

ירושלים, י"ב ניסן, תשפ"ב  
13 אפריל, 2022

לכבוד

מר דן שנבר

מנכ"ל חוצה ישראל ויו"ר ועדת המכרזים

בדואר אלקטרוני

**הנדון: ייעוץ ענפי בעניין מכרז "פרויקט נופית" של הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת**

סימוכין: מכתבין מיום 28.11.2021 ומיום 3.4.2022; מכתבנו מיום 27.12.2021;

בהמשך למכתבים שבסימוכין, הריני לפנות אליך בדברים הבאים כדלקמן:

1. בפנייתך שבסימוכין מיום 28.11.2021 התבקשה הממונה על התחרות (להלן **הממונה**) לייעץ לוועדת המכרזים בעניין מכרז להקצאת זכות למימון, תכנון, הקמה ותפעול של הקו הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת (להלן **המכרז**), לפי סעיף 11 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.

2. בחודש אפריל 2020 פורסם שלב המיון המוקדם של המכרז, במסגרתו ניגשו שש קבוצות. מבנה הקבוצות הנוכחי הוא:

- א. דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן **דן**) (80%), CREC (20%);<sup>1</sup>
- ב. שפיר הנדסה בע"מ (להלן **שפיר**) (40%), CAF<sup>2</sup> (40%), ונוי 3 להשקעה בתשתיות ש.מ. (20%);
- ג. אלסטום ישראל בע"מ (ב-20%), אלקטרה (זכיינות) בע"מ (ב-20%), קבוצת מנרב בע"מ (ב-20%) ואלייד תשתיות בע"מ (ב-40%);
- ד. Globalvia Inversiones (70%), JSC Transmashholding (10%), Comsa Concesiones (10%) ו-Lesico Ltd. (10%);<sup>1</sup>

<sup>1</sup> China Railway Group Limited

<sup>2</sup> Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles

ה. מאיר חברה למכונות ומשאיות בע"מ (25%), אפקון החזקות בע"מ (25%), China Railway 16<sup>th</sup> Bureau Group Ltd. (5%) ו-CRRC (Hong Kong) Co. Limited (25%);

1. אגד החזקות בע"מ (להלן **אגד**) (25%) ושיכון ובינוי בע"מ (75%).

3. מבנה הקבוצות אינו סופי. הקבוצה המפעילה אשר תזכה בסופו של יום במכרז נדרשת לכלול חברות עם ניסיון בהפעלת תחבורה ציבורית (להלן **המפעיל המקומי**). משכך, על הקבוצות להציג את מבנה החברה המפעילה המוצעת, לרבות המפעיל המקומי, לפני הגשת ההצעות במכרז.

4. במסמך זה נציג את הבדיקה התחרותית שנערכה ביחס להליך המכרז וכן את המלצות הממונה בעניין. הבדיקה התמקדה בשלושה היבטים: הפעלת קו הרק"ל בין חיפה לנצרת (להלן **קו הרק"ל**) על ידי מפעיל של קווי אוטובוסים החופפים לו; השפעת החזקות במקטע המחצבות על התחרות במכרז; והשפעת תוצאות המכרז על תחרות השוואתית בהפעלת רכבות קלות.

5. הבדיקה העלתה כי ישנו חשש תחרותי מהפעלת קו הרק"ל וקווי אוטובוסים בין עירוניים חופפים לו (להלן **שני אמצעי התחבורה**) על ידי גורם יחיד. יצוין כי מסקנה זו אינה ייחודית למפעיל אוטובוסים מסוים, אלא עומדת בעינה ביחס לכל מפעיל קווי אוטובוסים באזור הרלוונטי אשר עשוי להצטרף לאחת מהקבוצות המציעות ולזכות עם מי מהן בסופו של יום. על כן המלצתנו היא שלא לאפשר החזקה של שני אמצעי התחבורה על ידי מפעיל יחיד ולאפשר למשרד התחבורה להוציא מידי המפעיל קווי אוטובוסים במועד הרלוונטי להפעלת קו הרק"ל, והכל כפי שיפורט להלן.

