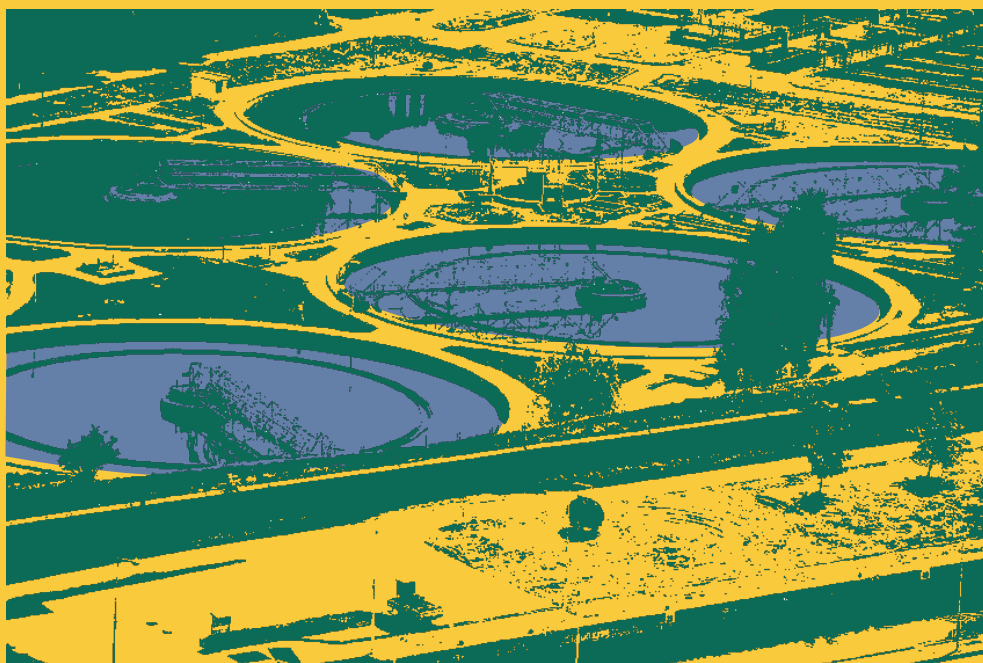


פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי ברשויות מקומיות בישראל

רה-מוניציפליזציה או "התבגרות"?

ערן רזין, אנה חזן ואסנת אלרון



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

**פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי
ברשויות מקומיות בישראל
רה-מוניציפליזציה או "התבגרות"?**

ערן רזין, אנה חזן ואסנת אלרון

Floersheimer Studies
Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Municipal-Private Partnerships in Israel

Remunicipalization or Maturation

Eran Razin, Anna Hazan and Osnat Elron

עורכת אחראית: שונמית קרין
סדר, עימוד וכריכה: רות סובל

פרסום מס' 1/91 Publication No.

ISSN 0792-6251

© 2018 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

<https://fips.huji.ac.il>

<https://en.fips.huji.ac.il>

על המחברים

ערן רזין, פרופסור במחלקה לגאוגרפיה, מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים, ראש מחקרי פלורסהיימר ומחזיק הקתדרה ע"ש ליאון ספדי בלימודים עירוניים

msrazin@mail.huji.ac.il

גב' אנה חזן, מלמדת בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה ובמחלקה למינהל ומדיניות ציבורית במכללה האקדמית ספיר

annitouche@gmail.com

אדר' אסנת אלרון, מסיימת את לימודי המוסמך בבית הספר למדע המדינה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים; אדריכלית ומנהלת מחלקת תכנון ורישוי, המועצה המקומית גדרה

