7829

רשות התגבלים העסקיים

הודעה על דיוון בקשה לאישור הסדר כובל
לפי חוק התגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בהתאם לסעיף 11(ב) לחוק התגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), אנו מודיעה כי בקשה לאישור הסדר כובל כדלקמן:

הצדדים להסדר:
החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ
"אגרו" אגרונומיה שיתופית לתעשיה בישראל בע"מ
מניות חציר ראשל"צ בע"מ

הנכס או השירות נשוא ההסדר:
התחבורה הציבורית בראשון לציון

מהות ההבילה במתאר בבקשה:
מיזם משותף של המועילי התחבורה הציבורית בראשון לציון לאגד והנגיות והעסק של החברה הכלכלית לראשון לציון לתפעלת התחבורה הציבורית בראשון לציון.

בהתאם לסעיף 11(ב) לחוק אדם העלול להיפגע מהתסדר הכובל, איגוד עסקי יכן ארגון צרכני רשאים להגיש לבית הדין להגבלים עסקיים התנגדות מנומקת בכתב להסדר, בתוך שלושים ימים מיום פרסום הודעה זו ברשומות.

התסדר האמור מעיון הציבור בתוך הוא - 7829 במשרד רשות התגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, קומה ג', ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

רונית קן
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ט באב, תשס"ט
9 אוגוסט, 2009

1 ס"ח התשמ"ח, עמ' 128

11.8.09

רשות ההגבלים העסקיים

ירושלים, 10.8.09

הע - 7829

לכבוד
הממונה על חקיקת משנה
משרד המשפטים
רחוב צאלאח א דין
ירושלים

הנדון: <u>הודעה על רישום בקשה לאישור הסדר כובל</u>

מצ"ב הודעה החתומה על ידי הממונה על הגבלים עסקיים, לגבי רישום בקשה לאישור הסדר כובל ופרסומו ברשומות בהתאם לסעיף 7(ב) לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988.

אנא אשרו והעבירו לפרסום בהתאם.

בברכה,

צפורה נחמו, עו"ד
רשמת הגבלים עסקיים

העתק: מזכירות ביה"ד להגבלים עסקיים לתיק מספר מ"ר 102/09
לוטה: ההעתק שהועבר לפירסום ברשומות ובשני עיתונים יומיים

רח' כנפי נשרים 22 ת.ד. 34281, ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

odma\pcdocs\pcdocs_jlm\9924\1

רשות ההגבלים העסקיים

הודעה על רישום בקשה לאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בהתאם לסעיף 7(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-11988 (להלן: "החוק"), אני מודיעה כי נרשמה בקשה לאישור הסדר כובל כדלקמן:

<u>הצדדים להסדר:</u>

החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ

"אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

מניות העיר ראשל"צ בע"מ

<u>הנכס או השירות נושא ההסדר:</u>

תחבורה ציבורית בראשון לציון

<u>מהות הכבילה כמתואר בבקשה:</u>

מיזם משותף של מפעילי התחבורה הציבורית בראשון לציון (אגד ומוניות העיר) ושל החברה הכלכלית לראשון לציון להפעלת התחבורה הציבורית בראשון לציון.

בהתאם לסעיף 8(ב) לחוק אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל, איגוד עסקי וכן ארגון צרכני רשאים להגיש לבית הדין להגבלים עסקיים התנגדות מנומקת בכתב להסדר, בתוך שלושים ימים מיום פרסום הודעה זו ברשומות.

ההסדר האמור פתוח לעיון הציבור בתיק הע - 7829 במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, קומה ג', ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

חנית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט"ו אב, תשס"ט

5 אוגוסט, 2009

---

1 ס"ח התשמ"ח, עמ' 128

רח' כנפי נשרים 22 ת.ד. 34281, ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

332525.5555

7829
375844

בית הדין להגבלים עסקיים י-ם
הע 102/09
החברה הכלכלית בענין בקשה לאישור

בבית משפט המחוזי בירושלים
<u>בשבתו כבית דין להגבלים עסקיים</u>

ת.פתיחה: 05/08/09 סדר דין: רגיל

בענין שבין: **החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ**

ע"י ב"כ מיתר, ליקוורניק, גבע & לשם, ברנדויין ושות', עורכי דין
מדרך אבא הלל סילבר 16, רמת-גן 52506
טל': 03-6103100 פקס': 03-6103111

(להלן: "המבקשת")

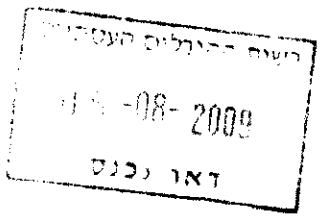
- נ ג ד -

לבין: **1. הממונה על הגבלים עסקיים**

מרחוב כנפי נשרים 22, ירושלים 91341
טל': 02-6556111 פקס': 02-6515330

2. "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

ע"י ב"כ כספי ושות', עורכי דין ונוטריונים
מרחוב יעבץ 33, תל-אביב 65258
טל': 03-7961000 פקס': 03-7961001



3. מוניות העיר ראשל"צ בע"מ

מרחוב הרצל 100, ראשון לציון 75255
טל': 03-9672755 פקס': 03-9672754

(להלן: "המשיבים")

<u>בקשה לאישור הסדר כובל</u>

המבקשת, החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ, מתכבדת בזאת להגיש לבית הדין הנכבד בקשה לאישור הסדר כובל בין "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ לבין מוניות העיר ראשל"צ בע"מ ולבין החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ (להלן בהתאמה: "**אגד**" "**מוניות העיר**" ו-"**החברה הכלכלית**"), להסדרת התחבורה הציבורית בראשון לציון.

בית הדין הנכבד מתבקש לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 7 לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**"), ולהורות על אישור ההסדר הכובל, וזאת מהטעמים המפורטים להלן, או מכל טעם אחר אותו ימצא בית הדין הנכבד לנכון.

בקשה זו נתמכת בתצהירו של מר דב צור, ראש עיריית ראשון לציון וכן בתצהירו של מר מרכוס סיינוק מחברת פי. ג'י. אל. הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ, חברה מתמחה ומובילה בתחום תכנון תחבורה בישראל. מר סיינוק הינו בעל ניסיון של 25 שנים בתכנון תחבורה ציבורית בישראל, ועוסק בתכנון מערכות תחבורה ציבורית. בנוסף, נתמכת הבקשה בחוות דעתו של פרופ' דוד מהלאל, פרופסור חבר בפקולטה להנדסה אזרחית וסביבתית וראש המכון לחקר תחבורה בטכניון. פרופ' מהלאל הוא בעל ניסיון של 35 שנה במחקר הנדסת תנועה ובטיחות ופרסם עשרות מאמרים ודו"חות בנושאים אלה.

א. מבוא

1. עניינה של בקשה זו הוא באישור הסדר לארגון מחדש של התחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון, שיזם משרד התחבורה, בין מפעילי התחבורה הציבורית בראשון לציון (אגד ומוניות העיר) לבין המבקשת, החברה הכלכלית של ראשון לציון.

2. כפי שיפורט להלן בהרחבה, ההסדר המוצע נועד לקדם את שירותי התחבורה הציבורית העירוניים של ראשון לציון, והוא טומן בחובו יתרונות תחרותיים משמעותיים לשיפור שירותי התחבורה בעיר והתאמתם לארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב כולו. בנוסף, ההסדר המוצע מקדם יתרונות לבר תחרותיים, אשר יתרמו גם לרווחת תושבי ראשון לציון שאינם משתמשים בשירותי התחבורה הציבורית.

3. הגם שיש בהסדר זה כדי לפגוע בתחרות המוגבלת והמצומצמת בין מפעילי קווי התחבורה הציבורית בראשון לציון, מדובר בפגיעה שאיננה משמעותית, אשר מפוצה במלואה (ואף למעלה מכך), על-ידי היתרונות הגלומים בתוכנית לארגון מחדש של קווי התחבורה בעיר, אשר משקלם עולה לאין ערוך על משקל הפגיעה העלולה להיגרם לציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית כתוצאה מיישום ההסדר.

4. דברים אלה מקבלים משנה תוקף לאור מבנהו הייחודי של שוק התחבורה הציבורית, ולאור הניסיון הנצבר בישראל ובעולם בפתיחת התחבורה הציבורית לתחרות. כפי שיפורט להלן, ניסיון זה מלמד כי תחרות על הפעלת קו תחבורה ציבורית איננה בהכרח יעילה (גם אם יש בה כדי לשפר את השירות הניתן למשתמש בקו הספציפי), וכי קיימים שיקולים תחבורתיים מקצועיים כבדי משקל התומכים בריסון והגבלת התחרות בשוק התחבורה הציבורית.

5. בבקשה זאת נתחיל בסקירת מערכת התחבורה הציבורית הקיימת בראשון לציון, הקשיים בה, ופרטי התוכנית המוצעת לשיפור מערך התחבורה הציבורית. לאחר מכן נפנה לסקור את העקרונות העומדים בבסיס מערכת תחבורה ציבורית יעילה ונראה, כי מדינות מפותחות בעולם כולו מעדיפות מודל שבו קיימת רגולציה מקצועית על התחבורה הציבורית מאשר מודל של דרגולציה ותחרות חופשית על הכביש בין מפעילים מתחרים. על רקע זה נפנה לסקור את הרגולציה של התחבורה הציבורית בישראל.

6. לאחר כל אלה נפנה לנתח את היתרונות התחרותיים והלבר תחרותיים הקיימים בתוכנית המוצעת. נראה, כי על פי המצב היום רק מיעוט קטן של משתמשי התחבורה הציבורית נהנה מן התחרות המוגבלת הקיימת בין האוטובוסים לבין מוניות השירות. התוכנית המוצעת לא תרע את מצבם של מי שנהנים היום מתחרות בין שירות האוטובוסים לשירות המוניות, אך היא תועיל תועלת משמעותית לאוכלוסיה הרחבה, אשר עושה שימוש בשירות אוטובוסים בלבד. כמו כן נסקור יתרונות לבר תחרותיים הנובעים מהתוכנית החדשה כגון הפחתת גודש התנועה ושיפור איכות הסביבה.

7. בגין כל האמור לעיל אנו סבורים, שההסדר הוא פרו-תחרותי, יעיל, טוב ומיטיב עם המשתמש בתחבורה הציבורית בראשון לציון, ולפיכך יש לאשרו.

ב. תחבורה ציבורית כאתגר לאומי

8. תשתית תחבורה ציבורית נחשבת לאחד מן הצרכים הבסיסיים ביותר אותם אמורה מדינה מתוקנת לאפשר לאזרחיה. כשם שמדינה מספקת לאזרחיה שירותי בריאות, חינוך ושירותי תשתית בסיסיים, כך מחוייבת כל מדינה מתוקנת לספק לאזרחיה גם תשתית של תחבורה ציבורית.

9. ישנן דרכים שונות להקמה וניהול של מערך תחבורה ציבורית, אך אין ולא יכולה להיות מחלוקת, שמערכת תחבורה ציבורית יעילה, טובה, זמינה ושימושית היא צורך לאומי ראשון במעלה.

10. תחבורה ציבורית היא נדבך חשוב והכרחי לכלכלה צומחת, באשר היא מאפשרת לאוכלוסיות רחבות פרנסה באזורים גיאוגרפים החורגים מגבולות מקום מגוריהם ובכך מרחיבה את מרחב האפשרויות והבחירות של הפרט. לפיכך, נחשבת מערכת תחבורה ציבורית מפתח לצמיחה כלכלית.

11. ככלל, אוכלוסיות חלשות ומוחלשות הן האוכלוסיות התלויות יותר בתחבורה ציבורית. התחבורה הציבורית משרתת את אלה שאין ידם משיגה לרכוש רכב פרטי וכן ילדים, קשישים ונכים, אשר אפשרות הנהיגה ברכב פרטי חסומה בפניהם. בעבור אוכלוסיות אלו, מהווה התחבורה הציבורית מצרך חיוני המאפשר להם ניידות.

12. יתר על כן, תשתית התחבורה (כבישים, מסילות ברזל) היא משאב במחסור. ברוב המדינות בעולם, וישראל ביניהן, ישנה בעיה קשה של גודש בכבישים. לבעיה זו נלוות בעיות זיהום אויר קשות הנובעות משימוש ברכבים פרטיים ומחסור הולך וגובר במשאבי אנרגיה. לפיכך, שואפים רגולטורים ליצור כלים אשר יעודדו את השימוש בתחבורה ציבורית חלף השימוש ברכבים פרטיים. לצורך כך, עליהם ליצור מערכת יעילה, מהירה, נוחה לשימוש, זולה ומובנת באופן שאנשים יאותו לנסוע למקום עבודתם, ולמטרות אחרות, בתחבורה ציבורית ולא ברכב פרטי.

13. במדינת ישראל הפך השימוש ברכב פרטי לנפוץ בהרבה מבעבר. האוכלוסיה העושה שימוש בתחבורה ציבורית לצרכיה היומיומיים הולכת וקטנה ואילו מספר הרכבים הפרטיים הולך וגדל. מגמה זו אינה חיובית. משרד התחבורה שוקד על דרכים להגדיל את שיעור האוכלוסיה העושה שימוש בתחבורה ציבורית במקום ברכב פרטי, ולמצער לעצור את מגמת הנטישה של שירותי התחבורה הציבורית, ואף רואה בכך יעד מרכזי של המשרד, כמו גם של המדינה כולה. לעניין זה ציין משרד התחבורה כי:

> "מערכת תחבורה ציבורית יעילה ומתקדמת תחסוך למדינה מיליוני שעות עבודה מבוזבזות בפקקים, תפחית את מספר תאונות הדרכים, תמנע פגעי רעש וזיהום אויר, תקל על בעיית החניה ותשפר את איכות החיים. **לפיכך, הגברת השימוש בתחבורה הציבורית היא יעד מרכזי של משרד התחבורה ושל המדינה כולה**" (ראה: "תחבורה ציבורית" מסמך מדיניות משרד התחבורה בתחום התחבורה הציבורית).

14. על רקע זה, נפנה להסביר את עובדות המקרה דנן.

ג. רקע עובדתי

ג.1. מערכת התחבורה הציבורית בראשון לציון

15. משרד התחבורה, באמצעות האגף לתחבורה ציבורית בחברת נתיבי איילון בע"מ, יזם פרויקט לארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב, אשר מטרתו להביא לשיפור משמעותי במערכת התחבורה הציבורית הקיימת.

16. במסגרת הפרויקט, וכשלב ראשוני לקראת יישומו במטרופולין תל-אביב, ביקש משרד התחבורה לבצע שינויים במערך התחבורה הציבורית בעיר ראשון לציון, ממנה ואליה. לצורך כך, הכינה חברת נתיבי איילון תוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית באזור ראשון לציון, חולון, ואיזור בת-ים. התוכנית לביצוע שינויים אלו התבססה, בין השאר, על סקר נוסעים רחב היקף שנערך בשנים 2002 ו-2003 אשר ניתח את מבנה והיקף הנסיעות בתחבורה הציבורית באוטובוסים במטרופולין תל-אביב ("ארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב - סקר נוסעים בקווי האוטובוסים" חברת נתיבי איילון, אוגוסט 2004 (להלן: "**סקר הנוסעים**")), כאשר בשנת 2006 נערך סקר נוסף אשר בחן את היקף פעילות מוניות השירות בראשון לציון ("קווי שירות במוניות בעיר ראשל"צ" עדליא יעוץ כלכלי בע"מ, יוני 2006 (להלן: "**סקר המוניות**")).

התוכנית לפרוייקט מקומי ראשון לציון, חולון, אזור בת-ים מחודש דצמבר 2004 מצורפת לבקשה כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**1**".

סקר הנוסעים מצורף לבקשה זו כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**2**".

סקר המוניות מצורף לבקשה זו כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**3**".

17. ראשון לציון הינה העיר הרביעית בגודלה בישראל. היא מונה כ-225,000 תושבים (נכון לסוף שנת 2007) ומספקת מעל ל-50,000 מקומות עבודה. לראשון לציון קיימות עתודות קרקע רבות ובשנים האחרונות נבנו בהן שכונות מגורים ואזורי תעשייה ותעסוקה חדשים.

18. מבחינה תחבורתית, כביש 4 (המוביל מאשדוד לחיפה) חוצה את ראשון לציון לשניים - החלק המזרחי, בו ממוקם מרכז העיר הישן והשכונות הותיקות, והחלק המערבי הכולל שכונות מגורים חדשות. חלקה המזרחי של העיר מקושר לנס ציונה ורחובות באמצעות כביש 412, ועם יבנה ואשדוד באמצעות כביש 42. בצפון מזרח העיר, כביש 44 מפריד בין שטחה המוניציפלי של ראשון לציון לבין בית דגן והמועצה האזורית לוד. מערב העיר מקושר לתל-אביב וגוש דן באמצעות כביש 20 (נתיבי איילון) וגובל בחולון ובבת ים. כביש 431, אשר נפתח לתנועה לאחרונה, מחבר בין דרום ראשון לציון לבין רמלה, כביש ירושלים-ת"א ומודיעין.

19. רמת המינוע של האוכלוסיה בעיר, על-פי נתוני הלמ"ס, עמדה בסוף שנת 2005 על 274 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים, שיעור הגבוה במעט מהממוצע הארצי העומד על 255 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים).

20. בעיר פועלים קווי אוטובוסים רבים המחולקים באופן הבא: 4 קווים עירוניים המופעלים על ידי חברת אגד; 2 קווים לחולון המופעלים על ידי אגד; 4 קווים אזוריים המגיעים ליישובים הסמוכים לראשון לציון (צריפין, בית דגן, פלמחים) 3 מהם מופעלים על ידי חברת אגד ו-1 על ידי חברת סופרבוס; 38 קווים מטרופולינים, רובם לתל-אביב, שמתוכם 23 מופעלים על ידי אגד, 5 על ידי דן, 2 על ידי סופרבוס, 2 על ידי חברת קווים, ו-6 על ידי חברת קונקס; 15 קווים בינעירוניים, אשר 10 מהם מופעלים על ידי אגד ו-5 על ידי חברת מטרופולין.

21. בנוסף, על-פי סקר המוניות, בראשון לציון פועלת חברת מוניות העיר המספקת שירותים של "מוניות שירות". מוניות העיר מחזיקה ברשיון להפעיל 5 קווים עירוניים ו-4 קווים אזוריים ליעדים קרובים (אסף הרופא, נצר סירני ורמלה), כאשר חלק מפעילות קווי מוניות השירות נעשית בקווים החופפים בצורה חלקית או כמעט מלאה לקווי אגד, ואילו חלק מפעילות מוניות השירות נעשית באופן משלים לפעילות קווי האוטובוס של אגד. בחלק מהרישיונות שקיבלה מוניות העיר היא אינה עושה שימוש כלל.

22. על-פי בדיקת חברת נתיבי איילון, התחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון מאופיינת בהעדר הירכיה. קיימות בה מספר בעיות מהותיות, הפוגעות בשירות התחבורה הציבורית הניתן לציבור הנוסעים. כך נמצא, כי מערכת התחבורה הציבורית העירונית איננה עצמאית והיא נתמכת בקווים המטרופולינים, באופן שבו חלק מהקווים המטרופולינים של אגד לתל-אביב נוסעים ברוב שעות היממה דרך שכונות המגורים במסלולים מפותלים. עוד נמצא, כי קיימת תחרות לא יעילה בין אגד לבין מוניות העיר במתן שירות בקווים הפנימיים בעיר, וכי הנסיעה בצירים המרכזיים בעיר איטית עקב גודשי תנועה.

23. עיריית ראשון לציון זיהתה צורך ממשי לשיפור איכות התחבורה הציבורית לתושביה ולהקל על העומסים הכבדים בתנועה במרכזי העיר, וכן לאפשר לתושביה ליהנות מהיתרונות הרבים הגלומים בתוכנית הארגון מחדש, כפי שיפורטו להלן. לפיכך, עיריית ראשון לציון נרתמה למהלך של הארגון מחדש במערכת התחבורה הציבורית בעיר, ותמכה בו בצורה פעילה בשיתוף עם משרד התחבורה.

24. מערכת התחבורה הציבורית המוצעת בראשון לציון, כפי שתוכננה על ידי חברת נתיבי איילון, נועדה לענות על הבעיות שנמצאו במערכת העירונית הקיימת, כמו גם, לשפר את זמני הנסיעה בעיר ובקווים הבינעירוניים, להגדיל את הנגישות לתחבורה הציבורית בכלל ולשכבות החלשות בפרט, וליצור מערכת תחבורה עירונית קלה לשימוש ונוחה. כמו כן, תוכנית הארגון מחדש נועדה לאפשר למערכת התחבורה הציבורית בראשון לציון להשתלב עם התכנון מחדש הכולל לתחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב כולו. תוכנית זו מהווה חלק מתוכנית כוללת יותר, שמשרד התחבורה שואף להחיל על כל מטרופולין תל אביב על מנת להביא לשיפור התחבורה הציבורית והגברת השימוש בה.

25. על-פי התוכנית המוצעת, תוקם בראשון לציון מערכת תחבורה ציבורית היררכית, מדורגת, שתכלול מערכת ראשית - המכילה קווים המקשרים בין גושים עירוניים במטרופולין תל-אביב, ומערכת מקומית - המורכבת משתי רמות של קווי שירות. האחת, קווי שירות פנימיים בעיר ראשון לציון (להלן: "**קווים עירוניים**"), והשניה, קווי שירות המקשרים בין ראשון לציון לבין חולון ובת-ים הנוסעים בצירי התנועה המרכזיים (להלן: "**קווי התפר**"). מערכת מקומית זו היא העומדת ביסוד הבקשה דנן.

26. המערכת המקומית המוצעת בראשון לציון תכלול 4 קווי תפר (2 לחולון ו-2 לבת-ים) ו-7 קווים עירוניים, באופן שבו קווי התפר והקווים העירוניים ישלימו זה את זה ויתפקדו כמערכת עירונית אחת המאפשרת מעבר נוח ומהיר בין הקווים השונים לטובת המשתמשים בתחבורה הציבורית. קווי התפר ישמשו כקווים עורקיים מהירים, אשר יסעו, על-פי רוב, בצירי התנועה המרכזיים בעיר, בתדירות גבוהה ואילו הקווים העירוניים יפעלו בתוך שכונות המגורים ויבצעו איסוף נוסעים והזנתם לקווי התפר ולקווים המטרופוליניים, וכן פיזור של הנוסעים מקווי התפר אל שכונות המגורים.

27. בתוכנית המוצעת טמונים יתרונות מהותיים רבים ביחס למצב הקיים: הנסיעה בעיר תהא ישירה ומהירה יותר; התוכנית תגדיל את הנגישות לתחבורה הציבורית, ובפרט לשכבות החלשות; מערכת התחבורה הציבורית העירונית תהא קלה לשימוש; מערכת התחבורה הציבורית תאפשר הזנה נוחה לתחנות רכבת ישראל הקיימות והמתוכננות, לתחנות הרכבת הקלה המתוכננות ולקווים הבינעירוניים והמטרופוליניים; יופחת העומס בנסיעות במרכז העיר ותצומצם החשיפה למטרדי סביבה; ותגבר הקישוריות בין קווי התחבורה הציבורית השונים.

28. בנוסף, בתוכנית המוצעת הותאם היצע התחבורה הציבורית לצרכים של התושבים בראשון לציון לתחבורה הציבורית, כפי שהם עלו בסקר הנוסעים. בתוך כך הותאמו מסלולי הנסיעה, תדירויות הנסיעה בשעות היום השונות, סוגי הרכבים ועוד, לביקושים הקיימים, תוך הוספה או הפחתה של היצע התחבורה הציבורית באיזורים השונים.

ג.2. הסכם העקרונות להפעלת התחבורה הציבורית

29. על מנת לפעול ליישום תוכנית הארגון מחדש לתחבורה הציבורית העירונית, פנתה עיריית ראשון לציון באמצעות החברה הכלכלית, ובשיתוף עם משרד התחבורה, למפעילי התחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון - אגד ומוניות העיר, בכדי למצוא מתווה לשיתוף פעולה ביניהן אשר יאפשר את מימוש התוכנית, על-ידי תפעול משותף של התחבורה הציבורית בעיר.

30. לאחר מגעים ודיונים רבים שנערכו בנושא בין הצדדים בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, הגיעו החברה הכלכלית, אגד ומוניות העיר לחתימה על הסכם עקרונות להפעלת התחבורה הציבורית בראשון לציון (להלן: "**הסכם העקרונות**").

הסכם העקרונות מצורף לבקשה כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**4**".

31. על-פי הסכם העקרונות תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון תפעל באופן הבא:

31.1. רשיונות הקווים של אגד ושל מוניות העיר יימחקו, ובמקומם תיווצר הפרדה בין קווים שבהם יפעלו אוטובוסים בלבד לבין קווים שבהם יפעלו רכבים קטנים, כאשר ככלל, אגד תפעיל את התחבורה הציבורית בקווי התפר העורקיים, ומוניות העיר תפעיל את התחבורה הציבורית בקווים העירונים המזינים את הנוסעים לקווים העורקיים.

31.2. תופעל מערכת כרטוס משותפת לכל הקווים, אשר תאפשר לנוסעים לעבור ממפעיל אחד למשנהו בנסיעה בתחבורה הציבורית בתוך העיר ומחוצה לה, על ידי שימוש בכרטיס אחד.

31.3. מוניות העיר תפעיל את הקווים באמצעות אוטובוסים זעירים (מיניבוסים), המיועדים לשימוש לתחבורה ציבורית, ומאפשרים גישה לנכים לתחבורה הציבורית.

31.4. עקב מבנה הסכמי הסובסידיה המורכבים של אגד עם משרד התחבורה הוחלט, כי בשלב ראשון הרישיונות להפעלת הקווים יוצאו על שמה של אגד ומוניות העיר תפעל בקווים העירוניים כקבלן משנה של אגד. בדרך זו, יוכלו הנוסעים בתחבורה הציבורית העירונית ליהנות מהנחות הניתנות לנוסעי אגד (קשישים, חיילים, נוער וכדו'), גם בשימוש בקווים המופעלים על ידי חברת המוניות.

31.5. השירות במערכת התחבורה הציבורית יינתן בקווים ובלוחות הזמנים כפי שיוגדרו על ידי משרד התחבורה בתוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון.

32. החברה הכלכלית, כצד להסכם העקרונות, התחייבה בשמה של עיריית ראשון לציון לרכז את השיווק והפרסום של מערכת התחבורה הציבורית העירונית החדשה, לפעול כמרכז בקרה ושליטה למערכת התחבורה הציבורית העירונית, להקים מסופי תנועה חדשים שישרתו את קווי התחבורה בתוכנית החדשה, לפקח באופן אינטנסיבי למניעת פעילות של מסיעים לא חוקיים בתחומי העיר, ולפעול לקידום התוכנית בכל הממשקים הנוגעים לפיתוח והסדרה של צירים ייעודיים לתחבורה ציבורית; הגבלה ופיקוח על חנייה; קידום מערכת ניהול רמזורים וכדו'.

ד. פנייות קודמות לממונה על הגבלים עסקיים

33. נכון להיום, פעילויות אגד ומוניות העיר מהוות, בחלקם הקטן של הקווים העירוניים, חלופות למשתמשים בתחבורה הציבורית העירונית. יישום הסכם העקרונות טומן בחובו הפסקה של התחרות באותם קווי תחבורה חופפים, שכן, כפועל יוצא מהתוכנית המוצעת, לא תהיה תחרות על אותו קו שירות מצד שני מפעילים שונים.

34. לעניין זה יודגש, כי חלק מובנה ואינהרנטי בתוכנית שהציג משרד התחבורה לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון בפרט ובמטרופולין תל-אביב בכלל, הינו קיומה של חלוקה בין קווי שירות לפי טווחים ואיזורי שירות, אשר כפועל יוצא ממנה בתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון נמנעת תחרות של מפעילים שונים על אותו קו שירות.

35. הואיל וההתקשרות בהסכם העקרונות עלולה ליפול לאחת החלופות המוגדרות כחזקות לקיומו של הסדר כובל בסעיף 2(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, פנתה אגד בתיאום עם מוניות העיר לממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "**הממונה**") בבקשה למתן חוות דעת מקדמית האם ההתקשרות בהסכם המבוסס על הסכם העקרונות מקימה בעייה מבחינת דיני ההגבלים העסקיים.

הבקשה לחוות דעת מקדמית מיום 29 במאי 2006 מצורפת לבקשה כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**5**".

36. לאחר הגשת מכתב הפנייה, נערכו מספר פגישות עבודה עם הממונה והועברו לרשות ההגבלים העסקיים נתונים שונים לפי דרישה.

דרישת הנתונים מיום 20 באוגוסט 2006 מצורפת לבקשה כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**6**".

מענה לדרישת הנתונים מיום 27 באוגוסט 2006 מצורף לבקשה כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**7**".

37. ביום 21 במאי 2007 הודיעה הממונה למשרד התחבורה, כי לא יינתן פטור להסדר. כעולה מההודעה, רשות ההגבלים העסקיים הביעה נכונות לפטור את ההסדר במידה ואשכול שירותי התחבורה הציבורית בראשון לציון (מוניות ואוטובוסים) יצא למכרז בזמן הקרוב, ברם, אפשרות זו נדחתה הואיל ומשרד התחבורה לא היה יכול להתחייב על כך לפני שנת 2012. ובלשונה:

> "**3. בפגישתנו האחרונה הבענו נכונות לבחון את האפשרות לפטור את ההסדר וזאת, בתנאי שמשרד התחבורה יתחייב (בתמיכתם של הצדדים המעורבים) להוציא את אשכול התחבורה הציבורית של ראשון לציון (מוניות ואטובוסים כאחד) לתחרות, בזמן הקרוב. בכך, חלף אובדן התחרות הישירה הקיימת בקווים, תתקיים תחרות במכרז על הקווים ותצטמצם הפגיעה התחרותית הנובעת מן ההסכם.**
>
> **4. אלא שנציגי משרדך הבהירו כי לא תוכלו להתחייב לקיים מכרז על שירותי התחבורה הציבורית לפני שנת 2012. לאחר שמיצינו את הנסיונות למצוא פתרון אשר ימנע פגיעה של ממש בתחרות כתוצאה מן ההסדר הכובל, הודענו ביום 14.2.2007 לראש עיריית ראשל"צ, לנציגי החברות ולמר אלבז ממשרדך כי לא נוכל לתת פטור להסדר**".

הודעת הממונה מיום 21 במאי 2007 מצורפת לבקשה כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן "**8**".

38. לעניין זה יצויין כבר כעת, כי החברה הכלכלית איננה רואה כל קשר בין הוצאת אשכול התחבורה הציבורית בראשון לציון למכרז, לבין יישום התוכנית, אשר יש בה כדי להפחית את התחרות בקווי התחבורה הציבורית. תוכנית התחבורה הציבורית המוצעת עוסקת ביצירת מערך יעיל יותר, זמין יותר וטוב יותר לתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון. השאלה מי הוא זה אשר יפעיל מערכת זו, האם הוא ייבחר במכרז ובאיזה עיתוי ייערך המכרז, אינה קשורה לעניין זה והיא בבחינת ערבוב מין בשאינו מינו. לפיכך, לשיטתה של המבקשת, עיתוי הוצאת אשכול התחבורה הציבורית בראשון לציון למכרז איננו רלוונטי לשאלת אישור ההסדר.

39. יתירה מכך, גם אם יוצא אשכול התחבורה הציבורית בראשון לציון למכרז, הרי שסוגיית הפחתת התחרות הנובעת מההסדר המוצע לא תיפתר, שכן גם המפעיל החדש אשר יזכה במכרז, כמו גם אגד לפי ההסדר המוצע, ישמשו במפעיל יחיד של התחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון. לפיכך, החברה הכלכלית אדישה לזהות המפעיל בקווי התחבורה הציבורית. לדידה, וכפי שיתואר להלן, קיימות יעילויות רבות הנובעות מארגון קווי התחבורה הציבורית במתווה שהוצע, וזאת ללא כל קשר לזהות המפעיל של כל קו, אשר ניתן להשיגן על-ידי יישום תוכנית הארגון מחדש של קווי התחבורה הציבורית.

40. ביום 29 באפריל 2008 נערכה פגישה בין באי-כוח המבקשת לבין הממונה. גם בפגישה זו דבקה הממונה בעמדתה, לפיה ללא הוצאת אשכול התחבורה הציבורית בראשון לציון למכרז, לא יינתן פטור להסדר. גישה דומה הביעו נציגי הממונה גם בפגישה נוספת שנערכה ביום 21 ביוני 2009.

41. מכאן הבקשה שלפנינו.

ה. אישור הסדר כובל על ידי בית הדין להגבלים עסקיים

42. סעיף 7 לחוק ההגבלים העסקיים קובע את סמכותו של בית הדין להגבלים עסקיים לאשר הסדר כובל. המבחן לאישורו של הסדר כובל קבוע בסעיף 9 לחוק ההגבלים העסקיים, ולפיו בית הדין יאשר את ההסדר "**אם הוא סבור כי הדבר הוא לטובת הציבור**". ודוק: מבחן טובת הציבור לאישורו של הסדר כובל הוא מבחן תוצאתי, הבוחן את השלכות ההסדר על טובת הציבור בכללותו, ולא מבחן הבוחן את מאפייני ההסדר כשלעצמם.

43. בעת בחינת "טובת הציבור", קובע סעיף 10 לחוק ההגבלים העסקיים, על בית הדין לשקול ולאזן האם "**התועלת הצפוייה לציבור תעלה באופן ממשי על הנזק העלול להיגרם לציבור או לחלק ממנו או למי שאינו צד להסדר**". בין השיקולים שבית הדין רשאי לשקול המפורטים בסעיף 10 לחוק ניתן למנות, בין השאר, את: ייעול הייצור והשיווק של נכסים או שירותים; הבטחת איכותם של הנכסים והשירותים; הורדת מחירי השירותים לצרכן; והבטחת היצע מספיק של שירותים לציבור. יחד עם זאת, כך נקבע בפסיקה, רשימה זו איננה ממצה את מכלול השיקולים של בית הדין בבחינת ההסדר הכובל (ראה: ערר (י-ם) 1/97 **איסכור שירותי פלדות בע"מ ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'**, דינים מחוזי, לב(1) 64, סעיפים 14-13 לפסק-הדין).

44. בנוסף, בבחינת "טובת הציבור" על בית הדין לבחון גם את כוונת המחוקק, כפי שהיא באה לידי ביטוי בדבר החקיקה הרלוונטי (ראה: ה"ע (י-ם) 445 **אי. סי. אס מערכות כבלים בישראל בע"מ ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים**, קובץ הגבלים עסקיים בהוצאת ועד מחוז ת"א של לשכת עורכי הדין, 298 בעמ' 316).

45. במקרה שלפנינו, כפי שיפורט בהרחבה להלן, יתרונותיו של ההסדר בייעול מערכת התחבורה הציבורית, הורדת מחירי שירות התחבורה הציבורית ושיפור השירות שניתן לצרכנים עולים, באופן מובהק, על הנזק שעלול להיגרם לציבור כתוצאה מהפסקת התחרות. אך עוד בטרם נפנה לבחון את היתרונות הרבים הטמונים בהסדר ל"טובת הציבור", נסקור תחילה את השוק הרלוונטי של התחבורה הציבורית, ואת הגורמים הפועלים בו.

ו. תחבורה ציבורית יעילה ותחרות

46. תחבורה ציבורית יעילה הינה יעד מוצהר של רשויות תחבורה במדינות מפותחות, הנמצא בראש סולם העדיפויות. על-פי הקהילה האירופאית, תחבורה ציבורית הינה חשובה וחיונית לקידום הכלכלה האירופאית לשמירה על הסביבה ולמעשה לכל תחומי החיים.

47. בעולם הושקעו משאבים רבים למימוש היעד של תחבורה ציבורית יעילה, בין השאר, בחקר תחום המשאבים החומריים, התחום המבני, התחום הניהולי והתחום הטכנולוגי. בחקר התחום המבני של התחבורה הציבורית, נבחנו מודלים רבים של ארגון תחבורה ציבורית יעילה ותחרות. כפי שנפרט להלן, הניסיון שנצבר בעולם בפתיחת שוק התחבורה הציבורית לתחרות מלמד, כי קיומה של "תחרות", כשלעצמה, איננו מהווה סמן ליעילות התחבורה הציבורית. שוק התחבורה הציבורית הינו שוק מפוקח ומסובסד, שבו קיימת חשיבות למדיניות ועמדת הרגולטור בנוגע להסדרה ולפיקוח בשוק.

48. לפיכך, בבואנו לבחון את יעילותה של התחרות בשוק התחבורה הציבורית עלינו ליתן דגש אל מאפייניו המיוחדים של השוק, מאפייניהם המיוחדים של השחקנים בשוק ועמדתו של הרגולטור האמון על הסדרת השוק, תוך בחינת טובת הצרכן ואיכות התחבורה הציבורית הניתנת לו. לאור מאפייניו המיוחדים של שוק זה והמעורבות העמוקה והרחבה של הפיקוח הרגולטורי בו, לא ניתן לצאת מנקודת מוצא לפיה תחרות עדיפה תמיד על פני פיקוח. הניסיון שנצבר בעולם מלמד דווקא כי מודלים של "תחרות על הכביש" (כפי שקיימת כיום בראשון לציון) נמצאו כלא יעילים ולא מקדמים את איכותה של התחבורה הציבורית עבור הצרכן. מאידך, נמצא כי קיימת חשיבות וחיוניות לפיקוח הרגולטור על שוק התחבורה הציבורית, תוך העדפתו על פני מודלים של דה-רגולציה.

ו.1. עקרונות התחבורה הציבורית היעילה

49. ההשקעות המשמעותיות של משרד התחבורה, ושל רשויות דומות בעולם בתחבורה הציבורית נועדו, בראש ובראשונה, ליצור מערכת תחבורה ציבורית שתמשוך נוסעים בעלי יכולת בחירה, כך שתחבורה ציבורית תהיה אפשרות מועדפת מבחינתם.

50. לפיכך, המדדים הרלוונטיים לבחינת איכות מערכת תחבורה ציבורית, בוחנים כיצד שירות תחבורה ציבורית טוב נתפס אצל ציבור המשתמשים. בין מאפייני איכות השירות המקובלים ניתן למנות את: מרחב הכיסוי של השירות; תדירות השירות (מספר הנסיעות בשעה) ומשך השירות ביממה; זמן הנסיעה הכולל; מידע (היכולת להשיג מידע על לוחות זמנים ותעריפים); בהירות המערכת וקלות השימוש בה; אמינות השירות (באיזו מידה השירות מתנהל על-פי לוחות זמנים קבועים מראש); התפוסה של כלי הרכב (היכולת להבטיח מקום ישיבה); שילוביות עם אמצעי תחבורה נוספים; תעריפים ואפשרויות תשלום; נוחיות ונגישות של הרכבים ושל תחנות הנסיעה; ובטיחות הנסיעה.

