

מבוא .i

אחת מהנחות היסוד הכלכליות במדיניות ציבורית בעשרות השנים האחרונות היא כי מדינה השואפת להמשיך ולהתפתח מחויבת בהקמה ובניהול של מערכות תשתית פיסית אשר תאפשר למשק הלאומי להתחרות ב"כפר הגלובאלי".
כך לדוגמא, הגודש בכבישים פוגם בכושר התחרות של המשק הלאומי ומעכב את צמיחתו¹.

הקשר בין פיתוח תשתיות לצמיחה כלכלית נדון במחקרו של David Aschauer אשר קישר בין השקעה מועטה בתשתיות לאומיות לצמיחה איטית של המדינות המתועשות בשנות ה-70 ו ה-80². הדיון בקשר בין פיתוח תשתיות לצמיחה כלכלית חיזק את הכרתן של מדינות רבות כי עליהן להקדיש משאבים מספיקים על מנת לפתח את התשתיות הלאומיות שלהן³.

בישראל, החל משנות ה-90, חל גידול משמעותי בשימוש בכלל אמצעי התחבורה ביבשה, באוויר ובים אשר לא לווה בהשקעות מתאימות במטרה להגיע לרמת השרות הנדרשת. לדוגמא, בנוגע לתשתיות הדרכים, צוין בשנת 2002 על ידי בנק ישראל בדו"ח השנתי כי לשם סגירת הפערים בתחום זה " ... נדרשת השקעה של כ- 40 מיליארדי ש. הגדלת הון הכבישים כך שהנסועה לק"מ כביש תדמה לזו שבמדינות המערב תחייב השקעה גדולה הרבה יותר...." ⁴.

ואכן, בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהיקף ההשקעות לפיתוח כלל תשתיות התחבורה באמצעות הפרויקטים בשיתוף הסקטור הפרטי במסגרת מדיניות ההפרטה (מכ- 4.5 מיליארד ש"ח לשנה בסוף שנות ה-90 לכ- 8.5 מיליארד ש"ח בממוצע בשנים 2006/07)⁵.

עבודה זו תתמקד בפרויקטים אלו ותבחן את סיבת הצלחתם או כישלונם.

¹ א' ידוב. הפרטת תשתיות, מבוא לבניית שותפויות ציבוריות-פרטיות (פרלשטיין-גינורסר בע"מ, ת"א, 2001), עמ' 13
² D. Aschauer, Public investment and private sector growth (Washington: Economic Policy Institute, 1990), pp.12
³ ש"פ, עמ' 14
⁴ דו"ח אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה, המלצות לבחינת פרויקטים תחבורתיים נוספים לקידום בשיתוף הסקטור הפרטי PPP לישנים 2008 – 2015, ינואר 2008, עמ' 2,
⁵ ש"פ, עמ' 2
(10.05.09) http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_TIHUNUN_KALKALi/PublicPrivatePartnership.pdf

מתודולוגיה .ii

מטרת העבודה (1)

מטרת עבודה זו, היא לבחון את נכונות המסגרת התיאורטית של קריטריוני הצלחה קריטיים (CFS)⁶ אשר התפתחה מהספרות שהצגתי. על פי הספרות המקצועית, פותח מודל להצלחה וכשלון של פרויקט תחבורתי בשיטת BOT אשר נבחן על פרויקטים ברחבי העולם. עבודה זו תבדוק תבחן את המודל התיאורטי על פרויקטים דומים מהותית בשיטת שת"פ עם המגזר הפרטי אולם תוצאותיהן שונות בתכלית. פרויקט כביש 6 היה אחת מהשקעות התשתית הגדולה והראשונה בשיטת BOT במדינת ישראל אשר הוגדר כהצלחה והרכבת הקלה בירושלים (אשר בנייתה עדיין לא הושלמה) הוגדרה ככישלון, לפיכך עבודת המחקר בבחינת מקרים אלא תמלא את ייעודה על ידי בחינה של תיאוריות של קריטריונים קריטיים של הצלחה (CFS) המופיעים בספרות.

מדידת תוצאות והערכה בפעילות ממשלתית (2)

למדידת תוצאות הפעילות הממשלתית נודעה חשיבות רבה. ככל, הגדרת היעדים, מדדי התוצאה שלהם ודרך המדידה שלהם נעשית בשלב התכנון, טרם תחילת ביצוע. עמידה בהם מראה שהביצוע הממשלתי היה אפקטיבי (כלומר שהמשימות והכלים שנבחרו השיגו את היעדים שנקבעו)⁷. אי עמידה בהם צריכה להביא לבחינה מחדש של דרך התערבות הממשלתית וכלי המדיניות שנבחרו. "תהליך הייצור הממשלתי" ראשיתו בתשומות – תקציבים וכוח אדם, ההופכות לתפוקות – המתארות את השינוי שיש לו קשר ישיר לביצוע הממשלתי ומביאות בסופו של דבר לתוצאות. להלן תהליך יישום התוכנית הממשלתית⁸ -

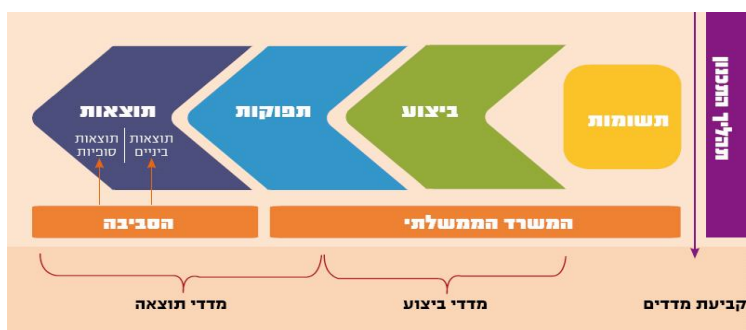
⁶ Critical Success Factors

⁷ המדריך התכנון ממשלתי, משרד ראש הממשלה, דצמבר 2007 עמ' 37

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/BFD92B7A-553A-4000-BDAD-730DAF90AC74/0/tochniot.pdf>

(01.02.2010)

⁸ שם, עמ' 38



מדדי הביצוע מגדירים את אופן השימוש בתשומות שהוקצו למשימה והמועד להשלמתה ומשמשים בעיקר לבקרת תהליכי הביצוע ומימוש התקציב.

בעבודה זו אתמקד במדדי הביצוע של פרויקט חוצה ישראל ורכבת קלה בירושלים.

3) שיטת מחקר

מבחר העדויות לבדיקת מקרה בוחן זה תבוצענה על ידי בחינת עדויות כתובות – החלטות ממשלה וועדות שרים ופרוטוקולים, דיווחים שינתנו על ידי התאגיד הפרטי ועובדי משרדי ממשלה – משרד האוצר, משרד התחבורה, חברת חוצה ישראל, החברה הלאומית לדרכים.

הספרות המקצועית זיהתה 16 קריטריוני הצלחה קריטיים (CFS) וקריטריונים אלו ייבחנו ויאושרו דרך שאלונים עם דמויות מפתח בפיתוח, ניהול ויישום של הפרויקט. מקרי בוחן אלו יאשר את הקריטריונים בהקשר של "העולם האמיתי" ולא רק התיאורטי.

הקושי בשיטת מחקר זו הוא השגת המידע מהגורמים במגזר הפרטי אשר אינם מחויבים לנדב מידע לציבור כפי שמחויב המגזר הציבורי תחת חוק חופש המידע. היות וכותבת העבודה עובדת במשרד התחבורה ומקיימת קשרי עבודה וקשרים אישיים עם גורמים אשר נטלו חלק בפרויקטים הנ"ל, סייעה לכתיבת העבודה.

4 תרומת המחקר

בחרתי במקרי בוחן אלו מכיוון שהם מייצגים פרויקטים בשת"פ עם המגזר הציבורי אשר אחד הוגדר כהצלחה – כביש 6 והשני ככישלון – רכבת קלה בירושלים⁹.

פרויקט כביש 6 קדם לפרויקט הרכבת הקלה והיה צריך לצפות כי הניסיון שהצטבר בפרויקט כביש 6 יביא להצלחת הפרויקט שבא אחריו אולם קרה ההפך - המחקר יבחן, על פי קריטריונים תיאורטיים קיימים, מדוע קרה הדבר.

בישראל מקודמים, נכון לשנת 2008, בשיתוף הסקטור הפרטי, פרויקטים תשתיתיים בהיקף כולל של כ- 7 מיליארד \$ בלבד, כאשר פרויקטים תחבורתיים מהווים כ- 87% מכלל ההשקעה, כ- 6.1 מיליארד \$ (שעור זה דומה לשיעור הבינלאומי)¹⁰.

פעילות כה ענפה של השקעה ציבורית עם הסקטור הפרטי מחייבת בדיקה של מהות הצלחת פרויקט ומהות כישלון פרויקט דומה ובכך מתן מענה על השאלה "מדוע פרויקט מצליח?"

⁹ דו"ח אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה, המלצות לבחינת פרויקטים תחבורתיים נוספים לקידום בשיתוף הסקטור הפרטי PPP לשנים 2008 – 2015, ינואר 2008, עמ' 8,
¹⁰ שם, עמ' 8
(10.05.09) http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_TIHNUN_KALKALi/PublicPrivatePartnership.pdf

א. פרק ראשון – רקע תכנוני

1. תכנון בישראל – רקע היסטורי¹¹

מיד עם הקמתה התמודדה מדינת ישראל עם אתגרים לאומיים שכללו: קליטת עלייה המונית, שהכפילה את אוכלוסיית המדינה תוך שלוש שנים; ביסוס המוסדות השלטוניים של המדינה; יצירת תשתית כלכלית וחברתית וביצור הביטחון הלאומי.

בשנים 1948 – 1951, במסגרת אגף התכנון הממשלתי, הוכנה תכנית ארצית כוללת למדינת ישראל. התכנית נערכה על ידי כ- 180 אנשי מקצוע, בראשותו של האדריכל אריה שרון. למרות שתכנית זו לא קיבלה כל תוקף סטטוטורי, היא הנחתה את רוב הפיתוח הלאומי הפיזי והמרחבי בשני העשורים הראשונים לקיומה של המדינה. תכנית זו קבעה עקרונות לתפרוסת האוכלוסייה, תוך דגש על פיתוח הפריפריה וקליטת העלייה. התכנית ראתה את האוכלוסייה ("העם"), את המרחב הפיזי ("הארץ") ואת ה"זמן" כמרכיביה העיקריים ל"חזון" דמותה של המדינה בטווח הארוך, והתוותה בהתאם לכך את האמצעים והמדיניות התכנונית להגשמת יעדים ומטרות אלה, החל מהטווח המיידי. תכנית זו, שמקורה בחשיבה לטווח הארוך, השפיעה יותר מכל תכנית או אירוע תכנוני אחר של המדינה היום.

מאז שנות ה- 60 המשיכה מערכת התכנון בישראל, ברמה הארצית והמחוזית, לייצר תכניות רבות. אלה היו בעיקר תכניות סקטוריאליות ברמה ארצית כמו: כבישים, שמורות טבע, בתי עלמין, כרייה, שדות תעופה וכו' או תוכניות כוללניות יותר ברמה המחוזית.

נראה כי הסיבות העיקריות להורדת נושא התכנון הכולל ארוך-הטווח מסדר היום הציבורי עד סוף שנות ה-80 נבעו מהעדפה של גופים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים לתמרון ללא תכנון כולל אשר נחשב "מגביל".

¹¹ א' מזור, "ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים", משרד הפנים, 1997

בשנות ה-70 וה-80 שררה הרגשה של "אי-דחיפות" בקביעת יעדים ארוכי טווח, לאור מציאות של ירידה בקצב גידול האוכלוסייה בארץ. גל העלייה של שנות ה-90 הבהיר את גודל ה"מחיר" של היעדר תשתית תכנונית לטווח הארוך. היקפי בנייה ופיתוח אדירים בוצעו ללא הכוונה של תכנון כולל וחלקם לפי תפישות תכנון מיושנות וללא מטרות ויעדים לאומיים מעודכנים וארוכי טווח.

2. מערכת התחבורה

התחבורה הנה מערכת מורכבת, המשלבת תשתית פיסית, כלי רכב, שירותים פרטיים וציבוריים ומערכת חוקים ותקנות הבאות להסדירה. היא שואפת לענות על מספר רב של יעדים, לעתים סותרים. מעורבים בה שחקנים רבים: משתמשים ולא-משתמשים, מפעילי שירותים, מתכננים וקובעי מדיניות בדרגים שונים¹².

מערכת התחבורה היא מערכת שרות שתפקידה ליצור את אפשרות התנועה של אנשים וסחורות בין מוצאים ויעדים שונים ברמת השכונה, המושבה, העיירה, העיר, האזור, המדינה ובין המדינות ולספק את הנגישות הדרושה לאזורים. מטבע הדברים, רמת השירות של המערכת תלויה במידה רבה בהיצע, בביקוש ובטכנולוגיית ההסעה. המטרות והיעדים של מערכת התחבורה הינם למעשה אוניברסאליים ומשמעותם "נגישות וניידות מירבית"¹³.

תפקיד המערכת הוא מתן שירותים לניידות וכדי למלא תפקיד זה, מערכת התחבורה בנויה ממרכיבים טכנולוגיים, תשתית פיסית רחבת היקף ומסגרת מוסדית הפועלת לאיזון בין השיקולים התחבורתיים הצרים ובין מיגון הגורמים האחרים המושפעים מהמערכת ומתחרים עמה על משאבים.

מערכת תחבורה הנשענת על שילוב של מגוון אמצעים, התומכים זה בזה, אגב מיצוי היתרונות היחסיים של כל אמצעי, יכולה להוביל להגברת השימוש בתחבורה הציבורית ומנגד - צמצום הנסיעות ברכב הפרטי.

¹² א' סולומון, י' גור, ע' פייטלסון, "התחבורה היבשתית בתכנון ישראל לשנת 2000", בתוך מזור א' (עורך) תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון עמ' 4

¹³ ג' שמשוני, "מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית בישראל", משרד התחבורה, פברואר 2008, עמ' 3

מערכת מאוזנת כמתואר תאפשר גם לקבוע יעדים תחבורתיים ולוח זמנים לביצועם, כגון שיפור רמת השירות של התחבורה הציבורית, לתכנן כיצד להשיגם ולהבטיח את המשאבים הדרושים. יישום חלקי של המדיניות, או יישומה לפי סדר עדיפות לא נכון, עלול להחטיא את המטרה ואף להביא לתוצאות לא רצויות¹⁴.

המורכבות של מערכת התחבורה גורמת לכך שיש לה השפעות רחבות ביותר על הסביבה הפיזית, הכלכלה והחברה, ולכן החלטות על תכנון ותפעול מערכות תחבורה הן בלתי-מנותקות מתהליכים של בחירה ציבורית, או במילים אחרות, החלטות אלה עתירות מעורבות פוליטית שכן שיקולים של תועלת ועלות חברתיים במדינה דמוקרטית נתונים להחלטה של נבחר ציבור¹⁵.

3. תכנון תחבורתי

התכנון תחבורתי עוסק ביחסי הגומלין שבין מערכת התחבורה למערכת הפעילויות ושימושי הקרקע¹⁶.

תכנון תחבורתי פירושו אוסף הפעולות שיש לנקוט בטווח הקצר, הבינוני והארוך על מנת להגשים את יעדי מערכת התחבורה הנגזרים מהיעדים החברתיים והכלכליים של המדינה¹⁷.

בשנות החמישים והשישים סברו מתכנני התחבורה כי העדפה הנודעת לרכב הפרטי לעומת הציבורי, והגידול ברמת המינוע כתוצאה מכך, מצריכים להגדיל את היצע הדרכים בקצב שיספק את הביקוש הגואה.

על הניסיון שנצבר בעולם, במהלך שנות השבעים הלכה והתגבשה הדעה שהוספת דרכים והרחבתן אין בהן פתרון לבעיות הגודש בכבישים, אלא הקלה זמנית בלבד.

בתכנון תחבורה רווחת כיום גישה הדוגלת בהמעטת חלקו של הרכב הפרטי בנסיעות ומנסה ליצור איזון בין אמצעי התחבורה השונים, ובהם שימוש מוגבר בתחבורה ציבורית, לבין שימוש מבוקר ברכב פרטי¹⁸.

¹⁴ מבקב המדינה ונציב תלונות הציבור (1997), דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולהשבנות שנת 1995, 47, ירושלים, עמ' 727

¹⁵ א' סולומון, י גור, ע' פייטלסון, "התחבורה היבשתית בתכנון ישראל לשנת 2000", בתוך מזור א' (עורך) תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון, עמ' 4

¹⁶ ג' שמשוני, "מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית בישראל", משרד התחבורה, פברואר 2008, עמ' 3

¹⁷ שמשוני, "מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית בישראל", משרד התחבורה, פברואר 2008, עמ' 90

¹⁸ שם, עמ' 721

מקובל לתכנן מערכת משולבת של פתרונות לבעיות התחבורה, ובכללם:

- א. בניית תשתיות (בעיקר מערכת כבישים מהירים, נתיבים נפרדים לתחבורה ציבורית ומערכת מסילות);
- ב. הקמת מערכות הסעה המונית לאזורי מטרופולין ומהם לפרברים;
- ג. "ניהול הביקוש" לנסיעות על ידי שינוי דפוסי פעילות משקית (זמן גמיש), מדיניות חנייה (קיצור משך החניה, תשלום גבוה בשעות השיא של הביקוש, איסור החניה במקומות מסוימים ובשעות מסוימות), תמחור הנסיעה (אגרת שימוש ואגרת גודש) ואיסור כניסה של רכב פרטי או רכב כבד לאזורים שונים בזמנים מסוימים;
- ד. שיפור זרימת התנועה, בקרת רמזורים, ניתוב יעיל וכו'.

קיימות כמה תוכניות מתאר ארציות העוסקות בהיבטים שונים של התחבורה היבשתית¹⁹:

- א. תמ"א 3, שנועדה בעיקר להתוות את רשת הדרכים ולקבוע את דירוג הדרכים ברשת (דרכים מהירות, ראשיות, אזוריות וכו').
- ב. תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל, תמ"א 23, שבה נקבע תוואי למסילות.
- ג. תמ"א 31, הכוללת פרק העוסק בתחבורה.

מדיניות משרד התחבורה, על פי תמ"א 31, נקבעה במסמך הקרוי "מדיניות פיתוח התחבורה בישראל - 1975, 1979, 1985". לפי הנאמר במסמך זה, יש לצמצם את השימוש ברכב פרטי ולהעדיף את השימוש בתחבורה הציבורית, באמצעות כמה צעדים, כגון²⁰:

- א. הטלת מסים על הדלק ועל החניה, שישקפו את המחיר הריאלי של השימוש בתשתית.
- ב. הכנת מערכת של קנסות מדורגים שתהיה מבוססת על מידת הפגיעות בתנועה (אגרות גודש).
- ג. כל עוד לא יהיה אפשר להטיל מסים ממשיים על הרכב הפרטי יוטלו מגבלות מנהליות על שימוש בו ועל חנייתו במקומות מסוימים בשעות השיא של התנועה.
- ד. הרחבת השימוש של התחבורה הציבורית בנתיבים בלעדיים לה.

הדעה שהפתרון העתידי לבעיות התחבורה אינו נעוץ אך ורק בפיתוח תשתית הכבישים באה לידי ביטוי גם בתכנית "ישראל - 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים" (להלן - "ישראל 2020").

¹⁹ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (1997), דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולהשבונות שנת 1995, 47, ירושלים, עמ' 727

²⁰ שם, עמ' 727

את התכנית הכין צוות מחקר ותכנון בראשות פרופ' אדם מזור לפי הזמנת משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל והסוכנות היהודית²¹.

ב"ישראל 2020" צוין שאחד הפרויקטים התחבורתיים שיש צורך בביצועו הוא כביש מס' 6. התכנית קובעת כי אפשר לטפל בנושא מערכות התחבורה על ידי הגדלת היצע: בנייה והרחבה מערכות קיימות בכלל, והגדלת מערכת מסוימת בפרט, כגון המערכת המסילתית או מסלולים נפרדים ומיוחדים לאוטובוסים²².

²¹ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (1997), דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולהשבונות שנת 1995, 47, ירושלים עמ' 727

²² שם, עמ' 727

ב. הפרטת תשתיות

1. אידיאולוגיית ההפרטה

בשנת 1979 הייתה בריטניה בעיצומו של מיתון כלכלי עמוק שלווה באינפלציה גבוהה ובאבטלה גבוהה.

מרגרט תאצ'ר, שעלתה לשלטון ב - 1979, שינתה את פני בריטניה באמצעות מדיניות כלכלית קשוחה שעיקרה הפרטת תשתיות באמצעות שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לפרטי - שיתוף פעולה שהניב תשתית כבישים, בתי חולים, בתי ספר ועוד.

תאצ'ר סברה שכדי להוציא את המדינה ממשבר כלכלי חמור יש צורך באיזון נכון שבין מעורבות ממשלתית ופרטית בכלכלה הבנה כי השקעה בתשתיות הינה קטר הצמיחה, לא רק בשנות ההשקעה אלא גם בדורות הבאים²³.

מתוך עיקרי תקציב מדינת ישראל לשנת 2003 –

"ממשלת ישראל מחויבת לספק לאזרחיה את כל השירותים הציבוריים. מטרת הממשלה הן: אספקת השירותים בדרך היעילה והכלכלית ביותר ומיצוי אופטימאלי של המקורות. מדיניות ממשלת ישראל בתחום התשתיות, ניתנת לתמצות כדלקמן:

- הגברת השקעות בתשתית על מנת להביא למיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי.
- יצירת תנאים שיאפשרו להגדיל את ההשקעות בתשתיות ממקורות חוץ תקציביים.
- בדומה למתרחש ברחבי העולם הגברת העברת פעילויות, בראש ובראשונה בתחומי תשתית התחבורה (כבישי אגרה, רכבות קלות), ייצור חשמל, תשתיות מים וביוב, לידי המגזר הפרטי ועל ידי כך להוסיף מקורות למימון ולהגביר את יעילות הפעלתן.²⁴

החוט המחובר בין מרגרט ת'אצ'ר ומדיניות התקציב מדינת ישראל בשנת 2003, בעת כהונתו של בנימין נתניהו כשר אוצר היא הגישה הניאו – ליברלית.

²³ ד' לוי, עו"ד, "פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PFI, PPP)", הכנס השנתי לתשתיות תחבורה, דצמבר 2006
²⁴ <http://ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPPF> (10.05.09)

הליברליזם הכלכלי טוען כי היחסים הכלכליים מוסדרים על ידי חוקים טבעיים והאינטרס האישי לפיו כל אדם פועל יוצר הרמוניה טבעית, ולכן כל התערבות של המדינה היא מיותרת ומזיקה. תפישה זו דוגלת בתחרות חופשית, בחופש התעסוקה, התנועה, היוזמה, הסחר הבינלאומי ובזכות הקניין של הפרט.

הסחר החופשי מעודד תחרות, מרחיב שווקים, מאפשר חלוקת עבודה והתמחות של כל אזור על פי היתרון היחסי שלו, ועל ידי כך מגדיל בסופו של דבר את כלל התפוקה. תפקידה היחיד של המדינה הוא לדאוג כי גורמים שחתמו ביניהם חוזים יכבדו אותם, ולמנוע פגיעה כלשהי ברכוש הפרטי²⁵.

הגרסה המודרנית של רעיונות אלו מכונה, החל מאמצע שנות השבעים, בשם "ניאו-ליברליזם" (Neoliberalism)²⁶.

2. יישום האידיאולוגיה הניאו - ליברליסטית

אחד המאפיינים העיקריים של הניאו ליברליזם הוא הפרטה: מכירת תאגידים הנמצאים בבעלות הממשלה, שירותים ורכוש ממשלתי למשקיעים פרטיים, ובכלל זה בנקים, תעשיות מפתח, רכבות, כבישי אגרה, בתי-ספר, בתי-חולים, אספקת חשמל, ומי שתייה ועוד כאשר ההפרטה נעשית לרוב בשם הגברת התחרות והיעילות²⁷.

הפרטה אשר משמעה העברתם של נכסים מבעלות ציבורית לבעלות פרטית.

הגדרה זו כוללת טווח רחב של אפשרויות ובהן:

- א. מכירה של חברות ומפעלים שבבעלות ממשלתית לגורמים פרטיים
- ב. הקטנת מעורבותה של הממשלה באמצעות הקטנת אחוזי השליטה שלה על נכסים
- ג. אספקת שירותים ציבוריים, במלואם או בחלקם על ידי גורמים פרטיים והעברת עלויות של שירותים מהמדינה לצרכנים
- ד. הפעלת תשתיות ציבוריות על ידי גורמים פרטיים לתקופה מוגבלת או בלתי מוגבלת²⁸.

²⁵ א' אבניאון, לקסיקון כלכלה, (הוצאת איתאב – בית ההוצאה לאור, 1990).

²⁶ ד' חנין, "מסוציאל-דמוקרטיה לניאו-ליברליזם", בתוך: מאוטנר, מנחם (עורך): צדק חלוקתי בישראל, (תל אביב:

אוניברסיטת תל אביב: 2000), עמ' 69-76

²⁷ <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3351879,00.html> (28.12.09)

²⁸ י' חסון, *שלושה עשורים של הפרטה* (תל אביב: מרכז אדוה, 2006), עמ' 4

בישראל, האידיאולוגיה הניאו - ליברלית החלה כנחלתו של הימין הפוליטי, שעלה לשלטון ב- 1977 אך עם חלוף השנים היא הפכה גם לנחלתן של מפלגות מרכז ומרכז - שמאל.

מדיניות ההפרטה הפכה לחלק מרכזי במצען של המפלגות הגדולות, כמו גם לתכנית פעולה ממשית של הפקידות הבכירה במנגנון המדינה. ביטוי חד ובוטה לכך ניתן למצוא בדבריו של אורי יוגב, מי שהיה ממונה על התקציבים באוצר בין השנים 2002 – 2004:

"צריך לשנות את דרך החשיבה בכל התחומים. להפריט את החינוך, את הבריאות, את בתי הכלא, את המתנ"סים, את הטיפול הסוציאלי, בקיצור, כל מה שזו... רק בעלים פרטיים רוצים ויודעים איך לשפר את השירותים. המדינה לא רוצה ולא יודעת כיצד לעשות זאת"²⁹.

במסגרת מדיניות זו הופרטו מערכות עסקיות כמו הבנקים (בנק הפועלים) או חברות תעופה (חברת אל על) והופרטו או מתוכננות לצאת להפרטה, מערכות המספקות שירותים או מוצרים ציבוריים דוגמת תקשורת (בזק), מים (מקורות), חשמל (חברת חשמל) ותשתית פיסית (כביש 6, רכבת קלה בירושלים).

3. טכניקות ההפרטה

רבות השיטות ליישום הפרטה והמקור לגיוון הרב נעוץ בגורמים מרכזיים, בהגדרתה הרחבה של ההפרטה עצמה, במגוון הרחב של תחומי העשייה והמדיניות הציבורית שבהם היא מיושמת, בעובדה כי ההפרטה מיושמת גם כמדיניות ציבורית מגובשת וגם כצעדים שמקורם בכוחות השוק³⁰.

- מגוון זה ממחיש את מורכבותה של ההפרטה ואת מספרם הרב של תחומי היישום והעשייה³¹ –
- מכירה או החכרת נכסים (מלאה או חלקית) – נכסי נדל"ן, מפעלים, שירותים (חשמל, מים, תחבורה) לחברות פרטיות ישראליות או זרות.
 - המגזר הפרטי מתכנן, מממן בונה ומפעיל את המתקן למשך החוזה (פירוט נוסף - בהמשך).
 - מסחור - הממשלה מפסיקה לספק שירות מסוים ומאפשרת למגזר הפרטי לספקו.
 - זיכיון - מתן זכות בלעדית לחברה פרטית לספק שירות מסוים במקום השירות הציבורי.

²⁹ י חסון, *שלושה עשורים של הפרטה* (תל אביב: מרכז אדוה, 2006), עמ' 5

³⁰ י כ"ץ, *הפרטה בישראל ובעולם* (תל אביב: פקר, 1997), עמ' 80

³¹ שם, עמ' 81

- מיקור חוץ (OUTSOURCING) – ארגון פרטי מספק שירות או חלק מהשירות.
- קורפוטיזציה- גוף ממשלתי מתארגן כגוף עסקי. והופך לחברה ממשלתית. הגוף נדרש לפעול בהתאם לעקרונות של שוק חופשי.
- רכישת החברה על ידי העובדים.
- העברת הבעלות ללא תמורה.
- הקצאת מניות לעובדים.
- מכירת מניות של חברה ממשלתית באמצעות הבורסה/לא באמצעות הבורסה.

4. בעד ונגד ההפרטה

טבעם של מהלכים פוליטיים וניהוליים חדשים שהם הולכים יד ביד עם מתנגדים ותומכים. מדיניות ממשלתית אשר מעבירה "בעלות" מאחזקתה לגורם פרטי מביאה להתנגדות רחבה והטענות העולות כנגד ההפרטה הן רבות³² –

- ההפרטה מביאה לשליטה רבה מדי של בעלי ההון בנכסי המדינה.
- הממשלה מוכרת את נכסיה הלאומיים ב"זול".
- פוגעת במחויבות של המדינה כלפי אזרחיה (במקום בו מתבצעת הפרטה יש נסיגה ממדיניות קיימת של רווחה).
- גופים מופרטים אינם ניתנים לפיקוח, עלולים לספק שירות פחות טוב ולהעלות מחירים.
- יש שירותים שאי אפשר להפריט כי אין רווח כלכלי בהפעלתם (חינוך).
- ההכנסות תזרמנה לכיס פרטי ולא לכיס ציבורי.
- יתכן מצב של ריכוז חברות מופרטות בידיהם של מספר בעלי הון.
- חדירה של תאגידים בינלאומיים למשק הישראלי המעבירים נכסים לחו"ל.
- ההפרטה עלולה לפגוע בהיקף התעסוקה ובתנאי השכר.

מנגד עולות טענות התומכים במדיניות זו³³ –

- גופים בניהול ממשלתי חשופים להשפעות פוליטיות.
- חברות ממשלתיות יעילות פחות מחברות פרטיות.

³² ד"ר נצר מ', הפרטה, מיזוג ורכישות, אוניברסיטת בר אילן
meshulav.biu.ac.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/h.f.r.t.a.ppt (31.12.09)

³³ ד"ר נצר מ', הפרטה, מיזוג ורכישות, אוניברסיטת בר אילן
meshulav.biu.ac.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/h.f.r.t.a.ppt (31.12.09)

- הפרטה עשויה לשפר איכות השירות, להקטין עלויות הודות לשיטת תגמול הנהוגה במגזר הפרטי המתגמלת על יוזמה, יצירתיות, יעילות.
- מניבה הכנסות למדינה מפעולת המכירה.

ג. שיטת ה - PPP - Public Private Partnership

1. הגדרה

ממשלות ישראל נהגו במשך השנים לפתח ולנהל תשתיות באמצעות יחידות ביצוע מיוחדות אשר מטרתן לספק את שירות התשתית לאזרח. יחידות ביצוע אלו הופקדו על כל מרכיבי השירות: החל מתכנון וההחלטה על מבנה מערכת תשתית, דרך מימון והקמת המערכת וכלה בנייהול שוטף שלה. תפקידו של המגזר הפרטי הסתכם כקבלן משנה אשר יחידת הביצוע הממשלתית רוכשת את שירותיו לביצוע פעילות ספציפית בתחום, ללא נטילת סיכון כלשהו על ידו באשר להצלחת הפרויקט.³⁴

במהלך שנות ה - 80, במקביל להכרה בצורך בפיתוח תשתיות, החלה בחינה של אופן שילובו של המגזר הפרטי בהקמת התשתיות הלאומיות. בחינה זו, הייתה חלק מתהליך רחב של "התכווצות" הממשלה והשאיפה להעתיק פעילויות רבות ככל האפשר למגזר הפרטי.³⁵

שיטת ה - PPP הינה אחת משיטות ההפרטה ומוגדרת כהסדר ארוך טווח בין סוכנות ממשלתית ובין תאגיד פרטי, כאשר האמצעים והסיכונים נחלקים למען פיתוח משאב/מתקן ציבורי.³⁶ מדובר בהסכמים ארוכי טווח לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי (לרוב רחבי היקף ומורכבים), לצורך אספקת תשתית/מוצר/שרות ציבורי באמצעות המגזר הפרטי, תוך מיצוי יתרונם היחסי של השותפים על-ידי הקצאה יעילה של סיכונים, מקורות ותגמולים, במטרה להשיא את איכות התשתית/מוצר/שרות במונחי עלות/תועלת.³⁷

הסכמי PPP הינם הסכמים ארוכי טווח במסגרתם המגזר הציבורי מעביר למגזר הפרטי את האחריות לספק את התשתית/המוצר/השרות הציבורי, לרבות הקמה/רכישה/שיפוץ, מימון, תפעול ותחזוקה, ותוך ניצול היתרונות של המגזר הפרטי, לרבות יכולתו לנצל טוב יותר את הפוטנציאל הכלכלי של הנכס.

³⁴ אייל ידוב, הפרטת תשתיות, מבוא לבניית שותפויות ציבוריות-פרטיות, פרלשטיין-גינסר בע"מ, ת"א, 2001, עמ' 15

³⁵ שם, עמ' 15

³⁶ A. Akintoye, M. Beck, and C. Hardcastle, *Public-private partnership: Managing Risks and Opportunities*, (Oxford:Blackwell Science, 2003), p.4.

³⁷ Grimsey, D and Lewis, M.K., "Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects", *International Journal of Project Management*, Vol. 20,(2002) pp.107 – 118.

בתמורה המגזר הפרטי מקבל תשלומים לפי קריטריונים של ביצוע המוגדרים מראש, אשר יכולים להגיע:

- מהמשתמשים במוצר/שירות.
- מהמגזר הציבורי
- שילוב של השניים.

