



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, ט"ו תמוז תשפ"ד
21 יולי 2024

לכבוד
גב' אושרת דוד דקר
סגנית בכירה לחשב הכללי
יושבת ראש ועדת המכרזים

**חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז
הנתיבים המהירים בגוש דן שלב ב' - כביש 5**

1. ביום 6.6.22 פרסמה ועדת המכרזים הבין-משרדית לפרויקט הנתיבים המהירים בגוש דן – כביש 5 (להלן **ועדת המכרזים**) המשותפת למשרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, חברת נתיבי איילון והחברה הממשלתית "ענבל", הזמנה למיון מוקדם להשתתפות במכרז למימון, תכנון, הקמה, הפעלה ותחזוקה של שלב ב' של פרויקט הנתיבים המהירים בגוש דן - כביש 5 (להלן **המכרז**).
2. בתאריך 25.3.24 ומשהסתיים שלב המיון המוקדם במכרז, פנתה ועדת המכרזים להיוועץ בוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) בהתאם להוראות סעיפים 5 ו-6(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**), ביחס לשקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בהשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז.
3. תחום הפעילות של המכרז נוגע להחזקה ולהפעלה של כביש ומתן שירות בו שחל לגביו חוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000 (פריט 20.1 לתוספת לחוק). על כן, השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז מחייבת את המאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית ולהתייעץ עם הוועדה¹.

פרויקט הנתיבים המהירים

4. פרויקט הנתיבים המהירים בגוש דן (להלן **הפרויקט**) הינו פרויקט תחבורתי לאומי במתכונת PPP (Public, Private, Partnership) בשיתוף פעולה בין המגזר הפרטי לציבורי שנועד לתת מענה לבעיית הגודש בכניסה למטרופולין תל-אביב תוך עידוד הציבור למעבר לשימוש בתחבורה ציבורית או נסיעות משותפות (Carpool) אל ומאת מוקדי הביקוש בלב המטרופולין. הפרויקט כולל הקמת חמישה מרכזי תחבורה משולבים הכוללים חניונים בעלי קיבולת גבוהה, מערך היסעים (שאטלים) חנימי שיופעל על ידי הזכין ורשת של נתיבים מהירים שהנסיעה בהם תתאפשר ללא תשלום לתחבורה ציבורית, לשירותי השאטלים ולרכבים רבי תפוסה שבהם לפחות שלושה נוסעים (כולל הנהג) וכן למשתמשים פרטיים בתשלום באמצעות מערכת גביית אגרה.

¹ סעיף 5(ב) לחוק קובע כי "מאסדר המבקש להקצות זכות לגורם ריכוזי לא יעשה כן, ובכלל זה לא יאפשר לגורם ריכוזי להשתתף בהליך ההקצאה של זכות כאמור [...] אלא לאחר ששקל שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, בהתייעצות עם הוועדה לצמצום הריכוזיות".



