

ירושלים, י"ד כסלו, תשפ"ב  
18 נובמבר, 2021

לכבוד  
מר יובל רז

**סגן בכיר לחשב הכללי ויו"ר ועדת המכרזים**

בדואר אלקטרוני

**הנדון: ייעוץ ענפי בעניין מכרז "הקו הכחול" של הרכבת הקלה בירושלים**

סימוכין: מכתבך מיום 06.07.2021; מכתבנו מיום 04.08.2021

בהמשך למכתבים שבסימוכין, הריני לפנות אליך בדברים הבאים כדלקמן:

1. בפנייתך שבסימוכין התבקשה הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) לייעץ לוועדת המכרזים בעניין מכרז להקצאת זכות למימון, תכנון, הקמה ותפעול של הקו הכחול של הרכבת הקלה בירושלים (להלן **המכרז**), לפי סעיף 11 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.

2. בחודש מאי 2021 פורסם שלב המיון המוקדם של המכרז, במסגרתו ניגשו חמש קבוצות. ביום 10.11.2021 הציגו החברות את מבנה החברה המפעילה, אשר חייבת לכלול חברה עם ניסיון בהפעלת תחבורה ציבורית (להלן **המפעיל המקומי**). לפיכך, מבנה הקבוצות הסופי הוא:

א. אגד החזקות בע"מ (להלן **אגד**) (25%) ושיכון ובינוי בע"מ (75%), כאשר אגד היא המפעיל המקומי;

ב. אלסטום ישראל בע"מ (כ-20%), אלקטרה (זכיינות) בע"מ (כ-20%), קבוצת מנרב בע"מ (כ-20%) ואלניד תשתיות בע"מ (כ-40%), עם אלקטרה-אפיקים – שירותי תחבורה מתקדמים בע"מ כמפעיל המקומי;

ג. שפיר הנדסה בע"מ (להלן **שפיר**) (40%), CAF<sup>1</sup> (40%), ונוי 3 להשקעה בתשתיות ש.מ. (20%), כאשר CAF היא המפעיל המקומי;

<sup>1</sup> Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles

## מחלקת שווקים

ד. דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן דן) (35%), JSC Transmashholding (35%), LLC, Northern Capital Tram (5%), ולפידות (25%), כאשר דן היא המפעיל המקומי;  
ה. ג'נריישן קפיטל בע"מ (51%), הפניקס אחזקות בע"מ (49%), עם מטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ כמפעיל המקומי.

3. במסמך זה נציג את הבדיקה התחרותית שנערכה ביחס להליך המכרז וכן את המלצות הממונה בעניין. הבדיקה העלתה כי ישנו חשש תחרותי מהפעלת הקו הכחול ואשכול קווי אוטובוסים בירושלים (להלן **שני אמצעי התחבורה**) על ידי גורם יחיד. יצוין כי מסקנה זו אינה ייחודית למפעיל אשכול אוטובוסים מסוים, אלא עומדת בעינה ביחס לכל מפעיל אשכול קווי אוטובוסים בירושלים אשר עשוי להצטרף לאחת מהקבוצות המציעות ולזכות עם מי מהן בסופו של יום. על בן המלצתנו היא שלא לאפשר החזקה של שני אמצעי התחבורה על ידי מפעיל יחיד ולאפשר למשרד התחבורה להוציא מידי המפעיל את קווי אוטובוסים שאלמלא בן יהיו מופעלים על ידו במועד הרלוונטי להפעלת הקו הכחול, והכל כפי שיפורט להלן.

## א. רקע עובדתי

### המכרז

4. פרויקט הקו הכחול צפוי לחבר למערך הרכבות את שכונת גאולה, רמת אשכול ורמות שבצפון העיר, ואת תחנת החאן (שבמרכז העיר) לשכונות גילה ומלחה שבדרום העיר. הקו הכחול צפוי להתפרש על פני 31 ק"מ, לכלול 53 תחנות (מתוכן 3 תת-קרקעיות) ומעל מאה קרונות. בנוסף, במסגרת המכרז על הזוכה יהיה להקים מבנה דיפו בשטח של 66 אלף מ"ר בנוי.

