

ירושלים, ט"ו אלול תשפ"ד
18 ספטמבר 2024

לכבוד
מר עמית מירזאי
יו"ר ועדת המכרזים הבין משרדית להתפלת מי-ים

הנדון: מכרז BOT להרחבת והפעלת מתקן ההתפלה באשקלון

סימוכין: פניית ועדת המכרזים הבין משרדית להתפלת מי-ים לממונה על התחרות מיום 28.03.24

בעקבות פנייתכם שבסימוכין ובהתאם לקבוע בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, בחנה הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) את היבטי התחרותיות הענפית ביחס להקצאת זכות להרחבה והפעלה של מתקן התפלת מי-ים באשקלון (להלן **המכרז**).

א. מבוא

ביום 28.02.2024 פורסמו מסמכי ההליך המוקדם למכרז בינלאומי העוסק בהקצאת זיכיון לשדרוג, הרחבה והפעלה של מתקן ההתפלה באשקלון בשיטת BOT¹ לתקופה של כ-25 שנה. לאחר ההרחבה צפוי המתקן להתפיל מים בהיקף שנתי של 220 מיליון מטר מעקב (מלמ"ק) (להלן **מתקן אשקלון**). ביום 28.03.24 פנתה ועדת המכרזים הבין משרדית להתפלת מי-ים (להלן **ועדת המכרזים** או **הוועדה**) אל הממונה על התחרות (להלן **הממונה**), בבקשה לקבל את עמדתה לעניין השתתפות במכרז של הגורמים השונים העשויים להשתתף בו.

לאחר סגירת שלב המיון המוקדם במכרז, עדכנה הוועדה את הרשות כי שש קבוצות הגישו הצעות להליך המיון המוקדם, ביניהן חברת איי.די.אי טכנולוגיות בע"מ (להלן **IDE**)², שמקימה

¹ Build-Operate-Transfer.

² IDE מוחזקת במלואה על ידי שותפות אלפא מים פרטנרס ש.מ., שותפות של כלל פנסיה (20.4%), התאחדות המורים (25.8%), כלל ביטוח (20.8%), ועוד; מנוהלת על ידי השותף הכללי שנשלט על ידי מר אבשלום פלבר ומר אמיר לנג.

ומפעילה חלק ניכר ממתקני ההתפלה בישראל. יתר הקבוצות שניגשו לשלב המיון המוקדם הן אלקטרה בע"מ; קבוצת ברן בע"מ וורידים – התפלת מים בע"מ (להלן **קבוצת ורידים**); דן קפיטל תשתיות והשקעות פיננסיות בע"מ (להלן **דן קפיטל**) וקבוצת מנרב בע"מ; בלוג' בע"מ ושפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (להלן **שפיר**); ואיי.אי.אס. השקעות בנדל"ן בע"מ. בשל חלקה ומעמדה של IDE בשוק ההתפלה בישראל, חוות הדעת שלהלן תתמקד בכוחה של IDE בשוק המים הישראלי ובהשלכות של השתתפותה במכרז הקרוב על שוק המים המותפלים בישראל. לעמדת הרשות, זכייה של קבוצה אחרת מבין הקבוצות שניגשו לשלב המיון המוקדם במכרז לא מעלה חשש לתחרות הענפית בתחום מתקני ההתפלה.

ב. רקע – התפלת מים בישראל

התפלה היא תהליך הוצאת מלחים ומינרלים מתוך מים מליחים ומי-ים לשם הפקת מים באיכות גבוהה לשימושים תעשייתיים ולמי שתייה. התפלת מים בישראל מתבצעת בשיטת התפלה ממברנלית (אוסמוזה הפוכה). בתהליך זה, המים נדחסים בלחץ גבוה דרך ממברנות המאפשרות מעבר מים ומונעות מעבר מלחים.³

