



תנאי סף לנהגי רכבת קלה

דוח סיכום הערכת השפעות הרגולציה (RIA)

תאריך: 12/01/2017

עורך הדוח: עידו אליה (אלמקייס)

בהתבסס על: בחינת תנאי סף לקבלת רישיון נהיגה ברק"ל- דו"ח מסכם, צוות תכנית אב לתחבורה

ירושלים (2015)

זמין לעיון הציבור באתר משרד התחבורה ובאתר הרגולציה הממשלתי

1. הגדרת תכלית והצורך בהתערבות

1.1. רקע

הרכבת הקלה (רק"ל) בירושלים פועלת החל משנת 2011. הביקוש לנסיעות ברק"ל עולה לאורך זמן, כאשר כיום הרק"ל משרתת כ- 140,000 נוסעים, מדי יום. דו"חות הבטיחות של הרק"ל מצביעים על רמת בטיחות גבוהה ודומה לזו של מדינות מערב אירופה. תנאי הסף לקבלת רישיון לנהיגת רכבת קלה, כפי שנקבעו בפקודת מסילות הברזל ובתקנות הנלוות לפקודה הם:

- א. רישיון תקף לנהיגת אוטובוס, לפי תקנה 185 לתקנות התעבורה
- ב. היעדר כתב אישום או הרשעה בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין המועמד רשאי לשמש כנהג הרכבת הקלה
- ג. סינון רפואי וקוגניטיבי, באמצעות מבחני מרב"ד ואחרים.
- ד. הכשרה עיונית ומעשית קורס של המפעיל, לרבות נהיגה של 20 שעות בליווי מדריך
- ה. נהיגה בליווי חונך במשך 30 שעות לפחות, בקו שבו צפוי לנהוג לאחר קבלת רישיון.

תקנות אלו נכתבו בתקופת הניסוי של הרכבת הקלה, קודם להפעלתה המסחרית. כיום, לאחר כמעט שש שנים של הפעלה, יש מקום לבחון מחדש את תנאי הסף לקבלת רישיון לנהיגת רק"ל. המוטיבציה לבחינת התנאים נובעת, כאמור, מהצטברות ניסיון וידע מקומי בהפעלת הרק"ל, מהשאיפה לשיפור תמידי באיכות השירות ורמת הבטיחות של הרק"ל, וכן מהשאיפה לצמצם רגולציה לא הכרחית.

1.2. זיהוי הבעיה וסיבותיה

הגדרת תנאי סף לנהג רכבת קלה משפיעה במישרין על שלוש קבוצות, ובעקיפין על כלל משתמשי הרק"ל ומשתמשי הדרך:

- א. החברה (ובעתיד, חברות) המפעילה רכבת קלה
 - ב. חברות האוטובוסים
 - ג. מועמדים לנהיגה באוטובוס ורק"ל
- התקנה המחייבת את המועמד לנהיגת רכבת קלה להיות בעל רישיון לנהיגת אוטובוס מעמידה את מפעילי הרכבת הקלה ואת חברות האוטובוסים בתחרות על משאב מקומי הנמצא במחסור ושצפוי רק לגדול לנוכח התפתחות של קווי הרכבת הקלה במדינת ישראל. מחסור זה יפגע ברמת השירות של התחבורה הציבורית בישראל ועל מנת לצמצם את נזקיו היה מקום לבחון מחדש התקנה הרגולטורית הנדונה.

1.3. סקירה בינלאומית

במדינות מערב אירופה אין תקנה הקובעת כי מועמד לנהיגת רק"ל חייב להחזיק ברישיון תקף לאוטובוס. דרישה זו נמצאת בסמכותו של מפעיל הרק"ל אשר יכול לדרוש מהמועמד שיהיה בידו רישיון לאוטובוס. יתר התנאים המוקדמים למועמדים לנהיגת רק"ל בחו"ל: הכשירות הפיסית, הכשירות הפסיכולוגית והיעדר עבר פלילי דומים לתנאים המוגדרים בחוק בישראל. מבדיקת התגובות העדכניות של הגורמים המקצועיים לעניין תנאי הסף למועמד לנהיגה ברק"ל עלו תובנות דומות, דהיינו המועמד צריך להחזיק ברישיון רכב ולעמוד בבדיקות הרפואיות והפסיכולוגיות.

בחינת תנאי סף למתן רישיון רק"ל במדינות מערב אירופה התמקדה בדרישה המוקדמת לרמת רישיון הנהיגה ובדיקות חובה נוספות. הבחינה התבססה על:

א. סיכום מידע שהוכן ע"י LTRC ביום 23.9.14 בנושא " Requirements for LRT train driving permits in Europe " המציג נתונים ממפעילי רק"ל בגרמניה, צרפת, אנגליה וספרד

ב. פניות לגורמי הרגולציה ולחברות המפעילים את מערכות הרק"ל בחו"ל, באמצעות מייל, על סמך רשימת הכתובות של הגופים שהשתתפו בכנס הבינלאומי של RESCOR ; הפניות נערכו בחודש מרץ 2015 .