5. תקופת הקמת הפרויקט מוערכת בכ-6.5 שנים, ומשך תקופת התפעול, שתחל ככל הנראה לפני תום ההקמה, יהיה בין שבע ל-15 שנים. בהתאם, מסרתם כי הקו הכחול צפוי להתחיל לפעול במתכונת חלקית בשנת 2028, ובמתכונת מלאה החל משנת 2030.

6. בתום תקופת ההפעלה, הפרויקט יעבור למדינה במתכונת המקובלת בפרויקטים מסוג זה. יצוין כי ההתקשרות מול הזוכה תכלול אפשרות של המדינה להרחיב את ההסכם כך שהזוכה יפעיל גם את הקווים האדום והירוק החל משנת 2035, ומנגד גם אפשרות לצמצם את ההסכם, כך שהזכיון

ימסור את הפעלת הקו הכחול למפעיל אחר (שיבחר בהליך תחרותי ייעודי), ככל שיוחלט כי יש להעדיף הפעלה על ידי מפעיל יחיד בכל קווי הרכבת הקלה בירושלים.

7. בדומה לנעשה בפרויקטים דומים וכפי שציינתם במכתבכם, גם במכרז הנדון מודל התמורה מבוסס על תשלום קבוע בגין זמינות השירותים אשר יספק המפעיל בתקופת ההפעלה, כך שעיקר הכנסות המפעיל יהיו לפי ביצוע נסיעות בפועל, ורק בשוליים ייחשף המפעיל לסיכוני ביקוש על בסיס מנגנוני תמריץ מבוססי היקפי נסועת משתמשים ותיקוף ברכבת. יצוין כי מחיר הנסיעה, כמו בכל ענף התח"צ, נקבע ומפוקח על-ידי הממשלה ולא על-ידי המפעיל, וכן תכנית ההפעלה נכתבת ונאכפת על-ידי המדינה, ולפיכך היא שנושאת בעיקר סיכוני הביקוש בעוד המפעיל נושא בעיקר בסיכוני ההקמה והתפעול.

### **הרכבת הקלה בירושלים**

8. קו הרכבת הקלה הפועל כיום בירושלים (להלן **הקו האדום**) החל לפעול בסוף שנת 2010, ונוסעים בו כ-150 אלף נוסעים ביום. הקו מתפרש לאורך כ-14 ק"מ, והוא כולל 23 תחנות מפסגת זאב ועד הר הרצל. צי הרכבות הפועל כיום מונה 46 קרונות.

9. במהלך שנת 2018 פורסם מכרז למימון, תכנון, הקמה ותפעול של "פרויקט ה-JNET" – פרויקט להארכת הקו האדום בכ-7 ק"מ (והקמת 12 תחנות נוספות), ולהקמת הקו הירוק באורך של כ-20 ק"מ (להלן **פרויקט ה-JNET**).

10. בדומה למכרז הנוכחי בעניין הקו הכחול, התבקשה הממונה לייעץ גם במכרז פרויקט ה-JNET, בו זכו בסופו של יום שפיר ו-CAF. המלצת הממונה הייתה שלא לאפשר לחברת אגד להשתתף במכרז וכן לא לאפשר למפעיל שיזכה במכרז להשתתף במכרזים להפעלת קווי שירות באוטובוסים בירושלים.<sup>2</sup> אמנם, ייעוץ הממונה בפרויקט ה-JNET התייחס בעיקר לשאלת הפעלת הרכבת הקלה על ידי אגד, אך עיקרי הניתוח שבו עשויים להתאים לכל מצב שבו מפעיל

<sup>2</sup> ייעוץ ענפי בעניין השתתפותה של אגד במכרז הרכבת הקלה בירושלים, תחרות 501623 (10.1.2019) (להלן **ייעוץ ענפי בעניין מכרז ה-JNET**), ניתן לצפייה: <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/concentration-consultingtrainorg>



של אמצעי תחבורה ציבורית אחד נמצא בזיקה לאמצעי תחבורה ציבורית נוסף, בשינויים המחויבים, בהתאם למהות הזיקה, היקפה והשפעתה הצפויה על מערך התמריצים שלו.

11. לאחר השלמת הפרויקט, רשת קווי הרכבת הקלה בירושלים תכלול 8 קווי שירות, שיעצרו ב-130 תחנות לאורך מסילה של כ-73 ק"מ (הקו האדום, הירוק והכחול), והיא תהיה רשת קווי הרכבת הקלה הגדולה בישראל.

