

מכרזי התחבורה הציבורית בישראל

מחקר מקיף לשינוי וייעול שיטת
מכרזי התחבורה הציבורית בישראל



ארטן נהגי התחבורה הציבורית בישראל
- למידע נוסף -



פתח דבר

בשנת 2000 הונהגה בישראל רפורמה מקיפה בשירותי האוטובוסים. כחלק מהרפורמה הועברו באופן הדרגתי שירותי אוטובוס מהקואופרטיבים "אגד" ו"דן" למפעילים חדשים, בעיקר באמצעות מכרזים תחרותיים.

לאחר כשני עשורים מתחילתה של הרפורמה ניכר חיסכון משמעותי למדינה בעלויות הספקת השירותים בהשוואה למצב הקודם. בנוסף, חל שיפור משמעותי באיכות השירותים המסופקים לציבור. שיפור זה חל בתחומים רבים ומגוונים, לדוגמה – התרחב היקף השירותים והוזלו תעריפי הנסיעה, וכתוצאה מכך חלה עלייה רצופה ומתמדת (למעט בתקופת הקורונה) במספר הנוסעים באוטובוסים.

לצד הישגים אלה, הענף ממשיך להתמודד עם מספר סוגיות בעייתיות ובהן מאפייני המכרזים התחרותיים, אופן בחירת מפעילי התחבורה הציבורית ותפעול מערך האוטובוסים.

שיטת התמלוגים הנהוגה היום היא בעייתית ביותר. **המפעילים יודעים שמה שקובע בפועל את הזכייה במכרז הוא גובה התמלוגים אותם הם מתחייבים לשלם למדינה, לכן מוגשות במכרזים הצעות לא ריאליות של תמלוגים על מנת לזכות.** תמלוגים משולמים מראש מעמיסים עלויות כבדות על המפעילים וגורמים להם לגירעונות מראש של עשרות מיליוני ₪ לכל שנת שירות. משרד התחבורה שמבין, שמפעיל מכסיד, לא יספק שירות ברמה הנדרשת, על כן מתנהל מו"מ קבוע לשפר את תנאי ההתקשרות בתקופת ההפעלה.

כמו כן, הענף מתמודד עם מחסור חמור במספר נהגי האוטובוס. כתרון סוגיות בעייתיות אלה עשוי לקדם את אופן תפקודו של ענף האוטובוסים בישראל.

על רקע זה ערך ארגון נהגי האוטובוס בישראל מחקר אקדמי מקיף שבחן את שיטת המכרזים בארץ ובעולם. ממצאי המחקר המוצגים להלן כוללים המלצות והצעות לשינויים ושיפורים בשיטת המכרזים הקיימת ולצמצום המחסור בנהגים. אנו מאמינים כי שינויים אלה, ככל שיושמו בישראל, יתרמו לשיפור רמת השירות בתחבורה הציבורית לטובת משתמשי התחבורה הציבורית באוטובוסים בפרט, ולטובת התחבורה בישראל בכלל.

בכבוד רב,



ששי שדה

משנה למנכ"ל
הסתדרות לאומית



יוני קריספין

מ"מ יו"ר ארגון האוטובוסים
יו"ר ועד אפיקים אלקטרה



ישראל גנון

יו"ר ארגון
נהגי התחבורה הציבורית

מחקר עומק מכרזים להספקת שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים

מנהל המחקר: פרופ' אסף מידיני

חוקרים: ד"ר יורם עידה וד"ר גל טלית

עוזרי מחקר: תומר ברנט ואייל ברוסילובסקי

תקציר מנהלים

בעשורים האחרונים, על רקע חוסר יעילות בהוצאות וירידה באיכות השירות בענף התחבורה הציבורית באוטובוסים מסופקים שירותים אלה במדינות רבות בעולם, וגם בישראל, באמצעות מכרזים תחרותיים. הזוכה במכרז מקבל זכויות בלעדיות להפעלת קווים או אשכולות קווים לתקופה מוגבלת ומתחייב לעמוד בתנאים ובסטנדרטים מסוימים שנקבעים על ידי רשות תחבורה ציבורית. לאחר ביצוע רפורמה בענף בישראל, שהחלה בשנת 2000, נכון לשנת 2022 מסופק חלק ניכר מהשירותים, שסופקו בעבר באופן בלעדי על ידי הקואופרטיבים "אגד" ו"דן" על ידי שבעה עשר מפעילי תחבורה ציבורית.

במסגרת המחקר רואיינו בעלי תפקידים בכירים במשרד התחבורה, נציג חברות האוטובוס וראש ארגון הנהגים בהסתדרות העובדים הלאומית וכן נסקרה ספרות מקצועית רלבנטית בנושא המכרזים התחרותיים בעולם ובישראל. בנוסף, נותחו נתונים עדכניים שהתקבלו מהרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

בחינה של הישגי הרפורמה מעידה כי רמת התחרותיות בשוק עלתה באופן משמעותי, קיימת שליטה טובה יותר של הממשלה בענף ויש שילוביות משופרת בין מפעילים שונים ובין אמצעי תחבורה נוספים. עם זאת, ריכוז הסמכויות בידי רשות התחבורה הארצית, עם שיתוף מזערי של השלטון המקומי ושל המפעילים, פוגעת ביכולת התאמת השירותים לצורכי הנוסעים. התחרות הביאה לשיפור היעילות בהוצאות, בעיקר בזכות חיסכון בעלויות כוח האדם בחברות החדשות, לשיפור רמת השירות מבחינת היקף השירותים המסופק ואיכותו, זאת לצד ירידה בתעריפי הנסיעה. כתוצאה מכך, חלה עלייה רצופה במספר הנוסעים באוטובוס, פרט כמובן לתקופת הקורונה, בה חלה ירידה בשימוש בתחבורה ציבורית.

מבחינת מאפייני המכרזים ניתן לראות שחלו במהלך הרפורמה שינויים באופן חלוקת הסיכונים בין רשות התחבורה והמפעיל, באורך תקופת ההתקשרות, במשטני התחרות וחשיבותם היחסית בקביעת הזוכה במכרז, ובמבנה הבקרה התפעולית על איכות השירות שמספקים המפעילים.

המלצות המחקר הן להגביר את שילוב השלטון המקומי ואת מפעילי התחבורה הציבורית בתחום תכנון השירותים, תוך ניצול הידע והמידע שנצבר אצלם. מומלץ גם לבחון את מבנה התמריצים המשולב בחוזי ההפעלה כדי לעודד מפעילים לספק רמת שירות טובה.

הארכות של שלוש שנים לתקופת התקשרות של עשר שנים עשוי להיות מהלך שיש בו יתרונות לרשות התחבורה ולמפעילים, אך עדיין מדובר בתקופה שהיא ארוכה יחסית למקובל במדינות אחרות, בעיקר על רקע המעבר לאוטובוסים שאורך חייהם צפוי להיות קצר יותר.

על רקע המחסור החריף בנהגי אוטובוס בישראל יש מקום לשקול שילוב בחוזה של משתני תחרות שיסייעו לצמצום המחסור בנהגים, כמו למשל שיפור תנאי ההעסקה ותוכניות השתלמות תקופתיות לנהגים. תשלום התמלוגים להם מתחייב הזוכה במכרז שנועד למנוע הגשה וקבלה של הצעות לא ראויות מבחינה פיננסית לא מסתמן ככלי אפקטיבי למניעת הצעות מסוג זה. במידה והשימוש בשיטה זו יימשך בעתיד, יש "לצבוע" כספים אלה לצורך קידום התחבורה הציבורית. כמו כן, יש לבצע מול המפעילים תהליך של הפקת לקחים ולמידה מטעויות כפי שאלה עולים מתוך ממצאי בקרה תפעולית על ביצועיהם. על מנת להבטיח שנהגי האוטובוס אכן עוברים השתלמויות נהיגה תקופתיות, כנדרש בחוזה ההתקשרות, יש לבחון במסגרת הבקרה התפעולית באיזו מידה עומדים המפעילים בדרישות.

מבוא

תחבורה ציבורית, ובייחוד שירותי האוטובוסים, נחשבים ל"טובין ציבוריים ערכיים" (merit goods), שעל המדינה לספקם או לפקח על הספקתם, זאת בגלל ההשפעה החיובית שלהם על הניידות והנגישות של קבוצות אוכלוסייה, במיוחד מוחלשות, וההשפעה החיובית שלהם על איכות האוויר, צפיפות התנועה, וניצול יעיל של שימושי הקרקע. לכן, ברוב המדינות בעולם המערבי המגזר הציבורי אחראי על הספקתם באופן ישיר או עקיף, תוך סבסוד של ההפסדים, אם יש כאלה, מתוך הקופה הציבורית.

בעשורים האחרונים של המאה הקודמת, חוסר היעילות בהוצאות של חברות האוטובוס והשימוש הגובר ברכב פרטי, הביא לירידה בביקוש לנסיעות באוטובוס. עקב כך גדלה באופן עקבי ההוצאה הציבורית על הספקת השירות ונטל הסובסידיות הנדרש (Berechman, 1993). על רקע זה, החלו מדינות רבות במערב אירופה בתחילת שנות ה-90 לפעול לשילוב חברות פרטיות בהספקת שירותי האוטובוסים, כדי להפחית את העלויות ואת ההוצאה הציבורית הנדרשת לכך. במקביל כוונו הרפורמות גם לשיפור רמת השירות כדי לשפר את הניידות של המשתמשים הקיימים וכדי לעודד צרכנים נוספים להשתמש בתחבורה ציבורית (Gomez-Ibanez and Meyer, 1997).

החשש העיקרי מפני הפרטה מלאה של שירותי האוטובוס הייתה שהסרה מלאה של הפיקוח הממשלתי תביא להספקת קווים בעלי פוטנציאל רווח למפעילים בלבד, ואילו קווים דללי נוסעים שהפעלתם אינה כדאית למפעילים לא יסופקו ברמה הנדרשת, גם אם רשויות התחבורה הציבורית מוצאות אותם כחיוניים לאוכלוסייה. מסיבה זו העדיפו רוב מדינות מערב אירופה לספק שירותי אוטובוס באמצעות מכרזים תחרותיים (Competitive tenders). במסגרת זו מעמידים קו או אשכול של קווים למכרז, הזוכה במכרז מקבל זכויות בלעדיות להפעלת השירות לתקופה מוגבלת ומתחייב לעמוד בתנאים ובסטנדרטים מסוימים. מדובר בתחרות במסגרת המכרז בלבד (off the road competition), ולא ב"תחרות על הנוסעים בכביש" (on the road competition). יתרונם העיקרי של מכרזים תחרותיים היא בכך שבמסגרתם נשמרת למדינה/לרגולטור שליטה מסוימת על הספקת השירות.

עם השנים הולך וגובר השימוש בכלי זה, וכיום שיטת המכרזים התחרותיים היא השיטה המקובלת ביותר להספקת שירותי תחבורה ציבורית בעולם בכלל ובמדינות מערב אירופה בפרט. כך, בשנת 2007, **האיחוד האירופי** העביר הצעה למבנה רגולציה לחברות האיחוד (תקנה 1370/2007), לפיה אם רשות תחבורה מחליטה להעניק זכויות לחברות פרטיות לספק שירותי תחבורה ציבורית ל היא תעשה זאת באמצעות מכרזים תחרותיים, למעט במקרים מסוימים. בהם היקף השירותים הוא נמוך ואינו מצדיק הליך תחרותי. ואכן, ישנן מדינות מסוימות באיחוד האירופי שמחייבות את רשויות התחבורה להתנהל באמצעות מכרזים, כמו למשל בהולנד. גם באוסטרליה ובניו זילנד כמעט כל מערכות האוטובוסים מנוהלות באמצעות מכרזים וחוזים עם מפעילות. **בארה"ב**, לעומת זאת, רק כ-40% ממערכות האוטובוסים מנוהלות באמצעות מפעילות צד שלישי באמצעות מכרזים תחרותיים, בעוד כל השאר מנוהלות ומופעלות באמצעות רשויות התחבורה עצמן. עם זאת, בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של מעבר למכרזים תחרותיים, מתוך הכרה בכל

שהם מובילים לרוב להפחתת עלויות ממשלתיות, שיפור איכות השירות והגברת שביעות רצון הנוסעים.

בישראל, עד להנהגת הרפורמות בשירותי האוטובוס בישראל בשנת 2000 סופקו שירותים אלה באופן בלעדי (96%) על ידי שני קואופרטיבים (אגד ודן). הספקת השירות אופיינה בחוסר יעילות בהוצאות (בעיקר בעלויות תפעול ושכר נהגים) ואיכות שירות נמוכה, שהביאה, יחד עם העלייה בשימוש ברכב פרטי בישראל, לירידה מתמשכת בשימוש בשירותי אוטובוסים. על רקע זה הונהגה בשנת 2000 רפורמה מקיפה בשירותי האוטובוסים בישראל במסגרתה הועברו באופן הדרגתי אשכולות קווים מהמפעילים הקיימים למפעילים פרטיים, בעיקר באמצעות מכרזים תחרותיים.

מתודולוגיה

מחקר זה בוחן את הליך המכרזים בישראל ובמדינות אחרות בהן הונהגו רפורמות דומות. במסגרת המחקר נערוך השוואה בין ישראל למדינות אחרות על פי מאפייני המכרז מבחינת אופן חלוקת הסמכויות, משתני התחרות על פיהם נבחר הזכיין, סוג החוזה, אורך תקופת ההתקשרות, ושיטת הפיקוח והבקרה על ביצועי המפעיל ונבחן את השינויים שחלו בהם לאורך זמן.

שיטת המחקר: המחקר יתבצע על ידי איסוף מידע ונתונים ממחקרים אקדמיים רלבנטיים ומפרסומים עדכניים של רשויות תחבורה בעיקר ממטרופולינים גדולים במערב אירופה כמו: לונדון, שטוקהולם, קופנהגן, אוסלו, ליון, וסידני. בישראל ייאסף מידע מרשות התחבורה הארצית, ומפרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן ייערכו ראיונות עם גורמים מקצועיים רלבנטיים מהרשות הארצית לתחבורה ציבורית, מחברות האוטובוס בישראל (מפעילים), מארגון נהגי האוטובוס בישראל ומהסתדרות העובדים הלאומית, במסגרתה מאוגדים רבים מנהגי האוטובוס בישראל.