51. על-פי מחקרים, המשתנים הבולטים ביותר המשפיעים על שביעות רצון הנוסעים בתחבורה הציבורית הינם תדירות השירות והאפשרות למצוא מקום ישיבה, בעוד שהמשתנים הבולטים ביותר התורמים לשביעות רצון שלילית הם משך זמן הנסיעה ותעריף הנסיעה.

52. על מנת לקיים מערכת תחבורה ציבורית יעילה נדרשת שליטה ובקרה של הרגולטור על מאפייני השירות וניהולם. כך, על-פי מדיניות הקהילה האירופית על מנת להבטיח תחבורה ציבורית באיכות גבוהה, יעילה ובטוחה, על מאפייני השירות (תדירות, תעריפים, היקף הכיסוי ועוד) להיקבע מראש על ידי הרגולטור, ולא על ידי המפעילים של קווי התחבורה הציבורית. רק במצב זה, קובעת הקהילה האירופית, ניתן להבטיח יציבות ואמינות של שירותי התחבורה הציבורית.

53. ככלל, תפקידו של הרגולטור על התחבורה הציבורית הינו: מתן סמכויות רישוי המאפשרות כניסה לעיסוק במקצוע; הענקת זכיונות תפעול להפעלת התחבורה הציבורית בהתאם למשטר הניהול; פיקוח וניטור על פעילות המפעילים של התחבורה הציבורית; וקביעת חלוקת הסובסידיות שנועדו לקיים את היצע התחבורה הציבורית ו/או למטרות רווחה (הנחות לאוכלוסיות נזקקות).

<u>ו.2. שוק התחבורה הציבורית ותחרות</u>

54. תחרות בשוק התחבורה הציבורית מעוררת דילמות ייחודיות הנובעות מהמאפיינים המיוחדים של ענף התחבורה הציבורית.

55. ראשית, תחרות על קווי התחבורה הציבורית מתקיימת במרחב הציבורי, אשר מלכתחילה שייך לכלל הציבור. מרחב התחבורה הציבורית מדורג ולא שוויוני כאשר ישנם מספר מוגבל של עורקי תנועה מבוקשים, ומספר גבוה של דרכים צדדיות עליהן מתנהלת רמת תנועה נמוכה. כמו כן, ביקושי התחבורה מתחלקים באופן לא שווה בין שעות היום כאשר ישנן שעות עומס מוגבלות ושעות "מתות" בהם התנועה יותר דלילה.

56. קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה ומפוקחת, המשתמשת באופן מושכל, מפוקח ומוסדר במשאב המוגבל של המרחב הציבורי התחבורתי, הינו צורך חיוני שיכול לגבור על היתרונות הטמונים בתחרות בהפעלת קו התחבורה.

57. יתירה מכך, בנסיבות בהן מדובר בשוק מפוקח ומוסדר על-ידי הרגולטור, סמכות ההכרעה בנוגע לקיומה ואופן יישומה של תחרות בשוק הרלוונטי, הינה של הרגולטור (ראה: בג"ץ 7852/98 **ערוצי זהב נ' שרת התקשורת ואח'**, פ"ד נג(5) 425, 432 (1999)). לעניין זה מציינת המלומדת ד"ר מ' גל, כי:

> "**הסמכות להחליט בענייני תחרות היא בידי הרשות הסקטוריאלית ולא בידי הרשות להגבלים עסקיים, והרשות הסקטוריאלית מוגבלת בשיקול דעתה בהתאם לכללי הסבירות הרגילים**" מ' (שיצר) גל "תפקידו של חוק ההגבלים העסקיים במארג החוקים הכלכליים של מדינת ישראל" מתוך **ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים** (כרך א', מ' גל ומ' פרלמן עורכים, הוצאת נבו, 2008) 60.

58. דברים אלו מקבלים משנה תוקף במקום שבו מדובר בשוק מרבית המאפיינים התחרותיים מצויים תחת פיקוח עמוק ורחב של הרגולטור. כפי שנראה להלן, התחרות בשוק התחבורה הציבורית הינה נכה ומוגבלת מלכתחילה, שכן תעריפי הנסיעה; מסלולי הנסיעה; שעות הפעילות; תדירות השירות; רמת השירות; ועוד, מוכתבים מראש על-ידי הרגולטור, ואינם ניתנים לשינוי על ידי השחקנים הפועלים בשוק משיקולים כלכליים או עסקיים. בנסיבות אלו, היעילות המושגת מקיומו של משטר פיקוח מרכזי עלולה לעלות על היעילות המושגת מקיומו של שוק תחרותי (ראה: בג"ץ 1869/95 **חברה להובלת דלק בע"מ ואח' נ' שר התחבורה ואח'**, פ"ד מט(5) 559 (1996)).

59. לעניין זה גם קובע המומחה מטעם המבקשת, כי קיומו של הרגולטור בשוק התחבורה הציבורית, הינו חיוני לצורך הבטחת שירותי תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית, וכי יש לו תפקיד מפתח ברישוי ופיקוח על ארגון התחבורה הציבורית. מאידך, קיומה של תחרות בשוק התחבורה הציבורית איננו מובילי, בהכרח, לשיפור איכות השירות. בפרט, בנוגע לתוכנית נשוא ההליך דנן, קובע המומחה מטעם המבקשת, כי "**העובדה שבמצב הקיים בראשון לציון קיימת תחרותיות בקווים מסוימים ובתוכנית החדשה תחרות זו לא תתקיים איננה יכולה להוות הוכחה שבמצב הקיים רמת השירות של הנוסע טובה יותר**".

60. מאפיין ייחודי נוסף, של שוק התחבורה הציבורית הוא, שעל מנת לאפשר לקיים שירות שיוויוני ומלא לכלל הציבור, גם במקומות ובשעות שבהן מתן השירות ו/או היקף השירות איננו רווחי עבור המפעיל, לעיתיים נדרשת סטייה מהעקרונות הכלליים של קידום התחרות. לעניין זה קבע בית המשפט העליון בבג"ץ 564/75 **חושינסקי נ' שר התחבורה**, (לא פורסם) (מתוך בג"ץ 635/95 **ק. עקרון מזכרת בתיה בע"מ נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(5) 725), כי תחרות תופשית איננה בהכרח הדרך היעילה ביותר להסדרת שוק התחבורה הציבורית בישראל, גם אם יש בה כדי לשפר את השירות לנוסעים, שכן:

> "**... שני העקרונות הללו, חופש העיסוק והמגמה נגד מונופולין, אינם מוחלטים אלא הם ניתנים להגבלה על-פי דין, <u>ועצם שיטת הרישוי אשר הונהגה על ידי המחוקק בכל הנוגע לתחבורה הציבורית מצדיקה סטייה מהעקרונות הכלליים</u>, אם יש הצדקה לסטייה כזאת על פי כוונתו המפורשת או המשתמעת של המחוקק**".

61. לאור האמור, שמירה על קיומה של תחרות בשוק התחבורה הציבורית איננה, בהכרח, האפשרות היעילה ביותר עבור הצרכן. כפי שנראה להלן, הניסיון שנצבר בעולם מלמד דווקא כי קיומה של תחרות על אותו קו תחבורה בין שני מפעילים שונים (כפי שקיים במקרה שלפנינו) **איננה יעילה**, ויש בה כדי לפגוע ביעילות ובאיכות השירות של התחבורה הציבורית.

3.1. תחבורה ציבורית ותחרות - הניסיון שנצבר בעולם - תחרות על קו תחבורה בין מפעילים איננו יעיל

62. עד שנות ה-70' במאה הקודמת, מרבית התחבורה הציבורית העירונית בארצות מפותחות הייתה בבעלות של חברות עירוניות או ממשלתיות, שהיו מונופול במתן השירות של תחבורה ציבורית. החל ממחצית שנות ה-80' במאה הקודמת, חלו תהליכים של ארגון מחדש של התחבורה הציבורית, כאשר בבסיס תהליכים אלה עמדה השאיפה להקטין את עלויות התפעול (ולאו דווקא לשפר את רמת השירות).

63. במסגרת תהליכים אלה, יושמו בעולם מגוון של רפורמות ארגוניות במבנה התחבורה הציבורית אשר כללו **הפרטה** של חברות התחבורה הציבורית, **תחרותיות** מבוקרת באופן חלקי או מלא בין מפעילי שירות שונים על זיכיונות, חוזה הפעלה או היתר להפעלת שירות, **ודרגולציה**, קרי - הסרת מגבלות פיקוח שונות של הרגולטור על מאפייני השירות.

64. ויודגש: הסיבה העיקרית לתהליכים אלה הייתה הקטנת עלויות התפעול והסובסידיות שהעניקו המדינות למפעילי התחבורה הציבורית. בהתאם, ככלל, התחרות בין מפעילי התחבורה הציבורית איננה על מאפייני השירות (אשר נקבעים מראש על ידי הרגולטור), אלא על גובה התשלום שיקבל מפעיל השירות מהרשות הציבורית.

65. כעולה מחוות דעת המומחה מטעם המבקשת, המסקנה הברורה העולה מהניסיון שנצבר בעולם בנוגע לתחרות בענף התחבורה הציבורית הינו, כי תחרות נחשבת ליעילה ומועילה כאשר היא מתקיימת מחוץ לכביש (competition off the road), ולא תחרות המתקיימת בכביש (competition on the road). דהיינו, תחרות יעילה בתחבורה ציבורית איננה תחרות המתנהלת על ליבו של הנוסע ברחוב, או תחרות בין שני מפעילים על אותו קו תחבורה, אלא תחרות המתנהלת מראש, על עלויות התפעול, ולעיתים גם על מאפייני השירות (תדירות מסלולים ותעריפים).

66. עדות בולטת לכך ניתן למצוא בניסיון שנצבר בבריטניה במסגרת תהליכי הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בלונדון לעומת ההסדרים שנקבעו מחוץ ללונדון. בעוד שבלונדון נקבע משטר מפוקח של תחרות מחוץ לכביש על הפעלת התחבורה הציבורית, מחוץ ללונדון התאפשרה תחרות בין מפעילים שונים על אותו קו תחבורה.

67. השוואת הנתונים של שתי צורות התחרות בין השנים 1986 ל-1995 העלתה כי בעוד שבשתי צורות התחרות עלויות התפעול של התחבורה הציבורית ירדו, כמות הנוסעים בתחבורה הציבורית בתוך לונדון עלתה ב-1.3%, בעוד שכמות הנוסעים בתחבורה הציבורית מחוץ ללונדון ירדה ב-27.5% (!). מסקנה דומה עלתה גם מניתוח היקף השימוש בתחבורה הציבורית בין השנים 1981 ו-2001, ממנו

עולה כי בעוד שבלונדון עלה מספר הנוסעים בתחבורה ציבורית ב-33%, מספר הנוסעים בתחבורה ציבורית מחוץ ללונדון ירד ב-37%. בנוסף, איכות השירות בקווי הנסיעה מחוץ ללונדון ירדה ותעריפי הנסיעה עלו.

68. המסקנה של משרד התחבורה הבריטי בנוגע לתחרותיות בענף התחבורה הציבורית, כתוצאה מהניסיון שנצבר שם, הינה כי יש לשים קץ לדרגולציה ולתחרות החופשית בהפעלת קווי התחבורה, וכי כוחות השוק אינם מובילים לתוצאות הראויות של תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית. לעניין זה ציין משרד התחבורה הבריטי במספר מסמכי מדיניות, כי יש לאמץ משטר של תחרות מפוקחת, שבו הרשות קובעת את מאפייני התפעול והתחרות היא בעיקר על עלויות תפעול השירות. לעניין המשך קיומה של התחרות על אותם קווי תחבורה בין מפעילים שונים צוין, כי:

> "The Government is also keen to see an end to the worst aspects of the deregulataion free-for-all, which led to such instability in bus services and such problems over timetable information".

69. גם הדגם המומלץ על ידי הקהילה האירופית להפעלת תחרות בתחבורה ציבורית, הינו תחרות מפוקחת (regulated competition), במסגרתו מאפייני השירות הנדרשים להתקיים, דוגמת: תדירות, היקף כיסוי ותעריפים, נקבעים מראש על ידי הרגולטור, לפני קיום התחרות, והמפעילים השונים מתחרים על עלויות ההפעלה (ולא תעריפי הנסיעה). ויודגש: **<u>בכל מגוון סוגי התחרות המבוקרת, התחרות איננה מתנהלת בכביש ואין מפעילים המנהלים תחרות באותו קו תחבורה</u>**.

70. הנה כי כן, מודל של תחרות בשוק התחבורה הציבורית של מספר מפעילים על אותו קו תחבורה איננו מודל תחרותי המקובל בעולם. הניסיון שנצבר בהפעלתו נכשל, ונמצא לא יעיל.

<u>ו.4. תחבורה ציבורית באמצעות מוניות שירות</u>

71. תחבורה ציבורית באמצעות אמצעי תחבורה קטנים מאוטובוסים (המכונה: "jitneys") אופיינית למדינות מתפתחות בהן התחבורה הציבורית הרגילה איננה מספקת את הביקושים, כתוצאה מחוסר יכולת ארגונית של השלטון, תכנון לקוי של מערכת התחבורה הציבורית ועוד.

72. ברוב המדינות שירותי ה-jitneys נתונים באופן פורמלי תחת פיקוח ובקרה המתייחסים לתעריף הנסיעה ו/או למסלולי הנסיעה, אולם בדרך כלל הכללים אינם נשמרים. לרוב, לא קיימים לוחות זמנים לפעילות, וכלי הרכב פעילים בעיקר בשעות השיא. בחלק מן הערים במדינות המתפתחות שירותי ה-jitneys משרתים חלק משמעותי מהנסיעות בתחבורה הציבורית.

73. היתרונות של שירותי ה-jitnyes הינם באותן ערים בהן תדירות הפעלת התחבורה הציבורית הינה נמוכה, ו/או אין קיבולת מספיקה להעברת נוסעים בשעות השיא באמצעות שירותי האוטובוסים הקיימים. בנסיבות אלו (האופייניות למדינות מתפתחות ועניות), ה-jitnyes מהווים תחליף לשירות האוטובוסים. הם בבחינת הרע במיעוטו. ברם, יתרונות אלו אינם באים לידי ביטוי בערים בהן מתקיימת תחבורה ציבורית בתדירות גבוהה ובהתאם ללוח זמנים מסודר.

74. מאידך, לתחבורה הציבורית באמצעות jitnyes קיימים חסרונות רבים, דוגמת: אי עמידה בלוח זמנים ובמסלולים; הגדלת גודש התנועה בכבישים בשל הקיבולת המצומצמת של רכבים אלה ובשל העצירות התכופות להעלאת והורדת נוסעים; בעיות בטיחות משמעותיות בהכשרה של הנהגים בתחזוקת כלי הרכב ובהתאמתם להסעת נוסעים; רמת שירות נמוכה; "הסרת השמנת" מפעילות התחבורה הציבורית המוסדרת; ועוד.

75. לאור האמור, קיומה של תחרות בין מפעילי תחבורה ציבורית מוסדרת לבין שירותי ה-jitneys על אותם קווי תחבורה, הינה מרובת חסרונות. יתרונותיה אינם באים לידי ביטוי היכן ששירות התחבורה המוסדר מספק את היצע התחבורה הציבורית הנדרש.

76. **יתירה מכך, כעולה מחוות דעת המומחה מטעם המבקשת, גם במקרים שבהם התחבורה הציבורית באוטובוסים איננה מספקת רמת שירות טובה במאפייני התדירות וקיבולת הנוסעים, הפתרון המועדף מבחינה תחבורתית הוא שיפור רמת השירות הקיימת ולא הוסמת מוניות שירות כמפעיל נוסף היוצר תחרות בקווי התחבורה.**

ז. התחבורה הציבורית בישראל

77. כלי התחבורה העיקרי במדינת ישראל הינו הרכב הפרטי. משקל הנסיעה ברכב הפרטי עלה בשנים האחרונות בצורה דרמטית, בעוד שמספר הנוסעים באוטובוסים במטרופולין תל-אביב כמעט ולא עלה מאז שנת 1999 (ראה: "ועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית - מסקנות והמלצות" אוקטובר 2007 להלן: "**דו"ח ועדת סדן**").

78. על-פי דו"ח ועדת סדן, במטרופולין תל-אביב התחבורה הציבורית קטנה, באופן יחסי, למטרופולינים בחו"ל, ושיעור השימוש בתחבורה הציבורית נמוך, באופן משמעותי (ראה: עמוד 5 לדו"ח ועדת סדן). בנוסף, הכניסות המובילות לתל-אביב גדושות, וקיבולת הכבישים הקיימים מוצתה. בנסיבות אלו, קובע דו"ח ועדת סדן, פוחתת היעילות של המרכז הפיננסי והעסקי של מדינת ישראל, כאשר שימוש נרחב יותר בתחבורה ציבורית יכול לשנות את המצב.

79. הגברת השימוש בתחבורה ציבורית עולה גם בקנה אחד עם מדיניות הממשלה להגדלת צפיפות המגורים בערי הלווין, על ידי הקלת הגישה של יוממים למרכזי העסקים במטרופולין (ראה: תוכנית המתאר הסטטוטורית למחוז תל-אביב - תמ"מ 5).

80. דומה כי אין חולק בדבר החשיבות הרבה הטמונה בהגדלת השימוש בתחבורה הציבורית בישראל, ובפרט במטרופולין תל-אביב, ועל היתרונות הרבים הגלומים בכך לרווחת התושבים והמשק כולו. לעניין זה קבעה ועדת סדן, כי:

"העצמת השימוש בתחבורה ציבורית תגדיל את התוצר, התפוקה והפריון במשק - על ידי שיפור התשואה לגודל, קיצור זמני הנסיעה ליוממים והגדלת הנגישות של מקורות התעסוקה. התשואה לגודל תשתפר, משום שתחבורה ציבורית נרחבת ויעילה מאפשרת הסעת היוממים למע"ר של תל אביב. בזכות התחבורה הציבורית הנרחבת והיעילה יגדל במע"ר היצע העסקים ומקומות התעסוקה, והריכוז הגדול של עסקים במקום אחד ישפר את התשואה לגודל. תחבורה ציבורית נרחבת ויעילה תשפר גם את איכות החיים במטרופולין על ידי קיצור זמני הנסיעה של נוסעים גם במכוניות פרטיות (Leape, 2006). צמצום מספר המכוניות הפרטיות יתרום לצמצום ההשפעות החיצוניות השליליות של השימוש הנרחב ברכב פרטי".

81. לאור האמור, בבחינת הסדרים בתחום התחבורה הציבורית בישראל, יש לזכור כי השפעותיו של הסדר זה או אחר חורגות מהעניין הפרטי המצומצם של תושבי שכונה או עיר ספציפית, וכי מדובר בשאלה לאומית, אשר להכרעות בה קיימות השלכות משמעותיות על התחבורה והתחבורה הציבורית בכל המטרופולין תל-אביב, בערים בפריפריה ועל כלכלת המשק כולו.

1.1. הסדרת התחבורה הציבורית בישראל

82. החל משנת 2000 החליט משרד התחבורה לפתוח את שוק התחבורה הציבורית לתחרות. פעולות אלו נעשו בתיאום מלא עם הקואופרטיבים לתחבורה, וזאת משום שהיה צורך להתאים את הסכמי הזיכיון הקיימים לתנאים החדשים. בהדרגה נערכו מכרזים ציבוריים למספר "אשכולות" תחבורה ציבורית למפעילים בלעדיים לפרק זמן של מספר שנים.

83. יחד עם זאת, פתיחת שוק התחבורה הציבורית לתחרות לא הוביל להסרת המעורבות הציבורית העמוקה בשוק זה (דרגולציה). התחבורה הציבורית בישראל מוסדרת בתקיקה ובתקנות, ונתונה לפיקוח של המפקח על התחבורה הציבורית במשרד התחבורה.

84. מטרתה של הסדרה זו, הינה להבטיח תחבורה ציבורית טובה, אשר תספק לציבור הרחב שירותים סבירים ונגישים, בעלות סבירה וברמה הולמת, וזאת גם במקומות יישוב מרוחקים וגם בשעות שבהן רוב הציבור איננו מצוי בדרכים, כאשר הפעלת קו התחבורה איננה רווחית. מטרה זו דורשת תכנון קפדני של שירות התחבורה הציבורי, וכן הכוונה ופיקוח מטעם המדינה, ואין להשאירה רק לידי היוזמה הפרטית או כוחות השוק החופשי.

85. בהתאם, הפעלת קווי התחבורה הציבורית בישראל, מפוקחת על מרבית היבטיה המוסדרים בתנאי הרישיון להפעלת קו התחבורה. כך, משרד התחבורה קובע את:

- תעריפי הנסיעה בקווי התחבורה;
- מסלולים של קווי התחבורה;

- שעות הפעילות של קווי התחבורה;
- תדירות הפעלת קווי התחבורה;
- רמת השירות בקווי התחבורה;
- וסוג הרכב הציבורי שיפעל בקו התחבורה.

86. על-פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעה באוטובוס ובמוניות) תשל"ד-1974, חריגה מתנאי הרישיון (כגון סטייה מהנתיב הקבוע או חריגה מלוחות זמנים), הינה עבירות פליליות מסוג אחריות קפידה (ראה: ע"פ (י-ס) 1026/97 **מדינת ישראל נ' "אגד" אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ**, תק-מח 97(3) 3601).

87. על מנת לקיים את שירותי התחבורה הציבורית, גם במקומות בהם הפעלת קו התחבורה איננה רווחית, המדינה מסבסדת את הנסיעה בקווי האוטובוס. הודות לאיזון הפנימי הנעשה בין הרווחים המתקבלים מן הפעילות בקווים הרווחיים לבין ההפסדים הנגרמים מהפעילות בקווים ההפסדיים, מתאפשרת קיומה של מערכת תחבורה ציבורית גם ביישובים מרוחקים ודלי אוכלוסין, וגם בשעות בהן מספר הנוסעים הוא קטן.

<u>2.7. הסדרת פעילות מוניות השירות</u>

88. גם התחבורה הציבורית באמצעות מוניות שירות מוסדרת בחקיקה, וכרוכה בהוצאת רישיון מתאים (ראה: פרק ו' לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961).

89. ככלל, ענף מוניות השירות בישראל הינו ענף בעייתי בתחום התחבורה הציבורית, בעיקר ככל שמדובר בפיקוח והרישוי. בשנת 1994 נעשה ניסיון ראשון של רגולציה שנועד "להכשיר" את הפעילות הלא חוקית הקיימת של קווי מוניות השירות, ולקבוע אמות מידה להענקת רשיונות חדשים להפעלת קווי שירות. נוכח הניסיון בשטח וריבוי הפעילות הלא חוקית של מוניות השירות, החליט משרד התחבורה בשנת 1999, להפסיק להעניק רשיונות לקווים בלתי מורשים קיימים, ובאשר למתן רשיונות לקווי שירות חדשים, נקבע, כי אלה יינתנו רק היכן שמדובר במתן שירות משלים לקווי האוטובוס הקיימים (היינו, רק באיזורים דלילי אוכלוסין, איזורים שבהם אין שירות אוטובוסים, או איזורים שיש בהם שירות אוטובוסים בתדירות נמוכה, ובאיזורים בהם פועלים קווי אוטובוסים בתדירות גבוהה - רק במקרים שבהם קו השירות יציע שירות העולה על הניתן בקווי האוטובוסים; קו השירות לא יפגע בתשתית הכלכלית של שירות האוטובוסים ולא יוסיף על צפיפות התנועה בקו; וקו השירות לא ירע את פעילות האוטובוסים).

90. עם השנים התברר, כי הפעלת קווי מוניות השירות הבלתי חוקיים לא פחתה, בעיקר עקב קשיי האכיפה בתחום, ולפיכך הוחלט לקדם רפורמה בחקיקה המסדירה את פעילות ורישוי מוניות השירות, אשר נכנסה לתוקפה בשנת 2005 במסגרת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 64) התשס"ה-2005.

91. במסגרת הרפורמה בוטלו כל הרישיונות להפעלת מוניות השירות שניתנו עד כה. לתאגידי מוניות העומדים בקריטריונים הקבועים בחוק, ניתנה האפשרות להגיש בקשה להפעלת קווי שירות מתוך רשימה שפורסמה על ידי המפקח על התחבורה במשרד התחבורה. על-פי החוק, בין מגישי הבקשות נערך הליך בחירה תחרותי, על-פי קריטריונים המוסדרים בחוק, כאשר ככלל, הזוכה יהיה התאגיד שיציע את תשלום האגרה הגבוה ביותר.

92. העיקרון שעמד בבסיס הרפורמה בקווי מוניות השירות הינו כי שירות המוניות הינו שירות משלים לתחבורה הציבורית ההמונית, קרי - אוטובוסים ורכבות. ככזה, אין לאפשר לשירות המוניות לפגוע או להרע את פעולת האוטובוסים, ויש לאשר קווי שירות רק כאשר הם משלימים את פעולת האוטובוסים ולא פוגעים בה. מדיניות זו של משרד התחבורה זכתה לאישור בפסיקתו של בית המשפט הגבוה לצדק. לעניין זה נקבע בפסיקה, בנוגע לרפורמה בענף מוניות השירות:

> **"כי עיקר התחבורה הציבורית הוא אמצעי הסעה המונית - כמו רכבת - ואוטובוסים; ואילו שירות המוניות נקבע כשירות משלים ולא כשירות מתחרה, ועיקר ייעודו הוא נסיעות מיוחדות ולא נסיעות בקווי שירות: 'מדובר במפלס שני בהיררכיה של אמצעי תחבורה, הנוסף על מערכות ההסעה ההמונית ושירות האוטובוסים, אשר בא על מנת לתת מענה לצרכים מיוחדים של נוסע או נוסעים בודדים'"** (בג"ץ 8179/05 **טקסי "המרכז" בע"מ נ' כנסת ישראל**, תק-על 2006(3) 2860 (להלן: "**עניין טקסי המרכז**")).

93. יתירה מכך, גורמים במשרד התחבורה רואים במוניות השירות כ"שירות טפיל" המקטין את היעילות בניצול שירותי התחבורה הציבורית. לטענתם, מוניות השרות גורמות לגודש תנועה בנתיבי התנועה העורקיים ומטרדים תחבורתיים בשל העדר תחנות מוסדרות להעלאת ופריקת נוסעים; שעות פעילות מוניות השירות ותדירותן איננה מייעלת את השירות הניתן לנוסעים, שכן מונית השירות מגיעה סמוך לפני האוטובוס והן אינן פועלות בשעות שבהן תדירות האוטובוסים נמוכה (ראה: א' לופוביץ "**מסמך רקע בנושא: מוניות שירות**" הוגש לוועדת הכלכלה ביום 3 בדצמבר 2001).

94. לעניין זה גם ציין המחוקק בהצעת החוק, כי "**שירות המוניות נועד להשלים את פעילות השירות הסדיר באוטובוסים ומהוה תחליף לנסיעה ברכב פרטי. בשנים האחרונות גדלה פעילות המוניות הפועלות בקוי שירות וחלקה נעשה שלא בהתאם לתנאי רישיון השירות ולרמת השירות הנדרשת ממפעיל תחבורה ציבורית. כך נוצר מצב שבו קוי השירות למוניות הפועלים לרוב בצמוד לקוי השירות לאוטובוסים, מתחרים בהם ונוטלים מהם נוסעים, ללא מחויבות לרמת שירות לנוסע. תופעה זו פוגעת ביציבות הכלכלית של מפעילי קוי השירות לאוטובוסים ומאלצת את המדינה להגדיל את התמיכה בהם, וכך פוגעת בגובה התמלוגים שהמדינה צפויה לקבל מהמפעילים כאמור**" (דברי הסבר להצעת חוק: הממשלה, תשס"ה, בעמ' 223).

95. עוד יצויין, כי גם לאחר הרפורמה פעילות מוניות השירות איננה מפוקחות באותה המידה שבה מפוקחת הפעילות בקווי האוטובוס. כך לדוגמא, מוניות השירות אינן מחוייבות ללוחות זמנים קבועים ולתחנות עלייה וירידה, אלא מוגבלות בתעריפי הנסיעה, בקו השירות (נקודות יציאה וסיום) ובתדירויות מינימום ומקסימום על-פי שעות היום. יתר על כן, גם מוניות הפועלות מכוח רישיון ובהתאם לקווי השירות שהוכתבו להם, אינן נוהגות להקפיד על תנאי הרשיון. הן מקצרות קווים במקום שהשלמתם אינה כדאית להם, הן חולפות במסלולים אלטרנטיביים וכדאיים יותר עבורן.

ח. התחרות המוגבלת הקיימת היום בין אגד לבין מוניות העיר

96. בטרם נפנה לבחון את היעילויות הפרו-תחרותיות הרבות הנובעות מן ההסדר לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, מן הראוי לעיין במבט קרוב באשר למהות התחרות הקיימת היום בראשון לציון בין אגד לבין שירות מוניות העיר, טרם יישומו של ההסדר המוצע. כפי שנסביר להלן, תחרות זו היא מוגבלת ומתוחמת ואינה מתנהלת כתחרות מלאה בין שני מתחרים בשוק חופשי. מאידך, כפי שנראה להלן, לקיומה של התחרות בין אגד לבין מוניות העיר חסרונות רבים.

ח.1. התחרות בין מוניות העיר לבין אגד הינה חלקית ומתרכזת בשני קווי נסיעה בלבד

97. כעולה מסקר המוניות, מוניות העיר קיבלה מאת משרד התחבורה רשיון להפעיל חמישה קווי תחבורה ציבורית בראשון לציון. מבין קווים אלה, מפעילה מוניות העיר ארבעה קווים בלבד. שניים מתוך ארבעת הקווים המופעלים על ידי מוניות העיר חופפים במידה רבה את קווי אגד (קו 5 וקו 11). שני הקווים הנוספים המופעלים על ידי מוניות העיר, אינם חופפים את קווי אגד, אלא באופן חלקי בלבד.

98. **לפיכך, עסקינן בשני קווי תחבורה בלבד, בהם מתקיימת תחרות בין אגד לבין מוניות העיר.**

ח.2. התחרות בין מוניות העיר לבין אגד הינה על חלק מצומצם מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית

99. התחרות הקיימת בין שירות האוטובוסים לבין מוניות השירות הינה תחרות חלקית ומצומצמת גם לאור היקף ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית, עליו מתחרים שני המפעילים. בהקשר זה יש לפלח את ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית לשני סוגים עיקריים: הסוג הראשון הינו "**נוסעים שבויים**" - אשר נהנים מהנחות בשימוש בתחבורה הציבורית באוטובוסים, ולפיכך שירות מוניות העיר יקר עבורם באופן משמעותי, ואיננו מהווה חלופה תחרותית אמיתית עבורם. לעומתם, "**נוסעים מזדמנים**" - אינם זכאים להנחות בשימוש בתחבורה ציבורית ו/או אינם משתמשים באפשרויות השונות לקבלת הנחה משמעותית בתחבורה הציבורית של אגד, ולפיכך שירות מוניות העיר מהווה חלופה עבורם בקווים הרלוונטיים בהם אגד ומוניות העיר פועלות במקביל.

100. להבחנה זאת בין "נוסעים שבויים" ל"נוסעים מזדמנים" חשיבות קרדינלית להבנת היתרונות הגלומים בתוכנית החדשה נושא בקשה זאת. כפי שיפורט להלן, מרבית הנוסעים המשתמשים בשירות האוטובוסים נהנים מהנחות משמעותיות על המחיר המלא, בין אם משום שהם שייכים

לאוכלוסיה הזכאית להנחה אם ירכשו כרטיסייה ובין אם משום שהם רוכשים כרטיס מסוג "חופשי חודשי" המאפשר להם תמורת תשלום חד פעמי מופחת שימוש בלתי מוגבל ברשת התחבורה של שירות האוטובוסים. ילד האוחז בידיו בכרטיסיית נוער ומשלם באמצעותה על התחבורה הציבורית אינו יכול לעשות שימוש בכרטיסיה זו בנסיעה במערכת התחבורה הציבורית של מוניות השירות. מי שרכש בהשקעה חד פעמית כרטיס "חופשי חודשי" יכול אמנם לבחור להשתמש, חרף הכרטיס שבידו, בשירות המוניות, אך יעדיף העדפה ברורה להשתמש בשירות האוטובוסים, שכן לאחר רכישת כרטיס ה"חופשי חודשי", עבור הנסיעה באוטובוס הוא לא ישלם דבר ואילו עבור הנסיעה במונית הוא ישלם מחיר נסיעה מלא.

101. על-פי סקרי הנוסעים בתחבורה הציבורית באוטובוסים ובמוניות, בראשון לציון מתבצעות כ-38,000 נסיעות פנים עירוניות ביום בתחבורה הציבורית, כאשר מתוכן 78% באוטובוסים ו-22% במוניות השירות. כעולה מסקר הנוסעים באוטובוסים, כ-80% מסך הנוסעים באוטובוסים הינם "נוסעים שבויים", הנהנים מהנחות משמעותיות, ואילו רק 20% הינם "נוסעים מזדמנים", וזאת לפי הפילוח הבא:

סוג הכרטיס	%	נוסעים ליום	קבוצה
רגיל	16.0%	4,724	מזדמן
רגיל קשיש	3.8%	1,114	מקבלי הנחות
כרטיסיה רגילה	3.6%	1,051	מזדמן
כרטיסית זכאים	1.3%	373	מקבלי הנחות
כרטיסית קשיש	1.2%	359	מקבלי הנחות
כרטיסית נוער	10.6%	3,123	מקבלי הנחות
חייל/ת	9.1%	2,698	מקבלי הנחות
נוסע חופשי	3.3%	987	מקבלי הנחות
חופשי חודשי רגיל	35.6%	10,515	חו"ח
חופשי חודשי קשיש	6.3%	1,857	מקבלי הנחות
משולב רכבת	0.2%	57	מקבלי הנחות
משולב רכבת קשיש	0.1%	25	מקבלי הנחות
חופשי יומי	6.4%	1,902	חו"ח
חופשי יומי קשיש	2.5%	741	מקבלי הנחות
סה"כ	100.0%	29,526	

* מקור: עיבוד סקר פדיון 2002/03

102. בהנחה (המחמירה ולא מחוייבת) לפיה **כל** הנוסעים במוניות השירות הינם נוסעים מזדמנים, ניתן לפלח את נוסעי התחבורה הציבורית בראשון לציון באופן הבא:

סוג הכרטיס	אמצעי	%	נוסעים ליום
מזדמנים	אוטובוס	15%	5,775
	מוניות	22%	8,523
	סה"כ	38%	14,298
שבויים	אוטובוס	62%	23,751
סה"כ		100%	38,049

103. הנחת העבודה, לפיה כל הנוסעים בשירות המוניות הם "נוסעים מזדמנים", היא הנחה מחמירה במיוחד על רקע העובדה, שרק בחלק מן הקווים מתחרות מוניות השירות באופן ישיר עם שירות האוטובוסים. בקווים שבהם פועלות מוניות השירות מבלי שיש קו אוטובוס מקביל המתחרה במוניות השירות, משרתות מוניות השירות אוכלוסיה שלה אין אלטרנטיבה תחרותית. לפיכך, גם המשתמשים בקווי שירות המוניות הללו הם בבחינת "נוסעים שבויים", הפעם של מערכת שירות המוניות ולא של מערכת שירות האוטובוסים. גם נוסעים אלה אינם נהנים מהתחרות הקיימת בין מוניות השירות לבין שירות האוטובוסים.

104. לאור האמור, לפחות 62% מכלל המשתמשים בתחבורה הציבורית של ראשון לציון הינם "נוסעים שבויים", אשר קיומה ו/או העדרה של תחרות בין המפעילים על קווי התחבורה כלל איננו רלוונטי לגביהם.

105. אין להתעלם מן העובדה שחלקים נכבדים מהאוכלוסיה השבויה במערכת שירות האוטובוס היא אוכלוסיה מוחלשת ודלת אמצעים. עסקינן בנוער, קשישים, נכים, חיילים ואנשים שהשימוש שלהם בתחבורה ציבורית הוא יומיומי לצורך הגעה למקום העבודה, ללימודים או למוסדות הבריאות, כך שכרטיס החופשי חודשי כדאי עבורם.

106. **לפיכך, קיומה ו/או העדרה של התחרות רלוונטי רק לאותם "נוסעים מזדמנים", אשר מהווים לכל היותר 38% מכלל הנוסעים בתחבורה ציבורית, אשר עושים שימוש בתחבורה הציבורית בקווים בהם פועלים כיום אוטובוסים ומוניות שירות במקביל.**

ח.3. התחרות בין אגד לבין מוניות העיר מוגבלת ומפוקחת במרבית מאפייני השירות

107. הואיל ורוב מאפייני השירות בתחבורה הציבורית מפוקחים על-ידי משרד התחבורה, כבר בנקודת המוצא, היתרונות הפוטנציאליים שאותה יכולה להקנות תחרות על הפעלת אותו קו תחבורה בין שירות המוניות לבין שירות האוטובוסים הינם מוגבלים, וספק רב אם פעילות מוניות השירות במקביל ובתחרות עם קווי האוטובוס תורמת לשיפור איכות שירות התחבורה הציבורית הניתן לנוסעים.

108. כך לדוגמא, לא מתקיימת תחרות על המחיר של הנסיעה בתחבורה הציבורית. אגד פועלת בהתאם לתעריפים שמכתיב לה משרד התחבורה ומחוייבת לתת הנחות בהתאם למגזרים ובהתאם לפעילות כמפורט להלן. מחיריה של אגד אינם מושפעים מקיומה או העדרה של תחרות בדמות שירות מוניות העיר. מוניות העיר, לעומת זאת, מאפשרים רכישת כרטיסיות המעניקות כ-15% הנחה על מחיר הנסיעה. אם נתייחס לכל סוגי ההנחות המוענקות על ידי אגד, הרי שמחיריה של אגד נמוכים באופן משמעותי ממחירי הנסיעה בשירות מוניות העיר. חרף זאת, לא מפחיתה מוניות העיר את מחירי הנסיעה.

109. הנה כי כן, בפועל התחרות על קווי התחבורה בראשון לציון (בקווים שבהם הייתה תחרות) לא גרמה להורדה של מחירים או לשיפור השירות. היתרון התחרותי המשמעותי היחיד לציבור הנוסעים כתוצאה מפעילות מוניות השירות הינו, לכאורה, הגברת תדירות הנסיעה בקו התחבורה.

