



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## רגולציה של תחום הרכבות – סקירה משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6408240/1 - 02

פקס: 6496103 - 02

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אהוד בקר**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"א בטבת תשע"ו

23 בדצמבר 2015

2	תמצית
3	1. אסדרת תחום הרכבות בישראל
5	1.1. הרגולטור בישראל – אגף בכיר רכבות
6	2. גופי רגולציה במדינות אחרות
7	2.1. המלצות והנחיות מטעם ארגונים בין-לאומיים: ה-OECD והאיחוד האירופי
9	2.2. גרמניה
10	2.3. שבדיה
11	2.4. ניו-זילנד
12	2.5. צ'ילה
13	2.6. יפן
14	2.7. אנגליה
17	2.8. ארה"ב
18	2.9. סיכום הסקירה
20	2.10. טבלה מסכמת – מאפייני גופי הרגולציה במדינות הנסקרות
21	3. מקורות

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ איילת נחמיאס ורביץ ונסקרים בו הסדרי הרגולציה<sup>1</sup> של תחום הרכבות בכמה מדינות. במסמך מידע על האגף במשרד התחבורה המפקח על פעילות הרכבת בארץ, רקע על מודלים של רגולציה בתחום הפעלת הרכבות שמציגים ארגונים בין-לאומיים וסקירת הרגולציה במדינות נבחרות, הכוללת רקע על מבנה השוק בכל אחת מהן ופירוט הגופים שיש להם חלק משמעותי ברגולציה מבחינת הפיקוח על גופים המפעילים רכבות ועל גופים המתחזקים מסילות.

המסמך מתמקד ברכבות כבדות, הפועלות בין ערים, ובמנגנוני פיקוח מטעם השלטון המרכזי, ואינו עוסק ברכבות קלות או במנגנונים המפקחים על התחבורה ברמה המחוזית, המקומית או המטרופולינית.

בסקירה עולה בין היתר כי:

- הגוף האמון על הרגולציה של תחום הרכבות בישראל הוא אגף בכיר רכבות שברשות הארצית לתחבורה ציבורית הפועלת במשרד התחבורה. האגף הבכיר הוקם בשנת 2008, והעומד בראשו הוסמך על-ידי שר התחבורה, במסגרת פקודת מסילות הברזל, למנהל לעניין מסילות הברזל (ולפעילות הרכבות עליהן). כחלק מתפקידו האגף מגבש הוראות ותקנות, מפקח על מפרטים טכניים ונהלים של רכבות ישראל, חוקר תאונות, מקיים בקרת בטיחות ועוד.
- האיחוד האירופי פועל להאחדה של מערכי הרגולציה במדינות האיחוד כך שיעבדו במודל דומה ולקראת אותם יעדים. אגף בכיר רכבות בישראל נשען במקרים רבים על תקני ונוהלי הבטיחות של האיחוד.
- מערכי הרגולציה במדינות הנסקרות הם בעלי מאפיינים מגוונים, ואין אפשרות להצביע על מודל אחיד.
- בבחינת הרגולציה של תחום הרכבות במדינות שנסקרו עולות בין היתר הממצאים שלהלן:
  - בעבודת הרגולטור בנושא הבטיחות נכללים אחריות לרישוי נהגים, כתיבה והאחדה של תקנים, פיקוח על עמידה בהם וחקירת תאונות.
  - בחלק מהמדינות שנסקרו (שבדיה ואנגליה) הפרידה המדינה את אחזקת תשתית המסילות מהפעלת הרכבות, ושני התחומים הם באחריותן של חברות נפרדות.
  - בחלק מהמדינות שבעבר הפעילו את הרכבות בתחומן הועברו שירותי הרכבת למבנה של חברה שפעילותה מבוססת על רווח והפסד (גרמניה, שבדיה, ניו-זילנד, ויפן) או לידיים פרטיות (בזכיינות או בהפרטה חלקית, כך בארה"ב ובאנגליה).
  - כאשר הרגולציה מאפשרת יותר ממפעיל אחד בשוק, בדרך כלל המדיניות המוצהרת היא של פתיחת השוק לתחרות, במתן גישה למסילות לכמה מפעילות רכבת או בחלוקת הפסים לזיכיונות (כך בארה"ב ובאנגליה). עם זאת, בגרמניה, שבדיה ובניו-זילנד, אף שזו המדיניות המוצהרת, בפועל יש מפעילת רכבות דומיננטית אחת, בבעלות המדינה.

<sup>1</sup> המונח "רגולציה" (Regulation, בעברית – אסדרה) עניינו קביעת המדיניות והנהלים בתחום פעילות מסוים, פיקוח על קיום הכללים הללו והפעלת האכיפה במקרה שהם מופרים. בשימוש הרווח כיום בכתיבה בנושא מדיניות רגולציה נחשבת הסדרת הפעילות בענף מסוים על-ידי גורם שלטוני שהוסמך לכך בחוק. ראו: יזהר טל ודינה עברי-עומר, [הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2009, עמ' 17. במסמך זה רגולציה היא כלל הפעולות שצוינו, מגיבוש מדיניות וקביעת כללים, דרך יישומם במתן רישיונות וכדומה, ועד פיקוח על קיום הכללים ואכיפתם.



- בבחינת מידת העצמאות של הגוף הרגולטורי עולה כי במרבית המדינות הנסקרות הגוף הרגולטורי העוסק בבטיחות מוסמך בחוק ייעודי או מתואר כבעל עצמאות רבה.
- במרבית המדינות הנסקרות קידום הבטיחות באמצעות תקנים ונהלים הוא בסמכות הרגולטור, ובחלק מהן ניתן לגופים המפעילים את הרכבת שיקול דעת חלקי בכל הקשור לפרטים מסוימים בתקנים ולאופן יישומם, או שנציגי המפעילים משתתפים בתהליך גיבוש התקנים (כך למשל בארה"ב ובאנגליה).

## 1. אסדרת תחום הרכבות בישראל

עד יולי 1988 פעלה רכבת ישראל כיחידת סמך במשרד התחבורה ותוקצבה מתקציב המדינה. ביולי 1988 אישרה הכנסת תיקון לחוק רשות הנמלים<sup>2</sup> שנקבע בו מיזוג של הרכבת עם רשות הנמלים והרכבות. בדצמבר 1996 החליטה הממשלה להפריד את הרכבת מהרשות ולהקים חברת רכבת ממשלתית. העברת הרכבת לחברה המתנהלת באופן עצמאי תוארה כמהלך שנועד לאפשר מימוש של מדיניות הממשלה להרחבת ההשקעות בתחום התחבורה המסילתית.<sup>3</sup> החברה החדשה נרשמה בינואר 1998 בשם "רכבת ישראל" בע"מ, אך למעשה פעילות במסגרתה החלה רק כמה שנים מאוחר יותר, לאחר שבדצמבר 2002 התקבל בכנסת תיקון לחוק רשות הנמלים והרכבת, שבו בין היתר שונה שם החוק לחוק רשות הנמלים והועברו לידי חברת "רכבת ישראל" הנכסים הדרושים לה מידי הרשות.<sup>4</sup> מאז החלת התיקון (ביולי 2003) ועד היום פועלת הרכבת כחברה ממשלתית, בכפיפות לרשם החברות הממשלתיות, בפיקוח והנחיה של משרד התחבורה ובהסתמך על הסכם מסגרת לפיתוח והפעלה של הרכבת, הנחתם מדי כמה שנים בין המדינה ובין החברה.<sup>5</sup>

הצורך ברגולציה של פעילות הרכבת בישראל עלה פעמים אחדות בהקשר של בטיחות ושל תהליכי בדיקת תאונות. להלן התייחסויות מרכזיות לנושא ולאפשרות של צורך בבקרה חיצונית, משנת 2000 ואילך:

- ביוני 2004 מינה מנכ"ל הרכבת ועדה לבדיקת הבטיחות התפעולית של תנועת הרכבות (ועדת כרמלי). ועדה זו הגישה בספטמבר 2004 את מסקנותיה, ולפיהן נמצאו ליקויים בכמה וכמה תחומים (ובהם הכשרת עובדים, אמצעי בטיחות ונהלים). לפי דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2006, הנהלת הרכבת לא עקבה אחר יישום המלצות הוועדה.<sup>6</sup>
- בדוח הביקורת האמור, שפרסם מבקר המדינה ביולי 2006 על הטיפול בתאונות ובבטיחות ברכבת ישראל, העיר המבקר כי לא ראוי להשאיר את סמכויות הפיקוח על הרכבת בידי חברת הרכבת עצמה, וכי על משרד התחבורה לפעול ללא דיחוי לתיקון מצב זה (בפרט בכל הקשור לצורך ברישיון לנהיגה בקטר).<sup>7</sup>
- ביוזמת שר התחבורה ומנכ"ל הרכבת הוקם במאי 2007 פורום עליון לבטיחות רכבת ישראל, בראשות רנ"צ (בדימוס) שלמה אהרונישקי. לפי המסמך הסופי שהוציא הפורום, כל פעילות הרכבת בתחום

<sup>2</sup> חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988.

<sup>3</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב 2005: משרד התחבורה](#), 2004, עמ' 63.

<sup>4</sup> חוק רשות הנמלים והרכבת (תיקון מס' 11), התשס"ג-2002; רשות החברות הממשלתיות, [דין-וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, מס' 54](#), אפריל 2015, עמ' 95.

<sup>5</sup> ההסכם התקף כיום הוא [הסכם מסגרת לפיתוח והפעלת רכבת ישראל בין ממשלת ישראל לבין "רכבת ישראל" בע"מ](#), יוני 2014.

<sup>6</sup> מבקר המדינה, [דוח ביקורת על חברת "רכבת ישראל" בע"מ: הטיפול בתאונות ובבטיחות](#), יולי 2006, עמ' 10.

<sup>7</sup> שם, עמ' 8-9.



