



האוניברסיטה העברית בירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדיניות ציבורית

שותפויות ציבוריות פרטיות (PPP) בשלטון המקומי בישראל, לאן?

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבור ותכנון ערים
בהנחיית פרופ' ערן רזין

מגישה : אלרון אסנת

ת.ז 031483522

Elron.arch@gmail.com

דצמבר 2018, כסלו תשע"ט

תודות

עבודת מחקר זו הינה חלק ממחקר שהוזמן על ידי מפעל הפיס ונעשה על ידי פרופ' ערן רזין, גב' אנה חזן ואנוכי. כאדריכלית פעילה במגזר הציבורי, לא פעם נחשפתי לקשיים העומדים מאחורי מימוש תכניות ופיתוח שירותים ברשויות מקומיות. בחינת שותפויות של המגזר הפרטי עם רשויות המקומיות היוותה עבורי הזדמנות להיחשף אל מכלול השיקולים העומדים בפני מקבלי ההחלטות והמורכבות העולה מהם.

תודות למפעל הפיס, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות על תמיכתם במחקר. תודה למרואיינים אשר תרמו מזמנם וחלקו איתנו את הידע הרב.

תודה מיוחדת לפרופ' ערן רזין וגב' אנה חזן אשר אימצו אותי בצורה מלאה למחקר, חשפו בפניי את מורכבות המגזר המוניציפלי והאירו לי את הדרך. תודה על האתגר, ההכוונה והדרך בה הלכנו יד ביד.

תודה למשפחתי היקרה שבלעדיה לא הייתי עומדת באתגר. בן זוגי דניאל, אשר האמין בי לכל אורך הדרך, היה נוכח בכל צעד בדרך ותמיד עמד איתן בכל קושי. הוריי שתמכו ועזרו. והחשובים מכל, תודה לילדיי האהובים, שקד, גיא ושי אשר בזכותם החיים המשיכו כהרגלם.

אני מקדישה את המאמץ של השנים האחרונות לכם אהוביי, מאחלת שזה יהווה עבורכם סימן לכוח רצון ואמונה בדרך. שתדעו ללכת אחרי החלומות שלכם בכל רגע ורגע ולא לוותר גם כשהדרך קשה.

תוכן העניינים

4	תקציר
8	1. מבוא
10	2. רקע תאורטי
10	2.1 שותפויות מוניציפליות-פרטיות מהן?
11	2.2 תולדות השותפויות בין המגזר הפרטי לציבורי
12	2.3 סוגי שותפויות ציבוריות-פרטיות
16	2.4 שותפויות ציבוריות-פרטיות במגזר המוניציפלי
18	2.5 שותפויות ציבוריות-פרטיות בישראל
24	2.6 רה-מוניציפליזציה: מגמת צמצום התקשרויות PPP במגזר הציבורי
27	3. שאלות והשערות המחקר
27	3.1 שאלות המחקר
27	3.2 השערות המחקר
30	4. מתודולוגיה
30	4.1 אוכלוסיית המחקר
30	4.2 מהלך המחקר
31	4.3 ניתוח הראיונות
31	4.4 מגבלות המחקר
33	5. ממצאים
33	5.1 הניסיון הנפרש ברמה הלאומית
34	5.2 פרויקטים בשיתוף מגזר פרטי ברשויות המקומיות
37	5.3 עידן ההתפכחות – יתרונות חסרונות
39	5.4 מתי כן ומתי לא – אופי הרשות
41	5.5 הצלחה או כישלון?
42	5.6 תחומים שכיחים לקידום בשותפות המגזר הפרטי
46	5.7 מקומה של הרגולציה בשותפויות ציבוריות-פרטיות
50	6. דיון ומסקנות
50	6.1 המצב קיים
53	6.2 המלצות מדיניות להמשך
54	רשימת מקורות
60	נספחים
60	נספח 1: רשימת מרואיינים (אפריל 2016 - פברואר 2018)
62	נספח 2: רשימת פרויקטים שהוגשו לאישור משרד הפנים החל מ-2008

תקציר

שותפויות בין המגזר המוניציפלי לפרטי מתייחסות באופן ישיר לחברות משותפות לרשות המקומית ולמגזר הפרטי. השותפויות עשויות לבוא לידי ביטוי במינוף קרקעות שבבעלות הרשות המקומית והקצאתן לטובת יוזמה פרטית שיש בה חשיבות לפיתוח המקומי, או שותפויות בהתקשרויות מסוג PFI /BOT (Private Finance Initiative/ Build-Operate-Transfer) אשר רווחות יותר כיום – שבהן הגורם הפרטי מקים על חשבונו את המתקן והוא אחראי על הפעלתו ואחזקתו למשך תקופת זיכיון הקבועה בחוזה, שבסיומה עליו להעביר את המתקן לידי הרשות המקומית. להתקשרויות כאלה חשיבות גדולה בפיתוח מקומי ומתן שרות מיטבי לציבור, והן בעלות מספר יתרונות משמעותיים עבור הרשות המקומית:

ניהולי: למגזר הפרטי יש יכולת ניהול ותכלול טובה יותר מהמגזר הציבורי גם ברמת התכנון ההקמה וגם ברמת תפעול. הקמה ותפעול על ידי גורם אחד מהווים תמריץ לבנייה ברמת איכות גבוהה ואיכותית.

מקצועי: הידע, המקצועיות והיכולת הניהולית במגזר הפרטי גבוהים על פי רוב מזו הקיימת במגזר הציבורי, בייחוד כאשר מדובר בפרויקטים מיוחדים הדורשים מומחיות ספציפית, כגון טיוב וטיהור מים, מה שתורם ליעילות ולתחרות ולהצלחת הפרויקט.

מימוני: השימוש במימון פרטי מאפשר לרשות המקומית לספק שירות ציבורי שפעמים רבות אין לה יכולת מימונית לספק ומבלי להכביד על הקופה הציבורית. המגזר הפרטי נחשב גם כבעל מוטיבציה ויכולת לעמוד ביעדים כלכליים אשר המגזר הציבורי פעמים רבות נכשל בהן.

מנגד, בייחוד לאחר המשבר הכלכלי של 2008 עלתה המודעות לחסרונות בהתקשרויות מסוג

PPP:

סיכון גבוה: חלוקת הסיכונים בין המגזר הפרטי לציבורי מהווה "רשת בטחון". לאחר המשבר הכלכלי של 2008 פרויקטים רבים נכשלו והעול הכלכלי הוטל בסופו של דבר על המגזר הציבורי, כך שהעיקרון של חלוקת הסיכונים לא עמד במבחן המציאות.

היעדר גמישות: ההתקשרות עם המגזר הפרטי במתווה הקיים הינה חסרת גמישות. בעסקה הרשות מוסרת את הנכס לידיים פרטיות לתקופה קצובה, ולכן מרגע חתימת חוזה ההתקשרות, הרשות המקומית מוגבלת במעורבותה וביכולתה לעדכן את החוזה והתאימו לצרכים המשתנים.

עלויות: עלויות ההתקשרות עם מגזר פרטי הינן גבוהות. הרווח היזמי, הבירוקרטיה עד לאישור ההתקשרות ומרכיבי הסיכון מייקרים את עלויות העסקה. חלק מעלויות אלה נשאת הרשות עוד בטרם אושר הפרויקט. אם הריבית במשק גבוהה, עלויות אלה מתקזזות בחלקן עם הצורך לקחת הלוואות למימון הפרויקט. אולם בשוק של ריביות נמוכות, עלויות עסקה גבוהות עשויות לגרום לחוסר כדאיות בהתקשרות עם המגזר הפרטי.

למרות זאת, שותפויות ציבוריות-פרטיות נותרו כלים חשובים בארגז הכלים המאפשרים ביצוע של פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. כביש 6, הרכבת הקלה בירושלים, מנהרות הכרמל, הנתיב המהיר, המכללה לשוטרים, עיר הבה"דים – כל אלו קודמו על ידי השלטון המרכזי במסגרת של התקשרויות שיתופיות מסוג BOT.

בפיתוח מקומי קודמו מאז אמצע שנות התשעים מתקני טיוב מים מבארות, מטיישים, חניונים, מגורי סטודנטים ופרויקטים נוספים שעליהם נעמוד בהמשך. במחקר נערך מעקב אחר יישום פרויקטים שזוהו במחקר גישוש ככאלו שנעשה ניסיון לקדםם באמצעות המגזר הפרטי (Razin & Hazan, 2013), והמעקב העלה כי רבים מהפרויקטים לא הגיעו לכדי מימוש באמצעות המגזר הפרטי. רובם קודמו במימון ציבורי, חלקם ירדו מסדר היום ורק שניים הושלמו באמצעות התקשרויות עם המגזר הפרטי. אם כך, נשאלת השאלה מדוע?

המחקר הנוכחי בוחן האם הדבר נובע מהביקורתיות כלפי הפרטת שירותים ציבוריים והיעדר חלוקת הסיכונים בעת משבר, או שמא שערי הריבית הנמוכים הביאו לנסיגה בצורך לשימוש במגזר הפרטי ככלי מימוני? מטרה נוספת של המחקר היא לעמוד על מאפייני השימוש בשותפויות פרטיות- ציבוריות מסוג PPP ברשויות מקומיות, תוך למידה מהניסיון שנצבר מאז אמצע שנות התשעים. במחקר נבחנים התחומים שבהם מקודמות השותפויות, מאפייניהן, והשיקולים להעדפתן על פני פרויקטים במימון ציבורי. המחקר אף מצביע על מגבלות ה-PPP ועל הפוטנציאל הגלום בו ברשויות מקומיות מטיפוסים שונים בישראל ועבור פרויקטים מסוגים שונים. במחקר נשאל אם קיימת נסיגה ברשויות מקומיות מהתקשרויות עם מגזר פרטי, ואם כן – האם היא תוצר של נסיבות אידאולוגיות, או נסיבתית ונובעת מתנאי שוק משתנים?

שאלת המחקר היא, כיצד ניתן לאפיין את ההתקשרויות עם המגזר הפרטי ברשויות מקומיות בישראל? באילו תחומים ניתן לעשות זאת, באילו רשויות מקומיות, ועד כמה כלי זה שכיח בפיתוח המגזר המוניציפלי? שאלות המשנה הן:

עד כמה המניע המימוני הינו דומיננטי בהתקשרויות מסוג BOT?
האם התקשרויות מסוג PPP מתאימות לתחומים מסוימים יותר מאחרים, ומדוע?
האם וכיצד ניתן לאפיין רשויות מקומיות אשר עושות יותר שימוש בהתקשרויות מסוג PPP?
האם קיימת נסיגה מהתקשרויות PPP (רה-מוניפליזציה) ואם קיימת מה המוטיבציה לה?

המחקר מבוסס על כ-30 ראיונות פתוחים שנערכו בין אפריל 2016 ליולי 2018 עם נושאי תפקידים בכירים בכ-18 רשויות מקומיות, אשר נמצאו כבעלות ניסיון בקידום (או בניסיון לקדם) פרויקטים באמצעות שותפויות עם המגזר הפרטי – לרבות מנהלי אגף הנכסים, גזברי רשות, ומנכ"לי הרשות או החברה הכלכלית. כמו כן רואיינו נושאי משרה רלוונטיים במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות, עורכי דין ויועצים לרשויות מקומיות בהתקשרויות חוזיות, בעלי מקצוע מהמגזר הפרטי ועוד. בחירת הרשויות נעשתה על סמך פרויקטים בעלי רלוונטיות אשר מקודמים או קודמו בעבר, בדגש על המשך מעקב והפקת לקחים מפרויקטים פוטנציאליים שזוהו בשנת 2008 (Razin & Hazan, 2013). בנוסף לראיונות נסקרו גם מסמכים רלוונטיים.

ממצאי המחקר הינם איכותיים ולא כוללים תוצאות כמותיות מדויקות. אחד הממצאים הוא שלא ניתן להשיג מידע כמותי מדויק בנושא, לא מטעם הגורם המאשר התקשרויות אלה במשרד הפנים ולא מטעם רשויות המקומיות הרלוונטיות. הדגש בראיונות ואיסוף המידע הושם על השאלות הבאות:

מדיניות הרשות והניסיון שלה בקידום פיתוח מוניציפלי בשיתוף המגזר הפרטי לרבות מינוף קרקעות בבעלות עירונית, קידום פרויקטי BOT וחברות משותפות.

המניעים של הרשות המקומית או המגזר הפרטי, לבחינת שותפות מוניציפלית- פרטית. מניעים, כשלים וקשיים.

תחומים רלוונטיים להתקשרויות מוניציפליות- פרטיות.

קשר בין המעמד הסוציו-אקונומי של הרשות למוטיבציה שלה לקידום שותפויות עם המגזר הפרטי.

לקחים ומסקנות ביחס לניסיון הקיים ובהסתכל לעתיד.

ממצאי המחקר

המחקר מראה כי התקשרויות מסוג BOT של הרשויות המקומיות בישראל נמצאות בנסיגה מסוימת. הסיבה אינה בהכרח אידיאולוגית או היעדר אמון בשיטה, אלא התפכחות באשר למורכבותה ולעלויות העסקה הכרוכות בה, לאפשרות חלוקת הסיכונים בעת משבר ולהיעדר גמישות. כמו כן ישנו מרכיב נסיבתי של ירידה במניע המימוני בשוק של ריבית אפסית לאורך זמן. בשוק שכזה, המניע המימוני אינו מהווה מרכיב דומיננטי בהחלטה על התקשרויות עם גורם פרטי, והמניע המרכזי הוא מקצועיות המגזר הפרטי באספקת השירות בהשוואה לזו של המגזר הציבורי.

פרויקטים בעלי מורכבות גבוהה, שמחד גיסא דורשים התמקצעות ומאידך גיסא בעלי מרכיב עסקי חזק, הינם בעלי פוטנציאל גבוה למימוש בשיתוף המגזר הפרטי. פעמים רבות נדרש עדכון של תנאי החוזה ואופי הפרויקט על מנת שיימצא בעל אטרקטיביות עסקית גבוהה לזים הפרטי. בולט היעדר הקידום של פרויקטים חברתיים בשותפות עם המגזר הפרטי, למרות הניסיון שנעשה לכך בעשור הקודם. כמו כן, עולה אכזבה מתפקוד המגזר הפרטי בהפעלת מתקני טיהור השפכים, שבהם נמצא כי החוזים שנחתמו והמכרזים נעשו באופן לא מקצועי דיו, שלא אפשר רווח יזמי מספק ושלא דאג לאיכות השירות לאורך זמן בהתאמה לדרישות ולרגולציה המשתנים.

רשויות מקומיות בעלות חוסן כלכלי ובמעמד סוציו-אקונומי בינוני נמצאו כמקדמות באופן שכיח יותר התקשרויות עם המגזר הפרטי לצורך פיתוח מקומי ויזמות למינוף קרקעות בבעלות הרשות המקומית. רשויות אלה, בניגוד לרשויות חלשות, נוטות יותר לתפיסה יזמית שמאפשרת להן לנצל את האטרקטיביות והפוטנציאל העסקי הרלוונטי עבור המגזר הפרטי. כמו כן הן רואות בשותפות עם המגזר הפרטי כלי והזדמנות לפיתוח תוך שיתוף המגזר העסקי והעלאת רמת השירות לתושב, במקביל לניצול קופת הרשות באופן מיטבי. לעומתן, בקרב רשויות בעלות חוסן כלכלי גבוה המוטיבציה המימונית פחותה, והן רואות בתלות ובהיעדר גמישות שבהתקשרויות מסוג זה חסרון מהותי. לכן הן נוטות לקדם פחות התקשרויות עם המגזר הפרטי. ברשויות החזקות אנו רואים באופן בולט את תהליך הרה-מוניציפליזציה, בייחוד בכל הקשור לתאגידי מים ומט"שים. עם זאת נמצא כי הנסיגה בפופולריות של התקשרויות מסוג PPP אינה נובעת מבסיס אידיאולוגי אלא בעיקר מהתפכחות לגבי חסרונות ההתקשרות עם המגזר הפרטי, בייחוד בשוק של ריבית נמוכה שבו המרכיב המימוני מאבד רלוונטיות.

לסיכום, נמצא כי בשנות התשעים המוטיבציה להתקשרות של הרשות המקומית עם המגזר הפרטי נבעה בעיקר מתוך צורך ומוטיבציה מימונית. לעומת זאת, בשנים האחרונות חלה התפכחות לגבי התקשרויות אלה בשל סביבת ריבית נמוכה לאורך זמן ועלויות הסיכון, ולכן

התקשרויות נעשות בצורה יותר מושכלת ובעיקר על בסיס מקצועי-עסקי – כך שהמרכיב הדומיננטי יותר הוא הפוטנציאל לפיתוח תוך הגדלת יעילות ביצוע, ניהול, איכות ומקצועיות.

1. מבוא

מחקרים רבים עוסקים בהתקשרויות בין מגזר פרטי וציבורי (PPP – Public Private Partnership) בקנה מידה לאומי, שבו מעורב השלטון המרכזי. פרויקטים שכאלו, ברובם פרויקטים לאומיים ותשתיתיים כדוגמת כביש 6, הנתיב המהיר, מנהרות הכרמל, עיר הבה"דים, המכללה לשוטרים ועוד, הם בעלי השפעה גדולה על המשק, על תקציב המדינה ועל הצמיחה הכלכלית. מאמצע שנות התשעים אנו עדים לשיתופי פעולה עם המגזר הפרטי גם ברשויות מקומיות. היתרונות המשמעותיים בביצוע פרויקטים כגון אלו בשיתוף המגזר הפרטי הם השתתפות על גורם מקצועי בעל מיומנות רלוונטית, יעילות כלכלית, יכולת ניהולית והקלה על תקציב הרשות.

שותפויות אלו נעשו ברמה המוניציפלית מאז תחילת שנות האלפיים בעיקר במבנה BOT (Build-Operate-Transfer), שבהן הגורם הפרטי מקים על חשבונו את המתקן, מפעיל אותו כבעל זיכיון לתקופה הקבועה בחוזה וגובה תשלומים שוטפים מהמשתמשים, ובתום תקופת הזיכיון מעביר את המתקן חזרה לבעלות הרשות המקומית. שותפויות מוניציפליות פרטיות מתקיימות גם כדי למנף פרויקטים נדליניים, שבהם הרשות משקיעה את חלקה בהקצאת הקרקע העירונית וממנפת פרויקטים מסחריים בהקמת שותפויות של חברות פרטיות וחברות עירוניות.

למרות שהשותפויות הציבוריות-פרטיות הן כלי בעל חשיבות קריטית לפיתוח המקומי במגזר המוניציפלי, קיים מחקר מועט אשר בוחן את יעילותן וכדאיותן בפיתוח מקומי. המחקר הנוכחי מבקש לבחון האם קיימת מגמה של נסיגה בשימוש בשותפויות בין המגזר המוניציפלי לפרטי לצורך פיתוח ומינוף מקומי, ואם כן מדוע. האם הנסיגה הינה תוצר של שינוי אידיאולוגי, אכזבה מתפקוד המגזר הפרטי, היעדר כדאיות בעסקה למגזר הפרטי? או שהיא נובעת בעיקר משינוי בנסיבות כלכליות בשוק של ריבית אפסית לאורך זמן, הגורם לירידה בצורך המימוני של ההתקשרות? האם הנסיגה הינה כוללת, או תלויה במאפייני הרשות? כמו כן, מהם המאפיינים והחסמים העומדים בפני קידום שותפויות מוניציפליות-פרטיות, ומה המאפיינים של רשויות המקדמות שותפויות מסוג זה? באילו תחומים ניתן ונכון לקדם פרויקטים מוניציפליים בשיתוף מגזר פרטי?

המחקר בוחן את השאלות הללו דרך הניסיון שנצבר מאז תחילת שנות האלפיים בשותפויות ציבוריות-פרטיות שמערבות רשויות מקומיות, כולל בחינת תחומי השותפויות, מאפייניהן, התפתחותן לאורך השנים, והשיקולים להעדפתן על פני פרויקטים ציבוריים או פרטיים לחלוטין. המחקר מבקש להצביע על מגבלות ה-PPP מחד גיסא, ועל הפוטנציאל הגלום בהן מאידך גיסא עבור רשויות מקומיות מטיפוסים שונים בישראל ועבור פרויקטים מסוגים שונים, במטרה להצביע על התנאים שיאפשרו שותפויות מוצלחות.

סקירת הרקע המחקרי תעסוק בהצגת שותפויות מוניציפליות-פרטיות מסוגים שונים, לרבות BOT, יזמויות על קרקעות ציבוריות וחברות משותפות, לרבות מחקרים ביחס ליתרונות, חסרונות ומאפיינים. תהליכי רה-מוניציפליזציה בעולם בכלל ובארץ בפרט.

שאלת המחקר תעסוק בתהליך הרה-מוניציפליזציה – האם היא מתקיימת בשלטון המקומי, ומה מאפייניה – תוך ניתוח ממצאים כפי שבאו לידי ביטוי במגוון ראיונות שנעשו לצורך המחקר.

מן הראיונות ניתן ללמוד כי קידום פרויקטים תוך התקשרות מגזר מוניציפלי-פרטי נמצא אטרקטיבי פחות מבעבר. נמצא קשר בין רשויות בעלות חוסן כלכלי בינוני ואטרקטיביות של הרשות המקומית לבין הנטייה לקדם פרויקטים בשותפות המגזר הפרטי. כמו כן, נמצא כי התחומים שבהם יש קידום של פרויקטים עם המגזר הפרטי הם בעלי רווחיות עסקית, ולא פרויקטים חברתיים. בגזרת החסמים נמצא כי הרגולציה הקשיחה מהווה גם היא חסם ביצירת התקשרויות עם המגזר הפרטי בשל היעדר יכולת רגולטיבית לקידום חברות משותפות מחד גיסא, ודרישה לתנאי סף מכבידים מאוד על התקשרויות מסוג BOT ועסקאות קומבינציה מאידך גיסא. המחקר מציג את המצב הנוכחי והניסיון בתחום, ובסופו נותן המלצות למדיניות על מנת להפוך את השותפויות המוניציפליות-פרטיות לכלי רלוונטי יותר עבור רשויות מקומיות.

2. רקע תאורטי

2.1. שותפויות מוניציפליות-פרטיות מהן?

שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP – Public private partnerships) הינו שם כולל למגוון התקשרויות חוזיות בין המגזר הציבורי לפרטי. התקשרויות אלה נועדו לנצל משאבים פרטיים ו/או להשתמש ביכולות המקצועיות של המגזר הפרטי עבור פיתוח ציבורי. השימוש המקובל במושג השתנה כמה פעמים בעשרות השנים האחרונות.

שורשי המושג שותפויות ציבוריות-פרטיות הוא בארצות הברית בשנות ה-50 וה-60. בתחילה כלל המושג בעיקר מימון ציבורי-פרטי משותף של תכניות חינוך, תשתיות ומיזמים של התחדשות עירונית (urban renewal) (Yescombe, 2007; Foster and Berger, 1982; Davis, 1986). בשנות השמונים של המאה העשרים התייחס המושג לשילוב כוחות של שני המגזרים לקידום הפיתוח המקומי, באחד משני אופנים:

(1) יוזמות משותפות (joint ventures) לקידום יעדים משותפים למגזר הציבורי והפרטי, כמו טיפוח עסקים הקטנים ועזרה בקידום יוזמות של המגזר השלישי.

(2) מינוף פרויקטים נדל"ניים (leveraging) תוך השקעה של רשות מקומית או גורם ציבורי אחר בתכנון ובפיתוח תשתיות כדי למנף השקעה פרטית בעלת תרומה לפיתוח המקומי (מרינה, מוזיאון, קניון וכו') (Law, 1988; Harding, 1990; Bovaird, 2004; Devas, 2008). PPP מסוג יזמויות משותפות עשוי לכלול סובסידיה ציבורית, אבל לעיתים מהווה עסקת קומבינציה שממנה מרוויחים שני הצדדים, והגורם הציבורי מביא לעסקה את הקרקע. לעיתים הדבר דומה למטלות יזם, שבהן היזם הפרטי משקיע בפיתוח ציבורי בתמורה לקבלת זכויות בנייה או אישורי תכנון (Ratcliffe et al., 2009; צוברי ואלתרמן, 2008; לוי-שנור, 2013).

מאז שנות התשעים המושג PPP מתייחס באופן בסיסי לחברות משותפות למגזר הציבורי ולגורם פרטי. חברות מסוג זה הוקמו בתחילת שנות התשעים במטרה לקדם פרויקטים בעלי חשיבות עירונית בעזרת יזם פרטי, תוך שמירה על האינטרס הציבורי ומינוף נכסים או קרקעות ציבוריות. באופן זה הוקמו חברות משותפות כגון חברת "גב-ים" וחברת "פארק תעשיות משגב", אשר הינן בבעלות משותפת של החברה הכלכלית ו/או הרשות המקומית והיזם הפרטי. חברות אלו יזמו והקימו אזורי תעשייה שעליהם אפרט בהמשך.

כיום התקשרויות עם המגזר הפרטי כוללות באופן רחב יותר גם מימון, תכנון, בנייה, תפעול ואחזקת תשתיות ציבוריות. התקשרויות מעין אלה הן למעשה מצב ביניים בין מיקור חוץ לבין הפרטה מלאה (Porter, 2008). הלגיטימציה לשותפויות ציבוריות-פרטיות מסוג זה היא האמונה ביכולות פיתוח וניהול עדיפות של המגזר הפרטי, ושאיפה ליצור סביבה תחרותית לאספקת שירותים ציבוריים שבה המגזר הציבורי "מנווט" אך לא בהכרח "חותר", בהתאם לעקרונות המינהל הציבורי החדש (New Public Management – NPM) (Lane, 2005).

2.2. תולדות השותפויות בין המגזר הפרטי לציבורי

בפרק זה אתחיל בהצגת ההיסטוריה של מעורבות המגזר הפרטי במגזר הציבורי, אשר עברה גלגולים רבים עד ימינו. במזרח הקדום המדינה החזיקה בבעלות על אמצעי הייצור, והבעלות הפרטית התקיימה בעיקר בתחום המסחר והכספים. מנגד, ביוון העתיקה המדינה החזיקה בבעלות על הקרקע ומשאבי הטבע בלבד, ואמצעי הייצור הוחזקו בידי חברות פרטיות. בתקופה הרומית חברות פרטיות היו למעשה מונופול הנשלט בידי הממשלה (Sobel, 1999). כתוצאה מהמהפכה התעשייתית המגזר הפרטי קיבל לידי את השליטה בראש ובראשונה על אמצעי הייצור, אך גם על שירותים ציבוריים רבים, עם מידה משתנה של מעורבות המדינות. כך לדוגמה, המעורבות הממלכתית בארצות הברית הייתה פחותה מאשר במדינות מערב אירופה (Rondinelli & Lacano, 1996). עם המשברים הכלכליים העולמיים של תחילת שנות העשרים במאה העשרים, ולאחר מכן בפרוץ מלחמת העולם השנייה, חזר השיח הציבורי על הצורך במעורבות ממשלתית בתחומים מסוימים ובמידה מסוימת. בתקופה זו קמו חברות ציבוריות-ממשלתיות רבות, מהלך אשר לימים יסמל את נקודת המפנה שתבשר את ראשית ההפרטה. בשנת 1979 החלה ממשלת תאצ'ר בבריטניה במכירת מניות בחברות ממשלתיות. עד אמצע שנות התשעים של המאה העשרים ביטלה בריטניה את חלקה של המדינה בחברות הממשלתיות כמעט לגמרי ולמעשה ביצעה הפרטה מלאה שלהן, עבור כמה מטרות משמעותיות: הגדלת תקציב המדינה, הגברת יעילות המשק, צמצום מעורבות הממשלה בכלכלה והגברת כוחות השוק והתחרות (Shleifer & Vishny, 1994; Shleifer, 1998).

