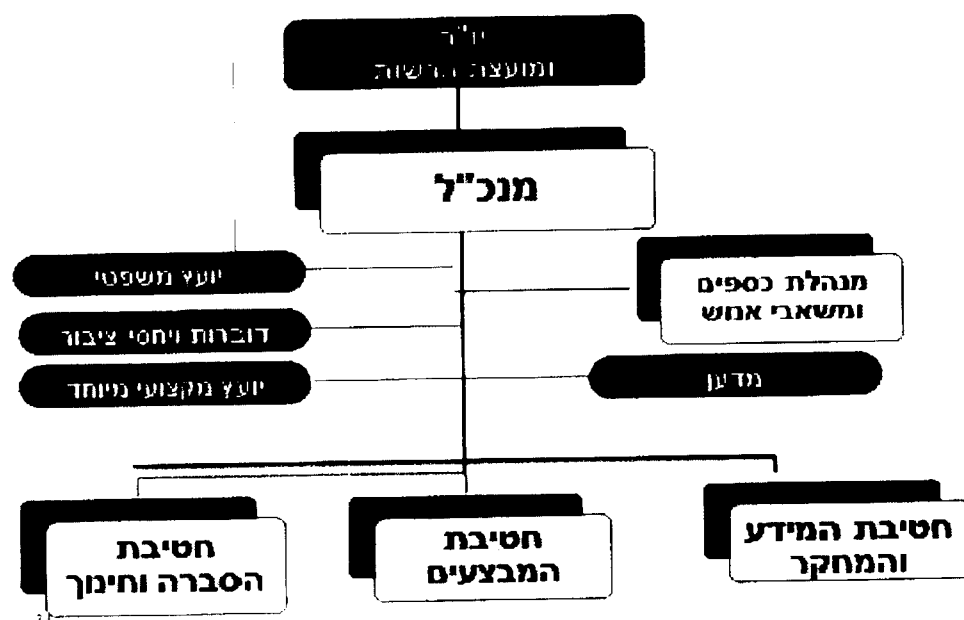
## 2.4 השינויים במבנה הארגוני והתפעולי של הרשות

### 2.4.1 כללי

כיום מועסקים **ברשות** כ-70 עובדים, בשיא עבדו ברשות קרוב ל-100. "וועדת בלשה" המליצה בשנת 2010 על הפחתת העובדים הקבועים ל-44 עובדים בלבד אולם תפקידי הרשות היו מצומצמים והם עסקו בעיקר בהעברת כספים לגופים חיצוניים שונים. בשנת 2012 לאור עדכון התכנית הרב שנתית שנינו את פעילות הרשות והפכנו אותה ליותר אקטיבית ודינמית בתחום הפעילות השוטפת ובתחום מרכז המחקר והידע ולכן כוח האדם הנדרש צפוי להיות מקצועי יותר וגדול יותר. בשלב זה אימצנו החלטה לבחון בחצי השנה הקרובה את התאמת כוח האדם הקיים למשימות החדשות על פי התכנית הרב שנתית והמבנה הארגוני החדש.

המבנה הארגוני והתפעולי של **הרשות** היה מפותל ומורכב מטלאים וממגבלות היסטוריות. בשנת 2012 נכנס לתוספו המבנה הארגוני החדש שצומצם מאוד והוא מורכב משלוש חטיבות תפעוליות בלבד (במקום 6 שהיו קיימות). התרשים להלן מציג את המבנה הארגוני:

### תרשים 2.1 - המבנה הארגוני החדש של הרשות



**חטיבת המידע והמחקר:** חטיבה שהייתה הקיימת אולם היא מקבלת כיום משקל גבוה יותר כיוון שבנוסף לפיתוח המרכז המידע הלאומי בנושא בטיחות בדרכים, **הרשות** מפתחת את אגף המחקר

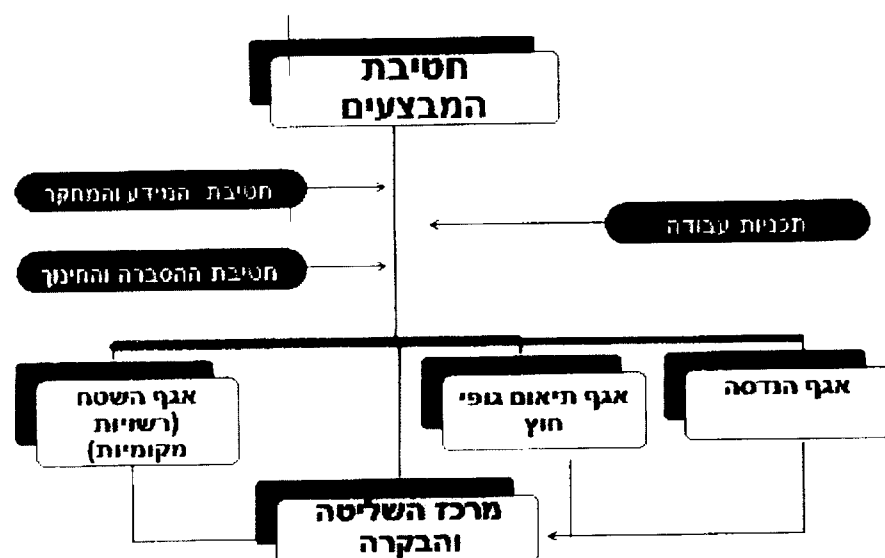
היישומי שיעשה ברובו המכריע בתוך **הרשות** על ידי חוקרי **הרשות**. כמו כן כל שנה יעשו 10 חקירות לעומק ובהדרגה תיבנה תורת הבטיחות בדרכים לישראל.