o.elron@gmail.com

על המחקר

שותפויות מוניציפליות-פרטיות כוללות מימון, בנייה, תפעול ותחזוקת תשתיות ציבוריות באמצעות התקשרויות PFI/BOT, ובנוסף לכך, חברות משותפות לרשות מקומית ולמגזר הפרטי ומינוף השקעות בשיתוף המגזר הפרטי באמצעות קרקעות העירייה. מניעים עיקריים להתקשרויות אלו הם יכולות פיתוח וניהול עדיפות של המגזר הפרטי, ניהול אינטגרטיבי של הפרויקט והתגברות על מגבלות תקציביות. מנגד, חסרונות ה-PFI/BOT כוללים עלויות מימון ועלויות עסקה גבוהות, גלגול נטל תקציבי משמעותי לעתיד, אובדן גמישות וגלגול ההתחייבויות לשותף הציבורי בתנאי משבר. המחקר הנוכחי בוחן אם ניתן לזהות מגמת נסיגה בהתקשרויות PPP ברשויות המקומיות בישראל ומעבר מהפרטה לרה-מוניציפליזציה. המחקר הסתמך על ראיונות פתוחים וחומרים כתובים נלווים ומראה שהתקשרויות BOT איבדו פופולריות ברשויות המקומיות, אך לא בגלל תמורה אידאולוגית או עלויות גבוהות יותר, אלא בגלל ריבית נמוכה מאוד שמבטלת את המניע המימוני ל-BOT. בולטת האכזבה מהתקשרויות BOT בשני תחומים שנתפשו כבעלי פוטנציאל מבטיח: מתקני טיהור שפכים ושירותים חברתיים. עם זאת, התקשרויות BOT נותרו בארגז הכלים של הרשויות המקומיות בתחומים שונים והמחקר מצביע על "התבגרות" התחום ומעבר מדומיננטיות המניע המימוני למניעים מקצועיים להתקשרויות. בולט מינוף קרקעות העירייה במסגרת התקשרויות BOT, המשלבות מתקן ציבורי ומוקד רווח עסקי, על קרקע העירייה.

קיימת מחלוקת בסוגיית הקמתן של חברות בת משותפות לרשות מקומית ולחברה פרטית. רשויות מקומיות מגלות עניין בהן, אך הרגולטור הממשלתי נוטה לשלול אותן. נדרשת הערכה מחדש של המדיניות הרגולטורית על התחום, בכיוון שאינו מסתייג מראש מהתקשרויות כאלו, אך גם שאינו מנתב רשויות מקומיות לשיטת ה-BOT כאשר אין זו השיטה המועדפת עליהן. מחקר זה נתמך על ידי מפעל הפיס, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (1925-2011).

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' **ערן רזין** מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

תודתנו למפעל הפיס, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות על תמיכתם במחקר זה.



מחקרי פלורסהיימר

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 2000

- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזורות החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים**, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שניל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005
- נחום בן-אליא, **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, 2006
- נחום בן-אליא, **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**, 2206
- נחום בן-אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטרילית של משר' הפנים**, 2006
- יצחק דהן, **תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח**, 2006
- שלמה חסון, **הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?**, 2006
- ערן רזין, **חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים**, 2006

- נחום בן-אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוס, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינויי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009
- פרלה אייזנקנג-קנה, יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית, 2010
- גדליהו אורבך ועירא שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, 2010
- מריק שטרן, בשדות זרים: דפוסי אינטראקציה במתחמי מסחר מעורבים בירושלים, 2010
- צפירי גדרון ואיתי פישנהדלר, מדע, מדיניות ואי-ודאות: תפקידם של מדענים בעיצוב מדיניות סביבתית בישראל, 2010
- ערן רזין (עורך), תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר, 2010
- יצחק דהן, באר שבע: פיתוח כלכלי ותרבות פוליטית, 2011
- יניב ריינגוורץ, איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית: עדות מאיחוד הרשויות של שנת 2003, 2011
- ערן רזין ואנה חזן, הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, 2012
- ראסם ח'מאסי, רפורמה לרפורמה: תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות הערביות, 2012
- נעם לוין וישי דיוק, ניתוח תמונות לוויין של אורות לילה ברזולוציה מרחבית גבוהה: יישומים אפשריים במחקרים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים, 2012
- צאלה קרניאל וארזה צ'רצ'מן, שינויים במאפייני התכנון המרחבי והאדריכלי בקיבוץ כביטוי של השינוי במבנה הקיבוץ ובאורחות חייו, 2012
- רונית לוין-שנור, החוק, החוזה והתכנון העירוני: היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים, 2013

