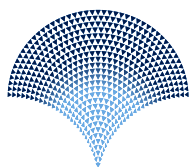


# דו"ח מעקב

המשך יישום התחרות ושיפור השירות  
בענף התחבורה הציבורית

על בסיס החלטת ממשלה 4148 מספטמבר 2018

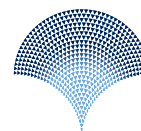
יוני 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

# דו"ח מעקב

---

## המשך יישום התחרות ושיפור השירות בענף התחבורה הציבורית

על בסיס החלטת ממשלה 4148 מספטמבר 2018

---

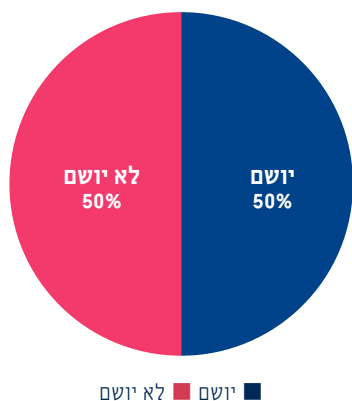
יוני 2021

הדוח נכתב על ידי דורון אנגל בהנחיית אוריה גפן קליין, מנהלת תכנית המוניטור  
במרכז להעצמת האזרח

## תוכן העניינים

3	קצרצר מנהלות
4	טבלה מסכמת
5	רקע
7	פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם
8	תובנות ומסקנות

## קצרצר מנהלות



החלטת ממשלה 4148 שעניינה "המשך יישום התחרות ושיפור השירות בענף התחבורה הציבורית" באה בעקבות החלטות ממשלה שונות בנושא התחרות בתחבורה הציבורית והטילה על שר התחבורה להשלים את יישום הגברת התחרות עד שנת 2030. הוחלט לפרסם הליכים תחרותיים למפעילי קווים בצורה הדרגתית, להחיל מגבלות השתתפות וזכייה כדי למנוע ריכוזיות ולשפר את רמת השירות לנוסע.

משרד התחבורה פירסם חמישה הליכים תחרותיים להפעלת קווים שונים ברחבי הארץ ושוקד בימים אלו על פרסום הליכים נוספים. כמו בנושאים רבים אחרים במדינה בימים אלה, גם החלטה זו סבלה מקשיים ביישום עקב המשבר הפוליטי והרפואי במדינה ואי העברת התקציב. בנוסף, חלו עיכובים במרבית ההליכים התחרותיים כתוצאה מהליכים משפטיים שעסקו בנידון. דו"ח זה בוחן את יישום החלטת הממשלה אל מול הצעדים הממשלתיים שנקטו. מתוך שני הסעיפים של ההחלטה, סעיף אחד יושם חלקית (50%) וסעיף אחד לא יושם (50%) ועדיין נמצא בהליכי ביצוע.

### מבחינת ממצאי הדוח עולים המאפשרים הבאים:

**מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה** – החלטת הממשלה קצרה וכוללת שני סעיפים בלבד אשר משרד התחבורה אחראי ליישומם. נראה כי פשטות ההחלטה ובהירות מטרותיה תרמו ליישומה בשטח.



**תכנון מוקדם** – היעד שנקבע לפרסום כלל ההליכים התחרותיים הוא 2023, כחמש שנים מקבלת ההחלטה. כמו כן, ההחלטה מבוססת על תוכנית התחרות לשנים 2018-2030 שמהווה תכנית המשך לתכנית קודמת בנושא שפורסמה כבר ב־2010. נראה כי העובדה שישנה תכנית מסודרת לעבוד על פיה וכי היעדים היו ריאליים תרמו ליישום ההחלטה.



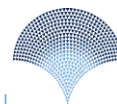
### מבחינת ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

**פורס מזיזר** – המשבר הפוליטי הפוקד את מדינת ישראל הקשה על הממשלה ביישום החלטה מס' 4148. דבר זה מקבל משנה תוקף בעיקר בנוגע לסעיף ב' להחלטה, סעיף המדבר על גיבוש תכנית והבאתה לאישור בממשלה. בעקבות המשבר הפוליטי וממשלות המעבר, חל עיכוב משמעותי בגיבוש התוכנית. בנוסף, גם משבר הקורונה הקשה על יישום ההחלטה, בין אם קושי שחל על הממשלה בגיבוש תוכניות והליכים ובין אם זה קושי שחל על חברות תחבורה פרטיות במשק (מפעילי הקווים הפוטנציאליים) שביקשו להאריך את מועדי ההליכים התחרותיים.