הבטיחות הוגדרה ונוהלה באמצעות תקנות פנימיות של חברת "רכבת ישראל". המלצות הפורום הוצגו בשנת 2009, ובהן קרא הפורום להחלת רגולציה חיצונית על הרכבת במכלול נושאים ובהם בטיחותה.<sup>8</sup>

• ביוני 2011 הציג שר התחבורה והתשתיות ישראל כץ במליאת הכנסת את עיקריה של תוכנית רפורמה ברכבת, הכוללת הקמת רשות לאומית לרכבות שתפקח על כל תחומי הפעילות בתחום.<sup>9</sup> מוקדם יותר באותו חודש פורסם סיכום בין שר התחבורה לשר התחבורה באיטליה לקיום שיתוף פעולה בין המדינות, שבו תלמד ישראל מהמודל האיטלקי של בטיחות ברכבת, בין היתר לצורך "הקמתה של רשות לאומית לרכבות שתעסוק בחקירת תאונות ואירועי בטיחות וכן בפיקוח ובקרה על רכבת ישראל".<sup>10</sup>

• במאי 2012, בתחקיר מעקב בנושא הבטיחות ברכבת, חזר מבקר המדינה על נקודות ביקורת שהעלה בעבר וציין כי משרד התחבורה לא פעל כנדרש להסדרת הרגולציה על הרכבת, שכן בפועל חברת הרכבת עדיין מפקחת על עצמה.<sup>11</sup>

תחום נוסף שהועלתה בו ביקורת על-ידי מבקר המדינה הוא תחום הרכש, לאחר תהליך רכישת קרונות על-ידי רכבת ישראל, והביקורת הייתה שאין הקפדה על הוראות תקנות חובת המכרזים והקרונות שנבחרו לא עמדו במפרט הטכני שבמכרז.<sup>12</sup>

בהחלטת הממשלה ביולי 2002 הוטל על שר התחבורה ועל שר האוצר לתקן את פקודת המסילות כדי להסדיר בין היתר את מתן הרישיונות לפעילות הרכבת, את הפיקוח על הענף ואת חלוקת הסמכויות בין הגופים האחראים. בספטמבר 2004 החליטה הממשלה להטיל על שר התחבורה ושר האוצר להגיש תיקון חקיקה שיסדיר בין היתר את חובת הרישוי לביצוע פעולות בענף התחבורה המסילתית. בהחלטה זו הוטל על שר התחבורה לקבוע עד אפריל 2005 כללי פיקוח על ענף התחבורה המסילתית ונקבע כי לבסוף יינתנו לשר סמכויות הפיקוח בתחום זה.<sup>13</sup> החלטה זו לא יושמה עד אפריל 2005, וגם לא בשנים שלאחר מכן<sup>14</sup> – רק ביוני 2014 עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית לתיקון פקודת מסילות הברזל (מס' 9), התשע"ד-2014, אשר עיקרה החלת רגולציה לרישוי ולפיקוח בהפעלת מסילת ברזל ארצית, ובכלל זה נושאי בטיחות ובדיקת כשירות בעלי תפקידים, ותיקון סעיפי ההסמכה לשר התחבורה והבטיחות בדרכים להתקין תקנות בתחום זה.<sup>15</sup> על הצעה זו הוחל דין רציפות ביולי 2015,<sup>16</sup> ובזמן כתיבת מסמך זה טרם התקיים דיון נוסף בה בוועדה שאמורה לדון בה, היא ועדת הכלכלה.

במקביל לקידום החקיקה הוקמה במשרד התחבורה במאי 2008 יחידת רגולציה של הרכבת: אגף רישוי ובקרה מסילתי במינהל היבשה. אגף זה הוקם לאחר קבלת המלצות של חברת ייעוץ בנושא, בדבר הקמת יחידה כאמור, שתעסיק עובדים מקצועיים בתחום הרכבות ובתחום הניהול.<sup>17</sup> עם הקמת הרשות הארצית

<sup>8</sup> פורום עליון לבטיחות רכבת ישראל, תוכנית-אב לבטיחות, אוקטובר 2009, עמ' 23, 57-53 ו-115.

<sup>9</sup> "דברי הכנסת" ה-18, חוב' ל"ד, ישיבה רנ"ה/255, 29 ביוני 2011, עמ' 37.

<sup>10</sup> משרד התחבורה, **סיכום בין השר כץ לשר התחבורה האיטלקי: איטליה תעמיד לרשות ישראל מומחים בתחום הבטיחות ברכבת**, הודעה לעיתונות, תאריך כניסה: 17 בדצמבר 2015.

<sup>11</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 62, לשנת 2011 ולשנת הכספים 2010**, מאי 2012, עמ' 1342.

<sup>12</sup> שם, **דוח שנתי 64א**, אוגוסט 2013, עמ' 689-708.

<sup>13</sup> שם, **דוח שנתי 62, לשנת 2011 ולשנת הכספים 2010**, מאי 2012, עמ' 1326-1327.

<sup>14</sup> המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, משרד ראש הממשלה, **דוח מעקב ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה ב-63א**, כרך ב', יולי 2014, עמ' 1029.

<sup>15</sup> "דברי הכנסת" ה-19, חוב' ל', ישיבה קמ"ב/142, 9 ביוני 2014, עמ' 100.

<sup>16</sup> "דברי הכנסת" ה-20, חוב' י"ד, ישיבה ל"ז/37, 20 ביולי 2015, עמ' 315.

<sup>17</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 62, לשנת 2011 ולשנת הכספים 2010**, מאי 2012, עמ' 1327-1328.



לתחבורה ציבורית בשנת 2011 עבר האגף לרשות, וכאמור, כיום הוא נקרא אגף בכיר רכבות. לפי דוח מבקר המדינה, בשנת 2011 אויש רק תפקיד ראש האגף, ללא העובדים המקצועיים לטיפול בנושא הבטיחות, כנדרש בהמלצות, ומרבית ההחלטות בתחומי הפעילות המקצועית התקבלו על-ידי הנהלת הרכבת לבדה.<sup>18</sup> לפי תשובת הממשלה למבקר המדינה בשנת 2014, אוישו תפקידים נוספים, ואישו תפקידים נוספים נמצא במכרז.<sup>19</sup>

## 1.1. הרגולטור בישראל – אגף בכיר רכבות<sup>20</sup>

אגף בכיר רכבות אמון על אסדרת הרכבת הקלה והרכבת הכבדה (המשמשת את "רכבת ישראל"). עיקר עבודתו בעת כתיבת מסמך זה הוא באסדרת פעילותה של "רכבת ישראל". באגף שלוש יחידות משנה: אגף בטיחות וניהול סיכונים, אגף הפעלה ורישוי ואגף שירות.

סמכות ראש האגף נובעת מפקודת מסילות הברזל, מאחר ששר התחבורה הסמיך אותו למנהל לעניין המסילות, כפי שמאפשר סעיף 2א לפקודה.<sup>21</sup> סמכות המנהל מפורטת בסעיף 3 לפקודה, ובין היתר הוא מוסמך "לעשות כל מעשה (...) הנחוץ לבניית מסילה, לתחזוקתה, לתיקונה ולשימוש בה".<sup>22</sup> סמכות מפורטת יותר, בכל הקשור לבדיקת תאונות, אישור תוכניות, מתן רישיונות ועוד, מוגדרת בהצעה לתיקון פקודה זו, שהועברה כאמור לדיון ועדת הכלכלה.<sup>23</sup>

לדברי ראש האגף הבכיר,<sup>24</sup> עבודת האגף הבכיר להסדרת עבודת הרכבת היא בדרך כלל בהתאם לדירקטיבות של האיחוד האירופי,<sup>25</sup> ובפרט 2004/49/EC, שעניינה בטיחות רכבות.<sup>26</sup> פעילות האגף בתחום הרגולציה מכוונת לשינוי המודל הקודם, שבו הנהלים המחייבים את חברת הרכבת נכתבו על-ידיה, ובלא פיקוח, למודל שבו הרכבת פועלת לאור הוראות מנהל,<sup>27</sup> נהלים ומפרטים טכניים הנכתבים ומבוקרים על-ידי האגף. בעבודה זו נכללו עד כה בין היתר הנהלים והשינויים המפורטים להלן:

- הפעלת מערכת בקרה המאפשרת מעקב אחר תקלות ואחר ביצועי שירות ובטיחות ברכבת והסדרתה [בנוהל אכיפה](#);
- פרסום שנתי של [דוח בטיחות בתפעול המסילה](#), ובו פירוט פעולות הביקורת שנקטו וניתוח התאונות והתקלות שנמצאו;<sup>28</sup>

<sup>18</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 62, לשנת 2011 ולשנת הכספים 2010](#), מאי 2012, עמ' 1327-1328.

<sup>19</sup> המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, משרד ראש הממשלה, [דוח מעקב ראש הממשלה על דוחות מבקר המדינה 63/ב-63](#), כרך ב', יולי 2014, עמ' 1029. במועד כתיבת מסמך זה טרם התקבלו מאגף בכיר רכבות פרטים על אישוי התקנים.

<sup>20</sup> פרק זה מבוסס ברובו על הצגת האגף בפגישה עם משה אמסלם, ראש אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, 16 בנובמבר 2015.

<sup>21</sup> שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, [מינוי מנהל לעניין מסילת ברזל ארצית](#), ילקוט הפרסומים 6595, 22 במאי 2013.

<sup>22</sup> פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972, סעיף 3(ב7).

<sup>23</sup> הצעת חוק ממשלתית לתיקון פקודת מסילות הברזל (מס' 9), התשע"ד-2014.

<sup>24</sup> משה אמסלם, ראש אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, פגישה, 16 בנובמבר 2015.

<sup>25</sup> דירקטיבות האיחוד האירופי (Directives) הן הנחיות שהאיחוד מפרסם ובדרך כלל כל מדינה רשאית לבחור כיצד ליישמן, להבדיל מתקנות האיחוד (Regulations), שמתפרסמות על-ידי עם הנחיה גם בדבר אופן יישומן.

<sup>26</sup> European Union, [Council Directive 2004/49/EC on safety on the Community's railways and amending Council Directive 95/18/EC on the licensing of railway undertakings and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification \(Railway Safety Directive\) \[2004\] OJ L164](#).

<sup>27</sup> הוראות מטעם מנהל מסילת הברזל הארצית ומנהל אגף בכיר רכבות המנחות את הגוף המפוקח לפעולות בתחום אחריותו.

<sup>28</sup> לדוגמה: אגף בטיחות וניהול סיכונים באגף בכיר רכבות, משרד התחבורה, [דוח בטיחות בתפעול המסילה הארצית](#), יולי 2015.



- התניית ייבוא ציוד באישור האגף, כדי למנוע רכש מערכות שאינן תואמות את המפרטים המאושרים ;
- פרסום הוראות מנהל [להסמכה לתפקידים מסילתיים](#), הנחיות [לרכישה, קליטה וניהול תחזוקה וכשירות טכנית](#) של צי נייד [והוראות שינוע ובטיחות הובלת מטענים ברכבת](#) ;
- קיום פעולות בקרת בטיחות רנדומליות.

האגף מנסח את התקנות ומבצע את עבודתו השוטפת בהתייעצות עם חברת "רכבת ישראל" (והחלטה הסופית במקרים של אי-הסכמה היא של האגף הבכיר), בהתחשבות, ככל האפשר, בקשיים הנובעים מיישום רגולציה חדשה על ארגון גדול ומורכב שפועל כבר זמן רב. במקרים שבהם הרכבת אינה עומדת ביעדים שנקבעו בהסכם המסגרת בין המדינה ובין חברת "רכבת ישראל", מושת על החברה "קנס", שמשמעו שינוי הייעוד של חלק מסבסוד המדינה לקידום פרויקטים של בטיחות ותשתית.<sup>29</sup>

שני התחומים המפורטים להלן, הקשורים להפעלת הרכבת, אינם באחריותו של אגף בכיר רכבות כיום :

- תעריף הנסיעה ברכבת, הנתון בפיקוח על-פי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (דמי נסיעה ברכבת), התשס"ח-2008, בהתאם לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.<sup>30</sup> על-פי החוק, השר האמון על השירות, שר התחבורה,<sup>31</sup> קובע בצו את תעריף דמי הנסיעה ברכבת לאחר קבלת המלצה מוועדת מחירים – שחברים בה נציגי משרד האוצר ומשרד התחבורה – או קיום התייעצות עמה.<sup>32</sup>
- תשתית הרכבת, שבסמכות מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי במשרד התחבורה, האמון על יצירת אינטגרציה מיטבית בין כלל מערכות התחבורה במדינה.