- עמירם אורן וקובי מיכאל, "הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל: מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה, 2013
- בני פירסט, צמיחתה של תרבות ירוקה: מאבקים סביבתיים בישראל והשפעתם על המרחב, 2014
- עודד סטקלוב ויניב ריינגוורץ, השפעת ייצוג נשי על תפקוד מועצת הרשות המקומית: תחומי החינוך והרווחה כמקרה בוחן, 2015
- איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל, ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, 2015
- ינון גבע וגלעד רוזן, עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית: מודל חדש לקידום צדק בעיר?, 2016
- אפרת שנהב וערן רזין, היקשרות למקום בשכונות שונות ובעיר אחת: על הקשר בין אדם לשכונתו ובין אדם לעירו, 2018
- שירה לובודה ליכטנבאום וגלעד רוזן, טרגדיית השפ"פים: אסטרטגיות מוניציפליות לניהול שטחים פתוחים משותפים באזורי מגורים, 2018
- ערן רזין, אנה חזן ואסנת אלרון, פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי ברשויות מקומיות בישראל: רה-מוניציפליזציה או "התבגרות"? , 2018

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתרי האינטרנט

<https://fips.huji.ac.il>

<https://en.fips.huji.ac.il>

תוכן העניינים

9	תקציר
13	מבוא
15	1. שותפויות מוניציפליות-פרטיות מהן?
23	2. מדוע BOT/PFI?
24	3. מדוע לא?
26	4. רה-מוניציפלזציה?
28	5. רכבות קלות בירושלים ובתל אביב: BOT לעומת התקשרויות מסורתיות (conventional procurement)
32	6. שותפויות מוניציפליות-פרטיות בישראל – ממצאי מחקרים קודמים
33	7. המחקר
35	8. שימוש פוחת בהתקשרויות BOT: "התבגרות" ולא שלילה אידאולוגית או מקצועית
37	9. אטרקטיביות לרשויות מקומיות בעלות חוסן כלכלי בינוני
39	10. תחומים של הצלחה ותחומים של כישלון
41	שירותים חברתיים
42	מתקני טיהור שפכים
44	טיוב בארות
46	11. חברות משותפות לרשויות מקומיות ולמגזר הפרטי
49	12. מינוף קרקעות העירייה לקידום הפיתוח המקומי
50	13. פחות מדי או יותר מדי רגולציה?
52	14. מסקנות
52	האם אבד הכלח על התקשרויות BOT/PFI?
53	ממניע מימוני למניע מקצועי
54	חסמים ומהלכים אפשריים
55	הרגולציה הממשלתית לאן?
56	15. מקורות
60	רשימת מראיינים

תקציר

המושג שותפויות מוניציפליות-פרטיות מתייחס במשמעותו הישירה לחברות משותפות לרשות מקומית ולמגזר הפרטי. המושג כולל גם השקעה של רשות מקומית בהקצאת מקרקעין שבבעלותה, בקידום התכנון ובפיתוח תשתיות כדי למנף השקעה פרטית בעלת תרומה לפיתוח המקומי. ואולם בראש ובראשונה מתייחס כיום המושג Public-Private Partnerships (PPP) למימון, בנייה, תפעול ותחזוקת תשתיות ציבוריות באמצעות התקשרויות PFI/BOT (Private Finance Initiative / Build-Operate-Transfer).