הצלחת המדיניות הובילה מדינות נוספות למכירת חלקן בחברות הממשלתיות. צרפת, לדוגמה, הפריטה עשרים ושתיים חברות ממשלתיות בין השנים 1986-1988. ההפרטה התפשטה בסופו של דבר לכלל מדינות העולם: תחילה לאירופה – איטליה, גרמניה וספרד, ובסוף שנות התשעים, עם התפרקות ברית המועצות, גם למזרח אירופה. באמריקה היא התפשטה לדרום היבשת למדינות כמו צ'ילה, מקסיקו וברזיל; באסיה היא הגיעה לסין והודו, ואפילו באפריקה ניכרה התופעה, למשל בניגריה. מכירת החברות הממשלתיות לגופים פרטיים הביאה לפריחה כלכלית, כיוון שההכנסות מהמכירות צמצמו משמעותית את החובות הממשלתיים ומנגד העלו את ההכנסות ממסים. הדבר הביא לגידול בתוצר הלאומי, כך למשל במדינות המערב הוא גדל ב-13% בממוצע בתקופה זו. מהלכי ההפרטה יעלו את החברות שהופרטו והגדילו את רווחיהן (Henry, 1998; Justin & Zhou, 1998; Megginson & Netter 2001). בנקודה זו נזרעו זרעי ההפרטה לא רק ברמה הממשלתית-מדינית, והשנים הבאות התאפיינו באימוץ מדיניות זו גם ברמה המוניציפלית.

רשויות מקומיות הינן גורם מרכזי ומשמעותי באספקת שירותים לתושביהן ובפיתוח מקומי. התושב רואה ברשות המקומית כגורם האחראי לאספקת שירותים ואיכות חיים עבורו. כמו כן, בעת האחרונה השלטון המרכזי מעביר יותר תחומי אחריות אל השלטון המקומי, כגון חינוך, פיתוח, תכנון ועוד. אך למרות הרחבת הסמכויות והאחריות המוטלת על הרשות המקומית, התקצוב המקומי אינו גדל בהתאמה ורשויות רבות מתקשות לעמוד בנטל הכלכלי המוטל עליהן (חסון וחזן, 1997; אפלבוים וחזן, 2005; Germa et al., 2013). תקציבי הרשות המקומית בישראל מגיעים משני מקורות מרכזיים: הראשון הוא מקורות עצמיים כגון מיסים, היטלים,

אגרות וקנסות; והשני הוא מקורות ממשלתיים שונים. שני המקורות אינם מכסים את ההוצאות השוטפות של הרשויות, ולא מעט רשויות נדרשות למענקי איזון אשר נועדו לצמצום הפער בין רשויות חזקות וחלשות מבחינה כלכלית (רזין 1998; רזין וחזן 2006; שחור 2005).

למרות כל זאת, רבות הרשויות אשר לא מצליחות לשמור על איזון תקציבי, ועל מנת לעמוד ברמת השירותים הן נדרשות למצוא פתרונות מימון חלופיים. בסל הכלים הללו נוכל למצוא איחוד של אספקת שירותים מסוימים בין רשויות קטנות, כולל הסכמים לשיתוף פעולה (Steiner, 2003) והעברת סמכויות, או הפרטה של שירותים כך שיסופקו על ידי השוק הפרטי. כך למשל קודמו בארצות הברית בשנות החמישים והשישים פרויקטים של חינוך, תשתיות והתחדשות עירונית במימון ציבורי- פרטי משותף (Davis, Foster & Berger, 1982; Yescombe, 2007; 1986), ובשנות השמונים התרחבו השותפויות עם המגזר הפרטי גם לפיתוח תשתיות וסבסוד יוזמות מקומיות בעלות חשיבות עירונית (Bovaird, 2004; Devas, 2008). בעשורים האחרונים, גם פרויקטים של ההתחדשות עירונית מקודמים במדינות מערביות במסגרת שותפויות פרטיות- ציבוריות (PPP). הקיצוץ בתקציבים ציבוריים וירידה ביכולת לקדם פרויקטים גדולים בניהול ציבורי הביא לעלייה בשילוב המגזר הפרטי ברמה המוניציפלית ומאפשר לייעל את שיקום הערים ולתת מענה ברמה גבוהה לתושבים (Watt 2009; Goetz, 2010).

מאז שנות התשעים המאוחרות משנה המושג PPP בישראל את מהותו, לכיוון של מימון, בנייה, תפעול ותחזוקת תשתיות ציבוריות באמצעות התקשרויות BOT, PFI (Build-Operate-), Private Finance Initiative/ Transfer) ודומיהן, שהן מעין מצב ביניים בין התקשרויות מסורתיות עם ספקים או קבלני משנה (conventional procurement / outsourcing) לבין הפרטה מלאה (Porter, 2008). מודל זה של PPP רווח כבר מאות שנים, לדוגמה בזיכיונות (concessions) שהוענקו לפיתוח תשתיות בצרפת מאז המאה השבע-עשרה ושימוש בהן פרטי למימון תשתיות ציבוריות דוגמת שיפוצי דרכים וגשרים באירופה במאות השמונה-עשרה והתשע- עשרה (McCarthy & Tiong, 1991; Ghobadian et al., 2004). בישראל, ממגורות דגון יכולים להיחשב כזיכיון ה-BOT הראשון שהעניקה המדינה, כבר בשנת 1951. בתת-הפרק הבא ארחיב על סוגי שותפויות PPP שונות.

2.3. סוגי שותפויות ציבוריות-פרטיות

השותפויות הציבוריות-פרטיות מתאפיינות במגוון רחב של הסדרים אשר נבדלים זה מזה במידת הקשיחות החוזית, הרכב השותפות, תחולתה ועלויות מימון העסקה (Boussabaine, 2013). כמו כן נבדלות במרכיב חלוקת האחריות בין הצדדים, ומייצרות מנגנונים שונים לניהול הסיכונים של כל צד בשותפות וגם בפיתוח המוטיבציה העסקית עבור כל אחד מהם (Ajayi & Isah, 2014; Arhias, 2013). בטבלה להלן ניתן לראות את המרכיבים השונים שיש לקחת בחשבון בהתקשרויות בין המגזר הציבורי לפרטי, כך שבכל אחת ממטרות ההתקשרות: תכנון, בנייה, הפעלה ותחזוקה – יש לבחור מסגרת התקשרות רצויה, כמו גם לקחת בחשבון את העלויות, טווח ההתקשרות וחלוקת הסיכונים.

טבלה 1: פונקצית מטרה ביחס לסוג ההתקשרות עם המגזר הפרטי

מטרת ההתקשרות	מימון	תשלום עבור השירות/ סבסוד	טווח ההתקשרות	חלוקת הסיכונים
תכנון – Design בנייה – Build הפעלה – Operate תחזוקה – Maintain בעלות – Own	ציבורי, פרטי או משותף	על הלקוח הסופי, על מזמין הפרויקט, או שילוב עם סובסידיה ציבורית	קצר, בינוני או ארוך	ביחס לביקוש, ביחס לעלות או ביחס לביצוע

מתוך France – PPP Units and Related institutional Framework.

אופי ההתקשרות והקשרים הנוצרים במסגרת ההתקשרות בין תכנון לביצוע ולתפעול ישפיעו במידה רבה על המניעים של כלל הצדדים בה, ובפרט על אלו של הגורם הפרטי. לדוגמה, קשירת תקופת הפעלה של המתקן לאורך תקופה לביצוע מניעה מוטיבציה לביצוע בסטנדרטים גבוהים אשר משפרים את יכולת התחזוקה וההפעלה לאורך זמן. כמו כן, קביעה כי התשלום בעבור השירות יסופק על ידי משתמש הקצה מגבירה את המוטיבציה למתן שירות איכותי (Athias, 2013). גם במובן של חלוקת הסיכונים ישנו הבדל מהותי בבחירה בין סוגי ההתקשרות: התקשרות PFI שונה במהותה מהתקשרות BOT, כי במסגרת PFI מובטח ליזם הפרטי רווח מינימלי מוסכם וקבוע בתמורה לעמידה בחוזה, ומסגרת זו לרוב פחות רלוונטית לרשויות מקומיות אשר אינן בעלות גב כלכלי ולכן אינן יכולות לעמוד במחויבות כלכלית שכזו. לעומת זאת, BOT מבוסס על גבייה של המפעיל עצמו ישירות ממקבל השירות בעבור אספקת השירותים. לעיתים, על מנת לצמצם את רמת הסיכון הנלקח על ידי המפעיל, נעשה שילוב בין גבייה מהצרכן וסובסידיה או תשלום מינימום מצד המגזר הציבורי. כך למעשה מבוצעת חלוקת סיכונים על שני המגזרים (זליכה וחלמיש, 2004). בחירת מנגנון ההתקשרות על פי ניתוח נכון של מרכיבי העסקה מעצב במידה רבה את אופי ההתקשרויות ובעל משמעות רבה להצלחת הפרויקט (Van ham & Koppenjan, 2002). כעת אעמוד על חלופות ההתקשרות השונות.

2.3.1. חברות משותפות

התקשרויות עם המגזר הפרטי באות לידי ביטוי בראש ובראשונה ביצירת חברות משותפות. החברות המשותפות מורכבות משתי זרועות, העירונית והפרטית. היתרון המרכזי בהתקשרויות מסוג זה הוא בשילוב משאבים בין מגזר ציבורי לפרטי תוך שמירה על ייצוג האינטרסים השונים ללא ויתור על הנכס ויכולת ההשפעה. בניגוד להתקשרות מסוג BOT, בחברות משותפות הרשות המקומית לא נפרדת מהקרקע או מהמתקן. הדבר משמעותי בשירותים עירוניים שבהם ההפרדה עלולה לפגוע באינטרס הציבורי. מרבית החברות המשותפות במגזר המוניציפלי קמו בשנות התשעים ובבסיסן שותפות של רשות מקומית או חברה כלכלית ויזם פרטי, בעיקר לצורך מיזמים משותפים בתחום התעשייה. הקמתן נועדה ליזום פרויקטים בעלי חשיבות לפיתוח ומינוף עירוני, שבהם הרשות אינה מוותרת על הנכס לתקופת החוזה אלא היא שותפה מלאה בייזום ובקבלת ההחלטות, אם באופן ישיר או דרך החברה הכלכלית העירונית (על פרויקטים מסוג זה ארחיב בפרק 5.2.1).

בשל שינויים רגולטוריים וחיוב של המדינה להגביל את שותפות המגזר הפרטי עד 41%, דפוס שותפות זה הפך לבלתי רלוונטי למגזר העסקי ונמוג במשך השנים (מתוך ריאיון עם עו"ד מיכל רוזנבאום). עם זאת, בשלטון המקומי בעולם חברות מוניציפליות-פרטיות העוסקות בתחומים מגוונים הן תופעה רווחת (Grossi & Reichard, 2008; Bel & Fageda, 2010). בצרפת למשל, עד

שנת 2006 אסור היה להקים חברה מוניציפלית ללא שותפים פרטיים. באופן מסורתי, בתשתיות ציבוריות בצרפת המגזר הפרטי היה מעורב בזכינות (concessions). רק ב-1906 התיר החוק הצרפתי לראשונה לרשות המקומית להיות שותפה בחברה פרטית למטרות דיור, ובהמשך ליעדים נוספים, ורק 100 שנים לאחר מכן הותר לרשות המקומית להיות בעלים מלא על חברה, ללא שותפים מהמגזר הפרטי.

כיום שותפויות בין המגזר הפרטי לעירוני באות לכדי ביטוי באופן מעט שונה בדמות ה"חברות העירוניות", שלמעשה אינן מוגדרות כציבוריות. לחברות הללו מספר יתרונות: (1) הן אינן כפופות לחוק חובת המכרזים, ולכן רשאיות לבחור כרצונן שותפים לפרויקט יזמי; (2) החברות נתונות לפחות ביקורת ורגולציה מאשר העירוניות; (3) בניגוד לעירייה, החברה העירונית מצופה להיות גוף רווחי, ולכן מונעת משיקולים של יעילות ורווח, לצד שיקולי השמירה על אינטרס הציבור. החברה העירונית קמה על מנת לאפשר לרשות מקומית לזהות, ליצור ולעודד יזמות כלכלית, בתחומים שבהם הסקטור הפרטי חושש להשקיע, מסיבות של סיכון עסקי גבוה או חשש מפני עיכובים בירוקרטיים. זהו כלי חשוב עבור רשויות בעלות משאבים לקידום פרויקטים עסקיים (מתוך ריאיון עם עו"ד יצחק בורבה).

2.3.2. מינוף קרקעות

טיפוס נוסף של שותפויות מוניציפליות-פרטיות, שבלט מאוד בישראל בשנות התשעים, הוא מינוף פרויקטים נדל"ניים באמצעות קרקעות בבעלות הרשות המקומית (חסון וחזן, 1997). במסגרת זו, הרשות המקומית או גורם ציבורי אחר מאפשרים ייזום על ידי הקצאת מקרקעין שבבעלותם תוך קידום התכנון ("סטטוטוריקה") ופיתוח תשתיות כדי למנף השקעה פרטית שצפויה לה תרומה לפיתוח המקומי. במסגרת התקשרויות מסוג זה קודמו פרויקטים כגון מרינה, מוזיאון, קניון וכדומה (Law, 1988; Harding, 1990; Bovaird, 2004; Devas, 2008). גם בטיפוס זה משולבים כוחותיהם של שני המגזרים לקידום הפיתוח המקומי, כך שהמגזר הפרטי הוא שותף גם בהזדמנויות וגם בסיכונים ולא משמש רק כספק, קבלן משנה או מקבל תמריצים. שותפויות מסוג זה עשויות לכלול סובסידיה ציבורית (בראש ובראשונה קרקע כשמדובר ברשות מקומית), אך לעיתים מהוות עסקת קומבינציה שמרוויחים ממנה שני הצדדים (צוברי ואלתרמן, 2008; לוי-שנור, 2013). המרינה באשקלון היא דוגמה בולטת לשותפות מסוג זה: ההסכם בין החברה הכלכלית אשקלון שבבעלות עיריית אשקלון לחברת מרכזי שליטה (זיסר ועופר) מ-1991/2 כלל את בניית המרינה, שאיננה רווחית, בתמורה לזכויות בנייה על מקרקעי העירייה בעורף המרינה. על קשרי הון-שלטון בפרויקט זה נמתחה ביקורת (ליבסקינד, 2008), וספק אם המרינה הביאה לתוצאות המקוות במינוף התיירות באשקלון – אך אין ספק שהפרויקט לא היה מתבצע כפרויקט ציבורי בלבד בגלל הקושי לממן, או כפרויקט פרטי בלבד בגלל היעדר רווחיות.

2.3.3. Build-Operate-Transfer – BOT

אבולוציה נוספת של התקשרויות המגזר המוניציפלי והפרטי הגיעה בהתקשרות מסוג BOT (Build-Operate-Transfer). המונח מתייחס להתקשרויות שבהן הרשות המוניציפלית מתקשרת עם יזם פרטי לאספקת שירות לתושב. היזם הפרטי מקים על חשבונו את המתקן ומפעיל אותו כבעל זיכיון, בהתאם להנחיות השותף הציבורי ולתקופה הקבועה בחוזה. הזכיון גובה את

התשלום מהמשתמשים הפרטיים שאמור לכסות את הוצאות ההקמה והתפעול השוטף. בתקופת הזיכיון הרשות המוניציפלית אינה בעלת השליטה על הנכס או השירות (למעט מה שנקבע מראש בחוזה), ובתום תקופת הזיכיון, הבעלות על המתקן עוברת חזרה מהגורם הפרטי לגורם הציבורי. יוצא דופן אחד בהקשר זה הוא התקשרויות BOOT (Build-Operate-Own-Transfer), שמשמעותן הפרטה מלאה. ההסכם יכלול בדרך כלל רשת ביטחון שמעבירה חלק מסיכונים התפעול למגזר הציבורי ויכולה לכלול, אם הפרויקט אינו מאוזן כלכלית, גם סובסידיה ציבורית, בדמות מענק הקמה ו/או התחייבות למימון הפער בין הערכות הביקוש לבין הביקוש בפועל המעניקות רשת ביטחון כלכלית לזים, לעיתים תוך הערכות ביקוש אופטימית שיגדילו את הסיכוי להפעלת רשת הביטחון. בהתקשרות DBOT (Design-Build-Operate-Transfer), הגורם הפרטי גם אחראי לתכנון המפורט של הפרויקט, אך מנגנון זה נוטה להיות מאתגר מכיוון שתכנון מפורט עשוי להיות בסיס לתמחור ולקביעת העמידה ביעדי ההתקשרות, ואם הוא נעשה בידי הזכיון הפרטי סביר שיעשה מאמץ מרבי למזער עלויות על חשבון האיכות. התקשרויות BOT נפוצות כיום בכל רובדי השלטון במדינות רבות כמו גם בישראל.

2.3.4 Private Finance Initiative – PFI

התקשרויות מסוג PFI (Private Finance Initiative) נפוצות בבריטניה מאז תחילת שנות התשעים של המאה העשרים, לעיתים תוך התמזגות עם המושג BOT. בהתקשרות מסוג זה הגורם הפרטי מבצע את כל המטלות הכרוכות בפרויקט עבור השותף הציבורי: מימון, הקמה, תפעול ותחזוקה, ובתמורה מקבל תשלום שוטף ("דמי שכירות") מהגורם הציבורי, הכולל רווח מוסכם וכפוף לתנאי החוזה המפקחים על סטנדרטים של תפעול ותחזוקה. תשלום זה מתפרס על פני שנות תפעול הפרויקט על ידי הזים הפרטי, ובתום תקופת הזיכיון עובר הנכס לידי השותף הציבורי. ייתכן שהשירות עצמו יבוצע בחלקו או ברובו בידי עובדי המגזר הציבורי, והגורם הפרטי יטפל רק בתחזוקה. התקשרויות PFI הן חלופה ל-BOT, אך שנויה במחלוקת: מצד אחד הן מאפשרות לגורם הציבורי להתגבר על תקרות לגיוס אשראי ולפרוץ מגבלות תקציביות, ומצד שני הן מייצרות התחייבויות תקציביות עתידיות שאינן נרשמות בספר התקציב (Kishimoto, 2018) ושעוללות להכביד על משאבי הציבור לטווח ארוך. למרות זאת הוקמו בישראל פרויקטים לא מעטים בהתקשרויות מסוג זה, בהם למשל כביש 431 ומתקנים ציבוריים כמו המכללה הלאומית לשוטרים בבית שמש. התקשרויות PFI רלוונטיות יותר למדינה מאשר לרשויות מקומיות, מכיוון שעבור הרשות המקומית הסיכונים הגלומים בהתחייבויות גדולות לעתיד גבוהים מדי, ופעמים רבות הסכמים כאלה לא יאושרו על ידי הרגולטור הממשלתי. והרשויות המקומיות לא יכולות להסתיר

במדינות שונות, בעיקר מדינות מפותחות המאפיינות במנהל ציבורי תקין כמו גרמניה וקנדה, יושמו גרסאות חלקיות של התקשרויות BOT/PFI שבהן אין מעבירים לזכיון הפרטי את כל מרכיבי הפרויקט – לדוגמה, מותירים את המימון או מרכיבים מהתפעול בידי המדינה. גם בארץ מקדם משרד האוצר מאז שנות התשעים המאוחרות פרויקטים רבים ומגוונים של PFI ו-BOT – בין הידועים והמצליחים שבהם אפשר למנות את כביש 6, מנהרות הכרמל ושורת מתקני התפלה. כל הפרויקטים שמקדמת המדינה הם גדולים, ועל פי חברת ענבל הממשלתית – המרכזת עבור

משרד האוצר את הטיפול בהתקשרויות PPP, אין טעם בהתקשרויות BOT/PFI בהיקף של פחות מ-400 מיליון ₪, אלא אם מדובר בכמה פרויקטים מאותו סוג.

2.3.5. מטלות יזם

צורה נוספת של התקשרות עם המגזר הפרטי היא מה שלימים יכונה "מטלות יזם". מטלות היזם היא התקשרות ייחודית שהייתה נפוצה עד תחילת שנות האלפיים, שבה היזם הפרטי למעשה משקיע בפיתוח ציבורי בתמורה להטבות סטטוטוריות והקלות בשלב אישור היתר הבנייה (Ratcliffe et al., 2009; צוברי ואלתרמן, 2008; לוי-שנור, 2013). לא פעם נכנסה העירייה למשא ומתן מול היזם לגבי מחויבויות לשדרוג תשתיות או פיתוח המרחב הציבורי, שהוביל להטבות בזכויות בנייה בתמורה להתחייבויות הללו. מנגנון מטלות היזם לא עמד במבחן בתי המשפט, ופס"ד גדעון לרמן נגד עיריית תל-אביב יפו קבע כי מנגנון זה אינו חוקתי. לכן, התקשרויות אלו פחות נפוצות כיום, ועליהן לא ארחיב.

2.4. שותפויות ציבוריות-פרטיות במגזר המוניציפלי

2.4.1. יתרונות השותפויות במגזר המוניציפלי

בניגוד להפרטה המלאה אשר רווחה בסוף המאה העשרים במגזר הממשלתי, במגזר המוניציפלי התהליך התבסס כבר מתחילתו בעיקר על שותפויות PPP. כאמור לעיל, שותפויות כאלה מאפשרות לרשות המוניציפלית לספק שירותים ולאפשר פיתוח במימון פרטי, מבלי להכביד על הקופה הציבורית מחד גיסא אך גם ללא הפרטה מאידך גיסא (Porter, 2008). היו גם מחקרים שראו בהתקשרויות אלה דרך לקידום ההשקעה הפרטית במגזר הציבורי, במידה רבה כאלטרנטיבה למדינת הרווחה הנשחקת מאז תחילת שנות האלפיים (רזין וחזן, 2013). בהתאם לניסיון שנצבר ברמה הממשלתית, נמצא כי העברת שירותים לשוק הפרטי צמצמה את הוצאות הרשות המקומית בכשליש. שיתוף המגזר הפרטי במגזר המוניציפלי הביא להקשחת תקציבי הפרויקט ולהגדלת המוטיבציה להשגת רווח והתייעלות (Vickers & Yarrow, 1991; Matimort, 2006). בנוסף ליתרונות הכלכליים, נמצא כי השותפות מאפשרת איזון בשיקולים לקבלת החלטות ובאינטרס לרווח כלכלי אל מול שיקולים של שמירת האינטרס ציבורי (Boggio, 2016). הבחירה בהתקשרויות PFI ו-BOT לביצוע פרויקטים מוניציפליים מתבססת על פי רוב על לפחות אחד (או יותר) משלושה מניעים עיקריים:

(1) מניע ניהולי: יכולות יזום, תכלול וניהול עדיפות כאשר מבוצעות על ידי המגזר הפרטי וביחס ליכולות המגזר הציבורי. היתרון של התקשרויות PPP הינו גם בניהול אינטגרטיבי של הפרויקט, אשר מונע את השפעתם של שיקולים צרים וקצרי טווח העלולים לפגוע באיכות הביצוע, תוך קיצוץ בהוצאות מצד קבלני משנה האחראים רק לשלב אחד בפרויקט. כאשר הזכיין הפרטי אחראי להקמה, לתפעול ולתחזוקה גם יחד, גדלה המוטיבציה שלו לעמוד בסטנדרטים נאותים של בנייה שיקלו על התחזוקה וההפעלה לאורך זמן. כמו כן, להטלת חלק משמעותי מסיכונים הביקוש על הזכיין צפויה להיות השפעה חיובית על איכות השירות. ההנחה היא שזכיין פרטי פועל בשוק תחרותי המביא לעילות תפעולית גבוהה יותר מזו של הגורם הציבורי (Athias, 2013). יתרון זה מתגבר כאשר הגורם הציבורי הלוקח חלק בהתקשרות איננו מתנהל כהלכה, רווי במינויים פוליטיים לא מיטביים וכדומה. יכולת תכלול וניהול מקצועי גם עשויה לצמצם את גודל

החריגה מהתקציב המקורי, להגדיל את ההסתברות שהעבודה תסתיים בזמן ולהוזיל עלויות. גם אם עלויות המימון והוצאות העסקה יהיו גבוהות, הדבר עשוי להתקזז בחיסכון שמביא איתו ניהול יעיל.

(2) ייחודיות מקצועית: אם המניע הראשון הינו מקצועיות בניהול, המניע השני הוא יתרון בידע וייחודיות מקצועית. מוטיבציה גבוהה להתקשרות PPP עולה בתחומים שבהם לגורם הציבורי חסרה המיומנות הנדרשת, ולזכיון הפרטי יש בהם עדיפות עקב מיומנותו הייחודית וניסיונו (Busshardt, 2014). אחרי הקמת המתקן ולמידת התחום, לעיתים תעבור האחריות בהתקשרות מסוג זה בחזרה לניהול הרשות המקומית, לרוב באמצעות קבלני משנה.

(3) מניע מימוני: כפי שראינו בסקירה ההיסטורית, המניע המימוני היה שכח ודומיננטי לאורך השנים בעיקר בפרויקטים תשתיתיים לאומיים שנוקדו לתקציבי עתק. במציאות המוניציפלית, כאשר הרשות המקומית הינה בעלת מקורות תקציביים מוגבלים ביותר, השימוש במגזר הפרטי לשירותים ויזמויות לטובת העיר הוא כלי משמעותי המאפשר פיתוח ללא הכבדה על התקציב העירוני (חסון וחזן, 1997; אפלבוים וחזן, 2005; Germa et al., 2013).