### **מערך האוטובוסים בירושלים**

12. אמצעי התחבורה הציבורית הנוסף הפועל בירושלים הוא מערך האוטובוסים. החל משנת 2021 ועד לסוף שנת 2023, מערך האוטובוסים בירושלים נמצא בתהליך של מעבר מהפעלה בלעדית של אגד, להפעלה על ידי שלושה מפעילים שונים, בשלושה אשכולות: אגד, באשכול ירושלים דרום; סופרבוס, באשכול ירושלים מרכז; ואקסטרה<sup>3</sup>, באשכול ירושלים צפון. לצדם קיימים גם מפעילים נוספים שפועלים בקווים בין-עירוניים סביב ירושלים (עם עצירות מסוימות בתוך העיר) ומפעילי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים.

13. היקפי הנסועה הצפויים בכל אחד משלושת האשכולות דומים, ויכללו הפעלה של כ-400 אוטובוסים בכל אשכול. העברת הקווים מאגד לסופרבוס ולאקסטרה נעשית במספר פעימות הדרגתיות על פני תקופה בת כשנתיים, כמופיע להלן:

#### **לוח 1 – פעילות מפעילי אשכולות אוטובוסים בירושלים**

אשכול	מפעיל	תחילת פעילות חלקית	תחילת פעילות מלאה	סיום הסכם הפעלה נוכחי
ירושלים דרום	אגד	-	-	31.12.2029
ירושלים מרכז	סופרבוס	29.10.2021	רבעון שני של 2023	2031

<sup>3</sup> מפעיל תחבורה ציבורית המורכב משלוש חברות: קבוצת אלון ריבוע כחול (60%), פסגות איזי באס (20%) וציר הסעות ותיור (20%).

ירושלים צפון	אקסטרה	מחצית 2022	רבעון רביעי של 2023	2032
--------------	--------	------------	---------------------	------

14. מהאמור יוצא כי במועד הצפוי לתחילת הפעילות החלקית של הקו הכחול בשנת 2028, צפויים לפעול במערך האוטובוסים בירושלים שלושה מפעילים – אגד, סופרבוס ואקסטרה. ככל שתזכה במכרז הקו הכחול קבוצה הכוללת אחד ממפעילים אלה, בין אם הקבוצה הכוללת את אגד ובין אם קבוצה אחרת שתבחר לצרף את סופרבוס או אקסטרה כמפעיל מקומי, הרי שיהיה פרק זמן בו הזוכה במכרז יפעיל הן את הקו הכחול והן את אחד מאשכולות האוטובוסים בירושלים.

15. מנגנון התשלום למפעילי האוטובוסים מתבסס בעיקר על ביצוע נסיעות רכב בפועל (כ-90% מהכנסות המפעיל). לצד מנגנון תשלום זה קיימים תמריצים שנועדו לשפר את גביית תעריפי הנסיעה והגדלת מספר הנוסעים שמתקפים את כרטיסם, אשר מהווים כ-10% מהכנסות המפעיל. למפעילי האוטובוסים נקבעה רמת בסיס למספר נוסעים וככל שכמות הנוסעים עולה מעל רמת הבסיס, מקבל המפעיל תשלום נוסף של כ-2 ש"ח לנוסע.

16. ודוק, תכנון מערך האוטובוסים הוא תהליך דינאמי שעשוי להשתנות מעת לעת, למשל בדרך של ביטול והוספת קווים, שינוי בתדירויות, הוספת רבדי שירות שונים או שינוי מסלול של קווים קיימים. גם במערך הרכבת הקלה תתכן גמישות מסוימת, אך באופן טבעי הגמישות בהפעלת מערך הרכבת הקלה נמוכה מזו שבענף האוטובוסים.

### **תחרות בתחום התחבורה הציבורית**

17. רשת קווי התחבורה הציבורית בעיר כוללת חפיפה של קווי שירות בין אמצעי התחבורה עבור חלק מהיעדים, בשל קיומן של נקודות מוצא ויעד רבות בתוך האזור הגיאוגרפי הרלוונטי. חפיפה זו, אשר צפויה להמשיך אף בתקופה שלאחר השלמת הקו הכחול, נוצרת בעיקר על מנת להפחית את מספר המעברים של נוסעים בין אמצעי תחבורה ציבורית. ממשרד התחבורה נמסר כי לחפיפה זו שני טעמים נוספים: הראשון, לאפשר גיבוי בין אמצעי תחבורה שונים, למקרה שאחד מהם יושבת; והשני, לייצר תחרות בהיקפים מסוימים בין מפעילי התחבורה הציבורית השונים, וזאת על מנת לשפר את רמת השירות הניתנת לציבור כך שהתחרות תשמש מעין מערכת פיקוח ובקרה אפקטיבית, ברזולוציה שהמאסדר לא יכול לעשות בעצמו.

