

תיבה ו'-2

השקעות בתשתיות בישראל בשיתוף המגזר הפרטי (PPP – Public-Private Partnerships)

באוגוסט 2016 אימצה הממשלה תוכנית השקעה רב-שנתית חדשה בתחום התחבורה, שכוללת מספר גדול של פרויקטים בעלות ניכרת ובפריסה גיאוגרפית רחבה¹. בהחלטת הממשלה נקבע כי בביצוע הפרויקטים יינתן משקל רב לשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בייזום הפרויקטים ובביצועם. על פי ההחלטה, בכל הפרויקטים עבודת התכנון, ההכנות, העתקת תשתיות וכו' יהיו באחריות הממשלה. כל שאר העבודות, לרבות הקמת המסילות, רכישות הקרונות ותפעול הקווים ותחזוקתם יבוצעו במנגנון של שיתוף הסקטור הפרטי.

מלבד הפרויקטים הספציפיים שנכללו בהחלטה הוחלט על גיבוש תוכנית רב-שנתית לפיתוח תשתיות שתתעדכן מדי שנה. תוכנית זו תרכז את כל הפרויקטים הממשלתיים הכוללים בינוי פיזי בהיקף של יותר מ-250 מיליון ש"ח אשר צפויים להתחיל בחמש השנים הקרובות ותבחן את ההתאמה של כל פרויקט לביצוע ומימון ב-PPP, ובעקבות זאת יפורסמו הפרויקטים המתאימים לציבור בתור "תוכנית תשתיות רב-שנתית לעידוד הצמיחה".

בין הפרויקטים שהוזכרו באופן ספציפי בתוכנית נכללים כמה פרויקטים לפיתוח מערך הסעת המונים בהיקף של כ-43 מיליארד ש"ח. פרויקטים אלו מתאימים על פניהם לביצוע ב-PPP, שכן מורכבותם רבה והם דורשים ידע וטכנולוגיה ספציפיים בבנייתם ועלויות תחזוקה והפעלה משמעותיות לטווח הארוך. הפרויקטים שזכרו בתוכנית:

- מטרופולין תל אביב – קידום והפעלה של הקו הירוק של הרכבת הקלה. קו זה צפוי לחבר בין הרצליה לחולון וראשון לציון דרך תל אביב. בקו צפויים לנסוע כ-65 מיליון נוסעים בשנה, ובשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלותו בכ-20 מיליארד שקלים חדשים. חברת נתי"ע הממשלתית אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.

- מטרופולין תל אביב – קידום והפעלה של הקו הסגול של הרכבת הקלה. קו זה צפוי לחבר את האזורים המזרחיים של המטרופולין (יהוד, אור יהודה וגבעת שמואל) עם מרכז העיר תל אביב. בקו צפויים לנסוע כ-60 מיליון נוסעים בשנה ובשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלותו בכ-8.6 מיליארדי שקלים חדשים. חברת נתי"ע הממשלתית אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.

- מטרופולין חיפה – קידום והפעלה של קו רכבת קלה במטרופולין חיפה בין נצרת לחיפה. הקו צפוי לחבר בין גוש נצרת לקריית אתא וחיפה (לב המפרץ). בשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלות הקו בכ-5.9 מיליארדי שקלים חדשים. חברת חוצה ישראל אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.

- מטרופולין ירושלים – קידום והפעלה של הקו הירוק של הרכבת הקלה בירושלים. קו זה צפוי לחבר בין דרום ירושלים (גילה) לצפון העיר (נווה יעקב והר הצופים). בשלב זה משרד התחבורה מעריך את עלות הקו בכ-8.5 מיליארדי שקלים חדשים. ועדת מכרזים בין-משרדית בראשות החשב הכללי אחראית על הקשר עם הסקטור הפרטי בפרויקט זה.

בתיבה זו נסביר בקצרה את מנגנון ה-PPP, נעמוד על חלק מיתרונותיו וחסרונותיו ועל הדרכים לנצל אותו בצורה יעילה, ונפרט בקצרה את ניסיון העבר בשימוש בשיטה בישראל.

