

נייר עמדה

החלת מנגנונים להעדפת יצור מקומי במסגרת הפעלת קווי שירות בתחבורה ציבורית

1. רקע

1.1. שוק התחבורה הציבורית בישראל מתחלק לאשכולות אזוריים אשר פועלים בשני מישורים: מקטע תחרותי ומקטע "היסטורי". בעוד שבמקטע התחרותי רישיון הפעלת האשכול מוקצה בהליך תחרותי, הרי שבמקטע ה"היסטורי", בשלב זה, בהתאם לתכנית התחרות שאושרה בממשלה (החלטת ממשלה 4148, מיום 5.9.2018) מוקצה רישיון הקו למפעיל בהתאם לסמכותו של המפקח על התעבורה שבתקנה 385 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961. בהתאם לתכנית התחרות, כלל קווי השירות במקטע זה מתוכננים להתפרסם במסגרת הליכים תחרותיים עד לשנת 2030.

1.2. **רכש אוטובוסים במקטע ה"היסטורי"**: מפעילי התחבורה הציבורית, אגד ודן, רוכשים מדי שנה כ-300 אוטובוסים (אגד כ-200 ודן כ-100). במטרה להתייעל ולהוזיל את עלותם של האוטובוסים הנרכשים, דורש משרד התחבורה מאגד ומדן לקיים הליכים תחרותיים לרכש האוטובוסים. החל משנת 2014 התחייבו אגד ודן, במסגרת הסכם בינם למדינה, לכלול העדפה לייצור מקומי בהליכים אלו, בשני אפיקים:

1.2.1. העדפה להצטיידות במוצר מקומי ככל שפער המחיר בינו לבין המוצר הזר אינו עולה על 15% (להלן: **"מנגנון העדפה תוצרת הארץ"**).

חיוב הספק הזוכה לבצע רכש מהשוק מקומי בהיקף של עד 20% או 35%¹ מסך ההליך התחרותי (להלן: **"מנגנון רכש גומלין"**) כאמור, סך האוטובוסים הנרכשים במקטע זה עומד על כ-300 אוטובוסים בשנה במוצע.

1.3. רכש האוטובוסים במסגרת המקטע התחרותי:

1.3.1. ההצטיידות במקטע התחרותי מתבצעת ברובה בהמשך לזכייה בהליך תחרותי, אשר אינו כפוף לחוק חובות המכרזים ולתקנותיו, לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות באשכול (להלן: **"מכרזי ההפעלה"**), במסגרת הליך רכישה פנימי שמבצעת החברה הזוכה. מדובר בהליך פרטי המתבצע על ידי המפעיל, שאינו מחויב להתבצע על דרך של מכרז (שהרי תאגיד פרטי אינו כפוף לחוק חובות המכרזים). סך היקף האוטובוסים הנרכש במקטע זה עומד על כ-700 אוטובוסים בשנה במוצע.

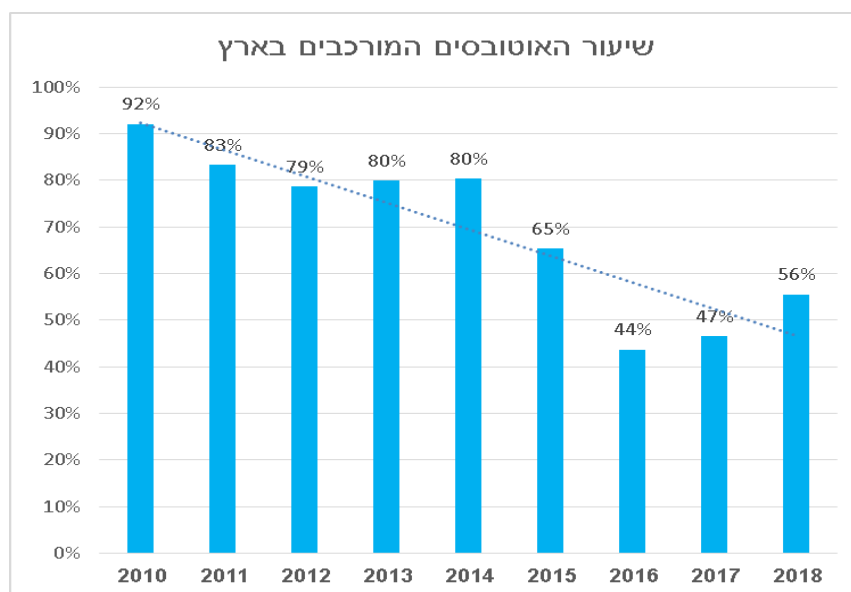
1.3.2. על רקע בקשת משרד הכלכלה, החל משנת 2011, נכלל, בהליכים התחרותיים למתן רישיונות להפעלת קווי שירות, תנאי סף המחייב את המפעיל הזוכה לבצע רכש גומלין (ללא העדפה ישירה של תוצרת הארץ).

1.3.3. יודגש, **כי ברמה המהותית לא קיים שוני** בין הסכמי אגד ודן לבין מכרזי הפעלה לעניין שיטת ההתחשבנות, והמדינה אינה מעבירה למפעילים תשלום בגין ההצטיידות באוטובוסים. בשניהם משלמת המדינה סובסידיה למפעיל, שהיא ככלל בגובה ההפרש בין כלל עלויות ההפעלה (לרבות מרכיב עלות האוטובוס) ובין היקף הפדיון המתקבל.

¹ ההבדל בשיעור נובע מהשאלה האם המדינה ממנה רוכשים חתומה על הסכמי ה-GPA.

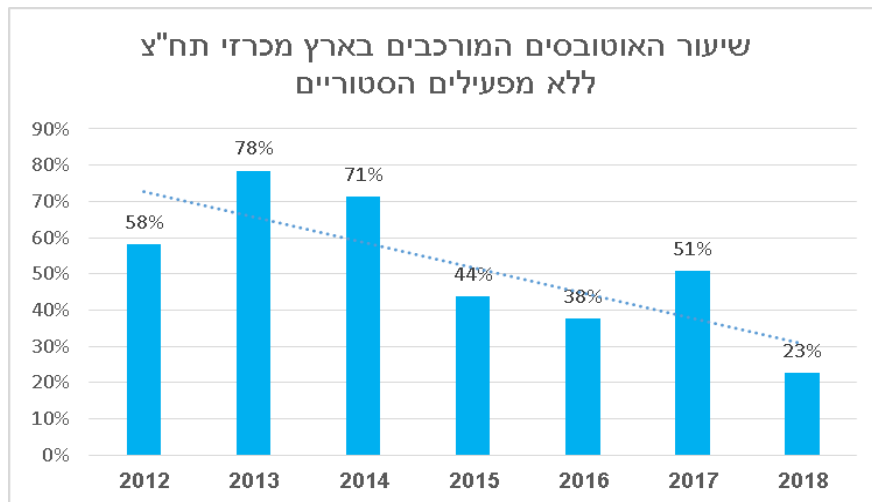
1.4. פתיחת ענף האוטובוסים לייבוא הביאה לירידת מחירי האוטובוסים ואפשרות להגדיל את כלל

צי האוטובוסים באותו תקציב נתון²: בעבר השוק נשלט בידי מפעלי הרכבה מקומיים וכלל יבוא מועט של אוטובוסים מוגמרים בעיקר מתוצרת אירופאית, שעלותם הייתה דומה לעלות האוטובוסים המורכבים בארץ. בשנים האחרונות, עם התפתחות יחסי המסחר עם סין, נכנסו לשוק שחקנים חדשים, שהציעו אוטובוסים מתוצרת סינית. כמו כן, משרד התחבורה הסיר מגבלות בתקינת הרכב על מנת לאפשר תחרות בשוק האוטובוסים, העומדים בתקינה האירופאית והישראלית. משכך, כיום ישנם אוטובוסים מיובאים שנמכרים במחירים נמוכים משמעותית ממחירי האוטובוסים המורכבים בישראל. כניסת שחקנים אלו הביאה לשינויים בענף האוטובוסים בישראל, שהשתקפו בירידה חדה במספרם של האוטובוסים המורכבים בארץ מכלל האוטובוסים שנרכשו ע"י מפעלי התחבורה הציבורית ("תח"צ") כפי שניתן לראות בתרשים הבא:

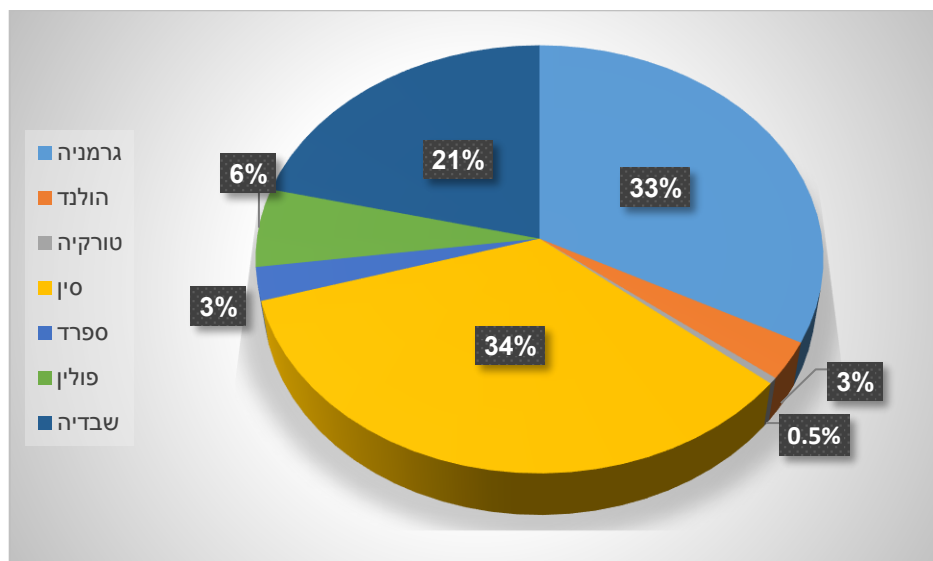


מעבר לכך, בתרשים שלהלן ניתן לראות כי כאשר בוחנים את שיעור האוטובוסים שנרכשו ע"י המפעילים במקטע התחרותי והורכבו בארץ השיעור אף נמוך מהממוצע הכלל ענפי. עובדה זו מצביעה על כך שמפעילים אלו העדיפו בבירור יבוא של אוטובוסים מוגמרים.

² ובכך לספק שירות נרחב יותר לציבור במונחי תדירויות, היקף שירות, קווי שירות נוספים ועוד.



בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות ארץ הייצור של אוטובוסים שנרכשו בארץ ע"י מפעילי תח"צ בשנים 2014 – 2017 לפי ארץ מוצא. אוטובוסים שנרכשו בסין, פולין, ספרד ותורכיה הם לרוב אוטובוסים מוגמרים :



חשוב להדגיש, כי לאור ההתרחבות הזרמתית של שירותי התח"צ בשנים האחרונות, מספר האוטובוסים הנרכשים בענף התח"צ גדל ביותר מ-50% מדי שנה, מכ-500 אוטובוסים בממוצע לשנה בין השנים 2010–2012 לכמות הגדולה מ-1,000 אוטובוסים בממוצע לשנה במהלך השנים 2013–2017. לכן, בשלב זה, מספר האוטובוסים (בערך מוחלט) שהורכב בארץ לא ירד ונשאר יציב (כ-400 – 500 אוטובוסים בשנה). בנוסף לכך נרכשים בכל שנה אוטובוסים פרטיים, אשר בהתאם להערכות, מספרם נאמד בכ-700 אוטובוסים בשנה (כך שסך היקף האוטובוסים המיוצרים בישראל נאמד בממוצע שנתי של כ-1,200 אוטובוסים). כאמור לעיל, יש לזכור כי במהלך שנים אלו נהנו מפעילי ההרכבה בארץ מהעדפת תוצרת הארץ בכל רכש האוטובוסים של אגד ודן ומרכש גומלין שנדרש במכרזי התח"צ ולא התמודדו בתנאי שוק תחרותי.

הגדלת חלקם של האוטובוסים המוגמרים המיובאים בעיקר מסין הביא לירידה משמעותית במחירי האוטובוסים המוערכת בכ-30%. **משמעותה הוזלת עלויות הפעלת התח"צ בכ-300 מ' ש"ח בשנה (שיעור של כ-4.5% בממוצע מסך הסובסידיה בענף).** בהתאם לסיכום בין משרד האוצר לבין משרד התחבורה, החיסכון בעלות הפעלת התחבורה הציבורית, שהוא פועל יוצא מהפחתת מחיר האוטובוס, תורגם רובו ככולו לשיפור רמת השירות – הן באמצעות הצעת צי האוטובוסים המשמש את התחבורה הציבורית והן לתגבור בהיקף הנסיעות ומספר קווי השירות. כך, החיסכון בעלות האוטובוס מוחזר למעשה לציבור במגוון דרכים.