110. אלא שבחינה מדוקדקת של פעילות מוניות השירות תעלה כי גם ביתרון תחרותי זה אין ממש. **ראשית ועיקר, הגברת התדירות שמביא איתו שירות מוניות העיר אינה הגברת תדירות משמעותית שכן היא אינה מחולקת על פני רצף הזמן בצורה אופטימלית.** בעוד שאגד מחוייבת בלוחות זמנים ותדירויות כפי שמכתיב לה הרגולטור, מוניות העיר אינה מחוייבת בלוח זמנים מוגדר, אלא במספר יציאות בכל שעה, ולפיכך לא ניתן ליצור תיאום מפוקח בין פעילות האוטובוסים ופעילות המוניות על מנת להגיע לאופטימיזציה של תדירויות הפעלת קו התחבורה. בפועל הגברת התדירות שפעילות מוניות העיר מביאה איננה משמעותית ואיננה אופטימלית עבור הצרכן.

111. ככלל, מוניות השירות נוהגות להגיע לתחנות האוטובוס רגעים ספורים לפני האוטובוס, ולאסוף את הנוסעים המחכים בתחנה לאוטובוס, באופן שבו חרף התנועה הרבה של רכבי שירות בקו התחבורה (הגורמת לעומס בעורקי התנועה בעיר), תדירות השירות בתחבורה הציבורית בקו התחבורה איננה משתפרת באופן מהותי.

112. **שנית**, הגברת התדירות של פעילות מוניות השירות איננה וודאית עבור הצרכן. שירות המוניות איננו פועל על-פי לוח זמנים קבוע ומוסדר, אלא הוא מחויב להוציא מספר נסיעות מסויים בכל שעה. הצרכן איננו יכול לתכנן מראש את נסיעתו במוניות השירות וגם איננו יכול לקבל מידע על שעות הפעילות. יתירה מכך, הואיל ומספר המקומות לנוסעים במונית השירות הינו מצומצם, במקרים רבים מוניות השירות נוסעות לאורך רוב מסלול הנסיעה בתפוסה מלאה, ואינן יכולות לעצור לנוסעים המחכים לשירות המוניות. על-פי סקר המוניות, אחת התלונות המרכזיות על שירות המוניות הינו שלעיתים קרובות מונית השירות מלאה ואיננה עוצרת לנוסעים. כמו כן, כעולה מסקר המוניות, במקרים רבים כאשר מונית השירות בתפוסה מלאה, נוהגים נהגי המוניות לוותר על חלקים ממסלול הנסיעה (אשר פחות רווחיים עבורם), על מנת להגיע לתחנה הסופית. **לפיכך, שירות המוניות אינו יכול לספק חלופה וודאית להגברת התדירות בפעילות בקו התחבורה לכל הנוסעים.**

113. המדובר, אם כן, לכתחילה, בתחרות מוגבלת ונכה, שיתרונותיה בשיפור השירות לצרכן מוגבלים ומוטלים בספק.

ח.4. הפגיעה וחוסר היעילות הטמון בקיומה של תחרות בין מוניות העיר לבין אגד

114. אם לא די בכך שאין כל יעילות משמעותית מקיומה של התחרות המוגבלת והמצומצמת בין אגד לבין מוניות העיר בהפעלת קווי התחבורה, קיומה של התחרות גורם גם לפגיעה והחצנה של עלויות על הציבור.

115. פעילות מוניות השירות בקווים המקבילים לקווי האוטובוס, תוך התחרות בשירות האוטובוס, מהווה בבירור פעילות של "**Cherry Picking**". מוניות השירות גורפות לעצמן את הרווחים של קו התחבורה בשעות התנועה העיקריות. מוניות השירות גורפות את הנוסעים שמשלמים תעריף מלא. מוניות השירות פועלות בתדירות זהה לקווי האוטובוס ומקדימות את פעילות האוטובוס ברגעים ספורים על מנת לגרוף את הנוסעים מהאוטובוס.

116. ההחצנה של פעילות מוניות השירות, גם אם יש בה כדי להיטיב עם הנוסעים בקו התחבורה (דבר העומד בספק), נופלת על כתפי ציבור הנוסעים כולו. פעילות מוניות השירות במקביל לפעילות האוטובוסים גורמת לעומסי תנועה בצירים המרכזיים בעיר ולהגברה בזיהום האויר, פעילות מוניות השירות העוצרות בתחנות לא מוסדרות גורמות להפרעות בתנועה, סכנות בטיחותיות ולפגיעה בציבור הרחב שמשלם מכיסו את הסובסידיות הנוספות למפעילי התחבורה הציבורית.

117. ודוק: ההחצנה השלילית של מוניות השירות על מערכת התחבורה הציבורית הוכרה בפסיקת בית המשפט העליון לא אחת, תוך העדפת שיקולי הרגולטור בהסדרת תחבורה ציבורית יעילה על-פני שיקולים של הגברת התחרות בקווי התחבורה הציבורית באמצעות מוניות השירות. לעניין זה נקבע **בעניין טקסי המרכז** הנ"ל, כי:

> "דומה כי מן המפורסמות הוא, שענף המוניות בישראל הוא תחום בעייתי, בהקשרים שונים ... וזאת אומרים המשיבים בלי כחל ושרק, כי **עיקר התחבורה הציבורית הוא אמצעי הסעה המונית - כמו רכבת - ואוטובוסים; ואילו שירות המוניות נקבע כשירות משלים ולא כשירות מתחרה, ועיקר ייעודו הוא נסיעות מיוחדות ולא נסיעה בקוי שירות**:
> 'מדובר במפלס שני בהיררכיה של אמצעי תחבורה, הנוסף על מערכות ההסעה ההמונית ושירות האוטובוסים, אשר בא על מנת לתת מענה לצרכים מיוחדים של נוסע או נוסעים בודדים' (עמ' 5 לתשובת המשיבים בבג"צ 8179/05 טקסי "המרכז" נ' משרד התחבורה). נמסר כי השוואה בין אוטובוסים למוניות מעלה, שמוניות אינן יעילות בהפעלת קוי שירות עתירי ביקוש, ולא ניתן לבסס עליהן את השירות החיוני לנוסע. בהקשר זה נטען, כי **<u>פעילות של מוניות שירות במקביל לקוי שירות של אוטובוסים מפרה את האיזון העדין בהסדרת תחום האוטובוסים: הפעלה לא מבוקרת של מוניות שירות גורמת להפסד הכנסות למפעילי האוטובוסים, שכן מוניות השירות מעדיפות לעבוד במקביל לקוי אוטובוסים רווחיים, המסבסדים פעילות של קוים לא רווחיים. בלשון פשוטה, המוניות פועלות בקוים רווחיים בעוד האוטובוסים נאלצים ליתן שירות גם בקוים לא רווחיים. ועוד, השימוש במוניות השירות הוא בעיקר של נוסעים המשלמים מחיר מלא בעד הנסיעה, ועל כן ההפסד של מפעיל האוטובוסים גדול יותר. פגיעה ברווחיותם של קוי האוטובוסים מסכנת כנטען את הפעלתו של הקו הספציפי וגם את הקוים הלא רווחיים שאותם מסבסד הקו הרווחי. התוצאה הסופית היא - כנטען - גלגול ההפסדים על הציבור כולו, הנאלץ לממן באמצעות סובסידיות את הקוים, וכן פגיעה במאמצים לפתוח את ענף האוטובוסים לתחרות, שכן יש בכך כדי להקטין את האטרקטיביות של הקוים בעבור**</u>**

משקיעים פוטנציאליים. יתר על כן, הפעלת מוניות השירות נעשית ברובה באופן לא מבוקר, ללא תחנות עצירה מסודרות, תוך גרימת הפרעות תנועה, סכנה בטיחותית וזיהום אויר".

118. כמו כן, פעילות מוניות השירות פוגעת ברווחיות של חברות האוטובוסים, ולפיכך מעלה את הסובסידיה המשולמת להן על ידי המדינה, ובכך מטילה נטל נוסף על הציבור כולו. שיקולי הסובסידיה המשולמת למפעילי התחבורה הציבורית הוכרו בפסיקה כשיקולים לגיטימיים וראויים, אשר יש לשוקלם וניתן להעדיפם בתכנון התחבורה הציבורית, על אף הפגיעה בתחרות החופשית בין האוטובוסים למפעילי המוניות. לעניין זה קבע בית המשפט העליון בבג"ץ 635/95 **מוניות הדרים שרות רחובות ק. עקרון מזכרת בתיה בע"מ ואח' נ' שר התחבורה ואח'**, פ"ד נא (5) 723, 745, כי: "הילכת הסובסידיה הכתה שורש בהלכה, ואינני רואה עצמי בן-חורין שלא ללכת בעקבותיה עד אם תאמר רשות מוסמכת אחרת" (וראה גם: האסמכתאות הרבות שנזכרו שם, וכן בג"ץ 1101/96 **ברוך אברהם ואח' נ' מדינת ישראל ואח'**, דינים-עליון, כרך נב, 151; בג"ץ 221/99 **סלאח נ' משרד התחבורה**, פ"ד נג (5) 567, 572 (דברי השופט זמיר); בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' משרד התחבורה ואח'**, פ"ד נז(1) 235). ולפיכך, גם מטעם זה פעילות מוניות העיר גורמת להחצנה של עלויות על הציבור כולו.

119. **הנה כי כן, על מנת להבטיח תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית עבור קהל המשתמשים בה נדרש ארגון ופיקוח של הרגולטור. במצב הקיים היום, קיומה של תחרות בקווי התחבורה איננו יוצר אופטימיזציה של שירות התחבורה הציבורי ואיננו תורם בצורה משמעותית לאיכות התחבורה הציבורית בראשון לציון. ככלל, ההסדרה החקיקתית של פעילות מוניות השירות הינה כשירות משלים לתחבורה הציבורית הקיימת ולא כשירות מתחרה. ככל שקיימים ביקושים נוספים לתחבורה ציבורית, הדרך הנכונה והראוייה מבחינה תחבורתית וחוקית, הינה שיפור מערכת התחבורה הקיימת (כפי שפעל משרד התחבורה בתוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון), ולא על ידי שימור תחרות לא יעילה ולא נכונה מבחינה תחבורתית.**

ט. הסדר במתווה הסכם העקרונות הינו יעיל מבחינה תחרותית

120. לאחר שבחנו את שוק התחבורה הציבורית ואת התחרות הקיימת כיום בהפעלת קווי התחבורה בראשון לציון, נפנה לבחון את היתרונות התחרותיים הרבים הטמונים ביישום ההסדר, אשר יביא לשיפור וייעול מערכת התחבורה הציבורית בראשון לציון, אשר משקלם עולה על הפגיעה שבהפחתת התחרות (ככל שקיימת פגיעה כאמור).

121. **נקדים ונאמר, כי לא יכול להיות חולק כי תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון משפרת, באופן משמעותי, את שירות התחבורה הציבורית הניתן לאוכלוסית נוסעים השבויים, קרי - לרוב המכריע של הנוסעים בתחבורה הציבורית בראשון לציון. מאידך, תוכנית הארגון מחדש גם איננה פוגעת באוכלוסית הנוסעים המזדמנים בקווים בהם פועלים מוניות העיר ואגד במקביל.**

122. הנהנים העיקריים של תוכנית התחבורה הציבורית נושא בקשה זאת הם האוכלוסיות, אשר אינן נהנות מתחרות בין האוטובוסים ובין מוניות העיר, שהן כאמור האוכלוסיות החלשות והנזקקות יותר. "הנוסעים השבויים" יזכו במערכת זמינה יותר, מהירה יותר, תכופה יותר ונוחה יותר לשימוש. לעומת זאת, "הנוסעים המזדמנים", גם אם לא יהנו באופן מובהק מיתרונותיה של התוכנית החדשה, הרי שמצבם לא יורע לעומת המצב הקיים היום - בבחינת "זה נהנה וזה לא חסר".

123. להלן נבחן את השפעות התוכנית לארגון מחדש על ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית, וזאת בהתאם לקריטריונים של איכות שירות תחבורה ציבורית:

<u>ט.1. תדירות הקווים - התאמת ההיצע לביקוש</u>

124. סקר הנוסעים שנערך בשנים 2002 ו-2003, בחן באופן מפורט את מבנה הביקושים והדרישות לתחבורה הציבורית, בין השאר, בעיר ראשון לציון. ניתוח הנתונים שהופקו בסקר הנוסעים, הובילה את חברת נתיבי איילון למסקנה כי נדרש שינוי מהותי במבנה התחבורה הציבורית בראשון לציון.

125. במסגרת הארגון מחדש של קווי התחבורה הציבורית, נקבע כי יבוטלו קווי התחבורה הבאים: קווי אגד: 4, 5, 11, 14, 17, 18 וקווי מוניות שירות: 2, 5, 11, 12, 75, 85, ויתווספו במקומם 7 קווי התחבורה עירוניים (שמספריהם לצרכי תכנון הינם: 1120, 1121, 1122, 1123, 1124, 1125, 1126). כמו כן, מסלולי קווי התחבורה הציבורית המטרופולינים והבינעירוניים העוברים בראשון לציון, שונו באופן שבו הם לא יעברו בתוך שכונות המגורים אלא יסעו בנתיבי התחבורה העורקיים בראשון לציון, ככל הניתן.

126. בנוסף, כחלק מהתאמת ההיצע והביקוש לתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון, שונתה תדירות קווי התחבורה הציבורית, כאשר בחלק מקווי התחבורה עלתה תדירות הנסיעה, ובחלקם היא ירדה. יחד עם זאת, **<u>התדירות המצרפית של שירות של התחבורה הציבורית עלתה, באופן שיש בו כדי לפצות על ביטול קווי מוניות השירות</u>**.

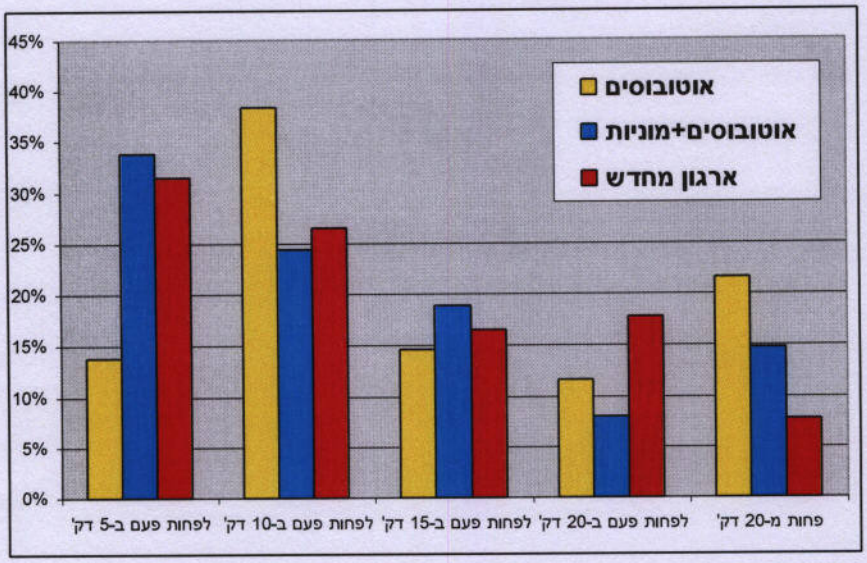
127. לצורך ניתוח השינוי בתדירות ההפעלה לפני ואחרי התוכנית נחזור שוב על האבחנה המתחייבת בין הנוסעים ה"שבויים" אשר עושים שימוש בהנחות המשמעותיות שנותנת אגד, או בכרטיסי המנוי החודשיים, אשר מוניות השירות אינן מהוות חלופה תחרותית אמיתית עבורם, לבין הנוסעים ה"מזדמנים" אשר אדישים לזהות המפעיל של קו התחבורה. כפי שיפורט להלן, ניתוח רמת תדירות הנסיעות המצרפית העירוניות בשעה ממוצעת כפי שהוא מפורט בטבלה להלן, מלמד כי מצבם של הנוסעים השבויים **<u>השתפר באופן משמעותי</u>**, בעוד שמצבם של הנוסעים המזדמנים לא הורע מבחינת תדירות התחבורה הציבורית.

תדירות מצרפית בקטע	מצב קיים		ארגון מחדש
	אוטובוסים	אוטובוסים ומוניות	
לפחות פעם ב-5 דק'	14%	34%	31%
לפחות פעם ב-10 דק'	38%	24%	27%
לפחות פעם ב-15 דק'	15%	19%	17%
לפחות פעם ב-20 דק'	12%	8%	18%
פחות מ-20 דק'	22%	15%	8%
סה"כ	100%	100%	100%
לפחות פעם ב-10 דק'	52%	58%	58%

128. כעולה מהניתוח לעיל, במצב הקיים לנוסעים השבויים, ב-52% מקטעי הנסיעה התדירות הממוצעת גבוהה מכל 10 דקות. לעומת זאת, לאחר התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית ב-58% מקטעי הנסיעה התדירות הממוצעת תהא גבוהה מכל 10 דקות. יתירה מכך, בעוד שרק ב-14% מקטעי הנסיעה כיום התדירות הממוצעת גבוהה מכל 5 דקות, לאחר תוכנית הארגון מחדש ב-31% מקטעי הנסיעה התדירות הממוצעת גבוהה מכל 5 דקות. גם מצבם של הנוסעים המזדמנים לא יורע באופן משמעותי בעקבות התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית, וגם לאחריה, כמו לפניה, ב-58% מקטעי הנסיעה התדירות תהא גבוהה מכל 10 דקות.

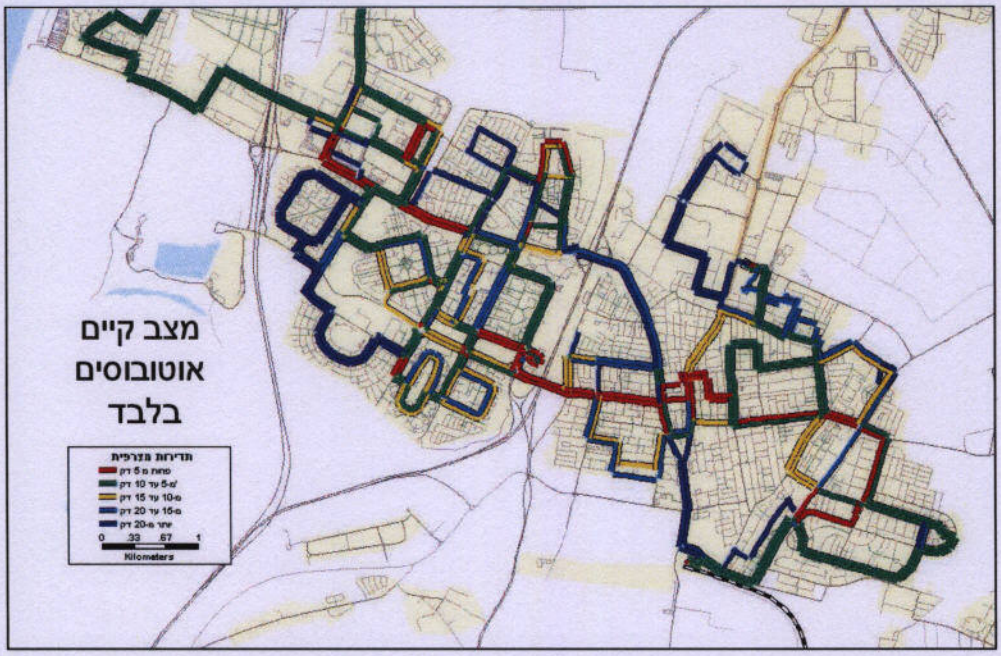
129. במסגרת תוכנית הארגון מחדש קיים גם **<u>שיפור משמעותי</u>** לכל המשתמשים בתחבורה הציבורית, בקטעי הנסיעה בהם התדירות נמוכה מכל 10 דקות. בעוד שכיום ב-22% מקטעי הנסיעה התדירות נמוכה מכל 20 דקות (15% לנוסעים המזדמנים), הרי שלאחר תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית, רק ב-8% מקטעי הנסיעה התדירות תהא נמוכה מכל 20 דקות.

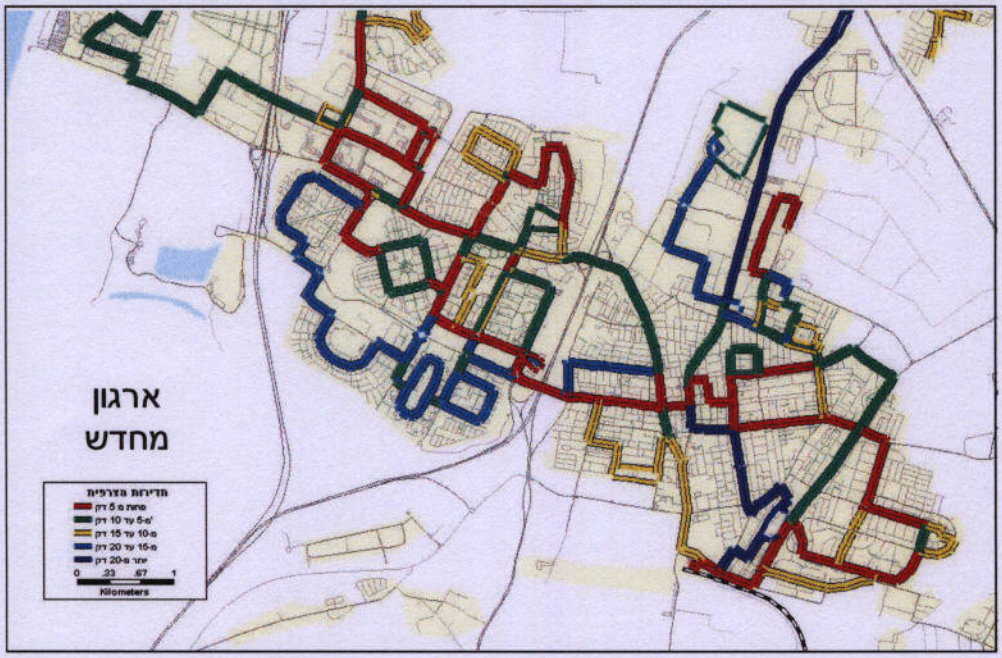
130. להמחשת האמור לעיל, ניתן להיעזר גם בתרשים הבא, המציג באופן גרפי את התפלגות אורך צירי הנסיעה של התחבורה הציבורית בראשון לציון לפי רמת התדירות המצרפית של התחבורה הציבורית:



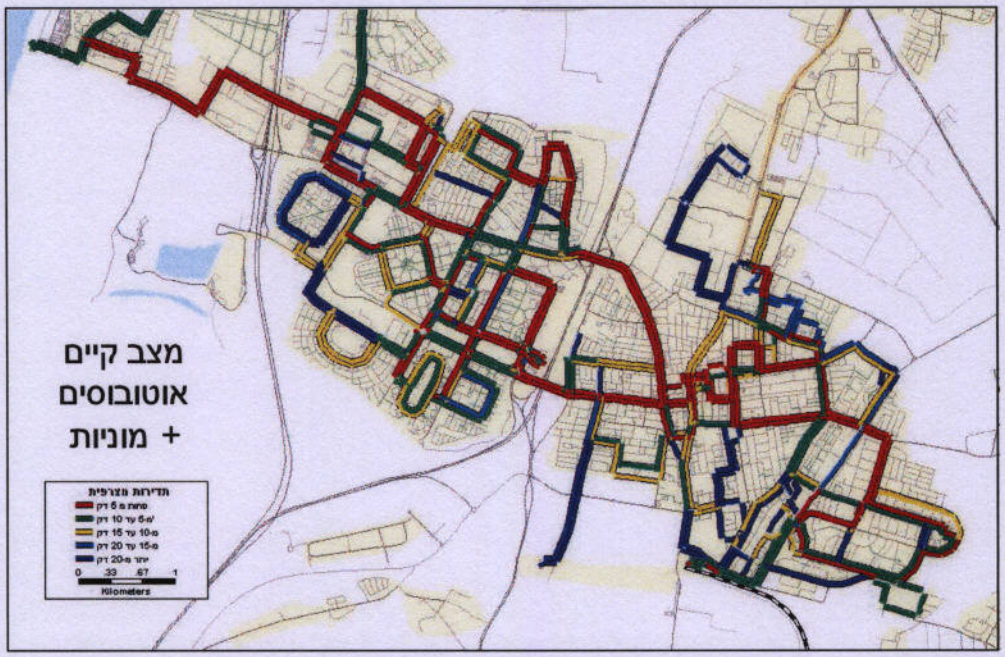
131. מסקנה זהה עולה גם מבחינת קווי הנסיעה בתחבורה הציבורית בראשון לציון כיום ולאחר התוכנית לארגון מחדש. כפי שנראה מהתרשימים המוצגים להלן, בעוד שמצבם של הנוסעים השבויים, מבחינת תדירות הנסיעות, ישתפר לעין ערוך לאחר תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית, מצבם של הנוסעים המזדמנים לא יורע. יצויין, כי תרשימים אלה מתייחסים לתדירות התחבורה הציבורית בשעה ממוצעת 6:30 עד 8:30.

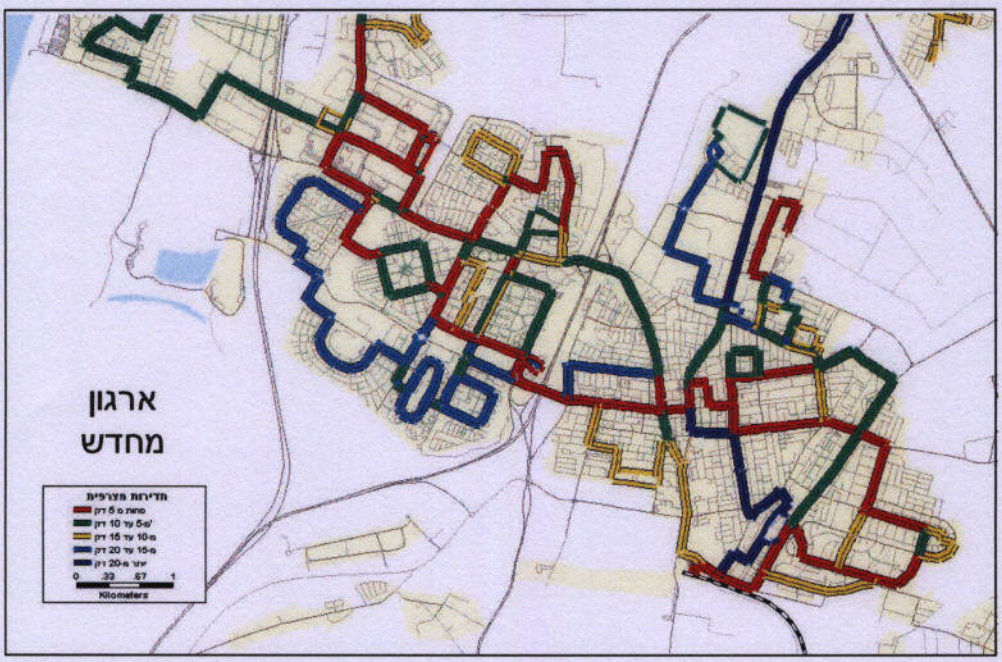
השיפור המשמעותי בתדירות לנוסעים השבויים העושים שימוש באוטובוסים בלבד במצב הקיים מול התוכנית המוצעת



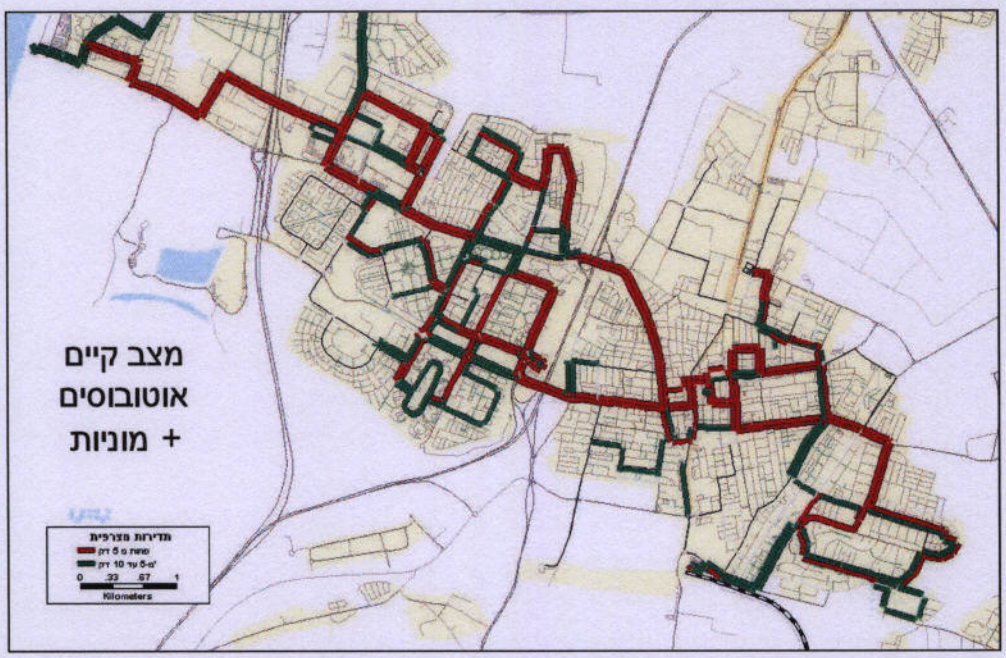


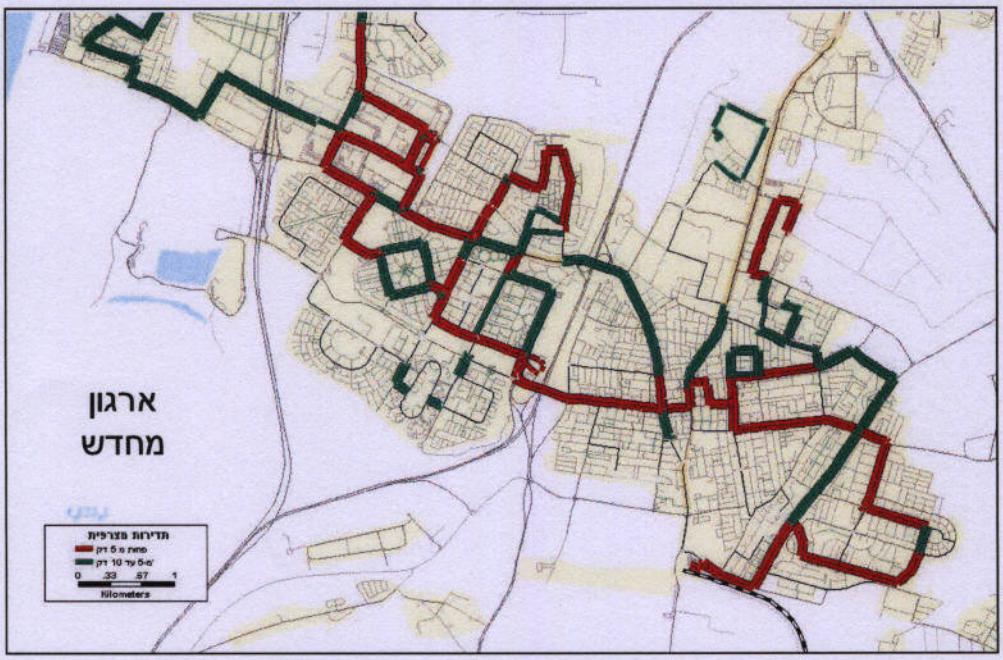
<u>העדר הפגיעה המשמעותית בנוסעים המזדמנים בתדירויות הנסיעה במוניות ואוטובסים במצב הקיים מול התוכנית המוצעת:</u>





העדר פגיעה משמעותית בנוסעים המזדמנים לאור השוואת תדירויות הנסיעה בתחבורה הציבורית בצירים, עליהם קיימת תחרות כיום, במצב הקיים מול התוכנית המוצעת:





132. יצוין, כי ניתוח תדירויות הנסיעה בתחבורה הציבורית, נעשה מתוך מספר הנחות מחמירות, שאינן הכרחיות. ונפרט:

132.1. **ראשית**, ניתוח כמות הנוסעים המזדמנים בתחבורה הציבורית נעשה לפי ההנחה **שכל** הנוסעים במוניות השירות הינם נוסעים מזדמנים, אשר אדישים לשאלה האם להשתמש במוניות השירות או באוטובוסים. הנחה זו איננה מחוייבת המציאות. בפועל, מספר הנסיעות בתחבורה הציבורית במוניות השירות הינו כ-20% מכלל הנסיעות ביום, כאשר רק חלק מנסיעות אלו נעשה בקווי התחבורה בהן קיימת תחרות בין אגד לבין מוניות העיר. נוסעי מוניות, אשר נוסעים בקווים שבהם לא קיימת תחרות של מערכת האוטובוסים, אף הם "נוסעים שבויים" ולפיכך גם בהם יש לראות גורם שיהנה מהגברת התדירות ומן הקישוריות.

132.2. **שנית**, תדירות הנסיעה במוניות השירות חושבה על יסוד ההנחה שמוניות השירות עוצרות בכל תחנה לאורך מסלול הנסיעה. בפועל המצב שונה, שכן קיבולת הנוסעים במוניות השירות מצומצמת (10 נוסעים), וברגע שמונית השירות מלאה בנוסעים, היא איננה עוצרת להעלאת נוסעים נוספים לאורך מסלולי הנסיעה, ולפיכך איננה מוסיפה לתדירות הנסיעה במצב הקיים בחלקים משמעותיים של מסלול הנסיעה.

132.3. **שלישית**, תדירויות הנסיעה בקווי הנסיעה חושבו על-פי **מספר נסיעות** בציר התנועה, ולא על-פי **קיבולת ההסעה** על אותם הצירים. לפיכך, גם אם נוצר מצב שבו פחתה תדירות הנסיעות בציר, ייתכן ומצבם של הנוסעים השתפר בשל הגברת קיבולת ההסעה של הציר.

132.4. ונסביר: נניח מצב שבו עוברים בציר 3 אוטובוסים ו-3 מוניות שירות בשעה. תדירות הנסיעה בציר זה היא אחת ל-10 דקות, וקיבולת ההסעה על אותו ציר היא 210 נוסעים בשעה (60 בכל אוטובוס ו-10 בכל מונית שירות). כעת נניח שלאחר תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון עוברים בציר 5 אוטובוסים בשעה, תדירות הנסיעה ירדה ל-12 דקות, ואולם קיבולת ההסעה בקו התחבורה עלתה ל-300 נוסעים בשעה.

(יצוין, כי ניתוח קיבולת ההסעה מתייחס לצירים העורקיים בהם מתקיימת כיום תחרות בין מוניות העיר לבין אגד, ואשר לאחר יישום התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון יפעלו בהם אוטובוסים).

132.5. **רביעית**, תדירויות הנסיעה של מונית השירות חושבו בחלוקה אחידה על ציר הזמן. הנחה זו איננה מתקיימת במציאות שכן, כאמור לעיל, האוטובוסים ומוניות השירות במצב הקיים אינם פועלים בשיתוף על מנת לספק לצרכן תדירות מיצרפית יעילה ואופטימאלית. להיפך. מוניות השירות נוהגות להגיע לתחנות האיסוף של האוטובוסים בסמוך לפני האוטובוס על מנת לאסוף את הנוסעים המחכים לאוטובוס, ובכך שירות המוניות, איננו מגביר בפועל את תדירות הנסיעה בקווי התחבורה (וודאי שלא באופן המיטבי עבור הצרכן).

133. ההתייחסות לניתוח שהוצג לעיל, תוך התחשבות בקיומן של הנחות אלו, מחזק את המסקנה כי תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון איננה פוגעת בתדירות התחבורה הציבורית עבור הנוסעים המזדמנים, ולעומת זאת, מהווה **שיפור משמעותי** בתדירות התחבורה הציבורית עבור כל אוכלוסיית הנוסעים השבויים.

ט.2. קיצור זמני הנסיעה בעיר

134. יעילות חשובה נוספת העולה מארגון קווי התחבורה הציבורית העירונית של ראשון לציון הינה **קיצור משמעותי** של זמני הנסיעה בתחבורה הציבורית בעיר.

135. כמפורט לעיל, התנועה הציבורית בראשון לציון כיום איננה היררכית. קווים בינעירוניים היוצאים ומגיעים לראשון לציון עוברים בתוך שכונות המגורים, ולעיתים בתוך כמה שכונות מגורים. כתוצאה מכך, ציבור הנוסעים המעוניין לחצות את העיר, או להגיע לערים סמוכות נאלץ לעבור בשכונות המגורים השונות ולהאריך את זמן הנסיעה בתחבורה הציבורית שלא לצורך.

136. על-פי תוכנית הארגון מחדש המוצעת, קווי התחבורה הציבורית בראשון לציון יפעלו בצורה היררכית, שבה תושבי שכונות המגורים ישתמשו בקווים העירוניים שיאספו את הנוסעים אל צירי התחבורה העורקיים בעיר (קווי התפר), כאשר בקווי התפר יפעלו אוטובוסים בתדירות גבוהה המגיעים אל מוקדי התעסוקה, הקניות והבילוי בעיר וכן לערים הסמוכות במטרופולין.

137. על-פי תוצאות הבדיקה שערכה חברת נתיבי איילון, הזמן הממוצע לנסיעה עירונית אשר עומד כיום על 37.2 דקות יקטן בעקבות יישום התוכנית ל-34.4 דקות, מספר המעברים של הנוסעים בין קווי התחבורה השונים בנסיעה העירונית יישאר זהה, ואילו הזמן המשוקלל להגעה למרכז תל-אביב יפחת בצורה משמעותית מ-68.3 דקות ל-54.9 דקות בלבד.

138. יצויין כי בדיקה זו נערכה לגבי נוסעי האוטובוסים בלבד, והיא איננה כוללת את נוסעי מוניות השירות. יחד עם זאת, כעולה מסקר הנוסעים, יישום התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון צפוי להגביר **בצורה משמעותית** את היעילות בשימוש בשירותי התחבורה הציבורית בראשון לציון לכל הנוסעים השבויים, כמו גם לכל הנוסעים למרכז תל-אביב (אשר ממילא אינם יכולים לעשות שימוש במוניות השירות).