מהם פרויקטים של PPP?²

ההגדרה הכללית של פרויקט ציבורי בשיתוף המגזר הפרטי היא: פרויקט השקעה ציבורית ארוך-טווח שבו גוף פרטי נוטל על עצמו סיכונים ואחריות ניהול משמעותיים, והתשלום תלוי בתוצאות³. סוגים רבים של חוזים נכללים תחת מטרייה

¹ החלטה מספר 1838 של הממשלה מיום 11.08.2016 – תוכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים.

² ישנם שמות רבים לפרויקטים מסוג זה, כגון PPP, PFI, BOT, BOOT, DCMF, DBFO, וכו'. בתיבה זו נגדיר את המקרה הכללי ונפרט את ההבדלים בין סוגי פרויקטים ספציפיים.

³ World Bank (2014), Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 2.0, Washington D.C., page 17

רחבה זו⁴: בניית נכס חדש או שיפוץ נכס קיים, צורך במימון פרטי להקמת הפרויקט, הספקת שירותים למשתמשי קצה רבים או לקונה יחיד, גביית תשלום עבור הפרויקט מהמשתמשים או תשלום ממשלתי לפי אבני דרך וביצועים, העברת הנכס מהמגזר הפרטי לציבורי בסוף החוזה או השארתו בידי הזכייין. חוזה ה-PPP בישראל כללו בעיקר בניית נכס חדש, שימוש במימון פרטי והפעלה ותחזוקה של הנכס לאורך זמן על ידי הזכייין. אופן אספקת השירות וגביית התשלום שונה בין פרויקטים. ברוב הפרויקטים בתחום התחבורה השירות מסופק למשתמשי קצה רבים שמשלמים עבור השירות⁵ (לדוגמה נוסעי הרכבת הקלה בירושלים, הנהגים בנתיב המהיר בכניסה לתל אביב ובחלק המרכזי והצפוני של כביש 6) או מסופק למשתמשי קצה רבים והממשלה משלמת על השירות (לדוגמה כבישים חדשים שאינם כבישי אגרה). בתחום התפלת המים הרוכשת היא חברה ממשלתית – מקורות.

יתרונות וחסרונות של PPP

היתרון העיקרי של פרויקטים של PPP מהסוג שהופעל בישראל, בהשוואה למכרז ביצוע ממשלתי רגיל, הוא שחוזה PPP משלב בנייה, תחזוקה והפעלה לטווח ארוך של פרויקט התשתית. מכיוון שהתמורה ליזם תלויה בהיקף השימוש, ומשום כך באיכות השירות, שילוב זה מביא לרתימת הידע, המומחיות, הניסיון והיעילות של הזכייין הפרטי לבנייה אופטימלית של הנכס. בפרט, לזכייין יש תמריץ להשקיע בתכנון איכותי ובבנייה הממוזעת את עלויות התחזוקה והתפעול לטווח הארוך החלות עליו. זאת בניגוד לפרויקטים שבהם היזם נבחר במכרז לביצוע הבינוי בלבד, שם אין ליזם תמריצים לשפר את איכות הביצוע מעבר לנדרש בתנאי המכרז. תוצאה זו מותנית בכך שחלק מהותי מסיכוי הפרויקט ורווחיו יוטלו על היזם, ושהיזם יוכל להיות מעורב באופן משמעותי בשלב התכנון, כדי להביא לידי ביטוי את הידע, הניסיון והמוטיבציה שלו.

לעומת זאת, לפרויקטים מסוג PPP יש גם כמה חסרונות בהשוואה למכרזים:

- עלות ההון של הזכיינים הפרטיים ב-PPP גבוהה מזו של הממשלה.
- עלויות תהליך המכרז (כסף וזמן) בפרויקט בשיטת PPP גבוהות מהעלויות המקבילות במכרזים רגילים, בעיקר בשל המורכבות הכרוכה בפרויקטים אלה.
- מורכבות מכרזי PPP ותפקוד החברה הזוכה כמתפעלת ומתחזקת של הנכס לטווח ארוך מגדילים את כוח החברה מול הממשלה, בפרט בפרויקטים שחשיבותם למשק גדולה, ומקשים על כניסת מחליף במקרה שהחברה המבצעת נקלעת לקשיים. בעקבות כך יש לזכיינים יכולת לפתוח במשא ומתן חוזר עם הממשלה במהלך הפרויקט, כפי שקרה לדוגמה בכביש 531 ובקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים. כאשר מתקיים משא ומתן כזה, שנערך לאחר שהסתיים התהליך התחרותי, העלויות לממשלה בהסדר החדש עלולות להיות ניכרות.
- מכיוון שהתשלום הממשלתי עבור הפרויקטים נפרש לאורך כמה עשורים, הרבה מעבר לאופק התקציבי השוטף, פרויקטים מסוג זה יכולים ליצור התחייבויות רב-שנתיות בהיקף ניכר, מבלי שיוכפפו באופן שקוף לדיון הציבורי והפרלמנטרי על סדרי העדיפויות. זאת מפני שהדיון מתמקד בפרויקט עצמו, ולא בשימושים האלטרנטיביים של המקורות בתקופה בה ימומשו התשלומים לזכייין. ככל שתהליך התקצוב כפוף למגבלות רב-שנתיות אפקטיביות וארוכות יותר, כך פוחת הסיכון לשימוש במיזמי PPP לעקיפת מגבלת התקציב.

עקרונות למקסום יתרונות ה-PPP ולמזעור חסרונותיו, הנגזרים מהניסיון הבין-לאומי⁶

- בכל פרויקט חשוב להשוות את יחס עלות-תועלת בין ביצוע ב-PPP לביצוע במכרז רגיל, כולל בדיקת ההשפעות

⁴ Delmon, J. (2010) "Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure", Policy Research Working Paper World Bank, 5173.

⁵ חוזים אלו לרוב כוללים ערבות ממשלתית על מינימום משתמשים או תשלום ממשלתי עבור זמינות בשיטת Take or Pay. הממשלה מתחייבת לקניית מספר יחידות מסוים, ומשלמת על יחידות אלו גם אם הן לא נקנו. לדוגמה התשלום עבור מים ממתקני התפלה שנבנו ב-PPP משלב תשלום קבוע עבור זמינות עם תשלום לפי קו"ב מים מסופק בפועל.

⁶ Araújo, S. and Sutherland, D. (2010) "Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure", OECD Economics Department Working Papers, No. 803, OECD Publishing, Paris.