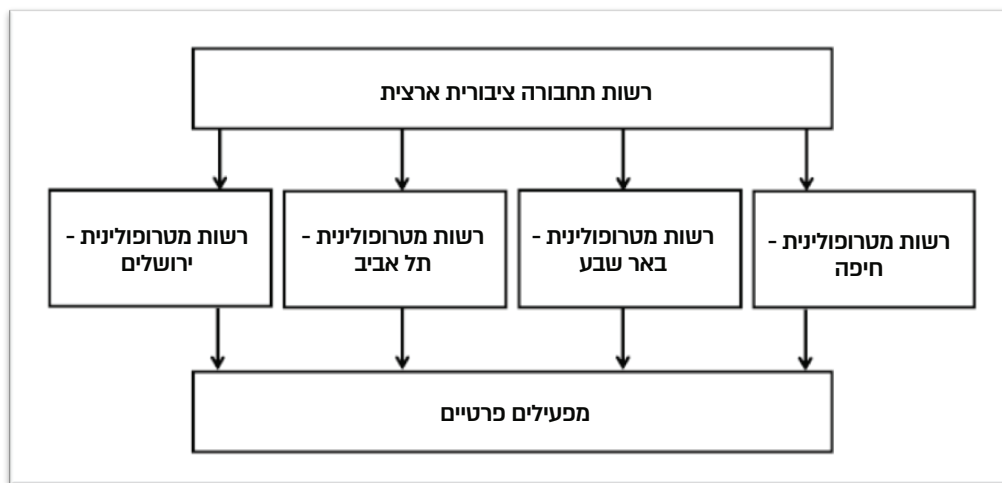
מאפייני מכרזים

(1) חלוקת הסמכויות הרגולטוריות בין הרמה הארצית לרמה האזורית/מטרופולינית

הסמכויות הרגולטוריות בכל המקומות שנבחנו במסגרת מחקר זה נמצאות בידי רשות תחבורה ברמה האזורית/מטרופולינית. הרציונל לאופן חלוקה זה של הסמכויות הוא שהאינטגרציה והניהול המשותף של כמה אמצעי תחבורה ציבורית במסגרת אזורית/מטרופולינית, מאפשרים לייעל ולהגביר את השימוש בה (Hensher, 2004). בישראל, לעומת זאת, תפעול הענף נתון כמעט באופן בלעדי בידי השלטון המרכזי, קרי ברמה הארצית. למשרד התחבורה מוקנות על פי פקודת התעבורה (התשכ"א-1961) סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת, ורמת השירות, הפיקוח והבקרה. ולמשרד האוצר יש סמכויות בתחום ההסדרים הפיננסיים עם המפעילים. עוד לפני פתיחת הליך התחרות המליצה הוועדה לבחינה וגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות (משרד התחבורה, 1996) להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית, שתופקד על אסדרה, בקרה, תכנון ותפעול של ענף התחבורה הציבורית ברמה

הארצית והמטרופולינית. בהמשך, ועדת סדן (משרד התחבורה, 2007) קבעה שמבנה הרגולציה הקיים בתחום התחבורה הציבורית בישראל פוגע ביכולת לקיים רמה ראויה של פיקוח ובקרה על הספקת השירותים וביכולת להתאים את רמת השירות הנדרשת לצרכים המשתנים, בעיקר של אוכלוסיות ייחודיות. דוח ועדת טרכטנברג (הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011) קבע שיש לקדם הצעת חוק ממסלתית להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות שתעגן את הסמכויות ואת הכלים הדרושים לצורך פעולתן היעילה. על בסיס המלצות ועדה זו נתקבלה החלטת ממשלה (החלטה 3988 משנת 2011) לפיה צוות בין משרדי יגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבורית מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לצורך פעילותן, עד לסוף חודש אפריל 2012 (בקר ובניטה, 2016), כפי שניתן לראות באיור 1.

איור 1: מבנה הרגולציה המתוכנן בענף התחבורה הציבורית בישראל



מקור: עידה וטלית, 2019, עמ' 365. בשנת 2014, אכן הוקמה רשות רגולטורית ארצית לתחבורה, בהתאם להמלצות משרד התחבורה (1996), שפועלת במתכונת של יחידת סמך של משרד התחבורה שעיקרה רגולציה ותפעול ברמה הארצית, כאשר בהמשך מתוכננות הקמת ארבע רשויות תחבורה מטרופוליניות, אליהן יועברו סמכויות התפעול, ובהן ישולבו גם הרשויות המקומיות הרלבנטיות. למרות החלטות הממשלה בנושא והכוונות המוצהרות להקים רשויות תחבורה מטרופוליניות, הקמתן לא יושמה עד היום. עידה וטלית (2022) בחנו אלטרנטיבה נוספת של אפשרות שילובם של האשכולות האזוריים בהספקת שירותי תחבורה ציבורית. מסקנות המחקר היו ששילוב משמעותי יותר

של האשכולות האזוריים בהספקת שירותי תחבורה ציבורית, וניצול יתרונם היחסי בהכרת הצרכים והאילוצים המקומיים בזכות הקשר היום יומי שלהם עם משתמשי הקצה בשירות, עשוי להביא לשיפור רמת השירות והגברת השימוש בתחבורה הציבורית, בעיקר באיזורי הפריפריה הגיאוגרפית בישראל.

עמדת המפעילים: הדרך הנכונה היא לשלב את השלטון המקומי בניהול הספקת שירותי התחבורה הציבורית, כפי שמקובל בכל המדינות. חוסר שיתוף הפעולה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מונעת ומטרפדת מהלכים חשובים כמו למשל: הקצאת נתיבי תחבורה ציבורית, הקמת מסופים וחניונים לאוטובוסים. ללא מתן סמכויות לרשויות המקומיות לא ניתן לדרוש מהם לשאת באחריות. עם זאת, יש להתחשב במגבלות של השלטון המקומי מבחינת יכולות ביצוע, בעיקר של רשויות קטנות יחסית. רשויות מטרופוליטיות ושילוב אשכולות אזוריים בעיקר בתחום תכנון תחבורה יכולים להיות פתרון ראוי.

עמדת משרד התחבורה: הטענה לפיה השלטון המקומי אינו מעורב כלל אינה מדויקת. לא מבוצעים שינויים מהותיים ברמת השירות בלי לשלב את השלטון המקומי בהחלטות. באופן עקרוני יש היגיון רב בשילוב משמעותי יותר של השלטון המקומי והעברת סמכויות לרמה המטרופוליטית. אבל בפועל מדובר בתהליך מורכב של רכישת ידע שלוקח זמן רב. שילוב אשכולות אזוריים בהספקת שירותי אוטובוסים גם הוא מהלך ראוי ושרת התחבורה היוצאת כבר הקצתה תקציבים שיאפשרו לאשכולות האזוריים למנות "אחראי תחבורה ציבורית" על מנת שיוכלו לרכוש ידע מקצועי נדרש ומנכ"לי הרשויות עודכנו בכך. עם זאת, לא בטוח שתהיה היענות טובה לקידום הנושא מצד אשכולות אזוריים כיוון שנוח להם יותר שמשרד התחבורה יישא באחריות לנושא.

2) חלוקת סמכויות התכנון והשליטה בין רשות התחבורה והמפעילים

סמכויות התכנון והשליטה מחולקות באופן כללי לשלוש רמות:

א. הרמה האסטרטגית - קביעת מדיניות כללית בנושאי תחבורה ומדיניות חברתית.

ב. הרמה הטקטית - סמכויות לקביעת תעריפים, לתכנון הקווים, קביעת לוחות זמנים וסוגי כלי הרכב.

ג. הרמה האופרטיבית - סמכויות לסידור עבודה לכלי רכב, ניהול צוות העובדים, ותחזוקת כלי הרכב.

במרבית המקומות בהם מונהגת תחרות במרכזים, הסמכויות ברמה האסטרטגית וברמה הטקטית מוחזקות באופן בלעדי בידי רשות התחבורה והסמכות ברמה האופרטיבית היא בידי המפעילים. הגורם לכך הוא, ככל הנראה, החשש שמתן סמכויות ברמה האסטרטגית והטקטית בידי המפעילים עלול לעמוד בסתירה למטרתן של רשויות התחבורה הציבורית ולצורכי הנוסעים. לריכוז הסמכויות ברמה האסטרטגית בידי רשות התחבורה ניתן למצוא

הצדקה כיון שסמכות מסוג זה דורשת לשם כך פרספקטיבה רחבה ומערכת שיקולים שמטבע הדברים פחות מאפיינים את המפעילים.

השאלה העומדת על הפרק היא עד כמה יש לתת בידי המפעילים סמכויות ברמה הטקטית? מצד אחד, לריכוז סמכויות ברמה הטקטית בידי רשות התחבורה יש יתרונות: הראשון – שיפור יכולת האסדרה (רגולציה) הנוצר בזכות הגברת מידת השליטה של המדינה בתהליך, כיוון שלמפעילים יש לעיתים אינטרסים ושיקולים כלכליים שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם צורכי ציבור הנוסעים. השני – בניית מכרז על בסיס רמת שירות אחידה מבחינת תכנון הקווים, התדירויות ואיכות השירות הנדרשת מאפשר השוואה מדויקת וכשוטה יחסית של ההצעות. מצד שני, לריכוז סמכויות זה עלולים להיות גם חסרונ – הדרת המפעילים מתחומים אלה עשויה להביא לאבדן המידע והידע המוחזק ברשותם בזכות קרבתם לנקודת המגע הישיר עם הלקוח. שיקול זה יכול להצדיק מעורבות מסוימת של המפעילים ברמה הטקטית, בעיקר בתחום תכנון השירות והתאמה של היצע השירותים לצרכי הנוסעים.

בחינה של הנעשה בעולם מראה שמידת המעורבות של המפעילות ברמה הטקטית משתנה בין מדינות. יש מקומות בהם המעורבות היא אפסית, כמו למשל בליון (בצרפת) בה רשות התחבורה אחראית על תכנון השירות, לרבות מסלולים, לוחות זמנים, מיקומי התחנות, יעדי איכות השירות (הנגשת מידע, ניקיון, בטיחות הנוסעים), ומחירי הנסיעה. המפעיל מצידו אחראי רק על הפעלת השירות, ובמסגרת תהליך המכרז יכולה להעלות הצעות לתכנון שירותי התחבורה בעיר.

גם **בלונדון**, חברת התחבורה (LBSL London Bus Services Limited) אחראית על קביעת המסלולים ותדירות הנסיעות, קביעת מחירי הנסיעה, הספקת מערכת וציוד בקרה לאוטובוסים, שיווק שירותי האוטובוסים והשקעה בתשתיות עתידיות. עם זאת בלונדון, המפעיל **מתכנן את לוחות הזמנים** של הקווים, ואחראי על גיוס והכשרת נהגים ועובדים נוספים, לבקרה על איכות השירות על פי המדדים שנקבעו בחוזה, ולהספקת המידע הנדרש לרשות התחבורה.

בשטוקהולם, חברת התחבורה הציבורית היא הבעלים של תשתיות התחבורה בעיר, בכלל זה מסופי האוטובוסים ומכוני התחזוקה. חברת התחבורה הציבורית מתכננת את קווי התחבורה הציבורית וקובעת את מחירי הכרטיסים ולוחות הזמנים. המפעילים אחראים על הפעלת הקווים: תכנון צי האוטובוסים הנדרש, העסקת נהגים והקצאת נהגים לאוטובוסים ואוטובוסים לקווים מסוימים. לשם כך המפעילים נדרשים לגיוס ההון הראשוני לרכישת האוטובוסים. ואחראים לתחזוקת האוטובוסים ומסופי התחבורה.

באוסלו, רשות התחבורה אחראית על תכנון רשת התחבורה, תכנון קווים, שיווק השירות והשקעה בתשתיות, בעוד המפעילות אחראיות על ההיבט התפעולי בלבד: הפעלת ותחזוקת האוטובוסים, והפעלת ותחזוקת מסופי התחבורה.

בסידני, רשות התחבורה מקיימת **מודל של שותפות** עם חברות האוטובוס – היא מקיימת פגישות קבועות עם נציגי המפעילות בכדי לדון בענייני התפעול השוטפים, והמפעילים מתבקשים להציע שינויים לפי המידע שהם אוספים על השירות. כמו כן, המפעילים

נדרשים להגיש דוח שנתי לרשות התחבורה בו הם מתבקשים להציע שינויים והצעות ליעול השירות על סמך הניסיון שצברו בשנה האחרונה. במסגרת מודל זה **המפעילים מחזיקים בחלק מהסמכויות ברמה הטקטית, בעיקר בתחום התכנון, לרבות שינויי תעריפים ורמת שירות**. רשות התחבורה בסידי רואה במפעילים כשותפים לדרך, ומעריכה את המומחיות שהם מחזיקים בתחום הפעלת תחבורה ציבורית – ושיטת המכרז בסידי משקפת גישה זאת. מפעילים פוטנציאלים מתבקשים להגיש הצעות מכרז בחלוקה לשלוש רמות – הצעה שמתבססת על המצב הקיים, וזאת בכדי להעריך את ההצעה מבחינת התחרותיות שלה אל מול המצב הקיים; הצעה שמתבססת על המצב הרצוי בעיני המפעיל, בדגש על הצעות לשיפור השירות והגברת היעילות הכלכלית; והצעה שמתבססת על המצב האופטימלי בעיני המפעיל – לשם כך רשות התחבורה מספקת מידע פנימי ועדכני על מצב הרשת למפעילה.

בישראל, מחזיקה רשות התחבורה בסמכויות ברמה האסטרטגית והמפעילים מחזיקים בסמכויות ברמה התפעולית. בתחילה תהליך התחרות, רמת המעורבות של המפעילים ברמה הטקטית הייתה גבוהה יחסית, והתבטאה בהצעת תעריפים ובמעורבות מסוימת בתכנון השירותים. בהמשך חלה ירידה הדרגתית במעורבותם של המפעילים וכיום תעריפי הנסיעה ותכנון השירותים נקבעים באופן בלעדי על ידי רשות התחבורה הארצית ומעורבות המפעילים ברמה הטקטית היא כמעט אפסית.

עמדת המפעילים: המדינה לא מאפשרת למפעילים יוזמה וגמישות בהספקת השירות. רמת המעורבות של המדינה היא עד לפרטים הקטנים בלי לתת למפעילים קבלת החלטות ומתן פתרונות למצבים שונים. הצוות המקצועי של משרד התחבורה רובו ככולו איננו מורכב מאנשי תחבורה ציבורית וסובל מחוסר כרוני בכוח אדם מה שמקשה על מתן פתרונות לבעיות שונות במהלך ההפעלה.

עמדת משרד התחבורה: בעניין קביעת תעריפים אין זה נכון שלמפעילים תהיה מעורבות, כי מדובר בהחלטות שמשיקולים חברתיים לא צריכות להתקבל ברמת המפעיל. בשלב שלפני המכרז נכון שרשות התחבורה תקבע את רמת השירות הנדרשת ותתכן את השירות. זה נעשה באופן מקצועי על-ידי מתכנני תחבורה ותוך השקעת משאבים רבים. כל המידע זמין למתחרים במכרז. בשלב ההפעלה יש אוזן קשבת לשיפורים ושינויים המוצעים על ידי המפעיל. במרבית המקרים המפעילים לא מנסים לשנות כי ההשקעה הכרוכה בכך היא רבה, בעיקר עבור מפעילים חדשים שאין להם עדיין תשתית משמעותית מבחינת תכנון שירותים. אלא יש להם יכולת לספק רובד תכנון בסיסי בלבד. יש גם לזכור שתמיד קיים חשש אצל רשות התחבורה שההצעות של המפעיל נובעות מאינטרסים פרטיים שלו עצמו ולא דווקא מרצון לשפר את המצב הקיים.

3) סוג החוזה ואופן חלוקת הסיכונים

במכרזים תחרותיים יש שני סוגי סיכונים: **סיכון הייצור** (production risk), הסיכון הכרוך בגובה הוצאות הייצור של רמת השירות שנקבעה במכרז, ו**סיכון הפדיון** (revenue risk), הסיכון הכרוך בגובה הפדיון הכספי המתקבל ממכירת השירותים.

על בסיס אופן חלוקת הסיכונים בין המדינה למפעיל ניתן להבחין בין שני סוגים של חוזים (Muren, 2000; Roy and Yvrande-Billon, 2007): **חוזי "עלות כוללת"** (Gross cost contracts) - בסוג זה של חוזה, המפעיל נושא בסיכון הייצור ואילו רשות התחבורה נושאת בסיכון הפדיון. וחוזי "עלות נטו" (net cost contracts) - בהם המפעיל נושא גם בסיכון הייצור וגם בסיכון הפדיון.