ט.3. כרטוס אחיד וקישוריות

139. על-פי הסכם העקרונות, במסגרת הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, הנסיעה בקווי התחבורה הציבורית בעיר תיעשה על ידי **כרטוס אחיד** של מוניות העיר ואגד. דהיינו, הנוסע בתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון יוכל לבצע נסיעה בתחבורה הציבורית העירונית בקווים המופעלים על-ידי אגד ומוניות העיר באותו כרטיס נסיעה, ולמעשה, יהיה אדיש לזהות המפעיל של קו התחבורה או למספר המעברים שעליו לעשות מקו אחד למשנהו.

140. כרטוס אחיד בקווי תחבורה ציבורית טומן בחובו יתרונות תחרותיים מהותיים עבור הצרכן. באמצעות הכרטוס האחיד הצרכן יכול ליהנות ממגוון רחב יותר של שירותי תחבורה ציבורית במסגרת מנוי חודשי אחד או מנוי יומי אחד, ובכך הכרטוס האחיד מקל על הצרכן אשר איננו נדרש לרכוש מספר מנויים למפעילים שונים של קווי תחבורה ציבורית.

141. במצב כיום, כל הנוסעים העושים שימוש בתחבורה הציבורית באמצעות מוניות העיר, אינם יכולים לשלב נסיעה עירונית במונית, עם נסיעה בינעירונית באוטובוס של אגד באותו כרטיס מנוי. באותו האופן, נוסעי התחבורה הציבורית בראשון לציון אינם יכולים במצב כיום לשלב נסיעה בקו עירוני שכונתי המופעל על-ידי אוטובוס של אגד עם נסיעה בקו תפר ברחובות העורקיים של העיר, המופעל על ידי מוניות העיר.

142. גם המחוקק הכיר ביתרונות של הכרטוס האחיד, ולפיכך, במסגרת תיקון פקודת התעבורה [נוסח חדש], ופתיחת שוק התחבורה הציבורית לתחרות, הוענקה לשר התחבורה הסמכות להורות על כרטוס משותף של מפעילים שונים. כך נקבע בסעיף 71 לפקודת התעבורה שכותרתו "**תקנות מיוחדות בדבר רכב מנועי ציבורי**", כי:

> "**בנוסף על סמכותו הכללית לפי סעיף 70, רשאי שר התחבורה להתקין תקנות בקשר לרכב מנועי ציבורי בעניינים אלה:**
> ...
> **(4) קביעת קווי שירות, איחודם והפרדתם וכל הסדר אחר של קווי שירות, תעריפי שכר נסיעה ולוחות זמנים לפיהם יופעל הרכב, לרבות דרך פרסומם ומקומם, <u>הסדר הוצאת הכרטיסים והכרטיסיות למיניהם לרבות לענין שימוש משותף בכרטיסים ובכרטיסיות של בעלי רשיונות שונים לקווי שירות ודרכי ההתחשבנות ביניהם בשל השימוש כאמור</u>, הדפסתם ומכירתם, וכן מספר כלי הרכב שיופעלו, סוגיהם וכל הכרוך בכך**"

143. בדברי ההסבר להצעת החוק הודגשה החשיבות הרבה הטמונה בכרטוס אחיד בהפעלת שירותי תחבורה ציבורית, אשר מהווה "**מרכיב קריטי**" בשיפור רמת השירות בתחבורה הציבורית. כך נכתב בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכללית לשנת הכספים 1999) (מס' 2), תשנ"ט-1988, ה"ח 2785 התשנ"ט, 230, 245, כי:

> "**הפעלת שירותי תחבורה ציבורית באזור בו ניתן השירות על ידי יותר ממפעיל אחד מחייבת שיתוף פעולה בין המפעילים, בין השאר, בכל הקשור לאמצעי כרטוס משותפים. כרטיסים אלו מאפשרים לציבור הנוסעים ליהנות מהשירות המשולב באזורים שבהם פועלים מספר מפעילים או בנקודות ההשקה ביניהם. <u>נושא זה הוא מרכיב קריטי ברמת השירות בתחבורה הציבורית וזאת על רקע הכנסתם של כרטיסי המנוי השונים</u>**".

144. ההכרה ביעילות הטמונה בכרטוס אחיד בקווי תחבורה ציבורית הוכרה גם על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים כשיקול תחרותי שיש לשקול אותו במסגרת בקשה לפטור מאישור הסדר כובל (ראה: החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל - הסכם בין אגד אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל בע"מ לבין מטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ (ניתן ביום 18 בנובמבר 2002, פורסם במאגר Nevo). על-פי גישת הממונה על ההגבלים העסקיים, הסכמים לכרטוס משותף של קווי תחבורה ציבורית, דומים בטיבם להסכמים הנפוצים בשוק התחבורה האוירית המכונים Interlining, במסגרתם הצרכן יכול לקבל בכרטיס טיסה אחד טיסות וטיסות המשך של מספר מפעילים שונים. הסכמים, אשר על-פי רוב נתפסים כיעילים למשק מבחינה תחרותית (ראה: החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מאישור הסדר כובל, **הסכם בין אגד אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל בע"מ לבין מטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ**, מיום 18.11.2002).

145. הגם שדברים אלו נאמרו בהקשר לכרטוס משותף של מפעילים שונים, הם רלוונטיים ונכונים מקל וחומר גם בנוגע לכרטוס האחיד אשר מוצע במסגרת התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, אשר יאפשר לתושבי ראשון לציון ליהנות משירותים רבים יותר ואיכותיים יותר של תחבורה ציבורית באותו כרטיס מנוי.

146. לאור האמור, תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית תעניק לצרכני התחבורה הציבורית בראשון לציון **יתרון משמעותי** של כרטוס אחיד של התחבורה הציבורית העירונית, אשר יעודד, ויקל באופן ניכר, את השימוש בתחבורה הציבורית העירונית.

ט.4. כרטוס אחיד - שירותי תחבורה ציבורית מוזלת

147. על-פי הסכם העקרונות, במסגרת הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, מוניות העיר תעניק לנוסעיה את כל ההנחות שאגד מחוייבת להעניק על-פי חוק לאוכלוסיות נוסעים ספציפיות. בכך, צרכני התחבורה הציבורית בראשון לציון הזכאים להנחות בנסיעה הציבורית (קרי - הנוסעים השבויים המהווים, למעשה, צרכני התחבורה הציבורית העיקריים והנזקקים לשירותי התחבורה הציבורית), אשר כיום יכולים לקבל הנחות רק בנסיעה בקווי התחבורה של אגד, יזכו לשיפור משמעותי בהיקף ובזמינות שירותי התחבורה הציבורית המוזלת לה הם זכאים. בנוסף, כל הצרכנים שנסעו עד כה במוניות השירות ("נוסעים שבויים" של מוניות השירות), יוכלו ליהנות כעת מההנחות המוצעות לנוסעים בתחבורה הציבורית של אגד.

148. אגד מחוייבת להעניק הנחות משמעותיות למספר קבוצות אוכלוסיה, בנסיעה בקווי התחבורה הציבורית באוטובוסים של אגד. כך לדוגמא, ילדים ונוער עד גיל 18 זכאים להנחה בשיעור של 50% ממחיר הנסיעה ברכישת כרטיסיה; אזרחים ותיקים זכאים להנחה בשיעור של 50% ממחיר הנסיעה עם הצגת תעודת אזרת ותיק; חיילים ושוטרים זכאים לנסיעות חינם עם הצגת תעודה; סטודנטים זוכים להנחות של עד 50% ממחיר הנסיעה; זכאי הביטוח הלאומי זוכים להנחה של 33% ממחיר

הנסיעה עם הצגת תעודת זכאות; עיוורים ומלווים זכאים לנסיעות בחינם בתחבורה הציבורית העירונית.

149. בנוסף, מעניקה אגד את ההנחות הבאות: הנחה בשיעור של 20% ממחיר הנסיעה ברכישת כרטיסיה של 10 נסיעות; כרטיס מנוי יומי לנסיעות פנימיות בראשון לציון המאפשר נסיעה ללא הגבלה בקווי אגד החל מהשעה 9:00 ועד לסיום השירות במחיר של 9.30 ש"ח; כרטיס מנוי יומי אזורי, המאפשר נסיעה חופשית בקווי אגד לנסיעות בראשון לציון, חולון ובת-ים החל מהשעה 9:00 ועד לסוף השירות במחיר של 10.50 ש"ח; כרטיס מעבר המאפשר לנוסעים המגיעים מתל-אביב לרכוש כרטיס נסיעה עירונית בקווי אגד במחיר של 3.1 ש"ח בלבד; כרטיס הלוך ושוב בנסיעות ארוכות מקנה הנחה של 15% ממחיר הנסיעה; כרטיסי מנוי חודשיים (חופשי חודשי) המאפשרים נסיעה חופשית בקווי אגד העירוניים ללא הגבלה במחיר של 165 ש"ח לחודש, וכן כרטיסי מנוי חודשיים משולבים, המאפשרים נסיעה מראשון לציון לערים הסמוכות ולערים אחרות במטרופולין, בשילוב נסיעות בקווי דן, סופרבוס והרכבת.

150. כמפורט לעיל, כ-80% מכלל המשתמשים בקווי התחבורה הציבורית באוטובוסים הינם נוסעים שבויים. על-פי סקר התחבורה שנערך בשנת 2003, כ-35% מהנוסעים בקווי אגד רוכשים כרטיס מנוי חודשי; כ- 25% מהנוסעים משתמשים בכרטיסיות לסוגיהן; וכ-10% נוסעים בחינם בקווי התחבורה של אגד. רק 20% מכלל המשתמשים בתחבורה הציבורית של אגד רוכשים כרטיסי נסיעה במחיר מלא.

151. מאידך, הנוסעים במוניות העיר אינם זכאים לאותן הנחות. מוניות העיר מאפשרת לנוסעיה לרכוש כרטיסיה של 20 נסיעות המעניקה הנחה בשיעור של כ-15% ממחיר הנסיעה. יחד עם זאת, מוניות העיר אינן מחוייבות, ואינן מעניקות, הנחות לאותן אוכלוסיות ספציפיות אשר זוכות להנחות בנסיעה באוטובוסים. המדובר אם כן בהנחות בשיעור נמוך באופן משמעותי מההנחות הניתנות על ידי אגד כיום.

152. זאת ועוד. אותן אוכלוסיות הזכאיות להנחות בשימוש בתחבורה הציבורית הינן האוכלוסיות הנזקקת ביותר לשירותי התחבורה הציבורית. ילדים ונוער, אזרחים ותיקים, נכים וזכאי הביטוח הלאומי הינן אוכלוסיות התלויות באופן מוחלט בתחבורה הציבורית, שכן, על-פי רוב, אין להם אפשרות חלופית להשתמש ברכבים פרטיים.

153. לאור האמור, יישום הסכם העקרונות טומן בחובו יתרון תחרותי משמעותי, **לרוב המכריע של המשתמשים בתחבורה הציבורית**, ובעיקר לאלו המחוייבים להשתמש בתחבורה הציבורית. בעקבות יישום תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, כל רוכשי הכרטיסים המוזלים (המהווים כ-68% מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית בראשון לציון), יוכלו ליהנות **משיפור משמעותי** בהיקף השירות לו הם זוכים (יותר קווים באותו כרטיס מנוי ו/או באותן הנחות); יהנו מתדירות גבוהה יותר של שירותי התחבורה הציבורית; וכל אותם נוסעים שכיום נוסעים במוניות השירות בלבד יוכלו ליהנות באופן מלא מההנחות שהמדינה רואה לנכון להעניק להם בשימוש בתחבורה הציבורית.

ט.5. שיפור השירות - רכישת רכבים חדשים

154. יתרון תחרותי נוסף העולה מההסדר הינו שיפור השירות הניתן לנוסעים בקווי התחבורה העירוניים. כיום, איסוף הנוסעים משכונות המגורים נעשה על ידי אוטובוסים גדולים המופעלים על ידי אגד, ועל-ידי רכבים מסחריים, אשר הוסבו להסעת נוסעים, הפועלים כמוניות שירות.

155. במצב כיום, השימוש בתחבורה הציבורית באמצעות אוטובוסים גדולים בשכונות המגורים איננו יעיל, ואיננו נכון מבחינה תחבורתית. מאידך, הנסיעה ברכבים המסחריים הפועלים כמוניות השירות, איננה נוחה, צפופה, איננה מותאמת לאנשים בעלי מגבלויות (קשישים ונכים), ואיננה בטיחותית.

156. על-פי התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, איסוף הנוסעים ופריקתם בשכונות המגורים ייעשה על-ידי מוניות העיר באמצעות רכבים המתאימים יותר לפעול בצירי התנועה בשכונות המגורים. בנוסף, במסגרת הסכם העקרונות, מוניות העיר התחייבה לרכוש מיניבוסים חדשים, המותאמים להפעלת קווי תחבורה עירוניים, על כל המשתמע מכך.

157. הפעלת קווי התחבורה הציבורית באמצעות מיניבוסים אלו מהווה **שיפור משמעותי** לשירות ולאיכות הנסיעה במוניות השירות כיום, שכן היא מאפשרת גישה לתחבורה הציבורית לנכים, מקלה על הגישה לתחבורה הציבורית לאוכלוסיית הקשישים, ויש בה כדי להוות שיפור משמעותי בנוחות הנסיעה ובמרווחים בין הנוסעים בתחבורה הציבורית במוניות השירות.

158. לעניין זה נזכיר, כי נוחות הנסיעה בתחבורה הציבורית, ובכלל אלו הנגישות לרכבים וצפיפות הרכבים במהלך הנסיעה, מהווה מאפיין שירות חיוני ומרכזי בבחינת איכות שירות התחבורה הציבורית.

159. בנוסף, במסגרת הסכם העקרונות התחייבו הצדדים לקבוע סטנדרטים מחייבים של שירות, אשר יכללו, בין השאר, עמידה בזמנים, ניקיון הרכבים, אדיבות, לבוש אחיד לנהגים, ועוד.

ט.6. שיפור השירות - תזמון פעילות קווי התחבורה הציבורית

160. תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון מחייבת מידה רבה של שיתוף פעולה בין פעולת הקווים העירוניים האוספים ופורקים נוסעים משכונות המגורים, לבין פעילות האוטובוסים בקווי התפר הנוסעים בעורקי התחבורה הראשיים של העיר, ובעורקי התחבורה הבינעירוניים.

161. ודוק: במצב כיום תזמון הנסיעות של המפעילים השונים איננו תורם לצרכן. להיפך. אגד מחוייבת להוציא נסיעות בקווי התחבורה הציבורית בשעות קבועות לפי תנאי הזיכיון, ואילו מוניות השירות, אשר אינן מחוייבות במסגרת הזיכיון לשעות ספציפיות, פועלות בסמיכות זמנים לקווי האוטובוס, על מנת לגרוף את הנוסעים מהאוטובוס אליהם, באופן שאיננו משפר את התדירות בנסיעה

הציבורית עבור הצרכן (המזדמן). כמו כן, קיומו של שיתוף פעולה בין מפעילים שונים איננו ניתן לביצוע באמצעות רגולציה גרידא. והוא מחייב פיקוח ובקרה תחת מסגרת ניהולית אחת.

162. לפיכך, במקרה דנן, יישום הסכם העקרונות יוביל לשיפור משמעותי בתזמון הפעלת קווי התחבורה הציבורית, ויתרום לשיפור השירות הניתן לנוסע בתחבורה הציבורית בראשון לציון בהיבט תדירויות הנסיעה ושילוביות הנסיעה בתחבורה הציבורית העירונית עם שירותי התחבורה הציבורית הבינעירוניים והמטרופולינייים.

163. בנוסף, יישום הסכם העקרונות יאפשר להקים מוקד שירות אחיד לתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון, אשר יביא לשיפור משמעותי בכל הנוגע למתן מידע לצרכן ומענה לפניות הציבור.

<u>ט.7. שיפור השירות - מחוייבות החברה הכלכלית להסדר</u>

164. החברה הכלכלית התחייבה במסגרת הסכם העקרונות, כצד לו, לתרום ליישומו של ההסדר באופן פעיל, ולפעול לשיפור התחבורה הציבורית בעיר.

165. במסגרת זו התחייבה החברה הכלכלית, בשמה של עיריית ראשון לציון, להסדיר צירים ייעודיים לתחבורה ציבורית, סגירת צירי תנועה לתחבורה, הגבלה ופיקוח על חניה במרכז העיר וקידום מערכת ניהול רמזורים, אשר יקדמו וישפרו את תנועת התחבורה הציבורית במרכז העיר.

166. בנוסף, התחייבה החברה הכלכלית להקים מסופים חדשים לתחבורה הציבורית, כולל מבנים לנהגים בחניון הרכבת, בקניון הזהב ובמתחם טיב טעם בעיר, להפעיל פיקוח אינטנסיבי למניעת פעילות מסיעים לא חוקיים בתחומי העיר, ולהעמיד חלק מהמוקד העירוני כמרכז בקרה ושליטה למערכת ההסעה הציבורית העירונית.

167. לאור האמור, יישום ההסדר בתמיכתה המלאה ובפיקוחה של עיריית ראשון לציון, באמצעות החברה הכלכלית, יתרום בצורה מהותית לשיפור השירות ולביצוע פעולות משלימות לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בעיר, אשר ישפרו באופן ניכר את היעילות והנוחות בשימוש בתחבורה הציבורית העירונית, יפחיתו את עומסי התנועה וזיהום האויר במרכז העיר.

<u>י. בהסדר במתווה הסכם העקרונות קיימים יתרונות לבר תחרותיים</u>

168. התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון טומנת בחובה גם יתרונות לבר תחרותיים, מעבר ליתרונות התחרותיים שפורטו לעיל, אשר בית הדין הנכבד רשאי ומחוייב לשקול גם אותם במסגרת שיקוליו בבקשה למתן אישור להסדר כובל.

י.1. הקלה על הגודש בעורקי התנועה בראשון לציון

169. אחת הבעיות הכאובות בתחום התעבורה בעולם המערבי הינה בעיית הגודש בכבישים. בעייה זו קיימת, במלוא חריפותה, במטרופולין תל-אביב, ולא פסחה גם על עורקי התנועה הראשיים בראשון לציון.

170. מדיניות משרד התחבורה לפתרון בעיית הגודש בכבישים הינה עידוד התחבורה הציבורית ההמונית, ובעיקר השימוש בכלי רכב רבי קיבולת לתחבורה הציבורית (אוטובוסים דו מפרקיים, רכבות) וכן הקצאת נתיבי תנועה לתחבורה הציבורית.

171. יישום התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, בשילוב עם הצעדים שתנקוט העירייה באמצעות החברה הכלכלית, עשוי להגדיל, באופן משמעותי, את השימוש בתחבורה הציבורית בנסיעות העירוניות בראשון לציון, או למצער לייצב את כמות המשתמשים בתחבורה הציבורית העירונית ולמנוע מעבר לשימוש ברכבים פרטיים.

172. בנוסף ליתרונות התחרותיים שפורטו לעיל, אשר יגרמו לשיפור ולייעול השימוש בתחבורה הציבורית העירונית, עיריית ראשון לציון התחייבה לנקוט באמצעים נוספים (הסדרת חניות הקצאת נתיבי תנועה לתחבורה ציבורית וסגירת נתיבי תנועה), אשר יגרמו להפחתה ביכולת ובתמריץ לעשות שימוש ברכבים פרטיים בנסיעות העירוניות, ובנסיעות אל מרכזי התעסוקה והבילוי בעיר, ולפיכך, לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית העירונית.

173. באמצעות פעולות אלו, מבקשת החברה הכלכלית לתת פתרון לבעיית הגודש החמור בעורקי התנועה הראשיים בראשון לציון, אשר יש לה השלכות כלכליות, סביבתיות וחברתיות משמעותיות.

י.2. הפחתה בזיהום אויר ובמטרדים לתושבי העיר

174. ההסדר המוצע לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, מקדם באופן משמעותי שיקולים של איכות סביבה.

175. על-פי בדיקה שערכה חברת נתיבי איילון, התוכנית החדשה מצמצמת באופן משמעותי את הפגיעה באיכות הסביבה כתוצאה מהשימוש בתחבורה הציבורית בפרמטרים הבאים: צמצום האוכלוסיה הנפגעת מרעש פעולת האטובוסים הגדולים; צמצום האוכלוסיה הנחשפת לרעש העולה על 70 DBA, צמצום האוכלוסיה הנחשפת לריכוז תחמוצת החנקן NOX; צמצום באוכלוסיה הנחשפת לריכוז תחמוצת חנקן הגבוהה מהתקן.

יב. סיכום

176. כמפורט לעיל, שוק התחבורה הציבורית הינו שוק ייחודי בהיבטי החשיבות העצומה שביעילותו ואיכותו לצרכנים ולאזרחי המטרופולין כולם, מבחינת המאפיינים המגדירים את היעילות בו ובהיבטי התכנון, הארגון, ההסדרה והפיקוח הנדרשים לשמירה על איכות שירות התחבורה הציבורית.

177. קיומה של תחרות בשוק התחבורה הציבורית על הפעלת אותו קו תחבורה איננה דבר מקובל. להיפך. הניסיון בעולם הראה כי תחרות המתבצעת על הכביש, פוגעת באיכות השירות וברווחת הנוסעים. המודל התחרותי המקובל בעולם להפעלת התחבורה הציבורית הינו מודל של תחרות מחוץ לכביש, במסגרתו מתחרים המפעילים על עלות הפעלת השירות, ולא על מאפייניו עבור הצרכן - אשר נקבעים ומוסדרים מראש על ידי הרגולטור. עמדה זו מקובלת גם על המחוקק הישראלי, אשר הסדיר את הפעלת מוניות השירות מתוך ראייתן **כשירות משלים** לתחבורה הציבורית הקיימת ולא כשירות מתחרה.

178. לאור האמור, המצב הקיים בראשון לציון בו מתקיימת תחרות על אותם קווי תחבורה בראשון לציון בין אגד לבין מוניות העיר, איננו מצב יעיל תחבורתית ואיננו תורם לאיכות שירות התחבורה הציבורית עבור הצרכן. ככל שקיימים פערים בין היצע התחבורה הציבורית לבין הביקוש, אותם לכאורה ממלאות מוניות השירות, דרך המלך לפתרון הפער הינה באמצעות שיפור רמת השירות הקיים והתאמתו לביקושים **ולא** לקיים תחרות על הכביש.

179. **זוהי בדיוק מטרתה של התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון - שיפור השירות הקיים והתאמתו לביקושים לתחבורה ציבורית בראשון לציון.**

180. לעניין זה קובע בחוות דעתו פרופ' דוד מהלאל, בעל ניסיון של 35 שנה במחקר הנדסת תנועה ובטיחות וראש המכון לחקר תחבורה בישראל, כי:

> **"השפעות תוכנית התחבורה החדשה המוצעת בראשון לציון צריכה להיבחן על סמך הערכה כמותית של הפרמטרים של מרכיבי רמת השירות: זמני נסיעה, תדירויות, פריסת קווים, מספר מעברים, זמינות מקומות ישיבה וכו'. אם הלקוח אינו נפגע, עצם ביטולה של תחרות, איננו מהווה שיקול למנוע את ביטולה.**
>
> **העובדה שבמצב הקיים בראשון לציון קיימת תחרותיות בקווים מסויימים ותוכנית החדשה תחרות זו לא תתקיים אינה יכולה להיות הוכחה שבמצב הקיים רמת השירות של הנוסע טובה יותר".**

181. כפי שהראינו לעיל, בחינת השפעות התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית לאור הפרמטרים של איכות השירות מעלה, באופן ברור, כי לתוכנית הארגון מחדש קיימים יתרונות ברורים ומשמעותיים לצרכן, תחרותיים ולבר תחרותיים, לעומת המצב הקיים.

182. לפיכך, מכל הטעמים המפורטים לעיל ו/או מכל טעם אחר אותו ימצא בית הדין הנכבד לנכון, מתבקש בית הדין לעשות שימוש בסמכותו ולאשר את ההסדר הכובל.

מיכל הלפרין, וע"ד **גלעד שיף, עו"ד**

מיתר, ליקורניק, גבע & לשם, ברנדויין ושות', עורכי דין
באי כוח המבקשת

רמת גן, 3 באוגוסט 2009.

בבית משפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית דין להגבלים עסקיים

ה"ע 09/_____

תצהיר

החי"מ, דב צור, בעל ת.ז. 53445805, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכל האמת, שאם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, הנני מצהיר בזה כדלהלן:

אני מכהן כראש עיריית ראשון לציון החל מחודש דצמבר 2008, ונותן תצהירי זה בתמיכה לטענות החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ בבקשה שבנדון.

העובדות המפורטות להלן ידועות לי מידיעה אישית, או לפי העניין, למיטב ידיעתי ואמונתי, אם צוין כך במפורש. המקור לידיעתי ואמונתי הוא מכוח תפקידי כראש עיריית ראשון לציון, מסמכים בהם עיינתי, וכן מידע שמסרו לי עובדי העירייה והחברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ.

א. רקע עובדתי

1. על פי פרסום מס' 1358 (הרשויות המקומיות בישראל 2007 של הלמ"ס), ראשון לציון הינה העיר הרביעית בגודלה בישראל. היא מונה כ-225,000 תושבים (נכון לסוף שנת 2007) ומספקת מעל ל-50,000 מקומות עבודה. לראשון לציון קיימות עתודות קרקע רבות ובשנים האחרונות נבנו בהן שכונות מגורים ואזורי תעשייה ותעסוקה חדשים.

2. בשנים האחרונות, זיהתה עיריית ראשון לציון צורך ממשי לשיפור איכות התחבורה הציבורית לתושביה ולהקל על העומסים הכבדים בתנועה במרכזי העיר. לפיכך, כפי שהוסבר לי, עוד קודם לתחילת כהונתי, נרתמה עיריית ראשון לציון למהלך שיזם משרד התחבורה, באמצעות חברת נתיבי איילון בע"מ, לארגון מחדש של מערכת התחבורה הציבורית העירונית, ותמכה בו בצורה פעילה בשיתוף עם משרד התחבורה, וזאת על מנת לאפשר לתושביה ליהנות מהיתרונות הרבים הגלומים בתוכנית הארגון מחדש.

3. כפי שנמסר לי, על מנת לפעול ליישום תוכנית הארגון מחדש לתחבורה הציבורית העירונית, פנתה עיריית ראשון לציון באמצעות החברה הכלכלית, ובשיתוף עם משרד התחבורה, למפעילי התחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון - אגד ומוניות העיר, בכדי למצוא מתווה לשיתוף פעולה ביניהן, אשר יאפשר את מימוש התוכנית, על-ידי תפעול משותף של התחבורה הציבורית בעיר.

4. כפי שנמסר לי, לאחר מגעים ודיונים רבים שנערכו בנושא בין הצדדים בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, הגיעו החברה הכלכלית, אגד ומוניות העיר לחתימה על הסכם עקרונות להפעלת התחבורה הציבורית בראשון לציון (להלן: "**הסכם העקרונות**").

הסכם העקרונות מצורף לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנו ומסומן כנספח "**4**" לבקשה.

5. על-פי הסכם העקרונות תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון תפעל באופן הבא:

5.1. רשיונות הקווים של אגד ושל מוניות העיר יימחקו, ובמקומם תיווצר הפרדה בין קווים שבהם יפעלו אוטובוסים בלבד לבין קווים שבהם יפעלו רכבים קטנים, כאשר ככלל, אגד תפעיל את התחבורה הציבורית בקווי התפר העורקיים, ומוניות העיר תפעיל את התחבורה הציבורית בקווים העירונים המזינים את הנוסעים לקווים העורקיים.

5.2. תופעל מערכת כרטוס משותפת לכל הקווים, אשר תאפשר לנוסעים לעבור ממפעיל אחד למשנהו בנסיעה בתחבורה הציבורית בתוך העיר ומחוצה לה, על ידי שימוש בכרטיס אחד.

5.3. מוניות העיר תפעיל את הקווים באמצעות אוטובוסים זעירים (מיניבוסים), המיועדים לשימוש לתחבורה ציבורית, ומאפשרים גישה לנכים לתחבורה הציבורית.

5.4. כפי שנמסר לי, עקב מבנה הסכמי הסובסידיה המורכבים של אגד עם משרד התחבורה הוחלט, כי בשלב ראשון הרישיונות להפעלת הקווים יוצאו על שמה של אגד ומוניות העיר תפעל בקווים העירוניים כקבלן משנה של אגד. בדרך זו, יוכלו הנוסעים בתחבורה הציבורית העירונית ליהנות מההנחות הניתנות לנוסעי אגד (קשישים, חיילים, נוער, מנוי חופשי חודשי וכדו'), גם בשימוש בקווים המופעלים על ידי חברת המוניות.

5.5. השירות במערכת התחבורה הציבורית יינתן בקווים ובלוחות הזמנים כפי שיוגדרו על ידי משרד התחבורה בתוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון.

6. החברה הכלכלית, כצד להסכם העקרונות, התחייבה בשמה של עיריית ראשון לציון לרכז את השיווק והפרסום של מערכת התחבורה הציבורית העירונית החדשה, לפעול כמרכז בקרה ושליטה למערכת התחבורה הציבורית העירונית, להקים מסופי תנועה חדשים שישרתו את קווי התחבורה בתוכנית החדשה, לפקח באופן אינטנסיבי למניעת פעילות של מסיעים לא חוקיים בתחומי העיר, ולפעול לקידום התוכנית בכל הממשקים הנוגעים לפיתוח והסדרה של צירים ייעודיים לתחבורה ציבורית; הגבלה ופיקוח על חנייה; קידום מערכת ניהול רמזורים וכדו'.

ב. פנייות קודמות לממונה על הגבלים עסקיים

7. נכון להיום, פעילויות אגד ומוניות העיר מהוות, בחלקם הקטן של הקווים העירוניים, חלופות למשתמשים בתחבורה הציבורית העירונית. יישום הסכם העקרונות טומן בחובו הפסקה של התחרות באותם קווי תחבורה חופפים, שכן על-פי התוכנית המוצעת, לא תהיה תחרות על אותו קו שירות מצד שני מפעילים שונים.

8. לעניין זה יודגש, כי כפי שהוסבר לי, חלק מובנה ואינהרנטי בתוכנית שהציג משרד התחבורה לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון בפרט ובמטרופולין תל-אביב ככלל, הינו קיומה של

חלוקה בין קווי שירות לפי טווחים ואיזורי שירות, אשר כפועל יוצא ממנה בתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון נמנעת תחרות של מפעילים שונים על אותו קו שירות.

9. לפי חוות דעת משפטית שקיבלתי וכפי שנמסר לי, הואיל וההתקשרות בהסכם העקרונות עלולה ליפול לאחת החלופות המוגדרות כחזקות לקיומו של הסדר כובל בסעיף 2(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, פנתה אגד בתיאום עם מוניות העיר לממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "**הממונה**") בבקשה למתן חוות דעת מקדמית, האם ההתקשרות בהסכם המבוסס על הסכם העקרונות מקימה בעייה מבחינת דיני ההגבלים העסקיים.

הבקשה לחוות דעת מקדמית מיום 29 במאי 2006 מצורפת לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנו ומסומן כנספח "**5**" לבקשה.

10. כפי שנמסר לי, לאחר הגשת מכתב הפנייה, נערכו מספר פגישות עבודה עם הממונה והועברו לרשות ההגבלים העסקיים נתונים שונים לפי דרישה.

דרישת הנתונים מיום 20 באוגוסט 2006 מצורפת לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנו ומסומן כנספח "**6**" לבקשה.

מענה לדרישת הנתונים מיום 27 באוגוסט 2006 מצורף לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנו ומסומן נספח "**7**" לבקשה.

11. כפי שנמסר לי, ביום 21 במאי 2007 הודיעה הממונה למשרד התחבורה, כי לא יינתן פטור להסדר. כעולה מההודעה, רשות ההגבלים העסקיים הביעה נכונות לפטור את ההסדר במידה ואשכול שירותי התחבורה הציבורית בראשון לציון (מוניות ואוטובוסים) יצא למכרז בזמן הקרוב, ברם, אפשרות זו נדחתה הואיל ומשרד התחבורה לא היה יכול להתחייב על כך לפני שנת 2012. ובלשונה:

> "**3. בפגישתנו האחרונה הבענו נכונות לבחון את האפשרות לפטור את ההסדר וזאת, בתנאי שמשרד התחבורה יתחייב (בתמיכתם של הצדדים המעורבים) להוציא את אשכול התחבורה הציבורית של ראשון לציון (מוניות ואטובוסים כאחד) לתחרות, בזמן הקרוב. בכך, חלף אובדן התחרות הישירה הקיימת בקווים, תתקיים תחרות במכרז על הקווים ותצטמצם הפגיעה התחרותית הנובעת מן ההסכם.**
>
> **4. אלא שנציגי משרדך הבהירו כי לא תוכלו להתחייב לקיים מכרז על שירותי התחבורה הציבורית לפני שנת 2012. לאחר שמיצינו את הנסיונות למצוא פתרון אשר ימנע פגיעה של ממש בתחרות כתוצאה מן ההסדר הכובל, הודענו ביום 14.2.2007 לראש עיריית ראשל"צ, לנציגי החברות ולמר אלבז ממשרדך כי לא נוכל לתת פטור להסדר**".

הודעת הממונה מיום 21 במאי 2007 מצורפת לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנו ומסומן נספח "**8**" לבקשה.

12. לעניין זה אציין כבר כעת, כי עיריית ראשון לציון והחברה הכלכלית אדישות לזהות המפעיל בקווי התחבורה הציבורית העירוניים בעיר. לדידן, וכמפורט בבקשה, קיימות יעילויות רבות הנובעות מארגון מחדש של קווי התחבורה הציבורית במתווה שהוצע, וזאת ללא כל קשר לזהות המפעיל של קווי התחבורה.

13. כפי שנמסר לי, ביום 29 באפריל 2008 נערכה פגישה בין באי-כוח המבקשת לבין הממונה. גם בפגישה זו דבקה הממונה בעמדתה, לפיה ללא הוצאת אשכול התחבורה הציבורית בראשון לציון למכרז, לא יינתן פטור להסדר. גישה דומה הביעו נציגי הממונה גם בפגישה נוספת שנערכה ביום 21 ביוני 2009.

ג. תרומתה של החברה הכלכלית ליישום ההסדר

14. החברה הכלכלית התחייבה במסגרת הסכם העקרונות, כצד לו, לתרום ליישומו של ההסדר באופן פעיל, ולפעול לשיפור התחבורה הציבורית בעיר.

15. במסגרת זו התחייבה החברה הכלכלית, בשמה של עיריית ראשון לציון, להקים מסופים חדשים לתחבורה הציבורית, כולל מבנים לנהגים בחניון הרכבת, בקניון הזהב ובמתחם טיב טעם בעיר, להפעיל פיקוח אינטנסיבי למניעת פעילות מסיעים לא חוקיים בתחומי העיר, ולהעמיד חלק מהמוקד העירוני כמרכז בקרה ושליטה למערכת ההסעה הציבורית העירונית.

16. בנוסף, עיריית ראשון לציון התחייבה לנקוט באמצעים משלימים לשיפור התחבורה הציבורית העירונית בעיר דוגמת: הסדרת צירים ייעודיים לתחבורה ציבורית, סגירת צירי תנועה לתחבורה, הגבלה ופיקוח על חניה במרכז העיר וקידום מערכת ניהול רמזורים, אשר יגרמו להפחתה ביכולת ובתמריץ לעשות שימוש ברכבים פרטיים בנסיעות העירוניות, ובנסיעות אל מרכזי התעסוקה והבילוי בעיר, ולפיכך, לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית העירונית, וכן יקדמו וישפרו את תנועת התחבורה הציבורית במרכז העיר.

17. הנה כי כן, יישום ההסדר בתמיכתה המלאה ובפיקוחה של עיריית ראשון לציון, באמצעות החברה הכלכלית, יתרום בצורה מהותית לשיפור השירות ולביצוע פעולות משלימות לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בעיר, אשר ישפרו באופן ניכר את היעילות והנוחות בשימוש בתחבורה הציבורית העירונית, יגדילו את השימוש בתחבורה הציבורית בנסיעות העירוניות בראשון לציון, או למצער ייצבו את כמות המשתמשים בתחבורה הציבורית העירונית, יימנעו מעבר לשימוש ברכבים פרטיים בנסיעות העירוניות, ויפחיתו את עומסי התנועה וזיהום האויר במרכז העיר.

18. כמו כן, מעבר לשיפור במערכת התחבורה הציבורית העירונית, מבקשות עיריית ראשון לציון והחברה הכלכלית באמצעות יישום התוכנית לתת פתרון גם לבעיית הגודש החמור בעורקי התנועה הראשיים בראשון לציון, אשר יש לה השלכות כלכליות, סביבתיות וחברתיות משמעותיות על תושבי העיר כולם.

19. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

דב צור

אישור

אני החיימ, עו"ד מיכל הלפרין מ.ר. 14877, מאשרת בזה שביום 8 ביולי 2009, ניצב בפני מר דב צור, אשר זיהה עצמו ע"פ ת.ז מס' 23445805 ולאחר שהזהרתיו שעליו לומר את האמת, שאם לא כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם על תצהירו זה בפני.

מיכל הלפרין, עו"ד
מ.ר. 14877

בבית משפט המחוזי בירושלים
<u>בשבתו כבית דין להגבלים עסקיים</u>

ה"ע 09/_____

<u>תצהיר</u>

הח"מ, מרכוס סיינוק, בעל ת.ז. 17596438, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכל האמת, שאם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, הנני מצהיר בזה כדלהלן:

הנני עוסק בתכנון מערכות תחבורה ציבורית בחברת פי. ג'י. אל. הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ, חברה מתמחה ומובילה בתחום תכנון תחבורה בישראל ובעל ניסיון של 25 שנים בתכנון תחבורה ציבורית בישראל. חברת פי. ג'י. אל. הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ יעצה וסייעה בתכנון הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, עבור חברת נתיבי איילון בע"מ.

אני נותן תצהירי זה בתמיכה לטענות החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ בבקשה שבנדון. העובדות המפורטות להלן ידועות לי מידיעה אישית, או לפי העניין, למיטב ידיעתי ואמונתי, אם צוין כך במפורש. המקור לידיעתי ואמונתי הוא מכוח עיסוקי בחברת פי. ג'י. אל. הנדסה ותכנון תחבורה בע"מ, מסמכים בהם עיינתי, וכן מידע שמסרו לי חברת נתיבי איילון והחברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ.

<u>א. התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית</u>

1. משרד התחבורה, באמצעות האגף לתחבורה ציבורית בחברת נתיבי איילון בע"מ, יזם פרויקט לארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב, אשר מטרתו להביא לשיפור משמעותי במערכת התחבורה הציבורית הקיימת.