2.4.2. חסרונות השותפויות עם מגזר פרטי במגזר המוניציפלי

בשל היתרונות שנמנו לעיל, נעשה שימוש יחסית נרחב בשותפויות מוניציפליות-פרטיות בראשית שנות האלפיים ככלי מימוני תוך חלוקת הסיכונים והאחריות בפרויקטים בין שני המגזרים בשותפות. אך לאורך זמן התגלו בשותפויות אלה גם חסרונות לא מבוטלים, כפי שיוצגו להלן. התקשרויות PFI (Private Finance Initiative) אמנם מגלגלות את הנטל התקציבי המידי למגזר הפרטי, אך בפועל העלויות נדחות לעתיד. בנוסף לכך, עלויות המימון שמגייס הזכיון הפרטי תהיינה כמעט תמיד גבוהות מאלו שיכולות המדינה ורשויות מקומיות מבוססות לגייס, מכיוון שמרכיב הסיכון לפשיטת הרגל ואי-העמידה בהתחייבויות נמוך יותר בגוף ציבורי שאינו יכול להתפרק ולהיעלם. בנוסף לכך, הליך המכרז המורכב מביא לעלויות עסקה גבוהות (Reeves et al., 2015). לאור זאת, התקשרויות מסוג זה מטילות נטל תקציבי עתידי שעלול להקשות על מקבלי החלטות לאורך שנים רבות. התקשרויות אלו כדאיות אפוא רק כאשר הזכיון הפרטי יעיל ומקצועי הרבה יותר מהגורם הציבורי. ההתקשרויות בעייתיות יותר כאשר אין ברירה אלא לפנות לקבלן בהיעדר חלופות מימון אחרות, והן בעייתיות במיוחד כאשר הבחירה בהן נועדה לשכנע את הציבור ואת מקבלי החלטות שמדובר בפתרון אידיאלי של השקעות ענק בלי נטל תקציבי מידי תוך דחיקת ההשלכות לעתיד. דוגמה לסיכון בולט בתחום זה בישראל היא רעיונות להשקיע תקציבי עתק בבסיסי צבא חדשים בנגב במה שמכונה התקשרויות BOT, שישעבדו בפועל את תקציב הביטחון במשך שנים רבות להחזרי ענק במסגרת התקשרויות PFI. כך לדוגמה, החלטה 2392 של הממשלה מיום 4.1.2015 אישרה את פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי הביקוש ואת המשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב, כוללת אומדנים תקציביים, אך סעיף 3ד' בה קובע במפורש: "סך ההוצאה אינו כולל את עלויות המימון ותקורות ה-PPP ואינו כולל את עלויות התפעול והאחזקה, הנובעות מיישום הפרויקטים בשיטת PPP או בשיטות מימון אחרות" (אורן ווקסמן, 2015).

גם בהתקשרויות BOT יש סיכונים משמעותיים. סיכון ראשון במעלה הוא העדר הסימטריה בחלוקת הסיכונים: מנגנון חלוקת הסיכונים בין המגזר הפרטי לציבורי מטיל פעמים רבות

הוצאות משמעותיות ובלתי צפויות על הצד המוניציפלי, ובהתאמה על המגזר הציבורי (Wollmann, 2014; Athias, 2013). חלוקת הסיכונים עלולה להתגלות כאשליה במצב של משבר כלכלי קשה: השותף הפרטי עלול שלא לעמוד בהתחייבויותיו, לפשוט רגל ולהפסיק לתפקד, וההתחייבויות יתגלגלו לשותף הציבורי (HM; Burger et al., 2009; Kappeler & Nemoz, 2010; Treasury, 2011). ניסיון ממשברי העבר מלמד כי המגזר הפרטי שותף לרווח אך לא יכול לאכוף את התחייבויותיו בעת משבר (רזין, 2013; Peters et al., 2014; Francois, 2016). כמו כן, להתקשרויות עם מגזר פרטי יש מחיר גבוה של אובדן גמישות: ההסכמים שנחתמים הם ארוכי טווח, ופעמים רבות לא ניתן לצפות התאמות ושינויים שאולי יידרשו לאורך תקופת ההתקשרות. הבקשה לפתוח את החוזה ולעדכנו במהלך תקופת ההתקשרות עלולה לגרום לעלייה משמעותית בעלויות ודורשת משא ומתן מורכב (Cruz & Marques, 2013). לעיתים הדבר מוביל לכדי רכישה חוזרת (buyback) של הפרויקט מהזכיין הפרטי, ופיצויו על אובדן הכנסותיו ביתרת תקופת ההתקשרות. היעדר הגמישות בא לידי ביטוי גם בכך שהרשות מאבדת שליטה על השירות או הנכס ללא יכולת להשפיע על איכותו או אופיו לאחר חתימת החוזה. בניגוד לאינטרס הציבורי, האינטרס הפרטי מתמקד בהחזר ההוצאות וברווח בלבד, ועל כן מבחינת היזם הפרטי, כל שינוי או שימוש במתקן לשימושים שלא הוסכם עליהם מלכתחילה בהסכם מהווה הזדמנות לדרישות חורגות שיביאו לו רווח שאינו בהכרח עולה בקנה אחד עם אינטרס הרשות (Boggio, 2016).

2.5. שותפויות ציבוריות-פרטיות בישראל

2.5.1. שותפויות ברמה הלאומית

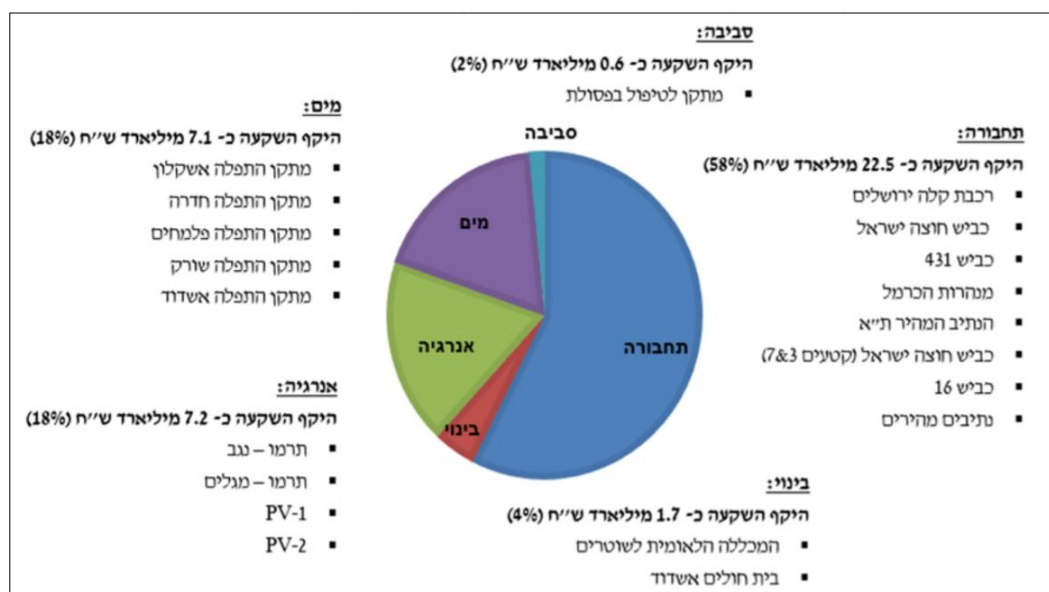
כפי שצוין לעיל, התקשרויות עם מגזר פרטי החלו בישראל ברמה הלאומית בסוף שנות התשעים. עד כה מוערכת ההוצאה על פרויקטים שקודמו בשיתוף המגזר הפרטי בכ-25 מיליארד ₪, ופרויקטים נוספים שנמצאים בהליכי קידום מכרזים מוערכים בכ-14 מיליארד ₪. הראשון שנחשב לפרויקט PPP בישראל היה ככל הנראה ממגורות דגון. בשנת 1951 קיבל ד"ר ראובן הכט זיכיון ממשלתי להקמה, ניהול, תפעול ותחזוקה של ממגורות לאחסון תבואה המגיעה לארץ ומערכת שינוע של התבואה ברחבי הארץ, ולשם כך קיבל מהמדינה מימון שבאמצעותו הקים ממגורות בשטח נמל חיפה. בהתאם לתנאי ההסכם, המדינה העבירה לשותף הפרטי תשלומים שנתיים והחזר הוצאות במשך 52 שנה, עד לתום הזיכיון בשנת 2003, ואז הוחזרו הממגורות לבעלות המדינה (לאחר מכן הן נמסרו שנית במכרז להפעלת החברה). הממשלה העניקה לזכיין שליטה על הרווחים, לרבות ערבות מדינה להבטחת רווח מינימלי. 30 שנה לאחר קבלת הזיכיון החיפאי, הודיעה הממשלה כי תקים בנמל אשדוד ממגורה נוספת בהשקעה של 13 מיליון דולר. בתחילה הוחלט כי את הממגורה יפעיל התעשיין האמריקאי ברטון ג'וזף, אך זמן קצר לאחר מכן נכנס הכט לנעליו וזכה לקבל זיכיון נוסף ל-35 שנה. בזיכיון זה נקבע כי לממגורות אשדוד ישולם סכום שנתי שיהיה תלוי בהיקף התבואה שתאוחסן בו. על ההסכם נמתחה ביקורת משום שממגורות אשדוד הוקמו כדי לשבור את המונופול של ממגורות דגון, אך בפועל המונופול

העמיק.¹ זוהי דוגמה לאופן שבו שותפות עם המגזר הפרטי עלולה לפגוע באינטרס הציבורי ולייצר מונופול המשרת באופן בולט את המגזר הפרטי (Peters et al., 2014).

עם זאת, המקרה של המגורות היה ייחודי יחסית לאותה התקופה. ברוב הפרויקטים הגדולים שבוצעו בישראל עד שנות השמונים, היו ההתקשרויות בין המגזר הציבורי לפרטי בעיקר במתן תמריצים ממשלתיים להשקעות פרטיות, ובהתקשרויות מסורתיות של הגורם הציבורי עם קבלן או זכיין פרטי לרכישת שירותים ולביצוע עבודות, ולא התקשרויות לשיתוף פעולה בין שני המגזרים במובן של חלוקת הסיכונים, באחריות לביצוע ובמימון (פלוזנשטיין ואחרים, 1991). רק בשנות התשעים החלה פריחה בהתקשרויות מסוג PPP ברמה הלאומית.

כיום התחומים השכיחים לקידום פרויקטים באמצעות המגזר הפרטי הם בתחום התחבורה, האנרגיה, המים, הסביבה והבינוי. בחטיבת הפרויקטים של משרד האוצר מעידים כי הקריטריונים המובילים לבחינת ביצוע פרויקט במסגרת PPP הם כדאיות כלכלית למשק, יכולת להעביר סיכונים למגזר הפרטי, צורכי הפעלה ותחזוקה משמעותיים, גמישות תכנונית ומקום לחדשנות על פי מתודולוגיה מובנית (ראו דוח ביצוע התקציב לשנת 2016, החשב הכללי).²

תרשים 1: היקף השקעה (במיליארדי ₪) בפרויקט PPP לפי תחומים³



מאז 1998 קודמו כ-20 פרויקטים לאומיים בשיטת PPP. סך ההשקעה בכלל הפרויקטים הללו מוערכת בכ-32 מיליארד שקלים. מרבית הפרויקטים הינם מתחום התחבורה והם מהווים כ-46% מכלל ההשקעה האמורה – כביש חוצה ישראל (כביש 6), הרכבת הקלה בירושלים, הנתיב המהיר, כולם קודמו בשיתוף הסקטור הפרטי. אחרים הם מתחום האנרגיה המתחדשת ומחזור פסולת (כ-24% מסך ההשקעות), ופרויקטים של התפלה (23% מסך ההשקעות). תחום יחסית חדש אך צומח

¹ אספיל, שי' (11.9.14). כסף כמו גרעינים. כלכליסט נדלה ב-3.6.16 מתוך: www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3640422,00.html

² החשב הכללי במשרד האוצר (2017). ממשלת ישראל: דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016 (עמ' 340-343). ירושלים: משרד האוצר.

³ שם, עמ' 341.

הוא תחום הבינוי, אשר מאז הצלחת המכללה להכשרה לשוטרים ועיר הבה"דים נמצא בתאוצה ומהווה כשני אחוזים מכלל ההשקעות. עם זאת, היקף ההשקעה בפרויקטים מסוג זה בישראל הינו יחסית נמוך ביחס לתוצר הלאומי. במספר מדינות אירופאיות הממוצע עומד על 0.31% מהתוצר מושקע בפרויקטים מסוג PPP, באוסטרליה הממוצע עומד על 0.56% מהתוצר, ואילו בישראל הממוצע עומד על 0.19% בלבד. עם זאת, ישראל מחוייבת כיום להשקעה עתידית של כ- 50 ביליון ₪ בפרויקטים של רכבות כבדות, רכבות קלות ותחבורה עתירת נוסעים (דוח החשב הכללי לאוצר, 2017).

חברת ענבל הממשלתית היא האחראית מטעם המדינה על ניהול וקידום התקשרויות עבור פרויקטים לאומיים באמצעות המגזר הפרטי. ענבל קידמה בעבר את ההתקשרות לפרויקטים ממשלתיים כגון כביש 6, הרכבת הקלה בירושלים, מנהרות הכרמל, כביש 431, הנתביב המהיר, המכללה לשוטרים, מתקני התפלה ועוד. בשלב זה חברת ענבל מקדמת מכרזים לכביש 16, נתיבים מהירים שיתווספו לנתביב המהיר הקיים, שדה ייצור חשמל סולרי, מתקני התפלה ומרכזי הפקת אנרגיה מפסולת. בנוסף לכך, ביצעה חברת ענבל, בשיתוף עם עיריית ת"א, בדיקת כדאיות של פרויקט קירוי האיילון כפרויקט לקידום במסגרת DBOT (נמצא כי לאור מורכבות ועלויות המכרז הגבוהות, יהיה נכון יותר לקדם במימון ציבורי מלא). הניסיון של חברת ענבל בשיתוף המגזר הפרטי הביא להבנה כי ישנה חשיבות לקידום מדיניות סדורה ביחס לשיתופי פעולה ממשלתיים מסוג PPP.

עלויות המכרז בפרויקטים בקנה מידה כזה הן גבוהות מאוד וכוללת יועצים במגוון תחומים: סטטוטורי, פיננסי, משפטי, ועוד. עלויות המכרז וההתקשרות עשויות להגיע לכדי שלושה מיליון ₪. מכרזים אלו גם נמשכים זמן רב וכוללים מערכת סבוכה של בירוקרטיה. המכרזים עוברים את אישור ועדת המכרזים הממשלתית בשני שלבים: (1) מיון מוקדם לסינון ראשוני, מהלך שאורך בין שלושה לחמישה חודשים עד לבחינת עמידה בתנאי סף; (2) העברת מכרז מורכב הכולל הליך של פתיחת המכרז לשאלות ותשובות. לאחר קבלת ההצעות, כל הצעה שמוגשת נבדקת בוועדת המכרזים ונעשה הליך של הבהרות, הכולל הגשת מודל פיננסי למימון שנדרש גם הוא לאישור ותאום מול הבנק המלווה. לאחר בחירת הזוכה, רבות הפעמים שהזכייה נבחנת במבחן בג"ץ, דבר שלא פעם מוביל לדחיות נוספות בסגירת ההתקשרות.

במקביל להליך הארוך של סגירת ההתקשרות מקודמים הליכי התכנון המפורט ותהליכי אישור התכניות וההיתרים ברשויות התכנון. התהליך הארוך והכבד המתואר מביא לעלויות עסקה גבוהות במסגרת PPP. ההנחה של המדינה כי לפחות חלק מהעלויות הללו יתקזזו ביחס לעלויות הבלתי צפויות בפרויקט אשר יוטלו על הקבלן במסגרת שותפות שכזו. כשהפרויקט ממומן בידי המדינה במלואו, התוספות ייצאו כולן מהתקציב של הרשות. כמו כן, לאור התמשכות תהליכי המכרז, ההתארגנות והעלויות הגבוהות, המדינה בוחנת הסדרה של מכרז סטנדרטי שיאפשר קידום יעיל יותר ויצמצם את עלויות העסקה ואת הזמן עד להתקשרות (מתוך ראיון עם מיכל ששינסרי, סמנ"כלית ענבל).

כאמור, התקשרויות ברמה הלאומית שכיחות בעיקר בכל הנוגע לתשתיות, לרבות כביש 6, כביש 431, הנתביב המהיר, הרכבת הקלה בירושלים, מערכות אספקת מים וטיפול במים, פינוי ומחזור פסולת, הפקת אנרגיה מתחדשת, המכללה לשוטרים, עיר הבה"דים ועוד. הייחוד

והאטרקטיביות של הפרויקטים הללו לקידום שותפות עם המגזר הפרטי התבטאו במספר מאפיינים: (1) מורכבות הפרויקט מחייבת מעורבות גורמים בעלי יכולת תכלול גבוהה, ידע והכשרה הייחודיים לביצוע הפרויקט (חסון וחזן, 1997); (2) גודל הפרויקט הוא אטרקטיבי כלכלית עבור המגזר הפרטי מחד גיסא, ומאידך גיסא מהווה הוצאה כלכלית גבוהה אשר התקציב הציבורי אינו יכול או לא מעוניין לממן מהתקציב השוטף (La Porta et al., 1999); (3) הפרויקטים מספקים מוצרים ציבוריים שהביקוש להם קשיח וקבוע. ביקוש קשיח מבטיח כדאיות כלכלית ובמידה רבה מצמצם את הסיכון עבור הגורם המממן (Mildred, 2013). לבדוק מה לגבי שאר

2.5.2. שותפויות ברמה המוניציפלית

השלטון המקומי אחראי לאספקת רבים מהשירותים שהמדינה מחויבת לספק לאזרחיה. בשנים האחרונות ישנה מגמה של הרחבת סמכויותיו של השלטון המקומי גם לתחומי תכנון ויישום פרויקטים תשתיתיים, לעיתים כאלה שאינם תואמים את היכולת הכלכלית של הרשות המקומית. במקרים הללו, שותפויות עם המגזר הפרטי יכולות להיות כלי במימוש, ולסייע במימון ללא הכבדה על התקציב השותף של הרשות. עקב כך, במקביל לפריחה של שותפויות PPP ברמה הלאומית בשנות התשעים, החלו באותה תקופה להתגבש גם שותפויות בין המגזר המוניציפלי למגזר הפרטי. בתחילת שנות התשעים נפוצו בעיקר החברות המשותפות לרשות העירונית או חברה כלכלית ולמגזר הפרטי. הדבר התבטא בהכפלת מספר החברות העירוניות ששימשו על פי רוב כזרוע מבצעת של הרשות המקומית. שתי דוגמאות בולטות לפרויקטים בישראל אשר קודמו על ידי חברות משותפות ובעלות משותפת הן בפיתוח וניהול של אזורי תעשייה: אזור התעשייה תרדיון הוקם ב-1994 על ידי חברת פארק תעשיות משגב, בבעלות משותפת של החברה הכלכלית של המועצה האזורית משגב ותאגיד פרטי. פארק ההיי-טק מרכז תעשיות מדע חיפה בע"מ (מת"מ), שהוא מפארקי ההיי-טק הראשונים בארץ, הוא בבעלות משותפת של חברת גב-ים (50.1%) והחברה הכלכלית לחיפה בע"מ (49.9%). מקרה אחר ומעורר מחלוקת בהקשר זה היה של מלון שהוקם בקצה הדרומית של הטיילת באשדוד בשותפות בין חברה פרטית (צרפתי שמעון) לחברה לפיתוח אשדוד (חפ"א) שבבעלות עיריית אשדוד. המחלוקת נגעה לשאלת הצידוק לבעלות של חברה עירונית על בית מלון: הרציונל למעורבות החברה העירונית, שרכשה מחצית מהבעלות על הפרויקט ב-2007, היה שאיפתה של אשדוד לפתח את התיירות בתחומה, וההישענות על יזמים פרטיים לא הביאה לפריצת הדרך המקווה. בפועל הקמת המלון הייתה רצופה סכסוכים ומבנה המלון עמד נטוש שנים עד שחפ"א מכרה את חלקה ליזם הפרטי, מה שאפשר את פתיחתו ב-2014. פרויקטים בולטים נוספים בעלי סממן של שותפות מוניציפלית-פרטית היו ברובם כאלו שביצעו מינוף קרקעות העירייה לקידום הפיתוח המקומי, למשל מרכז השלום (מרכז עזריאלי) ומגדלי אקירוב בתל אביב, מתחם הבורסה ברמת גן, מרכז זד"ל בראשון לציון, מתחם הסיטי באשדוד, המרינה באשקלון וככר ספרא בירושלים. בעת הזו, התקשרויות למימון הקמה ותפעול שירותים ציבוריים על ידי המגזר הפרטי, כגון PFI ו-BOT, היו עדיין בחיתוליהן (חסון וחזן, 1997), אך המדינה ברשות משרד האוצר כבר החלה לעודד התקשרויות לצורך הקמת תשתיות – בעיקר בתחום המים, אז הוקמו באמצעות התקשרויות עם המגזר הפרטי תאגידי המים העירוניים ומתקני טיהור שפכים (Razin & Hazan, 2013).

בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת כבר הפכו התקשרויות BOT ו-PFI לשכיחות יותר בישראל, בעידודו של משרד האוצר. בשנים אלו של משבר כלכלי ותקציבי, המניע המימוני היה מרכזי בהתקשרויות PFI/BOT גם בשלטון המקומי. התקשרויות BOT בשלטון המקומי לא התמקדו עתה רק בתשתיות מים וביוב, אלא עסקו גם במיזמים עירוניים כמו בניית בית עירייה, (שילוב BOT ועסקת קומבינציה על קרקע בבעלות העירייה), וכן יוזמות לפיתוח שירותים עירוניים חברתיים כמו מעונות יום וגני ילדים, בריכות טיפוליות ומתקני נופש וספורט. תופעה זו העלתה את הטענה שתכליתן של יוזמות אלה היא להתמודד עם שחיקת מדינת הרווחה הממלכתית (Razin & Hazan, 2013). לשותפויות הללו חסר יתרון הגודל של פרויקטים ברמה הלאומית, ולכן עבור המגזר הפרטי הפרויקט נעדר לא פעם אטרקטיביות כלכלית. גודל הפרויקט גם השפיע במידה ניכרת על עלות העסקה, אשר בפרויקטים קטנים עלולה הייתה להגיע לאחוז נכבד מעלות הפרויקט כולו ולפגוע באטרקטיביות של שותפויות כאלו גם מצד הרשות, שצריכה לשאת בעול הכלכלי הראשוני (Athias, 2013).

2.5.3. מקרה בוחן: רכבות קלות בירושלים ובתל אביב

כדי להמחיש את היתרונות והחסרונות של התקשרויות PPP לעומת התקשרויות מסורתיות, אציג כאן את ניתוח המקרים של הרכבת הקלה בירושלים ובתל אביב. משני המקרים עולה השוואה מעניינת בין פרויקטים דומים למדי, שהראשון הוקם באמצעות התקשרות BOT ובשני בוטלה התקשרות ה-BOT וההקמה מתבצעת כיום בידי חברה ממשלתית באמצעות התקשרות מסורתית. הגורם הציבורי בשני המקרים הוא המדינה (משרדי התחבורה והאוצר) ולא הרשויות המקומיות, שאין בכוחן לממן פרויקט בסדר גודל כזה, הדורש סבסוד כבד בכל דפוס התקשרות. בירושלים מופקד צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים על תכנון הפרויקט ועל ניהול הקשר עם הזכייין, כגורם המקצועי מטעם הממשלה, משרד התחבורה ועיריית ירושלים, ובמטרופולין תל אביב חברת נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים) הממשלתית.

על התקשרות ה-BOT בפרויקט הרכבת הקלה בירושלים מ-2002 נמתחה ביקורת רבה. ביצוע הפרויקט סבל מדחיות חוזרות ונשנות, והללו חייבו שינויים בהתקשרויות והגדלת ההשקעה הממשלתית (מבקר המדינה, 2008). לאחר הפעלת הפרויקט, הגיעו תלונות רבות מצד תושבים ומשתמשי הקצה בעיקר על המונופול ומסגרת "אי התחרות" שקיבלה הרכבת הקלה, אשר אינם מאפשרים לקווי אוטובוסים להתחרות ברכבת במקטעים גדולים לאורך הקו ולהציע מסלולים ישירים יותר לנוסעים. גם על התנהלות הזכייין מתקבלת ביקורת בנוגע לרמת השירות ויחס הפקחים. העירייה והמדינה התמקדו בתלונות על הקושי בשיתוף הפעולה עם הזכייין כל אימת שהתבקשו התאמות ושינויים בשירות, ועל התדיינויות משפטיות בלתי נגמרות.

הקשיים שהתגלעו בביצוע הפרויקט באמצעות התקשרות BOT נבעו ככל הנראה משלושה גורמים: (1) צדדים רבים מדי להסכם: המורכבות שבמשולש משרד האוצר – עיריית ירושלים – הזכייין הפרטי (חברת סיטיפס) הגדילה את הסיכון לקונפליקטים מורכבים, במיוחד לאור העובדה שהקונסורציום הזוכה כלל גם הוא כמה חברות עם אינטרסים מגוונים. (2) אי-ודאות: פרויקט בעל מורכבות ביצועית גבוהה, העובר בלב מרקם עירוני קיים ומתחכך עם אוכלוסיות, בעלי עסקים ותשתית עירונית מורכבת מעורר אי-ודאות רבה, וכך גם מספר ספקים שונים והיעדר גורם מתכלל. אי-הוודאות והמורכבות של הפרויקט גורמת לצורך לבצע שינויים במהלך ההתקשרות

מתוך ניסוי וטעייה במישורים שונים. אך התקשרות BOT הינה קשיחה ולכן אינה מאפשרת גמישות (Cruz & Marques, 2013). במקרה הירושלמי, עלו למשל בעיות בתנאי מימון ולוויז, בעיות טכניות בלתי צפויות, התחייבויות לא ריאליות מצד הגורם הציבורי שהעלו ביקורת מצד בעלי עסקים ותושבים, וכן פיצול בין העירייה שהתמודדה מעשית עם קשיים אלה, לבין המדינה, שחתמה על ההתקשרות וניתבה כספי ציבור כמענק הקמה משמעותי לטובת קידום הפרויקט. הצלחת התקשרויות BOT בעלת מורכבות גבוהה תלויה אפוא בהקטנת רמת אי-הוודאות או ביצירת גמישות חוזית שיכולה להכיל שינויים (Cruz & Marques, 2013). (3) סובסידיה גבוהה: התקשרות BOT מתאימה לפרויקטים כלכליים שבהם עיקר ההכנסות מתקבלות מהמשתמש. מענקי הקמה וסובסידיות סמויות (ברשתות הביטחון) הם מרכיב שכיח בהתקשרות BOT, אך אפשר היה להטיל ספק בהתאמתם לפרויקטים בעלי סבסוד ציבורי כבד שלא יכוסה גם בטווח הארוך על ידי המשתמשים.