#### א. רקע עובדתי

##### המכרז

6. פרויקט קו הרק"ל צפוי לחבר במערכת רכבת קלה אזורית בין מטרופולין חיפה לגוש העירוני נצרת – נוף הגליל. קו הרק"ל צפוי להתפרש על פני 41 ק"מ, לכלול כ-20 תחנות וכ-30-40 קרונות. בנוסף, במסגרת המכרז על הזוכה יהיה להקים מבנה דיפו ומרכז בקרה.

7. תקופת הקמת הפרויקט מוערכת בכ-4 שנים, ולאחריה תחל תקופת ההפעלה, שתימשך לכל היותר 26 שנים מיום החתימה על הזיכיון. בהתאם, מסרתם כי קו הרק"ל צפוי להתחיל לפעול

בשנת 2027. בתום תקופת ההפעלה, הפרויקט יעבור למדינה במתכונת המקובלת בפרויקטים מסוג זה.

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

### התחבורה הציבורית במרחב נצרת – נוף-הגליל – חיפה

9. כיום אמצעי התחבורה הציבורית הפועל במרחב נצרת, נוף הגליל וחיפה (להלן **אזור קו הרק"ל**), הוא מערך קווי אוטובוסים המופעלים לפי אשכולות. באזור קו הרק"ל פועלות שש חברות תחבורה ציבורית: אגד, ג'י.בי. טורס, סופרבוס, שירותי תחבורה מאוחדים נצרת (להלן **ש.א.מ.**), חברת הנסיעות והתיירות נצרת (להלן **נסיעות ותיירות נצרת**) ונתיב אקספרס,<sup>3</sup> כמפורט בלוח 1.

לוח 1 – פעילות מפעילי אשכולות אוטובוסים באזור קו הרק"ל

מפעיל	אשכול	מועד מוערך לסיום הסכם הפעלה נוכחי
אגד	מרחב חיפה כרמיאל	31.12.2029
ג'י.בי. טורס	נצרת עירוני	31.12.2022
שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת	נצרת בינעירוני	31.12.2022
נסיעות ותיירות נצרת	נצרת בינעירוני	31.12.2022
נתיב אקספרס	הגליל	Q1/2027
סופרבוס	העמקים	Q4/2027

<sup>3</sup> שלוש האחרונות נמצאות בשליטת קבוצת חברת הנסיעות והתיירות נצרת בע"מ.

10. יצוין כי נתיב אקספרס וסופרבוס מפעילות אשכולות עקב זכיה במכרז, בעוד שארבע האחרות מפעילות אשכולות על בסיס הסכמי הפעלה היסטוריים שלא בעקבות הליך מכרזי.

11. לפי מדיניות משרד התחבורה, עד שנת 2030 כלל האשכולות במדינה צפויים לצאת למכרז, ובפרט האשכולות המופעלים על ידי ארבע המפעילות לעיל.<sup>4</sup> בהתאם למידע שנמסר לנו ממשרד התחבורה, המשרד מתכנן להתקשר עם ג'י.בי. טורס, ש.א.מ. ונסיעות ותיירות נצרת בהסכמי הפעלה חדשים שיהיו דומים במאפייניהם למכרזים הנהוגים להפעלת אשכולות האוטובוסים. תוקף ההסכמים צפוי לעמוד על מספר שנים כאשר בכל מקרה עד סוף העשור זהות המפעילות בכל האשכולות באזור קו הרק"ל תיקבע במכרז.

12. ממשרד התחבורה נמסר, כי חלק מהקווים הקיימים באשכולות המפורטים מעלה חופפים ברמות משתנות לקו הרק"ל. רשימת הקווים החופפים כיום מתוארת ב**נספח א'** וכוללת קווים של ארבעה מפעילים: אגד, ג'י.בי. טורס, נסיעות ותיירות ונתיב אקספרס. את החפיפה ניתן לסווג לשלוש רמות:

- א. חפיפה מלאה – קווים המקשרים בין נצרת ונוף הגליל לחיפה דרך ציר כביש 79.
- ב. חפיפה במוצא וביעד – קווים המקשרים בין נצרת ונוף הגליל לחיפה בצירים אחרים.
- ג. חפיפה על ציר כביש 79 – קווים החולקים מסלול מסוים עם ציר הרק"ל, אך נבדלים בתחנות המוצא או היעד.

