דוח ממצאי בחינת רגולציה קיימת והמלצות לשיפור

תנאים מקדימים לרישיון נהיגה ברכב פרטי: שיעורי נהיגה וטסט פנימי (משרד התחבורה והבטיחות בדרכים)

אוגוסט 2024

רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority

רשות האסדרה
Israel Regulatory Authority

דוח ממצאי בחינת רגולציה קיימת והמלצות לשיפור

תנאים מקדימים לרישיון נהיגה ברכב פרטי:
שיעורי נהיגה וטסט פנימי

אוגוסט 2024

הוגש לרגולטור: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

עורך: גל וינרבה, רשות האסדרה

תקציר מנהלים

מסמך זה מסכם את תהליך הבחינה של רגולציה קיימת והמלצות לשיפור שלה בתחום רישיונות נהיגה ברכב מנועי פרטי או מסחרי (דרגה B).

הדוח הוא תוצר של עבודה שנעשתה בשיתוף עם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. יצוין כי משרד התחבורה החל בעבודת מטה בתחום זה לפני פניית רשות האסדרה.

כדי לגשת לטסט חיצוני לצורך קבלת רישיון נהיגה מדרגה B, נדרשים תלמידים לעמוד בשורה של דרישות מקדימות. בין דרישות אלה נמצאו שתי דרישות שבולטות בכך שהן מייקרות את הליך קבלת הרישיון: הדרישה לטסט פנימי והדרישה ל-מינימום 28 שיעורי נהיגה לפני ההגשה לטסט חיצוני.

בסקירה הבין-לאומית שנערכה נמצא שמדינת ישראל דורשת יותר שיעורי נהיגה ממדינות רבות באירופה, אך במדד כמות ההרוגים לקילומטר נסועה שנתית, ישראל דווקא נמצאת מאחוריהן. עוד נמצא בסקירה כי הדרישה לטסט פנימי היא דרישה ייחודית למדינת ישראל ולא נמצאה באף מדינה אחרת מהמדינות שנסקרו.

בהתאם, ממליצה הרשות לבטל את הדרישה לטסט פנימי ולהקטין את מספר השיעורים המינימאלי באופן הדרגתי. מומלץ לאמץ את המודל הצרפתי, לפיו חובת מינימום השיעורים תעמוד על 13 שיעורים לרישיון נהיגה ברכב עם תיבת הילוכים אוטומטית ו-20 שיעורי לרישיון נהיגה ברכב עם תיבת הילוכים ידנית, תוך בחינת מדדים נבחרים כמו מדד התמותה לנסועה שנתית.

יישום צעדים אלו צפוי להפחית את עלויות תהליך הוצאת רישיונות הנהיגה בדרגה B בכ-350 מיליון ₪ בשנה.

לצד צעדים אלו מומלץ לבחון צעדים משלימים בראייה הוליסטית של הכשרת הנהגים בישראל, כגון חיזוק הפיקוח על תקופת הליווי לנהגים חדשים ושיפור מערך החינוך לתעבורה בגילאים צעירים.

תוכן עניינים

תקציר מנהלים 3

רקע כללי 5

תיאור הרגולציה שנבחנה 5

ממצאים מרכזיים 9

השוואה בין-לאומית 15

המלצות 22

סיכום 25

נספח א': תהליך העבודה והנתונים שנאספו 26

נספח ב': כימות השפעות ועלויות מרכזיות 29

נספח ג': כימות עלויות הציות – טבלה מפורטת 30

רקע כללי

לפי חוק עקרונות האסדרה התשפ"ב-2021, אחד מתפקידי רשות האסדרה לבצע בחינה יזומה של אסדרה קיימת ולגבש המלצות לשיפורה.

מסמך זה מסכם את הבחינה שנערכה בתחום תנאים מקדימים לרישיון נהיגה ברכב פרטי: שיעורי נהיגה וטסט פנימי.

תיאור הרגולציה שנבחנה

א. תיאור הרגולציה

רקע ומטרת הרגולציה

1. דוח זה עוסק בתחום הרגולציה של רישוי נהגים לנהיגה ברכב מנועי – פרטי או מסחרי – עד משקל של 3,500 ק"ג (רישיון נהיגה דרגה B). בפרט, הדוח בחן את הדרישות הרגולטוריות המקדימות לפני קבלת רישיון נהיגה.
2. הרגולטור שאמון על התחום הוא מינהל התנועה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ("**הרגולטור**").
3. הרגולציה בתחום רישוי נהגים לנהיגה ברכב מנועי דרגה B כוללת הוראות כמו חובת בדיקה רפואית, מעבר מבחן עיוני ("**מבחן תיאוריה**"), ביצוע סדרה של שיעורי נהיגה אצל מורה נהיגה מוסמך, מעבר מבחן מעשי פנימי מול בית הספר לנהיגה ("**טסט פנימי**") ומבחן שליטה מעשי מול בוחן מטעם הרגולטור ("**טסט חיצוני**").

הבסיס החוקי לפעילות הרגולטור

4. להלן המסמכים המרכזיים שמעגנים את הרגולציה בהליך רישוי נהגים לנהיגה ברכב מנועי (רישיון נהיגה דרגה B):
   4.1. פקודת התעבורה [נוסח חדש];
   4.2. תקנות התעבורה, תשכ"א-1961 ("**התקנות**");
   4.3. הוראת נוהל "כרטיס תלמיד לרכב פרטי – אוטומטי (צבע ירוק)" 3/96, ה' ניסן תשנ"ו, 25.3.1996 ("**הנוהל**").

עיקרי ההוראות והתהליכים

5. לצורך הגשת בקשה לרישיון נהיגה, יש לבצע בדיקות רפאיות, שכוללות מילוי הצהרה רפואית ובדיקת ראייה על-ידי אופטומטריסט. ההצהרה הרפואית ובדיקת הראייה נועדו להבטיח שהתלמיד כשיר רפואית לתפעל רכב מנועי ולבדוק האם הוא נדרש בכלי עזר כמו משקפיים, בזמן הנהיגה.
6. כדי לזרז את הליך קבלת הרישיון ואת הליך הגשת הבקשה, התלמיד נדרש להצטלם לתמונת הרישיון באחת מ-16 תחנות הצילום המאושרות על-ידי הרגולטור. בכל תחנת צילום מאושרת נמצא

אופטומטריסט שמבצע את בדיקות הראייה הנדרשות. התמונה נועדה לזהות את הנהג בפני משטרת התנועה ושאר רשויות הפיקוח לאחר קבלת הרישיון.

7. בנוסף, על התלמיד לעבור מבחן תיאוריה. מבחן התיאוריה נועד לוודא את רמת הידע של התלמיד בחוקי התעבורה ובתפעול בסיסי של הרכב לפני קבלת הרישיון.

8. בהמשך על התלמיד לעבור מינימום 28 שיעורי נהיגה, שיועברו על-ידי מורה מוסמך לנהיגה ולעבור טסט פנימי – שיערך על-ידי המנהל המקצועי של בית הספר לנהיגה. שיעורי הנהיגה נועדו להכין את התלמידים לטסט החיצוני.

   8.1. לימודי הנהיגה לרבות תכנית הלימודים לרכב פרטי בעל תיבת הילוכים אוטומטית מוסדרים בנוהל. הנוהל שואב את סמכותו מסעיף 235 לתקנות, שקובע כי הרגולטור רשאי לקבוע לבית ספר לנהיגה תכנית לימודים וכי בעל בית ספר וכל מורה מוסמך חייבים ללמד נהיגה לפי התכנית (מותר להוסיף על התכנית, אך לא לגרוע ממנה).

   8.2. תכנית הלימודים לפי סעיף 235 לתקנות מפורטת בכרטיס התלמיד שהרגולטור מפרסם לבתי הספר לנהיגה. הכרטיס כולל 48 נושאים שעל המורה ללמד את התלמיד ברכב עם תיבת הילוכים אוטומטית ו-51 נושאים לרכב עם תיבת הילוכים ידנית. בין הנושאים הנלמדים אפשר למצוא נושאים כגון: היגוי, נסיעה במהירויות שונות, החלפת נתיבים ועקיפה, נסיעה לאחור ועוד.

   8.3. הוראות הנוהל מחייבות את התלמידים לבצע מינימום 28 שיעורים של 40 דק' לפחות כולל שיעור מסכם בטרם ייגשו לטסט פנימי בן 20 דקות לפחות. את הטסט הפנימי מבצע המנהל המקצועי של בית הספר בו התלמידים לומדים. עם זאת, הנוהל מאפשר למורה נהיגה אם מצא לנכון, להגיש תלמיד לאחר 20 שיעורי נהיגה לפחות. יצוין כי לא קיים הבדל בין מספר השיעורים המינימלי הנדרש לרכב בעל תיבת הילוכים אוטומטית ולזה שנדרש לרכב בעל תיבת הילוכים ידנית.

9. לבסוף, על התלמיד לגשת ולעבור את הטסט החיצוני. <u>הטסט החיצוני מיועד לבדוק את מיומנות וכושר השליטה ברכב של הנהג</u>.[1] תלמיד יכול לבקש ממורה הנהיגה לגשת לטסט חיצוני לאחר שעמד בכל הדרישות המקדימות, גם אם לדעת מורה הנהיגה, התלמיד לא מוכן. כדי לגשת לטסט החיצוני על התלמיד לשלם למורה הנהיגה 229 ₪ (מחיר מפוקח) לצורך העמדת רכבו לשימוש במהלך הטסט החיצוני.

10. מגבלות לאחר קבלת רישיון הנהיגה: תקופת הליווי

    10.1. לאחר שהתלמיד עבר בהצלחה את הטסט החיצוני הוא נכנס לתקופת ליווי בת חצי שנה בה במשך שלושת החודשים הראשונים, הוא נדרש למלווה במשך כל שעות היום, ובשלושת החודשים האחרונים הוא נדרש למלווה רק בשעות הלילה. אדם יכול לשמש כמלווה אם מלאו לו 24 שנים

[1] ראו ההגדרה למונח "מבחן שליטה" בתקנה 170 לתקנות.