מבחינת המדינה, היתרון העיקרי של חוזי עלות כוללת לעומת חוזי "עלות נטו" הם בכך שעלות הספקת השירותים במסגרתו נמוכה יחסית עקב הסיכון הנמוך יחסית בו נושאים המפעילים. יתרון נוסף הוא ברמת השליטה וזמינות המידע הגבוהים שיש למדינה במסגרתם. כמו כן, חוזים אלה מאפשרים לרשות התחבורה להפעיל כמה חברות אוטובוסים במקביל ללא צורך במנגנון התחשבות מסובך עם כל מפעיל. החיסרון היחסי הוא בכך שבחוזים אלו תקבולי המפעיל אינם תלויים במספר הנוסעים ולכן המוטיבציה שלו לספק רמת שירות גבוהה היא נמוכה יחסית. **מבחינת המפעילים**, היתרונות של חוזים אלו טמונים ברמת הסיכון הנמוכה מבחינתו וברמת השליטה הגבוהה שלו על עלויות התפעול, שהן המשתנה העיקרי הקובע את הרווח.

מבחינת המדינה, היתרונות של חוזי עלות נטו הם בכך שבמסגרתם המפעיל נושא בכל הסיכונים. כמו כן, בזכות העובדה שתקבולי המפעיל תלויים במספר הנוסעים, חוזים אלו יוצרים מוטיבציה אצל המפעיל לספק שירותים באיכות טובה. חסרונם הוא בעלות הגבוהה יחסית למדינה, שכן היא צריכה לפצות את המפעילים על נטל הנשיאה בסיכון הפדיון (Muren, 2000), ברמת השליטה והמידע הנמוכים העומדים לרשותה, ובקשיים אפשריים בהפעלת כמה חברות במקביל עקב הצורך במנגנוני התחשבות ביניהם. **מבחינת המפעילים**, היתרונות של חוזים אלה הם בכוח הרב יחסית שיש להם מול רשות התחבורה, והאפשרות לפתח יזמות עסקית שתגדיל את הכנסותיהם מהנוסעים.

על מנת לתמרץ את המפעילים לספק רמת שירות טובה במרבית המדינות משולבים במרבית המכרזים תמריצים כספיים בגין עמידה ביעדים של רמת שירות או בגין הגדלה של מספר המשתמשים: **בלונדון** – כל חוזי התחבורה הם חוזי עלות כוללת שכוללים סעיפי תמריצים בגין הספקת רמת שירות גבוהה גבוהה. לצורך זה החוזים מכילים יעדים בתחום איכות השירות כמו עמידה בזמנים, בטיחות הנסיעה, מידת השירותיות של הנהגים, ועמידה בסטנדרט של שביעות רצון מצד הנוסעים. היעדים הללו נבדקים אחת לשנה, עמידה בהם יכולה לזכות בבונוס של עד 15% מערך החוזה ואי עמידה בהם עלול להוביל לקנסות בגובה של עד 10% מערך החוזה. מודל זה של חוזי עלות כוללת עם דגש חזק על ביצועי המפעילה ומערכת תמריצים וקנסות מרחיבה, הוביל לתוצאות מצוינות: עלייה מתמשכת בשביעות רצון הנוסעים – מ-74% ל-86% נכון ל-2016. לגידול בהיקף הנסיעות – עלייה של כ-70%. עמידה בזמנים של המפעילות – זמני המתנה עודפים ירדו מ-2 דקות לדקה, בעוד אחוז

הקווים שהגיעו בזמן עלה ל-90%. **בשטוקהולם** – החוזים להפעלת שירותי אוטובוסים הם מסוג עלות כוללת, במסגרתם המפעילות מקבלות תשלום קבוע פר קילומטר רכב שבחלקם משולבים תמריצים בגין עמידה ביעדים/הגדלת מספר הנוסעים בעיקרון קיימים שלושה סוגי חוזים: (1) עלות כוללת ללא תמריצים (gross-cost without incentive), נכון ל-2016, חוזים אלו היוו 41% מכלל החוזים; (2) עלות כוללת עם תמריצים נמוכים יחסית ל-2016, חוזים אלו היוו 45% מכלל החוזים; (3) חוזי עלות כוללת עם תמריצים גבוהים יחסית (gross-cost with high value incentive), בהם סך התמריצים הוא מעל 25% מערך החוזה. חוזים אלו היוו 14% מכלל החוזים. **המגמה הכללית בחוזים החדשים שנחתמים היא בכיוון של הגדלת אחוז החוזים עם תמריצים גבוהים יחסית.** כיון שרשות התחבורה מצאה שזאת הדרך היעילה ביותר לתמרץ מפעילות לשפר את איכות השירות לנוסע.

בקופנהגן, החוזים מול מפעילות התחבורה הציבורית הם מסוג עלות כוללת עם תשלום פר קילומטר רכב. בחוזים משולבים תמריצים עבור הספקת רמת שירות טובה, או בעבור הגדלת מספר הנוסעים. התמריצים בגין שביעות רצון הנוסעים ורמת השירות שמספק המפעיל יכולים להגיע עד ל-3% משווי החוזה. כמו כן, ביצועי המפעיל משמשים כבסיס להחלטת רשות התחבורה בנוגע להארכת החוזה עם המפעיל.

באוסלו 87% מהחוזים להספקת שירותי אוטובוס הם חוזי עלות כוללת. החוזים מכילים מרכיבים של תמריצים עבור הספקת איכות שירות גבוהה והגדלת מספר הנוסעים וקנסות על אי עמידה ביעדים. גובה התמריצים הוא בין 2.5% ל-8% מערך החוזה.

בסידני, ההתקשרות מתבצעת באמצעות חוזי עלות כוללת מול המפעילות. החוזים כוללים בתוכם מדדי ביצוע מרכזיים כגון עמידה בזמנים, ניקיון, התנהגות הנהג ואיכות הנהיגה, שביעות רצון הנוסעים, תלונות נוסעים, ואיכות ניהול צי האוטובוסים. עמידה ביעדים שנקבעו מראש מזכה את המפעילות בבונוס, בעוד שאי-עמידה ביעדים תביא להטלת קנסות.

בליון, חוזה ההפעלה הוא מסוג עלות נטו. התשלום למפעיל נקבע כסכום חד פעמי בתחילת החוזה, זאת ביחס לצפי הרווחים מהפעלת השירות. כאשר הפדיון גבוה מהסכום שנקבע בחוזה, המפעילה ורשות התחבורה מתחלקים שווה בשווה בפדיון העודף. בחוזה ישנם סעיפי תמריצים וקנסות, זאת לפי יעדי איכות שירות שמופיעים בחוזה ושנמדדים על ידי רשות התחבורה.

בישראל, בתחילת תהליך התחרות בשנים 2000–2010 החוזים שנחתמו בין רשות התחבורה למפעילים היו מסוג עלות נטו, ללא תמריצים עבור עמידה ביעדי רמת שירות או מספר נוסעים. בשנת 2011 עברה רשות התחבורה למכרזי **"עלות כוללת – רמת שירות"** במסגרתם מקבלים המפעילים סכום שנקבע במכרז עבור הספקת רמת השירות שנקבעה במכרז (ראו נספח 1 – מאפייני מכרזים בישראל). כדי להתגבר על בעיית חוסר המוטיבציה למפעיל לספק רמת שירות טובה במסגרת חוזי עלות כוללת, כלולים במרבית החוזים תמריצים בגין הגדלת מספר הנוסעים שעשויים להגיע לרמה של 10% מסך התמורה למפעיל.

עמדת המפעילים: מכרזי עלות כוללת הם סוג המכרז המתאים להספקת שירותי תחבורה ציבורית אם נכללים בהם תמריצים עבור עמידה ביעדים של רמת שירות טובה/הגדלת מספר הנוסעים. המדינה לא מספקת למפעילים בשלב המכרז מידע מוקדם על מספר הנוסעים ודורשת מהמפעילים למדוד בעצמם. עקב כך, התמריצים בעבור ביצועים טובים של המפעיל אינם ברמה הנדרשת לתמרץ את המפעילים. לעומת זאת, הקנסות עבור אי עמידה בדרישות המכרז הם גבוהים מדי.

עמדת משרד התחבורה: תפיסת העולם של רשות התחבורה בעשור האחרון לפחות היא שאין זה נכון שהמפעיל יקח עליו את סיכון הפדיון, אלא רשות התחבורה היא זו שצריכה לשאת בסיכון זה. פרט לכך היו שתי סיבות נוספות למעבר לחוזי עלות כוללת: האחת, הרצון שכל יישוב במדינה יקבל שירות וזה לא יקרה באזורים דלילים במכרזי עלות נטו כי זה יוצר עבור המפעיל הפסד. השנייה, יכולת האינטגרציה המובנית בין מפעילים ואמצעי תחבורה במכרזי עלות כוללת, היא גבוהה יותר, בעיקר בקווים שחוצים בין אשכולות שונים המופעלים על ידי מספר מפעילים. התמריצים הקיימים בחוזי עלות כוללת הם עבור הגדלת מספר הנוסעים ומהווים 5%-10% מערך המכרז. תמריץ חשוב נוסף הוא ניקוד במכרז בגין רמת שירות טובה. כמו כן יש את הצד המעניש: קנסות על אי עמידה ברמת השירות הנדרשה ועל אי איסוף נוסעים.

4) משך תקופת ההתקשרות

משך תקופת ההתקשרות הוא נושא חשוב בהיותו אחד ממרכיבי השליטה העיקריים הנתונים בידי רשויות התחבורה להבטחת היעילות והאיכות של השירותים המסופקים. תקופת התקשרות ארוכה מדי עשויה לתת בידי המפעיל כוח מונופולי, ולפגוע בתחרות שמכרזים תחרותיים נועדו לקדם. כמו כן, יציאה למכרז חדש מספקת הזדמנות לארגון מחדש ולהתאמה של השירותים לצרכים המשתנים של הנוסעים. מצד שני גם לתקופת התקשרות ארוכה יש יתרונות: למפעיל כדאי להשקיע בהון ובציוד, אף שחלק מעלויות אלו הן "עלויות שקועות" (sunk costs); אפשרויות הגיוס של משאבים ומקורות מימון טובות יותר; והיכולת ללמוד ולתקן "תוך כדי תנועה" משתפרת (Muren, 2000). נוסף על כך, הימנעות מהליך מכרזי תכופ משפרת את הביטחון התעסוקתי של העובדים בענף, בעיקר של נהגים.

תקופת ההתקשרות הנהוגה בעולם משתנה בין מקומות: **בלונדון** משך תקופת ההתקשרות הבסיסית היא בת חמש שנים שניתן להאריכה בשנתיים נוספות, אם עמד המפעיל ביעדים שנקבעו בחוזה ההתקשרות. **בשטוקהולם**, משך תקופת ההתקשרות הוא בין שמונה לעשר שנים, עם אופציה להארכה של שנתיים עד ארבע שנים, בכפוף להחלטתה של רשות התחבורה. **בקופנהגן** משך תקופת ההתקשרות הבסיסית היא בת שש שנים. **באוסלו** תקופת ההתקשרות היא בת שמונה שנים, עם אופציית הארכה מקסימלית של חמש שנים, בכפוף לעמידה בתנאי החוזה. **בליון** משך תקופת ההתקשרות הוא שש שנים. בסידיי תקופת ההתקשרות היא בת שמונה שנים, כאשר בחלק מהחוזים

יש אפשרויות הארכה או קיצור אוטומטיים בהתבסס על עמידה /אי עמידה ביעדים שנקבעו מראש.

בישראל (ראו נספח 1) נקבעה בתחילת הליך התחרות במכרזים תקופת התקשרות של כשש שנים, שהארכה בהמשך לשמונה שנים, תוך קביעה שכל החוזים שנחתמו בעבר יוארכו לתקופה זהה. הארכת משך תקופת ההתקשרות לאורך התהליך בישראל נבעה משתי סיבות עיקריות: הראשונה היא שאורך חייו של אוטובוס מוערך בכ-10 עד 12 שנה. בהינתן שאין שוק פעיל לאוטובוסים משומשים הארכת תקופת ההתקשרות לתקופה הדומה לאורך חיי אוטובוס מגבירה את הכדאיות הכלכלית – הן למפעיל והן למדינה. הסיבה השנייה היא שהארכת תקופת ההתקשרות חוסכת למדינה ולמפעילים עלויות לא מבוטלות של עריכת וקיום מכרזים.

החל משנת 2013 נקבעה במכרזים תקופת התקשרות של שש שנים ושתי הארכות אפשרויות לשלוש שנים בכל פעם ($3+3+6$), שלמעשה "מותחות" את תקופת ההתקשרות עד לשתיים עשרה שנה. בחינה של המהלך של קביעת תקופת התקשרות של שש שנים עם שתי הארכות בנות שלוש שנים, עד לשנת 2020, עשויה הייתה לכאורה לפתור את הבעיה של יצירת מונופול אזורי ופגיעה בתחרות ולתמרץ את המפעיל לספק רמת שירות טובה על מנת לזכות בהארכה של החוזה. עם זאת, למהלך זה יש גם חסרונות: הארכה המותנית בשביעות רצון של הרשות מביצועי המפעיל משאירה עדיין את המפעיל ברמה מסוימת של חוסר ודאות לגבי תקופת ההתקשרות. כמו כן, יש סבירות לא מבוטלת שמפעיל שחוזזה לא יוארך יערער על ההחלטה לבית המשפט והעברת הזיכיון למפעיל אחר עלולה להתעכב עקב כך.

החל משנת 2020 נקבעה במכרזים תקופת התקשרות בת עשר שנים, ללא אפשרות הארכה. תקופת התקשרות זו אמנם מקצרת יחסית את תקופת ההתקשרות, אך זו עדיין ארוכה יחסית למקובל בעולם. על רקע העובדה שבשנים האחרונות גובר השימוש באוטובוסים זולים מתוצרת סין, שאורך חייהם צפוי להיות קצר יחסית, יש לבחון אם תקופת התקשרות של עשר שנים לא תגרום לכך שבסוף תקופת ההתקשרות השירות יסופק באמצעות כלי רכב מיושנים שתקינותם ונוחות הנסיעה בהם מוטלת בספק.

עמדת המפעילים: אורך חיי אוטובוס עירוני הוא 12 שנים ולכן זו צריכה להיות תקופת ההתקשרות. ניתן לקצר את תקופת ההתקשרות לתקופה של 7-6 שנים אם המדינה תספק תשתיות ותחייב מפעיל נכנס לרכוש את צי האוטובוסים של המפעיל היוצא. האפשרות של $3+6$ נתפשה אצל המפעילים כתקופה של 12 שנים ולא היה מקרה אחד אפילו בו לא האריכו את תקופת ההתקשרות לתקופה המקסימלית, לכן המעבר לתקופה של 10 שנים הוא בעצם קיצור של תקופת ההתקשרות.

עמדת ארגון הנהגים: פתיחת שוק ייבוא האוטובוסים הביאה לכניסה של יצרנים רבים מרחבי העולם. ההיצע המגוון הביא להוזלה במחירי האוטובוסים. עם זאת, יש חשש שאיכות כלי הרכב לא תהיה ברמה הראויה. על כן, מומלץ לבנות מדדי תחזוקה ותקינה

תקופתיים על מנת לשמור על רמת בטיחות גבוהה ועל איכות כלי הרכב, על מנת ליצור חוויית נסיעה טובה למשתמשי התחבורה הציבורית באוטובוסים.

עמדת משרד התחבורה: הטענה לפיה מעולם לא היה מצב בו לא האריכו את תקופת ההתקשרות אינו מדויק. היה מספר מקרים מועט יחסית שהחזזה לא חודש, גם בגלל שהמפעיל לא היה מעוניין בכך. עם זאת, נכון שחזזה לא מוארך רק אם המפעיל ממש גרוע ולכן תקופת התקשרות של $3+3+6$ אינה אפקטיבית לצורך שמירה על איכות השירות שמספק המפעיל. סיבה נוספת למעבר לתקופת התקשרות של עשר שנים היא המעבר לשימוש באוטובוסים תוצרת סין שאורך חייהם הוא כעשר שנים. לא נראה שקיצור נוסף של התקופה הוא מהלך נכון כיוון שהמפעיל נדרש להשקעה של רכישת 300 אוטובוסים בממוצע להפעלת אשכול קווים וצריך לשמור שתהיה לו כדאיות כלכלית לתפעול השירות. סיבה חשובה נוספת היא שיציאה תכופה למכרזים היא אירוע לא פשוט לניהול מצד רשות התחבורה. כמו כן, בתקופת המעבר בין מפעילים יש מטבע הדברים חבלי לידה והנוסעים הם הנפגעים מכך.