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

5. הפרויקט מורכב משני שלבים כשהמכרז הינו שלב ב' של הפרויקט.
6. **שלב א'** של הפרויקט (כבישי אורך), הנמצא כבר בשלבי ביצוע, כולל הקמת שני מרכזי תחבורה משולבים, בשפיים (כ- 7,000 מקומות חניה) ובראשל"צ (כ- 4,000 מקומות חניה), נתיבים מהירים לאורך כביש 2 (כביש החוף) וכביש 20 (נתיבי איילון) ממחלף מבוא איילון בדרום ועד לכביש 57 נתניה בצפון, הפעלת שירותי שאטלים משני מרכזי התחבורה הנ"ל ומערכת גביית אגרה למשתמשים פרטיים. אורכם המצטבר של הנתיבים המהירים של שלב א' יהיה כ- 80 ק"מ.
7. **שלב ב'** של הפרויקט (כבישי רוחב) הינו המכרז שבמסגרתו יוקמו שלושה מרכזי תחבורה משולבים לאורך כביש 5 (במחלפים קסם, תקווה ומורשה) שכל אחד מהם יכלול חניון חנה וסע (כ- 7,000 מקומות חניה במחלף מורשה, וכ- 4,000 מקומות חניה במחלפים קסם ותקווה), תפעול נתיבים מהירים לאורך כביש 5 ומערכת גביית אגרה והפעלת מערך היסעים (שאטלים) ממרכזים אלה אל האזורים המרכזיים בגוש דן. בנוסף, המכרז שיבוצע באופן מדורג, כולל תכנון והקמה מחדש של מחלף מורשה כמחלף מערכת. אורכם המצטבר של הנתיבים המהירים בשלב ב' יהיה כ- 30 ק"מ אשר יתחברו לנתיבים המהירים שבשלב א'.
8. תקופת הזיכיון במכרז שלב ב' היא לעשרים וחמש שנים (מתוכן תקופת הקמה של עד חמש שנים) אשר בסיומה הפרויקט יוחזר למדינה במתכונת המקובלת בפרויקטים מסוג זה.
9. הפרויקט, על שני שלביו, כולל את מרבית צירי התחבורה המרכזיים לכניסה למטרופולין גוש דן, הן מצפון ומדרום (שלב א') והן ממזרח (שלב ב'), זאת בנוסף לכניסה מכביש מס' 1 שבו כבר פועל חניון מרכז תחבורה במחלף שפירים ונתיב מהיר ממחלף בן גוריון למחלף קיבוץ גלויות שהוקמו על ידי שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ (להלן **שפיר**) ומופעלים על ידה.
10. הוועדה ייעצה לגבי שלב א' של הפרויקט ובחוות דעתה² המליצה שלא למנוע את השתתפותן של הגורמים הריכוזיים שיכון ובינוי, אשטרום, אלקטרה ודניה סיבוס במכרז שלב א' של הפרויקט (שפיר לא הייתה גורם ריכוזי באותה העת).
11. בחוות הדעת בענין שלב א' ציינה הוועדה כי כוח המיקוח של הזוכה במכרז מול משרד התחבורה ומקבלי החלטות בממשלה מוגבל. זאת בין היתר לאור שיקול הדעת המצומצם שיהיה לזכיין באשר לגובה האגרה בגין הנסיעה בנתיבים המהירים והעברתה כמות שהיא לידי המדינה. בנוסף, תפעול הנתיבים המהירים בכניסה לגוש דן לרבות החניונים ומערך שירותי השאטלים מפוצל בין שלושה מכרזים שונים (שני שלבי הפרויקט והנתיב המהיר בכביש מס' 1). על כן ציינה הוועדה כי זכיית מי מהגורמים הריכוזיים במכרז אינה מעוררת חשש להגדלה משמעותית של כוח המיקוח שלהם, והאיזון שבין החשש המוגבל מהגדלת הריכוזיות הכלל-משקית של זכיית אחד מהם במכרז לבין החשש מפני פגיעה בהליך התחרותי-המכרזי על ידי צמצום המשתתפים הפוטנציאליים במכרז, הוביל להמלצת הוועדה שלא להגביל או למנוע את השתתפותן של הגורמים הריכוזיים במכרז שלב א'.

² [חוות דעת](#) הוועדה מיום 7.5.2017 לגבי שלב א' בפרויקט נתיבים מהירים בגוש דן; [חוות דעת](#) מקדימה מיום 8.5.2016.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

12. הקבוצה שזכתה במכרז שלב א' של הפרויקט מורכבת מהחברות: אלקטרה בע"מ, אלקטרה אפיקים בע"מ, דן חברה ציבורית לתחבורה בע"מ ודניה סיבוס בע"מ (25% כל אחת).
13. אם כן, קבוצת שפיר הקימה ומפעילה נתיבים מהירים בכביש 1, וקבוצת אלקטרה מקימה ותפעיל נתיבים מהירים בכביש 2 ובכביש 20.