והוא בעל רישיון נהיגה בתוקף לסוג הרכב שבו מתבצע הליווי 5 שנים לפחות, או אם מלאו לו 30 שנים והוא בעל רישיון נהיגה בתוקף לסוג הרכב שבו מתבצע הליווי 3 שנים לפחות.

10.2. בשנתיים הראשונות מיום הנפקת הרישיון, הנהג מוגדר כ"נהג חדש" וחלות עליו מגבלות כגון מגבלת הסעה של עד שני נוסעים בלבד (הדרישה תקפה רק לנהגים חדשים עד גיל 21), חובת שילוט הרכב בשלט "נהג חדש" ועניישה מחמירה על ביצוע עבירות המוגדרות בתוספת השלישית לפקודת התעבורה. ביצוע עבירה יכול להביא להארכת התוקף של תקופת "הנהג החדש" ואפילו לדרישה להיבחן במבחן תיאוריה נוסף.

10.3. לאחר שהתלמיד עבר בהצלחה את הטסט החיצוני ועד גיל 24 הוא מוגדר כ"נהג צעיר". לא מוטלות על נהג צעיר חובות או מגבלות.

11. להלן איור להמחשת תהליך הנפקת רישיון נהיגה:[2]

12. **מקור:** אתר משרד התחבורה

הפעילות המפוקחת ומפוקחים מרכזיים

13. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לשנת 2023 בישראל יש כ-5.1 בעלי רישיונות נהיגה נהיגה.[3] מניתוח נתוני הרגולטור לשנים 2019-2023 נראה כי מספר הניגשים לטסט חיצוני ראשון בממוצע בישראל הוא כ-111 אלף תלמידים בשנה. מתוכם, כ-30% מהם עוברים במבחן המעשי הראשון ובסך

[2] להסבר מפורט יותר ראו באתר משרד התחבורה: https://www.gov.il/he/pages/qa-new-driver-license

[3] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, ה-1 באפריל, 2024, זמין ב-
https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2024/098/27_24_098b.pdf

הכל כ-60% מהתלמידים עוברים טסט חיצוני עד הניסיון השלישי. מתוך הניגשים לטסט חיצוני ראשון בשנת 2023, 82% ניגשו לטסט חיצוני לרישיון ברכב עם תיבת הילוכים אוטומטית ו-18% ניגשו לטסט חיצוני לרישיון ברכב עם תיבת הילוכים ידנית, כאשר אחוז הניגשים לרישיון לרכב עם תיבת הילוכים אוטומטית עולה באופן עקבי בחמש שנים האחרונות.

14. בנוסף לפיקוח על תכנית הלימודים והדרישות מתלמידי נהיגה, מפקח הרגולטור על נותני השירות למבקשים, ביניהם: בתי הספר לנהיגה, נקודות הצילום והאופטומטריסטים (16 נקודות צילום מאושרות).

ניתוח המסגרת הרגולטורית

15. הרגולציה בתחום מיועדת להכשיר נהגים חדשים במטרה שינהגו באופן בטוח. מדובר רגולציה שממוקדת בנהגים עצמם (Human factors) ולא בגורמים אחרים שמשפיעים על הבטיחות בדרכים (כמו תנאי הדרך או המצב המכני של הרכב).ניתוח של הרגולציה מעלה שניתן לחלק את הסיכונים עמם הרגולציה מיועדת להתמודד ל-4 קבוצות מרכזיות:

15.1. <u>מצבו הרפואי של הנהג</u> (כמו ראיה לקויה) – הרגולציה כוללת בדיקת האופטומטריסט והצהרת הבריאות;

15.2. <u>ידיעת חוקי התנועה ומידע בסיסי על הרכב</u> (קריאת תמרורים, תחזוקה בסיסית של הרכב) – הרגולציה כוללת את מבחן התיאוריה;

15.3. <u>מיומנות ושליטה ברכב</u> (תפעול הרכב) – הרגולציה כוללת שיעורי הנהיגה, טסט פנימי וטסט חיצוני;

15.4. <u>היבטים התנהגותיים-נורמטיביים</u> (הקפדה על ציות לחוק, הימנעות מנהיגה במצבי עייפות, הימנות מהסחת דעת בזמן הנסיעה[4]) – הרגולציה כוללת את תקופת הליווי של הנהגים לאחר קבלת רישיון הנהיגה.

סוגיות נוספות

16. הרגולציה בתחום שיעורי הנהיגה עודכנה לאחרונה בשנת 1996 ולא שונתה מאז.

17. עד לשנת 2018 מבחני הנהיגה המעשיים נעשו במסגרת השירות הממשלתי. כלומר, בוחני הנהיגה היו עובדים של משרד התחבורה והם בחנו ופיקחו על תהליך הבחינה. ביולי 2018 החל משרד התחבורה ביישום הרפורמה במבחני הנהיגה המעשיים שכללה בין היתר בחירת שני זכיינים שיבצעו את המבחנים המעשיים ב-46 אתרים ברחבי הארץ (כל אחד בחלוקה גאוגרפית אחרת).

[4] https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0001457518300873

תהליכים רגולטוריים ראויים לציון

18. במסגרת ניתוח הרגולציה נמצא שתהליך תיאום המבחנים החיצוניים מתאפיין ביעילות גבוהה. יש לציין לטובה כי הרפורמה שהמשרד הוביל בשנת 2018 חסכה לציבור כ-7 מיליון ימי המתנה בשנה. לפי נתוני המשרד, הפרטת מבחני הנהיגה קיצרה את זמני ההמתנה למבחן מטווח של 60-90 ימים לטווח של 7-14 ימים לנבחן בודד.

19. הבחינה של הרשות הצטרפה לעבודת מטה שהרגולטור ביצע עוד קודם לכן, באופן עצמאי. במסגרת עבודת המטה, בחן הרגולטור את האפשרות להפחית את מספר שיעורי הנהיגה המינימליים ברכב עם תיבת הילוכים אוטומטית ולהשאיר את מספר שיעורי הנהיגה המינימליים ברכב עם תיבת הילוכים ידנית ללא שינוי. המשרד גם בחן את האפשרות לבטל את הטסט הפנימי. עבודת המטה של הרגולטור כללה רכיבים חשובים כמו סקירה בין-לאומית. העובדה שהמשרד ביצע תהליך בחינה של הסוגיות באופן יזום ועצמאי ראויה לציון.

ממצאים מרכזיים

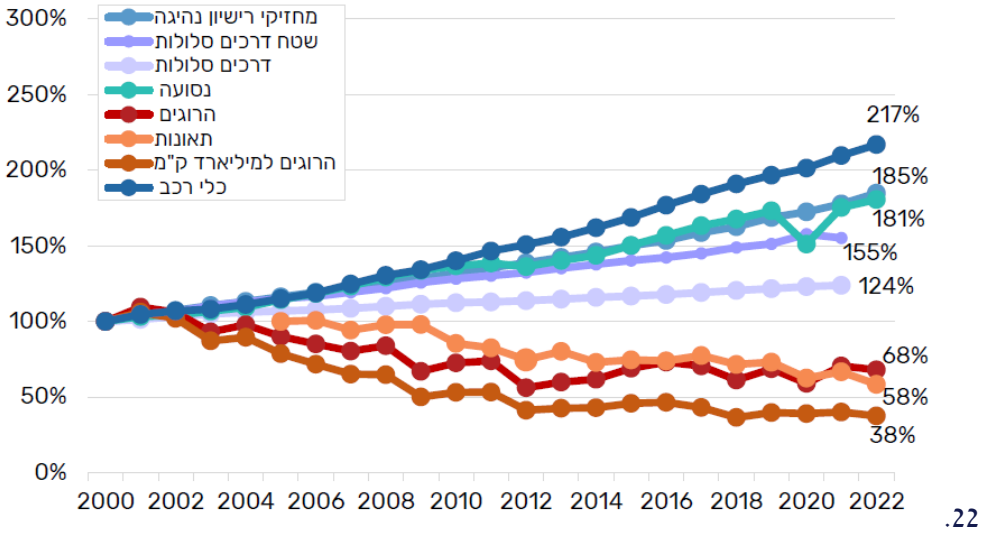
כללי: בטיחות בדרכים ותאונות דרכים בישראל

20. כפי שמפורסם באתר המשרד, הרגולטור אחראי, בין היתר, לקבוע כיצד יש להכשיר נהגים חדשים, לבחון אותם ולהנפיק להם רישיון, זאת במטרה להגביר את הבטיחות בדרכים, באמצעות שיפור רמת מיומנות הנהג.[5] פעולות אלה נעשות במסגרת מדיניות המשרד לצמצם את כמות תאונות הדרכים בישראל.[6]

21. לפי דוח מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013-2022 של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (**"הרלב"ד"**), ביחס לנתונים משנת 2000 קיימת ירידה מגמתית בכמות תאונות הדרכים בישראל. בתרשים הבא מציגה הרלב"ד שינויים בשבעה מדדים בהשוואה לשנת הבסיס 2000. ארבעה מהמדדים (בגווני כחול), נסועה, מס' רכבים, אורך דרכים ומחזיקי רישיון מראים את השינויים בהיקף התחבורה היבשתית במדינת ישראל, ושלושה מראים את השינוי ברמת הבטיחות בדרכים (בגווני כתום) באמצעות מספר תאונות הדרכים (בכל רמות החומרה) ומספר ההרוגים. השינויים מוצגים באחוזים, בהשוואה לשנת 2000. לדוגמה, בין השנים 2000-2022 מספר כלי הרכב בישראל הוכפל פי 2.17, בעוד ששיעור התאונות ושיעור ההרוגים ירד:

[5] אתר משרד התחבורה, מינהל התנועה

[6] החלטת ממשלה 509 של הממשלה ה-35, תוכנית לאומית רב שנתית לקידום הבטיחות בדרכים, 8 בנובמבר 2020