עם זאת, לדברי ראש האגף הבכיר, האגף הבכיר משתתף בתהליכים הקשורים לפעילות הרכבת, כגון דיונים על תשתיתה, כסמכות מקצועית.<sup>33</sup>

## 2. גופי רגולציה במדינות אחרות

להלן סקירה של גופי הרגולציה המסדירים את שוק הרכבות בכמה מדינות, שנבחרו בשל זמינותו והיקפו של מידע רשמי על הרגולציה של שוק הרכבות בהן או בשל אזכור כמקרים יוצאי דופן בספרות בנושא (למשל: ציילה כמקרה של פיקוח ממשלתי חלש, שבדיה כמקרה מייצג של רגולציה משמעותית וניו-זילנד ואנגליה כמקרים של הלאמת תשתית לאחר הפרטתה).<sup>34</sup> כמו כן נבחרו כמה מדינות שבהן מושא הרגולציה דומה לישראל – מפעיל רכבות עיקרי אחד (ככלל בבעלות ממשלתית מלאה או חלקית)<sup>35</sup> ומדינות שבהן הפעלת הרכבות היא בידי מפעילים רבים – זכיינים בחוזה זמני או גורמים פרטיים.

<sup>29</sup> משה אמסלם, ראש אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, פגישה, 16 בנובמבר 2015. הסיבה לכך שלא נלקח קנס לקופת המדינה הוא שהרכבת מסובסדת על-ידי המדינה ומלכתחילה לא הראתה רווחיות הייתה רווחית בשנים האחרונות, כך שלקחת קנס ממנה רק תחייב הגדלה של הסובסידיה. פרטים נוספים ראו: אהוד בקר, [תעריפי הנסיעה והסובסידיה לתחום הסעת נוסעים ברכבת ישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 ביולי 2015.

<sup>30</sup> חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, סעיף 62.

<sup>31</sup> על-פי פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972.

<sup>32</sup> חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, סעיפים 3, 12 ו-13.

<sup>33</sup> משה אמסלם, ראש אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, פגישה, 16 בנובמבר 2015.

<sup>34</sup> ראו למשל: OECD, [Structural Reform in the Rail Industry](#), December 2005; Javier Campos and Pedro Cantos, [Rail Transportation Regulation: Prepared for the Economic Development Institute of the World Bank](#), 1999.

<sup>35</sup> כפי שיפורט בהמשך, גם במרבית המדינות הנסקרות בקבוצה זו מופעלים קווים קצרים (לצורך תירות ותעשייה) או רכבת קלה עירונית באופן עצמאי ובפיקוח.



לפני סקירת הרגולציה במדינות הנבחרות יפורטו להלן המלצות והנחיות של שני ארגונים בין-לאומיים בנושא הנדון, ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי) והאיחוד האירופי. לאחר מכן תוצג תמונת המצב בשבע מדינות – בכל מדינה ייסקר בקצרה שוק הרכבות המקומי ויוצג המערך הרגולטורי המאסדר אותו. בסוף המסמך מוצגים בטבלת סיכום המאפיינים העיקריים של גופי הרגולציה בישראל ובמדינות הנסקרות.

## 2.1. המלצות והנחיות מטעם ארגונים בין-לאומיים: ה-OECD והאיחוד האירופי

ב-40 השנים האחרונות הנהיגו כמה וכמה מדינות החברות ב-OECD רפורמות משמעותיות ברגולציה על רכבות ובהפעלתן.<sup>36</sup> כיום הרגולציה בתחום מוצגת על-ידי ה-OECD כחותרת לאיזון בין שימור היתרונות של ניהול מרכזי לבין קידום היתרונות שבפתיחות המערכת ובמידה מסוימת של תחרות.<sup>37</sup> שינוי מרכזי בשירות הרכבות במדינות רבות היה מעבר ממתן השירות על-ידי משרד ממשלתי להפעלתו בידי חברה (בבעלות פרטית או ממשלתית) הפועלת באופן עצמאי ולפי שיקולים כלכליים.<sup>38</sup> אחד השינויים הרגולטוריים ברפורמות אלו היה הפרדה בין החזקת תשתית המסילות והתחנות לבין הפעלת הרכבות, ובחלק מהמקרים גם העברת הפעלת הרכבות ואחזקת התשתית לחברות פרטיות (עם זאת, מרבית המדינות המפותחות ממשיכות לסבסד את שירותי הרכבת גם לאחר הפרטה). ההפרדה בין תשתית המסילה ובין הפעלת הרכבת יוצרת אפשרויות שונות של הסדרה, ובהן מניעת החברה המחזיקה את המסילה מלהפעיל עליה רכבת, מתן גישה חופשית לכל החברות למסילות ללא תלות בגורם המחזיק בהן או קשירה בין זהות מחזיק המסילות ומפעיל הרכבת. יש מודלים שונים של תחרות עקב הפרטה בחלק מהמדינות, למשל:<sup>39</sup>

- תחרות בין חברות הכוללות רכבות, תחנות ומסילות נפרדות (מודל הנפוץ יותר בצפון אמריקה);
  - תחרות בין חברות המשתמשות באותה תשתית (מסילות ותחנות) (מודל נפוץ יותר באוסטרליה ובתחום רכבות המשא באירופה);
  - תחרות בין חברות על זכיינות להפעלת שירותי רכבת (המודל הנפוץ בתחום רכבות הנוסעים באירופה).
- מהלכי הפרטה אלה לוו בשינויים רגולטוריים להסדרת השוק ופעילות החברות הפועלות בו. לדוגמה, היו תהליכי דה-רגולציה שלוו בהגדלת המשאבים המוקדשים לפיקוח על הבטיחות, בין היתר בשל התווספות חברות עם ניסיון מועט לתחום הפעלת הרכבות.<sup>40</sup> פורום התחבורה הבין-לאומי של ה-OECD מציג שלושה מודלים כלליים לגופים רגולטוריים האמונים על בטיחות ומשמשים במקביל להסדרת הבטיחות במסילה:<sup>41</sup>
- רגולטור ציבורי;

<sup>36</sup> OECD, [Structural Reform in the Rail Industry](#), December 2005, p. 7.

<sup>37</sup> Ibid, [Regulatory Authorities for Air Transport, Railways, Telecommunications and Postal Services: Regulatory Reform in Switzerland](#), 2006, p. 21.

<sup>38</sup> Javier Campos and Pedro Cantos, [Rail Transportation Regulation: Prepared for the Economic Development Institute of the World Bank](#), 1999, pp. 7–10.

<sup>39</sup> OECD, [Structural Reform in the Rail Industry](#), December 2005, pp. 8–28.

<sup>40</sup> OECD International Transport Forum, [Safety and Regulatory Reform of Railways](#), 2010, p. 28.

<sup>41</sup> Ibid, p. 29.





- גוף עצמאי לחקירת תאונות ;
- גוף בטיחות מטעם תעשיית הרכבות.

לפי ה-OECD, הרגולטור הציבורי יכול להיות עצמאי או אגף של משרד ממשלתי, וברגולציה יש לכלול פיקוח על הבטיחות ועל הביצועים הכלכליים. יש מקרים של הפרדה בין הפיקוח הכלכלי לפיקוח הבטיחותי, כפי שמודגם בחלק מהמדינות שנסקרות בהמשך. להבדיל, בתחום של חקירת תאונות המלצת ה-OECD היא שיוקם לצורך זה גוף עצמאי שיהיה נקי בחקירותיו ובדיווחיו מכל חשד של אינטרסים זרים.<sup>42</sup> גופים כאלה קיימים בכמה מדינות, כפי שאפשר לראות בסקירה שבהמשך המסמך. בחלק מהמקרים הם עוסקים בענף תחבורה אחד בלבד, והדבר מחזק את ההתמחות שלהם, ובמקרים אחרים הם אמונים על חקירת תאונות בכמה ענפים, עובדה שמאפשרת קיומם של גופי חקירה גדולים ומשפיעים יותר וגם לימוד מתחום לתחום. גופים כאלה נכללים בהנחיות האיחוד האירופי למדינות החברות בו.

אחד התחומים הראשונים שבהם עסק האיחוד האירופי היה הסדרת רשת המסילות באירופה, המחברת בין מדינות ביבשת.<sup>43</sup> האיחוד התמודד במהלך זה עם הצורך להסדיר מערכת שהיא בו בזמן בין-לאומית (מחברת בין מדינות) ולאומית (בשל השימוש הפנימי ברכבת בכל מדינה).<sup>44</sup> בשנת 2001 החלה הנציבות האירופית (European Commission), אחד מגופי האיחוד, להלך: הנציבות) תהליך רפורמה שכלל בין היתר את הצעדים שלהלן:<sup>45</sup>

- האחדה של תקנים בין המדינות ;
  - הפרדה חשבונאית בין תשתית הרכבת והפעלתה ;
  - יצירת רגולטורים עצמאיים במדינות, עם מאפיינים ארגוניים וחלוקת עבודה דומה בכל מדינה.<sup>46</sup>
- בשנת 2004 הוחלה הדירקטיבה לבטיחות במסילות (2004/49/EC) והוקמה הסוכנות האירופית למסילות (ERA, European Railway Agency), שתפקידה לקדם את יישום חקיקת האיחוד בכל הקשור לבטיחות רכבות ולשיפור התחרותיות של הרכבת באירופה כאמצעי תחבורה ציבורית בין-לאומי. מרבית האחריות לבטיחות, לתחזוקה ולפיתוח היא נפרדת לכל מדינה, וכך גם הרגולציה,<sup>47</sup> וכאמור, הסוכנות מקדמת את התיאום בין המדינות. נוסף על כך, הסוכנות אחראית למערכת ניהול הרכבות האירופית (European Rail Traffic Management System, ERTMS), שנועדה ליישם מדיניות תקשורת ואיתות אחידה באירופה כולה.
- בעקבות צעדי המדיניות שהוזכרו, חברות הרכבת במדינות האיחוד השונות מחויבות בתקנים ונהלים כלל אירופיים, ותקנים ונהלים מקומיים נכתבים על-ידי החברות או הרגולטור המקומיים בהסתמכות על התקנים הכלל-אירופיים, וכפופים לאישור הרגולטור. הפעילות בשנים האחרונות היא להמשך קידום

<sup>42</sup> OECD International Transport Forum, [Safety and Regulatory Reform of Railways](#), 2010, p. 34.

<sup>43</sup> European Commission, [The EU Explained: Transport](#), November 2014, p.4.

<sup>44</sup> Esther Versluis and Erika Tarr, "Improving Compliance with European Union Law via Agencies: The Case of the European Railway Agency", *Journal of Common Market Studies* 51(2) 2013, pp. 316–333, 321–322.

<sup>45</sup> European Commission, [Policy Effectiveness of Rail: EU Policy and its Impact on the Rail System](#), 2006, p.2.  
<sup>46</sup> יש לציין שהיו מדינות באירופה שהחלו לנקוט באופן עצמאי תהליכי רפורמה והכנסת תחרות לשוק עוד לפני שנת 2001, כניסיון לשפר את יעילות המערכת וביצועיה. ראו: OECD, [Structural Reform in the Rail Industry](#), December 2005, pp 7-8.

<sup>47</sup> רשימה של הגופים הרגולטוריים באירופה אפשר לראות כאן:

[http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/regulatory\\_bodies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/regulatory_bodies_en.htm)



יכולת המעבר של רכבות בין מערכות לאומיות שונות (שהחלה בדירקטיבה 2008/57/EC) וסטנדרטיזציה של אופן הפעלת הרכבת, המקודמת במכלול חוקים והוראות בשם <sup>48</sup>.Fourth Railway Package.