13. מהאמור יוצא כי במועד הצפוי לתחילת הפעילות של קו הרק"ל בשנת 2027, צפויים לפעול באזור קו הרק"ל ארבעה מפעילים עם קווים חופפים, בין אם מדובר במפעילים הקיימים היום ובין אם מפעילים אחרים, אשר ייבחרו בהמשך בהליכי מכרז. ככל שתזכה במכרז קו הרק"ל קבוצה הכוללת אחד ממפעילים אלה, בין אם הקבוצה הכוללת כבר כעת את אגד ובין אם קבוצה אחרת שתבחר לצרף את אחד המפעילים האחרים כמפעיל מקומי, הרי שיהיה פרק זמן בו הזוכה

<sup>4</sup> "תכנית תחרות ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים שנים 2018-2030", הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, אוגוסט 2018 (להלן **תכנית התחרות בענף האוטובוסים**).

במכרז יפעיל הן את קו הרק"ל והן את אחד מאשכולות האוטובוסים במרחב נצרת, נוף-הגליל וחיפה.

14. באופן כללי, באשכולות התחבורה הציבורית בארץ מנגנון התשלום למפעילי האוטובוסים מתבסס בעיקר על ביצוע נסיעות רכב בפועל (כ-90% מהכנסות המפעיל). לצד מנגנון תשלום זה קיימים תמריצים שנועדו לשפר את גביית תעריפי הנסיעה והגדלת מספר הנוסעים שמתקפים את כרטיסים, אשר מהווים כ-10% מהכנסות המפעיל. למפעילי האוטובוסים נקבעה רמת בסיס למספר הנוסעים וככל שמספר הנוסעים בפועל עולה מעל רמת הבסיס, מקבל המפעיל תשלום נוסף של כ-2 ש' לנוסע. נציין שמודל זה צפוי להתקיים גם במועד הפעלת קו הרק"ל.

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

### תחרות בתחום התחבורה הציבורית

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

17. היבט נוסף בהפעלת תחבורה ציבורית הוא קיומן של "תוספות שירות". הכוונה היא להפעלת קווי אוטובוס נוספים או הגברת תדירות של קווים קיימים (אוטובוס או רכבת קלה) מעבר לתנאים שנקבעו בהסכם הזיכיון. ממשרדי התחבורה והאוצר נמסר שתוספות שירות הן כ-5% מתקציב הסובסידיה המוקצה לתחבורה הציבורית, והן כלי משמעותי לשיפור השירות לנוסעים

בתוך תקופת הזיכיון. לאור היתרון המובנה שיש למפעיל תחבורה ציבורית בהיכרותו עם תנאי השטח, כמות ואיכות תוספות השירות תלויים במידה רבה ביוזמה של מפעיל לפי הביקוש שהוא מזהה בשטח ובהתאם לתמריצים העומדים בפניו להציע את תוספות השירות. ממשרד התחבורה נמסר שבמכרזי האוטובוסים קיים מערך תמריצים נרחב יחסית לעידוד המפעילים ליזום תוספות שירות, והדבר אף מצופה מהם. מודל המשמר מתח תחרותי בין מפעילים שונים של תחבורה ציבורית מעודד אותם ליזום הצעות לתוספות שירות ושיפורים במערכת מתוך היכרותם את תפעול מערכת התחבורה הציבורית.

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

18. הניתוח התחרותי שלהלן מתבסס בין היתר על ממצאי הייעוץ בעניין מכרז ה-J-NET ובעניין הקו הכחול, לצד הערכות עדכניות בדבר החפיפה הצפויה בין קווי האוטובוס לקו הרק"ל. על אף אי הוודאות ביחס למועד תחילת ההפעלה המדויק וביחס לרשת קווי האוטובוס שיפעלו באותו מועד, אנו סבורים שהניתוח רלוונטי לכל תרחיש הנופל תחת ההנחות הכלליות שבבסיסו. משום כך הניתוח אינו נוגע למתמודדת מסוימת במכרז, ואינו מושפע ממבנה הקבוצות הסופי.

