



האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

האם שיתוף המגזר הפרטי מסייע בצמצום אי-הוודאות בביצוע פרויקטים ציבוריים בישראל?

תקציר עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות
ציבורית

בהנחיית : פרופסור מישל סטרבצ'ינסקי

מגיש : עמית בלוגובסקי

ירושלים

נובמבר 2013

השיח בין תומכיה הנלהבים של גישת השצ"פ (שותפות ציבורית פרטית – PPP) לבין המתנגדים, הנלהבים לא פחות, הוא הרבה פעמים שיח טעון הנושא אופי של קידום מכירות, או של ביקורת עוקצנית. באופן מפתיע קיים מיעוט יחסי של מחקר אמפירי, ובפרט מחקר משווה, היכול לסייע לקבל, או לדחות, את טענות אחד מן הצדדים. בעבודה זו אני מבקש לתרום את חלקי לדיון על ידי בחינה של השאלה "האם פרויקטים בשצ"פ עשויים לתרום לצמצום אי הוודאות בתקציב ובלוחות הזמנים בהקמת פרויקטים ציבוריים בישראל".

על אף שמיעוט הפרויקטים שנסתיימו והשונות הרבה של התוצאות לא מאפשרים לקבוע זאת באופן מובהק, הרי שהתוצאות בהחלט מרמזות על כך שהתשובה לשאלה שלעיל עשויה להיות חיובית.

לוחות זמנים – נמצא כי מתוך חמישה פרויקטים בשצ"פ שנבחנו בעבודה זו, שניים (כביש 6 וכביש 431) חרגו בפחות מ-10% מלוחות הזמנים ופרויקט נוסף רק במעט יותר (הנתיב המהיר). שני פרויקטים חרגו במעט יותר מאשר הממוצע לפרויקטים המסורתיים (84%): הרכבת הקלה (92%) ומנהרות הכרמל (94%). בסך הכל ממוצע החריגות בפרויקטים בשצ"פ הינו 41%, הבדל של כ-45% (נקודות אחוז) לעומת הפרויקטים המסורתיים (44% כאשר לא מתייחסים לפרויקטים עם החריגה הקטנה והגדולה ביותר).

תקציב – מבין חמשת הפרויקטים בשצ"פ שנבחנו בעבודה זו נמצא רק פרויקט אחד בו העלויות חרגו בפחות מ-10% (מנהרות הכרמל) מהתכנון הראשוני ופרויקט אחד רק במעט יותר (כביש 6); פרויקט אחד (הנתיב המהיר) סבל מעוצמת הטיה דומה לממוצע הפרויקטים המסורתיים ופרויקט אחד (הרכבת הקלה) מהטיה גבוהה מהממוצע לפרויקטים אלו. בסך הכל החריגה התקציבית הממוצעת של פרויקטים בשצ"פ עומדת על 31%, שהם כ-22% פחות מהממוצע של הפרויקטים המסורתיים.

יחד עם זאת, השימוש בגישת השצ"פ איננה מהווה תעודת ביטוח לסילוק כל הסיכונים בהקמת פרויקט וגם פרויקטים המוקמים בגישה זו עשויים בכל זאת להיקלע לחריגות משמעותיות הן בתקציב והן בלוחות הזמנים. לא פחות חשוב מכך, כאשר מנתחים בנפרד את חלקה של המדינה בתקציב הפרויקט ניתן לראות כי גם במקרים בהם התוצאה הכוללת של פרויקט בשצ"פ היא חיובית, בחלקה של הממשלה עדיין ישנן חריגות משמעותיות. מתוך ארבעה פרויקטים להם מצאתי נתונים, הטיית העלויות הממוצעת עמדה על 109%, בהשוואה ל-53% בפרויקטים המסורתיים.



משמעות הדבר היא שגם כאשר הפרויקט מוקם בגישת השצ"פ הממשלה נושאת עדיין בסיכוני עלות משמעותיים.

השוואת התוצאות למחקרים מקבילים בעולם מגלה כי הטיית העלויות והלו"ז בישראל גבוהה יותר עבור כל סוגי הפרויקטים: בהשוואה לאוסטרליה, המדינה בה נמצאה ההטיה הגבוהה מבין המדינות בהן נערכו מחקרים דומים, נמצא כי הטיית העלות בשצ"פ ופרויקטים מסורתיים עמדה על 31 ו-53 אחוזים מול 24 ו-52 אחוזים עבור שצ"פ ופרויקטים מסורתיים, בהתאמה. השוואה דומה בהטיה של הלו"ז מראה שההטיה בישראל הייתה 34 אחוזים עבור שצ"פ ו-84 אחוזים בעבור פרויקטים מסורתיים, לעומת 24 ו-16 אחוזים בהתאמה באוסטרליה. גם במעבר מפרויקטים מסורתיים לשצ"פ התגלה כי ההפרש בהטיית העלות בישראל הוא הנמוך ביותר יחסית למדינות ההשוואה. לעומת זאת, תמונה הפוכה התקבלה בעבור לוחות הזמנים. השיפור בהטיית הלו"ז בישראל היה הגבוה ביותר מבין מדינות ההשוואה.

כדי להבין מהו מקור התוצאות שנידונו לעיל, בחנתי כמקרה בוחן את פרויקט הרכבת הקלה בירושלים, תוך ניתוח ארבעת השלבים שמרכיבים את חיי הפרויקט: הכרזה מקורית על הקמת הפרויקט, אישור התקציב המתוכנן, התחייבות חוזית מול הספקים והקמת הפרויקט. מניתוח של שלבים אלה בפרויקט הרכבת הקלה, ותוך השוואה לפרויקטים דומים בעולם, התברר כי השלב של המימון היה בעייתי והוא גרם לעיכוב המשמעותי ביותר בהתקדמות הפרויקט. כמו-כן ניתן להצביע על טיב תהליך התכנון ועל מו"מ חוזר אופורטוניסטי כשני נושאים מרכזיים שיש לתת עליהם את הדעת משום השפעתם השלילית על התקדמות הפרויקט.

על מנת לצמצם את הסיכונים הללו על הממשלה לתת את תשומת הלב לקיומו של תהליך תכנון סדור ומפורט, ולמציאת ההסדרים החוזיים שיסייעו למנוע קיום של מו"מ חוזר עם הזכיין הפרטי לאחר חתימת החוזה בין הצדדים.