**חסם משפטי** – חל עיכוב במרבית ההליכים התחרותיים כתוצאה מהליכים משפטיים שנגעו לאופן יישום העדפה של רכש מקומי. עם ההכרעות בבתי המשפט בחודש אפריל 2020 (ע"מ 7002/19, 7108/19, 7139/19), חודשו ההליכים, כשברקע מגפת הקורונה הקשתה על מציעים פוטנציאליים, שהגישו עתירות משפטיות גם בנושא זה.





## טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
1	פרסום הליכים תחרותיים לבחירת מפעילים בכל אשכולות השירות באוטובוסים עד שנת 2030.	פורסמו 5 הליכים תחרותיים לאשכולים שונים ברחבי הארץ. בימים אלה משרד התחבורה שוקד על פרסום הליכים נוספים.	יושם חלקית
2	להביא לאישור הממשלה תכנית תחרות למטרופולין תל אביב עד תום שנת 2020.	תכנית התחרות למטרופולין תל אביב נמצאת בהליכי גיבוש. יישומה התעכב עקב ממשלות המעבר ומשבר הקורונה.	לא יושם

## רקע

### התחבורה הציבורית בישראל

התחבורה הציבורית היא שירות חיוני שמעניקה המדינה לכלל אזרחיה בכל רחבי הארץ. עקב כך, המדינה מעורבת בהסדרת הענף ובפיקוח עליו. לפי פקודת התעבורה, המדינה היא הגוף המוסמך להעניק רישיונות להפעלת קווי תחבורה ציבורית באמצעות המפקח על התעבורה במשרד התחבורה.

עד סוף שנות התשעים, החזיקו בכ־95% מענף התחבורה הציבורית שני הקואופרטיבים הגדולים, אגד ודן.<sup>1</sup> במהלך השנים, התגבשה ההכרה שיש צורך לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות, ובעקבות מספר החלטות ממשלה בנושא, השוק השתנה בצורה משמעותית. נכון לשנת 2018, בישראל ישנם 16 מפעילים שונים, המחזיקים במעל 9700 אוטובוסים שונים המבצעים בכל יום כ־2 מיליון נסיעות.<sup>2</sup>

### החלטות ממשלה קודמות

בינואר 1997 התקבלה החלטת ממשלה 1301 בה הוחלט לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת קווי השירות בתחבורה הציבורית בהליכים תחרותיים. בהמשך, הוכנה תכנית תחרות כוללת שעל בסיסה נחתמו הסכמים עם אגד ודן. במסגרת התכנית, הוחלט להוציא קווי שירות מאגד ודן בשיעור של 25% מפעילותן עד לשנת 2008. בדצמבר 2004 הוגש מסמך<sup>3</sup> בנושא יישום התכנית על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. לפי מסמך זה, נקבע שיש התקדמות בנושא ונראה שיפור בתחום התחבורה הציבורית בישראל אך מסיבות לא ידועות הוחלט להשאיר לאגד ולדן נתח שוק גדול יחסית, בניגוד לרוח החלטת ממשלה 1301. מסמך זה קבע שיש צורך להמשיך ולקדם פרסום מכרזים נוספים בעקבות התוצאות החיוביות שנתנו המכרזים שכבר פורסמו.

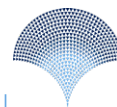
באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה נוספת, 2226, שבה נקבע כי מתן רישיונות לקווי שירות יתקיים בהליך תחרותי, תוך הגבלת משך תקופת הרישיון וכן הגבלת השתתפות במכרזים למפעיל בעל 40% ומעלה מהיקף שירותי התחבורה הציבורית הרלוונטיים למכרז. בעקבות החלטה זו הוצגה במשרד התחבורה "תכנית 2009" שכללה יעדים לקידום ומימוש יעדי הממשלה בנושא הגברת התחרות עד שנת 2018 (תכנית זו היוותה המשך לרפורמה שהגיעה בעקבות החלטת ממשלה 1301, שכללה יעדים עד 2008).

בעקבות דו"ח ועדת טרכטנברג, התקבלה בדצמבר 2011 החלטת ממשלה 3989, שעניינה צמצום הריכוזיות בענף התחבורה הציבורית.<sup>4</sup> החלטה זו המשיכה את הקו אשר נקבע בהחלטת ממשלה 2226, ולא קבעה הוראות מהותיות אלא כללה "הוראות מעבר" שנתנו מעמד בדין לרישיונות קו שניתנו למפעילי תחבורה ציבורית בהתאם להסכמים עם הממשלה ערב ההחלטה. נקבע כי הוראות בדבר קיום הליך תחרותי לא יחולו לגביהם. המשמעות היא שתקופת תוקפם של הרישיונות של המפעילים ההיסטוריים (שהם בעיקר אגד ודן) תהיה עד סוף 2020.