2. במסגרת הפרויקט, וכשלב ראשוני לקראת יישומו במטרופולין תל-אביב, ביקש משרד התחבורה לבצע שינויים במערך התחבורה הציבורית בעיר ראשון לציון, ממנה ואליה. לצורך כך, הכינה חברת נתיבי איילון תוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית באזור ראשון לציון, חולון, ואיזור בת-ים. התוכנית לביצוע שינויים אלו התבססה, בין השאר, על סקר נוסעים רחב היקף שנערך בשנים 2002 ו-2003 אשר ניתח את מבנה והיקף הנסיעות בתחבורה הציבורית באוטובוסים במטרופולין תל-אביב ("ארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב - סקר נוסעים בקווי האוטובוסים" חברת נתיבי איילון, אוגוסט 2004 (להלן: "**סקר הנוסעים**")), כאשר בשנת 2006 נערך סקר נוסף אשר בחן את היקף פעילות מוניות השירות בראשון לציון ("קווי שירות במוניות בעיר ראשל"צ" עדליא יעוץ כלכלי בע"מ, יוני 2006 (להלן: "**סקר המוניות**")).

התוכנית לפרוייקט מקומי ראשון לציון, חולון, אזור בת-ים מחודש דצמבר 2004 מצורפת לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן כנספח "**1**" לבקשה.

סקר הנוסעים מצורף לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן נספח "**2**" לבקשה.

סקר המוניות מצורף לתצהירי כנספח המהווה חלק בלתי נפרד ממנה ומסומן נספח "**3**" לבקשה.

3. ראשון לציון הינה העיר הרביעית בגודלה בישראל. היא מונה כ-225,000 תושבים (נכון לסוף שנת 2007) ומספקת מעל ל-50,000 מקומות עבודה. לראשון לציון קיימות עתודות קרקע רבות ובשנים האחרונות נבנו בהן שכונות מגורים ואזורי תעשייה ותעסוקה חדשים.

4. מבחינה תחבורתית, כביש 4 (המוביל מאשדוד לחיפה) חוצה את ראשון לציון לשניים - החלק המזרחי, בו ממוקם מרכז העיר הישן והשכונות הותיקות, והחלק המערבי הכולל שכונות מגורים חדשות. חלקה המזרחי של העיר מקושר לנס ציונה ורחובות באמצעות כביש 412, ועם יבנה ואשדוד באמצעות כביש 42. בצפון מזרח העיר, כביש 44 מפריד בין שטחה המוניציפלי של ראשון לציון לבין בית דגן והמועצה האזורית לוד. מערב העיר מקושר לתל-אביב וגוש דן באמצעות כביש 20 (נתיבי איילון) וגובל בחולון ובבת ים. כביש 431, אשר נפתח לתנועה לאחרונה, מחבר בין דרום ראשון לציון לבין רמלה, כביש ירושלים-ת"א ומודיעין.

5. רמת המינוע של האוכלוסיה בעיר, על-פי נתוני הלמ"ס, עמדה בסוף שנת 2005 על 274 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים, שיעור הגבוה במעט מהממוצע הארצי העומד על 255 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים).

6. בעיר פועלים קווי אוטובוסים רבים המחולקים באופן הבא: 4 קווים עירוניים המופעלים על ידי חברת אגד; 2 קווים לחולון המופעלים על ידי אגד; 4 קווים אזוריים המגיעים ליישובים הסמוכים לראשון לציון (צריפין, בית דגן, פלמחים) 3 מהם מופעלים על ידי חברת אגד ו-1 על ידי חברת סופרבוס; 38 קווים מטרופולינים, רובם לתל-אביב, שמתוכם 23 מופעלים על ידי אגד, 5 על ידי דן, 2 על ידי סופרבוס, 2 על ידי חברת קווים, ו-6 על ידי חברת קונקס; 15 קווים בינעירוניים, אשר 10 מהם מופעלים על ידי אגד ו-5 על ידי חברת מטרופולין.

7. בנוסף, על-פי סקר המוניות, בראשון לציון פועלת חברת מוניות העיר המספקת שירותים של "מוניות שירות". מוניות העיר מחזיקה ברשיון להפעיל 5 קווים עירוניים ו-4 קווים אזוריים ליעדים קרובים (אסף הרופא, נצר סירני ורמלה), כאשר חלק מפעילות קווי מוניות השירות נעשית בקווים החופפים בצורה חלקית או כמעט מלאה לקווי אגד, ואילו חלק מפעילות מוניות השירות נעשית באופן משלים לפעילות קווי האוטובוס של אגד. בחלק מהרישיונות שקיבלה מוניות העיר היא אינה עושה שימוש כלל.

8. על-פי בדיקת חברת נתיבי איילון, התחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון מאופיינת בהעדר היררכיה. קיימות בה מספר בעיות מהותיות, הפוגעות בשירות התחבורה הציבורית הניתן לציבור הנוסעים. כך נמצא, כי מערכת התחבורה הציבורית העירונית איננה עצמאית והיא נתמכת בקווים המטרופולינים, באופן שבו חלק מהקווים המטרופולינים של אגד לתל-אביב נוסעים ברוב שעות היממה דרך שכונות המגורים במסלולים מפותלים. עוד נמצא, כי קיימת תחרות לא יעילה בין אגד לבין מוניות העיר במתן שירות בקווים הפנימיים בעיר, וכי הנסיעה בצירים המרכזיים בעיר איטית עקב גודשי תנועה.

9. מערכת התחבורה הציבורית המוצעת בראשון לציון, כפי שתוכננה על ידי חברת נתיבי איילון, נועדה לענות על הבעיות שנמצאו במערכת העירונית הקיימת, כמו גם, לשפר את זמני הנסיעה בעיר ובקווים הבינעירוניים, להגדיל את הנגישות לתחבורה הציבורית בכלל ולשכבות החלשות בפרט, וליצור מערכת תחבורה עירונית קלה לשימוש ונוחה. כמו כן, תוכנית הארגון מחדש נועדה לאפשר למערכת התחבורה הציבורית בראשון לציון להשתלב עם התכנון מחדש הכולל לתחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב כולו. תוכנית זו מהווה חלק מתוכנית כוללת יותר, שמשרד התחבורה שואף להחיל על כל מטרופולין תל אביב על מנת להביא לשיפור התחבורה הציבורית והגברת השימוש בה.

10. על-פי התוכנית המוצעת, תוקם בראשון לציון מערכת תחבורה ציבורית היררכית, מדורגת, שתכלול מערכת ראשית - המכילה קווים המקשרים בין גושים עירוניים במטרופולין תל-אביב, ומערכת מקומית - המורכבת משתי רמות של קווי שירות. האחת, קווי שירות פנימיים בעיר ראשון לציון (להלן: "**קווים עירוניים**"), והשניה, קווי שירות המקשרים בין ראשון לציון לבין חולון ובת-ים הנוסעים בצירי התנועה המרכזיים (להלן: "**קווי התפר**"). מערכת מקומית זו היא העומדת ביסוד הבקשה דנן.

11. המערכת המקומית המוצעת בראשון לציון תכלול 4 קווי תפר (2 לחולון ו-2 לבת-ים) ו-7 קווים עירוניים, באופן שבו קווי התפר והקווים העירוניים ישלימו זה את זה ויתפקדו כמערכת עירונית אחת המאפשרת מעבר נוח ומהיר בין הקווים השונים לטובת המשתמשים בתחבורה הציבורית. קווי התפר ישמשו כקווים עורקיים מהירים, אשר יסעו, על-פי רוב, בצירי התנועה המרכזיים בעיר, בתדירות גבוהה ואילו הקווים העירוניים יפעלו בתוך שכונות המגורים ויבצעו איסוף נוסעים והזנתם לקווי התפר ולקווים המטרופליניים, וכן פיזור של הנוסעים מקווי התפר אל שכונות המגורים.

12. בתוכנית המוצעת טמונים יתרונות מהותיים רבים ביחס למצב הקיים: הנסיעה בעיר תהא ישירה ומהירה יותר; התוכנית תגדיל את הנגישות לתחבורה הציבורית, ובפרט לשכבות החלשות; מערכת התחבורה הציבורית העירונית תהא קלה לשימוש; מערכת התחבורה הציבורית תאפשר הזנה נוחה לתחנות רכבת ישראל הקיימות והמתוכננות, לתחנות הרכבת הקלה המתוכננות ולקווים הבינעירוניים והמטרופליניים; יופחת העומס בנסיעות במרכז העיר ותצומצם החשיפה למטרדי סביבה; ותגבר הקישוריות בין קווי התחבורה הציבורית השונים.

13. בנוסף, בתוכנית המוצעת הותאם היצע התחבורה הציבורית לצרכים של התושבים בראשון לציון לתחבורה הציבורית, כפי שהם עלו בסקר הנוסעים. בתוך כך הותאמו מסלולי הנסיעה, תדירויות הנסיעה בשעות היום השונות, סוגי הרכבים ועוד, לביקושים הקיימים, תוך הוספה או הפחתה של היצע התחבורה הציבורית באיזורים השונים.

14. יצויין, כי כפועל יוצא מתוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית הוא קיומה של חלוקה בין קווי שירות לפי טווחים ואיזורי שירות, המונעת תחרות של מפעילים שונים על אותו קו שירות לא תהיה תחרות על אותו קו שירות מצד שני מפעילים שונים.

ב. התחבורה הציבורית בישראל

15. החל משנת 2000 החליט משרד התחבורה לפתוח את שוק התחבורה הציבורית לתחרות. פעולות אלו נעשו בתיאום מלא עם הקואופרטיבים לתחבורה, וזאת משום שהיה צורך להתאים את הסכמי הזיכיון הקיימים לתנאים החדשים. בהדרגה נערכו מכרזים ציבוריים למספר "אשכולות" תחבורה ציבורית למפעילים בלעדיים לפרק זמן של מספר שנים.

16. יחד עם זאת, פתיחת שוק התחבורה הציבורית לתחרות לא הוביל להסרת המעורבות הציבורית העמוקה בשוק זה (דרגולציה). התחבורה הציבורית בישראל מוסדרת בחקיקה ובתקנות, ונתונה לפיקוח של המפקח על התחבורה הציבורית במשרד התחבורה.

17. מטרתה של הסדרה זו, הינה להבטיח תחבורה ציבורית טובה, אשר תספק לציבור הרחב שירותים סבירים ונגישים, בעלות סבירה וברמה הולמת, וזאת גם במקומות יישוב מרוחקים וגם בשעות שבהן רוב הציבור איננו מצוי בדרכים, כאשר הפעלת קו התחבורה איננה רווחית. מטרה זו דורשת תכנון קפדני של שירות התחבורה הציבורי, וכן הכוונה ופיקוח מטעם המדינה, ואין להשאירה רק לידי היוזמה הפרטית או כוחות השוק החופשי.

18. בהתאם, הפעלת קווי התחבורה הציבורית בישראל, מפוקחת על מרבית היבטיה המוסדרים בתנאי הרישיון להפעלת קו התחבורה. כך, משרד התחבורה קובע את:

- תעריפי הנסיעה בקווי התחבורה;
- מסלולים של קווי התחבורה;
- שעות הפעילות של קווי התחבורה;
- תדירות הפעלת קווי התחבורה;
- רמת השירות בקווי התחבורה;
- וסוג הרכב הציבורי שיפעל בקו התחבורה.

19. על מנת לקיים את שירותי התחבורה הציבורית, גם במקומות בהם הפעלת קו התחבורה איננה רווחית, המדינה מסבסדת את הנסיעה בקווי האוטובוס. הודות לאיזון הפנימי הנעשה בין הרווחים המתקבלים מן הפעילות בקווים הרווחיים לבין ההפסדים הנגרמים מהפעילות בקווים ההפסדיים, מתאפשרת קיומה של מערכת תחבורה ציבורית גם ביישובים מרוחקים ודלי אוכלוסין, וגם בשעות בהן מספר הנוסעים הוא קטן.

20. גם התחבורה הציבורית באמצעות מוניות שירות מוסדרת בחקיקה, וכרוכה בהוצאת רישיון מתאים (ראה: פרק ו' לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961).

21. ככלל, ענף מוניות השירות בישראל הינו ענף בעייתי בתחום התחבורה הציבורית, בעיקר ככל שמדובר בפיקוח והרישוי. בשנת 1994 נעשה ניסיון ראשון של רגולציה שנועד "להכשיר" את הפעילות הלא חוקית הקיימת של קווי מוניות השירות, ולקבוע אמות מידה להענקת רשיונות חדשים להפעלת קווי שירות. נוכח הניסיון בשטח וריבוי הפעילות הלא חוקית של מוניות השירות, החליט משרד התחבורה בשנת 1999, להפסיק להעניק רשיונות לקווים בלתי מורשים קיימים, ובאשר למתן רשיונות לקווי שירות חדשים, נקבע, כי אלה יינתנו רק היכן שמדובר במתן שירות משלים לקווי האוטובוס הקיימים (היינו, רק באיזורים דלילי אוכלוסין, איזורים שבהם אין שירות אוטובוסים, או איזורים שיש בהם שירות אוטובוסים בתדירות נמוכה, ובאיזורים בהם פועלים קווי אוטובוסים בתדירות גבוהה - רק במקרים שבהם קו השירות יציע שירות העולה על הניתן בקווי האוטובוסים; קו השירות לא יפגע בתשתית הכלכלית של שירות האוטובוסים ולא יוסיף על צפיפות התנועה בקו; וקו השירות לא ירע את פעילות האוטובוסים).

22. עם השנים התברר, כי הפעלת קווי מוניות השירות הבלתי חוקיים לא פחתה, בעיקר עקב קשיי האכיפה בתחום, ולפיכך הוחלט לקדם רפורמה בחקיקה המסדירה את פעילות ורישוי מוניות השירות, אשר נכנסה לתוקפה בשנת 2005 במסגרת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 64) התשס"ה-2005.

23. במסגרת הרפורמה בוטלו כל הרישיונות להפעלת מוניות השירות שניתנו עד כה. לתאגידי מוניות העומדים בקריטריונים הקבועים בחוק, ניתנה האפשרות להגיש בקשה להפעלת קווי שירות מתוך רשימה שפורסמה על ידי המפקח על התחבורה במשרד התחבורה. על-פי החוק, בין מגישי הבקשות נערך הליך בחירה תחרותי, על-פי קריטריונים המוסדרים בחוק, כאשר ככלל, הזוכה יהיה התאגיד שיציע את תשלום האגרה הגבוה ביותר.

24. העיקרון שעמד בבסיס הרפורמה בקווי מוניות השירות הינו כי שירות המוניות הינו שירות משלים לתחבורה הציברית ההמונית, קרי - אוטובוסים ורכבות. ככזה, אין לאפשר לשירות המוניות לפגוע או להרע את פעולת האוטובוסים, ויש לאשר קווי שירות רק כאשר הם משלימים את פעולת האוטובוסים ולא פוגעים בה.

25. יתירה מכך, גורמים במשרד התחבורה רואים במוניות השירות כ"שירות טפיל" המקטין את היעילות בניצול שירותי התחבורה הציבורית. לטענתם, מוניות השרות גורמות לגודש תנועה בנתיבי התנועה העורקיים ומטרדים תחבורתיים בשל העדר תחנות מוסדרות להעלאת ופריקת נוסעים; שעות פעילות מוניות השירות ותדירותן איננה מייעלת את השירות הניתן לנוסעים, שכן מונית השירות מגיעה סמוך לפני האוטובוס והן אינן פועלות בשעות שבהן תדירות האוטובוסים נמוכה

26. עוד יצויין, כי גם לאחר הרפורמה פעילות מוניות השירות איננה מפוקחות באותה המידה שבה מפוקחת הפעילות בקווי האוטובוס. כך לדוגמא, מוניות השירות אינן מחוייבות ללוחות זמנים קבועים ולתחנות עלייה וירידה, אלא מוגבלות בתעריפי הנסיעה, בקו השירות (נקודות יציאה וסיום) ובתדירויות מינימום ומקסימום על-פי שעות היום. יתר על כן, גם מוניות הפועלות מכוח רישיון

ובהתאם לקווי השירות שהוכתבו להם, אינן נוהגות להקפיד על תנאי הרשיון. הן מקצרות קווים במקום שהשלמתם אינה כדאית להם, הן חולפות במסלולים אלטרנטיביים וכדאיים יותר עבורן.

ג. התחרות המוגבלת הקיימת היום בין אגד לבין מוניות העיר

27. בטרם נפנה לבחון את היעילויות הרבות הנובעות מן ההסדר לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, מן הראוי לעיין במבט קרוב באשר למהות התחרות הקיימת היום בראשון לציון בין אגד לבין שירות מוניות העיר, טרם יישומו של ההסדר המוצע. כפי שנסביר להלן, תחרות זו היא מוגבלת ומתוחמת ואינה מתנהלת כתחרות מלאה בין שני מתחרים בשוק חופשי. מאידך, כפי שנראה להלן, לקיומה של התחרות בין אגד לבין מוניות העיר חסרונות רבים.

ג.1. התחרות בין מוניות העיר לבין אגד הינה חלקית ומתרכזת בשני קווי נסיעה בלבד

28. כעולה מסקר המוניות, מוניות העיר קיבלה מאת משרד התחבורה רשיון להפעיל חמישה קווי תחבורה ציבורית בראשון לציון. מבין קווים אלה, מפעילה מוניות העיר ארבעה קווים בלבד. שניים מתוך ארבעת הקווים המופעלים על ידי מוניות העיר חופפים במידה רבה את קווי אגד (קו 5 וקו 11). שני הקווים הנוספים המופעלים על ידי מוניות העיר, אינם חופפים את קווי אגד, אלא באופן חלקי בלבד.

29. **לפיכך, עסקינן בשני קווי תחבורה בלבד, בהם מתקיימת תחרות בין אגד לבין מוניות העיר.**

ג.2. התחרות בין מוניות העיר לבין אגד הינה על חלק מצומצם מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית

30. התחרות הקיימת בין שירות האוטובוסים לבין מוניות השירות הינה תחרות חלקית ומצומצמת גם לאור היקף ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית, עליו מתחרים שני המפעילים. בהקשר זה יש לפלח את ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית לשני סוגים עיקריים: הסוג הראשון הינו "**נוסעים שבויים**" - אשר נהנים מהנחות בשימוש בתחבורה הציבורית באוטובוסים, ולפיכך שירות מוניות העיר יקר עבורם באופן משמעותי, ואיננו מהווה חלופה תחרותית אמיתית עבורם. לעומתם, "**נוסעים מזדמנים**" - אינם זכאים להנחות בשימוש בתחבורה ציבורית ו/או אינם משתמשים באפשרויות השונות לקבלת הנחה משמעותית בתחבורה הציבורית של אגד, ולפיכך שירות מוניות העיר מהווה חלופה עבורם בקווים הרלוונטיים בהם אגד ומוניות העיר פועלות במקביל.

31. להבחנה זאת בין "נוסעים שבויים" ל"נוסעים מזדמנים" חשיבות קרדינלית להבנת היתרונות הגלומים בתוכנית החדשה נושא בקשה זאת. כפי שיפורט להלן, מרבית הנוסעים המשתמשים בשירות האוטובוסים נהנים מהנחות משמעותיות על המחיר המלא, בין אם משום שהם שייכים לאוכלוסיה הזכאית להנחה אם ירכשו כרטיסייה ובין אם משום שהם רוכשים כרטיס מסוג "חופשי חודשי" המאפשר להם תמורת תשלום חד פעמי מופחת שימוש בלתי מוגבל ברשת התחבורה של שירות האוטובוסים. ילד האוחז בידיו בכרטיסיית נוער ומשלם באמצעותה על התחבורה הציבורית אינו יכול לעשות שימוש בכרטיסיה זו בנסיעה במערכת התחבורה הציבורית של מוניות השירות. מי

שרכש בהשקעה חד פעמית כרטיס "חופשי חודשי" יכול אמנם לבחור להשתמש, חרף הכרטיס שבידו, בשירות המוניות, אך יעדיף העדפה ברורה להשתמש בשירות האוטובוסים, שכן לאחר רכישת כרטיס ה"חופשי חודשי" עבור הנסיעה באוטובוס לא ישלם דבר ואילו עבור הנסיעה במונית ישלם מחיר נסיעה מלא.

32. על-פי סקרי הנוסעים בתחבורה הציבורית באוטובוסים ובמוניות, בראשון לציון מתבצעות כ-38,000 נסיעות פנים עירוניות ביום בתחבורה הציבורית, כאשר מתוכן 78% באוטובוסים ו-22% במוניות השירות. כעולה מסקר הנוסעים באוטובוסים, כ-80% מסך הנוסעים באוטובוסים הינם "נוסעים שבויים", הנהנים מהנחות משמעותיות, ואילו רק 20% הינם "נוסעים מזדמנים", וזאת לפי הפילוח הבא:

סוג הכרטיס	%	נוסעים ליום	קבוצה
רגיל	16.0%	4,724	מזדמן
רגיל קשיש	3.8%	1,114	מקבלי הנחות
כרטיסיה רגילה	3.6%	1,051	מזדמן
כרטיסית זכאים	1.3%	373	מקבלי הנחות
כרטיסית קשיש	1.2%	359	מקבלי הנחות
כרטיסית נוער	10.6%	3,123	מקבלי הנחות
חייל/ת	9.1%	2,698	מקבלי הנחות
נוסע חופשי	3.3%	987	מקבלי הנחות
חופשי חודשי רגיל	35.6%	10,515	חו"ח
חופשי חודשי קשיש	6.3%	1,857	מקבלי הנחות
משולב רכבת	0.2%	57	מקבלי הנחות
משולב רכבת קשיש	0.1%	25	מקבלי הנחות
חופשי יומי	6.4%	1,902	חו"ח
חופשי יומי קשיש	2.5%	741	מקבלי הנחות
סה"כ	100.0%	29,526	

* מקור: עיבוד סקר פדיון 2002/03

33. בהנחה (המחמירה ולא מחוייבת) לפיה **כל** הנוסעים במוניות השירות הינם נוסעים מזדמנים, ניתן לפלח את נוסעי התחבורה הציבורית בראשון לציון באופן הבא:

סוג הכרטיס	אמצעי	%	נוסעים ליום
מזדמנים	אוטובוס	15%	5,775
	מוניות	22%	8,523
	סה"כ	38%	14,298
שבויים	אוטובוס	62%	23,751
סה"כ		100%	38,049

34. הנחת העבודה, לפיה כל הנוסעים בשירות המוניות הם "נוסעים מזדמנים", היא הנחה מחמירה במיוחד על רקע העובדה, שרק בחלק מן הקווים מתחרות מוניות השירות באופן ישיר עם שירות האוטובוסים. בקווים שבהם פועלות מוניות השירות מבלי שיש קו אוטובוס מקביל המתחרה במוניות השירות, משרתות מוניות השירות אוכלוסיה שלה אין אלטרנטיבה תחרותית. לפיכך, גם

המשתמשים בקווי שירות המוניות הללו הם בבחינת "נוסעים שבויים", הפעם של מערכת שירות המוניות ולא של מערכת שירות האוטובוסים. גם נוסעים אלה אינם נהנים מהתחרות הקיימת בין מוניות השירות לבין שירות האוטובוסים.

35. לאור האמור,לפחות 62% מכלל המשתמשים בתחבורה הציבורית של ראשון לציון הינם "נוסעים שבויים", אשר קיומה ו/או העדרה של תחרות בין המפעילים על קווי התחבורה כלל איננו רלוונטי לגביהם.

36. אין להתעלם מן העובדה שחלקים נכבדים מהאוכלוסיה השבויה במערכת שירות האוטובוס היא אוכלוסיה מוחלשת ודלת אמצעים. עסקינן בנוער, קשישים, נכים, חיילים ואנשים שהשימוש שלהם בתחבורה ציבורית הוא יומיומי לצורך הגעה למקום העבודה, ללימודים או למוסדות הבריאות, כך שכרטיס החופשי חודשי כדאי עבורם.

37. **לפיכך, קיומה ו/או העדרה של התחרות רלוונטי רק לאותם "נוסעים מזדמנים", אשר מהווים לכל היותר 38% מכלל הנוסעים בתחבורה ציבורית, אשר עושים שימוש בתחבורה הציבורית בקווים בהם פועלים כיום אוטובוסים ומוניות שירות במקביל.**

ג.3. התחרות בין אגד לבין מוניות העיר מוגבלת ומפוקחת במרבית מאפייני השירות

38. הואיל ורוב מאפייני השירות בתחבורה הציבורית מפוקחים על-ידי משרד התחבורה, כבר בנקודת המוצא, היתרונות הפוטנציאליים שאותה יכולה להקנות תחרות על הפעלת אותו קו תחבורה בין שירות המוניות לבין שירות האוטובוסים הינם מוגבלים, וספק רב אם פעילות מוניות השירות במקביל ובתחרות עם קווי האוטובוס תורמת לשיפור איכות שירות התחבורה הציבורית הניתן לנוסעים.

39. כך לדוגמא, לא מתקיימת תחרות על המחיר של הנסיעה בתחבורה הציבורית. אגד פועלת בהתאם לתעריפים שמכתיב לה משרד התחבורה ומחוייבת לתת הנחות בהתאם למגזרים ובהתאם לפעילות כמפורט להלן. מחיריה של אגד אינם מושפעים מקיומה או העדרה של תחרות בדמות שירות מוניות העיר. מוניות העיר, לעומת זאת, מאפשרים רכישת כרטיסיות המעניקות כ-15% הנחה על מחיר הנסיעה. אם נתייחס לכל סוגי ההנחות המוענקות על ידי אגד, הרי שמחיריה של אגד נמוכים באופן משמעותי ממחירי הנסיעה בשירות מוניות העיר. חרף זאת, לא מפחיתה מוניות העיר את מחירי הנסיעה.

40. הנה כי כן, בפועל התחרות על קווי התחבורה בראשון לציון (בקווים שבהם הייתה תחרות) לא גרמה להורדה של מחירים או לשיפור השירות. היתרון התחרותי המשמעותי היחיד לציבור הנוסעים כתוצאה מפעילות מוניות השירות הינו, לכאורה, הגברת תדירות הנסיעה בקו התחבורה.

41. אלא שבחינה מדוקדקת של פעילות מוניות השירות תעלה כי גם ביתרון תחרותי זה אין ממש. **<u>ראשית ועיקר</u>, הגברת התדירות שמביא איתה שירות מוניות העיר אינה הגברת תדירות משמעותית שכן היא אינה מחולקת על פני רצף הזמן בצורה אופטימלית**. בעוד שאגד מחוייבת בלוחות זמנים ותדירויות כפי שמכתיב לה הרגולטור, מוניות העיר אינה מחוייבת בלוח זמנים מוגדר, אלא במספר יציאות בכל שעה, ולפיכך לא ניתן ליצור תיאום מפוקח בין פעילות האוטובוסים ופעילות המוניות על מנת להגיע לאופטימיזציה של תדירויות הפעלת קו התחבורה. בפועל הגברת התדירות שפעילות מוניות העיר מביאה איננה משמעותית ואיננה אופטימלית עבור הצרכן.

42. ככלל, מוניות השירות נוהגות להגיע לתחנות האוטובוס רגעים ספורים לפני האוטובוס, ולאסוף את הנוסעים המחכים בתחנה לאוטובוס, באופן שבו חרף התנועה הרבה של רכבי שירות בקו התחבורה (הגורמת לעומס בעורקי התנועה בעיר), תדירות השירות בתחבורה הציבורית בקו התחבורה איננה משתפרת באופן מהותי.

43. **שנית**, הגברת התדירות של פעילות מוניות השירות איננה וודאית עבור הצרכן. שירות המוניות איננו פועל על-פי לוח זמנים קבוע ומוסדר, אלא הוא מחויב להוציא מספר נסיעות מסויים בכל שעה. הצרכן איננו יכול לתכנן מראש את נסיעתו במוניות השירות וגם איננו יכול לקבל מידע על שעות הפעילות. יתירה מכך, הואיל ומספר המקומות לנוסעים במונית השירות הינו מצומצם, במקרים רבים מוניות השירות נוסעות לאורך רוב מסלול הנסיעה בתפוסה מלאה, ואינן יכולות לעצור לנוסעים המחכים לשירות המוניות. על-פי סקר המוניות, אחת התלונות המרכזיות על שירות המוניות הינו שלעיתים קרובות מונית השירות מלאה ואיננה עוצרת לנוסעים. כמו כן, כעולה מסקר המוניות, במקרים רבים כאשר מונית השירות בתפוסה מלאה, נוהגים נהגי המוניות לוותר על חלקים ממסלול הנסיעה (אשר פחות רווחיים עבורם), על מנת להגיע לתחנה הסופית. **לפיכך, שירות המוניות איננה יכול לספק חלופה וודאית להגברת התדירות בפעילות בקו התחבורה לכל הנוסעים**.

44. המדובר, אם כן, לכתחילה, בתחרות מוגבלת ונכה, שיתרונותיה בשיפור השירות לצרכן מוגלבים ומוטלים בספק.

<u>ג.4. הפגיעה וחוסר היעילות הטמון בקיומה של תחרות בין מוניות העיר לבין אגד</u>

45. אם לא די בכך שאין כל יעילות משמעותית מקיומה של התחרות המוגבלת והמצומצמת בין אגד לבין מוניות העיר בהפעלת קווי התחבורה, קיומה של התחרות גורם גם לפגיעה והחצנה של עלויות על הציבור.

46. פעילות מוניות השירות <u>בקווים המקבילים לקווי האוטובוס</u>, תוך התחרות בשירות האוטובוס, מהווה בבירור פעילות של "**Cherry Picking**". מוניות השירות גורפות לעצמן את הרווחים של קו התחבורה בשעות התנועה העיקריות. מוניות השירות גורפות את הנוסעים שמשלמים תעריף מלא. מוניות השירות פועלות בתדירות זהה לקווי האוטובוס ומקדימות את פעילות האוטובוס ברגעים ספורים על מנת לגרוף את הנוסעים מהאוטובוס.

47. ההחצנה של פעילות מוניות השירות, גם אם יש בה כדי להיטיב עם הנוסעים בקו התחבורה (דבר העומד בספק), נופלת על כתפי ציבור הנוסעים כולו. פעילות מוניות השירות במקביל לפעילות האוטובוסים גורמת לעומסי תנועה בצירים המרכזיים בעיר ולהגברה בזיהום האויר, פעילות מוניות השירות העוצרות בתחנות לא מוסדרות גורמות להפרעות בתנועה, סכנות בטיחותיות, ולפגיעה בציבור הרחב שמשלם מכיסו את הסובסידיות הנוספות למפעילי התחבורה הציבורית.

48. **לסיכום חלק זה, במצב הקיים היום, קיומה של תחרות בקווי התחבורה איננו יוצר אופטימיזציה של שירות התחבורה הציבורי ואיננו תורם בצורה משמעותית לאיכות התחבורה הציבורית בראשון לציון. ככלל, ההסדרה החקיקתית של פעילות מוניות השירות הינה כשירות משלים לתחבורה הציבורית הקיימת ולא כשירות מתחרה. ככל שקיימים ביקושים נוספים לתחבורה ציבורית, הדרך הנכונה והראוייה מבחינה תחבורתית, הינה שיפור מערכת התחבורה הקיימת (כפי שפעל משרד התחבורה בתוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון), ולא על ידי שימור תחרות לא יעילה ולא נכונה מבחינה תחבורתית.**

ד. הסדר במתווה הסכם העקרונות הינו יעיל עבור הצרכן

49. לא יכול להיות חולק כי תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון משפרת, באופן משמעותי, את שירות התחבורה הציבורית הניתן לאוכלוסית נוסעים השבויים, קרי - לרוב המכריע של הנוסעים בתחבורה הציבורית בראשון לציון. מאידך, תוכנית הארגון מחדש גם איננה פוגעת באוכלוסית הנוסעים המזדמנים בקווים בהם פועלים מוניות העיר ואגד במקביל.

50. הנהנים העיקריים של תוכנית התחבורה הציבורית נושא בקשה זאת הם האוכלוסיות, אשר אינן נהנות מתחרות בין האוטובוסים ובין מוניות העיר, שהן כאמור האוכלוסיות החלשות והנזקקות יותר. "הנוסעים השבויים" יזכו במערכת זמינה יותר, מהירה יותר, תכופה יותר ונוחה יותר לשימוש. לעומת זאת, "הנוסעים המזדמנים", גם אם לא יהנו באופן מובהק מיתרונותיה של התוכנית החדשה, הרי שמצבם לא יורע לעומת המצב הקיים היום - בבחינת "זה נהנה וזה לא חסר".

51. להלן נבחן את השפעות התוכנית לארגון מחדש על ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית, וזאת בהתאם לקריטריונים של איכות שירות תחבורה ציבורית:

ד.1. תדירות הקווים - התאמת ההיצע לביקוש

52. סקר הנוסעים שנערך בשנים 2002 ו-2003, בחן באופן מפורט את מבנה הביקושים והדרישות לתחבורה הציבורית, בין השאר, בעיר ראשון לציון. ניתוח הנתונים שהופקו בסקר הנוסעים, הובילה את חברת נתיבי איילון למסקנה כי נדרש שינוי מהותי במבנה התחבורה הציבורית בראשון לציון.

53. במסגרת הארגון מחדש של קווי התחבורה הציבורית, נקבע כי יבוטלו קווי התחבורה הבאים: קווי אגד: 4, 5, 11, 14, 17, 18 וקווי מוניות שירות: 2, 5, 11, 12, 75, 85, ויתווספו במקומם 7 קווי התחבורה עירוניים (שמספריהם לצרכי תכנון הינם: 1120, 1121, 1122, 1123, 1124, 1125, 1126). כמו כן, מסלולי קווי התחבורה הציבורית המטרופולינים והבינעירוניים העוברים בראשון לציון, שונו באופן שבו הם לא יעברו בתוך שכונות המגורים אלא יסעו בנתיבי התחבורה העורקיים בראשון לציון, ככל הניתן.

54. בנוסף, כחלק מהתאמת ההיצע והביקוש לתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון, שונתה תדירות קווי התחבורה הציבורית, כאשר בחלק מקווי התחבורה עלתה תדירות הנסיעה, ובחלקם היא ירדה. יחד עם זאת, **התדירות המצרפית של שירות של התחבורה הציבורית עלתה, באופן שיש בו כדי לפצות על ביטול קווי מוניות השירות**.

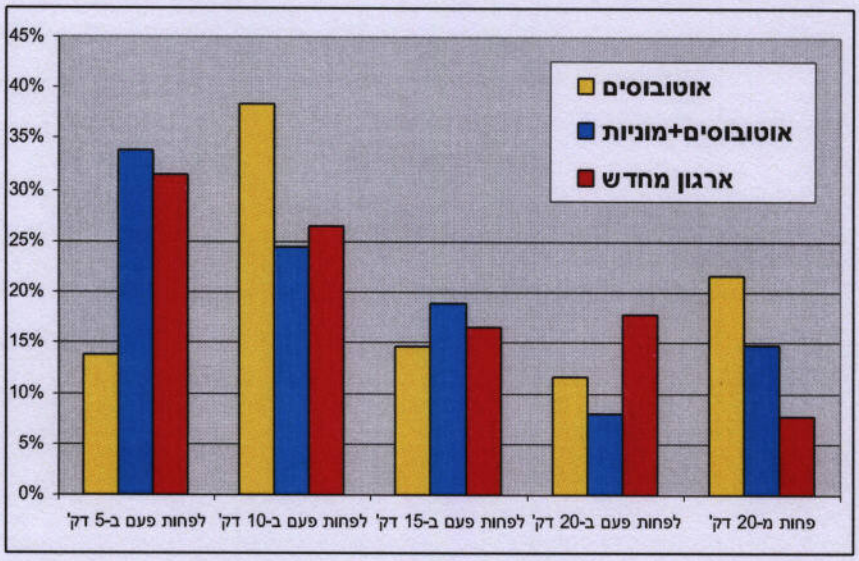
55. לצורך ניתוח השינוי בתדירות ההפעלה לפני ואחרי התוכנית נתזור שוב על האבחנה המתחייבת בין הנוסעים ה"שבויים" אשר עושים שימוש בהנחות המשמעותיות שנותנת אגד, או בכרטיסי המנוי החודשיים, אשר מוניות השירות אינן מהוות חלופה תחרותית אמיתית עבורם, לבין הנוסעים ה"מזדמנים" אשר אדישים לזהות המפעיל של קו התחבורה. כפי שיפורט להלן, ניתוח רמת תדירות הנסיעות המצרפית העירוניות בשעה ממוצעת כפי שהוא מפורט בטבלה להלן, מלמד כי מצבם של הנוסעים השבויים **השתפר באופן משמעותי**, בעוד שמצבם של הנוסעים המזדמנים לא הורע מבחינת תדירות התחבורה הציבורית.

תדירות מצרפית בקטע	מצב קיים		ארגון מחדש
	אוטובוסים	אוטובוסים ומוניות	
לפחות פעם ב-5 דק'	14%	34%	31%
לפחות פעם ב-10 דק'	38%	24%	27%
לפחות פעם ב-15 דק'	15%	19%	17%
לפחות פעם ב-20 דק'	12%	8%	18%
פחות מ-20 דק'	22%	15%	8%
סה"כ	100%	100%	100%
לפחות פעם ב-10 דק'	52%	58%	58%

56. כעולה מהניתוח לעיל, במצב הקיים לנוסעים השבויים, ב-52% מקטעי הנסיעה התדירות הממוצעת גבוהה מכל 10 דקות. לעומת זאת, לאחר התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית ב-58% מקטעי הנסיעה התדירות הממוצעת תהא גבוהה מכל 10 דקות. יתירה מכך, בעוד שרק ב-14% מקטעי הנסיעה כיום התדירות הממוצעת גבוהה מכל 5 דקות, לאחר תוכנית הארגון מחדש ב-31% מקטעי הנסיעה התדירות הממוצעת גבוהה מכל 5 דקות. גם מצבם של הנוסעים המזדמנים לא יורע באופן משמעותי בעקבות התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית, וגם לאחריה, כמו לפניה, ב-58% מקטעי הנסיעה התדירות תהא גבוהה מכל 10 דקות.

