

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל

יורם עידה וגל טלית

תקציר

המחקר בוחן את איכותה ומידת יעילותה של הרגולציה של שירותי התחבורה הציבורית בישראל, ומתמקד בשירותי האוטובוסים בהם מיושמת החל מסוף שנות התשעים של המאה הקודמת רפורמה משמעותית המבוססת על הגברת התחרות. נמצא כי לרפורמה היו תוצאות טובות, הן מבחינת החיסכון בעלויות ובסובסידיות והן מבחינת תעריפי הנסיעה, רמת השירות המסופקת, ומספר הנוסעים. כמו כן, חל שיפור ביכולתה של הממשלה לקיים רגולציה נאותה על אספקת השירותים יחסית למצב המוצא. עם זאת, במחקר אותרו מספר נקודות תורפה בתהליך הרפורמה, שמומלץ לתת עליהן את הדעת ולתקן.

מבוא

שירותי התחבורה הציבורית נחשבים מאז ומתמיד לאחד מהשירותים הציבוריים הבסיסיים והחשובים ביותר. חשיבותם נובעת מההשפעה הרבה שיש לאספקתם היעילה – הן על רווחת המשתמשים, ובעקיפין על הרווחה החברתית במשק בכלל. הדבר נובע מהשפעתם על הנגישות של קבוצות אוכלוסייה, שוק העבודה, זיהום האוויר, צפיפות התנועה, ניצול יעיל של הקרקע, ועוד. תחבורה ציבורית, ובמיוחד שירות האוטובוסים, נחשבים ל"טובין ציבוריים ערכיים" (merit goods), שנועדו לאפשר ניידות לכל תושב, ולכן על הרשות הציבורית לספקם או לפקח על אספקתם. לפיכך, ברוב המדינות בעולם סיפק המגזר הציבורי שירותים אלה ישירות, באמצעות מונופולים בבעלות מלאה או חלקית שלו, ותוך סבסוד מלא של ההפסדים – אם היו – מתוך הקופה הציבורית.

ההוצאה הציבורית הגבוהה על אספקת שירות האוטובוסים ונטל הסובסידיות שתפח עם השנים, וזאת למרות הירידה המתמשכת בביקוש ברוב מדינות העולם, העידו על חוסר יעילות בולט בשוק זה. נוצר מנגנון מתגלגל של עלויות הדורשות סבסוד (Berechman 1993). עם הזמן התגבשה הכרה בצורך ברפורמות מוכוונות שוק (כמו הפרטה), שמטרתן להגביר את היעילות בשוק התחבורה הציבורית (Gomez-Ibanez & Meyer 1997), להפחית את העלויות ואת ההוצאה הציבורית הנדרשת, ולעודד צרכנים נוספים להשתמש בתחבורה ציבורית.

מידת המעורבות וטווח השליטה של המדינה באספקת שירותים לציבור, ובכלל זה אספקת שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים, נעה על פני סקאלה החל באחריות ושליטה מלאים של המדינה, עבור ברמות שונות של אספקה, אחריות, שליטה ובקרה של המדינה, וכלה בשוק חופשי שאינו מבוקר על ידי המדינה (ראו תרשים 1). מידת מעורבותה ואחריותה של המדינה יכולה להימצא בכל מקום על פני הסקאלה, ולכן השאלות העיקריות לגביהן התחבטו קובעי המדיניות במשרד התחבורה החל מסוף שנות השמונים של המאה הקודמת הן באיזו מידה יש צורך ברפורמה במערך שירותי התחבורה הציבורית

באוטובוסים בישראל; איזה סוג של רפורמות יש להנהיג; ומה מידת האחריות והשליטה הרצויים של המגזר הציבורי בענף.

תרשים 1: טווח השליטה של המדינה באספקת שירותים ציבוריים

הפרטה	« הלאמה
(1) שוק חפשי לא מבוקר על-ידי המדינה	(2) שוק מבוקר על-ידי המדינה
(3) צורות שונות של של אחריות ושליטה של המדינה	(4) אחריות ושליטה מלאה של המדינה

מקור: מתוך מונחון הפרטה, פרק המבוא במחקר על מדיניות הפרטה בישראל, 2014; מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר

בדיון על הרפורמות הנחוצות, החשש העיקרי הוא מכך שהסרה מלאה של הפיקוח תביא לאספקת קווים בעלי פוטנציאל רווח בלבד, בעוד שקווים מפסידים, שרשויות התחבורה הציבורית מחשיבות אותם כחיוניים לאוכלוסייה, יישארו ללא שירות מתאים. מסיבה זו, העדיפו רוב מדינות מערב אירופה את שיטת המכרזים התחרותיים. במכרזים כאלה מעמידים שירות, קו או סל של קווים מוגדרים ומתוכננים מראש להתמודדות. הזוכה במכרז מקבל זכויות בלעדיות להפעלת השירות לתקופה מוגדרת מוגבלת בזמן. הוא מתחייב לעמוד בתנאים ובסטנדרטים מסוימים, ובתמורה הוא מובטח מפני תחרות, בעיקר מצד ספקי שירותי אוטובוסים אחרים, וממחירים מתחרים העלולים לפגוע ברווחיותו. מדובר בתחרות במסגרת ההתמודדות במכרז בלבד, ולא ב"תחרות על הנוסעים בכביש" (off the road competition), ובמסגרתה נשמרת למדינה/הרגולטור, שליטה מסוימת על אספקת שירותים אלה (רמת הפרטה 3). עם השנים הלך וגבר השימוש בכלי זה, ושיטת המכרזים התחרותיים היא היום המקובלת ביותר לאספקת שירותי תחבורה ציבורית בעולם בכלל ובמדינות מערב אירופה בפרט. יוצאת מן הכלל היא בריטניה, בה הונהגה בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת הרפורמה המקיפה והרדיקלית ביותר בתחום שירותי התחבורה הציבורית (White 1997b). בכל האזורים שמחוץ ללונדון הונהגה "תחרות חופשית על הכביש" (on the road competition), שבמסגרתה רשאי כל מי שמעוניין ועומד בסטנדרטים מינימליים להתחרות על הסעת נוסעים (רמת הפרטה 1). עם זאת, בשירותי התחבורה באזור לונדון ובשירותים שהוגדרו כ"קווים חברתיים" באזורים שמחוץ לה, הונהגה תחרות מוגבלת באמצעות מכרזים תחרותיים (רמת הפרטה 3).

בחינת מצב התחבורה הציבורית בישראל עד להנהגת הרפורמות בשנת 2000 מציגה תמונה דומה למדי למצב שתואר לעיל במדינות אחרות בעולם. עיקר שירותי התחבורה הציבורית בישראל (96%) סופקו על ידי שני קואופרטיבים (דן ואגד). מידת השליטה של המדינה בשוק התחבורה הציבורית באוטובוסים הייתה אפסית, בעיקר עקב א-סימטריה במידע¹ בין המפעילים למדינה. היעדר התחרות בענף, בשל מדיניות משרד התחבורה שמנע לאורך שנים כניסת מתחרים חדשים, העניקה עצמה רבה לשני הקואופרטיבים, ויצרה תלות רבה של המדינה באותם מפעילים. חוסר היעילות באספקת השירות בא לידי ביטוי בעלויות הגבוהות של הענף ובנטל סובסידיות כבד, יחד עם מגמה מתמשכת של ירידה בצריכת שירותי התחבורה הציבורית.

¹ א-סימטריה במידע נובעת מכך שצד אחד מחזיק בידע רב יותר מן הצד השני על המוצר/שירות. עקב כך עלולים להיווצר כשלים באספקת המוצר/שירות. במקרה שלפנינו מפעילי התחבורה הציבורית החזיקו בידע ומידע רחב מזה של המדינה.

מחקר זה בא לבחון את איכותה ומידת יעילותה של הרגולציה על שירותי התחבורה הציבורית בישראל. המחקר מתמקד בשירותי האוטובוסים בהם מיושמת החל מסוף שנות התשעים של המאה הקודמת רפורמה משמעותית. יש לציין ששירותי האוטובוסים מהווים את כלי התחבורה הציבורית העיקרי בישראל, באמצעותו מתבצעות בכל יום עבודה כ-2.2 מיליון נסיעות נוסע, שהן יותר מ-75% מסך הנסיעות בתחבורה הציבורית בישראל (Shifan & Sharabi 2006).

מטרות המחקר ושיטת העבודה

מחקר זה מתמקד בהליכי הרפורמה בתחבורה הציבורית בישראל, המבוססים על תחרות בתחבורה הציבורית באוטובוסים. המחקר בוחן את תרומתה של הרפורמה, אם בכלל, ליכולתה של המדינה לקיים אסדרה (רגולציה) ראויה של הענף, ולקדם את המטרות שנקבעו במסגרת הרפורמה (כפי שיתוארו בהמשך). על מנת לענות על מטרת המחקר, נבחנו באופן מפורט השאלות הבאות:

1. עד כמה אספקת שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים באמצעות מכרזים תחרותיים הצליחה להשיג את המטרות שהוגדרו?
 2. מה תרומת הרגולציה להצלחת התהליך?
 3. עד כמה חלוקת הסמכויות הרגולטוריות בין הגופים הרלוונטיים יעילה ומאפשרת רגולציה טובה על ביצועי המפעילים?
 4. אמות מידה / אמצעים:
- א. **שלב תכנון המכרז**: (1) עד כמה מבנה המכרז (כלומר – סוג החוזה ומשך תקופת ההתקשרות) היווה כלי רגולטורי יעיל לתמרוץ מפעילים לספק רמת שירות גבוהה? (2) באיזו מידה השינויים שחלו לאורך זמן שיפרו את יכולת השליטה בתהליך?
- ב. **שלב התחרות**: (1) עד כמה שיטת בחירת הזכיין המפעיל (משתני התחרות) היא כזו שאכן מביאה לבחירת ההצעה ה"טובה ביותר"? (2) באיזו מידה השינויים שחלו לאורך זמן שיפרו את מנגנון בחירת המפעיל הזוכה?
- ג. **שלב הפיקוח**: עד כמה מערכת הפיקוח והבקרה הקיימת מאפשרת פיקוח יעיל על ביצועי המפעילים לאורך תקופת ההפעלה?

בבסיס העבודה נסקרו ממצאי מחקרים קודמים שבוצעו בתחום בעולם ובישראל וכן נותחו ממצאי המכרזים שבוצעו עד כה בישראל (28 מכרזים). על מנת להשלים את התמונה, רואיינו מספר אנשי מקצוע מובילים בתחום, ממשרד התחבורה (הרגולטור) וממנהלת התחבורה הציבורית (עדליא),² המספקת שירותי ניהול, ריכוז תיאום וייעוץ למשרד התחבורה.

א. הרפורמה בתחבורה הציבורית בישראל

1. רקע

² המחברים רוצים להודות למר גבי נבון – מנהל אגף תחרות, מטענים ומל"ח במשרד התחבורה, ולאנשי מנהלת תחבורה ציבורית (עדליא): מר יוני שקד ז"ל – מנכ"ל; מר בצלאל בוכר ומר אמיר שלו – מחלקת התכנון; מר רן שדמי – המחלקה הכלכלית; למר אורון ריגר (AMCG - תשתיות ותחבורה בע"מ) ולמר חזי חכם (מנכ"ל חברת יריבה יחזקאל ושות' בע"מ).

ההכרה בצורך בפתיחת שוק התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל לתחרות מופיעה בדוחות של ועדות מקצועיות שבחנו סוגיה זו,³ וקבעו כי יכולתו של הענף לתרום להשגת יעדי התחבורה והיעדים הכלכליים של המשק בישראל נפגעת באופן חמור ממבנהו ומאופן תפקודו. הוועדות בחנו שני מודלים שעמדו על הפרק: תחרות חופשית והסרה מוחלטת של הפיקוח והתכנון, או תחרות מבוקרת שבה קובעת הרשות הציבורית את רמת השירות ומאפשרת התקשרות חוזית להפעלת תחבורה ציבורית על ידי גורם פרטי או ציבורי לתקופה קצובה. המלצותיהן של ועדות אלו יצרו את הבסיס להחלטת הממשלה מספר 1301 מ-8 בינואר 1997, לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות מכרזים. בסוף אותה שנה החליטה הממשלה להסדיר את השליטה בתשתיות התחבורה הציבורית, תוך הענקת זכות שימוש בתחנות מרכזיות ובמסופים למפעילי תחבורה ציבורית אחרים פרט לאגד ודן.

בפברואר 1998, פרסם משרד התחבורה מכרז להפעלת 22 קווים שהופעלו קודם לכן על ידי אגד ודן, כדי לאפשר למפעילים חדשים להיכנס לענף. במאי 1998 עתרה חברת אגד נגד משרד התחבורה,⁴ ובינואר 1999 פסק בית המשפט העליון שלממשלה יש סמכות לפעול לקידום התחרות בענף התחבורה הציבורית. עם זאת, קבע בית המשפט, יש לבטל את המכרז משנת 1998, כיוון שאינו מתבסס על תוכנית שנבנתה על סמך ניתוח נתונים והמיועדת להביא בתוך פרק זמן מוגדר לרפורמה אמיתית בתחבורה הציבורית. פסיקת בג"צ סללה את הדרך להכנתה של 'תוכנית כוללת להנהגת תחרות בתחבורה הציבורית',⁵ שנועדה ליישם את החלטת הממשלה על פתיחת הענף לתחרות ולקיים תחרות על כל קווי אגד ודן בתוך שבע שנים מפרסום המכרז הראשון. במסגרת תוכנית התחרות הוגדרה פונקציה המטרה הבאה:

- א. הבטחת רמת נייחות נאותה במחיר סביר לכלל אזרחי המדינה לפי צרכיהם.
- ב. צמצום גודש התנועה וההשפעות החיצוניות השליליות שלו.
- ג. קידום התחבורה הציבורית כאמצעי תמיכה להשגת יעדים רצויים בתחומי הכלכלה והחברה.
- ד. תפעול התחבורה הציבורית ברמת יעילות כלכלית גבוהה יותר, בין היתר על ידי הפחתת העלויות הכרוכות באספקת השירותים.
- ה. שיפור היכולת של התחבורה הציבורית לתמוך במדיניות פריסת שימושי הקרקע בתחומים העירוניים, ובמיקום תעסוקה ומגורים במישור הארצי.

במסגרת התוכנית קווי התחבורה הציבורית חולקו לקבוצות קווים (אשכולות), ונקבעו ארבעה שלבים לפתיחתם לתחרות. הוגדרו מטרות ויעדים ונקבעו שיטת המכרז וכללים וקריטריונים לבחירת הזוכים. יישום הרפורמה החל בשנת 2000, על-ידי משרד התחבורה (הרגולטור המקצועי) ומשרד האוצר (המממן), באמצעות מנהלת תחבורה ציבורית (חברת 'לירד' בשנים 1998-2003 וחברת עדליא משנת 2003 ואילך), שהיא חברת ייעוץ פרטית, שנבחרה במכרז לשמש כזרוע הביצועית של משרד התחבורה לצורך ניהול המכרזים התחרותיים לאספקת שירותי התחבורה הציבורית בישראל.

איכות הרגולציה בתחבורה הציבורית מתבטאת במידת היכולת של הגוף הרגולטורי לפקח על כך שתסופק למשתמשים רמת השירות (היקף ואיכות השירותים) לה הם זקוקים לצורך נייחות ונגישות ראויה, כפי שנקבע על ידי הגורם האחראי על תכנון התחבורה הציבורית. לעיתים, מבנה הביקושים הקשיח

³ ראו: הוועדה לבחינת גיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות, משרד התחבורה, נובמבר 1996; דוח הצוות הבין משרדי לבחינת ענף התחבורה הציבורית בישראל, משרד האוצר ומשרד התחבורה, מרץ 1991.

⁴ בג"צ 3136/98, אגד והסתדרות העובדים הכללית נ' שר התחבורה והמפקח הארצי על התעבורה, פ"ד נב(5) 70.

⁵ בהכנת התוכנית היו מעורבים משרד התחבורה ומנהלת התחבורה הציבורית.

יחסית לשירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים,⁶ והעלות הגבוהה הכרוכה בהפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה יעילים, יוצר מצבים בהם שיקולי המפעיל הזוכה (להלן: "המפעיל" וגם "הזכיין"), המונע משיקולי רווח, אינם עולים בקנה אחד עם צרכי ציבור הנוסעים (עידה 2009). יעילות הרגולציה מתבטאת במקרים אלה ביכולת הרגולטור להניע את המפעיל לעמוד בהתחייבויות החוזיות קרי, לספק לפחות את היקף ואיכות השירותים שנקבעו בחוזה ההתקשרות (Muren 2000). יכולת זו, היא פונקציה של משתנים שנקבעו לאורך התהליך המכרזי, החל בשיטת המכרז ואורך תקופת ההתקשרות הנקבעים בשלב התכנון, עבור באופן בחירת הזכיין בשלב התחרות במכרז, וכלה ברמת הפיקוח והבקרה על ביצועי הזכיינים בשלב ההפעלה. עד לשנת 2013, הועברו לידי מפעילים חדשים כ-27% מפעילות אגד ו-25% מפעילות דן, כאשר הרוב המוחלט של הזיכיונות הועבר בהליך מכרז תחרותי.⁷ המפעילים החדשים מהווים 34% מפעילות הענף (במונחי ק"מ רכב), ובמהלך ארבע השנים הקרובות (עד 2017) צפוי כי פעילותם תגדל ל-45% מפעילות הענף. לוח 1 מציג את: אשכולות הקווים שהועמדו למכרז, המפעילים הזוכים, סוג החוזה/משתני התחרות, ואורך תקופת ההתקשרות שנקבעה במכרז.

לוח 1: מאפייני הרפורמה בתחבורה הציבורית בישראל

אשכול	זכיין	סוג חוזה ⁸ ומשתני התחרות העיקריים	אורך תקופת ההתקשרות במכרז
נהרייה – צפת	נתיב אקספרס	עלות נטו- תעריפים ורמת שירות	6 שנים
חדרה – נתניה	נתיב אקספרס	עלות נטו- תעריפים ורמת שירות	6 שנים
רמלה – מתתיהו	סופרבוס	עלות נטו- תעריפים ורמת שירות	6 שנים
באר שבע – תל אביב	מטרופולין	עלות נטו- תעריפים ורמת שירות	6 שנים
טבריה	קונקס / ואוליה	עלות נטו- תעריפים ורמת שירות	6 שנים
אשדוד – תל אביב	קונקס / ואוליה	עלות נטו- תעריפים ורמת שירות	6 שנים ו-9 חודשים
בקעת אונו	קווים	עלות נטו- סובסידיה/תמלוגים	6 שנים ו-9 חודשים
אלעד	אגד תשתית	עלות נטו- סובסידיה/תמלוגים	6 שנים ו-8 חודשים
באר שבע עירוני	מטרודן	עלות נטו- סובסידיה/תמלוגים	6 שנים ו-9 חודשים + 4 שנים אופציה
צפון הנגב	אגד תשתית	עלות נטו- סובסידיה/תמלוגים	6 שנים ו-8 חודשים
העמק	קווים	עלות נטו- סובסידיה/תמלוגים	6 שנים ו-6 חודשים
מודיעין	מרגלית	עלות נטו- סובסידיה/תמלוגים	6 שנים ו-6 חודשים
פתח תקווה	קווים	עלות נטו - עלות הפעלה שנתית	6 שנים ו-10 חודשים
ביתר עילית	קווי עילית	עלות נטו - עלות הפעלה שנתית	8 שנים ו-8 חודשים

⁶ אמנם קיימת ירידה בביקוש לשירותי אוטובוסים לאורך עשרות השנים האחרונות, אך התהליך איטי והוא נובע בעיקר מעלייה ברמת החיים ומתחרות מצד הרכב הפרטי שכובש נתח שוק גדול. עקב כך, רבים ממשתמשי התחבורה הציבורית הם אלה שנקראים "תלויי תחבורה", קרי שאין להם אופציות חלופיות.

⁷ בהסכם התחרות משנת 2010 שנחתם מול אגד נקבע כי 20% מקווי השירות שייפתחו לתחרות יועברו לחברה בת של אגד בלא תחרות ובלא מכרז (מבקר המדינה 2013, דוח שנתי 64 א).

⁸ חוזה "עלות נטו" הוא הסכם במסגרתו מקבל המפעיל את הפדיון ממכירת כרטיסי הנסיעה (זכיונות) ומקבל סובסידיה או משלם תמלוגים לרשות התחבורה. במסגרת חוזה "עלות כוללת" מקבל המפעיל סכום קבוע עבור הספקת רמת שירות מסוימת שנקבע בהליך מכרזי ורשות התחבורה מקבלת את הפדיון ממכירת כרטיסי הנסיעה.