### החלטת ממשלה 4148

החלטה זו באה בהמשך להחלטות ממשלה 1301, 2226 ו־3989 ונועדה לאפשר פרק זמן נוסף להשלמת יישום התחרות בענף התחבורה הציבורית באוטובוסים, כך שעד שנת 2030 יוקצו כל אשכולות קווי השירות בהליכים תחרותיים.<sup>5</sup> השלמת יישום התחרות תהיה בהתאם לתכנית התחרות בענף התחבורה הציבורית בשנים 2018-2030, אשר הופצה

1. תכנית התחרות בענף התחבורה הציבורית באוטובוסים שנים 2018-2030.
2. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הודעת דובר: שלב נוסף בשיפור התחבורה הציבורית: כל קווי התחבורה הציבורית בישראל ייצאו לתחרות. 21.06.2018.
3. דו"ח מרכז המחקר והמידע, יישום התכנית להנהגת רפורמה בתחבורה הציבורית. 21.12.2004.
4. דברי הסבר, החלטת ממשלה מספר 4148.
5. החלטת ממשלה מספר 3989.
6. החלטת ממשלה מספר 4148.



לציבור ביוני 2018, שעיקרה הוא פרסום מכרזים תחרותיים לכלל אשכולות קווי השירות בארץ עד 2030, תוך התחשבות בשימור המתח התחרותי בענף ושיפור רמת השירות לנוסע.

תוכנית התחרות הנ"ל לא מתייחסת למטרופולין תל אביב ובהחלטה זו נקבע כי תובא תכנית נוספת לאישור הממשלה לאחר שמשדד התחבורה ומשרד האוצר יבצעו בחינה תחבורתית לצרכים ולמבנה מטרופולין תל אביב.



## פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

### 1. המשך יישום התחרות וצמצום הריכוזיות

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, הוטל על משרד התחבורה להמשיך את יישום התחרות בענף התחבורה הציבורית באוטובוסים עד שנת 2030, בהתאם לתוכנית התחרות לשנים 2018-2030. עיקרי התוכנית הם:

- פרסום הליכים תחרותיים לבחירת מפעילי שירות לכלל אשכולות קווי השירות עד שנת 2030.
- החלת מגבלות השתתפות וזכייה על חברות תחבורה ציבורית, בהתחשב במצב הריכוזיות בענף.
- ההליכים התחרותיים יכללו גם שיפור רמת שירות לנוסע, תוך עידוד המעבר לשימוש בתחבורה ציבורית.

#### סטטוס: יושם חלקית

במענה של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים<sup>7</sup> לפניית המרכז להעצמת האזרח נמסר כי פורסמו חמישה הליכים תחרותיים:

- הליך תחרותי להפעלת קווי אשכול רהט – נבחר זוכה וכעת נערך המפעיל להפעלת האשכול הצפויה ביולי 2021.
- הליך תחרותי להפעלת קווי השומרון – נבחר זוכה וכעת נערך המפעיל להפעלת האשכול הצפויה לאוקטובר 2021.
- אשכול ירושלים עירוני של אגד פוצל לשני אשכולות (ירושלים מרכז וירושלים צפון) – באשכול ירושלים מרכז נבחר זוכה וכעת נערך המפעיל להפעלת האשכול הצפויה עד סוף 2021. באשכול ירושלים צפון הוגשו הצעות ביום 19.04.2021 והזוכה החדש צפוי להפעיל את האשכול בתחילת שנת 2022.
- הליך תחרותי להפעלת אשכול נתניה – ההליך פורסם בחודש אוקטובר 2020. הוגשו הצעות והמפעיל צפוי להתחיל את האשכול בתחילת שנת 2022.

פורסמו עוד שלושה הליכים תחרותיים להפעלת אשכול בית שמש, פרודור ירושלים ומטרונת חיפה. משרד התחבורה שוקד על פרסום הליך תחרותי להפעלת קווי השירות אשכול השרון ואשכול בני ברק. הסעיף קובע כי כלל הקווים אמורים להיות מפורסמים עד סוף שנת 2030, יעד רחוק למדי, אך נראה כי נעשות פעולות רבות בשטח כבר עכשיו על מנת להשיג את המטרה. יש לציין כי הסעיף דורש להחיל מגבלות השתתפות וזכייה על חברות תחבורה ציבורית; וההליכים התחרותיים היו אמורים לכלול גם שיפור רמת שירות לנוסע. ממשרד התחבורה לא נמסרו פרטים באשר למרכיבים אלו ועל כן לא ברור האם יושמו בשטח.

### 2. תחרות במטרופולין תל אביב

סעיף זה קובע כי תובא לאישור הממשלה תכנית התחרות למטרופולין תל אביב לאחר שמשרד התחבורה ומשרד האוצר יבצעו בחינה תחרותית לצרכים ולמבנה המטרופולין. בהחלטה נקבע כי במידה ולא תאושר תכנית כאמור עד תום שנת 2020, יוצאו לתחרות כללי קווי השירות של חברת "דן תחבורה ציבורית בע"מ".

