

הפחתת ההרוגים בתאונות דרכים לחצי

ניתוח מקרה - ויקטוריה, אוסטרליה

1989 – 2004

בחסות:

משרד התחבורה של ארה"ב

מינהל הדרכים הפדרלי

בשיתוף עם:

American Association of State Highway
and Transportation Officials

National Cooperative Highway
Research Program

Austrroads

אפריל 2006

תוכנית מיפוי טכנולוגי בינלאומית

הדו"ח המצ"ב תורגם מאנגלית ע"י גב' ליאה סתיו עבור עמותת אור ירוק.
את הנוסח המקורי ניתן למצוא באתר האינטרנט:
http://international.fhwa.dot.gov/halving_fatalities/halving_fatalities.pdf
או באתר אור ירוק: www.oryarok.org.il

הקדמה

באפריל 2004, חברו יחדיו מספר גופים העוסקים בתחום התחבורה בארה"ב (Federal High Association) – FHWA, American Association of State Highway and Transportation Officials – AASHTO, National Cooperative Highway Research Program – NCHRP, ו- Austroads) על מנת לערוך מחקר ממפה הדרך באופן בו רשויות שונות באוסטרליה, קנדה, יפן וניו-זילנד משתמשות במדדי ביצוע לצורך תכנון תחבורה וקבלת החלטות בתחום זה (Transportation Performance Measures in) (Australia, Canada, Japan and New Zealand FHWA-PL-05-001).

הצוות האמריקאי התרשם בעיקר מן האופן בו רשויות התחבורה והבטיחות האוסטרליות השתמשו במדדי ביצוע על מנת ליישם אסטרטגיות שמטרתן להתמודד עם התנהגות נהגים, על מנת לצמצם את מספר תאונות הדרכים. לפי הערכות הצוות, המודל האוסטרלי מייצג את התהליך המתקדם ביותר של הבנת הבעיות, השוואה מול אחרים, קביעת מטרות, זיהוי אסטרטגיות, ניטור השפעות והטמעת התוצאות במאמצי תכנון עתידיים.

מאז 1980, אוסטרליה עברה מכ-4.5 לכ-1.5 מקרי מוות ל-10,000 כלי רכב מנועיים רשומים. זאת, בהשוואה לירידה מ-3.5 ל-2.3 מקרי מוות ל-10,000 כלי רכב מנועיים בארצות הברית באותו פרק זמן. במונחים של מקרי מוות בתאונות דרכים כפונקציה של אוכלוסייה, אוסטרליה עברה מ-22.5 מקרי מוות ל-100,000 תושבים בשנת 1980 לפחות מ-9 מקרי מוות ל-100,000 תושבים ב-2003. משיעורים דומים ב-1980 (לאילו שנרשמו בארה"ב באותו זמן), השיעור האוסטרלי צנח והגיע לנקודה בה הוא נמוך בכ-50 אחוזים מהשיעור בארצות הברית.

דוח זה, שנערך באמצעות *Austroads*, על די פרופסור איין גיוהנסטון, העומד בראש המרכז לחקר תאונות דרכים של אוניברסיטת מונש (*Monash*), סוקר את הישגיה של אוסטרליה בתחום הבטיחות בדרכים. הוא אינו דן רק במדדי הביצוע שיושמו, אלא מנסה לרדת לעומקם של דברים. הוא שואב מידע מראיונות שנערכו עם פוליטיקאים ועם בכירים בקרב צוותי המשרדים השונים ועם אחרים היודעים ממקור ראשון כיצד אסטרטגיות הבטיחות בתחבורה גובשו, ומעל לכל, כיצד יושמו, לעתים תוך ויכוח ציבורי, אך תמיד עם תמיכה קהילתית רחבה.

הצוות שערך את המיפוי התרשם עמוקות מן ההישגים הללו ורוצה לשתף בהם את הקורא.

Douglas MacDonald
Washington State DOT
(Co-Chair)

Connie P.Yew
FHWA
(Co-Chair)

Robert Arnold
FHWA

John R.Baxter
FHWA

Randall K.Halvorson
Minnesota DOT

Anthony Kane
AASHTO

Hal Kassoff
Parsons Brinckerhoff

Michael Meyer
Georgia Institute of
Technology
(Report Facilitator)

Ken Philmus
Port Authority of New York
and New Jersey

T.Jeffrey Price
Virginia DOT

Douglas R.Rose
Maryland State Highway
Administration

C.Michael Walton
University of Texas at Austin

William R.White
FHWA

מבוא

שיעור ההרוגים הנמוך ביותר לנפש כתוצאה מתאונות דרכים נמצא בשוודיה, הולנד ובריטניה. אוסטרליה מפגרת אחריהן בפער קטן, אך ההבדל הוא שאוסטרליה הגיעה מנקודת התחלה גרועה בהרבה.

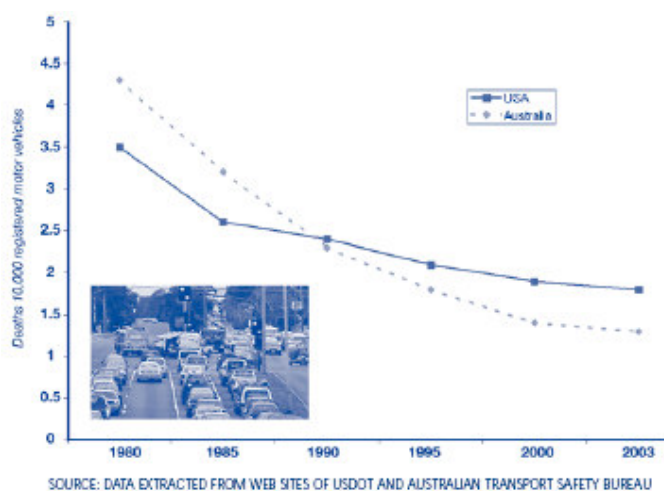
אי לכך, יכולה אוסטרליה לשמש דוגמה עבור ארצות הברית, הן בשל היותה פדרציה המורכבת ממספר מדינות, אך בעיקר בשל היותה חלק מ"העולם החדש" בו אורח חיים אורבני, פיתוח אזורי ותחבורה התפתחו פחות או יותר באותה עת. לשתי המדינות מערכות תחבורה יבשתית דומות.

הצלחתה של אוסטרליה, ובעיקר זו של ויקטוריה, מדגימה את הפוטנציאל הקיים להצלת אלפי חיי אדם בשנה בארצות הברית. לפנינו סקירה קצרה של האופן בו הושגה הצלחה זו ושל האמצעים בהם יכולה ארצות הברית לנקוט על מנת להגיע לתוצאות דומות.