הקבוצות הכשירות להשתתף במכרז

14. בשלב המיון המוקדם במכרז נדרשו המתמודדים לעמוד בתנאי סף מקצועיים ופיננסיים.
15. תנאי הסף המקצועיים כללו תנאי סף שעניינם ניסיון בהנדסה אזרחית, לרבות ניסיון בבינוי תשתיות תחבורה או תשתיות רכבתיות, ניסיון בבינוי מבני תעשייה, מסחר, גשרים ומבני חניון רבי-קומות. ניסיון מקצועי נוסף הנדרש כתנאי סף הינו ניסיון בהפעלת מערך היסעים (רישיון להפעלת קו שירות לתחבורה ציבורית או רישיון מיוחד).
16. בסיומו של שלב המיון המוקדם של המכרז, הוכרזו שש קבוצות כמציעים כשירים להשתתף במכרז, כשכל קבוצה מורכבת הן מגורם בעל ניסיון בבינוי הנדסי כנדרש והן מגורם בעל ניסיון בהפעלת היסעים.
17. להלן הרכבי שש הקבוצות שהוכרזו כמציעים כשירים. הגורם האחרון בכל קבוצה היא הגורם בעל הניסיון הנדרש בתחבורה בהפעלת מערך היסעים:
- א. קבוצת מנרב בע"מ (40%), בון תור בע"מ (60%).
- ב. אלקטרה בע"מ ואלקטרה אפיקים בע"מ (100%) (להלן יחד **אלקטרה**).
- ג. דניה סיבוס בע"מ (50%), דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (50%).
- ד. גלנור בינוי ופיתוח בע"מ (17%), קבוצת אחים יעקובי (ואי.אס.בי) בע"מ (12%), י.ד. ברזאני בע"מ (35%), אוטו חן בע"מ (36%).
- ה. **שפיר** (70%), מאיר חברה למכונות ומשאיות בע"מ (30%), קווים תחבורה ציבורית בע"מ.
- ו. שיכון ובינוי בע"מ (50%) (להלן **שיכון ובינוי**), אגד החזקות בע"מ (50%).

הגורמים הריכוזיים

18. מבין שש קבוצות הנ"ל שהוכרזו כמציעים כשירים להשתתף במכרז, נמנים שלוש קבוצות הכוללות גורמים ריכוזיים: שפיר, אלקטרה ושיכון ובינוי. על כן, חוות דעת זו תעסוק בהשתתפותן של גורמים ריכוזיים אלה במכרז.
19. הוועדה ניתחה בהרחבה את הריכוזיות הכלל-משקית של שפיר, אלקטרה ושיכון ובינוי בחוות דעת קודמות בענין תחנת הכוח "שורק"³, בענין תחנת הכוח "אשכול"⁴ (לגבי שפיר ושיכון ובינוי), ובענין הרכבת הקלה בגוש דן⁵ (לגבי אלקטרה ושפיר). חוות דעת אלה כוללות ניתוח רחב של תחומי הפעילות שבהם הן עוסקות וביניהם תחומי תשתית חיונית⁶, המאפיינים

³ **חוות דעת** של הוועדה מיום 24.5.2023 בענין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז על תחנת הכוח "שורק".

⁴ **חוות דעת** של הוועדה מיום 16.8.2022 בענין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז למכירת תחנת הכוח "אשכול".

⁵ **חוות דעת** של הוועדה מיום 19.5.24 בענין השתתפות גורמים ריכוזיים במכרז ההפעלה של הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בגוש דן.

⁶ כפי שנוכר בחוות הדעת הקודמות, קבוצת **אלקטרה** פועלת בתחומי תשתית חיונית: אנרגיה (שיווק גפ"מ וגז טבעי ואספקת חשמל לבתים), תחבורה (כבישים, תחבורה ציבורית ורכבות קלות); קבוצת **שפיר** פועלת בתחומי תשתית



מדינת ישראל הוועדה לצמצום הריכוזיות

הכלכליים שלהם, וממשקים שיש להם עם קובעי מדיניות. הדברים יפים גם לענייננו. בחוות דעת אלה התייחסה הוועדה לשפיר, לאלקטרה ולשיכון ובינוי כגורמים ריכוזיים בעלי ריכוזיות כלל-משקית גבוהה.

20. בחוות דעת זו נסקור בקצרה את פעילותן של קבוצות אלה בתחום הכבישים שהוא תחום תשתית חיונית שבו עוסק המכרז ואת החזקותיהן בתחום התחבורה הציבורית הרלוונטי למכרז (לאור מערך ההיסעים והניסיון הנדרש במכרז) ובתחום מסילות הברזל המקומיות המשיק לתחום זה.⁷

21. **קבוצת שפיר** היא גורם ריכוזי משום שקבוצת המחזיקים (כהגדרת המונח בחוק) שאליה היא משתייכת בעלת זכויות בלפחות ארבעה תחומי תשתית חיונית באמצעות לפחות עשרה רישיונות או חוזים⁸, ומשום שהיא מחזיקה למעלה ממחצית מהפעילות בתחום הפעלת מסילת ברזל מקומית (פריט 17.1 לתוספת לחוק)⁹ מכיוון שהיא המפעילה של הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים, וגם זכתה בפרויקט ה-JNET שכולל הארכת הקו האדום, הקמת הקו הירוק והפעלתם.