משק המים בישראל מתוכנן במידה רבה על ידי הממשלה, כאשר חלק הארי של המים השפירים בישראל מקורם בהתפלת מי-ים.⁴ מתקני התפלה מוקמים תוך שיתוף פעולה ציבורי-פרטי (Public-Private Partnerships – PPP), כאשר זיכיון להקמה והפעלת מתקן התפלה מוקצה, בדרך כלל, במכרז בשיטת BOT, שמנוהל על ידי ועדת המכרזים הבין-משרדית. גם לאחר זכייה של חברה במכרז, מבוצע פיקוח על הליך התכנון וההקמה על ידי מנהלת ההתפלה המורכבת מנציגים של מספר גופי ממשל. רשות המים ומנהלת ההתפלה ממשיכות בבקרה ופיקוח על הזכיין לאורך כל תקופת פעילות המתקן.

כיום פועלים בישראל חמישה מתקני התפלה – מתקן אשקלון (המספק למדינה כ-120 מלמ"ק בשנה) מתקן פלמחים (90 מלמ"ק), מתקן אשדוד (100 מלמ"ק), מתקן חדרה (137 מלמ"ק)

³ דוח תקופתי ושנתי לשנת 2017, קבוצת דלק, עמ' א-475.

⁴ עם תחילת הפעילות של מתקני ההתפלה שורק ב' וגליל מערבי צפויים כלל מתקני ההתפלה לספק כ-85%-90% מסך הצריכה הביתית והעירונית של מים שפירים. <https://www.gov.il/he/pages/project-water-desalination-background>

ומתקן שורק א' (152 מלמ"ק). בנוסף, שני מתקנים נוספים נמצאים בהליך הקמה – מתקן שורק ב' (200 מלמ"ק) שצפוי להיכנס לפעילות מלאה במהלך שנת 2025, ומתקן גליל מערבי (100 מלמ"ק) שצפוי להתחיל לפעול בשנת 2026. כמו כן, מתקן התפלה נוסף הנמצא בהליכי תכנון יוקם בעמק חפר, כאשר מכרז להפעלתו צפוי להתפרסם בשנים הקרובות. המכרז הנוכחי לשיפוץ, הרחבה והפעלה של מתקן אשקלון צפוי להגדיל את יכולת הייצור של המתקן בכ-100 מלמ"ק, להיקף של כ-220 מלמ"ק בשנה ולהביא להיקף התפלה משקי שנתי של כ-1,000 מלמ"ק.

ג. מבנה ההתקשרות במשק המים

המתמודדים במכרזי התפלה מתחרים על גובה התעריף החוזי שישולם לזוכה. התעריף מורכב מתשלום קבוע – אותו המדינה משלמת עבור זמינות המתקן והעמדתו לאספקת הכמות הנדרשת במסגרת המכרז, ורכיב משתנה – תשלום עבור המים שנדרשים מהמתקן בפועל. תשלום הזמינות הקבוע מכסה את הוצאות ההשקעה וההון של מפעיל מתקן ההתפלה, ואילו רכיב התשלום המשתנה אמור לכסות את העלות התוספתית שנובעת מכמות המים המיוצרת בפועל, לפי דרישת רשות המים.

משק המים מתוכנן כך שבהתאם למחויבות החוזית שלהם, מתקני ההתפלה הקיימים מסוגלים לספק כמות מים מותפלים כנדרש בהתאם לצרכים השוטפים של משק המים. רשות המים מתכללת באופן שוטף את צרכי המים של המדינה וקובעת, בהתאם לשיקולים גיאוגרפיים ולשיקולי עלות, את כמויות המים שעל כל מתקן לספק. ההחלטה של רשות המים נעשית ללא מעורבות החברות המפעילות, והמחיר עבור יחידת כמות מבוקשת נקבע, כאמור, כבר בתנאי המכרז.

לכך שהתנאים המסחריים בתחום ההתפלה נקבעים מראש במסגרת המכרזים להקמת המתקנים שתי השלכות עיקריות: ראשית, להצלחת המכרז ולאיכות ההצעות שמוגשות בו השפעה מהותית על מחיר המים עבור המדינה, וכנגזרת – עבור האזרחים, למשך שנים רבות; ושנית, מתקני ההתפלה, ככלל, לא מתחרים ביניהם על מחיר המים המותפלים או על תנאי האספקה במהלך תקופת ההפעלה.