בטיחות בדרכים בארצות הברית: הפוטנציאל להישגים נוספים

המדד העיקרי להתפתחות רמת הבטיחות בדרכים בארצות הברית הוא שיעור ההרוגים ל-100 מיליון מייל נסיעה, שיעור הנמוך כיום משהיה אי פעם. עם זאת, כל מדינות המערב הממונעות מפחיתות באורח דומה וברציפות את שיעור ההרוגים ליחידת שימוש בכביש ורבות מהן הגיעו להישגים גבוהים הרבה יותר מאלה של ארצות הברית. בין אלה, לאוסטרליה מערכת כבישים דומה ביותר לזו של ארצות הברית, ואי לכך ניתן להשתמש במקרה האוסטרלי כמדד השוואתי בעל ערך. מאיור 1 ניתן ללמוד ששיעור ההרוגים ליחידת שימוש בכביש באוסטרליה צומצם בשיעור רב יותר ובמהירות רבה יותר מאשר בארצות הברית.

איור 1. מספר ההרוגים בתאונות דרכים בארצות הברית לעומת אוסטרליה לכל 10,000 כלי-רכב מנועיים רשומים (אין בנמצא אומדני נסועה [סה"כ ק"מ נסיעה] בהם ניתן להשתמש לצורך השוואה).

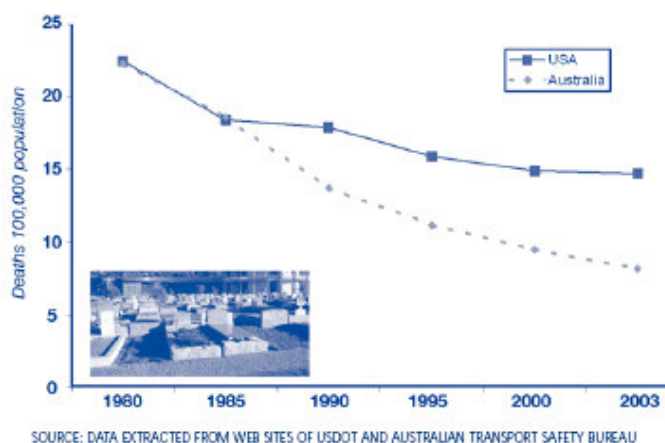


מקור: נתונים נלקחו מאתרי אינטרנט של USDOT ושל הרשות לבטיחות בדרכים של אוסטרליה

מדד בריאות הציבור של הבטיחות בדרכים – שיעור ההרוגים לנפש כתוצאה מתאונות דרכים – מצביעים על תמונה דומה (איור 2). משיעור דומה בשנת 1980 (לזה שבארה"ב), השיעור האוסטרלי ירד לנקודה בה הוא עתה מעט יותר ממחצית משיעורו בארצות הברית.

בחברות ממונעות, תאונות דרכים הן הגורם היחיד השכיח ביותר למוות בשוגג בחמשת העשורים הראשונים של חיי אדם, ומכאן, שהנזק הנובע מתאונות דרכים הינו אחת מבעיותיה העיקריות של מערכת הבריאות הציבורית במאה ה-21. אולם הסיפור האמיתי אינו טמון בשיעורים, אלא בנפגעים – בפצועים שיהיו לנכים ובהרוגים – מבין תושביה של מדינה.

איור 2. מספר ההרוגים בתאונות דרכים בארצות הברית לעומת אוסטרליה לכל 100,000 תושבים.



מקור: נתונים נלקחו מאתרי אינטרנט של USDOT, של הרשות לבטיחות בדרכים של אוסטרליה

היקף השימוש בכבישים כשלעצמו – מספר כלי רכב, מספר הנהגים והנסועה (סה"כ ק"מ נסיעה) – הולך ומאמיר ללא הרף. אם השיפור ברמת הבטיחות לא יעלה ביעילותו ובהיקפו על הגידול המתמיד בנפח השימוש בכבישים, אזי מספר הפצועים וההרוגים ילך ויאמיר. זה בדיוק מה שקורה בארצות הברית: רמת הבטיחות אמנם הולכת ומשתפרת, אך לא במידה מספקת על מנת למנוע גידול במספר הנפגעים. טבלה 1 מראה שמספר ההרוגים בתאונות דרכים בארצות הברית גדל ב-2 אחוזים ב-10 השנים האחרונות בעוד שמספר ההרוגים באוסטרליה פחת ביותר מ-20 אחוזים באותו פרק זמן, והשיפורים ברמת הבטיחות בדרכים אותם השיגה אוסטרליה גבוהים פי שניים עד שלושה מאלה של ארצות הברית.

למה באוסטרליה זה כל כך מצליח?

אוסטרליה, בדומה לארצות הברית, הינה פדרציה של ארצות. עיקר האחריות לבניית הכבישים, אחזקתם ותפעולם, הפיקוח על התנועה, רישום כלי הרכב, מתן רישיונות לנהגים והחקיקה הכרוכה בבטיחות בתחבורה ואכיפתה, נמצאת בידי גופי השלטון של המדינות השונות. הממשלה הפדרלית אחראית לתקני הבטיחות של כלי הרכב, למערכות המידע הלאומיות, לפרויקטים לאומיים של מחקר, למימון יוזמות לאומיות בנושאי בטיחות ולתיאום המבצעים הנערכים במדינה. בעוד אסטרטגיה לאומית לבטיחות בדרכים קיימת, היא משמשת כמודל בלבד, ורוב המדינות מתפעלות את מאמצי הבטיחות בדרכים באמצעות אסטרטגיה ותוכנית פעולה משלהן. על מנת לזהות את הגורמים המרכזיים להצלחה, ובעיקר על מנת לבחון כיצד קשרים בין הפוליטיקה לקהילה משפיעים על היישום, יש לרדת לשורש המתרחש במדינה

אחת. מדוח התוכנית הבינלאומית למיפוי טכנולוגי (Transportation Performance Measures in) (Australia, Canada, Japan and New Zealand FHWA-PL-05-001) עולה שהמודל שיושם במדינת ויקטוריה מעורר עניין רב, אי לכך, זה המודל שנבחר לדין בדוח. טבלה 2 מראה ששתי המדינות הגדולות באוסטרליה במונחי אוכלוסין מחזיקות בשיעורים יוצאי דופן של שיפור ברמת הבטיחות בדרכים במהלך 15 השנים האחרונות, שתיהן מעל לממוצע הלאומי המרשים כשלעצמו. חשוב לציין שלמרביתן של המדינות באוסטרליה יש סיפורי הצלחה, ולכל אחת מאפיינים ייחודיים משל עצמה.