1.5. החלטת ועדת המכרזים מיום 4.7.2018 על ביטול ההנחיות לביצוע מנגנוני העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין לאור פגיעה בשירות התחבורה הציבורית:

1.5.1. בדצמבר 2017 פורסמו במקביל שני הליכים תחרותיים ("ההליכים התחרותיים") לרישיונות להפעלת קווי שירות באשכולות פרוזדור ירושלים ובית שמש.

מספר ימים לפני מועד הגשת ההצעות, הוגשה לבית המשפט עתירה, על ידי יבואן אוטובוסים ועל ידי אחד המציעים במכרז, בה התבקש בית המשפט להורות למדינה לבטל את ההוראות הקבועות בהסכמי ההפעלה הנלווים לרישיונות ההפעלה של מפעילים היסטוריים, בנוגע להפעלת מנגנוני העדפת תוצרת הארץ ושיתוף פעולה תעשייתי. בעקבות ההליכים המשפטיים בחנה הוועדה מחדש את נושא רכש הגומלין והעדפת תוצרת הארץ. התקיימו מספר דיונים בנושא ובעקבותיהם, בישיבת ועדת המכרזים מיום 4.7.2018, התקבלה החלטה בדבר ביטול חובת הפעלת מנגנון רכש גומלין על הזוכים בהליכים התחרותיים לקבלת רישיונות להפעלת תחבורה ציבורית באוטובוסים, וביטול חובת הפעלת מנגנוני רכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ על אגד ודן, בין היתר, מחמת העובדה שאין בדרישות אלה לספק תועלות תחרותיות רלבנטיות למסגרת ההפעלה שנדרשת בהתקשרויות אלה, ומשום שההליכים התחרותיים וההתקשרות עם אגד ודן אינם חוסים תחת חוק חובת המכרזים על תקנותיו.

1.5.2. עמדת ועדת המכרזים נומקה בכך שמנגנון רכש הגומלין הינו מנגנון המייצר מגבלות תחרותיות, מכרזיות ובירוקרטיות, ועל כן מייקר את עלויות הסובסידיה שמשלמת המדינה עבור הפעלת התחבורה הציבורית ופוגע בתחרות בין היתר, בכך שהוא מייצר העדפה לחברות גדולות המסוגלות להתמודד עם הליכי הרכש והבירוקרטיה הכרוכים בהפעלת מנגנון של רכש גומלין, מה שעלול למנוע כניסה של חברות זרות ו/או קטנות ובינוניות בעלות אופי תחרותי. בעקבות זאת, נוצרת פגיעה בציבור כולו שנושא בעלות הסובסידיה ובציבור משתמשי התחבורה הציבורית, שכן דה פקטו המדינה נאלצת לשלם יותר עבור פחות שירות, וזאת מבלי שמתווספת תועלת תחרותית כלשהי.

בנוסף, הפיקוח על יישום רכש הגומלין אינו באחריות משרד התחבורה אלא באחריות משרד הכלכלה - ועל כן קיים חשש שלא יישקלו מכלול השיקולים הרלבנטיים לעניין, בדגש על שיקולים תחרותיים ותפעוליים, סיכון שעלול לגרום לעיכוב ביישום ההליכים התחרותיים להפעלת קווי תח"צ או להפעלה לא יעילה של קווי שירות. בעקבות החלטת הוועדה, הגישה התאחדות התעשיינים ביום 5.8.2019 עתירה לבג"צ למתן צו על תנאי לביטול החלטת הוועדה. במקביל לעתירה זו, הוגשה עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים ע"י "מרכבים טכנולוגיות תחבורה בע"מ" בקשר עם החלטת הוועדה להקפאת המשך ההליך התחרותי באשכול השומרון. בית המשפט קיבל את בקשת העותרת וקבע צו על תנאי להמשך ההליך

באשכול שומרון, בין היתר, משום שסבר שהחלטת הוועדה לא נשענה על דעות מקצועיות נוספות.

1.5.3. במסגרת הדיונים בעתירות השונות התגלעה מחלוקת בין משרדי הממשלה בנושא תחולת חוק חובת המכרזים על ההליכים התחרותיים וההתקשרויות עם אגד ודן ובהמשך לכך, דרישות החובה של המשרד והחלת דרישות רכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ בהליכים התחרותיים ובהסכמים עם המפעילים ההיסטוריים. מחלוקת זו הובאה להכרעה לפני המשנים ליועץ המשפט לממשלה (ציבורי- מנהלי ומשפט בינלאומי). בתגובה לעתירות לבתי המשפט הודיעה המדינה, כי טרם גובשה עמדה בעניין והנושא נבחן ע"י משרדי הממשלה הרלוונטיים.

1.5.4.1.1.2019 ביום 21.1.2019 התקבלה הכרעת המשנה ליועמ"ש (מצורפת כנספח א'). המשנה קבעה חד משמעית כי חוק חובת המכרזים והתקנות הרלבנטיות (רכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ) לא חלים על ההליכים התחרותיים ועל ההתקשרויות עם המפעילים ההיסטוריים. בהמשך לכך בדקה המשנה האם לוועדה סמכות שברשות לדרוש דרישות של העדפת יצור מקומי. תחילה בדקה המשנה האם קיימת לוועדה סמכות לקבוע תנאים להעדפת יצור מקומי בהתאם לסמכויות המפקח על התעבורה למתן רישיון להפעלת תחבורה ציבורית בהתאם לפרק ה' של תקנות התעבורה. לדידה של המשנה, סמכות למתן רישיון לא משתרעת על קביעת תנאים זרים שאינם גדר התכלית הרלבנטית שעומדת בבסיס סמכות זו שמצומצמת לתכלית תחבורתית. לפיכך, גדר הבחינה, שנקבעה בחוות דעתה של המשנה, לעניין זה, היא האם בעידוד תוצרת מקומית יש לקדם את התכליות התחבורתיות שעומדות בבסיס מתן רישיון ההפעלה. (גם במקטע ההיסטורי וגם במקטע התחרותי). לפיכך קבעה המשנה כי, ככל שייקבע שדרישות העדפת ייצור מקומי לא מקדמות את התכליות התחבורתיות אשר עומדות בבסיס מתן רישיון ההפעלה, הרי שמקור הסמכות של מתן רישיון לא מהווה בסיס לדרישות אלה.

אולם, לדעת המשנה מקור הסמכות של מתן רישיון לא בדד ישכון וקיימת סמכות כללית מכח סמכותה השיורית של הממשלה בהענקת סובסידיות לכלל מפעילי התח"צ. סמכות זו מאפשרת שקילת שיקולים כלליים שנועדו להגשים מטרות שונות של הממשלה, לרבות שיקולי העדפת תוצרת מקומית שאף זכו להחלטה ייחודית (החלטה 727). יישום סמכות זו ייעשה במסגרת איזונים שונים, לרבות שאלת היחס שבין התוספת לעלות כתוצאה מהעדפת ייצור מקומי לבין סך היקף הסובסידיה. בהמשך לכך, קבעה המשנה ליועמ"ש כי מקום שדרישות העדפת ייצור מקומי אינן מקדמות תכליות תחבורתיות ואין לדרוש אותן מכח סמכות המפקח למתן רישיון להפעלת תחבורה ציבורית, הרי יהיה זה בלתי סביר להעמידן כתנאי סף להשתתפות בהליכים התחרותיים. יחד עם זאת נקבע בחוות דעתה של המשנה כי, ככל שדרישות העדפת ייצור מקומי תידרשנה מכח הסמכות הכללית אשר נובעת מסמכותה הכללית של הממשלה, מתאפשר שיקול דעת לדרשן במסגרת מנגנון "מכרזי" אחר..

לפיכך, המליצה המשנה לוועדת המכרזים לקיים דיון בשתי שאלות:

א. האם תנאים לעניין העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין מגשימים או מקדמים תכליות תחבורתיות העומדות בבסיס הסמכות להעניק רישיון להפעלת קווי תחבורה ציבורית, תוך שמיעת עמדת הגורמים הנוגעים בדבר.

ב. היחס שבין העלות המתווספת לסובסידיה בעקבות רכש גומלין לבין סך הסובסידיה המשתלמת.

שיקול נוסף שהמשנה הורתה לוועדה לשקול הוא האמור בחוות הדעת של המשנה הבינלאומי.

1.5.5. בהמשך להכרעת המשנה ליועמ"ש, בהתאם להמלצותיה ולהחלטת בית המשפט המחוזי בצו הביניים בעתירת מרכבים הנ"ל, החליטה הוועדה ב- 28.1.2019 לפרסם קול קורא לציבור לבחינת שאלות שהציבה המשנה ליועמ"ש. הוועדה לא הגבילה עצמה מהתחשב גם להתייחסויות אשר חרגו מהשאלות שנשאלו בקול הקורא (בין היתר גם בהתחשב בדיון שנערך בעתירת התאחדות התעשיינים) ונתנה דעתה גם להתייחסויות נוספות לרבות אלה, שעניינן היה בנגזרות הכלכליות, לכאן ולכאן, הנובעות מהחלטת מנגנונים של העדפת יצור מקומי; הצבת תנאים להעדפת תוצרת מקומית – תנאי סף או ניקוד או כל מנגנון אחר – בהצטיידות באוטובוסים בהליכים תחרותיים ובהתקשרויות של משרד התחבורה למתן רישיונות להפעלת קווי שרות. הוועדה גם אפשרה קבלת עמדות של האיחוד האירופי ושל מאיה תור למרות שהוגשו מעבר למועד שנקבע בקול קורא. בהמשך לאמור בחנה הוועדה:

1.5.5.1. האם תנאים לעניין העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין מגשימים או מקדמים תכליות תחבורתיות שעומדות בבסיס הסמכות להעניק הרישיון לקווי תחבורה ציבורית, בהתאם לתקנה 385 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, ובתנאים שקבועים בתקנה 389 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

1.5.5.2. מה העלות או התועלת המשקית של העדפת תוצרת הארץ ושל חובת רכש גומלין באופן כללי וביחס להיקף הסובסידיה.

1.5.6. בטרם נפרט את ממצאי הוועדה נציין כי ביום 31.1.2019 התקיים דיון מאוחד בבג"צ בשתי עתירות שהוגשו כנ"ל. בדיון הודיעה המדינה כי בהתאם להמלצות המשנה ליועמ"ש תבחן הוועדה שנית את נושא שילוב מנגנוני העדפת תוצרת הארץ, זאת לאחר שמיעת עמדת הציבור. בית המשפט קבע כי בכפוף לשמיעת הציבור העתירות תימחקנה. ביום 21.2.2019 התקבל פסק דין אשר הורה גם על מחיקת עתירת מרכבים.

2. פירוט הגופים שהעבירו התייחסות לקול קורא

הגוף הפונה	תיאור עיסוקו של הגוף	חתום הפנייה או מייצג את הגוף הפונה
אגד – אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ ;	מפעיל התחבורה הציבורית הגדול בישראל	ניר לנדאו – מנהל רכש אגד
אורן פלמ"ח צובה אגש"ח בע"מ ;	חברה העוסקת בייצור שמשות לענף התחבורה	סמנכ"ל החברה
איגוד לשכות המסחר – פורום יבואני האוטובוסים המוגמרים	יבואני אוטובוסים מוגמרים	מירב ולדמן עו"ד מנהלת תחום ענפי באיגוד
ההסתדרות העובדים הלאומית בישראל ; ועד עובדי מרכבים טכנולוגיות תחבורה בע"מ ;	הסתדרות העובדים הלאומית מייצגת את ועד עובדי חברת מרכבים העוסקת בהרכבת אוטובוסים בארץ.	יאיר דוד משרד עורכי דין. (חתומים יאיר דוד עו"ד ואהרון אברמוביץ עו"ד) ; חוות דעת מומחה סוורי ושות' רואי חשבון (חתום סוורי ראובן רו"ח) ;
התאחדות התעשיינים בישראל	התאחדות התעשיינים בישראל הגוף היציג של כלל מגזרי התעשייה הפרטית בישראל. ההתאחדות מייצגת מעל 1,500 ארגונים ומפעלי תעשייה .	משרד עו"ד עמית פולק מטלון ושות'. (חתומים : אלדד כורש- עו"ד, לירון אושרוביץ – עו"ד וינון חימי – עו"ד) ; חוות דעת מומחה רותם אסטרטגיות עסקיות 2003 בע"מ (חתום : ד"ר זאב רותם) ; חוות דעת כלכלית – אגף הכלכלה המחלקה למחקר כלכלי בהתאחדות התעשיינים בישראל ;
להבות יצור ומיגון 1995 בע"מ	להבות יצור ומיגון עוסקת בפיתוח וייצור מערכות למיגון אש לתחבורה כולל אוטובוסים, רכבות וכלים כבדים כולל צבאיים.	שי לביא מנכ"ל