למעשה, ההיבט התחרותי המרכזי במרכזי ההתפלה הוא התחרות על השוק, דהיינו – התחרות בין השחקנים הפוטנציאליים המבקשים את הזכות להקמת והפעלת המתקן. היבט זה יידון בהרחבה בהמשך. בנוסף, קיימים מקרים בהם יכולה להתקיים תחרות מסוימת גם בתוך השוק, דהיינו – בין המתקנים השונים.

ד. תחרות בתוך השוק

במקרים של ביקושים העולים על ההיצע המתוכנן של שוק המים, כמו למשל בתקופת בצורת חריגה, עשויה המדינה להגדיל את כמויות המים המותפלים שהיא רוכשת באמצעות הרחבת הפעילות במתקנים הקיימים. כאשר המדינה מבקשת להגדיל את כמויות המים המותפלים, היא עשויה לפנות לשני סוגים של הליכי הרחבה:

א. **הרחבות תעו"ז** (תעריף עומס וזמן) – הגדלת כמות המים באמצעות הגדלת שעות העבודה והעומס על המתקן – ללא שינוי מבני. ההתפלה מתייקרת בשל עלות צריכת חשמל בשעות ביקושי שיא. או אז על הזכיין והמדינה להגיע לסיכום אד-הוק על מחיר המים המותפלים במסגרת ההרחבה.

ב. **הרחבות פיזיות** – הרחבה של כושר היצור על ידי הגדלת מבנה מתקן ההתפלה המגדילה את תפוקת המים באופן קבוע. היכולת לבצע הרחבה פיזית תלויה במאפייני המתקן כאשר לא בכל המתקנים ישנה היתכנות טכנית להרחבה פיזית. כדאיות ביצוע ההרחבה תלויה, בין היתר, בתקופה הנותרת עד להשבת המתקן למדינה. כאשר מתבצעות הרחבות פיזיות במתקנים על הזכיין והמדינה להגיע להסכם מקומי על מחיר המים שהמדינה תשלם תמורת הגדלת הכמות. יוער כי הרחבות פיזיות בוצעו לאחרונה בישראל בשנת 2011.

מטבע הדברים, במקרים אלו, ככל שקיימים מתקני התפלה עצמאיים רבים יותר שביכולתם להגדיל את כמות המים המסופקת, כך מחיר המים שתידרש המדינה לשלם יהיה נמוך יותר. ככל שמתקני ההתפלה שיכולים להרחיב את ייצור המים נמצאים בבעלות גורמים מעטים, קיים חשש כי גורמים אלו יוכלו להפעיל כוח שוק כדי לדרוש מהמדינה מחיר גבוה יותר עבור הכמות הנוספת.

אם כן, אף שמרבית התנאים המסחריים נקבעים מראש במכרזים להקמה ולתפעול של מתקני ההתפלה, במצבים מסוימים יכולים להתעורר חששות תחרותיים וחששות מפני הפעלת כוח שוק

בשוק התפלת המים. יודגש כי אף שישנם מקרים בהם נדרש משק המים להרחבות, אין מדובר בפרקטיקה שגרתית, והמדינה נדרשת לה רק במקרים בהם ישנה חריגה משמעותית מהתרחישים על בסיסם מתוכנן משק המים (אם כי, המציאות הנוכחית מלמדת כי הרחבות כאמור עדיין נדרשות מידי פעם).

ה. ריכוזיות משק המים והשפעתה על התחרות בתוך השוק

בעולם, חברות מעטות בלבד מחזיקות בניסיון בהקמה ובתפעול של מתקני התפלה גדולים. בהתאם, במכרזים להקמת מתקנים גדולים משתתפות בדרך כלל גם קבוצות שמורכבות מכמה חברות שלכל אחת מהן ניסיון בתחום ספציפי (תכנון טכנולוגי, בניה, תפעול).