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

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

21. לצורך בחינת היקף התחרות, יש להתייחס למידת החפיפה בין אמצעי התחבורה וכן למידת התחליפיות ביניהם. מאחר שמדובר בהערכה בלבד של מערך קווי האוטובוסים, אשר נתון

לשינויים, וכן מאחר שמועד הפעלת קו הרק"ל עשוי להיות שונה, הרי שאין וודאות שהקווים החופפים לקו הרק"ל כיום ישקפו את החפיפה בפועל במועד הפעלתו. עם זאת, לאור ממצאי הבדיקה והמדיניות של משרד התחבורה בעיצוב מערך התחבורה הציבורית, כך שיכלול חפיפה ויתירות בין אמצעי תחבורה שונים, יש להניח שגם במועד תחילת הפעלת קו הרק"ל יהיו קווי אוטובוס באשכולות השונים שיחפפו במידה לקו הרק"ל.

22. באשר לתחליפיות, בבדיקה קודמת של הרשות בעניין מכרז ה-J-NET נמצא שקיימת תחליפיות מסוימת הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע בין מערך קווי הרק"ל בירושלים לקווים חופפים במערך האוטובוסים בירושלים. הבדיקה העלתה כי עוצמתה של תחליפיות זו משתנה מאשכול לאשכול ומקו לקו וקיים קושי להעריך אותה מראש בלי נתונים על התחרות שתתקיים בעתיד בין מפעילי האוטובוס השונים.

23. מסקנות אלה יפות גם לענייננו. ככל שתהיה חפיפה בין קו הרק"ל ובין קווי אוטובוסים באזור החל מתחילת פעילות קו הרק"ל ולאחר מכן, הרי שצפויה להתקיים גם תחליפיות מסוימת, כאשר פגיעה בתנאים באחד מהם עשויה להביא להסטה של חלק מהנוסעים לאמצעי התחבורה השני, ומנגד, אף שיפור התנאים באחד עשוי להביא לגריעה מסוימת של נוסעים מהשני.

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

25. לחידוד נקודה זו נזכיר כי תמריץ תחרותי משמעותי הוא תוספות השירות. למפעילי התחבורה הציבורית יכולת להציע למשרד התחבורה תוספות שירות שונות, המשפיעות על כמות הנסועה שיבצע מפעיל תחבורה ציבורית, ומכאן שהן משפיעות באופן ישיר על הכנסתו. לפיכך, למפעילי

התחבורה הציבורית נוצר תמריץ משמעותי ליזום תוספות שירות. עם זאת, בבדיקות קודמות של הרשות<sup>5</sup> נמצא כי למפעיל יחיד בשני אמצעי התחבורה יש תמריץ פחות ליזום תוספות שירות שאמורות לשפר את מערך האוטובוסים, במקרים בהם תוספות השירות יפגעו בהכנסות הרכבת הקלה. כמובן, האמור נכון גם לתוספות שירות ברכבת הקלה (כמו הוספת תדירויות או קרונות) שיכולות לשפר את התחרותיות של הרכבת הקלה מול קווי אוטובוס תחליפיים.<sup>6</sup>

26. באופן דומה, הפעלה של שני אמצעי התחבורה על ידי מפעיל יחיד פוגעת בתמריץ שלו למנוע הפסד שעלול להיגרם מפגיעה בתנאי השירות בקווי האוטובוס התחליפיים, שכן המפעיל יפוצה על ידי מעבר של חלק מהנוסעים לשימוש ברכבת הקלה.<sup>7</sup> כאמור, התמורה המתקבלת בידי המפעיל על הנוסע השולי, מעבר לרמת הבסיס, אינה זניחה ועומדת על כ-2 ש.