אשכול	זכיון	סוג חוזה ⁹ ומשתני התחרות העיקריים	אורך תקופת ההתקשרות במכרז
נתניה – תל אביב	אגד תח"צ	עלות נטו - עלות הפעלה שנתית	8 שנים ו-8 חודשים
פרוזדור ירושלים	סופרבוס	עלות נטו - סובסידיה/ תמלוגים פר נוסע	8 שנים ו-9 חודשים
רהט	נרקיס גל	עלות נטו- עלות הפעלה שנתית ואחרי תקופת המדידה סובסידיה תמלוגים פר נוסע	8 שנים ו-9 חודשים
אשדוד עירוני	אגד תעבורה	עלות נטו - סובסידיה/ תמלוגים פר נוסע	8 שנים ו-9 חודשים
שומרון	אפיקים	הסכם העברת אשכולות ללא מכרז	8 שנים ו-9 חודשים
לוד – תל אביב	קונקס / ואוליה	עלות נטו - סובסידיה פר נוסע	4 שנים ו-9 חודשים
השרון	מטרופולין	עלות נטו - סובסידיה פר נוסע	8 שנים ו-10 חודשים
יקנעם-טבעון	אגד תעבורה	עלות נטו - סובסידיה פר נוסע	8 שנים ו-9 חודשים
בני ברק – ירושלים (קו 400)	קונקס / ואוליה	עלות נטו - סובסידיה פר נוסע	8 שנים ו-9 חודשים
הגולן	מועצה אזורית גולן	מכרז של המועצה	אין נתונים
חשמונאים	קווים	עלות כוללת - רמת שירות	6+3+3
חדרה – נתניה	קווים	עלות כוללת - רמת שירות	6+3+3
הנגב	מטרופולין	עלות כוללת - רמת שירות	6+3+3
הגליל	נתיב אקספרס	עלות כוללת - רמת שירות	6+3+3

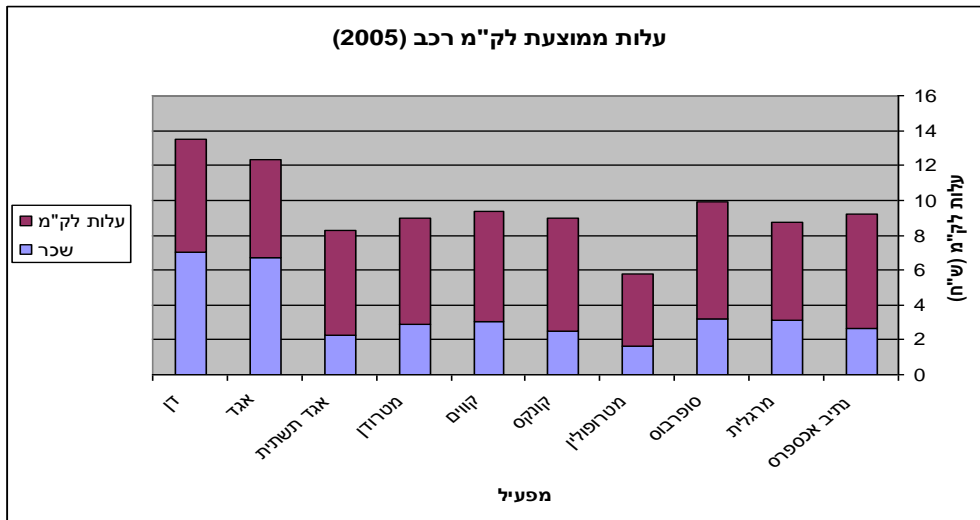
מקור: מנהלת תחבורה ציבורית (עדליא, 2012).

2. תוצאות הרפורמות בשירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל 2000-2012

בחינת הישגי התחרות בשירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים מעלה, כי בדומה למדינות אחרות (Hensher & Wallis 2005), המכרזים שנערכו בישראל הביאו לחיסכון של בין 37% ל-50% בעלויות התפעול ביחס לעלויות התפעול של המפעילים הקודמים, ובזכות זה, גם לירידה ברמת הסובסידיות הנדרשות (Shiftan & Sharabi, 2006).⁹ בדיקה של מרכיבי העלות, כפי שניתן לראות בתרשים 2, מראה שעיקר החיסכון נובע מהירידה בשכר העבודה, בעיקר שכר נהגים.

⁹ יש לציין שיישום הרפורמה היה כרוך בתשלומי סובסידיה גבוהים ל'אגד' במסגרת הסכמי התחרות שנחתמו מולה לאורך זמן (מבקר המדינה 2013, דו"ח שנתי 64א').

10 תרשים 2: השוואת העלות ממוצעת לק"מ רכב בין מפעילים שונים בישראל



מקור: עידה, 2009.

הלחץ לחיסכון בעלויות התפעול ששכר העבודה הוא מרכיב עיקרי בהן, הביא לכך שעיקר החיסכון בעלויות בא על חשבון שכר נהגי האוטובוסים המועסקים אצל המפעילים הפרטיים החדשים בשכר ובתנאי העסקה הנמוכים יחסית לשכר באגד ודן. גם רמת הביטחון התעסוקתי של הנהגים המועסקים אצל מפעילים חדשים אלה, היא נמוכה יחסית (עידה 2009). ואכן, גם מחקרים נוספים שבוצעו במדינות אחרות, מעלים כי עיקר החיסכון בעלויות התפעול במכרזים תחרותיים נובע מפיטורי עובדים, מירידה בשכר העבודה ובתנאים הנלווים, המתאפשרת, בין השאר, משום שהנהגים אינם מאוגדים בארגוני עובדים, והסכמים קיבוציים אינם חלים עליהם (Karlaftis 2006; Walters 2010). בתנאים אלה עשויה מערכת יחסי העבודה בין מעסיקים ועובדים להתערער, ובמקרים קיצוניים אף להביא לשיבושים באספקת השירותים. דוגמאות לכך ניתן לראות בשבדיה (Hidson & Muller 2003) ובפינלנד (YTV Transport Department 2001), על רקע שביתות גדולות שיצרו שיבושים קשים באספקת השירותים.

זרקור

האירוע הבולט בישראל שממחיש את הבעיה בתחום תנאי העסקת הנהגים היה סכסוך העבודה בחברת **מטרודן**, שזכתה בשנת 2003 במכרז להפעלת אשכול קווי התחבורה הפנימית בבאר שבע, שהופעל עד אז על ידי מפעיל עירוני בשם **החברה העירונית לבאר שבע**. זמן קצר יחסית לאחר תחילת הפעלת הקווים בידי מטרודן, השביתו העובדים במעורבות ובתמיכת הסתדרות העובדים הכללית, את שירותי התחבורה הציבורית בעיר, בטענות של פגיעה בתנאי העסקה של העובדים ובסירוב של ההנהלה לחתום עימם על הסכם קיבוצי. על רקע זה חלו במשך מספר חודשים שיבושים קשים באספקת השירותים, שפגעו קשה באוכלוסיית הנוסעים בעיר.

¹⁰ נטרול עלויות הפחת והמימון הגדילו עוד יותר את הפער בין עלויות אגד ודן לעלויות המפעילים הנכנסים כיוון שרכישת רכבים בוצעה מתוך קרן ההצטיידות שממומנת על ידי המדינה (עידה 2009).

מהמקרה לעיל ומניסיון מדינות אחרות ניתן ללמוד שמפעילים עלולים להתמודד עם בעיות מורכבות ביחסי העבודה. עד לשנת 2008 השתכרו נהגי האוטובוסים בחברות הפרטיות שכר מינימום בלבד, או שכר הקרוב לזה. שכר נמוך זה חייב את הנהגים לעבוד במשמרות נוספות (לעתים מעבר למותר בחוק) או למצוא עבודות נוספות כדי שיוכלו להתפרנס, דבר שעלול לגרום לפגיעה באיכות הנהגים וברמת השירות שהם יכולים להעניק, כמו גם לסיכון מיותר בעת הנהיגה בגלל עייפות. ההכרה בחשיבות הנושא ובסכנות הנובעות ממנו הביאה את משרד התחבורה והמנהלת לשלב במכרזים, החל משנת 2008, את שכר נהגי האוטובוסים ואת רמת ההשקעה המתוכננת בהכשרתם כמשתנים חשובים בדרוג הצעות המפעילים במכרז. עם זאת, תוספת זו לא פתרה את בעיית שכרם של הנהגים הוותיקים יותר, שמשרד התחבורה נדרש לסבסד חלק משמעותי מהתוספת לשכרם.

חשש נוסף של הרגולטור הוא שהחיסכון בעלויות ובסובסידיות יבוא על חשבון עליה בתעריפי הנסיעה, ירידה בהיקף השירותים המסופקים ובאיכותם וירידה במספר הנוסעים. את השינוי בפרמטרים אלה בישראל בשנים 2000-2010, ניתן לראות בלוח 2.

לוח 2: שינוי בהיקף השירותים (בק"מ רכב), בתעריפים ובמספר הנוסעים 2010-2000

אשכול	מפעיל	% שינוי בהיקף השירותים (2010)	% שינוי במספר הנוסעים (2010)	% שינוי בתעריפי הנסיעה
נהרייה – צפת	נתיב אקספרס	52	45	-24
חדרה – נתניה	נתיב אקספרס	86	105	-19
רמלה- מתתיהו	סופרבוס	118	99	-20
באר שבע – תל אביב	מטרופולין	104	67	-45
אשדוד – תל אביב	קונקס / ואוליה	126	45	-52
בקעת אונו	קווים	62	86	-56
אלעד	אגד תשתית	-21	3	-10
באר שבע עירוני	מטרודן	32	63	20
צפון הנגב	אגד תשתית	17	17	5
העמק	אגד תשתית	35	139	24.5
מודיעין	קווים	33	72	25
פתח תקווה	מרגלית	-18	21	0
ביתר עילית	קווי עילית	-20	-8	2.5
נתניה – תל אביב	קווי עילית	18	225	0
פרוזדור ירושלים	אגד תח"צ	1	62	26
רהט	סופרבוס	3	63	21
אשדוד עירוני	נרקיס גל	-7	-40	30-40
שומרון	אגד תעבורה	3	28	4
לוד – תל אביב	אפיקים	0	2-	0
	קונקס / ואוליה	1	-25	20

אשכול	מפעיל	% שינוי בהיקף השירותים (2010)	% שינוי במספר הנוסעים (2010)	% שינוי בתעריפי הנסיעה
השרון	מטרופולין	אין נתונים	אין נתונים	0
יקנעם – טבעון	אגד תעבורה	0	אין נתונים	1
בני ברק – ירושלים	קונקס / ואוליה	אין נתונים	אין נתונים	0
הגולן	מועצה אזורית גולן	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים
חשמונאים	קווים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים
חדרה – נתניה	קווים	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים
הנגב	מטרופולין	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים
הגליל	נתיב אקספרס	אין נתונים	אין נתונים	אין נתונים

מקור: מנהלת תחבורה ציבורית (עדליא, 2012)

בחינה השוואתית של תוצאות רפורמות במדינות שונות (ראו נספח 1), מעלה שהתחרות השיגה בדרך כלל חיסכון ניכר בעלויות וברמת הסובסידיות המופנות לענף, בעיקר בזכות ירידה ניכרת בשכר העבודה של נהגי האוטובוסים. בתחומי היקף השירותים ואיכותם, רמת התעריפים ומספר הנוסעים, ניתן לראות תוצאות מעורבות בין מקומות שונים ובתוכם. מן ההשוואה עולה שהישגי הרפורמה בישראל מעידים על הצלחה טובה יחסית למדינות העולם שנבחנו במרבית המשתנים שנבדקו. עם זאת יש לציין כי קיים קושי להשוות שינויים באיכות השירות לפני ואחרי הרפורמה, בעיקר עקב העובדה שאיכות השירות נמדדת משנת 2003 בלבד, ועד לאחרונה כלל לא כללה את 'אגד' ו'דן'.

מבט על מהלך הרפורמה בישראל מעיד על שינויים תכופים יחסית במבנה המכרזים: באופן חלוקת הסמכויות; באורך תקופת ההתקשרות החוזית עם המפעילים; בסוג החוזה; ובקריטריונים לבחירת הזכיין. שינויים אלה עשויים להעיד על קשיים ברגולציה המבוצעת על המפעילים בענף. לכן, כדי לקבל תמונה נכונה חשוב לבחון לעומק גם את מרכיבי התהליך ואת סוג ואיכות הרגולציה בענף, כמדד חשוב להצלחת הרפורמה.

ב. חלוקת הסמכויות הרגולטוריות

1. חלוקת סמכויות ברמה הארצית מול חלוקת סמכויות ברמה האזורית

ברבות מהמדינות נמצאת הסמכות הרגולטורית בידי רשות תחבורה ציבורית אזורית. הרציונל הוא שהאינטגרציה והניהול המשותף של מספר אמצעי תחבורה ציבורית במסגרת אזורית/ מטרופולינית, כפי שקיימת בלונדון לדוגמה, מאפשרים לייעל ולהעצים את השימוש בה (Hensher 2004) בישראל לעומת זאת, אחראי השלטון המרכזי על תפעול הענף. למשרד התחבורה מוקנות על פי פקודת התעבורה (התשכ"א-1961) סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת ורמת השירות, הפיקוח והבקרה. למשרד האוצר יש סמכויות בתחום ההסדרים הפיננסיים עם המפעילים, הפועלים מכוח רישיונות קו שנתיים הניתנים לכל קו בנפרד.

מנהלת התחבורה הציבורית

מערך התחבורה הציבורית בישראל נבחן על ידי מספר ועדות מקצועיות במהלך השנים, וביניהן הוועדה לבחינה וגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות (1996). ועדה זו דנה בנושא

הרפורמה הנדרשת בתחבורה הציבורית והמליצה לשמור על הבסיס הארגוני והחוקי הקיים, לפיו מרוכזות מלוא הסמכויות במשרדי התחבורה והאוצר. את מערך הרגולציה על שירותי האוטובוסים ניתן לראות בתרשים 3.

אגף תחבורה ציבורית במינהל יבשה במשרד התחבורה הוא הגוף האחראי על אסדרת התחבורה הציבורית, ובכלל זה: בחינת מערכי קווים וארגונים מחדש; קביעת מדיניות הצטיידות באוטובוסים; קביעת מדיניות תעריפים ומדיניות תשלום סובסידיה; קביעת סטנדרטים ומדיניות למערכות כרטוס חכם ומסלקה; ניהול ציי רכב; הקמת מאגר מידע ארצי בתחבורה הציבורית ועוד. הוועדה המליצה עוד על הקמת גוף עזר מקצועי (מנהלת) שיסייע למשרדי הממשלה לתפעל את הרפורמה הנדרשת. עיקר פעילות מנהלת התחבורה הציבורית הוא במתן שירותי ניהול, ריכוז תיאום וייעוץ בתחומים המפורטים להלן:¹¹

1) **הכנת מכרזים וייעוץ כלכלי** – הכנת מסמכי מכרזים ובדיקת הצעות הספקים, לווית תהליכי משא ומתן והתחשבות עם מפעילי תחבורה ציבורית, חישוב מנגנוני עדכון תעריפים, סקירה פיננסית על מפעילי התחבורה הציבורית, כרטוס והתחשבות עם מפעילים.

2) **מחקר, נתונים ואסטרטגיה** – הכנת תוכנית בקרה כלכלית ותכנונית, הכנת ניירות עמדה, ליווי תהליך הקמה ותחזוקה של מאגרי מידע על ידי חברה חיצונית, קידום רפורמות בענף התחבורה הציבורית, קידום רשויות לתחבורה ציבורית.

3) **תכנון** – ליווי תכנון התחבורה הציבורית, קיום ממשקים עם גופי תכנון אחרים וגופים העוסקים בהסעה המונית במטרופולינים ועוד.

4) **טכנולוגיה, בקרה ויישום** – ליווי הבקרה על מפעילי תחבורה ציבורית, ליווי פעולות האכיפה של משרד התחבורה, הקמת מסלקה להתחשבות בין מפעילים בגין הפעלת כרטוס משותף, סיוע למשרד התחבורה בהקמת מרכז מידע לציבור, ריכוז הנתונים הנדרשים לשם בקרת פעילות המפעילים, הבטחת עמידתם בתנאי הרישיונות והתחשבות על בסיס "מדד שירות" שנקבע על ידי משרד התחבורה.

לאור היקף הפעילות הנרחב המצופה מהמינהלת ולצורך ביצוע כל השירותים הנדרשים ממנה, היא רשאית להתקשר עם ספקי משנה. לצורך זה היא תמנה רפרנטים לכל אחד מן התחומים שהוזכרו מעלה, שיהיו אחראים לניהול המטלות המתבצעות על ידי ספקי המשנה ולצורך תיאום ביניהם. התקשרויות עם ספקי המשנה תעשנה בהתאם להנחיות ועדת ההתקשרויות של משרד התחבורה ותהיינה טעונות את אישורה בכתב ומראש. פרט לכך, למינהלת תפקידי ריכוז ותיאום עבודה מול גופים פרטיים אחרים שמבצעים בקרה תפעולית ופיננסית על מפעילי התחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה. גופים נוספים המשתתפים בתהליך הרגולציה הם הגופים הבאים:

1) **ועדת המכרזים הבין-משרדית** – ועדת מכרזים בין-משרדית למתן רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה ציבורית, בראשות המשנה למנכ"ל משרד התחבורה. הוועדה משמשת כוועדת המכרזים בתהליך התחרות;

2) **ועדת היגוי למנהלת** – ועדה שבראשה עומד המפקח על התעבורה במשרד התחבורה, המאשרת את תכניות העבודה השנתיות של המנהלת ואת התקציב השנתי אשר נגזר מתוכנית העבודה השנתית, בכפוף לקיום תקציב מאושר;

¹¹ מכרז 19/07- מכרז למתן שירותי ניהול, ריכוז, תיאום וייעוץ על ידי מנהלת התחרות בתחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

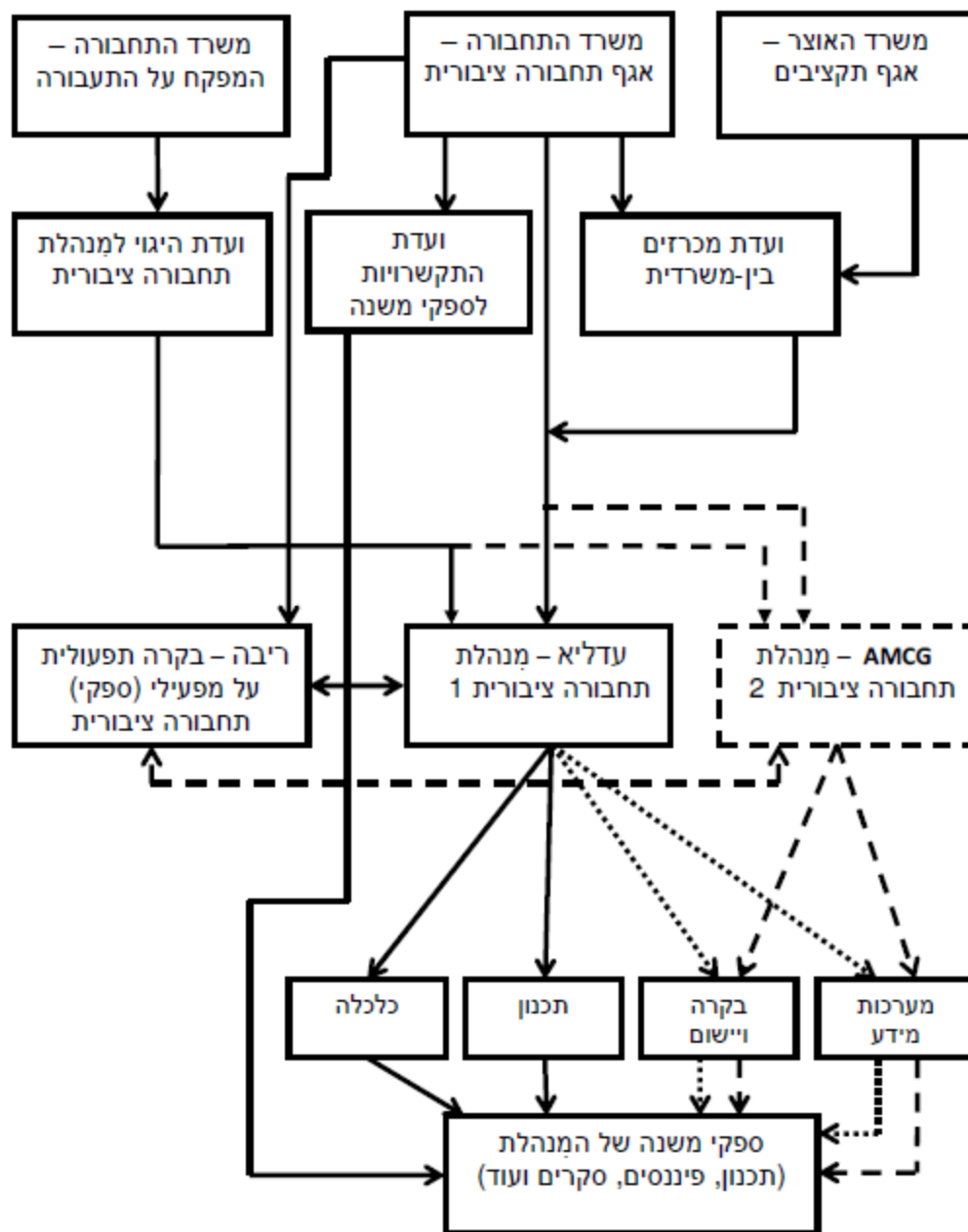
3) **ועדת התקשרויות** – ועדה המאשרת את כל ההתקשרויות של המנהלת ואשר חברים בה מנהל אגף תחבורה ציבורית או מי מטעמו, חשב משרד התחבורה, היועץ המשפטי במשרד התחבורה או נציגיהם.