הגוף הפונה	תיאור עיסוקו של הגוף	חתום הפנייה או מייצג את הגוף הפונה
צ"ינה מוטורס	חברה העוסקת בייבוא אוטובוסים מתוצרת חברת יוטונג (סין)	חוות דעת מומחה - דניאל לימור יועץ כלכלי ועסקי (חתום : דניאל לימור)
משרד הכלכלה	משרד הכלכלה	אין חותם
ידיד – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר)	עמותה שמטרתה צמצום פערים חברתיים וכלכליים בחברה הישראלית	רן מלמד - משנה למנכ"ל
פורם קהלת (ע"ר)	פורם קהלת הוא מכון מחקר ומעשה המאוגד כעמותה, ופועל "לעידון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל".	פורם קהלת - המחלקה הכלכלית (חתומים : דוקטור אשר מאיר ועו"ד מוריה אלימלך);
שלמה מוטורס בע"מ	יבואנית של אוטובוסים חשמליים מתוצרת BYD (סין).	דורון ודאי – מנכ"ל
בצדק עמותה למדיניות יהודית תחבורה בדרך שלנו - ארגון נוסעי התחבורה הציבורית בישראל	עמותת בצדק – עמותה הפועלת להשפיע על המדיניות הציבורית במדינת ישראל מתוך שאיפה שזו תבנה על עקרונות הצדק והמוסר היהודיים. תחבורה בדרך שלנו – ארגון ללא מטרות רווח הפועל ליעילותן של מערכות ותשתיות התחבורה בישראל ומעודד שימוש במערכות הסעת המונים.	איתי חיים – מנהל עמותת "תחבורה בדרך שלנו", דר' אמציה סמקאי- מייסד עמותת בצדק.
אקסטל בע"מ	חברה לייצור ושיווק פרופיל אלומיניום לתחום הבנייה ותחום התעשייה.	דרור יתים – סמנכ"ל פיתוח, שיווק והנדסה
שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת – יבוא בע"מ; נתיב אקספרס תחבורה ציבורית בע"מ	ש.א.מ - יבואן אוטובוסים מוגמרים. נתיב – מפעיל תחבורה ציבורית	משרד עו"ד סלומון ליפשיץ (חתום : עמית גור – עו"ד); חוות דעת מומחה אי.אר.סי.גיי קבוצת מחקר וייעוץ כלכלי (חתום : פרופסור אשר בלס);
האיחוד האירופאי		

הגוף הפונה	תיאור עיסוקו של הגוף	חתום הפנייה או מייצג את הגוף הפונה
מאיה תור בע"מ	חברת היסעים, הייתה חלק מקבוצה המתמודדת בהליכים תחרותיים להפעלת קווי שירות בתח"צ	אין חותם

3. עיקרי הטענות שהועלו במענים לקול קורא

בנספח א' המצורף לנייר זה, פורטו בצורה תמציתית ובנקודות עמדתו של כל אחד מהגופים שהתייחסו לקול הקורא לרבות התייחסויות שהתקבלו באיחור.

בטרם נכנס לגופן של טענות נציין כי מספר פונים טענו שלא ניתן מספיק זמן לשם הכנת מענה מנומק ומגובש לקול קורא. בנוסף, בחלק מהמענים הודגש כי אין הם מקבלים את חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש של בסיסה גובשו השאלות שבקול קורא או לחלופין טענו כי השאלות שבקול אינן משקפות את הקבוע בחוות הדעת של המשנה. כאמור, הוועדה התחשבה גם במענים שחרגו מהשאלות שהוצבו בקול הקורא ובחנה שאלות רחבות מאלה שנשאלו בקול הקורא.

להלן עיקרי הטענות שהתקבלו במסגרת הקול קורא :

3.1 עיקרי הטענות מדוע העדפת תוצר הארץ ורכש גומלין מגשימים או מקדמים את התכליות

התחבורתיות

3.1.1. בעולם המערבי המודרני נהוג היום לכלול בהערכת התועלת הכלכלית פרמטרים נוספים מלבד עלות כספית ישירה. לכן, כאשר המדינה משקיעה כספים בסבסוד התח"צ יש לקחת שיקולים נוספים שלחלקם השפעה כספית ישירה (הגדלת תוצר וגביית מיסים) ולחלקם השפעה עקיפה לשיפור איכות החיים גם אם אינו נמדד במונחים כספיים.

3.1.2. האוטובוסים המורכבים בישראל איכותיים יותר מהאוטובוסים המוגמרים המיובאים בשלמותם ובשל כך הנוסע נהנה משירותי תח"צ איכותיים יותר.

3.1.3. שיקולי זיהום אוויר, רעש יתר ובטיחות. – לאוטובוסים המורכבים בארץ יתרון בתכונות אלו (בדיקה פורטה בחוות הדעת של רותם אסטרטגיה) על פני אוטובוסים המיובאים מוגמרים מסין.

3.1.4. שיקולי ביטחון – מפעלי הרכבה מייצרים אוטובוסים ממוגני ירי ואבן ויש לשמר יכולת זו (במקרה של ביטול העדפה המפעלים יסגרו).

3.1.5. שיקול תחבורתי ושיפור השירות לציבור - מנגנון רכש גומלין מפתח תעשיות חדשות, חיזוק וקידום התעשייה המקומית בענף התחבורה, שיפור הידע בתחום תשתיות התחבורה לרבות המעטפת התחזוקתית של כלי תחבורה בארץ. הנתונים מראים בבירור כיצד כלי רכש הגומלין הוא כלי מרכזי ומשמעותי ב"בניין הכוח" ומשכך, התנאים לעניין רכש גומלין מגשימים ומקדמים תכליות בתחבורה שעומדות בבסיס הסמכות להעניק רישיון קווי תחבורה ציבורית.

3.1.6. קידום התעשייה המקומית, בין השאר באמצעות עידוד רכישות מתוצרת הארץ, היא מדיניות מובהקת של הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה 727, מיום 30.08.2009. לנוכח מדיניות זו, יחד עם תפיסת משרד התחבורה את תפקידו כמקדם צמיחה כלכלית באמצעות תחבורה ותשתיות תחבורה והעובדה כי עד לפני זמן לא רב ולמשך שנים רבות החיל המשרד רכש גומלין במכרזי התח"צ, הרי שהמשך החלת רכש גומלין המאפשר פיתוח תעשייה מתקדמת בתחומי התחבורה השונים היא האמצעי ההגיוני, הזול והסביר בנסיבות כדי להגשים תכליות אלו.

3.2. עיקרי הטיעונים מדוע העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין אינם מגשימים או מקדמים את

התכליות התחבורתיות

3.2.1. דרישות רכש גומלין מהוות חסם לפעילות יבואני האוטובוסים המוגמרים שכן הן מקשות על התקשרויות עם יצרנים מחו"ל וגורמות להדרה של ספקי ציוד ומפעילי תח"צ ולייקור האוטובוסים הנרכשים:

3.2.1.1. הדרה של ספקי ציוד רבים – הדרה של כל ספקי הציוד או האוטובוסים שאינם יכולים לממש תכנית לרכש גומלין בישראל.

3.2.1.2. הדרה של מפעילי תח"צ – מפעיל בעל יכולת לספק רמת שירות גבוהה לנוסע, לא בהכרח בקיא בנבכי הבירוקרטיה הנדרשת לצורך תיאום עסקה הכוללת רכש גומלין.

3.2.2. כפי שעולה בבירור למקרא התקנות, הרי שהתכליות התחבורתיות העומדות בבסיס הסמכות להענקת רישיונות קווי תח"צ הן יעילות שירותי התח"צ, בטיחותם והוזלתם לטובת משתמשי התחבורה הציבורית.

אין במנגנוני רכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ כדי לקדם תכליות תחבורתיות אלו. ההפך הוא הנכון – מנגנונים אלו פוגעים קשות בתכליות התחבורתיות.

היתרון המוענק כתוצאה מהכללת מנגנוני קידום תוצרת הארץ, הנו יתרון כלכלי למפעלים הישראלים העוסקים בתחום ואין בכך כל תועלת לקידום תכליות תחבורתיות.

אף לפי חוות דעת של המומחה ד"ר רותם, שהוגשה מטעם מפעלי ההרכבה יתרונו ההעדפה הינם: הכנסות למדינה, הגדלת פרוץ המפעלים הישראלים ויצירת מקומות תעסוקה ולא עלה בידו להצביע על קידום תכליות תחבורתיות. הטענה היחידה הרלוונטית (בעלמא וללא אסמכתאות) התייחסה לפער באיכות האוטובוסים המורכבים בארץ ביחס לאוטובוסים המיובאים מסין וכלל אינה מתייחסת לאוטובוסים המוגמרים המיוצרים באירופה. בנוסף, בחוות הדעת נטען כי עלות האוטובוסים המורכבים בארץ נמוכה מאלו בחו"ל ואם כך למה למעשה נדרשת העדפה.

3.2.3. בהתייחס לטענה שהועלתה בדבר פיתוח טכנולוגיה והתמחות בענף, אזי גם אם התפתחה התמחות הרי שמצב הדברים של דואופול, כפי שקיים בארץ, ממילא לא היה בכך כדי להביא להוזלת עלויות. בנוסף, קיבולת העבודה של מפעלי ההרכבה פחותה בהרבה מן הצרכים וכן גם אם לא יידרש רכש גומלין תהא למפעלים די עבודה (לכל היותר יידרשו לרמת מחירים תחרותיים).

במסגרת חוזה"ד של פרופ' בלס קיימת התייחסות לטיעון התמחות והפיתוח הטכנולוגי והוסבר כי הספרות המקצועית מסייגת תכלית זו למדינות בעלות תשתיות קיימות המאפשרות התפתחות זו על ידי מחקר ופיתוח משמעותי בין הצדדים.

3.3. עקרי הטיעונים לשאלה מה העלות של העדפת תוצרת הארץ ושל חובת רכש גומלין באופן כללי וביחס להיקף הסובסידיה.

3.3.1. להעדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין אין עלות אלא תרומה למשק – הוגשו מספר חוות דעת של מומחים התומכות בקביעה זו ולהלן עיקרי הנימוקים:

3.3.1.1. מאז 2011 שיתוף פעולה תעשייתי הניב מעל חצי מיליארד ₪ ייצוא מעשרות מפעלים.

3.3.1.2. היצרנים האירופיים הגדולים המרכיבים בארץ מימשו 400% מהמחויבות שלהם.

3.3.1.3. התרומה של הרכבה בארץ לתוצר מוערכת בכ-300 מ' ₪, מזה כ-174 מ' ₪ תרומה ישירה. התרומה של ההרכבה בארץ להכנסות המדינה מוערכת ב-100 מ' ₪, מזה כ-60 מ' ₪ הכנסה ישירה.

3.3.1.4. אין כמעט פער במחירי הרכישה בין אוטובוסים המגיעים מורכבים מאירופה לבין אוטובוס המורכב בארץ על שלדה אירופאית. קיים פער עלויות של כ-7% בין אוטובוס אירופאי (ללא קשר למקום ההרכבה) לבין אוטובוס סיני שאיכותו ירודה יותר. היינו, מקור הפער אינו העדפת תוצרת הארץ או חובת רכש גומלין אלא בסבסוד של ממשלת סין של ייצור האוטובוסים מתוך כוונה להשתלט על השווקים המערביים. בעתיד בו איכות האוטובוסים הסיניים תגדל ושיעור הסבסוד הממשלתי יקטן, מחיר האוטובוסים הסיניים יהיו גבוהים אף מאלו המורכבים בארץ.

3.3.1.5. גם בהנחה שאורך החיים הכלכלי של אוטובוס המורכב בארץ ואוטובוס סיני זהה, אזי ההשפעה על עלות התחבורה זניחה ומגיעה ל-1%.

3.3.1.6. משך החיים של אוטובוס אירופי גבוה מאוטובוס סיני בכ-2.5 – 7.5 שנים. תחת הנחה זו, עלות ההון השנתית הממוצעת של אוטובוס סיני גבוהה מאוטובוס אירופאי. אם מוסיפים לכך את מרכיבי האמינות, הזמינות, עלויות התחזוקה וצריכת הדלק העדיפים באוטובוס אירופאי אזי סך עלויות ההון ותפעול של אוטובוס אירופאי נמוכות בהרבה מאוטובוס סיני.

3.3.2. להעדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין עלות עודפת המועמסת על משתמשי התח"צ – הוגשו מספר חוות דעת של מומחים התומכות בקביעה זו ולהלן עיקרי הנימוקים:

3.3.2.1. קיים קונצנזוס רחב בקרב הכלכלנים בדבר האופן בו מסחר בינלאומי תורם לכלכלה, וביחס לנזקים הנגרמים למשק המקומי מהפעלתם של חסמי סחר שונים. באופן כללי הנזקים הנגרמים למשק כתוצאה מהחלת רכש גומלין כוללים עליית מחיר משמעותית של המוצר עבור הצרכנים, והקצאה לא יעילה של גורמי הייצור באופן הפוגע בתוצר המקומי.