הביקורת הקשה כנגד התקשרות ה-BOT ברכבת הקלה בירושלים קהתה במשך השנים, כאשר הסתבר שהקו שהוקם והופעל במסגרתה מתפקד כהלכה למרות התחזיות השחורות והתלונות בתחילת הדרך. מספר המשתמשים עלה על התחזיות ונחשב להצלחה גדולה גם ברמה הבינלאומית, ותרומתה של הרכבת להתחדשות מרכז העיר היא משמעותית. לאורך השנים דימוי הפרויקט השתפר בציבור והתגבש קונצנזוס סביב הצורך בהרחבת מערכת הרכבת הקלה והקמת קו נוסף. אך הרחבת המערכת נתקלת בקשיים רבים: מכיוון שבהסכם המקורי לא נכללה התייחסות ספציפית להרחבת הקו הראשון ולהקמת קווים נוספים, הצורך בשינוי ההתקשרות הביא לעיכוב משמעותי בהמשך פיתוח המערכת. עקב כך החליטה המדינה לממש את "תחנת היציאה" הכלולה בהסכם בשנת 2019, לבצע רכישה חוזרת (buyback) ולצאת למכרז חדש שיכלול גם את הרחבת המערכת וגם תפעול המערכת הקיימת. ניסיון דומה בערים אחרות בעולם גם מעיד כי הרחבת מערכות של רכבות קלות חייבה פעמים רבות רכישה חוזרת של הקו הראשון מידי הזכיין המקורי, יציאה למכרז חדש שבו זכאי היה להתמודד גם זכיין זה, או בחירה בניהול ישיר של הפרויקט בידי חברת בת של הגורם הציבורי – אם נראה היה שנצבר בידיו הניסיון הנדרש ויש לו יכולת להתמודד עם המטלה (מתוך הרצאה של מר ברק קירשנר).

קירשנר גם מציין כי בתחום התחבורה, אין בארץ גורם ממשלתי בעל ניסיון עשיר ויכולת מקצועית גבוהה, לכן, ישנו יתרון משמעותי בזכיין אחד שמופקד על הפרויקט. במצב שכזה תכלול הפרויקט והאחריות על כל שלביו מאפשרת ראייה ארוכת טווח ורמה מקצועית גבוהה יותר. כמו כן, סביר כי תמחור הסיכונים יהיה נמוך יותר בשל צמצום אי-הוודאות שהקבלן לוקח על עצמו לגבי ספקים חיצוניים בפרויקט. דוגמה לכך היא הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים: עלויות הסיכון היו מרכיב משמעותי בעלות העסקה מכיוון שחברת "אלסטום" לא נבחרה כספקית הקרונות, מה שהעלה במידה רבה את אי-הוודאות, ובהתאמה העלה את תמחור הסיכונים. עלויות העסקה הגבוהות של הקו האדום הביאו בין היתר לקושי במימון בנקאי, והמדינה נאלצה לתת רשת ביטחון גבוהה למימון הפרויקט (קירשנר ברק, הרצאה פברואר 2017).

מנגד, פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב התנהל בצורה שונה והביא לתוצאות שונות. פרויקט זה, שהוא גדול ומורכב מזה הירושלמי – חלקו תת-קרקעי, והוא עובר בשטח השיפוט של כמה ערים שונות – יצא לדרכו עם פרסום מכרז BOT לקו הראשון בשנת 2003. בשנת 2006 נבחרה

זכיינית פרטית (MTS), אך זו לא הצליחה לגייס את המימון הנדרש. במקביל, ולאור הניסיון בהתקשרות ה-BOT בירושלים שנתפס בתחילת שנות האלפיים כלא-מוצלח, ניצלה המדינה את המצב וביטלה את ההתקשרות בשנת 2010. במקום זאת היא פעלה לקידום הפרויקט בניהול חברת נת"ע ובמימון ממשלתי עצמאי, באמצעות התקשרויות מסורתיות על ידי מכרזים נפרדים לחלקים ולשלבם שונים בפרויקט (בר-אלי וג'ורג'י, 2015). אך עד כה, גם הניסיון בתל אביב נתפס כלא-מוצלח: חברת נת"ע הממשלתית סבלה ממינויים פוליטיים לא מתאימים בתפקידי מפתח ומביקורת על מנהל בלתי תקין, שתרמו לחריגות תקציביות ולא-עמידה בלוח הזמנים. המכרזים הנפרדים מהווים גם הם אתגר מורכב עם התמודדויות משפטיות (מבקר המדינה, 2013; 2018). מוקדם מדי להעריך את מידת הצלחתו של פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב בניהול חברת נת"ע ובהתקשרות המסורתית בפרויקט, בהשוואה להתנהלות הפרויקט בניהול "אלסטום" וקבוצת "סיטיפס" הפרטית בירושלים. אך ניתן לומר לגבי עתיד פיתוח המערכות בירושלים ובתל אביב והפעלתן, שמחד גיסא הניסיון שנצבר בשתי הערים יקל על המדינה לקדם את המערכת בניהול ישיר שיבטיח גמישות רבה יותר בתפעול המערכות, אך מנגד קיים חשש ממינויים פוליטיים בגופים הממשלתיים ומניהול ממשלתי לא אופטימלי. חשש זה עשוי להביא בעתיד לחזרה להתקשרויות BOT או דומות להן בלי קשר למניע המימוני, בעיקר במצב של ריבית נמוכה ורווחה תקציבית כפי שאנו עדים לה בישראל של העשור השני למאה העשרים-ואחת. המצב הכלכלי כיום מקל על הממשלה להחליט על ביצוע פרויקטים גדולים כפרויקטים תקציביים עם התקשרויות במכרזים מסורתיים.

2.6. רה-מוניציפליזציה: מגמת צמצום התקשרויות PPP במגזר הציבורי

בעשור השני של המאה העשרים-ואחת זוכה לתשומת לב גדלה תהליך המכונה רה-מוניציפליזציה של אספקת שירותים מקומיים. הכוונה להחזרת פרויקטים שהופרטו לאחריות המגזר הציבורי (Wollmann, 2016; Busshardt, 2014). התהליך כולל בין השאר נסיגה מהתקשרויות PPP, בין אם באי-הארכת התקשרויות שהגיעו לסיומן או בהתרת התקשרויות במהלך תקופת ההתקשרות (Wollmann, 2016; 2018). במחקר שנערך עבור ה-OECD (Bergere, 2016) נמצא כי התקשרויות PPP במגוון תחומים היו בשיאן בתחילת שנות האלפיים, ואולם בשנים האחרונות הן נמצאות במגמת ירידה. הרה-מוניציפליזציה החלה בהשבת מערכות מים וביוב מופרטות חזרה לרשויות המקומיות (Pigeon et al., 2012), והמשיכה עם שירותים אחרים כמו אנרגיה וחשמל (Hall, 2013). בהמשך זוהה התהליך בשירותים מוניציפליים רבים כמו איסוף אשפה, פינוי שלג, בניית ותחזוקת מדרכות, מרכזי ספורט, תחנות משטרה ותחבורה ציבורית. התהליך ניכר במדינות רבות, בהן צרפת, ארה"ב, גרמניה, בריטניה וקנדה (Reynolds et al., 2016; Wollmann, 2018). כחלק ממגמה זו עלו אפשרויות לשותפויות חדשות, למשל שותפויות ציבוריות-ציבוריות (Public-Public Partnerships): ביצוע פרויקטים בידי תאגידים עירוניים, שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, או אספקת שירותים מעורבת – חלקה בידי הרשות המקומית וחלקה בידי קבלני משנה פרטיים, מה שמאפשר גמישות ובקרה טובים יותר על ביצועי כל דפוס התקשרות (Bel et al., 2018). על היקף תופעת הרה-מוניציפליזציה ומניעיה התקיים דיון ציבורי ומחקרי ער: לצד טענות שהתהליך בלתי ניתן לעצירה (Kishimoto, 2018), צוין כי במקביל לו ממשיכים

להתקיים מהלכי הפרטה (Bel et al., 2018). ואכן במדינות שונות בולטות שתי מגמות מנוגדות: המשך תהליכי הפרטת שירותים ציבוריים, אחרי כמה שנים של האטה בעקבות המשבר הכלכלי של 2008, ומנגד רה-מוניציפליזציה של שירותים שהופרטו בעבר (Wollmann et al., 2016). השיח האידיאולוגי והמקצועי הפך ביקורתי מאוד כלפי הפרטת מוצרים חיוניים שהם מונופולים טבעיים, בראש ובראשונה אספקת מים (שפירא בר-אור, 2009), ואולם הדברים ברורים פחות בתחומים אחרים. ישנם מספר מניעים אפשריים לרה-מוניציפליזציה:

(1) מניע אידיאולוגי: תגובה לניאו-ליברליזם על רקע גידול בפערים החברתיים ומשבר 2008, שהביאו לשינוי כיוון של "המטוטלת האידיאולוגית". עם זאת, ככל שהולך ומתרחק משבר 2008 כך מתקבל הרושם שהשפעתו האידיאולוגית על מדיניות ההפרטה לא הייתה רבה. אמנם השיח על הפרטה הפך ביקורתי יותר, ויתרונות שנתפסו כמובנים מאליהם אינם כה מובהקים עוד היום, אך אין עדות ברורה לכך שמהפך פוליטי-אידיאולוגי הוא אשר מילא תפקיד מרכזי במהלכי רה-מוניציפליזציה.

(2) אכזבה מביצועי פרויקטים שבוצעו ב-PPP: מניע זה נתפס כמרכזי במרבית המקרים. האכזבה נבעה בראש ובראשונה מעלויות שהאמירו במסגרת ההתקשרויות BOT במקום לרדת ומאיכות שירות לא מספקת. בבריטניה ובמדינות אחרות של האיחוד האירופאי נכתבו בשנים האחרונות דוחות ביקורתיים על עלויות פרויקטים שבוצעו ב-PPP, שהיו גבוהות מעלות פרויקטים דומים שבוצעו בהתקשרויות קונבנציונליות (Presser, 2016; National Audit Office, 2018). ביקורות שהתמקדו באיכות ציינו תפקוד יקר ומאכזב, השקעת חסר, קיצוצים בכוח אדם, רמת שירות לא מספקת וקושי בבקרה על תפקודים שהופרטו, ובאופן כללי שהתקשרויות PPP לא נותנות תמורה מספקת למחיר. יש לקחת בחשבון כי סביר שטענות על עלויות גבוהות ואיכות שירות שאינה משביעת רצון צפויות להיות רווחות במדינות מפותחות בעלות מגזר ציבורי אפקטיבי, המסוגל לנהל פרויקטים במסגרת של תקציב וזמן. אך גם במדינות חלשות מבחינה כלכלית וממשלתית התקשרויות PPP עשויות להיות בעייתיות: חולשת המגזר הציבורי, המתקשה להתמודד עם המורכבות שבהתקשרויות אלו, בנוסף להסתברות גבוהה יותר לשוחד והתנהלות בלתי תקינה, וחולשת מערכת המשפט שהיא הזירה לבירור מחלוקות המלוות התקשרויות אלו, עלולים להוביל להסכמים מוטעים לטובת הזכיין הפרטי. ואילו במדינות ברמות ביניים של חוסן כלכלי ואפקטיביות ממשלתית, ייתכן שהטענות על אי-כדאיותן של התקשרויות יהיו רלוונטיים הרבה פחות (Kishimoto, 2018).

(3) זמינותו של מימון זול: משבר 2008 גרם בטווח הקצר לקשיי מימון של הזכיינים הפרטיים, מה שתרם לצמצום מספר התקשרויות ה-PFI במדינות שונות (Treasury, 2011). ההתקשרויות המסורתיות שרדו את המשבר טוב יותר בזכות יכולתו של המגזר הציבורי לגייס מימון ממשלתי שאינו תלוי בשוק הפרטי (Hall, 2009). בהמשך, הריבית הנמוכה שנועדה לחלץ את הכלכלות האמריקאית והאירופאית מהמשבר צמצמה למינימום את תלותו של המגזר הציבורי ב-PPP כחלופת מימון יחידה להשקעות. יש הטוענים שתהליך הרה-מוניציפליזציה נובע בעיקרו מירידת משקלו של המניע המימוני, ואם כך הרי שהוא זמני ויתפוגג כאשר תעלה הריבית והמגזר הציבורי יתקשה לגייס מימון להשקעות נדרשות. עם זאת, יש לזכור גם כי כדאיות השימוש ב-PPP עשויה להיות שונה באזורים שונים ובנסיבות שונות (Jooste et al., 2011).

במחקר הנוכחי אבחן, בראש ובראשונה, האם אכן ניתן לזהות מגמת נסיגה בהתקשרויות PPP ומעבר מהפרטה לרה-מוניציפליזציה בישראל ומה הן הנסיבות והסיבות האפשריות לתהליך זה: האם הוא נובע מהמקום האידיאולוגי ומביקורת על הניאו-ליברליזם וה-NPM (New Public Management)? או מהאכזבה בשימוש בהתקשרויות אלו? או אולי זו מגמה זמנית עקב שערי הריבית הנמוכים? כמובן, ייתכן גם שילוב בין המניעים או בלמידה מתוך ניסיון שמביאה לשימוש סלקטיבי ומושכל בכלי.

3. שאלות והשערות המחקר

3.1. שאלות המחקר

שאלת המחקר המרכזית היא האם קיימת נסיגה מהתקשרויות PPP ברשויות מוניציפליות בישראל, ומה הגורמים המשפיעים על קידום פרויקטים במבנה של שיתוף בין מגזר פרטי לציבורי-מוניציפלי. שאלות המשנה בהן נדון הן:

1. עד כמה המניע המימוני הוא משמעותי בהתקשרויות מסוג BOT ברשויות מוניציפליות בישראל?
2. האם התקשרויות מסוג PPP ברשויות מוניציפליות בישראל, מתאימות לתחומים מסוימים יותר מאחרים, ומדוע?
3. מה מאפיין רשויות מקומיות אשר עושות יותר שימוש בהתקשרויות מסוג PPP?
4. האם קיימת נסיגה מהתקשרויות PPP (רה-מוניציפליזציה) ברשויות המקומיות בישראל?

3.2. השערות המחקר

בשאלת הנסיגה משימוש בהתקשרויות מסוג PPP ברשויות המקומיות בישראל, השערת המחקר היא שאכן קיימת נסיגה בהתקשרויות מסוג PPP במגזר המוניציפלי ופיתוח גישה סלקטיבית יותר במקומה. ההשערה מבוססת על ארבעה טיעונים מרכזיים:

1. בשוק של ריביות נמוכות, המוטיבציה להתקשרויות עם המגזר הפרטי יורדת.

לאחר המשבר הכלכלי של שנת 2008, הוריד בנק ישראל את הריבית הכללית במשק לרמות של אפס עד שני אחוזים בלבד. מדיניות זו ממשיכה עד ימים אלו ברמת ריבית של 0.1% (למעט שנת 2011).⁴ כאשר האשראי הבנקאי זול לאורך זמן, ניתן להניח שיורדת המוטיבציה המימונית שזוהתה במחקרים כרכיב מרכזי בהתקשרויות. עלויות העסקה שבהתקשרות המגזר הציבורי עם המגזר הפרטי, עלויות המימון הבנקאי שהן על פי רוב גבוהות יותר לחברות פרטיות מאשר למדינות ולרשויות מקומיות מבוססות, בתוספת עלויות חלוקת הסיכונים ומרכיבי הרווח היזמי, הופכות התקשרויות PPP ליקרות ולא כדאיות בהשוואה למימון בנקאי, בעיקר בשוק של ריבית נמוכה. במצב זה, צפוי כי רשויות מקומיות ברמה כלכלית בינונית ומעלה, אשר בפניהן עומדת החלופה למימון בנקאי לעומת התקשרות עם גורם פרטי, יהיו סלקטיביות מאוד בהחלטה להתקשר עם גורם פרטי ותבחרנה לעשות כן רק כאשר המוטיבציות האחרות תהיינה משמעותיות מאוד.

2. התחומים האטרקטיביים ביותר לשותפות עם המגזר הפרטי יהיו אלה שבהם נדרשת רמת מומחיות גבוהה, ו/או הינם בעלי ביקוש קשיח.

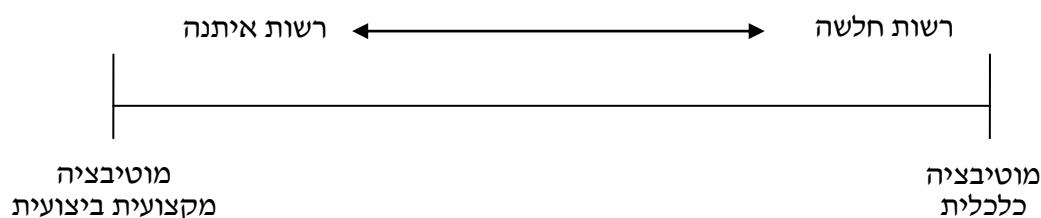
⁴ מנתוני בנק ישראל, <https://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3659040,00.html>

בהתקשרויות מסוג PPP ישנם שני צדדים לעסקה, ולכל אחד מהם מניע שונה בהתקשרות: המגזר הציבורי מחפש התקשרויות המועילות לאינטרס הציבורי, ואשר נדרשת להן רמת מומחיות ומקצועיות גבוהה שאין ביכולתו לספק בעצמו. המגזר הפרטי בוחן את הכדאיות העסקית בהתקשרות ומחפש ודאות כלכלית לטווח ארוך. רמת ודאות גבוהה מאפיינת תחומים בעלי ביקוש קשיח בקרב הציבור, כגון תשתיות, תחבורה ואנרגיה. מתוקף כך, תחום בעל ביקוש קשיח לשירות הנדרש על ידי הציבור ושיש בו פוטנציאל לרווח תוך דרישה להתמקצעות גבוהה, הוא אשר יהיה בעל סיכוי גבוה ביותר לקידום במסגרת שותפות ציבורית-פרטית.

3. יימצא קשר בין אופי הרשות לבין המניע והיכולת שלה להתקשרות עם המגזר הפרטי.

כפי שעלה בסקירת הספרות, רשויות מקומיות מונעות ממספר מניעים שונים לקידום פרויקטים בשותפות עם המגזר הפרטי, וההנחה היא שהמניע הכלכלי יהיה דומיננטי בעיקר ברשויות שאינן מבוססות כלכלית, ושמתקשות לממן בעצמן פרויקטים גדולים ויקרים. עם זאת, לא פעם רשויות אלו אינן מהוות גורם משיכה עסקי-כלכלי עבור המגזר הפרטי. לכן השותפויות עם המגזר הציבורי ברשויות חלשות לא בהכרח יצאו לפועל. לעומת זאת, ככל שהמוטיבציה להתקשרות תעמוד יותר על הבסיס של יכולת מקצועית וניהולית, ניתן לצפות כי דווקא רשויות חזקות יקדמו התקשרויות PPP מוצלחות.

תרשים 2: היחס בין המניע להתקשרות וחוסן כלכלי של הרשות



4. חלק מהחסמים והקשיים בקידום שותפויות ציבוריות-פרטיות במגזר המוניציפלי נובעים מתהליכים בירוקרטים ורגולציה כבדים.

קיימת מגמה של ביזור אחריות מהשלטון המרכזי למקומי, ורשויות מקומיות בישראל אחראיות לספק יותר ויותר שירותים לתושב. עם זאת, מסתמן כי התהליכים הבירוקרטים אשר רשויות מקומיות נדרשות להם אינם תומכים בהליכי הביזור ומהווים פעמים רבות מכשול וחסם משמעותי במימוש יוזמות של המגזר המוניציפלי. הפער בין קובעי המדיניות לסוכני הביצוע מעקר לא פעם יוזמות ונחקר רבות בדיסציפלינה של מדיניות ציבורית ותיאוריות (New public management), (היימן, 2013). תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה הינו דוגמה לרגולציה שנועדה לעודד פיתוח מקומי בשיתוף מגזר פרטי ברשויות מקומיות: התיקון לחוק (סעיף 62 א) (1א) סעיף קטן 11 ו-12) מאפשר לרשות המקומית לקדם יזמות עסקית על קרקע המיועדת למבני ציבור, כגון מתן תוספת שטחי מסחר או מגורים להשכרה ארוכת טווח. אך למרות הכוונה, בפועל ההליכים

הבירוקרטיים והרגולציה הכרוכים במימוש האפשרות הזו, לרבות ההסדרים הקנייניים הנדרשים, לא איפשרו עד לעת הזו מימוש של יזמויות כאלה.

4. מתודולוגיה

שיטת המחקר שנבחרה הינה איכותנית, לאור הקושי בנגישות לנתונים מספריים ורגישות הנושא בקרב הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. בוצעו 30 ראיונות פתוחים עם בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות, חברות כלכליות, עורכי דין, יועצים ואנשי מקצוע הקשורים ועוסקים בהתקשרויות של רשויות מקומיות עם המגזר הפרטי. מתוקף תפקידם, נקודת מבטם על ההתקשרות וההליך הינה מהותית להבנה וניתוח של התקשרויות PPP ברשויות המקומיות, ומסייעת בשרטוט תמונת מצב עדכנית על שותפויות מוניציפליות-פרטיות בישראל, מגמות השינוי, הניסיון שנצבר בתחום בעשור האחרון ולקחים לעתיד. למעט הראיונות, המחקר מסתמך גם על מסמכים פתוחים לציבור, כולל חומרים שפורסמו באינטרנט. תיאור וניתוח הממצאים המובא להלן כולל אפוא מסקנות איכותניות המבוססות על הראיונות. ככלל, איננו מביאים דברים בשם אומרם אלא מציגים מסרים עיקריים מהחומר הרב שנאסף, בהדגשת אלה המתייחסים לשאלות העיקריות שהגדרנו.

4.1. אוכלוסיית המחקר⁵

ראשית נדגמו עבור המחקר רשויות מקומיות שבהן נעשה שימוש בהתקשרויות מסוג PPP או ניסיון להתקשרויות מסוגים שונים של PPP. המדגם כולל ערים, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות, רשויות ערביות ורשויות באזורי פריפריה, תוך ניסיון לייצוג מקסימלי מכל אזורי הארץ וממגזרי אוכלוסייה שונים, בכפוף למידת ההיענות. נכללו הערים הגדולות כגון תל אביב, חיפה, ירושלים ועיריות חזקות אחרות, ערים ברמות ביניים של חוסן כלכלי במרכז הארץ – כגון הרצליה, נתניה ובני ברק, ובפריפריה – לרבות אשקלון, כרמיאל ועוד. נכללו גם רשויות חלשות יחסית, כגון אום אל-פאחם ובית שמש. בכל המקרים נבחרו ערים שבהן היה מידע על שותפות מוניציפלית-פרטית כלשהי שהייתה מתוכננת או קיימת בהן, כולל פרויקטים שהיו בתכנון בעת עריכת המחקר הקודם בשנת 2008 (Razin & Hazan, 2013). כמו כן, נעשתה גם סקירה של מסמכים רלוונטיים.

בסיום תהליך, נערכו 30 ראיונות פתוחים עם בעלי תפקידים ב-18 רשויות מקומיות, בהם גזברים, מנכ"לים, מנהלי אגף נכסים, מנכ"לים של חברות עירוניות. המרואיינים נבחרו עקב השתייכותם למעגל מקבלי ההחלטות, קובעי המדיניות וגורמי הביצוע ברשות, מה שהעניק להם מבט רוחבי על ההתקשרויות הפרטיות-ציבוריות. בבחירת המרואיינים נעשה מאמץ להגיע גם לבעלי תפקידים מרשויות מקומיות בעלות מאפיינים שונים הן מרחבית והן חברתית-כלכלית, במטרה להרחיב את בסיס הידע ולבסס את המחקר עד כמה שניתן.

4.2. מהלך המחקר

הראיונות בוצעו במשך כשנה, מאפריל 2016 עד לפברואר 2018. כל ריאיון ערך כשעה עד שעה וחצי. כולם נערכו במסגרת של ריאיון פתוח שמאפשר לעבות את שדה המחקר (Patton, 2002)

⁵ רשימת מרואיינים ותקציר, ראה נספח 1.

באמצעות שיחה חופשית תוך העלאת סוגיות רלוונטיות לדיון. דגש הושם בין היתר על השאלות הבאות:

- ניסיון הרשויות המקומיות במינוף קרקעות עירוניות, בהפעלת חברות משותפות וב-BOT והמדיניות הממשלתית הרלוונטית כלפי כל סוג התקשרות.
- המניעים לשותפויות מוניציפליות-פרטיות והשתנותם לאורך זמן.
- תחומי ההתקשרויות: התקשרויות BOT בשירותים חברתיים, בתחומים מחוץ לליבת העיסוק של הרשויות המקומיות כמו מעונות סטודנטים, ובתחומי תשתית: מט"שים וטיוב בארות; המאזן בין פיתוח כלכלי / עירוני לשירותים חברתיים.
- ההתייחסות השונה ל-PPP ברשויות מקומיות בעלות חוסן כלכלי שונה.
- השפעת הרגולציה הממשלתית.
- תנאים להצלחה ולקחים מכישלונות.
- מעקב על התקשרויות PPP מתוכננות שנסקרו במחקר הקודם מ-2007/8.
- האם קיימת מדיניות סדורה לשיתוף המגזר הפרטי ומה מרכיביה.

4.3. ניתוח הראיונות

הראיונות תומללו ונותחו בשלב הראשון להארת מושגים שחזרו על עצמם וזיהוי תמות מרכזיות. החלוקה נעשתה באופן הבא:

תוצרים ומסקנות		מוטיבציות		חסמים		
תחומים	אופי הרשות	מקצועית	מימונית	סטטוטוריקה	בעלויות	רגולציה

בשלב השני, נעשה ניתוח מתקדם של הראיונות לכדי שלוש רמות התייחסות:
 (1) סוגי ההתקשרויות; (2) מאפייני הרשות; ו-(3) מסקנות והמלצות מדיניות.

4.4. מגבלות המחקר

המחקר אינו מתיימר להציג תמונה כוללת של הנושא. היעדר בסיס מידע סדור ורגישות חשיפת נתונים הינה גדולה, ולכן המחקר אינו כולל ניתוח משפטי של מכרזים, חוזים והליכי בחירת זכיינים. המחקר גם אינו עוסק בניתוח כלכלי כמותי של השפעת ההתקשרויות על עלות מתן השירות המוניציפלי ועל איכות השירות. בחינה פורמלית של סוגיות אלו מחייבת נגישות למסמכים ולנתונים כלכליים פנימיים של ההתקשרויות והיא מעבר להיקף המחקר הנוכחי. בסיס מידע מסודר הכולל רשימה של התקשרויות מוניציפליות-פרטיות אינו קיים, גם לא במשרד הפנים המאשר את ההתקשרויות.⁶

כמו כן, יש לקחת בחשבון כי הפנייה לרשויות המקומיות איננה מניבה תמונה כוללת, מכיוון שבעלי התפקידים מתחלפים והמראיינים ברובם אינם בעלי זיכרון ארגוני רחב ולא בקיאים במכלול ההתקשרויות של הרשות המקומית. לכן מרבית ההתייחסויות היו לפרויקטים

⁶ רשימת התקשרויות הנמצאות בהליכי אישור במשרד הפנים, ראה נספח 2.