27. מאידך, יתכן והפעלת שני אמצעי התחבורה על ידי אותו גורם תיצור תמריץ חדש לשפר את שירות הקווים אשר יזינו את מערך הרכבת הקלה והצעת תוספות שירות עבור קווים מזינים חדשים. עם זאת, לעמדת משרד התחבורה מדובר בתמריץ מצומצם ואין בו כדי לפצות על הפגיעה בתחרות שתיגרם עקב הפעלה של שני אמצעי תחבורה ציבורית על ידי מפעיל אחד.<sup>8</sup>

28. מהאמור בפרק זה יוצא כי קיומם של קווי שירות חופפים בין מערך האוטובוסים לקו הרק"ל יוצר תחליפיות מסוימת בין השניים. תחליפיות זו מיתרגמת לתחרות בין אמצעי תחבורה אלו, אשר עשויה להיפגע אם שני האמצעים יוחזקו על ידי אותו גורם. לפיכך, עדיף מבחינה תחרותית שלא יופעלו שני אמצעי התחבורה באזור קו הרק"ל על ידי אותו מפעיל.

## 1. השפעת החזקות במקטע המחצבות על התחרות במכרז

29. במסגרת מכרז הקו הכחול, עלו טענות לפיהן החזקה של אחת המתמודדות בחומרי חציבה פוגעת בתחרותיות המכרז. חומרי החציבה הם מחומרי הגלם הדרושים לצורך הקמת התשתית לקו, והטענה היא כי בעלות במחצבות יוצרת למתחרה אחד יתרון תחרותי אל מול מתחרים אחרים, למשל אילו יגבה ממתחריו מחירים גבוהים על חומרי המחצבה ובכך יגרום להם להגיש הצעות

<sup>5</sup> ייעוץ מכרז ה-J-NET וייעוץ מכרז הקו הכחול.

<sup>6</sup> ר' ייעוץ מכרז ה-J-NET, בעמ' 11.

<sup>7</sup> שם, בעמ' 10.

<sup>8</sup> שם, בעמ' 11.



גבוהות יותר במכרז. בפרט, הטענה נגעה לכך כי שפיר, המתמודדת במכרז, מפעילה שתי מחצבות בקרבת ירושלים, ובכך היא מחזיקה ביתרון לא הוגן שיפגע בתחרותיות המכרז.

30. גם במכרז שלפנינו שפיר, המחזיקה במחצבת ורד שבזואדי ערה (להלן **המחצבה**), היא אחת המתמודדות. משכך עולה לכאורה החשש כי בשל החזקתה במחצבה היא תוכל לסרב לספק חומרי חציבה לזוכה במכרז, או תספק לה במחיר גבוה ממחיר השוק (*Raising Rivals' costs*), ובכך עלויות ההקמה הצפויות למתחרות של שפיר במכרז יהיו גבוהות יותר, ותיפגע יכולתן להציע הצעה תחרותית במכרז.

31. בדיקתנו העלתה כי החשש בעניין זה מופג מהסיבות הבאות: ראשית, קיימות מספר מחצבות באזור הגאוגרפי של קו הרק"ל, המוחזקות בידי חברות שאינן קשורות לאחת הקבוצות;<sup>9</sup> ושנית, נראה כי חומרי חציבה מהווים תשומה זניחה ביותר ביחס לעלויות ההקמה הצפויות, באופן שמחיריהם לא צפויים להשפיע, בוודאי שלא באופן מהותי, על ההצעה הסופית של מתחרי שפיר במכרז. יתרה מזאת, החזקה בתשומה הנדרשת למימוש הפרויקט נשוא המכרז עשויה להביא לתוצאה יעילה יותר שתבוא לידי ביטוי בהצעה במכרז, ולפיכך היא חיובית.