3.3.2.2. לחשיפה לייבוא השפעות חיוביות על המשק, בהיבט של יעילות כלכלית ופיתוח תחומים בהם למדינה יתרון יחסי. הגנה רבה מן הדרוש על המשק המקומי משמעותה העברת מקורות מצרכנים ליצרנים מקומיים, תוך פגיעה ברווחת המשק.

3.3.2.3. בענף האוטובוסים בשל העובדה שקיימים שני יצרנים מקומיים למרכבי אוטובוסים – הטלת חסמים על ייבוא אוטובוסים מוגמרים מנציחה את קיומו של הדואופול ואתו פרמיה לא תחרותית, תוך ייקור עלויות מפעילי התח"צ, המגולגלות בסופו של יום אל קופת המדינה ואל משתמשי התח"צ.

3.3.2.4. על פי הנתונים הקיימים, פערי המחיר בין אוטובוס מוגמר ואוטובוס בהרכבה מקומית ובאיכות דומה, מגיעים בהנחה שמרנית ל-80 אלף ₪. לפי זה, בהנחה שמרנית לפיה בשנה נרכשים כ-1,000 אוטובוסים, הרי שהנזק הישיר לצרכנים עומד על כ-80 מ' ₪.

3.3.2.5. יתרה מכך, גם עלות ההפעלה והתחזוקה של אוטובוסים בהרכבה מקומית יקרה יותר מאלו של אוטובוסים אירופיים מוגמרים. בנוסף, מפעלי ההרכבה יעילים פחות מהזרים.

3.3.2.6. הנטל הברוקרטי הכרוך בדרישות רכש הגומלין מביא לעיכוב במימוש זכויות במכרזים, לפגיעה בשיפור השירות ולתוספת עלויות מהמשך הפעלה של מפעיל ותיק ומעיכוב בכניסת מפעיל חדש.

3.3.2.7. בעוד שמכס מושת בשיעור נתון על מחיר הייבוא, רכש גומלין עלול להשית עלות לא ברורה ולא שקופה ולכן לא ניתן לחשב במדויק את השפעתו (בניגוד למכס), דבר המחייב את היבואן לתמחר סיכון זה ולהעמיסו על מחיר המוצר.

3.3.2.8. נזק נוסף לענף התח"צ נובע מכך שיכולת הייצור בארץ מוגבלת ביותר, ואין באפשרות המפעילים הישראלים לתת מענה לכלל הביקוש בענף, כך שבמציאות נוצר צוואר בקבוק מהותי בשל החסמים שהוטלו. מדרך הטבע חסם זה מגביל שימוש באוטובוסים חדשים, מהווה פגיעה בשיפור השירות לציבור ותוספת עלות שכרוכה בהפעלת ובתחזוקת אוטובוסים ישנים.

3.4. עיקרי טיעונים נוספים שהועלו בקול קורא שאינם מתייחסים באופן ישיר לשאלות שנשאלו ולהרחבת הבחינה של הוועדה כנ"ל.

3.4.1.1. ספקים ועובדים בתעשיית ההרכבה בארץ טוענים כי קיומם של מנגנוני העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין במסגרת הליכי רכש אוטובוסים לתחבורה הציבורית הכרחיים להמשך שרידותם הכלכלית. אי הכללת מנגנונים אלו יביא לפיטורי מאות עובדים וירידה לטמיון של השקעות במאות מיליוני ₪.

3.4.1.2. כלי רכש הגומלין הוא כלי בינלאומי נפוץ, באמצעותו מדינות רבות בעולם מבטיחות הבאת ידע, יכולות וכישורים חדשים לתעשייה המקומית, בתחומים שונים במטרה לחזקן. ההשלכות החיוביות של כלי זה על התעשייה המקומית והכלכלה הישראלית הן משמעותיות. לדוגמא, בשנת 2018 לבדה נרשמו התחייבויות בהיקף של 944 מיליון דולרים. 228 ספקי חוץ מימשו ב-1,065 תעשיות ישראליות 3.752 מיליארדי דולרים.

3.4.1.3. רכש גומלין פוגע בתחרותיות של היצרנים המקומיים בטווח הארוך וכתוצאה הם הופכים להיות תלויים ברכש ממשלתי בלבד ואינם יכולים להתמודד בשוק פתוח.

3.4.1.4. לפני כעשור ממשלת ישראל קבעה את אוכלוסיית המיעוטים כאוכלוסייה מיוחדת לצורך שילוב בתעסוקה, שמשמעותה שיש לתת לה עדיפות במכרזים ממשלתיים

ואחרים. 80% מתוך העובדים בחברות התחבורה הציבורית הינם עובדים מוסלמים ונוצרים המשתייכים לחברה הערבית בישראל ובשל כך הם זכאים לעדיפות והגנה בתעסוקה מצד ממשלת ישראל. תקנות חובת רכש גומלין אינן מביאות בחשבון את העובדה כי חלק מהמבקשים להתמודד במכרזים מעסיקים מאות משפחות של עובדים הזכאים להקלות והעדפה מתקנת על פי החלטות הממשלה. יש חובה על משרדי הכלכלה והתחבורה לבחון שנית את דרישות המכרזים ולהכניס בתוכם סעיפים המעניקים עדיפות לחברות וגופים המעסיקים כמות גדולה של עובדים מהחברה הערבית ומגזר המיעוטים בישראל.

4. התייחסות להטענות והצעה למנגנון יישום

4.1. פרק הזמן שניתן למענה

בהחלטת הוועדה המקורית ניתנו כשבועיים למענה ולאחר פניות מגופים שונים החליטה הוועדה, ביום 11 בפברואר 2019 להאריך בפרק זמן נוסף את מועד הגשת התייחסות לקול הקורא כדי לאפשר לכלל הגורמים למצות את התייחסותם ומועד הגשת ההתייחסויות נדחה בכשבועיים נוספים.

החלטה התקבלה על אף שחברי הוועדה סברו שבמקור ניתן פרק זמן מספיק למענה, שכן הסוגיות שבקול הקורא, לא היו חדשות, לגורמים הרלוונטיים, הן התעוררו עוד במהלך שנת 2018 ונדונו בפורומים שונים לרבות במסגרת עתירות לבתי המשפט השונים, ולמרות שכל עיכוב בהחלטה של ועדת המכרזים יגרור מניה וביה פגיעה קשה ברמת השירות לציבור שנגרמת בשל עיכוב בהשלמת חמישה הליכים תחרותיים, אשר תלויים ועומדים עד לקבלת החלטה ובשל הקפאת הצטיידות מפעילי התח"צ באוטובוסים חדשים.

ראיה לכך, שלטענות בדבר קוצר הזמן אין על מה להסתמך, הן ההתייחסויות הנרחבות והמנומקות שהוגשו כמענה לקול הקורא הכוללות בין השאר חוות דעת של מומחים בתחום.

4.2. השגות על חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש

הוועדה רואה בהנחיות המשנה ליועמ"ש "כזה ראה וקדש" ופועלת בהתאם לכך. באופן זה נוסחו השאלות שפורסמו במסגרת הקול קורא. בעניין זה חשוב להדגיש, כי בדיון בבג"ץ 5809/18 הושמעו טענות דומות, ובפסק הדין נקבע כי "הצדדים להליך יוכלו להביא עמדתם בגדר 'הקול הקורא' שפורסם, וכל טענותיהם שמורות להם".

4.3. האם תנאים לעניין העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין מגשימים או מקדמים את התכליות התחבורתיות שעומדות בבסיס הסמכות להעניק רישיון קווי תחבורה ציבורית, בהתאם לתקנה 385 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, ובתנאים שקבועים בתקנה 389 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961

מעיון בהתייחסויות שהתקבלו לקול הקורא לא מצאנו טיעונים משכנעים המראים כי העדפת תוצרת הארץ או רכש גומלין מקדמים את התכליות תחבורתיות בכלל, ואלה שעומדות בבסיס הסמכות להעניק רישיון קווי תחבורה ציבורית בפרט. נתייחס לטענות העיקריות שנטענו בהקשר זה:

- **איכות האוטובוסים:** במסגרת ההתייחסויות לקול הקורא נטען כי כביכול האוטובוסים המורכבים בארץ עולים בטיבם על האוטובוסים המיובאים מסין. טענה זו גובתה בממצאי בדיקה שערך גוף ציבורי, אולם להערכתנו לא ניתן להסיק מבדיקה זו מסקנות גורפות שניתן לייצר מהן כלל, אלא מצומצמות, במקרה הטוב, רק לדגמים שנבחנו, וגם ביחס אליהם לא ברור איזה תוקף סטטיסטי יש לבדיקה עד כדי קביעה חד משמעית גורפת כי קיימת עדיפות כזו לאוטובוסים שמורכבים בארץ. האמור מקבל משנה תוקף, בהמשך לטענה של מפעיל היסעים שהתייחס לסוגיה זו, והציג דעה הפוכה לפיה איכותם של האוטובוסים המיובאים מסין (מהיבט הנוסע), אינה נופלת ואף לעיתים עולה על זו של אוטובוסים המורכבים בארץ.

אין חולק כי איכותם של האוטובוסים המורכבים בארץ הינה גבוהה (בעניין זה ניתן להפנות לסעיף 6 בהתייחסות אגד), אך כאמור לא הוצגו נתונים שניתן להסתמך עליהם הקובעים

באופן מובהק וגורף שאוטובוסים אלו איכותיים יותר מאוטובוסים מוגמרים המיוצרים בסין באופן המשפיע על רמת השירות, לא כל שכן ביחס לאוטובוסים מוגמרים תוצרת אירופה. באופן דומה אנו סבורים כי לא הוצגו ממצאים שניתן להסתמך עליהם המצביעים על כך שאוטובוסים המיובאים מוגמרים מזהמים או רועשים יותר מאוטובוסים המורכבים בארץ. לדידנו, כל אוטובוס חדש המופעל בקווי השירות חייב לעמוד בכל תקני הרעש וזיהום האוויר ולכן אין בטענה ממש.

נוכח כך, אנו סבורים שלא ניתן לקבל את הטענה ביחס לפערי איכות בין אוטובוסים מורכבים בארץ לאלו המיובאים כמוגמרים מחו"ל ומשכך נראה כי למקום בו יוצר או הורכב האוטובוס אין כל השפעה על איכות ורמת הנסיעה ולפיכך על התכליות התחבורתיות האמורות.

מעבר לכך, כל האוטובוסים המופעלים בתחבורה הציבורית עומדים לפחות בכל תקני האיכות ודרישות התקינה שנקבעו על ידי משרד התחבורה ואשר אומצו במסגרת ההליך התחרותי. זו רמת האיכות אותה רואה המשרד כנדרשת לשירותי תחבורה ציבורית. ככל שקיימות טענות ביחס לרמת האיכות שנקבעה ע"י המשרד, ניתן לבחון אותן, ואף אם יימצא שקיימת הצדקה לכך ייתכן שבעתיד יוחמרו הדרישות, אולם אין לכך קשר עם נושא העדפת תוצרת הארץ או רכש גומלין.

- לשת"פ תעשייתי השלכות רוחב על תחום התחבורה כולו בארץ:

לדידנו שת"פ תעשייתי אינו מקדם תכליות הקשורות באופן ישיר לקיום תנאי הרישיון שבו לא נשקלות לא תכליות תחבורתיות משקיות או רוחביות ולכן אין אנו יכולים לקבל טענה זו ולהביא בחשבון במסגרת השיקולים להעדפת תוצרת הארץ.

בחוות הדעת של המשנה ליועמ"ש, נקבע כי הוועדה רשאית לקבוע מנגנונים להעדפת תוצרת הארץ או רכש גומלין במסגרת תנאי הסף, ככל שמצאה כי בזיקה לרישיון ההפעלה קיים הצדק תחבורתי לכך.

כאמור, הטיעונים שהוצגו במסגרת המענה לקול הקורא אינם משכנעים כי להעדפת תוצרת הארץ או חיוב ברכש גומלין תכלית תחבורתית בזיקה לרישיון, ולכן לא ניתן לדרשם כתנאי סף להשתתפות בהליכים התחבורתיים.

יתירה מכך, גם אם הטיעונים שפורטו לעיל היו מתקבלים, הרי שגם לשיטת הטענות הוצגה בהם תכלית תחבורתית מזערית ושולית, שאינה במהות שירותי התח"צ. קיים ספק רב אם משתמשי התח"צ היו חשים בה ובוודאי שאינה יכולה להצדיק שילוב של מנגנוני העדפה ורכש גומלין במסגרת תנאי הסף.

לנוכח האמור, המלצתנו לא להחיל מנגנוני העדפה לתוצרת הארץ או רכש גומלין כתנאי סף בהליכים התחרותיים.