18. היבט נוסף בהפעלת תחבורה ציבורית הוא קיומן של "תוספות שירות". הכוונה היא להפעלת קווי אוטובוס נוספים או הגברת תדירות של קווים קיימים (אוטובוס או רכבת קלה) מעבר לתנאים שנקבעו בהסכם הזיכיון. ממשרדי התחבורה והאוצר נמסר שתוספות שירות תופסות כ- 5% מתקציב הסובסידיה המוקצה לתחבורה הציבורית, והן כלי משמעותי לשיפור השירות לנוסעים בתוך תקופת הזיכיון. לאור היתרון המובנה שיש למפעיל תחבורה ציבורית בהיכרותו עם תנאי השטח, כמות ואיכות תוספות השירות תלויים במידה רבה ביוזמה של מפעיל לפי הביקוש שהוא מזהה בשטח, ובהתאם לתמריצים העומדים בפניו להציע את תוספות השירות. ממשרד התחבורה נמסר שבמכרזי האוטובוסים קיים מערך תמריצים נרחב יחסית לעידוד המפעילים ליזום תוספות שירות, והדבר אף מצופה מהם. מודל המשמר מתח תחרותי בין מפעילים שונים של תחבורה ציבורית מעודד אותם ליזום הצעות לתוספות שירות ושיפורים במערכת מתוך היכרותם את תפעול מערכת התחבורה הציבורית.

## **ב. ניתוח תחרותי – השפעות תחרותיות כתוצאה מהחזקת גורם יחיד בשני אמצעי**

### **תחבורה**

19. הניתוח התחרותי שלהלן מתבסס בין היתר על ממצאי הייעוץ בעניין מכרז ה-JNET, לצד הערכות עדכניות בדבר החפיפה הצפויה בין קווי האוטובוס לקווי הרכבת הקלה בירושלים. על אף אי הוודאות ביחס למועד תחילת ההפעלה המדויק וביחס לרשת קווי האוטובוס שיפעלו באותו מועד, אנו סבורים שהניתוח רלוונטי לכל תרחיש הנופל תחת ההנחות הכלליות שבבסיסו. משום כך הניתוח אינו נוגע למתמודדת מסוימת במכרז, ואינו מושפע ממבנה הקבוצות הסופי.

20. כפי שפורט לעיל, בירושלים פועלים שני אמצעי תחבורה ציבורית מרכזיים עם קווי שירות חופפים. הפעלת שני אמצעי תחבורה חופפים על ידי אותו גורם עשויה לפגוע בתמריציו התחרותיים של המפעיל, לעומת מצב שבו כל אמצעי מופעל על ידי גורם אחר, שיש לו תמריץ להציע תנאי שירות מיטביים באמצעי תחבורה אחד על מנת למנוע מעבר של נוסעים לשימוש באמצעי התחבורה השני; וכן תמריץ להציע וליזום תוספות שירות שצפויות לעודד מעבר של נוסעים לשימוש באמצעי התחבורה המופעל על ידו, על חשבון אמצעי התחבורה המופעל על ידי מפעיל אחר.



21. עוצמת החשש התחרותי תלויה בהיקף התחרות בין שני אמצעי התחבורה, במידת יכולתם של המפעילים השונים להשפיע על תנאי השירות באמצעי התחבורה של מפעילים ובתמריצים שלהם לעשות כן.

22. בחינת היקף התחרות בין שני אמצעי התחבורה כוללת שני רכיבים – ראשית, זיהוי קווי אוטובוס החופפים לקווי הרכבת; ושנית, בחינת התחליפיות בין שני אמצעי התחבורה בחלקים החופפים, אשר ניתנת לאמידה ע"י בחינת יחסי ההסטה בין שני האמצעים, כפי שנעשה במסגרת הייעוץ בעניין מכרז ה-JNET.

23. צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים (להלן **צוות תכנית אב**)<sup>4</sup> ערך בדיקה לזיהוי הקווים החופפים, בדומה לבדיקה שנערכה על ידו בעקבות פניית אגד לוועדת המכרזים במסגרת מכרז ה-JNET. הבדיקה נעשתה על מערך קווי האוטובוס אשר עתיד לפעול בשנים 2030-2035, בהתבסס על המועד המתוכנן לתחילת פעילות מלאה של הרכבת בשנת 2030. תוצאות הבדיקה מוצגות להלן:

לוח 2 – תחליפיות בין אשכולות אוטובוסים ובין קווי הרכבת הקלה בירושלים

אשכול		נסיעות אוטובוס יומי	ק"מ רכב שבועי
ירושלים דרום – אגד	בדיקת תחליפיות JNET	500 (7%)	52,400 (13%)
	בדיקת תחליפיות הקו הכחול	400 (6%)	26,600 (6%)
	<b>סה"כ שירות תחליפי</b>	<b>900 (13%)</b>	<b>79,000 (19%)</b>
ירושלים מרכז – סופרבוס	בדיקת תחליפיות JNET	820 (17%)	71,000 (20%)
	בדיקת תחליפיות הקו הכחול	480 (10%)	45,000 (13%)
	<b>סה"כ שירות תחליפי</b>	<b>1,300 (27%)</b>	<b>116,000 (33%)</b>
ירושלים צפון – אקסטרה	בדיקת תחליפיות JNET	830 (13%)	74,000 (17%)
	בדיקת תחליפיות הקו כחול	220 (4%)	15,300 (4%)

<sup>4</sup> גורם מתכנן ומייעץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית ולעיריית ירושלים

סה"כ שירות תחליפי	1,050 (17%)	89,300 (21%)
-------------------	-------------	--------------

24. תוצאות הבדיקה מלמדות על חפיפה של בין 19% ל-33% בין אשכולות האוטובוסים לכלל מערך הרכבת הקלה, כתלות באשכול. עם זאת, החפיפה בין קווי האוטובוס בכל אשכול לקו הכחול בלבד, עומדת על 4% באשכול ירושלים צפון, 6% באשכול ירושלים דרום ו-13% באשכול ירושלים מרכז.

25. מאחר שמדובר בהערכה בלבד של מערך קווי האוטובוסים, אשר נתונה לשינויים, וכן מאחר שמועד הפעלת הקו הכחול עשוי להיות שונה, הרי שאין וודאות שממצאי הבדיקה ישקפו את החפיפה בפועל במועד הפעלת הקו הכחול. עם זאת, לאור ממצאי הבדיקה והמדיניות של משרד התחבורה בעיצוב מערך התחבורה הציבורית כך שיכלול חפיפה ויתירות בין אמצעי תחבורה שונים, יש להניח שגם במועד תחילת הפעלת הקו הכחול יהיו קווי אוטובוס באשכולות השונים שיחפפו במידה מסוימת לקווי רכבת הקלה, ובפרט לקו הכחול.

26. כאמור, בשלב השני לבחינת היקף התחרות יש לבחון את מידת התחליפיות בין שני אמצעי התחבורה. במסגרת הייעוץ בעניין מכרז ה-JNET נבדקה התחליפיות מצד הביקוש בין מערך ה-JNET למערך האוטובוסים בירושלים, תוך בחינת יחסי ההסטה בין השניים. כן נבחנה תחליפיות מצד ההיצע, לפי השוואת זמני נסיעה.<sup>5</sup> ממצאי בדיקת התחליפיות בצד הביקוש העלו כי בכלל, הרכבת הקלה תחליפית לאוטובוס בעוד שהאוטובוס אינו תחליפי לרכבת. קרי, נוסעים העושים שימוש באוטובוס ייטו לעבור להשתמש ברכבת הקלה בנסיבות מסוימות, אך נוסעים העושים שימוש ברכבת הקלה ייטו פחות לעבור להשתמש באוטובוס.<sup>6</sup> בנוסף, התחליפיות מצד ההיצע נבדקה לפי זמני הנסיעה באוטובוס או ברכבת הקלה מנקודות מוצא ויעד שונות ונמצא כי עבור 20%-40% מהנוסעים בירושלים עשויה להתקיים תחליפיות בין הנסיעה ברכבת הקלה לבין הנסיעה באוטובוס (ולהיפך), מבחינת זמן ההגעה ממוצא ליעד מסוימים.