במסגרת פרויקטי ה PPP - ניתן למצוא גם את המונחים הבאים:

- Build, Operate, Transfer - B.O.T - בנייה, הפעלה והעברה. בשיטה זו, בתום התקופה הנכס עובר למזמין - המגזר הציבורי.
- Build, Own, Operate - B.O.O - בנייה, הפעלה ובעלות - לאורך כל התקופה וגם בסיומה הנכס בבעלות המגזר הפרטי³⁸.

שיטת PPP הינה הדרך של המגזר הציבורי להשתמש בכספו ובניסיונו של המגזר הפרטי. שיתוף פעולה כזה יכול לכלול תכנון, בנייה, מימון, הפעלה ואחזקה של תשתיות ציבוריות. תשתיות הנבנות בשיטה זו בדרך כלל ממומנות ומופעלות על בסיס הכנסה המתקבלת מהעברה של מתקן או נתינת שירותים. יתרונו הגדול של המגזר הציבורי בשיטה זו הוא אפשרויות המימון הרבות העומדות לפניו לעומת הממשלה. שיתוף פעולה כזה הוא ארוך טווח – בדרך כלל 25-30 שנה³⁹.

2. חלוקת סיכונים בין המגזר הציבורי לפרטי

שיטת ה - PPP מבוססת על מעבר של סיכונים מהציבור אל למגזר הפרטי במסגרת המצבים בהם המגזר הפרטי טוב יותר בניהולם. אחד המרכיבים הקוסמים בשיטת ה - PPP לממשלה הוא העברת הסיכונים מהמגזר הציבורי לתאגיד פרטי. שיטת ה - PPP מתבססת כאמצעי יעיל להתגבר על מכשולים כלכליים המשתייכים לתכנון, בנייה וניהול של תשתיות תחבורה ולא רק⁴⁰.

³⁸ (10.05.09) <http://www.ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPPFI/HagdaratNunahim.htm>

³⁹ NCCP (2003), *NCCP White Paper*, The national Council for Public Private Partnership, Washington Dc.

⁴⁰ Grimsey, D and Lewis, M.K. op.cit, pp.107 – 118.

בעלי הזיכיונות הנושאים בעלות הקמתו של הפרויקט, מבטיחים את החזר ההשקעה ברווח באמצעות ניהולו של הפרויקט במשך תקופה ארוכה, שבה הם גובים מן הציבור אגרה תמורת השימוש בתשתית החדשה.

חלוקת הסיכונים הינה האיכות הברורה של הסכם PPP, הכלל המרכזי של חלוקת סיכונים הוא שסיכון יעבור לצד שהוא בעל היכולת הטובה ביותר להתמודד עימו ועלות הכלכלית היא הנמוכה ביותר אצלו.

הטבלה הבאה של סיכונים מראה איזה סקטור מתמודד טוב יותר עם אלו סיכונים⁴¹:

	ציבורי	ציבורי/פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	פרטי	ציבורי	פרטי
הגדרת הצורך									
חישוב עלות/תועלת									
תכנון ואישור									
יישום									
לאחר ביצוע									
	סיכון משפטי ורגולטורי	סיכון בשימוש	סיכון פיננסי	סיכון הפעלה	סיכון אחזקתי	סיכון ביצועי	סיכון עיצובי	סיכון תכנוני	סיכון פוליטי

⁴¹Van Herpen G.W.E.B, *Public Private Partnership: The advantages and disadvantages examined*, Dutch MOT, 2002, p.3 www.etcproceedings.org/paper/download/645 (31.12.09)

3. יתרונות וחסרונות השיטה

שיטת ה - PPP עונה על הטעויות השכיחות אשר מתקשרות לפעולות המגזר הציבורי בתחום התשתיות כגון עלויות גבוהות, אי עמידה בלוחות זמנים, ביצוע לוקה בחסר, תכנון אשר אינו הלם את צרכי המשק וחוסר שביעות רצון ציבורית⁴².

בנוסף ליכולות הביצועיות של המגזר הפרטי יש יתרונות נוספים לשיטה⁴³ -

▪ תמורה ביחס לכסף - היתרון החשוב של שיטה זו הוא התמורה הכספית. כלומר, קבלת פרויקט איכותי תמורת פחות כסף או קבלת פרויקט עם ביצועים משופרים באותו סכום של כסף. ישנם שש קטגוריות של תמורה -

i. חלוקת סיכונים - כפי שהוצג קודם בטבלה, הסיכונים יחולקו לפי יכולת הצד להתמודד עימם טוב יותר ובעלות כלכלית נמוכה יותר.

ii. חוזה ארוך טווח - בעבר, השקעה בנכסים הייתה מבוססת על קניית הזול ביותר, אך לאחר מכן אחזקת הנכס הייתה מרקיעת שחקים ולפעמים היה צורך להחליפה. חוזה ארוך טווח בשיטה זו מאפשר למגזר הפרטי יותר זמן להתמודד עם מחירו של הפרויקט, לרכוש ניסיון באחזקת הנכס ולבצע פעולות אחזקה לתקופת זמן החוזה.

iii. יכולות ביצוע ותמריצים - חיבור בין תשלום וביצוע מציג בפניי המגזר הפרטי את התמריץ הנדרש לבצע פרויקט בסטנדרטים הנדרשים בחוזה, בצורה זאת הממשלה מחזיקה בידה את המקל והגזר על מנת לשמור על האינטרסים שלה.

iv. יכולות ניהול - יכולות הניהול של המגזר הפרטי מאפשרות לקבל את הפרויקט בזמן ובשיטה זו הממשלה מקבלת גישה לצורות ניהול חדשות.

v. תחרות - קיום תחרות במקום בו בדרך כלל נשלט על ידי המגזר הציבורי מביא תועלת במחיר נמוך, יזמות, השקעה רבה יותר ושירות טוב יותר. לממשלה יש טווח רחב של אפשרויות ליצירת הליך תחרותי: חוזה שירות, חוזה ניהול, שכירות וזיכיון. קבלנות ואחזקה של נכסים ציבוריים לרוב נעשתה על יד המגזר

⁴² Mustafa, A., "Public – private partnership: an alternative institutional model for implementing the private finance initiative in the provision of transport infrastructure", *Journal of Project Finance*, Vol. 5, (1999) pp. 64-79

⁴³ Van Herpen G.W.E.B, *Public Private Partnership: The advantages and disadvantages examined*, Dutch MOT, 2002, p.3-7 www.etcproceedings.org/paper/download/645 (31.12.09)

הפרטי אולם השונה בשיטה זו שכל הפעילויות כולל ניהול הפרויקט נעשות על יד המגזר הפרטי כך שיש תחרות למכלול אחד.

vi. שונות – חדשנות, שקיפות התהליך, יכולת יישום, תזרים מזומנים ומגוון מקצועי של יועצים.

- יעילות כלכלית - שיטה זו יכולה להוביל ליעילות כלכלית כתוצאה מתחרות, חלוקת סיכונים יעילה, חדשנות וטכנולוגיה חדישה.
- עמידה בזמנים – מטרתו של המגזר הפרטי היא רווח ולכן הוא ינסה להביא לסיום הפרויקט בזמן על מנת להתחיל לקבל רווחים מימנו.
- הפחתת עול מהקופה הציבורית – שיטה זו מורידה עול כלכלי מהקופה הציבורית לשם פיתוח תשתית. שיטה זו נותנת לממשלה יותר חופש כלכלי להשקיע בפרויקטים אחרים.

אולם קיימים גם כשלים⁴⁴ וחסרונות⁴⁵ בהפרטה מסוג זה –

- הקמת המיזם מחייבת השקעת הון ראשונית גבוהה מאוד. לא ניתן, להבדיל מתחומי עיסוקים אחרים, לפתח את המיזם בהדרגה ולראות הכנסות ממנו כבר בשלבים הראשונים של ההשקעה. להפך, החזרת ההשקעה אורכת זמן רב.
- פעמים רבות, ההשקעה צמודת מקום ושימוש. לא ניתן להעתיק את הפרויקט למקום או שימוש אחר. לפיכך הסיכון הפוליטי בהשקעה גבוה.
- הצלחת הפרויקט מותנית בביקושים לשירותים הניתנים על ידו, דהיינו במספר המשתמשים בפרויקט המשלמים עבור השירות (לדוגמא כביש אגרה ורכבת קלה). הן למגזר הפרטי והן למגזר הציבורי, אין ודאות באשר למידת המהימנות של תחזיות הביקושים הנערכות בתחילת הפרויקט.
- השירות הניתן על ידי המגזר הפרטי מצוי, בסופו של דבר, בתחום אחריותה של המדינה. לפיכך, גם בפרויקט הממומן כולו מכספי המגזר הפרטי, יש צורך בביקוח וערבויות ממשלתיות על רמת השירות ועל עמידת היזם בהתחייבויותיו להשקעות בפרויקט.
- אי ודאות - כאשר נכנסים בחוזה 2 שותפים או יותר ישנו סיכון כי מאמצי הניהול בכל צד יסוכלו עקב חוסר שיתוף פעולה מצדו של אחד השותפים.

⁴⁴ א' יידוב, שם, עמ' 18

⁴⁵ Van Herpen G.W.E.B, *Public Private Partnership: The advantages and disadvantages examined*, Dutch MOT, 2002, p.8-10 www.etcproceedings.org/paper/download/645 (31.12.09)

- פערי תרבות – קיימים פערי תרבות ארגונית בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי אשר יכולים לגרום לסדקים באמון בין שני הצדדים. המניע של המגזר הפרטי בכניסתו לפרויקט בשיטה זו הוא עשיית רווח אולם המניע של המגזר הציבורי הוא משיכה חברתית – יצירת תשתית לטובת הציבור.

4. מימון הפרויקט בשיטת PPP⁴⁶ –

מימון פרויקטים בשיטת ה-PPP נעשה בדרך כלל באמצעות הלוואה על ידי המממן, בגין הסכם הזיכיון שהוענק על ידי הממשלה, שהחזרתה מובטחת באמצעות תזרים התקבולים מהפרויקט כקבוע בהסכם הזיכיון.

למימון פרויקט כזה יש ישני שלבים עיקריים:

1. שלב ההקמה – הממנים מעניקים מימון לפי התקדמות ביצוע הפרויקט. בדרך כלל עד תום תקופת ההקמה מתבצע המימון.
2. שלב התפעול – החוב למממנים משולם במהלך שלב התפעול מתוך הכנסות הפרויקט, בדרך כלל בהתאם ללוח הסילוקין שנקבע מראש.

מקורות המימון של הפרויקט יכולים להגיע מ –

1. הון עצמי – סכומים המושקעים ביזם על ידי בעלי המניות, ומהווים את ההון העצמי של החברה.
2. חוב בכיר – הלוואה מגורם מימון ראשי, בדרך כלל בנקים.
3. חוב נחות – הלוואות בעלים של בעלי מניות ביזם לטובת היזם.

⁴⁶ י לוי, עו"ד, פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, הכנס השנתי לתשתיות תחבורה, דצמבר 2006, עמ' 14-15

5. הליך המכרז בשיטת PPP⁴⁷ -

הליך המכרז של פרויקטים אלו הינו הליך מורכב, הכולל מספר שלבים ומעורבות של מספר רב של גורמים ממשלתיים ואחרים.

להלן אבני דרך מרכזיות בהליך המכרז:

1. מינוי ועדת מכרזים בינמשרדית על ידי החשב הכללי במשרד האוצר בראשה נציג החשב הכללי, ובה חברים נציגים ממשרד האוצר וממשרדים רלבנטיים אחרים (בהתאם לפרויקט).
 2. בחירת יועצים חיצוניים (כולל יועצים בינלאומיים) והקמת צוותי עבודה.
 3. לימוד החומר כולל ניסיון בינלאומי שנצבר בתחום, וקביעת עקרונות המכרז, לרבות הצורך בשינוי חקיקה ופרסום RFI⁴⁸.
 4. בניית מטריצת סיכונים.
 5. הכנת מסמכי מכרז.
 6. פרסום המכרז והפצתו ברבים.
- בטבלה זו, מוצג לוח זמנים למימוש מכרז, הרלבנטי במקרה בו אין אילוצים ומגבלות תכנוניים, משפטיים וכו' -

<u>שלב</u>	<u>משך זמן (חודשים)</u>
מינוי ועדה ויועצים	1
הכנת מסמכי מיון מוקדם	3-4
קבלת הצעות	3
בדיקת ההצעות ופרסום רשימת משתתפים במכרז	1
פרסום RFP ⁴⁹	- -
הגשת הצעות למכרז	4-6
בדיקת הצעות	1-2
משא ומתן מול המציעים	1-2
סגירה פיננסית	6-9
סה"כ	20-27

⁴⁷ חברת "ענבל - חברת הביטוח הממשלתית", אגף הפרויקטים בשיתוף המגזר העסקי, קווים מנחים להוצאת מכרזים לפרויקטים בשיטת PPP/PFI. <http://inbalppp.tripod.com/process.htm> (01.02.2010)

⁴⁸ Request For Information

⁴⁹ Request for Proposal - RFP - בקשה להצעת מחיר - תהליך פניה לספקים במסגרתו מתקבלות ונבחנות הצעות מחיר + מענה מפורט לאספקת סט של דרישות פונקציונאליות, ומסחריות שהוגדרו.

6. הייחודיות של פרויקט תחבורה בשיטת PPP

לפרויקט תחבורה בשיטת PPP קיימים מספר צדדים ייחודיים:

א. המגזר הפרטי יצטרך להתמודד עם גודש, תאונות דרכים, תכנון וביצוע של רשת תחבורה המשתפת פעולה עם אמצעי תחבורה קיימים – הזנה לכבישים קיימים במקרה של כביש אגרה או קווי אוטובוסים קיימים במקרה של רק"ל⁵⁰, תכנון אמצעי התחבורה לקראת אפשרות של פרויקטים עתידיים.

ב. יצופה מהמגזר הפרטי לקחת על עצמו כל אחת מהמשימות אשר נמצאת כרגע תחת ידיו של המגזר הפרטי: למלא בורות בכביש, להציב ולתחזק תמרורים ושלטי הכוונה, להציב ולתחזק התקני תנועה ובטיחות, לסמן נתיבים, לדאוג לתנועת הולכי הרגל וכו'⁵¹.

כל הנושאים הללו יחד עם תכנון, בניית ואחזקת אמצעי תחבורה – כביש או רק"ל – מסורתית נמצאו תחת אחריות המגזר הציבורי ונחשבו כמוצר ציבורי, כפי שהצגתי בפרק 2 סעיף א. קיומם של מוצרים ושירותים ציבוריים הוא הצדקה למדינה לקחת אחריות על הספקתם ומכאן גם להתערבות הממשלה. את מוצר הציבורי מגדירים כמוצר אשר ברגע שהוא מסופק, צריכתו בידי אדם אחד אינה מחלישה את יכולתם של אנשים אחרים לצרוך אותו. שיטת ה-PPP כאמצעי במסגרת ההפרטה ממחישה כיצד ניתן לספק מוצר ציבורי, באמצעות הסדרים שונים, לא רק על ידי הסקטור הציבורי⁵².

במה שנוגע להגדרת המוצרים, ההפרטה בפרויקט תחבורה מוכיחה כי אפילו מוצרים שמוגדרים כציבוריים ניתנים במקרים רבים לחלוקה. היא גם מצביעה על כך שהמרת הספקתם של מוצרים ציבוריים לאחריותו של המגזר הפרטי מאפשרת גם חלוקת המוצר, את הגדרת המשתמש ואת אכיפת העלויות. הפרטה כזאת מבוצעת למשל על ידי תיחום של כבישים ככבישי אגרה (מקרה כביש 6) או גביית תשלום מהמשתמשים בקווי הרכבת (רק"ל במטרופולין ירושלים). ההפרטה משנה את התייחסות הרגילה למה שנתפס כמוצר ציבורי ואכן מאפשר להפריט רבים מהמוצרים המוגדרים ככאלה בצורה מלאה או חלקית⁵³.

⁵⁰ רק"ל – רכבת קלה

⁵¹Block W', *The Privatization of Road and Highways*, 2009 http://mises.org/book/roads_web.pdf, (31.12.09)

⁵² י כ"ן, שם, עמ' 123

⁵³ י כ"ן, שם, עמ' 134 - 135

7. פרויקט בשיטת ה - BOT

במסגרת שיטה זו קיים מודל, הידוע כ- BOT (Build, Operate and Transfer)⁵⁴ –

בנייה – הרשות הציבורית, הממונה על פרויקטים לטובת הציבור, משתמשת בשירותיו ובאמצעיו של יזם פרטי לצורך קידום הקמת תשתיות אשר מפאת מצבה הכלכלי אין ביכולתה לקדם. הרשות הציבורית מפרסמת מכרז לפיו היא מחכירה קרקע ליזם לשם הקמת תשתית ציבורית מסוימת.

תפעול – בתמורה לעסקת ההחכרה היזם בונה תשתית ומתפעל אותה לאורך תקופת ההחכרה. ההכנסה התפעולית השוטפת שמניב היזם לאורך תקופת ההחכרה מכסה את עלויותיו ומשיאה את השקעתו .

העברה - בתום תקופת ההחכרה (תקופה הנובעת בהתאם לסוג ההשקעה ותנאי המכרז), הקרקע והנכס מועברים ללא תמורה חזרה ליזם .

הדוגמאות המובהקות לשימוש במודל זה הן מן התחום של תשתית פיסית – כביש חוצה ישראל ורכבת קלה בירושלים⁵⁵ .

⁵⁴ א' כרמלי, פיתוח כלכלי של רשויות מקומיות בישראל, נייר עמדה מס' 6, ועידת השלטון המקומי ה – 1, ב"ס לממשל אוניברסיטת תל אביב, עמ' 70 <http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/localgov2.doc> (01.02.2010)

⁵⁵ פרופ' ברק – ארז ד', המשפט הציבורי של הפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים, עמ' 11-12 www.knesset.gov.il/legalDept/privatization/heb/privatization33.pdf (31.12.09)

ג. עבודת המחקר על הפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי

1. הצגת מקרי הבוחן במחקר

אחת מהשקעות התשתית הגדולה והראשונה בישראל בשיטת BOT, היא ההשקעה בבניית כביש מספר 6, אשר סומן לראשונה במפת תמ"א 3 – תכנית מתאר ארצית לכבישים ואושרה על ידי הממשלה ב – 1976⁵⁶.

הכביש קודם באיטיות בוועדות התכנון במשך שנות ה – 80 אולם בסוף שנת 1991, עם בוא העלייה הגדולה ממדינות חבר העמים, גברה התפיסה שהנחתה את תכנון הכביש שיהווה עורק התחבורה המזרחי של ישראל, יביא לפיזור התנועה ולהפחתת שיעורי הצפיפות בדרכים, ירחיק את הרעש והזיהום ממרכז הארץ ובעיקר יגרום לפיזור אוכלוסייה מהמרכז אל אזורי המחלפים והצמתים לאורכה⁵⁷.

ב – 1992 עלה הכביש לדיון במועצה הארצית לתכנון ובנייה והוצג במסגרת תמ"א 31 לקליטה עלייה, לפיתוח ובנייה. ב 1994 חוקק חוק "כביש חוצה ישראל" שמטרתו להסדיר הפקעת קרקעות ובשנת 1995 החליטה הממשלה, בעקבות בדיקת כדאיות שנערכה, שהכביש ייבנה על ידי זכיין, בשיטת BOT.

בשנת 2008 השתרע הכביש לאורך 121 קילומטרים ממחלף מאחז (ליד בית קמה) בדרום ועד מחלף עירון כביש 65 (בצפון).

כביש 6 נחשב בעיני הממשלה כפרויקט דגל ודוגמא להצלחה של שיטת ה BOT⁵⁸.

לעומת זאת, פרויקט נוסף שתוכנן ויצא לפועל אחרי הניסיון שנצבר בתחום ה – BOT בכביש 6 הוגדר כ"ניסיון פחות מוצלח"⁵⁹ על ידי משרד התחבורה, פרויקט הקמת מערכת הסעת המוניים במטרופולין ירושלים – "הרכבת הקלה".

בשנת 1994 הוטל על צוות "תכנית אב לתחבורה ירושלים", המנוהל במשותף על ידי משרד התחבורה ועיריית ירושלים למצוא פתרון שיענה על מצוקת התחבורה בעיר והפתרון שנמצא היה מערכת המתבססת על רכבת קלה ואוטובוסים. עד 1998 הושלם התכנון הראשוני של המערכת כולל בחינת היבטים כלכליים והתוכניות הוגשו לגופי התכנון. ב – 1999 אישרה הממשלה את

⁵⁶ מ' מייזליש, המאבק בכביש חוצה ישראל, (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005), עמ' 18

⁵⁷ ר' חמאייסי, דרך 6 והיישובים הערביים, איום או מנוף? (ירושלים: מכון פלוסדיימר למחקרי מדיניות, 1999), עמ' 9

⁵⁸ http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_TIHNUN_KALKALji/PublicPrivatePartnership.pdf(10.05.09)

⁵⁹ http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_TIHNUN_KALKALji/PublicPrivatePartnership.pdf(10.05.09)

התכנית ובשנת 2000 פורסם מכרז בינלאומי בשיטת BOT. עבודות התשתית החלו בשנת 2001 ובמחצית 2006 החל הזכיין בעבודת הקמה⁶⁰.

כיום, כאשר המגזר הפרטי נתפס "כשותף" של המגזר הציבורי בהקמה וניהול התשתיות והיקף הפרויקטים המשותפים גדל, ראוי לבדוק ולבחון שיתוף פעולה זה. מחקר זה מבקש לבחון את נכונות המסגרת התיאורטית של קריטריוני הצלחה קריטיים (Critical Success Factor = CSF) בפרויקטים תחבורתיים בשיטת ה-BOT, כפי שהתפתחה בספרות המקצועית, וזאת על פרויקטים תחבורתיים שנערכו באותה שיטה (BOT) על ידי אותם גורמים ציבוריים (ממשלת ישראל ומוסדותיה) מול גורמים דומים (זכיינים פרטיים) והוגדרו כהצלחה – כביש 6 וכישלון – רכבת קלה בירושלים, בהתאמה.

2. המושג "הצלחה" במקרי הבוחן

הבסיס הרציונאלי של מדיניות המגזר הציבורי בשיתוף הפעולה עם המגזר הפרטי ומעורבותו בפיתוח תשתיות תחבורה הוא שיפור למען החברה. שיפור זה נעשה על ידי⁶¹:

- הפחתת עלות תקציבית מההקצאה הממשלתית ויעילות ביצוע – כאשר הכוונה במשפט זה לחלוקת משאבים נכונה בהשקעות תשתית בפרויקט מבחינת עלות/תועלת
- אם הפרויקט יביא לתועלת במערכת התחבורה הארצית.
- ריבוי יתרונות בקבלה מהירה של שירות תשתיתי מבחינת עלות תועלת – כאשר הכוונה האם הפרויקט בשיטת ה-PPP "שווה" יותר מבחינת עלות/תועלת מאשר פרויקט אשר יבוצע על ידי גוף ציבורי בלבד.

בקביעת הצהרות אלו, חשוב לזכור את העלות החברתית הרחבה יותר – כלומר עלויות חיצוניות של הפרויקט ותועלת חברתית רבה יותר – כלומר נגישות גבוהה יותר, אשר עולה בכל פרויקט תחבורתי.

יסוד המושג "הצלחה" בפרויקטים שיבחנו יתבססו על המציאות הקיימת בשטח ולא תחזיות או הערכות עתידיות.

⁶⁰ http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN6.pdf (01.07.09)

⁶¹ Stambrook D. "Final Report: Successful Examples of Public Private Partnership and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development", May 2005., p 17-18

3. קריטריונים קריטיים להצלחה בשיטת ה - PPP

המושג של "קריטריון הצלחה קריטי" (Critical Success Factor = CSF) פותח על ידי Rockart בשנת 1982, כאשר המושג לראשונה הופיע בהקשר של ניהול פרויקטים.⁶²

Rockart הגדיר את CSF כ -

"תחומי מפתח מעטים בהם תוצאות חיוביות הן הכרח מחייב לשם הגשמת מטרת הפרויקט...תחומים אלו בהם חייבים להצליח".

Rowlinson⁶³ קבע כי קריטריוני הצלחה קריטיים הם נושאים בסיסיים הטבועים בפרויקט אשר עלינו לשמר ולתחזק על מנת שהפרויקט יעבוד בצורה יעילה ומועילה.

נושאים אלו מחייבים תשומת לב יומיומית ושמירה לאורך כל חייו של הפרויקט.

מספר חוקרים זיהו קריטריונים אשר הם קריטיים להצלחתו של פרויקט בשיטת ה - PPP

ונגזרתה - שיטת ה - BOT -

הסבר	מקור	קריטריון הצלחה קריטי (CFS)/מאפיין ברשימת ה "CHECK LIST" ⁶⁴	קטגוריות הקריטריונים
כל שינוי במערכת התחבורה - באם מדובר בבניה של תשתית חדשה או שינוי של מערכת תחבורה ציבורית קיימת - המטרה היא לשפר את המצב הקיים. מטרה זאת ניתן להשיג על ידי מספר אפשרויות ועל ידי מספר חלופות תחבורתיות, כאשר המטרה היא למצוא את החלופה הטובה ביותר להשגת המטרה לשמה הפרויקט מיועד.	Paolo Ferrari(2001) ⁶⁵	בחינת אפשרויות בין פרויקטים	התנגעת הפרויקט
היות והיתרונות של שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בשיטת ה-PPP ידועים, שת"פ כזה אינו צריך להיות האפשרות היחידה לביצוע פרויקט. ישנן אפשרויות רבות	European Commission (2003) ⁶⁶	בחירת אופן ביצוע הפרויקט	

⁶² Rockart, J.f, "The changing role of information systems executive: a critical success factors perspective", *Sloan Management Review*, Fall.(1982) Pp. 3-13

⁶³ Rowlinson, S. Selection criteria. In: *Procurement Systems: A guide to best Practice*, E and F.N Spon, London. (1999) pp.276-299.

⁶⁴ רשימת ה"CHECKLIST" הינה טבלה השוואתית הנגזרת מקריטריונים אלו לצורך קבלת בסיס דומה להשוואה בין הפרויקטים הנבחנים. הטבלה נמצאת בסעיף 4 של פרק 3.

⁶⁵ Ferrari, P. "A method for choosing from among Alternative transportation projects", *European Journal of Operational Research*, 150(1) (2003) p.194-203

⁶⁶ European Commission, *Guidelines For Successful Public-Private-Partnerships*, January 2003 p.6 (<http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000229.pdf>)(01.02.2010)

למימון ואין לראות בשיטת ה-PPP כ"פתרון פלא" לכן יש לבחון את הבחירה של אופציית ה-PPP במסגרת של הפרויקט הנדון, יתרונו לציבור ויתרונותיו היחסיים לעומת אפשרויות אחרות.			
לפוליטיקה יש קשר הדוק עם פיתוח ויישום של מדיניות ציבורית. עמדה חיובית כלפי מעורבות של המגזר הפרטי בפרויקטים תחבורתיים יביא לגידול בפרויקט מסוג זה. מצד שני, תמיכה פוליטית לא מספקת יביא לסיכון של פרויקטים אלו.	Qiao (2001) 67	תמיכה פוליטית	
הפקעת אדמות או זכות דרך הינו נושא מסובך בפרויקטים תחבורתיים אשר יכול לגרום לעיכוב לוח הזמנים של הפרויקט ואפילו זניחתו. מתן עזרה מהמגזר הציבורי בתחום זה הינה חיונית לביצוע הפרויקט על פי לוח הזמנים.	M. M. Kumaraswamy & X. Q. Zhang (2001) 68	הפקעות	
הממשלה צריכה לאמץ מכרזים תחרותיים ככל האפשר עם ריבוי משתתפים על מנת שפרויקטים עם המגזר הפרטי יוכלו להשיג יעילות מירבית ובכך להפחית את הקושי בבחירת המשקיעים המתאימים ביותר. הערכת המתחרים צריכה להיעשות באווירה שקופה על להבטיח תחרות הוגנת ובכך להימנע מביקורת של העדפת מתחרה.	M. M. Kumaraswamy & X. Q. Zhang (2001)	מידת התחרותיות	
למגזר הציבורי והפרטי יש נקודות מבט שונות על ניתוח פיננסי של פרויקט. נקודה חשובה היא כיצד אי ודאות מטופלת בהערכות עתידיות אלו, היות שגם העלות וגם התועלת מתבססות על תחזיות לעשרות שנים קדימה, לכן הערכת עלות/תועלת מציאותית תביא לשקיפות מלאה של הפרויקט.	Qiao (2001)		
הממשלה צריכה לספק מידע תכנוני על היקף התנועה הצפוי, מידע גיאולוגי של תחום התשתית, ומידע סביבתי וזאת על מנת להוריד את רמת אי הוודאות אצל המשקיעים הפרטיים.	Qiao (2001) Adrian Smith (1999) 69	מידת שקיפות	
המשלה צריכה לספק מידע מפורט על הפרויקט על מנת להפחית את הקושי בהכנת ההצעה של המשקיעים כולל הערכה אובייקטיבית של העלות הכוללת.	Jefferis (2002) 70		

⁶⁷ Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. "Framework for critical success factors of BOT projects in china", *Journal of Project Finance*, 7(1)(2001), pp. 53-61

⁶⁸ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q. , "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

⁶⁹ A. Smith, *Privatized Infrastructure: The Role of Government*, (London: Telford, 1999) pp.96-97

החווה המקסימאלי של הזיכיון צריך למלא את היעד הבא – מסגרת הזמן צריכה להיות ארוכה מספיק (בין 30 – 50 שנה) שמרבית התשתיות בפרויקט יעברו לפחות פעם אחת שיפוץ מאסיבי.	American Trade Initiatives (2009) ⁷¹	אורך חיי זיכיון	
הרצון של המגזר הפרטי לפתח תשתיות תלוי מאוד באווירה המשפטית בה הפרויקט חי. לצורך משיכת יזמים פרטיים לפיתוח תשתיות על הממשלה לפתח מסגרת משפטית תומכת. המטרה היא בניית מערכת בה שת"פ של המגזר הפרטי עם הציבורי לבניית תשתית לאומית מתאימה לחוקי המדינה.	M. M. Kumaraswamy & X. Q. Zhang (2001)	מסגרת משפטית	הסכם הזיכיון
על מנת לשאת ולתת בשם הציבור יש צורך בסוכנות ממשלתית מאורגנת ומחויבת. במרכז הפרויקט, הצוות, הכולל את בעל הפרויקט, המשקיע בפרויקט ומנהל הפרויקט, צריכים להיות בעלי יכולת ניהולית וטכנית הקשורה למהות הפרויקט.	M. M. Kumaraswamy & X. Q. Zhang (2001)	סוכנות ממשלתית מאורגנת ומחויבת	
במקרה של המגזר הפרטי, עידוד החדשנות היא למען התחרותיות והשגת היעילות בפרויקט. במקרה של המגזר הציבורי, מטרת החדשנות היא מתן מענה מיטבי לאינטרס הציבורי.	American Trade Initiatives (2009)	מרחב פעולה לחידושים	
על מנת לקדם השקעות מהמגזר הפרטי בפרויקטים בשיטת ה-PPP, על הממשלה לספק ערבויות כנגד סיכונים כלכליים – א. ערבות להכנסה מינימאלית בפרויקט. ב. בעת הצורך, הכנסת מימון ציבורי להון הפרויקט. ג. פיצוי על ידי המדינה במידה ויחולו שינויים בחוקים או סיכונים לא ידועים. ד. ערבות בהלוואות במקרה הצורך. ה. בעלות על זכויות פיתוח וניצול של אמצעים נלווים (לדוגמא תחנות דלק בצידי הדרך).	M. M. Kumaraswamy & X. Q. Zhang (2001)	סובסידיה/ערבות ממשלתית	מימון
המטרה היא לאגד חברות מבוססות ומשקיעים לתאגיד אחד בעל יכולת מימון לפרויקט.	Qiao (2001)	מימון זמין של השותף הפרטי	

⁷⁰ Jefferies, M.C., Gameson, R. and Rowlinson, S. (2002), "Critical success factors of the boot procurement system: reflection from the stadium Australia case study", *Engineering Construction and Architectural Management*, Vol. 9 No. 4, pp. 352 – 361.