המקודמים בהווה ומעט מידע ביחס לעבר. בנוסף לכך, נקודת המבט משקפת את המציאות כפי שראה אותה המרואיין הספציפי וייתכן שקיים פער בין האופן שבו תיאר המרואיינים מקרים שונים לבין האופן שבו התרחשו למעשה הדברים – בין אם בשל פערי זיכרון, בשל ראייה סובייקטיבית של התהליך, או כדי להציג את פעילותו של המרואיין באור חיובי. אך למרות האמור לעיל נראה היה כי העקרונות המרכזיים חוזרים על עצמם בפי כלל המרואיינים, ובסך הכול עלו הסכמות בנוגע לתמונת המצב של שותפויות מוניציפליות-פרטיות בישראל העכשווית. תיאור וניתוח הממצאים המובא להלן כולל אם כן מסקנות איכותניות עיקריות המבוססות על הראיונות, בהדגשת אלה המתייחסות לשאלות העיקריות שהגדרנו.

5. ממצאים

בבואנו לבחון את הממצאים, נדון ראשית בפרויקטים של שותפות ציבורית-פרטית ברמה הלאומית. בהמשך יוצגו סוגי ההתקשרויות במגזר המוניציפלי, ובסוף יוצגו האבחנות שנמצאו בין רשויות בעלות איפיון שונה מחד גיסא ואופי הפרויקטים מאידך גיסא.

5.1. הניסיון הנפרש ברמה הלאומית

כפי שפורט לעיל, מהמחקר עולה כי מורכבות ההתקשרות עם המגזר הפרטי ברמה הלאומית מביאה לעלויות גבוהות מאוד של תהליך המכרז וההתקשרות, וגם להתארכות זמנים משמעותית משלב הגדרת הפרויקט ועד לאישור ההתקשרות וביצועו. מיכל ששינסקי, סמנכ"לית חברת ענבל, שרטטה בראיון עימה את המורכבויות (ראו פרק 2.5.1) והעלתה מספר המלצות לניהול התקשרויות PPP ברמה הלאומית וציינה כי יתכן שברמה המקומית נכון יהיה לאמץ:

ראשית, ביצוע מראש של בדיקת היתכנות מקדמית, שתסנן כבר בשלב ראשוני פרויקטים קטנים או מורכבים מדי להתקשרות. בהמשך, בתהליך היציאה לשותפות במסגרת PPP יש לגבש את המכרז כך שיהיה סגור ומתוחם. בנוסף נדרש להטמיע פרק הוראות שינוי ועדכון למכרז, במקרה שיידרשו התאמות במהלך תקופת ההתקשרות, כדי למנוע חיכוכים מול הזכיין ולייצר מנגנון עדכון סדור ומוסכם, במיוחד בהפעלות לטווח ארוך הכוללות תקופת הרצה ובה עלולים לעלות צרכים לשינויים שלא ניתן היה לאתר קודם לכן. כמו כן, טרם היציאה למכרז חשוב לגבש הליך מוסדר של התייעצות מול הגורם הפרטי ועם רשויות מקומיות רלוונטיות. מרכיב חלוקת הסיכונים הוא קריטי במיוחד, וחשוב לוודא שהזוכה במכרז יהיה מסוגל לקחת על עצמו סיכונים ולעמוד בהוצאות בלתי צפויות אם וכאשר תידרשנה. ששינסקי גם ממליצה לגבש בסיס למכרז סטנדרטי שיכלול הגדרת חלוקת סיכונים ובדיקת היתכנות, תוך הפקת לקחים מפרויקטים שקודמו בעשרים שנים האחרונות, שיוכל לשמש כמסמך בסיס שבו יוטמעו לקחי העבר וכך ניתן יהיה לחסוך עלויות ולפשט הליכים. לבסוף, ששינסקי ממליצה על בחינת הקלות במיסוי עבור חברות פרטיות המשתתפות בפרויקטים אלו כדי לעודד את המגזר הפרטי ולהפוך תחומים או פרויקטים שהינם גבוליים במידת הרווחיות לרלוונטיים לקידום באמצעות המגזר העסקי-פרטי.

התבוננות נוספת על התחום בישראל מעלה ברק קירשנר, יועץ להתקשרויות PPP בתחום התחבורה ומבעלי חברת BKL & CO אשר מתמחה בניהול פרויקטים עתירי מימון שקודמו במסגרת PPP. קירשנר מעיד על היתרונות של התקשרויות מסוג זה במקסום עלות-תועלת, גידור וחלוקת הסיכונים, ולייעול הקמת הפרויקט ותפעולו באמצעות שכירת שירותיה של חברה מקצועית בתחום. עם זאת הוא מציין גם חסרונות: עלויות המימון גבוהות והמכרזים שאורכים זמן רב, לעיתים בין שנתיים לשלוש שנים עד לסגירה הסופית. הדבר מוביל למורכבות רבה גם בגיוס מימון. חסרון נוסף שעליו מעיד קירשנר הוא שהמעורבות הפרטית בהפעלה של שירות ציבורי עלולה להתנגש עם האינטרס הציבורי ולעיתים אף לפגוע בו. ולבסוף, החיסרון העיקרי לדעת קירשנר הוא ההתקשרות ארוכת הטווח אשר גורמת לאבדן הגמישות בפרויקט.

5.2. פרויקטים בשיתוף מגזר פרטי ברשויות המקומיות

מתוך הממצאים עלו התקשרויות מסוגים שונים ובעלות אופי שונה הרווחות במגזר המוניציפלי בישראל. בפרק זה אסקור את ההתקשרויות והפרויקטים אשר עלו בראיונות בחלוקה לסוגי ההתקשרויות.

5.2.1. חברות משותפות וחברות עירוניות

החברות המשותפות הינן מקרה ייחודי שבו הזרוע של הרשות המקומית שותפה לשליטה ולניהול ואיננה מתפרקת מסמכויותיה בחוזה קשיח לשנים רבות. לאור המגבלות הרגולטוריות לבעלות של עד 41% עבור היזם הפרטי, ישנן היום בישראל רק חברות מעטות המשותפות למגזר המוניציפלי והפרטי. הבולטת שבהן היא מת"ם – מרכז תעשיות מדע חיפה בע"מ, בבעלות משותפת של חברת גב-ים (50.1%) והחברה הכלכלית לחיפה בע"מ (49.9%). מבנה בעלות זה, שאושר על ידי משרד הפנים, הוקם בשנות התשעים של המאה העשרים ונבע מכך שהנפקת מת"ם בבורסה חייבה רוב של בעל המניות הפרטי, כך שחובת הנאמנות של נציגי העירייה במועצת המנהלים תהיה לחברה ולא לעירייה. מת"ם היא דוגמה לחברה שהיא תאגיד עירוני, והמתנ"סים, שבהם מימנה העירייה 40% מחברי הוועד המנהל, היא דוגמה לעמותה מסוג זה. לתאגידים המשותפים מותר לעסוק רק בתחומים שלרשות המקומית מותר לעסוק בהם ורק בתחום שיפוטה של הרשות. דוגמה בולטת נוספת היא חברת אפעה תשתיות איכות סביבה, המשותפת לחברה הכלכלית חבל ים המלח של המועצה האזורית תמר (75%) ולחברת ויאוליה (Veolia) ישראל הפרטית (25%), המתפעלת את אתר הטמנת הפסולת הגדול ביותר בישראל הממוקם בין מישור רותם לערד. המניע לגיוס שותף פרטי היה בראש ובראשונה מימוני: אי-נכונותה של המועצה האזורית תמר לערוב למלוא ההלוואה חייבה את אישורו של שר הפנים דאז, אופיר פז-פינס, לפרסם מכרז בינלאומי למכירת 25% ממניות החברה שטרם הוקמה, שבו זכתה ויאוליה. על פי מנכ"ל אפעה, יתרון השותפות עם החברה הפרטית מתבטא בתרומתם המקצועית של נציגי החברה הפרטית בדירקטוריון: אלה בקיאים בתחום ונאמנים לחברה לצד נאמנותם לחברת האם שלהם, בעוד שדירקטורים אחרים בחברות עירוניות, המייצגים את נבחרי הציבור והפקידות ברשות המקומיות ונציגי ציבור, אינם מקצועיים על פי רוב וגם אינם מקבלים תשלום. מן הראוי לציין שכיום ספק אם היה משרד הפנים מאשר את הקמת החברה במבנה שליטה זה, ומטמנת אפעה יכולה הייתה להיות בבעלות חברה עירונית או בבעלות חברה פרטית (מתוך ריאיון ע"ד בורבה יצחק).

כיום העיריות משתמשות בחברות העירוניות כחלופה לחברות המשותפות וככלי מרכזי ליזום ופיתוח. כך למשל העיד אבי קטקו, מנהל לשכת התאגידים של תל אביב-יפו, כי מתוך 32 התאגידים הקיימים כיום בעיר – 19 הינם בבעלות מלאה של העירייה, ו-13 הם בבעלות משותפת לחברות חיצוניות. העירייה פועלת אמנם לצמצום השותפויות ונמצאת בתהליכי רכישה של מניות הגורמים החיצוניים, אך בפועל התאגידים מאפשרים לעירייה להיות מעורבת בכל תחום. לפי גולן זריהן, גזבר הרצליה, מערכת האיזונים בתאגיד היא נמוכה יותר מזו שהעירייה כפופה לה. בהרצליה פועלות בהצלחה 12 חברות עירוניות, וזריהן קורא מצד אחד לפחות רגולציה בחברות

הללו כדי לאפשר תחרות בשוק החופשי, ומצד שני – מכיוון שאין לתאגיד הכנסות עצמיות, יש לוודא שהוא מפוקח על מנת שיוכל לעמוד בהתחייבויות שהוא לוקח על עצמו.

מקרה ייחודי שהצליח להתפתח בכל זאת אחרי שנות התשעים, כפי שסיפר תומר ביטון, גזבר עיריית באר שבע, הינו פארק התעסוקה בבאר שבע: בשנת 2003 הצליחה באר שבע לקדם חברה משותפת עם יזם אמריקאי (שעליו אין מגבלות בעלות של המדינה) לצורך הקמת פארק תעסוקה על קרקע של מנהל מקרקעי ישראל. בהמשך מכר היזם האמריקאי את חלקו בשותפות לחברת גב ים הישראלית. משום שהחווה לא נערך מולה מראש, גב ים זכתה לאחוזי בעלות משופרים למרות הגבלת אחוזי השותפות לחברות ישראליות לכדי 41% מקסימום. כיום פארק התעסוקה מקודם על ידי עיריית באר שבע בשותפות חברת גב ים ואוניברסיטת בן גוריון.

מהראיונות שנעשו עם נציגי החברות העירוניות כגון החברה הכלכלית של כפר סבא, חולון, ירושלים, תל אביב וחיפה עולה כי יש להקל ברגולציה על הקמת חברות מוניציפליות-פרטיות, המטילה כיום הגבלות שלטענתם אינן נשענות על בסיס חוקי, למעט הצורך באישורו של שר הפנים. עלתה הצעה כי חברות כאלו צריכות להיות כפופות לכללים שיבטיחו את שמירת אינטרס הציבור מצד אחד (או לפחות יצמצמו במידת האפשר את הסיכונים בתחום זה), ויאפשרו כדאיות עסקית למגזר הפרטי מהצד השני. ניתן לבחון לבצע זאת באמצעות הבחנה בין מניות שליטה לחלוקת רווחים.

5.2.2. עסקאות קומבינציה

בעסקאות קומבינציה הרשות המקומית ממנפת קרקע שבבעלותה ומעניקה ליזם חלק מהנכס לקידום מטרותיו העסקיות, בתמורה לבניית נכס ציבורי ו/או בתמורה לחלק מהרווח הצפוי בפרויקט. תרחיש זה נפוץ למדי ברשויות מקומיות המחזיקות בקרקעות ביעוד שאינו ציבורי, ובעיקר באלו שבהן ערכי הקרקע גבוהים. מינוף קרקעות הרשות המקומית לקידום פרויקטים רווח בערים רבות, בפרט אלו שערך המקרקעין בהן גבוה – כמו הרצליה, ירושלים, חולון וכפר סבא. עם זאת, במחקר הנוכחי לא זוהו פרויקטים בקנה מידה גדול, דוגמת המרינה באשקלון ומרכז עזריאלי, שקודמו בשנות התשעים של המאה העשרים.

כן זוהו התקשרויות בקנה מידה צנוע יותר, כגון מקרקעין לצד קידום תכנון ופינוי מחזיקים בקרקע בניגוד לחוק, בתמורה לזכויות בנכס המניב שיפותח – לדוגמה, בניין העירייה בבני ברק. יש אשר מקדמים פרויקט שבו התמורה לזכיין היא מהמבנה המסחרי לתקופה הקצובה בהתקשרות BOT ומבנה מסחרי על קרקע העירייה, כדוגמת מרכז משרדים ומסחר באום אל-פאחם. וריאציות אחרות על מודל זה הן למשל בניית מבנה ציבורי ושימושים מניבים כמו חניון, מבני משרדים ומסחר על קרקע העירייה, שבהן התמורה לזכיין היא מהשימושים המניבים לתקופה הקצובה בהתקשרות כפי שמקודם בהרצליה.

עוד דוגמאות לעסקאות קומבינציה ככלי ליזמות, השבחת נכסים ופעמים רבות בנייה של משרדי הרשות המקומית עלו בירושלים, באר שבע, חולון וכפר סבא. בהתקשרויות אלה נבנו בתי עירייה, מרכזי תעסוקה או מסחר, ולעיתים גם שטחי תיירות ופנאי. הערך המוסף הגדול מעסקאות קומבינציה של רשות מקומית היא מינוף של אזור שלם מבחינה אורבנית (מתוך ריאיון עם סמנכ"ל חברת ענבל). דברים דומים העלו גם גולן זריהן, גזבר הרצליה, ועלוית פרוינד

מהחברה לפיתוח מרכז העיר נתניה. שניהם ציינו כי פרויקטים שמינפה העירייה על קרקעות עירוניות במסגרת עסקאות קומבינציה הביאו לגל של השקעות ופיתוח של יזמים פרטיים, והערך המוסף היה בעל חשיבות גדולה אפילו יותר מהפרויקט הספציפי שקודם על הקרקע העירונית. מוחמד איימן, גזבר אום אל פאחם, סיפר על מקרה ייחודי ביישובו: בבעלות העירייה הייתה קרקע של דונם במיקום טוב אך עם טופוגרפיה בעייתית, ובמכרז ניתנו 25% מהקרקע ליזם. השטח נחפר טרם אישור היתר סופי. החפירות גרמו למפולת קרקע שסיכנה את הבתים הסמוכים והכביש הסמוך. הוגשו התנגדויות שבעקבותיהן בית המשפט הורה על דיפון שייקר מאוד את הפרויקט. בסופו של יום משרד הפנים לא אישר את ההתקשרות עם היזם הפרטי, בטענה להתארכות בלתי סבירה של קידום האישורים עד לשנתיים; העסקה בוטלה והעירייה נדרשה להשיב את השטח לקדמותו. מילוי והידוק הקרקע מחדש עלה 250 אלף ₪ במימון העירייה. מקרה ייחודי מסוג שונה עלה בריאיון עם יו"ר החברה הכלכלית בני ברק, שמעון שלום. לדבריו, לבני ברק אין כמעט נכסים משל עצמה, ובכל זאת היא מקדמת מספר רב של פרויקטים במסגרת עסקאות קומבינציה שאינן מבוססות על מכירת הקרקע אלא על התקשרות של החברה הכלכלית עם יזמים, תוך עזרה בפינוי דיירים וקידום תכנון משביח בתמורה לחלק בנכס. כיום מקודמים מספר פרויקטים מסוג זה: (1) הקמת בית חולים על קרקע פרטית של הכשרת היישוב, שהעירייה לוקחת חלק בקידומו באמצעות פינוי הפלישות לאיזור וקידום התכנון במכרז חיצוני. בתמורה היא צפויה לקבל כ-2000 מ"ר ביעוד סמי-ציבורי כולו כנכס מניב. (2) הקמת שוק בני ברק בתמורה ל-50% מהזכויות בפרויקט. החברה הכלכלית לוקחת חלק בייזום הפרויקט תוך קידום התכנון ועזרה בפינויים. (3) חניון דן – שטח בבעלות העירייה הנמצא בסמוך למתחם בו מתוכנן חניון של 1000 מקומות חניה. העירייה מתכננת ליזום פרויקט שיכניס תשואה לטווח ארוך, כולל מסחר ומבני ציבור בחמישה מגדלים. (4) פרדס יכין – החברה הכלכלית מסייעת בקידום הפרויקט בתמורה ל-4% של יחידות דיור ומשרדים בפרויקט. עם זאת, סוגיית מינוף קרקעות הרשות המקומית לקידום מיזמים בעלי תרומה לפיתוח המקומי לא זכתה לנפח רחב משמעותי בראיונות שנערכו. אין ספק שקרקעות בבעלות הרשות המקומית הן נכס בעל חשיבות גדולה לקידום הפיתוח המקומי, בין אם במסגרת עסקת קומבינציה – שבה מקדמת חברה פרטית פרויקט כלכלי בעל תועלת לעירייה ולפיתוח המקומי, בזכות הקצאת הקרקע על ידי העירייה (במחיר מסובסד או במחיר מלא) – ובין אם כמרכיב בהתקשרות BOT. אך יש לקחת בחשבון כי מרבית הרשויות אינן בעלות קרקעות שעליהן ניתן לקדם יזמויות עסקיות ושאינן מיועדות למבני ציבור. עוד אבהיר כי על קרקע ביעוד למבני ציבור שמקורה בהפקעה, גם אם היסטורית, לא ניתן לפתח אלמנטים כלכליים ללא פיצוי בעל הקרקע. הדבר מהווה לא פעם תמריץ שלילי לקידום יזמויות שכאלה מחשש לתביעה שוללה להתגלגל לפתחה של העירייה, כפי שקרה לעיריית גבעת שמואל (מתוך ריאיון עם גזבר הרצליה וגזבר גבעת שמואל).

5.2.3. עסקאות תמורה

נמצא כי מרבית הפרויקטים המקודמים כיום ברשויות המקומיות הם מסוג התקשרות של עסקאות תמורה. בחלק מעסקאות אלה הרשות המקומית מתקשרת עם יזם לצורך תכנון, בנייה ותפעול בתמורה למרכיב רווח משתנה לרשות. תחת עסקאות אלו נכללות ההתקשרויות מסוג

DBOT, PFI ו-BOT. בעסקאות מסוג זה מתקיימת בתקופת הזיכיון מעין "הפרטה זמנית" של הנכס עד לסיום תקופת ההתקשרות, ולאחר מכן מועבר הנכס והאחריות לתפעולו לרשות המקומית. מהראיונות עלו כמה תחומים אופייניים לקידום במסגרת עסקאות תמורה. בראש ובראשונה קודמו במסגרת זו רבים ממתקני טיהור מי השפכים, לנושא זה ייעדתי פרק נרחב בהמשך (פרק 5.4.2). כמו כן, נמצאו מספר פרויקטים מסוג קאנטרי קלאב, ומהם יש אשר נחשבים כהצלחה – דוגמת קאנטרי גבעת שמואל (מתוך ריאיון עם צחי פרץ, גזבר גבעת שמואל) ואחרים לא נחשבים כהצלחה בשל רווחיות גבולית – כך לדוגמה לרבות הקאנטרי באשדוד אשר לא הגיע לכדי סיום (ריאיון עם גזבר עיריית אשדוד) והקאנטרי באום אל-פאחם שמתקשה להחזיק את עצמו מבחינה כלכלית (ריאיון עם גזבר אום אל-פאחם). נמצא כי גם שותפויות מסוג זה קודמו לצורך טיוב בארות (ריאיון עם ד"ר אריה אביר – תאגיד שרונים). תחום זה נדרש למיומנות ספציפית מאוד והוא בעל עלויות עסקה נמוכות יחסית ורמת ודאות גבוהה ביחס לרווחיות, ולכן הוא נחשב כמוצלח במיוחד (פרוט נרחב בפרק 5.6.5). בנוסף עולה מן הממצאים כי מעונות סטודנטים הם תחום מאוד שכיח לקידום התקשרויות BOT לסוגיו. רשויות כגון תל אביב כבר סיימו פרויקט שכזה שנחשב מוצלח (ריאיון עם עידו שמיר, רשות לפיתוח תל אביב). כעת רשויות כגון כפר סבא, ירושלים, כרמיאל, ירושלים, ראשון לציון ובאר שבע מנסות לקדם מעונות סטודנטים באמצעות התקשרויות מסוג BOT. בירושלים והראשון לציון הפרויקטים כבר נמצאים בשלבי ביצוע, ואילו בערים האחרות הן עדיין בשלבי ייזום, ולא ניתן כרגע להעריך אם לימים ימומשו במסגרת שותפות עם מגזר פרטי או בכלל.

5.3. עידן ההתפכחות – יתרונות חסרונות

5.3.1. המניעים לנסיגה מהתקשרויות

מהראיונות עולה שהנטייה לפנות להתקשרויות BOT פחתה בעשור הנוכחי. הדבר מתבטא הן בנסיגה בתחומים שבהם התקשרויות BOT נעשו בעבר על ידי רכישת חוזרת של הזכויות במתקן על ידי הרשות המקומית (buyback), דוגמת המט"שים (עליהם אפרט בהמשך), והן על ידי הימנעות מלכתחילה מהתקשרות שכזו בפרויקטים שבהם יתכן והייתה יכולה להישקל האפשרות לכך. עם זאת, לא ניכר כי הסיבה לנסיגה מהתקשרויות BOT נובעת בבסיסה מתמורה אידיאולוגית: המרואיינים לא העלו בדבריהם שלילה אידיאולוגית להפרטה, ניאו-ליברליזם או עקרונות (New Public Management) NPM. לא הועלו גם טענות רחבות על אובדן אמון בחלוקת סיכונים בעקבות משבר 2008 (שפסח על ישראל, למעט השפעת הלוואי של הריבית הנמוכה). יתרה מזו, בניגוד למדינות אחרות, לא עלו טיעונים על עלויות גבוהות יותר של שירותים המסופקים באמצעות התקשרויות BOT, למעט על עלויות מימון גבוהות יותר שניתנות למגזר הפרטי ביחס למה שהמגזר הציבורי יכול על פי רוב להשיג. המושג רה-מוניציפליזציה של שירותים מקומיים לא עלה בראיונות כלל. אך המרואיינים כן העלו סיבות משמעותיות לנטייה לסגת מהתקשרויות מוניציפליות-פרטיות בשנים האחרונות.

הסיבה הראשונה לירידה בהתקשרויות BOT שהעלו מרבית המרואיינים (לרבות מהערים באר-שבע, חיפה, תל אביב, הרצליה, בני ברק, כפר סבא ועוד) היא מודעות גוברת לחסרונות ולחולשות של התקשרות עם המגזר הפרטי: אובדן ההשפעה של הרשות בניהול הפרויקט, והיעדר

היכולת להתמודד עם אי-הוודאות בנסיבות משתנות הכרוכות בהתקשרות ארוכת טווח – כגון שינויים טכנולוגיים, שינויים רגולטורים או שינויים בצרכים לאורך זמן, המחייבים שינוי במאפייני השירות או בשימוש במתקן, ובשל החוזים הקשיחים לטווח ארוך הם מקשים על יישום ההתאמות הנדרשות. במקרים לא מעטים, ובייחוד בנושא המט"שים, עלתה גם אי-שביעות רצון מהשירות ומרמת התפעול של המפעילים. לצד זאת, בעשרים השנים האחרונות הצטבר ניסיון בניתוח המצבים שבהם התקשרויות אלה כדאיות ואינן כדאיות, והבחירה בהן נעשית יותר ויותר מושכלת. עלויות העסקה הגבוהות, ההליך הבירוקרטי הכרוך בקבלת האישורים הממשלתיים, רמת ודאות נמוכה והיעדר חלוקה בסיכונים הינם חסרונות גדולים אשר מרבית הרשויות המקומיות יעדיפו לא לקחת על עצמן ברב המקרים. המרואיינים מנתניה, כפר סבא, מודיעין וגבעת שמואל, כמו מרואיינים נוספים מחברת שפיר, חברת ענבל, חברת עדן הירושלמית ועוד, הדגישו כי שותפויות עם המגזר הפרטי אינן מתאימות בפרויקטים שאינם בעלי רווח יזמי משמעותי למגזר הפרטי, כי אין ביכולתן לפצות על אי-הוודאות מחד גיסא ולשמור על האינטרס הציבורי מאידך גיסא. יזם מרוצה לא ישאף לחסוך בכל דרך, וסביר שייתן שירות טוב יותר לאזרח.

סיבה נוספת שעלתה מהממצאים היא ירידה במוטיבציה המימונית בקידום פרויקט בשיתוף המגזר הפרטי (ראיונות עם גזבר הרצליה, סמנכ"ל חברת ענבל, גזבר גבעת שמואל). למעשה, רבים מהמרואיינים ציינו כי עלויות המימון הנדרשות עבור התקשרות עם המגזר הפרטי הינן גבוהות ופעמים רבות אינן כדאיות כלכלית (עו"ד מיכל רוזנבאום; סגנית ראש העיר כרמיאל; סמנכ"ל חברת ענבל; מנכ"ל חברת עדן). הדבר משמעותי במיוחד לאור שערי הריבית האפסיים מאז 2008: כאשר המימון הבנקאי זול, פרויקטים רבים מקבלים עדיפות לקידום באמצעות מימון עצמי מבלי לשאת בעלויות המימון הגבוהות שבהתקשרות עם המגזר הפרטי (ראיון עם יצחק בורבה; סמנכ"ל חברת ענבל). השימוש הפוחת בהתקשרויות בלט במיוחד בעירויות חזקות כמו הרצליה, תל אביב, רמת גן וראשון לציון. המרואיינים הדגישו את העלויות הגבוהות של מימון העסקה שבלטו על רקע סביבת ריבית נמוכה, כאשר הן יכלו לממן בעצמן את פרויקטים המבוקשים בעלות נוחה יחסית עקב שערי הריבית הנמוכים. כמו כן, עלתה הטענה כי ישנו קושי רב בקבלת האישורים להתקשרות מצד הרגולטור הממשלתי, מה שלעיתים מפיל גם עסקאות פוטנציאליות, בייחוד כאשר הרווח היזמי הינו גבולי.

5.3.2. מניעים לקידום התקשרויות PPP

למרות הממצאים לעיל, מסתבר שהתקשרויות BOT הן עדיין כלי מקובל בארגון הכלים של הרשויות המקומיות ושל החברות הכלכליות שלהן. להלן המניעים שעלו מן הממצאים שבגינם עדיין כדאי לקידם ההתקשרויות עם המגזר הפרטי.