שיטת בחירת הזכיין

(1) משתני התחרות

לפני ההתמודדות במכרז, צריכה רשות התחבורה להגדיר קריטריונים (משתני התחרות) שבאמצעותם ייבחר הזכיין. קריטריונים אלו צריכים לשקף את המטרות והיעדים ואת רמת החשיבות היחסית שלהם, לבנות תהליך סינון שיביא לבחירת ההצעה הראויה ביותר וליצור למפעיל מחויבות לספק רמת שירות ראויה במשך תקופת ההפעלה. כל קריטריון מקבל ניקוד מסוים מתוך הציון הכללי על פי חשיבותו היחסית בעיני רשות התחבורה. במסגרת בחינת ההצעות, רשות התחבורה עורכת שקלול של הציונים שקיבל כל מתמודד בכל קריטריון, והמתמודד שמקבל את הציון המשוקלל הגבוה ביותר זוכה במכרז.

בלונדון, מדורגות הצעות המתחרים על פי משתני התחרות הבאים: הצעה כספית, הערכת יכולת המפעיל לספק שירות איכותי לפי המדדים המוגדרים במכרז כמו למשל תדירות, איכות כלי רכב, כמות כוח האדם המועסקת וניסיונה בהפעלת שירותי תחבורה ציבורית, מצב תשתיות המפעיל (משרדים, מסוכי תחבורה), מצב צי האוטובוסים, איתנות פיננסית, מדיניות בטיחות של המפעיל (בריאות ובטיחות נהגים) ושיקולי תחרותיות השוק. המשקל היחסי של משתני התחרות משתנה בין מכרזים ונקבע על פי שיקול דעתה של רשות התחבורה. לדוגמה, **בוקופנהגן** משקלה היחסי של ההצעה הכספית בציון הכולל הוא 40%, משקלם של משתני איכות השירות הוא 35%, משקל השיקולים הסביבתיים מבחינת תקני זיהום אויר ורעש הוא 15% ומשקל איכות צי כלי הרכב מבחינת קיבולת וגיל הרכבים הוא 10%. **בהלסינקי** משקלה של ההצעה הכספית הוא 87% מהציון, ואילו איכות צי הרכב ומשתני איכות אחרים מהווים 13% מהציון הסופי (Hidson and Muller, 2003).

בישראל חלו שינויים במשתני התחרות וניקודם במכרז לאורך התהליך. בשנים 2000-2010 בהם המכרזים היו מכרזי עלות נטו, ניתן עיקר הניקוד בחיסכון במכרזים להצעה הכספית

של המפעיל מבחינת סובסידיה/תמלוגים. משתנים עיקריים נוספים היו איכות ההצעה התפעולית והתוכנית העסקית של המפעיל וציון הבקרה התפעולית על איכות השירות. החל משנת 2011, בהם חל כאמור מעבר למכרזי עלות כוללת, משתני התחרות הם המשתנים הבאים:

1. הצעה כספית – העלות המבוקשת על ידי המפעיל להספקת רמת שירות מוגדרת - 30%-56% מהניקוד במכרז.
2. איכות ההצעה התפעולית – 19%-36% מסך הניקוד במכרז.
3. תוכנית עסקית – 5% - 9% מסך הניקוד במכרז.
4. שיעור בקרה על גביית תשלום מנוסעים – במכרזים שנערכו בין 2015-2022 - 5% מהניקוד במכרז.
5. ניסיון המציע בהספקת שירותי תחבורה ציבורית – במכרזים שנערכו בין 2013-2015 - 3% מהניקוד במכרז. בשנים 2021-2022 ניקוד של 1% במכרז.
6. מצבת אוטובוסים של המציע – במכרזים שנערכו בין 2013-2015 - 1%-2% מהניקוד במכרז.
7. מעמד הנהג – במכרזים שנערכו בין 2011-2017 - 3%-5% מהניקוד במכרז.
8. ציון הבקרה התפעולית על איכות השירות – במכרזים שנערכו בין 2012-2015 - 10% מהניקוד במכרז. בשנים 2017-2022 - 8% מהניקוד במכרז.
9. סקר שביעות רצון – במכרזים שנערכו בין 2020-2022 - 5% מהניקוד במכרז.

ניתן לראות שלאורך התקופה חלו שינויים במשתני התחרות ובניקוד היחסי שלהם במכרזים. יש לציין את העובדה שסקר שביעות הרצון של הנוסעים וציון הבקרה התפעולית מקבלים בשנים האחרונות ניקוד גבוה יחסית. משתנה נוסף שמשולב משנת 2015 הוא רמת הבקרה של המפעיל על גביית תשלום מנוסעים שנועד להגביר את מעורבות המפעילים לגביית תשלומים עבור נסיעות, אותם מקבלת המדינה.

עמדת המפעילים: המהלך של הגברת משקל הבקרה התפעולית וסקר שביעות הרצון בניקוד במכרז הוא מהלך נכון. עם זאת, בסקר שביעות הרצון של הנוסעים יש שאלות שלא קשורות לביצועי המפעיל אלא באחריות המדינה ואותם צריך לנטרל. לדוגמה: תדירות מסלול הנסיעה.

עמדת ארגון הנהגים: יש לקבוע ניקוד משמעותי במכרז לנושא הצעה להשתלמויות תקופתיות של נהגים במהלך תקופת ההתקשרות.

עמדת משרד התחבורה: בשנים האחרונות אכן ניתן משקל משמעותי יותר לנושא של איכות השירות שהמפעיל סיפק בעבר בניקוד ההצעות למכרז. עם זאת, עדיין להצעה הכספית ולהצעה העסקית יש חשיבות רבה כדי להבטיח רציפות שירות וכדאיות למדינה ולמפעיל. גם בקרת גבייה היא משתנה חשוב שנועד להבטיח שנוסעים ישלמו עבור נסיעות באוטובוס ולכן קיבלה ניקוד במכרז.

לגבי שכר נהגים, מפעילים חדשים יכולים באופן טבעי להציע שכר גבוה יותר כי אין להם מחויבויות כלפי נהגים באשכולות אחרים ולכן לתת לכך ניקוד במכרז אינו מהלך נכון. משרד התחבורה תומך בהסכם קיבוצי אחיד עם צווי הרחבה. הסכם כזה, בנוסף לתרומתו לשמירה על תנאי העסקתם של נהגים, יאפשר מעבר שלהם בין מפעילים יוצאים למפעילים נכנסים תוך שמירה על רצף זכויות לעובדים, אך ארגון הנהגים והמפעילים לא מקדמים את הנושא. לגבי הכשרות והשתלמויות נהגים, זה מוגדר במכרז באופן מנדטורי ולכן אין לתת לכך ניקוד במכרז.

2) מנגנונים למניעת הצעות לא ראויות

הליך בחירת הזוכה במכרז מנסה לאתר את המפעיל המתאים ביותר מקבוצת המתמודדים במכרז. בדרך כלל מדובר בתהליך דו שלבי: השלב הראשון הוא **מיון מוקדם (P.Q- Pre Qualification)** שמטרתו לקבל למכרז רק מתחרים העומדים בדרישות סף בסיסיות של איתנות פיננסית וניסיון בהפעלת שירותים דומים. יש לציין שלמרות חשיבותו של הליך המיון המוקדם, הליך תובעני מדי עלול להציב מכשול בלתי עביר בפני חברות המנסות להיכנס לשוק ובכך לפגוע בתחרות.

במקומות שנבדקו במסגרת המחקר, כמו למשל בהליסינקי, לונדון, ליון וסידני, נערכים מכרזי מיון מוקדם בדרך כלל, אך לא באופן גורף. בישראל נערכו בעבר שלושה מכרזי מיון מוקדם (2000, 2003, 2010). כמעט כל המפעילים שניגשו למכרזים המוקדמים הצליחו לעבור, כיוון שהקריטריונים הברורים שהוגדרו מנעו מראש הגשת הצעות של מפעילים שלא עמדו בסטנדרטים. מאז 2010, לא נערכו מכרזי מיון מוקדם נוספים כיון שכל השחקנים בענף בעלי ניסיון מוכח שעומדים בתנאי הסף.

בשלב השני, שלב **התחרות במכרז**, אחד האתגרים בתהליך מיון המתחרים הוא איתור ופסילה של הצעות לא סבירות מבחינה כספית. כאן יש להבחין בין הצעות לא סבירות בשל אי-עמידה בדרישות המפורטות במכרז (תוכנית תפעולית, איתנות פיננסית וכדומה), שאותן קל לזהות ולפסול, לבין הצעת מחיר נמוכה מדי שהמתמודד בחר להציע מכל מיני סיבות – החל בהערכת עלויות שגויה או ברצון להיכנס לשוק בכל מחיר (היצף = dumping) ולפתוח במשא ומתן מחודש לשיכור תנאי החוזה לאחר חתימתו (Guach, 2004). על מנת לשמור על איכות ורציפות השירות, על רשות התחבורה לפתח מנגנונים שיסייעו לזהות ולפסול על הסף הצעות מסוג זה.

אפשרות אחת למניעת הגשה של הצעות לא סבירות היא לספק למתחרים את מירב המידע על השירות העומד למכרז. שיטה זו עשויה לסייע במניעת מקרים שבהם יש הערכת עלויות לא נכונה מצד המפעיל. אפשרות אחרת היא להעריך בעזרת מומחים את סבירותן

הכלכלית של ההצעות ולפסול על הסף את אלה שאינן סבירות. הדבר כרוך בבניית תקן משווה (benchmark) המאפשר לבחון באמצעותו את ההצעות שהוגשו. לשיטה זו שתי חולשות עיקריות: האחת היא שהמידע הדרוש לצורך בדיקתן של ההצעות לא תמיד זמין, והשנייה היא שההחלטות שמתקבלות במסגרתה חייבות להיות בעלות תוקף ותקפות משפטית.

בשנים 2003-2006 הפעיל משרד התחבורה מנגנון פסילה במסגרתו נבנתה על על בסיס עלויות משוערות וספירות מקדימות של נוסעים הערכת מכרז מצד משרד התחבורה שלא הייתה גלויה למפעילים שנועדה לפסול על הסף הצעות שסטו בשיעור מסוים מהערכה זו. מנגנון זה אמנם הצליח למנוע קבלת הצעות לא ראויות. עם זאת, הפעלת המנגנון יצרה עיכובים רבים בתהליך בשל עתירות רבות לבתי המשפט של מפעילים שהצעותיהם נפסלו. ועל כן, בשנת 2006 הוחלט להפסיק את השימוש במנגנון זה.

מסוף שנת 2012 ואילך מיושמת שיטה שונה למניעת הגשת הצעות לא ראויות. משרד התחבורה מגבש הערכה לעלות הנדרשת להפעלת השירות טרם פרסום המכרז, ומידע זה זמין לכל המתחרים הפוטנציאליים במכרז. מתחרה שהציע מחיר נמוך ממחיר ההפעלה השנתי, מחויב עם הזכייה במכרז להעביר למדינה מראש את ההפרש בין ההצעה שלו להערכה עבור כל תקופת ההפעלה. בבסיס החלטה זו עומדת ההנחה שהדרישה להפקדת ההפרש מראש תגרום למתחרה לשקול היטב בדעתו לפני שהוא מציע הצעה נמוכה מדי, ותפחית את תופעת המשא ומתן המחודש לשיפור תנאי החוזה לאחר חתימתו. יתרונות המהלך הם בכך שהוא מפחית את הסבירות להגשת הצעות לא ראוליות, שכן תקן משווה הידוע לכל המתמודדים במכרז יגרום למתחרים לבחון כראוי את הצעתם ויקשה עליהם לשכנע גורמים מממנים, כמו למשל בנקים, בכדאיות הגשתה של הצעה נמוכה מהערכת רשות התחבורה. מבחינת רשות התחבורה, הסדר זה גם עשוי להגביר את כוחה במסגרת משא ומתן מחודש לאחר הזכייה, אם תידרש לו, בזכות העובדה שהיא מחזיקה בכספים ששולמו לו מראש על ידי הזכין. חסרונה העיקרי של השיטה הוא בכך שהכתבת מחיר במכרז על ידי הרגולטור למעשה מוציאה את העוקץ מהתהליך התחרותי ומקטינה את הסיכוי לחסון בעלויות ההפעלה.

עמדת המפעילים: השיטה של תמלוגים לממשלה בגובה ההפרש בין העלות המשוערת על פי תחשיבי משרד התחבורה לעלות המוצעת על ידי המפעיל אותם נדרש הזוכה במכרז להעביר מראש היא בעייתית ביותר. המפעילים יודעים שמה שקובע בפועל את הזכייה במכרז הוא גובה התמלוגים אותם הם מתחייבים לשלם למדינה, לכן מוגשות במכרזים הצעות לא ראוליות של תמלוגים על מנת לזכות במכרז. זה מביא בהמשך למשא ומתן מחודש על תנאי ההתקשרות לאחר הזכייה במכרז. כיון שמשרד התחבורה מבין שמפעיל מפסיד לא יספק שירות ברמה הנדרשת נוצר מצב של חוסר ברירה אלא לשכר את תנאי ההתקשרות בתקופת ההפעלה. בעיה נוספת היא שמי שמקבל את התמלוגים מששלמים המפעילים הוא משרד האוצר, ואם וכאשר נדרשות תוספות שירות, הן משולמות מתקציב משרד התחבורה. מה שמגביל מאוד את הגמישות לשינויים נדרשים המהלך תקופת ההתקשרות.

עמדת ארגון הנהגים: השיטה של תמלוגים לממשלה המשולמים מראש מעמיסה עלויות כבדות על המפעילים וגורמת להם להגיש הצעות לא ראויות, ועל כן מפחיתה את היכולת שלהם לשכר את תנאי ההעסקה של הנהגים. לכן, אם שיטה זו תמשיך להיות מיושמת בעתיד נכון יהיה יותר לקבוע שתמלוגים אלה ישמשו כ"כסף צבוע" שיועבר לפעולות כמו שיפור רמתם המקצועית של הנהגים, שיפור תנאי העסקתם, ושיפור רמת השירות לציבור הנוסעים.

עמדת משרד התחבורה: שיטת התמלוגים נועדה למנוע הגשת הצעות לא ראויות מבחינה פיננסית. יש לזכור שמפעיל שמגיש הצעות כאלה נדרש בנוסף לעלות הכספית הגבוהה גם לשכנע גופי מימון בכדאיות העסקה, מה שמקשה עליו להגיש הצעה לא ריאלית. בנוסף, כדאי לו במהלך תקופת ההפעלה לתת תוספות שירות כי עליהן הוא מקבל את התעריף שמשרד התחבורה קבע, שהוא גבוה מהצעת ההפעלה שלו עצמו. רשות התחבורה מודעת לכך שעדיין מוגשות הצעות אגרסיביות במכרזים בתקווה למשא ומתן מחודש לאחר הזכייה, אך ידה של הרשות אינה פתוחה ותוספות כספיות מאושרות רק במקרים בהם יש הצדקה לכך, כמו למשל מחסור בנהגים. נכון שעד לשנת 2022 התמלוגים הועברו למשרד האוצר, אך משנה זו ואילך התמלוגים נשארים בידי משרד התחבורה. עם זאת, אין כוונה להעביר את הכסף לצורכי מימון הכשרות והשתלמויות נהגים, שאותן המפעילים אמורים לממן, אלא לנצל את הכספים האלה לשיפור תשתיות תחבורה ציבורית כמו לדוגמה תשתיות חשמול והקמת מסופי תחבורה ושיפורם.