⁷¹ American Trade Initiatives, *Public private partnerships for highway infrastructure: capitalizing on international experience*, March 2009 p.3
(<http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl09010/pl09010.pdf>)(01.02.2010)

פרויקטים של המגזר הציבורי עדיין סובלים מאיחורים, חריגה מתקציב ופשרות בהשגת היעדים המקורית. במקרים רבים, תהליך ה-PPP מביא יעילות בהשגת היעדים בזמן ובתקציב.	PriceWaterhouseCoopers (2001) ⁷²	בנייה וסיום הפרויקט בזמן	
אם ביקוש התנועה אינו עומד בציפיות כפי שנובאו בניתוח העלות/תועלת זהו סימן כי הפרויקט אינו בעל תועלת כלכלית והמגזר הציבורי אינו מקבל את התמורה מהזיכיון שנתן להפעלת הפרויקט.	OECD/ECMT Transport Research Centre(2005) ⁷³	ביקוש תנועה כפי שנובא	ניהול סיכונים

⁷² PricewaterhouseCoopers (PWC) (2001), Public Private Partnerships: a Clearer View, www.pwcglobal.com (10.05.09)

⁷³ Stambrook D. "Final Report: Successful Examples of Public Private Partnership and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development", May 2005, p.27 (<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccesStories.pdf>)

4. טבלת CHECK LIST למקרי הבוחן

על מנת ליצור בסיס השוואתי דומה שעל פיו ניתן יהיה לבחון את שני מקרי הבוחן ועל פי המסגרת תיאורטית של קריטריוני ההצלחה הקריטיים, מובאת טבלת "CHECK LIST"⁷⁴ של הצלחה וכישלון של פרויקטים:

מאפיין הפרויקט	קריטריון כישלון	קריטריון הצלחה
0. התנעת הפרויקט:		
0.1 בחינת אפשרויות בין פרויקטים	לא נבחנו חלופות	נבחנו חלופות
0.2 בחירת אופן ביצוע הפרויקט	רק שיטת PPP	נבחנו חלופות
0.3 תמיכה פוליטית	לא	כן
0.4 הפקעות	לא ניתנה עזרת המגזר הציבורי	ניתנה עזרת המגזר הציבורי
1. מאפייני התקשרות עם הזכיון:		
1.1 מידת התחרותיות	קבלן יחיד	תחרותיות
1.2 מידת השקיפות	ללא שקיפות	שקיפות מלאה
2. הסכם הזיכיון:		
2.1 אורך חיי הזיכיון	קצר מידי/ארוך מידי	אופטימאלי (30 – 50 שנה)
2.2 מסגרת משפטית	ללא	קיימת
2.4 סוכנות ממשלתית מחויבת ומאורגנת	חסר	קיים
2.5 מרחב פעולה לחידושים	ללא	קיים
3. מימון:		
3.2 סובסידיה/ערבות ממשלתית	לא/מעט מידי או גבוהה מידי	כן/ בשיווי הככלי הנכון
3.1 מימון זמין של השותף הפרטי	ללא	קיים
4. ניהול סיכונים		
4.1 בנייה בזמן	לא/ איחור ניכר	כן
4.2 סיום הפרויקט בזמן	לא/עיכובים	כן/על פי התחזית
4.3 ביקוש/תנועה כפי שנובא	לא	כן

⁷⁴ טבלת ה "CHECK LIST" מתבססת בצורה חופשית על טבלה דומה הנמצאת בעמוד 20 בתוך Stambrook D. "Final Report: Successful Examples of Public Private Partnership and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development", May 2005 (<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPSuccessStories.pdf>)

ה. פרויקט כביש 6 – "חוצה ישראל"

ה.1. רקע

תוכניות ראשונות לכביש המכונה "חוצה ישראל" הוגשו על ידי אגף תכנון וכלכלה במשרד התחבורה כבר בשנת 1967 למועצה הארצית לתכנון ובנייה, כחלק מחזון רשת הדרכים רבת הקיבולת הבין ארצית ולצורך קישור הפריפריה עם המרכז. התכנון כלל שני צירי שידרה: ציר מערבי מאשקלון ועד חדרה, שחלקו נכלל בהמשך בנתיבי איילון וציר מזרחי שנועד לחבר בין מצרים, ישראל וסוריה. ההצעה נתקבלה בהתנגדויות ורק בשנת 1967 נקבע תוואי כביש 6 במסגרת תוכנית במסגרת תוכנית המתאר הארצית – תמ"א 753.

עם גלי העלייה בסוף שנות השמונים, שבה ועלתה התוכנית והותווה תוואי חזוני בן כ- 300 ק"מ מאזור צומת הנגב מדרום לבאר-שבע ועד ליקנעם ומשם לגליל המזרחי ולגליל המערבי. וב – 1990 ערכה מע"צ סקר היתכנות שהעלה כי הצורך בכביש רק גבר.

בשנת 1993 הוקמה חברת כביש חוצה ישראל ושנתיים לאחר מכן החליטה הממשלה כי חלקו המרכזי של הכביש ייסלל במתכונת BOT. במכרז הבינלאומי נבחרה קבוצת דרך ארץ בשנת 1998⁷⁵.

כביש 6 מציע נתיב תנועה חלופי, מזרחית לשני צירי התנועה האורכיים הראשיים הקיימים כיום בארץ: כביש מס' 4 (כביש גהה) וכביש מס' 2 (כביש החוף). בקטע הכביש, בין מחלף קסם למחלף בן-שמן, משמש כביש 6 ככביש עוקף גוש דן.

ב-4.8.02 נפתח לתנועה הקטע הראשון בכביש, נחשונים-אייל, באורך 18 ק"מ. ב-30.10.02, נפתח הקטע בן שמן-נחשונים, מדרום לצפון בתחילת מאי 2003 - מבן שמן למחלף נשרים-רמלה, ביולי מנשרים לשורק ובאוגוסט- מאייל לניצני עוז. בינואר 2004, נפתח הקטע האחרון בחלקו המרכזי של הכביש: ניצני עוז – עירון.

⁷⁵ "בתנועה מתמדת" - http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN3.pdf (01.02.2010)

⁷⁶ "בתנועה מתמדת" - http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN3.pdf (01.02.2010)

עם פתיחתו לתנועה של הקטע הצפוני (המגיע עד אזור יקנעם) בחודש יולי 2009, משתרע כביש 6 על פני כ- 140 ק"מ, ממחלף עין תות בצפון ועד מחלף מאחז בדרום, וכולל 13 מחלפים, 2 מנהרות דו כיווניות באורך כולל של יותר מקילומטר ו כ- 120 גשרים.⁷⁷



⁷⁷ <http://www.kvish6.co.il> (22.02.2010)

⁷⁸ <http://www.kvish6.co.il> (22.02.2010)

1. התנעת הפרויקט

1.1 בחינת אפשרויות בין פרויקטים

כל שינוי במערכת התחבורה – באם מדובר בבניה של תשתית חדשה או שינוי של מערכת תחבורה ציבורית קיימת – המטרה היא לשפר את המצב הקיים. מטרה זאת ניתנת להשגה על יד מספר אפשרויות ועל ידי מספר חלופות תחבורתיות, כאשר המטרה היא למצוא את החלופה הטובה ביותר להשגת המטרה לשמה הפרויקט מיועד⁷⁹.

טרם שיוצקים את האספלט בכביש חדש, במיוחד כביש גדול ומרכזי כמו כביש חוצה-ישראל, חייבים קודם כל "לצקת" אותו בתודעתו של הציבור, להציג אותו כמובן מאליו, כבלתי נמנע. יוזמי הפרויקט צריכים להביא לכך שמרעיון אפשרי אחד בין רעיונות אחרים, יהפוך הפרויקט שלהם לרעיון היחיד הבא בחשבון. עליו לכבוש כליל את מרחב האפשרויות. כל פרויקט ירוויח מהצגתו כפתרון שאי אפשר להתחמק ממנו לבעיה רחבת היקף. כך היה המצב בפרויקט זה, אשר ההתפתחות ההיסטורית של הכביש צברה תנופה לאורך השנים ומודלים תחבורתיים וסטטיסטיקות תמכו בהקמת כביש זה לצורך הפתרון של בעיית הגודש בכבישי ישראל⁸⁰.

היבט ("הצדקה") היסטורית

הצורך בסלילת כביש חוצה ישראל (להלן - כביש מס' 6) נגזר מתכנית מתאר ארצית לדרכים תמ"א 3, שאושרה בשנת 1976 כחלק מפתרון בעיות עומס התחבורה באזורים עירוניים וכדרך לניוד אוכלוסייה מרצועת החוף במרכז הארץ לדרום ולצפון.

ביולי 1990 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להכין תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 31.

התכנית אושרה בממשלה בינואר 1993. על סמך סקר ההיתכנות ועל סמך המלצות שהובאו בדוח ביניים ממאי 1991 במסגרת הכנת תמ"א 31, התקיימו במועצה דיונים בנושא כביש מס' 6. בנובמבר 1991 אישרה הממשלה שינוי (מס' 10) לתמ"א 31⁸¹.

⁷⁹ Ferrari, P. "A method for choosing from among Alternative transportation projects", *European Journal of Operational Research*, 150(1) (2003) p.194-203

⁸⁰ Garb, Y. *Constructing the Trans-Israel Highway's Inevitability*. Retrieved March 10, 2010 from www.itdp.org/documents/Mex%20White%20Paper_Israel.pdf

⁸¹ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (1997), *דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולהשבונוות שנת 1995*, 47, ירושלים, עמ' 871

ביוני 1992 קבעה המועצה, שצריך להכין תכנית מתאר ארצית מיוחדת ברמה של תכנון מפורט כדי לקדם חלקים מתמ"א 3 (בכלל זה כביש מס' 6), במסגרת תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 31א' – "דרכים" ..

בשנת 1996 אישרו המועצה והממשלה, במסגרת תמ"א 31א', את התוואי של הקטע המרכזי בכביש מס' 6⁸².

בנובמבר 1992 החליטה הממשלה להקים את חברת "כביש חוצה ישראל בע"מ" כדי לגבש הצעות בדבר הדרך שבה ימומן הפרויקט, להקימו ולהפעילו. החברה החלה לפעול בפברואר 1993, ובדצמבר 1994 אישרה הכנסת את חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994, שקבע את סדרי רכישת הקרקעות שעליהן ייסלל הכביש ואת אופן קביעת הפיצויים לבעלי הזכויות בקרקע, מתוך דברי ח"כ אריאל ויינשטיין בעת ההצבעה על החוק –

" יכול להיות שאנחנו מחליטים היום על כביש שיהיה שמחה לדורות או בכייה לדורות.

מתי אתה יכול לדעת אם זו שמחה לדורות או בכייה לדורות - כאשר באים לכנסת ואומרים :

רבותי חברי הכנסת, אנחנו הממשלה, אנחנו החברה שהוסמכה לכך על-ידי הממשלה, אבל החברה הוקמה לאחר ההחלטות הבסיסיות, בחנו אפשרויות, יש אלטרנטיבה לרכבת קלה, או כביש שמשולב עם כביש אגרה, או כביש משולב עם רכבת או רכבת. אלה אלטרנטיבות בפרויקט. כפי שאתה בוחן פרויקט אחר ואתה רוצה לדעת אם לבנות בתל-אביב רכבת תחתית או רכבת קלה או משולב, אתה בוחן אלטרנטיבות ואז אתה אומר, שאלטרנטיבה כזאת תעלה כך וכך ואלטרנטיבה אחרת תעלה כך וכך מיליארדים, כאן ההשלכות על איכות הסביבה הן כאלה ושם אחרות. אתה בוחן את כל האספקטים. ואז הממשלה באה לכנסת ואומרת: אלה האפשרויות, אנחנו בחרנו באפשרות הזאת. כפי שעושים, להבדיל אלף אלפי הבדלות, לפני יציאה לקרב. אתה עושה הערכת מצב, אתה בוחן את הידיעות, מה עומד מולך, מה האפשרויות הפתוחות, ואתה קובע אפשרות נבחרת.

בנושא זה לא הוגשה לכנסת שום אלטרנטיבה על-ידי הממשלה, וזאת ממשלה שיושבת כבר

שנתיים⁸³.

ביולי 1995 אישרה הכנסת את חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995. לפי חוק זה, יהיה כביש חוצה ישראל כביש אגרה ובעל הזיכיון להקמתו ייבחר במכרז פומבי.

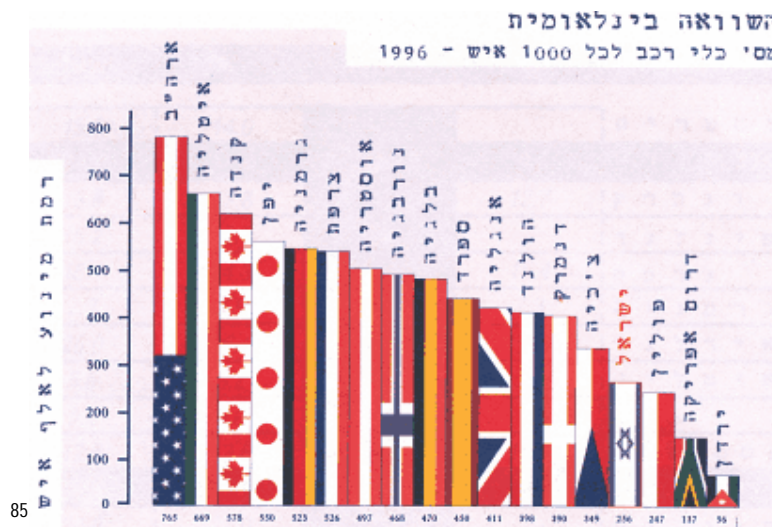
⁸² שם, עמ' 871

⁸³ פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

היבט ("הצדקה") תחבורתי

על פי ניתוחי התנועה והערכה כלכלית לדרך מהירה מס' 6 שנעשה על ידי חברת כביש חוצה ישראל בשנת 1995⁸⁴, הביקוש לתשתית הכבישים בארץ גדל במהירות – בין השנים 1968 ל 1993 גדל מספר כלי הרכב והנסועה הכוללת פי 6. על פי הדו"ח, יכולת ההעברה של הכבישים גדלה באותם השנים בקצב נמוך יותר. הדו"ח קובע כי הגידול בצפיפות התנועה בכבישי הארץ גורם לירידה במהירות הנסיעה.

הדו"ח הראה כי מספר כלי - הרכב ל-1,000 נפש במדינת ישראל עומד כרגע על מחצית מאירופה, והוא עולה בהתמדה –



כמו כן, הדו"ח הצביע על כך כי רמת החיים העולה מביאה לעליה דרמטית במספר כלי רכב הנעים על הכביש. גם העלייה והריבוי הטבעי עושים את שלהם: בכל שנה מצטרפים יותר ויותר כלי - רכב חדשים לרשת הכבישים הקיימת.

אמנם, בכבישי הארץ יש היום תנופת פיתוח, אך זו מתנקזת בעיקר להוספת נתיבים לכבישים קיימים ולבניית מחלפים, ולא ליצירת כבישים חדשים, כפי שהמצב מחייב. אמנם, הרחבת כביש והקמת מחלף מקטינים את העומס והצפיפות, אך זהו פתרון חלקי בלבד ולא הפתרון אליו יש ליחל.

⁸⁴ מתת – מרכז תכנון תחבורה בע"מ (1995), ניתוחי תנועה והערכה כלכלית לדרך מהירה מס' 6, אזור, עמ' א'
⁸⁵ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

הדו"ח מציע כפתרון את כביש חוצה ישראל לבעיות אלו ולבעיות נוספות כגון קיצור זמן הנסיעה בין צפון הארץ ודרומה לבין המרכז וירושלים וכן בין צפון ודרום הארץ ובמקביל תעודד בניה ברצועה המזרחית של מחוז המרכז וחיפה כתחליף להצטופפות נוספת במישור החוף.⁸⁶ הדו"ח מצא כי הכביש חיוני להתפתחות כלכלית עתידית בין ישראל לשכנותיה.

1.2 בחירת אופן ביצוע הפרויקט

היות והיתרונות של שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בשיטת ה-PPP ידועים, שת"פ כזה אינו צריך להיות האפשרות היחידה לביצוע פרויקט. ישנן אפשרויות רבות למימון ואין לראות בשיטת ה-PPP כ"פתרון פלא" לכן יש לבחון את הבחירה של אופציית ה-PPP במסגרת של הפרויקט הנדון, יתרונו לציבור ויתרונו היחסיים לעומת אפשרויות אחרות.⁸⁷

בין השיקולים של כביש 6 היה צורך לתת את הדעת על המסגרת הארגונית והנאותה לתכנון המפורט, לביצועו ולתפעולו.

לצורך קביעת המבנה הארגוני האופטימאלי לגוף אשר יתכנן, יממן, יקים, יתפעל ויתחזק את הכביש בחן סקר ההיתכנות שנמסר למע"צ⁸⁸ שלוש חלופות אפשרויות:

- א. המסגרת המקובלת עד עתה, מוסדות הממשלה המתאימים ימלאו תפקידים אלה כאשר המימון יעשה על ידי הממשלה מתקציב המדינה.
- ב. הקמת רשות ציבורית עצמאית או חברה ממשלתית כאשר המימון יבוא על ידי הפעלת הכביש ככביש אגרה.
- ג. הפרטת הכביש באמצעות מסירתו בזיכיון לזים עסקי פרטי כאשר המימון יבוא על ידי הפעלת הכביש ככביש אגרה.

הנחת עורכי הסקר כי המשאבים העומדים בפני הממשלה מעטים מכדי להקצות את הכסף הדרוש למימון הכביש. האומדן היה 23-30 מיליון דולר לשנה בהשקעה ממשלתית אבל מיזם של המגזר הפרטי יבטל את הצורך בהשקעה כזו, ייצור קשר עם המשאבים והניסיון של ההון הפרטי, יקצר את זמן הביצוע ויביא בסופו של דבר לבעלות ממשלתית על הכביש.

⁸⁶ מתת – מרכז תכנון תחבורה בע"מ (1995), ניתוחי תנועה והערכה כלכלית לדרך מהירה מס' 6, אזור, עמ' ב'
⁸⁷ European Commission, *Guidelines For Successful Public-Private-Partnerships*, January 2003 p.6
(<http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000229.pdf>)(01.02.2010)

⁸⁸ מע"צ (1991), סקר היתכנות – כביש מס' 6, ש"ח ג'ארה, ירושלים.

על פי הניתוח של סקר ההיתכנות, חלופת המימון על ידי היזם הפרטי הועדפה על פני סלילה בתקצוב ממשלתי והתבססה על ההנחה, שיש לו יתרון בהתארגנות ובהקמה של פרויקט כזה מאחר והקמתו של כביש מס' 6 דורשת מיומנות רבה במכלול של פעולות שונות מאוד זו מזו: תכנון כולל, תכנון מפורט, סלילה, גיוס ההון הדרוש, תחזוקת הכביש, והפעלת מערך לגביית האגרה.⁸⁹

מבדיקות וניתוחים בסקר התברר כי חלוקת הסיכונים המיטבית בהקמת הכביש, שבה כל צד (המדינה והזכייין) לוקחים על עצמם את הסיכונים שבהם הם שולטים יותר, יכולה להניב עלות כוללת נמוכה יחסית בהקמת הכביש וכתוצאה מכך מחיר האגרה יהיה נמוך. תחזיות התנועה והתחזיות הכלכליות הגיעו למסקנה על ישימות מימון הכביש מהכנסות האגרה עליו – כך ישוחרר התקציב הציבורי ממימון הכביש. סקר ההיתכנות המליץ לארגן את יישום הכביש באמצעות מסירת זיכיון ליזם פרטי והפעלתו ככביש אגרה.

כמו כן, נקבעה חלוקת הסיכונים הבאה: היזם הפרטי לקח את הסיכונים הכרוכים בעלות ההקמה, ההפעלה, התחזוקה והאכיפה שהם בשליטתו, ואילו המדינה נטלה את הסיכון הקשור בהיקף תנועה התלויה בעיקרה בהחלטות הממשלה.⁹⁰

כמו כן, בהחלטת הממשלה על הקמת חברת כביש חוצה ישראל, סעיף 4 לחוק נכתב: "בהכנת התוכניות להקמת הכביש והפעלתו לרבות שיטות המימון, תבחן עדיפות למימון הקמת הכביש והפעלתו באמצעות מקורות חיצוניים לתקציב המדינה ולביצוע האמור על ידי גורמים פרטיים"⁹¹.

⁸⁹ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

⁹⁰ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

⁹¹ החלטה מס' 19/כל של ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 23.11.1002.

1.3 תמיכה פוליטית

לפוליטיקה יש קשר הדוק עם פיתוח ויישום של מדיניות ציבורית. עמדה חיובית כלפי מעורבות של המגזר הפרטי בפרויקטים תחבורתיים יביא לגידול בפרויקט מסוג זה. מצד שני, תמיכה פוליטית לא מספקת תביא לסיכון של פרויקטים אלו.⁹²

אימוץ, קידום וביצוע של פרויקטים לאומיים נרחבים כמדיניות ממשלתית ועל ידי פוליטיקאים, יכולים להעיד על מספר דברים⁹³:

א. רצון לפתור בעיות חברתיות ובעיות הנלוות למשברים חברתיים.

ב. רצון לקדם פרויקטים כאלו על מנת לעודד צמיחה כלכלית של המשק.

ג. קידום הפרויקט כסמל פוליטי⁹⁴ לפעילות הממשלה.

התמיכה בכביש חוצה ישראל חצתה גבולות פוליטיים, הן הימין והן השמאל תמך בכביש ועודד את ביצועו. הרציונאל שהנחה את הפוליטיקאים היה רציונאל אידיאולוגי-פוליטי-חברתי. אופייה של ישראל כמדינה אידיאולוגית מגביר את כדאיות הצעידה קדימה בפסיעות גדולות באמצעות פרויקטים לאומיים המכוונים להגשמת רעיונות הציונות, להבדיל משיגרת הפעולה השוטפת.⁹⁵

בהחלטות בכנסת על הקמת כביש חוצה ישראל נכחו אותם שיקולים לאומיים וסימבוליים, כפי שניתן לראות מתוך דבריהם של חברי הכנסת:

א. רצון לפתור בעיות חברתיות ובעיות הנלוות למשברים חברתיים⁹⁶.

גדעון שגיא (העבודה):

"הערך של הכביש הוא עצום, ולא בזכות השאלה מה ירוויחו התושבים שגרים שם, אלא בזכות הפיתוח שיביא הכביש והרווחה שהוא יביא לכל תושבי המדינה; לא בזכות הקידום של האינטרסים של מי שישתמש בכביש הזה, אלא קידום האינטרסים של המדינה כולה בזכות

⁹² Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. "Framework for critical success factors of BOT projects in china", *Journal of Project Finance*, 7(1)(2001), pp. 53-61

⁹³ Gerald M.Steinberg (1987) "Large Scale National Projects as Political Symbols: The case of Israel", *Comparative Politics*, Vol/ 19, No. 3 pp/ 332 - 333

⁹⁴ הגדרה של סמל פוליטי מופיע במאמרו של Harold Laswell, (1930), "Psychopathology and Politics", cited by Murray Edelman *The Symbolic Uses of Politics*, , Urbana, Illinois Press, 1974.

על פי מאמר זה ההגדרה היא – "פתרון קסם אשר לא משנה דבר בתנאים של החברה".

⁹⁵ י דרור, הערכות לקראת העתיד, תכנון לאומי, סקירה חודשית, כרך 32 אפריל 1985

⁹⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 246 של הכנסת ה – 13, 25/07/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה ראשונה

הוזלת התובלה, השירותים המוזלים שיגיעו לפריפריה, תוספת העובדים שאפשר יהיה ליהנות מהם במרכז הארץ, תוספת של משקיעים לפריפריה, קיצוץ בעלויות, קידום התעשייה".

מיכאל איתן (הליכוד):

"כביש חוצה-ישראל הוא כביש חיוני לתושבי הפריפריה, הוא כביש חיוני לתושבי מרכז הארץ, הוא כביש חיוני למשק כולו."

אלי גולדשמידט (העבודה):

"יש הצורך האמיתי לסלול כביש המבטא בצורה אמיתית את הדרך הנכונה לפתור בעיות תחבורה מרכזיות במדינת ישראל, המשרת את הרעיון של קירוב הפריפריה אל המטרופולין במדינת ישראל, שמאפשר פיזור אוכלוסין, יצירת זיקה נוחה למקומות עבודה, גם אם אינם נמצאים בדיוק באותו יישוב פריפריאלי."

ב. רצון לקדם פרויקטים כאלו לעודד צמיחה כלכלית של המשק.

ציטוט מדבריו של שר האוצר, אברהם "בייגה" שוחט בשנת 1992⁹⁷:

"זו היתה תקופת העלייה הגדולה מבריה"מ. היה לי ברור שצריך לבנות עוד עמוד שדרה תחבורתי לאורך המדינה, שיחבר את הצפון לדרום, שיאפשר לפתוח אזורים חדשים לבנייה ולתעשייה וגם יקל על התנועה בצורה משמעותית.

הכביש עוזר לתעסוקה. הוא מקטין עלויות והוא טוב לכלכלת ישראל ולפריפריה. הצלחתו של אזור התעשייה של ראש העין, הסמוך לצומת קסם, באה גם משום שהוא סמוך לכביש חוצה ישראל. כך גם במקומות אחרים."

מיכאל איתן (הליכוד)⁹⁸:

שהכביש הזה, כפי שנאמר כל השנים הללו, הוא כביש חיוני, הוא בא לפתור בעיות תחבורה קשות, הוא בא להקל על המשק שמחייב אותנו לניידות, הוא השקעה בתשתית שתזכה אותנו בצמיחה בעתיד"

⁹⁷ שטסלר, נחמיה. (22.07.2009). מי שהתנגד לכביש 6 צריך לאכול את הכובע. הארץ, מוסף כלכלה
⁹⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

גדעון שגיא (העבודה)⁹⁹:

"חברי הכנסת, אם מישהו לא מבין מה המשמעות של התשתית שכל כך חסרה, איזה פיגור אנחנו צריכים להדביק היום בהקמת המחלפים, בהרחבת הכבישים, מה המשמעות הכלכלית של הפיגור בתחום הזה, אין לו צל של מושג, ולו הקלוש ביותר, כמה חשובה התשתית הפיסית כדי לקדם מדינה וכדי לפתח משק."

מיכאל איתן (הליכוד)¹⁰⁰:

"אני רוצה לומר לכל המושבים, הקיבוצים והיישובים הקהילתיים, שכביש מס' 6 יעבור לידם: לא רק שלא צריכים לתת לכם פיצוי, אלא אתם צריכים לשמוח שהערך של נכסיכם יעלה בעשרות ובמאות אחוזים. הנכסים שלכם יושבחו. תוכלו להגיע מהר יותר למרכזי האוכלוסייה בגוש-דן, תוכלו להגיע יותר מהר לירושלים. תוכלו להגיע מהר יותר לצפון הארץ. יוכלו להגיע אליכם מהר יותר. תהיה תעשייה באזור. יהיו מקומות פרנסה."

עובדיה עלי (הליכוד)¹⁰¹:

"כל מדינה מודרנית חייבת לפתח את התשתיות האלה. ללא פיתוח תשתיות אלה, בעיקר כבישי אורך מן הסוג של חוצה-ישראל, אין כל סיכוי לכלכלה מודרנית, אין כל סיכוי לחיים מודרניים."

שר הבינוי והשיכון בנימין בן-אליעזר (העבודה)¹⁰²:

"אין לי צל של ספק שתוך כדי עבודה אנחנו גם נלמד, אבל דבר אחד ברור: בתוך חודש-חודש וחצי אני מקווה לראות את הדחפור הראשון עולה על הכביש, ומרגע זה ואילך, נדמה לי, זו כבר תהיה דרך חדשה שתביא הרבה מאוד פתרונות בכל הנתבים - בנתיב התיירות, בנתיב התחבורה, בנתיב התעשייה, בנתיב העבודה."

ג. קידום הפרויקט כסמל פוליטי לפעילות הממשלה.

שר האוצר, אברהם "בייגה" שוחט (העבודה)¹⁰³:

"הכביש נקרא כביש מס' 6, כביש חוצה-ישראל, ואני אומר שזה כביש מחבר-ישראל. זה לא כביש שבא לתת תשובה לתחבורתית בלבד, אלא זה כביש שייצור עמוד שדרה חדש למדינת ישראל."

⁹⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

¹⁰⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

¹⁰¹ פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

¹⁰² פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

גדעון שגיא (העבודה)¹⁰⁴:

"אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת, ביקשתי להוסיף לשם החוק את מטבע הלשון "פרויקט לאומי", כי מדובר בכביש שאמור לחצות ולעבור לאורך כל מדינת ישראל מדרומה ועד צפונה. אני חושב, אדוני היושב-ראש, שהעובדה שהממשלות הקודמות לא הבינו את הצורך לפתח תשתיות, לא קראו את המפה, היא אחד המחדלים החמורים ביותר, שעלול לסכן ולעצור את הפיתוח הכלכלי של מדינת ישראל יותר מכל גורם אחר."

שר הבינוי והשיכון בנימין בן-אליעזר (העבודה)¹⁰⁵:

"חבר הכנסת מיקי איתן בנאום שלו פתח ואמר: תשע שנים חיכינו; תשע שנים חיכינו ולא ראינו סנטימטר אחד. בעזרת השם, אני חושב שהיום אנחנו בהחלט יכולים לומר, שמה שאמרנו מתחילת הדרך - פרויקט הדגל של ממשלת ישראל, של עם ישראל, כביש מס' 6, כביש חוצה-ישראל, אומנם יוצא לדרך."

¹⁰³ פרוטוקול ישיבה מס' 246 של הכנסת ה-13, 25/07/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה ראשונה
¹⁰⁴ פרוטוקול ישיבה מס' 246 של הכנסת ה-13, 25/07/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה ראשונה
¹⁰⁵ פרוטוקול ישיבה מס' 246 של הכנסת ה-13, 25/07/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה ראשונה

הפקעת אדמות או זכות דרך הינו נושא מסובך בפרויקטים תחבורתיים אשר יכול לגרום להתעכבות לוח הזמנים של הפרויקט ואפילו זניחתו. מתן עזרה מהמגזר הציבורי בתחום זה הינה חיונית לביצוע הפרויקט על פי לוח הזמנים¹⁰⁷.

בפרויקט כביש חוצה ישראל התייחסו לנושא ההפקעות בשני מישורים – במישור החוקי ובמישור הביצועי, לפי תהליכי המכרז.

במישור הביצועי, כרך 6 – "העתקה של תשתיות" במסמכי המכרז, מציג סקירה פרטנית ומקיפה על כל סוגי התשתיות הנמצאות בתוואי המתוכנן של הכביש, אופן העתקתן והסטאטוס של כל אלמנט תשתית, הפרק יורד לרמת פירוט גבוהה ביותר וממצה באופן מלא את נושא סוגי התשתיות השונים והסטאטוס שלהן לאורך התוואי.

הפרק מחלק את הסמכויות בהקשר לאחריות העתקת התשתיות בין המזמין לבין הזכיין שיבחר. בפרק 8.4 במסמכי המכרז, מופיע מידע לגבי אתרים ארכיאולוגיים הפרושים לאורך תוואי הכביש וכן חלוקת האחריות והסמכויות שידרשו מכל צד במידה ויתגלו אתרים נוספים לאורכו. המידע בפרק זה היה ברור למתמודדים במכרז, ולאור זאת אף שונו תחומי האחריות (הסיכונים) על תשתיות ארכיאולוגיות והועברו מהזכיין לזים.

סטאטוס וזמינות הקרקע לביצוע עבודות ההקמה לאורכו של "כביש חוצה ישראל" מפורטים באופן כללי בכרך 4 – "המבוא לנושאים הנדסיים". בהמשך, בירידה מלאה לפרטים, מוצג הנושא במלואו על ידי הכרכים: כרך 4 – "מידע סטטוטורי והדרכה" וכרך 5 – "תפיסת חזקה באתר". הכרכים הנ"ל מפרטים ומתארים את החוקים והתקנות הרלוונטיים לצורך הקניית ההיתרים והאישורים לעבודות השונות הנדרשות להקמת וכן את אופן העברת החזקה על הקרקע מידי הבעלים השונים לידי המזמין והרשות הממונה מטעמו. המידע בכרכים אלו נוגע בחובות ובמטלות השונות המוטלות על הזכיין וכן במצב הסטטוטורי שבו נמצא כל קטע וקטע בכביש המתוכנן. עם התקדמות בתהליך המכרז הועברו למתמודדים עדכונים על מצב התהליך הסטטוטורי בחלקי הכביש השונים.

¹⁰⁶ להלן פירוט שטחי הפקעה: לסלילת 90 הק"מ של הקטע הזכייני הופקעו כ- 17,000 דונם, מתוכם כ- 13,360 דונם אדמות מינהל וכ- 3,770 דונם אדמה פרטית.

¹⁰⁷ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q., "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

במישור החוקי נושא ההפקעות נדון בוועדת הכספים החלה לדון בחוק ב-8 באוגוסט 1994.

הדיונים נסבו הן על השאלות בדבר נחיצותו של החוק, לאור דיוני ההפקעה הקיימים, והן לשאלת הסדר הפיצויים הנאות שיש להבטיח לבעלי הקרקעות שבתוואי הכביש וכן להתאמתו של החוק לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וזאת לנוכח העובדה שהחוק בא להבטיח לחברה, חברת כביש חוצה-ישראל, בתנאים מסוימים תפיסה קלה יחסית של הקרקע ללא צו של בית-משפט והפרדת הדיון בשאלת הפיצויים מעצם תפיסת הקרקע והתחלת העבודות בה¹⁰⁸.

השינויים העיקריים שהכניסה ועדת הכספים בהצעת החוק במהלך הדיונים בין הקריאה הראשונה לבין הקריאה השנייה והשלישית של חוק כביש ארצי לישראל הם¹⁰⁹:

א. הוחלט כי השמאי הממשלתי ינחה בכתב את החברה בדבר סכומי הפיצויים שישולמו לבעלי הזכויות בקרקע וכן ינמק את קביעת סכום הפיצויים בקרקע, והנימוקים לקביעת סכום הפיצויים יובאו לידיעת בעל הזכות לפי בקשתו.

ב. הוחלט שלא לקצר ל-30 יום את התקופה למסירת החזקה בקרקע שתיקבע לפי פקודת הקרקעות, אלא להשאירה 60 ימים כפי שהיא כיום.

ג. לעניין הקריטריונים לקביעת סכומי הפיצויים הובהר במפורש שיחולו כל הכללים לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) וכל דיני ההפקעה האחרים, לרבות ההוראה שבסעיף 12 לאותה פקודה, שלפיה ייקבע שווי הקרקע לפי הסכום שהיה מתקבל אילו לא בוצעה ההפקעה אלא נמכרה הקרקע בשוק החופשי בין מוכר מרצון לקונה מרצון ובכפוף להוראות האחרות שבסעיף 12 האמור. במלים אחרות, הוועדה מצאה לנכון להבליט את הנושא של מחיר הקרקע ומחיר הפיצוי על-פי מוכר מרצון לקונה מרצון.

ד. שונה הרכבה של ועדת הפיצויים ונקבע שהיא תכלול שלושה חברים בלבד, שופט ושני נציגים שימנה שר המשפטים בהסכמת שר האוצר. תקופת כהונתם של חברי הוועדה הוגבלה לארבע שנים, עם אפשרות להאריכה בארבע שנים נוספות.

ה. הורחבה סמכותה של ועדת הפיצויים לקבוע פיצויים גם באותם מקרים שבהם פקודת הקרקעות מאפשרת הפקעה של 25% מהשטח ללא תמורה, ונכלל בין שיקוליה כל שיקול שבא למנוע עוול. כמו כן, הורחבה סמכותה של ועדת הפיצויים להמיר את סכום הפיצויים בקרקע חלופית, בהסכמת הזכאי לפיצויים.