ניכר כי במקרה של יזמות בתחום ייחודי הדורש רמת מומחיות גבוהה, ישנה נטייה ברורה להתקשרות עם המגזר הפרטי לקידום התקשרות במסגרת PPP. מסר מרכזי שעלה מראיונות רבים, בפרט בערים גדולות כמו תל אביב וירושלים, הוא שהתקשרויות BOT כדאיות בתחומים שבהם אין לרשות המקומית ידע, יכולת או עניין לעסוק בהם בעצמה או באמצעות החברה הכלכלית העירונית. עידו שמיר, מנכ"ל הרשות לפיתוח בתל אביב, ציין כי תל אביב נוטה להתקשרויות עם יזם פרטי מסוג BOT כאשר נדרשת רמת תחזוקה גבוהה ובלאי גבוה ללא ויתור

על נכס מניב, כגון תחנות עגינה של האופניים השיתופיים ותחנות אוטובוס. במקרים אלה העירייה אינה מוותרת על נכס, אלא נותנת זכויות פרסום בתמורה לאחזקה רציפה. מקרים שכיחים נוספים שעלו הם יזמויות עסקיות המתאפשרות על גבי קרקע ביעוד הציבור. מקרים ייחודיים אלה הינם מעונות סטודנטים, אשר גם נדרשים לרמת מומחיות גבוהה. לדוגמה, בחברת עדן הירושלמית המופקדת על התחדשות מרכז העיר ציינו שלהקמת מעונות סטודנטים ב-BOT צפוי יתרון בתחזוקת המבנים, כיוון שבנכס אשר מנוהל על ידי הרשות העירונית צפויה הזנחה ותחזוקה שאינה מיטבית. עוד צוין שהתקשרות BOT עדיפה על DBOT (המגלמת בתוכה גם את תכנון הפרויקט) בתחום זה, וניסיונם מלמד כי כאשר התכנון הוא חלק מהחבילה ולא נפרד למכרז הזכיין ישאף לחסוך בעלויות ולקצץ לדוגמה בשטחים ציבוריים ובעיצוב. בנוסף, רשויות רבות מקדמות שותפויות עם מגזר פרטי עקב יכולתו למנף נכסים ולקדם פרויקטים ברמת יעילות ומקצועית שאין לרשויות עצמן. כך עלה לדוגמה בבני ברק, הרצליה, ירושלים, אום אל-פאחם, חולון, נתניה, זיכרון יעקב, כפר סבא, כרמיאל, חיפה, אשדוד ובאר שבע. ייזום שכזה תורם לא רק במינוף הקרקע עצמה אלא נותן ערך מוסף גם לסביבתה. עוד עלתה הטענה כי התקשרות עם שותף פרטי למינוף קרקע בבעלות עירונית מושכת באופן מיידי גם יזמים נוספים להשקעה בעיר (גזבר עיריית באר שבע; גזבר עיריית מודיעין; מנהלת פיתוח מרכז העיר נתניה; גזבר הרצליה).

5.4. מתני כן ומתי לא – אופי הרשות

מן הממצאים עלתה אבחנה כי לא כל הרשויות מקדמות באופן זהה שותפויות עם מגזר פרטי. ניכר כי לכל רשות שיקולים שונים, חלקם אידיאולוגיים וחלקם נסיבתיים. למשל, תל אביב הציגה תפיסה כי הרשות נמנעת עד כמה שניתן משותפויות עם המגזר הפרטי בנכסיה על מנת לשמר לעצמה עצמאות בקבלת ההחלטות ובמשאבים שיש לעיר (מנהל לשכת התאגידים, תל אביב). לעומת זאת, בית שמש נמנעת מהתקשרויות מסוג זה, ראשית מכיוון שהיא אינה רואה את עצמה כייזמית אלא עוסקת בעיקר במתן שירות בסיסי לתושביה. כמו כן, הדירוג הסוציו-אקונומי שלה מאפשר לה סובסידיות ממשלה ולכן במרבית המקרים התקשרויות מסוג זה אינן רלוונטיות (ריאיון עם גזבר עיריית בית שמש).

5.4.1. יתרון לשותפויות ברשות ברמת ביניים

התקשרויות BOT נמצאו אטרקטיביות בעיקר לרשויות מקומיות בעלות חוסן תקציבי ברמת ביניים, זאת מכמה סיבות. ראשית, רשות בעלת מעמד סוציו-אקונומי בינוני וחוסן כלכלי בינוני הינה, על פי רוב, בעלת יכולת יזמית גם ניהולית וגם עסקית, ומכאן האטרקטיביות שלה בעבור משקיעים (ריאיון עם גזבר מודיעין, גזבר באר שבע, גזבר הרצליה). בנוסף, רשות כזו על פי רוב תוכל לספוג את עלויות העסקה עד להתקשרות, אך לא תוכל לשאת בכל העלויות למימוש הפרויקט ולכן לעיתים תעדיף להשתמש במגזר הפרטי ככלי מימוני (ריאיון עם גזבר גבעת שמואל, גזבר הרצליה). נמצא שרשויות אלה נוטות יותר לפנות לשותפויות מוניציפליות-פרטיות המשלבות BOT כדי למנף קרקע בבעלות מוניציפלית. לדוגמה, עיריית אום אל-פאחם בלטה בהתקשרויות BOT משולבות בעסקות קומבינציה על קרקע בבעלות עירונית, שהתאפשרו בזכות זמינות קרקע כזו. אום אל-פאחם ייחודית בתחום זה מבין הרשויות המקומיות, בזכות פסק דין מ-1977

שהעניק לה קרקעות בעקבות הפקעות שהמדינה עשתה בעבר שלא כדין. כפשרה, הוחזרו לבעלות עיריית אום אל-פאחם 1,000 דונם של קרקעות סחירות, 1,000 דונם נוספים המיועדים למבני ציבור, ועוד 100 דונם שמינהל מקרקעי ישראל הסכים לאפשר בהם פיתוח נדל"ן עסקי. הפרויקטים המקודמים בעיר במבנה שותפויות עם המגזר הפרטי למינוף קרקעות ו-BOT כוללות בית עירייה משולב במסחר ומשרדים, מבנה מסחרי, קאנטרי קלאב ומספר יוזמות נוספות שנמצאות בבחינה ראשונית. עסקת בית העירייה משלבת מינוף של קרקע בבעלות העירייה ו-BOT: בניית מבנה עירייה משולב במסחר ומשרדים על קרקע עירייה. בפרויקט הקאנטרי קלאב העירייה הקצתה קרקע עירונית והתחרות במכרז הייתה בעיקר על גובה דמי החכירה השנתיים, כך שהיזם צפוי להרוויח בעיקר מקיום אירועים במקום, מכיוון שבפעילויות הספורט והפנאי של קאנטרי קלאב אין צפי לרווח מספק (ריאיון עם גזבר עיריית אום אל-פאחם).

גם הרצליה בלטה בפרויקטים אשר היא מקדמת בשיתוף המגזר הפרטי, לרבות מבנה העירייה ומשרדי היי-טק. גזבר הרצליה טען כי המניע של העירייה אינו מימוני אלא יזמי בעיקרו. בבני ברק הוצגו מגוון פרויקטים של מינוף קרקעות עירוניות המקודמות בשיתוף המגזר הפרטי, ומנכ"ל החברה הכלכלית הדגיש כי לעירייה יש יתרון בסיוע לפינוי הקרקעות ובקידום התכנון, בעוד שליזם הפרטי יש יתרון בקידום ומימוש הפרויקטים.

מן הממצאים ניכר כי היכולת לקדם שותפויות עם המגזר הפרטי נתונה בעיקר לרשויות חזקות או בינוניות, שבבעלותן קרקעות בעלות ערך מחד גיסא ויכולת ניהולית ויזמית גבוהה מאידך גיסא. הדבר עולה בקנה אחד גם עם יכולתה של רשות מקומית לקחת על עצמה סיכונים ברמה מסוימת ובאופן מושכל.

5.4.2. קשיי מימון ברשויות חלשות

מהממצאים עלה כי עבור רשויות מקומיות חלשות מאוד מבחינה כלכלית וניהולית ההתקשרויות עם מגזר פרטי, ברוב המקרים אינן רלוונטיות. רשויות אלה עוסקות יותר, על פי רוב, בשרידות יום-יומית ואינן בוחנות פרויקטים בראיה יזמית ארוכת טווח. הן אינן נהנות ממשאבים של כסף, זמן ויכולת לעסוק בהתקשרויות BOT על כל מורכבותה (ראה פרק 5.5). ההליך דורש מחויבות, מקצועיות וגב כלכלי, וללא עבודת הכנה מדוקדקת לפרויקט סביר, סופו להיכשל (מנהלת פיתוח מרכז העיר נתניה; מנהלת תחום אישור התקשרויות משרד הפנים; מנהל מח' מידע חב' שפיר). כמו כן, ברוב המקרים הן אינן אטרקטיביות מבחינה עסקית ליזם הפרטי (גזבר בית שמש, גזבר הרצליה).

עוד גורם המהווה קושי הוא ההליך הבירוקרטי הנדרש בדרך לאישור ההתקשרות מול השלטון המרכזי. כחלק מההליך נדרש להציג בחינת חלופות מפורטת ותכנון ראשוני. לצורך עמידה בתנאים אלו נדרש הון ראשוני גבוה שאינו מן הנמצא ברשויות החלשות. במובן זה, דווקא הרשויות שהוכרזו בשנת 2014 כאיתנות קיבלו הקלות משמעותיות בהליך הבירוקרטי הנדרש, בעוד שהרשויות החלשות עדיין כפופות לו.

מתוך כך הרשויות המקומיות החלשות נוטות להישען על המדינה במענקים ומימון זול לצרכים דוחקים בלבד. לדוגמה הסביר גזבר בית שמש: העירייה מקדמת מדיניות פיתוח של שכונות מגורים בעיר ללא גיבוי כלכלי, כיוון שמדובר בכורח המציאות בעיר. ההנחה היא שהמדינה תעזור בסופו של דבר במימון הפיתוח ההכרחי לצרכי התושבים. מט"ש בית שמש הוקם

על פי אותה ההנחה באמצעות הלוואות מדינה זולות (כיום ריבית של 1.6%), שניתנו לה בזכות המעמד החברתי-הכלכלי הנמוך של העיר (ריאיון עם גזבר עיריית בית שמש). כך גם היה בבני ברק עד לפני כשלוש שנים, אז החלה העירייה ליזום השבחת קרקעות באמצעות שיתופי פעולה עם המגזר הפרטי במטרה למנף נכסים ולצבור נכסים מניבים (ריאיון עם מנכ"ל חברה כלכלית בני ברק).

5.5. הצלחה או כישלון?

מתוך הראיונות עולה תמונה ברורה של סוג הפרויקטים בעלי הסיכוי להצליח במסגרת קידום שותפות מוניציפלית-פרטית. הממצא המשמעותי הוא שעל מנת שתהיה היתכנות לפרויקט, שני הצדדים בשותפות צריכים להביא את האינטרס שלהם לכדי מימוש בעסקה. הרשות המקומית כמייצגת את אינטרס הציבור צריכה לפעול לפיתוח השירות ו/או השבחת הנכס, והמגזר הפרטי צריך לממש את האינטרס הכלכלי-עסקי שלו. אם אחד מהצדדים לא יצליח לקדם את האינטרס שלו, העסקה נידונה לכשלון (ריאיון עם מנכ"לית רשות פיתוח מרכז העיר נתניה, מנהל פיתוח חברה כלכלית כפר סבא, מנהל מחלקת מידע בחברת שפיר הנדסה, מנהל לשכת תאגידים עירוניים חיפה, גזבר עיריית באר שבע).

5.5.1. מאפיינים מנבאי הצלחה

ממצאי המחקר שנערך ב-2008 (Razin & Hazan, 2013) הובילו להתרשמות שעל פיה העניין הגובר של רשויות מקומיות ב-BOT בתחום השירותים החברתיים, כגון מעונות יום ובריכות טיפוליות, הוא שזו חלופה של אין ברירה כדי לממן השקעות בשירותים אלה, בעקבות שחיקת מנגנוני מדינת הרווחה הממשלתיים. הבחינה המחודשת שנערכה ב-2017 הראתה שרוב הפרויקטים בתחום השירותים החברתיים שתוכננו להתבצע בהתקשרות מסוג BOT, לרבות מעון יום באלעד, קופת חולים בכפר יונה ועוד, לא הוקמו בסופו של דבר באמצעות המגזר הפרטי, בשל היעדר כדאיות כלכלית ליזם הפרטי. סביר להניח שהמצב התקציבי המשופר, תקציבים ממשלתיים שהופנו מצד המדינה לפיתוח מעונות יום כתוצאה מהמהפכה החברתית של שנת 2011, בשילוב שערי הריבית הנמוכים, אפשרו מימון באמצעות תקציבים ציבוריים וצמצמו למינימום את השאיפה להתמודד עם התקשרויות BOT. הממצאים לגבי הפרויקטים שזוהו בשנת 2008 כבעלי פוטנציאל לשיתוף מגזר פרטי תומכים בטענה כי על פרויקט להיות בעל מרכיב רווחי משמעותי.

הפרויקטים אשר דורשים מיומנות ניהולית ו/או מקצועית ייחודית הם שנמצאו כבעלי פוטנציאל גבוה למימוש בעזרת המגזר הפרטי, וכך גם פרויקטים בעלי נפח כלכלי משמעותי שצפוי בהם מחזור הכנסות קבוע שיכול למשוך השקעות מהמגזר הפרטי ולשאת מבחינה כלכלית את השותפות (ריאיון עם מנהלת רשות לפיתוח נתניה; גזבר הרצליה; סמנכ"ל חברת ענבל ועוד). עלויות פרוינד, מנכ"לית החברה לפיתוח מרכז נתניה, הדגישה שפרויקט בשיתוף המגזר הפרטי יקרום עור וגידים רק כאשר לרשות יש משאב ציבורי לתת, צורך ציבורי קונקרטי שיש למלא, וחוסר יכולת של הרשות לענות על הצורך בעצמה – על כל אלו לפגוש ביום פרטי אשר רואה בפרויקט פוטנציאל עסקי משמעותי. זהו משולש שלא ניתן לוותר על אף צלע שלו.

עלות הפרויקט יכולה גם היא להשפיע במידה מסוימת על סוג ההתקשרות. על פי חברת ענבל, אין כדאיות כלכלית בהתקשרויות PPP שבה מושקעים פחות מ-400-500 מיליון ₪, אלא אם יש מספר רב של פרויקטים בסדר גודל מצומצם יותר מאותו סוג, וזאת בגלל עלויות העסקה הגבוהות של התקשרויות PPP. עם זאת, ברשויות המקומיות הפרויקטים קטנים הרבה יותר ולעיתים ההצלחות הן דווקא בפרויקטים קטנים מאוד, כמו טיוב בארות, שהוצאות העסקה שלהן נמוכות. בפרויקטים קטנים, גובה הוצאות העסקה הוא קריטי מכיוון שלא ניתן להעמיס על הפרויקט הליכים מורכבים ויקרים. השפעה קריטית היא גם מידת המורכבות של הפרויקט, ובעיקר השאלה עד כמה ניתן "לגדר" אותו כפרויקט סגור, מבודד מהתפתחויות בלתי צפויות המשפיעות על הפרויקט. ברמה הלאומית, הקמת מתקני התפלה וכבישים מהירים, תחזוקתם ותפעולם נחשבים סיפור הצלחה, בגלל היכולת לגדר ולבודד את הפרויקט. בפרויקטים של סלילת כבישים עלתה שאלת העלות התקציבית הנוספת, כולל עיכובים בלוח הזמנים, עקב גילוי קברים ארכיאולוגיים בתוואי הדרך – ההנחה היא שלא ניתן לגלגל אי וודאות כזו על הזכייין, אך כאשר הדבר אינו מוסדר מראש יתעוררו בעיות. מסיבה זו ספק רב אם ניתן להרחיב כבישים קיימים באמצעות התקשרות PPP.

5.6. תחומים שכיחים לקידום בשותפות המגזר הפרטי

מן המחקר בלטו חמישה תחומים המקודמים בשותפות מגזר פרטי ברשויות המקומיות שחזרו לכל אורך הראיונות: מעונות סטודנטים, חניונים, מרכזי ספורט, מתקני טיהור שפכים, ומתקני טיוב מי בארות.

5.6.1. מעונות סטודנטים

מעונות סטודנטים זוהו כתחום אטרקטיבי מאוד לקידום. בנייתם של מעונות כדאית לעיר כיוון שהיא מושכת אוכלוסייה משכילה, צעירה וחזקה, והשותפויות בתחום זה יעילות עקב יכולתה של הרשות לקדמן על קרקעות בייעוד ציבורי (על פי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה). כמו כן, הצפי הוא לרמת ביקוש גבוהה וכדאיות עסקית בעקבות עלויות הדיור המאמירות. משום כך, שותפויות בתחום מעונות הסטודנטים מקודמות היום בערים רבות, בהן ירושלים, באר שבע, כפר סבא וכרמיאל. במקרה של כרמיאל, העירייה אפשרה יזמות של עמותת איילים לקדם מגורי סטודנטים על קרקע עירונית, כדי לאפשר מגורי סטודנטים ולהגדיל את המוטיבציה שלהם להישאר בעיר גם לאחר סיום לימודיהם (ריאיון עם סגנית ראש העיר כרמיאל). בירושלים מקודם פרויקט מעונות סטודנטים במסגרת DBOT הנמצא כבר בשלבי ביצוע מתקדמים. על פי סמנכ"ל חברת עדן, מסגרת התקשרות זו חוסכת לעירייה את עלויות התחזוקה וגם צפויה לשפר את רמת השירות של המתקן, בעיקר מכיוון שבמכרז שופר מפרט הבנייה והאחזקה ביחס למה שהעירייה הייתה מסוגלת לספק (ריאיון עם סמנכ"ל עדן חברה לפיתוח ירושלים). בעת ביצוע הראיונות עיריות גבעת שמואל וכפר סבא היו אף הן בתהליכים של קידום מעונות סטודנטים במסגרת התקשרות מסוג DBOT. בגבעת שמואל נעשית בדיקה לשילוב של דיור מוגן כחלק מהתכנון ובעסקת קומבינציה. המרואיינים טרחו לציין שהחיסרון בפרויקטים אלה הוא ההכנסות הדלות מארנונה, מכיוון שדיור מוגן משלם ארנונה למגורים בלבד – שהיא נמוכה ואינה מהווה מרכיב הכנסה

מספק ביחס להוצאה לתושב (ריאיון עם גזבר גבעת שמואל; שרון משה – חברת שפיר; גזבר אום אל-פאחס).

5.6.2. חניונים

גם תחום זה, כמו קודמו, עלה כתחום שכיח מאוד לקידום בהתקשרויות עם המגזר הפרטי. מן הראיונות אנו למדים שרשויות כגון כפר סבא, אום אל-פאחס, הרצליה, ירושלים, תל אביב, זיכרון יעקב, בת ים ובאר שבע, כולן נמצאות בשלבי קידום של חניונים במסגרת BOT או עסקאות קומבינציה. היתרונות העולים מתוך הניסיון של הרשויות האמורות הם בביצוע המהיר והפשוט יחסית תוך ביקוש קשיח והכנסה מובטחת לאורך זמן. כמו כן, מכיוון שכמעט כל פרויקט בינוי כרוך בבניית חניון, קל יחסית להפריד את החניון מהבינוי עצמו ולקדמו כפרויקט BOT עצמאי. הסדר שכזה נראה למשל במתחם האקדמי ז'ראר בכר בירושלים (ריאיון עם סמנכ"ל עדן).

5.6.3. מרכזי ספורט

למרות שנמצאו לא מעט עיריות שמנסות לקדם פרויקטים של מרכזי ספורט עם המגזר הפרטי, לא נמצא שהם נמצאו בהכרח כהצלחה. מרכז הספורט שהוקם על ידי עיריית גבעת שמואל נחשב לדוגמה מוצלחת של התקשרות BOT שאפשר לסווגה כשירות חברתי. אך הצלחתו, לדברי חברת שפיר וגזבר עיריית גבעת שמואל, נובעת בעיקר מהשילוב של מרכז הספורט עם זכויות למסחר, שהפכו את הפרויקט לרווחי עבור היזם הפרטי, כמו גם מיכולתה של העירייה להתיר חסמים סטטוטוריים בקידום הפרויקט ונכונות לפתיחת המכרז לשיפור הסטנדרט כך שיותאם למפעיל בעל מומחיות וניסיון רלוונטי (הולמס פלייס). הפרויקט קודם ב-BOT ל-24 שנים ו-11 חודשים, ובתחילה לא ניגשו כלל חברות למכרז. רק במכרז שלישי זכתה חברת שפיר, המתמודדת היחידה. אחרי שנבנה בשנת 2008, החלק המסחרי נותר בידי שפיר ותפעול מרכז הספורט נמסר לחברת "הולמס פלייס" המתמחה במתקנים מסוג זה. כיום חברת "שפיר" משלמת לעירייה מדי שנה דמי ניהול, ארנונה והיטלי פיתוח. העירייה גילתה גמישות והבנה למצבים בלתי צפויים והפרויקט נחשב מוצלח, אך בסופו של דבר העירייה החליטה לבצע buyback מכיוון שיש לה משאבים לרכישת הנכס ולשמרו כנכס מניב (ריאיון עם גזבר עיריית גבעת שמואל; עידו שמיר – חברת שפיר). גם חברת שפיר וגם גזבר העירייה מעידים כי הצלחת הפרויקט נובעת בראש ובראשונה מהשיח וההבנה שנוצרה אצל כל הצדדים. הם הסכימו כי על מנת לתת שירות מיטבי לאזרח יש לדון מחדש בחוזה ולהתאים את המכרז למפעיל הרלוונטי. אך ככלל, מתקני ספורט ונופש דוגמת קאנטרי קלאב אינם נוטים להיות רווחיים, והקמתם כפרויקטים כלכליים מחייבת הוספת שימוש עסקי, לדוגמה במקרה של אום אל-פאחס – הרווחים צפויים להגיע מקיום אירועים במקום ולא מההפעלה עצמה (ריאיון עם גזבר אום אל-פאחס).

5.6.4. מתקני טיהור שפכים

מתקני טיהור שפכים (מט"שים) היו מהתחומים הראשונים שזוהו כמתאימים להתקשרויות BOT בישראל. בהפרטת תאגידי מים, שהם שירות ציבורי חיוני ומונופול טבעי, יש בעיה אידיאולוגית ותפקודית, והמהלכים לתאגוד מערכות המים והביוב המוניציפליות בישראל נבלמו בשלב הראשון בדרך להפרטתן (בן-אליא, 2009). ואולם, מט"ש כמתקן טכנולוגי סגור (לכאורה), שבנייתו ותפעולו דורשים מיומנות ייחודית, נתפס מתאים להפרטה באמצעות התקשרות BOT –

שמצד אחד יש לה יתרונות בצד המימוני והמקצועי, ומצד שני היא איננה מהווה הפרטה מלאה לטווח בלתי מוגבל.

מט"ש נתניה היה הראשון שהוקם כ-PPP, בשנת 1997. התקשרויות ה-BOT היו לתקופות של עד 24 שנים ו-11 חודשים (עם נקודות יציאה שמאפשרות buyback), מכיוון שמ-25 שנים ומעלה התקשרות כזו תיחשב לעסקת מקרקעין החייבת במס. בתחילת שנות האלפיים היה גל של מכרזי BOT להקמת מט"שים, ורוב ההתקשרויות היו עם הרשויות המקומיות עוד לפני שהוקמו תאגידי המים והביוב. ואולם, בניגוד לציפיות, הקמת מט"שים ב-BOT נכשלה. מט"שים שהוקמו ב-BOT סבלו מהזנחה, מחלוקות בלתי פוסקות, פשיטות רגל של הזכיינים ורכישות חוזרות (buyback). כך לדוגמה, בקריית גת התאפשר ה-buyback ב-2013/14 מכיוון שמדובר בתאגיד איתן ובזכות הדומיננטיות של לקוח מבוסס – חברת אינטל, שתחזיות ההזרמה שלה היו מדויקות והתשלומים עקביים.

מתוך הראיונות הועלו כמה סיבות לכישלון. ראשית, עלו טענות על מכרזים שנוהלו בצורה לא מקצועית, כולל פרטי ההסכמים שנחתמו בסופו של דבר וכולל רגולציה לא מקצועית של תאגידי המים והביוב על הזכיינים והיעדר מקצועיות מספקת וניסיון אצל הרגולטור הממשלתי. בזה האחרון (רשות המים) הושמעה ביקורת על תחלופת אנשים והיעדר זיכרון ארגוני, שכר נמוך שמקשה לגייס מהנדסים בעלי ניסיון, עומס רב וכתוצאה מכך הפיקוח ברמה לא מספקת על המט"שים. כמו כן, הודגשה הנטייה לבחור בהצעות הזולות ביותר של חברות חסרות ניסיון במקום לשים את הדגש על איכות ומקצועיות. מכרזים לא נכנסו באופן מספק לפרטים טכנולוגיים וחיסכון בעלויות תכנון הגדיל את העלויות בשלבים הבאים. קבלן מקצועי שצריך גם להרוויח הוא תנאי יסוד להצלחת התקשרות BOT: אסור להתקשר במחירי הפסד לזכין, מכיוון שאם הזכיינים ימצאו עצמם מתפעלים את הפרויקט במחירי הפסד, קשיי התפקוד והעלויות יגולגלו על הציבור. אך במכרזי המט"שים נבחרו הצעות הזולות של חברות חסרות ניסיון ובמחירי הפסד בלתי סבירים, לרוב עקב דחיפות הקמת המתקנים עקב העלייה המסיבית בשנות התשעים. התוצאה הייתה הזנחת המט"ש ואף פשיטת רגל, אלא אם היזם הצליח להרוויח בדרכים עקיפות, לעתים תוך נזקים משמעותיים למתקן גם לטווח ארוך. מלחמות בבתי משפט ויזמים שנעלמו היו שכיחים במצב זה.