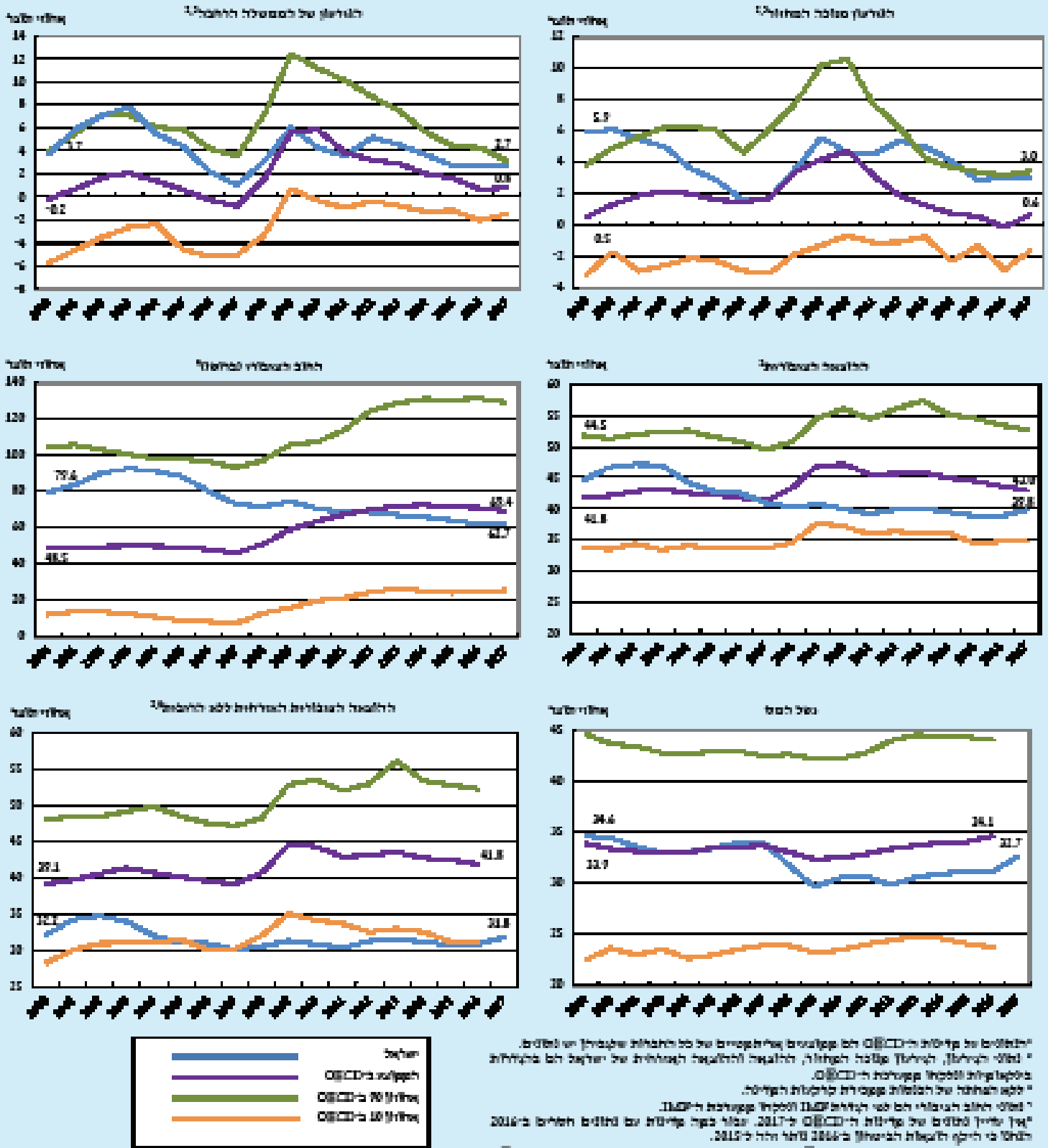
- הפיסקליות לטווח הארוך של הבחירה ב-PPP.
 - רצוי להימנע משימוש ב-PPP לפרויקטים קטנים יחסית, ובמקרה הצורך לצרף כמה פרויקטים קטנים למכרז PPP יחיד. זאת בשל העלויות הקבועות הגבוהות (בכסף ובזמן) בתהליך המכרז ל-PPP.
 - רצוי שהממשלה תפעל להשלמת התהליכים הסטטוטוריים: קבלת היתרי בנייה, אישורי עירייה ואישורי איכות סביבה לפני פרסום המכרז; יש לה יתרון יחסי בפעילות זו.
 - יש ליצור יחידה ממשלתית המתמחה בניהול וניטור של מכרזים וחוזים של PPP. פרויקטים מסוג זה הם מורכבים ונדרש בהם ידע ספציפי ומקצועיות לביצוע המכרז.
 - יש למקד את חוזה ה-PPP בתוצרים הרצויים ובמגבלות המחייבות, ולא בקביעת הדרכים להשגת התוצרים הנ"ל. כך יכול הזכיין להשתמש בידע ובטכנולוגיה לצורך הוזלה ושיפור של הפרויקט. מיקוד כזה מאפשר גם להקצות את תהליך התכנון ליום, ובכך ליצור אינטגרציה טובה יותר בין התכנון לביצוע ולמקד את אחריות הזכיין.
 - יש להכליל תנאים לחלוקת ערך הנכס הנוותר / לתשלום שהממשלה תשלם לזכיין עבור הנכס בסוף החוזה, כתמריץ להמשך השקעת הזכיין בנכס לאורך הפרויקט.
 - יש להתנות את התשלומים במהלך הזכייונות באיכות השירות הנדרש, אם ניתן להגדירה היטב⁷.
- שני פערים בולטים בין העקרונות שהוצגו לעיל ובין האפיון הראשוני של התוכנית הממשלתית:
- שלב התכנון בישראל נשאר בידי הממשלה. זו מבצעת את התכנון המפורט ומוציאה את המכרז במטרה לקבל הצעות לביצוע בהתאם לתוכנית שנקבעה. מבנה מכרזים כזה מקל על תהליך ההתמחרות במכרז, שכן האפיון הטכני של הדרישות ברור, וניתן להתמקד בתחרות על המחיר בין המתמודדים הכשירים. עם זאת, תהליך זה אינו מאפשר להביא לידי ביטוי את הידע והניסיון של הזממים, וגם פותח פתח להאשמות הדדיות ולמשא ומתן מחודש אם יתגלו קשיים בשלבי הביצוע.
 - במקום לקדם גוף בעל מומחיות בפרויקטים מסוג PPP, התוכנית מטילה כבר בשלב זה את האחריות על הקשרים עם המגזר הפרטי על גופים שונים – נת"ע, חברת חוצה ישראל והחשב הכללי. בשל מורכבות התהליכים יש חשש שחלוקת אחריות זו לא תאפשר לנצל את הידע הנצבר במגזר הציבורי בצורה מיטבית. עדיף היה להקים יחידת PPP שתרכז את התהליכים והידע בנושא לכל הממשלה ותיצור מומחיות בתחום.