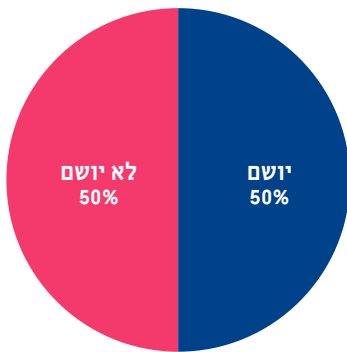
#### סטטוס: לא יושם

במענה משרד התחבורה<sup>8</sup> למרכז להעצמת האזרח נמסר כי תכנית התחרות למטרופולין תל אביב נמצאת בהליכי גיבוש. נאמר, כי יישום התכנית התעכב נוכח ממשלות המעבר ומשבר הקורונה.

7. מענה משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.05.2021.

8. מענה משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 28.05.2021.

## תובנות ומסקנות



■ יושם ■ לא יושם

החלטת ממשלה 4148 שעניינה "המשך יישום התחרות ושיפור השירות בענף התחבורה הציבורית" באה בעקבות החלטות ממשלה שונות בנושא התחרות בתחבורה הציבורית והטילה על שר התחבורה להשלים את יישום הגברת התחרות עד שנת 2030. הוחלט לפרסם הליכים תחרותיים למפעילי קווים בצורה הדרגתית, להחיל מגבלות השתתפות וזכייה כדי למנוע ריכוזיות ולשפר את רמת השירות לנוסע.

משרד התחבורה פירסם חמישה הליכים תחרותיים להפעלת קווים שונים ברחבי הארץ ושוקד בימים אלו על פרסום הליכים נוספים. כמו בנושאים רבים אחרים במדינה בימים אלה, גם החלטה זו סבלה מקשיים ביישום עקב המשבר הפוליטי והרפואי במדינה ואי העברת התקציב. בנוסף, חלו עיכובים במרבית ההליכים התחרותיים כתוצאה מהליכים משפטיים שעסקו בנידון.

דו"ח זה בוחן את יישום החלטת הממשלה אל מול הצעדים הממשלתיים שנקטו. מתוך שני הסעיפים של ההחלטה, סעיף אחד יושם חלקית (50%) וסעיף אחד לא יושם (50%) ועדיין נמצא בהליכי ביצוע.

### מבחינת ממצאי הדוח עולים המאפשרים הבאים:

**מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה** – החלטת הממשלה קצרה וכוללת שני סעיפים בלבד אשר משרד התחבורה אחראי ליישומם. נראה כי פשטות ההחלטה ובהירות מטרותיה תרמו ליישומה בשטח.



**תכנון מוקדם** – היעד שנקבע לפרסום כלל ההליכים התחרותיים הוא 2023, כחמש שנים מקבלת ההחלטה. כמו כן, ההחלטה מבוססת על תוכנית התחרות לשנים 2018-2030 שמהווה תכנית המשך לתכנית קודמת בנושא שפורסמה כבר ב־2010. נראה כי העובדה שישנה תכנית מסודרת לעבוד על פיה וכי היעדים היו ריאליים תרמו ליישום ההחלטה.



### מבחינת ממצאי הדוח עולים החסמים הבאים:

**פורס מזיזור** – המשבר הפוליטי הפוקד את מדינת ישראל הקשה על הממשלה ביישום החלטה מס' 4148. דבר זה מקבל משנה תוקף בעיקר בנוגע לסעיף ב' להחלטה, סעיף המדבר על גיבוש תכנית והבאתה לאישור בממשלה. בעקבות המשבר הפוליטי וממשלות המעבר, חל עיכוב משמעותי בגיבוש התוכנית. בנוסף, גם משבר הקורונה הקשה על יישום ההחלטה, בין אם קושי שחל על הממשלה בגיבוש תוכניות והליכים ובין אם זה קושי שחל על חברות תחבורה פרטיות במשק (מפעילי הקווים הפוטנציאליים) שביקשו להאריך את מועדי ההליכים התחרותיים.



**חסם משפטי** – חל עיכוב במרבית ההליכים התחרותיים כתוצאה מהליכים משפטיים שנגעו לאופן יישום העדפה של רכש מקומי. עם ההכרעות בבתי המשפט בחודש אפריל 2020 (ע"מ 7002/19, 7108/19, 7139/19), חודשו ההליכים, כשברקע מגפת הקורונה הקשתה על מציעים פוטנציאליים, שהגישו עתירות משפטיות גם בנושא זה.