4.4. מה העלות של העדפת תוצרת הארץ ושל חובת רכש גומלין באופן כללי וביחס להיקף הסובסידיה.

כמפורט לעיל, במסגרת הקול קורא התקבלו מספר חוות דעת כלכליות סותרות, ביחס לפערי העלויות בין אוטובוס המורכב בארץ לבין אוטובוס מוגמר. פערים אלו נובעים משיטות חישוב ומהנחות עבודה שונות.

עם זאת, מסתבר כי אין כל מחלוקת שקיים פער בעלות הרכישה בין אוטובוס מוגמר המיוצר בסין לאוטובוס המורכב בארץ בעל אותם מאפיינים. פער זה נע בין 80 – 100 א' ש.

גם עפ"י הנתונים הקיימים בידנו קיים פער דומה.

בנוסף, קיימת סתירה בחוות הדעת השונות ביחס לעלות או התרומה המשקית של רכש הגומלין או העדפת תוצרת הארץ.

אין בידנו להכריע במחלוקת זו, והכרעה בה אינה נדרשת לנו.

כאמור עפ"י חוות דעת המשנה ליועמ"ש הוועדה רשאית מכח סמכותה השיורית של הממשלה, לשקול שיקולים כלליים שנועדו להגשים מטרות שונות של הממשלה, לרבות שיקולי העדפת תוצרת מקומית כפי שבאו לידי ביטוי בהחלטת ממשלה 727 מאוגוסט 2009, בה נקבע כי קידום התעשייה המקומית וצמצום האבטלה הם אתגר לאומי אשר ימומש, בין השאר, באמצעות עידוד העדפת רכישות מתוצרת הארץ ומכאן שיישום סמכות זו ייעשה במסגרת איזונים שונים לרבות, שאלת היחס שבין התוספת לעלות כתוצאה העדפת יצור מקומי לבין סך היקף הסובסידיה.

כאמור, אין מחלוקת שעלות רכש אוטובוס מוגמר נמוכה לפחות ב- 80 א' ש"ח מעלות אוטובוס המורכב בארץ, המשקפת פער של כ-10%. עלות ההון הנייד בהליכי התחרות בתח"צ נעה בממוצע בין 10% - 15% (תלוי בסוגי הרכבים שנדרשו בהליך), לפיכך בהנחה כי עלות התפעול של אוטובוסים מוגמרים ואוטובוסים המורכבים בארץ דומה, אזי תוספת העלות ביחס לעלות ההפעלה הכוללת מוערכת ב-1.0% - 1.5%. מדובר בשיעור נמוך יחסית מעלות ההפעלה, שערכו במונחי ההצעה הכספית נע בין 0.5 ל-1 נקודה.

בהתאם, לשיקול הדעת הנתון לוועדה (עפ"י חוות הדעת של המשנה של היועמ"ש) לשקול שיקולים כלליים, אנו סבורים כי לנוכח תוספת העלות הנמוכה יחסית של רכש אוטובוסים המורכבים בארץ ביחס לעלות ההפעלה הכוללת, אל מול האפשרות של פגיעה במקומות תעסוקה בעיקר בפריפריה ופגיעה בתשתיות ייצור וידע, אין זה בלתי סביר שבמסגרת תהליכי הרכש של האוטובוסים המשמשים לתחבורה ציבורית יובאו בחשבון שיקולים של העדפת הרכבה מקומית. מובן שמאחר שכאמור מדובר בעלות נמוכה יחסית אך לא מבוטלת, מנגנון העדפה צריך להיות מידתי ולשקף בצורה מאוזנת את התועלות השונות.

יחד עם זאת, אין להתעלם כי המנגנונים שיושמו עד כה, להעדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין, כללו הליכים בירוקרטיים רבים, שאינם בשליטת המשרד או באחריותו, שלעיתים גררו עיכובים משמעותיים ברכש אוטובוסים, דבר לכשעצמו מהווה פגיעה חמורה ומשמעותית בשירות ובתכלית התחבורתית ולפיכך לא ניתן להמשיך לקיימם, במתכונתם כפי שהיו עד כה.

בנוסף, הוועדה שמעה את עמדת המחלקה הבינלאומית וקראה את התייחסות המשנה (בינ"ל) בשאלה האם האמנות הבינ"ל שישראל צד להן מאפשרות לה לקבוע דרישות רכש גומלין או העדפת תוצרת הארץ. הוועדה התבקשה שלא לפרט בכתב את התייחסותה לסוגיה זו ורק נבהיר

בתמצית כי מחוות הדעת עולה כי קיים קושי בקביעת דרישות אלה, וקביעתן עלולה לייצר חשיפה. כן הובהר כי קביעתן כתנאי סף (ולא כניקוד איכות) מגדילה את החשיפה באופן משמעותי. הוועדה לקחה עניין זה בחשבון בהחלטתה שלהלן.

לנוכח האמור, מוצעים המנגנונים המפורטים להלן לעידוד העדפת תוצרת הארץ:

- **הליכים תחרותיים להפעלת קווי שירות:** בהליכים אלו תבטל הדרישה להפעלת מנגנון של רכש גומלין כתנאי סף ובכלל. במקביל, במסגרת אמות המידה לניקוד ההצעות ייקבע ציון של בין 0.5 נקודה ל-1 נקודה בגין התחייבות המציע להרכיב אוטובוסים בארץ בהיקף של לפחות 30% מהמצבת האוטובוסים החדשים הנדרשת. היקף הניקוד ייקבע בכל הליך בהתאם להיקף הפעילות בהליך התחרותי, סוגי הרכב הנדרשים ועלות ההפעלה. המציע ינוקד בהתאם לשיעור הרכש שהתחייב לבצע בהרכבה מקומית ביחס ל-30%. מציע שזכה במכרז ולא מימש את התחייבותו להרכבה מקומית בהתאם להצעתו, ישלם למדינה כפיצוי מוסכם סך של מכפלת מספר האוטובוסים שהתחייב להרכיב בארץ ב-80 א' ש. היתרונות העיקרים של הצעה זו:

✓ מאזנת בין תוספת העלות הישירה, שאין חולק עליה של הרכבה בארץ לבין השיקולים הכלליים של שימור מקומות התעסוקה בתעשיית הרכבה בארץ.

✓ מאזנת בין חסמי ועלויות העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין לבין התועלות הנוספות כתוצאה מרכש גומלין שנוכחות בחוות הדעת של משרד הכלכלה והתאחדות התעשיינים.

✓ מאזנת בין התכליות התחרותיות לשיקולים הכלליים של שימור מקומות התעסוקה בתעשיית הרכבה בארץ.

✓ מאפשרת פיתוח התחרות בכלל והתחרותיות של מפעלי ההרכבה בארץ. מחד גיסא, יישום המנגנון המוצע אינו כובל את המציעים לרכש גומלין או העדפת תוצרת הארץ כפי שהיה עד כה, אלא משאיר זאת לשיקול דעתם הבלעדי ובכך מגביר את התחרותיות. מאידך גיסא, המנגנון מעניק יתרון מסוים ומוגבל למציע שיבחר בהצטיידות באוטובוסים המורכבים בארץ, כך שלמפעלי ההרכבה בארץ יתאפשר לספק אוטובוסים במחירים מעט יותר גבוהים ובכך להתמודד עם הייבוא של אוטובוסים מוגמרים.

✓ פשטות ושקיפות – העלות למציע מיישום שיטה זו ידועה וברורה ולא נדרש הליכים בירוקרטיים סבוכים ליישומה. בניגוד למנגנוני העדפת תוצרת הארץ ובעיקר רכש הגומלין, למנגנון המוצע לא נדרש כל מערך בירוקרטי תומך, אלא הוא מוטמע כחלק מההליך התחרותי ודרישותיו. היכולת של המציעים להביא לידי ביטוי את עלויות המנגנון במסגרת הצעתם היא חד משמעית ומשתקפת במחיר האוטובוסים המוצעים להם מהספקים השונים ובמנגנוני הניקוד שנקבעו בהליך. לא נדרשת כאן כל התערבות של צד שלישי, והסגירה המסחרית מתבצעת באופן מוחלט ובלתי תלוי בין ספק האוטובוסים למציע.

✓ משרתת החלטות ממשלה לעידוד הפריפריה והתעסוקה בפריפריה – כאמור, המנגנון המוצע מייצר יתרון מסוים להזמנת אוטובוסים המורכבים בארץ ולכן משפר את יכולת התחרות של מפעלי ההרכבה בארץ, אל מול רכש האוטובוסים המוגמרים. לפיכך, ככל שמפעלי ההרכבה בארץ ישמרו על יעילותם התפעולית הקיימת הם יוכלו להמשיך ולפעול ולשמש מקום תעסוקה למאות עובדים בעיקר בפריפריה.

✓ תהליך בשליטתו המלאה של המשרד שהוא הגורם שבידו מכלול הנתונים והשיקולים לבחינת העניין, תוך ראייה מערכתית כוללת ובחינת כלל התועלות והעלויות למשק ולתחום התחבורה הציבורי. בהקשר זה נציין, כי לנוכח החלטת המשנה ליועמ"ש לפיה חוק חובת המכרזים על תקנותיו הרלבנטיות לא חלים על ההליכים התחרותיים למתן רישיון להפעלת תחבורה ציבורית ולא חלים על הליכי הרכש של המפעילים, הרי שלרשפ"ת שהינה רשות מנהלית לא נתונה סמכות בקשר עם הוראות העדפת ההרכבה המקומית, שלעיל ושללה, שהרי סמכויות אלה שאובות מתקנות חובת המכרזים (חובת שיתוף פעולה תעשייתי), תשס"ז-2007, שאינן חלות כאמור.

הליכים תחרותיים לרכש אוטובוסים במפעילים ההיסטוריים: בניגוד להליכים התחרותיים להפעלת קווי שירות בהן התחרות היא על עלות ההפעלה הכוללת, הרי שבהליכים התחרותיים שמבצעים המפעילים ההיסטוריים לרכש אוטובוסים בלבד מתחלק הניקוד לרוב, לרכיב איכות ורכיב עלות, כאשר העלות מחושבת לאורך חיי הרכב (LCC) ובמסגרתה נלקחים בחשבון בנוסף לעלות הרכב גם עלויות התחזוקה והדלק.

עפ"י מידע המצוי בידנו עפ"י שיטה זו, פערי העלויות בין אוטובוס מורכב בארץ לאוטובוס מוגמר משקפים פער של בין 5 ל- 10 נקודות. בהתאם, יונחו המפעילים ההיסטוריים, שבמסגרת ההליכים התחרותיים לרכש אוטובוסים תבוטל החובה להעדפת תוצרת הארץ עפ"י חוק חובת מכרזים (לרבות עניין רכש גומלין). בדומה למנגנונים שקבועים בתקנות הרלבנטיות על פי חוק חובת מכרזים (שכאמור לא הוא ולא התקנות חלים על יחסי המדינה והמפעילים ההיסטוריים ולא על הליכי הרכש אשר מבצעים מפעילים אלה).

במקביל, במסגרת אמות המידה שתקבענה בהליכים התחרותיים שיוצאו על ידי המפעילים ההיסטוריים לרכש אוטובוסים, לקבוע אמת מידה לעידוד העדפת הרכבת אוטובוסים מקומית, כך שמציע המתחייב כי לפחות 25% ולא יותר מ- 50% מהאוטובוסים יורכבו בארץ, יהיה זכאי לתוספת ניקוד שתנוע בין 5 ל-10 נקודות לפי שיקול דעת המפעיל בהתאם לסוגי הרכב והעלות הכוללת בכל הליך. הניקוד יינתן כך שמפעיל המציע שחמישים אחוז מהאוטובוסים יבוצעו בהרכבה ישראלית יזכה במלוא הנקודות בעניין זה. מציע שהציע שיעור אוטובוסים בהרכבה ישראלית נמוך יותר מ- 50% ינוקד באופן יחסי ובתנאי שהצעתו להרכבת אוטובוסים בארץ עולה על 25%.

המנגנונים המוצעים לעיל יחולו עד שנת 2022. בסמוך לפני תום תקופה זו, תיבחן השפעת יישום מנגנונים אלו על עלויות התפעול, עלויות רכש האוטובוסים והיקף ההרכבה בארץ ובהתאם תקבע מדיניות הוועדה בעניין.

5. סוף דבר

5.1. ועדת המכרזים קראה בעיון רב את כל ההתייחסויות שהוגשו לקול קורא ובחנה את הטיעונים השונים שהועלו ע"י הגורמים השונים. הוועדה מודה לכל המשתתפים.

5.2. המלצות הוועדה התבססו מחד על הנחיות המשנה ליועמ"ש בחוות דעתה ומאידך מדיניות הממשלה בתחום התעסוקה כפי שבאה לידי ביטוי בין השאר בהחלטה 727 והכול תוך שמירה על איזון נכון בין התכלית התחבורתית לתכליות אחרות.