רציונל עיקרי להתקשרויות אלו הוא יכולות פיתוח וניהול עדיפות של המגזר הפרטי ושאיפה ליצור סביבה תחרותית לאספקת שירותים ציבוריים. ל-PPP יתרון כאשר הגורם הציבורי אינו מתנהל כהלכה וההתקשרויות עשויות לצמצם את החריגה מהתקציב ולהגדיל את ההסתברות שהעבודה תסתיים בזמן, ובפרט כאשר לזכיון הפרטי יש מיומנות שאין לגורם הציבורי. ניהול אינטגרטיבי של הפרויקט, שימנע "עיגולי פינות" על ידי קבלני משנה האחראים רק לשלב אחד בפרויקט, הוא עוד שיקול מרכזי. מניע קריטי לבחירה ב-PFI/BOT יכול גם להיות מימוני: התגברות על מגבלות תקציביות של הגוף הציבורי ועל תקרות לגיוס אשראי. מנגד, חסרונות ה-PFI/BOT כוללים עלויות מימון גבוהות יותר עבור רשויות מקומיות מבוססות ועלויות עסקה (transaction costs) גבוהות. מלבד זאת, התקשרויות PFI מגלגלות נטל תקציבי משמעותי לעתיד וב-BOT ישנן רשתות ביטחון שעלולות לייצר הוצאות בלתי צפויות. בהתקשרויות PPP גם גלום אובדן גמישות: הרשות המקומית מאבדת שליטה לשנים ארוכות בשירותים ציבוריים ובאפשרויות השימוש בנכסיה. במצב של משבר כלכלי חלוקת הסיכונים גם עלולה שלא להתממש וההתחייבויות יוגלגלו לשותף הציבורי.

שותפויות ציבוריות-פרטיות היו לכלי בעל חשיבות קריטית לקידום הפיתוח המקומי, בזכות יתרונם בהשתתף הביצוע על גורם מקצועי בעל מיומנות רלוונטית תוך שימוש במימון פרטי. ואולם המשבר הגלובלי של 2008 צינן את ההתלהבות מ-PPP, בעקבות ריבוי גישות ביקורתיות כלפי הפרטת שירותים ציבוריים ואי עמידת חלוקת הסיכונים במבחן בעת משבר, ובזכות שיערי הריבית האפסיים שצמצמו את התלות במימון של המגזר הפרטי. המחקר הנוכחי בוחן אם ניתן לזהות מגמת נסיגה בהתקשרויות PPP ברשויות המקומיות בישראל ומעבר מהפרטה לרה-מוניציפליזציה, דהיינו ביצוע עבודות ושירותים על ידי הרשות המקומית או תאגידים עירוניים שבבעלותה. כמו כן נבחנות

הסיבות למגמה זו: האם ביקורת אידאולוגית על הנאו-ליברליזם, או מגמה זמנית כתוצאה משערי הריבית הנמוכים, או מעבר ליישום סלקטיבי ומושכל בכלי בהתאם לניסיון שנצבר?

המחקר כלל כ-30 ראיונות פתוחים, שנערכו בין אפריל 2016 ליוני 2018. המרואיינים היו בעלי תפקידים ב-18 רשויות מקומיות, נושאי משרה רלוונטיים במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות ואנשי מקצוע מהמגזר הפרטי המלווים התקשרויות PPP. מלבד זאת נסקרו חומרים כתובים נלווים. מסקנות המחקר נשענות על מידע איכותני ולא על סטטיסטיקות מדויקות, מכיוון שלא קיים בסיס מידע כוללני בנושא במשרד הפנים המאשר את ההתקשרויות ואפילו ברשויות המקומיות עצמן אין בהכרח גורם שמלוא המידע מצוי בידו. דגש הושם על השאלות הבאות:

- ניסיון הרשויות המקומיות במינוף קרקעות עירוניות, בהפעלת חברות משותפות וב-BOT והמדיניות הממשלתית כלפי הדפוסים השונים של שותפויות מוניציפליות-פרטיות;
- המניעים לשותפויות מוניציפליות-פרטיות והשתנותם לאורך זמן;
- תחומי ההתקשרויות: התקשרויות BOT בשירותים חברתיים, בתחומים מחוץ לליבת העיסוק של הרשויות המקומיות, ובתחומי תשתית: מתקני טיהור שפכים (מט"שים) וטיוב בארות; המאזן בין פיתוח כלכלי-עירוני לשירותים חברתיים;
- הגישות השונות ל-PPP ברשויות מקומיות בעלות חוסן כלכלי שונה;
- תנאים להצלחה ולקחים מכישלונות.