22. בתחום הכבישים מחזיקה שפיר בזכויות ההפעלה של הנתיב המהיר בכביש מס' 1 לכיוון תל-אביב לאחר שזכתה במכרז להקמתו והפעלתו. בנוסף, שפיר הקימה, מתפעלת ומתחזקת כבישים רבים, ביניהם: כביש 16 בכניסה המרכזית לירושלים, החלק הצפוני של כביש 6 (חוצה צפון) ועוד.

23. לשפיר פעילות משמעותית בתחום הרכבות הקלות שכוללת כאמור את פרויקט ה-JNET בירושלים וכן את ההקמה והתחזוקה (ללא הפעלה) של הקו הסגול בתל אביב. שפיר משתתפת אף במכרז ההפעלה של הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בגוש דן. בחוות דעתה המליצה הוועדה שלא למנוע את השתתפות שפיר במכרז¹⁰ נוכח חשיבותו של המכרז למשק ולרווחת הציבור ובכך שהיתרונות שבהתמודדותם של קבוצות מנוסות גוברים על החששות מתחום הריכוזיות הכלל-משקית.

24. מלבד פעילותה המשמעותית בתחום הכבישים והרכבות הקלות, לשפיר פעילות משמעותית בתחומי תשתית חיונית רבים ומגוונים (תחומי המחצבות והתעשייה, רישיונות מהותיים בתחומי חלוקת גז טבעי) ובתחומים אחרים שמקנים לה ריכוזיות כלל משקית (פרויקט כנסת ישראל, הקמת משרדי ממשלה ומרכזים לוגיסטיים של צה"ל). הוועדה התייחסה לשפיר כגורם ריכוזי בעל זרועות רבות שמציבות אותה בין הגורמים בעלי הריכוזיות הכלל-משקית הגבוהה במשק.

חיונית של התפלת מי ים, נפט, גז טבעי, מחצבות, כבישים ורכבות קלות; קבוצת **שיכון ובינוי** פועלת בתחומי תשתית חיונית של אנרגיה (ייצור חשמל), התפלה, כבישים ותשתיות תחבורה.

⁷ סעיף 15(ד) לחוק מתייחס ל"שיקולים של מניעת הרחבת הפעילות של גורם ריכוזי, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם".

⁸ ראו סעיף 4(א)(3) לחוק.

⁹ ראו סעיף 4(א)(2) לחוק.

¹⁰ **חנות דעת** הוועדה מיום 19.5.2024 בענין השתתפות שפיר ואלקטרה במכרז הפעלת הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בגוש דן.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

25. **קבוצת אלקטרה** היא גורם ריכוזי בשל היותה תאגיד ריאלי משמעותי מאחר שמחזור המכירות הקובע שלה והאשראי הקובע חוצים את הרף המוגדר בחוק לקביעתה כתאגיד ריאלי משמעותי (כ-6.6 מיליארד ש"ח).
26. לקבוצת אלקטרה ניסיון משמעותי בתחום התשתיות בכלל ותשתיות תחבורה בפרט. היא הקימה כבישים ומחלפים רבים במסגרת פרויקטים גדולים ומורכבים. כאמור, אלקטרה היא הזכיינית (50%) של שלב א' של פרויקט הנתיבים המהירים.
27. בתחום הרכבות הקלות, קבוצות שבהן חברה אלקטרה (40%) זכו במכרז להקמה, תחזוקה והפעלה של פרויקט נופית - הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת וכן במכרז להקמה ותחזוקה (ללא הפעלה) של הקו הירוק של הרכבת הקלה בגוש דן. כמו שפיר, גם אלקטרה מתמודדת במכרז ההפעלה של הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בגוש דן. בחוות דעתה¹¹ המליצה הוועדה שלא למנוע את השתתפותה של אלקטרה במכרז, כפי שהמליצה לגבי שפיר.
28. בתחום התחבורה הציבורית, אלקטרה אפיקים בע"מ מקבוצת אלקטרה היא אחת משלוש חברות התחבורה הציבורית הגדולות בישראל (לאחר שרכשה בין היתר את אגד תעבורה בע"מ) המפעילה 450 קווי שירות בגוש דן, באזור הדרום, השפלה ויהודה ושומרון באמצעות כ-1,400 אוטובוסים.
29. היקפי המכירות והאשראי של אלקטרה הם מהגדולים במשק הישראלי אך נוגעים ברובם לפעילויות שאינן בתחומי תשתית חיונית אלא בתחומי הקמעונאות והשירותים.
30. קבוצת **שיכון ובינוי** הפועלת בתחומי התשתיות, קבלנות בנייה ויזמות נדל"ן, אנרגיה וזכיינות, היא גורם ריכוזי בשל היותה תאגיד ריאלי משמעותי מאחר שהן מחזור המכירות הקובע שלה והן האשראי הקובע חוצים את הרף המוגדר בחוק לקביעתה כתאגיד ריאלי משמעותי.
31. בתחום הכבישים, שיכון ובינוי מבצעת את התפעול והתחזוקה של הקטע המרכזי בכביש 6, היא הזכיינית של פרויקט מנהרות הכרמל (גם הוא כביש אגרה) ומחזיקה בזיכיון לתפעול ותחזוקה של כבישים רבים. בניגוד לשפיר ואלקטרה, לשיכון ובינוי אין החזקות בתחום הרכבות הקלות וכמו שפיר אין לה פעילות בתחום ההיסעים.
32. פעילותן המגוונת והענפה של שלושת גורמים ריכוזיים אלה בתחומי תשתיות התחבורה והכבישים מקנות להן ממשקים רגולטוריים רבים מול גורמי התכנון, משרד התחבורה וכן עם גורמים במשרד האוצר שמעורבים במכרז זה.