טבלה 1. הרוגים בתאונות דרכים בין השנים 1995 ל-2004

הרוגים ל-10,000 כלי רכב	הרוגים ל-100,000 תושבים	סה"כ הרוגים	
ארה"ב			
2.1	15.9	41,798	1995
(2003) 1.8	(2003) 14.7	42,636	2004
-14%	-8%	+2%	% שינוי
אוסטרליה			
1.8	11.2	2,013	1995
1.2	8.0	1,596	2004
-33%	-29%	-21%	% שינוי

מקור: הנתונים לגבי אוסטרליה וארה"ב נלקחו מאתרי אינטרנט של USDOT ושל הרשות לבטיחות בדרכים של אוסטרליה

טבלה 2. הרוגים בתאונות דרכים ב-15 שנים משנת 1989

ויקטוריה	ניו סאות' וויילס	אוסטרליה	
739	999	2,844	ממוצע שנתי 1988 ו-1989
337	531	1,610	ממוצע שנתי 2003 ו-2004
-54%	-47%	-43%	% שינוי

מקור: נתונים נלקחו מאתרי אינטרנט של USDOT ושל הרשות לבטיחות בדרכים של אוסטרליה

חשיבותה של מעורבות פוליטית

ויקטוריה היא המדינה השנייה באוסטרליה מבחינת צפיפות אוכלוסין. היא ממוקמת בפינה הדרום מזרחית של היבשת ואוכלוסייתה מונה קרוב ל-5 מיליון בני אדם. רשומים בה 3.4 מיליון כלי רכב ו-160,000 קילומטרים של כבישים ציבוריים. כמו במקומות רבים אחרים, מספר ההרוגים בתאונות דרכים עלה בשיעור ניכר במהלך שנות ה-60 בשל העלייה במספר כלי הרכב הנעים בכבישים. מספר ההרוגים הגיע לשיא של יותר מ-1,000 בשנת 1970, ועורר גל מחאה ציבורית שזכה לתגובה מהירה מצד המערכת הפוליטית. תגובה זו, שזכתה להד גם מדינות נוספות באוסטרליה, הייתה החלת חוק המחייב חגירת

הגורות בטיחות. זו הייתה גם תחילתה של ההכרה הרשמית בבטיחות בדרכים כתחום לגיטימי למחקר מדעי ולפעולה שיטתית מצד רשויות ממשלתיות. עד אמצע שנות ה-80, מספר ההרוגים התייצב סביב 700 לשנה ובמשך מספר שנים לא חל שיפור. ב-1989 מספר ההרוגים היה גדול ב-10 אחוזים מן המספר בשנת 1988 ו-1987. שוב התעוררה מחאה ציבורית, ושר התחבורה כינס את העומדים בראש המשרדים הנוגעים בדבר ודרש תוכנית פעולה. הזרז המיידי לפגישה היה המספר הגבוה של הרוגים באוקטובר, אחד השיאים במספר ההרוגים כתוצאה מתאונות דרכים. להלן המוסדות שהיו מעורבים:

- **VicRoads** – הגוף האחראי על תשתית הכבישים, ניהול התנועה, רישום כלי הרכב, רישוי הנהגים והתקנות הנוגעות לכלי רכב מסחריים.
- **משטרת ויקטוריה** – האחראית לאכיפת החקיקה והתקנות הנוגעות לבטיחות בדרכים
- **משרד המשפטים** – האחראי למדיניות החקיקה והתקנות ולתהליכי הפסיקה.
- **הנציבות לתאונות דרכים** (Transport Accident Commission – TAC) – מונופול בבעלות ממשלתית המספק כיסוי ביטוחי מסוג ¹no-fault לקורבנות תאונות הדרכים בוויקטוריה. גוף זה הוקם שנתיים קודם לכן (בשנת 1987) וסביר להניח שהתפקיד המכריע שימלא במודל העתידי טרם נחזה באותה עת.

אירוע זה היה בבחינת פרשת דרכים. הייתה זו הפעם הראשונה בה הוטלה על הגופים המרכזיים כולם משימה משותפת שמטרתה הפחתת מספר ההרוגים בכבישי ויקטוריה, זאת לעומת המודל המסורתי לפיו כל גוף היה אחראי רק לנושאים שתחת שליטתו המיידית תוך תיאום מינימאלי בין הגופים השונים בכל הקשור לתכנון ויישום.

התוכנית האסטרטגית הרשמית הראשונה של ויקטוריה בנושא בטיחות בדרכים גובשה בשנת 1990. היא בחנה אמצעים הנדסיים, אכיפה, חינוך, חקיקה, מחקר וסינרגיות אפשריות של תיאום בין-משרדי. היעד שנקבע היה צמצום מספר ההרוגים ב-50 אחוזים. הן האסטרטגיה והן היעד לא פורסמו. עם זאת, בזכות הציווי הפוליטי לפעולה וההוראה הפוליטית לתיאום בין-משרדי, התוכנית להתערבות ביישום הבטיחות בדרכים הוטמעה בפעם הראשונה.

במהלך השנתיים-שלוש הבאות נקטה ויקטוריה בפעולות הבאות:

- קידמה מספר ניכר של תיקוני חקיקה בנושא בטיחות בדרכים שמטרתם להגביר את סמכות המשטרה, לחדד את החוקים ולהחמיר את העונשים. לדוגמה, דרישה לאפס אלכוהול בדם הוצגה לנהגים בשלוש השנים הראשונות לאחר קבלת רישיון הנהיגה, תקופת היתר הנהיגה הזמני הועלתה משנתיים לשלוש שנים, הונהגה חובת חבישת קסדה לרוכבי אופניים, שיטת הניקוד שונתה ושלילת רישיון מיידית הונהגה עבור כל עבירה חוזרת הכרוכה בנהיגה בגילופין.
- התקינה מצלמות מהירות כשיטה לאכיפת הגבלת מהירות.
- הגבירה בדיקות נשימה אקראיות לגילוי נהגים הנוהגים בגילופין לדרגה בה אחד מכל שלושה נהגים צפוי להיבדק מדי שנה (סטטיסטית).

¹ ביטוח no-fault הינו מונח כללי המשמש לתיאור מערכת ביטוח רכב הדורשת מנהגים להחזיק בביטוח להגנתם הם, ומטילה הגבלות על יכולתם לתבוע נהגים אחרים עבור נזקים. במקרה של תאונה, תחת חוקי no fault, חברת הביטוח של הנהג תשלם עבור הנזק ולא חשוב מי האשם בתאונה. נהגים אחרים המעורבים בתאונה יכוסו על ידי חברות הביטוח שלהם.