בנוסף, תפעול המט"ש אינו "מגודר", כך שהכנסות הזכין תלויות בהתפתחויות שאין לו גביהן שליטה והוא אינו בהכרח מפוצה בגינן על ידי התאגיד. על מנת לזכות בהצעות זולות, מכרזים כללו מצג אופטימלי של גידול אוכלוסייה ותחזיות הזרמה שלא התממשו בפועל: שכונות לא נבנו, דירות ריקות לא סיפקו שפכים וכן הלאה. ברוב המקרים הזכין לא היה מוגן כהלכה בחוזה בהתחייבות להזרמה מינימלית של שפכים התואמת את גודל המט"ש. לעיתים ההזרמה הגיע לכדי 50% מהצפי שהוערך. ברוב המקרים הזכין לא היה מוגן כהלכה בחוזה בהתחייבות להזרמה מינימלית של שפכים התואמת את גודל המט"ש, ובמקרה זה שרד רק אם היה מדובר בחברה גדולה (כמו אלקטרה בנתניה) וגם אז שימש הנושא כר נרחב למשפטים ולמחלוקות מתמשכות. במקרים שבהם ההסכם הבטיח לזכין הזרמות מינימליות, הרשות המקומית או תאגיד המים נאלצו לספוג תשלומים עודפים על שפכים שלא הוזרמו ושלא התקבלו הכנסות בגינן (כגון עיריית באר שבע ואשדוד).

הזכיינים לא היו מוגנים מהתפתחויות נוספות שאין להם שליטה בהן. הם חויבו לעמוד בתקנות המים ללא פיצוי אם אלו השתנו בתוך תקופת ההתקשרות: תקנות בוצה חדשות מ-2004 ודרישות מחמירות לטיפול בקולחין מ-2010. הזרמת שפכים בלתי מתאימים למט"ש היא סוגיה כואבת נוספת: הזרמות כאלו פוגעת במט"ש וגוררות הוצאות נוספות משמעותיות, אבל התאגיד ולא הזכיין המתפעל את המט"ש הוא האחראי לאיכות השפכים. לעיתים התאגידים לא אכפו כראוי את איכות ההזרמות, וגם אם הוטלו קנסות על חריגות באיכות השפכים – הכסף לא הגיע בהכרח לזכיין המתפעל את המט"ש, שהוא זה שניזוק. על חריגה באיכות השפכים עלול הזכיין גם להיתבע בדין פלילי, אפילו כשאינו אחראי לה והיא נובעת מהזרמות בלתי תקינות, מעומס גדול מדי ומאי-העברת תשלומים על ידי הרשויות המקומיות. לזכיין אסור להפסיק את מתן השירות כי יקבל צו אישי מהמשרד להגנת הסביבה. עלתה גם טענה על אכיפה סלקטיבית: היעדר אכיפה על השפדן שהזרים בוצה לים במשך שנים, בעוד שחריגות במט"שים אחרים עלולות היו להביא את האחראים לכלא.

בנוסף, מספר מרואיינים העלו טענה כי לתאגיד מים וביוב יש אינטרס להחזיק את המט"ש ככנס נדל"ן מניב ברשותו ולא להפריט אותו, דהיינו שהקמת תאגידי המים והביוב יצרה מוטיבציה להסתפק בהתקשרויות מסורתיות שמותרות כוח גדול יותר בידי התאגיד. שיקול זה רלוונטי פחות לעירייה, שפועלת במגוון רב של תחומים. ולבסוף, שערי הריבית האפסיים שכבר נהוגים לאורך תקופה ארוכה אינם מעודדים הקמת מט"שים באמצעות התקשרויות BOT. המט"שים מוקמים כיום כפרויקטים תקציביים, כאשר תאגידי המים והביוב מספיק איתנים פיננסית על מנת לגייס אשראי בריבית של 3%-3.5% בעוד תפעול המט"ש מתבצע בידי חברות פרטיות באמצעות התקשרות בחוזה מסורתי.

בעשור הנוכחי בולטת אפוא חזרה מלאה להתקשרויות מסורתיות בכל הקשור במתקני טיהור שפכים. תאגידי המים והביוב נמנעים מלצאת למכרזי BOT ומנהלים את הפרויקטים בעצמם באמצעות קבלני בנייה ותפעול. תפעול עצמי של מט"ש על ידי תאגיד מים וביוב או באמצעות קבלן תפעול מחייב את תאגיד המים והביוב ליו"ר או למנכ"ל בעלי יכולת ולצוות מקצועי הנהנה ממשכורות תחרותיות. ייחודי במובן זה לציין שבשפדן/איגודן נעשה שימוש בהתקשרויות BOT המתפקדות טוב אך בעלות גבוהה. הדגש באיגודן, המשתייך לערים חזקות, הוא על הצד המקצועי ופחות על המחיר.

מן הראוי לציין שהתקשרויות BOT להפעלת מט"שים עובדות טוב בתוך המגזר הפרטי. מדובר על פי מרואיינים במפעלי תעשייה פרטיים, דוגמת בתי הזיקוק, המקימים ומתפעלים מט"שים בהתקשרות BOT עם חלוקת סיכונים ראויה: הסכם הוגן הכולל התייחסות למצבים של "כוח עליון", כמות מינימום מובטחת ואחריות למקרה של הזרמות לא תקינות. למרות כל הביקורת שהושמעה, BOT הוא עדיין כלי אפשרי לשימוש שיכול להחליף הקמת מט"שים ותפעולם, ואין יתרון אבסולוטי למודל זה או אחר. רבים מהכשלים שתוארו לעיל נבעו מהיעדר ניסיון, אך אפשר להפיק לקחים מהניסיון שנצבר ביותר מעשרים השנים האחרונות. מהממצאים עולה כי הצלחת ההתקשרויות תלויה במידה רבה ברמת הניהול של תאגיד המים והביוב ובאיכות הרגולציה של רשות המים.

5.6.5. טיוב בארות

בניגוד לניסיון הבעייתי עם מט"שים, תחום טיוב הבארות דווקא זכה להצלחה בהתקשרויות BOT. טיוב בארות כולל טיפול במי בארות שנפסלו לשימוש עקב זיהום או חריגות מהאיכות הנדרשת בתקנות מי השתייה, והבאתם לרמה המאפשרת את אספקתם כמי שתיה או לשימושים אחרים. מתקנים רבים לטיוב בארות מופעלים ב-BOT בתעשייה ובמגזר המקומי מאז 1996: בארות בבעלות אגודות מים מקומיות או תאגידי מים וביוב. מי הבארות זולים בהרבה מהמים הנרכשים ממקורות, ולכן יש אינטרס לרשויות המקומיות ולתאגידי המים והביוב לנצלם. סדר הגודל הכספי של ההתקשרויות בתחום זה הוא קטן, והזיכיונות ניתנים לעשר שנים בלבד על מנת לקבל פטור מהיטל הפקה למדינה. ההתקשרויות פועלות כהלכה כמעט בכל המקרים. במקרים בודדים שבהם נמצא זיהום בלתי ניתן לטיפול שחייב את סגירת הבאר, פוצה הזכיין.

התקשרויות BOT בתחום טיוב בארות הן רווחיות למרות ההיקף הכספי המצומצם של התקשרות. אריה אביר, מומחה בליווי עסקאות BOT בתחום המים והתשתיות, מעלה שתי סיבות לכך: ראשית, מדובר בהתמקצעות ספציפית ביותר, שתאגידי המים והביוב אינם יכולים לבצע בעצמם ונזקקים לזכיינים מתמחים בתחום. שנית, מדובר בפרויקטים סגורים ופשוטים יחסית מבחינת הממשקים שלהם עם גורמים חיצוניים: ההתקשרות פשוטה, עלויות העסקה נמוכות, וניתן פיצוי כאשר מתגלים זיהומים קשים שאינם ניתנים לטיפול. על כן מדובר בעסקה שלכל הצדדים יכולים להרוויח ממנה, ובמצב זה התקשרויות ה-BOT צפויות לפעול כהלכה.

5.7. מקומה של הרגולציה בשותפויות ציבוריות-פרטיות

מרואינים במחקר ביקרו את היעדרה של רגולציה אפקטיבית והסדרה עדכנית של התקשרויות מוניציפליות-פרטיות, ובמקביל העלו תלונות על רגולציה מכבידה. להלן הסבר קצר של המנגנון הרגולציה הקיים, ולאחר מכן יוצגו מספר דוגמאות לחסמים ולקשיים שהוא מעורר.

ראשית, מינוף קרקעות העירייה לקידום הפיתוח המקומי כפוף בין היתר לסעיף 188 בפקודת העיריות, המכפיף עסקאות מקרקעין של העירייה לאישור שר הפנים. התקשרויות BOT של הרשויות המקומיות בישראל ניתנות לתקופה של עד 24 שנים ו-11 חודשים, מכיוון ש-25 שנה ומעלה ההתקשרות תיחשב לעסקת מקרקעין החייבת במס. דיני המכרזים וההתקשרויות לעניין רכש ציבורי קונבנציונלי חלים גם על המכרזים וההתקשרויות מסוג PPP. בנוסף לכך, חלים על התקשרויות PPP כללים ייחודיים שפורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים במאי 2004 (מס' 04/05), הכולל הנחיות ונהלים נוקשים לעניין ביצוע פרויקטים בשיטת PPP שאינם נדרשים מהתקשרויות מסורתיות. החוזר מחייב את הרשויות המקומיות לבחון את החלופות השונות להקמה, תפעול ותחזוקה של הפרויקט, כך שהחלופות יכללו את שיטת ההקמה המסורתית בנוסף למגוון שיטות PPP. משרד הפנים יאשר את בקשת הרשות המקומית לפרסם מכרז בשיטת PPP בכפוף לתנאים הבאים: (1) הגשת ניתוח והשוואת חלופות, כולל הקריטריונים לבחירת הפיתרון האופטימלי; (2) פירוט המקורות הכספיים המיועדים לממן את ההתחייבות ארוכות הטווח כלפי הזוכה במכרז PPP; ו-(3) פרטי עורך דין בעל ניסיון בעריכת חוזים מסוג PPP, שיכין את החוזה וימשיך ללוות את הפרויקט עד חתימתו.

בנוסף, הרגולציה החלה על החברות העירוניות היא משמעותית במיוחד, מכיוון שאלו מטפלות על פי רוב בהתקשרויות PPP. בתיקון לחוק חובת המכרזים מ-2002 הוחל החוק במפורש גם על תאגידים מקומיים, והוטל על שר הפנים להתקין תקנות בנושא. ואולם טיוטת התקנות שהוכנה בלשכה המשפטית של משרד הפנים לא נחתמה על ידי השר אלי ישי, כנראה מכיוון שלקתה בעודף פירוט. בסופו של דבר משרד הפנים החיל על התאגידים העירוניים את דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות עצמן, שהם דרקוניים יותר מאלה החלים על משרדי הממשלה ועל החברות הממשלתיות. חוק הרשויות האיתנות שאושר ב-2014 העניק לרשות שהוכרזה כרשות איתנה שורת הקלות מבחינת האסדרה של משרד הפנים, בין היתר פטור מקבלת אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין, פטור מקבלת אישור השר לעריכת חוזים למתן זיכיון או מונופולין ופטור מקבלת אישור השר לנושאים הקשורים בתקציב העירייה. אלא שההקלות שניתנו לרשויות איתנות בחוק הרשויות האיתנות לא כללו את התאגידים העירוניים שלהן.

לאור כל זאת, התקשרות עם המגזר הפרטי דורשת עבודת שטח והכנה מעמיקה הכרוכה בעלויות גבוהות: על העירייה לפעול כיום לפני היציאה למכרז, לקדם הליכי פרה-רולינג עם יזמים פוטנציאליים ו-RFI (בדיקת שוק לפני יציאה למכרז) כשלב מקדים לפרויקט BOT, להיות פתוחה להתיר חסמים תוך כדי על מנת שפרויקט ימומש על הצד הטוב ביותר. ההכנה דורשת השקעה מסיבית של תקציבים וכוח אדם, במטרה לדייק את המכרז שיוכל להיות אטרקטיבי ליזמים מחד גיסא ולרשות מאידך גיסא. המרואיינים תיארו מספר לא מבוטל של חסמים הנובעים ממנגנון רגולטורי זה ומקשים על פיתוח שותפויות ציבוריות-עסקיות, ולהלן הרחבה על סוגי מגבלות אלה.

5.7.1. מגבלות שימושים על קרקע שהופקעה לטובת צורך ציבורי

במקרים שבהם הקרקעות הציבוריות הן תוצר של הפקעות, לעיתים היסטוריות, סעיף 188 לחוק התכנון והבנייה לא מאפשר קידום שימושים עסקיים בהן. לא פעם הגיעו תביעות לבתי משפט בדרישה להשבת קרקעות אשר הופקעו לצרכי ציבור כאשר בפועל קודמו עליהן שימושים מסחריים (ריאיון עם גזבר עיריית הרצליה; עו"ד מיכל רוזנבאום). קאנטרי קלאב גבעת שמואל הוא דוגמה לפרויקט שהתעכב במשך שנים רבות בעקבות עתירה על שימוש בקרקע שהופקעה שלא כדין⁷ (ריאיון עם גזבר עיריית גבעת שמואל). לבסוף העתירות נדחו, ובסופו של יום לא נקבע כי השימוש דורש פיצוי או השבת הקרקע לבעליה.

גזבר עיריית הרצליה ציין כי עקב הסעיף הזה, כל BOT המיועד ליזמות על קרקע ביעוד ציבורי ומכוון לעשיית רווח חושף את העירייה לתביעות פיצויים ו/או השבת הקרקע, גם אם אינה מודעת להפקעה של הקרקע בעבר. לכן פעמים רבות יעדיפו העיריות להשתמש בה כקרקע עירונית ולא להסתכן ביזמות עסקית שעלולה לגרור תביעות. לדבריו סביר שגם הקמת מבנה העירייה הנוכחי, פרויקט BOT שקודם בעת על קרקע עירונית, ייבחן בבית משפט מכיוון שהסתבר בדיעבד שהקרקע הופקעה בעבר והפרויקט מתוכנן לכלול מסחר (ריאיון עם גזבר עיריית הרצליה).

גם עו"ד שמעון שלום מהחברה הכלכלית בני ברק מציין כי אחת מהבעיות של בני ברק בקידום פרויקטים בשיתוף מגזר פרטי היא שכל הקרקעות בבעלות העירייה הן למעשה מופקעות,

⁷ עת"מ 22458-03-15 מאיו ואחי' נ' עיריית גבעת שמואל ואחי'

ולכן העירייה לא יכולה לקדם פרויקטים בעלי מימד רווחי-כלכלי בהן אלא רק פרויקטים ציבוריים "טהורים". במקרה זה נותנת עיריית בני ברק שירות ל-38 חברות ויזמים המשקיעים בבנייה בעצמם, בעוד שהעירייה רק מסייעת להסרת חסמים וקידום תכנון לפיתוח בעיר, ובתמורה היא מקבלת אחוזים מהפיתוח שנעשה וכך צוברת נכסים (ריאיון עם מנכ"ל החברה הכלכלית בני ברק).

5.7.2. בירוקרטיה

כאמור, כל פרויקט ארוך טווח שרשות מעוניינת להוציא לפועל באמצעות התקשרות עם יזם פרטי נדרש לאישור של משרד הפנים טרם היציאה למכרז. על פי חוזר המנכ"ל משנת 2004, ברירת המחדל היא שהרשות תבצע את הפרויקט באופן עצמאי, אלא אם תשכנע שיש צורך מיוחד להוציאו לשותפות עם המגזר הפרטי. לפי המרואיינים, נטל ההוכחה שמוטל על הרשות מהווה חסם כבד: ההליך ארוך, מסורבל, וכרוך בעלויות גבוהות שרשויות רבות אינן יכולות לעמוד בהן או שאינן מידתיות להיקף הפרויקט (ריאיון עם עו"ד מיכל רוזנבאום). חיזוק לטיעון זה עולה גם בריאיון עם סמנכ"ל חברת ענבל, לפיה לפני בכל בקשת מכרז נדרשים יועצים במגוון רחב של תחומים: סטטוטורי, פיננסי, משפטי, ועוד. אף על פי שהדבר מסייע לוודא שהפרויקט מגובש, זה גם מייקר משמעותית את עלויות העסקה והופך אותה לכדאית רק בפרויקטים עתירי ממון. חלק מהרשויות לא יכולות לעמוד בנטל אף בפרויקטים כאלה ולכן מתקשות בסופו של דבר להוציאם לפועל.

גם כאשר הפרויקט מאושר על ידי משרד הפנים, הוא עלול לסבול מהיעדר גמישות שעלולה בסופו של יום להוביל לכישלון. ככל שהפרויקט מתוכנן לטווח ארוך יותר, סביר יותר שהוא יחייב להתאמות ושינויים אל מול המציאות המשתנה, ולכן נדרשת רמה מסוימת של גמישות חוזית ותכנונית (מנכ"ל חברה כלכלית חולון; מנהלת פיתוח מרכז העיר נתניה; מנהל מח' מידע חב' שפיר). על מנת שפרויקט יקודם בצורה מיטבית נדרשת התכוונות, מחויבות ויכולת מצד הרשות המקומית להשקיע מאמצים בהסרת חסמים וקידום תכנון (ריאיון עם מנכ"ל החברה הכלכלית בני ברק; מנהל מחלקת מידע בחברת שפיר; יו"ר איגוד האיגודים העירוניים), והרשויות מתקשות לעמוד בכך נוכח הסרבול הבירוקרטי והצורך באישורים רבים.

5.7.3. בעלויות

כ-90% מקרקעות המדינה נמצאות בבעלות רשות מקרקעי ישראל. בקרקעות אלו נתקלות הרשויות בדרישה לדמי היתר על כשליש מאחוזי הבנייה מהייעוד המסחרי גם כאשר הקרקע הינה בייעוד ציבורי. עובדה זו מטילה עול כלכלי משמעותי להתקשרות עם המגזר הפרטי. אף על פי שתיקון 101 ניסה לפתוח פתח ליזמויות עסקיות-מסחריות גם על קרקעות ציבוריות, הדבר נתקל בקשיים מול רשות מקרקעי ישראל ולא יצא לפועל. עקב כך, בערים רבות זהו שיקול נוסף בהחלטה שלא לקדם פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי ברחבי העיר. כפי שאומר גזבר עיריית מודיעין, הניסיון להכניס גורם פרטי לשימושים סמי-ציבוריים נתקל בבעיות מול משרד הפנים, ולכן הם בחרו לוותר על קידום פרויקט של חממה טכנולוגית במרכז ליגד.

למעשה, מעטות הרשויות שבבעלותן אדמות אשר ניתנות לפיתוח כלכלי-עסקי. רוב הקרקעות שבבעלות עירונית הינן קרקעות חומות הנדרשות לצורך אספקת שירותים ציבוריים "טהורים"

כגון דרכים, תשתיות, חינוך, דת ומוסדות ציבור, או לחילופין קרקעות שהופקעו לצרכי ציבור ולכן קשה כאמור לקדם בהן מיזמים עסקיים. שתי ערים יוצאות דופן בתחום זה שעלו במחקר הן בני ברק ואום אל-פאחם, כל אחת בתחומה: בני ברק, כפי שתואר לעיל, צוברת נכסים בתמורה לשירות שהיא נותנת ליזמים בפינוי דיירים ובקידום תכניות (ריאיון עם מנכ"ל החברה הכלכלית). אום אל-פאחם מהווה מקרה ייחודי של עירייה בעלת מלאי קרקעות נרחב (ראו הרחבה בעמ' 33), והללו מאפשרות לעירייה למנף את העיר באמצעות התקשרויות עם יזמים פרטיים ופיתוח שרותים. עד היום נוצלו רק 35 דונם מתוך כ-100 דונם של קרקעות בבעלות העירייה שעליהן ניתן ליזום שימושי מסחר (ריאיון עם גזבר עיריית אום אל פאחם).

5.7.4. סטטוטוריקה

מעמדה הסטטוטורי של קרקע נקבע בתכנית המתאר המפורטת (תב"ע) אשר חלה עליה, ופעמים רבות נמצא כי התב"ע אינה מאפשרת קידום פרויקט בעל היתכנות כלכלית. במקרים אלו נדרש הליך של שינוי תב"ע כדי להוציא את הפרויקט לפועל, שעלול לגרור עלויות נוספות ועיכובים משמעותיים. במחקר נתקלנו בדוגמאות רבות לפרויקטים מסוג זה: למשל, בפרויקט בניית חניון בטבריה ובמקרה של בניית דזור מוגן לקשישים בכרמיאל לא הייתה כדאיות כלכלית להליך השינוי הסטטוטורי, ואילו פרויקט בזק במרכז נתניה עודנו ממתין לאישור על מנת להתחיל במימוש עסקת קומבינציה (ריאיון עם מנהלת פיתוח מרכז העיר נתניה). מהמקרה של כרמיאל אף עלה כי העיכוב סיכן את תקצוב הפרויקט שניתן ממשרד התיירות, שכן הוא הוגבל למימוש עד סוף תקופה מסוימת וההליך התעכב עוד ועוד (ריאיון עם סגנית ראש העיר כרמיאל). היות שיכולתה של הרשות המקומית לצמצם אי-ודאות בעסקה מתבטאת בעיקר ביכולות ניהול ופרימת החסמים תוך קידום ההליך הסטטוטורי, כאשר הרשות מתקשה בכך היא תיתפס כלא אטרקטיבית בעיני יזמים וסביר שפרויקטים לא יגיעו לכדי מימוש (ריאיון עם מנכ"ל חברה כלכלית בני ברק; מנהל מח' מידע שפיר הנדסה).

לסיכום, מהממצאים עולים חסמים רבים העומדים בפני קידום פרויקטים של רשות מקומית במסגרת התקשרות עם המגזר הפרטי. על כן, ייתכן כי הנסיגה מהתקשרויות PPP ברשויות המקומיות הניכרת בשנים האחרונות לא נובעת בהכרח מאידיאולוגיה של רה-מוניציפליזציה ושאיפה להחזרת האחריות לרשות המקומית, אלא מתוך אוסף חסמים וקשיים העומדים בפני רשויות ויזמים בבואם לקדם פרויקט בשותפות.

6. דיון ומסקנות

הניסיון בהתקשרויות PPP אינו בהכרח מבשר טובות, אך גם לא נמצא בהכרח במגמת דעיכה כוללת. כפי שעלה מהסקירה, כמה מהפרויקטים הממשלתיים בעולם וגם בישראל קודמו בהצלחה והוקמו בסטנדרט גבוה, תוך עמידה בלוחות זמנים ותפעול ברמה גבוהה, ואילו אחרים נתקלו בקשיים מהותיים. עקב כך נשאלת השאלה מה עתידן של ההתקשרויות עם המגזר הפרטי בכלל, וברמה המוניציפלית בפרט. הניסיון העולמי מחד גיסא, והניסיון בישראל מאידך גיסא, מעידים על מגבלות ה-PPP בעיקר בתקופות משבר ובפרויקטים המתאפיינים באי-ודאות גדולה. למרות זאת, אין להמעיט בחשיבות התקשרויות PPP כאשר מרכיב המימון הוא רק שיקול יחיד מבין רבים. שותפויות למינוף פרויקטים נדל"ניים או מתן שירותים ומוצרים ציבוריים לתושבים בעזרת מימון השוק הפרטי הן עדיין כלי חיוני לקידום הפיתוח המקומי, לעיתים גם במחיר של עלויות מימון ועלויות עסקה גבוהות.

לסיכום נחלק את מסקנות המחקר לשני חלקים: המצב הקיים, והמלצות מדיניות להמשך. להלן הרחבה על כל אחד מההיבטים.

6.1. המצב קיים

6.1.1. חסמים ומהלכים אפשריים

ממצאי המחקר מלמדים שהרשויות המקומיות נתקלות בחסמים משמעותיים לקידום פרויקטים בשילוב המגזר הפרטי. קיים קושי ביצירת אטרקטיביות כלכלית-עסקית להתקשרות עבור היזם הפרטי, מכיוון שרוב הפרויקטים שמקדמות הרשויות המקומיות הם בעלי שוק מוגבל ורמת רווחיות גבולית. המורכבות הביורוקרטית של הרגולציה הממשלתית (שחסרה משנה סדורה בדבר תנאים לאישור מיזמי PPP) מאריכה את משך הזמן שלוקח מהלך ההתקשרות ומייקרת את הוצאות העסקה. אין מעקב של השלטון המרכזי על מימוש או אי-מימוש פרויקטים שאושרו, מה שלא מאפשר תהליך למידה והפקת לקחים. יש גם בעיה של היעדר גמישות מספקת בהתקשרות ארוכות טווח: לא פעם נדרש לעדכן את החוזה במהלך תקופת ההתקשרות, על מנת לעמוד בדרישות רגולטוריות משתנות או בסטנדרטים חדשים. זהו הליך קשה ומורכב שגורר לא פעם למחלוקת משפטיות.

על מנת להגיע לניצול מיטבי של הפוטנציאל העסקי הגלום בשיתופי פעולה בין המגזר המוניציפלי לפרטי יש לבחון מספר מהלכים: יצירת חוזה סדור ואחיד, כולל הליך אישור ההתקשרות, שקוף לשימוש הרשויות המקומיות; בחינת מדיניות ההתקשרויות במסגרת חברות משותפות, שמאפשרות לרשות המקומית להמשיך להיות בעלת זיקה לנכס ולקבלת ההחלטות גם בתקופת ההתקשרות; מתן אפשרות להאריך את טווח ההתקשרות מעבר ל-24 שנים ו-11 חודשים ללא התייחסות לעסקה כעסקת מכירה; הטמעת פרק הוראות שינוי ועדכון לחוזה, כולל נקודות זמן קבועות לבחינה מחדשת של פרמטרים בעסקה, או יצירת התקשרויות על בסיס נוסחאות תוך השארת פתח לשינויים הנובעים מהשתנות התנאים; הטמעת הליך "התייעצות" עם גורמי חוץ רלוונטיים, טרם יציאה למכרז – הליך שמאפשר לזהות מראש חסמים ולבצע התאמות אשר יאפשרו מימוש של הפרויקט עם מינימום "אי הבנות".

6.1.2. האם אבד הכלח על התקשרויות BOT/PFI?

במחקרים שנעשו על רקע המשבר הכלכלי העולמי של 2008 נדמה היה שצורות מימון מסורתיות יותר של תשתיות ציבוריות שרדו טוב יותר בזמן משבר, מכיוון שממשלות עדיין יכלו ללוות כספים, בניגוד למגזר הפרטי שהגיע לכדי פשיטת רגל. הבחינה המחודשת של הנושא ב-2017/18 מראה שאכן התקשרויות BOT איבדו פופולריות ברשויות המקומיות אחרי 2008. אכן, בעת משבר אין הכרח בסימטריה בחלוקת הסיכונים והשותף הציבורי עלול להישאר לבדו, בעוד שאם ההצלחה גדולה מן הצפוי השותף הפרטי לא יוותר על חלקו ברווח והשותף הציבורי יוכל לכל היותר לבצע buyback בהתאם לתנאים שנקבעו בהתקשרות (כפי שגבעת שמואל שוקלת לעשות למרכז הספורט). ואולם, הסיבה המרכזית אינה תמורה אידיאולוגית או אובדן אימון בחלוקת סיכונים, ואיננה עלויות גבוהות מהצפוי ב-PPP. השימוש הפוחת בהתקשרויות BOT בשלטון המקומי נבע משערי ריבית נמוכים מאוד שצמצמו מאוד את המניע המימוני ל-BOT, ומהניסיון המקצועי שנצבר על תחומים ומצבים בהם התקשרויות BOT כדאיות או שאינן כדאיות. ניסיון זה התייחס גם לשרידות ההסכמים בתנאים של אי ודאות ונסיבות משתנות ולהסכמים שמייצרים עיוותים בחלוקת סיכונים. לא המשבר של 2008 אלא התגובה למשבר (הורדת הריבית) היא שהשפיעה על עולם ה-PPP כמו שהשפיעה על תחומים אחרים, כמו עליית מחירי הדיו, כרסום החסכונות הפנסיוניים ואובדן הכדאיות שבהנפקת אגרות חוב מוניציפליות בארץ.