5.3. הוועדה סבורה כי המנגנונים שהוצעו מטיבים עם כל הצדדים והם יאפשרו חידוש של רכש האוטובוסים שהוקפא עד כה וחזרה לעבודה מלאה של מפעלי ההרכבה, יבואני האוטובוסים ומפעילי השירות והכל תוך מטרה המשותפת לכל הגורמים לשיפור איכות ורמת השירות למשתמשי התחבורה הציבורית.

נספח א' - ריכוז התייחסות לרכש גומלין – קול קורא לציבור

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
אגד	• אגד מרוצה מאיכות התוצרת המקומית • אין להטיל על אגד אחריות לאכוף את מדיניות הממשלה בנושא רכש גומלין אלא על הרשפ"ת • ניסיון אגד מלמד כי הליכים בירוקרטיים מול הרשפ"ת מעכבים את הליכי ההצטיידות	ללא עמדה
אורן פלמ"ח צובה אגש"ח בע"מ	• עוסקת בייצור שמשות לענף התחבורה • מעסיקה כ-220 עובדים • ביטול הדרישה לרכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ תפגע באופן ממשי בפעילותה העסקית של החברה • החברה עוסקת גם באספקת שמשות לרכבות – ככל שגם שם תבוטל הדרישה הפגיעה תהיה עצומה • החברה השקיעה כ-30 מיליון ₪ לטובת ייצור לשוק המקומי בהתבסס על הוראות העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין	בעד
איגוד לשכות המסחר – פורום יבואני האוטובוסים המוגמרים	• בשנים האחרונות התקיימה תחרות חופשית ברכש אוטובוסים והמחיר הממוצע ירד בעשרות אחוזים, ובמקביל השתפרה הטכנולוגיה • הירידה במחיר אפשרה חידוש מהיר יותר של צי האוטובוסים • דרישות רכש גומלין מהוות חסם לפעילות יבואני האוטובוסים המוגמרים שכן הן מקשות על התקשרויות עם יצרנים מחו"ל • ייתכן שהיצרן בחו"ל מייקר את מחיר האוטובוס על מנת לצמצם את פגיעתו כתוצאה מרכש גומלין • אין לחייב כלל בעמידה בדרישות חוק חובת מכרזים את החברות המפעילות את התח"צ. דרישה זו מייקרת עלויות ההפעלה ופוגעת ברמת השירות • חברות העוסקות בייבוא אוטובוסים מעסיקות מאות עובדים באופן ישיר ועקיף. • החלטה להחיל מנגנוני רכש גומלין תגרום לסגירת השוק לייבוא אוטובוסים מוגמרים, שכן בישראל אין ייצור מקומי של מכלולים המיועדים לייצור אוטובוסים, בוודאי שלא בהיקפים הנדרשים – 35%	נגד
ההסתדרות הלאומית – מייצגת את	• המפעל מעסיק 600 עובדים	בעד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
עובדי מרכבים	• אי החלת מנגנוני העדפה ורכש גומלין צפויה להביא לידי פגיעה אנושה בעובדי מרכבים עד כדי סגירת המפעל. בנוסף ייפגעו עובדים נוספים במשק כדוגמת עובדי הארגז • סגירת המפעל ופיטורי העובדים, שגילם הממוצע 45 יביאו להחמרת האבטלה וייצור נטל על המדינה הן בהיבטים כלכליים והן בהיבטים חברתיים • העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין תורמת לתעשייה ולמשק הישראלי • במסמך מיום 20.12.2018, עפ"י הלשכה המשפטית של הכנסת יש להחיל רכש גומלין על רכש אוטובוסים המשמשים לתח"צ • ככל שלא תתקבל עמדת ההסתדרות להחיל רכש גומלין, יש להנהיג את מתווה הפשרה שהוצע ע"י משרדי התחבורה והאוצר	
חוות דעת רוי"ח סוארי – צורפה להתייחסות ההסתדרות הלאומית	• בבחינת היקף העדפה של תוצרת הארץ לא ניתן להתייחס רק לעלות הרכש הישירה אלא חובה לשקול שיקולים נוספים כגון עלות תחזוקה, אורך חיים והשפעת איכות הרכש על הסביבה. • בעולם המערבי מודרני נהוג היום לכלול בהערכת התועלת הכלכלית פרמטרים נוספים מלבד עלות כספית ישירה. לכן, כאשר המדינה משקיעה כספים בסבסוד התח"צ יש לקחת שיקולים נוספים שלחלקם השפעה כספית ישירה (הגדלת תוצר וגביית מיסים) ולחלקם השפעה עקיפה לשיפור איכות החיים גם אם אינו נמדד במונחים כספיים. • מרכיב הרכש מתוך כלל עלויות התח"צ נמוך מעשרה אחוזים, ולכן להפרש עלויות הרכש השפעה לא מהותית על גובה הסובסידיה והנע סביב 1% מהיקף כלל תשלומי הסובסידיה. • מעבר לעלות הישירה קיימת השפעה לאיכות הרכש, עלות התחזוקה ואורך חיי האוטובוס. יש להביא גורמים אלו במסגרת ההשוואה. • בנוסף בתחשיב יש לקחת בחשבון פרמטרים נוספים, כגון : בטיחות לנוסע, זיהום אוויר, נוחות. • בעולם המערבי וגם בישראל נהוג לכלול בשיקולי הרכש גם בחינת אופן התנהלות היצרנים בכל הקשור להעסקת עובדים והשפעה על הסביבה. התייחסות לגורמים אלו מצמצמת את הפער בסובסידיה. • שינוי מדיניות רכש הגומלין יביא לפטורי 950 עובדים, בעלי שכר גבוה משכר מינימום והכשרה מקצועית ייחודית, דבר שישפיע על יכולתם למצוא עבודה ויהפוך אותם לתלויים במנגנוני הרווחה הממשלתיים. עלות הישירה של	בעד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	המדינה כתוצאה מהפיטורים מוערכת בכ-40 מ' ש"ח (דמי אבטלה לחצי שנה, הכשרה מקצועית ועוד). - כ-45 עובדים הם אסירים בשיקום. עפ"י עבודה כלכלית שנעשתה באגף התקציבים באוצר, מניעת חזרה של אסיר למעגל הפשע מוערכת בערך מהוון בכ-3.1 מיליון ש"ח - היינו נזק ישיר של למעלה מ-130 מיליון ש"ח. - שתי חברות הרכבה רוכשות מוצרים ושירותים במעל ל-200 חברות. הפסקת הרכש עלולה לפגוע בעוד כ-500 משרות אצל ספקי המשנה. - שתי החברות משמשות ספקיות של משרד הביטחון למיגון רכבים מירי. סגירת המפעלים תמנע יכולת זו. - סגירת המפעלים תביא בטווח הארוך להעלמות של מקצועות ייחודיים ובפגיעה ביכולת המשק לצמוח. - שני מפעלי ההרכב נבנו בהשקעה של חצי מיליארד ש"ח ומחזור הפעילות הכולל של שניהם כ-450 מיליון ש"ח לשנה. הפסקת העדפה לא תאפשר למפעלים אלו להתחרות בתנאי שוק הוגנים ותחרות פרועה שתביא לסגירתם ולמניעת תחרות בעתיד. - פעילות הרכבה בארץ מניבה תשלומי מס של כ-100 מ' ש"ח בשנה. - פעילות המפעלים כולל ספקי המשנה תורמים לתוצר הגולמי השנתי כ-300 מ' ש"ח בשנה, נראה כי זה היקף הנזק הכולל שיגרם למשק מייבוא בלעדי ללא יצור בארץ. - בתאוריה הכלכלית הקלאסית ישנה אקסיומה לפיה תחרות חופשית מייצרת את התועלת המקסימאלית, אולם קיימת הבנה עולמית כי ישנם פערים משמעותיים בין התאוריה ובין המציאות הכלכלית אשר מביאה בחשבון עלויות חיכוך ואת העובדה שתהליכים משקיים לוקחים זמן ולא ניתן לבצע שינויים בטווח זמן מיידי.	
התאחדות התעשיינים בישראל – כולל חוות דעת רותם אסטרטגיה	- התנאים לעניין העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין מגשימים או מקדמים את התכליות התחבורתיות העומדות בבסיס הסמכות להעניק רישיון לקווי שירות וזאת מהנימוקים הבאים: - האוטובוסים המורכבים בישראל איכותיים יותר ולכן שירותי התח"צ איכותי יותר, כאשר עלות האוטובוס זהה - העדפת הייצור המקומי תורמת לאוכלוסייה הרלוונטית לשירותי תח"צ ומסייעת לקידומה. - שיקולי זיהום אוויר, רעש יתר ובטיחות בהם לאוטובוסים המורכבים בארץ יתרון (בדיקה פורטה בחוות הדעת של רותם אסטרטגיה).	בעד

בעד/נגד רכש גומלין	התייחסות בנקודות	הגוף הפונה
	○ שיקולי ביטחון – מפעלי הרכבה מייצרים אוטובוסים ממוגני ירי ואבן ויש לשמר יכולת זו (במקרה של ביטול העדפה המפעלים יסגרו) • עידוד תוצרת הארץ – מדיניות ממשלתית מובהקת. החלטת ממשלה 727 מיום 30.8.2009 • משרד התחבורה מוסמך להכליל בהליכים תחרותיים תנאים בנושא העדפה ורכש גומלין ואף מחויב לעשות זאת. • לשיתוף פעולה תעשייתי ורכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ יש תרומה מהותית לתעשייה, לתעסוקה, להכנסות המדינה, לחדשנות, לפריון וביטחון. • עפ"י חוות דעת של המחלקה למחקר כלכלי בהתאחדות סך תרומת התעשייה לשימושים הסופיים נאמדת בכ-3.4 ₪ על כל 1 ש"ח רכישות של התעשייה מספקיה- מתוך נתון זה, כ-2.4 ₪ מיוחסים לתרומה ישירה וכ-1 ₪ לתרומה עקיפה. על כל עסקה בהיקף של 1 מיליארד דולר צפויה תרומה משקית של לא פחות מ-3.4 מיליארד. גם אם יונח כי עלות ייצור מקומי גבוה ב-10% מיבוא מחו"ל אזי במקרה זה התרומה נטו תהיה 3.1 ₪ על כל 1 ₪ של התעשייה מספקיה • לפי נתוני הרשפ"ת 30% מהחברות בשת"פ תעשייתי מימשו בפועל יותר מהתחייבותן, כך בממוצע על כל דולר מחויבות מומשו בפועל 2.2 דולר בתעשייה הישראלית (עפ"י רותם על 173 מ' \$ מחויבות מומשו 545 מ' \$ עסקות 3.15). • רכישות היקף של כמיליארד דולר תורמות לתעסוקה ישירה בהיקף של 3,400 עובדים. • מחוות הדעת של רותם עולה בבירור, כי לא רק שהעדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין לא מייקרות את עלות התח"צ אלא ששיתוף פעולה תעשייתי והעדפה הניבו למדינת ישראל סכומי כסף עצומים וכן יצרו אלפי מקומות עבודה. • ביטול העדפה וחייב ברכש גומלין יוביל לפיטורי עובדים וכתוצאה לפגיעה ברגשות הציבור ובגאווה הלאומית שבייצור כחול לבן. • מאז 2011 שיתוף פעולה תעשייתי הניב מעל חצי מיליארד ₪ ייצוא מעשרות מפעלים. • רכש גומלין מהווה רשת ביטחון ומקפצה עבור התעשייה המקומית מול כלל אפיקי התח"צ כולל תחום הרק"ל והרכבות. • היצרנים האירופיים הגדולים במרכיבים בארץ מימשו 400% מהמחויבות שלהם.	