- הפעילה תוכנית חינוך ציבורית לטווח ארוך במטרה לתמוך ביוזמות בטיחות ספציפיות ולשמור את הבטיחות בדרכים בזירה הציבורית.

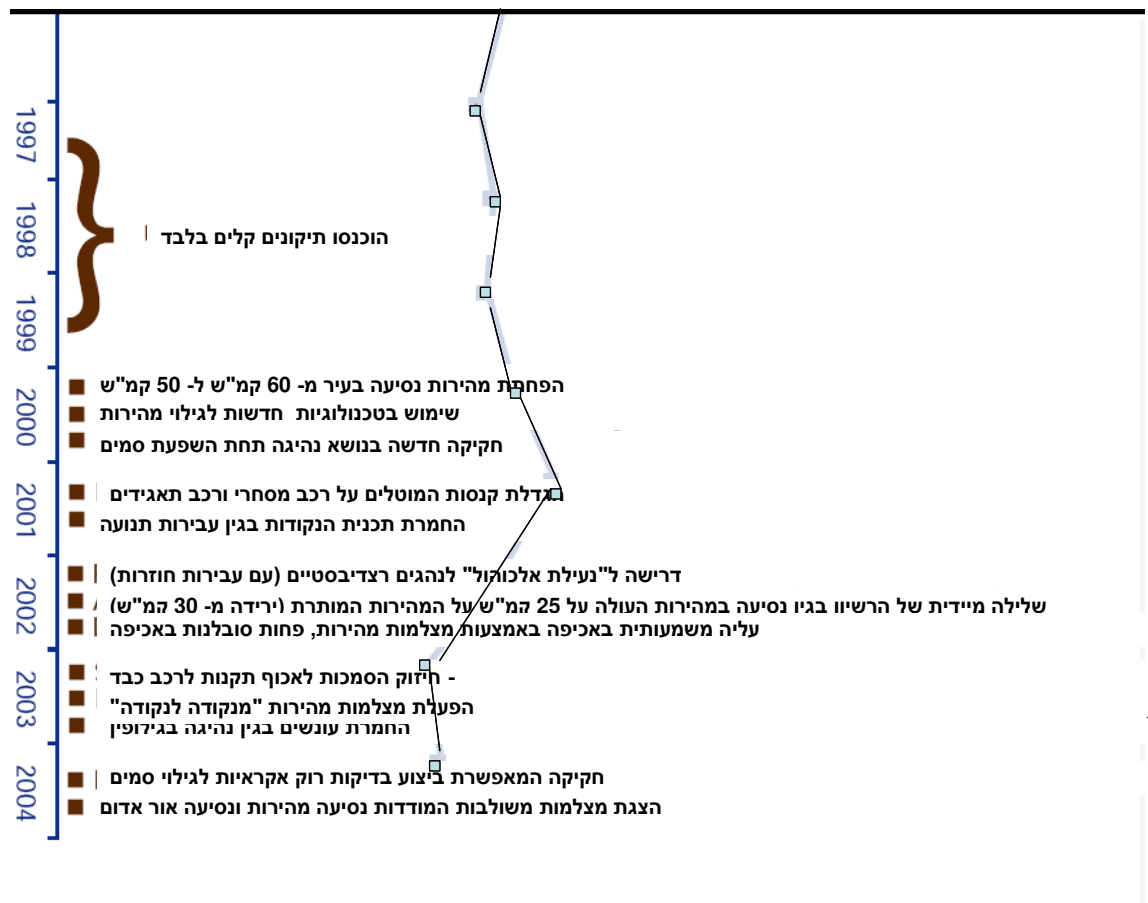
עד שנת 1992 מספר ההרוגים פחת והגיע לכ-400, ירידה של למעלה מ-40 אחוזים לעומת הרמה בה היה באמצע שנות השמונים ושנות השמונים המאוחרות וקרוב ליעד ה-50 אחוזים שנקבע (ולא פורסם).

מעודדות מההצלחה שנחלו, הרשויות המרכזיות המשיכו בבניית יחסי השיתוף, יישמו תוכניות בטיחות בדרכים, ותכננו יחדיו ומיוזמתם אסטרטגיה חדשה שעל הממשלה לאמץ. באותה עת התחלפה הממשלה. הממשלה החדשה פרסמה את התוכנית האסטרטגית הראשונה לבטיחות בדרכים של ויקטוריה (*בטיחות קודמת לכל, אסטרטגיה לבטיחות בדרכים בוויקטוריה 1995-2000*), אך התוכנית לא הכילה יעדים ולא מנגנוני דיווח ואחריות (accountability). מטרתה המוצהרת הייתה לשמור את ויקטוריה בחזית ביצועי הבטיחות בדרכים באוסטרליה ובעולם כולו. עובדה זו מלמדת על כך שההפחתה הניכרת במספר ההרוגים הממוצע לשנה כתוצאה מתאונות דרכים הביאה להסרת הציווי הפוליטי להמשך פעולה, למרות שאפשר היה להפיק הישגים נוספים. יתכן גם שממשלה מסוימת זו נטתה פחות להמשיך ביוזמות החקיקה והאכיפה הקשורות. (הערת אגב, יש הטוענים שמרבית ההצלחות שנחלה ויקטוריה באו לה מממשלות סוציאליסטיות ולא דווקא מממשלות שמרניות. אין הוכחות בדוקות לטענה זו, שכן חקיקה חדשנית הגיעה משני עברי הקשת הפוליטית. יהיה זה יותר מדויק לומר שנכונותה של הממשלה לפעול נובעת יותר מאמונות אישיות של השרים ושל העומד בראשה באותה עת).

מספר ההרוגים הממוצע לשנה נע סביב 400 במשך שאר העשור. עליה תלולה נוספת נצפתה בשנת 2001 עם גידול של כ-10 אחוזים לעומת השנה הקודמת. הממשלה התחלפה שוב (בשנת 1999) והשילוב של מידת העניין שגילה הציבור בקטל בדרכים, הממשלה החדשה הנחושה להטביע את חותמה, ומינוי שר תחבורה בעל מחויבות אישית חזקה להפחתת מספר ההרוגים והפצועים קשה בתאונות דרכים, הווה בסיס למאמץ נוסף. מאמץ זה הפחית את הממוצע השנתי של ההרוגים מכ-400 לכ-350, המספר הנמוך ביותר מאז שנות ה-40.

איור 3 מציג את עקומת מקרי המוות בתאונות דרכים בין השנים 1989 ל-2004 מול לוח זמנים של יישום רצף יוזמות חקיקה, תיקוני חוק ואכיפה (הופק מחומר שסופק על ידי VicRoads). היוזמות בתחום התשתיות וכלי הרכב אינן רשומות, כך שיש להימנע מהסקת מסקנות בדבר קשר סיבתי ישיר.