.22

מקור: דוח מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013-2023, הרלב"ד

23. עם זאת, מניתוח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בין השנים 2015-2023 מספר ההרוגים בתאונות דרכים בישראל לא פחת מ-350 הרוגים בשנה (למעט בשנת 2018 ובשנת 2020 שהייתה שנה חריגה בעקבות התפרצות נגיף הקורונה). התרשים הבא מציג את כמות ההורגים בעקבות תאונות דרכים בשנים 2007-2023:

מקור: סיכום נתוני תאונות דרכים בישראל בשנת 2023 ותוכניות עבודה בתחום לשנת 2024- רקע לדיון

תשתיות

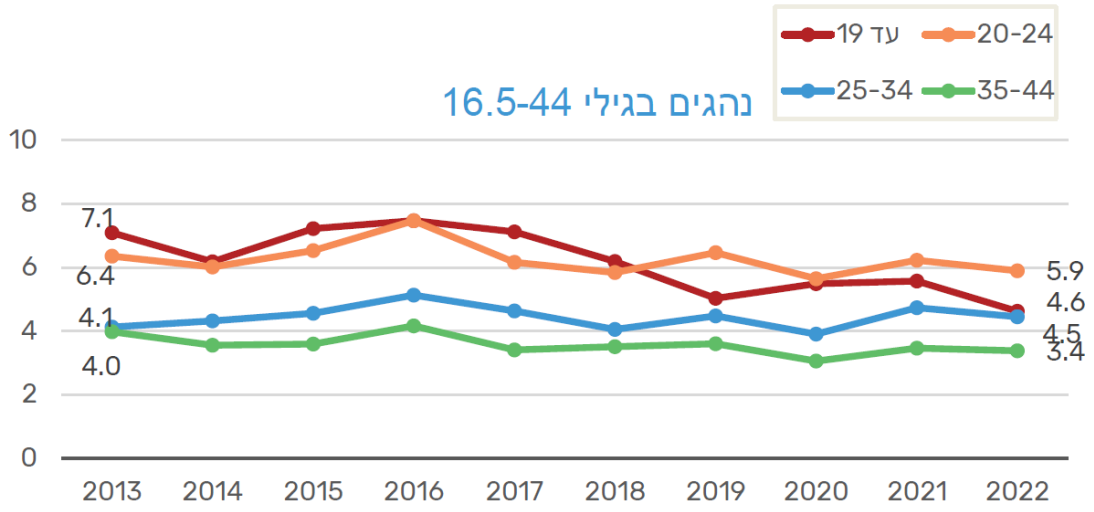
24. תשתיות הדרך הן מרכיב משמעותי בבטיחות הנהג בנסיעה. לפי מדד איכות הדרך (QRI) של הפורום הכלכלי העולמי, ישראל היא אחת מ-30 המדינות עם הכבישים הטובים בעולם.[7] לפי התפתחות המדד אפשר לראות שהיה שיפור בתשתיות הדרך בישראל, בין השנים 2015-2019.

25. מאחר שאין לתשתיות השפעה ייחודית על נהגים חדשים, הניתוח לא התמקד בגורם זה.

קבוצות סיכון של נהגים

26. לפי דוח הרלב"ד, נהגים חדשים עד גיל 19 ונהגים צעירים עד גיל 24 מעורבים פי 1.4 בתאונות דרכים חמורות מנהגים מגיל 25 ומעלה.[8] גם נתוני עמותת "אור ירוק" מצביעים על יחס כפול של הרוגים בתאונות דרכים בקרב נהגים צעירים עד גיל 24 (29%) לחלקם באוכלוסיית בעלי רישיונות נהיגה (15%).[9]

27. התרשים הבא מציג את שיעור מעורבות נהגי רכבים פרטיים בגילאי 16.5-44 בתאונות דרכים קטלניות[10] וקשות[11] ל-10,000 נהגים לפי גיל, בשנים 2013-2022. מהתרשים אפשר לראות שנהגים חדשים עד גיל 19 ונהגים צעירים מגיל 19 עד גיל 24 מעורבים ביותר תאונות דרכים מנהגים בני 25 ומעלה:



מקור: דוח מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013-2023, הרלב"ד

[7] https://worldpopulationreview.com/country-rankings/road-quality-by-country

[8] תאונה חמורה היא תאונה בה היה לפחות הרוג אחד או לפחות פצוע קשה אחד (קטגוריה המאחדת בין תאונות דרכים קטלניות וקשות).

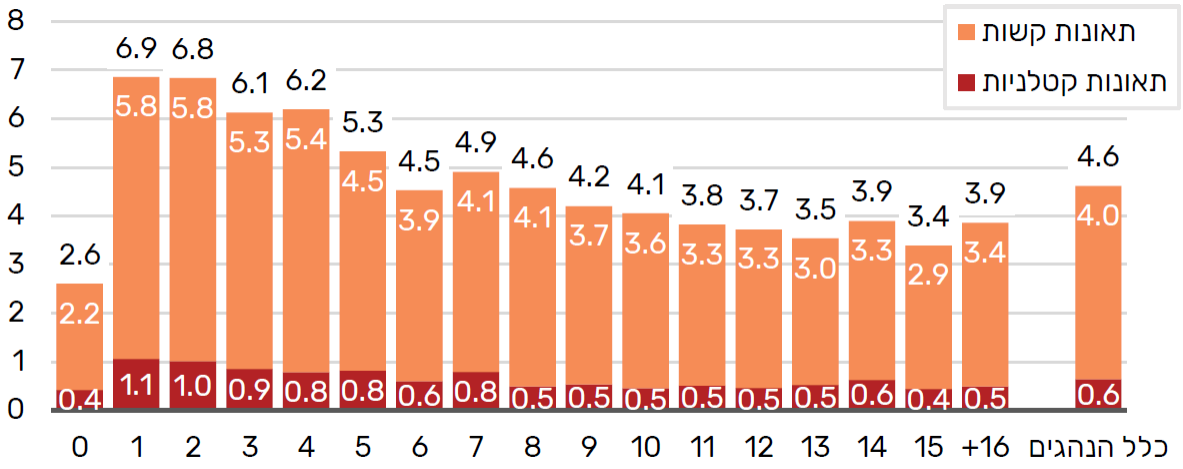
[9] דו"ח היפגעות נהגים צעירים בתאונות דרכים, עמותת "אור ירוק", אוגוסט 2023.

[10] תאונה קטלנית היא תאונה בה היה לפחות הרוג אחד או שאחד הפצועים מהתאונה נפטר בתוך 30 יום.

[11] תאונה קשה היא תאונה בה היה לפחות פצוע קשה אחד.

28. מסקנה נוספת היא שבקרב נהגים חדשים וצעירים שיעורי המעורבות בתאונות דרכים גבוהים, והם יורדים בהדרגה עד לגיל 35. לכן ניתן להסיק שככלל, הסיכון למעורבות בתאונת דרכים יורד ככל שהנהג בוגר יותר.

29. בתרשים הבא מוצג שיעור מעורבות נהגי רכב פרטי בתאונות דרכים קטלניות וקשות ל-10,000 מורשים לנהוג, לפי ותק הנהג וחומרת התאונה (ממוצע 2013-2022). ניתן לראות שנהגים עם ותק שנע בין שנה לשנתיים (נהגים חדשים) מעורבים ביותר תאונות קשות ותאונות קטלניות בהשוואה לנהגים עם יותר ותק:



מקור: דוח מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2013-2023, הרלב"ד

30. מהתרשים אפשר ללמוד שנהגים חדשים (עם ותק נהיגה של עד שנתיים) היו מעורבים בתאונות חמורות בשיעור כפול בהשוואה לנהגים מורשים בעלי ותק של 16 שנים או יותר. עם זאת, שיעור המעורבות בתאונות חמורות של נהגים בעלי ותק של פחות משנה נמוך בהשוואה לנהגים בעלי ותק של שנה ומעלה. מקובל להניח שהבדל זה נובע מתקופת הליווי, שנדרשת בחצי השנה שלאחר קבלת הרישיון.

31. ניתן לראות שנהגים חדשים ונהגים צעירים מהווים קבוצות סיכון למעורבות בתאונות דרכים חמורות. מפני שרוב הנהגים החדשים הם גם נהגים צעירים, קשה לבודד את שתי הקבוצות זו מזו. לכן קשה לקבוע באופן מובהק באיזו מידה משפיע הגיל ובאיזו מידה משפיע הוותק על הסיכון למעורבות בתאונות דרכים.

32. נהגים חדשים הם נהגים שלא צברו ותק משמעותי בנהיגה ולכן הנחת העבודה היא שהידע והמיומנות שלהם נרכשו בעיקר בתהליך הרישוי הרגולטורי (כפי שהוא מעוגן במבחן התיאוריה, בחובה לעבור שיעורי נהיגה וטסט פנימי ובטסט החיצוני). לכן, יש לבחון האם ועד כמה דרישות הרגולציה לעניין רישוי נהגים עשויות להשפיע על הסיבות לתאונות דרכים בקרב קבוצה זו של הנהגים.

ניתוח הסיבות לתאונות דרכים בקרב נהגים מקבוצות הסיכון

33. מחקר של האיגוד הבינלאומי למדעי התנועה והבטיחות (IATSS) מצא כי נהגים צעירים נוהגים באופן פראי ונוטים לנהוג בהשפעת עייפות בשיעור גבוה יותר מאשר נהגים בשאר הגילים. עוד נמצא

שנהגים צעירים נוטים להקל ראש בהשפעות המסוכנות של היסח דעת ועייפות והם בעלי סיכוי גבוה יותר להשתמש בטלפון הנייד בזמן נהיגה.[12]

34. מנתוני עמותת "אור ירוק" עולה כי בממוצע עשרה נהגים צעירים מעורבים בתאונות קטלניות מדי חודש (פי 2 מחלקם באוכלוסיית הנהגים), וכי שליש מהנהגים שנהרגו בתאונת דרכים במעורבות אלכוהול וסמים הוא נהג צעיר.[13]

35. בשיח שהתקיים עם הרלב"ד נמסר כי יש שתי סיבות עיקריות לתאונות בקרב נהגים חדשים ונהגים צעירים:

35.1. **חוסר ניסיון בנהיגה** – נהגים חדשים הם נהגים שלא צברו ותק משמעותי בנהיגה חוסר הניסיון מתבטא בעיקר ביכולת פחותה לשלוט כהלכה ברכב ובתפיסה לקויה של סיכונים בדרך ("תפיסת סכנה").