בישראל תחום ההתפלה הוא תחום ריכוזי, כאשר מרבית מתקני התפלה הפעילים כיום הוקמו על ידי IDE, וחלק ניכר מהם – מתקן חדרה, ולכשיושלמו הקמתם גם מתקן שורק ב' ומתקן גליל מערבי – מופעלים על ידי החברה. IDE הקימה גם את מתקן אשקלון ואת מתקן שורק א', אך אלה נמכרו על ידי החברה עם השנים והם מופעלים כיום על ידי קיסטון אינפרא בע"מ (להלן **קיסטון**) וקבוצת ורידיס (מתקן אשקלון), ועל ידי קבוצת דן קפיטל (מתקן שורק א). למעשה, שני מתקנים בלבד פועלים בישראל ולא הוקמו על ידי IDE – המתקן בפלמחים והמתקן באשדוד.

לקראת המכרז על מתקן שורק ב', ולאור העובדה שבאותה העת החזיקה IDE שלושה מתוך חמשת מתקני ההתפלה הקיימים, שהיו אחראים ל-67% מכלל המים המותפלים,⁵ הגיעו ועדת המכרזים, רשות המים, רשות התחרות וועדת הריכוזיות להסכמה על מתווה לפיו תמורת האפשרות להתמודד במכרז על מתקן שורק ב', תמכור IDE את אחזקותיה בשורק א'.⁶ בהתאם, IDE מכרה את אחזקותיה בשורק א' לדן קפיטל, וניגשה וזכתה במכרז להפעלת מתקן שורק ב'.

⁵ מלבד המתקנים בשליטת IDE פעלו באותה העת שני מתחרים נוספים – מתקן אשדוד בשליטת מקורות חברת המים בע"מ ומתקן פלמחים בשליטת דרך הים התפלה בע"מ (שהוחזקה באותה העת על ידי הראל חברה לביטוח בע"מ (44%), קרן תשתיות ישראל בע"מ (תש"י) (23.3%) ושותפים נוספים).

⁶ חו"ד ועדת הריכוזיות בעניין השתתפות IDE במכרז לתכנון, הקמה והפעלה של מתקן התפלת מי-ים נוסף באזור שורק מיום 23.08.18.

https://www.gov.il/BlobFolder/unit/centralization-decrease_committee/he/Vaadot_ahchud_CentralizationDecreaseCommittee_opinion2018_IDE.pdf

בהמשך, ולאור רצונה של IDE להשתתף במכרז להקמה והפעלה של מתקן ההתפלה גליל מערבי ובמכרז לתיקון, שדרוג והפעלת מתקן ההתפלה באשדוד, נבחנה בשנית כוחה של IDE בשוק המים המותפלים. באותה העת החזיקה IDE שלושה מתוך ששת מתקני ההתפלה הפעילים או שהיו בשלבי הקמה – אשקלון, חדרה ושורק ב', שהיו אחראים לכ-57% מסך המים המותפלים במשק. זכייה של IDE בהפעלת המתקנים באשדוד ובגליל מערבי היתה מביאה את IDE לנתח שוק של 73% מסך המים המותפלים, והחזקה של 5 מתוך 7 המתקנים הקיימים.⁷

בדומה למתווה שאפשר את ההתמודדות של IDE במכרז על מתקן שורק ב', הגיעו ועדת המכרזים, רשות המים ורשות התחרות להסכמה כי IDE תוכל להשתתף במכרזים של מתקן אשדוד ומתקן גליל מערבי בתמורה לכך שהיא תמכור את מתקן ההתפלה באשקלון. בהתאם, IDE אכן השלימה מכירה של מלוא אחזקותיה במתקן אשקלון לקרן קיסטון ולורידים. במכרז להפעלת מתקן ההתפלה באשדוד זכו במשותף GES ושפיר. במכרז להקמת והפעלת מתקן גליל מערבי זכתה IDE.