סקירה היסטורית קצרה זו מציגה את החשיבות המכרעת הן של מעורבות פוליטית בסוגיית הבטיחות בדרכים והן את החשיבות הרבה של מנהיגות פוליטית מחויבת. מידת החשיבות של שני גורמים אלה אינה מפתיעה שכן מדיניות בנושא בטיחות בדרכים כרוכה לעתים בקבלת החלטות המבוססת על יחסי גומלין בין ניידות, פיתוח ויעדים סביבתיים בתחבורה.



איור 3. יוזמות תקינה ואכיפה עיקריות שנקטו בוויקטוריה בין השנים 1989-2004

חוקים בוויקטוריה

כוחן של אסטרטגיות ותוכניות מבוססות-ראיות

תכנון אסטרטגי רשמי שמטרתו ליישם תוכניות בטיחות בדרכים הינו תופעה יחסית חדשה אליה נחשפנו לראשונה בשנות ה-90. התוכנית האסטרטגית הלאומית לבטיחות בדרכים באוסטרליה 2001-2002 הינה התוכנית השנייה מסוג זה.

המדינה בעלת צפיפות האוכלוסין הגבוהה ביותר באוסטרליה, ניו סאות' וויילס, הייתה הראשונה שיצאה בתוכנית עשור (בטיחות בדרכים 2010 – תוכנית להצלת חייהם של 2000 בני אדם עד שנת 2010 בניו סאות' וויילס). ויקטוריה הייתה השנייה שיצאה בתוכנית חומש (פומבית) (הגיעו בשלום! – 2002-2007), אולם היא זו שהייתה הראשונה שקבעה יעדים כמותיים לצמצום מספר ההרוגים והפצועים קשה.

להכנת תוכניות אסטרטגיות רשמיות לבטיחות בדרכים שני היבטים עיקריים. ראשית, לא זו בלבד שהתוכנית צריכה להסתמך על עובדות, אלא צריך "שיהיו לה שיניים". שנית, פרסומה של תוכנית אסטרטגית המכילה פעולות ויעדים ספציפיים אותם יש להשיג מסייעת להבטיח, אך אינה בבחינת ערובה להשקעת משאבים ולמחויבות מוסדית ופוליטית מספקת על מנת להביא ליישום מוצלח. פרסום פומבי הינו בבחינת מחויבות לביצועים.

תוכניות אסטרטגיות לבטיחות בדרכים רבות מוגבלות לאמירות כלליות וחסרות מנגנוני דיווח. על מנת לעמוד ביעדים שהוצבו, על תוכנית הפעולה לכלול את הסעיפים הבאים:

- התוכנית חייבת להתייחס לבעיות בטיחות הדרכים העיקריות, בעיות הניתנות לטיפול
- על תוכנית הפעולה לכלול אמצעי התערבות שיעילותן הוכחה מדעית (או שעברו ניסויים מבוקרים, באם מדובר באמצעים חדשניים שיעילותם טרם הוכחה)
- על המוסדות המיישמים תחול חובת שקיפות ודיווח בכל הנוגע ליישום יעיל.

האסטרטגיה המיושמת בוויקטוריה הינה אות ומופת מבחינה זו.

קיימת מנהיגות פוליטית ברורה. פוליטיקאים בכירים חברים בוועדת השרים לבטיחות בדרכים. ביניהם שר התחבורה, שר המשטרה האחראי גם על שירותי החירום ושר הנציבות לתאונות דרכים. כל השלושה הינם פוליטיקאים בכירים בעלי השפעה ניכרת בחוגי הממשלה.

מאפיין נוסף של המערכת בוויקטוריה הוא קיומה של ועדה פרלמנטרית לבטיחות בדרכים, עליה נמנים פוליטיקאים מקרב הממשלה והאופוזיציה גם יחד. פעילותם הפומבית מעוררת ויכוח באשר לאופיין של הבעיות המרכזיות והסוגיות הכרוכות בהתערבויות אפשריות. בעוד הוועדה הינה מייצגת בלבד, תפקידה בעל-ערך רב.

מינויה של ועדה המונה שלושה שרים, ועדה שמטרתה להנחות קבוצת בעלי תפקידים בכירים מן המוסדות השונים, היא בבחינת ניסוי יחיד במינו. פוליטיקאי לשעבר, ששימש כמתווך במהלך שלבי ההקמה של התהליך, עזר לבנות אמון ובטחון בין הצדדים. התפקיד שמילא אותו פוליטיקאי היה חשוב ביותר.

התפקידים הבכירים במוסדות השונים המשתתפים בפרויקט, המשמשים כצוות הבכיר בתוכנית הבטיחות בדרכים, מדווחים לשלושת השרים הבכירים. עליהם נמנים ראשי ה- VicRoads,

TAC (הנציבות לתאונות דרכים), נציגים בכירים ממשרד המשפטים וממשטרת ויקטוריה. על הצוות להגיש לשרים דוח חודשי כתוב המפרט את התקדמות היישום ואחת לרבעון עליהם להיפגש עם השרים על מנת לסקור את ההתקדמות. חשוב לציין שהדוחות אלה אינם נערכים על ידי כל מוסד בנפרד, אלא כדוח מאוחד אחד. שיטת עבודה זו מבטיחה מחויבות משותפת ויעילה. בהגדרת תפקידו של אחד מהפקידים הבכירים הללו לפחות, המתוגמל על פי ביצועיו, נכלל סעיף ביצועי שעניינו אחריות לטיפול בנפגעי תאונות דרכים.

בשל האחריות האישית שהחברים בצוות לוקחים על עצמם, על המנהלים והפוליטיקאים להיות בטוחים בפוטנציאל היעילות של תוכניתם האסטרטגית. עובדה זו תורמת לבניית מערכת יחסים הדוקה בין קהילת המחקר בנושא בטיחות בדרכים לבין המוסדות המעצבים את המדיניות. מעניינו של כל אחד להבטיח שהבעיות המטופלות הן הן הבעיות העיקריות, שהפעילות המוצעות מבוססת-ראיות וכן, שיעילותה מוכחת.