35.2. **נטייה מוגברת להתנהגויות מסוכנות המאפיינות נהגים צעירים** – לנהגים צעירים יש נטייה לקחת סיכונים כמו נהיגה במהירות מופרזת ושימוש בטלפון בזמן הנהיגה. לפי הרלב"ד אופי הנהיגה של נהגים צעירים מושפע מאוד מהסביבה שלהם, בעיקר ממי שנמצא ברכב – בין אם מדובר בנורמות נהיגה שנהוגות במשפחה ובין אם מדובר בלחץ חברתי מחברים. הובאו כדוגמה תרחישים של נהיגה תחת השפעת אלכוהול והיסח דעת בנהיגה: ככל שיש יותר צעירים ברכב עם נהג צעיר, כך עולה הסיכון לתאונה. לכן, לפי הרלב"ד, נקבעה המגבלה לנהגים חדשים הקובעת מכסה של עד שני נוסעים ברכב.

36. מהדוחות ומהשיחות עם הרלב"ד ועם עמותת "אור ירוק" עולה שהסיבות המרכזיות לתאונות דרכים (בפרט קשות וקטלניות) בהן מעורבים נהגים חדשים וצעירים שייכות לקבוצת הסיכונים ההתנהגותיים-נורמטיביים. נראה שבין הסיבות המרכזיות לתאונות דרכים עם מעורבות של נהגים צעירים וחדשים, אפשר למנות **נהיגה בהיסח הדעת** (כמו שימוש בטלפון הסלולרי במהלך הנהיגה, אך יש לציין שסיבה זו אינה ייחודית לנהגים חדשים וצעירים), וסיבות הנובעות או מועצמות בשל **השפעות מלחץ חברתי**, כגון:

36.1. נהיגה תחת השפעת אלכוהול;

36.2. נהיגה במצבי עייפות;

36.3. נהיגה מסוכנת או פרועה.

---

[12] Craig Lyon, Dan Mayhew, Marie-Axelle Granié, Robyn Robertson, Ward Vanlaar, Heather Woods-Fry, Chloé Thevenet, Gerald Furian, Aggelos Soteropoulos, Age and road safety performance: Focusing on elderly and young drivers, IATSS Research, Volume 44, Issue 3, 2020, Pages 212-219.

[13] דו"ח היפגעות נהגים צעירים בתאונות דרכים, עמותת "אור ירוק", אוגוסט 2023.

37. מבחינת הנתונים והמידע שנאסף, עולה **שאין קשר** בין השליטה של הנהגים ברכב ולנלמד בשיעורי הנהיגה, לסיבות המרכזיות לתאונות הדרכים בקרב נהגים צעירים וחדשים (הסיבות המרכזיות לתאונות דרכים לא נובעות משליטה ברכב).

עלויות הציות

38. במסגרת הבחינה נותחו הפעולות שנדרשות על-פי הרגולציה עד לקבלת רישיון "נהג חדש" ברכב פרטי או מסחרי (דרגה B). הפעולות הנדרשות שכומתו כוללות:

38.1. הגשת בקשה ומילוי הצהרה רפואית באתר משרד התחבורה (הטופס המקוון כולל את הבקשה וההצהרה הרפואית יחד);

38.2. נסיעה וחניה לצורך צילום ובדיקת אופטומטריסט בתחנת צילום מאושרת;

38.3. רישום וגישה למבחן תיאוריה, לא כולל עלות האגרה;

38.4. רישום לבית ספר נהיגה ותשלום עבור 28 שיעורים מינימום (בהפרדה בין שיעורי נהיגה על רכב עם תיבת הילוכים אוטומטית לשיעורי נהיגה ברכב עם תיבת הילוכים ידנית);

38.5. תשלום ומעבר טסט פנימי;

38.6. תשלום ומעבר טסט חיצוני, לא כולל עלות האגרה;

38.7. זמן המתנה לקבלת רישיון נהיגה "נהג חדש" מדרגה B.

39. כחלק מעלויות הציות נעשה גם כימות לאורך זמני שיעור נהיגה, טסט פנימי וטסט חיצוני. הנחת העבודה היא שרוב התלמידים שמתחילים ללמוד נהיגה הם בגילאי 16-18, לכן, שווי שעה כומת לפי שווי שכר מינימום לשעת העבודה לגילאים אלה.

40. כדי לחשב את העלות המשקית הוכפלה העלות של תצפית אחת (תלמיד אחד) במספר התלמידים הניגשים לטסט חיצוני ראשון בשנה בהתאם לסוג תיבת הילוכים הרכב. לפי נתוני הרגולטור מספר התלמידים שניגשים לטסט חיצוני ראשון בשנה עומד על 111,391 תלמידים. 82% מהתלמידים שניגשים לטסט חיצוני ראשון, ניגשים לטסט חיצוני לרישיון נהיגה על רכב עם תיבת הילוכים אוטומטית והשאר לרישיון נהיגה על רכב עם תיבת הילוכים ידנית.

41. **בסך הכל, מניתוח הרגולציה ונתוני הרגולטור, עלות הציות הישירה לרגולציה של קבלת רישיון נהיגה מדרגה B (עד ביצוע טסט חיצוני ראשון) עומדת על כ-747,441,675 ₪ בשנה והיא יוצרת 556,956 ימי המתנה לציבור בשנה.**[14]

[14] ראו נספח ג': כימות עלויות הציות – טבלה מפורטת.

השוואה בין-לאומית

42. בסקירה הבין-לאומית שנעשתה, נסקרו מדינות אותן בחר הרגולטור לבחון. הפרמטרים שנקבעו להשוואה בין המדינות שנבחרו, הם הפרמטרים הבאים:

42.1. היקף שיעורי נהיגה מינימלי (ידני ואוטומטי);

42.2. היקף שיעורים מינימלי לקראת מבחן התיאוריה;

42.3. האם יש חובה ללמוד אצל מורה מוסמך;

42.4. האם יש חובה לעבור טסט פנימי;

42.5. גילאים מינימליים לתחילת לימודים והוצאת רישיון;

42.6. יחס הרוגים מתאונות דרכים לנסועה שנתית;

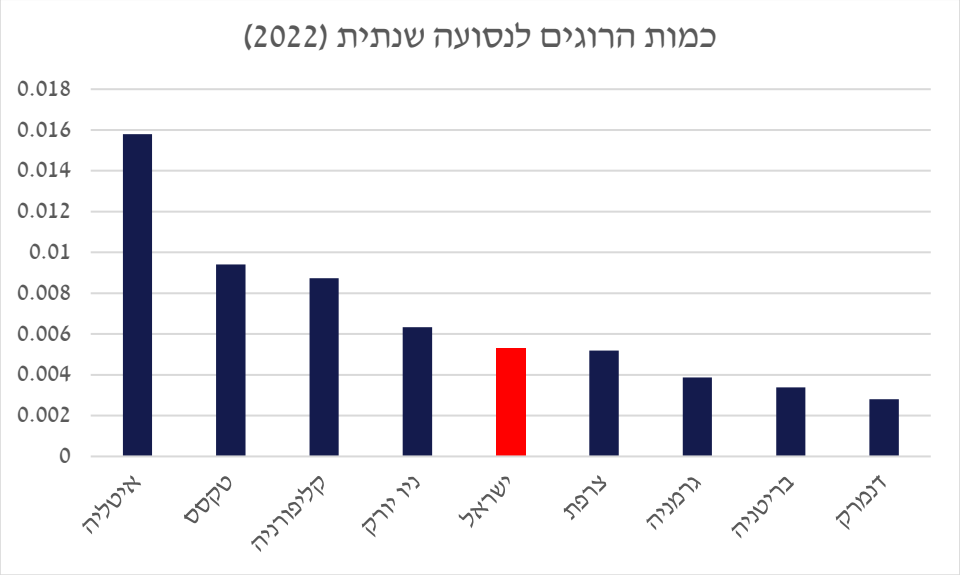
42.7. האם יש עוד חובות רלוונטיות להוצאת רישיון נהיגה.

43. בפרק זה נציג את עיקרי הממצאים של הסקירה הבין-לאומית שבוצעה.

44. ראשית נציין שגם לפי נתונים של האיחוד האירופי, נהגים צעירים מהווים קבוצת סיכון משמעותית. באיחוד האירופי, נהגים צעירים מהווים 8% מכלל אוכלוסיית הנהגים, אך ב-40% מהתאונות הקטלניות מעורב נהג שגילו מתחת ל-30 (יש לשים לב שההגדרות באירופה לעניין גיל הנהגים שונות במעט מאשר בישראל). גם באירופה מזהים שקיימת חפיפה משמעותית בין נהגים צעירים לנהגים חדשים.[15]

45. כנקודת פתיחה לסקירה הבין-לאומית, נציג את מדד יחס התמותה לנסועה שנתית בהשוואה בין לאומית. ניתן לראות שביחס למדינות שנבחנו, מדינת ישראל בטוחה יחסית אך יש מדינות באירופה שהן בטוחות ממנה.