¹⁰⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

¹⁰⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה-13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

ו. לעניין הסמכות לדון בכל עניין הנוגע לתפיסת החזקה בקרקעות הכביש ולפיצויים, שניתנה בהצעת החוק לבית-המשפט המחוזי בירושלים בלבד - נקבע סמכות לשר המשפטים, בהתייעצות עם נשיא בית-המשפט העליון, לקבוע גם בתי-משפט מחוזיים אחרים לעניין זה, אם ימצא לנכון.

בנוסף, בחוק כביש ארצי לישראל מצויים מספר סעיפים אשר מתייחסים לנושא ההפקעות¹¹⁰ -

א. סעיף 3 - רכישת קרקעות - רכישת קרקעות הכביש תיעשה לפי פקודת הקרקעות.

ב. סעיף 4 - תפיסת החזקה בקרקעות הכביש - החברה וכל מי שפועל מטעמה יהיו רשאים להיכנס לקרקע ולתפוס בה חזקה ללא צו של בית משפט.

¹¹⁰ חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה - 1994

2. מאפייני התקשרות עם הזכיון

2.1 מידת התחרותיות

הממשלה צריכה לאמץ מכרזים תחרותיים ככל האפשר עם ריבוי משתתפים על מנת שפרויקטים עם המגזר הפרטי יוכלו להשיג יעילות מירבית ובכך להפחית את הקושי בבחירת המשקיעים המתאימים ביותר. הערכת המתחרים צריכה להיעשות באווירה שקופה על מנת להבטיח תחרות הוגנת ובכך להימנע מביקורת של העדפת מתחרה¹¹¹.

החלטה מס' כל/2¹¹² של ועדת השרים לכלכלה אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטות ממשלה בתאריך 07.12.1995, אישרה הוצאת מכרז פומבי בינלאומי למתן זיכיון למימון ההקמה וההפעלה של כביש חוצה ישראל – "מחליטים, בהתאם לסעיף 3(א) לחוק כביש אגרה (כביש חוצה ישראל), התשנ"ה 1995 – א. לאשר את ניהול המכרז הפומבי למתן זיכיון למימון, הקמה והפעלה של כביש חוצה ישראל בקטע שבין כביש מס' 3 לכביש מס' 65 ככביש אגרה בשני שלבים –

(1) שלב מימון מוקדם

(2) שלב בחירת זכיון

לפי החלטת ועדת השרים הופץ בחודש דצמבר 1995 מסמך המיון המוקדם בעיתונות המקומית ו ב – Financial Times Economist . במאסר '96 יתקבלו השאלונים של החברות המתמודדות. במאי '96 תפורסם הרשימה המצומצמת של המתמודדות וביוני '96 יפורסם המכרז הסופי. בדצמבר '96 על פי התכנון הממשלתי יתקבלו התשובות למכרז ויתחיל מו"מ עם הזוכה.

החלטה מס' כל/4¹¹³ של ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 07.01.1996 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטות ממשלה ביום 07.01.1996 המשיכה את ההחלטה מתאריך 03.12.1995 והטילה על החשב הכללי במשרד האוצר למנות ועדת מכרזים לבחירת החברה שתהיה בעלת הזיכיון לפי החוק לקטע מתוך כביש חוצה ישראל. תפקידי ועדת המכרזים יהיו -

¹¹¹ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q., "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

¹¹² נספח א'

¹¹³ נספח ב'

" א. מיון המתמודדים בשלב המוקדם ובחירת רשימת מתמודדים מקוצרת לשלב המכרז הסופי והכל בהתאם למסמך המיון המוקדם שפורסם.
ב. הכנת מסמכי המכרז והסכם הזיכיון.
ג. בחירה מבין המתמודדים במכרז, מתמודד אחד או יותר לשלב המשא ומתן ניהול משא ומתן עם המתמודדים שנבחרו, בין הועדה בעצמה ובין באמצעות נציגים מטעמה ובחירת הזכיון שיבצע את כביש חוצה ישראל."

¹¹⁴ בתאריך 24.01.1996 נערך כנס למתעניינים וסיור לארוך התוואי ומועד אחרון להגשת מסמכי המיון המוקדם נקבע לתאריך 28.03.1996 – 6 תאגידים הגישו הצעות.
בתאריך 15.05.1996, פורסמה הודעה על 4 תאגידים מתוך ה – 6 אשר עברו את שלב המיון המוקדם –

א. Israel Transport Ventures

ב. נתיבי כחול-לבן

ג. דרך ארץ

ד. I.K.G

בשלב זה הוקמו בחברת "כביש חוצה ישראל" שני צוותים – צוות B.O.T, שמטרתו לבדוק את התאימות ההצעות לדרישות וועדת הזיכיון, שמטרתה לדרג את ההצעות ולקבוע ציון סופי.

המתמודדים הגישו את הצעותיהם בתאריך 06.05.1997 וחברות "דרך ארץ" ו "Israel Transport Ventures" עלו לשלב הבא.

בתאריך 26.01.1998 וועדת המכרזים בחרה ב"מועמד המועדף" ובתאריך 16.02.1998 נחתם חוזה זיכיון בין המדינה לחברת "דרך ארץ".

¹¹⁴ התאריכים מתוך אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

2.2 מידת השקיפות

למגזר הציבורי והפרטי יש נקודות מבט שונות על ניתוח פיננסי של פרויקט. נקודה חשובה היא כיצד אי ודאות מטופלת בהערכות עתידיות אלו, היות שגם העלות וגם התועלת מתבססות על תחזיות לעשרות שנים קדימה, לכן הערכת עלות/תועלת מציאותית תביא לשקיפות מלאה של הפרויקט¹¹⁵.

כמו כן, הממשלה צריכה לספק מידע תכנוני על היקף התנועה הצפוי, מידע גיאולוגי של תחום התשתית, ומידע סביבתי וזאת על מנת להוריד את רמת אי הוודאות אצל המשקיעים הפרטיים¹¹⁶. ובנוסף, הממשלה צריכה לספק מידע מפורט על הפרויקט על מנת להפחית את הקושי בהכנת ההצעה של המשקיעים כולל הערכה אובייקטיבית של העלות הכוללת¹¹⁷.

מידת השקיפות של הפרויקט מגולמת בשני היבטים – ניתוח עלות/תועלת ומתן מידע תכנוני מפורט על הפרויקט ליזמים.

בהיבט ניתוח עלות/תועלת, נעשו שני ניתוחים, הראשון של מע"צ בשנת 1991 והשני, מטעם חברת "חוצה ישראל" בשנת 1995.

במסגרת סקר ההיתכנות נעשתה ע"י מע"צ בדיקת כדאיות של כביש מס' 6, האמורה לבוא לידי ביטוי בחיסכון בזמני נסיעה ובעלויות תפעוליות של כלי הרכב ברשת כבישים הכוללת את כביש מס' 6 לעומת רשת ללא הכביש. מהסקר עולה, שההשקעה בכביש מס' 6 כדאית מאוד, שיעור התשואה הפנימי שלה הוא 61.9%, והיחס בין התועלת לעלות הוא 15.5.

בדיקות שנעשו לאחר מכן, ע"י חברת כביש "חוצה ישראל", על פי נתונים אחרים בדבר ההשקעה בכביש מס' 6, הצביעו על שיעור תשואה פנימי "צנוע" יותר של כ-35%¹¹⁸.

הניתוח הכלכלי שילב בתוכו את נתוני הביקוש לנסיעות עם נתוני היצע התשתית התחבורתית בשנות יעדי התכנון. באמצעותן נאמדו רמות התנועה של קטעי הכביש השונים ומחלפיו והתאפשרה הגדרת חלופות תפקודיות ריאליות לבחינת כדאיותן הכלכלית.

נבחנו 12 חלופות לעניין אורך הכביש וניתוח הכדאיות הביא בחשבון לכל חלופה את עלויות הסלילה הישירות והנלוות, עלויות האחזקה התקופתיות והשוטפות מצד אחד ואת החיסכון בזמן

¹¹⁵ Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. "Framework for critical success factors of BOT projects in china", *Journal of Project Finance*, 7(1)(2001), pp. 53-61

¹¹⁶ A. Smith, *Privatized Infrastructure: The Role of Government*, (London: Telford, 1999) pp.96-97

¹¹⁷ Jefferies, M.C., Gameson, R. and Rowlinson, S. (2002), "Critical success factors of the boot procurement system: reflection from the stadium Australia case study", *Engineering Construction and Architectural Management*, Vol. 9 No. 4, pp. 352 – 361.

¹¹⁸ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

הנוסעים ובעלויות התפעול של כלי הרכב, בכלל המערכת התחבורתית בישראל, בעקבות ביצוע החלופה מצד שני¹¹⁹.

תוצאות ההערכה הכלכלית מצביעות על כדאיות גדולה מאוד למשק של סלילת כביש חוצה ישראל. על פי הניתוח, לכביש חוצה ישראל תפקיד מרכזי בפתרון בעיית המחסור בקיבולת של כבישים ברמה הכלל ארצית ובמיוחד להקלת התנועה בכבישי האורך בישראל¹²⁰.

בהיבט השני, מתן מידע תכנוני מפורט על הפרויקט ליזמים ניתן דרך מסמכי המכרז לכביש חוצה ישראל בכרכים הבאים –

כרך 1 – מכיל:

- א. הצגה כללית על הפרויקט: מיקום, יעוד, אופי הנדסי, היקף הפרויקט.
- ב. סקרים פיסיים: גיאולוגיים, הידרולוגיים, חומרי גלם, איכות סביבה.
- ג. העתקת תשתיות מתוואי הפרויקט: סקר התשתיות הדורשות העתקה, אומדן עלויות.
- ד. זמינות הקרקע: המצב הקיים, היתרים ואישורי רשויות נדרשים בפרויקט.

כרך 6 – "העתקה של תשתיות", מציג סקירה פרטנית של ומקיפה של כל סוגי התשתיות הנמצאות בתוואי המתוכנן של הכביש, אופן העתקתן והסטאטוס של כל אלמנט תשתית.

כרך 8 – "הנדסה", מכיל ומציג את כל המידע הגיאולוגי והידרולוגי הנדרש¹²¹.

¹¹⁹ מתת – מרכז תכנון תחבורה בע"מ (1995), ניתוחי תנועה והערכה כלכלית לדרך מהירה מס' 6, אזור, עמ' כב'

¹²⁰ שם, עמ' כה'

¹²¹ אהוד סביון (ראיון אישי) מנכ"ל חברת "דרך ארץ", 10.03.2010.

3. הסכם הזיכיון

3.1 חיי הזיכיון

החוזה המקסימאלי של הזיכיון צריך למלא את היעד הבא:
מסגרת הזמן צריכה להיות ארוכה מספיק (בין 30 – 50 שנה) שמרבית התשתיות בפרויקט יעברו לפחות פעם אחת שיפוץ מאסיבי¹²².

הסכם הזיכיון עצמו מגדיר את מועדי המסירה של השטח המיועד להקמה מידי היזם לזכיין ואת מסגרת הזמן (5 שנים) להשלמת בניית הפרויקט.

משך תקופת הזיכיון הוגדרה ל – 30 שנה, החל מהמועד הקובע (מועד חתימת החוזה).
על פי סעיף 25 לחוזה הזיכיון, הזכיין קובע את לוח הזמנים להקמה במסגרת 5 השנים להשלמת בניית הפרויקט וזאת בהתאם לאישור חברת "חוצה ישראל" וועדות התכנון והרשויות הרלוונטיות¹²³.

3.2 מסגרת משפטית

הרצון של המגזר הפרטי לפתח תשתיות תלוי מאוד באווירה המשפטית בה הפרויקט חי. לצורך משיכת יזמים פרטיים לפיתוח תשתיות על הממשלה לפתח מסגרת משפטית תומכת. המטרה היא בניית מערכת בה שת"פ של המגזר הפרטי עם הציבורי לבניית תשתית לאומית מתאימה לחוקי המדינה¹²⁴.

שני חוקים חוקקה הכנסת בהתייחס לכביש חוצה ישראל:

1. חוק כביש ארצי לישראל¹²⁵, התשנ"ה – 1994 - העוסק בסדרי ההפקעה, תפיסת

החזקה ותשלום פיצויים ייחודיים לבעלי הקרקעות בתוואי הכביש. כהכנה לחקיקת החוק ערכה ועדת הכספים של הכנסת ישיבות רבות בהשתתפות נציגי בעלי הקרקעות המופקעות ומומחים.

¹²² American Trade Initiatives, *Public private partnerships for highway infrastructure: capitalizing on international experience*, March 2009 p.3

¹²³ אהוד סביון (ראיון אישי) מנכ"ל חברת "דרך ארץ", 10.03.2010

¹²⁴ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q., "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

¹²⁵ ראה נספח ג

2. כביש אגרה (כביש ארצי לישראל)¹²⁶, התשנ"ה – 1995 - בו נקבע כי חלקו המרכזי

של הכביש יהיה כביש אגרה, אשר יוקם ויופעל על ידי זכיין פרטי שייבחר במכרז.

לגבי אופן גביית האגרה, במכרז נקבע כי גביית האגרה בכביש תיעשה באופן אלקטרוני מלא, באמצעות תג חיוב או צילום לוחית הרישוי בוידאו ומשלוח חשבון לחיוב לבעל הרכב. לצורך זה חוקק תיקון לחוק כביש האגרה על מנת להסדיר את נושא הגבייה האלקטרונית והאמצעים הנדרשים לאכיפת תשלום האגרה באופן יעיל¹²⁷.

כמו כן, הותקנו, מכוח חוק כביש האגרה תקנות¹²⁸ לעניין סכומי דמי הגביה - שיידרש לשלם משתמש בכביש האגרה שיבחר שלא לשאת תג חיוב אלא לקבל את החשבון לביתו, ותקנות לעניין אכיפת תשלומים שעיקרם הסדרת נושא אכיפת הגבייה, וקביעת סכומים של פיצוי והחזר הוצאות עקב אי תשלום¹²⁹.

החיוב בגין הנסיעה בכביש מורכב ממחיר אגרה קבוע לקטע בתוספת "דמי גביה", שהגדרתם בחוק כביש אגרה בשיעור שנקבע בתקנה 2 לתקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל) (סכומי דמי גביה) תשנ"ט-1999.

שיעור דמי הגביה משתנה על פי סוג הלקוח כמוגדר בתקנות.

בתאריך 15.7.99 הותקנו תקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל) (אכיפת תשלומים), התשנ"ט-1999 (להלן: "תקנות אכיפת תשלומים") שנועדו לתת כלים לאכיפת תשלומי האגרה באמצעות תוספות תשלום המוגדרות כפיצוי והחזר הוצאות.

סעיף 6א' לחוק כביש אגרה קובע:

"החייב בתשלום האגרה לפי הוראות חוק זה הוא מי שהיה בעל הרכב הרשום ברשיון

הרכב במועד הנסיעה בכביש האגרה, זולת אם הוכיח שהרכב נגנב ממנו."

תקנות אכיפת תשלומים מגדירות:

"חיוב" - חיוב בתשלום באגרה, דמי גביה או פיצוי והחזר הוצאות.

"חייב" - החייב, לפי החוק, בתשלום אגרה, דמי גביה או פיצוי והחזר הוצאות.

¹²⁶ ראה נספח ד

¹²⁷ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

¹²⁸ ראה נספח ה

¹²⁹ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

ואילו פיצוי והחזר הוצאות מוגדרת בסעיף 12(ב) לחוק הקובע:

"(ב) שר האוצר ובהסכמת שר התחבורה, רשאי לקבוע

(1) את סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות שישולמו בכל אחד מהמקרים האמורים

בסעיף קטן (א) לפי העניין"

המונחים "פיצוי" ו"החזר הוצאות" מבטאים למעשה תוספת תשלום המוטלת על מי שאינו משלם את האגרה במועד המצוין בחשבון.

כמו כן הוסמך השר בסעיף 12(ב) לחוק לקבוע את דרכי המצאת הודעות על חיובים ומועדים לתשלוםם ובהתאם לסמכותו זו הותקנו תקנות 5-6 לתקנות האכיפה.

על פי החוק והתקנות הוקם מנגנון גביה המבוסס על זיהוי הרכב ובעליו משלוח הודעות חיוב וחיוב בתוספות בשל אי פירעון החיוב במועדו ובמקביל רשאי החייב לערור על חיובים אלה.

"מי שחולק על חיוב או רואה עצמו נפגע מהפעלת סמכויות בעל הזיכיון לפי סעיף 12, רשאי בתוך 30 ימים ממועד קבלת ההודעה על החיוב או ממועד הפעלת הסמכויות, כאמור, לערור על כך בפני ועדת ערר; בערר לפי סעיף זה יהיה בעל הזיכיון המשיב; הודעה על הערר תימסר לרשות הממונה." (סעיף 12(א) לחוק כביש אגרה).

ועדת הערר מורכבת ממי שכשיר להיות שופט שלום המשמש יושב ראש, נציג ציבור ונציג הרשות הממונה. בקשות רשות הערעור נשוא הדיון, הוגשו על ידי חברות דרך ארץ וחייבים אשר חלקו על מסקנותיה של ועדת הערר¹³⁰.

¹³⁰ ברע 1173/04 (ת"א) דרך ארץ הייוויז 1997 בע"מ נ' ראני נאסר ואח", עמ' 1-3

3.3 סוכנות ממשלתית מחויבת ומאורגנת

על מנת לשאת ולתת בשם הציבור יש צורך בסוכנות ממשלתית מאורגנת ומחויבת. במכרז הפרויקט, הצוות, הכולל את בעל הפרויקט, המשקיע בפרויקט ומנהל הפרויקט, צריכים להיות בעלי יכולת ניהולית וטכנית הקשורה למהות הפרויקט¹³¹.

לשם קידום פרויקט כביש חוצה-ישראל, הוחלט על הקמתה של חברת "כביש חוצה ישראל בע"מ" בהחלטה מס' כל/19 של ועדת השרים לענייני כלכלה בתאריך 25.11.1992 וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27.11.1992:

מטרות החברה הן:

1. אחריות להקמת הכביש והפעלתו כפי שיקבעו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון וכן לטפל מול רשויות ממשלתיות, רשויות מקומיות וגורמים ציבוריים ופרטיים בנושאים השונים הקשורים בביצוע הפרויקט.
2. טיפול בכל הכרוך באישור תכניות כביש חוצה ישראל בועדות התכנון ויצירת הבעלות על תוואי הכביש (הפקעות, פינויים וכו').
3. סיוע לממשלה בהכנה וריכוז של נושא החקיקה וחקיקת המשנה שיימצאו דרושים לשיום התכנית והקמת הפרויקט (גביית אגרה, זיכיונות וכו').
4. החברה תגבש דרכים מוצעות להקמת הכביש והפעלתו לרבות שיטות המימון.

חברה זו היא בבעלות ממשלתית מלאה, באחריות משרד התחבורה, החברה הוקמה במתכונת של "מינהלת" ובה מספר עובדים מצומצם – כ-25 איש – בממוצע - והעבודות מוצאות לגורמי חוץ, לתכנון, ביצוע וייעוץ בתחומים שונים כמו: ייעוץ משפטי, הנדסי, כלכלי, וכד¹³².

החברה ניהלה בעבור המדינה מכרז פומבי בין-לאומי לבחירת בעל זיכיון למימון, להקמה, לתפעול ולהחזקה של חלקו המרכזי של כביש מס' 6 ולהפעלתו ככביש אגרה בתקופת הזיכיון¹³³.

¹³¹ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q. , "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

¹³² אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (01.01.2010)

¹³³ ישראל. כנסת – מרכז מידע ומחקר. (2003). פניות ציבור בעניין כביש חוצה ישראל – מסמך רקע. ישראל:ירושלים-

<http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00740.doc> (01.02.2010), עמ' 3

"חברת כביש חוצה-ישראל בע"מ" מונתה בחוזה הזיכיון על-ידי המדינה לשמש "הרשות הממונה" מטעמה ליישום הפרויקט ולפיקוח על הקמתו ועל עמידת הזכיון בהתחייבויות על-פי חוזה הזיכיון.

לחברת "כביש חוצה-ישראל בע"מ" ניתנו בחוק ובתקנותיו סמכויות מוגדרות, ובהן מינוי חבר בוועדת ערר, אישור נוסח ההסכם בין הזכיון לנהגים ועוד. לצורך יישום הפרויקט והבקרה על קיום התחייבויות בעל הזיכיון, ניתנו לחברה סמכויות גם בחוזה הזיכיון, ובהן, בין היתר, סמכויות בקרה ופיקוח בכל התחומים הרלוונטיים לזיכיון, לרבות בתחום ההנדסי (הקמה ואחזקה), התפעולי, הניהולי והפיננסי.

נוסף על כך, הזכיון, חברת "דרך ארץ", מחויב בהיקף נרחב של דיווחים (המפורטים בחוזה הזיכיון), ומחויב להעמיד לרשות החברה כל מידע הנדרש על-ידיה כדי להבטיח כי בעל הזיכיון עומד בהתחייבויותיו¹³⁴.

¹³⁴ שם, עמ' 3

3.4 מרחב פעולה לחידושים

במקרה של המגזר הפרטי, עידוד החדשנות היא למען התחרותיות והשגת היעילות בפרויקט. במקרה של המגזר הציבורי, מטרת החדשנות היא מתן מענה מיטבי לאינטרס הציבורי¹³⁵.

כאשר אנו בוחנים את המקרה של כביש חוצה ישראל, האינטרסים של המגזר הציבורי והפרטי נפגשים במערכת הגביה של הכביש.

מערכת גביה יעילה מספקת לזכיין את היכולת לאסוף מידע על הרכבים הנעים על הכביש ולגבות מהם כסף על כך ומספקת את האינטרס הציבורי לנסיעה חלקה, ללא עיכובים, על הכביש עצמו.

מערכת הגביה של כביש חוצה ישראל התבססה על מערכת קודמת של הזכיין אשר נוסתה לראשונה בכביש האגרה 407 בקנדה, הכביש הראשון בעולם שבו נגבית האגרה באופן אוטומטי, כפי שהיא נגבית בחוצה-ישראל.

כרך 9 של חוזה הזיכיון – "מערכת גביית האגרה" מכיל 2 פרקים בנושא הגבייה:

א. דרישות התפקוד של חלקי המערכת.

ב. פירוט פורמט ואופן הצגת המערכת המוצעת.

כתיבתו של כרך זה, המציג את תפקוד מערכת הגבייה האלקטרונית נעשתה על ידי מומחה חיצוני מחו"ל, היות ובארץ לא היה ידע טכנולוגי בנושא.

המערכת שנדרשה הייתה למערכת אלקטרונית, עצמאית לחלוטין ללא כל גביה ידנית של אגרה.

בפני הממשלה עמדו שתי אפשרויות לגביית האגרה מהמשתמשים "מערכת סגורה" שפירושה הקמת שערי אגרה בכל נקודות הכניסה והיציאה מהכביש או "מערכת פתוחה" בה מותקנים שערי אגרה לאורך הכביש המאפשרת גביה על בסיס מרחק הנסיעה.

הממשלה בחרה במערכת פתוחה בה מתבצעות הביקורות ביחס לכניסות וליציאות מהכביש באמצעים אלקטרוניים¹³⁶.

¹³⁵ American Trade Initiatives, *Public private partnerships for highway infrastructure: capitalizing on international experience*, March 2009 p.3

(<http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl09010/pl09010.pdf>)(01.02.2010)

¹³⁶ ברע 1173/04 (ת"א) דרך ארץ הייוויז 1997 בע"מ נ' ראני נאסר ואה", עמ' 1-3

יו"ר חברת "חוצה-ישראל בע"מ" דאז, הרמטכ"ל לשעבר משה לוי, שמע על הכביש הקנדי והחליט לבחון את "יבואו" לארץ. הוא פנה אל היזם הקנדי ג'ון בק¹³⁷ כדי ללמוד את השיטה וגילה שבק מעוניין להשתתף בהקמת הכביש גם כמשקיע¹³⁸.

מערכת הגבייה החדשנית נקבעה מתוך מחשבה על רציפות הזרימה השוטפת של התנועה - במקום לבנות מערכת שערים שבהם יצטרכו הנהגים, לעצור ולשלם (כפי שקורה בכבישי האגרה בארה"ב) - הותקנו לאורך הכביש שערי אגרה, שעליהן מותקנות מערכות אשר מזהות באופן אוטומטי את הרכב החולף, ללא כל צורך בעצירה של הרכב, לוחיות הרישוי של רכב הנכנס לכביש מצולמות והוא מזהה באמצעות נתונים המתקבלים ממשרד הרישוי על בסיס לוחות הרישוי המצולמים. חשבון האגרה תמורת השימוש נשלח על ידי דרך ארץ לבעל הרכב על פי כתובתו הרשומה במשרד הרישוי¹³⁹.

קיימות שתי שיטות שונות לזיהוי הרכבים¹⁴⁰:

- א. מכשיר הפסקל - מנוי פסקל מתקין ברכב מזהה אלקטרוני חכם, המכונה פסקל. הפסקל מתקשר אוטומטית עם מערכת האגרה הממוחשבת, הממוקמת על שערי האגרה. המערכת מזהה באמצעות הפסקל את הרכב ואת מספר הקטעים שנסע.
- ב. צילום לוחית הרישוי של הרכב - מנויי וידאו או לקוחות מזדמנים, יזוהו באמצעות צילום לוחית הרישוי של הרכב.

¹³⁷ בק הוא מבעלי השליטה בחברת ההשקעות aicon, אחת השותפות בחברת דרך-ארץ. aicon חולקת את הבעלות בדרך-ארץ עם חברת אפריקה-ישראל שבשליטת לב לבייב, דור שבשליטת דודי וייסמן ושיכון-ובינוי שבשליטת שרי אריסון.

¹³⁸ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2855167,00.html> (10.03.10)

¹³⁹ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (10.03.2010)

¹⁴⁰ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (10.03.2010)



141

מכשיר הפסקל

¹⁴¹ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (10.03.2010)

4. מימון

4.1 סובסידיה/ערבות ממשלתית

על מנת לקדם השקעות מהמגזר הפרטי בפרויקטים בשיטת ה - PPP, על הממשלה לספק ערבויות כנגד סיכונים כלכליים:

- א. ערבות מינימאלית של הכנסה בפרויקט.
- ב. בעת הצורך, הכנסת מימון ציבורי להון הפרויקט.
- ג. פיצוי של המדינה במידה ויחולו שינויים בחוקים או סיכונים לא ידועים.
- ד. ערבות בהלוואות במקרה הצורך.
- ה. בעלות על זכויות פיתוח וניצול של אמצעים נלווים (לדוגמה תחנות דלק בצידי הדרך)¹⁴².

התמיכה הפיננסית של הממשלה ביזם מתחלקת ל - 3 דרכים¹⁴³:

- א. סיוע בדרך של ערבות המדינה למימון הכביש - בנספח לזיכיון - "קביעת האגרה ופרטי הסיוע הממשלתי" המדינה קובעת את הסיוע הכספי שינתנו על ידה לזיכיון. הממשלה מתייחסת להכנסה הצפויה של הזכיון, על פי הצעתו במכרז, כבסיס להבטחתה להחזר הוצאותיו אם לא תתממש תחזית ההכנסות - היות ומדובר בחוזה זיכיון לתקופה של 30 שנה, גדל משקלו של הסיכון של המדינה. הממשלה מתחייבת להחזיר לזכיון 80% מפער ההכנסות בין 90% מתחזית היזם כפי שמופיע במכרז לבין ההכנסה בפועל. המשמעות היא שהמדינה ערבה להחזר של 72% מההכנסות. למשל, אם יעד הפדיון היה 100 מיליון ש"ח ואילו הפדיון בפועל היה 90 מיליון ש"ח, אזי המדינה תשפה את החברה ב-7.2 מיליון ש"ח (72% מ-10 מיליון ש"ח). לעומת זאת, אם הפדיון השנתי בפועל גבוה מהפדיון השנתי לייחוס, תעביר חברת "דרך ארץ" למדינה שיעור מסוים מהעודף. על-פי הנוסחה שנקבעה, המדינה תקבל כ-51% מהעודף¹⁴⁴.
- ב. התחייבות למחזור החוב - המשמעות היא שהמדינה תלווה לזכיון כסף בגובה של עד 1.7 מיליארד שקל ותמחזר את חובו של הזכיון לממנים בגין עלויות הקמת הכביש.

¹⁴² Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q., "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

¹⁴³ ישראל. החברה להגנת הטבע. (1997) *כביש חוצה ישראל - מימון בערבות המדינה*, ישראל: תל אביב, עמ' 4-5

¹⁴⁴ ישראל. כנסת - מרכז מידע ומחקר. (2006). *כביש 6: ביצועי החברה אל מול היעדים* - מסמך רקע. ישראל: ירושלים-

(10.03.2010) <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01484.doc>

- ג. דמי החזר – המדינה מתחייבת לרכישה חוזרת של הכביש בגובה של 1.5 מיליארד שקל.
- ד. סיכוני הקמה – על פי סעיף 8.4 בזיכיון, המדינה מתחייבת לממן את כל העלויות הישירות ולקבל על העצמה את האחריות על עיכובים העלולים להיגרם לזכיון ובמידה ויתגלו אתרים ארכיאולוגיים באתר הכביש.

נוסף על ההתחייבויות אשר נטלה על עצמה המדינה, כמתואר, ונוסף על ההתחייבויות הבסיסיות של הזכיון לתכנון, להקים ולהפעיל את הכביש במשך כל תקופת הזיכיון, הסכם הזיכיון כלל דרישה לפיה עם התגברות התנועה מעבר ליעדים מסוימים וקבועים מראש, יהיה על הזכיון להרחיב את הכביש.

עלות הרחבת הכביש נכללה כבר במבנה הכלכלי הראשוני של הפרויקט, שכן חובות נוספים אינם יכולים להיווצר בתקופת הפרויקט. לפיכך, על מנת להבטיח כי יותרו משאבים בידי הזכיון לצורך מטרה זו, הוקמה קרן מיוחדת מבעוד מועד.

הזכיון התחייב גם להקים ארבע תחנות שירות ותדלוק לאורך הכביש, כאשר חלק מההכנסות מתחנות התדלוק משולם למדינה. נוסף על מתן שירותי תדלוק ואזורי מנוחה לנוסעי הכביש, תחנות השירות יספקו לזכיון הכנסות אשר אינן תלויות באגרה, וכך יחזקו את המודל הכלכלי עליו מבוסס הפרויקט¹⁴⁵.

¹⁴⁵ <http://www.miksam.co.il/uploaded/108-109.pdf> (10.03.2010)

4.2 מימון זמין של השותף הפרטי

המטרה היא לאגד חברות מבוססות ומשקיעים לתאגיד אחד בעל יכולת מימון לפרויקט¹⁴⁶. חברת "דרך ארץ Highways - הזכיין" קיבלה את הזכיין מהמדינה להקמתו והפעלתו של כביש 6. החברה נמצאת בבעלות משותפת של שלוש קבוצות ידועות ובעלות שם בארץ ובעולם, בתחום הבנייה, התשתיות והפיתוח:

- א. חברת "שיכון ובינוי" בבעלות שרי אריסון.
 - ה. "אפריקה ישראל" בבעלות לב לבייב.
 - ו. חברת "Corporation Canadian Highways Infrastructure", אשר הקימה והפעילה את כביש 407 - כביש האגרה האלקטרוני הראשון בקנדה.
- לצורך הקמת הפרויקט הקים הזכיין שותפות קבלנית באופן שהמיזם המשותף נושא בכל הסיכונים הקבלניים הכרוכים בתכנון ובבנייה¹⁴⁷. מדובר בחברות בעלות נכסים רבים, מונפקות בבורסה ומחויבות בהצגת דוחות כספיים. החברות הן ידועות ונהנות ממעמד איתן לאורך שנים רבות.

מימון הפרויקט בסך של \$1,415,000,000 חולק בצורה הנ"ל¹⁴⁸:

- NEWCOURT בנק קנדי – \$250,000,000
- בנקים מקומיים – \$995,000,000
- הלוואות בעולם – \$120,000,000
- חוב ביניים – \$50,000,000

90% מעלות הפרויקט ממומנים באמצעות הלוואות, ו- 10% מהון עצמי של בעלי המניות

בזכיין, כאשר ההלוואות מומנו על ידי מלווים מישראל וצפון אמריקה¹⁴⁹.

כמו כן, על פי חוזה הזכיין, סעיף 61, הדן בגיוס הכספים ממקורות חיצוניים של הזכיין, העביר הזכיין לממשלה את הנתונים הבאים:

א. תכנית מימון המדגימה את אופן מימון הפרויקט.

¹⁴⁶ Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. "Framework for critical success factors of BOT projects in china", *Journal of Project Finance*, 7(1)(2001), pp. 53-61

¹⁴⁷ אתר חברת "חוצה ישראל" <http://www.hozeisrael.co.il> (10.03.2010)

¹⁴⁸ אהוד סביון (ראיון אישי) מנכ"ל חברת "דרך ארץ", 10.03.2010

¹⁴⁹ <http://www.miksam.co.il/uploaded/108-109.pdf> (10.03.2010)

ב. מממנים פוטנציאליים.

ג. תחזיות כלכליות לתקופת הזיכיון.

ד. מודל כלכלי לתקופת הזיכיון הכולל הנחות בסיס:

(1) המועד הקובע, משך ההקמה ומועד תחילת ההפעלה של כל קטע.

(2) הנחות כלכליות לגבי אינפלציה בארץ ובמדינות הממנות, שינויים בשער השקל ביחס למט"ח רלוונטי.

(3) חלוקת ההון המושקע בפרויקט.

(4) הערכות עלות להפעלה ואחזקה.

(5) תחזיות תנועה ועלויות אגרה.

ה. פירוט מקורות המימון לכל תקופת הזיכיון – שיעור ההון שינתן וגודל ההחזרים.

בתאריך 29.10.1998, לאחר החתימה עם חברת דרך ארץ כזכיינית לבנייה, הקמה ותפעול של כביש 6, פורסם¹⁵⁰: "דרך ארץ מבקשת מהבנקים איתם היא קשורה בחוזה המימון לפרויקט הקמת הכביש, לשנות את תנאי הריבית של ההלוואות ותנאים בסיסיים נוספים, כמו שערי המט"ח. מפגישת עבודה שהתקיימה אתמול בערב בין זכייין כביש חוצה ישראל לבין הנהלת חברת כביש חוצה ישראל נמסר כי הזכיינית, העושה בימים אלה מאמצים מרתוניים להשיג את המימון, טרם הצליחה להוכיח יכולת פיננסית לביצוע הפרויקט".