<sup>5</sup> ר' ייעוץ בעניין מכרז ה-JNET, בעמ' 7.

<sup>6</sup> יש לציין שבדיקת יחסי ההסטה נעשתה על מערכי האוטובוס והרכבת הקלה תוך הבחנה גסה יחסית בין סוגי קווי אוטובוס שונים, ולא על קווים ספציפיים החופפים לרכבת הקלה.



27. המסקנה בעניין זה היא שקיימת תחליפיות, גם אם אינה מלאה, בין אשכולות האוטובוסים למערך הרכבת הקלה. אולם הבדיקה העלתה כי עוצמתה של תחליפיות זו משתנה מאשכול לאשכול ומקו לקו וקיים קושי להעריך אותה מראש בלי נתונים על התחרות שתתקיים בעתיד בין מפעילי האוטובוס השונים.

28. מסקנות אלה יפות גם לענייננו. בין הקו הכחול ובין קווי האוטובוסים בעיר צפויה להתקיים תחליפיות מסוימת, כאשר פגיעה בתנאים באחד מהם עשויה להביא להסטה של חלק מהנוסעים לאמצעי התחבורה השני, ואף שיפור התנאים באחד עשוי להביא לגריעה מסוימת של נוסעים מהשני.

29. השאלה הבאה היא באיזו דרך יכולים מפעילים להשפיע על תנאי השירות באמצעי התחבורה ובכך לפגוע בתחרות בין שני אמצעי התחבורה. שהרי, חלק גדול מהתנאים המוצעים לנוסעים נקבעים מראש על ידי משרד התחבורה ומפוקחים על ידו באמצעות חברות בקרה חיצוניות. ככלל, למפעילי תחבורה ציבורית אין יכולת להשפיע על מחיר הנסיעה, מסלול הקו או תדירותו. כמו כן, מרכיבים רבים נוספים הנוגעים לרמת השירות מוגדרים בהוראות ברורות במכרזי התחבורה הציבורית. עם זאת, מערך הפיקוח אינו חף מחסרונות ואינו מהווה תחליף למערך תמריצים תחרותי. עמדת הרשות היא שככלל אסדרה התנהגותית חיצונית אינה מסוגלת לחקות שוק בעל מבנה תחרותי, ומשכך תמיד יש להעדיף פתרונות מבניים מראש על פני פתרונות התנהגותיים בדיעבד.

30. לחידוד נקודה זו נזכיר כי תמריץ תחרותי משמעותי הוא תוספות השירות. למפעילי התחבורה הציבורית יכולת להציע למשרד התחבורה תוספות שירות שונות, המשפיעות על כמות הנסועה שיבצע מפעיל תחבורה ציבורית, ומכאן שהן משפיעות באופן ישיר על הכנסתו. לפיכך לכאורה, למפעילי התחבורה הציבורית יש תמריץ משמעותי ליזום תוספות שירות. עם זאת, בייעוץ מכרז ה-JNET נמצא כי למפעיל יחיד בשני אמצעי התחבורה יש תמריץ פחות ליזום תוספות שירות שאמורות לשפר את מערך האוטובוסים, במקרים בהם תוספות השירות יפגעו בהכנסות הרכבת

הקלה. כמובן, האמור נכון גם לתוספות שירות ברכבת הקלה (כמו הוספת תדירויות או קרונות)

שיכולות לשפר את התחרותיות של הרכבת הקלה מול קווי אוטובוס תחליפיים.<sup>7</sup>

31. באופן דומה, הפעלה של שני אמצעי התחבורה על ידי מפעיל יחיד פוגעת בתמריץ שלו למנוע הפסד שעלול להיגרם מפגיעה בתנאי השירות בקווי האוטובוס התחליפיים, שכן המפעיל יפוצה על ידי מעבר של חלק מהנוסעים לשימוש ברכבת הקלה.<sup>8</sup> כאמור, התמורה המתקבלת בידי המפעיל על הנוסע השולי אינה זניחה, ועומדת על כ-2 ש.