להלן לוח בעלות והספק של מתקני ההתפלה הפועלים ואלו שבהקמה:

לוח 1. מתקני התפלה קיימים ומתקני התפלה בהקמה

מתקן	כמות חוזית (מלמ"ק בשנה)	בעלים	סטטוס מתקן	סוף תקופת זיכיון	חלק המתקן בסך הכמות
אשקלון	120	קיסטון (50%) וורידים (50%)	פעיל	2027	13%
פלמחים	90	GES (51%) ומגדל (49%)	פעיל	2029	10%
אשדוד	100	GES (50%) ושפיר (50%)	פעיל	2038	11%
חדרה	137	IDE (50%) ואליד (50%)	פעיל	2032	15%
שורק א'	152	דן קפיטל	פעיל	2037	17%
שורק ב'	200	IDE	בהקמה	2048	22%
גליל מערבי	100	IDE	בהקמה	2049	11%
סה"כ:	899				100%

⁷ מלבד המתקנים בשליטת IDE פעלו באותה העת שני מתחרים נוספות – מתקן שורק א' שמכרה IDE לדן קפיטל (51%) ו-HWIH Hutchison Water Israel Holdings (49%), ומתקן פלמחים בשליטת דרך הים התפלה בע"מ (פירוט הבעלויות בהערה הקודמת).

מבחינת תחרות ענפית, IDE שולטת בשלושה מתוך שבעת המתקנים בישראל (כולל מתקן שורק ב' ומתקן גליל מערבי שנמצאים בהקמה) ובכ-49% מהמים המותפלים. נתח השוק הלא מבוטל של IDE העלה בעבר חשש, כאמור, שביכולתה של IDE להפעיל כוח שוק חד צדדי בתוך תקופת הפעלה של מתקן, במצבים של הרחבות תעו"ז, הרחבות פיזיות, ומקרי קצה אחרים.

זכיה של IDE במכרז אשקלון תעלה את נתח השוק של החברה לכ-66% מכלל המים המותפלים בישראל, ול-50% מכלל המתקנים הפועלים או הנמצאים בתהליכי הקמה. כאן המקום לציין, כי זכייתה של IDE להפעלת מתקן חדירה עתיד להסתיים ב-2032, והצפי להפעלה מחדש של מתקן אשקלון אחרי ההרחבה הוא לשנת 2030. כלומר – מצב השוק המתואר צפוי להימשך כשנתיים בלבד, בהנחה מחמירה שמתקן עמק חפר לא יתחיל לפעול לפני תקופת סוף הזיכיון של IDE במתקן חדירה (ותחת ההנחה כי IDE לא תזכה בהקמתו ובהפעלתו של מתקן ההתפלה בעמק חפר).

כאמור במתווים השונים אליהם הגיעו בעבר ועדת המכרזים, רשות המים, רשות התחרות וועדת הריכוזיות בעניינה של IDE, החזקה של נתח שוק גדול עשויה להעלות חששות תחרותיים בכל הנוגע לתחרות בתוך השוק. עם זאת, בנסיבות דכאן, ובעיקר בשים לב לפרק הזמן בו צפויה IDE להחזיק בנתח השוק הנוכחי שלה, וכן, בהתחשב בכך שהפרקטיקה של הרחבות שמורה למקרי קיצון ולחריגות מגרף התכנון של משק המים – אנו סבורים שהחשש מהפעלת כח שוק של IDE במסגרת תחרות בתוך השוק אינו משמעותי, והוא מתבטל למול החשיבות בתחרות על המכרז, שתפורט להלן.

1. תחרות על השוק

כאמור, ישנה חשיבות רבה לתחרות על המכרז להקמת מתקן ההתפלה, מאחר וככל שהמכרז תחרותי כך צפוי שמחירי המים שייקבעו בו יהיו זולים יותר. בניתוח פשוט, כל מכרז מהווה שוק בפני עצמו. תנאי ההתקשרות בין המדינה לבין הזוכה נקבעים במכרז עצמו, ולאחר בחירת הזוכה אין ביכולתו של הזוכה לשנות את התנאים עליהם הוא התחייב במסגרת המכרז, ובכלל כך את מחיר המים המותפלים. בהתאם, זכייה במכרזים קודמים או החזקה של מתקני התפלה נוספים לא מהווים יתרון עבור המחזיק בשלב המכרז, והקצאת המתקן לשחקן המחזיק במתקני התפלה נוספים אינה צפויה לבוא לידי ביטוי בכוח שוק.