ניתוח ריכוזיות כלל-משקית אל מול התועלת לרווחת הצרכנים

33. על מנת לבחון אם יש לאפשר השתתפות של גורמים ריכוזיים במכרז מבחינת הריכוזיות הכלל-משקית, נעזרה הוועדה במתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן: **המתודולוגיה**)¹². בהתאם למתודולוגיה, עמדה הוועדה על טיב ההקצאה והשפעתה

¹¹ חוות דעת הוועדה מיום 19.5.2024 הני"ל.

¹² ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית מיום 3 במרץ 2019 :

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/concentrationcommittee-methodology>



מדינת ישראל הוועדה לצמצום הריכוזיות

- הפוטנציאלית על הריכוזיות הכלל-משקית, אמדה את מידת הריכוזיות הכלל-משקית של הגורמים הריכוזיים טרם ההקצאה, ובחנה כיצד צפויה ההקצאה לגורמים ריכוזיים להשפיע על הריכוזיות במשק תוך איזון בין השפעתה הפוטנציאלית של הקצאת הזכות לגורם ריכוזי על הריכוזיות הכלל-משקית ובין שיקולים של רווחת הצרכנים¹³.
34. פרויקט הנתבים המהירים הוא פרויקט תחבורתי לאומי שמטרתו להתמודד עם הגודש הרב בכניסה למטרופולין גוש דן באמצעות הפחתת מספר הרכבים הפרטיים הנכנסים לתל-אביב, עידוד השימוש בתחבורה הציבורית על מנת לחסוך בזמני הנסיעה, הפחתת זיהום האוויר והקטנת עלויות רכב וחניה. מטרה זו תושג באמצעות נתבים מהירים באורך של כ-120 ק"מ, הקמת חניוני ענק שבהם כ-26,000 מקומות חניה בחמישה מרכזי תחבורה משולבים שמהם יצאו מידי יום כ-3,300 קווי היסעים ללא תשלום למרכזי התעסוקה בתל-אביב וכן שימוש ברכבים רבי תפוסה שיומשו לנסוע בנתבים המהירים ללא תשלום.
35. הביקוש הרב לנתביב המהיר בכניסה לתל-אביב בכביש מס' 1 (שכאמור הוקם, מתוחזק ומופעל על ידי שפיר) מעיד על הצלחת פרויקט של נתבים מהירים ומרכזי תחבורה משולבים הכוללים מקומות חניה ושירותי היסעים בנתבים אלה. בעקבות ביקוש זה, שפיר הכפילה את קיבולת חניון הנתביב המהיר במחלף שפירים באמצעות בניית קומה נוספת ובכך מספר מקומות החניה בחניון הוכפל מ-1,900 ל-3,800 מקומות חניה.
36. המכרז יקנה לזוכה בו ממשק תכוף עם מאסדרים רבים, בהם: משרד התחבורה, משרד האוצר, רשויות התכנון ועוד. אם כן, מדובר בהקצאה העשויה להקנות כוח מיקוח והשפעה לזוכה מול מקבלי החלטות במשק.
37. מידת הריכוזיות של שלושת הגורמים הריכוזיים שפיר, אלקטרה ושיכון ובינוי כבר בעת הזו עשויה לאפשר להן להפעיל כוח מיקוח מול קובעי מדיניות ולהשפיע עליהם. תוספת כוח המיקוח שתיתן ההקצאה לאלו צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלהן, ואף את הריכוזיות במשק כולו.
38. עם זאת, סעיף 5(ה) לחוק מורה לוועדה להבטיח כי הפעלת סמכותה ושקילת שיקולי ריכוזיות כלל-משקית לא תביא לפגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים¹⁴. על כן, נדרשת זהירות בשקילת שיקולים אלו ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים במכרז. כך קבע בית המשפט בענין הרכבת הקלה בירושלים:

"... דומה כי לא ניתן להפריז בחשיבותו של שיקול רווחת הצרכנים, שהוא שיקול שהמאסדר חייב לשקול ולאזן אל מול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית (סעיפים 5(ב) ו-5(ה) בחוק). שיקול רווחת הצרכן עומד בליבת המכרז ולמעשה, בליבת כל מכרז..."¹⁵

¹³ ראו סעיף 5(ה) לחוק.

¹⁴ לשון סעיף 5(ה) לחוק: "הוראות סעיף זה יחולו על אף האמור בכל דין, ובלבד שהפעלת הסמכות לפיהן תעשה באופן שיבטיח כי לא תיגרם פגיעה משמעותית ברווחת הצרכנים".

¹⁵ ראו עת"מ (י-ם) 12912-03-22 שיכון ובינוי בע"מ נ' מדינת ישראל ועדת המכרזים הבין-משרדית לרכבת הקלה, פסי' 108 (נבו 19.6.2022).



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

39. כפי שמנחה המתודולוגיה, האפשרות להמליץ שלא להקצות זכות לגורם מסוים תישמר למקרים שבהם השתכנעה הוועדה כי ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית באופן ניכר, כשבו-בזמן אין בצידה תועלת ציבורית שמצדיקה פגיעה זו. כלומר, גם במקרים שבהם ההקצאה צפויה להגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית, נבחן אם יש בצידה תועלת משמעותית העשויה להצדיקה. כך במתודולוגיה:

"... איסור על שחקנים להשתתף בהליך הקצאה תחרותי מביא מעצם טיבו להקטנת מספר המתמודדים. כתוצאה מכך ההליך התחרותי של ההקצאה עשוי להיפגע, וממילא הצרכנים עשויים לספוג פגיעה ברווחתם. מידת הפגיעה בהליך התחרותי תושפע ממספר המתמודדים הנותרים אך גם מזהותם של השחקנים. כך, ככל שמדובר בגריעתו של שחקן בעל תועלות משמעותיות בתחום הצפוי לתת הצעה תחרותית, או ככל שמספר המתמודדים בהליך התחרותי קטן יותר, היעדרותו של הגורם הריכוזי מהמכרז צפויה להביא לאובדן לחצים תחרותיים משמעותיים יותר בהליך התחרותי, ותפחת ההצדקה להתנגד להשתתפותו"¹⁶.

40. אם כך, יש לאזן בין החשש מהגידול בריכוזיות הכלל-משקית במקרה שיזכה בו גורם ריכוזי ובין הצורך להבטיח כי יתנהל מכרז תחרותי ויעיל שיכלול די מציעים מנוסים כשתוצאות המכרז צפויות להשפיע ישירות על רווחת הצרכנים. החוק מנחה את המאסדר לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לענין ובהתחשב בזיקה ביניהם¹⁷.

41. להצלחת המכרז צפויה השפעה משמעותית על רווחת הציבור. ככל מכרז, ובוודאי במכרז תשתיות תחבורה מורכב בגוש דן בהיקף משמעותי, תוצאותיו תלויות באיכות ההצעות שיוצעו. לריבוי מציעים איכותיים בהליך מכרזי השפעה מרכזית ומכרעת על איכות ההצעות שיתקבלו. לפיכך, יש חשיבות רבה להבטחת כמות מספקת של מתמודדים מנוסים במכרז.