[15] European Parliament, Brifing - Revision of the Driving Licence Directive (2024). https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749788/EPRS_BRI(2023)749788_EN.pdf



46. **האיחוד האירופי** – האיחוד האירופי מקדם הצעת חוק לתיקון החובות הנדרשות לקבלת רישיון נהיגה.[16] הצעת החוק נשענת על מחקר שנעשה באיחוד על שיעורי נהיגה, טסטים וכשירות רפואית.[17] לפי הצעת החוק, האיחוד האירופי מתכוון לחייב את המדינות החברות לדרוש חובת מבחן תיאוריה וטסט חיצוני מתלמידים. עם זאת, לצורך הוצאת רישיון מדרגה B, האיחוד מאפשר להחליף את מבחן הטסט החיצוני, או להוסיף לו, תכנית לימודים הכוללת לפחות 7 שעות נהיגה ללא חובת מורה מוסמך (נספח 5 להצעה).

47. **בריטניה** – בבריטניה אין מינימום שיעורים קבוע בחוק ואין חובה ללמוד נהיגה עם מורה מוסמך.[18] עם זאת, המלצת הסוכנות הבריטית לסטנדרטים בנהיגה וברכב (ה-DVSA) היא ללמוד 45 שיעורים בטרם ביצוע המבחן המעשי, ולנהוג כ-22 שעות עם מלווה לאחר מכן. הסוכנות מגדירה בהנחיות מחייבות מי יכול ללמד או ללוות תלמידים. החל מגיל 15 ו-9 חודשים, אפשר להוציא רישיון זמני מוגבל (Provisional License) בעלות של 34-43 יורו. הרישיון הזמני מאפשר נהיגה לצד מורה מוסמך או לצד מי שמלאו לו 21 שנים והוא בעל רישיון שלוש שנים ברציפות. אסור לבעל רישיון זמני לנהוג בכבישים מהירים.

48. **צרפת** – בצרפת יש חובת מינימום של 20 שיעורים (45 דק׳ לשיעור) לרכב בעל תיבת הילוכים ידנית ו-13 שיעורים לרכב בעל תיבת הילוכים אוטומטית.[19] הדיפרנציאליות בין רכב עם תיבת הילוכים ידנית לבין רכב עם תיבת הילוכים אוטומטית נובעת מכך שמוסכם שמבחינה טכנית קל יותר לנהוג ולתפעל רכב עם תיבת הילוכים אוטומטית ולכן משך הלימודים יכול להיות קצר יותר. השיעורים ניתנים במוסד מוכר

[16] European Commission, Revision of the Directive on Driving Licences, הצעת החוק עברה קריאה ראשונה.
[17] Publications Office of the European Union, Study on driver training, testing and medical fitness, 2017
[18] Driving lessons and learning to drive: Taking driving lessons - GOV.UK (www.gov.uk)
[19] https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F21012

על ידי המדינה, או באופן פרטי, אך המדינה נותנת הנחה באגרה למבחן המעשי ללומדים דרך מוסד מוכר כדי לעודד למידה אצל מורים מוסמכים. הגיל המינימאלי להוצאת רישיון הוא 15, אבל לאחרונה ממשלת צרפת הצהירה שבכוונתה להעלות את גיל המינימום לגיל 17, בהתאם להמלצת המועצה האירופאית לבטיחות בדרכים.[20]

49. **גרמניה** – בגרמניה קיימת חובה לעבור 10-16 שיעורים תיאורטיים (בהתאם לסוג הרישיון), ו-12 שיעורי חובה מעשיים לפי נושא – כביש כפרי, כביש מהיר, ונהיגה לילית (45 דק' לשיעור).[21] בנוסף, קיימת חובה לעבור קורס עזרה ראשונה.[22]

50. **איטליה** – באיטליה נדרש מינימום שישה שיעורי נהיגה מעשיים בטרם הגשה לטסט חיצוני. עם זאת, אין חובה ללמוד נהיגה עם מורה מוסמך אך, להוראה נדרש רישיון נהיגה מעל 10 שנים. הבחינה נעשית בהתאם למדריך שפורסם באנגלית (לכל מחוז יש הנחיות תחבורה שונות).[23]

51. **דנמרק** – בדנמרק קיימת חובה לעבור לפחות 16 שיעורים מעשיים של כ-45 דק בטרם הגשה לטסט חיצוני. זאת בנוסף לקורס תאוריה של 29 שיעורים לפני המבחן תאורטי ועוד קורס עזרה ראשונה.[24]

52. **קליפורניה** – בקליפורניה על התלמידים לעבור לפחות 6 שעות של שיעורי נהיגה מעשית עם מורה נהיגה מוסמך. שיעור יכול להיות באורך של עד שעתיים. בנוסף לשיעורים מעשיים, על תלמידים ללמוד 30 שעות או שני סמסטרים וחצי לקראת מבחן התיאוריה. ניתן להחליף את שיעורי התיאוריה בתכנית לימודים ביתית, אבל היא צריכה להיות זהה בדרישותיה לשיעורים הניתנים בכיתה עם מורה מוסמך. בנוסף, קטינים נדרשים לעבור 50 שעות של הכשרה מעשית בפיקוח נהג מנוסה, אבל אין חובה שההכשרה תהיה עם מורה מוסמך. מתוך 50 שעות ההכשרה לפחות 10 שעות חייבות להתבצע בלילה.[25]

53. **ניו-יורק** – במדינת ניו-יורק יש חובה לעבור 50 שעות של הכשרה מעשית, מתוכן 6 שעות של הכשרה אצל מורה מוסמך ולפחות 15 שעות בלילה. בנוסף, יש חובה לעבור קורס בן 5 שעות לפני מבחן התיאוריה. הקורס זמין בבתי ספר תיכוניים, מכללות, בתי ספר לנהיגה ובאופן דיגיטלי. לאחר שתלמיד עבר את מבחן התיאוריה, הוא מקבל רישיון מוגבל. כלומר, הוא יכול לנהוג בליווי אדם בן 21 ומעלה שיש בידו רישיון המתאים את כלי הרכב בו הוא מלווה, זאת מבלי לעבור מבחן נהיגה מעשי. יש איסורים נוספים המשתנים בין אזור לאזור במדינה לדוגמא האיסור לנסוע בין השעות 9 בערב עד 5 בבוקר בלונג איילנד. הגיל המינימאלי להוצאת רישיון מוגבל הוא 16. הגיל המינימאלי להוצאת רישיון הוא 18.[26]

---

[20] https://etsc.eu/france-to-reduce-minimum-driving-age-to-17/

[21] https://www.german-driving-licence.com/rules-and-regulations

[22] תלמידים נדרשים לעבור קורס עזרה ראשונה באורך 9 שעות.

[23] https://www.letstravelliamo.com/guide-to-win-italian-driving-license

[24] https://www.borger.dk/transport-trafik-rejser/Biler-og-koerekort/Koerekort/Knallertbevis

[25] Driver Training Schools - California DMV

[26] New York DMV | Driver Training Programs (ny.gov)

54. **טקסס** – בטקסס החובות מתחלקות לפי גילאים.[27] להלן פירוט החובות:[28]

54.1. כל אדם החל מגיל 14 ומתחת לגיל 25 חייב לקחת קורס נהיגה תיאורטי, אך רק החל מגיל 15 ניתן לקבל רישיון נהיגה המוגבל למלווה כמו בניו-יורק.

54.2. מגיל 15 עד גיל 17, חייב כל תלמיד לעבור קורס נהיגה תיאורטי בן 32 שעות (ניתן גם במסגרת בתי הספר התיכוניים) ו-44 שעות לימודי נהיגה מעשיים מתוכן 14 שעות עם מורה מוסמך.

54.3. מגיל 18 עד גיל 24, ניתן להמיר את קורס הנהיגה התיאורטי בקורס בן שש שעות או בלימודים ביתיים לפי המדריך הממשלתי.

54.4. מגיל 25 ומעלה, אין חובה ללמוד את הקורס התיאורטי או המעשי וניתן לגשת ישירות למבחנים (תיאורטי ומעשי).

55. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביצע סקירה משווה בנושא לימודי הנהיגה בקרב 37 מדינות.[29] בסקירה נמצא שהיקף השעות המינימלי הנדרש בשיעורים מעשיים נע בין 12 שעות (גרמניה) ל-35 שעות (קרואטיה).[30] עם זאת, יש מדינות בהן לא נדרש ללמוד עם מורה מוסמך ויש מדינות בהן הדרישות משתנות לפי גיל. לדוגמה, במדינת פנסילבניה, תלמיד מתחת לגיל 18 יידרש ל-65 שעות נהיגה מפוקחת מינימליות (ללא דרישה למורה מוסמך), מתוכן 10 שעות נהיגה מפוקחת בלילה וחמש שעות נהיגה בתנאי מזג אוויר קשים. מגיל 18 ומעלה אין חובת מינימום לשעות נהיגה מפוקחות ותלמיד יכול לגשת ישירות למבחן החיצוני.[31]

56. עוד עולה מהסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שבמדינות מסוימות יש דרישה להיקף שעות למידה מינימלי למבחן התיאוריה. כאשר נקבע היקף שעות כזה הוא יכול לנוע בין 16 שעות (בסלובניה ופורטוגל) ל-40 שעות (ליטא).