המחקר מראה שהתקשרויות BOT איבדו פופולריות ברשויות המקומיות, אך הסיבה המרכזית אינה תמורה אידאולוגית או אובדן אימון בחלוקת סיכונים, ואיננה עלויות גבוהות יותר ב-PPP, אלא ריבית נמוכה מאוד שמבטלת את המניע המימוני ל-BOT. זאת לצד ניסיון שנצבר על תחומים ומצבים בהם התקשרויות BOT כדאיות או שאינן כדאיות. ניסיון זה מתייחס לסרבול ולמורכבות הביורוקרטית של ההתקשרויות, לשרידות ההסכמים בנסיבות משתנות, לבעיות בחלוקת סיכונים ולעתים לאכזבה מהזכיין הפרטי שלא סיפק שירות באיכות המצופה.

בולטת האכזבה מהתקשרויות BOT בשני תחומים שנתפשו כבעלי פוטנציאל מבטיח בעשור הקודם: מתקני טיהור שפכים ושירותים חברתיים. במט"שים בלטו חוסר מקצועיות של מכרזים ומסמכי ההתקשרות, התקשרויות שלא הותירו רווח לזכיין, בחירה ביזמים חסרי ניסיון, התקשרויות קשיחות שלא התחשבו בהשלכות של שינויים רגולטוריים, טכנולוגיים וכו' על הזכיין, והטילו עליו אחריות להיבטים שאינם בשליטתו. בשירותים חברתיים, כמו מעונות יום ובריכות טיפוליות, לא הייתה רווחיות והתקשרויות BOT גם לא הותירו גמישות לרשות המקומית לשימוש במתקן לייעודים שונים מהמתוכנן. בתנאי הריבית הנמוכה נעדר לעתים תמריץ להפיק לקחים מכישלונות

והועדפה חזרה להתקשרויות מסורתיות.

המחקר מצביע על "התבגרות" התחום ומעבר מדומיננטיות המניע המימוני לדומיננטיות המניע המקצועי להתקשרויות, דהיינו שימוש מובחן ב-BOT, שלוקח בחשבון את יכולות המגזר הציבורי בתחומים שונים ואת המחיר הגלום באובדן גמישות. אומתה השונות בין ערים חזקות כלכלית לערים בעלות חוסן תקציבי בינוני: האחרונות תלויות יותר ב-PPP. ניתן לזהות רה-מוניציפליזציה בעיקר בערים בעלות חוסן כלכלי גבוה ובתאגידי מים וביוב. השימוש ב-BOT מתמקד בתחומים מחוץ לליבת העיסוק של הרשות המקומית (כמו מעונות סטודנטים) וכאשר ההתקשרות היא פשוטה ומגודרת (טיוב בארות). לפרויקט חייב להיות רציונל כלכלי.

מן הראוי להדגיש שהתקשרויות BOT נותרו בארגז הכלים של הרשויות המקומיות. כך לדוגמה, עמדו על הפרק ומומשו יוזמות להקמת קאנטרי קלאב בשילוב אלמנט מסחרי ולבניית מעונות סטודנטים בשילוב הטבות מדינה בשיטת ה-BOT, לצד כמה יוזמות בתחומים אחרים. כישלון החזרה מ-BOT להתקשרויות מסורתיות בפרויקט הרכבת הקלה בתל אביב מקטין את משקלה של הביקורת כלפי התקשרויות BOT שנתקלו בקשיים. לצד מהלכי הלאמה מועטים, המגמה הרווחת בשלטון המרכזי ממשיכה לצדד בהפרטת מגוון תחומים. מתקבל הרושם שברוב הרשויות המקומיות, למעט החלשות, יש פרויקט כלשהו המופעל ב-BOT ו/או שוקלים דפוס התקשרות זה בפרויקטים שונים. לא זוהה מעבר מהפרטה לרה-מוניציפליזציה ממניעים אידאולוגיים, או טענות על גידול בעלויות, אלא שילוב של מעבר ליישום סלקטיבי ומושכל בכלי בהתאם לניסיון שנצבר, לצד כדאיות פוחתת כתוצאה משערי הריבית הנמוכים בעשור האחרון.