בתאריך 14.12.1998 עדיין לא הצליחה חברת דרך ארץ לבצע סגירה פיננסית¹⁵¹ ופורסם¹⁵² כי לחברת דרך ארץ קשה לחצות את מחסום חילוקי הדעות הפנימיים בין החברות הכלולות בקבוצת דרך ארץ.

חברת סוסיטה ז'נרל - השותפה בקבוצה ב-20% - מנהלת דיונים ומבצעת הליכים משפטיים לשינוי הסכם הזיכיון, מתוך כוונה לצאת מתוך ההרכב ולמכור את חלקה, בבסיס חילוקי הדעות עומד המשבר בשוקי ההון בעולם, שהביא את החברה הזרה לבחון מחדש את כדאיות הצטרפותה לפרויקט, לדעת החברה, הפרויקט כדאי - אבל פחות ממה שהיה בעת חתימת החוזה, כפי שעולה

¹⁵⁰ ריילי מירי (29.10.1998). דרך ארץ במאמצים מרתוניים להשגת המימון הדרוש לפרויקט חוצה ישראל. הארץ, מוסף כלכלה

¹⁵¹ השלב שבו מציג הזכייין את כל המסמכים והממשלה מקבלת מהבנקים המלווים אישור שמולאו כל התנאים שנקבעו בהסכמי המימון בינם לבין הזכייין וביכולתו לקבל מהם את המימון הדרוש לו מכונה "סגירה פיננסית".

¹⁵² ריילי מירי (14.12.1998). חוצה ישראל - תקוע. הארץ, מוסף כלכלה

מהחישובים הכלכליים שערכה הקבוצה הצרפתית. שינויי גובה הריבית בישראל גרמו להתייקרות מימון הפרויקט.

לאחר שדרך ארץ בדקה מול האוצר אפשרות של הגדלת ההגנות, כלומר הרחבת רשת הביטחון, ונתקלה בסירוב, ביקשה סוסיטה ז'נרל להעלות את המחיר שתקבל עבור חלקה בפרויקט בחוזי הביצוע. בבדיקה מחודשת שביצעה החברה הצרפתית, קבעה כי יש צורך בעדכון המחירים לנוכח השינויים הפיננסיים בחודשים האחרונים. כאן היא נזקקה להסכמת יתר השותפות לאחר שנתקלה בהתנגדות מצד אפריקה ישראל, קנדיין הייווייס מקנדה ויוז מארה"ב - שגם הן הושפעו מהמשבר בשוקי ההון העולמיים ושינויי גובה הריבית - לאחר מכן פנתה סוסיטה ז'נרל לאפשרות הפרישה מתאגיד זכיון. כיוון שחוזה הזיכיון מאפשר יציאה של קבוצות שותפות לפי מנגנון שנקבע מראש, בחרו כל הצדדים להתחיל את מסלול הפרישה.

בינתיים, דרך ארץ פנתה לסולל בונה כדי שתתפוס את מקומה של החברה הצרפתית וסולל בונה הסכימה.

גם הבנקים המממנים את הפרויקט, בנק פועלים וקבוצת ניו קורט הקנדית, הקשיחו את עמדותיהם - אלה דרשו הבטחת מימוש ההכנסות מאגרה כפי שעלה מהתחזיות, ומעוניינים בכך שהזכיינית תספוג כמה שפחות את התמורות בשער השקל.

יהודה כהן, מנכ"ל הנהלת חברת כביש חוצה ישראל¹⁵³:

"התברר לנו שנושא ההסכמים בין הבנקים לבין החברות השותפות בקבוצה נגרר הרבה יותר משחשבנו. חודש לפני סגירת הזיכיון קרתה מהומה פיננסית בעולם. הדבר גרם למגייסי הון להאט את הקצב". לדברי כהן, החוזה בין הנהלת הכביש לדרך ארץ נחתם בפברואר '98. ההנחה שלנו היתה שתוך 6-8 חודשים ניתן יהיה לסגור את סוגיית המימון הפיננסי בין הבנקים לזכיינית. בדיעבד טעינו בהערכה. יועץ אחד מנוסה, בריטי, אמר להנהלה כבר אז שאנחנו שוגים באשליות, וסגירת פרויקט בסדר גודל כזה - 1.2 מיליארד דולר - עשויה להימשך שנה במקרה הטוב. לא האמנו לו...

אני מאמין שהפרויקט ייצא לדרך בפיגור מסוים. הפיגור עולה כסף גם לזכיון. עדיין צריך לשלם ליועצים ולמשפטנים, אך להערכת, הפיגור יודבק במהלך העבודות".

¹⁵³ ריילי מירי (14.12.1998). חוצה ישראל - תקוע. הארץ, מוסף כלכלה

בתאריך 29.10.1999 פורסם¹⁵⁴ כי חברת דרך ארץ והקבוצות המממנות את כביש חוצה ישראל, בנק הפועלים וניו קורט הקנדית, חתמו אתמול על ההסכמים לסלילת כביש האגרה הראשון בישראל. עם סיכום המימון יעבירו הבנקים לפרויקט 850 מיליון שקל תוך שבוע מחתימת ההסכם.

חבילת המימון מבוססת בעיקר על אשראי מבנקים מקומיים ומגופים מוסדיים ישראלים: בנק הפועלים עומד בראש תאגיד של בנקים ממנים, שכולל גם את לאומי, דיסקונט והמזרחי וקופות גמל ופנסיה. את חבילת המימון ארגן אהוד קופמן, שעמד בראש סקטור קונצרנים בחטיבה העסקית בבנק הפועלים. חברת ניו קורט הקנדית ארגנה מבנקים בחו"ל חבילת מימון בסך 250 מיליון דולר.

¹⁵⁴ ריילי מירי, פרץ סמי (29.10.1999) נחתם ההסכם למימון חוצה ישראל ב-1.1 מיליארד דולר; הסלילה תחל בשבוע הבא, **הארץ**, מוסף כלכלה

5. ניהול סיכונים

5.1 בנייה בזמן

פרויקטים של המגזר הציבורי עדיין סובלים מאיחורים, חריגה מתקציב ופשרות בהשגת היעדים המקורית. במקרים רבים, תהליך ה-PPP מביא יעילות בהשגת היעדים בזמן ובתקציב¹⁵⁵.

הבנייה על הקטע הראשון ממחלף שורק למחלף עירון החלה בנובמבר 1999 וזאת בעיכוב של שנה, לאחר חתימת החוזה עם הזכיין בפברואר 1998.

הסיבה לעיכוב הייתה חילוקי דעות פיננסיים בין החברות הכלולות בקבוצת "דרך ארץ".

חברת "סוסיטה ז'נרל" - השותפה בקבוצה ב-20% - ניהלה דיונים וביצעה הליכים משפטיים לשינוי הסכם הזיכיון, מתוך כוונה לצאת מתוך ההרכב. בבסיס חילוקי הדעות עמד המשבר הפיננסי בשוקי ההון בעולם, שהביא את קבוצה הזרה לבחון מחדש את כדאיות הצטרפותה לפרויקט¹⁵⁶.

להלן ציטוט דבריו של מנכ"ל הנהלת כביש חוצה ישראל, יהודה כהן:
(לגבי מועד תחילת העבודות) אני מקווה שנצליח לברר תשובה סופית למועד תחילת העבודות בשבועות הקרובים.....אני מאמין שהפרויקט ייצא לדרך בפיגור מסוים. הפיגור עולה כסף גם לזכיין. עדיין צריך לשלם ליועצים ולמשפטנים, אך להערכתי, הפיגור יודבק במהלך העבודות"¹⁵⁷.

5.2 סיום הפרויקט בזמן

הקטע הראשון של כביש חוצה ישראל בין מחלף נחשונים למחלף איל נפתח לתנועה באוגוסט 2002. זהו הקטע הראשון מתשעת הקטעים של החלק המרכזי של הכביש (86 קילומטרים בין גדרה לחדרה). בחוזה של המדינה עם הזכיין נקבע ש-86 הקילומטרים ייפתחו לתנועה ב-2004, אולם הזכיין החליט לפתוח בהדרגה קטעים שיושלמו עד אז, עקב איחור קל של כחודשיים – אשר

¹⁵⁵ PricewaterhouseCoopers (PWC) (2001), Public Private Partnerships: a Clearer View, www.pwcglobal.com (10.05.09)

¹⁵⁶ ריילי מירי (14.12.1998). חוצה ישראל - תקוע. הארץ, מוסף כלכלה
¹⁵⁷ ריילי מירי (14.12.1998). חוצה ישראל - תקוע. הארץ, מוסף כלכלה

נגרם בעיקר בגלל בריחתם של אנשי "רייטיון", החברה האמריקאית האחראית על המערכות האלקטרוניות של הכביש, מאימת הפיגועים של חודש מארס של אותה שנה¹⁵⁸.
באמצע ספטמבר נפתח הקטע השני, מנחשונים למחלף בן שמן, שם יתחבר חוצה ישראל לכביש מספר 1 (ירושלים-תל אביב). קטע שלישי, בין בן שמן למחלף נשרים, נפתח בנובמבר. קטעים אלו נפתחו לתנועה לפני המועד המתוכנן¹⁵⁹.

5.3 ביקוש תנועה כפי שנובא

אם ביקוש התנועה אינו עומד בציפיות כפי שנובאו בניתוח העלות/תועלת זהו סימן כי הפרויקט אינו בעל תועלת כלכלית והמגזר הציבורי אינו מקבל את התמורה מהזיכיון שנתן להפעלת הפרויקט¹⁶⁰.

תחשיב תחזית התנועה מבוסס על מספר הנסיעות החזוי בכביש במשך שנה. כך לדוגמה, אם נקודת האיזון ל-2004 נקבעה ל-30 מיליון נסיעות אבל מספרן בפועל היה 28 מיליון, היקף הנסיעות נמוך מנקודת האיזון. במצב זה תהיה המדינה חייבת לשלם לדרך ארץ 72% מההכנסות על 2 מיליון הנסיעות החסרות. לעומת זאת, במצב שבו מספר הנסיעות גבוה מנקודת האיזון, לדוגמה 32 מיליון נסיעות, על דרך ארץ להעביר למדינה 51% מההכנסות על 2 מיליון הנסיעות העודפות¹⁶¹.

על פי הנתונים מחברת מדרך ארץ, נקודת האיזון לשנת 2004 נקבעה לכ-27 מיליון נסיעות בשנה, ובפועל היה היקף הנסיעות 23 מיליון בלבד.

ב-2007 חצה היקף הנסיעה בכביש את התחזיות המוקדמות של המדינה, ולכן על פי ההסכם, דרך ארץ תשלם למדינה 51% מההפרש בין התחזית לנתונים בפועל.

העברת התמלוגים למדינה ב-2007 נעשתה בפעם הראשונה מאז החלה הפעלת הכביש, בסוף 2004.

¹⁵⁸ ציגלמן ענת (28.07.2002). כביש חוצה ישראל יוצא לדרך. הארץ, מוסף מאמרים

¹⁵⁹ "בתנועה מתמדת" - http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN3.pdf (10.03.2010)

¹⁶⁰ Stambrook D. "Final Report: Successful Examples of Public Private Partnership and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development", May 2005, p.27
(<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccesStories.pdf>)

¹⁶¹ קדמי שרון (17.01.2005). המדינה תשלם לדרך ארץ 10-15 מ' ש' פיצוי - עקב מספר נסיעות נמוך מהתחזית. הארץ, מוסף כלכלה

ציטוט מדבריו של מר יהודה כהן, מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל:
"אנו רואים מגמה קבועה של גידול בכמות הנסיעות בכביש ועלייה בהכנסות. מגמה זו הואצה עם פתיחתו בחודש שעבר של קטע 19 בכביש, ממחלף שורק לקרית גת. אין לי ספק שהמדינה תמשיך ליהנות גם בעתיד מההכנסות מכביש חוצה ישראל. קטע 20 בדרום, מקרית גת למחלף מאחז שבסמוך לבית קמה שייפתח בעוד כחמישה חודשים, וקטע 18 בצפון, מעירון לאליקים, שייפתח ב-2009, יגבירו את מגמת הגידול בהיקף הנסיעות בכביש"¹⁶².

¹⁶² בר-אלי אבי(16.01.2008). חוצה ישראל יניב למדינה הכנסות של 17 מיליון שקל על 2007. הארץ, מוסף כלכלה

6. סיכום תוצאות טבלת קריטריוני הצלחה -

כביש מס' 6 חוצה ישראל

מאפיין הפרויקט	קריטריון כישלון	קריטריון הצלחה
1. התנעת הפרויקט:		
1.1 בחינת אפשרויות בין פרויקטים	לא נבחנו חלופות	
1.2 בחירת אופן ביצוע הפרויקט	רק שיטת PPP	
1.3 תמיכה פוליטית	כן	
4. הפקעות	ניתנה עזרת המגזר הציבורי	
2. מאפייני התקשרות עם המבצע:		
2.1 מידת התחרותיות	תחרותיות	
2.2 מידת השקיפות	שקיפות מלאה	
3. הסכם הזיכיון:		
3.1 חי הזיכיון	אופטימאלי (30 – 50 שנה)	
3.2 מסגרת משפטית	קיימת	
3.4 סוכנות ממשלתית מחויבת ומאורגנת	קיים	
3.5 מרחב פעולה לחידושים	קיים	
4. מימון:		
4.1 סובסידיה/ערבות ממשלתית	כן/ בשיווי הככלי הנכון	
2.1 מימון זמין של השותף הפרטי	קיים (אולם באיחור של כ-שנה בסגירה הפיננסית)	
5. ניהול סיכונים		
5.1 בנייה בזמן	איחור של שנה	
5.2 סיום הפרויקט בזמן	עיכוב של חודשיים בפתחת הקטע הראשון ופתיחת הקטעים הבאים לפני המועד המתוכנן	
5.3 ביקוש/תנועה כפי שנובא	כן	

לסיכום הפרק העוסק בכביש חוצה ישראל, המחקר הראה כי ההחלטה לבצע את הכביש לא הייתה כתוצאה הליך מסודר של קבלת החלטות ומעיד בכך אי בחינת חלופות אחרות ואופן ביצוע הפרויקט אולם לאחר קבלת ההחלטה של ביצוע הפרויקט בשיטה שנבחרה, זכה הכביש בתמיכה פוליטית רחבה שבה לידי ביטוי בחקיקת חוקים תומכים אשר הביא להקמת סוכנות ממשלתית מחויבת אשר ארגנה תחתיה את נושא ההפקעות, המסגרת המשפטית והסובסידיות (גם תחת מטריית חוקית), הביאו לכך כי כיום, אפריל 2010, אנו נוסעים בכביש חוצה ישראל ואף הפרויקט מחזיר כסף למדינה.

ב. פרק שישי – רכבת קלה בירושלים

ט.1 רקע

הרכבת הקלה היא גלגולה המודרני של הטרם, שנולדה כקרן רתום לסוסים הנע על מסילה ברחובות העיר. עם התפתחות הערים במאה ה-19 נולד הצורך בתחבורה ציבורית עירונית. קווי הטרם הראשונים הופעלו בהצלחה בניו-יורק, פריז ולונדון. הסוסים הוחלפו עד בקטרי קיטור ובהמשך במנוע החשמלי. התפשטותם המהירה של המכונית ושל האוטובוס הביאו בהדרגה לירידתה של הטרם מגדולתה.

שנות ה-70 ציינו מהפך מחשבתי בתחבורה, עם העלייה במודעות לאיכות הסביבה, משבר האנרגיה והחמרת גודשי התנועה שגרמה לפקיקת מרכזי הערים. כל אלה תרמו להופעתה מחדש של הטרם עם טכנולוגיה חדשה, עיצוב מתקדם ושם חדש:

"רכבת קלה" (LRT Light Rail Transit).

הרכבת הקלה ניצלה התפתחויות טכנולוגיות כמו מנועים חשמליים קטנים ושקטים, מערכות ממוחשבות לפיקוח ולבקרת תנועה¹⁶³.

מאז שנת 1994 פועל בירושלים צוות תכנית אב לתחבורה (להלן - הצוות) במסגרת "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני-ירושלים" (להלן - העמותה). העמותה תעסוק, לפי התקנון שלה, בין היתר, בתכנון, בעיצוב ובפיתוח עירוני, לרבות פיתוח תעבורתי. מטרתיה הן, בין השאר, להכין תכנית אב לתחבורה בירושלים, כולל תכניות לתחבורה ציבורית.

בראש העמותה עומד ראש עיריית ירושלים ופעילויות העמותה בתכנון ובפיתוח תעבורתי בירושלים ממומנות על ידי משרד התחבורה (להלן - המשרד) ועיריית ירושלים (להלן - העירייה).

משנת 1996 מתמקדות פעולותיו של הצוות, שהוא אחד ממוסדות העמותה, בתכנון מערכת הסעה המונית בירושלים.

במהלך תכנון מערכת ההסעה המונית קבע הצוות בשנת 1997 באמצעות יועצים הנדסיים שיש היתכנות (מבחינת זמינות קרקעות, ביקוש, עלות וכו') לשמונה קווים של רכבת קלה; מהם נבחרו חמישה קווים שייכללו בתכנית האב לתחבורה ציבורית בירושלים לשנת 2020.

תכנית האב הוכנה בידי הצוות במהלך שנת 1997.

¹⁶³ http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN6.pdf (19.03.2010)

בשלב הראשון (לשנת 2004) הומלץ לסלול קו בתוואי שכונת פסגת זאב, שער שכם, רחוב יפו, שדרות הרצל והר הרצל (להלן - הקו הראשון). באוקטובר 1997 החליטו המשרד והעירייה לקדם את תכנון הקו הראשון של הרכבת הקלה. ההשקעה בפרויקט הוערכה בכ-1.1 מיליארד ש"ח (במחירי דצמבר 1998)¹⁶⁴.

פרויקט הרכבת הקלה בירושלים הוא הראשון מסוגו בארץ, והוא נועד להביא להפחתת הגודש בכבישים, לחיסכון בזמן הנסיעה, להגדלת פריון העבודה ופעילויות הפנאי ולהפחתת זיהום האוויר. זה פרויקט תשתית מורכב ביותר הכרוך בביצוע מגוון רחב של עבודות באזור עירוני צפוף, תוך הקפדה על בטיחות הנסיעה, שמירה על צירי תנועה פתוחים ומניעת מטרדי רעש וזיהום¹⁶⁵.



166

¹⁶⁴ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת 2002, 54, ירושלים, עמ' 725 - 726

¹⁶⁵ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת 2006, 58, ירושלים, עמ' 1189

¹⁶⁶ http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A5:Jerusalem_Massl_Transit.svg (19.03.2010)

1. התנעת הפרויקט

1.1 בחינת אפשרויות בין פרויקטים

כל שינוי במערכת התחבורה – באם מדובר בבניה של תשתית חדשה או שינוי של מערכת תחבורה ציבורית קיימת – מטרתו היא לשפר את המצב הקיים. מטרה זאת ניתנת להשגה על יד מספר אפשרויות ועל ידי מספר חלופות תחבורתיות, כאשר המטרה היא למצוא את החלופה הטובה ביותר להשגת המטרה לשמה הפרויקט מיועד¹⁶⁷.

בראשית 1994 מונה ד"ר משה הירש, לשעבר המפקח על התעבורה במשרד התחבורה, על ידי משרד התחבורה לעמוד בראש צוות תכנית אב לתחבורה בירושלים¹⁶⁸. מחליפו בתפקיד המפקח על התעבורה, מר אלכס לנגר, ביקש כי הנושא המרכזי שיקודם בצוות יהיה הכנת תכנית אב לתחבורה ציבורית. מר לנגר הנחה את הצוות לבחון באופן מיוחד את חלופת הרכבת הקלה בהשוואה לחלופה המבוססת על אוטובוסים בלבד¹⁶⁹. בהעדר ניסיון בתחום זה בארץ הוחלט שבחינת ההיתכנות תבוצע במכרז סגור, בין כמה חברות בינלאומיות בעלות ניסיון בתחום זה בחו"ל.

בסוף 1994 נבחרה חברת Parson – Brinckenhoff International. החברה בדקה חלופת רכבת קלה וחלופת אוטובוסים. המסקנה העיקרית אליה הגיעה כי חלופת הרכבת הקלה עדיפה על חלופת מסלולים בלעדיים לאוטובוסים¹⁷⁰. בעקבות המסקנה כי הרכבת קלה היא החלופה הרצויה לירושלים, הציע ד"ר משה הירש להתקדם בהליך שמסגרתו תבוצע בדיקה מהירה של סקר הישימות של חברת Parson – Brinckenhoff International ובהליך לקדם את תהליך התכנון¹⁷¹.

במקביל לעבודת זו, תכנית אב לתחבורה התקשרה בשנת 1996 עם מתכנן חיצוני (משרד קולניק), כדי שיבדוק עבורו את ההיתכנות של החלופות למערכת עורקית המבוססת על תחבורה ציבורית

¹⁶⁷ Ferrari, P. "A method for choosing from among Alternative transportation projects", *European Journal of Operational Research*, 150(1) (2003) p.194-203

¹⁶⁸ אני ארחיב על הצוות בסעיף "תמיכה פוליטית – מדיניות עירונית" בהמשך.

¹⁶⁹ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (1999), דו"ח מס' 1: תיעוד תהליך התכנון – מ-1993 ועד יוני 1998, דו"ח 1,

ירושלים, עמ' 21

¹⁷⁰ שם, עמ' 22

¹⁷¹ שם, עמ' 25

(רכבת קלה - אוטובוסים) בירושלים ויציע את החלופה המועדפת. קולניק החל את עבודתו באותה שנה, ובינואר 1998 הגיש לצוות דוח על החלופות¹⁷².

להלן החלופות אשר נבדקו בבדיקה כלכלית למערכת הסעה המונית בירושלים¹⁷³:

א. חלופת HGB¹⁷⁴ – מערכת התחבורה הציבורית מורכבת משלד של מספר מצומצם של קווי אוטובוס מרכזיים בחמשת פרוזדורי התנועה העיקריים בירושלים, המאופיינים בביקוש ותדירות גבוהה. לקווים אלו מתווספים קווים משלימים להשלמת רמת השרות לאזורים בעיר וקווים מזינים לקווי HGB לאיסוף ופיזור הנוסעים ברמה מקומית.

ב. חלופת LRT - החלופה מבוססת על מערכת קווים של LRT. מערכת התחבורה הציבורית מתבססת על מספר קווי רכבת קלה המשמשים אמצעי תחבורה העיקרי לנסיעות תח"צ. לקווים אלו נוספת מערכת קווי אוטובוסים משלימה לאזורים שאינם משורתיים וקווים מזינים ברמה המקומית.

בדיקת הכדאיות הכלכלית מצאה את שתי החלופות הנבדקות ככדאיות בכל המבחנים שנערכו ושנת הכדאיות הראשונה של שתי החלופות הינה השנה הראשונה להשלמת המערכת הראשונה, כלומר מומלץ להתחיל בבצוע הפרויקט מייד¹⁷⁵.

במקביל, על מנת להתחיל ביישום עבודת Parson – Brinckenhoff International הוחלט להתקשר עם צוות גרמני ביוני 1995, על מנת שיתניע את הליך התכנון. הצוות הגרמני התחיל את עבודתו באוקטובר 1996 ובבדיקה פרטנית שערך בעבודה של חברת Parson התגלו ליקויים בתחום ההנדסי – פיסי והתבססות על סקר מוצא-יעד לקוי. כתוצאה מליקויים אלו, בנובמבר 1996, הצוות הגרמני בחל לבחון מחדש את החלופה של רכבת קלה וחלופת האוטובוסים¹⁷⁶.

¹⁷² מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולהשבונות שנת 2002, 54, ירושלים, עמ' 732

¹⁷³ קולניק – ייעוץ כלכלי ופיננסי (1998), בדיקה כלכלית – מערכת הסעת המונים בירושלים, ירושלים, עמ' 12

¹⁷⁴ קווי אוטובוס מסוג HGB (High Grade Bus) המאופיינים, בין השאר, באוטובוס מפרקי שקיבולת נוסעיו גדולה, ורצפתו נמוכה.

¹⁷⁵ שם, עמ' 25

¹⁷⁶ שם, עמ' 26

בסוף שנת 1997 הוגש דו"ח הבדיקה אשר העלה כי החלופה הטובה ביותר היא מערכת המורכבת מרכבת קלה¹⁷⁷.

אולם, באוקטובר 1997 החליטו נציגי המשרד התחבורה ונציגי העירייה, לקדם את תכנון הקו הראשון של הרכבת הקלה בירושלים, בלי להמתין לבדיקת הכדאיות הכלכלית של תכנית אב לתחבורה אף על פי כי חלופות אלה נבחנו באותה עת בידי עבור המשרד והצוות על ידי משרד קולניק, ועל פי בדיקתו אמורה הייתה להתקבל ההחלטה אם לאשר תוכנית אב לתחבורה הכוללת רכבת קלה (בדיקת הכדאיות הכלכלית הוגשה רק בינואר 1998)¹⁷⁸.

באפריל 1998 מסר אגף התקציבים למשרד התחבורה כי הדוח לא נעשה בהתאם לנוהל בדיקת פרויקטים תחבורתיים (להלן - נוהל פר"ת), והוא אינו "יכול לקבל את הבדיקה שבנדון כמשקפת את הכדאיות הכלכלית של החלופה המוצעת או להתייחס באופן ענייני לנתונים ולמסקנות שנגזרו ממנה"¹⁷⁹. במהלך שנת 1999, על פי הנחיית אגף התקציבים, הזמינו המשרד והצוות בדיקת כדאיות כלכלית למשק הלאומי של שתי חלופות להסעת המונים בירושלים.

באוגוסט 22.08.1999 החליטה הממשלה להטיל על משרד התחבורה ומשרד האוצר לסכם סופית עד 31.10.1999 את בדיקת החלופות לשלב א של מערכת הסעת ההמונים, למנות ועדת מכרזים בינמשרדית עד 31.10.1999 ולפרסם את מסמכי המכרז עד 31.12.1999¹⁸⁰.

וכך, חודש בלבד לאחר החלטת הממשלה, בספטמבר 1999, **בטרם הושלמה הבדיקה הכלכלית השנייה של הפרויקט** (רק באוגוסט 2000 הוגש דו"ח הבדיקה), מינה החשכ"ל ועדת מכרזים בין-משרדית ובדצמבר 1999 פרסמה ועדת המכרזים מכרז לקבלת הצעות מיזמים פוטנציאליים¹⁸¹ (P.Q).

כלומר, קידום התכנון של הקו הראשון החל באוקטובר 1997, כשמונה חודשים לפני שהתקבלה בממשלה החלטה על הכנת תכנית רב-שנתית המבוססת על רכבת קלה; שלושה חודשים לפני שנעשתה בחינה יסודית של כל החלופות במסגרת תכנית האב לתחבורה ציבורית שהצביעה על כדאיות כלכלית לרכבת קלה, וכשלוש שנים לפני שהושלמה בדיקת הכדאיות של הפרויקט¹⁸².

¹⁷⁷ שם, עמ' 27

¹⁷⁸ שם, עמ' 729

¹⁷⁹ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונית שנת 2002, 54, ירושלים, עמ' 730

¹⁸⁰ החלטה מס' 132 של הממשלה מיום 22.08.1999.

¹⁸¹ Pre Qualification - P.Q - איתור מועמדים פוטנציאליים בעלי כישורים מתאימים.

¹⁸² שם, עמ' 731

1.2 בחירת אופן ביצוע הפרויקט

היות והיתרונות של שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בשיטת ה-PPP ידועים, שת"פ כזה אינו צריך להיות האפשרות היחידה לביצוע פרויקט. ישנן אפשרויות רבות למימון ואין לראות בשיטת ה-PPP כ"פתרון פלא" לכן יש לבחון את הבחירה של אופציית ה-PPP במסגרת של הפרויקט הנדון, יתרונו לציבור ויתרונותיו היחסיים לעומת אפשרויות אחרות.¹⁸³

חברת K.P.M.G¹⁸⁴ מונתה על ידי תכנית אב לתחבורה לבדוק את הטכניקה באמצעותה ניתן יהיה להשיג את הפתרון האופטימאלי למימון פרויקט הרכבת הקלה בירושלים. צוות החברה, הכין ארבע חלופות לתרחישים נבחרים של מימון ההקמה והפעלה של הרכבת הקלה. התרחישים נבחרו במסגרת בדיקה של 6 קריטריונים מומלצים¹⁸⁵:

- א. איכות השירות – תמריצים לעידוד נסיעות והגברת תדירות.
- ב. עלות לממשלה – סובסידיה או הבטחת הכנסה נדרשת.
- ג. מחיר נסיעה – מחיר נסיעה מינימאלי עם אפשרות של שינוי מדיניות מחיר התחבורה הציבורית בעיר.
- ד. ישימות ביצוע – מידת הישימות והסתברות שהתרחיש יבוצע.
- ה. אי ודאות לממשלה – מידת החשיפה של הגוף הציבורי לסיכונים במהלך תקופת הזיכיון, כולל סיכוני גבייה (מידת העלות לממשלה).
- ו. ישימות הבדיקה – איכות הנתונים, התחזיות והאפשרות להסקת מסקנות נתונים אלו.

החלופות התייחסו ליתרונות והחסרונות של מימון ציבורי מול מימון על ידי יזמים פרטיים- עסקיים באשר לעלויות, ומימון בניית התשתית האזרחית, רכישת הציוד הנייד, התפעול ותקופת הזיכיון.

במאי 1998, הוגשו תוצאות ומסקנות של הצוות אשר נגזרו ממודל פיננסי שהצביע על תרחיש ה- B.O.T כמועדף כולל תשתית אזרחית לפיה כל שלבי ההקמה והתפעול מבוצעים על ידי היזם הפרטי.

¹⁸³ European Commission, *Guidelines For Successful Public-Private-Partnerships*, January 2003 p.6 (<http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000229.pdf>)(01.02.2010)

¹⁸⁴ חברת ייעוץ בינלאומית קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (1999), דו"ח מס' 1: תיעוד תהליך התכנון – מ-1993 ועד יוני 1998, דו"ח 1, ירושלים, עמ' 56

על פי הצוות, תרחיש ה - B.O.T של הרכבת הקלה, כולל תשתית אזרחית, דורש סובסידיה גבוהה אך מונע בעיות אחריות ותחזוקה של התשתית לכל אורך תקופת הזיכיון¹⁸⁶.

בתאריך 22.8.1999 החליטה הממשלה לקדם כמה פרויקטים לאומיים וביניהם רכבת קלה בירושלים. בהצעת ההחלטה שהוגשה על ידי משרד האוצר בשיתוף משרד התחבורה, נאמר כי ממשלת ישראל:

1. מטילה על משרד התחבורה ומשרד האוצר לסכם סופית עד יום 31.10.1999 את הגדרת שלב א' של מערכת הסעת המונים בירושלים.
2. מנחה את משרד התחבורה, משרד האוצר ועיריית ירושלים להשלים את הכנת מסמכי המכרז לשלב א' של מערכת הסעת המונים בירושלים במתכונת B.O.T ולפרסמו לא יאוחר מיום 31.12.1999.

¹⁸⁶ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (1999), דו"ח מס' 1: תיעוד תהליך התכנון – מ-1993 ועד יוני 1998, דו"ח 1, ירושלים, עמ' 57

1.3 תמיכה פוליטית

לפוליטיקה יש קשר הדוק עם פיתוח ויישום של מדיניות ציבורית. עמדה חיובית כלפי מעורבות של המגזר הפרטי בפרויקטים תחבורתיים יביא לגידול בפרויקט מסוג זה. מצד שני, תמיכה פוליטית לא מספקת יביא לסיכון של פרויקטים אלו¹⁸⁷.

אימוץ, קידום וביצוע של פרויקטים לאומיים נרחבים נשענים על מדיניות ממשלתית¹⁸⁸ ומכיוון שמדובר בפרויקט בתחום העירוני עליו גם לזכות בתמיכה של העירייה.

תמיכה פוליטית – מדיניות הממשלה:

בתאריך 13.08.1997 הכריזה הממשלה בהחלטה מס' 2457¹⁸⁹ על מדיניות כוללת של העדפת תחבורה ציבורית כמענה להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים. מטרת ההחלטה הייתה להקל על גודש התנועה במטרופולינים תל אביב, ירושלים וחיפה ובמטרה לסייע בהקצאה יעילה של השימוש בתשתית הקיימת.

הממשלה הטילה על שר התחבורה להכין תוכנית מעודכנת להקמתם של נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית, בצירי הביקוש העיקריים, לרבות מתן העדפות בצמתים, וזאת לא יאוחר מיום 30.12.1997.

התכנית תכלול את תוואי הנתיבים המתוכננים וסדר העדיפויות לביצועם – בעיר ירושלים תוכן תכנית פיתוח בהתאם לתכנית אב כוללת לתחבורה שגיבש צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים.

במקביל להקמתם של נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית באוטובוסים (בסעיף 1 להחלטה מס' 2457), הממשלה מבקשת לבחון מעבר לשימוש בטכנולוגיה מסילתית לאורך אותם נתיבים שהביקוש בהם גבוה ברמה המצדיקה שימוש בטכנולוגיה זו. הבחינה תכלול אפשרות מימון הקמתן ותפעולן השוטף של המערכות המסילתיות באמצעות המגזר הפרטי.