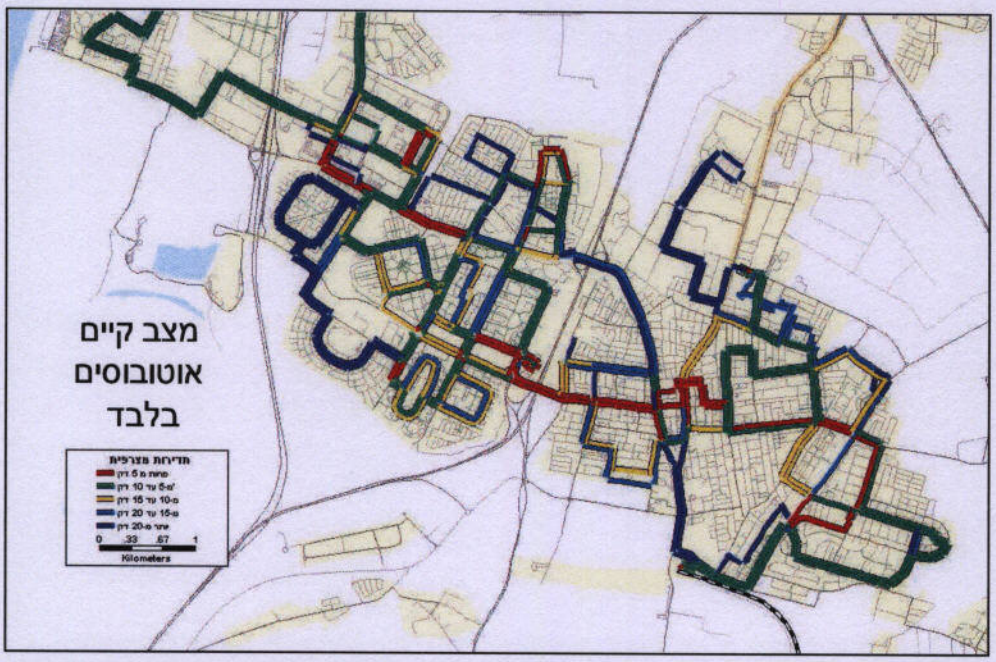
57. במסגרת תוכנית הארגון מחדש קיים גם **<u>שיפור משמעותי</u>** לכל המשתמשים בתחבורה הציבורית, בקטעי הנסיעה בהם התדירות נמוכה מכל 10 דקות. בעוד שכיום ב-22% מקטעי הנסיעה התדירות נמוכה מכל 20 דקות (15% לנוסעים המזדמנים), הרי שלאחר תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית, רק ב-8% מקטעי הנסיעה התדירות תהא נמוכה מכל 20 דקות.

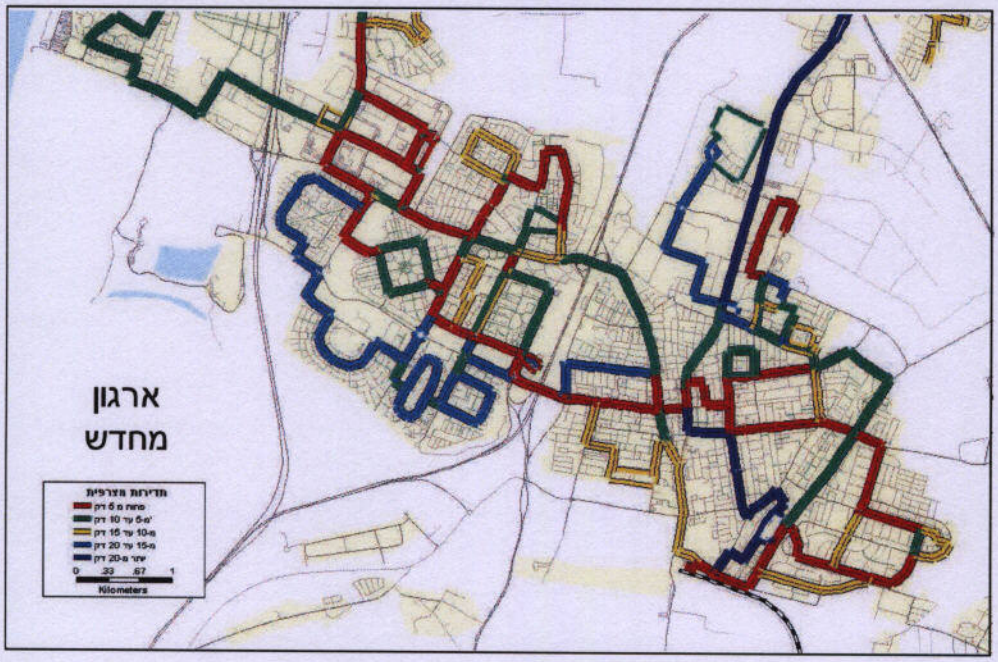
58. להמחשת האמור לעיל, ניתן להיעזר גם בתרשים הבא, המציג באופן גרפי את התפלגות אורך צירי הנסיעה של התחבורה הציבורית בראשון לציון לפי רמת התדירות המצרפית של התחבורה הציבורית:



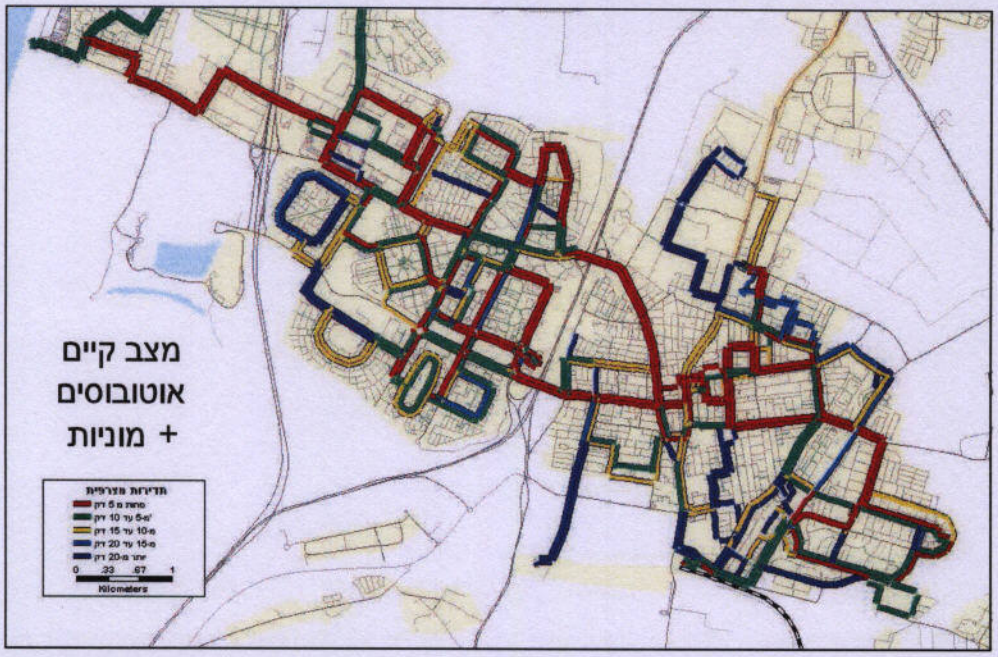
59. מסקנה זהה עולה גם מבחינת קווי הנסיעה בתחבורה הציבורית בראשון לציון כיום ולאחר התוכנית לארגון מחדש. כפי שנראה מהתרשימים המוצגים להלן, בעוד שמצבם של הנוסעים השבויים, מבחינת תדירות הנסיעות, ישתפר לעין ערוך לאחר תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית, מצבם של הנוסעים המזדמנים לא יורע. יצויין, כי תרשימים אלה מתייחסים לתדירות התחבורה הציבורית בשעה ממוצעת 6:30 עד 8:30.

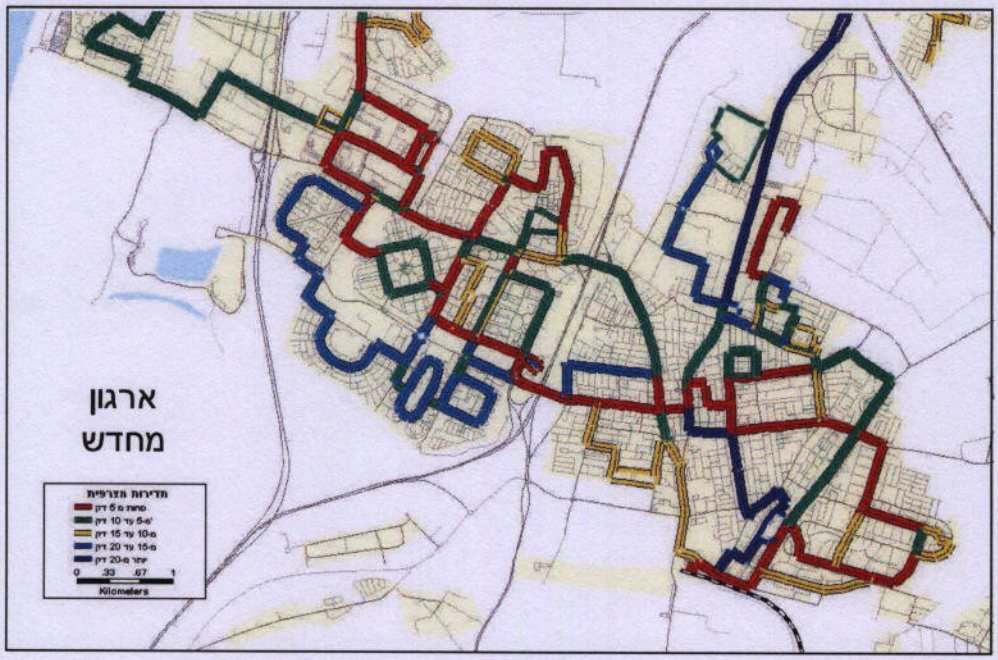
השיפור המשמעותי בתדירות לנוסעים השבויים העושים שימוש באוטובוסים בלבד במצב הקיים מול התוכנית המוצעת



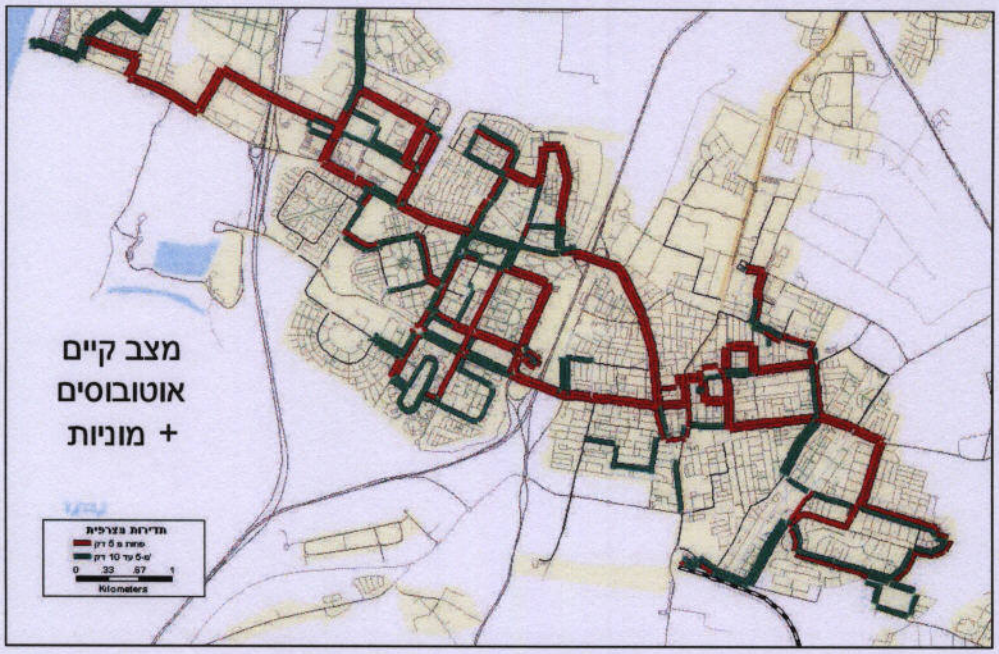


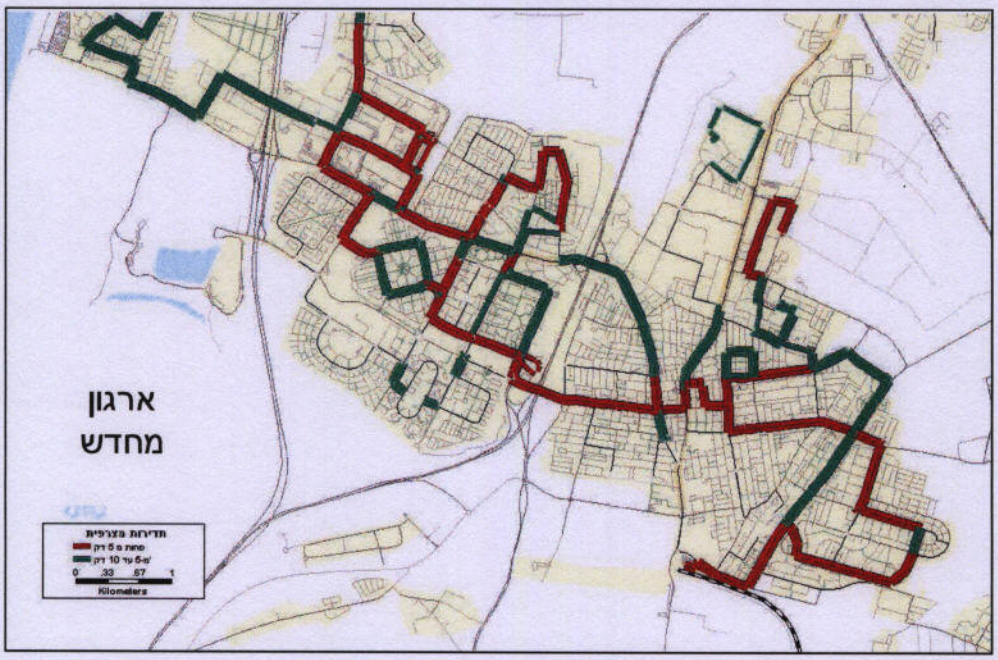
העדר הפגיעה המשמעותית בנוסעים המזדמנים בתדירויות הנסיעה במוניות ואוטובסים במצב הקיים מול התוכנית המוצעת:





<u>העדר פגיעה משמעותית בנוסעים המזדמנים לאור השוואת תדירויות הנסיעה בתחבורה הציבורית בצירים, עליהם קיימת תחרות כיום, במצב הקיים מול התוכנית המוצעת:</u>





יצוין, כי ניתוח תדירויות הנסיעה בתחבורה הציבורית נעשה מתוך מספר הנחות מחמירות, שאינן הכרחיות. ונפרט:

59.1. **ראשית**, ניתוח כמות הנוסעים המזדמנים בתחבורה הציבורית נעשה לפי ההנחה **שכל** הנוסעים במוניות השירות הינם נוסעים מזדמנים, אשר אדישים לשאלה האם להשתמש במוניות השירות או באוטובוסים. הנחה זו איננה מחוייבת המציאות. בפועל, מספר הנסיעות בתחבורה הציבורית במוניות השירות הינו כ-20% מכלל הנסיעות ביום, כאשר רק חלק מנסיעות אלו נעשה בקווי התחבורה בהן קיימת תחרות בין אגד לבין מוניות העיר. נוסעי מוניות, אשר נוסעים בקווים שבהם לא קיימת תחרות של מערכת האוטובוסים, אף הם "נוסעים שבויים" ולפיכך גם בהם יש לראות גורם שיהנה מהגברת התדירות ומן הקישוריות.

59.2. **שנית**, תדירות הנסיעה במוניות השירות חושבה על יסוד ההנחה שמוניות השירות עוצרות בכל תחנה לאורך מסלול הנסיעה. בפועל המצב שונה, שכן קיבולת הנוסעים במוניות השירות מצומצמת (10 נוסעים), וברגע שמונית השירות מלאה בנוסעים, היא איננה עוצרת להעלאת נוסעים נוספים לאורך מסלולי הנסיעה, ולפיכך איננה מוסיפה לתדירות הנסיעה במצב הקיים בחלקים משמעותיים של מסלול הנסיעה.

59.3. **שלישית**, תדירויות הנסיעה בקווי הנסיעה חושבו על-פי **מספר נסיעות** בציר התנועה, ולא על-פי **קיבולת ההסעה** על אותם הצירים. לפיכך, גם אם נוצר מצב שבו פחתה תדירות הנסיעות בציר, ייתכן ומצבם של הנוסעים השתפר בשל הגברת קיבולת ההסעה של הציר.

59.4. ונסביר: נניח מצב שבו עוברים בציר 3 אוטובוסים ו-3 מוניות שירות בשעה. תדירות הנסיעה בציר זה היא אחת ל-10 דקות, וקיבולת ההסעה על אותו ציר היא 210 נוסעים בשעה (60 בכל אוטובוס ו-10 בכל מונית שירות). כעת נניח שלאחר תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון עוברים בציר 5 אוטובוסים בשעה, תדירות הנסיעה ירדה ל-12 דקות, ואולם קיבולת ההסעה בקו התחבורה עלתה ל-300 נוסעים בשעה.

(יצוין, כי ניתוח קיבולת ההסעה מתייחס לצירים העורקיים בהם מתקיימת כיום תחרות בין מוניות העיר לבין אגד, ואשר לאחר יישום התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון יפעלו בהם אוטובוסים).

59.5. **ורביעית**, תדירויות הנסיעה של מונית השירות חושבו בחלוקה אחידה על ציר הזמן. הנחה זו איננה מתקיימת במציאות שכן, כאמור לעיל, האוטובוסים ומוניות השירות במצב הקיים אינם פועלים בשיתוף על מנת לספק לצרכן תדירות מיצרפית יעילה ואופטימאלית. להיפך. מוניות השירות נוהגות להגיע לתחנות האיסוף של האוטובוסים בסמוך לפני האוטובוס על מנת לאסוף את הנוסעים המחכים לאוטובוס, ובכך שירות המוניות, איננו מגביר בפועל את תדירות הנסיעה בקווי התחבורה (וודאי שלא באופן המיטבי עבור הצרכן).

60. ההתייחסות לניתוח שהוצג לעיל, תוך התחשבות בקיומן של הנחות אלו, מחזק את המסקנה כי תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון איננה פוגעת בתדירות התחבורה

הציבורית עבור הנוסעים המזדמנים, ולעומת זאת, מהווה **<u>שיפור משמעותי</u>** בתדירות התחבורה הציבורית עבור כל אוכלוסיית הנוסעים השבויים.

<u>ד.2. קיצור זמני הנסיעה בעיר</u>

61. יעילות חשובה נוספת העולה מארגון קווי התחבורה הציבורית העירונית של ראשון לציון הינה **<u>קיצור משמעותי</u>** של זמני הנסיעה בתחבורה הציבורית בעיר.

62. כמפורט לעיל, התנועה הציבורית בראשון לציון כיום איננה היררכית. קווים בינעירוניים היוצאים ומגיעים לראשון לציון עוברים בתוך שכונות המגורים, ולעיתים בתוך כמה שכונות מגורים. כתוצאה מכך, ציבור הנוסעים המעוניין לחצות את העיר, או להגיע לערים סמוכות נאלץ לעבור בשכונות המגורים השונות ולהאריך את זמן הנסיעה בתחבורה הציבורית שלא לצורך.

63. על-פי תוכנית הארגון מחדש המוצעת, קווי התחבורה הציבורית בראשון לציון יפעלו בצורה היררכית, שבה תושבי שכונות המגורים ישתמשו בקווים העירוניים שיאספו את הנוסעים אל צירי התחבורה העורקיים בעיר (קווי התפר), כאשר בקווי התפר יפעלו אוטובוסים בתדירות גבוהה המגיעים אל מוקדי התעסוקה, הקניות והבילוי בעיר וכן לערים הסמוכות במטרופולין.

64. על-פי תוצאות הבדיקה שערכה חברת נתיבי איילון, הזמן הממוצע לנסיעה עירונית אשר עומד כיום על 37.2 דקות יקטן בעקבות יישום התוכנית ל-34.4 דקות, מספר המעברים של הנוסעים בין קווי התחבורה השונים בנסיעה העירונית יישאר זהה, ואילו הזמן המשוקלל להגעה למרכז תל-אביב יפחת בצורה משמעותית מ-68.3 דקות ל-54.9 דקות בלבד.

65. יצויין כי בדיקה זו נערכה לגבי נוסעי האוטובוסים בלבד, והיא איננה כוללת את נוסעי מוניות השירות. יחד עם זאת, כעולה מסקר הנוסעים, יישום התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון צפוי להגביר **<u>בצורה משמעותית</u>** את היעילות בשימוש בשירותי התחבורה הציבורית בראשון לציון לכל הנוסעים השבויים, כמו גם לכל הנוסעים למרכז תל-אביב (אשר ממילא אינם יכולים לעשות שימוש במוניות השירות).

<u>ד.3. כרטוס אחיד וקישוריות</u>

66. על-פי הסכם העקרונות, במסגרת הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, הנסיעה בקווי התחבורה הציבורית בעיר תיעשה על ידי **<u>כירטוס אחיד</u>** של מוניות העיר ואגד. דהיינו, הנוסע בתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון יוכל לבצע נסיעה בתחבורה הציבורית העירונית בקווים המופעלים על-ידי אגד ומוניות העיר באותו כרטיס נסיעה, ולמעשה, יהיה אדיש לזהות המפעיל של קו התחבורה או למספר המעברים שעליו לעשות מן אחד למשנהו.

67. כרטוס אחיד בקווי תחבורה ציבורית טומן בחובו יתרונות מהותיים עבור הצרכן. באמצעות הכרטוס האחיד הצרכן יכול ליהנות ממגוון רחב יותר של שירותי תחבורה ציבורית במסגרת מנוי חודשי אחד או מנוי יומי אחד, ובכך הכרטוס האחיד מקל על הצרכן אשר איננו נדרש לרכוש מספר מנויים למפעילים שונים של קווי תחבורה ציבורית.

68. במצב כיום, כל הנוסעים העושים שימוש בתחבורה הציבורית באמצעות מוניות העיר, אינם יכולים לשלב נסיעה עירונית במונית, עם נסיעה בינעירונית באוטובוס של אגד באותו כרטיס מנוי. באותו האופן, נוסעי התחבורה הציבורית בראשון לציון אינם יכולים במצב כיום לשלב נסיעה בקו עירוני שכונתי המופעל על-ידי אוטובוס של אגד עם נסיעה בקו תפר ברחובות העורקיים של העיר, המופעל על ידי מוניות העיר.

69. לאור האמור, תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית תעניק לצרכני התחבורה הציבורית בראשון לציון **יתרון משמעותי** של כרטוס אחיד של התחבורה הציבורית העירונית, אשר יעודד, ויקל באופן ניכר, את השימוש בתחבורה הציבורית העירונית.

ד.4. כרטוס אחיד - שירותי תחבורה ציבורית מוזלת

70. במסגרת הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, מוניות העיר תעניק לנוסעיה את כל ההנחות שאגד מחוייבת להעניק על-פי חוק לאוכלוסיות נוסעים ספציפיות. בכך, צרכני התחבורה הציבורית בראשון לציון הזכאים להנחות בנסיעה הציבורית (קרי - הנוסעים השבויים המהווים, למעשה, צרכני התחבורה הציבורית העיקריים והנזקקים לשירותי התחבורה הציבורית), אשר כיום יכולים לקבל הנחות רק בנסיעה בקווי התחבורה של אגד, יזכו לשיפור משמעותי בהיקף ובזמינות שירותי התחבורה הציבורית המוזלת לה הם זכאים. בנוסף, כל הצרכנים שנסעו עד כה במוניות השירות ("נוסעים שבויים" של מוניות השירות), יוכלו ליהנות כעת מההנחות המוצעות לנוסעים בתחבורה הציבורית של אגד.

71. אגד מחוייבת להעניק הנחות משמעותיות למספר קבוצות אוכלוסיה, בנסיעה בקווי התחבורה הציבורית באוטובוסים של אגד. כך לדוגמא, ילדים ונוער עד גיל 18 זכאים להנחה בשיעור של 50% ממחיר הנסיעה ברכישת כרטיסיה; אזרחים ותיקים זכאים להנחה בשיעור של 50% ממחיר הנסיעה עם הצגת תעודת אזרח ותיק; חיילים ושוטרים זכאים לנסיעות חינם עם הצגת תעודה; סטודנטים זוכים להנחות של עד 50% ממחיר הנסיעה; זכאי הביטוח הלאומי זוכים להנחה של 33% ממחיר הנסיעה עם הצגת תעודת זכאות; עוורים ומלווים זכאים לנסיעות בחינם בתחבורה הציבורית העירונית.

72. בנוסף, מעניקה אגד את ההנחות הבאות: הנחה בשיעור של 20% ממחיר הנסיעה ברכישת כרטיסיה של 10 נסיעות; כרטיס מנוי יומי לנסיעות פנימיות בראשון לציון המאפשר נסיעה ללא הגבלה בקווי אגד החל מהשעה 9:00 ועד לסיום השירות במחיר של 9.30 ש"ח; כרטיס מנוי יומי אזורי, המאפשר נסיעה חופשית בקווי אגד לנסיעות בראשון לציון, חולון ובת-ים החל מהשעה 9:00 ועד לסוף השירות במחיר של 10.50 ש"ח; כרטיס מעבר המאפשר לנוסעים המגיעים מתל-אביב לרכוש כרטיס נסיעה עירונית בקווי אגד במחיר של 3.1 ש"ח בלבד; כרטיס הלוך ושוב בנסיעות ארוכות מקנה הנחה של 15% ממחיר הנסיעה; כרטיסי מנוי חודשיים (חופשי חודשי) המאפשרים נסיעה חופשית בקווי אגד העירוניים ללא הגבלה במחיר של 165 ש"ח לחודש, וכן כרטיסי מנוי חודשיים משולבים, המאפשרים נסיעה מראשון לציון לערים הסמוכות ולערים אחרות במטרופולין, בשילוב נסיעות בקווי דן, סופרבוס והרכבת.

73. כמפורט לעיל, כ-80% מכלל המשתמשים בקווי התחבורה הציבורית באוטובוסים הינם נוסעים שבויים. על-פי סקר התחבורה שנערך בשנת 2003, כ-35% מהנוסעים בקווי אגד רוכשים כרטיס מנוי חודשי; כ- 25% מהנוסעים משתמשים בכרטיסיות לסוגיהן; וכ-10% נוסעים בחינם בקווי התחבורה של אגד. רק 20% מכלל המשתמשים בתחבורה הציבורית של אגד רוכשים כרטיסי נסיעה במחיר מלא.

74. מאידך, הנוסעים במוניות העיר אינם זכאים לאותן הנחות. מוניות העיר מאפשרת לנוסעיה לרכוש כרטיסיה של 20 נסיעות המעניקה הנחה בשיעור של כ-15% ממחיר הנסיעה, יחד עם זאת, מוניות העיר אינן מחוייבות, ואינן מעניקות, הנחות לאותן אוכלוסיות ספציפיות אשר זוכות להנחות בנסיעה באוטובוסים. המדובר אם כן בהנחות בשיעור נמוך באופן משמעותי מההנחות הניתנות על ידי אגד כיום.

75. זאת ועוד. אותן אוכלוסיות הזכאיות להנחות בשימוש בתחבורה הציבורית הינן האוכלוסיות הנזקקת ביותר לשירותי התחבורה הציבורית. ילדים ונוער, אזרחים ותיקים, נכים וזכאי הביטוח הלאומי הינן אוכלוסיות התלויות באופן מוחלט בתחבורה הציבורית, שכן, על-פי רוב, אין להם אפשרות חלופית להשתמש ברכבים פרטיים.

76. לאור האמור, יישום הסכם העקרונות טומן בחובו יתרון משמעותי, **לרוב המכריע של המשתמשים בתחבורה הציבורית**, ובעיקר לאלו המחוייבים להשתמש בתחבורה הציבורית. בעקבות יישום תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, כל רוכשי הכרטיסים המוזלים (המהווים כ-68% מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית בראשון לציון), יוכלו ליהנות **משיפור משמעותי** בהיקף השירות לו הם זוכים (יותר קווים באותו כרטיס מנוי ו/או באותן הנחות); יהנו מתדירות גבוהה יותר של שירותי התחבורה הציבורית; וכל אותם נוסעים שכיום נוסעים במוניות השירות בלבד יוכלו ליהנות באופן מלא מההנחות שהמדינה רואה לנכון להעניק להם בשימוש בתחבורה הציבורית.

ד.5. שיפור השירות - רכישת רכבים חדשים

77. יתרון תחרותי נוסף העולה מההסדר הינו שיפור השירות הניתן לנוסעים בקווי התחבורה העירוניים. כיום, איסוף הנוסעים משכונות המגורים נעשה על ידי אוטובוסים גדולים המופעלים על ידי אגד, ועל-ידי רכבים מסחריים, אשר הוסבו להסעת נוסעים, הפועלים כמוניות שירות.

78. במצב כיום, השימוש בתחבורה הציבורית באמצעות אוטובוסים גדולים בשכונות המגורים איננו יעיל, ואיננו נכון מבחינה תחבורתית. מאידך, הנסיעה ברכבים המסחריים הפועלים כמוניות השירות, איננה נוחה, צפופה, איננה מותאמת לאנשים בעלי מגבלויות (קשישים ונכים), ואיננה בטיחותית.

79. על-פי התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, איסוף הנוסעים ופריקתם בשכונות המגורים ייעשה על-ידי מוניות העיר באמצעות רכבים המתאימים יותר לפעול בצירי

התנועה בשכונות המגורים. בנוסף, במסגרת הסכם העקרונות, מוניות העיר התחייבה לרכוש מיניבוסים חדשים, המותאמים להפעלת קווי תחבורה עירוניים, על כל המשתמע מכך.

80. הפעלת קווי התחבורה הציבורית באמצעות מינבוסים אלו מהווה **שיפור משמעותי** לשירות ולאיכות הנסיעה במוניות השירות כיום, שכן היא מאפשרת גישה לתחבורה הציבורית לנכים, מקלה על הגישה לתחבורה הציבורית לאוכלוסיית הקשישים, ויש בה כדי להוות שיפור משמעותי בנוחות הנסיעה ובמרווחים בין הנוסעים בתחבורה הציבורית במוניות השירות.

ד.6. שיפור השירות - תזמון פעילות קווי התחבורה הציבורית

81. תוכנית הארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון מחייבת מידה רבה של שיתוף פעולה בין פעולת הקווים העירוניים האוספים ופורקים נוסעים משכונות המגורים, לבין פעילות האוטובוסים בקווי התפר הנוסעים בעורקי התחבורה הראשיים של העיר, ובעורקי התחבורה הבינעירוניים.

82. במצב כיום תזמון הנסיעות של המפעילים השונים איננו תורם לצרכן. להיפך. אגד מחוייבת להוציא נסיעות בקווי התחבורה הציבורית בשעות קבועות לפי תנאי הזיכיון, ואילו מוניות השירות, אשר אינם מחוייבות במסגרת הזיכיון לשעות ספציפיות, פועלות בסמיכות זמנים לקווי האוטובוס, על מנת לגרוף את הנוסעים מהאוטובוס אליהם, באופן שאיננו משפר את התדירות בנסיעה הציבורית עבור הצרכן (המזדמן). כמו כן, קיומו של שיתוף פעולה בין מפעילים שונים איננו ניתן לביצוע באמצעות רגולציה גרידא, והוא מחייב פיקוח ובקרה תחת מסגרת ניהולית אחת.

83. לפיכך, במקרה דנן, יישום הסכם העקרונות יוביל לשיפור משמעותי בתזמון הפעלת קווי התחבורה הציבורית, ויתרום לשיפור השירות הניתן לנוסע בתחבורה הציבורית בראשון לציון בהיבט תדירויות הנסיעה ושילוביות הנסיעה בתחבורה הציבורית העירונית עם שירותי התחבורה הציבורית הבינעירוניים והמטרופיליניים. בנוסף, יישום הסכם העקרונות יאפשר להקים מוקד שירות אחיד לתחבורה הציבורית העירונית בראשון לציון, אשר יביא לשיפור משמעותי בכל הנוגע מלתן מידע לצרכן ומענה לפניות הציבור.

ד.7. הקלה על הגודש בעורקי התנועה בראשון לציון

84. אחת הבעיות הכאובות בתחום התעבורה בעולם המערבי הינה בעיית הגודש בכבישים. בעייה זו קיימת, במלוא חריפותה, במטרופולין תל-אביב, ולא פסחה גם על עורקי התנועה הראשיים בראשון לציון.

85. מדיניות משרד התחבורה לפתרון בעיית הגודש בכבישים הינה עידוד התחבורה הציבורית ההמונית, ובעיקר השימוש בכלי רכב רבי קיבולת לתחבורה הציבורית (אוטובוסים דו מפרקיים, רכבות) וכן הקצאת נתיבי תנועה לתחבורה הציבורית.

86. מדיניות משרד התחבורה לפתרון בעיית הגודש בכבישים הינה עידוד התחבורה הציבורית ההמונית, ובעיקר השימוש בכלי רכב רבי קיבולת לתחבורה הציבורית (אוטובוסים דו מפרקיים, רכבות) וכן הקצאת נתיבי תנועה לתחבורה הציבורית.

87. יישום התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, עשוי להגדיל את השימוש בתחבורה הציבורית בנסיעות העירוניות בראשון לציון, או לפחות לייצב את כמות המשתמשים בתחבורה הציבורית העירונית ולמנוע מעבר לשימוש ברכבים פרטיים.

ד.8. הפחתה בזיהום אויר ובמטרדים לתושבי העיר

88. ההסדר המוצע לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בראשון לציון, מקדם באופן משמעותי שיקולים של איכות סביבה.

89. על-פי בדיקה שערכה חברת נתיבי איילון, התוכנית החדשה מצמצמת באופן משמעותי את הפגיעה באיכות הסביבה כתוצאה מהשימוש בתחבורה הציבורית בפרמטרים הבאים: צמצום האוכלוסיה הנפגעת מרעש פעולת האטובוסים הגדולים; צמצום האוכלוסיה הנחשפת לרעש העולה על 70 DBA, צמצום האוכלוסיה הנחשפת לריכוז תחמוצת החנקן NOX; צמצום באוכלוסיה הנחשפת לריכוז תחמוצת חנקן הגבוהה מהתקן.

90. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

מרכוס סיינוק

אישור

אני הח"מ, עו"ד גלעד שיף מ.ר. 43906, מאשר בזה שביום 26 ביולי 2009, ניצב בפני מר מרכוס סיינוק, אשר זיהה עצמו ע"פ ת.ז מס' 17596438 ולאחר שהזהרתיו שעליו לומר את האמת, שאם לא כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם על תצהירו זה בפני.

גלעד שיף, עו"ד
מ.ר. 43906
גלעד שיף, עו"ד

Prof. David Mahalel
Transportation Consultant

פרופ' דוד מהלאל
יועץ תחבורה

חוות דעת תחבורתית בעניין:

מאפייני שרות, מבנה ותחרותיות בענף התחבורה הציבורית

דוד מהלאל

חיפה, יולי 2009

ד"ר אסתר רבין 55, חיפה 34987
55 Ester St. Haifa 3498?

טל' 04-8254468 פקס' 04-4260272 Rabin
Email: mahalel@tx.technion.ac.il

חוות דעת של מומחה

שם המומחה: פרופ"ח דוד מהלאל

מענו: שדרות אסתר רבין 55 חיפה

מקום עבודתו: הפקולטה להנדסה אזרחית, טכניון.

אני החתום מטה נתבקשתי על ידי עו"ד מיכל הלפרין, לחוות דעתי המקצועית בשאלה המפורטת להלן.

אני נותן חוות דעת זו במקום עדות בבית המשפט ואני מצהיר בזאת כי ידוע לי היטב, שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות בשבועה שנתתי בבית המשפט.

<u>ואלה פרטי השכלתי</u>: תואר דוקטור למדעים טכניים שנעשה בשטח לתחבורה בפקולטה להנדסה אזרחית, תואר מגיסטר למדעים בחקר ביצועים מהפקולטה להנדסת תעשיה וניהול, תואר בוגר בכלכלה וסטטיסטיקה מהאוניברסיטה העברית.

<u>ואלה פרטי ניסיוני</u>: 35 שנה במחקר בהנדסת תנועה ובטיחות. תחילה במרכז לבטיחות בדרכים והחל משנת 1976 קבלתי מינוי אקדמי בפקולטה להנדסה אזרחית וסביבתית, בטכניון. כיום אני בעל מינוי של פרופסור חבר בפקולטה להנדסה אזרחית וסביבתית ועומד בראש המכון לחקר התחבורה. בשנים 1992 - 1990 כיהנתי כראש השטח להנדסת תחבורה. בשנים 1995-1996 כיהנתי כראש המכון לחקר התחבורה בטכניון. בשנת הלימודים 8-1987 השתלמתי בנושאים של הנדסת תחבורה במסגרת שנת שבתון, כולל קורס בשחזור תאונות דרכים באונברסיטת George Washington בארה"ב.

פרסמתי עשרות מאמרים ודוחות מחקר בנושאים של הנדסת תחבורה, כולל כתיבת ספר בהנדסת תחבורה למשטרת ישראל, המשמש כספר לימוד בקורס חוקרי תאונות.

כמו כן שמשתי כפרופסור אורח בארה"ב וכמרצה בעשרות קורסים. אני משמש כיועץ מקצועי בנושא תחבורה לעיריות תל אביב וירושלים, למועצות מקומיות ואזוריות, לועדות מקומיות, מע"צ, משרד התחבורה, לבתי משפט ולעמותות של תושבים.

הוראתי היא במסגרת הפקולטה להנדסה אזרחית וסביבתית בקורסים של הנדסת תעבורה, בקרת תנועה, ניתוח מערכות וסטטיסטיקה.

מאפייני שרות, מבנה ותחרותיות
בענף התחבורה הציבורית

תקציר מנהלים

א. חוות הדעת מתמקדת בחיוניות התחבורה הציבורית, במאפייני השרות החיוניים לנוסעים, תאור מבנים ארגוניים המקובלים בעולם ולקחים מניסיון הדרגולציה והכנסת תחרותיות לענף התחבורה הציבורית וכן בהשפעות מבנה תוכנית התחבורה המוצעת בראשון לציון על רמת השרות לנוסעים.

ב. שפור התחבורה הציבורית הוא יעד מוצהר ומועדף של מערכות התחבורה בעולם המערבי. הסיבה היא הרצון להגדיל את מספר הנוסעים הבוחרים להעדיף את התחבורה הציבורית על פני המכונית. בכך רואות רשויות התחבורה את המפתח להקטנת היקף הנזקים מגודש התנועה.

ג. רמת שרות גבוהה של תחבורה ציבורית תלוייה בסמכויות הרגולטור, רמת התכנון, התכנים של החוזים ורמת הסיבסוד הציבורי.