ישום משולב של אמצעי ם

בעוד שמשבר הבטיחות בדרכים של שנת 1989 היה הזרז שבעקבותיו חברו יחדיו המוסדות המרכזיים, מספר שנים עברו עד שנוצרה מערכת יחסים שרירה וקיימת ברמה התפעולית. שילוב מאמצים מצד הגורמים השונים הינו מרכיב מרכזי בסיפור הצלחתה של ויקטוריה. לדוגמה, ראיות מחקריות העלו שניתן להגיע להפחתה ניכרת בשכיחות האירועים הקשורים לשימוש באלכוהול באמצעות הרתעה כללית, שתדרוש הגברה משמעותית בכמות הבדיקות האקראיות המבוצעות בשולי הדרך. בעוד שהמשטרה הביעה נכונות להגביר את רמת האכיפה, חסרה הייתה להם תשתית (כלי רכב, מכשירים המשמשים לבדיקת רמת האלכוהול בנשימה, וכו') על מנת שיוכלו לעשות זאת. TAC הייתה זו שרכשה את כלי הרכב והמכשור החסר עבור המשטרה. כמו כן, צפויה הייתה תגובה עוינת מצד הקהילה לריבוי הבדיקות האקראיות הנערכות בשולי הדרך. למרות שחקיקה בנושא הייתה קיימת כבר למעלה מעשור, רמת האכיפה הייתה מצומצמת ועל פי ההצעה הנוכחית צפוי היה שרוב האזרחים ייחשף לבדיקות האקראיות תוך זמן קצר. TAC מימנה תוכנית חינוכית פומבית רחבת היקף להסברת המטרה והרעיון העומד מאחורי האכיפה המוגברת. סקרי דעת קהל גילו שרובו המוחץ של הציבור בוויקטוריה תמך בתגבור בדיקות האלכוהול האקראיות הנעשות בשולי הדרך.

משקיע מרכזי כנהנה ישיר

נציבות התאונות בתחבורה (Transport Accident Commission - TAC) הינה מונופול בבעלות ממשלתית המספק פיצוי כספי מסוג no-fault¹ על נזקי גוף לקורבנות תאונות הדרכים. הפרמיות לכיסוי ביטוח זה נגבות כחלק מאגרת רישוי הרכב השנתית. על פי צו ממשלתי שחל על מגוון תשלומים לממשלה, פרמיה זו צמודה למדד המחירים לצרכן על בסיס שנתי. הסדר זה התקבל על דעת הציבור, כנראה כיוון שהתוספת השנתית נמוכה במידה ניכרת מהעלייה בעלויות שירותי

הבריאות הכלליות. יתרה מזאת, מאחר ושיטת ביטוח זו יעילה במיוחד, ויקטוריה הצליחה לשמור על רמת מיסוי נמוכה בגין פיצוי נזקי גוף בתאונות דרכים בהשוואה למדינות אחרות.

בעוד שניתן היה לצפות שהפחתת תשלומי הפיצוי תביא ללחץ ציבורי להפחתת הפרמיות, דבר זה לא קרה, כנראה כיוון שתפקידה של TAC במניעת פגיעות כתוצאה מתאונות דרכים מוערך בציבור ומקובל על הקהילה. ל-TAC יש עניין רב בצמצום מספר התביעות לתשלומי פיצויים והיא הציגה תשואה כלכלית משמעותית מהשקעותיה במניעת נפגעים. השקעה שכזו הינה צעד עסקי נכון, בדומה להשקעה שעושה כל חברה בפיתוח עתידי.

מאז הקמתה בשנת 1987, אך בעיקר מאמצע שנות ה-90, TAC השקיעה סכומים נכבדים ביישום תוכניות בטיחות בדרכים בוויקטוריה. סכומים אלה נוספים להון המסורתי אותו מזרימים הגופים המרכזיים האחרים הקשורים לבטיחות בדרכים. ויקטוריה, לדוגמה, הוציאה סכומים חסרי תקדים על טיפול במחדלים הנדסיים בכבישים והשקיעה סכומי עתק בתוכניות הדגמה לשיפור הבטיחות בשולי הדרך, שני נושאים הממומנים על ידי TAC.

ראויה לציון השקעתה הגדולה והסדירה של TAC בחינוך, במטרה להבטיח שהבטיחות בדרכים תישאר בראש מעייניו של הציבור שימשיך לתמוך בצעדים הננקטים על ידי המוסדות השותפים בפרויקט. אך TAC הינה הרבה יותר מאשר מממן משני. הטמעתה של תוכנית ההתערבות ושיתוף הפעולה הבין-משרדי בוויקטוריה הינם מרכיב מרכזי בהצלחתה של המדינה.

זה יותר ה"איך" מאשר ה"מה", אבל...

הישגיה של אוסטרליה זוכים לשבחים בינלאומיים, אך יש שדברי השבח מסתיימים ב"כן, אבל...". ה"אבל" מעמיד בסימן שאלה את היכולת להעתיק את היקף החקיקה בתחום הבטיחות בדרכים ואת מידת האכיפה.

לאוסטרליה אכן יש היסטוריה של חלוצה בתחום החקיקה בנושאים הקשורים לבטיחות בדרכים. היא הייתה המדינה הראשונה בעולם שחייבה את רוכבי האופניים והאופנועים לחבוש קסדת מגן ואת הנוסעים ברכב, מבוגרים וילדים, לחגור חגורות בטיחות. אוסטרליה הייתה הראשונה שהכניסה לשימוש מצלמות מהירות, בדיקות נשיפה אקראיות לבדיקת רמות אלכוהול, ולאחרונה הנהיגה ויקטוריה גם בדיקות רוק הנערכות בשולי הדרך על מנת לגלות נהגים הנוהגים תחת השפעת סמים. בנוסף, רמות האכיפה הנהוגות באוסטרליה נחשבות קשוחות בקנה מידה בינלאומי.

בעוד שמחקרים מצביעים על רמות יעילות גבוהות של רוב האמצעים הללו, תהיה זו טעות להניח שהצלחתה של אוסטרליה נובעת אך ורק מיישומם של אמצעי פיקוח על ההתנהגות. ההצלחה נובעת מכך שמתוך שלל האמצעים הקיימים בארגז הכלים בתחום בטיחות בדרכים, חקיקה ואכיפה נמרצת בשילוב חינוך הציבור, המבטיח את תמיכת הקהילה, הם הגורמים העשויים להביא לתוצאות רחבות היקף במסגרת זמן קצרה. אוסטרליה הפיקה תועלת רבה גם משיפורים בטיחותיים בתשתית הכבישים ובכלי הרכב. אכן, התוכניות האסטרטגיות המוצעות עתה מתמקדות בצורך בהגדלת ההשקעות ביצירה ובתחזוקה של מערכת בטוחה.

יישום חבילת אמצעי בקרת התנהגות באוסטרליה משקף את רמת המחויבות הפוליטית לשיפור הבטיחות בדרכים ואת שיתוף הפעולה הנובע מכך, הן בין הגופים המיישמים והן בקרב הקהילה הרחבה, על מנת לתמוך במאמצים הללו. תמיכת הקהילה ונכונות פוליטית לפעול הן מרכיבים חיוניים.