שלב ההפעלה

מבחינה רגולטורית, אחת הבעיות המשמעותיות שרשויות התחבורה הציבורית צריכות להתמודד איתה היא להבטיח שהנוסעים מקבלים רמת שירות שתואמת את תנאי המכרז. לצורך זה רשויות תחבורה מקיימות בקרה שוטפת על איכות השירות שמספקים המפעילים על מנת לזהות בעיות תפעוליות ולקבל אינדיקציה טובה על איכות השירות המסופקת לציבור.

באוסלו, איכות השירות נמדדת על פי פרמטרים של ניקיון כלי הרכב, איכות הנהיגה, עמידה בזמנים, ושירותיות. איכות השירות נמדדת באמצעות סקרי דעת קהל שהנוסעים יכולים למלא באמצעות אפליקציה ייעודית בסוף כל נסיעה. **בקופנהגן,** הנתונים אודות שביעות רצון הנוסעים נאספים על ידי חברה חיצונית באמצעות סקרים. **בשטוקהולם** נמדדת איכות השירות פעמיים בשנה באמצעות סקרי שביעות רצון בקרב כ-20,000 נוסעים, ובאמצעות ביקורות איכות על ידי מבקרים סמויים הבודקים את ניקיון האוטובוסים; רמת הכשרת הנהגים; ומידת העמידה בזמנים. **בלונדון,** איכות השירות מפוקחת על ידי גוף הנקרא LBSL (London Bus Services Limited), הנמצא תחת רשות התחבורה בעיר (TFL - Transport).

for London), ואחראי בשיתוף עם החברות המפעילות גם על הבטחת איכות השירות. בנוסף, החל משנת 2000 פועל בלונדון גוף הנקרא London Transport Users Committee, הכפוף למועצת העיר של לונדון, שמפקח באופן עצמאי על איכות השירות ודואג לאינטרס של הנוסעים. **בסידני** נבחנת איכות השירות בפרמטרים של עמידה בזמנים, ניקיון, התנהגות הנהג ואיכות הנהיגה, שביעות רצון הנוסעים, ואיכות ניהול צי האוטובוסים. הבקרה נעשית על ידי רשות התחבורה Transport for New South Wales באמצעות ביקורות בכלי הרכב, ובשילוב סקרי שביעות רצון של הנוסעים.

בישראל, פועל החל משנת 2005 מנגנון בקרה תפעולית על איכות השירות באמצעות חברות בקרה פרטיות המועסקות על ידי רשות התחבורה. הבקרה התפעולית בודקת את תשתיות המפעיל ומידת התאמתן לדרישות המרכז, את תחנות המוצא בהן נמדדת עמידה בלוחות הזמנים המפורסמים לציבור והתאמתם לרישיונות הקו, ומידת התאמת כלי הרכב לקו. כמו כן מבוצעת בקרה סמויה לאורך מסלול הנסיעה במסגרתה נבדקים פרמטרים כמו נסיעה בהתאם למסלול הקבוע ברישיונות הקו, עצירה בתחנות, בדיקת שילוט, אמצעי כרטוס, התנהגות נהג וכו'. במסגרת הבקרה התפעולית מקבל כל מפעיל ציון על איכות השירות שסיפק לנוסעים, המתבסס על אחוז חריגות שביצע מרמת השירות הנדרשת. חלק מממצאי הבקרה מופצים למפעילים והם נדרשים לתקן את הליקויים שנמצאו. כמו כן, במידה ובמסגרת הבקרה התפעולית נמצא שמפעיל תח"צ חרג מתנאי הרישיון שלו, מועבר הממצא להליך אכיפה מנהלית. במסגרת הליך זה, לאחר בדיקת ממצאי הבקרה, קבלת תגובת המפעיל ובדיקת התימוכין שהוא מציג, מתקבלת החלטה, ובהתאמה מושגים על המפעיל קנסות בגודל קבוע שנקבעים במסגרת המכרז.

עד לשנת 2015 ציון הבקרה התפעולית התבסס על שיעור החריגות מרמת השירות שנקבעה במכרז ללא שימוש בסקרי שביעות רצון של לקוחות משנת 2016 נמדדת איכות השירות גם באמצעות סקרי שביעות רצון של הנוסעים באמצעות חלוקת שאלונים תוך כדי נסיעה באוטובוס.

מהלך חשוב נוסף להבטחת איכות השירות הוא הכללת ציון הבקרה התפעולית של המפעיל כאחד מהקריטריונים לבחירת הזוכה במכרז. החל משנת 2020 מוכלל גם ציון סקר איכות השירות כקריטריון משמעותי בניקוד המתחרה במכרז (5% בציון הכולל). מהלך זה מחזק באופן ניכר את מנגנון הבקרה התפעולית ככלי רגולטורי חשוב להבטחת איכות השירות. הגברת היקף הבקרה והעלאת משקלה היחסי בציון הכולל, נוסף על הקנסות שהוטלו, הביאו גם להתפתחות "רגולציה עצמית". במסגרתה המפעילים מקיימים רמות שונות של בקרה תפעולית עצמית באמצעות מערך בקרה פנימי או בהעסקת פקחים מטעמם (עידה וטלית, 2019).

עמדת המפעילים: מנגנון הבקרה התפעולית כולל הבקרה האלקטרונית על ביצוע נסיעות מצד המפעיל הוא מנגנון ראוי. השאלה היא: מה עושים עם התוצאות? כיום עדיין אין תהליך של הפקת לקחים ולמידה אלא מנגנון של קנסות, כולל בגין גורמים אקסוגניים שלא תלויים במפעיל, דבר שיוצר מתח בין משרד התחבורה והמפעילים. הציון של המפעילים בסקר

שביעות הרצון של הנוסעים בוחן שביעות רצון מהמפעיל אבל גם הוא כולל גורמים אקסוגניים שלמפעיל אין שליטה עליהם כמו למשל תדירות שקובעת רשות התחבורה ולא המפעיל. הרגולציה העצמית הנובעת מחשש מקנסות משיתה עלויות כבדות על המפעילים. כמו כן, הבקרה מתעלמת כליל ממאפייני התח"צ בישראל ומהשוונות בין אשכולות, כמו למשל מהשפעת עבודות תשתית, הפרעות לתנועה, מהירות הנסיעה הנמוכה יחסית והמחסור בנהגים במרכז הארץ על ציון הבקרה של המפעיל. כמו כן אין הבחנה בין מאפייני נסיעה של מגזרים שונים (המגזר החרדי מול המגזר החילוני) ובין הפעלת קווים עירוניים בתדירות גבוהה ובמהירות נסיעה איטית לבין קווים בין עירוניים.

עמדת ארגון הנהגים: מנגנון הבקרה התפעולית חייב לכלול בדיקה בחברות האוטובוסים לגבי רמת הבטיחות באוטובוסים, לעמידה בהתחייבותן להספקת חדרי ההתרענות בתחנות הקצה ובמסופים, ולשמירה על תנאי המנוחה לנהגים כפי שקבוע בחוק. משתני הבקרה על איכות השירות לנוסעים באוטובוס חייבים להיות שקופים לנהגים על מנת שיידעו על מה הם מבוקרים ולכלול תגמול לנהגים העומדים בדרישות החברות והרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

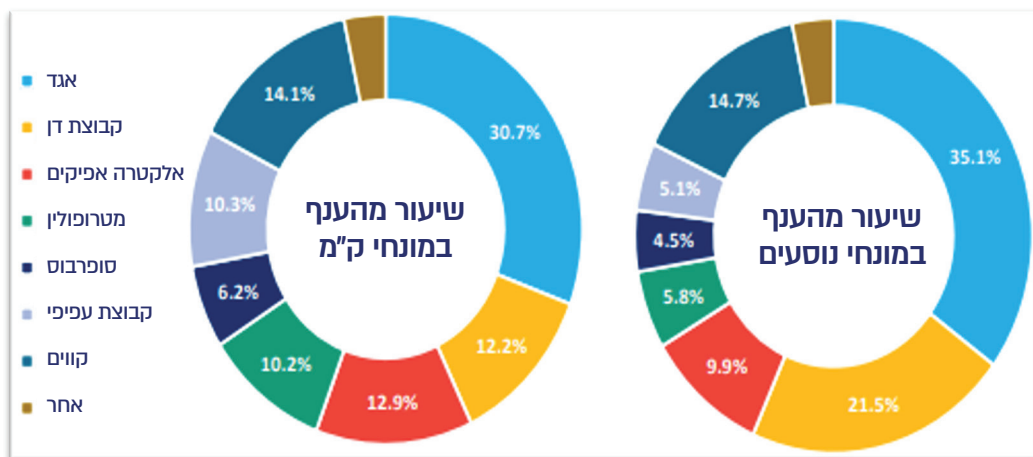
עמדת משרד התחבורה: הטענה לפיה אין הפקת לקחים מדוחות הבקרה התפעולית על ביצועי המפעיל אינה נכונה. חברת הבקרה דנה עם המפעילים בתוצאות הבקרה ועל נושאים הטעונים שיפור. רשות התחבורה משתמשת בנתונים ועוקבת אחרי קווים בהם מסופקת רמת שירות ירודה ומזמינה את המפעילים לבירור הממצאים. לגבי מרכיבי הבקרה התפעולית וסקר שביעות הרצון, רשות התחבורה מנתחת את גורמי אי שביעות הרצון. ייתכן שהם כוללים גורמים אקסוגניים שלא תלויים במפעיל, אך גם אם אי שביעות רצון נובעת מגורמים כאלה, צריך המפעיל להבין שגם לו יש אחריות לכך ועליו לפעול מול הרשות לתקן את המצב. לגבי הכללת מידת עמידת המפעילים בדרישות השתלמות תקופתיות לנהגים, במכרזים שנערכו משנת 2018 הבקרה התפעולית כוללת בדיקה של הנושא הזה.

הרפורמה בתחבורה הציבורית בישראל ותוצאותיה

(1) מבנה השוק

התנאי הבסיסי להצלחה של רפורמות בשירותי אוטובוסים והגברת רמת התחרות בשוק היא יצירת תנאים להשתלבות חברות חדשות בענף. בישראל, החל משנת 2000 החל משרד התחבורה להעביר זיכיונות להספקת שירותי אוטובוסים בקווים קבועים מאגד ודן למפעילים פרטיים, רובם המוחלט בהליך של מכרז תחרותי. ואכן, עם הזמן נכנסו לענף מפעילים נוספים כפי שניתן לראות באיור 2.

איור 2: חלוקת ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים בין המפעילים השונים



מקור: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והרשות הארצית לתחבורה ציבורית (2022), עמ' 4. נכון לשנת 2022 מסופקים כ- 62% מהיצע השירותים בענף (במונחי ק"מ רכב) על ידי שבע עשרה חברות פרטיות, המאוגדות בתשע קבוצות, ומסיעות יחד כ- 50% מסך הנוסעים באוטובוסים, מה שמגביר באופן משמעותי את רמת התחרותיות הקיימת בשוק התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל.

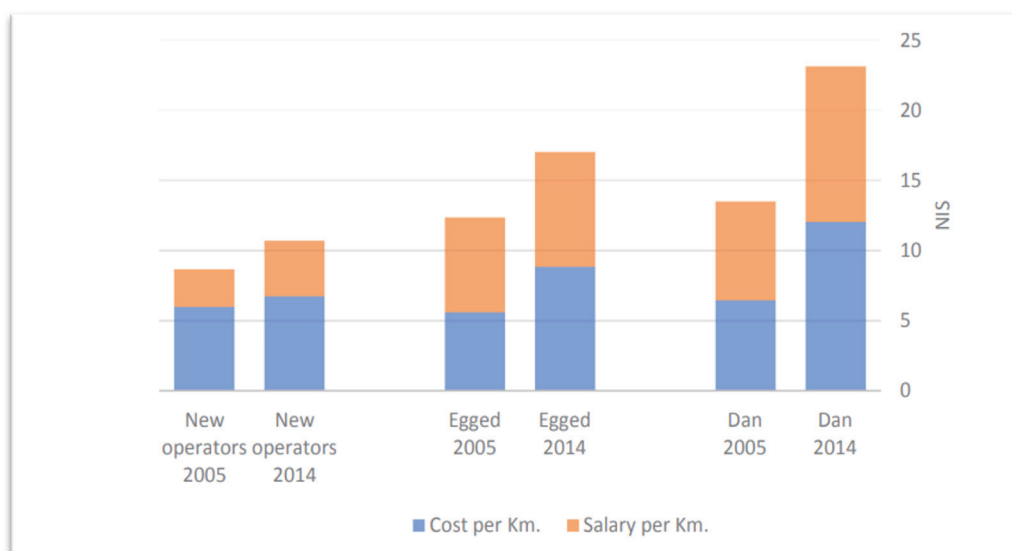
2) עלויות התפעול

המניע העיקרי להנהגת מכרזים תחרותיים במרבית המדינות היא הרצון להקטין את עלויות התפעול שהלכו ותפחו לאורך זמן. החיסכון בעלויות התפעול יכול לשמש לצורך הקטנת ההוצאה הציבורית על הספקת השירות, ואז לצורך הוזלת תעריפי הנסיעה ושיפור רמת השירות, על מנת לשפר את הניידות והנגישות של המשתמשים הקיימים ולמשוך משתמשים חדשים, בעיקר אלה הנוסעים ברכב פרטי להשתמש בתחבורה הציבורית (Ida and Talit, 2018).

ממצאי מחקרים בעולם מעידים כי מכרזים תחרותיים הביאו לירידה משמעותית בעלויות התפעול (Amaral, Saussier, and Yvrande-Billon, 2009; Hensher and Wallis, 2005). עיקר החיסכון בעלויות הספקת שירותי אוטובוס נבע מכיטורי עובדים, מירידה בשכר העבודה ומהרעה בתנאי העבודה, המתאפשרים בין השאר משום שהנהגים אינם מאוגדים בארגוני עובדים ואינם חתומים על הסכמים קיבוציים (Beck, 2011; Karlaftis, 2006; Walters, 2010). **בשוודיה** (Hidson and Muller, 2003) **ובפינלנד** (YTV Transport Department, 2001), פיצו על רקע זה שביתות גדולות שיצרו שיבושים קשים בהספקת שירותי התחבורה הציבורית.

גם בישראל התחרות הביאה לירידה בעלויות התפעול בהשוואה למפעילים הותיקים אגד ודן (Ida and Talit, 2018; Shiftan and Sharaby, 2006). באיור 3 ניתן לראות את השינויים בעלויות התפעול בין המפעילים הותיקים למפעילים החדשים במונחי עלות לקילומטר רכב בין השנים 2005-2014. ניתן גם לראות שהפער בין המפעילים הותיקים למפעילים החדשים נובע בעיקר מעלויות שכר עבודה גבוהות יותר אצל המפעילים הוותיקים.

איור 3: הפערים בעלויות התפעול בין מפעילים חדשים לוותיקים בין 2005 ל-2014



מקור: Ida and Talit, 2018, עמ' 514.