## ד. השפעת המכרז על החשש מיצירת מתחרה דומיננטי ועל תחרות השוואתית (Yardstick)

### Competition (בהפעלת רכבות קלות)

32. כיום פועל בישראל קו רכבת קלה אחד, הקו האדום בירושלים. הקו, שהוקם והופעל החל משנת 2011 על ידי סיטיפס<sup>10</sup> הועבר לידי שפיר ו-CAF במסגרת מכרז ה-J-NET – מכרז להפעלה, הרחבה, ותחזוקה של הקו האדום, והקמה, הפעלה ותחזוקה של הקו הירוק בירושלים. לצד קווים אלו, מתוכננים קווים נוספים הנמצאים בשלבי תכנון וביצוע שונים, כמפורט להלן:

#### לוח 2 – מפעילי רק"ל

קו	מפרט המכרז	סטטוס	זכיון
----	------------	-------	-------

<sup>9</sup> למשל – מחצבות אשרת צפון ואשרת דרום המוחזקות כיום על ידי חברת מחצבי אבן; מחצבת חנתון המוחזקת על ידי חברת חולות לבנים; ומחצבת גולני המוחזקת על ידי חברת אבן וסיד. כל המחצבות המצוינות קרובות יותר לקו הרק"ל מאשר מחצבת ורד ונמצאות באזור התחרות שלו.

<sup>10</sup> חברה בבעלות אשטרם, קבוצת הראל, קרן תש"י וקרנות ההשתלמות של המורים והגננות.

פרויקט נופית	הקמה, הפעלה ותחזוקה	מכרז	עדיין לא נקבע
ירושלים – הקו הכחול	הקמה, הפעלה ותחזוקה	מכרז	עדיין לא נקבע
תל אביב – הקו הירוק	הקמה	הקמה	אלסטום, דן ואלקטרה
תל אביב – הקו הסגול	הקמה	הקמה	שפיר, CAF וקרן נוי
תל אביב – הקו האדום	הפעלה	הקמה	CCECC, שנזן מטרו <sup>11</sup> ואגד
ירושלים – J-NET	הקמה, הפעלה ותחזוקה	הקמה <sup>12</sup>	שפיר ו-CAF

33. מהטבלה עולה כי כעת ישנם שני מכרזים שעדיין לא נקבע הזוכה בהם – המכרז הנדון והמכרז לקו הכחול. לפיכך, זכיה של הקבוצה בה חברה אגד או של הקבוצה בה חברות שפיר ו-CAF בשני המכרזים, תביא לכך ששלושה מתוך שישה קווים העתידיים לפעול בשנים הקרובות יופעלו על ידי אותו גורם. בנוגע למקטע הקמה, זכיה של שפיר ו-CAF בשני המכרזים תביא לכך שארבעה מתוך שבעה פרויקטים להקמת קווי רק"ל, יבוצעו על ידי אותו גורם.<sup>13</sup>

34. זכיה של אגד או שפיר ו-CAF בשני מכרזי הרק"ל עלולה ליצור גורם דומיננטי בעל מומחיות וניסיון מובחנים, שיסייעו להם לזכות גם במכרזים עתידיים.<sup>14</sup> באופן זה עשויה להיפגע התחרות התוך-מכרזית, בין אם בשל העדר מתחרים עם ניסיון ומומחיות דומים, ובין אם מאחר שיייווצר אפקט מצנן אילו מראש יניחו מתחרים אחרים שסיכויי הזכייה שלהם נמוכים נוכח הפער בניסיון ובמומחיות.

35. אין אנו סבורים כי חשש זה מקים טעם של ממש להגביל את ההשתתפות או הזכייה של אגד או שפיר ו-CAF במכרז קו הרק"ל, וזאת ממספר סיבות. ראשית, בכל אחד מהמצבים המתוארים

<sup>11</sup> חברות המאוגדות בסין.

<sup>12</sup> כאמור, מרבית הקו האדום כבר פעיל ומופעל על ידי שפיר ו-CAF.

<sup>13</sup> במניין הקווים יש לכלול את הקו האדום בירושלים, שהוקם על ידי סיטיפס, ופועל כבר היום ולכן אינו נמצא בטבלה לעיל.

<sup>14</sup> להרחבה על חשש זה ראו "שקילת שיקולי תחרות במכרזים", רשות התחרות, 28 יוני 2020.