סיכום הממצאים העיקריים מוצג בטבלה 1.
טבלה 1: סיכום ממצאים, הרגולציה במדינות מערב אירופה

מדינה	גרמניה	צרפת	אנגליה	ספרד
שם המפעיל	Ustra Hannoversche	Transdev	TramLink	Metropolitano Tenerife
גיל מינימלי	21	21	18	18
רישיון נהיגה	רכב פרטי	רכב פרטי	רכב פרטי	אוטובוס
בדיקת כשירות פיזית	כן	כן	כן	כן
בדיקה פסיכולוגית	כן	כן	כן	כן
בדיקת רישום פלילי	כן	כן	כן	לא

מטבלה 1 ניתן ללמוד כי במדינות מערב אירופה אין תקנה הקובעת כי מועמד לנהיגת רק"ל חייב להחזיק ברישיון תקף לאוטובוס. דרישה זו נמצאת בסמכותו של מפעיל הרק"ל אשר יכול לדרוש מהמועמד שיהיה בידו רישיון לאוטובוס. יתר התנאים המוקדמים למועמדים לנהיגת רק"ל בחו"ל: הכשירות הפיזית, הכשירות הפסיכולוגית והיעדר עבר פלילי דומים לתנאים המוגדרים בחוק בישראל.

1.4. תכליות ויעדים

כמקובל בעולם, ענף התחבורה הציבורית בישראל מפוקח ע"י המדינה (או רשות מרכזית אחרת) באופן הדוק למדי. היות והפעלת הרק"ל בישראל החלה, כאמור לעיל, בשנים האחרונות, הסדרת הפעלת הרק"ל, והתחומים המשיקים לה, עוברת כיוון וחשיבה מחדש ככל שנצבר ניסיון.

הסיכון העיקרי הוא סיכון בטיחותי. מאז תחילת הפעלתה, הרק"ל מתפקדת ברמת בטיחות גבוהה. סביר להניח כי זוהי תוצאה משותפת של כל הגורמים הפועלים במערכת, לרבות התשתית, הציוד הנייד, הגורם האנושי והניהול. בין היתר, ייתכן כי רמת בטיחות זו קשורה לדרישות הסף הגבוהות שנקבעו בתקנות לגיוס נהגי הרק"ל. לכן, קיים חשש כי שינוי באחד המרכיבים כגון צמצום הדרישות המוקדמות לנהגי הרק"ל, עשוי ליצור השלכות שליליות על תפקוד הרק"ל ולפגוע ברמת בטיחותה.

מאידך, התועלת בהפחתת תנאי הסף היא בשיפור הקצאת המשאבים, הן ברק"ל והן באוטובוסים. לפיכך, הרגולטור מנסה להפחית ברגולציה, תוך שמירה על רמת בטיחות גבוהה. ומכאן, שאלו הם הקריטריונים לפיהם ייבחנו החלופות.

2. חלופות

2.1. תיאור החלופות

פרט לחלופת האפס, נשקלה חלופה אחת נוספת, שבמרכזה שינוי תנאי הסף לנהגי רק"ל. מדובר על 3 שינויים מרכזיים:

1. **הסרת הדרישה לרישיון נהיגה באוטובוס** - בנוסף לסיבות שתוארו לעיל, בוצעה גם בחינה של המשמעויות של אחזקת רישיון נהיגת אוטובוס על שתי אוכלוסיות של נהגי רק"ל בירושלים אלו עם רישיון נהיגת אוטובוס ובעלי ניסיון כנהגי אוטובוס ואחרים עם רישיון נהיגת אוטובוס אך ללא ניסיון בפועל של נהיגת אוטובוס. הנחת הבדיקה היתה שבמידה וימצאו הבדלים מובהקים בין מדדי התפקוד¹ של הנהגים הדבר יעיד על חשיבות תנאי נהיגת האוטובוס עבור נהגי רק"ל. בבדיקה זו לא נמצא קשר מובהק סטטיסטית התומך בחשיבות של תנאי אחזקת רישיון אוטובוס עבור נהגי רק"ל.
2. **הגדרת גיל 24 כגיל מינימלי לקבלת רישיון נהיגה ברק"ל** - גיל 24 הוא "קו פרשת מים" מקובל בכל הקשור לנהיגה ובטיחות. מחקרים שונים מראים שנהגים מבוגרים מגיל זה נוטים להיות פחות מסוכנים. כך למשל, "נהג צעיר" בארץ הוא נהג עד גיל 24. הפועל היוצא של הדרישה לרישיון נהיגה באוטובוס הוא שמועמדים להיות נהגי רק"ל היו חייבים להיות מעל גיל 24. לפיכך, כדי לשמור על רמת בטיחות גבוהה מוצע לקבע תנאי זה ישירות בתקנות.
3. **הוספת 50 שעות נהיגה להכשרה** - שעות אלה יבוצעו בקו בו ינהג בפועל הנהג שבהכשרה, בליווי חונך ועם נוסעים, כולל תיעוד. זאת, בנוסף על 50 שעות ההכשרה המוגדרות כיום, המבוצעות ברכבת ריקה.