בסקירת המנגנונים הרגולטוריים באירופה אפיינה הנציבות שישה מודלים לניהול תשתית רכבת, הכוללים חלוקה משתנה בין המדינה ובין חברות פרטיות בכל הקשור לבעלות על תשתית הרכבת, מתן סמכויות משתנות למנהל התשתית הפרטי ומידת עצמאות משתנה למנהל התשתית מול מפעילי הרכבות המשתמשים בתשתית. בכל מדינה צירוף שונה של המאפיינים האלה, היוצר הבדל ברגולציה המיושמת.<sup>49</sup>

## 2.2. גרמניה

- **רקע – מבנה הענף:** עד שנת 1994 הפעילו את הרכבת בגרמניה שני גופים לאומיים, אחד במערב גרמניה (Deutsche Bundesbahn) ואחד במזרחה (Deutsche Reichsbahn). בשנה זו אוחדו שתי החברות תחת חברה ממשלתית בשם Deutsche Bahn (להלן DB). בשנת 1999 הוחלה רפורמה ארגונית ברכבת, על-פי הדירקטיבה האירופית 91/440/EEC, שנועדה לפתוח מסילות ברזל לתחרות. הרפורמה הביאה לחלוקת תחומי עיסוק שונים לחברות נפרדות, כגון הפעלת רכבות אזוריות (במחוזות הפדרליים השונים), הפעלת רכבות בין המחוזות, רכבות משא, אחזקת תשתית מסילתית ואחזקת תחנות. בסוף שנת 2007 עברה DB שינוי ארגוני נוסף, ששינה את חלוקת התפקידים בין חברות-הבת שלה. ככלל, בשנת 2011 הייתה DB (על חברות-הבת שלה) עדיין מפעילת הרכבות הגדולה בגרמניה, עם כ-87% מכלל רכבות הנוסעים האזוריות, כמעט כל רכבות הנוסעים למרחקים ארוכים ויותר מ-72% מכלל רכבות המשא.<sup>50</sup>

- **המערך הרגולטורי:** הרגולציה ברמה הפדרלית נעשית על-ידי הגופים האלה:

- סוכנות המסילות הפדרלית (Eisenbahnbundesamt), האחראית לרישוי, בטיחות, תכנון ופיקוח טכני במרבית הרכבות והתשתיות (יש מסילות מקומיות שאחראים להן המחוזות הפדרליים שבהם הן נמצאות). הסוכנות היא רשות עצמאית, מהגופים שבמינהלת התחבורה הפדרלית שבפיקוח המשרד הפדרלי לתחבורה ולתשתיות מידע. משרד זה מתקין את עיקר התקנות להפעלת הרכבת ומלווה פרויקטים של תשתית.<sup>51</sup>

- סוכנות הרשתות הפדרלית (Bundesnetzagentur), המקדמת תחרות בתחומי הרכבות, החשמל, הגז, הדואר והטלפוניה. בתחום מסילות הברזל סוכנות זו מאפשרת לחברות רכבות שונות גישה לתשתיות הרכבת ומפקחת על תמחור הכרטיסים ועל ההתנהלות הכלכלית של חברות אלו.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> European Commission, [The Fourth Railway Package – Completing the Single European Railway area to Foster European Competitiveness and Growth](#), January 2013.

<sup>49</sup> Ibid, [Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of The Council of 21 November 2012 Establishing a Single European Railway Area, as regards the Opening of the Market for Domestic Passenger Transport Services by Rail and the Governance of the Railway Infrastructure](#), January 2013, p. 13.

<sup>50</sup> Steer Davies Gleave, [Evaluation of Regulation 1371/2007: Prepared for the European Commission](#), 2012, appendix A, p. 24.

<sup>51</sup> Eisenbahnbundesamt, [The Federal Railway Authority](#), retrieved on December 8, 2015.

<sup>52</sup> Bundesnetzagentur, [Market Analysis: Railway 2014](#), December 2014, p.13.



- הגוף הלאומי לחקירת תאונות (Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes), המתמקד בהיבטים בטיחותיים של תאונות, במטרה לשפר את הנהלים, ולא בהיבטים המשפטיים ובאחריות המשפטית, שבהם עוסקת התביעה הציבורית.<sup>53</sup>

### 2.3. שבדיה

- **רקע – מבנה הענף:** שבדיה היא מהמדינות הראשונות באירופה שיושמה בהן רפורמה בהפעלת הרכבות שיש בה הפרדה בין אחזקת התשתית ובין הפעלת הרכבת – כבר בשנת 1988.<sup>54</sup> במסגרת הרפורמה נחלקה חברת הרכבת הלאומית Statens Järnvägar (להלן: SJ) לחברה ממשלתית האמונה על התשתית (Banverket) ולחברה המפעילה רכבות (שנותרה בשם SJ ופעלה כחברה מסחרית), שנשארה מפעילה כמעט יחידה עד שנת 2009. עם החלת הרפורמה נחלקו קווי הנוסעים לקווים ראשיים, שהיו בפיקוח ישיר של הממשל ובהפעלת SJ, וקווים משניים, שהיו בפיקוח המחוזות וגופי התחבורה המחוזיים (County Public Transport Authorities). גופים אלה היו רשאים, ככלל, להתקשר עם כל מפעיל, על בסיס תחרות. בשנת 1996 נפתח גם שוק רכבות המשא לתחרות, באופן זהה לתהליך ברכבות הנוסעים. בשנת 1998 נוספו הקלות למפעילים חדשים, ובשנת 2001 פוצלה SJ לחברת רכבות נוסעים (SJ AB), חברת רכבות משא (Green Cargo AB) וחברות נפרדות לשירותי אחזקה ונדל"ן בבעלות המדינה. החברה המפוצלת נזקקה לתמיכה כספית ניכרת מהממשלה בשנת 2003, ובשנים שלאחר מכן היקף הפעילות שלה המשיך להצטמצם, עם הרחבת החקיקה לפתיחת שוק המסילות וזכיית חברות פרטיות חדשות בזיכיון להפעלת קווי רכבת.<sup>55</sup> בשנת 2009 בוטלה הבלעדיות של SJ AB על רכבות הנוסעים הבין-אזוריות והבין-לאומיות, ובשנת 2014 SJ ממשיכה להיות החברה הדומיננטית בשוק זה, ומפעילות אחרות הן בדרך כלל חברות מקומיות קטנות.<sup>56</sup> אחזקת המסילות נפתחה גם היא לתחרות, יש מנהלי תשתית רבים (בהם רשויות מוניציפליות, נמלים וטרמינלים) ותחזוקת רוב התשתית נעשית על-ידי חברה ממשלתית, Infranord.<sup>57</sup>
- **המערך הרגולטורי:** גוף הרגולציה העיקרי המאסדר את תחום המסילות בשבדיה כיום, בהתאמה להנחיות האיחוד האירופי, הוא מינהל התחבורה (Trafikverket) שבמשרד התחבורה של שבדיה, שהוסמך לכך בחוק בשנת 2004<sup>58</sup> ובשנת 2010 מוזגה לתוכו החברה בעלת התשתיות דאז (Banverket). המינהל הוא גוף עצמאי יחסית, עם סמכויות רבות, ובכללן פיקוח על הרכבת ועל הפעלתה וקביעת התקנות בתחום. המינהל אחראי לתכנון ארוך הטווח של כל אמצעי התחבורה בשבדיה וכן לבינוי ולהפעלת תשתיות כבישים ומסילות.<sup>59</sup> הוא מפעיל מרכז ארצי לניהול התחבורה, המתאם בין הרכבות

<sup>53</sup> Bundesnetzagentur, [National Investigation Body](#), retrieved on December 8, 2015.

<sup>54</sup> OECD, [Structural Reform in the Rail Industry](#), December 2005, pp.259–262.

<sup>55</sup> Gunnar Alexandersson, Staffan Hulten, Jan-Eric Nilsson, Roger Pyddoke, [The Liberalization of Railway Passenger Transport in Sweden – Outstanding Regulatory Challenges](#), Centre for Transport Studies Stockholm, Working Paper no. 2012:5, pp.2–6.

<sup>56</sup> Trafikverket, [Annual Railway Safety Report](#), 2012, p.6; Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014, pp.26–27.

<sup>57</sup> Trafikverket, [Annual Railway Safety Report](#), 2012, p.6; Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014, pp.23–25.

<sup>58</sup> Järnvägslagen (Railway Act) (2004), Trafikverket, [Aims, Models & Powers of Rail Regulators: The views of regulated companies](#), November 2010, p.8.

<sup>59</sup> Trafikverket, [About Us](#), retrieved on December 8, 2015; Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014, pp.28–29.



ונותן מידע לציבור בכל הקשור ללוחות הזמנים. כמו כן מינהל התחבורה אמון בין היתר על בטיחות הרכבות ועל רישוי אנשי מקצוע וחברות המפעילים רכבת (מרבית אגפי המינהל עוסקים במקביל בכל אמצעי התחבורה) ומפעיל בית-ספר למקצועות מסילה (Järnvägsskolan).<sup>60</sup>

מפעיל פרטי נדרש בין היתר להציג מערכת ניהול בטיחות, רישיון מטעם סוכנות התחבורה של שבדיה (Transportstyrelsen), אשר להבדיל מהמינהל ממוקדת ברגולציה כלכלית ובהתחייבויות הכספיות של המפעיל, הסכם גישה למסילה עם מינהל התחבורה, וביטוח מתאים. הרכבות שבהן נעשה שימוש מצוידות במכשירי תקשורת המשמשים לקשר עם מרכז ניהול התחבורה הארצי, וזה מסדיר את תעבורת הרכבות היומיומית.<sup>61</sup> תחזוקת הרכבות והדאגה לבטיחותן היא בידי המפעילים הפרטיים, בפקוח מינהל התחבורה.<sup>62</sup>

- **חקירת תאונות** נעשית על-ידי רשות חקירת תאונות (Statens haverikommission), גוף חקירות עצמאי המעביר את מסקנותיו והמלצותיו למינהל, אשר מעביר לרשות את המידע על יישום ההמלצות. גופים נוספים שעבודתם קשורה לבטיחות הרכבות הם הרשות הלאומית לבטיחות בחשמל והרשות לבטיחות בעבודה.<sup>63</sup> נוסף על אלה יש בשבדיה סוכנות ממשלתית לניתוח מדיניות תחבורה (Trafikanalys), הפועלת בשיתוף המינהל לניתוח תחום התחבורה המסילתית.