נראה שהקהילה בוויקטוריה מקבלת על עצמה את רעיון ה"חווה החברתי". היא נכונה להעניק לממשלה את הזכות לפקח על תחומים מסוימים בחיי היומיום בתמורה לכך שהממשלה תקבל על עצמה את המחויבות לספק רמת הגנה גבוהה. נכונות שכזו אינה מובנת מאליה, היא נובעת מהתנסויות חיוביות המסייעות לבניית אמון. ניתן רק לשער ממה נובעת נכונותה של ויקטוריה לקבל על עצמה את אותה חווה חברתי לבטיחות בדרכים:

- היסטוריה ארוכה של הצלחות בהתערבות שמטרתה להביא לשינוי התנהגות שראשיתה בהחלת התקנות המחייבות את נהגי האופניים והאופנועים לחבוש קסדת מגן (שנות ה-60), ובחובה לחגור חגורת בטיחות (שנות ה-70).
- חינוך מעמיק וארוך טווח של הציבור (בעיקר מטעם TAC), בזכותו נשאר נושא הבטיחות בדרכים במרכז השיח הציבורי
- תקשורת תומכת (בדרך כלל), מאז מסעות הסברה לבטיחות בדרכים שנערכו בשנות ה-60 המאוחרות וה-70 המוקדמות
- רמה גבוהה של דיון ציבורי רשמי בסיועה של ועדה פרלמנטרית לבטיחות בדרכים בה חברים נציגי כל המפלגות
- קהיליית חוקרים מביני-תקשורת, הפועלת ומפרסמת את פועלה, לקידום יישומן של אסטרטגיות מונחות-ראיות

עם זאת, תהיה זו טעות להסיק שחקיקה ואכיפה נמרצת הן הגורמים היחידים להצלחתה של ויקטוריה. אין להתעלם ממכלול האמצעים כולו, שיושם בעילות באמצעות גישה מערכתית מתואמת ומשולבת.

להלן סיכום הגורמים המרכזיים שתורמו להצלחתה של תוכנית יעילה שהביאה להפחתה ניכרת במספר הנפגעים בתאונות דרכים. יש לשים לב לכך שלא מדובר באמצעים ספציפיים. הפתרון טמון באבחון הבעיות המרכזיות, בבחירת אמצעי הפעולה הידועים כיעילים וביישום שיטתי של אלה שזכו לתמיכה פוליטית וקהילתית. לחבילות אמצעים שונות תהיה השפעה מצטברת שונה; חבילות שונות דורשות מידה שונה של השקעה; חבילות שונות פועלות במסגרות זמן שונות. עם זאת, רבות הן החבילות שישפיעו וישאו פרי.

סיכום הגורמים המרכזיים להצלחתה של ויקטוריה

תוכנית מעשית ושקולה

אסטרטגיה מונחית-ראיות הינה מרכיב חיוני, כזו המתמקדת בבעיות המרכזיות ומציעה התערבויות הידועות כיעילות. על התוכנית לכלול יעדים אובייקטיביים (ראה נספח) ומנגנונים

לניטור ההתקדמות ולהבטחת המחויבות וחובת הדיווח. פרסום התוכנית, מעקב ופיקוח ציבורי הינם מרכיב מרכזי.

מנהיגות פוליטית ומנהלתית

מנהיגות פוליטית מחויבת מצדה של הממשלה המכהנת הינה מרכיב חיוני. זו צריכה להיתמך על ידי מנהיגות מחויבת במידה שווה של כל אחד מן המוסדות האחראיים ליישום מרכיביה השונים של התוכנית. חייבים להיות מנגנוני דיווח יעילים, הן בתוך כל אחד מן המוסדות והן בין כל מוסד לבין המערכת הפוליטית.

יישום משולב

תוכניות בטיחות בדרכים מאופיינות במגוון מוסדות המעורבים בתהליך היישום. יישום מתואם ומשולב הינו מרכיב חיוני בסיפור ההצלחה של ויקטוריה. גיבוש יחסי שיתוף יעילים בין חברי הצוות הבכירים במוסדות המיישמים תורם לבהירות בהגדרת התפקידים והאחריות ומבטיח יישום וסינרגיה. בוויקטוריה, יכולתו של הגוף המבטח, הנושא בעלויות בגין נזקים פיזיים הנובעים מתאונות דרכים, להשקיע בתוכניות בטיחות משולבות הייתה חיונית. חשוב ליצור קשר בין מקור ההשקעה לבין הגוף הנהנה מתועלת כלכלית מיידית.

גורמים מאפשרים

נראה שלגורמים המאפשרים הבאים היה חלק בסיפור ההצלחה של ויקטוריה:

1. היסטוריה של הצלחות בהתערבות המבוססת על חקיקה ואכיפה סייעה ליצירת נכונות פוליטית לפעול.
2. מערכות יחסים יציבות שררו זה מכבר בין קהיליית המחקר בתחום הבטיחות בדרכים לבין מעצבי המדיניות בכל אחד מן המוסדות הממשלתיים המובילים. מערכת זו סייעה בתכנון מבוסס-ראיות ובקביעת מטרות.
3. מערכות יחסים אלה סייעו ליצור מערכי מידע איתנים, וחשוב אף מזה - אקלים בו הערכות מדעיות הן חלק משגרת ההתערבות.
4. תוכניות חינוך רחבות היקף בתחום הבטיחות בדרכים המיועדות לקהל הרחב שמשו כאמצעי יעיל ביצירת אקלים של מעורבות קהילתית בתחום הבטיחות בדרכים ותמיכה בהתערבויות יעילות.
5. התקשורת ידועה זה מכבר כגורם תומך בתוכניות התערבות יעילות, עובדה שסייעה לעידוד הנכונות הפוליטית להירתם למשימה.

מסקנות

מזה זמן רב שארצות הברית מצליחה לצמצם בהתמדה את כמות ההרוגים בתאונות דרכים לק"מ נסועה, אך מידת הצלחתה פחותה מזו של מדינות ממונעות אחרות במערב. בעשור האחרון מספר

ההרוגים מאמיר. ניתוח מקרה זה מוויקטוריה, אוסטרליה, מדגים מה ניתן להשיג: ניתן להציל אלפי חיי אדם מדי שנה.

השלב הראשון הוא למצוא "כוכב", אדם או קבוצת אנשים היכולים להביא למעורבות פוליטית וקהילתית.