לעיל עדיין ייוותרו מספר מפעילים, כך שלא יוותר מפעיל אחד עם מומחיות וניסיון; שנית, מכרזים מסוג זה ממילא דורשים ניסיון משמעותי בהקמת והפעלת קווי רק"ל שאינם פועלים בישראל, ובשל כך מרבית הקבוצות המתמודדות כוללות חברות בינלאומיות עם הניסיון הדרוש; ושלישית, פסילת אגד או שפיר ו-CAF תביא גם היא מצדה לפגיעה בתחרות התוך-מכרזית, שכן מניעת השתתפות של חברה במכרז עשויה למנוע התמודדות של הקבוצה כולה.

36. לצד החשש המוזכר לעיל, אנו מוצאים לנכון להתייחס לשיקולי תחרות השוואתית (yardstick competition).<sup>15</sup> ככלל, ישנה עדיפות לקיומם של מספר רב של מפעילי רק"ל מטעמי תחרות השוואתית. כך ניתן להשוות בין העלויות והביצועים שלהם במגוון מדדים שונים ובכך לטייב את הפיקוח הנעשה עליהם וליצור תחרות בין המפעילים גם לאחר סיום המכרז. בנוסף, ניתן להשתמש בנתונים אודות ביצועי המפעילים במדדים השונים במסגרת מתן הניקוד במכרזים עתידיים לקווי רק"ל, זאת בדומה לשיטת הניקוד החלה כיום במכרזי אשכולות קווי אוטובוסים.<sup>16</sup>

37. הגם שלבאורה ניתן לייצר תחרות השוואתית כלשהי אפילו עם שני מפעילים בלבד,<sup>17</sup> הרי שככל שמספר המפעילים פוחת, כך פוחתת האיכות של התחרות ההשוואתית בין המפעילים, וכפועל יוצא פוחתת גם התועלת ממנה. לענייננו, התועלת מהשוואה בין ארבעה מפעילים שונים (תחת התרחיש המצוין לעיל) פחותה מהשוואה בין שישה מפעילים שונים, במקרה שבכל קו ישנו מפעיל אחד.

38. לפיכך אנו סבורים שעל גורמי המדינה המנהלים הליכים תחרותיים מסוג זה להתייחס לשיקולים אלה במכרזים עתידיים ואף לשקול להפוך את התחרות ההשוואתית לממוסדת כחלק מהמודל התמריצים שיעמוד בפני מתחרים. כך למשל, מכרזי הפעלת קווי הרק"ל בת"א טרם פורסמו,

<sup>15</sup> עקרונות שיטה זו, ליצירת תחרות בתחום המאופיין במספר רב של מונופולים טבעיים אזוריים, משמשים מדינות כמו נורווגיה ויפן בתחום תשתיות התחבורה. להעמקה בתיאוריה, ראו: Andrei Shleifer, *A Theory of Yardstick Competition*, 16 The RAND Journal of Economics 319–327 (1985) (להלן *Theory of Yardstick Competition*).

<sup>16</sup> מפעילי אשכולות אוטובוסים שזכו במכרז מפקחים באופן תדיר ומקבלים ניקוד לפי עמידה בסט מדדים. הניקוד משוקלל במרכיב הניסיון במכרזים עתידיים. ראו *תכנית התחרות בענף האוטובוסים*.

<sup>17</sup> *Theory of Yardstick Competition*, לעיל ה"ש 15.

ולכן ניתן לראות זאת כהזדמנות לכלול בהם התייחסות לכך שתקיים השוואה בין מפעילי רק"ל שונים על מנת לקבוע את תנאי התגמול ומדדי השירות באופן רציף.

#### ה. סיכום והמלצות

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

40. משכך, מבחינה תחרותית רצוי שלא לאפשר לגורם המפעיל אשכול אוטובוסים באזור קו הרק"ל לזכות במכרז להפעלת קו הרק"ל. כמו כן, כפי שנכתב ביעוצים קודמים, מבחינה תחרותית רצוי שגם מפעיל שיזכה במכרז לא יתמודד במכרזים חדשים להפעלת קווי אוטובוס באזור. עם זאת, משום שתיתכן חפיפה רק ממועד תחילת הפעלת קו הרק"ל, אין מניעה שכל גורם יוכל לזכות במכרז וימשיך להפעיל קווי אוטובוס בשלבי התכנון וההקמה של קו הרק"ל ועד תחילת הפעלתו.