השפעת ההקצאה לגורמים הריכוזיים על הריכוזיות הכלל-משקית מול התועלת לרווחת הצרכנים

42. **לשיכון ובינוי** החזקות משמעותיות בתחום האנרגיה, בעיקר ייצור חשמל. פעילותה והחזקותיה בתחום תשתיות תחבורה נמוכות מאלה של שפיר ואלקטרה ואין לה את הניסיון הנדרש בהפעלת מערך היסעים. שיכון ובינוי התמודדה במכרזים האחרונים בתחום ההקמה וההפעלה של רכבות קלות אולם לא זכתה בהם ואין לה זכויות בפרויקט של נתיבים מהירים.

43. האיזון שבין החששות מתחום הריכוזיות הכלל-משקית בשל השתתפותה של שיכון ובינוי במכרז ובין החשש מפגיעה בתחרות במכרז, מוביל למסקנה כי יש לאפשר את השתתפותה.

44. **שפיר** היא גורם בעל ריכוזיות כלל-משקית גבוהה בשל פעילויותיה הרבות בתחומי תשתיות חיוניים, בעיקר בתחום תשתיות התחבורה ורכבות קלות בזכות שליטתה בפרויקט ה-JNET בירושלים, בשל זכייתה במכרז להקמה ותחזוקה של הקו הסגול של הרכבת הקלה בגוש דן, בשל פעילותה הצפויה בתחום חלוקת הגז הטבעי ובשל מעמדה הדומיננטי בענף המחצבות. על כן שפיר היא בעלת כוח מיקוח והשפעה רבים מול קובעי המדיניות.

¹⁶ ראו עמ' 16 למתודולוגיה.

¹⁷ ראו סעיף 5(ד) לחוק.



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

45. זכייתה של שפיר במכרז תגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלה, הגבוהה ממילא, במיוחד בתחום תשתיות התחבורה. נזכיר כי שפיר היא הזכיינית של הנתיב המהיר בכביש מס' 1.
46. בשנים האחרונות התרחבה פעילותה של קבוצת **אלקטרה**, הן מבחינת החזקותיה והן מבחינת נתוני המאקרו-כלכליים, מחזור המכירות והאשראי. מדובר בקבוצה בעלת ריכוזיות כלל-משקית גבוהה ובעלת החזקות משמעותיות בתשתיות חיוניות חשובות בתחומי האנרגיה ובתחומי התשתיות, ובפרט בתחום הרכבות הקלות (בתל-אביב ובצפון).
47. לאלקטרה פעילות משמעותית גם בתחבורה ציבורית באוטובוסים, שהוא תחום תשתית חיונית בעל זיקה ישירה לפרויקט הנתיבים המהירים. ניסיונה המשמעותי של קבוצת אלקטרה בתחבורה ציבורית מאפשר לה להתמודד במכרז באופן שבו קבוצת אלקטרה היא 100% מהקבוצה המתמודדת (אלקטרה אפיקים מקבוצת אלקטרה היא הגורם בעל הניסיון הנדרש בהפעלת היסעים). לשפיר ושיכון ובינוי אין את הניסיון הנדרש בתחום ההיסעים ועל כן הן מחזיקות 70% ו-50%, בהתאמה, מהקבוצות שבהן הן מתמודדות.
48. כאמור, קבוצה שעליה נמנית אלקטרה (50%) זכתה במכרז שלב א' של פרויקט הנתיבים המהירים. זכייתה גם בשלב ב' של הפרויקט עלולה להקנות לה כוח מיקוח והשפעה רבים מול מקבלי החלטות ותגדיל את הריכוזיות הכלל-משקית שלה בתחום תשתיות התחבורה.
49. לעומת שיכון ובינוי, פעילותן של שפיר ושל אלקטרה בתחומי תשתיות התחבורה, נתיבים מהירים ורכבות קלות הן משמעותיות ובעלות זיקה משמעותית למכרז, מה שמגדיל את החשש מהגדלת ריכוזיותן הכלל-משקית.
50. ההחזקות של שפיר ואלקטרה בפרויקט ההקמה והתחזוקה של הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בגוש דן והשתתפותן הצפויה במכרז ההפעלה של קווים אלה, לצד החזקה של כל אחת מהן גם בפרויקט של נתיבים מהירים (שפיר בכביש מס' 1 ואלקטרה בשלב א' של הפרויקט) אשר כולם נוגעים לתחבורה ודרכי הגישה למטרופולין גוש דן, יגדילו את הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצות אלה, הגבוהות כבר עתה, לו מי מהן תזכה גם במכרז הנדון וגם במכרז ההפעלה של הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בגוש דן. בהקשר זה נזכיר כי אלקטרה מפעילה גם תחבורה ציבורית בהיקף משמעותי בגוש דן.
51. יש לציין כי כוח המיקוח וההשפעה של שפיר ואלקטרה כתוצאה מהחזקתן בפרויקט ההקמה והתחזוקה של הקווים הסגול והירוק, בהתאמה, של הרכבת הקלה בגוש דן מוקנה להם הגם שהקמה של מסילת ברזל מקומית אינה מהווה תשתית חיונית על פי התוספת לחוק.
52. עם זאת, כמו לגבי שלב א' של הפרויקט, גם בשלב ב', כוח המיקוח של הזוכה במכרז מוגבל בשל שיקול הדעת המצומצם באשר לגובה האגרה בגין הנסיעה בנתיבים המהירים והעברתה כמות שהיא לידי המדינה והעדר שיקול דעת של הזכין לגבי מסלולי מערך ההיסעים ותדירותם המוכתבת במסמכי המכרז. מצד שני, קיימים גם יתרונות תפעוליים וכלכליים בניהול שלב ב' של הפרויקט על ידי אחד הגורמים המפעילים נתיבים מהירים אחרים בגוש דן (שלב א' וכביש מס' 1).