השלב השני הוא להנהיג מדדים חדשים להערכת הטיפול בבטיחות בדרכים. לא רצוי להישען על מקרי מוות ליחידת כביש, כיוון שבכך מועבר מסר לפיו שיפור בשיעור זה הינו יעד מספיק. בנוסף, תפיסה זו תומכת בהנחה לפיה יש לשלם את מחיר הניידות וככל שהשימוש בכביש עולה, עולה גם המחיר.

השלב השלישי הוא לפתח תוכנית אסטרטגית מבוססת-ראיות עם מטרות אובייקטיביות ומנגנוני דיווח יעילים.

השלב האחרון הוא לרתום את כל המשתתפים העיקריים וליישם את התוכנית באורח משולב ויעיל. הסוגיות בהן יש לטפל וטווח האמצעים המתקבלים על הדעת ידרשו שותפות בין ארגונים רבים.

נספח

קביעת יעדים פומבית

ההכרזה הפומבית על יעדים שמטרתם לצמצם את מספר ההרוגים והפצועים בתאונות דרכים ונוהל דיווח פומבי של התקדמות בעמידה ביעדים שנקבעו הינם מרכיבים בסיסיים באסטרטגיה מוצלחת של תוכנית זהירות בדרכים. שיקולים מרכזיים בקביעת יעדים כוללים:

1. הגדרת היעדים כהפחתה במספר ההרוגים והפצועים קשה, לא כהפחתות בשיעורים. אנשים מבינים מספרים. יתירה מזו, שיעורים יורדים בעוד שמספרים עולים כאשר עליה ברמת הבטיחות אינה משיגה את הגידול בשימוש בכבישים, וזה בדיוק המצב השורר כיום בארצות הברית. (ראה טבלה 1). שיעורי בטיחות בדרכים משתפרים בהתמדה בכל המדינות הממונעות במערב אך אין להשתמש בעובדה זו על מנת להפסיק לפעול.
2. ניתן לקבוע יעד שיהיה הפחתה באחוזים או חיסכון מצטבר ממצב הבסיס. מטרתה של האסטרטגיה "תגיע בחיים!" (*arrive alive*) שיושמה בויקטוריה היתה להפחית את המספר המוחלט של הרוגים ופצועים קשה ב-20 אחוזים עד 2007. האסטרטגיה בה נקטה ניו סאות' ווילס "בטיחות בדרכים 2010" קבעה לה למטרה להציל 2,000 חיי אדם עד 2010. זו מדברת ללב האנשים כיוון שהיא מתמקדת ב"חיים שיוצלו" ולא ב"לכמה מותר להיהרג". המטרה המוגדרת במונחים של חיסכון מצטבר מסתכנת בכך שהיא עלולה להיכשל אם מחיר הדמים בשנה מסוימת יחרוג מן היעד שנקבע.
3. על המטרות לכלול הרוגים ופצועים קשה. עם זאת, יש להשקיע מחשבה רבה בהגדרה של פצועים קשה כיוון שלאמצעי עזר רבים לבטיחות בדרכים יש יותר השפעה על חומרת הפגיעה מאשר על שכיחותן של תאונות דרכים. כך, קיים סיכון שהפחתה במספר

הפצועים קשה עלולה להיות מלווה בעליה במספר הפצועים קל. גישה שימושית היא לקבוע כמטרה הפחתה בפציעות הדורשות אשפוז של למעלה מ-48 שעות, לדוגמה.

4. בעוד מטרה פומבית אחת (הרוגים ופצועים קשה) לתוכנית אסטרטגית לבטיחות בדרכים הינה הכרחית, אסטרטגיית הבטיחות בדרכים הרשמית צריכה לכלול מערכת מטרות נפרדות ספציפיות לכל אחד מן הגופים המיישמים. לדוגמה, הגוף האחראי לכבישים עשוי לקבוע לו כמטרה להפחית את מספר ההרוגים והפצועים קשה כתוצאה מתאונות הנובעות מירידה לשולי הכביש ופגיעה בעצמים שונים ב- x אחוזים המשטרה תקבע יעד לפיו יש להפחית את הפגיעות כתוצאה מנהיגה בגילופין ב- z , וכו'. שיטת עבודה שכזו חיונית על מנת להבטיח נשיאה באחריות ברמת המוסד בתוך מערכת מורכבת בה גופים רבים תורמים למען מטרה משותפת.

5. רצוי לקבוע גם מטרות להישגי ביניים. לדוגמה, המשטרה עשויה לקבוע יעד לפיו יש להפחית את מהירות הנסיעה הממוצעת בכביש מסוים בקילומטרים לשעה. מראיות מחקריות ניתן לצפות הפחתה בפצועים שתבוא בעקבות זאת. קל יותר למדוד את ההצלחה בעמידה ביעד הקילומטרים מאשר את ההצלחה ביעד הפחתת מספר הפצועים.

6. מטרות תשומה – לדוגמה, איטום שולי הכביש על פני מספר קילומטרים של כביש צר – מועילות פחות אך לעתים דרושות. במקרה של בדיקת נשימה אקראית, מטרות במונחים של שעות מאמץ אכיפה הוכחו הכרחיות כדי שרמת האכיפה תהיה מעל לסף הדרוש לשם הרתעה יעילה.

7. אין לבחור מטרות רק משום שהן משקפות גחמה פוליטית כלשהי. על המטרות להיות אובייקטיביות וניתנות להוכחה אם האסטרטגיה והתוכניות שנועדו לביצועה ייושמו.

8. יש להציב מטרות באופן שיטתי ומדעי. ברוב תחומי השיפוט באוסטרליה התהליך היה כרוך ב:

- הפרדת סוגיות בטיחות בדרכים למרכיביהן המרכזיים, למשל, התנגשות צדדית בצמתים, התנגשות חזיתית בכביש חקלאי, תאונות הקשורות לנהיגה בגילופין, וכו'.
- עבור כל אחת מן הבעיות העיקריות, יש לזהות בספרות המקצועית אמצעי התמודדות ולהסתייע בהערכות מדעיות לגבי היעילות הצפויה.
- בחירת חבילת אמצעים העשויה להיות ישימה במסגרת סוציו-פוליטית נתונה, והערכת ההשפעה המצרפית של האמצעים הכלולים בחבילה.
- יש להביא בחשבון השפעות נגד – לדוגמה, תחזית גידול השימוש בכביש – ובהתאם לזאת, להפחית את רמת הישגיה החזויים של חבילת האמצעים שנבחרה. יש להבהיר את כל השיקולים הללו מראש.

- עבור אסטרטגיות לטווח יותר ארוך (כגון תוכנית עשור), אין לקבוע מטרות מעבר לנקודת מחצית הדרך כיוון שמלאכת החיזוי הינה בעייתית. כשמגיעים לנקודת המחצית, ניתן לקבוע מטרה חדשה לאיזון התכנית.