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	• בכל מדינות העולם יש דרישה לשיתוף פעולה תעשייתי והעדפה של תוצרת מקומית. ביטול הדרישה תשים את התעשייה הישראלית בנחיתות. לנוכח החשיבות שרואות מדינות אירופה בשימור תעשיית הרכבות והאוטובוסים, ענף זה הוחרג מהסכמי הסחר בינלאומיים ומתקיימת בהן העדפה של תוצרת מקומית (לרוב ברכש ישיר בלבד). • מרכבים וארגז רוכשות שירותים מלמעלה מ-200 חברות תעשייה בארץ. הושקעו בהקמתם חצי מיליארד ₪ • הרכבת אוטובוסים בארץ מייצרת כ-1,500 מקומות עבודה • חברות ההרכבה מפתחות את ההון האנושי באמצעות הכשרת עובדים בתחום: הרכבות, צביעה ועוד • התרומה של הרכבה בארץ לתוצר מוערכת בכ-300 מ' ₪, מזה כ-174 מ' ₪ תרומה ישירה. • התרומה של ההרכבה בארץ להכנסות המדינה מוערכת ב-100 מ' ₪, מזה כ-60 מ' ₪ הכנסה ישירה. • אין כל הוכחה כמותית (או בכלל), לכך ששיתוף פעולה תעשייתי או העדפת תוצרת הארץ מייקרים את עלות התח"צ בארץ. • אין כמעט פער במחירי הרכישה בין אוטובוסים המגיעים מורכבים מאירופה לבין אוטובוס המורכב בארץ על שלדה אירופאית. קיים פער עלויות של כ-7% בין אוטובוס אירופאי (מבלי קשר היכן הורכב) לבין אוטובוס סיני שאיכותו ירודה יותר. היינו, מקור הפער אינו העדפת תוצרת הארץ או חובת רכש גומלין אלא בסבסוד של ממשלת סין של ייצור האוטובוסים מתוך כוונה להשתלט על השווקים המערביים. • בעתיד שאיכות האוטובוסים הסיניים תגדל ושיעור הסבסוד הממשלתי יקטן מחיר האוטובוסים הסיניים יהיו גבוהים אף מאלו המורכבים בארץ. • גם בהנחה שאורך החיים הכלכלי של אוטובוס המורכב בארץ ואוטובוס סיני זהה, אזי ההשפעה על עלות התחבורה מגיעה ל-1%. • משך החיים של אוטובוס אירופי גבוה מאוטובוס סיני בכ-2.5 – 7.5 שנים. תחנת הנחה זו, עלות ההון השנתית הממוצעת של אוטובוס סיני גבוהה מאוטובוס אירופאי. • אם מוסיפים לכך את מרכבי האמינות, הזמינות, עלויות התחזוקה וצריכת הדלק העדיפים באוטובוס אירופאי אזי סך עלויות ההון ותפעול של אוטובוס אירופאי נמוכות בהרבה מאוטובוס סיני.	

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
להבות מערכות גילוי אש	• העדפת ייצור מקומי הוא מנגנון מקבול ונפוץ בכל העולם. בארה"ב העדפת תוצרת מקומית מגיעה לכדי 70%. • בישראל פועלות חברות רבות בתחום ייצור אוטובוסים. • המערכות של החברה נחשבות משובות בעולם. • המשמעות הכלכלית של ייצור והתקנות מערכות החברה באוטובוסים היא קריטית להמשך קיומה. • בהעדר מנגנוני העדפה, ייהנו המתחרים מארה"ב ואירופה בשל סובסידיות יצוא ממדינות מוצאן ובכך לבסס תחרות לא הוגנת מול יצרן מקומי. • העלויות של המערכות הישראליות זולות מהמתחרים באירופה כך שאין עלות נוספת.	בעד
נייר עמדה- דניאל לימור יועץ כלכלי ועסקי (בשם צ'יינה מוטורס)	• תעשיית ההרכבה המקומית נהנית ממספר שכבות הגנה רגולטוריות: ○ מכס על יבוא אוטובוסים מסין בשיעור של 7%. ○ מנגנוני העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין. ○ מנגנון קרנות ההצטיידות בחברות הוותיקות המהוות כר פורה לפעילויות פסולות ובזבזניות. • בעוד שמכס המושת באחוזים נתונים על מחיר הייבוא, רכש גומלין עלול להשית עלות לא ברורה ולא שקופה ולכן לא ניתן לחשב במדויק את השפעתו (בניגוד למכס), דבר המחייב את היבואן לתמחר סיכון זה ולהעמיסו על מחיר המוצר. • לחשיפה לייבוא השפעות חיוביות על המשק, בהיבט של יעילות כלכלית ופיתוח תחומים בהם למדינה יתרון יחסי. הגנה רבה מן הדרוש על המשק המקומי משמעותה העברת מקורות מצרכנים ליצרנים מקומיים, תוך פגיעה ברווחת המשק. • האוטובוסים המיובאים מסין איכותיים וזולים מאלו המיוצרים בארץ. עפ"י עבודתו של פרופ' אשר בלס, קיים פער של לפחות כ-80 א' ש, ומדובר בהערכה שמרנית. בהתאם להנחה שבאשכול ממוצע מופעלים כ-300 אוטובוסים מדובר בכ-24 מ' ש או כ-2.4 מיליון ש לשנה לאשכול (2.5%-4% מעלות ההפעלה הכוללת). • יבוא אוטובוסים מוגמרים לא פגע בתעשייה המקומית לנוכח הגידול בביקוש לאוטובוסים בשנים האחרונות. סך האוטובוסים שהורכבו בישראל בין השנים 2009-2014 עמד על 922 אוטובוסים בממוצע לשנה, לעומת 815 בין השנים 2015-2018, ירידה של כ-11% בלבד וזאת לעומת גידול של כ-53%	נגד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	בביקוש לאוטובוסים בין אותן שנים (מכ-1,158 אוטובוסים בממוצע מדי שנה בשנים 2009-2014 לכ-1,778 בממוצע בשנים 2015-2018).	
משרד הכלכלה	- כלי רכש הגומלין הוא כלי בינלאומי נפוץ, באמצעותו מדינות רבות בעולם מבטיחות הבאת ידע, יכולות וכישורים חדשים לתעשייה המקומית, בתחומים שונים במטרה לחזקן. - ההשלכות החיוביות של כלי זה על התעשייה המקומית והכלכלה הישראלית הן לא פחות מדרמטיות. לדוגמא, בשנת 2018 לבדה נרשמו התחייבויות בהיקף של 944 מיליון דולרים. 228 ספקי חול מימשו ב-1,065 תעשיות ישראליות 3.752 מיליארדי דולרים. - בענף האוטובוסים מומשו החל מ-2011 544 מיליוני דולרים, כאשר החיוב עמד על 173 מיליוני דולרים בלבד. - שיתוף פעולה תעשייתי המתקיים בין התעשיות המקומיות לספקי חוץ תורם רבות לענף התחבורה בארץ בשל הידע, הניסיון וההכשרה הנרכשים על ידי התעשיות. - רכש גומלין מקדם תכליות תחבורתיות בשל הידע, הניסיון וההכשרה שמועבר באמצעותו אל התעשייה בישראל בין השאר באופנים הבאים: - פיתוח מתמשך של תעשיית הרכב בארץ על רקע החידושים והמגמות בעולם - מחקר ופיתוח - שער כניסה של חברות בינ"ל לישראל - העברת ידע - תשתית תחזוקתית – זמינות חלקי חילוף - הכשרת כוח אדם בענף התחבורה - הסמכה לתקינה בתחום התחבורה - הגדלת התחרותיות בשוק המקומי - עפ"י עובדה של ד"ר רותם – אין עלות נוספת בגין רכש גומלין - פעילות בחירום – שיתוף פעולה תעשייתי מייצר, למעשה, ענף פעילות תעשייתי, שאחרת סביר שלא היה מתקיים במדינת ישראל. - רכש גומלין אינו מייקר את המכרז ואינו מגולגל לפתחו של אוצר המדינה, אלא שהתרומה של כלי רכש הגומלין למשק הישראלי עולה מספר מונים על עלותו. - עפ"י מחקר של שפורסם ע"י פירמת רואי החשבון EY בנושא תרומת רכש הגומלין למשק הישראלי, עולה כי התרומה הכלכלית של כלי זה למשק עולה	בעד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	מספר מונים על עלותו. על פי המודלים הכלכליים, התועלות למשק באות לידי ביטוי בתרומה של למעלה מ-12 מיליארד ₪ לתוצר המדינה ותוספת של 1.74 מיליארדי שקלים כגידול בהכנסות המדינה נטו. • גם בחוות הדעת של ד"ר זאב רותם התרומה הכוללת של מפעילי ההרכבה והספקים לתוצר מוערכת בכ-300 מ' ₪ לשנה וזאת בנוסף להכנסה ממיסים של 100 מ' ₪. • אין פער עלות בין אוטובוס אירופאי המורכב בארץ לאוטובוס המגיע מוגמר. אוטובוס המיובא כמוגמר מסין עלותו נמוכה בכ-7% מאוטובוס מסין שיורכב בארץ. • בשקלול הפער בין אורך החיים של אוטובוס אירופאי (10-15 שנים) לאוטובוס סיני כ-7.5 שנים, אזי עלותו של אוטובוס אירופאי נמוכה יותר. • קידום התעשייה המקומית, בין השאר באמצעות עידוד רכישות מתוצרת הארץ, היא מדיניות מובהקת של הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת ממשלה 727, מיום 30.08.2009. • לאור מדיניות הממשלה בעניין יחד עם תפיסת משרד התחבורה את תפקידו כמקדם צמיחה כלכלית באמצעות תחבורה ותשתיות תחבורה והעובדה כי עד לפני זמן לא רב ולמשך שנים רבות החיל המשרד רכש גומלין במכרזי התח"צ, הרי שהמשך החלת רכש גומלין המאפשר פיתוח תעשייה מתקדמת בתחומי התחבורה השונים היא האמצעי ההגיוני, הזול והסביר בנסיבות כדי להגשים תכליות אלו. • יש להמשיך להחיל את כלי רכש הגומלין כפי שהוחל עד כה במשך כעשור. לעמדת משרד הכלכלה לא חל כל שינוי המצדיק סטייה מנוהג זה, שמניב פירות לכל הנוגעים בדבר, משרדי ממשלה, תעשייה ישראלית ואף לחברות הזרות המחייבות עצמן.	
ידיד – מרכזי זכויות בקהילה (ע"ר)	• עמותה שמטרתה צמצום פערים חברתיים וכלכליים בחברה הישראלית. אחד מהנושאים המרכזיים בהם מטפלת העמותה שמירה על פרנסתם וזכויותיהם של עובדים בישראל ובמיוחד עובדים מעוטי יכולת וביניהם עובדים לא מקצועיים או עובדים במקצועות המכונים "צווארון כחול". • לפני כעשור ממשלת ישראל קבעה את אוכלוסיית המיעוטים כאוכלוסייה מיוחדת לצורך שילוב בתעסוקה, שמשמעותה שיש לתת לה עדיפות במכרזים ממשלתיים ואחרים.	בעד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	• 80% מתוך העובדים בחברות המדוברות הינם עובדים מוסלמים ונוצרים המשתייכים לחברה הערבית בישראל ובשל כך הם זכאים לעדיפות והגנה בתעסוקה מצד ממשלת ישראל. • תקנות חובת רכש גומלין אינן מביאות בחשבון את העובדה כי חלק מהמבקשים להתמודד במכרזים מעסיקים מאות משפחות של עובדים הזכאים להקלות והעדפה מתקנת על פי החלטות הממשלה. • יש חובה על משרדי הכלכלה והתחבורה לבחון שנית את דרישות המכרזים ולהכניס בתוכם סעיפים המעניקים עדיפות לחברות וגופים המעסיקים כמות של עובדים מהחברה הערבית ומגזר המיעוטים בישראל.	
פורום קהלת (ע"ר)	• העדפת תוצרת הארץ ורכש גומלין אינם מקדמים כל תכלית תחבורתית, ויתרה מכך מסבים נזק רב ופוגעים באיכות התחבורה הציבורית והפרטית בישראל. • הדרה של ספקי ציוד רבים – הדרה של כל הספקי הציוד או האוטובוסים שאינם יכולים לממש תכנית לרכש גומלין בישראל. • הדרה של מפעילי תח"צ – מפעיל בעל יכולת לספק רמת שירות גבוהה לנוסע, לא בהכרח בקיא בנבכי הבירוקרטיה הנדרשת לצורך תיאום עסקה הכוללת רכש גומלין. • התייחסות לטענת משרד הכלכלה כי קיום ענף הרכבה מקומי חיוני לקיום התחבורה בישראל – רכש גומלין אינו מגדיל את הענף המקומי, לכדי הממדים היעילים. אדרבא, הדרישה לרכש גומלין מנפחת אותו מעבר לממדים היעילים. הביקוש הכפוי שיוצרת העדפת התוצר המקומי מותח את יכולת הייצור ומקשה על הלקוחות המקומיים הטבעיים להשיג שירות זמין וזול כפי שהיה לולא רכש גומלין. • השפעה על היקף שירותי התח"צ ועל איכות התחבורה הפרטית – תוספת העלות כתוצאה מרכש הגומלין משתקפת לא רק בהוצאות הגבוהות אלא גם בהקטנת הכמות הנרכשת, היינו פחות אוטובוסים בשירות, פחות תדירות יותר צפיפות ובכך נפגעת התכלית התחבורתית. • דרישת רכש גומלין גוררת מספר סוגי עלויות: ○ ספקי ציוד ומפעילים שנמנעת האפשרות להתקשר עימם, בשל חוסר יכולתם לעמוד בדרישות רכש גומלין (יצרן שהאוטובוס נבנה על פס יצור משוכלל בחו"ל). ○ עצם העמידה בדרישות רכש הגומלין – ספק מחו"ל ידרוש עלויות גבוהות יותר על הרכבה בארץ ובנוסף קיימות עלויות בירוקרטיה משמעותיות.	נגד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	○ פגיעה בתחרות - הדרישה לרכש גומלין מובילה לצמצום מספר המתחרים במכרז. ○ "הפסד עומס" – דרישת רכש הגומלין מובילה לעלייה במחיר האוטובוסים הנרכשים, כתוצאה נרכשים פחות אוטובוסים וכפועל יוצא נפגע השירות לנוסע. ● עפ"י אומדן סך הפרשי העלות במונחים משקיים בין אוטובוס בהרכבה מקומית לאוטובוס מוגמר מסתכמים בין 40 מיליון ₪ ל-10 מיליון ₪. אומדן זה אינו מביא בחשבון את השפעת צמצום הגודש, שניתן היה להשיג אם הפרשי העלות היו מושקעים בהרחבת פעילות התח"צ (מדובר בעשרות מיליוני שקלים בשנה).	
שלמה מוטורס בע"מ	● יבואנית של אוטובוסים חשמליים מתוצרת BYD (סין). ● למפעלי הרכבה בארץ אין כל ניסיון בהרכבה של אוטובוסים חשמליים ולכן על מנת להימנע מההעדפה הנובעת מהייצור המקומי מציעים בשלב זה כי לא תידרש העדפה של תוצרת מקומית על רכישה של אוטובוסים חשמליים. ● בישראל שתי חברות הרכבה ולהן אין באמת תחרות. כתוצאה, המחירים גבוהים ושליטה של השתיים על קצב הפיתוח והייצור עד כדי מצב של אי ייצור בכלל עבור יצרן מסוים. מדובר בחסם כניסה למוצרים וטכנולוגיות. ● אם ההחלטה בסופו של דבר תהיה לאפשר רכש גומלין והעדפת תוצרת הארץ יש להטיל על מפעלי ההרכבה המקומיים פיקוח מחירים וחובה לפעול באופן שוויוני עם כל היבואנים והיצרנים וכן בנוגע לאוטובוסים מונעי דיזל וחשמל.	נגד
בצדק עמותה למדיניות יהודית תחבורה בדרך שלנו - ארגון נוסעי התחבורה הציבורית בישראל	● בחלק הראשון מתייחסים לתכנית התחרות שפרסם המשרד. ● רכש הגומלין מעלה בפועל את עלות הרכש. הוזלת העלות שנוצרת בשל ריבוי ספקים, תורמת תרומה משמעותית לתחרות בענף פיתוח, עיצוב וייצור אוטובוסים. ● רכש גומלין או העדפת תוצרת הארץ, יוצר באופן מפורש, הטבה ייעודית למספר קטן של חברות ישראליות. ● רכש הגומלין פוגע בחופש החוזים ובכושר התחרות העסקית ומכניס למערכת שיקולים שאינם מסחריים. ● העדפת תוצרת הארץ יוצרת "עז" אסדרתית הפוגעת בגמישות העסקית והתפעולית של מפעילי התח"צ. ● פגיעה בגמישות העסקית של המפעיל, בשעה שהוא נתון ל"הכבדה אסדרתית" במכרזי ההפעלה, יוצרת תלות כלכלית של המפעיל בסובסידיה	נגד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	הממשלתית ואינה תואמת למדיניות הממשלה לקדם תחרות בענף התחבורה הציבורית.	
אקסטל	• מייצרת ומשווקת פרופיל אלומיניום לתחום הבנייה ותחום התעשייה. מעסיקה כ-300 עובדים וממוקמת בפארק תעשיות מישור אדומים. • החברה פעילה בתחום האוטובוסים והרכבות, כאשר חלק מקשריה העסקיים עם גורמים מחו"ל היו כתוצאה מחיבור של הרשפ"ת. • במידה ויבוטלו התקנות המדוברות, החשש המיידי הוא פגיעה ישירה וביטול של הפרויקטים בהיקף של 5 מיליון יורו. כמו כן, פגיעה עקיפה באמצעות קהל לקוחות מקומי המספק מוצרים בעבור חברות אלו בסדר גודל של 7 מיליון יורו.	בעד
שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת – יבוא בע"מ; נתיב אקספרס תחבורה ציבורית בע"מ	• החברה הראשונה יבואנית ישירה של אוטובוסים תוצרת חברת סולאריס (הפולנית) • החברה השנייה מפעילה תחבורה ציבורית. • החברה סבורה כי חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש – שגויה (החברות יעבירו התייחסות נפרדת למשנה ליועמ"ש). • כפי שעולה בבירור למקרא התקנות, הרי שהתכליות התחבורתיות העומדות בבסיס הסמכות להענקת רישיונות קווי תח"צ הנם יעילות שירותי התח"צ, בטיחותם, והוזלתם לטובת משתמשי התחבורה הציבורית. • אין במנגנוני קידום תוצרת הארץ כדי לקדם את התכליות התחבורתיות. ההפך הוא הנכון – מנגנונים אלו פוגעים קשות בתכליות התחבורתיות. • היתרון המוענק כתוצאה מהכללת מנגנוני קידום תוצרת הארץ, הנו יתרון כלכלי למפעלים הישראליים העסוקים בתחום ואין בכך כל תועלת לקידום תכליות תחבורתיות. • אף לפי חוות דעת של מומחה ד"ר רותם, שהוגשה מטעם מפעלי ההרכבה היתרונות העדפה הינם: הכנסות למדינה, הגדלת פריון המפעלים הישראליים ויצירת מקומות תעסוקה ולא עלה בידו להצביע על קידום תכליות תחבורתיות. הטענה היחידה הרלוונטית (בעלמא וללא אסמכתאות) התייחסה לפער באיכות האוטובוסים המורכבים בארץ ביחס לאוטובוסים המיובאים מסין וכלל אינה מתייחסת לאוטובוסים המוגמרים המיוצרים באירופה. בנוסף, בחוות הדעת נטען כי עלות האוטובוסים המורכבים בארץ נמוכה מאלו בחו"ל ואם כך למה למעשה נדרשת העדפה. • טענה שהועלתה ע"י התאחדות התעשיינים במסגרת ההליכים המשפטיים בדבר פיתוח טכנולוגיה והתמחות בענף, אזי גם אם התפתחה התמחות הרי	נגד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	שבמצב הדברים של קיום דואופול ממילא לא היה בו כדי להביא להוזלת עלויות. בנוסף, קיבולת העבודה של מפעלי ההרכבה פחותה בהרבה מן הצרכים וכן גם אם לא יידרש רכש גומלין תהא למפעלים די עבודה (לכל היותר יידרשו לרמת מחירים תחרותיים). • במסגרת חוזה"ד של פרופ' בלס (שצורפה להתייחסות) קיימת התייחסות לטיעון התמחות והפיתוח הטכנולוגי והוסבר כי הספרות המקצועית מסייגת תכלית זו למדינות בעלות תשתיות קיימות המאפשרות התפתחות זו על ידי מחקר ופיתוח משמעותי בין הצדדים. • לעניין השאלה השנייה, לא זו בלבד שרכש הגומלין אינו מקדם תכליות תחרותיות, אלא שהוא מזיק לקידומן, ואף מזיק, בנסיבות העניין, למשק בכללותו. <u>נקודות מתוך חוות דעתו של פרופ' אשר בלס שצורפה להתייחסות:</u> • קיים קונצנזוס רחב בקרב הכלכלנים בדבר האופן בו מסחר בינלאומי תורם לכלכלה, וביחס לנזקים הנגרמים למשק המקומי מהפעלתם של חסמי סחר שונים. • באופן כללי הנזקים הנגרמים למשק כתוצאה מהחלת רכש גומלין כוללים עליית מחיר משמעותית של המוצר עבור הצרכנים, והקצאה לא יעילה של גורמי הייצור באופן הפוגע בתוצר המקומי. • בענף האוטובוסים בשל העובדה שקיימים שני יצרנים מקומיים למרכבי אוטובוסים – הטלת חסמים על ייבוא אוטובוסים מוגמרים מנציחה את קיומו של הדואופול ואיתו פרמיה לא תחרותית, תוך ייקור עלויות מפעילי התח"צ, המגולגלות בסופו של יום אל משתמשי התח"צ. • על פי הנתונים הקיימים, פערי המחיר בין אוטובוס מוגמר ואוטובוס בהרכבה מקומית ובאיכות דומה, מגיעים בהנחה שמרנית ל-80 אלף ₪. לפי זה בהנחה שמרנית לפיה בשנה נרכשים כ- 1,000 אוטובוסים, הרי שהנזק הישיר לצרכנים עומד על כ- 80 מ' ₪. • יתרה מכך, גם עלות ההפעלה והתחזוקה של אוטובוסים בהרכבה מקומית יקרה יותר מאלו של אוטובוסים אירופיים מוגמרים. בנוסף, מפעלי ההרכבה יעילים פחות מהזרים, והנטל הבירוקרטי הכרוך בדרישות רכש הגומלין מביא לעיכוב במימוש זכויות במכרזים. • נזק נוסף לענף התח"צ נובע מכך שיכולת הייצור בארץ מוגבלת ביותר, ואין באפשרות המפעלים הישראליים לתת מענה לכלל הביקושים בענף, כך שבמציאת נוצר צוואר בקבוק מהותי בשל החסמים שהוטלו.	