על פי אומדנים עדכניים של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, עדיין קיים פער של כ-15%-20% בין העלות לק"מ רכב המתקבלת בתחרות יחסית לזו של המפעילים ההיסטוריים. גם כיום, עיקר הפער בעלויות התפעול נובע מעלויות שכר גבוהות יותר ומימון תשלומי פרישה של עובדים אצל המפעילות ההיסטוריות אגד ודן (הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2022). ממצא מעניין הוא שככל שהוותק של המפעילות החדשות גדל פערי העלויות מצטמצמים. ככל הנראה, הצמצום בפער נובע מצירוף של שני גורמים: הראשון הוא ירידה יחסית בשכר נהגים חדשים אצל המפעילים הוותיקים, לעומת עלייה בשכר נהגים אצל המפעילים החדשים, עקב הנהגת דרישת סף במכרזים מצד רשות התחבורה לשכר גבוה יחסית. גורם שני הוא המחסור הקיים בנהגי אוטובוס, שהופך להיות משמעותי יותר לאורך זמן ומאלץ את המפעילים להציע שכר גבוה יחסית על מנת למשוך

עובדים לענף. לאורך שנות הרפורמה פרצו בישראל על רקע תנאי העסקה ושכר של נהגים מספר סכסוכי עבודה, הבולט בהם היה בחברת מטרודן, מפעילת אשכול באר שבע עירונ, בה השביתו העובדים את שירותי התחבורה בעיר באר שבע בשנת 2004, זאת על רקע טענות לפגיעה בתנאי ההעסקה של העובדים וסירוב של ההנהלה לחתום עמם על הסכם קיבוצי (חלפון, 2004). ההכרה בחשיבות הנושא ובסכנות הנובעות ממנו לאיכות השירות ובטחון הנוסעים, והמחסור הקיים בשנים האחרונות בנהגי אוטובוס הביאה כאמור את משרד התחבורה לשלב במכרזים, החל משנת 2008, את שכר נהגי האוטובוסים ואת רמת ההשקעה המתוכננת בהכשרתם כמשתנים חשובים בדירוג הצעות המפעילים במכרז (ראו נספח 1). כמו כן, משנת 2017 מאוגדים נהגי האוטובוס בארגוני עובדים הפועלים לשיפור מעמדם, תנאי העסקתם ושכרם, שהבולט ביניהם הוא ארגון נהגי התחבורה הציבורית בישראל שהוא ארגון מקצועי עצמאי בתוך הסתדרות העובדים הלאומית. מתן השתלמויות תקופתיות ומתמשכות לנהגים הוא נושא חשוב, בעיקר על רקע המעורבות הגבוהה של כלי רכב כבד בתאונות דרכים. למרות שעל פי תנאי המכרז מחויבים המפעילים לשלוח את הנהגים להשתלמויות מסוג זה. בפועל המפעילים אינם מכנים את הנהגים להשתלמויות תקופתיות ברמה הנדרשת. הסיבה לכך היא שהשתלמויות מסוג זה, בנוסף לעלות הכספית שלה, מצמצמות את מספר הנהגים הזמינים לעבודה. על רקע המחסור המתמשך בנהגי אוטובוס בישראל, הדבר יתבטא בפגיעה ברמת השירות לציבור הנוסעים עקב ביטולים ואיחורים בנסיעות, ולהטלת קנסות מצד רשות התחבורה הארצית על אי עמידה ברמת השירות הנדרשת.

עמדת המפעילים: החיסכון בעלויות התפעול אצל המפעילים הפרטיים נובע לא רק משכר נהגים נמוך יותר אלא גם ואולי אף יותר ממנגנונים יעילים ו"רזים" יותר של המפעילים הפרטיים מול מנגנונים מנוכחים ולא יעילים של אגד ודן. עם זאת אגד ודן מתייעלים לאורך השנים בזכות התחרות וחוסכים בעלויות, מה שמצמצם את הפערים בעלויות התפעול בין מפעילים ותיקים ומפעילים חדשים. בעיית הנהגים היא בעיה קשה שאינה מתחילה ונגמרת בשכר. המחסור בנהגים נובע גם מחסמים בירוקרטיים לא סבירים, כמו למשל משך הזמן הארוך הנדרש לשם הוצאת רישיון נהיגה באוטובוס, שמקטינים את היצע הנהגים ללא הצדקה. המחסור נובע גם מכך שמשרד התחבורה מוציא מכרזים עם דרישה לרמת שירות גבוהה ב-50%-100 מרמת השירות הנדרשת, מה שמגביר את הביקוש לנהגים ולכלי רכב ללא הצדקה אמיתית. המחסור בנהגים גורם לחברות לקלוט נהגים לא טובים שעושים נזק יותר מתועלת.

עמדת ארגון הנהגים: חיסכון בעלויות נוצר בין השאר ממתן תנאי ההעסקה ירודים לנהגים. במצב שנוצר, בעלי רישיון לאוטובוס לא מוכנים לעבוד בענף ובמקביל נהגים רבים פורשים ממנו כי הם מרגישים מנוצלים עקב תנאי ההעסקה הירודים. כתוצאה מכך, נוצר מחסור חריף בנהגי אוטובוס. החזרת מנגנון הוותק הענפי עשויה לשמר את הנהגים הטובים בענף ולהקטין את המחסור בנהגים.

עמדת משרד התחבורה: הפער בעלויות התפעול בין המפעילים הוותיקים אגד ודן לבין המפעילים החדשים נובע בעיקר מעלויות שכר גבוהות יחסית אצל אגד ודן בגלל הוותק המצטבר הגבוה יחסית של הנהגים המוגדרים כחברים ודור א' המועסקים בהן. הפערים מצטמצמים לאורך זמן בזכות צמצום עלויות באגד ודן כתוצאה מתהליך פרישה של חברים ודור א'. במקביל, יש עלייה בעלויות אצל המפעילים החדשים בגלל הוותק המצטבר של הנהגים המועסקים בחברות אלה שמביא לעלייה בשכרם.

(3) תעריפי הנסיעה

תעריפי הנסיעה באוטובוס נקבעים בדרך כלל על ידי רשות התחבורה. כך הוא המצב בכל המטרופולינים שנבדקו במסגרת המחקר: לונדון, שטוקהולם, קופנהגן, אוסלו, ליון, וסידני. בישראל, במסגרת המכרזים הראשונים שנערכו בין השנים 2000-2002 נקבעו התעריפים במסגרת הצעות המכרז של המפעילים. בשנים שלאחר מכן, ולמעשה עד היום, נקבעים התעריפים על ידי רשות התחבורה.

ב-2003 הביאה המודעות הגוברת בישראל לחשיבות מערך תחבורה ציבורית יעיל ואינטגרטיבי בין מפעילים ובין אמצעי תחבורה שונים לפיתוח ה"רב-קו" (כרטיס נסיעה אלקטרוני משולב המאפשר לנוסע לעבור בין מפעילי תחבורה שונים). עם זאת עדיין היו עיוותים לא מעטים בתעריפי הנסיעה במטרופולינים. בינואר 2016 נכנסה לתוקף רפורמה מקיפה בתעריפי הנסיעה, הכוללת הוזלת תעריפים והגדרת אזורים גיאוגרפיים שבהם יהיה תעריף אחיד ונמוך, ומאפשרת מעבר חופשי בין כל המפעילים במשך 90 דקות. מבנה התעריפים החדש, המכוון בעיקר למשתמשים הקבועים, הביא על כי תחשיבי משרד התחבורה להוזלה בהוצאה החודשית של משתמש קבוע על נסיעות בתחבורה הציבורית. חון (2014) שהשווה את תעריפי הנסיעה בתחבורה ציבורית בערים הגדולות בישראל לתעריפים ב-11 מטרופולינים בעולם מצא כי מחירי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל במונחי כוח קנייה נמוכים מהמחירים במטרופולינים אחרים, עם זאת איכותם של שירותי התחבורה הציבורית בישראל מבחינת היקפם, מהירות ממוצעת ואורך נתיבים ל-1,000 תושבים – נמוכה מהממוצע העולמי. מסקנתו הייתה שמחיר נסיעה עירונית בתחבורה ציבורית בישראל הוא נמוך יחסית אך איכות השירותים היא נמוכה מזו המקובלת במדינות אחרות בעולם.

באוגוסט 2022 הונהגה רפורמה נוספת בתעריפים שכוללת האחדה של התעריפים בכל הארץ. ביישובי הפריפריה תינתן אפשרות לרכוש כרטיס חופשי חודשי מוזל לטווח נסיעה של עד 40 קילומטר. זכאים להנחות כמו ילדים ונוער, פנסיונרים וזכאי ביטוח לאומי יזכו להנחה של 50% גם על נסיעות בודדות וגם על חופשי חודשי. ההנחה של אנשים עם מוגבלות תעלה מ-33% ל-50%. מבוגרים בני 75 ומעלה ייסעו בחינם. הרפורמה כוללת לראשונה גם אפשרות לתשלום באשראי בקווי התחבורה הציבורית ולא רק עם כרטיס רב-קו או אפליקציות תשלום.

4) שינויים בנסועה, מספר הנוסעים, כדיון וסובסידיות

בלוח 1 מוצגים נתונים על הנסועה (היקף שירות במונחי ק"מ רכב), מספר הנוסעים, כדיון וסובסידיה בערכים ריאליים בענף התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל בין השנים 2010-2021.

לוח 1: נתונים כלכליים ותפעוליים

שנה	מספר נוסעים (במיליונים)	נסועה (במיליוני ק"מ רכב)	כדיון מנוסעים (במיליוני ש"ח) ³⁵	סובסידיה (במיליוני ש"ח)	סובסידיה לקילומטר רכב	סובסידיה לנסוע
2010	595	349	2,728	2,362	6.76	3.97
2011	606	362	8322,	232,7	517.	494.
2012	629	384	8412,	945,2	667.	684.
2013	637	397	2,771	798,2	527.	694.
2014	664	418	8022,	0563,	317.	604.
2015	666	449	8002,	0423,	77.6	574.
2016	694	501	4032,	3,713	407.	355.
2017	733	556	5042,	2444,	64.7	79.5
2018	771	580	5302,	4945,	48.9	137.
2019	776	613	5192,	5,929	68.9	64.7
2020	486	561	5891,	2026,	0511.	76.21
2021	589	646	7381,	0087,	85.01	.9011

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (2022). ניתן לראות כי בין השנים 2010-2019 היקף השירותים גדל בשיעור של כ- 75% ובמקביל חלה עלייה של כ-30% במספר הנוסעים. למרות העלייה הרצופה במספר הנוסעים בין השנים המתוארות לעיל, משנת 2016 חלה ירידה בכדיון מהנוסעים. על פי הרשות הארצית

לתחבורה ציבורית ירידה זו היא תוצאה של שני גורמים: הראשון, רפורמת התעריפים שהביאה לירידה של 14.5% בתעריפי הנסיעה והשני, הפסקת מכירת כרטיסים על ידי נהגי האוטובוס בירושלים ובגוש דן בתקופה שבין 7/2018 – 1/2019, ומתן אפשרות עלייה של נוסעים מכל דלתות האוטובוס. מהלכים אלה הביאו לעלייה בתופעת אי תשלום ותיקוף עבור נסיעות מצד הנוסעים. על מנת לממן את הגידול בהיקף השירותים בשילוב עם הקיטון בפדיון מהנוסעים נדרשת באופן טבעי הגדלה של תשלומי הסובסידיה לענף. ואכן, ניתן לראות כי בין השנים 2010-2019 גדלה הסובסידיה הכוללת בערכים ריאליים בשיעור של 15%, הסובסידיה לקילומטר רכב בשיעור של כ-43% והסובסידיה לנוסע בשיעור של 92%. בשנת 2020 עקב מגפת הקורונה חלה ירידה בהיקף השירות וירידה חדה במספר הנוסעים. במהלך 2021 מסתמנת עלייה בהיקף השירות וחזרה הדרגתית ואיטית של נוסעים לתחבורה הציבורית באוטובוסים. בשנים 2020-2021 חלה עלייה בתשלומי הסובסידיה, בין השאר כתוצאה מירידה בפדיון מנוסעים שמספרם פחת משמעותית בתקופת הקורונה.

5) איכות השירות

בישראל, פועל החל משנת 2005 מנגנון בקרה על איכות השירות המסופקת על ידי מפעילי התחבורה הציבורית. עד לשנת 2016 ציון הבקרה התפעולית התבסס על אחוז החריגות מרמת השירות שנקבעה במרכז ללא שימוש בסקרי שביעות רצון של לקוחות (Ida and Talit, 2017). בחינה של ציון הבקרה התפעולית הממוצע בין השנים 2010-2015 מלמד על שיפור באיכות השירות בין התקופות משיעור חריגה ממוצע של כ-5% לשיעור חריגה של 2% בערך. משנת 2019 מתבצעת בקרה אלקטרונית בהיקף של 100% מהנסיעות ברישוי המאפשרת למשרד התחבורה לקבל מידע מדויק על אי ביצוע נסיעות, איחורים וכיו"ב. בנוסף על בקרה זו, משנת 2016 ואילך נמדדת איכות השירות גם באמצעות סקרי שביעות רצון של הנוסעים באוטובוסים על בסיס תשובות לשאלונים לנוסעים. בלוח 2 ניתן לראות את שיעור החריגות הממוצע מרמת השירות הנדרשת ואת הציון הממוצע של חברות האוטובוס בסקר שביעות הרצון של המשתמשים בשנים 2010-2019.

לוח 2: מדדי איכות שירות 2010-2019

שנה	מדד חריגה ממוצע מאיכות השירות שנקבעה במכרז (באחוזים)	ציון ממוצע בסקר שביעות רצון נוסעים טווח ציון 1-5 (5 - שביעות רצון מרבית)
2010	2.2	
2011	2.3	
2012	2.3	
2013	2.1	
2014	1.7	
2015	1.7	
2016	2.0	3.63
2017	1.5	3.65
2018	2.3	3.58
2019	2.0	3.54

מקור: דו"חות בקרה על פעילות מפעילי התחבורה הציבורית הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (2010-2019). שיעור החריגות הכלל ענפי מרמת השירות הנדרשת בשנים 2010-2019 הוא כ- 2.1% בממוצע. בחינה של תוצאות סקרי שביעות הרצון שנערכו בשנים 2010-2019 מעלה שהציון הכלל ענפי הממוצע עומד על 3.6. בדוח ביקורת מיוחד של משרד מבקר המדינה "משבר התחבורה הציבורית" משנת 2019 נכתב כי למרות שחברות הבקרה מעבירות דוחות רבים הכוללים נתונים מפורטים, במשרד התחבורה לא מתקיימים דיונים שוטפים או תהליכי הפקת לקחים עם המפעילים השונים לצורך שיפור וייעול השירות בהתאם לממצאים. מכאן שהיקף הכיפוח של המשרד לא נותן תמונת מצב שלמה למקבלי ההחלטות על פעילות המפעילים, מאפשר חריגות רבות מתנאי הרישיון ואינו מאפשר התדיינות אפקטיבית מול המפעילים כדי לשפר את איכות השירות.

סיכום, מסקנות והמלצות עיקריות

ממחקר זה וממחקרים קודמים שנערכו בישראל (עידה, 2009; Shif-; Ida and Talit, 2017; tan and Sharaby, 2006) עולה שלמכרזים התחרותיים להספקת שירותי אוטובוסים יש באופן כללי תוצאות טובות. רמת התחרותיות בשוק עלתה בזכות הצטרפות כמות גדולה יחסית של מפעילים, ויכולת השליטה של המדינה בענף השתפרה באופן משמעותי. בזכות הפניית משאבים רבים לענף מצד המדינה, חלה ירידה בתעריפי הנסיעה, גידול בהיקף השירותים ושיפור באיכותם (Ida and Talit, 2018). שיפורים אלה הביאו לגידול רצוף במספר הנוסעים באוטובוס, זאת כמובן פרט לשנים 2020-2021, בהן, על פי ספירת מספר הנוסעים חלה ירידה במספר הנוסעים עקב מגפת הקורונה ועקב אי תשלום ותיקוף עבור נסיעות מצד הנוסעים, תופעת שהתרחבה כתוצאה ממתן אפשרות עלייה של נוסעים מכל דלתות האוטובוס. למרות זאת, רמת השירות לה זוכים הנוסעים באוטובוסים עדיין נמוכה יחסית למדינות אחרות (רונן, 2014).