דוגמאות למיזמים שכללו מנגנון PPP

- כביש 6 – ב-1993 הוקמה החברה הממשלתית "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ", שמטרתה לקדם את כביש 6. ב-1994 חוקק חוק חוצה ישראל (שהפקיע אדמות לכביש) וב-1995 חוק כביש אגרה (שאפשר הפעלת כבישי אגרה בישראל). ב-1997 זכתה חברת "דרך ארץ" במכרז לבניית הכביש, וב-1998 נחתם ההסכם עם הזכיין. סלילת הכביש החלה ב-1999 והקטע הראשון נפתח לתנועה ב-2002. עלות הפרויקט הייתה כ-3 מיליארד דולר והזכיין גובה אגרה מהנהגים בהתאם להסכם הזיכיון ולחוק האגרה. הזיכיון הוא ל-30 שנה וכולל ביטוח מהמדינה לכמות ביקושים מינימלית. בסוף ההסכם הכביש יעבור לבעלות המדינה ללא תמורה נוספת.
- מתקן ההתפלה באשקלון – בנובמבר 2001 נחתם ההסכם עם הזכיין, ובאוגוסט 2005 החל המתקן לספק מים בהיקף של 119 מיליון קו"ב מים בשנה. הסכם הזיכיון הוא ל-25 שנים, ובתום תקופת הזיכיון המתקן יעבור לידי המדינה. הזכיין מקבל תשלום קבוע כפונקציה של זמינות (take or pay) ותשלום משתנה למ"ק שסופק בפועל.

⁷ ישנם סוגי פרויקטים שבהם איכות השירות קלה למדידה ולפיקוח, כגון איכות מים בהתפלה. באחרים הגדרה או מדידה היא קשה עד בלתי אפשרית, כגון כבישים – ניתן לבדוק את איכות החומרים שמהם מורכב הכביש, אך כמות הנסועה בכביש והעומסים והתאונות בו הם משתנים התלויים בגורמים רבים, וקשה לשייכם ישירות לאיכות הבנייה והתחזוקה.

איור 1-1
המצוינים המיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD, 2000 עד 2017



* יחידות: 1. היחס בין אוכלוסיה נשית לזכרית, 2. היחס בין כוח עבודה נשית לזכרית, 3. היחס בין משכורת נשית לזכרית, 4. היחס בין השתתפות נשית לזכרית בפוליטיקה, 5. היחס בין הוצאה נשית לזכרית על בריאות, 6. היחס בין הכנסה נשית לזכרית.
 ** נתונים מ-2017, מלבד נתוני ישראל מ-2016.
 *** נתונים מ-2017, מלבד נתוני ישראל מ-2016.
 **** נתונים מ-2017, מלבד נתוני ישראל מ-2016.
 ***** נתונים מ-2017, מלבד נתוני ישראל מ-2016.