השיקול העיקרי להחלטת משרד התחבורה לבחור בגוף חיצוני פרטי במקום להקים יחידה בתוך המשרד, המאוישת בעובדים מתוך שירות המדינה, היה, ככל הנראה, המגבלות והקיצוצים בתקני כוח האדם בשירות הציבורי.¹² ראשית, כוח האדם המצומצם שהיה זמין במשרד התחבורה לא אפשר יישום הרפורמה תוך זמן סביר. שנית, גיוס כוח אדם באמצעות נציבות שירות המדינה במכרזים פנימיים וחיצוניים, על פי כללי תקנות שירות המדינה, הוא הליך איטי ומסורבל, שהיה יוצא משליטת משרד התחבורה, והיה עלול להביא לקליטת כוח אדם שאינו מומחה בתחום, דבר שהיה עלול להקשות על יישום רפורמה מורכבת זו. שלישית, היה חשש שהשכר הנמוך יחסית המשולם במסגרת השירות הציבורי לא ימשוך כוח אדם איכותי מספיק. רביעית, לרפורמה היה חלון הזדמנויות מוגבל בזמן, שמשרד התחבורה חשש שיתמסמס. רוב השיקולים הללו אינם רלוונטיים עוד לאור הזמן הרב יחסית שחלף מאז תחילת הרפורמה. ככל הנראה, ההמתנה ליישום המלצות ועדת סדן להקמת רשויות תחבורה למטרופולין תל אביב ולהקמת רשות תחבורה ארצית (ראו בהמשך, בפרק העוסק ברשויות תחבורה בישראל) מקבעת את המצב הקיים והאפשרות להחזרת הסמכויות למשרד התחבורה אינה עומדת כלל על הפרק.

המנהלת נבחרת במכרז פומבי של משרד התחבורה לתקופה של שנתיים. למשרד שמורה האופציה להאריך את תקופת ההתקשרות מדי שנה בשנה נוספת, עד לתקופה שלא תעלה על ארבע שנים נוספות. במכרז שהתקיים בשנת 1998 נבחרה חברה פרטית בשם **לידז** שתיפקדה כמנהלת תחבורה ציבורית בין השנים 1998-2002. בשנת 2003 זכתה במכרז חברת **עדליא** והיא משמשת בתפקידה מאז ועד היום, לאחר שבשנת 2012 זכתה החברה במכרז בפעם השלישית ברציפות, והפעם לתקופה של שנתיים עם אופציה להארכה לתקופה של חמש שנים נוספות. במכרז 2012 עדליא זכתה בשתיים בלבד מהקטגוריות שיצאו למכרז: קטגורית הכנת מכרזים, מחקר וייעוץ כלכלי; וקטגורית תכנון, רישוי, סקרים וסטטיסטיקה. חברה נוספת בשם **AMCG**, זכתה במכרז בקטגוריית הטכנולוגיות ובקטגורית המידע והבקרה. זו הפעם הראשונה שבה העבודה פוצלה לשני ספקים הפועלים במקביל.

תרשים 3: מערך הרגולציה על שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים בישראל

¹² על פי ראיונות עם גבי נבון ממשרד התחבורה ויוני שקד ורן שדמי מעדליא.



מקרא:

- ← קשר שפועל מ- 2003 עד היום
- ←..... קשר שהסתיים במכרז 2012
- ← - - - קשר שהתחיל במכרז 2012

העסקת גורם פרטי בתפקיד כל כך מרכזי בתהליך התחרות לאורך תקופה של עשר שנים, שייתכן שאף תתארך עד לתקופה של חמש עשרה שנים, עלולה להיות סוגיה בעייתית. מחד, תקופת הפעילות הארוכה מאפשרת למנהלת לצבור ידע רב ויכולת מקצועית גבוהה, שחשובים להצלחת יישום הרפורמה. מנגד, הדבר יוצר תלות גבוהה של הרגולטור במנהלת, שבידי עובדיה נמצא בסיס הידע המקצועי לגבי הפעילות השוטפת בתחום התחבורה הציבורית בישראל. כפי שהוזכר מעלה, מדובר בהעסקה תלויה מכרז והסכם התקשרות מול גורם פרטי, ואי חידוש בחירתו במכרז עלולה לגרום לאובדן ידע ויכולות מקצועיות שנצברו

לאורך שנים רבות. זאת בעיקר עקב העובדה שבמשרד האוצר ובמשרד התחבורה קיימת תחלופה גבוהה יחסית של עובדים (מבקר המדינה 2013).

כדי להפחית את הריכוזיות ולשמר את המידע שנצטבר במנהלת, נקט משרד התחבורה במספר פעולות: (א) הבטחת גישה מלאה של הרגולטור למערכת המחשוב של המנהלת, דבר שאמור להבטיח, להערכתו, שימור של המידע הקיים; (ב) פיצול המכרז למספר קטגוריות תוך מתן אפשרות לשילוב של יותר מחברה אחת בפעילות ובכך מניעת היווצרותו של מונופול של גוף חיצוני פרטי אחד על כל המידע הרלוונטי; (ג) ביזור פעילויות ובניית ידע בתחום תכנון תחבורה בין מספר חברות ציבוריות (נתיבי איילון, יפה נוף, צוות תוכנית אב ירושלים); (ד) ההתקשרויות של המנהלת עם ספקי משנה נוספים כפופות לכך שכל החומר והמידע יהיו שייכים באופן בלעדי למשרד התחבורה ונגישים לעובדיו בכל עת; (ה) למשרד התחבורה ניתנה במכרז סמכות פיקוח ובקרה על המנהלת, במסגרתה היא מחויבת להמציא לרגולטור כל מסמך מיד עם קבלת דרישה ראשונה של המשרד. עם זאת, נראה שעדליא מהווה עדיין גורם רב חשיבות בתחום, וכי משרד התחבורה יתקשה לתפקד בלעדי החברה בהמשך.

דוח מבקר המדינה 64א' (2013, עמ' 598) התייחס לנושא זה כחלק מדוח הביקורת על הסכמי הסובסידיה עם חברת אגד: "...משרד התחבורה מעסיק חברות פרטיות המסייעות לו לנהל את התחבורה הציבורית ולפקח עליה: חברה א' אמונה על הטיפול בהליך התחרותי, שכולל בין השאר הכנת מפרטי מכרזים, ביצוע סקרים, קביעת תעריפים והכנת תכניות למבנה הענף; חברה ב' מפקחת על רמת השירות של התחבורה הציבורית; ומשרד רואה חשבון חיצוני מנתח את מאזני אגד. חברות אלו מקבלות סמכויות נרחבות בכל הקשור לפעילות של הממשלה מול אגד, והידע והמידע הנצברים בהן הם רבים. לפיכך מתפתחת תלות בשירותיהם. האגף לפיקוח כלכלי ופיננסי בתחבורה הציבורית במשרד התחבורה אמון בין היתר על ההסכמים בין הממשלה לאגד ועל ההתחשבות השוטפת הכרוכה בתשלום הסובסידיה. ואולם, האגף לא ריכז בעצמו את הדיונים לקראת חתימת ההסכמים עם אגד, והתפקיד ניתן בעיקר לחברה א'. גם אגף התקציבים במשרד האוצר כמעט לא עסק בנושא. כך, כשביקשו נציגי משרד מבקר המדינה לקבל הסבר על ההסכמים, בעיקר על הסכם התחרות 2010, לא ידעו נציגי האגף להסביר את ההסכמים בעצמם..... משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את חוסר הבקיאיות של נציגי המדינה בהסכמים שנחתמו; על האחראים ליישום ההסכמים להכיר לעומק את כל סעיפיהם כדי שיוכלו לוודא שההתחשבות והתשלומים לאגד נעשים כדין....."

רשויות תחבורה בישראל

אחת הבעיות שעלו במסגרת "התוכנית להנהגת תחרות בשירותי התחבורה הציבורית בישראל" (1999) היא העובדה שלרשויות המקומיות אין כל סמכות תכנונית או תפעולית בנושא התחבורה הציבורית שפועלת בתחומן. מעורבותן של הרשויות המקומיות בנושא, הן כגוף שלטוני שצריך ויכול להשתתף באחריות להפעלת השירות, הן כגוף המייצג את האינטרס של הנוסע והן כגוף המייצג את צרכי הפיתוח האורבני - היא מינימלית. הוועדה שדנה בנושא זה בשנת 1996 (הוועדה לבחינת וגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות 1996) המליצה על שילובן ההדרגתי של הרשויות המקומיות בתהליך, בהתאם לקצב התקדמות הרפורמה: בשלבים הראשונים יבוצעו מהלכים בתיאום ובהתייעצות עם השלטון המקומי, ותוך שילובו בהגדרת השירות הנדרש ובאספקת התשתיות הנחוצות להפעלתו. בשלבים המאוחרים יותר תיבדק האפשרות שהמועצות האזוריות תפעלנה בעצמן או באמצעות גופים כלכליים שלהן תחבורה ציבורית בתחומן, ונבחנו גם הדרכים והשיטות שבהן פעילות מעין זו ניתנת לביצוע. בעת בחינת ההקמה של רשות סטטוטורית לתחבורה נבחנה גם האפשרות לשילובן המלא של הרשויות

המקומיות במסגרתה, כדי שיוכלו ליטול חלק באחריות לטיפול הכולל בתחבורה הציבורית בתחום שיפוטן (פאסוול 1997).

בשנת 2007 הוקמה ועדה נוספת לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית בישראל בראשות עזרא סדן (להלן: "ועדת סדן"). עוד היו חברים בוועדה נציגים של משרד התחבורה והאוצר, נציגים מן האקדמיה ואנשי מקצוע מובילים בתחום. המלצתה העיקרית של ועדת סדן הייתה להקים שתי רשויות: (1) רשות רגולטורית ארצית ו- (2) רשות לניהול התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב.¹³ תפקידה של הרשות הרגולטורית הארצית, שתפעל במתכונת של יחידת סמך של משרד התחבורה, יהיה לדאוג לקיומו של מערך נרחב ויעיל של תחבורה ציבורית בישראל, בהתאם למדיניות הממשלה. הרשות לניהול התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב תפעל במתכונת של תאגיד סטטוטורי, כמו שמקובל למשל בלונדון. היחסים בין הרשות הארצית לרשות המטרופולינית יוגדרו כיחסים בין רגולטור לתאגיד ציבורי. הרשות הארצית תקבע תעריפים בכל הארץ, למעט במטרופולין תל-אביב, תטפל בשילוב בין קווים חוץ מטרופוליניים, תפקח על איכות ההפעלה, תאסדר את פעילות חברות האוטובוסים ותפעיל מודיעין ארצי לנוסעים בכל רחבי הארץ, כולל במטרופולין תל-אביב וגוש דן.

שתי הרשויות הללו תקיימנה קבוצות דיון (פאנלים) לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות. במערך התחבורתי המתוכנן למטרופולין תל-אביב מיועדים תפקידי דירקטורים במועצת הרשות לנציגי הרשויות המקומיות שבתחום המטרופולין. בשאר חלקי הארץ תרכיב הרשות הארצית קבוצות דיון מקומיות בהם ישותפו גם נציגי הרשויות המקומיות. קבוצת דיון מעין זה תוכל לדון, למשל, בהרכבו של אשכול קווים המיועד לצאת למכרז ולהצביע על בעיות ובקשות מיוחדות. בנוסף, תתקיימנה קבוצות דיון עם אוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים: נכים, חרדים, ערבים ובדואים.

החלטות ועדת סדן שכבר אושרו על ידי הממשלה, לא יושמו עד שנת 2013, ולא נראה כי תיושמה בעתיד הקרוב. זאת למרות שדוח הוועדה קובע שמבנה הרגולציה הקיים בתחום התחבורה הציבורית בישראל פוגע ביכולת לקיים רמה ראויה של פיקוח ובקרה על אספקת השירותים ולבצע התאמות של רמת השירות הנדרשת לצרכים המשתנים, בעיקר של אוכלוסיות ייחודיות שיש לעודד תחבורתית את השתלבותן בפעילות המשקית והחברתית, על מנת להגדיל את התפוקה של המשק הישראלי.

סוגיה חשובה נוספת נוגעת לשילובה או לאי שילובה של המנהלת בתוך רשות התחבורה הארצית, לכשזו תוקם. באופן עקרוני, הקמת רשות תחבורה ארצית מייטרת את המנהלת ואמורה להביא להפסקת ההתקשרות איתה. ואכן, במכרז האחרון לבחירת חברה מנהלת (2012), נכתב במפורש כי על המציעים במכרז לקחת בחשבון כי היקף ההתקשרות עם הזוכה, ובכלל זה מספר העובדים במנהלת וספקי המשנה שלה, יצומצמו עם הקמת הרשות. הכוונה העיקרית של הרגולטור היא להחליף תקנים לעובדים המועסקים במסגרת המנהלת בתקנים לעובדים שישולבו ברשות בתהליך איטי ומבוקר.

זרקור

דוגמה לפוטנציאל הטמון בשילוב הרשויות המקומיות באספקת שירותי התחבורה הציבורית הוא אספקת שירותי האוטובוסים במועצה האזורית גולן. שירותים אלה סופקו עד לתחילת שנת 2011 על ידי אגד, שסיפקה 31 נסיעות יומיות בלבד. בשנת 2011 קיבלה המועצה האזורית גולן לידיה, בשיתוף משרד התחבורה ובסבסודו, את הפעלת מערך התחבורה הציבורית במקום חברת אגד. בשלב גיבוש התוכנית העריך משרד התחבורה כי מספר הנוסעים החודשי יעמוד על 16,000. התוצאות בפועל מפתיעות: בשלב

¹³ הרעיון להקים רשויות תחבורה אזוריות מופיע כבר במחקרו של פאסוול (1997).

הראשון הגדילה המועצה האזורית את מספר הנסיעות היומי ל-140 נסיעות והתוצאות לא איחרו להגיע. נתונים לא רשמיים מעלים כי כבר בסוף שנת 2011 גדל מספר המשתמשים בתחבורה הציבורית במועצה האזורית גולן לכ- 50,000 נוסעים בחודש, מהם כ- 15,000 חיילים וכ- 35,000 תושבי האזור. בסוף שנת 2011 הורחב היקף השירותים המסופק ליותר מ-200 נסיעות ביום, ומספר הנוסעים החודשי צפוי לגדול במהלך שנת 2012 לכ- 70,000 (נגר-לויט 2011; שאול 2011).

2. חלוקת סמכויות התכנון והשליטה בין רשות התחבורה והמפעילים

מיון נוסף של הסמכויות הרגולטוריות הוא על פי חלוקת סמכויות התכנון והשליטה: הרמה האסטרטגית (קביעת מדיניות כללית בנושאי תחבורה ומדיניות חברתית); הרמה הטקטית (קביעת תעריפים, קווים, לוחות זמנים וסוגי כלי הרכב); והרמה האופרטיבית (סידור עבודה לכלי רכב, ניהול פרסונל, סידור עבודה לפרסונל ותחזוקת כלי הרכב). במסגרת מיון זה מזוהים בכל מבנה שוק הגופים האחראים על הפונקציות השונות, ונבחנת מידת מעורבותם בקביעת המדיניות, בנוסף לאופן חלוקת הסיכונים ביניהם (Anthony 1988).

בניתוח על בסיס זהות הגופים האחראיים על הפונקציות האסטרטגיות, הטקטיות והאופרטיביות, מבחין מחקר ISOTOPE Database (European Commission 1997) בין ארבעה מודלים אלטרנטיביים:

א. **המודל הסקנדינבי:** הסמכויות ברמה האסטרטגית וברמה הטקטית נמצאות בידי רשות התחבורה האזורית, בעוד שברמה האופרטיבית הן בידי המפעילים.

ב. **המודל הצרפתי:** הסמכות ברמה הטקטית מחולקת בין רשות התחבורה האזורית לחברת התחבורה האזורית (המנוהלת על ידי מנהל/חברת תחבורה מהמגזר הפרטי). חברת התחבורה האזורית חולקת את הסמכויות ברמה האופרטיבית עם המפעילים.

ג. **מודל אדלייד** (אוסטרליה): דומה למודל הסקנדינבי ברוב המרכיבים. מה שמייחד מודל זה הוא מעורבות של המפעילים גם ברמה הטקטית (קביעת קווים, לוחות זמנים ועוד), לעומת מעורבות ברמה האופרטיבית בלבד במסגרת המודל הסקנדינבי.

ד. **המודל הבריטי:** במסגרת המודל התחרותי הקיים באזורים שמחוץ ללונדון, מחולקת הסמכות ברמה האסטרטגית בין רשות התחבורה למפעילים (זהו המודל היחיד שבו יש למפעילים סמכויות ברמה זו), בעוד שהסמכות ברמות הטקטית והאופרטיבית נתונה כולה בידי המפעילים. בקווים מסחריים ובקווים באזור לונדון מחזיקים המפעילים בחלק מהסמכויות ברמה הטקטית ובמלוא הסמכויות ברמה האופרטיבית.

מכאן עולה השאלה מהי רמת המעורבות האופטימלית של המפעיל: האם המבנה הנכון של חלוקת הסמכויות הוא זה שבו מרוכזות הסמכויות ברמה האסטרטגית והטקטית באופן בלעדי בידי רשות התחבורה, ולמפעיל ניתנות סמכויות ברמה האופרטיבית בלבד? האם לא ראוי לחלק את הסמכויות ברמות האסטרטגית והטקטית עם המפעילים?

אם נבחן את המודל הבריטי באזורים ללא פיקוח מחוץ ללונדון, נראה כי הפקדת הסמכויות ברמה האסטרטגית, הטקטית והאופרטיבית בידי המפעילים במצב של 'תחרות חופשית על הכביש' (on the road competition), הביאה לחיסכון ניכר בעלויות ובסובסידיות אך גרמה גם לעלייה ניכרת ברמת התעריפים ולירידה משמעותית באיכות השירותים המסופקים (White 1997a). המסקנה הנגזרת מהניסיון הבריטי באזורים ללא פיקוח היא, שריכוז סמכויות ברמה האסטרטגית והטקטית בידי המפעילים היא בעייתית. נטייתם הטבעית של המפעילים להתמקד בהשאת רווחים עלולה לסתור, לעיתים, את מטרתן של רשויות

התחבורה הציבורית ואת צרכי הנוסעים. לפיכך, מעורבות מסוימת של רשויות התחבורה ברמות שליטה אלה היא בדרך כלל חיונית. מעורבות יתר של המפעילים בתהליך עשויה לחשוף את רשות התחבורה ללחצים כבדים מצדם לביצוע מהלכים המיטיבים את מצבם. עם זאת, לא ברור אם נכון לנתק את המפעילים ממעורבות ברמה הטקטית, בעיקר בתחום התכנון, כיוון שמדובר בדרך כלל בפירמות גדולות, בעלות כוח כלכלי וקשרים. גם רמת הידע, המידע והכרת תנאי השוק שיש להן היא רבה, וברוב המקרים עולה בהרבה על זו שבידי רשויות התחבורה הציבורית, בעיקר בזכות קרבתן לנקודת המגע הישיר עם הלקוח. עובדות אלה עשויות להצדיק שיתוף של המפעילים במידה זו או אחרת ברמות שונות של התהליך. כלומר, נראה שעל המפעילים להיות מעורבים ברמה הטקטית, והשאלה היא רק מה מידת המעורבות הרצויה.