ד. הניסיון בבריטניה, שבה התאפשרה מחוץ ללונדון תחרות בין כמה מפעילים על אותו קו הסעה, מורה כי הדרגולציה פגעה ברמת השמוש בתחבורה ציבורית, בעוד שהתחרות המבוקרת בלונדון, אשר לא אפשרה תחרות על קווי הסעה, לא גרמה לירידה ברמת השמוש. בשני המקרים ירדו עלויות התפעול ועלו תעריפי הנסיעה.

ה. תחרות על הכביש (competition on the road), המתקיימת בשרותי ה jitneys בארצות מתפתחות ובקווי מוניות שרות בארץ היא בעלת חסרונות רבים וככזאת אינה מקובלת בארצות מפותחות.

ו. העובדה שבמצב הקיים בראשון לציון קיימת תחרותיות, בקווים מסוימים ובתוכנית החדשה תחרות זאת לא תתקיים אינה יכולה להוות הוכחה שבמצב הקיים רמת השרות של הנוסע טובה יותר. יתר על כן, על פי הנסיון שהצטבר בעולם ולאור הביקורת המושמעת על מודל של "תחרות על הכביש", ספק רב מאד אם מצב שבו קיימת תחרות בין קווי שירות מוניות לקווי אוטובוס הוא מצב אופטימלי עבור קהל המשתמשים בתחבורה ציבורית.

ז. השפעות תוכנית התחבורה החדשה המוצעת לראשון לציון צריכה להבחן על סמך הערכה כמותית של הפרמטרים של מרכיבי רמת השרות: זמני נסיעה, תדירויות, פריסת קווים, מספר מעברים, זמינות מקום ישיבה, וכו'.

מאפייני שרות, מבנה ותחרותיות
בענף התחבורה הציבורית

1 כללי

1.1 חוות דעת זאת הוכנה לבקשת עו"ד מיכל הלפרין ובהזמנת החברה הכלכלית של עירית ראשון לציון.

1.2 חוות הדעת מתמקדת בחיוניות התחבורה הציבורית למערכת התחבורה, במאפייני השרות החיוניים לנוסעים, תאור מבנים ארגוניים המקובלים בעולם ולקחים מניסיון הדרגולציה והכנסת תחרותיות לענף התחבורה הציבורית. פרק 9 מתייחס להשפעות מבנה תוכנית התחבורה המוצעת בראשון לציון על רמת השרות לנוסעים.

2 חיוניות התחבורה הציבורית

2.1 כללי - בתחילת ההתפתחות של התחבורה המוטורית, התחבורה הציבורית נועדה למשתמשים שהחלטתם לנסוע בתחבורה הציבורית הייתה הבחירה היחידה שעמדה בפניהם. משתמשים אלה מכונים תכופות "שבויים". מטבע הדברים שקהל משתמשים זה בתחבורה הציבורית היה מורכב מאוכלוסיות חלשות של חסרי אמצעים, קשישים, וילדים. בעשרות השנים האחרונות נוצרו תובנות חדשות שלפיהן מערכת תחבורה יעילה הממלאת את יעדיה חייבת להתבסס על תחבורה ציבורית.

מסמך המדיניות משרד התחבורה הבריטי (מ"מ 1) קובע בצורה נחרצת כי האוטובוסים הם האמצעי שיוביל את המהפכה המתוכננת במערכת התחבורה הבריטית[1].

יש לציין שבאירופה יותר מאשר בארצות הברית הייתה תמיד קיימת ההכרה שהתחבורה הציבורית היא אלמנט הכרחי לתמיכה בכלכלה ובפעילות החברתית בעיר מודרנית. זאת הסיבה שמגזר זה תמיד היה רגיש מבחינה פוליטית והיה נתון להתערבות המדינה באמצעות רגולציה וסבסוד (מ"מ 10).

---

[1] "The *New Deal for transport* means: buses to lead our transport revolution for the 21st Century;"

2.2 <u>חיוניות התחבורה הציבורית</u> – בשנות השמונים של המאה הקודמת התבססה ההכרה שהמפתח להקלת גודש התנועה, המהווה בעיה כרונית של מערכת התחבורה העירונית, הוא בחיזוק וטיפוח התחבורה הציבורית. המטרה הייתה להגיע למצב שחלק ניכר מציבור המשתמשים יעדיף את השימוש בתחבורה הציבורית על פני הנסיעה במכונית.

מסמך מדיניות של הקהילה האירופאית מגדיר את בעיית הגודש תחבורה כבעיה העלולה לפגוע בתחרותיות של הכלכלה האירופאית בשנים הבאות (מ״מ 2). לפי הערכות, הנזק הכלכלי מהגודש בשנת 2010 מוערך ב 80 מיליארד יורו המהווים כ 1% מהתוצר של הקהילה. הכוון העיקרי המוצע במסמך להקלת הגודש הוא חיזוק מגוון אמצעי נסיעה שאינם נסיעה במכוניות ובמיוחד חיזוק השימוש בתחבורה הציבורית.

בצד היתרונות של התחבורה הציבורית בהקלת הגודש, להגדלת החלק היחסי של נסיעות בתחבורה הציבורית ישנם גם יתרונות ברורים בתחומים הבאים:

א. הקטנת עודפי הביקושים לחניה
ב. הגדלת הבטיחות בדרכים עקב הקטנת הנסועה
ג. הקטנת ההדרה החברתית של אוכלוסיות מבוגרות וילדים
ד. הקטנת צריכת האנרגיה
ה. הקטנת פליטת מזהמים

2.3 <u>מדיניות משרד התחבורה</u> – משרד התחבורה אימץ בשנים האחרונות מדיניות מוצהרת של חיזוק התחבורה הציבורית במטרה להגדיל את קהל המשתמשים ולא רק כדי לספק אמצעי תחבורה לאוכלוסיות שאינן נגישות למכוניות. במסמך המדיניות של המשרד (מ״מ 3) מוצהר כי הגברת השימוש בתחבורה ציבורית היא יעד מרכזי של משרד התחבורה והמדינה כולה (תמונה מס׳ 1). מימוש יעד הגברת השמוש בתחבורה הציבורית נעשה בשלושה כוונים: פיתוח מערכות ותשתיות פיזיות, מדיניות פתוח שמושי קרקע המעודדת את השמוש בתחבורה ציבורית, ומדיניות ניהול תנועה המעדיפה את התחבורה הציבורית על חשבון המכוניות (תמונה מס׳ 2).

בפועל, מתבטאת פעילות משרד התחבורה בהשקעות בתשתיות תחבורה מסילתית עירונית ובינעירונית, הקמת נתיבים ומסלולים בלעדיים לתחבורה ציבורית, ופתוח תקני חניה בולמי שימוש במכוניות. בשנים האחרונות ניכרת פעילות משרד התחבורה גם ביצירת תחרותיות בענף האוטובוסים באמצעות

פרסום מכרזים על פיהם מוענקים זיכיונות, בדרך כלל בלעדיים, להפעלת קווים מסוימים.

תחבורה ציבורית בישראל

מערכת תחבורה ציבורית יעילה ומתקדמת תחסוך למדינה מיליוני שעות עבודה מבוזבזות בפקקים, תפחית את מספר תאונות הדרכים, תמנע פגעי רעש וזיהום אוויר, תקל על בעיות החניה ותשפר את איכות החיים. לפיכך, הגברת השימוש בתחבורה הציבורית היא יעד מרכזי של משרד התחבורה ושל המדינה כולה.

תמונה מס' 1: הצהרת מדיניות משרד התחבורה ביחס לתחבורה ציבורית (מקור: מ"מ 3)

העדפה לתחבורה הציבורית

כמו בכל העולם, גם בישראל בעיית התחבורה העיקרית היא הגודש בכניסות לערים הגדולות ובמרכזן. כדי לסייע בפתרון הבעיה נדרשת מערכת תחבורה ציבורית מהירה, יעילה ותחרותית, המובילה מספר רב של נוסעים במספר קטן של כלי רכב.

במרכז המדינה הצפוף לא נותרו קרקעות זמינות, ואין כמעט אפשרות להוסיף דרכים חדשות. יתר על כן, הניסיון העולמי והמקומי מלמדים כי השקעה בתשתיות אינה מסוגלת להשיג את הגידול במספר כלי הרכב, וכי באזורים מטרופוליניים צפופים לא ניתן לספק בשעות השיא נגישות סבירה ברכב פרטי. הפתרון מצריך מאמץ רב-תחומי לשינוי עמדות והרגלים, ושיתוף פעולה בין משרדי התחבורה, הפנים והאוצר, רשויות מקומיות וגופים נוספים. השינוי יתבסס על שלושה מרכיבים:

- **פיתוח מערכות הסעת המונים** הכוללות רכבות עירוניות, פרבריות ובינעירוניות, אוטובוסים, מוניות ואמצעים נוספים;
- **ציפוף הבינוי** סביב תחנות הרכבת ליצירת מוקדי תעסוקה, מסחר ובילוי;
- **מדיניות תנועה וחניה** המעודדת שימוש בתחבורה ציבורית;

תמונה מס' 2: קווי הפעולה של משרד התחבורה להעדפת התחבורה הציבורית (מקור מ"מ 4)

ועדת סדן שפרסמה לאחרונה את מסקנותיה, מציינת את חשיבותה של התחבורה הציבורית הן ליעילות מערכת התחבורה והן לחיות והחיוניות של המרחב האורבני (תמונה מס' 3).

העצמת השימוש בתחבורה ציבורית תגדיל את התוצר, התפוקה והפריון במשק – על ידי שיפור התשואה לגודל, קיצור זמני הנסיעה ליוממים והגדלת הנגישות של מקורות התעסוקה. התשואה לגודל תשתפר, משום שתחבורה ציבורית נרחבת ויעילה מאפשרת הסעת היוממים למע"ר של תל אביב. בזכות התחבורה הציבורית הנרחבת והיעילה יגדל במע"ר היצע העסקים ומקומות התעסוקה, והריכוז הגדול של עסקים במקום אחד ישפר את התשואה לגודל. תחבורה ציבורית נרחבת ויעילה תשפר גם את איכות החיים במטרופולין על ידי קיצור זמני נסיעה של נוסעים גם במכוניות פרטיות (Leape, 2006)[2]. צמצום מספר המכוניות הפרטיות יתרום לצמצום ההשפעות החיצוניות השליליות של השימוש הנרחב ברכב פרטי.

תמונה מס' 3 : תרומת התחבורה הציבורית העירונית לכלכלה ולאיכות החיים לפי ועדת סדן (מקור מ"מ 5)

3 מאפייני השרות החיוניים לנוסעים

3.1 כללי – מאפייני השרות ואיכות תחבורה ציבורית יכולים להבחן מנקודות מבט שונות : הנוסע, המפעיל, הרגולטור, שילוב אמצעים, סביבה, וכו'. לעתים יתרון לגבי האחד הוא חסרון לגבי האחר. לדוגמא, תפוסה נמוכה של האוטובוס מהווה חסרון למפעיל ויתרון לנוסע.

בפרק זה יפורטו מאפיינים של השרות מנקודת המבט של הנוסע. מאפיינים אלה מהווים משקל מכריע אצל הנוסעים בעלי יכולת הבחירה בין נסיעה באוטובוס לבין נסיעה במכונית. כמו שצוין לעיל, ההשקעות הגדולות בתחבורה הציבורית בארץ ובעולם נועדו בראש וראשונה להגדיל את החלק היחסי של נסיעות בתחבורה הציבורית ולכן הן מופנות לנוסעים בעלי יכולת הבחירה, עת מנת שהתחבורה הציבורית תהיה החלופה המועדפת אצלם.

3.2 מאפייני איכות השרות לפי המדריך האמריקאי – במדריך האמריקאי HCM *Highway Capacity Manual 2000* (מ"מ 6) מפורטים מושגים ודרכי מדידה של מאפייני שרות של תחבורה ציבורית. חשיבותו של מדריך זה היא בתפוצתו

הנרחבת ובהסכמה הרחבה שיש לגבי תקפות הפרוצדורות שלו להערכת רמת שרות של מתקני תחבורה שונים, לרבות קטעי דרך צמתים, הולכי רגל, וכו'.

מאפייני איכות השרות מנקודת המבט של הנוסע לפי ה **HCM** הם:

א. <u>צפיפות מרחב הכיסוי של השרות</u> - פרמטר זה קובע את מרחקי ההליכה של הנוסעים לתחנות בנקודות המוצא והיעד. מקובל לקבוע כסבירים, מרחקים הנמוכים מ 400 מ' או 5 דקות הליכה לתחנות אוטובוסים ומרחקים כפולים לתחנות רכבת.

ב. <u>איכות סביבת התחנות להולכי הרגל</u> - גם במסגרת מרחקי ההליכה הסבירים, הנוסע יירתע מללכת בסביבה מסוכנת ולא נוחה. במיוחד הדברים אמורים לגבי קיום מדרכות תקינות, תאורה, יכולת חציית רחובות וצמתים, וכו'.

ג. <u>לוחות זמנים</u> – תדירות השרות היא פרמטר החשוב לנוסע. פרמטר זה קובע את זמני ההמתנה בתחנות ואת הגמישות המוקנית לנוסעים לבחור זמן נסיעה הנוח להם. בנוסף, משך השרות על פני היממה הוא פרמטר החשוב לחלק מהנוסעים. שרות המתחיל בשעה מאוחרת או המסתיים בשעות הערב המוקדמות אינו מתאים לחלק מהנוסעים.

ד. <u>המתקנים הפיזיים</u> – מאפייני המתקנים בתחנות ובאוטובוסים חשובים לנוסעים. לגבי התחנות הדברים אמורים לגבי ספסלי ישיבה, קירוי התחנה, זמינות מידע לגבי מסלול ולוח זמנים, נקיון, וכו'. לגבי האוטובוסים הדברים מתייחסים גם למיזוג אויר.

ה. <u>מידע על שרות האוטובוסים</u> – יש לספק לנוסעים מידע לגבי מסלולים, לוחות זמנים ושינויים בלוחות הזמנים. מידע זה ניתן לספק באמצעים שונים חלקם בזמן אמיתי וחלקם ניתן להפיץ מראש.

ו. <u>מעברים (Transfers)</u> – מעברים עלולים להאריך את משך הנסיעה ובמיוחד כאשר המעברים אינם מתוזמנים כהלכה.

ז. <u>זמן נסיעה כולל</u> – זמן זה כולל את זמן הנסיעה, זמן ההמתנה בתחנה ואת זמני ההליכה לתחנה וממנה.

ח. <u>עלות הנסיעה</u> – עלות הנסיעה כוללת בנוסף למחיר הכרטיס גם את עלות החניה במידה ויש צורך במכונית על מנת להגיע לתחנה.

ט. <u>בטיחות ובטחון</u> – הכוונה לתפיסה של הנוסע באם המערכת נחשבת לבטוחה.

י. תפוסה – מערכת תחבורה ציבורית עם תפוסה גבוהה נתפסת כפחות נוחה, בעיקר בגלל הקושי להבטיח מקום ישיבה.

יא. אמינות - פרמטר זה מתאר את מידת העמידה בלוח הזמנים והשתנות משך זמני הנסיעה.

3.3 מדד איכות השרות – מדד ה SQI (service quality index) נועד לכמת את מרכיבי איכות השרות מנקודת מבט של הנוסעים. מדד זה יכול לשמש בסיס לניטור והערכה של שרות הניתן לנוסעים על ידי מפעילים שונים לצורך בחינת מידת העמידה בחוזים. המדד שפותח על ידי Hensher, Stopher, Bullock (מ״מ 7) מבוסס על סקר העדפות מוצהרות (SP) של נוסעים ומשקף הן את הגורמים שאליהם רגישים הנוסעים והן את מידת חשיבותם היחסית.

במחקר נמצא כי המשתנים הבולטים ביותר המשפיעים על שביעות הרצון החיובית של הנוסעים הם תדירות השרות והסיכוי למצוא מקום ישיבה. המאפיינים הבולטים ביותר התורמים לחוסר שביעות רצון הם משך זמן הנסיעה ותעריף הנסיעה. בעוד שמפעילים אינם בדרך כלל בעלי השפעה על תעריף הנסיעה וזמן הנסיעה, הרי המפעיל שולט על זמינות מקומות הישיבה, והתדירות.

4 מבנים ארגוניים המקובלים בעולם להספקת שרותי אוטובוסים

4.1 היבט הסטורי – התחבורה הציבורית העירונית של האוטובוסים, בבריטניה, אירופה וצפון אמריקה עד אמצע שנות ה 80 של המאה הקודמת הייתה מופעלת על ידי חברות ציבוריות שפעלו ללא תחרות (מ״מ 9). חברות אלה היו בדרך כלל שייכות לעיריות. בארצות הברית בשנות החמישים, ברוב הערים פעלו חברות פרטיות שהתעריפים שגבו ומסלולי הנסיעה נקבעו על ידי רגולטור. בשנות הששים חלה ירידה חדה במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, העלויות גדלו וכתוצאה נפגעה מאד הרווחיות. כתוצאה מכך, רוב החברות הפרטיות הפכו לחברות עירוניות, שפוליטית היה קל יותר לסבסד.

הסובסידיות הגבוהות והעלויות הגבוהות היו הסיבה באירופה שדרבנה את הצורך בשינוי מבני של תחבורה הציבורית. מעבר להיבטים הכלכליים, גם הביצועים התחבורתיים היו לא מעודדים: ב 15 המדינות של הקהילה הארופאית ירד החלק היחסי של הנסיעות העירוניות בתחבורה הציבורית מ 25% בשנת 1970 ל 16% בשנת 1999 (מ״מ 10). הירידה במספר הנוסעים

ועליית התעריפים גרמה לירידת רמת השרות וכתוצאה מכך נוסעים נוספים עברו למכוניות. כך נוצר מעגל קסם (vicious circle) של הידרדרות התחבורה הציבורית. תופעה דומה קרתה גם בארצות הברית.

מבנה התחבורה הציבורית בארץ עד שנת 1997 ובמידה רבה גם אחריה, היה יוצא דופן לעומת ארה"ב ואירופה. האוטובוסים בערים מופעלים על ידי מונופולים פרטיים המסובסדים על ידי משרד התחבורה. הזיכיון להפעלת הקווים לא נקבע בתהליך תחרותי, אלא בהבנות היסטוריות.

4.2 <u>מבנים אירגוניים</u> - החל משנת 1986, שבה הוחל בתהליך הדרגולציה, התחרותיות וההפרטה בבריטניה, חלו בארצות רבות שינויים מבניים בארגונים המספקים את שרותי התחבורה הציבורית. הצורה שבה מאורגנת ומתנהלת התחבורה הציבורית משתנה מארץ לארץ ואף מעיר לעיר. ההיבטים השונים של ההתארגנויות הם:

א. כיצד מתחלקת הרגולציה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי.
ב. כיצד נקבעת ומתנהלת סוגיית מימון העלויות.
ג. מגוון הבעלות והמבנה של מפעילי התחבורה הציבורית.
ד. כיצד נוצר וכיצד מתנהל הקשר בין השלטון לבין המפעילים.
ה. מהם עקרונות התחרות המתקיימים בין השלטון למפעילים ובין המפעילים לבין עצמם.

5 תפקיד הרגולטור בהספקת השרות

5.1 <u>הצורך ברגלטור</u> - בכל אחד ממשטרי הארגון שתוארו לעיל ניתן לקיים תחרות באמצעות מכרז על כל מאפייני השרות והניהול או רק על חלקם. הרגולטור הוא הסמכות היוזמת, המנסחת והמפקחת על מימוש המטרות, קיום הכללים, ומימוש הדרישות שהוטלו על מספק השרות. בנוסף, הרגולטור פועל כדי לאפשר סביבה עסקית ותפעולית שתאפשר את קיום השרות למפעיל השרות.

5.2 <u>תפקיד הרגולציה</u> – הרשות האחראית על תפעול התחבורה הציבורית היא בעלת התפקידים הבאים (לפי מ"מ 10):

א. <u>סמכות רישוי</u> – מתן אישורים לכניסה לעסוק במקצוע.
ב. <u>סמכות הענקת זכיונות תפעול</u> – בהתאם למשטר הניהול, הזכיון ניתן על סמך מכרז או על סמך סמכות המוקנית לרגולטור.

ג. <u>סמכות פיקוח</u> – קביעת "כללי המשחק" למפעילים הנמצאים בשוק, ניטור הפעילות השוטפת ואכיפת הכללים.

ד. <u>סמכות קביעה וחלוקת סיבסוד</u> - הכוונה לסובסידיות שנועדו לקיים את היצע התחבורה וסובסידיות שנועדו למטרות רווחה (הנחות לקשישים ונכים).

אחד הלקחים הברורים מתהליכי התחרותיות ב 20 השנים האחרונות, הוא התפקיד המכריע של הרגולטור להצלחת התהליך והבטחת שרותי תחבורה ציבורית איכותיים. הקהילה האירופאית ממליצה על קיום regulated competition שבה לרגולטור תפקיד מפתח.

6 הניסיון והלקחים שהצטברו בעולם בעקבות הדירגולציה

6.1 <u>הפרטה, תחרותיות ודרגולציה</u> – בריטניה הייתה חלוצה ביישום רפורמות ארגוניות במבנה התחבורה הציבורית. רפורמות אלה היו מבוססות על מודלים שונים וזכו לפרסומים רבים שהעריכו את יעילותם. במיוחד ראוי לציין את ההבחנה בין לונדון לבין שאר חלקי בריטניה. בעוד שבלונדון התחרות הייתה מרוסנת ומבוקרת, הרי בשאר חלקי בריטניה התאפשרה תחרות בין כמה מפעילים על אותו קווים. בבריטניה ניתן להבחין בתהליכים של הפרטה, דרגולציה ותחרותיות. למרות שמדובר בתהליכים שונים, קיים שימוש גורף במונחים אלה ללא הבחנה בהבדלים. בהקשר הנוכחי, נשתמש בהגדרות הבאות:

א. <u>הפרטה</u> הוא התהליך שבו נמכרו חברות שהיו שייכות לממשלה או לעיריות לגופים פרטיים. תהליך זה לא בהכרח יוצר תחרותיות או דרגולציה. בישראל עד שנת 1997 הפרטה הייתה קיימת ברוב הקווים להוציא באר שבע ונצרת.

ב. <u>תחרותיות</u> הוא התהליך שבו חברות מתחרות על זכיון, חוזה הפעלה או היתר להפעלת שרות. תחרותיות יכולה להיות לא מבוקרת (דרגולציה), מבוקרת באופן חלקי או מלא. בתנאי התחרות הרשות יכולה לקבוע מראש את כל מאפייני התפעול (מסלולים, לוח זמנים, ותעריפים) והתחרות היא על התשלום שהרשות תשלם למפעיל השרות. לעתים כל הפדיון מהכרטיסים עובר לרשות (מכרזי עלות ברוטו) ולעתים הפדיון נשאר בידי המפעיל (מכרזי עלות נטו).

ג. <u>דרגולציה</u> הוא התהליך שבו הרשות מאפשרת כניסה חופשית למפעילים והם קובעים את מסלולי הקווים, לוח הזמנים והתעריפים. במבנה זה מתקיימת לעתים תחרות של מספר מפעילים באותו מסלול. כמו שנאמר

בסעיף 4.2, קיימות רק דוגמאות מעטות למודל תיפעול זה בעולם:
<u>בבריטניה מחוץ ללונדון</u>, ניו זילנד, סנטיאגו צ'ילה וסרי לנקה (מ"מ 11).

יש לציין שהסיבה העיקרית לתהליכים הנ"ל הייתה להקטין את עלויות התפעול והסובסידיות.

6.2 <u>השוואה בין דרגולציה לתחרות מבוקרת</u> – השוואה היא מלאכה מורכבת משום שהיקף השינויים הוא בדרך כלל רחב יותר מאשר המשתנה אותו רוצים להשוות. למשל יתכן וירידת מספר הנוסעים בעקבות הדירגולציה נגרמה בחלקה עקב שינוי ברמת המינוע או שינויים בשמושי קרקע. בנוסף, תנאי ההתחלה משתנים ממקום למקום וכתוצאה גם ההשפעה של הגורם אותו רוצים לבחון.

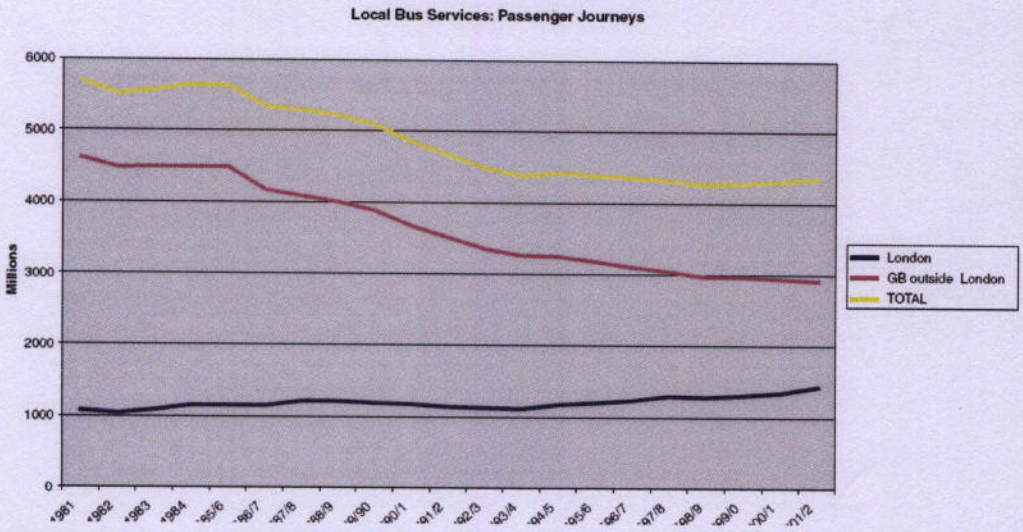
ההשוואה בין ארגון התחבורה בלונדון לבין בריטניה מחוץ ללונדון יכולה ללמד על ההבדל בין תחרות מבוקרת (בלונדון) לבין דרגולציה שבה מתאפשרת תחרות בין מספר מפעילים על אותו קו (בחלק מהקווים מחוץ ללונדון). תמונה מס' 5 מתארת את התוצאות לאורך השנים 1986-1995 (מ"מ 19). מהנתונים בולטת הירידה בעלויות התפעול בשני המודלים של התחרות. יחד עם זאת, בתנאי התחרות המבוקרת בלונדון עלה מספר הנוסעים ב 1.3%בעוד שמחוץ ללונדון חלה ירידה של 27% במספר הנוסעים. בשני משטרי התפעול גדלה הנסועה של התחבורה הציבורית (Kilometers Service). העובדה שמחוץ ללונדון ירד מספר הנוסעים ועלתה כמות הנסועה של כלי הרכב מעידה על תפוסה נמוכה באוטובוסים.

London & Outside London Results:
1986-1995
(London: Competitive Tendering;
Outside London: Deregulation)

Indicator	London	Outside	Combined
Total Costs	-23.5%	-28.9%	-27.1%
Service Kilometers	30.4%	28.6%	28.8%
Unit Cost (Per KM)	-41.4%	-44.7%	-43.4%
Passengers	1.3%	-27.5%	-21.6%

תמונה מס 5 : השוואה של מדדי תפעול בין לונדון לבין בריטניה מחוץ ללונדון (מ"מ 19)

Trends in the Local Bus Market (I)

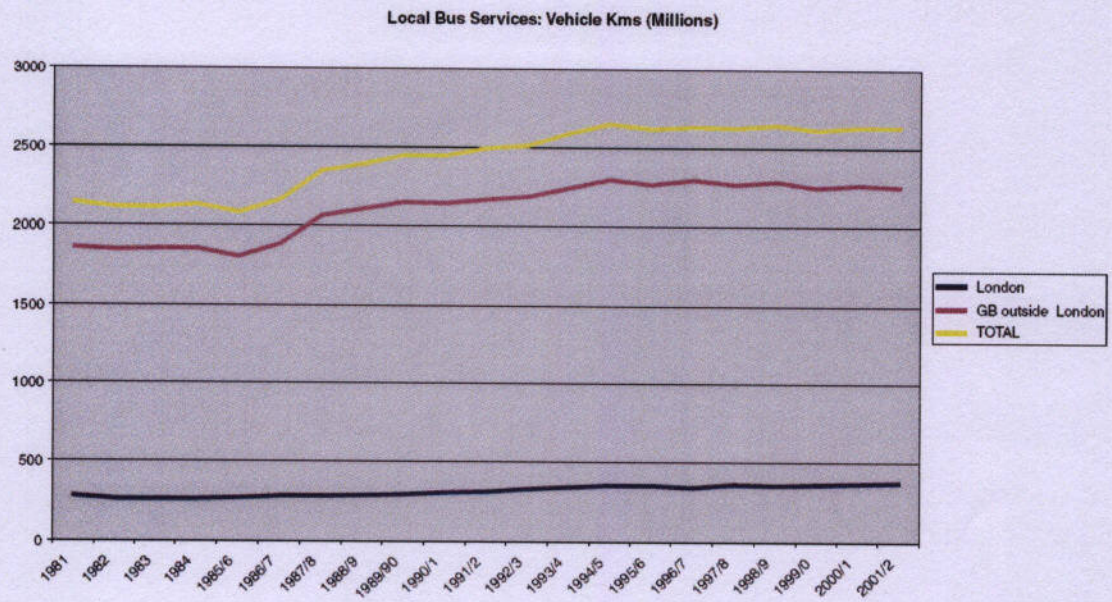


תמונה מס' 6 : השינויים במספר הנסיעות באוטובוסים בלונדון ובבריטניה מחוץ ללונדון (מ"מ 20)

נתונים דומים, על פני תקופה ארוכה יותר, מוצגים גם בתמונה 6 (מ"מ 20). לאורך 20 שנה (1981-2001) ירד מספר הנסיעות בבריטניה מחוץ ללונדון ב 60% בעוד שבלונדון עלה מספר הנסיעות בתקופה זאת גדל ב 33%. גידול חד יחסית במספר הנוסעים חל בשנים שלאחר הרפורמה. בשנים 1981-2001 גדלה הנסועה הכללית של האוטובוסים מחוץ ללונדון בכ 30% ובלונדון גדלה הנסועה ב 35% (תמונה מס' 7). הפדיון מנוסע, המשמש אמדן לתעריפי הנסיעה (הנתונים לא מנוכים למרחקי נסיעה) מורה כי בלונדון הייתה עליה של 8% ואילו בבריטניה הייתה עליה של 40% במהלך 20 השנים (תמונה מס' 8). הוצאות התפעול לק"מ ירדו בלונדון ומחוץ ללונדון במידה שווה – 43% (תמונה מס' 9).

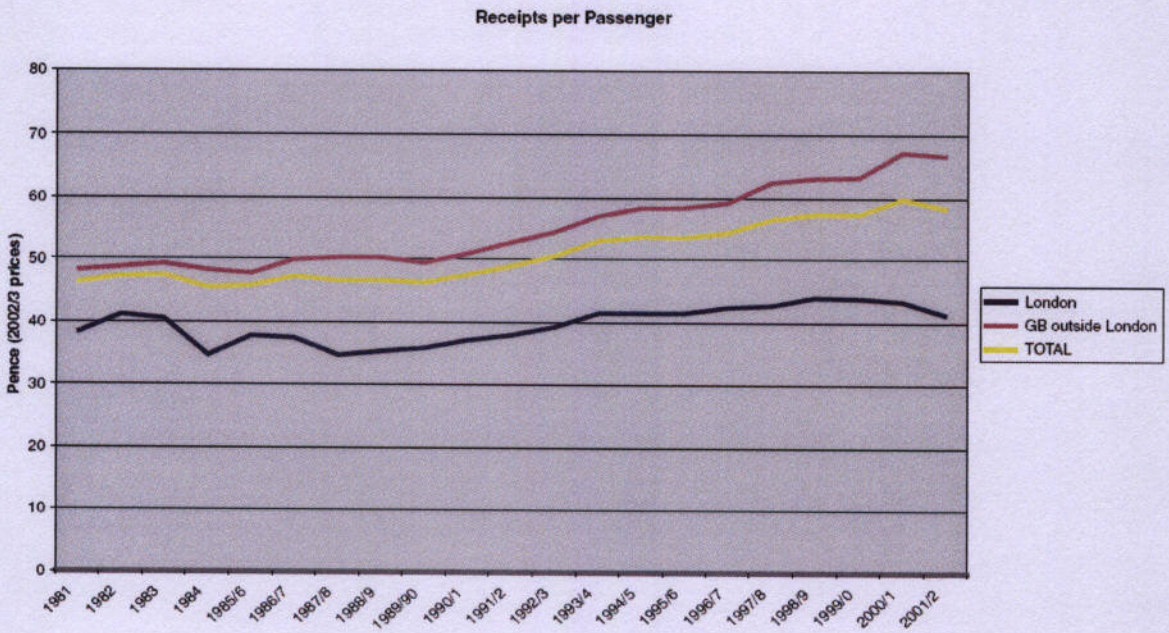
התוצאה הכוללת של תחרות האוטובוסים בבריטניה מצביעה על התוצאה של יותר נסועה, תעריפי נסיעה גבוהים יותר ורמת שרות באיכות נמוכה יותר (מ"מ 20).

Trends in the Local Bus Market (II)



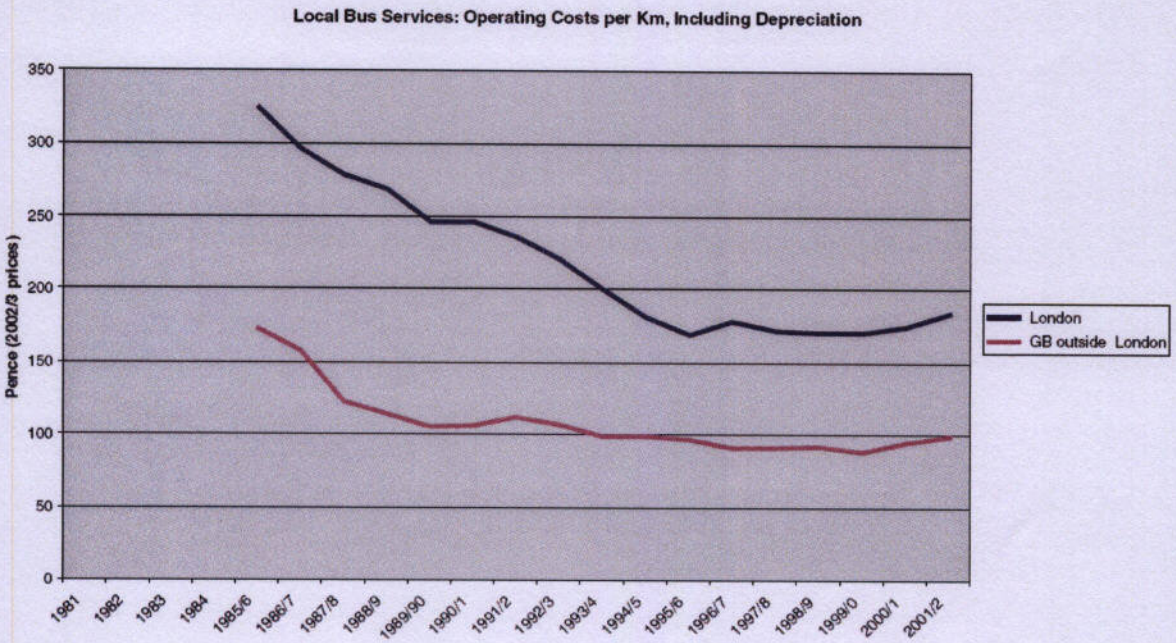
תמונה מס׳ 7 : השינויים בנסועה של האוטובוסים בלונדון ובבריטניה מחוץ ללונדון (מ״מ 20)

Trends in the Local Bus Market (III)



תמונה מס׳ 8 : השינויים בפדיון מנוסע באוטובוסים בלונדון ובבריטניה מחוץ ללונדון (מ״מ 20)

Trends in the Local Bus Market (IV)



תמונה מס׳ 9 : השינויים בהוצאות התפעול לק״מ של האוטובוסים בלונדון ובבריטניה מחוץ ללונדון (מ״מ 20)

6.3 <u>המדיניות של משרד התחבורה הבריטי בנושא איכות השירות</u> - מסמך המדיניות של משרד התחבורה הבריטי (מ״מ 21) מטיב לסכם את הלקח שנלמד מהתחרות והדרגולציה בשנים קודמות. הלקח מנוסח בצורה ברורה ביותר – לשים סוף לדרגולציה שמשמעותה שהכל פתוח וחופשי וכוחות השוק קובעים את הכללים (**An end to the deregulation "free-for-all**). קביעה זאת משקפת את הלקחים הקשים שנלמדו מהתחרות לא מבוקרת של מספר מפעילים באותו קו הסעה. הכוונה היא לאמץ את המודל של תחרות מבוקרת, שבו הרשות קובעת את מאפייני השרות והתחרות היא בעיקר על עלויות תפעול השרות. בנושא הליקויים ברמת איכות השרות שגרמו לירידת מספר הנוסעים, מדגיש המסמך את חוסר היציבות של השרות ואת העדר המידע (תמונה מס׳ 10).

6.4 <u>גישת הקהילה הארופאית</u> – הקהילה הארופאית הגדירה במסמך המדיניות שלה את חשיבות וחיוניות התחבורה הציבורית לכלכלה האירופאית, לסביבה ולמעשה לכל תחומי החיים (מ״מ 2). בעקבות כך, במהלך השנים האחרונות נערכו מספר רב של פרויקטים במסגרת תוכניות המחקר של הקהילה והוגדרו

מספר מסמכי מדיניות והנחיות בנושאים של קידום התחבורה הציבורית (למשל, מ״מ 10,12,13,14).

1.10 The Government is also keen to see an end to the worst aspects of the deregulation free-for-all, which led to such instability in bus services and such problems over timetable information. So the document outlines a range of possible changes which would help ensure service stability, reducing the frequency of timetable changes. They would also enhance the powers of the Traffic Commissioners to act against operators who do not run the services they have advertised; for example, the Traffic Commissioners could be given more flexible powers to reduce the fuel duty rebate of operators who do not run reliably.