2.2. ניתוח חלופות

2.2.1. חלופת שינוי תנאי הסף

תועלות

מההצעה עולות כמה תועלות עיקריות:

1. לאור הניתוחים שתוארו לעיל, לא נראה שיש פגיעה ברמת ההכשרה של נהגי הרק"ל, ואף שיפור. רמת ההכשרה משליכה במישרין על רמת הבטיחות.
2. הפחתת הנטל הרגולטורי על מועמדים לתפקיד נהג רק"ל ועל מפעילי הרק"ל, בכך שהתהליך המוצע, מרחיב את אוכלוסיית המועמדים, מקצר את זמן הגיוס שלהם ומקצר את זמן ההכשרה ביחס להכשרה הקודמת (שכללה גם קורס נהיגת אוטובוס בן תשעה חודשים).

עומסים (נטל רגולטורי)

העומס העיקרי שמתווסף הוא 50 שעות ההכשרה שעל מפעילת הרק"ל להוסיף לכל נהג שבהכשרה. ואולם, מבדיקה עם חברת סיטיפס, מפעילת הרק"ל היחידה כיום, נראה שלא מדובר בעומס משמעותי, היות וכבר כיום נהג מקבל ליווי של חונך לאחר ההכשרה הראשונית, למשך פרק זמן דומה. לפיכך, העומס היחיד שמתווסף הוא הצורך בתיעוד ההכשרה, כך שיהיה זמין לרגולטור, במידת הצורך.

עלויות כספיות ישירות המוטלות על עסקים או אזרחים - כמתואר לעיל.

אינטרסים ציבוריים נוספים - ללא

¹ מדדי התיפקוד לפיהם נבדקה רמת הנהיגה כללו: אירועי תפיסת דלתות, בלימות חירום, דילוג על תחנה, תאונות, עבירות איתנות, פתיחת דלתות בצד הלא נכון.

3. השוואה בין חלופות ובחירה

3.1. סיכום יתרונות/חסרונות של החלופות והשוואה ביניהן

מן האמור לעיל עולה שחלופת האפס נחותה בשני הקריטריונים להשוואה שנבחרו, בטיחות ועומס רגולטורי (נשלטת חזק). מכאן, שהחלופה הנבחרת היא חלופת שינוי תנאי הסף.

4. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם יחידים וקבוצות מהציבור

4.1. תיאור תהליך השיח

הרגולטור פנה למפעילת הרק"ל היחידה כיום, חברת סיטיפס. התקבלו תגובות הן מהנהלת החברה והן מועד העובדים. השיח בוצע פנים אל פנים ובאמצעות התכתבות בדואר אלקטרוני.

4.2. תוצרי השיח

מספר	גורם	התייחסות	תגובה
1.	הנהלת סיטיפס	השינוי המוצע מקובל	-
2.	ועד נהגי הרכבת הקלה	ההצעה תביא לפגיעה בטיחות. הקושי בגיוס נהגי רק"ל הוא תוצאה של תנאי ההעסקה, ולא של ההכשרה	השינוי הולם את המקובל באירופה, וכן מגובה במחקרים, כך שלא מדובר בפגיעה בטיחות.

5. מתודולוגיה ותהליך הכנת הדוח

5.1. מתודולוגיה

תהליך ה-RIA בוצע בדיעבד לאור חומרים ותיעוד שקיים באגף בכיר רכבות.

5.2. מקורות וחומרים

- הרשות הלאומית לטיחות בדרכים (2009). בטיחות בדרכים בקיצור- נהגים צעירים- סיכונים ושיטות התמודדות.
- ועד נהגי הרכבת הקלה, מכתב למנכ"לית מיום 22/09/2016
- מנהל אגף בכיר רכבות, מכתב לוועד נהגי הרכבת הקלה מיום 08/11/2016
- מנכ"ל סיטיפס, מכתב למנהל יחידת מהנדס תכנית אב לתחבורה ירושלים 31/01/2016
- צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים (2015). בחינת תנאי סף לקבלת רישיון נהיגה ברק"ל- דו"ח מסכם.