גישה אחרת לחלוקת הסמכויות בין מפעילי תחבורה ציבורית לרשויות תחבורה מוצגת במסגרת 'חוזי ביצועים' (performance based contracts). לא מדובר במסגרת תחרות במכרזים אלא במסגרת של משא ומתן ושותפות שקופה בין מפעילים, רשויות תחבורה ונוסעים, להשגת מטרות משותפות. במסגרת זו מחזיקים המפעילים בחלק מהסמכויות ברמה הטקטית, בעיקר בתחום התכנון, כולל שינויי תעריפים ורמת שירות, עם מגבלת תעריף מכסימלי ובתוך ממוצע של רמת שירות מוגדרת (Hensher & Wallis 2005). סמכויות אלה מאפשרות לשפר את היצע השירותים בהתאם להעדפות הצרכנים, בלי לשלוט בפרטי התהליך ותוך ניצול ידע השוק של המפעיל. זאת לעומת יחסי מנהל-סוכן האופייניים למכרזים תחרותיים (Vickers & Yarrow 1988), שבהם יוצרת אי-הסימטריה במידע בעיית שלטה, שעיקר הקושי שבה הוא בניית מערכת תמריצים להנעת הסוכן. מעורבות זו תביא לביטוי את יתרונותיהם היחסיים של המפעילים בתחום הידע והמידע המצטבר. כמו כן, אם תשכיל רשות התחבורה לרתום את המפעילים לתהליך כשותפים לדרך ולמטרות, תוך מחויבות להצלחתו ולא כמערכת של שתי קבוצות בעלות מטרות שונות, יצאו כל הצדדים נשכרים מכך. ממצאי מחקרים על הישגי מכרזים באוסטרליה העלו כי שילוב מפעילים ברמה הטקטית הביאו לשיפור בשירות ולעלייה במספר הנוסעים (Hensher & Stanley 2010).

בחינת המצב בתחום זה בישראל מעלה שעם הזמן הולכת מעורבותם של המפעילים בתהליך ומצטמצמת. במכרזים הראשונים (2000-2001) הייתה מעורבות גבוהה יחסית של המפעילים ברמה הטקטית, והיא התבטאה בהצעת תעריפים ובמעורבות גם בתכנון השירותים, תחת מגבלות מסוימות. במכרזים הבאים (2001-2003) ניכרת ירידה הדרגתית במעורבותם של המפעילים ברמה הטקטית: בתחילה נקבעו תעריפי הנסיעה על ידי הממשלה, ולמפעיל נשמרה מעורבות כלשהי בתכנון השירותים בלבד, בעיקר בהצעת שיפורים ברמת השירות. במכרזים הבאים, הלכה רשות התחבורה ולקחה על עצמה גם את תכנון השירותים, מה שהפך את מעורבות המפעילים ברמה הטקטית לאפסית כמעט.

מצד אחד, לריכוז הסמכויות ברמה הטקטית בידי המדינה יש יתרונות רגולטוריים של הגברת מידת השליטה של המדינה בתהליך, כיוון שלמפעילים יש לעיתים אינטרסים ושיקולים כלכליים שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם צרכי הציבור הנוסעים (כמו למשל ויתור על קווים דלילים שלא משתלם להפעילם). יתרון נוסף הוא בכך שניתן להשוות הצעות מכרז על בסיס משותף שמאפשר השוואה מדויקת ופשוטה יחסית. מנגד, ייתכן שריכוז הסמכויות בידי משרד התחבורה/מנהלת התחבורה הציבורית ברמה הארצית היא פועל יוצא של זניחת המטרות של שיפור רמת השירות והורדת תעריפי הנסיעה, כפי שאכן קרה במכרזים הראשונים (2000-2001) לטובת מטרות כמו מזעור ההוצאה הציבורית והסובסידיות כפי שאכן קרה במכרזים הבאים. במסגרת זאת, קווים מועמדים למכרז במתכונת שהייתה קיימת לפני התחרות, ולכן אין לרשות התחבורה עניין בידע ובניסיון הרחבים יותר שיש למפעילים ברמה הטקטית.

העובדה שלא הוקמו עדיין רשויות תחבורה ציבורית ברמה הארצית וברמה המטרופולינית משמרות מצב קיים בו הסמכויות ברמה הטקטית מוחזקות בידי משרדי הממשלה הממונים ומנוהלים באמצעות 'עדליא'. מטבע הדברים, יכולותיהם של משרד התחבורה ו'עדליא' בתחום זה הן מוגבלות יחסית. מגבלות אלה נותנות חיזוק לדעה שלשילוב המפעילים ברמה הטקטית, תוך עמידה במגבלות שנקבעו ותחת פיקוח ובקרה הדוקים, עשויים להיות יתרונות משמעותיים בהתאמת היצע השירותים לביקושים. עם הקמת רשויות התחבורה הציבורית הארצית ורשות התחבורה למטרופולין תל אביב, יש מקום לשקול מחדש את אופן חלוקת הסמכויות הרצוי ורמת שילובם של המפעילים ברמה הטקטית, במטרופולין ומחוצה לו.

ג. כלים רגולטוריים בשלבי המכרז השונים

שיטת המכרז

1. סוג החוזה ואופן חלוקת הסיכונים

במסגרת של מכרזים תחרותיים, אחת ממטרות החוזים היא ההגדרה של אופן חלוקת הסיכונים בין רשות התחבורה (המדינה) לבין המפעיל, כשהמרכיב העיקרי הוא חלוקת הסיכון הפיננסי בין הצדדים. בתחום זה ניתן להבחין בין שני סוגים של סיכונים:

א. **סיכון הייצור** (production risk): הסיכון הכרוך בגובה הוצאות הייצור של תפוקה קבועה, ללא קשר למספר הנוסעים, כשהתפוקה יכולה להיות מוגדרת במונחי תדירות התפעול (לדוגמה: מספר אוטובוסים לשעה).

ב. **סיכון הפדיון** (revenue risk): הסיכון הכרוך בגובה הפדיון הכספי המתקבל ממכירת שירותי התחבורה הציבורית.

סיכונים אלה יכולים להתחלק בין המדינה לבין המפעיל בכמה דרכים, כשהחלוקה מהווה את הבסיס להבחנה בין סוגי חוזים שונים על פי אופן חלוקת הסיכונים. על בסיס זה ניתן להבחין בשני סוגים עיקריים של חוזים (Muren 2000; Roy & Yvrande-Billon 2007):

א. **חוזי "עלות כוללת"** (full cost contracts): בסוג כזה של חוזה נושא המפעיל בסיכון הייצור, בזמן שרשות התחבורה נושאת בסיכון הפדיון (קבלנות).¹⁴ **מבחינת הרגולטור/המדינה**, היתרונות של חוזים אלה הם בכך שעלות אספקת השירותים במסגרתם נמוכה יחסית ורמת השליטה וזמינות המידע שברשותה גבוהים. כמו כן, חוזים אלה מאפשרים אינטגרציה בין מפעילים שונים ללא צורך במנגנוני התחשבות מסובכים עם המפעילים.

חסרונותיהם של חוזים אלה הם ברמת הסיכון הגבוהה יחסית, בשל הנשיאה בסיכון הפדיון. כמו כן, בגלל העובדה שבחוזים אלה אין תקבולי המפעיל תלויים במספר הנוסעים, עשוי המפעיל לגלות חוסר פתיחות לצרכי השוק ולספק איכות שירותים נמוכה. לכן, יש צורך בפיקוח הדוק ויקר יחסית של הרגולטור על ביצועי המפעילים. בנוסף, מכרזים אלה מחייבים הקמת מנגנוני גבייה ותשלום במגזר הציבורי. **מבחינת המפעיל**, היתרונות של חוזים אלה הם ברמת הסיכון הנמוכה שבה הוא נושא במסגרתם וברמת השליטה הגבוהה יחסית שלו על עלויות התפעול, שהוא המשתנה העיקרי הקובע את הרווח. חסרונותיהם מבחינתו הם התחרות הגבוהה יחסית, בשל המספר הגדול של מתחרים הנמשכים לרמת הסיכון הנמוכה, הכוח המועט יחסית שיש למפעיל מול רשות התחבורה וחוסר המוטיבציה ליזמות עסקית מצידו.

¹⁴ במסגרת זאת מתחייב הזכיין לספק רמה מסוימת של שירותי תחבורה שהועמדה למכרז תמורת סכום קבוע פר קילומטר רכב/שעת רכב מסופקת. רשות התחבורה מקבלת את הפדיון ממכירת השירותים לציבור.

ב. **חוזי "עלות נטו"** (net cost contracts): בחוזה מסוג זה נושא המפעיל גם בסיכון הייצור וגם בסיכון הפדיון (זכיינות).¹⁵ **מבחינת הרגולטור/המדינה**, היתרונות של חוזים אלה טמונים בכך שהם כוללים רמת סיכון נמוכה יחסית לחוזי "עלות כוללת". כמו כן, בזכות העובדה שתקבולי המפעיל תלויים במספר הנוסעים, יוצרים חוזים אלה, בתנאים מסוימים, מוטיבציה אצל המפעיל להיענות לצרכי השוק ולספק איכות שירותים טובה, שמאפשרת לרגולטור להסתפק במערכת פיקוח מצומצמת וזולה יחסית על ביצועי המפעילים. יתרון נוסף נובע מכך שמכרזים אלה אינם מחייבים הקמת מנגנוני גבייה ותשלום במגזר הציבורי. חסרונם הוא בעלות הגבוהה יחסית למדינה, שכן היא צריכה לממן לפצות את המפעילים על נטל הנשיאה בסיכון הפדיון (Muren 2000), ברמת השליטה והמידע הנמוכים יחסית העומדים לרשותה, וקשיים אפשריים באינטגרציה בין מפעילים שונים, עקב הצורך במנגנוני התחשבות ביניהם. **מבחינת המפעיל**, היתרונות של חוזים מסוג זה הם המספר הקטן יחסית של מתחרים במכרזים אלה (White & Tough 1995), בכוח הרב יחסית שיש למפעיל מול רשות התחבורה, והאפשרות לפתח יזמות עסקית שתאפשר לו לממש את יתרונותיו העסקיים.

השוואה בין סוגי החוזים מעלה שמסגרת חוזי "עלות כוללת" מספקת רמת גבוהה יחסית של שליטה וזמינות מידע לרגולטור, שהם חיוניים לקיום מנגנון פיקוח ושליטה ראוי. עם זאת, היעדר מניעי שוק/פדיון, והמניע שיש למפעילים להוריד את רמת השירות לנוסע, מביאים למסקנה שחוזה מסוג "עלות כוללת" אינו מומלץ במתכונתו הבסיסית. חוזי "עלות כוללת" המשלבים תמריצים עבור רמת שירות/הגדלת מספר הנוסעים וכוללים בתוכם מדדי איכות שירות, דומים לחוזי "עלות נטו" בכך שהם נושאים סיכון מסוים למפעיל, אך עשויים להיות יעילים אם אפשר למצוא משתנים המייצגים רמת שירות שקל למדוד. חוזה כזה יהיה גם זול יותר לרשויות המדינה: הפיצוי שידרוש המפעיל על הסיכון שרמת השירות לא תימדד כראוי בשיטת המדידה שהרשויות מפעילות יהיה נמוך מהסיכון האקסוגני של ירידה בביקוש לתחבורה הציבורית (Muren 2000).¹⁶

אם ניתן לפתח מדדים כאלה, יהיו לחוזים מסוג זה שני יתרונות: בטווח הקצר - באמצעות בניית חוזים הכוללים תמריצים זולים יותר לרשות התחבורה, ובטווח הארוך - דרך עידוד מפעילים לפתח תחבורה ציבורית טובה יותר. מן הספרות לא ניתן ללמוד איזה סוג מכרז הוא היעיל יותר: במחקר שנערך בשבדיה נמצא כי מכרזי "עלות נטו" המשלבים תשלומי סובסידיה פר נוסע עשויים לדחוף את המפעילים לספק רמת שירות (קומבינציה של תדירות קווים ותעריפים) שמביאה לגידול במספר הנוסעים (Pyddoke & Andersson 2010). מחקרים השוואתיים שנערכו בצרפת ובריטניה מצאו שמעבר מחוזי "עלות נטו" לחוזי "עלות כוללת" ששולבו בהם תמריצים עבור רמת שירות גבוהה, הביאו לשיפור ברמת השירות לנוסעים (Amaral et al. 2009). לוח 3 מציג את סוגי החוזים המקובלים במדינות שונות.

¹⁵ במסגרת זאת מקבל המפעיל את הפדיון ממכירת השירותים בתוספת/קיצוץ של רמה מסוימת של סובסידיה/תמלוגים שנקבעה במכרז, ונושא בעלות אספקת השירותים.

¹⁶ השפעה שנובעת מגורמים חיצוניים למערכת, עליהם אין למפעילים שליטה. כמו למשל שינויי ביקוש הנובעים משינוי ברמת התעסוקה, מחירי הדלק, שינויים במצב הביטחוני (פיגועים באוטובוסים) וכו'.

לוח 3: סוגי חוזים מקובלים במדינות שונות

מדינה	% חוזי עלות כוללת	% חוזי עלות נטו	הערות
בריטניה (לונדון)	100		
בריטניה (מחוץ ללונדון)		קרוב ל-100	
נורבגיה	100		חלקם כוללים תמריצים עבור רמת שירות/ מספר נוסעים
שבדיה	100		
פינלנד	100		חלקם כוללים תמריצים עבור רמת שירות/ מספר נוסעים
דנמרק	100		חלקם כוללים תמריצים עבור רמת שירות/ מספר נוסעים
הולנד		100	
צרפת	51	27	שאר החוזים הם חוזי ניהול (management contracts) במסגרתם נושאת רשות התחבורה בכל הסיכונים
גרמניה	90	10	
איטליה	ערים גדולות (רומא, לאציו)	ערים בינוניות וקטנות	מרבית החוזים הם מסוג עלות נטו. חלק כוללים תמריצים עבור הגדלה של מספר הנוסעים.
אוסטרליה	100		חלקם כוללים תמריצים עבור מספר נוסעים
ניו זילנד		100	

מקור: Hidson & Muller 2003; Hensher & Wallis 2005; Boitani & Cambini, 2006; Roy & Yvrande-Billon 2007; Amaral et al.2009; Augustin & Walter 2010.

מלוח 3 ניתן ללמוד כי סוג המכרז משתנה בין מדינות ובתוכן. כמו כן נהוג במקומות רבים לשלב במכרזים תמריצים עבור הגדלת מספר הנוסעים/שיפור רמת השירות. דוגמאות:

א. רשות התחבורה של קופנהגן (HT) מקיימת מערכת של חוזי "עלות כוללת" עם פיקוח הדוק על ביצועי המפעילים, תוך שימוש בסקרי לקוחות לבקרת איכות השירות כבסיס לתגמול מפעילים מצטיינים. בעקבות הצלחת התהליך הוארכה תקופת ההתקשרות מארבע לחמש שנים, ובהמשך הארכה נוספת מחמש לשש שנים (Hensher & Wallis 2005).

ב. בחוזים הנערכים בצרפת יש מגמה של שילוב תמריצים על מגוון סיכונים שלוקחים המפעילים. אם המפעיל נושא רק בסיכון הייצור (מכרזי "עלות כוללת"), יכללו החוזים יעדים של הכנסות שאם לא יושגו יהיה המפעיל צפוי לקנסות. אם, לעומת זאת, יעבור את היעדים שנקבעו, יזכה בבונוס. במידה שמושגת רמת הכנסות הגבוהה מהיעד, היא הופכת להיות היעד שאליו חייב המפעיל להגיע (Roy & Yvrande-Billon 2007).

ג. באיטליה נערכים מכרזים תחרותיים בערים בינוניות וקטנות בשיטת "עלות נטו", כשבחלק מהם יש חלוקה של סיכון הפדיון בין רשות התחבורה והמפעילים. בערים גדולות כמו רומא ולאציו נערכים

המכרזים בשיטת "עלות כוללת" בשילוב של תמריצים למפעילים בגין הגדלת הפדיון (Boitani & Cambini 2006).¹⁷

ובישראל? כל המכרזים בשנים 2000-2010 היו מסוג "עלות נטו". מחקר שבחן את יעילות המכרזים בישראל בשנים 2000-2006 (עידה, 2009) מצא שחוזים מסוג "עלות נטו" בישראל לא סיפקו למפעילים את המוטיבציה הנדרשת לספק רמת שירות טובה, מכיוון שתשלום של סובסידיה כסכום כולל, שגובהו אינו תלוי ברמת השירות או במספר הנוסעים, רק מגדיל את הרווח הכולל של המפעיל ולא מפחית את הכדאיות למפעיל לפגוע ברמת השירות, אם קיימת. המחקר המליץ על מעבר לחוזי "עלות כוללת" בשילוב תמריצים עבור רמת שירות טובה/ עליה במספר הנוסעים. ההכרה בעובדה שאי כריכת התמורה למפעיל בביצועיו בתחום הסעת נוסעים היא סוגיה בעייתית, הביאה למעבר למכרזי "עלות נטו" בהם התמורה למפעיל מתבססת על מספר הנוסעים בפועל (מכרזי סובסידיה תמלוגים/ סובסידיה פר נוסע).¹⁸ לפי מחקר שנערך בשבדיה (Pyddoke & Andersson 2010) מכרזי "עלות נטו" המשלבים סובסידיה פר נוסע, עשויים בשילוב מסוים של תעריפים ותדירות להביא להגדלת מספר הנוסעים. עם זאת, במכרזים בשיטה שנערכה בישראל, במסגרתם התמקדה התחרות על מינימום שיעור תוספת/הפחתה פר נוסע, עשויה להיקבע רמת תמריצים נמוכה מדי, שלא תניע את המפעיל לפעול להגדלת מספר הנוסעים.

ועדת סדן (2007), המליצה כי חוזי ההתקשרות בין הרשות הארצית לבין המפעילים ימשיכו להיות במתכונת של חוזי "עלות נטו", אך יופיע בהם סעיף המאפשר המרתם לחוזי "עלות כוללת" בעתיד, וכן שחוזי ההתקשרות בין רשות התחבורה למפעילים במטרופולין תל-אביב יהיו במתכונת חוזי "עלות כוללת".¹⁹ הסיבה לכך היא שצפוי שבמטרופולין תל-אביב יהיו מספר מפעילי אוטובוסים ומספר אמצעי תחבורה. האינטגרציה בין מפעילים שונים, כמו למשל 'קווים' ו'דן', תהיה פשוטה יותר כיוון שאין צורך במנגנוני התחשבות בין מפעילים. כמו כן, שילוב עם אמצעי תחבורה מתחרה לא מביא להפסד פדיון למפעיל כפי שקורה במכרזי "עלות נטו". באזורים מחוץ למטרופולין תל-אביב פועל בדרך כלל זכיין אחד ולכן חשיבות האינטגרציה היא פחותה יחסית.

כמו כן המליצה הוועדה על חוזים המתמריצים איכות, במונחים של עמידה בלוחות זמנים ואמינות השירות, פרופיל נהג (כולל שקלול יחס הנהג לנוסע), תקני נהיגה וביטחון אישי של הנוסע, ושימוש באוטובוסים העומדים בתקני איכות סביבה מתקדמים. יש לציין שהמעבר לחוזי "עלות כוללת" אינו עקבי עם המלצות ועדת סדן, שהמליצה על המשך התקשרות בחוזי "עלות נטו" באזורים שמחוץ למטרופולין תל-אביב, עם סעיף שיאפשר המרתם בעתיד בחוזי "עלות כוללת".

לאחרונה, החליטו משרדי התחבורה והאוצר, בהמלצת עדליא, לעבור למכרזי "עלות כוללת". הסיבה העיקרית למעבר למכרזים מסוג זה היא ההכרה שנתגבשה במשרד התחבורה ובעדליא, שבפועל הממשלה נושאת בסופו של דבר בסיכון הפדיון, כיוון שלכפות הפעלת שירותים באמצעות מפעיל מפסיד עלולה להביא לפגיעה בשירות הניתן לנוסעים, ובמקרים קיצוניים אף לשיבושים קשים.²⁰ עם זאת, כאשר מדובר

¹⁷ הניסיון המוצלח המוצג במחקר זה למכרזי "עלות כוללת" בערים גדולות הוא הבסיס להמלצת ועדת סדן להשתמש בשיטת מכרז זו למכרזים שיערכו בעתיד במטרופולין תל אביב.