- הרכבת הקלה בירושלים – ב-1999 החל תכנון הקו האדום בירושלים. הפרויקט תוכנן להתחיל ב-2003 ולהסתיים ב-2006, והמדינה הייתה צפויה להוציא 0.5 מיליארד ש"ח על עבודות הכנה בשנים 2000–2003. ב-2002 גדל אומדן ההוצאה הציבורית להכנות לפרויקט ב-1.3 מיליארד ש"ח. באוקטובר 2002 נחתם ההסכם עם הזכיין, שהציע לבצע את הפרויקט תמורת מענק סיום של 1.36 מיליארד ש"ח. ב-2003, בעקבות מו"מ חוזר עם הזכיין, הסכימה המדינה לשלם כמחצית מהמענק במהלך הפרויקט בעקבות גל הפיגועים. ב-2004, בעקבות מו"מ נוסף, המדינה הסכימה להשתתף במימון החלפת הציוד של הזכיין אחרי 10 שנים. הרכבת הקלה החלה לפעול ב-2011. הסכם הזכיין הוא ל-30 שנה. הזכיין גובה תשלום מהנוסעים ומחיר הכרטיס ודרך עדכונו נקבעו במסגרת החוזה. החוזה כולל מנגנון של השתתפות בסיכונים הביקושים – שיפוי חלקי על היקפי תנועה נמוכים וקבלת תמלוגים / תמורה בגין היקפי תנועה גבוהים. בעיות בפרויקט: עלויות המכרז וההכנה היו גבוהות, היו משאים ומתנים חוזרים שהגדילו והקדימו את התשלום לזכיין, שינויים במפרט במהלך הבנייה ועיכובים בסיום הפרויקט.
- כביש 531 – ב-2008 יצא מכרז ב-PPP לסלילת כביש 531 והקמת מסילת השרון. חברת שפיר זכתה במכרז והפרויקט היה מתוכנן להסתיים ב-2012. המדינה התחייבה לתשלום מענק של 638 מיליון ש"ח בחלקים לפי אבני דרך. ב-2008 ביקשה החברה להקדים את המענק, כי לא הצליחה להגיע לסגירה פיננסית, וב-2010, לאחר כמה דחיות ובעקבות דרישת החברה לפיצוי של 200 מיליון ש"ח על עלייה בריביות, ביטלה המדינה את המכרז והעבירה את הפרויקט לביצוע ממשלתי⁸. הפרויקט חולק לשישה תת-פרויקטים, שהאחרונים מהם צפויים להסתיים במהלך 2017.⁹ בעיות בפרויקט: היו משאים ומתנים חוזרים, קשיים בסגירה פיננסית לאור תנאי המכרז ועיכובים בסיום הפרויקט. אלו גררו הלאמה של הפרויקט, הגדלת עלויות ועיכובים נוספים בסיום הפרויקט.
- הקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב – ב-1997 הונחה אבן הפינה לפרויקט הרכבת והוקמה חברת נתייע שנועדה לנטר את ביצוע הפרויקט. ב-2001 אושר מסלול הקו, וב-2003 פורסם המכרז ל-PPP. ב-2006 נבחרה קבוצת MTS לבצע את הפרויקט וב-2007 נחתם החוזה והקבוצה החלה בתכנון ובניסיונות לסגירה פיננסית. ב-2010, לאחר כישלונות חוזרים ונשנים של חברת MTS בהשגת מימון, הלאימה המדינה את הפרויקט והעבירה אותו לביצוע ממשלתי. ב-2011 החלו העבודות, והן צפויות להימשך עוד שנים רבות. בעיות בפרויקט: עלויות המכרז וההכנה היו גבוהות והיו משאים ומתנים חוזרים, קשיים בסגירה פיננסית לאור תנאי המכרז ועיכובים בסיום הפרויקט. אלו גררו הלאמה של הפרויקט, הגדלת עלויות ועיכובים נוספים בסיום הפרויקט.

⁸ "שנה לאחר ביטול המכרז – פרויקט כביש 531 המחודש יוצא לדרך", TheMarker, 16.01.2011, <http://www.themarker.com/misc/1.598335>

⁹ כביש-531-לכל-אורכו, <https://www.iroads.co.il/content/>