עוד נקבע בהחלטה כי עד יולי 1998 יתוכננו מחדש קווי התחבורה הציבורית באוטובוסים בהתאמה לרשת הנת"צים (נתיבי תחבורה ציבורית), תהיה העדפה לאוטובוסים על פני רכבים

¹⁸⁷ Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. "Framework for critical success factors of BOT projects in china", *Journal of Project Finance*, 7(1)(2001), pp. 53-61

¹⁸⁸ Gerald M.Steinberg (1987) "Large Scale National Projects as Political Symbols: The case of Israel", *Comparative Politics*, Vol. 19, No. 3 pp. 332 - 333

¹⁸⁹ נספח ו'

פרטיים בצמתים, עד סוף דצמבר 2000 תושלם סלילת הנת"צים המתוכננים, ובתקציב משרד התחבורה יוקצה לשם כך מדי שנה סכום שלא יפחת מ-60 מיליון ש"ח. במקביל לסלילת הנת"צים ומבלי לעכב את הקצאת זכויות הדרך בנתיבים אלה לתחבורה הציבורית ייבחן המעבר לשימוש בטכנולוגיה מסילתית בנתיבים שהביקוש להם מצדיק זאת.¹⁹⁰

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה מס' 2457 צוין, בין השאר, שמספר כלי הרכב גדל בשני העשורים האחרונים יותר מפי ארבעה, וכתוצאה מכך גדל הגודש בכבישים, ונוצרו עומסי תנועה בעיקר בכניסות לערים הגדולות. הפתרונות לטווח הקצר והבינוני כרוכים בהקצאה יעילה יותר של תשתית הכבישים הקיימת, בין השאר, על ידי העדפת התחבורה הציבורית. לכן הומלץ בדברי ההסבר להכין תכנית כוללת להתמודדות עם הגודש בכבישים, שתכלול פתרונות קצרי טווח, ארוכי טווח ופתרונות לתקופת הביניים.¹⁹¹

בתאריך 21.06.1998 בהחלטת ממשלה מס' 3913¹⁹², הוחלט על חיזוקה של ירושלים באמצעות הקמת מערכת הסעה המונית משולבת, רכבת קלה ואוטובוסים. הממשלה הטילה על שר התחבורה, שר האוצר וראש עיריית ירושלים לפעול להכנת תכנית רב שנתית להקמת מערכת הסעת המוניים המשלבת רכבת קלה ואוטובוסים בירושלים. לצורך כך תוקם מינהלת להקמת מערכת הסעה המונית בירושלים. המינהלת תורכב מנציגי משרדי התחבורה, האוצר, הפנים, עיריית ירושלים, הרשות לפיתוח ירושלים ועוד.

בתאריך 22.08.1999 בהחלטת ממשלה מס' 132¹⁹³, הוחלט להטיל על משרד התחבורה ומשרד האוצר:

א. לסכם סופית עד יום 31.10.1999, את הגדרת שלב א' של מערכת הסעת המוניים בירושלים.

ב. להקים ועדת מכרזים בין משרדית בראשות סגן החשב הכללי, עד יום 31.10.1999, לעניין המכרז האמור, באופן שועדת המכרזים תלווה את הליך המכרז מיום השלמת סיכום פרטי שלב א' של המערכת.

ג. להשלים את מסמכי המכרז (מיון מוקדם) לשלב א' של מערכת הסעת המוניים בירושלים, במתכונת BOT ולפרסמו לא יאוחר מיום 31.12.1999.

¹⁹⁰ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולהשבונות שנת 2002, 54, ירושלים, עמ'

728

¹⁹¹ שם, 729

¹⁹² נספח ז'

¹⁹³ נספח ה'

תמיכה פוליטית – מדיניות עירונית

עוד בסוף שנות ה-60, בעקבות צרוף שטחים נרחבים לשיפוט העיר ירושלים, החליטה העירייה בעצה אחת עם משרד התחבורה, להקים צוות תכנית אב לתחבורה שיכין תכנית אב לתחבורה לבירה¹⁹⁴.

רק החל מ-1994 נוספה לפעילות העמותה, על פי החלטה משותפת של העירייה ושל העמותה 'המרכז לתכנון בערים היסטוריות – ירושלים'¹⁹⁵, גם פעילות תכנית אב לתחבורה ופעילות פרויקט הסעת המונים, המהווה חלק ממנו. הוצאות התכנית והפרויקט ממומנות על ידי משרד התחבורה (כ-80 אחוזים בממוצע) ועל ידי עיריית ירושלים (כ-20 אחוזים בממוצע)¹⁹⁶.

ב-8.4.02 החליטה האספה הכללית של העמותה על שינוי שם העמותה ותקונה. במאי 2002 הגישה העמותה 'המרכז לתכנון בערים היסטוריות – ירושלים' בקשה לשנות את שם העמותה לתכנית אב לתחבורה, את הגדרת חלק ממטרותיה ואת תקנון העמותה. על פי נוסח הפנייה, הבקשה לשינוי השם והתקנון נובעים מן הצורך לעדכן את מטרות העמותה ואת התקנון שלה, כפי שהוגדרו בעת הקמתה, ומן העובדה שפרויקט 'תכנית אב לתחבורה' הסעת המונים הוא היום הפרויקט המרכזי של העמותה¹⁹⁷.

השפעה רבה במיוחד על העמותה יש לעיריית ירושלים. נציגיה מחזיקים בתפקידי הניהול העיקריים בעמותה ואף מעורבים במדיניות העמותה ובניהול היומיומי של ענייניה, מטפלים בביצוע כל עבודות התשתית של פרויקט הסעת המונים ותכנית אב לתחבורה, באמצעות החברה העירונית מוריה¹⁹⁸ ובניהולה.

התקנון קובע כי כיושב ראש העמותה יכהן, בכפוף להסכמתו, ראש עיריית ירושלים, כל עוד הוא מכהן בתפקידו. ואכן, ראשי העירייה כיהנו כיושבי ראש העמותה וכמו כן מכהנים ראשי העירייה מתוקף התקנון כיושבי ראש הוועד המנהל¹⁹⁹.

העמותה, שמבחינת המבנה המשפטי-פורמלי שלה היא תאגיד פרטי, מהווה מסגרת ארגונית האחראית על הפעלת תקציבים ציבוריים גדולים ביותר שמטרתם וייעודם לטובת כלל הציבור. תקציב העמותה, שמקורו בגופים ממשלתיים ועירוניים, מממן מגוון רחב של עבודות המבוצעות

¹⁹⁴ מבקרת עיריית ירושלים (2000), **תכנית אב לתחבורה ירושלים ופרויקט הסעת המונים (הרכבת הקלה)**, ירושלים, עמ' 356

¹⁹⁵ העמותה נוסדה ב-1987 בידי גורמים פרטיים בעלי זיקה לעיריית ירושלים ולקרן ירושלים.

¹⁹⁶ שם, עמ' 533

¹⁹⁷ שם, עמ' 534

¹⁹⁸ מוריה- חברה לפיתוח ירושלים, הוקמה בשנת 1987 על ידי עיריית ירושלים במטרה לבצע עבור העירייה עבודות בתחום

פיתוח התשתיות.

¹⁹⁹ שם, עמ' 537

על ידי מבצעים רבים מהארץ ומחוץ לארץ, ובכלל זה עבודות תכנון, הנדסה ושירותים מסוגים שונים בפרויקט הרכבת הקלה בירושלים²⁰⁰.

מתוך דברי רה"מ לשעבר, אהוד אולמרט (שהיה ראש עיריית ירושלים בין השנים 1993 – 2003), בטקס הנחת הפס הראשון של הרכבת הקלה של ירושלים, בהר הרצל²⁰¹:

"אני יכול לומר שאני גאה מאוד על כך שירושלים היא המובילה של הפרויקט הזה מכמה וכמה סיבות, ראשית, כי ירושלים היא בירת ישראל ונכון וראוי שהבירה תהיה זו שמובילה את הפיתוח הגדול והמשמעותי בכל התחומים.

מעבר לכך, גם בגלל החוויה האישית שהייתה לי לעבוד עם כל האנשים שהיו מעורבים בריכוז העצום של העבודה הזאת. בדרך כלל מביאים את הממשלה ואת הגופים הציבוריים כדוגמא לכך שיש חוסר יעילות, שהשוק הפרטי הרבה יותר יעיל, שהממשלה היא לא כל כך יעילה והיא לא יודעת לעבוד. אני רוצה לומר לכם, הנושא הזה של **תכנית אב לתחבורה בירושלים** ופיתוח הרכבת הקלה זה מקרה מובהק וראוי לציון של יכולת לשלב את כל הגופים הציבוריים לעבודה יעילה, מדויקת, חסכנית ומקצועית ברמה הגבוהה ביותר ועל כך כל הגופים הללו ראויים להערכה.

אני רוצה לצייין פה כמה שמות, אני יודע שאני שם את נפשי בכפי, כי וודאי יהיו אחדים שיעלבו, אבל בכל זאת כמי שעבד עם האנשים וליווה את הפרויקט הזה מיומו הראשון, אני רוצה לצייין כמה וכמה אנשים: בראש ובראשונה **את ראש העיר אורי לופליאנסקי, שהיה ממלא מקום וראש וועדת תכנון ובניין. הוועדה אשר אישרה בפועל את התוכניות ועזרה לקדם את התכנית.**

איתן מאיר, מנכ"ל עיריית ירושלים, בשבילו זה מפעל חיים. כעסו עליו, אמרו שהוא גם אחראי על הפרויקט הזה מטעם העירייה, וגם המשנה למנכ"ל העירייה..

יחד איתנו מהעירייה, מהאגפים השונים של העירייה, קוקי, שהוא עכשיו מנכ"ל חברת סיטי פס, שהיה מנכ"ל חברת מוריה שעשתה את כל עבודות הפיתוח שאת חלקן רק הזכרתי עד עכשיו, בתנופה, במהירות, ביעילות, בחיסכון. כל הכבוד לקוקי."

יחד איתנו יעקב אביסר, שהיה מנהל אגף התחבורה בירושלים, עכשיו הוא המשנה למנכ"ל, אי אפשר שלא לראות אותו, אפילו שהוא יושב הוא הכי גדול פה ואני כמובן עוד צריך לצייין גם את מהנדס העיר, אורי שטרית וגם את גזבר העיר אלי זיטון, שאני לא בדיוק רואה אותם כאן אבל הם היו חלק בלתי נפרד."

²⁰⁰ מבקרת עיריית ירושלים (2000), תכנית אב לתחבורה בירושלים ופרויקט הסעת המונים (הרכבת הקלה), ירושלים, עמ' 584

²⁰¹ <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/C882F11D-808B-4CE8-93B1-ED53C70E5B65/0/train221106.doc>. (20.03.2010)

במשרד האוצר זכורים לי במיוחד שני אנשים, עופר לינצ'בסקי שיושב כאן - היום הוא מנכ"ל הרכבת והוא עושה עבודה טובה וחשובה. ודודו גרשונביץ', איש החשב הכללי שהיום הוא נמצא במקום אחר, אבל אז הוא היה ראש וועדת המכרזים, שאלמלא היא - היה קשה מאוד לזוז קדימה. הוא כמוכן ראש חץ של משרד האוצר בפרויקט אבל זה היה ראש חץ יעיל, מקצועי ולא קמצן, בניגוד לאופי של אנשי האוצר בדרך כלל.

אי אפשר היה לעשות את הפרויקט הזה ללא משרד התחבורה. רבותי שיהיה ברור, בסופו של דבר הגוף המקצועי שמכוון את הפעילות בתחומים הללו במשרדי הממשלה מטבע הדברים, זה משרד התחבורה, היו שמה בעצם שניים מרכזיים, אני רוצה לציין את שניהם: אחד זה אלכס לנגר, המשנה למנכ"ל. ידידי אלכס לנגר, איש מקצוע מן המעלה העליונה שעשה עבודה יוצאת מן הכלל והשני שאי אפשר שלא להזכיר אותו, הייתי אומר אולי המומחה, אולי גדול המומחים בארץ לתחבורה, מומחה בקנה מידה בינלאומי. לצערי הוא לא יכול היה להמשיך בפעילות בפרויקט, אבל בלעדיו לא היה פרויקט הרכבת הקלה בירושלים. מי שעמד בראש תכנית האב לתחבורה בירושלים, ד"ר משה הירש שנמצא כאן....."

בתאריך 27.11.2009, אמר ראש עיריית ירושלים החדש ניר ברקת לעיתון "הארץ"²⁰²:
"נכון לשים סימן שאלה על הפרויקט הזה. בתקופתי היינו כחוט השערה מלסגור את פרויקט הרכבת הקלה..", הוא אומר, "ובסופו של דבר עשינו שינויים לטובת ירושלים. עכשיו הקבלן עובד בשבילנו. אני הבוס. עשינו שולחן עגול כדי להתכנס ללוח זמנים סביר. ניהלנו את הכאב העירוני בתהליך העבודה בצורה אחרת לחלוטין".

²⁰² ניר חסון ויאיר אטינגר (27.11.2009). ראש העיר ירושלים, ניר ברקת, סוגר שנה במשרדו. את ההתרגשויות הוא שומר לשנה הבאה. הארץ, מוסף חדשות

1.4 הפקעות

הפקעת אדמות או זכות דרך הינו נושא מסובך בפרויקטים תחבורתיים אשר יכול לגרום להתעכבות לוח הזמנים של הפרויקט ואפילו זניחתו. מתן עזרה מהמגזר הציבורי בתחום זה הינה חיונית לביצוע הפרויקט על פי לוח הזמנים²⁰³.

כחלק מהפעולות המיוחדות להקמת מערכת הסעת המונים עוסקים עיריית ירושלים וצוות תכנית אב לתחבורה, בפינוי של נכסים הנמצאים בציר המשמש עורק תחבורה מרכזי בעיר, ובו אמור לעבור גם התוואי הראשון של הרכבת הקלה אשר חייב להיות פנוי לחלוטין עד 1.8.00²⁰⁴.

פעולות אלה נעשות כדי לאפשר את ביצוע ההרחבות והשיפורים הדרושים לתחבורה, ובכללם גם את הנחת המסילות והקמת התחנות של מערכת הסעת המונים והבאת התוואי למצב שיתאים לתכניות המתאר החלות עליו וכן לכלל צורכי התחבורה והולכי הרגל²⁰⁵.

הבסיס החוקי להפקעות ולעבודת הפינויים שבעקבותיהן היא תכנית בניין ערים 1680 (תב"ע 1680). ההודעה בדבר מתן תוקף לתכנית זו פורסמה בילקוט הפרסומים 1881, התשל"ג, מ-14.12.72. כוונת התכנית, לפי אמור בה, היא "הרחבת קטע מרחוב יפו מכיכר נורדאו עד הצטלבות רחובות שטראוס המלך ג'ורג' עם יפו". המטרה ליצור כניסה מורחבת ונאותה למרכז העיר. לעניין ההפקעה נקבע בתכנית, כי שטחי הקרקע המיועדים לצרכים ולהרחבת דרכים יופקעו על ידי הוועדה המקומית בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965. התכנית גם מסתמכת על מה שנקבע עוד קודם לכן בתכנית מתקופת המנדט, שממנה עולה כי ניתן להרחיב דרכים באמצעות הגשת תכנית מפורטת²⁰⁶.

בתאריך 30.6.98 פורסמה בילקוט הפרסומים (מספר 4660 עמוד 4433) הודעה בשמו של מר אהוד אולמרט, ראש העירייה דאז, בתוקף תפקידו כיושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה

²⁰³ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q, "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

²⁰⁴ מבקרת עיריית ירושלים (2000), תכנית אב לתחבורה ירושלים ופרויקט הסעת המונים (הרכבת הקלה), ירושלים, עמ' 420

²⁰⁵ שם, עמ' 372

²⁰⁶ שם, עמ' 385

ירושלים, לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943 ולפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965. ההודעה מתייחסת להפקעה בשטחים המפורטים בה²⁰⁷:

א. בהתאם להודעה זו, בתוקף סמכותה לפי סעיפים 189 ו-190 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, ובהתאם לתכנית מפורטת 1680 שההודעה בדבר אישורה פורסמה בילקוט הפרסומים 1881, התשל"ג, מוסרת (בזאת) הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים (להלן: הוועדה) הודעה כי הקרקע המתוארת בתוספת דרושה לוועדה לחלוטין לצורכי ציבור, וכי הוועדה מוכנה לשאת ולתת על רכישת הקרקע האמורה.

ב. כל התובע לעצמו זכות או טובת הנאה כלשהן בקרקע האמורה ורוצה לקבל פיצוי על כך, נדרש לשלוח לוועדה תוך חודשיים מיום פרסום הודעה זו ברשומות הודעה על זכותו או על טובת הנאה שלו בקרקע האמורה, בצירוף ראיות לחיזוק תביעתו שיכללו את פרטי הרישום, אם ישנם, בפנקסי רישום המקרקעין והודעה המפרטת לסעיפיהם את הפיצויים שהוא תובע וחישוב הסכום הנתבע בכל סעיף וסעיף.

ג. כן נמסרה הודעה כי הוועדה מתכוונת לקנות מיד חזקה בקרקע האמורה, מפני שהיא דרושה באופן דחוף לצורכי ציבור שלמענם עומדים לרוכשה והוועדה מורה בזה שכל אדם המחזיק בקרקע האמורה ימסור מיד את החזקה בה. עד כאן לשון הפרסום ברשומות. בהתאם להודעתו של הממונה על נכסי העירייה פינני הקטע בתוואי יבוצע על פי חוקי התכנון והבנייה באחת משלוש הדרכים האלה:

א. רכישה יזומה.

ב. משא ומתן לאחר ביצוע ההפקעה ופינוי מרצון של המחזיקים בנכסים או של בעליהם באזור שיופקע.

ג. פנייה לבתי משפט בדרישה למסירת החזקה.

הממונה על הנכסים של העירייה האחראי והמרכז את כל הטיפול בהפקעות ובפינויים מנחה ומתאם את כל הגורמים העוסקים בכך, הן הפנימיים בעירייה ובצוות תכנית אב לתחבורה והן החיצוניים המשתתפים בתהליך.

²⁰⁷ מבקרת עיריית ירושלים (2000), תכנית אב לתחבורה ירושלים ופרויקט הסעת המונים (הרכבת הקלה), ירושלים, עמ' 386

הטיפול בנושא הפיננסיים מתבצע בעיקר באמצעות ארבעה מוקדים, מטרת כל אלה היא מתן שירות וטיפול לקידום ולהשלמת הפיננסיים²⁰⁸:

א. המוקד המרכזי הוא במשרדו של הממונה על נכסי העירייה האחראי לתחום הפיננסיים ומרכז פעילות זו.

ב. המוקד השני הוא במשרדי תכנית אב לתחבורה ופרויקט הסעת המונים שאליהם מעביר משרדו של הממונה על הנכסים את החשבונות לבדיקה ולהכנה לתשלום, כפי שנוהגים לגבי כל שאר החשבונות הנוגעים לפעילות של פרויקט הסעת המונים.

ג. המוקד השלישי הוא בעירייה באגף לתחבורה ולשירותי הנדסה.

ד. המוקד הרביעי והוא חיצוני לעירייה ולמשרדי פרויקט הסעת המונים, והוא נמצא במשרדיהם של עורכי הדין המטפלים בתחום המשפטי של הפיננסיים.

הערייה קבעה את 1.8.00 כמועד לסיום הפינני, למעשה, באפריל 2000 עדיין לא הסתיים הטיפול, בפיננסיים ופוננו כ- 57% מהנכסים בין רחוב גשר החיים לרחוב הטורים, 8% מהנכסים בין רחוב הטורים ורחוב נבון ובקטע "ישיבת עץ – חיים" פונו רק 8 נכסים.

כמו כן, בתאריך 15.06.2002 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה את תוכנית המתאר המחוזית תמ"ם 1, שנוי 29 למערכת הכוללת של שמונה קווים של הרכבת הקלה ובתאריך 16.10.2002 אושרה תכנית הקו הראשון - ת.ב.ע 8000²⁰⁹.

²⁰⁸ מבקרת עיריית ירושלים (2000), תכנית אב לתחבורה ירושלים ופרויקט הסעת המונים (הרכבת הקלה), ירושלים, עמ' 390

²⁰⁹ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2002), דו"ח מס' 9: תיעוד תהליך התכנון – מאפריל 2002 ועד ספטמבר 2002, דו"ח 9, ירושלים, עמ' 16

2. מאפייני ההתקשרות עם הזכיון

2.1 מידת תחרותיות

הממשלה צריכה לאמץ מכרזים תחרותיים ככל האפשר עם ריבוי משתתפים על מנת שפרויקטים עם המגזר הפרטי יוכלו להשיג יעילות מירבית ובכך להפחית את הקושי בבחירת המשקיעים המתאימים ביותר. הערכת המתחרים צריכה להיעשות באווירה שקופה על מנת להבטיח תחרות הוגנת ובכך להימנע מביקורת של העדפת מתחרה²¹⁰.

באוגוסט 22.08.1999 החליטה הממשלה להטיל על משרד התחבורה ומשרד האוצר לסכם סופית עד 31.10.1999 את בדיקת החלופות לשלב א של מערכת הסעת ההמונים, לפרסם את מסמכי המכרז עד 31.12.1999 ולמנות ועדת מכרזים בינמשרדית עד 31.10.1999 לעניין המכרז²¹¹.

בהמשך להחלטת הממשלה, מינה החשב הכללי דאז במשרד האוצר, דוד גלעד, ועדת מכרזים שהחליטה כי המכרז הבינלאומי יתבצע בשני שלבים²¹²:

- א. שלב המיון המוקדם בו ייבחרו 3-5 קבוצות של חברות שיתמודדו על ביצוע התפעול והחזקה של הקו הראשון.
- ב. שלב המכרז המפורט, בו יגישו הקבוצות שייבחרו בשלב המיון המוקדם הצעות טכניות וכספיות.

היציאה לשלב המיון המוקדם של המועמדים להשתתפות במכרז פורסמה במסיבת עיתונאים שהתקיימה ב - 14.12.1999 במרכז הקונגרסים בבנייני האומה.

נציגים של כ - 120 גורמים עסקיים ובהם חברות בינלאומיות השתתפו בכנס.

שר האוצר דאז, בייגה שוחט, ציין את החשיבות הרבה של שלב המיון המוקדם בו הוא רואה את אבן היסוד לקידום פרויקט הרכבת הקלה²¹³.

²¹⁰ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q., "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

²¹¹ החלטה מס' 132 של הממשלה מיום 22.08.1999.

²¹² קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2000), דו"ח מס' 4: תיעוד תהליך התכנון – מאוקטובר 1999 ועד אפריל

2000, דו"ח 4, ירושלים, עמ' 29

²¹³ שם, עמ' 30

ועדת המכרזים הזמינה את כל המועמדים שרכשו את מסמכי המיון המוקדם להשתתף בכנס המועמדים ב – 01.02.2000 בבנייני האומה. הכנס נפתח בדברי פתיחה של יו"ר ועדת המכרזים הממשלתית, מר דוד גרשונביץ, שהדגיש את המחויבות של ממשלת ישראל ביישום הפרויקט.

עו"ד גלעד שר, הנציג המשפטי של הועדה, הסביר בפירוט את המרכיבים המשפטיים של תהליך המיון המוקדם וחבר צוות היועצים של חברת TASC²¹⁴, הציג את פרטי תנאי הסף, צורת הדירוג, הדרישות הפיננסיות, ניסיון מוכח במכרזי B.O.T, תפעול הציוד הנייד ועוד. לאחר מכן יצאו לסירור בתוואי הקו הראשון²¹⁵.

לאחר הצגת נתוני מכרז המיון המוקדם, ניתנה לחברות השונות אפשרות לשאלות הבהרה. השאלות נגעו בעיקר במרכיב העסקי-כלכלי, חלוקת סיכונים בין השוק הפרטי למגזר הציבורי ורמת המחויבות הממשלתית בפרויקט²¹⁶.

בשלב המיון המוקדם השתתפו שש קבוצות אולם ועדת המכרזים החליטה להעביר רק ארבע מתוך השש לשלב הבא²¹⁷:

- א. קבוצת "פסים" – הכוללת את חברת ההפעלה UESTRE (מפעילת הרכבת הקלה בהנובר, גרמניה), את יצרן הרכבות SIEMENS, את חברת "אפריקה ישראל" וקבוצת "פויכטונגר".
- ב. קבוצת "אדנים" – מורכבת מיצרן הרכבת BOMBARDIER, קבוצת כלל, החברה ההולנדית HTM וחברת "נכסים ובניין".
- ג. קבוצת CITY PASS – מורכבת מיצרן הרכבות ALSTOM, חברת CGEA, חברת אשטרום, חברת אלקו ופועלים השקעות.
- ד. קבוצת "אריאל" – מורכבת מחברת ההנדסה SNC LAVALIN, יצרן הרכבות CAF, חברת ההפעלה הגרמנית SSB, חברת דנקר השקעות, קבוצת דלק וחברת ברן.

²¹⁴ משרד האוצר מעסיק את חברת Tel Aviv Strategic Consulting Ltd המספקת לו ייעוץ פיננסי במגוון פרויקטים תשתיתיים הנעשים בשיתוף המגזר הפרטי.

²¹⁵ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2000), דו"ח מס' 4: תיעוד תהליך התכנון – מאוקטובר 1999 ועד אפריל 2000, דו"ח 4, ירושלים, עמ' 32

²¹⁶ שם, עמ' 33

²¹⁷ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2001), דו"ח מס' 7: תיעוד תהליך התכנון – מאפריל 2001 ועד ספטמבר 2001, דו"ח 7, ירושלים, עמ' 35

בסוף חודש יולי 2001 פרסמה ועדת המכרזים הממשלתית את נוסח המכרז הסופי לארבע המתמודדות על ההקמה והפעלה של הקו הראשון.

ועדת המכרזים בראשות סגן החשב הכללי, דוד גרשונוביץ, החליטה ב – 27.10.2002 להכריז על קבוצת CITYPASS כמועמד המועדף לקבלת הזיכיון להקמה והפעלה של הקו הראשון של הרכבת הקלה²¹⁸.

קבוצת CITYPASS כוללת את החברות אשטרום ופולאר השקעות (27.5% כל אחת), יצרנית הקרונות והקטרים הצרפתית אלסטום וחברת הראל (20% כל אחת), וחברת קונקס הצרפתית (5%).

²¹⁸ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2003), דו"ח מס' 10: תיעוד תהליך התכנון – אוקטובר-2002 ועד מרץ 2003, דו"ח 10, ירושלים, עמ' 11

2.2 מידת השקיפות

למגזר הציבורי והפרטי יש נקודות מבט שונות על ניתוח פיננסי של פרויקט. נקודה חשובה היא כיצד אי ודאות מטופלת בהערכות עתידיות אלו, היות שגם העלות וגם התועלת מתבססות על תחזיות לעשרות שנים קדימה, לכן הערכת עלות/תועלת מציאותית תביא לשקיפות מלאה של הפרויקט.²¹⁹

כמו כן, הממשלה צריכה לספק מידע תכנוני על היקף התנועה הצפוי, מידע גיאולוגי של תחום התשתית, ומידע סביבתי וזאת על מנת להוריד את רמת אי הוודאות אצל המשקיעים הפרטיים.²²⁰

ובנוסף, הממשלה צריכה לספק מידע מפורט על הפרויקט על מנת להפחית את הקושי בהכנת ההצעה של המשקיעים כולל הערכה אובייקטיבית של העלות הכוללת.²²¹

מידת השקיפות של הפרויקט מגולמת בשני היבטים – ניתוח עלות/תועלת ומתן מידע תכנוני מפורט על הפרויקט ליזמים.

היבט ניתוח העלות/תועלת נדון במהלך שנת 1999, כאשר על פי הנחיית אגף התקציבים, הזמינו המשרד והצוות בדיקת כדאיות כלכלית למשק הלאומי של שתי חלופות להסעת המונים בירושלים.

באוגוסט 2000 נמסר למשרד, לאגף תקציבים ולצוות תוכנית אב דוח סופי של בדיקת הכדאיות הכלכלית הנ"ל.

תוצאות בדיקה זו, שנעשתה על פי נוהל פר"ת²²², הראו שחלופת הרכבת הקלה כדאית יותר מחלופת האוטובוס, על פי כל הפרמטרים הכלכליים. להלן הנתונים על ערכי התועלת²²³ (במחירי דצמבר 2002 מהוונים לשנת 2002 לא כולל מע"מ)²²⁴:

²¹⁹ Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. "Framework for critical success factors of BOT projects in china", *Journal of Project Finance*, 7(1)(2001), pp. 53-61

²²⁰ A. Smith, *Privatized Infrastructure: The Role of Government*, (London: Telford, 1999) pp.96-97

²²¹ Jefferies, M.C., Gameson, R. and Rowlinson, S. (2002), "Critical success factors of the boot procurement system: reflection from the stadium Australia case study", *Engineering Construction and Architectural Management*, Vol. 9 No. 4, pp. 352 – 361.

²²² נוהל פר"ת – בחינת כדאיות כלכלית לפרויקטים תחבורתיים

²²³ החיסכון למשק בערכים של זמן נחסך והיסכון בהוצאות תפעול של כלי הרכב.

²²⁴ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), *דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולהשוואת שנת 2002*, 54, ב, ירושלים, עמ'

חלופת אוטובוס	חלופת הפרויקט	הפרמטר הכלכלי
324 מיליוני ש"ח	2,148 מיליוני ש"ח	ערך נוכחי נקי*
1.43	2.57	יחס תועלת - עלות
11%	20%	שיעור תשואה פנימי

* הערך המהווך של תזרים המזומנים של הפרויקט במשך 15 שנים.

להלן הנתונים על ערכי התועלת, לפי ערכי הזמן המקובלים על המשרד, כאשר גם הם הראו שחלופת הרכבת הקלה כדאית יותר מחלופת האוטובוס. (במחירי דצמבר 2002 מהווים לשנת 2002 לא כולל מע"מ)²²⁵:

חלופת אוטובוס	חלופת הפרויקט	הפרמטר הכלכלי
1,388 מיליוני ש"ח	6,240 מיליוני ש"ח	ערך נוכחי נקי*
2.83	5.56	יחס תועלת - עלות
22%	36%	שיעור תשואה פנימי

גם מבחני רגישות שנעשו לגבי שינויים בעלות הפרויקט עד כדי גידול של 50% בהשקעה לעומת האומדן הראו שחלופת הפרויקט כדאית יותר, על פי הפרמטרים האמורים.

היבט מתן המידע התכנוני החל בשנת 1996 בהכנת השלב התכנון הרעיוני של רשת הרכבת הקלה, על ידי שותפות גרמנית של חברת Lahmeyer International מפרנקפורט שהתמתחותה בתחבורה מסילתית וחברה בשם Hamburg Consultants שהתמתחותה פרברים ומטר²²⁶.

שלב התכנון הרעיוני מבוסס על הזנת מודל ממוחשב עם נתונים תפעוליים ונתונים של ביקושים המסתמכים על נתוני סקר נסיעות וביקוש לכל קו וקו בעיר.

²²⁵ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונית שנת 2002, 54, ירושלים, עמ' 732

²²⁶ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (1999), דו"ח מס' 1: תיעוד תהליך התכנון – מ-1993 ועד יוני 1998, דו"ח 1, ירושלים, עמ' 25

הצוות הגרמני ערך מיפוי עדכני של קנ"מ 1:1250 של כל שטח העיר, כולל בדיקה יסודית של כל קטע וקטע מן התוואים החלופיים האפשריים מבחינה פיסית ותנועתית.

הצוות הגה את תוואי הקו הראשון - מערכת המורכבת מ-8 קווי רכבת קלה החוצים את מרכז העיר ורחוב יפו בשני הכיוונים: צפון-דרום ומזרח-מערב²²⁷.

שלב התכנון הבסיסי הסתיים בראשית 1999 עם הגשת דו"ח מסכם שכלל את כל מרכיבי התכנון הבסיסי של קטעי הקו הראשון. הדו"ח כולל תכניות, חתכים בקנ"מ 1:500 וכן חלופות שנבדקו לגבי קטעים בעייתיים במיוחד תוך כדי תהליך התכנון. הדו"ח במצבו הנוכחי אינו מהווה בסיס להכנת מכרזי ה-BOT אלא צריך היה לבצע תהליך אופטימיזציה של הדו"ח - אופטימיזציה תכנונית במטרה לפשט ולהוזיל את תהליך העתקת התשתיות והקמת הרכבת הקלה²²⁸. בסיום התכנון המפורט של שלב האופטימיזציה ניתן להכין את כל המסמכים הדרושים למכרז ה-BOT.

קידום הפרויקט בשלבים, אחרי סיום הכנת דו"ח התכנון הרעיוני, חייב עבודת תכנון ובקרה בשני שלבים:

א. אופטימיזציה.

ב. הכנת מסמכי ה-BOT.

מטרת האופטימיזציה לייעל את התכנון הבסיסי ולאמת את שתוכנו בעבר ולאפשר התקדמות תכנונית ברמת מפורטת יותר²²⁹.

עבודת האופטימיזציה התבצעה במשך ארבעה חודשים על ידי חברת SAMELY, מספטמבר 1999 ועד דצמבר 1999 והתבססה על דו"ח התכנון הרעיוני של החברות הגרמניות.

בשלב ראשון של עבודתם אספו אנשי חברת SAMELY את המידע הדרוש, כולל לימוד והכרת התוואי הקו הראשון ונפגשו עם המתכננים והיועצים השונים כדי לקבל הבהרות וכדי לגבש רעיונות ראשוניים²³⁰.

²²⁷ שם, עמ' 26

²²⁸ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (1999), דו"ח מס' 2: תיעוד תהליך התכנון - מיוני-1998 ועד פברואר 1999, דו"ח 2, ירושלים, עמ' 21

²²⁹ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2000), דו"ח מס' 4: תיעוד תהליך התכנון - מאוקטובר-1999 ועד אפריל 2000, דו"ח 4, ירושלים, עמ' 23

הדו"ח הסופי הוגש בתאריך 26.01.2000 ובו הוצג התוואי הבסיסי-עקרוני של הקו הראשון שהוכנס למכרזי ה-BOT מידע תכנוני למציע.