32. מאידך, יתכן והפעלת שני אמצעי התחבורה על ידי אותו גורם תיצור תמריץ חדש לשפר את שירות הקווים אשר יזינו את מערך הרכבת הקלה והצעת תוספות שירות עבור קווים מזינים חדשים. עם זאת, לעמדת משרד התחבורה מדובר בתמריץ מצומצם ואין בו כדי לפצות על הפגיעה בתחרות שתיגרם עקב הפעלה של שני אמצעי תחבורה ציבורית על ידי מפעיל אחד.<sup>9</sup>

33. מהאמור בפרק זה יוצא כי קיומם של קווי שירות חופפים בין מערך האוטובוסים למערך הרכבת הקלה יוצר תחליפיות מסוימת בין השניים. תחליפיות זו מיתרגמת לתחרות בין אמצעי תחבורה אלו, אשר עשויה להיפגע אם שני האמצעים יוחזקו על ידי אותו גורם.

## **ג. סיכום והמלצות**

34. הניתוח לעיל הצביע על כך שהחזקה של גורם אחד בשני אמצעי התחבורה עשויה להשפיע על התנהלותו, הן ביחס לתנאי השירות שהוא מציע והן ביחס לייזום תוספות שירות במערך האוטובוסים וברכבת הקלה. זאת, בין היתר נוכח תמורה שאינה זניחה עבור הנוסע השולי באוטובוס או ברכבת ותחרות מוגבלת מצד מפעילים אחרים בחלק מנקודות המוצא ומנקודות היעד בהם היא פעילה. בנוסף, מתח תחרותי בין מפעילי תחבורה ציבורית הוא כלי בקרה ופיקוח אפקטיבי יותר מאשר אכיפה בדיעבד של הפרות מצד המפעילים, מבחינת שיפור רווחת הציבור בכלל ומשתמשי התחבורה הציבורית בפרט.

<sup>7</sup> ר' ייעוץ מכרז ה-JNET, בעמ' 11.

<sup>8</sup> שם, בעמ' 10.

<sup>9</sup> שם, בעמ' 11.

35. משכך, מבחינה תחרותית רצוי שלא לאפשר לגורם המפעיל אשכול אוטובוסים בירושלים לזכות במכרז להפעלת הקו הכחול. כמו כן, כפי שנאמר בייעוץ הקודם, מבחינה תחרותית רצוי שגם מפעיל שיזכה במכרז לא יתמודד במכרזים להפעלת קווי אוטובוס בירושלים. עם זאת, משום שלא תיתכן חפיפה בין קווי האוטובוס בירושלים לקו הכחול לפני שנת 2028 – המועד הצפוי להפעלת הקו הכחול במתכונת חלקית, אין מניעה שכל גורם יוכל לזכות במכרז וימשיך להפעיל קווי אוטובוס בשלבי התכנון וההקמה של הקו הכחול ועד תחילת הפעלת הקו הכחול במתכונתו החלקית.

36. לכאורה, מתעורר החשש שהזוכה ינסה לעכב את הקמת הקו הכחול כדי לעכב גם את ביטול הרישיון שלו להפעיל אשכול קווים בירושלים. עם זאת, כפי שנמסר לנו על ידכם, מדובר בחשש רחוק ותיאורטי בשל מבנה ההסכם עם הזוכה, המבוסס על עמידה בלוחות זמנים וכולל הטלת קנסות על עיכובים, כך שהתמריץ האמור מתאיין.

37. לפיכך אנו ממליצים כי קודם למועד הצפוי לתחילת הפעלה, חלקית או מלאה לפי המוקדם, של הקו הכחול יבוטל רישיונו של הזוכה להפעלת אשכול קווי האוטובוסים, כך שבמועד הפעלת הקו הכחול הוא לא יפעיל אשכול קווי אוטובוסים בירושלים.

38. עם זאת, לאור הזמן הרב שנותר עד להפעלה, ככל שיהיה שינוי בנסיבות שהביאו להמלצה זו באופן המצדיק את שינוי ההמלצה, ניתן יהיה להגיש פנייה מחודשת על מנת שהמלצתנו זו תיבחן בשנית, לרבות ביחס לאפשרות שהזוכה ימשיך להפעיל קווי אוטובוסים מסוימים בלבד חלף אשכול אוטובוסים שלם.

אנו זמינים לכל שאלה או הבהרה בעניין.

מיכל כהן  
  
מ"מ הממונה על התחרות