¹⁸ בשיטת מכרז זו הציעו המתחרים סובסידיה או תמלוגים לכל נסיעת נוסע. ככל שרמת הסובסידיה המבוקשת פר נוסע הייתה נמוכה יותר, הניקוד במכרז היה גבוה יותר.

¹⁹ הסיבה להבדל היא שבמסגרת חוזי "עלות כוללת" יש גמישות בכל הנוגע לשנויים במדיניות רשות התחבורה כמו למשל: שינויי פריסה של אוכלוסיה ומתחמי תעסוקה; התפתחות מערכת הכבישים; אינטגרציה עם מפעילי שירותי אוטובוסים אחרים ועם אמצעי תחבורה מתחרה כמו למשל: הרכבת והרכבת הקלה (הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית 2007).

²⁰ על בסיס ראיון עם מר רן שדמי, מנהל המחלקה הכלכלית בעדליא.

ביישום רפורמות כמו רפורמת הכרטוס המשותף, ובמקרים של העברת שירותים בין מפעילים על פי צרכים משתנים, גם אם הפגיעה במפעילים הייתה שולית יחסית, נדרשה הממשלה לפצותם בסכומים גבוהים מאוד, יחסית למה שהייתה נדרשת במסגרת מכרזי "עלות כוללת". עקב כך נוצרו קשיים ועיכובים ביישום רפורמות חיוניות. ההחלטה על המעבר לחוזי "עלות כוללת" קיבלה חיזוק גם מהעובדה שבשנים האחרונות חל שיפור ניכר ביכולת הרגולטור למדוד את היקף השירותים המסופקים בפועל באמצעות טכנולוגיות כמו GPS וטכנולוגיות מתקדמות אחרות, מה שמקטין את הסיכון לפגיעה בהיקף השירותים שמספק המפעיל, שכאמור מהווה הבעיה העיקרית במכרזי "עלות כוללת". כדי להתגבר על בעיית חוסר המוטיבציה למפעיל שמובנית במסגרת זו, כלולים במכרזים אלה תמריצים להגדלת מספר הנוסעים באשכול שעשויים להגיע לרמה של 10% מסך התמורה למפעיל. מנגנון תמריצים מסוג זה, אם יופעל במינון נכון, עשוי להניע את המפעילים לפעול להגדלת מספר הנוסעים.

משך תקופת ההתקשרות

משך תקופת ההתקשרות הוא נושא חשוב מאחר והוא אחד ממרכיבי השליטה העיקריים הנתונים בידי רשויות התחבורה להבטחת היעילות והאיכות של השירותים שמספקים המפעילים. תקופת התקשרות ארוכה מדי תיצור מצב של מונופול מורשה, עם כל הפסד היעילות הכרוך בקיומו, ובניגוד לרציונל העומד בבסיס תהליך התחרות. יש לזכור כי אכיפת תנאי חוזה, מפורט ככל שיהיה מבחינת כלל המרכיבים, היא עניין מסובך ויקר. לכן, במקרים שבהם מסתבר כי איכות השירותים המסופקת על ידי המפעיל נמוכה מהקריטריונים שנקבעו, לא יפנה, בדרך כלל, הגוף המפקח להליך משפטי לשם אכיפת תנאי החוזה על המפעיל, עקב עלויות הכסף והזמן הכרוכות בכך. האלטרנטיבה במקרים אלה היא המתנה למועד חידוש החוזה, בו ניתן לבחור במפעיל אחר (Muren 2000). לפיכך, בחירת תקופת התקשרות ארוכה מדי עלולה למנוע יצירת איום אפקטיבי על המפעיל של הפסקת או אי חידוש החוזה עמו והיא לא תספק למפעיל מניע חזק דיו כדי לספק רמת שירות טובה. תקופת התקשרות ארוכה מפחיתה את האפשרות לארגון והתאמה מחדש של השירותים לשינויים טכנולוגיים ולשינויים בביקושים, שעלולים ליצור בעיות בחוזים שנחתמו (Berechman 1993).

לעומת זאת, יש יתרונות בבחירת תקופת התקשרות ארוכה יחסית: למפעיל קיימת כדאיות גבוהה יותר להשקיע בהון ובציוד, למרות שחלק מעלויות אלה הן "עלויות שקועות" (sunk costs).²¹ אפשרות גיוס מקורות מימון ומשאבים תהיינה טובות יותר, וכמו כן, האפשרות ללמוד תוך כדי עשייה תאפשר הורדת עלויות בחוזה לטווח ארוך (Muren 2000). הליך מכרזי תכוף עשוי גם לפגוע בביטחון התעסוקתי של העובדים בענף, בעיקר של נהגים, מה שעלול ליצור שיבושים בתחבורה הציבורית. ובנוסף, חוזה קצר מועד מונע הפקת ויישום של לקחים חשובים לגבי הכנת מכרזים יעילים וקיומם.

שינויים במשך תקופת ההתקשרות ובמהלך התהליך

תקופת ההתקשרות השכיחה עם מפעילים היא בת 5-6 שנים (ראו גם נספח 2). בחלק מהמדינות, בעיקר במקומות בהם נקבעה תקופת התקשרות קצרה יחסית (3-4 שנים) בפתחת התהליך, יש נטייה להאריך את תקופת ההתקשרות בהמשך התהליך. בחלק מהמקומות יש אפשרות להארכה של תקופת ההתקשרות ללא מכרז, במקרים בהם המפעיל עומד ברמת השירות הנדרשת. דוגמאות:

²¹ "עלויות שקועות" הן עלויות שלא ניתן להחזירן גם אם הפרויקט יצמצם או יבוטל.

א. רשות התחבורה של קופנהגן בדנמרק (HT), האריכה ב-1997 את תקופת ההתקשרות במכרזים התחרותיים מארבע לחמש שנים, ולאחר מכן ביצעה הארכה נוספת מחמש לשש שנים (Hensher & Wallis 2005).

ב. רשות התחבורה של אזור הלסינקי בפינלנד (YTV) קבעה תקופת מכרז ראשונית בת שלוש שנים. כיום הוארכה תקופת המכרז והיא עומדת בממוצע על חמש שנים. במידת הצורך, יכולה רשות התחבורה המקומית להאריך את המכרזים הקיימים בשנה-שנתיים ללא חובה לצאת במכרז חדש (Hidson & Muller 2003).

ג. באזור לונדון, שבו נהוג היה להשתמש במכרזים לתקופה של שלוש שנים, היא הוארכה בהמשך התהליך לחמש שנים. במכרזים חדשים יש אפשרות להארכה לשבע שנים על בסיס ביצועים (Amaral et al. 2009).

ד. באיטליה, תקופת ההתקשרות משתנה בין אזורים, כאשר מכרזי "עלות כוללת" המקובלים כאמור בערים גדולות (רומא, לאציו) תקופת ההתקשרות היא בת שלוש שנים. במכרזי "עלות נטו" בערים בינוניות וקטנות תקופת ההתקשרות ארוכה יותר (בדרך כלל חמש-שש שנים). בחלק מהמכרזים יש אפשרות להארכת תקופת ההתקשרות בשלוש שנים נוספות בתנאי שהמפעיל עומד ברמת השירות הנדרשת. (Boitani & Cambini 2006).

התוכנית הכוללת להנהגת תחרות בתחבורה הציבורית בישראל המליצה על תקופת התקשרות לזמן קצוב של 4-6 שנים, שתיבדק באשר לכל אשכול קווים לגופו, ותיקבע במסמכי המכרז. בתום התקופה המוגדרת יפורסם מכרז חדש למתן השירות באותם הקווים. בפועל, נקבעה במכרזים תקופת התקשרות התחלתית של שש שנים לערך, שהוארכה בהמשך לתקופת התקשרות של שמונה שנים לערך, תוך קביעה שכל החוזים שנחתמו בעבר יוארכו לתקופה זהה. בארבעת המכרזים האחרונים נקבעה תקופת התקשרות של $3+3+6$ שנים (שש שנים ושתי הארכות אפשריות בנות שלוש שנים כל אחת) שמותחות למעשה את תקופת ההתקשרות עד ל-12 שנה לערך.

בחינה של הסיבות להארכת משך תקופת ההתקשרות לאורך התהליך בישראל מעלה שהיא נובעת משתי סיבות עיקריות: הראשונה נובעת מהעובדה שאורך חיי אוטובוס מוערך בין 10-12 שנים לערך, ולכן הארכת תקופת ההתקשרות מגבירה את הכדאיות הכלכלית באספקת השירותים. כמו כן, ברמה הפרקטית, המערכת הרגולטורית אינה ערוכה לקיים מכרזים בתדירות גבוהה כל כך. כמו כן, נחסכות עלויות לא מבוטלות של עריכת מכרזים לממשלה ולמפעילים.

יש לציין שוועדת סדן המליצה ב-2007 על הארכת תקופת ההתקשרות במכרזי הזיכיון ("עלות נטו") עד לתקופה של עשר שנים. זאת משום שלדעת חבריה תקופות ההסכם הנוכחיות קצרות מדי, ועל כן משרות אי ודאות יתירה על המפעילים, אשר פוגעת ללא צורך ביעילות של השירות לציבור. הוועדה המליצה גם לקבוע מנגנון הארכה אוטומטי למפעיל שעמד בתקני האיכות שנקבעו במכרז.

החיסרון של קביעת תקופת התקשרות ארוכה הוא בכך שהיא מגדילה את הסיכון ליצירת מונופול אזורי ופוגעת ביעדי התחרות. כמו כן, יציאה למכרז מאפשרת לבחון מחדש את הצרכים האמיתיים של ציבור הנוסעים באמצעות סקרים מקדימים והתאמות של ההיצע לשינויים בביקושים, שלא נעשות במקרים רבים במהלך תקופת ההתקשרות. יש הטוענים שגם תקופת התקשרות בת שמונה שנים, שהייתה מקובלת עד לאחרונה, היא ארוכה יחסית לממוצע העולמי (ראו בנספח 2). הארכתה בשנתיים נוספות, עלולה לפגוע ביכולת הרגולציה והשליטה של רשות התחבורה (Muren 2000). המהלך של קביעת תקופת

התקשרות עם שתי הארכות, המותחת את תקופת ההתקשרות עד ל-12 שנה, כפי שהונהג במכרזים האחרונים, עשוי באופן תיאורטי לפתור את הבעיה של תקופת התקשרות ארוכה שתקבע את הזכיין כמונופול אזורי. אך למהלך זה יש גם חסרון בולט: אם הארכת תקופת ההתקשרות תתבסס על ביצועי המפעיל, הרי שאין היא נותנת פיתרון אמיתי לבעיה של חוסר הוודאות למפעיל, עקב הסיכון לאי חידוש החוזה בתום כל אחת מן התקופות שנקבעו בחוזה. כמו כן, קיימת סבירות לכך שמפעיל שחוזו לא יחודש יערער על החלטה זו לבית המשפט, עובדה שתקשה ותסרב את העברת השירותים לזכיין אחר. לעומת זאת, במידה ומדובר בהארכה אוטומטית, אין כאן פיתרון לבעיה של יצירת מונופול אזורי.

2. שיטת בחירת הזכיין

מכרזי מיון מוקדם (PQ)

הליך בחירת הזוכה במכרז מנסה לאתר את המפעיל המתאים ביותר מקבוצת המתמודדים במכרז. בדרך כלל מדובר בהליך דו-שלבי, שהשלב הראשון בו הוא המיון המוקדם שמטרתו להכניס להליך המכרז רק מתחרים העומדים בדרישות סף בסיסיות של איתנות פיננסית וניסיון בהפעלת שירותים דומים. ההיגיון שבבסיס המיון המוקדם הוא ההכרה בחשיבות הליך המאפשר התמקדות במתחרים רציניים, והוא מונע מראש כניסת מתחרים אופורטוניסטים לשוק ומקטין את עלויות המכרז למגזר הציבורי.

למרות חשיבותו של הליך המיון המוקדם, ברור שמתקיים יחס של תחלופה בין מידת תובענותו לרמת התחרותיות בשוק התחבורה הציבורית. זאת כיוון שהליך תובעני מדי עלול להציב מחסומי כניסה בלתי עבירים בפני פירמות המנסות להיכנס לשוק ועלול לפגוע בתחרות, שאותה הוא בא לעודד. במקרים אלה עשוי הגוף המפקח, במסגרת מכרז תחרותי, למצוא עצמו שבוי בידי מפעילים מונופוליסטים. סבירותו של מצב כזה עולה בעיקר כשמספר המתחרים פוחת לאורך זמן, עקב תהליכים גלובליים של ריכוזיות בתאגדי ענק. דוגמאות לכך ניתן לראות באירופה, בה מעידות המגמות האחרונות בשוקי התחבורה הציבורית על החלפת המונופול הציבורי במונופול פרטי (Preston 2001). תנאים אלה מסכנים את החיסכון בעלויות, ולכך נוסף הסיכון לאובדן שליטה במטרות הכלליות של חלוקת סובסידיות יעילה למערכת הכוללת של התחבורה הציבורית. כיוון שכך, חייבת רשות התחבורה לנקוט משנה זהירות בבחירת הליך המיון המוקדם.

מיון מוקדם הוא הליך מקובל ברוב המדינות בהם נערכים מכרזים. לדוגמה אזור הלסינקי שבפינלנד: רשות התחבורה האזורית (YTV) משתמשת בהליך כזה, בו מעובדים בעזרת יועצים חיצוניים הנתונים שהתקבלו מהמתחרים, ונדחים אלה שאינם עומדים בסטנדרטים הפיננסיים או הטכניים של המכרז (Hidson & Muller 2003). כך, מוגדרות ומפורטות במסמכי המכרז דרישות מקדימות רחבות היקף: החל מאיכות המפעיל המתמודד במכרז (נתוני מנהל הפרויקט מטעמו, דו"ח על מצבו הפיננסי, אישור שאין לו חוב למס הכנסה או לקרנות הפנסיה של הנהגים, דו"ח תאונות); עבור באיכות צי הרכב שבעלותו (מספר רכבים, איכות כלי הרכב – מספר מושבים, מרווח בין המושבים, מספר דלתות ברכב); וכלה בניסיון קודם של המפעיל באספקת שירותים דומים.

בישראל נערכו עד היום שלושה מכרזי מיון מוקדם (2000, 2003, 2010). באופן עקרוני, כמעט כל המפעילים שנגשו למכרזים המוקדמים הצליחו לעבור, כיון שהקריטריונים הברורים שהוגדרו במסגרת זו מנעו מראש הגשת הצעות של מפעילים שלא עמדו בסטנדרטים. יתרון נוסף של הליך המיון המוקדם בישראל, הוא הגברת הוודאות למפעילים בנוגע למכרזים שעומדים על הפרק בטווח של מספר שנים ויצירת מחויבות מצד הממשלה לקיים את אותם מכרזים בטווח הזמן שהוגדר לקיומם. כלי חשוב נוסף במסגרת זו הוא חיוב מפעילים בערבויות מכרז וביצוע, אותן יכול הרגולטור לחלט במידה שהמפעיל אינו עומד

בהתחייבויותיו. סכום הערבות הוא בדרך כלל דיפרנציאלי, בהתאם להיקף השירותים שהוא המכרז. בשלב המכרז מסייע כלי זה לסינון הצעות לא ראויות. בהמשך התהליך, מהווה הערבות כלי להנעת המפעילים לעמוד בהתחייבויותיהם החוזיות.

לאחרונה, בעיקר על רקע הכוונות להגדיל את נפח האשכולות המועמדים למכרז, יש מגמה מוצהרת במשרד התחבורה ובמנהלת לפעול למניעת כניסה של חברות קטנות לשוק, מהלך שייעשה ככל הנראה דרך הקשחת הקריטריונים במסגרת מכרזי המיון המוקדם. מצד אחד, ברורה נטיית הרגולטור להעדיף מפעילים גדולים יחסית, בזכות האיתנות הפיננסית הגבוהה יחסית שלהן והיתרונות לגודל המאפיינים בדרך כלל חברות בעלות נפח פעילות גדול יחסית. מאידך, יש לזכור כי מהלך זה עשוי לפגוע בתחרותיות בשוק ולהעלות את הסיכון לתיאום בין מפעילים (collusion).²² בטווח הבינוני ארוך מצב זה עשוי אף להביא למצב בו המונופול הציבורי יוחלף במונופולים אזוריים מהשוק הפרטי, וזאת בניגוד למטרות המוצהרות של הרפורמה.

מנגנוני פסילת הצעות לא ראויות

נושא חשוב נוסף במסגרת מיון המתחרים במכרז הוא אופן ההתמודדות של הרגולטור עם הצעות לא ראויות של מתמודדים. כאן נבחין בין הצעה לא ראויה בשל אי-עמידה בדרישות המפורטות במכרז (תוכנית תפעולית, ערבויות וכו'), שאותן קל לזהות ולפסול, לבין הצעה כספית שאינה ראויה מסיבות כמו: הערכה לא נכונה של השירות/מוצר מצד המתחרה; רצון להיכנס לשוק בכל מחיר; או הסתמכות על אפשרות של משא ומתן מחודש לשיפור תנאי החוזה לאחר חתימתו (Guach 2004). כדי לזהות ולפסול הצעות כאלה יש לפתח מנגנוני פסילה מתאימים. הסיכון שיש בקבלת הצעות כספיות נמוכות מדי נובע משאיפתו הטבעית של המפעיל לבטל שירות שהפעלתו מסבה לו הפסדים או להוריד את רמתו, כדי לצמצם את הפסדיו (Muren 2000). מצב כזה יציב את רשות התחבורה במלכוד בעייתי, כיוון שהיא מחויבת לאיכותם ולאספקתם הרציפה של השירותים.

אפשרות אחת למניעת הצעות לא ראויות היא לספק למתחרים את מרב המידע, בעיקר על מבנה הביקושים, כדי לסייע בבניית הצעות ריאליות. שיטה זו עשויה לסייע במניעת מקרים שבהם יש הערכה לא נכונה של ערך השירות/מוצר מצד המתחרה, אך לא במקרים שבהם נובעת הסטייה מהסיבות האחרות שצוינו. אפשרות אחרת היא למדוד בעזרת מומחים את סבירותן הכלכלית של ההצעות ופסילה על הסף של אלה שאינן ריאליות. הדבר כרוך ביצירת תקן משווה (benchmark), שבאמצעותו ניתן לבחון את איכות ההצעות שהוגשו. הבעיה בשיטה זו היא זמינות המידע הרלוונטי הנדרש מצד ההיצע ומצד הביקוש לבדיקתן של ההצעות, ובניית מערכת בעלת יכולת ביצוע שלהחלטותיה יהיו תוקף ותקפות משפטית.

מנהלת תחבורה ציבורית הפעילה בשנים 2006-2003 מנגנון לפסילת הצעות לא ראויות. במסגרת זו היא בנתה הצעת מכרז משלה, על בסיס העלויות המשוערות והספירות המקדימות של נוסעים בקווים המועמדים למכרז, הערכה שלא הייתה גלויה למפעילים. הערכה זו שימשה בסיס להשוואת הצעות המכרז של המתמודדים, והצעות שסטו מהערכת המנהלת בשיעור סטייה מסוים שנקבע מראש נפסלו אוטומטית כהצעות לא ראויות. מנגנון זה הצליח למנוע, בעזרת המידע והידע הקיימים ובעלויות נמוכות יחסית, קבלת הצעות לא משתלמות כלכלית למפעילים. עם זאת, הפעלת המנגנון יצרה עיכובים רבים בתהליך, בשל עתירות רבות לבתי המשפט של מפעילים שהצעות המכרז שהגישו נפסלו. לאור העתירות הרבות

²² יש לציין כי משרד התחבורה והמנהלת מודעים לסיכון זה, ואף פועלים לשלב בשוק מפעילים ממדינות אחרות, כדי להקטין את האפשרות לתופעות המתוארות לעיל (גבי נבון ורן שדמי).

והבעייתיות שנתגלתה במבנה מנגנון הפסילה לאחר מכרז נתניה – תל אביב בשנת 2006, הוחלט להפסיק את השימוש במנגנון זה, ומאז ועד היום נפסלה הצעה אחת בלבד בגין אי סבירות קיצונית של ההצעה. אין ספק, שמדובר במנגנון רגולטורי חשוב ביותר לשלב בדיקת ההצעות ובחירת המפעיל הזוכה. כיוון שכך, מוצע לבנות מחדש מנגנון פסילה ולבחון את אופן הפעלתו, באמצעות הוספת משתנים למנגנון הפסילה, כגון תשואה להון, סך כל ההוצאות, הוצאה לאוטובוס וכו', באופן שניתן יהיה להגן על קביעותיו בבית המשפט. פסילה מראש של הצעות שאינן עומדות בדרישות תמנע שיבושים עתידיים אפשריים באספקת שירותים ותקל על הרגולציה.