כמו כן, אחת מעבודות התכנון החשובות ביותר שעליהם מושתת התכנון כולו הוא הדו"ח האורבאני שהכין צוות המתכננים בראשות האדריכלית אלינוער ברזקי, אדריכל ארי כהן והכלכלן ישי ספרים. הדו"ח שהוכן בשנת 1997 ועודכן בדצמבר 1998, מתאר ומנתח את הבעיות העיקריות הקשורות בהשתלת מערכת טכנולוגית חדשה והטמעתה במרקם אורגני קיים. הדו"ח מתייחס לנושאים שונים:

- א. התפתחות העיר בעת החדשה.
- ב. תושבי העיר והבאים בשעריה.
- ג. חיזוי התפתחות העיר.
- ד. התאמה טכנולוגית של הרכבת הקלה לסביבה המקבלת.
- ה. השפעת הגומלין בין הטכנולוגיה החדשה לעיר.
- ו. ההשקעות שתתבקשנה והתועלת שתצמח לעיר מביצוע הפרויקט.

²³⁰ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2000), דו"ח מס' 4: תיעוד תהליך התכנון – מאוקטובר-1999 ועד אפריל 2000, דו"ח 4, ירושלים, עמ' 24

3. הסכם הזיכיון

3.1 אורך חיי הזיכיון

החווה המקסימאלי של הזיכיון צריך למלא את היעד הבא – מסגרת הזמן צריכה להיות ארוכה מספיק (בין 30 – 50 שנה) שמרבית התשתיות בפרויקט יעברו לפחות פעם אחת שיפוץ מאסיבי²³¹.

תקופת הזיכיון עומדת על 30 שנה מיום הסגירה הפיננסית של ההסכם בין הנהלת הפרויקט לבין הזכיון. שלושים שנות הזיכיון כוללות גם את תקופת ההקמה של הקו הראשון, הנאמדת בחמש שנים.

כמו כן, מכיוון שאי אפשר יהיה להפעיל את הקו השני באמצעות מפעיל נפרד (נוסף על המפעיל הראשון) ישנו בהסכם מנגנון של קנייה חוזרת - BUY BACK, הנהלת הפרויקט רשאית לרכוש מידי הזכיון את זיכיונו, אחרי תקופת מינימום של שבע שנים מיום התחלת ההפעלה של הקו הראשון. כן יתאפשר לנהלת הפרויקט להעמיד למכרז את הקמת הקו השני וגם לתפעל את שני הקווים ביחד. זכיון הקו הראשון יהיה זכאי להתמודד במכרז השני אך לא יובטח לו יתרון²³².

3.2 מסגרת משפטית²³³

הרצון של המגזר הפרטי לפתח תשתיות תלוי מאוד באווירה המשפטית בה הפרויקט חי. לצורך משיכת יזמים פרטיים לפיתוח תשתיות על הממשלה לפתח מסגרת משפטית תומכת. המטרה היא בניית מערכת בה שת"פ של המגזר הפרטי עם הציבורי לבניית תשתית לאומית מתאימה לחוקי המדינה²³⁴.

²³¹ American Trade Initiatives, *Public private partnerships for highway infrastructure: capitalizing on international experience*, March 2009 p.3

²³² קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2001), דו"ח מס' 6: תיעוד תהליך התכנון – נובמבר 2000 ועד מרץ 2001, דו"ח 6, ירושלים, עמ' 29

²³³ הכותבת ריכזה עבור משרד התחבורה את הצוות שכתב וערך את תקנות התעבורה לרכבת קלה.

²³⁴ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q., "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

בניגוד למקרה של כביש 6, אשר למען פעילותו הסדירה חוקקו חוקים ראשיים ותקנות משנה למען בניית התשתית, במקרה הרכבת הקלה הדבר לא קרה.

מלבד החלטות ממשלה אשר "עודדו" את התחבורה הציבורית בבירה לא חוקקו חוקים הנוגעים לפעילותה של הרכבת הקלה ובעיקר לפעילותו של הזכייך במרחב העירוני.

רק בתאריך 20.11.2008 החלו דיונים במשרדי תוכנית אב לתחבורה ומשרד התחבורה למיפוי ראשוני של נושאי האכיפה במסגרת ההערכות להפעלת הרכבת הקלה בירושלים.

במהלך המיפוי הראשוני התגלו מספר פרמטרים המחייבים הערכות מחשבתית ופרקטית בנושאים משפטיים במסגרת ההערכות הכללית להפעלת הרכבת קלה:

- א. שילובה של הרכבת הקלה כחלק אינטגרלי במרחב העירוני, הכולל חציית צירי תנועה ראשיים ונסיעה באזורי תנועת הולכי רגל מוגברת (מדרחוב).
- ב. פוטנציאל לתאונות דרכים רבות נפגעים.
- ג. העובדה שציבור משתמשי הדרך בישראל אינו רגיל ואינו מיומן בכלי תחבורה זה.
- ד. החשיבות הכלכלית והציבורית של נסיעה רציפה ואמינה (ללא עיכובים) של הרכבת הקלה.

לפיכך, לאור האמור לעיל, נוצר צורך משפטי כי יש להגדיר במדויק את חובות כל משתמשי הדרך: חובות נהגי כלי הרכב, חובות הולכי הרגל, חובות נהג הרכבת קלה.

בתאריך 25.01.2009 התכנסה וועדת התיאום לתקנות התעבורה²³⁵ במשרד התחבורה אשר בה נכחו גם נציגי תוכנית אב לתחבורה הציגו את הצורך בהתאמת תקנות התעבורה ומסילות הברזל לכניסתה של הרכבת הקלה, כאמצעי תחבורה ציבורית נוסף, על המרחב העירוני.

הועדה החליטה להקים צוות משנה שידון על הנושאים הבאים ויצג את מסקנותיו למליאת הועדה המורחבת:

▪ חובות נהגי כלי הרכב:

- א. מתן עדיפות במפגש לרכבת קלה.
- ב. אסור כניסה לצומת לא פנוי.
- ג. אסור עקיפה (למעט מקרים מיוחדים).

²³⁵ ועדת התיאום לתקנות התעבורה פועלת במשרד התחבורה בעדכון, תיקון והוספת תקנות תעבורה במידת הצורך. הכותבת הינה המרכזת של הועדה.

- ד. אסור חניה בקרבת מסילה.
- ה. הפרעה לתנועה.

▪ חובות הולכי רגל:

- א. הליכה לצדי המסילה.
- ב. חציית מסילה.
- ג. העמדת חפץ על המסילה.
- ד. הפרעה/ שיבוש תנועת הרכבת הקלה.

▪ חובות נהג הרכבת קלה:

- א. רישוי מתאים לנהגים.
- ב. מהירות מתאימה לתנאי הדרך.
- ג. חובות זהירות.
- ד. שעות עבודה ומנוחה.
- ה. סמים/ שכרות.
- ו. חובת ציות לשוטר.
- ז. תקינות הרכבת קלה (פנסים לדוג').

- לצד הגדרת החובות, יש לפעול ולהתאים את הסנקציות הקבועות בחוק לרכבת הקלה.
- בנוסף יש להגדיר את סמכויות המשטרה בנושאי אכיפה:

- א. סמכויות מנהליות
- ב. תמרוך מתאים (תקנה 20 לתקנות התעבורה)
- ג. עצירת התנועה במקרים המחויבים
- ד. מכשור מתאים לאכיפה

מפברואר 2009 ועד ספטמבר 2009 התקיימו ישיבות של צוות המשנה של ועדת התיאום בנושא תקנות התעבורה של רכבת קלה ובעזרת הלשכה המשפטית במשרד, האחראית המשפטית לנושא הרכבת הקלה, נסקרו ונסקרו כל התקנות אשר יכולות להיקשר לתחום הרכבת הקלה בפקודת התעבורה ובתקנות התעבורה, במטרה לסמן את השינויים הנדרשים לצורך הפעלה תקינה של הרכבת הקלה בירושלים.

בתאריך 27.10.2009 התקבלה בכנסת הצעת חוק התעבורה (החלת הוראות פקודת התעבורה על רכבת מקומית – הוראת שעה), התש"ע-2009 (מ/453), שמטרתה לאפשר למשרד התחבורה להימנע מלייצר הסדרי תעבורה, כללי תעבורה, אכיפה ושפיטה במקרה הצורך בעת תקופת הניסוי של הרצת הרכבת הקלה, אלא להשתמש בכל הכלים הקיימים, שקיימים כבר בדיני התעבורה

לגבי כל כלי הרכב ומשתמשי הדרך האחרים. בא החוק הזה לומר שבתקופת הניסוי, באשר לכל הצרכים האלה תטופל רכבת המקומית כברכב, למעט בכמה חריגים. ובאותה ישיבה התקבלו תקנות התעבורה (הסדרים לתקופת הניסוי של הפעלת רכבת מקומית בירושלים) (הוראת שעה), התש"ע-2009, המפרטים את אופן היישום של הצעת החוק פקודת התעבורה על תקופת ההרצה של הרכבת הקלה.

אישור התקנות בוועדת הכלכלה של הכנסת הגיע זמן קצר בלבד לפני תחילת הניסוי ברכבת הקלה ולמעשה, העברתן לדיון בוועדת הכלכלה דרש דיון מיוחד של ועדה אחרת - ועדת הכנסת - שאישרה למשרד התחבורה להגיש את התקנות בהליך מזורז²³⁶. בדיון בוועדת הכנסת שהתקיימה ב 12.10.2009 העלו ח"כ רחל אדטו וח"כ יריב לוין את הבעייתיות של הפרויקט בנושא "אי-חקיקת" תקנות רכבת קלה בזמן ולא רק למועד הניסוי²³⁷:

ח"כ רחל אדטו: "מה שאתם מבקשים עכשיו זאת דוגמה נוספת לכל המחדל האדיר והנוראי הזה של הרכבת הקלה בירושלים. הרכבת הקלה בירושלים נחפרת, הורסת את חיי העיר הזאת זה שמונה שנים. פתאום עכשיו הניסוי הזה שהיה צריך להיות חלק מעוגן בחוזה ובהסכם של עיריית ירושלים, החברה לרכבת הקלה - זה היה ידוע שיהיה ניסוי, זה לא דבר שנפל היום, וזה לא היה דבר שנפל לפני הפגרה. **מה קרה פתאום עכשיו? מה פתאום נזכרתם עכשיו?** לא היה ידוע שצריך יהיה ניסוי? פתאום עכשיו זה דחוף לנו? רק שיהיה ברור: אני רוצה שהרכבת הזאת תיגמר, כי היא צרה צרורה ומחדל שעוד הרבה ייכתב עליו. **אבל הרשלנות להביא את זה לחקיקה מהירה על דבר שהיה כבר צריך להיות שמונה שנים מסודר, זה לא נולד אתמול.** אני כבר קוראת במקומונים של ירושלים שהניסוי הזה מתחיל לפני חודשיים, אז היום אנחנו נדרשים לפטור את זה מחובת הנחה?"

היו"ר יריב לוין: "אני, ברשותכם, מבקש להצטרף לדברים של חברי הכנסת אדטו. בשעתו יזמתי דיון יחד עם חבר הכנסת דב חנין בוועדת הכלכלה בנושא הרכבת הקלה גם בירושלים וגם בתל-אביב והתגלתה שם תמונה מאוד קשה לא רק בנוגע למה שקורה בשטח - כמובן הדברים לא מכוונים באופן אישי כלפי מישהו, **אבל התגלתה תמונה קשה מאוד גם בכל מה שקשור לתהליך המשפטי.**

²³⁶ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3793899,00.html> (17.03.2010)

²³⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 40 של וועדת הכנסת, הכנסת ה-18, מושב שני, 12/10/2009, הצעת חוק התעבורה (החלת הוראת פקודת התעבורה על רכבת מקומית - הוראת שעה), תש"ע-2009.

יש רושם שהפרויקט רץ, וכל פעם שמתעורר קושי אז יושבים על המדוכה ופותרים אותו מן הצד החקיקתי ולא נעשית עבודת הכנה חקיקתית מראש בעניין הזה, כפי שהיא מתחייבת. להבדיל למשל ממה שנעשה בכביש 6. נעשו כל מיני הסדרים שהקלו אחר-כך את הטיפול בבעיות שנוצרו בדרך. אנחנו העלינו כבר באותה ישיבה בוועדת הכלכלה בקשה, בוודאי לקראת הנושא של הרכבת הקלה בתל-אביב, כך שהממשלה תבחן תוך שיתוף פעולה בין משרד התחבורה לבין משרד המשפטים להביא חוק שיסדיר כל מיני הוראות מיוחדות לגבי פרויקטים לאומיים בהיקף כזה שיאפשרו להתגבר על הבעיות המשפטיות והטכניות שמתרחשות בדרך. קיבלנו את הרושם שיש נתק קשה מאוד בין משרד המשפטים לבין משרד התחבורה בנושא הזה.

מה שכן, חשוב שבפתח הטיפול ברכבת הקלה בתל-אביב צריך לבוא עם חוק מסודר שיסדיר את הדברים האלה: את פתרון המחלוקות, את היחסים בין הרשויות המקומיות, משום שעדיף להעביר כאן תהליך של חודשיים-שלושה של חקיקה מסודרת בעניין הזה על פני זה שאחר-כך לאורך הדרך ניקלע לכל הבעיות הרבות האלה שאנחנו נתקלים בהן בפרויקט בירושלים."

בתאריך 2 בנובמבר 2009, התקבל בכנסת חוק התעבורה (החלת הוראות פקודת התעבורה על רכבת מקומית – הוראת שעה), התש"ע-2009, האומר כי בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד יום כ"ט באלול התש"ע (8 בספטמבר 2010) (בסעיף זה – תקופת הניסוי) יחולו לעניין רכבת מקומית הוראות פקודת התעבורה²³⁸ החלות לעניין רכב.

מלבד הצעת חוק זו ותקנות אלו, אשר חלות רק על תקופת הניסוי של הרכבת הקלה, עד כתיבת שורות אלו - אפריל 2010, לא חוקקו כל חוקים או תקנות נוספים לעניין הרכבת הקלה.

²³⁸ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173.

3.3 סוכנות ממשלתית מחויבת ומאורגנת

על מנת לשאת ולתת בשם הציבור יש צורך בסוכנות ממשלתית מאורגנת ומחויבת. במכרז הפרויקט, הצוות, הכולל את בעל הפרויקט, המשקיע בפרויקט ומנהל הפרויקט, צריכים להיות בעלי יכולת ניהולית וטכנית הקשורה למהות הפרויקט²³⁹.

בפרויקט הרכבת הקלה בירושלים נראה כי קיימות שתי סוכנויות לניהול הפרויקט – מסגרת עירונית תחת צוות תוכנית אב לתחבורה וסוכנות ממשלתית.

סוכנות עירונית – תוכנית אב לתחבורה

בשנת 1994 נוספה לפעילות העמותה – תוכנית אב לתחבורה, על פי החלטה משותפת של העירייה ושל העמותה, גם פעילות תוכנית אב לתחבורה ופעילות פרויקט הסעת המונים, המהווה חלק מהעמותה²⁴⁰.

ב-8.4.02 החליטה האספה הכללית של העמותה על שינוי שם העמותה ותקנונה. במאי 2002 הגישה העמותה 'המרכז לתכנון בערים היסטוריות – ירושלים' בקשה לשנות את שם העמותה, את הגדרת חלק ממטרותיה ואת תקנון העמותה. על פי נוסח הפנייה, הבקשה לשינוי השם והתקנון נובעים מן הצורך לעדכן את מטרות העמותה ואת התקנון שלה, כפי שהוגדרו בעת הקמתה, ומן העובדה שפרויקט 'תוכנית אב לתחבורה' הסעת המונים הוא היום הפרויקט המרכזי של העמותה²⁴¹.

על פי התקנון, הוקמה הנהלה מצומצמת, שלה הואצלו סמכויות הנהלה המקצועית בנושא הפרויקט, ועליה היה לפעול לייעול תהליכי קבלת ההחלטות ולקבלת האישורים הדרושים לקידום הפרויקט. הנהלה המצומצמת היא הגוף שבו התקבלו ואושרו ההחלטות של הצוות בנושאים הקשורים בביצוע פרויקט רכבת קלה. נציגי משרד התחבורה השתתפו בהנהלה המצומצמת ובוועדות הנוספות שהוקמו בידי המשרד והעירייה, שהיו אחראיות לקידום הפרויקט ולקבלת דיווח והחלטות בעניינים האלה: שלבי התכנון, הבדיקות הכלכליות, אישורים סטטוטוריים, אישורים תקציביים, תחנות נוסעים, חנייה ופינויים²⁴². כמו כן, על פי התקנון של העמותה, הצוות מוסמך, בין היתר, "להתקשר בחוזים, לערוך מכרזים, להזמין עבודות ושירותים, להזמין הצעות

²³⁹ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q, "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

²⁴⁰ שם, עמ' 533

²⁴¹ שם, עמ' 534

²⁴² מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולהשבויות שנת 2002, 54, ירושלים, עמ'

מכל גורם ולהעסיק עובדים בשכר". עוד נקבע בתקנון כי הצוות מוסמך "למנות יועצים בכל תחום מתחומי עיסוקיו של הצוות". מנהל הצוות הוסמך לחתום יחד עם גזבר העירייה והמשנה למנכ"ל העירייה על חוזים עם יועצים לאחר קבלת אישורה של ההנהלה המצומצמת.²⁴³

סוכנות ממשלתית

בהחלטת הממשלה משנת 1998 נקבע כי לצורך כך תוקם מינהלת להקמת מערכת הסעה המונית בירושלים. המינהלת תורכב מנציגי משרדי התחבורה, האוצר, הפנים, עיריית ירושלים, הרשות לפיתוח ירושלים ועוד. ובהחלטת הממשלה משנת 1999 נקבע שלאחר בחירת הזכייין ייקבע לפרויקט גוף מלווה, אך סמכויותיו ודרכי פעולתו לא הוגדרו.

ועדת מכרזים בין-משרדית שהקים החשב הכללי שבמשרד האוצר קבעה בשנת 1999 כי ביצוע הפרויקט יחולק בין המגזר הפרטי ובין המגזר הציבורי, כלהלן: המגזר הפרטי יהיה אחראי, בין היתר, להנחת המסילות ולהפעלת הרכבת, ואילו המגזר הציבורי, המיוצג בעיקר על ידי משרד התחבורה ועיריית ירושלים, יהיו אחראים, בין היתר, לפינוי מבנים מתוואי הרכבת, להענקת תשתיות ולהקמת שני גשרים.²⁴⁴

בחוזה הוגדר הגוף המלווה את הפרויקט - "מינהלת תחבורה ציבורית בירושלים".²⁴⁵

לפי החוזה, המינהלה תהיה אחראית לפיקוח על ההוצאה לפועל של החוזה, לקשר עם הזכייין ולתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט (משרדי ממשלה, העירייה, המשטרה, חברת החשמל ועוד). במרס 2003 מינה החשכ"ל נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר ומהעירייה לחברי המינהלה; ליו"ר המינהלה מונה מר אלכס לנגר, המשנה למנכ"ל משרד התחבורה וראש מינהל היבשה. ביוני אותה שנה מינתה המינהלה צוות אשר ישמש "יחידת המהנדס" - יחידה שתפקידה לפקח על עבודות התכנון וההקמה של הזכייין ולעזור לו, במידת הצורך, בקידום תהליכי הרישוי וקבלת ההיתרים לביצוע העבודות.²⁴⁶

במרץ 2003 מינה החשכ"ל את נציגי המשרד, נציגי משרד האוצר ונציגי העירייה כחברי המינהלת

²⁴³ שם, עמ' 737

²⁴⁴ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולהשבונות שנת 2006, 58, ירושלים, עמ'

1189

²⁴⁵ JPTA - Jerusalem Public Transport Administration

²⁴⁶ שם, עמ' 737

ובאחת משיבותיה הראשונות מינתה המינהלת את הצוות כאחראי לניהול הפרויקט בפועל, כולל פיקוח ובקרה על עבודות הזכין וסיוע טכני למינהלת.

המינהלת הורכבה מנציגים שלהם לא היה התפקיד בה כתפקיד יחיד אלא נוסף על התפקיד אותו מילאו כבר.

ועדת התיאום של צוות תוכנית אב לתחבורה, שכאמור לא הוקמה, הייתה אמור לעסוק בתיאום המדיניות המקצועית של המשרד ושל העירייה ובקבלת דיווח בקשר לפרויקט.

המינהלת שהוקמה, בהתאם לנדרש, על פי החוזה עם הזכין, מייצגת את המדינה ואת העירייה במגעים עם הזכין ובפיקוח עליו.

הצוות עוסק בניהול הפרויקט; ההתחשבנויות והבקרה על הסכם המימון נעשים בידי המשרד באמצעות אגף כספים, ובידי העירייה - באמצעות הגזבר²⁴⁷.

בתאריך 01.06.2009 נערך דיון בוועדה לביקורת המדינה בכנסת²⁴⁸ ושם אמר מנכ"ל חברת סיטי-פס כי הבעיה העיקרית העומדת בפני הקמת הרכבת הקלה היא היעדר רשות אחראית מצד המדינה, שתקדם ותנהל את הפרויקט. "לא רק שאין היום רשות מנהלת, הרי שאנחנו מדברים עם אוויר. כולם עוסקים בכסת"ח לקראת דו"ח מבקר המדינה, ובינתיים לא מתקבלת אף החלטה. למרות האידיליה המטופשת שמנסים להציג משרדי הממשלה, מי שמנהל בפועל הוא משרד האוצר, שעושה זאת בצורה צרת עין".

כאמור, הטיפול בפרויקט זה, שהינו מורכב, ארוך וכרוך ועתיר הון ממשלתי, אינו מרוכז בידי סוכנות אחת בעלת ראייה כוללת על הפרויקט.

²⁴⁷ שם, עמ' 737

²⁴⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 9 מיישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 01.06.2009, הכנסת ה-18, מושב ראשון

3.4 מרחב פעולה לחידושים

במקרה של המגזר הפרטי, עידוד החדשנות היא למען התחרותיות והשגת היעילות בפרויקט. במקרה של המגזר הציבורי, מטרת החדשנות היא מתן מענה מיטבי לאינטרס הציבורי²⁴⁹.

החלטת ועדת המכרזים על בחירת המועמד המועדף התבססה על דירוג מקצועי של ההצעות, על פי אמות המידה שנקבעו במכרז. הצעתה של חברת CITY PASS דמתה מבחינה טכנית להצעת המתמודדת השנייה אולם הצעתה הייתה זולה יותר ומבטיחה יותר מבחינה טכנית של הנחת המסילות – באמצעות מכונת APITRACK – אשר הייתה מבטיחה והייתה חלק אינטגרלי מההצעה²⁵⁰.

מערכת ה- APITRACK היא פטנט רשום של חברת אלסטום הצרפתית שמקורה מיחידה דומה שפעלה בשנות ה-90 בהנחת בטון לכבישים והותאמה, לצורך הצעת ההצעה לפרויקט הרכבת הקלה בירושלים, להנחת בטון למסילות.

למרות שפילוט ראשוני נערך בהנחת מסילות בעיר La Rochelle, צרפת (אחת ממפעלי ייצור של חברת אלסטום), ירושלים הייתה הפרויקט הראשוני שאימץ מכונה זו להנחת מסילות רכבת קלה.

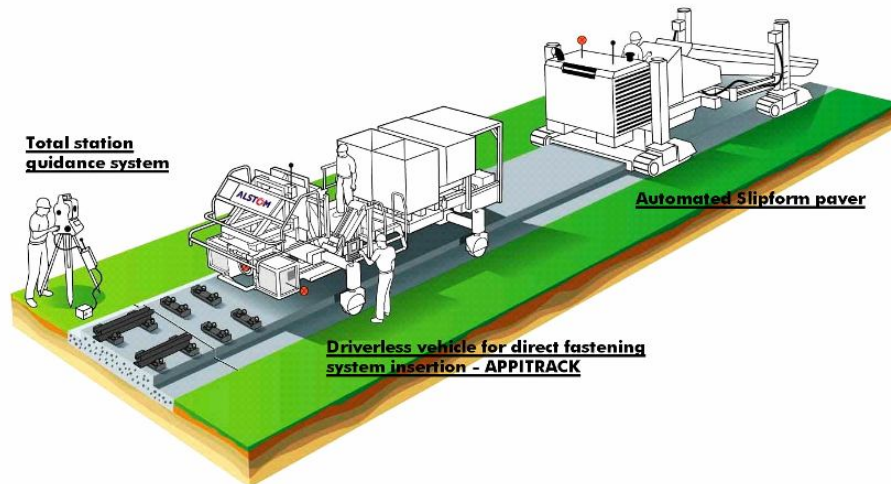
בשלב הראשון, המכונה יוצקת בטון אשר מידותיו 2.50 מ' עומק ועוביו 23 מ' שעליו יש שתי תושבות מגומי קשיח, עם ברגים בהברגה שנמצאים על התושבת (ראה תמונה). בשלב השני, המכונה "תוקעת" בדיוק ובגובה הרצוי את התושבות עם הדיבלים. המכונה יכולה למלא בטון באורך של 180 מ' ביום.

הפטנט הינו פעולה בפעולה הרצופה, בעוד שקודם פעולות אלו היו נעשות בנפרד.

²⁴⁹ American Trade Initiatives, *Public private partnerships for highway infrastructure: capitalizing on international experience*, March 2009 p.3

(<http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl09010/pl09010.pdf>)(01.02.2010)

²⁵⁰ אינג' עמי לקס (ראיון אישי) ראש יחידת המהנדס, צוות תכנית אב לתחבורה, 16.03.2010



251

הבעיות החלו לצוץ יום לאחר היציקה הראשונה של המערכת, ביוני 2007, הופיעו סדקים ראשונים וגרמו לכך שיחידת המהנדס²⁵² עצרה את הפעילות על מנת לבדוק את הסיבה לסדקים. התברר כי חלק גדול מהאשמה היא בטכנולוגיה של יישום הנחת הבטון – הטיפול בבטון בטמפרטורות מסוימות (העבודות החלו בקיץ) גורם לנוזלים לא להתקשות. עקב כך קוצרו מרחק הסדקים הנדרש בין הנחת חלק בטון אחד למשנהו, שונתה התרכובת של הבטון ונכתב מפרט של טיפול בסדקים. כמו כן, על מנת להוכיח את היעילות ולהמשיך בעבודות הנחת המסילות, הזכייין ערך ניסויים במעבדה במינכן. הניסויים עברו בהצלחה אך הוחלט שלא לבצע את הנחת המסילות במהלך היום. בעקבות הופעת הסדקים העבודה נעצרה עד לדצמבר 2007.



253

²⁵¹ אינגל עמי לקס (ראיון אישי) ראש יחידת המהנדס, צוות תוכנית אב לתחבורה, 16.03.2010.
²⁵² לקראת התחלת העבודות הזכייין, הוקם, במסגרת צוות תוכנית אב לתחבורה, "צוות המהנדס", גוף טכני שיטפל בכל פניות הזכייין להנהלת הפרויקט ובכל פניות הנהלת הפרויקט לזכייין. נקבע כי צוות המהנדס יעסוק ב: יעוץ לנושאים הנדסיים, בטיחות, מיגון, עבודת הסקטור הציבורי והעברתם לזכייין ועוד.

4. מימון

4.1 סובסידיה/ערבות ממשלתית

על מנת לקדם השקעות מהמגזר הפרטי בפרויקטים בשיטת ה-PPP, על הממשלה לספק ערבויות

כנגד סיכונים כלכליים –

א. ערבות למינימום הכנסה בפרויקט.

ב. בעת הצורך, הכנסת מימון ציבורי להון של הפרויקט.

ג. פיצוי של המדינה במידה ויחולו שינויים בחוקים או סיכונים לא ידועים.

ד. ערבות בהלוואות במקרה הצורך.

ה. בעלות על זכויות פיתוח וניצול של אמצעים נלווים (לדוגמה תחנות דלק בצידי הדרך)²⁵⁴.

החוזה המקורי בין הזכיין למדינה דן במענק ההקמה ורשת הבטחון שתיתן הממשלה לזכיין:

מימון ממשלתי - מענק הקמה²⁵⁵

בשנת 2002 העריכו הצוות ויועציו את העלות של ביצוע חלקו של הזכיין בפרויקט ב-1.9 מיליארד ש"ח בערכים נומינליים.

לפי החוזה תממן המדינה 1.4 מיליארד ש"ח מהסכום האמור, והשתתפותה תשולם לזכיין כ"מענק הקמה" לאחר השלמת הפרויקט.

ערבות ממשלתית - רשת בטחון²⁵⁶

מלבד מענק ההקמה התחייבה המדינה בחוזה לתת לזכיין "רשת ביטחון" שנועדה להבטיח לו רמת הכנסה מזערית מהפעלת הרכבת הקלה אם הביקוש לנסיעות בה יהיה נמוך מהביקוש הצפוי לפי החוזה.

בעניין זה נקבע בחוזה כדלקמן: אם הביקוש בפועל יהיה בין 50% ל-100% מהביקוש החזוי, יקבל הזכיין מהמדינה פיצוי בשיעור 62% מההפרש בין ההכנסות בפועל להכנסות הצפויות.

²⁵³ אינג' עמי לקס (ראיון אישי) ראש יחידת המהנדס, צוות תוכנית אב לתחבורה, 16.03.2010
²⁵⁴ Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q., "Governmental role in BOT-led infrastructure development" *International Journal of Project Management*, 19(2001), pp. 195 – 205

²⁵⁵ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולהשבונות שנת 2006, 58ב, ירושלים, עמ'

1189

²⁵⁶ שם, עמ' 1190

ואם הביקוש בפועל יהיה קטן מ-50% מהביקוש החזוי, יקבל הזכיון פיצוי בשיעור 80% מההפרש בין ההכנסות האמורות. כמו כן נקבע בחוזה שאם הביקוש בפועל יהיה גדול מהביקוש החזוי, תקבל המדינה 25% מההפרש בין ההכנסות בפועל להכנסות הצפויות.

בעקבות ההתדרדרות בשוקי הכספים המקומיים והבין-לאומיים וההחמרה במצבה הפוליטי-כלכלי של ישראל בשנים 2002 ו-2003, הבנקים שהיו אמורים לתת לזכיון הלוואות למימון הפרויקט הודיעו לזכיון מיד לאחר חתימת החוזה כי הם מתקשים לגייס כספים למימון הפרויקט.

בעקבות זאת פנה הזכיון ביוני 2003 למינהלת בבקשה לבחון אפשרות לתת לו חלק ממענק ההקמה בתקופת ההקמה, לפי "אבני דרך" שייקבעו מראש, דהיינו בהדרגה, לפי התקדמות העבודות.²⁵⁷

לפי ניתוח שעשתה חברת TASC²⁵⁸ ביולי אותה שנה, נמצא שאם ישולמו לזכיון כ-50% מהמענק (כ-132 מיליון אירו שהם כ-656 מיליון ש"ח) לפי "אבני דרך", תפחת עלות הפרויקט לזכיון בסכום כולל של כ-12 מיליון אירו (שווה ערך ל-60 מיליון ש"ח, כ-4% מסך המענק);

תשלום המענק לפי "אבני דרך" משמעותו העברת כמה מסיכונים ההקמה מהזכיון ומהבנקים המלווים למדינה. עם זאת, לפי אותו ניתוח, חשיפת המדינה לסיכון אמורה להיות מזערית; מנגנון אבני הדרך גם עשוי ליצור תמריץ להקדמת השלמתן של עבודות כיוון שכל חיסכון בעלויות המימון בגין הקדמת השלמתה של עבודה, הוא רווח לזכיון.

בישיבת המינהלה ב-19.8.03 הוחלט כי "תוקפו של ההסכם יותנה בכך שלא יהיו דרישות נוספות מטעם הזכיון או המממנים, ובמידה ויהיו דרישות כאלה המדינה לא תהיה מחויבת להסכם, וללא כל זכות פיצוי לזכיון". בעקבות החלטה זו חתם החשכ"ל עם הזכיון ב-27.8.03 על תוספת לחוזה, ובה הסכימה המדינה להקדים תשלום לזכיון בסך 132 מיליון אירו לפי "אבני דרך".

בתמורה התחייב הזכיון לבצע שיפורים הנוגעים לסוג הקרונות שיספק ולעיצוב התוואי (עלות שיפורים אלה הוערכה בכ-12 מיליון אירו).

²⁵⁷ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולהשבונות שנת 2006, 58, ירושלים, עמ' 1191
²⁵⁸ משרד האוצר מעסיק את חברת Tel Aviv Strategic Consulting Ltd המספקת לו ייעוץ פיננסי במגוון פרויקטים תשתיתיים הנעשים בשיתוף המגזר הפרטי.

במהלך שנת 2004, בשל חילוקי דעות במשא ומתן בין הבנקים לבין הזכייין, בין הבנקים לבין המדינה ובין הזכייין לבין המדינה, התעכב בשנית מועד הסגירה הפיננסית.

בנק הפועלים ובנק לאומי, הממנים והמלווים את הפרויקט מבחינה פיננסית, ביקשו לוודא שהפרויקט איתן דיו כדי שהזכייין יוכל להחזיר להם את מלוא החובות. לשם כך מינו הבנקים את חברת STEER DAVIES²⁵⁹ לבדוק את נושא הביקושים.

בדו"ח שהכינה החברה נקבע כי האינתיפאדה השנייה וסיכוני הטרור בעתיד יקטינו את היקף הביקושים בכ- 40% מהמצופה, ובכך את הרווחיות של הזכייין ואת יכולתו להחזיר את לבנקים את מלוא חובו²⁶⁰.

עקב כך קיימה המינהלת משא ומתן עם הזכייין ועם הבנקים, ובספטמבר 2004 חתם החשכ"ל בשם המדינה עם הזכייין על עדכון לחוזה.

בחוזה המעודכן נקבע בין השאר כדלהלן^{261 262}:

א. רשת הביטחון שניתנה לזכייין בחוזה המקורי תורחב: תוקם קרן לחידוש הציוד של הזכייין, והמדינה תשתתף במימונה, אם שיעור הביקוש השנתי לנסיעות ברכבת במשך עשר השנים הראשונות להפעלתה יהיה קטן ב-20% מהשיעור החזוי אזי המדינה תפצה את הזכייין על ידי מימון רכישת ציוד רכבתי בהיקף של 30 מיליון אירו. ככל שיקטן שיעור הביקוש בפועל לעומת השיעור החזוי, כך תגדל השתתפות המדינה, עד שיעור ביקוש של 50% מהשיעור החזוי, שבו יהיה סכום ההשתתפות כ-34 מיליון אירו. אם במשך שנתיים רצופות יהיה הביקוש קטן מהביקוש החזוי ב-80% או יותר, יוכל כל צד לבטל את החוזה, לפי תנאים שנקבעו.