---

[27] How to Apply for a Texas Driver License | Department of Public Safety

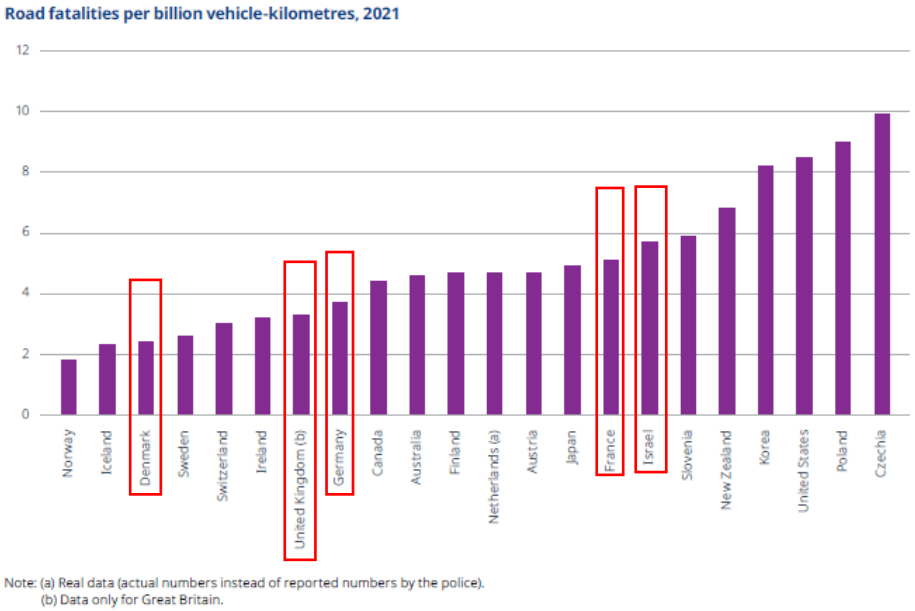
[28] https://www.tdlr.texas.gov/driver/education/students/do-i-need-driver-ed/

[29] לימודי נהיגה: מבט משווה, אהוד בקר ורינת בניטה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת – יולי 2023

[30] יש להבהיר שההגדרות של "שעה" ו"שיעור" לא זהות בכל מדינה. "שעת לימוד" יכולה לנוע בין 40 דקות לשעה, ו"שיעור" יכול להימשך פחות משעה, או יותר ממנה.

[31] https://www.dmv.pa.gov/driver-services/driver-licensing/pages/get-driver-license.aspx

57. בשיח עם הרגולטור סוכם כי מדד יחס התמותה בדרכים לנסועה שנתית הוא המדד המתאים ביותר להשוואה בין-לאומית שיאפשר להבין את טיב הביצועים של מדינת ישראל תוך התחשבות בקריטריון מרכזי – הרוגים בתאונות דרכים. זאת מכיוון שהמדד מצביע על כמות ההרוגים לקילומטר נסועה. בתרשים הבא מוצגת השוואה של מדד יחס התמותה בדרכים לנסועה שנתית בישראל ובמספר מדינות באירופה. על הגרף סומנו המדינות שעבורן בוצע סקירה – ניתן לראות שנבחרו מדינות שבהן רמת הבטיחות גבוהה בהשוואה לישראל:



מקור: הדוח השנתי לשנת 2023, של הארגון הבינלאומי לנתונים ואנליזה בבטיחות תעבורה, IRTAD.

58. להלן טבלה המסכמת את הנתונים והפרמטרים בין המדינות:

מדינה	גיל מינימלי	מינימום שיעורים (אוטומטי)	מינימום שיעורים (ידני)	חובה למורה מוסמך	מינימום שיעורי תיאוריה	חובת טסט פנימי	כמות הרוגים (2022)	נשואה שנתית במיליונים (2022)	כמות הרוגים לנסועה שנתית (2022)
ישראל	16.5	28	28	V[32]	-	V	351	65,900	0.005326252
בריטניה	15.75	0	0	X	-	X	1,766	521,093	0.00338903
צרפת	15[33]	13	20	X	-	X	3,267	629,380	0.005190823
גרמניה	18	12	12	V	10	X	2,788	721,000	0.003866852
איטליה	18	6	6	X	-	X	3,159	200,000	0.015795
דנמרק	17.75	16	16	V	29	X	154	54,913	0.002804436
קליפורניה	17	6	6	V[34]	30	X	4,428	507,335	0.008727965
ניו יורק	18	6	6	V[35]	5	X	1,175	185,689	0.006327789
טקסס	18	14	14	V[36]	32	X	4,408	468,141	0.009415968

[32] בישראל קיימת אפשרות תאורטית לקיים את שיעורי הנהיגה שלא דרך מורה מוסמך או בית ספר לנהיגה, אך הדרישות להסבת הרכב הביתי לרכב המתאים ללימוד נהיגה אינן ישימות. לכן, בפועל, כל התלמידים ניגשים דרך בית ספר לנהיגה.

[33] לפי הצהרת ממשלת צרפת, היא מתכננת להעלות את הגיל המינימלי ל-17.

[34] בנוסף על התלמיד לעבור 50 שעות ליווי בפיקוח נהג מנוסה לפני ההגשה לטסט חיצוני.

[35] בנוסף על התלמיד לעבור 44 שעות ליווי בפיקוח נהג מנוסה לפני ההגשה לטסט חיצוני.

[36] בנוסף על התלמיד לעבור 30 שעות ליווי בפיקוח נהג מנוסה לפני ההגשה לטסט חיצוני.

59. מהסקירה עולה כי במדינות שונות קיימים מנגנונים שונים להכשרת הנהגים, כמו פחות שיעורי נהיגה בהשוואה לישראל (באירופה) או ששעות הליווי עם נהג ותיק נדרשות לפני קבלת הרישיון ולא לאחריו (במדינות ארצות הברית שנבחנו).

60. עם זאת, המסקנה הברורה היא שהדרישה לטסט פנימי היא דרישה ייחודית לישראל שלא קיימת ביתר המדינות שנסקרו.

61. מהנתונים בסקירה ניתן להסיק שאין בהכרח קשר בין כמות שיעורי הנהיגה המינימאלית והחובה הייחודית למבחן הפנימי לכמות תאונות הדרכים. למרות מספר שיעורי הנהיגה הגבוה בישראל, מדד יחס התמותה לנסועה שנתית גבוה מבין כל המדינות שנסקרו למעט איטליה (שם מספר שעות ההכשרה המעשית נמוכה משמעותית מהנדרש בישראל), וממדינות ארה״ב (שם מספר שעות ההכשרה המעשית כמעט כפולה מהנדרש בישראל).

סיכום ביניים

62. לפי נתוני הרלב״ד ועמותת ״אור ירוק״ נהגים חדשים וצעירים עד גיל 24 מעורבים יותר בתאונות הדרכים חמורות וקטלניות. נראה כי הסיבה העיקרית לתאונות דרכים חמורות היא התנהגותית וקשורה בעיקרה להיסח דעת, לפזיזות יתר.

63. מספר השיעורים המינימלי הנדרש לפני הגשה לטסט חיצוני בישראל הוא מהגבוהים מבין מדינות אירופה. גם בהשוואה בין-לאומית, מדד יחס התמותה לנסועה שנתית גבוה מבין כל המדינות שנסקרו למעט איטליה ומדינות ארה״ב. חשוב לציין שלמעט בצרפת, לא נמצא שוני בין מספר השיעורים המינימליים הנדרש בין תיבת הילוכים ידנית לתיבת הילוכים אוטומטית למרות שפשוט יותר לשלוט ברכב עם תיבת הילוכים אוטומטי.

64. סך העלות המשקית של הרגולציה להוצאת רישיון נהיגה ברכב פרטי (דרגה B) עומד על כ-747 מיליון ₪ וכ-556 מיליון ימי המתנה בשנה. רכיב העלות המרכזי של הרגולציה הוא החובה לבצע 28 שיעורי נהיגה.

65. לפי הממצאים מישראל ומהעולם ניתן להגיע למסקנות הבאות:

65.1. אין בהכרח קשר בין כמות שיעורי הנהיגה המינימאלית לפני המבחנים לבין יחס התמותה לנסועה השנתית.

65.2. אין בהכרח קשר בין הסיבות המרכזיות לתאונות דרכים בכלל ואצל נהגים חדשים וצעירים לבין הדרישות לשיעורי נהיגה ולביצוע טסט פנימי.

המלצות

תמצית

66. מומלץ לבחון הפחתה של מספר שיעורי הנהיגה המחויבים כתנאי לגשת למבחן שליטה מעשי (טסט) ולבטל את הדרישה של טסט פנימי, וזאת תוך אימוץ מנגנון זהה או דומה למדינה מפותחת מהעולם. על בסיס הסקירה הבין-לאומית שבוצעה וניתוח נתונים השוואתיים, נראה שמודל רצוי הוא לבסס את הרגולציה בישראל בתחום זה על הרגולציה שבצרפת, שדומה יחסית לישראל וגם מתאפיינת בפחות הרוגים לקילומטר נסועה בהשוואה לישראל. **מטרות ההמלצה הן להפחית את עלויות יוקר המחייה תוך שמירה על אינטרסים ציבוריים מוגנים - שלום הציבור והבטיחות בדרכים.**

67. ההמלצה נועדה לשמור על איזון בין האינטרס המוגן לעלויות רישוי, קרי יוקר המחיה. גם בצמצום כמות שיעורי הנהיגה המינימלית הנדרשת לפני ההגשה לטסט חיצוני, התלמידים עדיין נדרשים לעבור את המבחנים העיוניים והמעשיים באופן אובייקטיבי ולא יוכלו לקבל את הרישיון לפני כן.

68. לצד פעולות אלו מומלץ לבחון לחזק מהלכים של הסברה, הכשרה וחינוך, כדי להתמודד עם הסיבות המרכזיות לתאונות דרכים, כגון הסחות דעת, שימוש בטלפון ומתן זכות קדימה להולכי רגל. חשוב להמשיך את המאמץ המתמשך של משרד התחבורה לשפר את תשתיות הדרך בישראל.