## 2.4. ניו-זילנד

- **רקע – מבנה הענף:** הרכבת בניו-זילנד הופרטה ולאחר מכן הולאמה מחדש: בשנת 1982 הפך האגף במשרד התחבורה שהפעיל את הרכבת לתאגיד למטרת רווח (New Zealand Rail Corporation), הידוע כיום בכינוי KiwiRail), ובשנת 1990 פוצלה מתוכו חברה, New Zealand Rail, שהייתה אחראית להפעלת הרכבת. חברה זו הופרטה ונמכרה לידיים פרטיות בשנת 1993, עם זכות בלעדית להפעלת הרכבת באופן עצמאי ל-40 שנה. חברה זו שינתה את שמה ל-Tranz Rail, ובשנת 2002 מכרה חלק מפעילות רכבות הנוסעים לממשל, לאחר שאיימה בסגירת חלק מהקווים הפחות-רווחיים. בשנת 2003 היא נקנתה על-ידי מפעיל אחר (Toll Group), והממשלה התחייבה, בהסכם עמה, להשקיע סכומים ניכרים בתשתיות הרכבת. בשנת 2008 קנתה הממשלה את עיקר הפעלת הרכבת, שנעשית באמצעות תאגיד המסילות (KiwiRail האמור), ו-Toll ממשיכה להפעיל רכבות משא ולהיות גורם מרכזי בשוק זה.<sup>64</sup>

המסגרת החוקית כיום להפעלת רכבות בניו-זילנד ולהסדרתה נסמכת על חוק המסילות משנת 2005 (Railways Act), שנועד בין היתר לפתוח את השוק כך שכל מפעיל מורשה עם הסכם גישה למסילה יוכל להציע שירותי רכבת. למרות זאת, KiwiRail מפעילה כמעט את כל רכבות הנוסעים הכבדות, ומפעילות

<sup>60</sup> Ibid, [Annual Railway Safety Report](#), 2012, pp.8-9.

<sup>61</sup> Ibid, [Operating on the Railways 2016](#), 2015, p.4.

<sup>62</sup> Gunnar Alexandersson, Staffan Hulten, Jan-Eric Nilsson and Roger Pyddoke, [The Liberalization of Railway Passenger Transport in Sweden – Outstanding Regulatory Challenges](#), Centre for Transport Studies Stockholm, Working Paper no. 2012:5, p.9.

<sup>63</sup> Trafikverket, [Annual Railway Safety Report](#), 2012, pp.10-11; Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014, pp.28-29.

<sup>64</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), [The Impacts and Benefits of Structural Reforms in Transport, Energy and Telecommunications Sectors in APEC Economies](#), January 2011, pp. 230–241.



נוספות הן מעטות, קטנות ומקומיות (במרבית המקרים הגופים מפעילים רכבת רק על מסילה אחת שבבעלותם).<sup>65</sup>

- **המערך הרגולטורי:** גוף הרגולציה העיקרי המאסדר את פעילות הרכבות בניו-זילנד הוא סוכנות התחבורה של ניו-זילנד (New Zealand Transport Agency), ובתוך סוכנות זו אמונה על התחום היחידה לאסדרת מסילות (Rail Regulation Unit).<sup>66</sup> הסוכנות אחראית לחלוקת הסובסידיות להפעלת רכבות עירוניות, להליכי רכש ולפיקוח על התנהלותם הכלכלית של המפעילים, והיחידה מפקחת על ביצועי המפעילים, מפתחת תוכניות רגולציה ונוהלי בטיחות, מנפיקה רישיונות להפעלת רכבת ומקדמת חינוך לבטיחות. עבודת היחידה משלימה את הרגולציה העצמית של בעלי הרישיון, המחויבים למלא את הנחיות הרגולציה ולקיים ביקורת בטיחות (בדרך כלל על חשבונם) על-ידי מפקח עצמאי שהוסמך ביחידה.<sup>67</sup> המפעילים מחויבים לדווח ליחידה, ביוזמתם, על תאונות. סמכות האכיפה של סוכנות התחבורה, ובכלל זה הגדרת עבירות, עונשים וגובה קנסות, נקבעת, לפי החוק, על-ידי המושל הכללי של ניו-זילנד, ונאכפת על-ידי אנשי הסוכנות שמונו לכך במיוחד.<sup>68</sup>
  - גופים נוספים העוסקים ברגולציה של מסילות הברזל ושל KiwiRail:<sup>69</sup>
    - הוועדה לחקירת תאונות תחבורה (Transport Accident Investigation Commission), המתמקדת בהיבטים של בטיחות והפקת מסקנות במסגרת חקירת תאונות;<sup>70</sup>
    - Crown Ownership Monitoring Unit: יחידה במשרד האוצר המפקחת על ההשקעה בחברות הממשלתיות (הפיקוח הוא רק על KiwiRail, שבבעלות המדינה, ולא על Toll וחברות אחרות).

## 2.5. ציילה

- **רקע – מבנה הענף:** בשנת 1950 החל השימוש ברכבת בציילה לצורכי הסעה ומשא לדעוך לטובת שימוש באוטובוסים ובמשאיות. בעקבות רפורמות משנות ה-70 של המאה ה-20 ואילך קוצצו שירותי הרכבת והסובסידיות במטרה להביא את חברת הרכבות הלאומית (Empresa de los Ferrocarriles del Estado), או (EFE) לאיזון פיננסי ולרווחיות.<sup>71</sup> כחלק מכך מכרה EFE בשנים 1988–1990 מסילות בצפון המדינה לחברה ציבורית (FERRONOR), שהופרטה בשנת 1996 ופועלת כיום בנפרד מהרשת של EFE בדרום המדינה. בשנת 1993 נעשה שינוי מבני ב-EFE, באמצעות חקיקה לעידוד ההפרדה בין שירותי הסעות ומשא, הפעלת הרכבות ואחזקת המסילה ופעילות למטרות רווח כחברה עסקית. הפעלת רכבות המשא הועברה לחברה נפרדת (FEPASA), שהופרטה בשנת 1995 ומשתמשת במסילות שבבעלות EFE בתשלום, ובשנים שלאחר מכן הצטרפו לשוק רכבות המשא חברות נוספות. רכבות הנוסעים המשיכו להיות מופעלות על-ידי EFE, שיצרה חברות-בנות להפעלת רכבות נוסעים באזורים שונים. בשנים

<sup>65</sup> New Zealand Transport Agency, [Rail Licensing](#), retrieved on December 10, 2015.

<sup>66</sup> הסוכנות היא הגוף שהחוק מסמיך כרגולטור על המסילות:

[Railways Act 2005](#), section 4.

<sup>67</sup> New Zealand Transport Agency, [Rail](#), retrieved on December 10, 2015.

<sup>68</sup> [Railways Act](#), sections 59, 98–103.

<sup>69</sup> Ministry of Transport, Key Government Rail, [Transport Organisations](#), retrieved on December 10, 2015.

<sup>70</sup> Transport Accident Investigation Commission, [Welcome](#), retrieved on December 10, 2015.

<sup>71</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), [The Impacts and Benefits of Structural Reforms in Transport, Energy and Telecommunications Sectors in APEC Economies](#), January 2011, pp. 257-258.



2008–2005 נעשתה השקעה ציבורית גדולה לשיפור התשתיות והציוד להסעת נוסעים בדרום ציילה, ונפתח השוק למפעילות רכבת משא נוספות בדרום המדינה.

- **המערך הרגולטורי:** על-פי ארגון APEC (הפורום לשיתוף פעולה כלכלי אסיה – האוקיינוס השקט), אסדרת הרכבת בציילה היא מעטה מאוד; החוק אינו מחיל על הרכבת כמעט שום מגבלה, למעט כמה מגבלות בטיחותיות וסביבתיות, ואין גוף ייעודי לפיקוח על הרכבת או לתכנון ארוך טווח של פעילותה (באופן רשמי משרד התחבורה אמון על פעילות הרכבת בציילה).<sup>72</sup> הפיקוח על הרכבת והתוויית המדיניות בתחום נעשים באופן ישיר על-ידי EFE, וההסדרים והתקנים שקבעה שימשו גם את החברות הפרטיות המעטות שפעלו בתחום. גם חברת FERRONOR, הפועלת בצפון ציילה, אינה נתונה לרגולציה חיצונית.

## 2.6. יפן

- **רקע – מבנה הענף:** עד שנת 1987 הופעלו הרכבות ביפן על-ידי המדינה, באמצעות גוף בשם רשת הרכבות הלאומית של יפן (Japan National Railway). בשנת 1987 הוחלף גוף זה במסגרת חקיקה בחברות בבעלות ממשלתית המחלקות ביניהן את פעילות הרכבת לפי אזורים גיאוגרפיים ותחומי אחריות מקצועיים. כיום, לאחר הפרטה של חלק מחברות אלו, פועלות שש חברות במסגרת קבוצת חברות (הנקראת Japan Railways Group, או JR) ללא הנהלה מרכזית. חברות הקבוצה מחלקות ביניהן מקטעי מסילה – שש חברות אזוריות מפעילות רכבות נוסעים (שלוש מהן היו בשנת 2013 בבעלות המדינה ושלוש הופרטו באופן מלא), וחברה אחת לרכבות משא פועלת בכל שטחי יפן. כל חברה אזורית היא הבעלים של התשתית בתחומה, וחברת רכבות המשא משלמת להן על השימוש במסילות בתחומיהן.<sup>73</sup> רשת נפרדת של רכבות מהירות (בשם Shinkansen) מופעלת על-ידי החברות דרך חברת אחזקות משותפת, המחלקת את ההכנסה בין החברות המפעילות. מעבר לכך פועלות עשרות חברות פרטיות קטנות, המפעילות בדרך כלל מסילות קטנות ושירותי הסעה ומשא מוגבלים, על בסיס תוכנית-אב לתחבורה שגובשה במשרד היבשה, התשתיות, התחבורה והתיירות של יפן (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism), להלן: משרד התחבורה).<sup>74</sup>
- **המערך הרגולטורי:** הגוף הרגולטורי העיקרי בתחום הרכבות ביפן הוא סוכנות הרכבות (Railway Bureau), הפועלת כאגף במשרד התחבורה. תשע רשויות תחבורה מחוזיות, המפקחות על כלל אמצעי התחבורה מבחינת ההתנהלות הכספית, הבטיחות, הרישוי וההדרכה. משרד התחבורה נותן רישיון הפעלת רכבת לחברה פרטית לאחר בדיקתה. ככלל, המפעיל הפרטי נדרש לממן את הציוד והתשתית, אך בשל עלותם הגבוהה הוא יכול לקבל לצורך זה הלוואות וסבסוד מהמדינה. משרד התחבורה ביפן מאשר את מחירי הנסיעה ואת לוח הזמנים ומחייב את המפעיל במערכת ניהול

<sup>72</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), [The Impacts and Benefits of Structural Reforms in Transport, Energy and Telecommunications Sectors in APEC Economies](#), January 2011, pp. 260–262.

<sup>73</sup> Ronald Kopicki, Louis S. Thompson and Murray A. King, [Best Methods of Railway Restructuring and Privatization: CFS Discussion Paper No. 111](#), World Bank, 1995, pp. 44–45, 73–78; Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014, p.39–41.

<sup>74</sup> Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014, p.33.

<sup>75</sup> Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, [Organization Chart](#), retrieved on December 2, 2015.