במכרז האחרון שפורסם בסוף שנת 2012 (מכרז הגליל) מיושמת שיטה חדשה למניעת הגשת הצעות מפסידות ולצמצום תופעת המשא ומתן לאחר המכרז.²³ מנהלת התחבורה הציבורית גיבשה הערכה של מחיר שבעיניה הוא המחיר הראוי להפעלת השירות, מידע שהוא גלוי לכל המתחרים במכרז. מתחרה שיציע מחיר נמוך ממחיר ההפעלה השנתי, יחויב עם הזכייה במכרז, להעביר לממשלה מראש את ההפרש בין ההצעות עבור כל תקופת ההפעלה.

יתרונות המהלך הם בכך שהוא מפחית את הסבירות להגשת הצעות לא ריאליות, בזכות העובדה שיצירת תקן משווה, הידוע לכל המתמודדים במכרז, תגרום למתחרים לבחון כראוי את הצעתם, ותקשה עליהם לשכנע גורמים מממנים, כמו למשל בנקים, בכדאיות מהלך של הגשת הצעות נמוכות מהערכת הרגולטור. מבחינת הרגולטור, הסדר זה גם עשוי להגביר את כוחו במסגרת משא ומתן מחדש לאחר הזכייה, אם יידרש לו, בזכות העובדה שהוא מחזיק בכספים ששולמו לו מראש על ידי הזכין. חסרונה העיקרי של השיטה הוא בכך שהכתבת המחיר במכרז על ידי הרגולטור מוציאה למעשה את העוקף מהתהליך התחרותי ומבטלת כמעט לחלוטין את האפשרות לחיסכון אפשרי בעלויות.

משתני התחרות

שלב המיון השני הוא זה של ההתמודדות במכרז, במסגרתו צריך הרגולטור להגדיר קריטריונים (קרי, משתני התחרות) שבאמצעותם יבחר הזכין. קריטריונים אלה צריכים לשקף את המטרות והיעדים שהגדיר הרגולטור ואת רמת החשיבות היחסית שלהם, לבנות תהליך סינון שיביא לבחירת ההצעה הראויה ביותר וליצור מחויבות למפעיל לספק רמת שירות ראויה במשך תקופת ההפעלה. לכל מרכיב בקריטריון ניתן משקל מסוים, והציון הכללי של כל אחד מהמתחרים הוא שקלול של כלל ציוני המשקל של כל הקריטריונים. המפעיל שמקבל את הציון המשוקלל הגבוה ביותר הוא הזוכה במכרז. דוגמה לכך ניתן לראות בעקרונות השיטה לבחירת הזכין במכרזי "עלות כוללת", שנערכים על ידי רשות התחבורה של אזור הלסינקי בפינלנד (YTV), במסגרתה מקבלת ההצעה הפיננסית 87% מהציון, ואיכות צי הרכב ומשתני איכות אחרים מהווים 13% מהציון הסופי (Hidson & Muller 2003). בנספח 3 מופיע שקלול משתני התחרות במכרזים שבוצעו עד כה בישראל.

בסדרת המכרזים הראשונה (ששה מכרזים), שנערכה בין השנים 2000-2001, מוקדה התחרות, באמצעות הקריטריונים לבחירת הזוכה, בהורדת תעריפי הנסיעה ובהגדלת הקף השירותים המסופקים. בהתאם לכך, תעריפי הנסיעה והתוכנית התפעולית קיבלו ניקוד בהתאם (60%-ו-25% בהתאמה). מכרזים אלה (להלן: "מכרזי תעריפים") נחלו הצלחה גבוהה יחסית בתחום הוזלת התעריפים, הגדלת הקף השירותים וגידול במספר הנוסעים.

²³ ראו הרחבה בנושא המשא ומתן לאחר המכרז בסעיף ג.3.

בסדרת המכרזים השנייה (ששה מכרזים), שנערכה בין השנים 2002-2004, מוקדה התחרות בחיסכון ברמת הסובסידיה הנדרשת. לפיכך, עיקר הניקוד במכרזים אלה (60%-70%) ניתן בעבור רמת הסובסידיה/תמלוגים שתבע/הציע המפעיל. לקבוצת מכרזים אלה הייתה הצלחה בעיקר בתחום החיסכון בסובסידיה הנדרשת. עם זאת, אופיינה שיטת מכרז זו ברמה גבוהה של "הצעות היצרן" ומשא ומתן מחודש לאחר המכרז שנבעו מכך.

סדרת המכרזים השלישית (שלושה מכרזים), נערכה בין השנים 2004-2006, על רקע הגשות הצעות מכרז לא ראויות במכרזי "סובסידיה/ תמלוגים" במסגרת הסדרה הקודמת. מטרת המהלך הייתה לסנן הצעות מכרז לא ראויות על ידי בניית מנגנון מדידה של הפדיון במהלך השנה הראשונה. עיקר הניקוד במכרזים אלה (65%-75%) ניתן לעלות הכספית שביקש המפעיל עבור אספקת רמת שירות מוגדרת,²⁴ עלות ששימשה בסיס לקביעת רמת הסובסידיה/תמלוגים לאורך תקופת ההפעלה (עידה 2009; Shiftan & Sharabi, 2006). נקודת התורפה של מכרזים אלה היא בכך שנוצר למפעיל תמריץ לפעול להקטנת מספר הנוסעים בתקופת המדידה, כדי להגדיל את הסובסידיה המשולמת ביתרת תקופת ההפעלה.

סדרת המכרזים הרביעית (שמונה מכרזים), נערכה בין השנים 2007-2010. המטרה העיקרית הייתה לחסוך ברמת הסובסידיה הנדרשת, אך ליצור בו זמנית מנגנון שיקשור את התמורה למפעיל בביצועיו בתחום מספר הנוסעים. על רקע זה ניתן עיקר הניקוד (60%-78%) לשיעור התוספת/הפחתה למפעיל (סובסידיה/תמלוגים) פר נסיעת נוסע. נקודת התורפה של מכרזים אלה היא בכך שהעמדת התמריץ למכרז מינימום עשויה להביא לקביעת רמת תמריצים נמוכה מדי, שלא תניע את המפעיל לפעול להגדלת מספר הנוסעים.

סדרת המכרזים החמישית (ארבעה מכרזים) שנערכה בין השנים 2011-2012 היא כאמור סדרת מכרזי "עלות כוללת". לצורך השגת חיסכון בהוצאות ניתן עיקר הניקוד (30%-50%) לעלות המבוקשת על ידי המפעיל להספקת רמת שירות מוגדרת,²⁵ לצורך השגת התחייבות לרמת שירות טובה ניתן ניקוד גבוה (25%-36%) לתוכנית התפעולית של המפעיל, בה מוגדרים מאפיינים של איכות שירות.

שני מהלכים רגולטוריים מוצלחים לצורך הבטחת רמת השירותים ורציפותם שולבו במכרזים החל משנת 2006, שניים מתוכם הם: א) שילוב ציון הבקרה התפעולית²⁶ וניסיון העבר של המפעיל כאחד הקריטריונים לבחירת הזכיין, והגדלת חשיבותו היחסית בהמשך עד ל-17% מהציון במכרז. ב) הכללת שכר נהגים ותוכניות השקעה בהכשרתם מצד המפעיל כקריטריון לבחירת המפעיל הזוכה (במשקל 6%-8% מהציון הכולל במכרז).

מהלך שנתברר כמוצלח פחות יושם במסגרת מכרזי "עלות כוללת" האחרונים. מדובר בניסיון לתמרץ מפעילים לפעול להגדלת מספר הנוסעים במהלך תקופת ההפעלה, על ידי מתן ניקוד במכרז (8%) עבור התחייבות חוזית לגובה שיעור הגדלה במספר הנוסעים, לו מתחייב המפעיל בכל שנה, תוך הגדרת סנקציות כספיות בגין אי עמידה בהתחייבות. סעיף זה התברר כבעייתי כיון שהתחרות במכרז עשויה לדחוף מפעילים להציע הצעות לא ריאליות, שמבחינה משפטית קיים קושי בפסילתן על הסף. עקב כך, הופסק השימוש בקריטריון זה במסגרת המכרז האחרון (מכרז הגליל).

שלב ההפעלה

²⁴ מכרזים אלה כונו גם מכרזי "סובסידיה תמלוגים מתגלגל". אין מדובר במכרזי "עלות כוללת" אלא במכרזי "עלות נטו" בשיטת "סובסידיה תמלוגים" בהם נמדד הפדיון במהלך השנה הראשונה וההפרש בינו לבין העלות המוצעת במכרז היה גובה הסובסידיה תמלוגים ליתרת תקופת ההפעלה (עידה 2009).

²⁵ במכרז האחרון חל שינוי במבנה הניקוד במכרז על מנת לפסול הצעות לא ריאליות. ראו סעיף ג. ב.2.

²⁶ מדד הבקרה התפעולית יידון לעומק בסעיף הבא, העוסק ברגולציה על המפעילים בשלב ההפעלה.

מבחינה רגולטורית, הבעיה העיקרית איתה צריכות רשויות התחבורה הציבורית להתמודד היא הבטחת קיומם של תנאי ההתקשרות המופיעים בחוזים שנחתמו עם הזכיינים, כדי להבטיח את רמת השירותים שנקבעה. אחת האפשרויות היא תגמול מפעילים באמצעות בונוסים על רמת שירות גבוהה על בסיס סקרי שביעות רצון של צרכנים (Laffont & Tirole 1993). דוגמה טובה לכך היא רשות התחבורה של קופנהגן (HT), בה נעשה שימוש נרחב בסקרי לקוחות כבסיס לתגמולים כספיים למפעילים: הלקוחות מדרגים את איכות השירות (תחזוקת רכבים, טמפרטורה, אורור, רעש, איכות נהיגה) ומפקחים מטעם הרשות בודקים, בנוסף, אלמנטים הקשורים באיכות השירות כמו שילוט, תאורה ועוד. על בסיס זה מוענק למפעיל הטוב ביותר בונוס כספי אחת לשלושה חודשים, העשוי להגיע עד ליותר מחמישה אחוזים מעלות ההפעלה. גם רשות הרכבות הבריטית עורכת סקרים דומים המתפרסמים כל שישה חודשים וכוללים הערכות ביצוע. ביצועים גרועים גוררים הטלת קנסות על המפעילים וביצועים משופרים מעניקים בונוסים כספיים. מנגנונים מסוג זה קיימים ברוב המקומות שבהם מונהגים מכרזים לשירותי תחבורה ציבורית, והם כלי להבטחת איכות השירותים ולעידוד מפעילים לספק שירותים ברמה גבוהה (YTV Transport Department 2001).

ההכרה בחשיבות הנושא, הביאה לפיתוח מדד לאיכות השירותים (Hensher & Prioni 2002) הנקרא SQI Service Quality Index. עמדת הפתיחה היא ההכרה בכך שנוסעים רוכשים חבילה של מרכיבים שונים בזמן הנסיעה באוטובוס, ולפיכך צריך כל מרכיב להיות מוערך עצמאית במכלול איכות השירות המוצע. בדרך זו, של דירוג חבילת מרכיבי שירות נוכחיים לעומת חבילה אחרת על ידי הנוסעים, רשויות התחבורה יכולות לקבוע שכל סט המשתנים יכלול במדד, או לחילופין, להשמיט משתנים הנראים בעיניהן כלא רלוונטיים או אקסוגניים (שאינם בשליטת המפעיל), כמו תעריפי נסיעה או זמן/משך הנסיעה. מפעיל שלא השיג את רמת הביצועים הנדרשת מוזהר ובמידה שאינו מסוגל להשיג את הרמה הנדרשת בתום התקופה יועמד השירות למכרז. אם השיג את הרמה הנדרשת, החוזה יחודש בתום חמש שנות ההתקשרות. בנוסף, חייב הרגולטור לבדוק אם הסיבות לאי ההיענות לחוזה הן סיבות אנדוגניות (תלויות במפעיל) או אקסוגניות (לא בשליטת המפעיל). רק הסיבות הראשונות צריכות להיות מלוות בסנקציות, במקרה של גורמים חיצוניים, יש לבחון במשותף את המטרות שהוסכמו מראש. בישראל נמדדת איכות השירות החל משנת 2003 באמצעות מערכת של בקרה תפעולית על ביצועי המפעילים. לשם כך פותח מדד איכות שירות²⁷, המבוסס על חריגות המפעילים מהדרישות התפעוליות המפורטות בחוזה ההתקשרות ומרכיביו ידועים למפעילים. ככל שציון המדד נמוך יותר, משמע שהמפעיל ביצע פחות חריגות, מה שעשוי להעיד על איכות שירותים טובה יותר. המדד מתבסס על ארבעה מקורות נתונים:

- א. דווחי מפעיל: רמת הדיווחים השוטפים למנהלת תחבורה ציבורית.
- ב. בקרת תשתיות: נערכת אחת לשישה חודשים במשרדי המפעיל.
- ג. בקרת מסלול: נערכת על ידי בקר סמוי. מתמקדת יותר בהתנהגות הנהג ובשמירה על מסלול הנסיעה. בסך הכל מבוקרות 0.4% מנסיעות כל מפעיל בפריסה מאוזנת.
- ד. בקרת תחנות מוצא: נעשית על ידי בקר גלוי. היא כוללת בעיקר מעקב אחר עמידה בלוחות זמנים, ביטול נסיעות, איחור ביציאה, הקדמת יציאה, שילוט הקו, ניקיון כלי הרכב ובדיקת מסמכי רכב ורישוי.

²⁷ פירוט של מרכיבי המדד ומשקלותיהם - ראו בנספח 4.

לצורך ביצוע הבקרה התפעולית המוזכרת לעיל, התקשר משרד התחבורה עם החברה הפרטית 'ריבה יחזקאל ושות' יועצים להנדסת תעשייה, ניהול ובקרה'. חברה זו אחראית כלפי המשרד לביצוע בקרה תפעולית על המפעילים השונים, וזאת בתיאום עם מנהלת תחבורה ציבורית.²⁸ את תוצאות הבקרה התפעולית על המפעילים בין השנים 2003-2011 ניתן לראות בלוח 4.

לוח 4: תוצאות הבקרה התפעולית על רמת השירות בשנים 2003-2011

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	מפעיל	אשכול
1.3	1.6	3.1	2.4	1.8	1.9	2.1	2.8	3.3	נתיב אקספרס	נהרייה – צפת
1.9	2.1	3.6	2.5	2.3	3.8	2.8	3.4	4.7	נתיב אקספרס	חדרה – נתניה
3	3.3	3.9	3.2	2.6	5.1	5.2	4.7	5.6	סופרבוס	רמלה
2.1	3	3.8	3.8	4.3	5.7	5.8	7.2	10.6		מתתיהו
2.2	1.7	2.2	1.7	2.3	2.9	2.5	3.4	3.3	מטרופולין	באר שבע - תל אביב
1.6	1.1	1.8	1.4	1.8	2.4	2.4	2.6	3.6	קונקס / ואוליה	טבריה
1.7	1.1	1.8	2.8	2.1	2.1	2.6	3.2	3	קונקס / ואוליה	אשדוד – תל אביב
2.2	3	3	3.5	4.1	4.8	4.6	4.1	5.3	קווים	בקעת אונו
2.4	2.9	4.3	3.5	5	5.1	4.3	8.3		אגד תשתית	אלעד
2.0	2.1	4.3	3.9	3.9	3.2	3.1	4.3		מטרודן	באר שבע עירוני
3.5	1.6		3	2.3	2.6	3.1			אגד תשתית	צפון הנגב
2.2	2.5	1.3	1.7	2.2	2.2	2.7			קווים	העמק
1.9	2.1	2.5	3.6	3.3	2.5				מרגלית	מודיעין
1.6	1.6	2	3.2	3.6	3.5				קווים	פתח תקווה
1.1	2.5	1.8	2.1	4					קווי עילית	ביתר עילית
2.2	2.2	3.9							נתיב אקספרס	נתניה – תל אביב
1.6	2	2.8							סופרבוס	פרוזדור ירושלים
1.3	1.2								נרקיס גל	רהט אשדוד עירוני 07
1.9	1.4	3.3	2.4						אגד תעבורה	אשדוד עירוני
1.9	3.6								אפיקים	שומרון
1.8	1.7								קונקס / ואוליה	לוד – תל אביב
1.5	2								מטרופולין	השרון
1.5	1.3	2.5							אגד תעבורה	נתניה עירוני
1.0									נורין אקספרס	יקנעם – טבעון
									קונקס / ואוליה	בני-ברק – ירושלים

²⁸ עד שנת 2012, תחום הבקרה התפעולית היה באחריות חברת 'עדליא' ומשנה זו ואילך הוא באחריות חברת AMCG.

201	201	200	200	200	200	200	200	200	מפעיל	אשכול
1	0	9	8	7	6	5	4	3		
2.2									מועצה אזורית גולן	הגולן
2.1	2.2								אגד	מטרופולין תל אביב
2.1	2.2								אגד	מטרופולין חיפה
2.1	2.2								אגד	הגליל והצפון
2.1	2.2								אגד	מטרופולין ירושלים
2.1	2.2								אגד	אזור יהודה ושומרון
2.1	2.2								אגד	ארצי בין עירוני
2.1	2.2								אגד	הנגב הדרום ואילת
2.1	2.2								אגד	המרכז
2.3	2.7								דן	גוש דן

מקור : מנהלת תחבורה ציבורית (עדליא, 2012)

מלוח 4 אנו למדים שלאורך זמן, ציוני הבקרה התפעולית נמצאים במגמה של ירידה, שמשמעה רמת חריגות נמוכות יחסית מרמת השירות שנקבעה. תוצאה זו עשויה להעיד על שיפור היכולת של הרגולטור להניע מפעילים לעמוד באיכות השירות הנדרשת. ניתן לראות גם שהחל משנת 2010, נכללים גם 'אגד' ו'דן' במסגרת הבקרה התפעולית, מה שמקנה לרגולטור גם יכולת פיקוח ושליטה משופרת על גופים אלה, שעדיין מרכזים בידיהם את מרבית שירותי התחבורה הציבורית בישראל. חווי ההתקשרות מול המפעילים כוללים סעיף ובו מפורטים קנסות קצובים לכל סטייה מרמת השירות, המתגלה במסגרת הבקרה התפעולית. סנקציה זו מופעלת באופן שוטף לצורך הנעת המפעילים לספק את איכות השירות לה התחייבו במסגרת הצעת המכרז. את ריכוז התוצאות של היקף האכיפה והסנקציות הכספיות שהוטלו על מפעילי שירותי האוטובוסים ניתן לראות בלוח 5.

לוח 5: נתוני היקף אכיפה וקנסות

שנה	סה"כ חריגות	סה"כ קנסות שהוטלו (₪)	מספר נסיעות שנבדקו לאורך מסלול הנסיעה	סה"כ נסיעות שנצפו בתחנת המוצא	סה"כ בקרות בתחנות המוצא
2006	22,509	1,067,000	20,154	51,263	1,122
2007	23,969	2,680,750	24,140	73,632	1,473
2008	53,024	5,963,600	27,715	184,866	4,197
2009	57,782	5,902,400	28,855	252,548	7,624
2010	33,610	8,744,996	29,553	340,445	11,164
2011	51,069	14,514,000	49,095	371,758	12,957
2012	52,035	16,012,250	66,367	279,301	10,769

מקור : מנהלת תחבורה ציבורית 'AMCG' וחברת ריבה יחזקאל בע"מ (2013).

מלוח 5 אנו למדים על הרחבת היקף הבקרה התפעולית פר מפעיל בתחנות המוצא בשנים 2008/09. עם כניסת אגד ודן לבקרה מלאה בשנים 2010/11, פחת היקף הבקרה פר מפעיל בתחנות מוצא בכדי לעמוד במסגרת התקציב שנקבעה. על פי דיווחי משרד התחבורה, בסך הכול נבדקות 0.4% מנסיעות כל מפעיל לאורך מסלול ו- 1.5% מהנסיעות בתחנות המוצא. כתוצאה מהרחבת היקף הבקרה לאורך זמן, חל גידול במספר החריגות שנמצא ובקנסות שהוטלו בגינן.