Department for Transport - From workhorse to thoroughbred: a better role for bus travel

תמונה מס׳ 10 : התייחסות משרד התחבורה הבריטי ביחס לחוסר האמינות שיצרה התחרות הלא מוסדרת (מקור מ״מ 21)

מדיניות הקהילה האירופאית, כלפי התחבורה הציבורית וכלפי התחרות המבוקרת מנוסחת בבירור במסמך המדיניות משנת 2007 (מ״מ 14 ותמונה מס׳ 11). הדגש במסמך הוא שכדי להבטיח תחבורה ציבורית באיכות גבוהה, יעילה ובטוחה, יש לנהל תחרות מבוקרת (regulated competition). כללי התחרות תחת רגולציה, בשונה מהתפיסה של דרגולציה, מגדירים בבירור את מאפייני השרות הנדרשים להתקיים, לפני קיום התחרות. לדוגמא, בתחרות מבוקרת האלמנט התחרותי הוא בעלות מתן השרות (לא תעריף הנסיעה) והמתחרים אינם קובעים את התדירויות ואת רשת הכיסוי של הקווים. כל זה נעשה על מנת להבטיח יציבות ואמינות לשרותי התחבורה הציבורית.

בסעיף 7 של המסמך (מ״מ 14) מוזכר נושא אמצעי ההגנה (safeguards) שיש להעניק לנותני השרות, במסגרת התחרות המבוקרת (תמונה 12).

6.5

(4) The main objectives of the Commission's White Paper of 12 September 2001 'European transport policy for 2010: time to decide' are to guarantee safe, efficient and high-quality passenger transport services through regulated competition, guaranteeing also transparency and performance of public passenger transport services, having regard to social, environmental and regional development factors, or to offer specific tariff conditions to certain categories of traveller, such as pensioners, and to eliminate the disparities between transport undertakings from different Member States which may give rise to substantial distortions of competition.

תמונה מס' 11 : מדיניות הקהילה הארופאית, כלפי התחבורה הציבורית וכלפי התחרות המבוקרת (מ"מ 14)

(7) Studies carried out and the experience of Member States where competition in the public transport sector has been in place for a number of years show that, with appropriate safeguards, the introduction of regulated competition between operators leads to more attractive and innovative services at lower cost and is not likely to obstruct the performance of the specific tasks assigned to public service operators. This approach has been endorsed by the European Council under the Lisbon Process of 28 March 2000 which called on the Commission, the Council and the Member States, each in accordance with their respective powers, to 'speed up liberalisation in areas such as ... transport'.

תמונה מס' 12 : מדיניות הקהילה הארופאית כלפי תחרותיות בענף התחבורה הציבורית ואמצעי הגנה שיש להעניק לנותן השרות (מ"מ 14)

<u>דו"ח ה OECD לגבי סוגיות של תחרות בתחבורה יבשתית</u> – דו"ח זה משנת 2001 (OECD **2001**) מתאר התפתחויות בתחום התחרות במשק המשאיות והתחבורה הציבורית, בארצות שונות, במהלך שנות ה 90. מהדו"ח עולה כי בתחום התחבורה הציבורית העירונית, יתרונות התחרות הם מוגבלים ביותר. כאשר שתי חברות מתחרות על אותו מסלול, שום חברה אינה יכולה לממש את השקעותיה, למשל בפרסום וביצירת לוח זמנים עקבי ואמין. יתירה מכך, לחברות אין עניין לקיים לוח זמנים, אלא דווקא להפר את התחייבויותיהן, על מנת להקדים את החברה המתחרה. מציאות זאת גורמת לתחרות פרועה על הכביש, לאי וודאות לגבי מאפייני השרות וכתוצאה, לפגיעה באיכות השרות. לדעת כותבי הדו"ח, אי יציבות במקרה של יותר ממפעיל אחד על הקו היא בלתי נמנעת, מאחר ולכל מתחרה כדאי להפר את לוח הזמנים ו"ללכוד" נוסעים מהיריב. בנוסף, המוטיבציה להקדים את היריב מעודדת התנהגות לא בטיחותית בדרך.

הנסיון מורה כי קיימים יתרונות לגודל ולמגוון כאשר חברה אחת אחראית על רשת קווים. לדוגמא, ניתן להנפיק כרטיסי נוסע תקופתיים (כמו חופשי חודשי).

כותב המאמר ממליץ על הסדרת התחרות באמצעות הגדרת תחנות ייעודיות (**curb rights**) למפעילים, במטרה למנוע חטיפת נוסעים והווצרות תחרות פרועה על הכביש. כאשר לא ניתן להגן על איסור איסוף הנוסעים בתחנות, יש להגביל את מספר המפעילים.

כותב הדו"ח ממליצים על קיום הסכמי שיתוף פעולה בין המפעילים השונים, אולם יש להשגיח ולנטר הסכמים אלה. שיתופי פעולה יכולים למצב את השרות, לקיים לוחות זמנים לטובת הנוסע ולמנוע תחרות פרועה על הכביש.

מהדו"ח עולה שהלקח החשוב שנלמד מהנסיון המצטבר בארצות המערב הוא שהתחרות חייבת להיות מבוקרת ולמנוע "מאבק וחטיפת" נוסעים בתחנות.

7 תחבורה ציבורית במיניבוסים בעולם

7.1 כללי – בעולם קיימות דוגמאות רבות של הפעלת תחבורה ציבורית באמצעי תחבורה קטנים יותר מאוטובוסים. כללי התפעול של כלי רכב אלה משתנים בתחום רחב מאד; החל ממיניבוסים הפועלים בלוחות זמנים, מחירים ומסלולים קבועים (כמו המיניבוס הירוק בהונג קונג) ועד מערכות שבהן המחירים, המסלולים והתדירויות משתנים בהתאם לביקושים. בחלק מהמקומות (כמו בהודו) מתפקדות המוניות, חלק מהזמן כמוניות רגילות (בדרך כלל בשעות לא שיא) ובחלק מהזמן כמוניות שרות.

בערים רבות בארצות המתפתחות, התחבורה הציבורית הרגילה אינה מספקת את הביקושים, כתוצאה מחוסר יכולת ארגונית של השלטון, תכנון לקוי ומסיבות רבות אחרות. כתוצאה, התחבורה הציבורית סובלת מרמת שרות נמוכה, תחזוקה גרועה, העדר משאבים, העדר סבסוד, וכו'. בערים אלה, אמצעי התחבורה המכונים jitneys, נועדו לספק ביקושים גדולים, בעיקר בשעות שיא. שירותי ה jitneys קיימים, בעיקר במקביל לקווי האוטובוסים, היכן שהתחבורה הציבורית באוטובוסים אינה מספקת היצע מתאים. בארץ שרותי מוניות השרות דומים במאפייני השרות והתפעול ל jitneys.

7.2 מאפייני שירותי ה jitneys – נהג jitney טיפוסי בארצות מתפתחות מחליט על דעת עצמו מתי, והיכן לאסוף נוסעים (מ"מ 15). בחלק מהמקומות מוטלים על הנהגים אילוצים המתייחסים לתעריף הנסיעה או למסלולי הנסיעה. בדרך כלל מסלולי הנסיעה הם במקביל לקווי האוטובוסים עתירי הנוסעים. בעולם ניתן למצוא מגוון מרשים של אמצעי נסיעה: טנדרים, טרנזיטים, ג'יפים, וכו'. חלק מכלי הרכב, כמו אלה במנילה הפכו כבר מזמן לפולקלור מקומי. הבעלות על כלי הרכב היא לעתים של הנהגים ולעתים של חברות קטנות המשכירות את הרכבים לנהגים. כלי רכב אלה קטנים יותר מאוטובוסים ומכילים עד 18 מקומות ישיבה.

ברוב הארצות שירותים אלה נתונים באופן פורמאלי תחת פיקוח ובקרה, אולם בדרך כלל הכללים אינם נשמרים. בחלק מהערים ניתן רישיון שבו מתואר מסלול הנסיעה המאושר לפעילות. בדרך כלל, אין לוחות זמנים לפעילות וכלי הרכב פעילים בעיקר בשעות שיא.

בערים רבות שירותי ה jitneys משרתים חלק משמעותי מהנסיעות בתחבורה ציבורית ; 70% במנילה, 50% בג'קרטה, 40% בקואלה לומפור, 55% במקסיקו סיטי, 33% בנירובי ו 50% בסאן חואן (מ"מ 17).

7.3 ניתוח שרותי ה jitneys – היתרון של שרותי ה jitneys הוא באותם ערים שבהן התדירות של האוטובוסים, בשעת השיא, היא נמוכה ואין קבולת מספיקה להובלת הנוסעים. זאת גם אחת הסיבות ששרותי הסעה אלה קיימים בארצות מתפתחות ועניות. במקומות אלה, ה jitneys נותנים את התחליף לשרות האוטובוסים. ברור שיתרון זה נחלש בהרבה או אפילו נעלם בערים בהם מתקיימת תחבורה ציבורית של אוטובוסים או רכבות בתדירות גבוהה ובהתאם ללוח זמנים מסודר.

שרותי ה jitneys הם בעלי חסרונות רבים, כמו (מ"מ 16):

א. לוח זמנים ושרות לא יציבים – העובדה שהפעילות לא מחויבת ללוח זמנים וכל נהג דואג לפדיון של עצמו גורמת לכך שבשעות שאינן שעות שיא פערי הזמן בין כלי הרכב הם גדולים ביותר.

ב. תחרות על הכביש – מאחר וכל נהג חרד לפדיון שלו, מתקיימת תחרות על הכביש בין jitneys לבין עצמם ובינם לבין האוטובוסים. התחרות מתבטאת במי יגיע ראשון לתחנה והיא כרוכה במהירויות גבוהות ובתמרונים המסכנים את הנוסעים ויוצרים סיכון לתאונות התנגשות. בנוסף לסיכון, התחרות והעצירות התכופות להעלאת נוסעים גורמים לגידול בגודש התנועה.

ג. הגדלת גודש התנועה – כאמור ה jitneys פעילים בעיקר בשעות השיא. מאחר והקבולת של כלי רכב אלה פחותה משמעותית מזאת של האוטובוסים, הרי מספרם הרב יחסית תורם לגודש יותר מאשר אילו הנוסעים היו נוסעים באוטובוסים.

ד. "הסרת השמנת" – העובדה שה jitneys פעילים בעיקר בשעות השיא מאפשרת להם לפעול בהוצאות נמוכות יותר מאשר חברות האוטובוסים המחויבות לפעול גם בשעות הלא שיא, בתפוסה נמוכה. בנוסף, העובדה שבשעות השיא מספר הנוסעים באוטובוסים קטן מקטינה את רווחיות שעת השיא ומגדילה את הסיכונים של מפעילי השרות המסודר.

ה. בטיחות לקויה - בנוסף לבעיות הבטיחות הנובעות מהתמרונים להשגת הנוסעים, קיימות בעיות בטיחות עקב רמת נהגים נמוכה, כלי רכב

ישנים, תחזוקה גרועה, ולעתים שמוש בכלי רכב שלא נועדו למשימות אותן הם מבצעים.

ו. חוסר נשיאה באחריות – מאחר ובמקרים רבים כל נהג הוא עצמאי, לא נשמרים כללי הגינות ואין אחריות או טיפול של המפעילים בתלונות הנוסעים. וויכוחים מתעוררים לעתים לגבי מחיר הנסיעה או מסלול הנסיעה של כלי הרכב. בנוסף, מאחר ובמקומות רבים אין מגבלות על העוסקים בענף חלק מהנהגים אינם מיומנים לעבודה עם קהל.

ז. התחמקות מתשלום מיסים, ביטוחים וביטוח לאומי

ח. ניצול עובדים – בחלק מהמקומות הנהגים עובדים למעלה מ 15 שעות, המשכורות מאד נמוכות, והתשלום אינו במזומן, אלא בשירותים שווי כסף (לינה ואוכל).

7.4 שילוב מיניבוסים בתחבורה ציבורית מוסדרת - קיימות דוגמאות של שילוב מיניבוסים כחלק ממערך תחבורה ציבורית מוסדרת. שירותים אלה מכונים פרטרנזיט (paratransit). דוגמאות לשירותים אלה:

א. המיניבוסים הירוקים בהונג קונג פועלים במסלולים ובלוחות זמנים שנקבעו על ידי מחלקת התחבורה (מ"מ 18). הקווים משמשים כקווים מזינים (feeders) תחנות רכבת, מחזקות קטעי מסלול חלשים ומסלולים שאוטובוסים לא יכולים לבצע בגלל גודלם. בצד מיניבוסים ירוקים פועלים גם מיניבוסים אדומים. לאלה אין מסלולים, אין לוחות זמנים ואין מחירים קבועים. כל אלה נקבעים על ידי הנהגים המחפשים נוסעים. כדי לפתות נוסעים, כלי רכב אלה חדשים, נקיים וכמעט כולם ממוזגים. למרות שהמיניבוסים האדומים מספקים תחבורה ברמה גבוהה יותר, מחלקת התחבורה של הונג קונג פועלת לצמצומם ולהגדלת מספר המיניבוסים הירוקים וזאת כדי לקבל שליטה טובה יותר על תכנון התחבורה (מ"מ 18).

ב. בבריטניה קיימים באזורים מסוימים שרותי מיניבוסים באזורים שהתחבורה הציבורית היא מועטה. שרותים אלה הם לפי דרישה והזמנה מראש (Demand Responsive Transport Systems).

ג. שרותים ליעדים מוגדרים כמו שדות תעופה.

8 ניתוח הממצאים

8.1 חשיבות התחבורה הצבורית – היעד המוצהר של משרדי תחבורה בארצות המפותחות הוא קידום התחבורה הציבורית והפיכתה, עבור נסיעות מסוימות, לאמצעי תחבורה אטרקטיבי יותר מהמכונית. יעד זה אינו רק מוצהר, אלא בפועל נמצא בראש סולם העדיפויות ומושקעים מאמצים רבים בדרכים למימושו. המאמצים הם במגוון תחומים: בתחום המשאבים החומריים, בתחום הארגוני, בתחום הניהולי ובתחום הטכנולוגי. בין השאר, הושקעו מאמצים רבים בחקר התחום האירגוני, נבדקו מודלים שונים של ארגון ותחרות והופקו הלקחים המתאימים.

8.2 ארגון התחבורה הציבורית – בשנות השבעים, כמעט כל התחבורה הציבורית העירונית, בארצות המפותחות הייתה בבעלות חברות עירוניות או ממשלתיות שהיוו מונופול במתן השרות. לעומת זאת, בארצות המתפתחות, בעבר ובהווה, חלק משמעותי מהתחבורה הציבורית מופעל באמצעות נהגים של כלי רכב קטנים, שהם גם בעלי הרכב (jitneys).

החל ממחצית שנות השמונים חלו תהליכים של ארגון מחדש של התחבורה הציבורית. עיקר המוטיבציה לשינויים הייתה להקטין את עלויות התפעול ולאו דווקא לשפר את השרות. בעקבות זאת נמכרו החברות הציבוריות (הפרטה), יושמו מגוון של סוגי התקשרות, על בסיס תחרותי, עם ספקי השרות (תחרותיות) ובמספר קטן של מקומות הוסרו מגבלות פיקוח למיניהן (דרגולציה).

הניסיון המצטבר מורה כי הכנסת התחרותיות לענף הורידה את העלויות במידה ניכרת. לעומת זאת, הדרגולציה שיושמה בבריטניה מחוץ ללונדון אינה נחשבת להצלחה, בעיקר עקב הירידה התלולה במספר הנסיעות בתחבורה הציבורית. מהנתונים בנספח א' ניתן לראות שבערים רבות באירופה קיימת תחרות על הפעלת השרות והמפעילים לוקחים סיכונים ואחראים לגובה העלויות שלהם. התחרות בערים אלה מתקיימת בעיקר על גובה עלויות התפעול.

8.3 התחרותיות בענף – התחרות, הנחשבת ליעילה ומועילה בארצות המפותחות, היא תחרות המתקיימת מחוץ לכביש (competition off the road) ולא

תחרות המתקיימת בכביש (competition on the road). הכוונה שהתחרות מתרכזת בעיקר בעלויות התפעול ולעתים גם במאפייני השרות (תדירויות מסלולים ותעריפים). התחרות אינה מתנהלת על ליבם של הנוסעים ברחוב ואין תחרות המתנהלת בין מפעילים שונים על אותו מסלול.

הדגם המומלץ לתחרות על ידי הקהילה האירופאית הוא של תחרות מבוקרת (regulated competition). בדגם זה קיימים מודלים שונים של מכרזים, מכרזי עלויות ברוטו ועלויות נטו (בראשון הפדיון הוא של הרשות ולא של המפעיל), מכרז הכולל תכנון מערך הקווים ולוחות הזמנים לעומת מכרז רק על תפעול ללא תכנון. כמו כן, קיימים מכרזים הכוללים תמריצי איכות שרות ומכרזים הכוללים מנגנוני משא ומתן עקב שינויים שאינם קשורים למתן השרות.

<u>בכל מגוון סוגי התחרות המבוקרת, התחרות אינה מתנהלת בכביש ואין תברות המנהלות תחרות בקווים מקבילים</u>. אמנם בדגם התחרויות במשטר הדרגולציה שהונהג בבריטניה מחוץ ללונדון הייתה קיימת תחרות בכביש, אולם כאמור לעיל, משטרי הארגון בתנאי דרגולציה אינם נחשבים להצלחה וגרמו לאי יציבות של השרות וירידה בשימוש בתחבורה ציבורית.

משטרי תחרות על הכביש קיימים בערים בארצות מתפתחות, היכן שמערכות השלטון חלשות ואינן מסוגלות לנהל משטר רגולציה מתאים. התחרות המתקיימת ברחוב בארצות אלה היא בעלת חסרונות רבים, כמו: חוסר יציבות בשרות בשעות לא שיא, יוצרת גודש תנועה, יוצרת סיכונים לתאונות, וכו'.

8.4 <u>הבטחת סביבת התפעול של ספק השרות</u> – לרגולאטור יש עניין להבטיח את יציבות השרות לאורך זמן. לשם כך, הרגולטור צריך להבטיח, במידת האפשר,סביבה תפעולית שאינה משנה את תנאי התפעול כך שגדלות עלויותיו של מפעיל השרות. הפעולות שיש לנקוט לקידום מטרה זאת הן: הקפדה על ניהול תנועה, כך שהגודש לא יחריף, בחוזים של "עלות נטו" יש למנוע תחרות לא מבוקרת על ידי מיניבוסים, וכו'. ישנם גם שינויים היוצרים דפוסי שמוש חדשים בתחבורה הציבורית: מגבלות חניה, אגרת גודש, וכו'. אלה מגדילים את הביקושים ויש להיערך לקראתם באמצעות הגדלת הקבולת והתדירויות. יש לדאוג לקיום מנגנון המאפשר שינוי חוזי התפעול במקרים בהם חלו

שינויים בסביבת התפעול. כל זה נעשה על מנת להבטיח למפעיל סביבת עבודה יציבה וללא סיכונים.

8.5 <u>איכות שרות תחבורה ציבורית</u> – איכות השרות והרווחה של הנוסעים נמדדים בפרמטרים שתוארו בפרק 3. איכויות שרות גבוהות יכולות להינתן בכל צורת ארגון ובכל מערכת חוזים – הכל תלוי בתכנים ובהסכמים. מבחינה זאת, קיום תחרות או אי קיומה אינו מעניינו של הנוסע, אלא מעניינו של הרגולטור (מבחינת הכלים העומדים לרשותו והחוזים עם הספקים) או של הרשות המשתתפת במימון עלויות השרות. מלכתחילה, הכנסת התחרותיות, ההפרטה וכן הדרגולציה נועדו בראש וראשונה להקטנת התמיכה הציבורית בעלויות השרות. לעתים בעת עריכת רפורמה אירגונית מנסים גם לשפר את מאפייני השרות, אולם פעולה זאת אינה חלק שתמיד קיים בשינוי הארגוני.

8.6 <u>שרותי jitneys</u> - שרותי תחבורה ציבורית אלה קיימים בעיקר בארצות מתפתחות, היכן שחולשת השלטון אינה מסוגלת לספק שרותי אוטובוסים ברמת שירות כמו בארצות המפותחות. שרותי ה jitneys ניתנים בכלי רכב עם קבולת נוסעים נמוכה, ובכך תורמים להגדלת הצפיפות בעורקי התנועה. שרותי jitneys סובלים מחוסר יציבות, מרמת שירות נמוכה בשעות לא שיא, ומחסרונות נוספים המתוארים בפרק 7.

שרותי ה jitneys, הניתנים כאמור בתנאי תחרות חריפים, יכולים לשמש ראיה לכך שהתחרות אינה מבטיחה רמת שרות טובה העומדת בסטנדרטים הקפדניים המקובלים בארצות מפותחות.

8.7 <u>שרותי מוניות השרות בארץ</u> – שרותי מוניות השרות בארץ מקיימים, ברוב הקווים, תחרות על הכביש (competition on the road) עם מפעילי שרותי האוטובוסים. מבחינה זאת שירותים אלה דומים לאלה של ה jitneys ואינם מקובלים בארצות מפותחות. חסרונות ה jitneys פורטו בסעיף 7.3 לעיל.

יש לציין שקיום שרותי מוניות שרות עשוי לשפר את רמת השרות לנוסעים, במקרים בהם התחבורה הציבורית של האוטובוסים אינה מספקת רמת שרות טובה במונחים של תדירות וקבולת נמוכים. אולם במקרים מעין אלה הפתרון

המועדף בארצות מפותחות הוא לשפר את רמת השרות ולא לקיים תחרות על הכביש במתכונת ה jitneys.

9 תוכנית התחבורה הציבורית לראשון לציון

9.1 כללי – פרק זה עוסק בהשוואה של עקרונות מודל הארגון מחדש של התחבורה הציבורית המוצע בראשון לציון לעומת מודל ארגון התחבורה הציבורית במצב הנוכחי. פרק זה אינו יורד לפרטים ספציפיים של מאפייני התפעול של המודלים השונים.

9.2 מודל הארגון של המצב הנוכחי - במצב הנוכחי פועלים בראשון לציון שני סוגים של תחבורה ציבורית: אוטובוסים ומוניות שרות. התחבורה של האוטובוסים פועלת במסלולים קבועים, לפי לוח זמנים שנקבע מראש ובתעריפים קבועים. התחבורה הציבורית (המוסדרת) של מוניות השרות פועלת, באמצעות מיניבוסים, במסלולים קבועים ובתעריפים קבועים, אולם ללא לוח זמנים מסודר וקבוע מראש. חלק ממסלולי הקווים בעיר הוא בלעדי לאוטובוסים, מסלול אחד הוא רק של מוניות, וישנם גם מסלולים משותפים.

9.3 מודל הארגון מחדש – מודל הארגון של התחבורה הציבורית בראשון לציון יוצר את השינויים הבאים: פריסה מרחבית חדשה של מסלולי הקווים, הפרדה מרחבית בין מסלולי מוניות השרות והאוטובוסים, תפעול מוניות השרות לפי לוח זמנים קבוע, ויצירת הסדרי כרטוס והנחות משותפים.

ניתן לנתח את השפעות המודל הארגון החדש במספר מימדים: עלויות תפעול של השרות, רמת שרות של הנוסעים, סיכונים של המפעילים ויציבות השרות, השפעות על גודש התנועה, וכו'.

רווחת המשתמשים – המשתמש בתחבורה ציבורית רגיש לפרמטרים שתוארו בפרק 3. כאמור, הפרמטרים החשובים ביותר הם: תדירות השרות, מידת התאמתו ללוח זמנים קבוע, זמן הנסיעה, זמינות מקומות ישיבה, מספר המעברים בין הקווים הנדרש בין יעדים למוצאים שונים, זמינות המידע, מרחק הליכה לתחנה, נוחות הישיבה, וכו'. פרמטרים אלה חשובים במיוחד לנוסעים בעלי יכולת הבחירה בין המכונית והאוטובוס. האינטרס של

המערכת (חברה, סביבה, תחבורה, וכו') הוא שהבחירה תהיה בתחבורה הציבורית.

התשובה לשאלה כיצד בפועל תשתנה רווחת הנוסעים כתוצאה ממודל הארגון החדש תלויה בהערכה כמותית של מאפייני השרות שתוארו לעיל. אם האנליזה הכמותית תורה על שפור ברמת השרות במדגם מייצג של מוצאים ויעדים ניתן יהיה לקבוע שבמתכונת הארגונית החדשה, שופר מצב הנוסעים .

9.4 המשמעות של העדר תחרות – הועלתה הטענה שכיום, במספר מוגבל של קטעי דרך, פועלים שני מפעילים ומתקיימת בניהם תחרות על הנוסעים באותם קטעים. מבנה ארגוני זה אמנם מגדיל את התדירות של התחבורה הציבורית, לעומת המקרה של הפעלת הקו על ידי אוטובוסים בלבד, בלוח זמנים כפי שקיים היום, שמשמעותו הורדת התדירות בפועל.

אולם אם תוכנית הארגון מחדש מגדילה את תדירות האוטובוסים במסלולים המשותפים היום עם מוניות שרות, הרי באם תפסק פעילות מוניות השרות, לא תפגע רווחת הנוסעים. יתירה מכך, בתוכנית יכולים להגדיל את התדירות של האוטובוסים לא רק בשעות השיא (כמו שבעיקר פועלות מוניות שרות) אלא בכל שעות הפעילות. כמו כן, ניתן לקבוע מראש ולפרסם לוח זמנים, לטובת הנוסעים. במלים אחרות, המאפיינים ופרטי התכנון הספציפיים של התוכנית מאפשרים לשפר את השרות ולהגדיל את רווחת המשתמשים, גם ללא קיום גורם של תחרות.

בנוסף, ישנם יתרונות ברורים לנוסעים מכך שהקבולת הגדולה הנדרשת בשעות השיא תסופק על ידי אוטובוסים רבי קבולת ולא על ידי מיניבוסים עם קבולת נמוכה - הקבולת הגבוהה מאפשרת איסוף נוסעים גם לאורך מסלול הנסיעה. בניגוד למוניות שרות (מיניבוסים) שבשעת שיא מתמלאות בנקודת המוצא, וממעטות לאסוף נוסעים לאורך המסלול. לכן, קיום מוניות שרות מהווה יתרון מוגבל לנוסע החפץ לקחת את השרות לאורך המסלול ולא בתחילתו.

מבחינה תנועתית, יש יתרונות ברורים שהקבולת הגדולה הנדרשת בשעות השיא בעורקי תנועה ראשיים תסופק על ידי אוטובוסים רבי קבולת ולא על ידי מיניבוסים עם קבולת נמוכה. ביטול איסוף הנוסעים בעורקי התנועה באמצעות המיניבוסים יקטין את הצפיפות בדרך, יקטין את ההפרעות עקב

העצירות התכופות וימנע נסיעה פרועה עקב התחרות המתקיימת ברחוב על הנוסעים.

יתרון מובהק ברפורמה המתוכננת בראשון לציון ינתן לקהל משתמשי התחבורה הציבורית הנהנה מתעריפי נסיעה מופחתים או אלה הרוכשים כרטיסי חופשי חודשי. מאחר והסדרים אלה יחולו גם על המוניות, קהל נוסעים זה ייהנה מהיצע גדול יותר של אמצעי נסיעה ומתדירויות גבוהות יותר. בנוסף, הסדרים מוסדיים של כרטוס משותף יקלו במיוחד על אלה המשתמשים בשני אמצעי הנסיעה.

10 מסקנות

10.1 שפור התחבורה הציבורית הוא יעד מוצהר ומועדף של מערכות התחבורה בעולם המערבי. הסיבה היא הרצון להגדיל את מספר הנוסעים הבוחרים להעדיף את התחבורה הציבורית על פני המכונית. בכך רואות רשויות התחבורה את המפתח להקטנת היקף הנזקים מגודש התנועה.

10.2 השינויים המבניים בארגון התחבורה הציבורית (הפרטה, תחרותיות ודרגולציה) היו אמצעים שנועדו בראש וראשונה להקטין את היקף ההוצאה הציבורית למימון ותמיכה בתחבורה הציבורית.

10.3 רמת שרות גבוהה של תחבורה ציבורית יכולה להינתן בכל צורה של ארגון, תלוי בסמכויות הרגולטור, רמת התכנון, התכנים של החוזים ורמת הסיבסוד הציבורי.

10.4 הניסיון בבריטניה מורה כי הדרגולציה פגעה ברמת השמוש בתחבורה ציבורית, בעוד שהתחרות המבוקרת בלונדון לא גרמה לירידה ברמת השמוש. בשני המקרים ירדו עלויות התפעול ועלו תעריפי הנסיעה.

10.5 תחרות על הכביש (competition on the road), המתקיימת בשרותי ה jitneys, בקווי מוניות שרות בארץ ובחלק מהערים בבריטניה בהם הונהגה דרגולציה, נתפסת כבעלת חסרונות רבים וככזאת אינה מקובלת בארצות מפותחות.

10.6 השפעות תוכנית התחבורה החדשה המוצעת בראשון לציון צריכה להבחן על סמך הערכה כמותית של הפרמטרים של מרכיבי רמת השרות: זמני נסיעה, תדירויות, פריסת קווים, מספר מעברים, זמינות מקום ישיבה, וכו'. אם הלקוח אינו נפגע, עצם ביטולה של תחרות, אינו מהווה שיקול למנוע את ביטולה.

10.7 העובדה שבמצב הקיים בראשון לציון קיימת תחרותיות בקווים מסוימים ובתוכנית החדשה תחרות זאת לא תתקיים אינה יכולה להוות הוכחה שבמצב הקיים רמת השרות של הנוסע טובה יותר.

דוד מהלאל

7.7.2009

מראי מקום

1. "A New deal for Transport: Better for everyone" The Government's White Paper on the Future of Transport

http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/previous/anewdealfortransportbetterfo5695

2. "European transport policy for 2010 : time to decide
http://ec.europa.eu/transport/white_paper/index_en.htm

3. "תחבורה ציבורית" מסמך מדיניות משרד התחבורה בתחום התחבורה הציבורית
http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN5.pdf

4. "תחבורה יבשתית : עבר ועתיד" פרסום משרד התחבורה
http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN2.pdf

5. ועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית
http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_TRAFFIC_PUBLIC/ReformaBetahburaZiburit.pdf

6. "Highway Capacity Manual 2000", Transportation Research Board. Washington D.C. 2000.

7. Hensher, D. A., Stopher, P., & Bullock, P., (2003), "Service quality – developing a service quality index in the provision of commercial bus contracts" Transportation Research Part A, 37 (6), 499-517

8. Todd Litman "Evaluating Public Transit Benefits and Costs Best Practices Guidebook" Victoria Transport Policy Institute, 2008
http://www.vtpi.org/tranben.pdf

9. Gomez-Ibanez, Jose A. and Meyer, John R. (1997) 'Alternatives for urban bus services: an international perspective on the British reforms', Transport Reviews, 17:1, 17 – 29

10. MARETOPE Handbook (Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport OPerations in Europe), FP5 Programme
www.eltis.org/docs/handbook.pdf

11. Velde D.M. "Organisational forms and entrepreneurship in public transport, Part 1: classifying organisational forms", Transport Policy 6 (1999) 147–157

12. "Contracting in urban public transport", Submitted to European Commission – DG TREN, by inno-V, KCW, RebelGroup, NEA , TØI, SDG, TIS, 2008
http://ec.europa.eu/transport/clean/doc/2008_contracting_urban_public_transport_en.pdf

13. Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public

service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway (COM(2002) 107 final — 2000/0212(COD)) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:151E:0146:0183:EN:PDF

14. REGULATION (EC) No 1370/2007 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:EN:PDF

15. Silcock, D. (1986) Bus or Paratransit: The Issues Involved. Transportation Planning and Technology. Vol. 10, 305-322.

16. Golub A. D. "Welfare Analysis of Informal Transit Services in Brazil and the Effects of Regulation" Ph.D dissertation, University Of California, Berkeley, 2003 http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=its

17. Takyi, I.. (1990) Evaluation of Jitney Systems in Developing Countries. Transportation Quarterly, Vol. 44, No. 1, 163-177.

18. Lee, E. S. W. (1989) Planning and control of paratransit services in Hong Kong. Transport Reviews, Vol. 9, No. 4, 279-303.

19. Cox W., Love J., Newton N. (1997), Competition in public transport: international state of the art, Paper presented at the 5th International Conference on Competition and ownership in land passenger transport, Leeds. http://www.publicpurpose.com/t5.htm

20. Preston, J. "The deregulation and privatisation of public transport: Twenty years on." ,Transport Research Foundation Lecture. St Anne's College, Oxford 2004 http://www.transportresearchfoundation.co.uk/PDF/fellowship/Preston%20J%20(2004)%20The%20deregulation%20and%20privatisation%20of%20publi.pdf

21. Department for Transport - From workhorse to thoroughbred: a better role for bus travel http://www.dft.gov.uk/pgr/regional/buses/gen/fromworkhorsetothoroughbreda3567

22. OECD, Competition Issues in Road Transport 2000, DAFFE/CLP(2001)10, 2001, http://www.oecd.org/dataoecd/0/37/2379173.pdf

נספח א'

צורות שונות של התקשרויות עם מפעילי תחבורה ציבורית בערים שונות בקהילה הארופאית (מ"מ 12)

Table 1 Selected set of contracting practices

	Size of urban area			Modes concerned			Award procedure		Risks allocated to the operator		
	Small	Medium	Large	Bus	Tram	Metro	Direct	Competitive	Costs	Revenues	Other incentives
Amsterdam (NL) Direct award to public operator with competitive threat			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Barcelona (E) Direct award to public operator			X	X		X	X		X	X	
Brussels (B) Direct award to public operator			X	X	X	X	X		X	X	X
Budapest (H) Direct award to public operator			X	X	X	X	X		X	X	
Krakow (PL) Direct award to public operator without exclusivity			X	X	X		X		X		X
Dijon (F) Tendered network management contract		X		X				X	X	X	X
Dublin (IRL) Tendered route contract with incentives (tramway)			X		X			X	X		X
Elmshorn (D) Functional tendering of network contract	X			X				X	X		X
Frankfurt/M. (D) Tendered route bundle contracts			X	X				X	X		X
Gifhorn 1 (D) Sub-contracting by a public operator	X			X				X	X		

	Size of urban area			Modes concerned			Award procedure		Risks allocated to the operator		
	Small	Medium	Large	Bus	Tram	Metro	Direct	Competitive	Costs	Revenues	Other incentives
Gifhorn 2 (D) Competition for market-initiated authorisations	X			X				X	X	X	
Grenland (N) Tendered network contract with super-incentives	X			X				X	X	X	X
Haarlem (NL) Functional tendering of network contract		X		X				X	X	X	X
Halmstad (S) Tendered network contract with additional incentives	X			X				X	X		X
Innsbruck (A) Direct award to reorganised public operator		X		X	X		X		X		
Leeds (GB) Quality partnership within free market		X		X					X	X	
London (GB) Tendering of gross-cost bus route contracts			X	X				X	X		X
London (GB) Tendered gross-cost contract (rail) with incentives			X			X		X	X		X
Lyon (F) Tendered network management contract			X	X	X	X		X	X	X	X
Manchester (GB) Tendering non-commercial routes within free market		X		X				X	X	X	

	Size of urban area			Modes concerned			Award procedure		Risks allocated to the operator		
	Small	Medium	Large	Bus	Tram	Metro	Direct	Competitive	Costs	Revenues	Other incentives
Munich suburbs (D) Tendering of route contracts		X		X				X	X		X
Oviedo (E) Tendered network contract	X			X				X	X		X
Parla/Madrid (E) Tramway concession (including building)		X			X			X	X	X	X
Porto (P) Metro concession (DBFO)			X			X		X	X	X	
Prague (CZ) Direct award to public operator			X	X	X	X	X		X	X	
Rome (I) Direct award and partial tendering			X	X	X	X	X		X	X	X
Santiago de Comp. (E) Tendered network contract		X		X				X	X	X	X
Sondrio/Lombardy (I) Tendering of route bundles	X			X				X	X	X	
Stockholm (S) Tendered route bundles gross-cost contracts			X	X	X	X		X	X		X
Sundsvall (S) Tendered net-cost network contract	X			X				X	X	X	X

דוד מהלאל

השכלה

1976-1979	תואר דוקטור בהנדסת תחבורה, הפקולטה להנדסה אזרחית, טכניון
1973-1976	תואר מגיסטר לחקר ביצועים, הפקולטה להנדסת תעשיה וניהול, טכניון.
1969-1972	תואר B.A בכלכלה וסטטיסטיקה, האוניברסיטה העברית.

מינויים ותפקידים

2007 – ואילך	ראש ארגון "תחבורה היום ומחר" לקידום תחבורה בת קיימא
2005- ואילך	ראש המכון לחקר התחבורה, טכניון.
2002 -2000	ראש המחלקה לתחבורה, הפקולטה להנדסה אזרחית, טכניון.
1995 - 1996	ראש המכון לחקר התחבורה, טכניון.
1991 - 1993	ראש המחלקה לתחבורה, הפקולטה להנדסה אזרחית, טכניון.
1990 - ואילך	פרופסור חבר להנדסת תחבורה, טכניון.
1980 – 1990	מרצה ומרצה בכיר בפקולטה להנדסה אזרחית בטכניון
2001	Honorary Visiting Academic at Middlesex University, London
1987-1988	Visiting Professor, University of Massachusetts
1979-1980	Post Doctoral Fellow, Imperial College, London, GB

ניסיון במחקר

35 שנות ניסיון במחקר בנושאים של הנדסת תנועה, בקרת תנועה, כלכלת תחבורה, לוגיסטיקה, בטיחות בדרכים, תכנון תחבורה, בקושים לתחבורה.
עבודות המחקר נעשו במימון : משרד התחבורה, משרד הסביבה, משטרת ישראל, מע"צ, עיריות, מוסד שמואל נאמן.

ניסיון בהוראה

27 שנות הוראה בטכניון לתלמידי תואר ראשון ושני במקצועות : הנדסת תעבורה, מעבדה בהנדסת תעבורה, פרויקט בתחבורה, כלכלת תחבורה, בקרת תנועה, ניתוח מערכות, סטטיסטיקה.

ניסיון מקצועי

32 שנות ניסיון מקצועי בנושאים של הנדסת תחבורה הכולל יעוץ מקצועי בנושאי תחבורה מגוונים כולל חוות דעת לבתי משפט ולוועדות תכנון. הייעוץ ניתן למשרד התחבורה, מע"צ, המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה, לעיריות, מועצות מקומיות, עמותות תושבים, צה"ל, חברות לתחבורה ציבורית, המכון להכשרת נהגים, חברות תובלה, חברת חשמל ואחרים. הייתי ראש תת ועדת התשתיות של ועדת שיינין שהכינה תוכנית לאומית לבטיחות בדרכים וחבר בועדת החקירה לתאונת הרכבת בבית יהושע.

פרסומים

פרסמתי עשרות מאמרים בכתבי עת מדעיים ומקצועיים, דוחות מחקר, וספר בהנדסת תחבורה.