בטיחות ובמינוי מנהלים לתחום הבטיחות.<sup>76</sup> משרד התחבורה מפרסם תקנות לבטיחות הרכבת, תקנים לציוד וכדומה, ורשויות התחבורה המחוזיות מפקחות על קיום תקנות אלו.<sup>77</sup> גופים נוספים העוסקים ברגולציה של הרכבת ופעילותה ביפן: <sup>78</sup>

- בשנת 2003 הוקמה הסוכנות היפנית לבניית מסילות, לתחבורה ולטכנולוגיה (Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency, JRRT). סוכנות זו, שהיא מיזוג של גופים קודמים, היא גוף עצמאי שתפקידו קידום התחבורה הציבורית במתן סובסידיות לחברות תחבורה ופיתוח תשתיות (עיקר פעילות הסוכנות במסילות רכבת אך היא משקיעה גם בערוצי תחבורה נוספים). הסוכנות מממנת פיתוח של קווי רכבת מהירה חדשים בשיתוף חברות פרטיות, השלטון המרכזי והשלטון המקומי.<sup>79</sup>
- המועצה הלאומית לבטיחות תחבורתית (Japan Transport Safety Board) פועלת באופן עצמאי לחקירת תאונות, מפיקה דוחות שאותם היא מפרסמת ומגישה למשרד התחבורה, וממליצה לגורמים הפועלים בתחום.
- ביקורת כספית על התנהלות גופי הרכבת שבעלות המדינה נעשית על-ידי מועצת המבקרים, גוף לאומי המבקר את כלל גופי הממשל ובכלל זה את גופי הרכבת ואת השקעות הממשל בפרויקטים מסילתיים.
- גופים נוספים העוסקים בפיתוח מדיניות ובמחקר בכל הקשור למסילות רכבת הם מכון המחקר הטכני לרכבות (Railway Technical Research Institute), שבמימון המדינה והחברות הפרטיות, והמכון ללימודי מדיניות תחבורתית (Institution for Transport Policy Studies), עמותה עצמאית שהוקמה על-ידי משרד התחבורה לחקר התחבורה ולקידום איכות החיים והכלכלה ביפן. המכון בוחן מדיניות ומגיש המלצות לממשל ולחברות.<sup>80</sup>

## 2.7. אנגליה<sup>81</sup>

- **רקע – מבנה הענף:** בשנת 1994 הופרטו מסילות הברזל באנגליה. הליך ההפרטה החל בהעברת עיקר התשתיות לתאגיד הפרטי Railtrack ובמתן זכיינות לחברות פרטיות להפעלת קווים ולרכבות משא, ונמשך עד שנת 1997. בשנים 2000–2002, לאחר תאונות רכבת שלוו בהד תקשורת נרחב, נסגרה Railtrack והאחריות לתשתיות הרכבת הועברה ל-Network Rail, חברה בבעלות המדינה ללא מטרת רווח. הפעלת הקווים נותרה בידי זכיינים, שבינם לבין עצמם ובינם לבין Network Rail מתקיימים הסכמים לשיתוף פעולה. בשנת 2000 הוקמה רשות המסילות האסטרטגית (Strategic Rail Authority), שפעלה כגוף מפקח ומכווין בכל הקשור למדיניות הפעלת רכבות. רשות זו נסגרה בשנת 2006,

<sup>76</sup> Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, [Railway Regulation in Japan](#), 2008, pp. 4–6.

<sup>77</sup> Etienne Lemaire and L. Tordai, [Comparison of Rail Safety Framework in Europe, North America and Japan](#), 2006.

<sup>78</sup> Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014, pp.53–55.

<sup>79</sup> Ibid, p.46.

<sup>80</sup> Ibid, pp.43–45.

<sup>81</sup> מרבית הסקירה שלהלן היא תיאור המצב גם בחלקים נוספים של בריטניה (בסקוטלנד, ובוויילס), אשר בעבורם יש הסדרים נוספים המפורטים בחוק – ראו: [Railways Act 2005](#). חוק זה אינו חל בצפון אירלנד, ושם אסדרת השוק אחרת.



וסמכויותיה הועברו למשרד התחבורה. כיום משרד התחבורה ממשיך לנהל את הליך הזיכיון, אולם הסמכויות הרגולטוריות הועברו למשרד למסילות ודרכים (Office of Rail and Road), הנסקר להלן.<sup>82</sup>

• **המערך הרגולטורי:** כאמור, הסמכויות הרגולטוריות בתחום הרכבות באנגליה הן כיום בידי המשרד למסילות ודרכים. משרד זה פועל כסוכנות עצמאית קבועה בחוק, שאינה כפופה לשר כלשהו ופועלת במסגרת הכללים שקבעו האיחוד האירופי וממשלת בריטניה.<sup>83</sup> בראש המשרד דירקטוריון ש-12 החברים בו ממונים על-ידי שר התחבורה לתקופה קצובה של חמש שנים לכל היותר. במשרד למסילות ולדרכים מועסקים כ-230 עובדים ולרשותו תקציב של כ-30 מיליון ליש"ט בשנה, הממומן למעשה על-ידי חברות הרכבת באמצעות מס בטיחות (Railway Safety Levy), שנקבע בהתאם למחזור העסקי של כל זכיון, ואגרות רישוי.<sup>84</sup>

מפעילות הרכבת וחברות המתחזקות תשתית מחויבות לתקנות בטיחות, שנכנסו לתוקף בשנת 2006 ומיישמות את דירקטיבה 2004/49/EC של האיחוד האירופי.<sup>85</sup> התקנות מחייבות את המפעילות לקיים מערכת ניהול בטיחות (SMS או Safety Management System) שאושרה על-ידי המשרד למסילות ודרכים. משרד זה מחייב את החברות המפעילות להיעזר בגורם מקצועי חיצוני לצורך ניהול הליכי בטיחות עם סיכון מוגבר או בבקרה עליו. תקנות הבטיחות מקנות למשרד המסילות והדרכים את הסמכות ושיקול הדעת למנוע ממפעילי רכבת גישה למסילות בין-עירוניות.<sup>86</sup>

קביעת התקנים בכל הקשור לבריאות ובטיחות והבקרה על ביצועם הם בסמכות המשרד למסילות ודרכים, ואילו פירוט התקנים והתמיכה ביישומם נעשים על-ידי גוף ייעודי לבטיחות ותקנים ברכבת (RSSB, Rail Safety and Standards Board). גוף זה פועל כחברה ללא מטרת רווח בבעלות חברות הרכבת הגדולות (ובכלל זאת Network Rail), ולפיו הדבר מאפשר לו קבלת החלטות המשותפת לחברות הפעילות בתחום.<sup>87</sup> מחקר בנושאים הקשורים לרכבת מקודם על-ידי שיתוף פעולה בין Network Rail וה-RSSB, תחת האגודה למחקר מסילתי (Rail Research Association).

נהגי רכבת באנגליה מחויבים ברישיון נהיגה ובהסמכה בנהיגת רכבת.<sup>88</sup> הכשרת נהגים ואנשי צוות נעשית על-ידי החברות הזכייניות, והגופים המסמיכים (מרכזי הכשרה והערכה, רופאים וכדומה) חייבים להיות מוכרים על-ידי המשרד. ההכשרה היא בהתאם לדירקטיבה 2007/57/EC של האיחוד האירופי, בדבר הכשרת נהגי רכבת.<sup>89</sup>

מרבית פיתוח התשתיות נעשה על-ידי Network Rail, בפקוח משרד המסילות והדרכים ובמימון Network Rail (הנתמכת בסבסוד ממשלתי), וכך גם האחריות לתחזוקה של הצמתים לאורך המסילה.

---

<sup>82</sup> OECD International Transport Forum, [Safety and Regulatory Reform of Railways](#), 2010, p. 29; Centre for the Study of Regulated Industries, [Britain's Railway Crisis: A Review of the Arguments in Comparative Perspective](#), March 2004.

<sup>84</sup> ככלל, בעבר היה מס הבטיחות כ-0.1% מהמחזור העסקי של כל זכיון. נוסף על כך, מאפריל 2015 המשרד למסילות ודרכים מנטר את היעילות והביצועים של רשת הדרכים האסטרטגית של אנגליה, ולצורך זה הוא מקבל תקציב נוסף ממשרד התחבורה. ראו: Office of Rail and road, [How we are Funded](#), retrieved on November 24, 2015.

<sup>85</sup> [Railways and Other Guided Transport Systems \(Safety\) Regulations 2006](#) בשנת 2011 ובשנת 2013 נוספו תיקונים על הנחיות אלו.

<sup>86</sup> Office of Rail and Road, [ROGS](#), retrieved on December 1, 2015.

<sup>87</sup> RSSB, [Governance](#), retrieved on December 1, 2015.

<sup>88</sup> Office of Rail and Road, [Train Driving Licences and Certificates](#), retrieved on December 1, 2015.

<sup>89</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0051:0078:EN:PDF>





תקצוב נוסף של הממשל ניתן בדרך כלל באופן ייעודי לפרויקטים גדולים במיוחד.<sup>90</sup> פיתוח תשתיות מיוחדות יכול להיעשות על-ידי חברות הנבחרות לשם כך (למשל פיתוח מסילה מהירה העוברת דרך מרכז לונדון מבוצע על-ידי חברת Crossrail).

המקור לסמכות האכיפה של משרד המסילות והדרכים הוא חוק הבריאות והבטיחות במקום העבודה, ובסמכות זו נכללים פרסום הודעות, אזהרות והנחיות, הוראה להימנע מפעילות עד אישור מחודש, אזהרה על ביצוע עבירה שעשויה להיות עילה להרשעה בדין, ואף הגשת כתב אישום. סמכויות אכיפה אלו מופעלות לפי הנחיות פנימיות של המשרד.<sup>91</sup>

• **חקירת תאונות:** תאונות רכבת נחקרות על-ידי כמה גופים, המתמקדים בהיבטים שונים של תאונות, כמפורט להלן:<sup>92</sup>

- המשרד למסילות ודרכים חוקר תאונות כדי להבין את הסיבות להן וללמוד מהן. במקרים של עבירות על תקנות הבריאות והבטיחות יש לו סמכות אכיפה סטטוטורית.
- גוף ממשלתי עצמאי לחקירת תאונות רכבת (Rail Accident Investigation Branch) מתמקד בהיבטים הבטיחותיים של תאונות במטרה לשפר את הנהלים הקיימים, ואינו עוסק בהטלת אחריות פלילית.<sup>93</sup> ההמלצות של גוף זה מועברות לבחינת המשרד למסילות ודרכים.
- במקרים של פשעים חמורים בהקשר של תאונות משטרת התעבורה הבריטית חוקרת אם יש ראיות מספקות להגשת כתב אישום.
- תאונות מרובות נפגעים ותאונות אחרות שקיבלו תהודה ציבורית נחקרו בכמה מקרים בעבר על-ידי ועדות חקירה מיוחדות שמונו לשם כך.
- החברה המפעילה את הרכבת שהייתה מעורבת בתאונה מקיימת חקירה פנימית.

---

<sup>90</sup> OECD, [Recent Developments in Rail Transportation Services](#), December 2013, p. 199

<sup>91</sup> Office of Rail and Road, [Health and Safety Enforcement](#), retrieved on December 2, 2015.

<sup>92</sup> Ibid, [How we Investigate Incidents](#), retrieved on December 2, 2015.

<sup>93</sup> Rail Accident Investigation Branch, [About Us](#), retrieved on December 2, 2015.



• **רקע – מבנה הענף:** עיקר הפעילות המסילתית בארה"ב היא של רכבות משא, אם כי שוק הנוסעים (ובכלל זה ברכבות מקומיות, קלות ועירוניות) גדל בשנים האחרונות.<sup>94</sup> הפעלת הרכבות נעשית על-ידי חברות עצמאיות רבות. מרבית המסילות הן בבעלות פרטית, בעיקר של החברות המפעילות רכבות משא (ומחזיקות גם מסילות המשמשות רכבות נוסעים). בעלי המסילה אחראים לתחזוקה, לפי התקנות וההוראות בנושא. למרות הבעלות הפרטית, תמיכה וסבסוד ממשלתיים ניתנים לקידום פרויקטים של תשתית וחיזוק מערכי תחבורה ציבורית.