החל משנת 2005, הולכת וגוברת חשיבותו של מדד הבקרה התפעולית, כיוון שהחל משנה זו מוכלל ציון הבקרה התפעולית של המפעיל כאחד מהקריטריונים לבחירת הזוכה במכרז. עם הזמן, חשיבותו גם הולכת וגוברת בזכות העלאת משקלו היחסי כקריטריון מ-5% ל-17%. מהלך זה מחזק ללא ספק באופן משמעותי את מדד הבקרה התפעולית ככלי רגולטורי חשוב להבטחת איכות השירות המסופקת. הגברת היקף הבקרה התפעולית והקנסות שהוטלו, והגדלת חשיבותה כקריטריון לזכייה במכרז הביאה במקביל להתפתחות "רגולציה עצמית", במסגרתה מקיימים מרבית המפעילים רמות שונות של בקרה תפעולית עצמית בנוסף לבקרה החיצונית שמתבצעת על ידי חברת 'ריבה', באמצעות הקמת מערך בקרה פנימי או בהעסקת פקחים.

חסרונו העיקרי של מדד הבקרה התפעולית בישראל, בניגוד למקובל במקומות אחרים כמו למשל: דנמרק, שבדיה, צרפת ואוסטרליה, טמון בעובדה שהוא נבנה ומתופעל ללא שימוש בסקרי העדפות מוצהרות של ציבור הנוסעים, העשויים לספק מידע חיוני על העדפותיהם ועל החשיבות שהם מייחסים למרכיבים השונים של המדד, כפי שנעשה במסגרת מדד SQI. במצב זה יתכן תיאורטית שחלק מהמרכיבים חסר חשיבות בעיני הצרכנים, או שהם מייחסים לו חשיבות מועטה, ולכן יש להשמיטם או להפחית את משקלם היחסי במדד איכות השירות. לעומת זאת, יתכן שיש משתנים אחרים בעלי חשיבות רבה בעיני הנוסעים אך הם אינם נכללים במדד או שיש להם משקל נמוך מדי בציון הכללי. במצב זה ינסו המפעילים לשפר את ציונם במרכיבים שחשיבותם בעיני ציבור הנוסעים משנית, במקום להשקיע מאמץ במרכיבים שיש להם חשיבות רבה בעיני הנוסעים. יש לזכור שמטרתה העיקרית של הבקרה התפעולית היא לשמור ולשפר את איכות השירות לנוסעים, ולכן יש חשיבות רבה לבנייה נכונה של המדד, תוך מתן משקל מתאים למרכיבים שיש להם חשיבות בעיני הנוסעים. חיסרון נוסף הוא הרמה הנמוכה יחסית של נסיעות שנמדדות לכל מפעיל (0.4% מהנסיעות), שעלולה שלא להרתיע מפעילים שלא לחרוג מרמת השירות הנדרשת.

בעיה רגולטורית נוספת שנצפתה במסגרת הליך התחרות בישראל ומחייבת התייחסות, היא תופעת המשא ומתן המחודש לאחר המכרז (renegotiation after the bid): לעיתים מנסה הזכיין לשפר את תנאי ההתקשרות במהלך תקופת ההתקשרות (Athias & Nunez 2006). במסגרת משא ומתן זה יטען בדרך כלל המפעיל לשינויים בתנאי השוק, שלא נלקחו בחשבון בשלב התחרות במכרז, כמו שינויים לא צפויים בעלויות גורמי ייצור או ירידה בביקושים מסיבות שאינן תלויות בביצועיו (Guasch 2004). הניסיון לקבוע תג מחיר נוכחי לשירותים הניתנים לאורך תקופה ארוכה יחסית הוא אמנם בעייתי, ורמה מסוימת של משא ומתן מחודש היא צפויה וגם רצויה, בעיקר במקרים של שינויים אקסוגניים (שאינם תלויים במפעיל) בלתי צפויים בביקושים או במרכיבי היצע שונים. עם זאת, רמות גבוהות של משא ומתן מחודש, בעיקר בשלבים מוקדמים של תקופת ההתקשרות, מעלות שאלות על תקפותו של מודל המכרזים (Guasch 2004) ועלולות לעודד התנהגות אופורטוניסטית מצד המפעילים. אם מתמודדים צופים סבירות גבוהה למשא ומתן מחודש, יש להם תמריץ להגיש הצעות לא ריאליות. במצב זה נוצרת תחרות אגרסיבית בין המתחרים, המביאה להגשת הצעות מפסידות. תופעה זו מעמידה את הרגולטור במלכוד בעייתי, בגלל החשש שעמידה על קיום תנאי החוזה כלשונם תביא את המפעיל לפגוע ברמת השירות המסופק כדי לצמצם את הפסדיו, ובמקרים קיצוניים אף לגרום לשיבושים באספקת השירותים. התייחסות לבעיה זו

בישראל ניתן למצוא במסמך הרפורמה בשירותי התחבורה הציבורית – סטטוס תחרות (מנהלת תחבורה ציבורית 2004), שבו נטען כי מתן משקל רב להצעה הכספית בניקוד המפעיל במכרז, גורר הגשת הצעות מפסידות המביאות את הזוכה במהרה לשולחן הממשלה כדי לבקש הקלות והנחות, או לחילופין להרע את רמת השירות. ההתייחסות הברורה לבעיה זו במכרז הגליל²⁹ מעיד על חומרת הבעיה ועל הקשיים בהתמודדות מולה מצד הרגולטור.

אין ספק שמשא ומתן מחודש בסגנון המתואר לעיל הוא הפרה של כללי המשחק, ושאי-נקיטת צעדים למניעתו עלול לרוקן את התהליך מתוכן ולהפוך את המכרז ללא רלוונטי. משא ומתן מחודש גם נותן יתרון לגופים בעלי כוח עדיף במשא ומתן עם הממשלה. לכן, על הממשלה לשקול, בנוסף לנקיטת אמצעים למניעת הצעות לא ראויות, לפרט בחוזה ההתקשרות את התנאים בהם יתאפשר משא ומתן על שינוי תנאי ההתקשרות, ולעמוד על קיום תנאי החוזה כשאלה אינם מתקיימים (עידה, 2009). נקיטת קו אחיד וברור מצד הרגולטור כלפי מהלכים כאלה עשויים להפחית באופן ניכר את התופעה ולשפר את איכות הרגולציה בענף התחבורה.

סיכום, מסקנות והמלצות עיקריות

מחקרים בישראל (עידה 2009; Shiftan & Sharabi 2006) מצאו שלרפורמה בתחבורה הציבורית באוטובוסים היו באופן כללי תוצאות טובות, הן מבחינת החיסכון בעלויות ובסובסידיות והן מבחינת תעריפי הנסיעה, רמת השירות המסופקת, ומספר הנוסעים. עם זאת, יש לציין שלא נשקלו אפשרויות אחרות לרפורמה כוללת בשירותי תחבורה ציבורית, שהיו יכולות אולי להביא להישגים טובים עוד יותר. כמו כן, חל שיפור ביכולת של הממשלה לקיים רגולציה נאותה על אספקת השירותים יחסית למצב המוצא, ובכלל זה גם על השירותים שעדיין מסופקים על ידי אגד ודן. הממשלה הצליחה, באמצעות התחרות המוגבלת במכרזים, להחזיר לידיה רמה מסוימת של שליטה בשוק התחבורה הציבורית באוטובוסים, שלא הייתה קיימת בתקופה שבה נשלט השוק על ידי אגד ודן. הרגולציה אפשרה יצירת תקן משווה (benchmark) של עלויות התפעול, והתלות באגד ודן פחתה במידה רבה. את ההישגים האלה ניתן לזקוף להפחתה משמעותית של הא-סימטריה במידע בין מפעילים אלה לבין הרגולטור, שאפשרה חתימת הסכמים טובים יותר מול אגד ודן, ואת שילובם במנגנון הפיקוח והבקרה על איכות השירות.

הרפורמה גם הצליחה לדחוק מהשוק מיניבוסים ומוניות שפעלו ללא רישיונות הפעלה (Shiftan & Sharabi 2006). במרבית האשכולות, הנוסעים נהנים מתעריפי נסיעה נמוכים יחסית למצב הקודם ומשיפור ברמת השירות. האווירה התחרותית משפיעה גם על רמת השירות שלה זוכים נוסעים באזורים שבהם נשמר עדיין המונופול של חברות 'דן' ו'אגד', בזכות העובדה שהן מבוקרות על ידי הרגולטור באופן שוטף. עם זאת, קיימות מספר נקודות תורפה בתהליך, שמומלץ לתת עליהן את הדעת:

א. **אופן חלוקת הסמכויות:** ריכוז הסמכויות ברמה הארצית בידי משרדי התחבורה והאוצר באמצעות מנהלת תחבורה ציבורית, לא מסתמנת כמבנה רגולציה אופטימלי. הריחוק של הרגולטורים מנקודת הקצה של אספקת השירותים מחליש את יעילות מערכת תכנון השירותים והתאמתה לצרכים ספציפיים במקומות שונים. נדרשת מעורבות עמוקה יותר של הרשויות המקומיות בקבלת ההחלטות, אם דרך הקמת רשויות תחבורה אזוריות/מטרופוליניות או בשילובן במסגרת רשות תחבורה ארצית, בדומה למסגרת שהוצעה על ידי ועדת סדן. יש מקום גם לשקול שילוב של המפעילים ברמה האסטרטגית והטקטית, בעיקר

²⁹ כאמור, מנהלת התחבורה הציבורית גיבשה הערכה של מחיר שבעיניה הוא המחיר הראוי להפעלת השירות, מי שיציע מחיר נמוך ממחיר זה, יחויב עם הזכייה במכרז להעביר לממשלה מראש את ההפרש בין ההצעות עבור כל תקופת ההפעלה.

בתחום התכנון. שילובם יאפשר לנצל את יתרונות הידע והניסיון שלהם באספקת שירותי תחבורה ואף עשוי ליצור מחויבות לשיתוף פעולה טוב יותר מצידם, שיתרום להשגת המטרות של שיפור איכות השירות והגדלת מספר הנוסעים.

ב. **הסדרת מעמדה של מנהלת התחבורה הציבורית**: כפי שצוין בדוח ביקורת 64א' של מבקר המדינה, מערך הרגולציה הנוכחי אינו מאוזן והוא מקנה סמכויות נרחבות יחסית בידי המגזר הפרטי. העסקת גורם פרטי כגורם כל כך מרכזי בתהליך התחרות לאורך תקופה כה ארוכה אפשרה מצד אחד למנהלת לצבור ידע ויכולת מקצועית גבוהים שהם קריטיים להצלחת הרפורמה. מצד שני מדובר בהעסקה תלוית מכרז והסכם התקשרות שעשויה להביא לאבדן ידע ויכולות מקצועיות, במידה שהמנהלת אינה נבחרת מחדש במכרז.

ג. **שימור הידע והמידע**: על רקע הכוונה להקים בעתיד הקרוב רשויות תחבורה יש לבחון את אופן שילובה של עדליא ואופן שימור והעברה של הידע והמקצועיות שנצטברו במהלך עשר שנות פעילותה עד היום, ובמהלך השנים הבאות בהן תמשיך לפעול כמנהלת התחבורה הציבורית. עד להקמת רשויות התחבורה, צריך משרד התחבורה להבטיח שימור שוטף של הידע הנצבר אצל החברות הפרטיות העובדות למענו, שהרי כל אימת שתתחלף חברה או שיתחלפו עובדיה, עלולים להיווצר פערי ידע גדולים שתיקונם ידרוש השקעה ניכרת (דוח מבקר המדינה 64א', 2013) במקביל, יש להגביר את המעורבות והבקיאות של נציגי המדינה בתהליך על מנת למנוע/ להפחית את תופעת ה"רגולטור השבוי" (Regulatory capture).

ד. **הסדרת יחסי העבודה בענף התחבורה הציבורית**: חשיבות נושא זה היא רבה, בעיקר להבטחת רציפות ואיכות השירותים המסופקים לציבור. חשיבות הנושא בעיני הרגולטור הביאה למתן ניקוד במכרז לשכר נהגי האוטובוסים ולהשקעה של המפעיל בתוכניות הכשרה עבורם. יש במקביל לדאוג להסדרת יחסי העבודה בענף. הסדרים מסוג זה עשויות למנוע מצב של תחלופה מהירה של כוח האדם בענף, בעיקר נהגי האוטובוסים, בכוח אדם זול ולא מיומן, על חשבון איכות השירות והבטיחות שלהן זוכים הנוסעים. תפחית את הסיכון לפריצת סכסוכי עבודה על רקע זה, ועשויה למנוע שיבושים באספקת שירותים חיוניים אלה בעתיד. בשנים האחרונות חל שיפור מסוים בשכר ובתנאי ההעסקה, אך על פי דווחי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שכר הנהגים בחברות הפרטיות, שאינם מאוגדים נכון להיום תחת הסכם קיבוצי כלשהו, עדיין נמוך באופן משמעותי לעומת השכר הממוצע המשולם לעובדים בענף, כולל חברי הקואופרטיבים.³⁰ יש על כן לפעול להשוואה או לפחות לצמצום פערים אלה בשכר ובתנאי ההעסקה של הנהגים.

ה. **הכוונה לצמצם את מספר החברות הפועלות בשוק**: מומלץ לשקול את השלכות המהלך של הוצאתן מהשוק של חברות עם נפח פעילות קטן יחסית, על רמת התחרותיות בשוק בטווח הבינוני- ארוך. כאמור, מצב זה עשוי להביא להחלפתם של המונופולים של אגד ודן במונופולים אזוריים מהשוק הפרטי, וזאת בעיקר על רקע הכוונות להאריך את תקופת ההתקשרות במכרזים בעתיד.

ו. **סוג החוזה**: באופן עקרוני, המעבר שבוצע במכרזים האחרונים ממכרזי "עלות נטו" למכרזי "עלות כוללת" מסתמן כמהלך נכון. כאמור, מכרזים מסוג זה אינם מומלצים במתכונת הפשוטה שלהם, אלא רק בשילוב תמריצים לאיכות שירות (Muren 2000) או הגדלת מספר הנוסעים (עידה, 2009). יש אם כך לבחון בהמשך את מבנה התמריצים ומינונם, ולהתאימם לרמה הנדרשת על מנת להניע את המפעילים לפעול לשיפור רמת השירות/הגדלת מספר הנוסעים.

ז. **משך תקופת ההתקשרות**: המעבר לתקופת התקשרות בת שש שנים עם שתי הארכות בנות שלוש שנים מסתמן כמהלך בעייתי. מצד אחד מהלך זה מגביר את אי הוודאות למפעילים, ומצד שני קיים ספק רב אם בפועל ניתן יהיה אכן להחליף מפעיל שאינו מספק את רמת השירות הנדרשת. כמו כן, תקופת

³⁰ ראו: אתר ועד ארגון נהגי האוטובוסים והמוניות <http://obd.ilinks.co.il/details.aspx?Id=1>. אוחר 11.11.2013.

התקשרות כוללת של 12 שנים היא בעייתית, כיוון שהיא מפחיתה את האפשרות של תכנון מחדש והתאמה של ההיצע לביקושים המשתנים שהוא חלק מתהליך היציאה למכרז, שבדרך כלל לא נעשה במהלך תקופת ההתקשרות. בכל מקרה, במסגרת יישום מהלך זה חייב להיות ברור למפעילים שאין מדובר בהארכה אוטומטית למשך כל התקופה, על מנת למנוע השפעות לוואי שליליות של מפעיל שמקובע כמונופול אזורי לתקופה רבת שנים.

ח. **הגברת רמת הפיקוח והבקרה**: הבעיה העיקרית בתחום מכרזי תחבורה ציבורית בארץ ובמדינות מערביות אחרות היא הקושי לאכוף על המפעילים את תנאי ההתקשרות שנקבעו במכרז. לרמת הפיקוח הנמוכה על ביצועי המפעילים, המקיפה בסך הכול 0.4% מנסיעות כל מפעיל, יש השפעה שלילית על כל שלבי התהליך, ולכן חשוב להגביר את רמת הפיקוח והבקרה כאמצעי להבטחת הקיום של תנאי ההתקשרות, תוך שילוב טכנולוגיות מתקדמות לצרכי בקרה. עמידה על קיום תנאי ההתקשרות ואכיפה קפדנית של תנאי החוזה, עשויות לסייע גם במניעת הגשת הצעות לא ראויות בשלב המכרז, ויאפשרו בניית מערכת קריטריונים שתביא לבחירת המפעיל המתאים ביותר.

ט. **שינויים במדד הבקרה התפעולית**: יש מקום לבצע שינויים במדד המשמש כבסיס לבחינת איכות השירות המסופקת על ידי המפעילים. הפעלת מנגנון מסוג זה והשימוש בו כקריטריון לבחירת הזוכה במכרזים הוא מהלך נכון, אך כיום מופעל מדד זה ללא שימוש בסקרי העדפות צרכנים, שיבחנו את מידת התאמתו לטעמי וצרכי הנוסעים. לכן המדד הקיים עלול שלא לשקף נכונה את ערך רמת השירות המסופקת על ידי המפעיל מנקודת מבטו של הצרכן, ולהחטיא את המטרה שלשמה נועד. לפיכך, מוצע לבנות מדד בסגנון מדד SQI (Hensher & Prioni 2002), המבוסס על סקרי לקוחות, ולשלב בחוזה ההתקשרות לצורך מדידת ביצועי המפעילים. מדד זה עשוי להיות גם בסיס אפשרי לתגמול מפעילים על אספקת רמת שירות טובה.

י. **רגולציה עצמית של מפעילים על רמת השירות**: הרחבת הבקרה התפעולית על ביצועי המפעילים כרוכה בהגדלת עלויות למדינה ולעיתים קרובות אינה מתאפשרת עקב מגבלות תקציביות. מומלץ על כן למסד במסגרת חוזי ההתקשרות את ההסכמים עם אגד ודן ולהרחיב את מנגנוני הרגולציה העצמית של המפעילים על ידי מתן ניקוד במכרז / בונוסים כספיים למפעילים על בסיס איכות מנגנוני הרגולציה העצמיים שיפעילו.

יא. **עמידה על קיום תנאי החוזה**: אחת התופעות הבעייתיות במכרזים היא תופעה של הגשת הצעות מפסידות בהנחה שניתן יהיה לשפר את התנאים בהמשך. בנוסף לנקיטת אמצעים למניעת הצעות לא ראויות, יש לפרט בחוזה ההתקשרות את התנאים בהם יתאפשר משא ומתן על שינוי תנאי ההתקשרות, ולעמוד על קיום תנאי החוזה כשאלה אינם מתקיימים. נקיטת קו אחיד וברור מצד הרגולטור כלפי מהלכים כאלה עשויים להפחית באופן ניכר את התופעה ולשפר את איכות הרגולציה בענף התחבורה.

היה וקובעי המדיניות בתחום התחבורה הציבורית בישראל ישכילו לתת מענה לנקודות תורפה אלו, אין ספק שמערך התחבורה הציבורית בישראל ישתפר וציבור האזרחים ייצא נשכר.

ביבליוגרפיה

בג"צ 3136/98, 1999. אגד והסתדרות העובדים הכללית נ' שר התחבורה והמפקח הארצי על התחבורה, פ"ד נב(5) 70.

ועד ארגון נהגי האוטובוסים והמוניות, 2013. <http://obd.ilinks.co.il/details.aspx?id=1>. אוחזר ב- 3.11.2013.

מנהלת תחבורה ציבורית, 2004. דו"ח על הרפורמה בתחבורה הציבורית באוטובוסים – סטאטוס תחרות, מסמך פנימי, לא פורסם.
מרכז חזן במכון ון ליר, 2012. מונחון פרויקט ההפרטה. אוחר ב- 18.4.2013.
http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/monhon_haprta_-_2012.PDF

מבקר המדינה, 2013. דו"ח ביקורת א'64. אוחר ב- 3.11.2013.
<http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/113.aspx>

משרד האוצר ומשרד התחבורה, 1991. דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת ענף התחבורה הציבורית בישראל, ירושלים.

משרד התחבורה, 1996. הוועדה לבחינת וגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות, ירושלים.

משרד התחבורה, 1999. התוכנית להנהגת תחרות בשירותי התחבורה הציבורית בישראל, ירושלים.
משרד התחבורה, 2007. הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית [ועדת סדן] - מסקנות והמלצות, ירושלים.

נגר-לויט, אושרת, 2011. "הצלחה מפתיעה של פרויקט התחבורה או האוטובוסים עם הגולן", ידיעות אחרונות, מוסף ממון, 14.12.11.

עידה, יורם, 2009. "מכרזים יעילים לאספקת שירותי תחבורה ציבורית", עבודת דוקטור, החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב.

פאסוול, רוברט א', 1997. "רשות תחבורה ציבורית לתל אביב יפו: הצעת מבנה", דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), מחקרי תל אביב יפו – תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך שני, תל אביב: רמות, עמ' 345--321.