**חטיבת ההסברה והחינוך**: מיזוג של שתי חטיבות נפרדות שהיו **ברשות** (חטיבת ההסברה וחטיבת האוכלוסיות) ואנו רואים במיזוג דרך של הפעלה משותפת של הגורם האנושי בין בהיבט של הסברה, ובין בהיבט של חינוך. במיזוג ניתן יהיה להבטיח שהתמהיל המתאים יופעל כיוון שכל ההיבטים מרוכזים עתה בידי חטיבה אורגנית אחת.

**חטיבת המבצעים**: (חטיבה חדשה), החטיבה המהווה את החוד התפעולי האקטיבי. החטיבה צרכה להיות מודעת לכל התכניות וההחלטות למיניהם ולבדוק בזמן אמת את ביצוען ואת מצב הבטיחות הן בתחום העירוני והן בתחום הבינעירוני.

החטיבה אחראית על ריכוז כל המידע הרלוונטי בנושא הבטיחות בדרכים, והצגה שוטפת של תמונת מצב מלאה ועדכנית. מבנה חטיבת המבצעים מורכב מ-3 אגפים ועוד מרכז שליטה: אגף ההנדסה, אגף השטח (הרשויות המקומיות), אגף תיאום גורמי חוץ, מרכז השליטה והמידע

## תרשים 2.2 – חטיבת המבצעים



**אגף ההנדסה הבינעירוני**: אחריות על ריכוז המידע של כל כשלי הדרך, כבישים, קטעים אדומים, מחלפים וכו' במרחב הבינעירוני. האגף יהיה אחראי על המעקב באופן שוטף ואקטיבי אחר כל כשלי

הבטיחות בכבישים הבינעירוניים ויכין הכין מאגר שלם, דינמי ומעודכן (בזמן אמת) של כל הקטעים והנקודות בהם יש כשלי בטיחות. על "הרשות" לדרוש ולקבל מחברת נתיבי ישראל (לשעבר החברה הלאומית לדרכים), אומדני עלות התיקון, לבחון אותם, ולפעול לתיקון הליקויים. יש לפרסם את כל מאגר הכשלים לידיעת הציבור. רשימה זו תדרג את הקטעים (והצמתים) לפי קריטריון של מספר ההרוגים לקטע, לשנה (יעשה על פי ממוצע דו שנתי).

**אגף ההנדסה העירוני:** יהיה אחראי על המעקב השוטף לטיפול בבטיחות העירונית לפי רשויות, לזהות את הרשויות בהם בעיות הבטיחות חמורות להכין מאגר מעודכן ודינמי של כל הכשלים בקטעי הכבישים העירוניים, במעגלי תנועה, ברמזורים, בפסי האטה ומעקות בטיחות. האגף יאמוד את עלות התיקונים של כשלים ברשויות המקומיות. על האגף יהיה לשלוט באופן מלא במצב הבטיחות ברשויות המקומיות, בעזרת 15 מנהלי הבטיחות האזוריים "הרשות". מפקחים אלו צרכים להמליץ על קריטריונים ספציפיים לטיפול בתשתיות הבטיחות ברשויות המקומיות ולוודא אפקטיביות ביצוע. האגף יהיה אחראי על פרסום מאגר דינמי ושוטף של כשלים בקטעי כביש ברשויות המקומיות, הן לפי סח"כ הרוגים לשנה והן בקריטריון יחסי (לתושבים פעילים).

**אגף תיאום גורמי חוץ:** ריכוז המידע על כל פעילויות משטרה, מד"א, כיבוי אש, טראומה, קציני רכב בחברות, ניידות בטיחות, שירות אזרחי, הדרכות וכו'

**מרכז השליטה והמידע:** כאן מנוקזת כל המידע על מצב הבטיחות בדרכים. המרכז מקבל תמונה כוללת באופן שוטף, משלושת האגפים לעיל כמו גם מאגף המידע בחטיבת המחקר והמידע. אחראי על הצגת תמונת מצב כוללת ועדכנית של הבטיחות כולל ביצוע תכניות העבודה.