אכזבה בלטה בשני תחומים שנתפסו כבעלי פוטנציאל מבטיח ל-PPP בעשור הקודם: (1) **מט"שים**, שם בלטו חוסר מקצועיות של המכרזים ומסמכי ההתקשרות. בעיות נוספות היו התקשרויות קשיחות שלא הותירו רווח לזכיין, התבססו על תחזיות הזרמה לא ריאליות, לא התחשבו בהשלכות שינויים רגולטוריים, טכנולוגיים ואחרים, הטלת אחריות על הזכיין בהיבטים שלא בשליטתו, ובחירה ביזמים חסרי ניסיון. בתנאי הריבית הנמוכה לא היה תמריץ להפיק לקחים מהכישלונות והועדפה החזרה להתקשרויות מסורתיות, אך בנסיבות אחרות יכולות התקשרויות BOT להתאים בתחום זה, כפי שהן מתפקדות במגזר הפרטי. (2) **שירותים חברתיים**, שבהם בלט היעדר רווחיות (במקרים של קאנטרי קלאב ניתן לשאוף לרווחיות על ידי שילוב אלמנטים עסקיים בפרויקט), והיעדר גמישות לרשות המקומית להשתמש במתקן לייעודים שונים מאלה שנקבעו בחוזה (ללא מו"מ מורכב או רכישה חוזרת).

קרקע בבעלות הרשות המקומית (שאיננה מיועדת אך ורק למוסדות ציבור) היא נכס מוניציפלי מרכזי למינוף הפיתוח המקומי, בעסקת קומבינציה וכמרכיב BOT, ואין ספק שרשויות לא חזקות שיש קרקעות בבעלותן נמצאות בעמדת יתרון לקידום הפיתוח המקומי באמצעות שותפויות מוניציפליות-פרטיות. במחקר הנוכחי בלטו דווקא ערים שאינן החזקות ביותר בהתקשרויות BOT הכוללות פיתוח מבנה ציבורי ונכס מניב על קרקעות העירייה, כאשר התמורה לזכיין היא מהשימושים המניבים לתקופה הקצובה בהתקשרות.

6.1.3. ממניע מימוני למניע מקצועי

המחקר מצביע על "התבגרות" תחום ה-PPP: שימוש סלקטיבי ב-BOT שלוקח בחשבון את יכולות המגזר הציבורי בתחומים שונים ואת המחיר הגלום באובדן גמישות. אפשר לזהות רה-מוניציפליזציה סלקטיבית, בעיקר בערים בעלות חוסן כלכלי גבוה ובתאגידי מים וביוב, אך זו כאמור איננה נובעת משלילה כוללת של דפוס התקשרות זה. התקשרויות BOT נתפסות

מתאימות לתחומים מחוץ לליבת העיסוק של הרשות המקומית (מעונות סטודנטים), לאלו שההתקשרות בהן פשוטה ומגודרת ועם אי-ודאות מצומצמת יחסית (טיוב בארות). לפרויקט חייב להיות רציונל כלכלי, והוא אינו מתאים אפוא לאצטדיונים וארנות בשוק הישראלי, המוקמים כפרויקטים תקציביים ללא ציפיות להחזר ההשקעה (Jakar et al., 2018). הפרויקטים המוניציפליים קטנים יחסית לאלו שמקדמת המדינה, וקיימת אפוא חשיבות רבה שהוצאות העסקה של התקשרויות ה-BOT לא יהיו בגובה שיהפוך אותן ללא כדאיות.

התקשרויות PFI אינן מתאימות לרשויות המקומיות, מכיוון שהן מייצרות התחייבויות עתידות המהוות סיכון משמעותי לחוסן התקציבי של הרשות המקומית. למרבה המזל, בזכות הרגולציה הממשלתית, לא ניתן להסתיר על ידי אי-רישומן כהתחייבויות כפי שעושה השלטון המרכזי בהתקשרויותיו ודווקא בהתקשרויות BOT יש סיכונים בהפעלת רשתות ביטחון שאינן רשומות כהתחייבויות. אומתה השונות בין ערים חזקות כלכלית לערים בעלות חוסן תקציבי בינוני: האחרונות תלויות יותר ב-PPP בגלל קושי רב יותר לממן השקעות בדרכים אחרות.

שותפויות מוניציפליות-פרטיות, ובפרט BOT, נותרו כלי בארגו הכלים של השלטון המקומי. כישלון הנסיגה מ-BOT בפרויקט הרכבת הקלה בתל אביב החליש מאוד את הקולות ששללו באופן קטגורי דפוס זה של התקשרויות בפרויקטים מורכבים. לצד מהלכי הלאמה מועטים, מצביעה המגמה בשלטון המרכזי על הרחבה ניכרת של הפרטה בתחומים רבים ומתקבל הרושם שברוב הרשויות המקומיות, למעט החלשות, יש פרויקט המופעל ב-BOT ו/או נשקל דפוס התקשרות זה בפרויקטים שונים.

6.1.4. הרגולציה הממשלתית לאן?

מטבע הדברים נשמעה ביקורת רבה על רגולציה ממשלתית מכבידה, לא עדכנית ולא אפקטיבית במשרד הפנים. הביקורת התמקדה בכללים נוקשים ומיושנים לאישור התקשרויות BOT במשרד הפנים, המגדילים עוד יותר את עלויות העסקה של התקשרויות אלו בהשוואה להתקשרויות מסורתיות, בצורך באישור שרי הפנים והאוצר לכל התקשרות ובאי-מתן אוטונומיה בתחום זה גם לרשויות איתנות. לגבי רשות המים, הכוונה מקצועית של הרשות יכלה אולי למנוע כשלים בהתקשרויות BOT של רשויות מקומיות להקמת מט"שים. כשלים אלה לא בלטו בהתקשרויות דומות שנעשו על ידי חברות פרטיות. הרגולציה הממשלתית על השותפויות המוניציפליות הפרטיות מתאפיינת בריכוזיות, בהתייחסות חשדנית לתאגידים העירוניים ולהתקשרויות PPP, שמא יובילו להוצאות בלתי צפויות הכרוכות ברשתות ביטחון או באי-עמידת הזכיון הפרטי בהתחייבויותיו, אך לא בהכרח בעדכניות וביכולת הכוונה מקצועית של הרשויות המקומיות. ההליך הביורוקרטי צפוי לארוך זמן רב, ולא מתמודד עם הצורך לצמצם את הוצאות העסקה.

היבט נוסף מתייחס לאי-נכונות משרד הפנים לאפשר הקמת חברות משותפות לרשויות מקומיות ולחברות פרטיות. השלטון המקומי מגלה עניין בהקמת חברות מוניציפליות-פרטיות משותפות, שבהן הרשות המקומית שותפה לשליטה ולניהול ואיננה מתפרקת מסמכויותיה בחוזה BOT קשיח לשנים רבות. אין מגבלה חוקית על הקמת חברות כאלו, למעט הצורך באישור משרד הפנים, אך זה מתנגד באופן כמעט מוחלט להקמתן, מחשש שהפסדים בחברות אלו יגולגלו בעיקר על השותף המוניציפלי. סוגיה זו מחייבת חשיבה מחודשת, שתגביל פחות את הרשויות

המקומיות, כפוף לכללים שיבטיחו את שמירת אינטרס הציבור ויצמצמו את סיכוני חברות המשותפות.

6.2. המלצות מדיניות להמשך

הפוטנציאל הכלכלי בקידום שותפויות עם המגזר הפרטי הינו גדול. נראה כי על מנת להגיע לכדי ניצול מיטבי של הפוטנציאל העסקי הגלום בשיתופי פעולה עם המגזר הפרטי והמגזר המוניציפלי, יש לבחון מספר מהלכים:

1. יצירת חוזה סדור ואחיד, כולל הליך אישור התקשרות שקוף לשימוש הרשויות המקומיות.
2. בחינה מחודשת של התקשרויות במסגרת חברות משותפות אשר מאפשרות לרשות המקומית להמשיך להיות בעלת זיקה לנכס ולקבלת ההחלטות, גם בתקופת ההתקשרות.
3. הארכת טווח ההתקשרות מעבר ל-25 שנה ללא התייחסות לעסקה כעסקת מכירה.
4. הגדלת הכדאיות הכלכלית של פרויקטים בקנה מידה עירוני על ידי מתן הטבות שיגדילו את המוטיבציה של המגזר הפרטי להיכנס לעסקה.
5. הטמעת פרק הוראות שינוי ועדכון לחוזה. מנגנונים רלוונטיים הם למשל נקודות זמן קבועות לבחינה מחודשת של פרמטרים בעסקה, או יצירת התקשרויות על בסיס נוסחאות הלוואות בחשבון גורמים משתנים.
6. הטמעת הליך "התייעצות" עם גורמי חוץ רלוונטיים טרם יציאה למכרז. הליך שכזה מאפשר לזהות מראש חסמים ולבצע התאמות אשר יאפשרו מימוש מיטבי של הפרויקט וצמצום אי-ההבנות למינימום.
7. וידוא האיתנות הכלכלית של הגורם הפרטי תוך הבטחת מרכיבי הסיכון בעסקה.

ממצאי המחקר אינם יכולים להעיד באופן חד-משמעי על מגמה של רה-מוניפליזציה כפי שזיהה וולמן באירופה (Wollmann, 2014). עם זאת, הממצאים כן מצביעים על קושי בקידום פרויקטים ברשויות המקומיות בשיתוף המגזר הפרטי, כך שרבים מהניסיונות לא מצליחים להגיע לכדי מימוש. מבחינת מצב הריבית במשק, המרואיינים אכן דיווחו כי האטרקטיביות של התקשרויות BOT ככלי למימון השקעות מוניציפליות פחתה בגלל שערי הריבית האפסיים. עם זאת, המוטיבציה המקצועית נותרה עדיין בעינה. התקשרויות מסוג BOT עדין נמצאות כדאיות בעיקר בשל יכולות המגזר הפרטי להתמודד בצורה יותר טובה עם מורכבות, ידע והכשרה הייחודיים לביצוע הפרויקט (חסון וחזן, 1997). עוד עולה מהממצאים כי רק שירותים בעלי פוטנציאל כלכלי מגיעים לכדי מימוש כפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, כגון חניונים, מגורי סטודנטים, מתחמי כושר (לרוב בשילוב מסחר), בנייני עירייה בשילוב משרדים ושימושים נלווים נוספים. שירותים חברתיים כגון מעונות יום או שרותי רווחה אשר בעבר נעשה ניסיון לקדםם בשיתוף מגזר פרטי, נמצא כי לא הגיעו לכדי ביצוע דרך שותפויות, אלא במימון מלא של הרשות המקומית.

רשימת מקורות

- אלתרמן, ר' (1997). ישראל 2020, מדיניות התכנון הכולל: תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית (עמ' 11-24). חיפה: הטכניון ואגודת האדריכלית ומתכנני הערים בישראל.
- אלתרמן, ר' (1999). בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית – מדיניות קרקע עתידית לישראל. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- בארי, א' ורזין, ע' (2015). דמוקרטיה מקומית בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, ג' (2009). משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה? ירושלים: מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית.
- בר-אלי, א' וג'ורג'י, ע' (6.2.2015). 16 מיליארד שקל, תחנה לא סופית. דה-מרקר, נדלה מתוך: www.themarker.com/markerweek/1.2558528
- זליכה, י' וחלמיש, צ' (2004). סוגיות חשבונאות מימון ומיסוי בפרויקטים מסוג BOT ו-PFI. רואה החשבון, 53(4), 366-367.
- חסון, ש' וחזן, א' (1997). שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, דגמים, סיכויים וסיכונים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- טבת, א' וטלית, ג' (2017). השפעת הרגולציה של תאגידי המים והביוב על המחיר והשירות. ירושלים: מכון ון ליר ומפעל הפיס.
- לוי-שנור, ר' (2013). החוק, החוזה והתכנון העירוני, היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות לזמים פרטיים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- מבקר המדינה (2008). הרכבת הקלה בירושלים. בתוך: דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 (עמ' 1185-1200). ירושלים.
- מבקר המדינה (2013). נת"ע חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ. בתוך: דוח שנתי 64א' (עמ' 667-687). ירושלים.
- מבקר המדינה (2016). המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), התקצוב וההפעלה של מעונות סטודנטים. בתוך: דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014 (עמ' 1567-1593). ירושלים.
- מבקר המדינה (2018). נת"ע – חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ. בתוך: דוח שנתי 68ב' (עמ' 339-418). ירושלים.
- פייטלסון, ע' (2012). תכנון פיסי בישראל: בין שלטון, חברה, הון וסביבה. בתוך: ש' חסון (עורך) עיצוב המרחב בישראל: המפה היישובית והקרקעית (עמ' 87-108). ירושלים: כתר.
- פלזנשטיין, ד', ג'אנר-קלוזנר, ד' ווולף, י' (1991). שיתוף פרטי ציבורי בפיתוח כלכלי, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח.

צוברי, אי ואלתרמן, ר' (2008). *בין מטלות ציבוריות למטלות פרטיות, הסכמים בין יזמים לרשויות התכנון – הדוגמה של תל אביב*. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

רזין, ע' (1998). *פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, אי (2006). *חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע' וחזן, אי (2013). *חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שחור, ט' (2005). *תקצוב ממשלתי של רשויות מקומיות: האם קיימת הפליה של הרשויות הלא יהודיות? הרבעון לכלכלה, 51(4), 543-556*.

- Ajayi, J. R., & Isah, Y. (2014). Impediments to risk assessment techniques in public-private partnership construction projects in Abuja-nigeria. *Malaysian Journal of Civil Engineering, 24(3)*, 366-381
- Asquer, A. (2014). Explaining partial privatization of public service provision: the emergence of mixed ownership water firms in Italy (1994–2009). *Annals of Public and Cooperative Economics, 85(1)*, 11-30.
- Athias L. (2013). Local Public-Services Provision under Public–Private Partnerships: Contractual Design and Contracting Parties Incentive. *Local Government Studies, 39(3)*, 312-331.
- Bel, G. & Fageda, X. (2010). Partial privatization in local service delivery: an empirical analysis of the choice of mixed firms. *Local Government Studies, 36(1)*, 129-149.
- Bel, G., Brown, T., & Marques, R. C. (2013). Public–Private Partnerships: Infrastructure, Transportation and Local Services. *Local Government Studies, 39(3)*, 303-311.
- Bel, G., Hebdon, R. & Warner, M. (2018). Beyond privatization and cost savings: alternatives for local government reform. *Local Government Studies, 44(2)*, 173-182.
- Bergere, F. (2016). Ten years of PPP: An initial assessment. *OECD Journal on Budgeting, 15(1)*, 31-123.
- Boggio, M. (2016). From public to mixed ownership in local public services provision: an empirical analysis. *Local Government Studies, 42(3)*, 420-440.

- Boussabaine, A. (2013). *Cost planning of PFI and PPP building projects*. London, UK: Routledge.
- Bovaird, T. (2004). Public-private partnerships in Western Europe and the US: new growths from old roots. In: A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, & H. Viney (eds.), *Public-Private Partnerships, Policy and Experience* (pp. 221-250). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Boyer, E. J., & Scheller, D. S. (2017). An Examination of State-Level Public-Private Partnership Adoption: Analyzing Economic, Political, and Demand-Related Determinants of PPPs. *Public Works Management & Policy*, 23(1), 5-33.
- Burger, P., Tyson, J., Karpowicz, I., & Coelho, M. D. (2009). *The effects of the financial crisis on public-private partnerships* (Vol. 2144). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Busshardt, B. (2014). *Analysing the re-municipalisation of public services in OECD countries* (Doctoral dissertation). Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft.
- Chapin, T. S. (2012). From growth controls, to comprehensive planning, to smart growth: planning's emerging fourth wave. *Journal of the American Planning Association* 78(1), 5-15.
- Cruz, C. O. & Marques, R. C. (2013). Endogenous determinants for renegotiating concessions: evidence from local infrastructure. *Local Government Studies*, 39(3), 352-374.
- Davis, P. (1986). *Public-Private Partnerships: Improving Urban Life*. New York, NY: The Academy of Political Science.
- Devas, N. (2008). *Financing Local Government*. London: Commonwealth Secretariat.
- Foster, R. S. & Berger, R. A. (1982) *Public-Private Partnership in American Cities: Seven Case Studies*. Lexington, MA: Lexington.
- Francois B. (2016). Ten years of PPP: An initial assessment. *OECD Journal on Budgeting*, 15(1), 31-123.
- Ghobadian, A., Gallear, D., O'Regan, N., & Viney, H. (2004). *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Goetz, E. G. (2010). Desegregation in 3D: Displacement, Dispersal and Development in American Public Housing. *Housing Studies*, 25(2), 137-158.

- Grossi, G. & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10(5), 597-617.
- Hall, D. (2009). A crisis for public-private partnerships (PPPs)? London: PSIRU, Business School, University of Greenwich.
- Hall, D., Lobina, E., & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics* 27(2), 193-214.
- Harding, A. (1990). Public-private partnerships in urban regeneration. In: M. Campbell (ed.) *Local Economic Policy* (pp. 108-127). London: Cassell.
- Jakar, G. S., Razin, E., Rosentraub, M. & Rosen, G. (2018). Sport facility development: municipal capital and shutting out the private sector. *European Planning Studies*, 26(6), 1222-1241.
- Jooste, S. F., Levitt, R. & Scott, D. (2011). Beyond 'one size fits all': how local conditions shape PPP- enabling field development. *The Engineering Project Organization Journal* 1(1), 11-25.
- Kappeler, A., & Nemoz, M. (2010). *Public-Private Partnerships in Europe-before and during the recent financial crisis*. Economic and financial reports/European Investment Bank.
- Kishimoto, S. (April 23, 2018) The unstoppable rise of remunicipalisation, Interview with Satoko Kishimoto on reclaiming public services. *The Transnational Institute (TNI) website*, retrieved from: www.tni.org/en/article/the-unstoppable-rise-of-remunicipalisation.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics, and organization*, 15(1), 222-279.
- Lane, J. E. (2005). Public administration and public management: the principal-agent perspective. *Public Administration*, 85(3), 871-873.
- Law, C.M. (1988). Public-private partnership in urban revitalization in Britain. *Regional Studies*, 22(5), 446-451.
- Martimort, D. (2006). An Agency Perspective on the Costs and Benefits of Privatization. *Journal of Regulatory Economics*, 30(1), 5-44
- McCarthy, S. C., & Tiong, R. L. (1991). Financial and contractual aspects of build-operate-transfer projects. *International Journal of Project Management*, 9(4), 222-227.

- Meggison, W. L., & Netter J. M. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321-389.
- National Audit Office (2018). *PFI and PF2: Report by the Comptroller and Auditor General*. London.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Peters, B. G., Pierre, J., & Røiseland, A. (2014). Financial gains and value loss? The impacts of local mixed companies. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(1), 87-102.
- Pigeon, M., McDonalds, D. A., Hoedeman, O., & Kishimoto, S. (2012). *Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Porter, O. W. (2008). *Public/Private Partnerships for Local Governments*. Bloomington, IN: AuthorHouse.
- Presser, L. (March 2, 2016). Why have councils fallen out of love with outsourcing vital services? *The Guardian*, retrieved from: www.theguardian.com/society/2016/mar/02/councils-outsourcing-cumbria-public-private-partnership-in-house.
- Ragin, C. (1994). *Constructing Social Research: the Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks CA: Pine Forge Press.
- Ratcliffe, J., Stubbs, M., & Keeping, M. (2009). *Urban Planning and Real Estate Development*. London: Routledge.
- Razin, E., & Hazan, A. (2013). Municipal-private partnerships in Israel: from local development to budgetary bypass. In: P.K. Pradhan, J. Bucek & E. Razin (eds.), *Geography of Governance: Dynamics for Local Development* (pp. 77-88). International Geographical Union, Commission on Geography of Governance.
- Reeves, E., Palcic, D., & Flannery, D. (2015). PPP procurement in Ireland: an analysis of tendering periods. *Local Government Studies*, 41(3), 379-400.
- Reynolds, K., Royer, G., & Beresford, C. (2016). *Back in House, Why Local Governments are Bringing Services Home*. Vancouver, Canada: Columbia Institute.
- Rondinelli, D., & Iacono, M. (1996). *Policies and Institutions for Managing Privatization*. Turin, Italy: International Training Centre, ILO.

- Shleifer, A. (1998). *State versus private ownership* (No. w6665). National bureau of economic research.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1994). The politics of market socialism. *The Journal of Economic Perspectives*, 8(2), 165-176.
- Sobel, R. (1999). *The Pursuit of Wealth*. New York: McGraw Hill.
- Steiner, R. (2003). The causes spread and effect of inter municipal cooperation and municipal merges in switzerland. *Public Management Review* 5(4), 551-571.
- Treasury, H. M. (2011). *Reform of the Private Finance Initiative*. London.
- Van Ham, J. C. & Koppenjan J. F. M. (2002). Partnerships passing in the night? *The journal of contemporary issues in business and government*, 8(1), 1-13
- Vickers, J., & G. Yarrow.(1991). Economic Perspectives on Privatization. *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 111-132.
- Warner, M. E. (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal Of Economic Policy Reform*, 16(4), 303-319.
- Watt, P. (2009). Housing Stock Transfers, Regeneration and State-Led Gentrification in London. *Urban Policy and Research*, 27(3), 229-242.
- Wollmann, H. (2014). Public services in European countries: between Public/Municipal to Private and reverse? In C. N. Silva & J. Bucek (eds.), *Fiscal austerity and innovation in local governance in Europe* (pp. 49-76). Farnham, UK: Ashgate.
- Wollmann, H. (2016). Local government reforms: between multifunction and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 42(3), 376-384.
- Wollmann, H. (2018). Public and personal social services in European countries from public/municipal to private – and back to municipal and ‘third sector’ provision? *International Public Management Journal*, 21(3), 413-431.
- Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships, Principles of Policy and Finance*. Burlington, MA: Elsevier.

נספחים

נספח 1: רשימת מרואיינים (אפריל 2016 - פברואר 2018)

יועמ"ש איגוד התאגידים העירוניים	מיכל רוזנבוים	יו"ר איגוד הגזברים וגזבר הרצליה	גולן זריהן
סגנית ראש העיר כרמיאל	שולה כהן	סמנכ"ל חברת ענבל	מיכל ששינסקי
יועץ כלכלי	ברק קירשנר (הרצאה לעובדי תוכנית אב לתחבורה ירושלים ומשרד התחבורה)	מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים	סיון להבי, כרמלה כהן
מנהל לשכת התאגידים, עיריית חיפה	ישראל בן שלום	עדן, החברה לפיתוח מרכז ירושלים	אלון שפייזר, ליאור בר דור
גזבר עיריית אשדוד	עודד לוי	מנהל לשכת התאגידים, עיריית תל אביב	אבי קטקו
יו"ר איגוד הגזברים, גזבר עיריית באר שבע	תומר ביטון	מנכ"ל החברה הכלכלית בני ברק	שמעון שלום
מחלקת מידע, שפיר הנדסה	שרון בן משה	גזבר בית שמש	אריה ברדוגו
מנכ"ל אפעה, יו"ר איגוד התאגידים העירוניים	יצחק בורבא	מנהל תחום הנדסה, רשות המים	לאוניד מריאכין
לשעבר ראש רשות המים והביוב	אלכס קושניר	החברה הכלכלית אום אל-פאחם	איימן מחמוד
לשעבר מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה	יוסי ענבר	מנכ"ל הרשות לפיתוח כלכלי, תל אביב	עידו שמיר
שרונים תשתיות מים וביוב, יועץ	אריה אביר	גזבר מודיעין	רם סידס
מנכ"ל מקורות יזום ופיתוח	אהוד הלל	גזבר גבעת שמואל	צחי פרץ
GES מקבוצת עזריאלי	יואב לוינסקי	מנכ"ל החברה הכלכלית לפיתוח חולון	פנינה שנהב
מנהל אגף בכיר לתאגידים עירוניים, משרד הפנים	דודי ספיר	ראש התחדשות מרכז העיר נתניה	עלוית פרוינד
		עיריית כפר סבא	תומר רפאל, שי ארנט-כהן

נספח 2: רשימת פרויקטים שהוגשו לאישור משרד הפנים החל מ-2008

הערה	תאריך בקשה	סטטוס אישור	פרויקט	רשות
בקשה שסורבה בשל אי התאמה	21/3/2016	טרם אושר, עדיין בבדיקה אצל עו"ד דרור לוינגר וששי דקל	מערכת פניאומטית לפינוי אשפה מתחם לקשישים-	בת ים
	16/2/2016	בבדיקה אצל איתן	מיון פסולת	אשדוד
ישנו אישור עקרוני. במימון חלקי משרד של התיירות	25/1/16	טרם אושר, בבדיקה אצל דוד בן שושן	דיוור השכרה לקשישים	כרמיאל
	11/1/2016	22/3/2016	מרכז תרבות וספורט	אלעד
הוחלט להקמה במימון מפעל הפיס	4/1/2016	1/2/2016	קאנטרי קלאב	חדרה
	9/11/2015	טרם אושר- ממתין להשלמות עיריה	חניון ציבורי	רמת גן
	23/8/2015	טרם אושר (בסבב חתימות)	קאנטרי קלאב	כפר סבא
אשר, טרם מומש	10/11/2014	14/12/2014	בית עירייה	אילת
לא מומש כ BOT		21.1.2015	קופת חולים	כפר יונה
	10/2/2015	סוגיית הרישום החשבונאי נמצא בבדיקת אגף הביקורת. עפ"י תוצאות הבדיקה יוחלט באם לאשר את הבקשה	בית עירייה	נתניה
	8/7/2015	9/2/2016	מתחם בריכה	כפר קרע
סורב	10/2/2015	הבקשה סורבה, הומלץ לבדוק אפשרות של בנייה עצמית	בית עירייה, חניו ומרכז מסחרי	נצרת
		9/8/2015	בית עירייה	לוד
		30/11/2014	25 יח"ד	ירוחם
		10/11/2014	מרכז טניס	חדרה
	21/3/2016	17/8/2014	חניון ציבורי תת-קרקעי	גבעתיים