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

53. זכייה אפשרית של שפיר או של אלקטרה במכרז עלולות להעלות שני סוגי חששות מתחום הריכוזיות הכלל-משקית¹⁸. האחד, חשש ממינוף כוח המיקוח וההשפעה שלהם, הגדולים ממילא כעת ואשר יגדלו עוד יותר עקב זכייה במכרז, אל תחומי הפעילות האחרים של קבוצות אלה. והשני, החשש שגורמים ריכוזיים אלה שכבר יש להם כוח מיקוח והשפעה, הן בתחום המכרז (כבישים בכלל ונתיבים מהירים בפרט) ובתחומים המשיקים לו ובעלי זיקה ישירה אליו (רכבות קלות, תחבורה ציבורית), והן בתחומים נוספים, ישתמשו בכוח המיקוח וההשפעה הקיים שלהם בתחום המכרז. חששות אלו מוגברים לאור הזיקה הקיימת בין תחומי הפעילות הקיימים של שפיר ואלקטרה לבין תחום המכרז¹⁹.
54. לפעילותן של שפיר ואלקטרה בתחומים אלו גם יתרונות לציבור שמתבטאים בכך שהן בעלות ניסיון רב רלבנטי ביותר להתמודדות במכרז. הן לשפיר והן לאלקטרה ניסיון ופעילות ענפה בתשתיות תחבורה ופרויקטים מורכבים ומשמעותיים, ניסיון שעשוי להוביל אותן להגיש הצעות תחרותיות. היעדרותן מהמכרז עשוי להביא לאובדן לחצים תחרותיים משמעותיים.
55. מהצד השני, ריבוי הקבוצות שהוכרזו כשירות להתמודד במכרז שהינן מנוסות בתחומים הרלוונטיים למכרז מצמצם במידה מסוימת את החשש מפגיעה בהליך המכרזי כתוצאה ממניעת גורם ריכוזי מלהתמודד במכרז.

המלצת הוועדה

56. הוועדה ממליצה שלא למנוע השתתפותה של שיכון ובינוי במכרז משיקולי ריכוזיות כלל-משקית.
57. הוועדה ממליצה לוועדת המכרזים לשוב ולהיוועץ בוועדה בענין השתתפותה של הזוכה במכרז ההפעלה של הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה בגוש דן אם אלקטרה או שפיר יזכו במכרז ההפעלה. אז תוכל הוועדה לנתח את הריכוזיות הכלל-משקית העדכנית של הזוכה אל מול התועלת לרווחת הצרכן מהשתתפותו במכרז. באותו מועד, ניתוח התועלת לרווחת הצרכן יעשה לפי תמונה עדכנית יותר של מפת התחרות במכרז.

בכבוד רב,

מיכל כהן
יו"ר הוועדה לצמצום הריכוזיות
והממונה על התחרות

¹⁸ עמ' 15 למתודולוגיה.

¹⁹ ראו גם סעיף 5(ד) לחוק: "... שיקולים של מניעת הרחבת הפעילות של גורם ריכוזי, בשים לב לתחומי הפעילות הנוגעים לעניין ובהתחשב בזיקה ביניהם".