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
	• דוגמא לנזק לענף בשל דרישת רכש גומלין היא חוסר יכולתה של חברת סולריס לממש את זכייתה במכרז לרכש אוטובוסים שפורסם ע"י חברת דן וזאת לנוכח האופן בו יושמו הקריטריונים ע"י הרשפ"ת, תוך התעלמות מהקושי לביצוע רכש גומלין על בסיס כלכלי בפרק הזמן הנקצב על ידם. • העלות למשק ובפרט למשק התח"צ כתוצאה מדרישות רכש הגומלין והעדפת תוצרת הארץ, הנן משמעותיות ביותר. • פרופ' בלס בחן גם את הטענה לפיה כנגד העלויות הנוספות של רכש הגומלין ישנה תועלת למשק, הבאה לידי ביטוי ביצירת מקומות עבודה. לפי חישוביו התועלת מהחלת מנגנוני העדפת תוצרת הארץ מסתכמת ביצירת מקומות עבודה לכ-12 עובדים בלבד זאת כנגד עלות של כ-80 מ' ש"ח לשנה. • מתנגדים להחלת מנגנון קידום תוצרת הארץ במסגרת אמות מידה מאחר ומבחן התוצאה נראה שכל המציעים יקבלו על עצמם את ביצוע רכש הגומלין על מנת לזכות בניקוד גם אם לכאורה לא תחול עליהם החובה לעשות זאת. יתירה מכך, היא תנציח ואף תעצים את חוסר השוויון שנוצר בין מפעילי תח"צ הקשורים עם חברות הרכבה ישראליות.	
האיחוד – האירופאי – המשלחת למדינת ישראל – התייחסות הוגשה באיחור	• האיחוד האירופאי הוא צד בהסכם הרכש הממשלתי (GPA) מאז 1994 • האיחוד האירופאי הוא שוק הרכש הממשלתי הפתוח הגדול בעולם • מספר שנים מתנהל דיאלוג בין האיחוד לממשלת ישראל על נושא רכש הגומלין. • עפ"י הסכם ה- GPA לא ניתן לחייב ברכש גומלין השירותים והמוצרים הנרכשים ע"י הממשלה והנכללים במסגרת ההסכם • האיחוד האירופאי מתנגד לרכש גומלין ממספר סיבות: ○ מגדיל את עלויות הרכש וכתוצאה את הנטל התקציבי. ○ פוגע ביכולת התחרות של היצרנים המקומיים בטווח הארוך. כתוצאה הם הופכים להיות תלויים ברכש ממשלתי בלבד ואינם יכולים להתמודד בשוק הפתוח. ○ כתוצאה מהמגבלות נוצרים מספר שחקנים מצומצם היכולים לפעול בתנאי השוק המעוותים ואז הממשלה נאלצת להתמודד עם שוק בו רק מספר מצומצם של חברות יכול לתת לה מענה לדרישות. • עמדת האיחוד האירופאי שעל ישראל להפסיק את העדפת תוצרת הארץ גומלין במיוחד בענף התחבורה.	נגד

הגוף הפונה	התייחסות בנקודות	בעד/נגד רכש גומלין
מאיה תור בע"מ הוגש באיחור	• מפעיל היסעים – התמודד בקבוצה להפעלת תח"צ • הרכבים המוגמרים סבלו "ממחלות ילדות" בעיקר בכל הקשור ברמת הזמינות המסחרית. בכל הקשור לבטיחות הנסיעה וחויית המשתמש, לא רק שלא נפלו מהאוטובוסים המורכבים בארץ, אלא לעיתים עלו ברמת האיבזור והרווחה לנוסע. • העלות העודפת של אוטובוס המורכב בארץ עפ"י האומדן נע בין 35 – 40 אלף ₪ לאוטובוס	נגד