המלצות עקרוניות

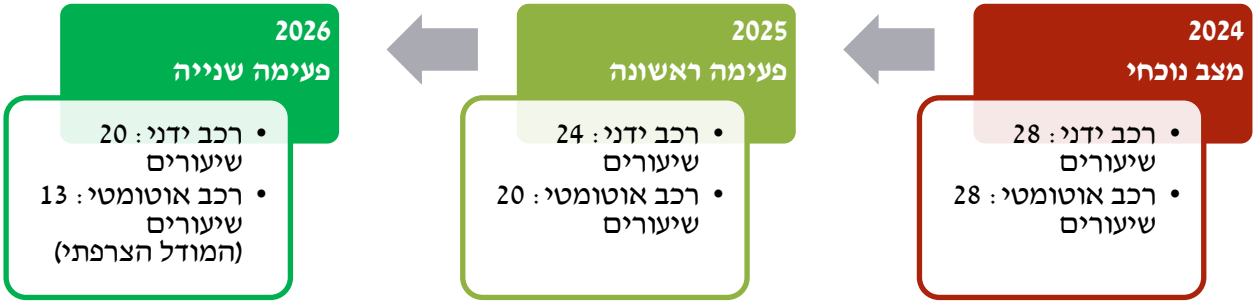
69. הפחתת כמות שיעורי הנהיגה המינימאליים באופן הדרגתי

69.1. היום, תלמיד נדרש ללמוד 28 שיעורים לפחות כדי להוציא רישיון נהיגה. בהשוואה בין-לאומית ומניתוח נתוני הרגולטור, נתוני הרלב"ד ונתוני עמותת "אור ירוק", נראה כי אין בהכרח קשר או השפעה בין שיעורי הנהיגה לכמות תאונות הדרכים בקרב נהגים חדשים וצעירים. למעשה, למרות שמספר השיעורים בישראל הוא הגבוה בקרב המדינות הנסקרות מספר ההרוגים לקילומטראז' אינו הנמוך ביותר. מובן שמגוון גורמים משפיעים על הסיכון לתאונות הדרכים ושמדיניות הממשלה מספקת מענה הוליסטית ורב-ממדי לסיכונים. נראה שדרישה למספר כה רב של שיעורי נהיגה לא תורמת לעלייה ברמת הבטיחות. הדרישה למספר כה רב של שיעורים גם חריג בקנה מידה בין-לאומי ובהתאם לחוק עקרונות האסדרה, יש לשאוף לבסס את הרגולציה בישראל על מספר ניכר של מדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים.

69.2. לכן, מומלץ להפחית את מספר שיעורי הנהיגה המינימאליים ברכב פרטי באופן הדרגתי ולהשוות אותו למקובל במדינות מפותחות באירופה.

69.3. **בפרט, מומלץ לאמץ את הרגולציה שקיימת בצרפת**, לפיה נדרשים 20 שיעורים לצורך קבלת רישיון לנהיגה ברכב עם תיבת הילוכים ידנית ו-13 שיעורים לצורך קבלת רישיון לנהיגה ברכב עם תיבת הילוכים אוטומטית. ניתן לבחון גם מודלים של מדינות אחרות, כמו דנמרק (16 שיעורי נהיגה, הן לרכב עם תיבת הילוכים ידנית והן לרכב עם תיבת הילוכים אוטומטית) או גרמניה (12 שיעורי נהיגה, הן לרכב עם תיבת הילוכים ידנית והן לרכב עם תיבת הילוכים אוטומטית). השינוי המוצע מבוסס גם על בחינת מדד יחס התמותה לנסועה שנתית ביחס למדינות שנסקרו.

69.4. מומלץ לבצע את השינוי באופן מדורג, תוך בחינת התוצאות בפועל. כך למשל, ניתן לחלק את המהלך לשתי פעימות של הפחתת מספר השיעורים הנדרשים באופן מדורג. התרשים הבא מציג את אחת האפשרויות לביצוע ההפחתה באופן מדורג:



69.5. מומלץ להגדיר מדדים כדי לבחון לאחר כל פעימה את ההשפעה בפועל:

69.5.1 מספר תאונות הדרכים של נהגים צעירים ונהגים חדשים – בהשוואה לנהגים ותיקים יותר;

69.5.2 ההשפעה על מספר תאונות הדרכים לנסועה;

69.5.3 ההשפעה על מספר ההרוגים לנסועה;

69.5.4 האם חל שינוי בסיבות המרכזיות לתאונות דרכים במעורבות של נהגים חדשים וצעירים.

69.6. אם הנתונים יצביעו על כך שצמצום מספר שיעורי הנהיגה לא תרם להגברת הסיכון לתאונות – מומלץ להמשיך לפעימה השנייה.

69.7. השינוי צפוי להביא לחיסכון של 173 מיליון ₪ בשנה לציבור בפעימה הראשונה, וכ-326 מיליון ₪ בשנה לציבור בפעימה השנייה (אימוץ המודל הצרפתי).

69.8. חשוב להבהיר שגם תחת אימוץ המודל הצרפתי, קבלת הרישיון תיוותר תלויה במעבר המבחן העיוני והטסט החיצוני – ללא שינוי שלהם.

69.9. הוזלת עלויות הלמידה לרישיון נהיגה מדרגה B תביא לצמצום פערים חברתיים ותשפר את הנגישות הכלכלית של אוכלוסיות מהפריפריה החברתית הכלכלית לקבלת רישיון נהיגה (תוך שימת לב שבפריפריה ההסתמכות על רכב פרטי רבה יותר בהשוואה למטרופולינים).

69.10. כדי לבצע את השינוי יש לתקן את הוראת נוהל "כרטיס תלמיד לרכב פרטי – אוטומטי (צבע ירוק)" 3/96, מיום ה' ניסן תשנ"ו, 25.3.1996.

70. <u>ביטול הטסט הפנימי</u>

70.1. היום כדי לגשת לטסט חיצוני על התלמיד לגשת קודם לטסט פנימי שנעשה בבית הספר לנהיגה בו הוא לומד. ההחלטה להגיש ולהעביר את התלמיד היא של בית הספר לנהיגה, מצב שעלול לעורר ניגוד עניינים מובנה כי לבית הספר לנהיגה קיים תמריץ להמשיך את תקופת הלימודים של התלמיד.

70.2. מאחר שכל תלמיד חייב לעבור טסט חיצוני, יש ספקות באשר לצורך בטסט פנימי.

70.3. מהסקירה הבין-לאומית עולה כי מדובר בדרישה ייחודית לישראל שאין דומה לה בקרב המדינות שנסקרו. עם זאת, במדינות מפותחות רבות בהן אין טסט פנימי, שיעור ההרוגים לקילומטראז' נמוך מאשר בישראל.

70.4. לפיכך, מוצע לבטל את הדרישה לטסט פנימי.

70.5. מכיוון שהמבחן הפנימי אינו כלי חלופי לבדיקת נהגים חדשים ולרישוי, לא צפויה השפעה משמעותית על האינטרס הציבורי המוגן.

70.6. השינוי צפוי לחסוך כ-23 מיליון ₪ בשנה לציבור.

70.7. כדי לבצע את השינוי יש לתקן את הוראת נוהל "כרטיס תלמיד לרכב פרטי – אוטומטי (צבע ירוק)" 3/96, ה' ניסן תשנ"ו, 25.3.1996 ולמחוק את סעיף 4.א.

נושאים לבחינה נוספת

71. מדיניות ציבורית ורגולציה הן מערכות הוליסטיות ולכן חשוב לבחון את הרכיבים השונים שלהן. לצד הבחינה של סוגיית הטסט הפנימי ומספר שיעורי הנהיגה המינימליים, חשוב לציין שייתכן שצריך לחזק היבטים משלימים כמו: חינוך הסברה והכשרה פורמליים ובלתי פורמליים של נהגים עוד לפני ביצוע שיעורי נהיגה מעשיים, חיזוק מערך הליווי של נהג מלווה לאחר קבלת רישיון הנהיגה (הכשרה והכוונה של ההורים, חיזוק אכיפה, הרחבת פרק הזמן לנהיגה עם נהג מלווה); הסברה ממוקדת לנהגים בקבוצות סיכון (נהגים חדשים, נהגים צעירים), החמרת הענישה. היבטים אלו לא נבחנו על-ידנו ולכן מוצע לבחון אותם בהמשך כחלק מהתבוננות שלמה על המערכת הרגולטורית של הכשרת נהגים.

72. מאחר שבקרב נהגים צעירים הסיבות ההתנהגותיות-נורמטיביות (ציות לחוק, נהיגה בהיסח דעת, נהיגה פרועה) הן סיבות עיקריות לתאונות דרכים, מומלץ לבחון את מערכי ההכשרה והחינוך, וכן את מערך הליווי של נהג חדש לאחר קבלת הרישיון. מאחר שנהגים בעלי ותק של עד שנתיים מעורבים יותר בתאונות חמורות, מומלץ לבחון את מערך הליווי של נהגים חדשים לפי מידת האפקטיביות בהשוואה בין-לאומית בדגש על סיבות התנהגותיות-נורמטיביות. בהתאם, מומלץ לבחון גם מודלים נוספים של מערכי ליווי מהעולם, ולבדוק מה משך תקופת הליווי הנכונה וכיצד נכון לפקח עליה מבלי לגרום לנהגים חדשים לוותר על נהיגה. כלים אלו ממוקדים בהטמעת נורמות של נהיגה בטוחה ויכולה להיות להם השפעה על סיבות אלו לתאונות דרכים, כחלופה לא רגולטורית.

73. דוח זה נעשה בהסתכלות רוחבית וכללית, לכן, מומלץ לבחון גם אוכלוסיות מאובחנות הנמצאות בסיכון מוגבר כמו נהגים מהחברה הערבית ולבצע בחינה נקודתית על מאפייניה.[37]

[37] הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, סיכום שנת 2023 - בחברה הערבית, דצמבר 2023

סיכום

74. ההמלצות המרכזיות הן לבצע מהלך להפחתת מספר שיעורי הנהיגה המינימאליים עד להשוואה לנדרש בצרפת וביטול הטסט הפנימי. מומלץ לבצע את ההפחתה לצד בחינת ההשפעות השונות, לרבות מדד יחס התמותה לנסועה שנתית ותוך השוואה בין-לאומית.

75. סך הכל יישום ההמלצות צפוי לחסוך כ-350 מיליון ₪ לציבור בעלויות רגולציה ישירות.

76. המגמה העקרונית של ההמלצות עולה בקנה אחד עם עבודת המטה שמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים עורך בימים אלו.

נספח א': תהליך העבודה והנתונים שנאספו

עיקרי תהליך העבודה

1. הבחינה נערכה בין החודשים יולי-אוגוסט 2024 על-ידי גל וינרבה וגיא מור מרשות האסדרה.