שאול, דניאלה, 2011. "התחבורה הציבורית – נבחרת השנה בגולן". אתר האינטרנט "שישי בגולן". אוחר ב- 18.4.2013.

http://www.shishibagolan.co.il/HTMLs/page_5114.aspx?c0=19481&bsp=12530&bss53=12530

Alexandersson, Gunnar, Hulten, Staffan, & Folster, Stefan, 1998. "The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services," *Journal of Transport Economics and Policy* 32, pp. 203--219.

Amaral, Miguel, Saussier, Stephane, & Yvrande-Billon, Anne, 2009. "Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London," *Utilities Policy* 17, pp. 166--175.

Andersen, Bjorn, 1992. "Factors Affecting European Privatization and Deregulation Policies in Local Public Transport: The Evidence from Scandinavia," *Transportation Research A* 26A, 2, pp. 179--191.

Anthony, Robert N., 1988. *The Management Control Function*, Boston, MA.: Harvard Business School Press.

- Athias, Laura, & Nunez, Antonio, 2006. "The More the Merrier? Number of Bidders, Information Dispersion, Renegotiation and Winner's Curse in Toll Road Concessions", ATOM – University of Paris Sorbonne Working Paper, <http://www.econ.yale.edu/seminars/apmicro/am07/athias-070227.pdf> (accessed April 21, 2013).
- Augustin, Katrin, & Walter, Matthias, 2010. "Operator Changes through Competitive Tendering: Empirical Evidence from German Local Bus Transport," *Research in Transportation Economics* 29, pp. 36--44.
- Berechman, Joseph, 1993. *Public Transit Economics and Deregulation Policy*, B.V: Elsevier Science Publishers.
- Boitani, Andrea, & Cambini, Carlo, 2006. "To Bid or not to Bid, This is the Question: The Italian experience in Competitive Tendering for Local Bus Services," *European Transport* 3, pp. 41--53.
- Estache, Antonio & Gomez-Lobo, Andres, 2005. "Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries," *Transport Reviews* 25, 2, pp.158--139 .
- European Commission, 1997. *Transport Research- Fourth Framework Program- Isotope - Improved Structure and Organization for Urban Transport Operations of Passengers in Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fox, Halcrow, 2000. *Review of Urban Public Transport Competition* (final report), Washington,
- Gomez-Ibanez, Jose A., & Meyer, John R., 1997. "Alternatives for Urban Bus Services – An International Perspective on the British Reforms," *Transport Reviews* 17, 1, pp. 17--29.
- Guasch Luis J., 2004. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Hensher, David A., 2004. *Performance Based Contracts*. Working paper 2004/01(ITS-WP-04-03), Sydney, New South Wales, Australia: Institute of Transport Studies, University of Sydney.
- Hensher, David A., & Prioni, Paola, 2002. "A Service Quality Index for Area-wide Contract Performance Assessment," *Journal of Transport Economics and Policy* 36, 1, pp. 93--113.
- Hensher, David A., & Wallis, Ian P., 2005. "Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidizing Transport - The Bus Experience," *Journal of Transport Economics and Policy* 39, 3, pp. 295--321.
- Hensher, David A., & Stanley, John, 2010. "Contracting Regimes for Bus Services: What Have We Learnt after 20 Years?," *Research in Transportation Economics* 29, pp. 140--144.

- Hermans, Guy, & Stoelinga, Arjen, 2005. "Competition in Dutch Public Transport," in David A. Hensher (ed.), *Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Elsevier Science, pp. 291--302.
- Hidson, Mark, & Muller, Michael, 2003. *Better Public Transport for Europe Through Competitive Tendering*, Germany: ICLEI - Local Governments for Sustainability.
- Iseki, Hiroyuki, 2004. "Does Contracting Matter? The Determinants of Contracting and Contracting Effects on Cost Efficiencies in U.S. Fixed-route Bus Transit Service," Ph.D. dissertation, University of California, Los Angeles, USA.
- Karlaftis, Matthew G., 2006. "Privatization, Regulation and Competition: A Thirty Years Retrospective on Transit Efficiency," CEMT/OCDE/
- Kim, Songju, 2005. "The Effects of Fixed-Route Transit Service Contracting on Labor," unpublished dissertation, University of California, Berkeley.
- Laffont, Jean Jacques, & Tirole, Jean, 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Mass: MIT.
- Matsoukis, E. C., 1996. "Privatization of Bus Services in Athens, Greece: Assessment of 14-Month Experiment," *Transport Reviews* 16, 1, pp. 67--78.
- Muren, Astri, 2000. "Quality Assurance in Competitively Tendered Contracts," *Journal of Transport Economics and Policy* 34, 1, pp. 99--112.
- Nicosia, Nancy, 2002. "Essays on Competitive Contracting: An Application to the Mass Transit Industry," unpublished dissertation, University of California, Berkeley.
- Odeck, James, 2003. "Ownership, Scale Effects and Efficiency of Norwegian Bus Operators: Empirical Evidence," *International Journal of Transport Economics* 3, 3, pp. 305--325.
- Preston, John, 2001. "Explaining Competitive Practices in the Bus Industry: The British Experience," *Transportation Planning and Technology* 15, pp. 277--294.
- Pyddoke, Roger, & Andersson, Matts, 2010. *Increased Patronage for Urban Bus Transport with Net-Cost Contracts*, Working paper from Swedish National Road & Transport Research Institute (VTI).
- Roy, William, & Yvrande-Billon, Anne, 2007. "Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France," *Journal of Transport Economics and Policy* 41, 2, pp. 257--282.
- Savage, Ian D., 1993. "Deregulation and Privatization of Britain's Local Bus Industry," *Journal of Regulatory Economics* 5, 2, pp. 143--158.
- Shifan, Yoram, & Sharabi, Nir, 2006. "Competition in Public Bus Transport in Israel," paper presented at the 85th annual meeting of the Transportation Research Board, Washington, DC, January 2--26.

- Soberg, O., 2001. "Experience in Tendering in Land Passenger Transport in Norway," paper presented at the 7th international conference on competition and ownership in land passenger transport, Molde, Norway, June.
- Vickers, John, & Yarrow, George, 1988. *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass: MIT..
- Walters, Jackie, 2010. "Is the Bus Transport Contracting System in South Africa Leading to Trusting Relationships Between Contracted Parties? An Analysis of Funding Issues and the Impact on Relations between Government and Operators," *Research in Transportation Economics* 29, pp. 362--370.
- White, Peter, 1997a. "What Conclusions Can Be Drawn About Bus Deregulation in Britain?," *Transport Reviews* 17, 1, pp. 1--16.
- White, Peter, 1997b. "The Experience of Bus and Coach Deregulation in Britain and in Other Countries," *International Journal of Transport Economics* 26, 1, pp. 38--51.
- White, Peter, & Tough, S, 1995. "Alternative Tendering Systems and Deregulation in Britain," *Journal of Transport Economics and Policy* 29, 3, pp. 275--289.
- White, Peter, & Farrington, John, 1998. "Bus and Coach Deregulation and Privatization in Great Britain, with Particular Reference to Scotland," *Journal of Transport Geography* 6, 2, pp. 135--141
- YTV Transport Department, 2001. *Competitive Tendering of Bus Services in the Helsinki Metropolitan Area 1994 – 2001*, Helsinki.

נספח 1: תוצאות רפורמות בעולם

מדינה	אזור	% שינוי בעלויות	% שינוי בסובסידיות	% שינוי	% שינוי בתעריפי	איכות השירות	% שינוי במספר
בריטניה	לונדון	-41	-75	30	33	ללא שינוי	10
	מחוץ ללונדון	-45	-58	29	19-50	ירידה	-39
נורבגיה	לילהאמר (מכרזים)	-6	-17	עלייה	19	עלייה	48
	אוסלו, ברגן, טונדהיים, טרמסו	-13 – -21	-7 – -21	אין נתון	עלייה	ירידה	-2 – -24
שבדיה	גטבורג	-13	-30	-7	+3	עלייה	7.5
פינלנד	הלסינקי	-30	-5	+19	-40	עלייה	5
דנמרק	קופנהאגן	-24	אין נתון	אין נתון	עלייה	עלייה	ללא שינוי
הולנד	אמרספורט	-37	ירידה	60	אין נתון	אין נתון	ללא שינוי
צרפת	דיז'ון	עלויות נשאר גבוהות אך רמת השירות	אין נתון	אין נתון	אין נתון	עלייה	עלייה
איטליה	רומא	-25	אין נתון	אין נתון	אין נתון	אין נתון	אין נתון
יוון	כל האזורים	-40	אין נתון	אין נתון	אין נתון	אין נתון	15
ארצות הברית	כל האזורים	-15 – -46	אין נתון	אין נתון	אין נתון	ירידה	אין נתון
צ'ילה	סנטיאגו	ירידה	ירידה	ירידה	6	עלייה	ירידה
אוסטרליה	אדלייד	-22 – -38	אין נתון	8	אין נתון	אין נתון	8
	פרת	-22 – -38	אין נתון	אין נתון	אין נתון	אין נתון	26
	מלבורן	-22 – -38	אין נתון	אין נתון	אין נתון	אין נתון	ללא שינוי
ניו זילנד	וולינגטון, אוקלנד	-5 – -40	אין נתון	אין נתון	אין נתון	אין נתון	ירידה קלה
דרום אפריקה	אזורים מטרופוליניים (יוהנסבורג, קייפטאון ועוד)	אין נתון	25	אין נתון	אין נתון	שיפור בחלק מהמדדים	12-15

מקור:

Andersen 1992; Savage 1993; Matsoukis 1996; White 1997a; Alexandersson et al. 1998; White & Farrington 1998; Fox 2000; Soberg 2001; Nicosia 2002; Hidson & Muller 2003; Odeck 2003; Iseki 2004; Estache & Gomez-Lobo 2005; Hensher & Wallis 2005; Hermans & Stoelinga 2005; Kim 2005; Walters 2010.

נספח 2: משך תקופת התקשרות במדינות שונות³¹

המדינה	תקופת התקשרות ממוצעת (בשנים)	מעודכן לשנת	הערות
לונדון	5	2010	הוארכה משלוש לחמש שנים. בחלק יש אפשרות להארכה של שנתיים נוספות
בריטניה (מחוץ ללונדון)	5	2010	
נורבגיה	6	2005	
שבדיה	5	2005	
פינלנד	5	2005	הוארכה משלוש לחמש שנים
דנמרק	6	2005	הוארכה מארבע לחמש שנים ובהמשך לשש שנים
הולנד	6-4	2005	
צרפת	5	2010	
גרמניה	7-6	2010	
איטליה	10-3	2006	במכרזי עלות כוללת בדרי"כ שלוש שנים במכרזי עלות נטו בדרי"כ חמש-שש
אוסטרליה	5	2005	אפשרות הארכה של חמש שנים נוספות
ניו זילנד	5-3	2005	
דרום אפריקה	4	2010	

מקור: Hidson & Muller 2003; Hensher & Wallis 2005; Boitani & Cambini 2006; Roy & Yvrande-Billon 2007; Amaral et al. 2009; Augustin & Walter 2010; Walters 2010.

³¹ תקופת ההתקשרות עשויה להשתנות בתוך מדינות בין אזורים שונים, ולעיתים גם בתוך אזורים. לפיכך, עלול הממוצע של כלל המדינה להציג תמונה מטעה על תקופת ההתקשרות המקובלת.

נספח 3 : משתני התחרות (קריטריונים לבחירת הזוכה במכרז)

אשכול	מפעיל	קריטריונים לבחירת הזוכה במכרז
נהריה – צפת	נתיב אקספרס	תעריפים – 60%, תוכנית תפעולית – 25%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
חדרה – נתניה	נתיב אקספרס	תעריפים – 60%, תוכנית תפעולית – 25%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
רמלה- מתתיהו	סופרבוס	תעריפים – 60%, תוכנית תפעולית – 25%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
באר שבע – תל אביב	מטרופולין	תעריפים – 60%, תוכנית תפעולית – 25%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
טבריה	קונקס / ואוליה	תעריפים – 50%, ציון משלב המיון המוקדם – 15%, תוכנית תפעולית – 25%, תוכנית עסקית – 5%, התרשמות כללית – 5%
אשדוד – תל אביב	קונקס / ואוליה	תעריפים – 50%, ציון משלב המיון המוקדם – 15%, תוכנית תפעולית – 25%, תוכנית עסקית – 5%, התרשמות כללית – 5%
בקעת אונו	קווים	תמלוגים / סובסידיה – 40%, ניסיון קודם – 20%, גובה ערבות – 10%, תוכנית תפעולית – 15%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
אלעד	אגד תשתית	תמלוגים/סובסידיה – 70%, תוכנית תפעולית – 15%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
באר שבע עירוני	מטרודן	תמלוגים/סובסידיה – 60%, תוכנית תפעולית – 25%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
צפון הנגב	אגד תשתית	תמלוגים/סובסידיה – 70%, תוכנית תפעולית – 15%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
העמק	קווים	תמלוגים/סובסידיה – 70%, תוכנית תפעולית – 15%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
מודיעין	מרגלית	תמלוגים/סובסידיה – 70%, תוכנית תפעולית – 15%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
פתח תקווה	קווים	עלות הפעלה שנתית – 75%, תוכנית תפעולית – 10%, תוכנית עסקית – 10%, התרשמות כללית – 5%
ביתר עילית	קווי עילית	עלות הפעלה שנתית – 65%, תוכנית תפעולית – 15%, תוכנית עסקית – 10%, ציון בקרה תפעולית – 5%, התרשמות כללית – 5%
נתניה- תל אביב	אגד תח"צ	לא במסגרת מכרז
פרוזדור ירושלים	סופרבוס	שיעור תוספת/הפחתה – 78%, בקרה תפעולית – 15%, הצעה תפעולית – 5%, הרכבת רכבים בארץ – 2%
רהט	נרקיס גל	שיעור תוספת/הפחתה – 70%, הצעה תפעולית – 15%, ניסיון במגזר הבדווי – 5%, ציון בקרה תפעולית – 5%, התרשמות כללית – 5%
אשדוד עירוני	אגד תעבורה	לא במסגרת מכרז
שומרון	אפיקים	שיעור תוספת/הפחתה – 75%, בקרה תפעולית – 15%, הצעה תפעולית – 10%
לוד – תל אביב	קונקס / ואוליה	שיעור תוספת/הפחתה – 65%, בקרה תפעולית – 17%, שכר נהג – 8%, הצעה תפעולית – 10%
השרון	מטרופולין	שיעור תוספת/הפחתה – 60%, בקרה תפעולית – 17%, שכר נהג – 8%, הצעה תפעולית – 15%
יקנעם-טבעון	אגד תעבורה	שיעור תוספת/הפחתה – 65%, בקרה תפעולית – 17%, שכר נהג – 8%, הצעה תפעולית – 10%
בני-ברק – ירושלים	קונקס / ואוליה	שיעור תוספת/הפחתה – 65%, ניסיון עבר – 17%, הצעה תפעולית – 10%, שכר נהג – 8%
הגולן	מועצה אזורית גולן	שיעור תוספת/הפחתה – 75%, ניסיון עבר – 17%, שכר נהג – 8%
חשמונאים	קווים	הצעה כספית – 30%, ניסיון עבר – 15%, התחייבות לעמידה ביעדי מספר הנוסעים – 8%, תוכנית עסקית – 5%, הצעה תפעולית – 36%, מעמד נהג – 6%
חדרה – נתניה	קווים	הצעה כספית – 30%, ניסיון עבר – 15%, התחייבות לעמידה ביעדי מספר הנוסעים – 8%, תוכנית עסקית – 5%, הצעה תפעולית – 36%, מעמד נהג – 6%
הנגב	במכרז	הצעה כספית – 30%, ניסיון עבר – 15%, התחייבות לעמידה ביעדי מספר הנוסעים – 8%, תוכנית עסקית – 5%, הצעה תפעולית – 36%, מעמד נהג – 6%
גליל	במכרז	הצעה כספית – 50%, ניסיון עבר – 15%, תוכנית עסקית – 5%, הצעה תפעולית – 25%, מעמד נהג – 5%

מקור : מנהלת תחבורה ציבורית (עדליא, 2012)

נספח 4: פרמטרים למדד איכות השירות

טבלת פרמטרים עדכנית לאיכות השירות באוטובוסים, כולל משקל יחסי מנורמל ל-100%.

משקל החריגה, בסך החריגות מנורמל	שקלול החריגות		
	פרטי החריגה	נושא החריגה	
20	הקדמה של 2 דקות ומעלה.	הקדמה	בדק בבקרה סמויה לאורך המסלול ובקרה גלויה בתחנות המוצא
18	עד 5 דקות איחור אין מדווחים על חריגה.	איחור 6 עד 15 דקי	
23		איחור מעל 15 דקי	
28		אי ביצוע נסיעה	
3.1	אוטובוס שאינו מופיע ברשימת האוטובוסים של החברה.	אוטובוס מורשה	
2.4	אי הצגת שילוט קו כנדרש (בחזית האוטובוס ובגבו, וסמוך לדלת הכניסה).	שילוט הקו	
1.9	שימוש באוטובוס בין-עירוני בקו עירוני.	התאמת האוטובוס לקו	
5.0	מעל 20 נוסעים עומדים באוטובוס עירוני בשעות שפל, מעל 30 בשיא, ומעל 10 בבין-עירוני.	מסי נוסעים מתאים	
2.6	אי לבישת מדים, הופעה מרושלת באופן חריג.	הופעה נאותה של הנהג	
5.0		אדיבות הנהג	
5.4	הימצאות מכלול הכרטיסים על פי רישיון הקו.	הימצאות כרטיסים	
5.5	הפקעת מחיר/מחיר נמוך, כרטיס משומש, בדיקת תעודת זכאות להנחה.	מכירה במחיר והנחות לזכאים	
4.5	אוטובוס מלוכלך מבפנים או מבחוץ.	ניקיון האוטובוס	
5.5	מושב לא מקובע או שבור, מדף לא מקובע, העלול להביא לפילת מטען.	מפגעים בטיחותיים	
3.5	דיבור בטלפון סלולרי בזמן נהיגה.	דיבור בנייד	
2.0	עצירה במרחק של 50 ס"מ ומעלה מהמדרכה ללא סיבה מוצדקת.	עצירה רחוק מהמדרכה	
7.0	כניסה לצומת ברמזור אדום.	נסיעה באדום	
3.5		העלאת/הורדת נוסעים ברמזור	
4.6	נהיגה פראית, אי מתן זכות קדימה, דלתות פתוחות, העלאת נוסעים בתנועה.	נהיגה מסוכנת אחרת	
2.0	איסוף/הורדת נוסעים שלא בתחנות, אי עצירה לאיסוף/הורדה בתחנות, חריגה ממסלול.	מסלול נסיעה ועצירה בתחנות	
3.0	מוזגן לא תקין, רעש חריג, העדר פח אשפה.	חריגה אחרת	
0.8	אי הצגת הרישיון (בד"כ טוענים: המסמכים נעולים בתא, נשכח...)	רישיון רכב	בקרת מסמכים גלויה
0.9	אי הצגת תעודת ביטוח חובה	ביטוח רכב	
0.8	אי הצגת אישור קצין הבטיחות	אישור תקינות מקצין בטיחות	
1.1	אי הצגת רישיון נהיגה (בד"כ טוענים: שכחתי את הארנק...)	רישיון נהיגה	תחנת המוצא
0.1		לויז מלא ונגיש בתחנת המוצא	
0.2		הצגת מספרי הקווים בתחנת המוצא	
0.1		תקינות וניקיון של תחנת המוצא	
0.1		מפה, יעד, זיהוי, שם התחנה	בקרת התשתיות
0.9	רישי וביטוח, שנת יצור, מקומות ישיבה, גיל הרכב.	צי הרכב	
1.2	זיהוי מפעיל, שם תחנה, מספר קו, יעד, מפה/מסלול, לוח זמנים	שילוט תחנות	
0.1	אימות רישיונות, קנסות ושליחות, היסטוריית תאונות במחשב משרד התחבורה.	תיקי נהגים	
3.4	שעות הפעילות, אתר אינטרנט, מודיעין טלפוני, יחידה לתלונות הציבור.	מידע לציבור	נתיבי המפעיל
0.3	נסיעות תכנון וביצוע לקו יומי וחודשי, מצבת הרכב וק"מי-הנסיעה, מצבת כוח האדם.	שלמות הדיווח	
0.5	ביצוע נמוך מהנדרש ברישיון (בחלוקה לימי השבוע, סה"כ לקו וסה"כ לאשכול)	כמות הנסיעות המדווחות	
100		סה"כ	

מקור: משרד התחבורה, 2012