מפעילות רכבת בארה"ב מחולקות לשלוש קטגוריות, בהסתמך על רווחיהן התפעוליים, והדירוג משפיע בין היתר על היקף הרגולציה הפיננסית תחתיה פועלות החברות:<sup>95</sup>

○ סוג 1: רווח תפעולי מעל 250 מיליון דולר בשלוש שנים;

○ סוג 2: רווח תפעולי בין 20 מיליון ל-250 מיליון דולר בשלוש שנים;

○ סוג 3: רווח תפעולי עד 20 מיליון דולר בשלוש שנים.

• **המערך הרגולטורי:** בשנות ה-70 של המאה ה-20 נתפסה הרגולציה כמחמירה מדי, והביקורת מטעם ועדת המסחר הבין-מדינתית (ICC, Interstate Commerce Commission), שהייתה אמונה אז על הרגולציה הפדרלית הכלכלית של מפעילי רכבת, קושרה לקשיים הכלכליים של חלק מהחברות. הקונגרס החיל חוקים שנועדו להקל רגולטורית על החברות המפעילות רכבת, בהם החוק לרפורמה רגולטורית ולהחייאת המסילות (Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act) בשנת 1976 וחוק סטאגרס למסילות (Staggers Rail Act) בשנת 1980. בשינויים של חוקים אלה נכללו ביטול ה-ICC בשנת 1995 והעברת הסמכויות שלה בתחום הרכבות למינהל המסילות הפדרלי (Federal Railroad Administration). חקיקה נוספת שהשפיעה על הרגולציה של תחום הרכבות היא החוק לשיפור הבטיחות ברכבת (Rail Safety Improvement Act) משנת 2008, שמכוחו בין היתר מועברים משאבים רבים יותר למינהל המסילות, מוטל על המינהל להכין תוכנית לאומית למסילות (שבה ישולבו בתכנון של המדינות הצרכים הצפויים בעתיד), חלק ממפעילי הרכבת שבקוויים עיקריים מחויבים ביצירת מערכות מיוחדות לניהול בטיחות, ומשרד התחבורה מוסמך לתת סיוע מיוחד לחברות לצורך קידום הבטיחות ולהגדיל את הקנסות המרביים על עבירות בטיחות.<sup>96</sup>

הגופים הפדרליים הקשורים לרגולציה שעל הרכבות הם:

○ מינהל המסילות הפדרלי, שהוזכר לעיל, אמון מכוח חוק ייעודי על הבטיחות ברכבות. בתפקידו נכללים הכנת תקני בטיחות מחייבים, קיום הדרכות בטיחות, ביקורת ופיקוח על החברות וחקירת תאונות (ראש המינהל ממונה על-ידי הנשיא).<sup>97</sup> המינהל גם נותן סיוע כספי והלוואות לפיתוח

<sup>94</sup> National Institute of Standards and Technology, [The Emerging U.S. Rail Industry: Opportunities to Support American Manufacturing and Spur Regional Development](#), 2013, pp.8-9.

<sup>95</sup> יצוין כי בהתאמה לאינפלציה רף הרווח התפעולי ככל הנראה גבוה מהסכום שבהוראות.

<sup>96</sup> פירוט על השינויים בחוק זה פורסם כאן:

Federal Railroad Administration, [Overview and Highlights of the Railway Safety Improvement Act of 2008](#), March 2008; Barton Emmet Cramer, [North American Freight Rail: Regulatory Evolution, Strategic Rejuvenation, and the Revival of an Ailing Industry](#), PhD (Doctor of Philosophy) thesis, University of Iowa, 2007, p. 109.

<sup>97</sup> U.S. Code, Title 49 – TRANSPORTATION, Chapter 1, Section 103 – [Federal Railroad Administration](#).



תשתית לרכבות נוסעים ומשא ומתווה תנאי מינימום להכשרת אנשי מקצוע. בתחום אכיפת התקנות יש לו סמכות לגזור קנסות אולם הוא מונחה להגיע ככל האפשר להסכמה כשמדובר בענישה על עבירות בטיחות, כדי להביא ליישום ההנחיות, ובמקרים שבהם לא מושגת הסכמה אפשר להעביר את הנושא לדיון משפטי אשר יבצע משרד המשפטים.<sup>98</sup>

○ מועצת התחבורה היבשתית (Surface Transportation Board), שהוקמה בשנת 1996 וקיבלה חלק מהסמכויות שהיו ל-ICC. למועצה סמכות לבקר את ההתנהלות הכלכלית של חברות רכבת ובכלל זה תמחור נסיעות, בניית מסילות, הפעלת מסילות ועוד.<sup>99</sup>

○ ועדה משותפת של המינהל ושל גורמים בתעשייה לקידום הבטיחות (Railroad Safety Advisory Committee), שהוקמה בשנת 1996 כדי לקדם המלצות מוסכמות (ולא מחייבות) בתחום הבטיחות.

○ המועצה הלאומית לבטיחות בתעבורה (National Transportation Safety Board), סוכנות פדרלית החוקרת תאונות תחבורה ובכללן תאונות רכבת.

יש להבהיר שגופים אלה פועלים ברמה הפדרלית ונוספים על גופי הרגולציה של המדינות, המנהלות מערך רגולטיבי משלהן כל אחת בתחומה, המתחשב בהנחיות הפדרליות.<sup>100</sup>

## 2.9. סיכום הסקירה

בהסתכלות רוחבית על המדינות הנסקרות נראה גיוון רב בחלוקת האחריות הרגולטורית והתפעולית בין גופי ממשל, ולצדו מעורבות של גורמים פרטיים. אפשר לומר שבכל מדינה מערכי הפעלת הרכבות והרגולציה הם שונים. יש להניח שחלק מההבדלים נובעים מהמאפיינים הייחודיים של כל מדינה (אילוצים גיאוגרפיים, אמצעי תחבורה חלופיים, גישות כלכליות שונות, מספר משתנה של חברות מפעילות, שיעור סבסוד ורווח שונה, צורכי תחבורה אחרים ועוד). להלן יוצגו הבדלים וקווי דמיון ברגולציה בין המדינות העולים מהסקירה.

- גופי הרגולציה במדינות שבסקירה זו מציגים מידה משתנה של עצמאות; במקרים רבים יש חוק שמכוחו ממונה באופן ישיר גוף הרגולציה לתפקידו. בחלק מהמדינות יש הפרדה בין כמה גופים העוסקים בפנים שונים של ההליך הרגולטורי (למשל הפרדה בין גוף האמון על בטיחות וגוף האחראי לקידום תחרות בשוק הרכבות). במרבית המקרים האלה מתואר הגוף הרגולטורי העוסק בבטיחות כבעל עצמאות רבה.

- במרבית המדינות שנסקרו נכללים בתפקיד הרגולטור אחריות לרישוי לנהגים ולבעלי מקצועות נוספים, כתיבת תקנים חדשים או האחדת תקנים קיימים ופיקוח על עמידה בהם, וכן חקירת תאונות. בחלק מהמדינות החקירה נעשית על-ידי הרגולטור הממשלתי בלבד, ובאחרות גוף עצמאי וייעודי לנושאי בטיחות ולחקירת תאונות פועל במקביל לרגולטור.

<sup>98</sup> Federal Railroad Administration, [Fiscal Year 2014 Enforcement Report](#), 2014, p. 1, Appendix A, p. 1.

<sup>99</sup> Surface Transportation Board, [About Us](#), retrieved on December 9, 2015.

<sup>100</sup> מדגם של הגופים המקומיים מצביע על עבודה צמודה של רשויות המדינה, על תקנותיהן, עם צוות מינהל המסילות הפדרלי, על ההנחיות שהוא קובע. ראו למשל את הגופים העוסקים בבטיחות רכבות במדינות קליפורניה (<http://www.cpuc.ca.gov/PUC/safety/Rail/Railroad/Railroad+Safety.htm>), ניו-מקסיקו (<https://www.scc.virginia.gov/SCC->), ווירג'יניה (<http://www.nmprc.state.nm.us/transportation/railroad.html>), <http://www.nmprc.state.nm.us/transportation/railroad.html> (INTERNET/urs/rr/index.asp).



- בשתיים מהמדינות שנסקרו (אנגליה ויפן) הפעלת הרכבת עברה מידי המדינה לידי זכיינים או חברות פרטיות, והמדינה ממלאת תפקיד רגולטורי של קידום הבטיחות ועידוד ההתאמה בין מפעילים פרטיים. במדינות אחרות המדינה ממשיכה להפעיל את הרכבות, באמצעות חברה ממשלתית, ובהן מדינות שבהן הפעלת הרכבת נלקחה מידי מפעיל פרטי ונעשית שוב על-ידי חברה שבעלות המדינה.
- בחלק מהמדינות הפרידה המדינה בין האחריות לתשתית הרכבות ובין הפעלת הרכבות עצמן, והעבירה את הפעילות בכל אחד משני התחומים לחברה נפרדת. בארה"ב המסילות הן בבעלות חברות פרטיות, והשימוש בהן מותנה בהסכמתן. באנגליה המסילות הן בבעלות המדינה, ונעשה שימוש במודל של זכיינות, שבו חברה מקבלת בלעדיות על הפעלת רכבת או על אחזקת מסילה לזמן מוגדר. בגרמניה, בשבדיה ובניו-זילנד המדיניות המוצהרת היא של פתיחת השוק לתחרות במתן גישה למסילות, אולם יש מפעילת רכבות דומיננטית אחת (בעלות המדינה).
- קידום הבטיחות באמצעות תקנים ונהלים במרבית המדינות שנסקרו, כמו בישראל, הוא בסמכות הרגולטור. בחלק מהמקרים ניתן שיקול דעת חלקי למפעילות הרכבת בפרטים שונים בתקנים ובאופן יישום, או שנציגי המפעילות משתתפים בגיבוש התקנים (למשל בארה"ב ובאנגליה).



## 2.10. טבלה מסכמת – מאפייני גופי הרגולציה במדינות הנסקרות

להלן מוצגים מאפיינים עיקריים העולים מהפרטים שבסקירת המדינות.