2. כחלק מהליך שיתוף הציבור בבניית תכנית שנתית לבחינת רגולציה קיימת לשנת 2025, פרסמה רשות האסדרה קול קורא לקבלת הצעות מהציבור לבעיות ברגולציה קיימת. התקבלו מהציבור ארבע פניות בנושא חובת 28 שיעורי נהיגה לפני ההגשה לטסט חיצוני. לאחר דיונים ברשות הוחלט לפנות למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים כדי לקיים בחינה של התחום.

3. לאחר למידה מקדימה של התחום, התקיימה פגישה עם מנהל אגף מדיניות ואסטרטגיה, מר עופר אלישר ומנהלת תחום מדיניות רגולציה במשרד, הגברת רותם מובדלי. בפגישה עלו מספר נושאים שעלו בתהליך שיתוף הציבור, ביניהם נושא שיעורי הנהיגה בישראל. בשיחה התברר שהרגולטור במנהל התנועה נמצא בתהליכי עבודה בנושא צמצום שיעורי הנהיגה וביטול חובת הטסט הפנימי. לכן, הוחלט לפנות לרגולטור ולעבוד ביחד על תהליך בחינת הרגולציה הקיימת.

4. התקיימו סדרת פגישות פגישת התנעה עם נציגת הרגולטור במינהל התנועה, הגברת לנה גרשקוביץ, שמובילה את עבודת המטה של המשרד בתחום. בפגישות נמסר מידע מקצועי ורקע מפורט על התחום.

5. במסגרת הליך הבחינה בוצע ניתוח רגולציה על המסגרת הרגולטורית בתחום רישיונות הנהיגה מדרגה B (כפי שמתוארת בדוח).

6. במסגרת הליך הבחינה, נעשתה סקירה בין-לאומית, חלקה בעזרת חברת הייעוץ KPMG, במטרה להשוות את התנאים המקדימים הנדרשים להגשת תלמידים לטסט חיצוני ראשון, בדגש על כמות שיעורים מינימלית והדרישה לטסט פנימי. בנוסף, נעשה ניתוח השוואתי לפי מדד התמותה לנסועה שנתית כדי לבחון את אפקטיביות הרגולציה בהשוואה לנדרש בין המדינות שנסקרו.

7. במקביל נבחנו דוחות ונתונים שנאספו והוכנו על-ידי הרגולטור, וכן פרסומים שונים מהארץ והעולם על בטיחות בדרכים, השפעת נהגים על תאונות דרכים, סיבות לתאונות דרכים ונתונים סטטיסטיים שונים.

8. לאחר ניתוח הרגולציה ואיסוף הנתונים מרגולטור ומהציבור (כמפורט בהמשך), נעשה כימות עלויות לפי המתודולוגיה המתוארת בנספח א'.

9. בוצעו תהליכי השיח עם הגורמים הבאים:

   9.1 במהלך חודש יולי 2024 נערכו שיחות עם הורים לתלמידי נהיגה ועם לנהגים חדשים לבירור עלויות שיעורי נהיגה בארץ – על תיבת הילוכים אוטומטית ועל תיבת הילוכים ידנית.

   9.2 בתאריך ה-13.8.2024 נערכה פגישה עם הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

   9.3 בתאריך ה-19.8.2024 נערכה פגישה עם עמותת "אור ירוק".

10. פירוט הסוגיות שעלו מתהליכי השיח.

    10.1 במסגרת השיח עם הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים עלה החשש שבחינת הפחתת נטל רגולטורי בתחום עלולה להביא לתוצאות לא טובות היה ותתעלם מהשפעה על בטיחות הנהגים הצעירים.

אך לרלב"ד אין עדיין עמדה מגובשת לעניין מספר השיעורים המינימלי לפני ההגשה לטסט חיצוני, והיא לומדת את הנושא בימים אלו.

פירוט מקורות שנאספו מהם נתונים

בנוסף לנתונים שמופיעים בהערות השוליים לאורך הדוח, מקורות מהם נאסף מידע ונותחו נתונים כוללים:

11. פקודת התעבורה [נוסח חדש];
12. תקנות התעבורה, תשכ"א-1961;
13. הוראת נוהל "כרטיס תלמיד לרכב פרטי – אוטומטי (צבע ירוק)" 3/96, ה' ניסן תשנ"ו, 25.3.1996
14. החלטת ממשלה 509, מיום 8.11.2020 שעניינה "תוכנית לאומית רב שנתית לקידום הבטיחות בדרכים".
15. נתונים מתוך מערכת "ברוש" שמשמשת את הרגולטור. הנתונים שנאספו מתוך המערכת היו כמות התלמידים שעברו טסט משנת 2019 עד שנת 2024 וכמות העוברים לפי סוג הילוך לאותן שנים.
16. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, דוחות סיכום שנה (לשנים 2019-2023).
17. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, דוח מגמות בבטיחות בדרכים בישראל לשנים 2013-2022, נובמבר 2023.
18. עמותת "אור ירוק", דוח היפגעות נהגים צעירים בתאונות דרכים, אוגוסט 2023.
19. מחקר של האיגוד הבינלאומי למדעי התנועה והבטיחות (IATSS) – Craig Lyon, Dan Mayhew, Marie-Axelle Granié, Robyn Robertson, Ward Vanlaar, Heather Woods-Fry, Chloé Thevenet, Gerald Furian, Aggelos Soteropoulos, Age and road safety performance: Focusing on elderly and young drivers, IATSS Research, Volume 44, Issue 3, 2020, Pages 212-219.
20. נתוני מדד תמותה לנסועה שנתית בארה"ב נתוני מדד תמותה לנסועה שנתית באירופה נלקחו מדוח הבטיחות בדרכים השנתי של ארגון ה-OECD, כאן: ITF (itf-oecd.org) | Road Safety Annual Report 2023
21. EU, Publications Office of the European Union, Study on driver training, testing and medical fitness, 2017
22. אתר הנציבות האירופאית: EU Commission, Revision of the Directive on Driving Licences – Revision of the Directive on Driving Licences (europa.eu)
23. אתר משרד התחבורה של מדינת קליפורניה: https://www.dmv.ca.gov/portal/driver-education-and-safety/driver-training-schools/
24. אתר משרד התחבורה של מדינת ניו-יורק: https://dmv.ny.gov/regulated-businesses/driver-training-programs
25. אתר משרד התחבורה של מדינת טקסס: https://www.tdlr.texas.gov/driver/education/students/do-i-need-driver-ed/

26. נתוני מדד תמותה לנסועה שנתית בארה"ב נלקחו ממכון ביטוח לבטיחות בדרכים: State by state (iihs.org).

נספח ב': כימות השפעות ועלויות מרכזיות

1. במסגרת התהליך יושמה מתודולוגיית כימות איכותנית. כימות העלויות נעשה רק ביחס לעלויות הישירות של הרגולציה ואינו כולל עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיביות ועלויות משקיות. מתודולוגיית הכימות התבססה על שני מקורות:
   1.1 הספר השלישי במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי (2015);
   1.2 מדריך ה-OECD לכימות עלויות רגולציה: OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (2014).
2. כימות עלויות הרגולציה החל במסגרת איסוף המידע בציר בעלי העניין, כחלק מהפגישות עם בעלי העניין והשולחנות העגולים שנערכו. התהליכים המרכזיים שמופו בשלב ניתוח הרגולציה פורקו לתתי-תהליכים, אשר מהם נגזרו החובות הרגולטוריות הפרטניות. מתוך כל חובה נותחו הפעולות שעל בעלי העניין לבצע כדי לעמוד בה. כמקובל בעולם, כימות העלויות בוצע בהסתמך על נתונים סטטיסטיים והוא מהווה הערכה (assessment) של סך עלויות הרגולציה על המשק ואינו מתיימר לנקוב בעלות המדויקת של תהליך פרטני.
3. תחשיב הכימות מביא בחשבון את השכיחות היחסית של רכיבי עלות הרגולציה. כימות העלויות כולל התייחסות לתוחלת של כל פעולה ו"לנתח השוק" של חובות, פעולות ורכיבי עלות (למשל, עלויות בדיקה שנערכת עבור אזרח, מוצר או תהליך מסוג מוגדר שוכללו לפי "נתח השוק" שלהם בהשוואה ליתר החובות או התהליכים המקבילים). כימות העלויות מבחין בין עלויות במישור הדרישות ועלויות במישור הבירוקרטיה.
4. הנחות עבודה – סך הניגשים לטסט פנימי וטסט חיצוני בשנה הוא הממוצע בין העוברים טסט שני לטסט שלישי (מנתונים שנאספו ממערכת "ברוש" לאורך 5 השנים האחרונות).
5. סיכום כימות העלויות: תהליך הוצאת רישיון רכב הוא תהליך שכרוך במגוון עלויות ישירות. להלן פירוט העלויות המרכזיות:
   5.1 עלות שיעור נהיגה על רכב עם תיבת הילוכים אוטומטית כפי שנבדק עם הרגולטור וכפי שעלה משיחות פרטניות עם הציבור עומד על כ-190 ₪ בממוצע.
   5.2 עלות שיעור נהיגה על רכב עם תיבת הילוכים ידנית כפי שנבדק עם הרגולטור וכפי שעלה משיחות פרטניות עם הציבור עומד על כ-160 ₪ בממוצע.
   5.3 עלות הטסט הפנימי היא 180 ₪ ועלות הטסט החיצוני היא 229 ₪, לא כולל אגרה (שאינה מוגדרת כעלות ציות לרגולציה).

	מצב נוכחי	המלצת רשות האסדרה
סך הכל עלויות ציות בשנה	747,441,675₪	398,275,107₪

נספח ג': כימות עלויות הציות – טבלה מפורטת

בקובץ הבא מפורט כימות העלויות שבוצע.

הקובץ זמין באתר רשות האסדרה:

https://www.gov.il/he/departments/topics/topic-regulation/govil-landing-page