



מבקר המדינה

דוח ביקורת

בנושא

המאבק בתאונות הדרכים

דוח מס' 3 / שנת 2000

ירושלים, אייר התש"ס - מאי 2000

מס' קטלוגי 2000-002

ISSN 0792-7932

המרב"ד :

עמוד 115 עד 121

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 מוגו 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 במרב"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 למרב"ד

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

עוד עולה מנתוני המרב"ד, כי בדומה לשנים קודמות, גם ב-1997 וב-1998 רוב ההפניות למרב"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 12 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 המרב"ד. על פי נתוני המרב"ד, בשנים 1997 ו-1998 רק 1.5% מההפניות אליו ניתנו בידי רופאים לפי סעיף 12 לפקודת התעבורה. יצוין כי המרב"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 למרב"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 למרב"ד.

¹⁵ ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה במרב"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 ייבחן הנושא ... במטרה חיובית להרחבתו לתחום פסיכולוגים קליניים".

3. **הפניות מהמטרה:** 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 נהיגה 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 חשודים 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 להשאר רישיון 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 לבדוק".

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 ושופטים. 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, בהשתתפותה 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".