ב. אם הביקוש בפועל יהיה גדול מהביקוש החזוי, ישלם הזכייין למדינה 33% מההכנסות, במקום 25% מהן, כפי שנקבע בחוזה המקורי.

ג. הזכייין יקבל מענק הקמה בסכום של 260 מיליון אירו: בשלב ההקמה של המסילות ישולמו בשלושה תשלומים 130 מיליון אירו, היתרה תוענק בתום ההקמה.

²⁵⁹ חברת ייעוץ בינלאומית בנושא תכנון תחבורתי

²⁶⁰ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2001), דו"ח מס' 12: תיעוד תהליך התכנון – אוקטובר 2003 ועד דצמבר

2004, דו"ח 12, ירושלים, עמ' 21

²⁶¹ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת 2006, 58ב, ירושלים, עמ'

1192

²⁶² שם, עמ' 21

ד. בחוזה נעשו שינויים בכמה עניינים נוספים, ובהם התחייבויות המדינה כלפי הזכיין בתחום התחבורה, מפרטים טכניים והנדסיים, תנאי הערבויות, השגת אישורים והיתרי בנייה, עלויות ישירות והגנה על ריבית הבסיס.

ה. הארכת המועד לסיום הפרויקט – בשל התמשכות התהליכים לגיוס המימון ובסגירה הפיננסית, הוחלט להאריך את סיום העבודות מצד הזכיין לאמצע 2008.

שינויים אלה הגדילו את התחייבויות המדינה כלפי הזכיין ואת הסיכונים הכספיים שקיבלה עליה בכל הנוגע לביצוע הפרויקט.

4.1 מימון זמין של השותף הפרטי

המטרה היא לאגד חברות מבוססות ומשקיעים לתאגיד אחד בעל יכולת מימון לפרויקט²⁶³. על פי תנאי החוזה, "המועד הקובע" הוא המועד שבו על הזכיין להשיג את כל המסמכים המפורטים בחוזה, מהזכיין נדרשו בין היתר המסמכים האלה: מסמכים על החברה שלו, החוזה בין הזכיין לקבלן המבצע, הסכמים עם הספקים, ביטחונות וערבויות, הסכמי מימון וביטוחים, ועל כל פנים לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר יום חתימת החוזה, כלומר, 30.8.03²⁶⁴.

"המועד הקובע" הנקוב בחוזה הזיכיון חופף את המועד שנקבע בו לסגירה הפיננסית. משך הזמן שנקבע לביצוע התכנון וההקמה של הפרויקט, עד תחילת הפעלת הרכבת, היה 36 חודשים מהמועד הקובע, כלומר עד סוף 2006.

בתאריך 15.02.2005 פורסם²⁶⁵ כי בתאריך זה מתחילה תקופת הזיכיון של זכיינית הרכבת הקלה בירושלים, קבוצת סיטי-פס ואולם הקבוצה עדיין לא הצליחה להגיע לסגירה פיננסית עם הבנקים.

הסגירה הפיננסית היא הסכם המימון, שאמור להיחתם מול הבנקים הפועלים ולאומי, לגיוס 280 מיליון יורו בהלוואה לטווח קצר ו-100 מיליון דולר בהלוואה לטווח ארוך.

המועד המקורי להצגת ההסכם היה אוגוסט 2003, כתשעה חודשים לאחר שהקבוצה חתמה על הסכם הזיכיון עם המדינה. קבוצת סיטי-פס לא עמדה בתאריך זה וקיבלה ארבע דחיות, כאשר התאריך האחרון הוא 15 בפברואר 2005.

המשמעות של תחילת הזיכיון ללא סגירה פיננסית מהותית שכן לפי הזיכיון, על הקבוצה להקים בתוך 36 חודשים, החל ב-15 בפברואר ("היום הקובע"), רכבת קלה ולהתחיל בהפעלתה. לפי תנאי הזיכיון, שניתן למשך 30 שנה, הקבוצה תוכל לקבל כמה חודשי דחייה קצובים נוסף על ה-36, ולאחריהם יושתו עליה קנסות כבדים בסך מיליוני דולרים בגין העיכוב.

²⁶³ Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. "Framework for critical success factors of BOT projects in china", *Journal of Project Finance*, 7(1)(2001), pp. 53-61

²⁶⁴ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולהשוואת שנת 2006, 58ב, ירושלים, עמ' 1196

²⁶⁵ קדמי שרון(15.02.2005). המדינה תקופת הזיכיון של סיטי-פס החלה היום; הסכם המימון עם הבנקים עדיין לא נחתם. הארץ, מוסף כלכלה

בנוסף, החל במועד תחילת הזיכיון ערביות הקבוצה לפרויקט עולות ל-50 מיליון שקל לעומת 30 מיליון שקל - כלומר, מדובר בתוספת ערבות של 20 מיליון שקל שאותה הקבוצה אמורה להעמיד, בשעה שהליווי הפיננסי עדיין לא הושלם.

יתרה מזו, הקבוצה כבר החלה בעבודות תכנון מפורט והוצאת היתרי בנייה בכ-40 מיליון שקל.

מהנהלת הפרויקט נמסר כי כל העבודות מתבצעות כסדרן מול הזכיינית, וכי יום הסגירה הפיננסית אינו משמעותי מבחינתם: "ההיערכויות לתחילת העבודות החלו מזמן, ומאחר שמדובר בהליך טכני של סגירה פיננסית, איננו רואים כל בעיה"²⁶⁶.

ממסמכי הצוות עולה כי בשל הקשיים שהערימו הבנקים המלווים על מתן ההלוואות לזכיון (כפי שהוסבר בסעיף הקודם) אישרה המינהלת בספטמבר 2004 לדחות את המועד הקובע ל-24.11.04²⁶⁷.

בעקבות עדכון החוזה שנעשה באותו חודש חתמו הבנקים והזכיון בפברואר 2005 על הסכם מימון, ולפיו הבנקים מסכימים עקרונית לתת לזכיון את ההלוואות הדרושות לו להקמת הפרויקט. נוסף על דרישות הבנקים המלווים מהזכיון עקב המצב הביטחוני והחשש מירידה בביקוש לתחבורה ציבורית, הם הודיעו לזכיון שיסכימו לתת לו את ההלוואות הדרושות לו רק לאחר שיקבל את היתרי הבנייה לפרויקט²⁶⁸.

עקב דחיות בקבלת היתרי הבנייה הושגה הסגירה הפיננסית רק בינואר 2006 - יותר משנתיים לאחר המועד שנקבע בחוזה המקורי - ואז נקבע שמועד סיום הפרויקט יהיה פברואר 2009.

²⁶⁶ קדמי שרון (15.02.2005). המדינה תקופת הזיכיון של סיטי-פס החלה היום; הסכם המימון עם הבנקים עדיין לא נחתם.

הארץ, מוסף כלכלה

²⁶⁷ שם, עמ' 1197

²⁶⁸ שם, עמ' 1197-1198

5. ניהול סיכונים

5.1 בנייה בזמן

5.2 סיום הפרויקט בזמן²⁶⁹

פרויקטים של המגזר הציבורי עדיין סובלים מאיחורים, חריגה מתקציב ופשרות בהשגת היעדים המקורית. במקרים רבים, תהליך ה-PPP מביא יעילות בהשגת היעדים בזמן ובתקציב²⁷⁰.

ועדת המכרזים בראשות סגן החשב הכללי, דוד גרשונוביץ, החליטה ב- 27.10.2002 להכריז על קבוצת CITY PASS כמועמד המועדף לקבלת הזיכיון להקמה והפעלה של הקו הראשון של הרכבת הקלה²⁷¹.

על פי תנאי החוזה, "המועד הקובע" הוא המועד שבו על הזכיין להשיג את כל המסמכים המפורטים בחוזה, מהזכיין נדרשו בין היתר המסמכים האלה: מסמכים על החברה שלו, החוזה בין הזכיין לקבלן המבצע, הסכמים עם הספקים, ביטחונות וערבויות, הסכמי מימון וביטוחים, ועל כל פנים לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר יום חתימת החוזה, כלומר, 30.8.03²⁷².

"המועד הקובע" הנקוב בחוזה הזיכיון חופף את המועד שנקבע בו לסגירה הפיננסית. משך הזמן שנקבע לביצוע התכנון וההקמה של הפרויקט, עד תחילת הפעלת הרכבת, היה 36 חודשים מהמועד הקובע, כלומר עד סוף 2006.

²⁶⁹ לצורך המקרה הנ"ל, סעיפים אלא אוחזו.

²⁷⁰ PricewaterhouseCoopers (PWC) (2001), Public Private Partnerships: a Clearer View, www.pwcglobal.com (10.05.09)

²⁷¹ קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2003), דו"ח מס' 10: תיעוד תהליך התכנון – אוקטובר 2002 ועד מרץ 2003, דו"ח 10, ירושלים, עמ' 11

²⁷² מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולהשבונות שנת 2006, 58ב, ירושלים, עמ'

בספטמבר 2004 חתם החשכ"ל בשם המדינה עם הזכיין על עדכון לחוזה, בחוזה המעודכן נקבע בין השאר²⁷³ ²⁷⁴ כי בשל התמשכות התהליכים לגיוס המימון ובסגירה הפיננסית, הוחלט להאריך את סיום העבודות מצד הזכיין **לאמצע 2008**.

עבודות הזכיין בשטח החלו במאי 2006.

בפרוטוקול ישיבת המינהלת שהתקיימה בספטמבר 2006 צוין שהזכיין החל בעבודות בשדרות הרצל, "אך לא באופן שיש בו לצמצם את הפיגור הרב בו הוא נמצא". בדצמבר אותה שנה פנה המשנה למנכ"ל העירייה אל מנכ"ל הזכיין במכתב ובו ציין ש"מתנהלים כיום שלושה אתרי עבודה... אך בפועל מתנהלים האתרים הללו בעצלתיים"²⁷⁵;

ב-28.1.07 שלח ראש יחידת המהנדס מכתב אל ראשי המינהלה, ובו התריע כי יש לטפל בדחיפות בכמה נושאים. במכתב הובאו ניתוח של הסיבות לבעיות שנוצרו בביצוע הפרויקט, וכן כמה המלצות חלופיות לפתרון הבעיות ולצמצום הנוקים. להלן הבעיות המרכזיות שהעלה ראש יחידת המהנדס: **יש פיגור של שישה עד תשעה חודשים בלוח הזמנים המעודכן הכולל של הפרויקט, והוא "עלול לגדול אם לא תשונה התנהלות הזכיין לאלתר"**²⁷⁶;

בישיבת המינהלת במרס 2007 צוין שהזכיין ביקש ארכה של שמונה חודשים לסיום עבודותיו. באותה ישיבה נטען בין היתר שיש לדרוש מהזכיין לפצות את המדינה על "המצב הנוכחי בירושלים"²⁷⁷.

במאי 2007 מינה החשכ"ל צוות בראשות נציגו לבדיקת טענות הצדדים בדבר מקור העיכובים והקשיים בביצוע הפרויקט ולהגיע לידי פתרון מוסכם בעניין. ואולם עד נובמבר 2007 לא הושגה הסכמה בין הצדדים.

²⁷³ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת 2006, 58, ירושלים, עמ' 1192

²⁷⁴ שם, עמ' 21

²⁷⁵ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת 2006, 58, ירושלים, עמ' 1199

²⁷⁶ שם, 1199

²⁷⁷ שם, 1200

לפי דוח ההתקדמות החודשי ליוני 2007 שהגיש הזכייין ליחידת המהנדס²⁷⁹, נדחה מועד סיום הפרויקט שנקבע בעת הסגירה הפיננסית ב-13 חודשים, כלומר עד אמצע 2010 - כארבע שנים לאחר המועד שנקבע בחוזה המקורי.

5.3 ביקוש תנועה כפי שנובא

הפרויקט עדיין בהקמה לכן לא ניתן לדעת.

²⁷⁸ שם, עמ' 1200

²⁷⁹ אינג' עמי לקס (ראיון אישי) ראש יחידת המהנדס, צוות תוכנית אב לתחבורה, 16.03.2010.

6. סיכום תוצאות טבלת קריטריוני הצלחה –

רכבת קלה בירושלים

<u>מאפיין הפרויקט</u>	<u>קריטריון כישלון</u>	<u>קריטריון הצלחה</u>
1. התנעת הפרויקט:		
1.1 בחינת אפשרויות בין פרויקטים	לא נבחנו חלופות	
1.2 בחירת אופן ביצוע הפרויקט	נבחנו חלופות	
1.3 תמיכה פוליטית	כן	
1.4 הפקעות	המגזר הציבורי לא עמד בהתחייבותו על פי לוח הזמנים הנדרש.	
2. מאפייני התקשרות עם המבצע:		
2.1 מידת התחרותיות	תחרותיות	
2.2 מידת השקיפות	שקיפות מלאה	
3. הסכם הזיכיון:		
3.1 חיי זיכיון	אופטימאלי (30 – 50 שנה)	
3.2 מסגרת משפטית	ללא	
3.4 סוכנות ממשלתית מחויבת ומאורגנת	חסר	
3.5 מרחב פעולה לחידושים	קיים	
4. מימון:		
4.1 סובסידיה/ערבות ממשלתית	גבוהה מידי (לעומת החוזה המקורי)	
4.2 מימון זמין של השותף הפרטי	קושי בהשגת סגירה פיננסית	
5. ניהול סיכונים		
5.1 בנייה בזמן	איחור ניכר	
5.2 סיום הפרויקט בזמן	לא	
5.3 ביקוש/תנועה כפי שנובא	לא ידוע	

לסיכום הפרק העוסק הפרויקט הרכבת הקלה בירושלים, המחקר הראה כי ההחלטה לבצע את הפרויקט כן הייתה כתוצאה הליך מסודר של קבלת החלטות אולם הגורמים הציבוריים לא המתינו לתוצאות אותו הליך אלא קידמו את התכנון של הקו הראשון של הרכבת הקלה כשמונה חודשים לפני שהתקבלה בממשלה החלטה על הכנת תכנית רב-שנתית המבוססת על רכבת קלה; שלושה חודשים לפני שנעשתה בחינה יסודית של כל החלופות במסגרת תכנית האב לתחבורה

ציבורית שהצביעה על כדאיות כלכלית לרכבת קלה, וכשלוש שנים לפני שהושלמה בדיקת הכדאיות של הפרויקט.

בניגוד למקרה של כביש 6, אשר למען פעילותו הסדירה חוקקו חוקים ראשיים ותקנות משנה למען בניית התשתית, במקרה הרכבת הקלה הדבר לא קרה. מלבד החלטות ממשלה אשר "עודדו" את התחבורה הציבורית בבירה לא חוקקו חוקים הנוגעים לפעילותה של הרכבת הקלה ובעיקר לפעילותו של הזכיין במרחב העירוני.

הממשלה לא חוקקו חוקים ליצירת מסגרת ממשלתית מחויבת לפרויקט ובפרויקט הרכבת הקלה בירושלים ונראה כי קיימות שתי סוכנויות לניהול הפרויקט – מסגרת עירונית תחת צוות תוכנית אב לתחבורה ומינהלת ממשלתית. לפיכך, הטיפול בפרויקט זה, שהינו מורכב, ארוך וכוון ועתיר הון ממשלתי, אינו מרוכז בידי סוכנות אחת בעלת ראייה כוללת על הפרויקט.

בנושא המימון, נערכו שינויים רבים בחוזה המקורי עם הזכיין ושינויים אלה הגדילו את התחייבויות המדינה כלפי הזכיין ואת הסיכונים הכספיים שקיבלה עליה בכל הנוגע לביצוע הפרויקט.

ולעניין המימון הזמין של הזכיין, עקב דחיות בקבלת היתרי הבנייה הושגה הסגירה הפיננסית רק בינואר 2006 - יותר משנתיים לאחר המועד שנקבע בחוזה המקורי - ואז נקבע שמועד סיום הפרויקט יהיה פברואר 2009.

לפיכך, לפי דוח ההתקדמות החודשי ליוני 2007 שהגיש הזכיין ליחידת המהנדס, נדחה מועד סיום הפרויקט שנקבע בעת הסגירה הפיננסית ב-13 חודשים, כלומר עד אמצע 2010 - כארבע שנים לאחר המועד שנקבע בחוזה המקורי.

י. פרק שביעי – השוואה

1. טבלת השוואה ממצאים בין מקרי הבוחן השונים

פרויקט רכבת קלה בירושלים		פרויקט כביש חוצה ישראל		
קריטריון הצלחה	קריטריון כישלון	קריטריון הצלחה	קריטריון כישלון	מאפיין הפרויקט
				1. התנעת הפרויקט:
	לא נבחנו חלופות		לא נבחנו חלופות	1.1 בחינת אפשרויות בין פרויקטים
נבחנו חלופות			רק שיטת PPP	1.2 בחירת אופן ביצוע הפרויקט
כן		כן		1.3 תמיכה פוליטית
	המגזר הציבורי לא עמד בהתחייבותו על פי לוח הזמנים הנדרש.	ניתנה עזרת המגזר הציבורי		1.4 הפקעות
				2. מאפייני התקשרות עם הזכיין:
תחרותיות		תחרותיות		2.1 מידת התחרותיות
שקיפות מלאה		שקיפות מלאה		2.2 מידת השקיפות
				3. הסכם הזיכיון:
אופטימאלי (30 – 50 שנה)		אופטימאלי (30 – 50 שנה)		3.1 אורך חיי הזיכיון
	ללא	קיימת		3.2 מסגרת משפטית
	חסר	קיים		3.3 סוכנות ממשלתית מחויבת ומאורגנת
קיים		קיים		3.4 מרחב פעולה לחידושים
				4. מימון:
	גבוהה מידי (לעומת החוזה המקורי)	כן/ בשיווי הכלכלי הנכון		4.1 סובסידיה/ערבות ממשלתית
	קושי בהשגת סגירה פיננסית	קיים (אולם באיחור של כ-שנה הפיננסית)		4.2 מימון זמין של השותף הפרטי
				5. ניהול סיכונים
	איחור ניכר	עיכוב של חודשיים בפתיחת הקטע הראשון ופתיחת הקטעים הבאים לפני המועד המתוכנן		5.1 בנייה בזמן
	לא	כן		5.2 סיום הפרויקט בזמן
	לא ידוע			5.3 ביקוש/תנועה כפי שנובא

2. סיכום והמשך מחקר

מטרת העבודה הייתה לבחון את נכונות המסגרת התיאורטית של קריטריוני הצלחה קריטיים דרך מודל להצלחה וכשלון של פרויקט תחבורתי בשיטת BOT אשר נבחן על פרויקטים ברחבי העולם.

פרויקט כביש 6 הינו אחת מהשקעות התשתית הגדולה והראשונה בשיטת BOT במדינת ישראל אשר הוגדר כהצלחה והרכבת הקלה בירושלים (אשר בנייתה עדיין לא הושלמה) הוגדרה ככישלון, לפיכך עבודת המחקר הייתה בבחינת פרויקטים לאומיים אלו על פי המודל התיאורטי של פרויקטים בינלאומיים.

המחקר התבסס על עדויות כתובות – החלטות ממשלה וועדות שרים ופרוטוקולים, דיווחים שינתנו על ידי התאגיד הפרטי ועובדי משרדי ממשלה – משרד האוצר, משרד התחבורה, חברת חוצה ישראל, החברה הלאומית לדרכים וראיונות של גורמי מפתח בפרויקטים אלו.

פרויקט כביש 6 קדם לפרויקט הרכבת הקלה והיה צריך לצפות כי הניסיון שהצטבר בפרויקט כביש 6 יביא להצלחת הפרויקט שבא אחריו אולם קרה ההפך – המחקר הראה כי פעולות מרכזיות אשר ננקטו בפרויקט כביש 6 לא יושמו על פרויקט רכבת קלה בירושלים –

(1) מסגרת ממשלתית מחויבת אשר הוקמה בכוח חוק ממשלה בפרויקט כביש 6, דאגה ליצור מסגרת ארגונית שכל מטרתה להוציא לפועל, על פי חוק מדינה, בצורה הטובה ביותר ולא הוקמה בפרויקט רכבת קלה בירושלים.

(2) בפרויקט כביש 6 חוקקו חוקים שמטרתם הפקעה מהירה של אדמות לצורך תשתית הכביש, דבר שלא קיים בפרויקט רכבת קלה ויצר עיכוב משמעותי בלוח הזמנים של הזכיין.

(3) בניגוד למקרה של כביש 6, במקרה הרכבת הקלה מלבד החלטות ממשלה אשר "עודדו" את התחבורה הציבורית בבירה לא חוקקו חוקים הנוגעים לפעילותה של הרכבת הקלה ובעיקר לפעילותו של הזכיין במרחב העירוני.

לסיכום, מטרת עבודת מחקר זו הייתה לבדוק כיצד קרה שפרויקט כביש 6 אשר קדם לפרויקט הרכבת הקלה ונחשב להצלחה יביא להצלחת הפרויקט שבא אחריו אולם קרה ההפך – המחקר, בעזרת המודל התיאורטי של קריטריוני הצלחה קריטיים ענה על השאלה.

ח. ביבליוגרפיה

Aschauer, D.(1990) *Public investment and private sector growth*, Economic Policy Institute, Washington.

Akintoye, A., Beck, M and Hardcastle, C. (2003), *Public-private partnership: Managing Risks and Opportunities*, Blackwell Science, Oxford.

Fellows, R. & Liu, A. (1997) *Research Methods for construction* .Blackwell Science, London.

Frilet, M. (1997) Some universal issues in BOT projects for public infrastructure. *International Construction Law Review*, 14(4), pp. 499 – 512.

Ferrari, P. "A method for choosing from among Alternative transportation projects", *European Journal of Operational Research*,150(1) 2003

Gerald M.Steinberg (1987) "Large Scale National Projects as Political Symbols: The case of Israel", *Comparative Politics*, Vol.19, No. 3 pp. 332 – 333

Grimsey, D and Lewis, M.K. (2002), "Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects", *International Journal of Project Management*, Vol. 20, pp.107 – 118.

Harold Laswell, (1930)," Psychopathology and Politics", cited by Murray Edelman *The Symbolic Uses of Politics*, , Urbana, Illinois Press, 1974.

Jefferies, M.C., Gameson, R. and Rowlinson, S. (2002), "Critical success factors of the boot procurement system: reflection from the stadium Australia case study", *Engineering Construction and Architectural Management*, Vol. 9 No. 4, pp. 352 – 361.

Kumaraswamy M.M & Zhang X. Q, (2001), "Governmental role in BOT-led infrastructure development", *International Journal of Project Management*, 19, 195 – 205.

Mustafa, A. (1999), "Public – private partnership: an alternative institutional model for implementing the private finance initiative in the provision of transport infrastructure", *Journal of Project Finance*, Vol. 5, pp. 64-79.

NCCP (2003), *NCCP White Paper*, The national Council for Public Private Partnership, Washington Dc.

Qiao, L., Wang, S.Q., Tiong, R.L.K and Chan, T.S. (2001) Framework for critical success factors of BOT projects in china, *Journal of Project Finance*, 7(1), pp. 53-61

Rockart, J.f. (1982), "The changing role of information systems executive: a critical success factors perspective", *Sloan Management Review*, Fall. Pp. 3-13

Rowlinson, S. (1999) Selection criteria. In: *Procurement Systems: A guide to best Practice*, E and F.N Spon, London. pp.276-299.

Smith, A, (1999), *Privatized Infrastructure: The Role of Government*, Telford, London.

א' אבניאון, (1990) **לקסיקון כלכלה**, הוצאת איתאב – בית ההוצאה לאור, תל אביב -יפו

א' מזור, (1997) **ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים**, משרד הפנים, ירושלים

א' סולומון, ל' גור, ע' פייטלסון, (1997) "התחבורה היבשתית בתכנון ישראל לשנת 2000", בתוך מזור א' (עורך) **תכנית אב לישראל בשנות האלפיים**, הטכניון, חיפה

א' ידוב (2001) **הפרטת תשתיות, מבוא לבניית שותפויות ציבוריות-פרטיות**, פרלשטיין-גינסר בע"מ, ת"א

ג' שמשוני (2008) "מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית בישראל", משרד התחבורה, ירושלים

ד' חנין (2000), "מסוציאל-דמוקרטיה לניאו-ליברליזם", בתוך: מאוטנר, מנחם (עורך): **צדק חלוקתי בישראל**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב

דוד לוי, עו"ד, **פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PFI, PPP)**, הכנס השנתי לתשתיות תחבורה, 2006

ה' דרור (1985), "הערכות לקראת העתיד", **תכנון לאומי, סקירה חודשית**, כרך 32

י' חסון (2006), **שלושה עשורים של הפרטה**, מרכז אדוה, תל אביב-יפו

כ"ץ יצחק (1997), **הפרטה בישראל ובעולם** הוצאת פקר, תל אביב

מיכל מייזליש (2005). **המאבק בכביש חוצה ישראל** מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים

ראסם חמאייסי (1999). **דרך 6 והיישובים הערביים, איום או מנוף?** מכון פלוסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים

אתר משרד האוצר – פרויקטים במגזר הפרטי

<http://ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPPF> (1.11.09)

<http://www.ppp.mof.gov.il/Mof/PPP/MofPPPTopNav/MofPPPPFI/HagdaratNunahim> (10.05.09) [.htm](#)

אתר משרד התחבורה – "בתנועה מתמדת"

http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_PERSUMIM/TRN_Book/TRN6.pdf (01.07.09)

אתר משרד ראש הממשלה – דברי ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט בטקס הנחת הפס הראשון של הרכבת הקלה בירושלים, הר הרצל

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/C882F11D-808B-4CE8-93B1-ED53C70E5B65/0/train221106.doc>. (20.03.2010)

אתר משרד ראש הממשלה - מדריך התכנון הממשלתי
<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/BFD92B7A-553A-4000-BDAD-730DAF90AC74/0/tochniot.pdf>
(01.02.2010)

אתר חברת "דרך ארץ"
(22.02.10) <http://www.kvish6.co.il>

אתר חברת "חוצה ישראל"
(01.01.10) <http://www.hozeisrael.co.il>

א' כרמלי, **פיתוח כלכלי של רשויות מקומיות בישראל**
(01.02.2010) <<http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/localgov2.doc>>

יונתן ארליך, **כביש 6: ביצועי החברה אל מול היעדים**
<http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01484.doc>

יפעת שי, **פניות ציבור בעניין כביש חוצה ישראל**
(01.02.10) <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00740.doc>

תני גולדשטיין, **יום חוצה ישראל: המתנגדים כבר שכחו למה התנגדו**
(10.03.10) <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2855167,00.html>

יהודה רוה, עו"ד, **פרויקטים ציבורים-פרטיים העידן החדש**
(10.03.10) <http://www.miksam.co.il/uploaded/108-109.pdf>

נצר מ', **הפרטה**
(31.12.09) <biu.ac.il/Uploads/dbsAttachedFiles/h.f.r.t.a.ppt>

"ענבל – חברת הביטוח הממשלתית" **קווים מגחים להוצאת מכרזים לפרויקטים בשיטת PPP/PFI**
(01.02.2010) <<http://inbalppp.tripod.com/process.htm>>

שחר הזלקורן, **הרכבת הקלה: הכניסה לחמורים אסורה**
(17.03.2010) <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3793899,00.html>

תמונת קו הרכבת הקלה בירושלים
http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A5:Jerusalem_Massl_Transit.svg
(19.03.2010)

American Trade Initiatives, *Public private partnerships for highway infrastructure: capitalizing on international experience*, March 2009
<<http://international.fhwa.dot.gov/pubs/pl09010/pl09010.pdf>>(01.02.2010)

C. Solomon, Recommendation for PPP projects;
<http://www.mot.gov.il/wps/pdf/HE_TIHNUN_KALKALi/PublicPrivatePartnership.pdf> (accessed 1.11.09)

A. Purtugali, The Failure of Neo-Liberalism
<http://www.ynet.co.il/articles/1.7340,L-3351879,00.html>> (28/12/09)

D. Bark-Erez, The Public Law of Privatization;
<www.knesset.gov.il/legalDept/privatization/heb/privatization33.pdf> (31.12.09)

European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*,
January 2003 p.6 <<http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000229.pdf>> (01.02.2010)

Garb, Y. *Constructing the Trans-Israel Highway's Inevitability*.
<www.itdp.org/documents/Mex%20White%20Paper_Israel.pdf> (10.03.2010)

G.W.E.B Van Herpen, Public Private Partnership ,The Advantages and Disadvantages Examined,
<www.etcproceedings.org/paper/download/645> (31/12/09)

Stambrook D. "Final Report: Successful Examples of Public Private Partnership and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development", May 2005
<<http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/infrastructure/Investment/PPPsuccessStories.pdf>> (10.05.09)

PricewaterhouseCoopers (PWC) (2001), *Public Private Partnerships: a Clearer View*,
<www.pwcglobal.com> (10.05.09)

Y. Hason. Three Decades of Privatization,
<<http://www.adva.org:80/UserFiles/File/privatization.pdf>> (31.12.09)

W. Block, *The Privatization of Roads and Highways*,
<http://mises.org/book/roads_web.pdf>(31.12.09)

ברע 1173/04 (ת"א) דרך ארץ הייווייז 1997 בע"מ נ' ראני נאסר ואח"

דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173

החלטה מס' כל/19 של ועדת השרים לענייני כלכלה מיום 23.11.1002.

החלטה מס' 132 של הממשלה מיום 22.08.1999.

חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה – 1994

ישראל. החברה להגנת הטבע. (1997) *כביש חוצה ישראל – מימון בערבות המדינה*, ישראל: תל אביב

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (1997), *דוח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995*, 47, ירושלים

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2002), *דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת 2002*, 54, ירושלים

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (2007), *דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת 2006*, 58, ירושלים

מבקרת עיריית ירושלים (2000), *תכנית אב לתחבורה ירושלים ופרויקט הסעת המונים (הרכבת הקלה)*, ירושלים

מתת – מרכז תכנון תחבורה בע"מ (1995), *ניתוחי תנועה והערכה כלכלית לדרך מהירה מס' 6*, אזור

פרוטוקול ישיבה מס' 283 של הכנסת ה – 13, 12/12/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה שנייה ושלישית.

פרוטוקול ישיבה מס' 246 של הכנסת ה – 13, 25/07/1994, הצעת חוק כביש ארצי לישראל, קריאה ראשונה

פרוטוקול ישיבה מס' 9 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 01.06.2009, הכנסת ה – 18, מושב ראשון

פרוטוקול ישיבה מס' 40 של וועדת הכנסת, הכנסת ה-18, מושב שני, 12/10/2009, הצעת חוק התעבורה (החלת הוראת פקודת התעבורה על רכבת מקומית – הוראת שעה), תש"ע-2009.

קולניק – ייעוץ כלכלי ופיננסי (1998), **בדיקה כלכלית – מערכת הסעות המונים בירושלים**, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (1999), **דו"ח מס' 1: תיעוד תהליך התכנון – מ-1993 ועד יוני 1998**, דו"ח 1, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (1999), **דו"ח מס' 2: תיעוד תהליך התכנון – מיוני-1998 ועד פברואר 1999**, דו"ח 2, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2000), **דו"ח מס' 4: תיעוד תהליך התכנון – מאוקטובר - 1999 ועד אפריל 2000**, דו"ח 4, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2001), **דו"ח מס' 6: תיעוד תהליך התכנון – נובמבר-2000 ועד מרץ 2001**, דו"ח 6, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2001), **דו"ח מס' 7: תיעוד תהליך התכנון – מאפריל-2001 ועד ספטמבר 2001**, דו"ח 7, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2002), **דו"ח מס' 9: תיעוד תהליך התכנון – מאפריל-2002 ועד ספטמבר 2002**, דו"ח 9, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2003), **דו"ח מס' 10: תיעוד תהליך התכנון – אוקטובר - 2002 ועד מרץ 2003**, דו"ח 10, ירושלים

קרויאנקר דוד, תכנית אב לתחבורה (2001), **דו"ח מס' 12: תיעוד תהליך התכנון – אוקטובר - 2003 ועד דצמבר 2004**, דו"ח 12, ירושלים

בר-אלי אבי(16.01.2008). חוצה ישראל יניב למדינה הכנסות של 17 מיליון שקל על 2007. הארץ, מוסף כלכלה

ציגלמן ענת(28.07.2002). כביש חוצה ישראל יוצא לדרך. הארץ, מוסף מאמרים

קדמי שרון(17.01.2005). המדינה תשלם לדרך ארץ 10-15 מ' ש' פיצוי - עקב מספר נסיעות נמוך מהתחזית. הארץ, מוסף כלכלה

קדמי שרון(15.02.2005). המדינה תקופת הזיכיון של סיטי-פס החלה היום; הסכם המימון עם הבנקים עדיין לא נחתם. הארץ, מוסף כלכלה

ניר חסון ויאיר אטינגר(27.11.2009). ראש העיר ירושלים, ניר ברקת, סוגר שנה במשרדו. את ההתרגשויות הוא שומר לשנה הבאה. הארץ, מוסף חדשות

ריילי מירי(29.10.1998). דרך ארץ במאמצים מרתוניים להשגת המימון הדרוש לפרויקט חוצה ישראל. הארץ, מוסף כלכלה

ריילי מירי(14.12.1998). חוצה ישראל - תקוע. הארץ, מוסף כלכלה

ריילי מירי, פרץ סמי(29.10.1999) נחתם ההסכם למימון חוצה ישראל ב-1.1 מיליארד דולר; הסלילה תחל בשבוע הבא, הארץ, מוסף כלכלה

שטסלר, נחמיה(22.07.2009). מי שהתנגד לכביש 6 צריך לאכול את הכובע. הארץ, מוסף כלכלה

אהוד סביון (ראיון אישי) מנכ"ל חברת "דרך ארץ", 10.03.2010

עמי לקס, אינג' (ראיון אישי) ראש יחידת המהנדס, צוות תכנית אב לתחבורה, 16.03.2010