כאמור, בשוק ההתפלה העולמי מספר חברות מוגבל עומד ברף הדרוש של מומחיות בתחום ההתפלה. עד כה, במכרזים להקמת מתקני התפלה בישראל התחרו שחקנים בודדים. על כן, ישנה חשיבות רבה לכך שמספר שחקנים מספק ישתתפו גם במכרזים עתידיים. מכך נגזר כי יש לנהוג בזהירות לפני פסילה של מתמודד פוטנציאלי.

מנגד, במהלך בדיקת הרשות עלו טענות לפיהן זכויות חוזרות ונשנות של שחקן שהקים את רוב מתקני ההתפלה בישראל – במקרה הזה IDE – עלולות להרתיע שחקנים אחרים, ובפרט שחקנים זרים, מלהתמודד במכרז הנוכחי או במכרזים עתידיים בתחום ההתפלה.

i. יתרון תחרותי במכרז כתוצאה מהיכרות מוקדמת עם המאסדר והאסדרה המקומית

כך למשל, ייתכנו מקרים בהם הזכייה של השחקן לא נובעת מיעילות גבוהה יותר בהקמת המתקן, המתבטאת בעלות נמוכה יותר למדינה, אלא מכך שבשל היכרות מוקדמת עם הרגולציה והמנגנון השלטוני הישראלי – השחקן יידע לקבל בפועל, לאחר הזכייה במכרז, תנאים טובים יותר מאשר אלה שהציע במכרז. פערי מידע אלה בין אותו שחקן לשחקנים אחרים מקנים לשחקן המבוסס יתרון תחרותי במכרז, וכזה שעל פני זמן עשוי לצמצם את התחרות במכרז בשל חוסר הנכונות של שחקנים אחרים – ושחקנים זרים במיוחד – להשתתף בו. במילים אחרות, היכרות עם השוק הרלבנטי כתוצאה מזכויות חוזרות, כמו גם היכולת לניהול מו"מ עם עורך המכרז בשלב שלאחר הזכייה (בהתבסס כאמור על היכרות מוקדמת עם המאסדר והרגולציה), עשויים ליתן בידיו של שחקן זה יתרון תחרותי, ולהשפיע לרעה על התמריצים של שחקנים אחרים הנוטלים חלק בהליך התחרותי ועל הצעותיהם (ובנסיבות מסוימות אף לגרום להימנעות שחקנים אחרים מלהציע הצעות).

ii. השפעת הריכוזיות של IDE בשוק ההקמה על המחיר המוצע במכרז

חשש דומה שעלול לעלות נובע מהריכוזיות של IDE בשוק ההקמה. בימים אלה עוסקת IDE בהקמה של שני מתקנים – שורק ב' הצפוי להיכנס לפעילות מלאה במהלך שנת 2025, וגליל מערבי שצפוי להתחיל לפעול בשנת 2026. בדומה למתואר מעלה, התלות של המדינה בתפקודה של IDE כדי לעמוד ביעדי משק המים עשויה גם היא לגרום לכך ש-IDE תוכל להציע מחיר נמוך

יותר במכרז, מתוך הבנה שהיא תקבל הטבות בהמשך בהיותה ספק שהלקוח – במקרה הזה המדינה – לא יכול לוותר עליו.

חששות אלה מקבלים משנה תוקף שעה שעסקינן במכרזים לתקופות ארוכות. מכרזים אלו, מטבע הדברים, מועדים יותר לשינויים בתנאי ההתקשרות במהלך תקופת ההתקשרות, בין היתר, לאור המציאות המשתנה. בנוסף, במקרים בהם עצם ההתמודדות במכרז כרוכה בהשקעה משמעותית מצד המציע, ההשתתפות של השחקן המבוסס במכרז עשויה להרתיע מתמודדים פוטנציאליים ולהביא למיעוט מתמודדים בפועל, באופן שיפגע בתחרות על המכרז.