מבחינת מאפייני החוזים חלו שינויים והתאמות לאורך תהליך מכרז הספקת השירותים שנעמדו לתקן נקודות תורפה בהליך המכרזים. שינויים אלו באו לידי ביטוי בסוג החוזה, אורך תקופת ההתקשרות, משתני התחרות ומשקלם היחסי בניקוד ההצעות במכרז, מנגנון קבלת ופסילת הצעות לא ראויות ומנגנון הבקרה התפעולית על איכות השירות. מתוך הנתונים ומתוך הראיונות שנערכו במסגרת המחקר עלו מספר נקודות שראוי לתת עליהן את הדעת.

(1) אופן חלוקת הסמכויות הרגולטוריות בין הרמה הארצית לרמה המקומית: נראה כי המשך

ריכוז הסמכויות בידי משרד התחבורה ברמה הלאומית, עלול לפגוע באיכות השירותים המסופקים לנוסעים. המעבר המתוכנן למבנה רשויות תחבורה מטרופוליניות עשוי להביא לשיפור התאמת השירותים לצרכי הנוסעים. נראה גם כי נכון יהיה לשלב ולערב באופן משמעותי יותר את האשכולות האזוריים, בעיקר באזורים כריפריאליים מבחינה גאוגרפית, לצורכי זיהוי ותיעדוף הצרכים המקומיים ותכנון השירות.

(2) שילוב המפעילים: נראה שאי שילובם של מפעילי התחבורה הציבורית בישראל בתחומים

מסוימים ברמה הטקטית, בעיקר בתחום התכנון, גורם לאבדן מידע וידע חיוניים. לשילוב המפעילים ברמה הטקטית, תוך עמידה במגבלות נדרשות ותחת פיקוח ובקרה הולמים, עשויים להיות יתרונות ניכרים בהתאמת היצע השירותים לביקושם. לכן, יש מקום לשקול מחדש את אופן חלוקת הסמכויות בין רשות התחבורה ומפעילי התחבורה הציבורית, בעיקר בתחום התכנון.

(3) סוג החוזה: המעבר מחוזי "עלות נטו" לחוזי "עלות כוללת" עם שילוב תמריצים בגין עמידה

ביעדי רמת שירות ו/או מספר הנוסעים (Muren, 2000) מסתמן כמהלך נכון לצורך השגת יעדים של שיפור רמת השירות. מהלך זה מאפשר גם יישום רפורמות בתחום תעריפי הנסיעה ושילוביות בין חברות אוטובוס שונות ובין אמצעי תחבורה אחרים (עידה, 2009).

עם זאת, יש לבחון את מבנה התמריצים ולוודא שהוא אכן יוצר כדאיות למפעיל לספק רמת שירות טובה לנוסעים, כדאיות שפחתה בשנים האחרונות עקב גידול משמעותי בשיעור הנוסעים שאינם משלמים עבור הנסיעה באוטובוס.

(4) משך תקופת ההתקשרות: ביטול תקופת ההתקשרות בת שש שנים עם שתי הארכות של שלוש שנים מסתמן כמהלך נכון, כיוון שבפועל מדובר בתקופת ההתקשרות ארוכה של 12 שנים. תקופה ארוכה זו מקבעת מפעילים באזור מסוים ובכך עלולה להיווצר פגיעה בתחרות אותה המכרזים אמורים לקדם ולשמר (Ida and Talit, 2018). גם תקופת ההתקשרות בת עשר שנים המונהגת כיום היא ארוכה יחסית למקובל במדינות אחרות שהיא בממוצע בת שבע-שמונה שנים. לכך יש יתרונות מבחינת המפעיל והמדינה, בעיקר מבחינת חיסכון בעלויות. עם זאת נראה שיש לבחון אם תקופת ההתקשרות הארוכה יחסית לא פוגעת ברמת התחרותיות של השוק וביכולת לתכנן מחדש ולהתאים את היצע השירותים לביקושים המשתנים. כמו כן, המעבר לשימוש באוטובוסים זולים מתוצרת סין, שאורך חייהם קצר יחסית עשויה לגרום לפגיעה באיכות השירות, בעיקר בסוף תקופת ההתקשרות, בה צי הרכב של המפעיל יהיה ישן יחסית.

(5) משתני התחרות: בשנים האחרונות רשות התחבורה שמה דגש רב יותר על ביצועי העבר של המפעיל כקריטריון לבחירת הזוכה במכרז. בהתאם, ניתן למשתנים של ציון הבקרה התפעולית והציון בסקר שביעות הרצון של הנוסעים משקל משמעותי יותר בניקוד המפעילים במכרז. מהלך זה מסתמן כמהלך ראוי שעשוי להניע את המפעילים לספק רמת שירות טובה. מהלך נוסף חשוב נוסף הוא מתן ניקוד על בקרת תשלום מצד נוסעים, שבא לשפר את רמת הפיקוח של המפעילים על גביית דמי הנסיעה. על רקע המחסור בנהגי אוטובוס יש מקום לשקול שילוב של משתני תחרות נוספים שיקטינו את המחסור בנהגים וישפרו את איכות הנהיגה ובטיחות הנוסעים, כמו למשל שיפור תנאי ההעסקה להם מתחייב המפעיל, ותוכניות השתלמות תקופתיות לנהגים. על מנת לעודד את המפעילים לעמוד בדרישות אלה יש מקום לקבוע במכרזים מנגנונים של תמריצים, חיובים ושליילים, עבור עמידה ביעדים אלה.

(6) מנגנון למניעת הצעות לא ראויות: השיטה לפיה מחויב המפעיל להעביר מראש תמלוגים בגובה ההפרש בין העלות המשוערת על פי משרד התחבורה לעלות המשוערת על ידו נועדה למנוע הגשה וקבלה של הצעות לא ראויות. בפועל, לא ברור עד כמה מנגנון זה מכחית את התופעה. על מנת שכלי התמלוגים יהיה כלי אפקטיבי למניעת הצעות לא ראויות יש לפרט בחוזה ההתקשרות במדויק את התנאים שבהם יתאפשר משא ומתן על שינוי תנאי ההתקשרות, ולעמוד על קיום תנאי החוזה כשאלה אינם מתקיימים. לגבי הייעוד של כספי התמלוגים, עד לשנת 2022 הועברו כספים אלה לקופת האוצר ולא "נצבעו" בתוך המערכת לצרכי קידום התחבורה הציבורית. על פי נציגי רשות התחבורה החל משנת 2022 חל שינוי במדיניות והתמלוגים מועברים לקופת משרד התחבורה וישמשו לצרכי

קידום תשתיות תחבורה ציבורית. מהלך זה מסתמן כמהלך נכון שיקדם את ענף התחבורה הציבורית בישראל.

(7) הבקרה התפעולית וסקרי שביעות רצון של נוסעים: המעבר לבקרה אלקטרונית על ביצוע נסיעות מצד המפעיל בשילוב עם סקרי שביעות רצון של הנוסעים שיפרו את יכולת הפיקוח של רשות התחבורה על ביצועי המפעיל. עם זאת, נראה כי התהליך של הפקת לקחים ולמידה מטעויות אינו מיושם כראוי, ומשמש יותר כמנגנון להטלת קנסות בגין חריגות מרמת השירות הנדרשת. על מנת להעריך כהלכה את ביצועי המפעיל יש גם לבחון את איכות סקר שביעות הרצון ולהבחין בין גורמים התלויים בהתנהגות המפעיל ובין גורמים אקסוגניים שלא תלויים בו. על מנת לתמרץ מפעילים לשלוח נהגים להשתלמויות תקופתיות יש לבחון במסגרת הבקרה התפעולית באופן הדוק יותר באיזו מידה עומדים המפעילים בדרישות המכרז ביחס להשתלמויות אלה.

שינויים במכרזים להספקת שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים (נובמבר 2023)

(מחקר המשך ועדכון למחקר "שינויים במכרזים להספקת שירותי
התחבורה הציבורית באוטובוסים", דצמבר-2022)

מנהל המחקר: פרופ' אסף מידי | חוקרים: ד"ר יורם עידה וד"ר גל טלית

רקע

בעשורים האחרונים, על רקע חוסר יעילות בהוצאות וירידה ברמת השירות בענף התחבורה הציבורית באוטובוסים מסופקים שירותים אלה במדינות רבות בעולם, וגם בישראל, באמצעות מכרזים תחרותיים. הזוכה במכרז מקבל זכויות בלעדיות להפעלת קווים או אשכולות קווים לתקופה מוגבלת ומתחייב לעמוד בתנאים ובסטנדרטים מסוימים שנקבעים על ידי רשות תחבורה ציבורית.

בישראל, החל משנת 2000 החל משרד התחבורה להעביר זיכיונות להספקת שירותי אוטובוסים בקווים קבועים מאגד ודן למפעילים פרטיים, רובם המוחלט בהליך של מכרז תחרותי. נכון לשנת 2022 מסופקים כ-62% מהיצע השירותים בענף (במונחי ק"מ רכב) על ידי שבע עשרה חברות פרטיות, המאוגדות בתשע קבוצות, ומסיעות יחד כ-50% מסך הנוסעים באוטובוסים, מה שמגביר באופן משמעותי את רמת התחרותיות הקיימת בשוק התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל.

מבחינת מאפייני החוזים חלו לאורך השנים שינויים והתאמות בתהליך מכרז הספקת השירותים, שנועדו לתקן נקודות תורפה בהליך המכרזים. שינויים אלו באו לידי ביטוי בסוג החוזה, משך תקופת ההתקשרות, משתני התחרות ומשקלם היחסי בניקוד ההצעות במכרז, מנגנון קבלת ופסילת הצעות לא ראויים ומעגן הבקרה התפעולית על איכות השירות.

ממחקר שביצע צוות מחקר זה בשנת 2022 וכן ממחקרים קודמים שנערכו בישראל עולה שלמכרזים התחרותיים להספקת שירותי אוטובוסים יש באופן כללי תוצאות טובות. רמת התחרותיות בשוק עלתה בזכות הצטרפות כמות גדולה יחסית של מפעילים, ויכולת השליטה של המדינה בענף השתפרה באופן משמעותי. בזכות הפניית משאבים רבים לענף מצד המדינה, חלה ירידה בתעריפי הנסיעה, גידול בהיקף השירותים ושיפור באיכותם. שיפורים אלה הביאו לגידול רצוף במספר הנוסעים באוטובוס (זאת כמובן פרט לשנים 2020-2021, בהן חלה ירידה במספר הנוסעים עקב מגפת הקורונה). למרות זאת, רמת השירות לה זוכים הנוסעים באוטובוסים עדיין נמוכה יחסית למדינות אחרות.

לאורך השלמת המידע ועדכנו, בוצעו במהלך נובמבר 2023 ראיונות עם רן שדמי, ראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (לשעבר) ועם ציון פת, יו"ר חברת אקסטרא תחבורה ציבורית בע"מ. הבחירה במרואיינים אלה נועדה לאפשר הצגה של עמדת משרד התחבורה (רן שדמי) כמו גם את עמדת המפעילים (ציון פת).

שינויים במכרזים

במהלך שנת 2022 ביצעה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שינויים נוספים במכרזים, במטרה לעודד מפעילים לספק רמת שירות גבוהה יותר לציבור הנוסעים ועל מנת להפנות משאבים נוספים לפיתוח תשתיות ענף האוטובוסים.

השינויים נוגעים לשני תחומים: השינוי הראשון הוא בחלק מהקריטריונים לפיהם נבחנות הצעות המכרז. השינוי השני הוא באופן תשלום התמלוגים אותם הציעו המציעים במכרז וייעודם.

במסמך זה ירוכזו השינויים העיקריים שבוצעו במכרזים ובהערכתם בהתבסס על מסמכי המכרזים העדכניים שפורסמו.

שינויים בקריטריונים ובמשקלות לפיהם נבחנות הצעות המכרז לבחירת הזוכה במכרז

במסגרת התחרות במכרז בוחנת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית את ההצעות על פי הקריטריונים והמשקלות הבאים:

הקריטריון	משקל (נקודות)
	52
ניסיון עבר של המפעיל בהפעלת קווי שירות	18
הצעה תפעולית	16
תכנית עסקית	9
שיעור בקרת גבייה	5
סה"כ	100

במרכיבים לפיהם נבחנות הצעות המכרז חלו השינויים הבאים:

1. קריטריונים לבחינת הצעות המכרז

1.1 מרכיב ניסיון העבר של המפעיל בהפעלת קני שירות

1.1.1 ניקוד ציון הבקרה התפעולית (10 נקודות)

השינוי:

לפני השינוי נקד ציון הבקרה התפעולית באופן הבא:

$$f(x_i) = 10 * \left[\frac{x_i}{x_{max}} \right]$$

כאשר:

- $f(x_i)$ - ניקוד ההצעה של מציע i
- (x_i) - ציון הבקרה התפעולית של מציע i
- ציון הבקרה הטוב ביותר מבין המציעים הכשירים. x_{max}

משמעות השינוי:

מבחינת משרד התחבורה, מעבר לניקוד באמצעות הפונקציה המעריכית מגדילה את הפער בניקוד בין מפעילים עם עבר של ביצועים טובים ביחס למפעילים עם ביצועים טובים פחות. מהלך זה נועד לתת יתרון במכרז למפעילים שביצעו העבר שלהם בתחום איכות השירות טובים יותר יחסית לאחרים ולתמרץ את המפעילים לספק רמת שירות טובה באשכולות הקווים שהם מפעילים כיום על מנת לשפר את סיכוייהם לזכות במכרזים עתידיים. מבחינת המפעילים, חסרה התייחסות לשונות הרבה בין האשכולות והאתגרים שעומדים בפניהם כמו מיקום גאוגרפי, אשכול עירוני או בין-עירוני, צורכי האוכלוסייה המשוררת, בדגש על האוכלוסייה החרדית, וכו'.

1.1.2 ניקוד סקר שביעות הרצון בקרב הנוסעים (6 נקודות)

השינוי:

לפני השינוי נקד ציון הבקרה התפעולית באופן הבא:

$$f(x_i) = 6 * \left[\frac{x_i}{x_{max}} \right]$$

כאשר:

- $f(x_i)$ - ניקוד ההצעה של מציע i
- (x_i) - ציון סקר שביעות הרצון של הנוסעים של מציע i
- ציון סקר שביעות הרצון הגבוה ביותר מבין המציעים הכשירים x_{max}

במסגרת השינויים במרכז נוסחת הניקוד בסעיף הוחלפה בנוסחה הבאה:

$$f(x_i) = 6 * \left[\frac{x_i}{x_{max}} \right]^2$$

משמעות השינוי:

מבחינת משרד התחבורה, מעבר לניקוד באמצעות הפונקציה המעריכית מגדילה את הפער בין מפעילים עם עבר של סקרי לקוחות טובים ביחס למפעילים עם ביצועים טובים פחות. בדומה לסעיף הקודם, גם מהלך זה נועד לתת יתרון במרכז למפעילים שביצועי העבר שלהם בתחום איכות השירות טובים יותר יחסית לאחרים ולתמרץ את המפעילים לספק רמת שירות טובה באשכולות שהם מפעילים כיום על מנת לשפר את סיכוייהם לזכות במכרזים עתידיים. מבחינת המפעילים, יש עיוות בציון שמקבל המפעיל, שנוצר ששאלון שביעות הרצון שממלאים הנוסעים כולל פרמטרים רבים שאינם תלויים במפעיל, כמו תכיפות הנסיעה, שעת סיום השירות ומסלול הקו, שנקבעים על-ידי רשות התחבורה הארצית.