41. לכאורה, מתעורר החשש שהזוכה ינסה לעכב את הקמת קו הרק"ל כדי לעכב גם את ביטול הרישיון שלו להפעיל אשכול קווים באזור קו הרק"ל. עם זאת, כפי שנמסר לנו ממשד התחבורה בנוגע למכרזים מסוג זה, מדובר בחשש רחוק ותיאורטי בשל מבנה ההסכם עם הזוכה, המבוסס על עמידה בלוחות זמנים וכולל הטלת קנסות על עיכובים, כך שהתמריץ האמור מתאיין.

42. לפיכך אנו ממליצים כי קודם למועד הצפוי לתחילת הפעלה של קו הרק"ל, יבוטל רישיונו של הזוכה להפעלת אשכול קווי האוטובוסים, כך שבמועד הפעלת קו הרק"ל הוא לא יפעיל אשכול קווי אוטובוסים באזור קו הרק"ל.

43. עם זאת, לאור הזמן הרב שנותר עד להפעלה, ככל שיהיה שינוי בנסיבות שהביאו להמלצה זו באופן המצדיק את שינוי ההמלצה, ניתן יהיה להגיש פנייה מחודשת על מנת שהמלצתנו זו תיבחן

בשנית, לרבות ביחס לאפשרות שהזוכה ימשיך להפעיל קווי אוטובוסים מסוימים בלבד חלף  
אשכול אוטובוסים שלם.

44. אשר להשפעת ההחזקות במקטע המחצבות על התחרות במכרז, לא עלו חששות תחרותיים שיש  
בהם כדי להשפיע על תוצאות המכרז או להגביל זכייה של מי מהמתחרים. באופן דומה, אף לא  
מצאנו כי יש בתוצאות המכרז כדי להקים חשש ממשי מיצירת גורם דומיננטי.

45. נוסף על האמור, אנו סבורים כי יש מקום לשקול אימוץ עקרונות התחרות ההשוואתית לתוך  
מכרזים עתידיים בתחום עוד בשלב עיצוב מודל התמריצים הטמון במכרז.

אנו זמינים לכל שאלה או הבהרה בעניין.

בכבוד רב,



תום כהן, עו"ד

רשות התחרות

**נספח א' – רשימת קווים חופפים**

קו	מפעיל	מוצא	יעד	רמת חפיפה
342	נסיעות ותיירות	נוף הגליל	מרכזית המפרץ	מלאה
344	ג'י.בי. טורס	נצרת	מרכזית המפרץ	מלאה
332	נסיעות ותיירות	נוף הגליל	מרכזית המפרץ/ חיפה	מוצא ויעד
331	ג'י.בי. טורס	נצרת	מרכזית המפרץ/ חיפה	מוצא ויעד
333	ג'י.בי. טורס	כפר כנא/ נצרת	אוני' חיפה	מוצא ויעד
334	ג'י.בי. טורס	ריינה	אוני' חיפה	מוצא ויעד
336	ג'י'בי טורס	עין מאהל	אוניברסיטת חיפה	מוצא ויעד
340	נסיעות ותיירות	נוף הגליל	אצטדיון חיפה (קו לילה	מוצא ויעד
352	נסיעות ותיירות	נוף הגליל	מרכזית המפרץ, דרך כפר כנא ומתי המוביל/סמוך/יגור	מוצא ויעד
553	נסיעות ותיירות	עין מאהל	המכללה לחינוך רחוב החשמל	מוצא ויעד
554	נסיעות ותיירות	נצרת	המכללה לחינוך רחוב החשמל	מוצא ויעד
18א	אגד	נצרת	אעבלין דרך שפרעם	ציר כביש 79
171	נתיב אקספרס	ביר אל מכסור	מרכזית המפרץ דרך הקריון	ציר כביש 79
306	נתיב אקספרס	כפר מנדא	מרכזית המפרץ	ציר כביש 79
32	ג'י'בי טורס	טורעאן	מרכזית המפרץ	ציר כביש 79