מאידך, על אף שחששות אלו אפשריים, לעמדת הרשות, הם אינם מבוססים דיים. עד כה היו מכרזי ה-BOT בתחום ההתפלה בישראל תחרותיים, ועל פי מידע שהתקבל מוועדת המכרזים – מחיר המים המותפלים נמצא על פני זמן במגמת ירידה.⁸ זאת ועוד, היותו של שוק הקמת ותפעול מתקני התפלה שוק בין-לאומי – הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע – מלמד שאין בהעדר תחרות בשוק הישראלי בכדי לפגוע במתחרים הפוטנציאליים, ואלו צפויים להישאר על סף השוק הישראלי, אף אם אינם פועלים בו כיום. עם זאת, וכאמור לעיל, מספר החברות הבין-לאומיות העומדות ברף הדרוש של מומחיות בתחום ההתפלה אינו גבוה.

ז. עמדת הממונה – הקצאת מתקן ההתפלה באשקלון ל-IDE והשפעתה על התחרות הענפית

כאמור, ישנה חשיבות רבה לשמירה על התחרות במכרז להקמת והפעלת מתקני התפלה. בהתאם לכך, לפסילה של מתחרה – ובפרט של מתחרה שביכולתו להציע מחיר אטרקטיבי – עלולה להיות השפעה שלילית על התחרות במכרז ובהתאמה להוביל למחיר גבוה אותו תאלץ המדינה לשלם עבור המים המותפלים. חשש זה מתעצם בתקופה בה מצויה המדינה בחוסר ודאות בטחוני. מבדיקות רשות התחרות עולה כי המצב הבטחוני הנוכחי משפיע על נכונות שחקנים

⁸ עם עלייה קלה בין המכרז לשוק ב' למכרז על גליל מערבי. כאן המקום לציין שעל פי פרסומי משרד האוצר המחיר שהתקבל במכרז על מתקן שורק ב' היה, באותה העת, המחיר הנמוך בעולם: https://www.gov.il/he/pages/press_26052020. עם זאת, לא ניתן לשייך בהכרח מגמה זו לאלמנט התחרות בלבד ויתכן שניתן להסבירו גם באמצעות גורמים אקסוגניים וביניהם, היכרות טובה יותר של השחקנים עם השוק ודרכי פעולתו או כניסת טכנולוגיות חדשות.

זרים להשתתף במכרזים בינלאומיים שונים. מצב זה עלול באותו אופן להשפיע על הנכונות של שחקנים זרים להשתתף גם במכרז דנן.

תחת נסיבות אלו, החשיבות התחרותית להשתתפותה של IDE במכרז היא משמעותית ביותר. הרי כי כן, על אף הדומיננטיות של IDE במשק ההתפלה הישראלי, מהבדיקה שערכה רשות התחרות, לא עלתה הצדקה לפסול את IDE מהשתתפות במכרז להרחבה והפעלה של מתקן אשקלון משיקולים של תחרות "בתוך השוק". זאת, בעוד ששיקולים של תחרות על השוק ובכלל אלו, המצב הבטחוני העשוי להשפיע על נכונות שחקנים זרים להשתתף במכרזים בינלאומיים שונים, מחזקים את החשיבות התחרותית בהשתתפותה של IDE במכרז דנן.

עם זאת, עלו במהלך הבדיקה חששות פוטנציאליים לא מבוטלים שעשויים להתחזק ככל שהדומיננטיות של IDE בשוק ההתפלה הישראלי תמשיך להתבסס. בהתאם, עמדת הרשות היא כי במכרזים עתידיים יש לבחון חששות אלו בשנית, וככל שיתברר שיש בהם כדי להעלות חשש לפגיעה תחרותית – מוצע כי תישקל פסילה של IDE מהשתתפות במכרזים אלה.

בברכה
אוריאל סיטרוואן
סגן בכיר לממונה על התחרות, מנהל מחלקת שווקים