רישוי מפעילים והברות מסילות	אחריות לבטיחות	אחריות להדרכה	אחריות לתכנון	אחריות לאחזקת תשתית*	אחריות לפיתוח תשתית*	בעלות על המסילות*	הפעלת רכבות ביזי*	אופי הפיקוח*	מידת העצמאות	גוף פיקוח עיקרי	
אגף בכיר רכבות	רכבת ישראל בפיקוח האגף	משרד התחבורה ורכבת ישראל	רכבת ישראל	משרד התחבורה ורכבת ישראל	רכבת ישראל	רכבת ישראל	מפקח על שוק עם שחקן יחיד (רכבת ישראל)	מינוי מהשר במסגרת פקודת מסילות הברזל	אגף בכיר רכבות לרשות התחבורה ציבורית	ישראל	
סוכנות המסילות הפדרלית			חברות שונות עם זיכיון לאחזקת תשתיות	חברה בבעלות המדינה (DB)			מפקח על שוק עם שחקן ציבורי גדול	רשות עצמאית התחבורה	סוכנות המסילות הפדרלית Eisenbahnbundesamt	גרמניה	
סוכנות התחבורה השבדית Transportstyrelsen	מינהל התחבורה	משרד התחבורה	משרד התחבורה	משרד התחבורה	משרד התחבורה	משרד התחבורה	מפקח על שוק עם שחקן ציבורי גדול	סוכנות עם מידת עצמאות גבוהה	מינהל התחבורה השבדי Trafikverket	שבדיה	
סוכנות התחבורה	KiwiRail בפיקוח סוכנות התחבורה	KiwiRail – תאגיד בבעלות המדינה			מפקח על שוק עם שחקן ציבורי גדול	סוכנות עצמאית בחוק	סוכנות התחבורה של ניו זילנד (New Zealand Transport Agency)	ניו-זילנד			
חלוקה אזווית: חברה ממשלתית (EFE) בדרום, חברה פרטית (FERRONOR) בצפון									משרד ממשלתי, למעשה מופעל פיקוח מועט	צ'ילה	
סוכנות הרכבות	המפעיל בפיקוח סוכנות הרכבות	JRTT וחברות במסגרת JR קבוצת	חברות במסגרת JR קבוצת	JRTT, גופים מקומיים והחברות	הסוכנות היפנית לבניית מסילות, תחבורה וטכנולוגיה (JRTT) וחברות במסגרת קבוצת JR	חברות במסגרת JR קבוצת	מפקח על שוק עם שחקן ציבורי גדול	יחידה במשרד, כפופה למשרד, ללא הסמכה ייחודית	סוכנות הרכבות (Railway Bureau) (Bureau שבמשרד התחבורה)	יפן	
ORR	קביעת תקנים ובקרה על ביצועים; ORR; פירוט התקנים ותמיכה ביישומם; גוף לבטיחות ותקנים ברכבת (RSSB, Rail Safety & Standards Board), בבעלות החברות הגדולות והמדינה	המפעיל בפיקוח ORR	חברה בבעלות המדינה, Network Rail			זכייניות פרטיות	מפקח על שוק זכייניות	סוכנות עצמאית בחוק	המשרד למסילות ודרכים (ORR, Office of Rail and Road)	אנגליה	
מינהל המסילות	מינהל המסילות עם המלצות ועדה משותפת למינהל ולגורמים בתעשייה (Railroad Safety Advisory Committee)	המפעיל בפיקוח מינהל המסילות	מינהל המסילות והמדינות בתחומיהן	חברות עצמאיות רבות	מינהל המסילות בשיתוף החברות והמדינות	חברות עצמאיות רבות	מפקח על שוק של חברות עצמאיות	רשות עצמאית בחוק	מינהל המסילות הפדרלי (Federal Railroad Administration)	ארצות הברית (רגולטור פדרלי, נוסף על מדינות)	

\* במדינות (פרט לישראל) שלגביהן מצוין בטבלה שגורם אחד בלבד אחראי למסילות או להפעלת הרכבות יש בדרך כלל גם מפעילים קטנים המפעילים קווים באופן עצמאי ובפיקוח, כגון חברות תעשייה עם מסילה בין המפעל לנמל או קווים תיירותיים שאינם מיועדים להסעת המונים.



הכנסת

### 3. מקורות

#### חקיקה

- הצעת חוק ממשלתית לתיקון פקודת מסילות הברזל (מס' 9), התשע"ד-2014.
- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005.
- חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.
- חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988.
- חוק רשות הנמלים והרכבת (תיקון מס' 11), התשס"ג-2002.
- פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972.

#### מסמכי הכנסת

- אהוד בקר, [תעריפי הנסיעה והסובסידיה לתחום הסעת נוסעים ברכבת ישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 ביולי 2015.
- "דברי הכנסת" ה-18, חוב' ל"ד, ישיבה רנ"ה/255, 29 ביוני 2011, עמ' 37.
- "דברי הכנסת" ה-19, חוב' ל', ישיבה קמ"ב/142, 9 ביוני 2014, עמ' 100.
- "דברי הכנסת" ה-20, חוב' י"ד, ישיבה ל"ז/37, 20 ביולי 2015, עמ' 315.

#### פרסומים ממשלתיים

- המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, משרד ראש הממשלה, [דוח מעקב ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה 58ב'-63ג'](#), כרך ב', יולי 2014.
- [הסכם מסגרת לפיתוח והפעלת רכבת ישראל בין ממשלת ישראל לבין "רכבת ישראל" בע"מ](#), יוני 2014
- משרד האוצר, [הצעת תקציב 2005 : משרד התחבורה](#), 2004.
- משרד התחבורה, [סיכום בין השר כץ לשר התחבורה האיטלקי : איטליה תעמיד לרשות ישראל מומחים בתחום הבטיחות ברכבת – הודעה לעיתונות](#), תאריך כניסה : 17 בדצמבר 2015.
- משרד התחבורה – אגף בטיחות וניהול סיכונים באגף בכיר רכבות, [דוח בטיחות בתפעול המסילה הארצית](#), יולי 2015.
- מבקר המדינה, [דוח ביקורת על חברת "רכבת ישראל" בע"מ : הטיפול בתאונות ובבטיחות](#), יולי 2006.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 62, לשנת 2011 ולשנת הכספים 2010](#), מאי 2012.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 64א](#), אוגוסט.
- פורום עליון לבטיחות רכבת ישראל, [תוכנית-אב לבטיחות](#), אוקטובר 2009.
- רשות החברות הממשלתיות, [דיון-וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2014, מס' 54](#), אפריל 2015.



- שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, [מינוי מנהל לעניין מסילת ברזל ארצית](#), ילקוט הפרסומים 6595, 22 במאי 2013.

#### ספרים ומאמרים

- טל יזהר ועברי-עומר דינה, [הרגולציה של שירותי התקשורת האלקטרונית בישראל](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2009.
- Campos Javier, Cantos Pedro, [Rail Transportation Regulation: Prepared for the Economic Development Institute of the World Bank](#), 1999.
- Kopicki Ronald, Thompson Louis S., King Murray A., [Best Methods of Railway Restructuring and Privatization: CFS Discussion Paper No. 111](#), World Bank, 1995.
- Lemaire Etienne, Tordai Laszlo, [Comparison of Rail Safety Framework in Europe, North America and Japan](#), 2006.
- Versluis Esther, Tarr Erika, "Improving Compliance with European Union Law via Agencies: The Case of the European Railway Agency", [Journal of Common Market Studies](#) 51(2) 2013.

#### שיחות טלפון ומכתבים

- אמסלם משה, ראש אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, פגישה, 16 בנובמבר 2015.

#### מקורות מידע על מדינות שונות

- [הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - OECD](#)
  - OECD International Transport Forum, [Safety and Regulatory Reform of Railways](#), 2010.
  - OECD, [Recent Developments in Rail Transportation Services](#), December 2013.
  - OECD, [Regulatory Authorities for Air Transport, Railways, Telecommunications and Postal Services: Regulatory Reform in Switzerland](#), 2006.
  - OECD, [Structural Reform in the Rail Industry](#), December 2005.

#### האיחוד האירופי

- European Parliament, [Council Directive 2007/59/EC on the certification of train drivers operating locomotives and trains on the railway \[2007\] OJ L315/51](#).
- European Parliament, [Council Directive 2004/49/EC on safety on the Community's railways and amending Council Directive 95/18/EC on the licensing of railway undertakings and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway](#)



[infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification \(Railway Safety Directive\) \[2004\] OJ L164.](#)

- European Commission website, [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm).
- European Commission, [Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of The Council of 21 November 2012 Establishing a Single European Railway Area, as regards the Opening of the Market for Domestic Passenger Transport Services by Rail and the Governance of the Railway Infrastructure](#), January 2013.
- European Commission, [Policy Effectiveness of Rail: EU Policy and its Impact on the Rail System](#), 2006.
- European Commission, [The EU Explained: Transport](#), November 2014.
- European Commission, [The Fourth Railway Package – Completing the Single European Railway area to Foster European Competitiveness and Growth](#), January 2013.
- Steer Davies Gleave, [Evaluation of Regulation 1371/2007: Prepared for the European Commission](#), 2012.

• אנגליה

- Centre for the Study of Regulated Industries, [Britain's Railway Crisis: A Review of the Arguments in Comparative Perspective](#), March 2004.
- Office of Rail and Road, <http://orr.gov.uk/>.
- Rail Accident Investigation Branch, <https://www.gov.uk/government/organisations/rail-accident-investigation-branch>.
- Rail Safety and Standards Board (RSSB), <http://www.rssb.co.uk/>.
- [Railways Act 2005](#).

• שבדיה

- Alexandersson Gunnar, Hulten Staffan, Nilsson Jan-Eric, Pyddoke Roger, [The Liberalization of Railway Passenger Transport in Sweden – Outstanding](#)





[Regulatory Challenges](#), Centre for Transport Studies Stockholm, Working Paper no. 2012:5.

- Järnvägslagen (Railway Act) (2004)
- Trafikverket – Swedish Transport Administration, <http://www.trafikverket.se/en/startpage/>.
- Trafikverket, [Aims, Models & Powers of Rail Regulators: The views of regulated companies](#), November 2010.
- Trafikverket, [Annual Railway Safety Report](#), 2012.
- Trafikverket, [Operating on the Railways 2016](#), 2015.
- Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014.

• ניו-זילנד

- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), [The Impacts and Benefits of Structural Reforms in Transport, Energy and Telecommunications Sectors in APEC Economies](#), January 2011.
- Ministry of Transport, <http://www.transport.govt.nz/>.
- New Zealand Transport Agency, <http://www.nzta.govt.nz/>.
- [Railways Act 2005](#)
- Transport Accident Investigation Commission, <http://www.taic.org.nz/>.

• ציילה

- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), [The Impacts and Benefits of Structural Reforms in Transport, Energy and Telecommunications Sectors in APEC Economies](#), January 2011.

• גרמניה

- Bundesnetzagentur – Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Post and Railway, [http://www.bundesnetzagentur.de/EN/Home/home\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/EN/Home/home_node.html).
- Bundesnetzagentur, [Market Analysis: Railway 2014](#), December 2014.
- Eisenbahnbundesamt – Federal Railway Authority, [http://www.eba.bund.de/EN/Home/homepage\\_node.html](http://www.eba.bund.de/EN/Home/homepage_node.html).



פ' •

- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, <http://www.mlit.go.jp/en/index.html>.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, [Railway Regulation in Japan](#), 2008.
- Transport Analysis, [Railway in Sweden and Japan – a Comparative Study](#), December 2014.

ארה"ב •

- Cramer Barton Emmet, "[North American Freight Rail: Regulatory Evolution, Strategic Rejuvenation, and the Revival of an Ailing Industry](#)," PhD (Doctor of Philosophy) thesis, University of Iowa, 2007.
- Federal Railroad Administration, [Fiscal Year 2014 Enforcement Report](#), 2014.
- Federal Railroad Administration, <https://www.fra.dot.gov/Page/P0001>.
- National Institute of Standards and Technology, [The Emerging U.S. Rail Industry: Opportunities to Support American Manufacturing and Spur Regional Development](#), 2013.
- Surface Transportation Board, <http://www.stb.dot.gov/>.
- U.S. Code, Title 49 – TRANSPORTATION, Chapter 1, Section 103 – [Federal Railroad Administration](#).