1.1.3 ניקוד שיעור בקרת הגבייה

השינוי:

במסגרת הצעת המכרז מתחייב המציע לדגום אחוז מסוים מכלל נסיעות הנוסע היומיות באמצעות מבקרי נסיעות על מנת לבצע אכיפת תשלום מצד הנוסעים. ככל שידגום אחוז גבוה יותר של נסיעות נוסע כך הניקוד במכרז יהיה גבוה יותר. עד למכרז האחרון משקל הצעת המציע ביחס לאחוז הנסיעות שיידגם היה 5 נקודות.

במכרז האחרון חל השינוי הבא:

משקל הצעת המציע ביחס לשיעור הנסיעות שיידגם הוקטן ל- 4 נקודות בלבד. סבירות שיעור הדגימה היומי המוצע – 1 נקודה - המציע יפרט בהצעתו את מספר המבקרים שיועסקו על ידו בשנת ההפעלה הראשונה ואת מספר הנוסעים החודשי הממוצע שידגום כל מבקר על פי ההצעה. ככל שמספר הנוסעים החודשי שאמור כל מבקר לדגום במסגרת ההצעה יהיה גבוה ממספר הנוסעים היומי הממוצע שאמור כל מבקר לדגום בכלל ההצעות הכשורות שהוגשו במכרז, יופחת למציע ניקוד בהתאם למפורט להלן:

- חריגה של עד 25% ביחס לממוצע- חצי נקודה.
- חריגה של בין 25% ל- 50% ביחס לממוצע – חצי נקודה.
- חריגה של מעל 50% - 1 נקודה.

משמעות השינוי:

לפי משרד התחבורה, מהלך זה נועד למנוע הגשת הצעות מכרז עם התחייבות לשיעור בקרת גבייה שהסבירות שהמציע יעמוד בו הוא נמוך, ולהפחית בדרך זו את התמריץ למתחרים במכרז להגיש הצעות כאלה על מנת לשפר את סיכוייהם לזכות במכרז. מבחינת המפעילים, כיוון שהניקוד בעבור שיעור גבוה של בקרת גבייה מנוקד במכרז המפעילים מצינים שיעורי בקרה גבוהים ולכן החריגות מהממוצע של הצעות כלל המפעילים הוא נמוך יחסית. לטענתם, מי שצריך לבצע את בקרת הגבייה היא רשות התחבורה או גוף מטעמה. הסיבה לכך היא שאין למבקרים מטעם המפעיל כל סמכות איכפה כנגד נוסע שלא שילם.

1.1.4 ניקוד התוכנית העסקית (9 נקודות)

השינוי:

התוכנית העסקית כוללת הנחות עבודה ותחשיב מפורט של עלות ההפעלה השנתית ואמדין ההכנסות הצפויות על בסיס הנחות אלה.

השינויים שהונהגו מתייחסים לשני שלבים בבדיקת סבירות התוכנית העסקית במכרז:

השלב הראשון – בדיקת מידת ההתאמה בין נתוני התכנית התפעולית לבין הנחות העבודה בתכנית והתחשיבים הרלבנטיים. בגין כל סעיף בו לא תימצא התאמה תופחת חצי נקודה מניקוד ההצעה. הצעה שיופחת לה ניקוד מקסימלי (9 נקודות) לא תעבור לשלב השני.

השלב השני (פתיחת ההצעות הכספיות) – בשלב זה נבדקת מידת הסבירות של העלויות וסבירות גובה ההכנסות הצפויות מתמריצים עליהן מתבססת התכנית העסקית. בכל סעיף בו תימצא חריגה, הגבוהה ביותר מ-50% מממוצע ההצעות הכשורות של

מתחרים אחרים או מהעלות/ההכנסה מתמריצים על כי אומדן הוועדה (המקלה מבין השתיים) תופחת חצי נקודה מניקוד הצעת המציע.

משמעות השינוי:

מבחינת משרד התחבורה, מהלך זה נועד לסנן בשלב הראשון של המכרז של הצעות מכרז שהנחות העבודה העומדות בבסיסן אינן סבירות. בשלב השני של הבחינה הכספית של ההצעות, הפחתת הניקוד נועדה להקטין את התמריץ למציעים להגיש הצעות הפסדיות על מנת לשפר את סיכוייהם לזכות במכרז. מבחינת המפעילים, כל שינוי מעין זה הוא מבורך כיוון שהוא מפחית תופעות אלו.

2. אופן תשלום התמלוגים אותם הציעו המציעים במכרז וייעודם

2.1 שינוי הדרישה להעברת התמלוגים מראש עבור כל תקופת ההתקשרות

השינוי:

בעבר, הצעה זוכה שכללה תשלום תמלוגים לממשלה עבור הפעלת השירות, חייבה את הזוכה במכרז להעביר לממשלה תמלוגים בהתאם להצעתו הכספית, בתשלום חד פעמי אחד, במועד שלא יעלה על 90 ימים ממועד ההודעה על הזכייה. במסגרת השינוי שיושם, סכום התמלוגים עבור כל תקופת ההתקשרות יופחת מהתשלומים המגיעים למפעיל השירות במשך 36 חודשים באופן שווה, דהיינו: שליש מסכום התמלוגים המוצע, בכל אחת משלוש שנות ההפעלה הראשונות. במקרים בהם סכום ההפחתה החודשי עולה על התשלומים להם זכאי מפעיל השירות, הסכום יופחת מכל התשלומים העוקבים עד להפחתת הסכום במלואו. כנגד סכום התמלוגים יעמיד מפעיל השירות ערבות בנקאית על הסכום במלואו. סכום הערבות יופחת בסוף כל שנה במהלך שלוש שנות ההפעלה הראשונות.

משמעות השינוי:

מבחינת משרד התחבורה, מהלך זה נועד להקטין למפעילים את עלויות המימון שמעמיסה הדרישה להעביר את התמלוגים השנתיים מראש עבור כל תקופת ההתקשרות. מבחינת המפעילים שינוי זה מבורך, כיוון שהוא מפחית את הלחץ הכספי על המפעילים.

2.2 שינוי ייעודם של כספי התמלוגים

השינוי:

בעבר, כספי התמלוגים הועברו לקופת האוצר ולא הופנו לצרכי כיתוח ענף האוטובוסים בישראל. במסגרת השינוי שיושם, יופנו כספי התמלוגים לצרכי כיתוח תשתיות האוטובוסים הרכות כמו לדוגמה: חניונים לאוטובוסים, נתיבי תחבורה ציבורית ייעודיים, ומבני תשתיות לנהגים.

משמעות השינוי:

מבחינת משרד התחבורה, מהלך זה נועד להפנות את כספי התמלוגים שמשלמות חברות האוטובוסים לצרכי פיתוח הענף. מבחינת המפעילים, גם שינוי זה הוא מבורך.

3. הבטחת רצף זכויות לנהגי אוטובוס

במכרזים שנערכו במהלך שנת 2022 נוסף תנאי במכרז לפיו הזוכה בו יכיר בזכויות סוציאליות שצברו נהגים שייקלטו מהמפעיל היוצא באשכול, וזאת רק לצורך חישוב הזכויות הבאות: צבירת ימי חופשה, ימי הבראה, הפרשות לקרן השתלמות וגרירה של עד שבעה ימי מחלה מהמכסה שנצברה לזכות הנהגים אצל המפעיל היוצא. עוד צוין במסמכי המכרז כי אין הכוונה "להצביע על קיומם של יחסי עובד-מעביד בין מי מהנהגים לבין המדינה וליצור רצף זכויות לכל דבר ועניין אחר, לרבות לעניין פיצויי פיטורים, ואין בו כדי להשית על החברה חביות של המפעיל היוצא" (הליך תחרותי 9/2022, קווי אשכול עוטף ירושלים מערב, סעיף 5.7.4).

משמעות השינוי:

מבחינת משרד התחבורה, במסגרת השאיפה לצמצם את המחסור בנהגים ואת הנשירה מהענף, המשרד תומך בחתימת הסכם קיבוצי ענפי אחיד עם צווי הרחבה בין המפעילים לבין הנהגים. עם זאת, לטענת משרד התחבורה, דווקא ארגון הנהגים והמפעילים לא מקדמים את הנושא. השינוי לעיל במסמכי המכרז הוא למעשה יישום חלקי של מדיניות שנועדה לשמור על תנאי העסקתם של נהגי האוטובוס ולאפשר להם לעבור בין מפעילים יוצאים למפעילים נכנסים תוך שמירה על רצף זכויותיהם. מבחינת המפעילים, יש קושי בהגדרה מיהם המעסיקים. יש כוונה להקים ארגון מעסיקים שיכלול רק את החברות הפרטיות שמתמודדות במכרזים (כלומר, ללא אגד ודן) וזאת כדי שיהוו "יחידת מיקוח". מדובר בפעילו מורכבת ועד שתיושם, המהלך של משרד התחבורה לשמירה על רצף זכויות של נהגים בין המפעילים השונים, הוא מהלך נכון.

רשימת המקורות

בקר, אהוד ובניטה, רינת (2016). **בחינת יישום החלטת הממשלה להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (2022). **דוחות כנימיים** (לא פורסם). חלפון, ארצי (2004, נובמבר 28). גם היום: האוטובוסים בבאר שבע מושבתים. Ynet. אוחר 22.11.22.

<https://www.wynet.co.il/articles/0,7340,L-3010152,00.html>

[ה]לשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020). הירחון הסטטיסטי לישראל – דצמבר 2020. אוחר 22.12.22.

<https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2021/yarhon1220/b1.pdf>

מבקר המדינה (2013). **דוח ביקורת 64א**, ירושלים: משרד מבקר המדינה. משרד התחבורה (1996) **הוועדה לבחינה וגיבוש המלצות בעניין כתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות**, ירושלים: משרד התחבורה.

משרד התחבורה (2007). **הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית [ועדת סדן] – מסקנות והמלצות**, ירושלים: משרד התחבורה.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והרשות הארצית לתחבורה ציבורית (2022). **עדכון תכנית תחרות ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים – מטרופולין תל אביב שנים 2022-2030**. אוחר ב-22.11.22. https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/-competition_program_of_public_transport_buses.update

עידה, יורם (2009). **מכרזים יעילים לאספקת שירותי תחבורה ציבורית**. עבודת דוקטור, החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב.

עידה, יורם וטלית, גל (2019). רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל. בתוך: אייל, טבת ויצחק, גל-נור (עורכים). **רגולציה בישראל: ערכים, אפקטיביות, שיטות**. ירושלים: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 394-351. עידה, יורם וטלית, גל (2022). שילוב אשכולות אזוריים ורשויות מטרופוליניות באספקת שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים. **מחקרי רגולציה** (בהדפסה).

רון, יניב (2014). שירות התחבורה הציבורית בישראל – היקף הסובסידיות ושיעורי ההוצאה למשק-בית, ומחירי נסיעה בארץ ובאירופה. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

Amaral, Miguel, Saussier, Stephane, and Yvrande-Billon, Anne (2009). Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London. *Utilities Policy*, 17, 166-175.

Beck, Arne (2011). Experiences with competitive tendering of bus services in Germany. *Transport Reviews*, 31(3), 313-339.

Berechman, Joseph (1993). *Public Transit Economics and Deregulation Policy*. Amsterdam: Elsevier Science.

Gomez-Ibanez, Jose A., and John R. Meyer (1997). Alternatives for Urban Bus Services – An International Perspective on the British Reforms. *Transport Reviews*, 17(1), 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. Sydney: Institute of Transport Studies, University of Sydney.

Hensher, David A., and Wallis, Ian P. (2005). Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidizing transport – the bus experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(3), 295-321.

Hidson, Mark, and Michael Muller (2003). *Better Public Transport for Europe Through Competitive Tendering*. Germany: ICLEI – Local Governments for Sustainability.

Ida, Yoram, and Talit, Gal (2017). Reforms in the regulation of public bus services in Israel. *Case Studies on Transport Policy*, 5(1), 80-86.

Ida Yoram, and Talit, Gal (2018). What we can learn 17 years after the reform in public bus transportation in Israel. *Case Studies on Transport Policy*, 6(4), 510-517.

Karlaftis, Matthew G. (2006). *Privatization, Regulation and Competition: A Thirty Years Retrospective on Transit Efficiency*. CEMT/OCDE.

Muren, Astri (2000). Quality Assurance in Competitively Tendered Contracts. *Journal of Transport Economics and Policy*, 34(1), 99-112.

Preston, John (2001). Explaining Competitive Practices in the Bus Industry: The British Experience. *Transportation Planning and Technology*, 15, 277-294.

Preston, John, and Almutairi, Talal (2013). Evaluating the long term impacts of transport policy: An initial assessment of bus deregulation. *Research in Transportation Economics*, 39, 208-214.

Pyddoke, Roger, and Andersson, Matts (2010). Increased Patronage for Urban Bus Transport with Net-Cost Contracts. working paper from Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI).

Rye, Tom, and Wretstrand, Anders (2014). Converging structures? Recent regulatory change in bus-based local public transport in Sweden and England. *Research in Transportation Economics*, 48, 24-32.

Roy, William, and 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), 257-282.

Shiftan, Yoram, and Nir Sharaby (2006). Competition in Public Bus Transport in Israel. Paper presented at the 85th annual meeting of the Transportation Research Board, Washington, D.C., January 2–26.

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, 362-370.

YTV Transport Department (2001). Competitive Tendering of Bus Services in the Helsinki Metropolitan Area 1994–2001. Helsinki.

נספח 1: מכרזים שנערכו בין השנים 2010-2022

משך תקופת התקשרות	סוג חוזה ³⁸	זכיין	אשכול
8 שנים ו-10 חודשים	עלות נטו – סובסידיה לנוסע	מטרופולין	השרון
8 שנים ו-9 חודשים	עלות נטו – סובסידיה לנוסע	אגד תעבורה	יקנעם טבעון
8 שנים ו-9 חודשים	עלות נטו – סובסידיה לנוסע	קונקס / ואוליה	בני ברק-ירושלים
3+3+6 ³⁹	עלות כוללת – רמת שירות	קווים	חשמונאים
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	קווים	חדרה-נתניה
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	מטרופולין	נגב
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	נתיב אקספרס	הגליל
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	סופרבוס	העמקים
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	אפיקים	אשדוד-תל אביב
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	אגד תעבורה	שאטלים 443
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	דן בדרום	צפון הנגב
3+3+6	עלות כוללת – רמת שירות	אפיקים	פ"ת-ראש העין
3+3+6	עלות כוללת – תמלוגים	קווים	אוונו-אלעד
3+3+6	עלות כוללת – תמלוגים	דן באר שבע	באר שבע עירוני
3+3+6	עלות כוללת – תמלוגים	אפיקים	אשדוד עירוני
3+3+6	עלות כוללת – תמלוגים	קווים	ביתר עילית ועמק האלה
3+3+6	עלות כוללת – תמלוגים	מטרופולין	שרון חולון מרחבי
3+3+6	עלות כוללת – תמלוגים	נתיב אקספרס	בית שמש
10	עלות כוללת – תמלוגים	תנופה	שומרון
10	עלות כוללת – תמלוגים	תנופה	פרוזדור ירושלים
10	עלות כוללת – תמלוגים	נרקיס גל	רהט ונגב מערבי
10	עלות כוללת – תמלוגים	סופרבוס	מטרופוליט חיפה
10	עלות כוללת – תמלוגים	סופרבוס	ירושלים מרכז
10	עלות כוללת – תמלוגים	אקסטרה	נתניה עירוני
10	עלות כוללת – תמלוגים	אקסטרה	ירושלים צפון
10	עלות כוללת – תמלוגים	מטרופולין	אוונו אלעד



ארגון הנגי התחבורה הציבורית בישראל
-אנשי ציבור לך בלעמוד-