מינוף הפיתוח המקומי באמצעות קרקעות העירייה אפשרי כאשר יש קרקעות בבעלות העירייה. קרקע בבעלות הרשות המקומית וקידום ההליך התכנוני הם נכסים עיקריים שעירייה יכולה להביא לשותפות. מתקבל הרושם שבעשור האחרון בלטו פחות פרויקטים גדולים מסוג זה, דוגמת אלו שקודמו בעשור האחרון של המאה ה-20, אך התפתח דפוס חדש של התקשרויות BOT, ששילבו מתקן ציבורי (כמו בית עירייה) ומוקד רווח עסקי, על קרקע העירייה. היתרון בשותף פרטי הוא הכנסת גורם הנושא בנטל המימון, עם יכולת תפעולית גבוהה.

ביקורת רבה נשמעה על אפקטיביות הרגולטור במשרד הפנים וברשות המים והודגש הצורך בעדכון הכללים הנוקשים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2004 לאישור התקשרויות BOT, ובהגדרת רמת האוטונומיה שתניתן לרשויות איתנות ולתאגידי העירוניים שלהן. על מכרזי BOT קטנים לא ניתן להשית עלויות עסקה גבוהות המוטלות על התקשרויות של המדינה. קיימת מחלוקת בסוגיית הקמתן של חברות בת משותפות לרשות מקומית (או לחברה עירונית שלה) ולחברה פרטית. רשויות מקומיות מגלות עניין בהקמת חברות כאלו ולעתים מעדיפות שותפות כזו על פני הפרטה במתכונת התקשרות BOT, אך הרגולטור במשרד הפנים שולל באופן כמעט מוחלט דפוס זה של שותפות. הניסיון שהצטבר בשימוש בשיטות שונות של שותפויות מוניציפליות-פרטיות בישראל ב-15

השנים האחרונות מחייב להערכתנו הערכה מחדש של המדיניות הרגולטורית הממלכתית על התחום, בכיוון מאפשר יותר, שאינו שולל מראש התקשרויות כאלו אלא אם הוכח שהן עדיפות על כל שיטה אחרת, אך גם שאינו מנתב רשויות מקומיות לשיטת ה-BOT כאשר אין זו השיטה המועדפת עליהן.

מבוא

שותפויות ציבוריות-פרטיות ובכללן שותפויות מוניציפליות-פרטיות היו לכלי חיוני לקידום הפיתוח המקומי, להקמה ולהפעלה של תשתיות ציבוריות על ידי גורם מקצועי בעל מיומנות רלוונטית, תוך שימוש במימון פרטי שמקל את הנטל על התקציב הציבורי. ברמה המוניציפלית, שותפויות אלו כללו מאז תחילת שנות ה-2000 בראש ובראשונה התקשרויות מסוג BOT – Build-Operate-Transfer, בהן הגורם הפרטי מקים על חשבונו את המתקן, מפעיל אותו כבעל זיכיון לתקופה הקבועה בחוזה, גובה תשלומים שוטפים מהמשתמשים ובתום תקופת הזיכיון מוסר את המתקן חזרה לבעלות הרשות המקומית. דפוסים נוספים של שותפויות מוניציפליות-פרטיות לקידום הפיתוח המקומי כוללים מינוף פרויקטים נדל"יים: השקעה של רשות מקומית בהקצאת קרקע עירונית כדי למנף השקעה פרטית בעלת תרומה לפיתוח המקומי, וקידום פרויקטים וניהולם באמצעות חברות בת משותפות לחברות עירוניות ולחברות פרטיות.

מטרת המחקר ללמוד מהניסיון שנצבר מאז תחילת שנות האלפיים בשותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP) Public-Private Partnerships, שמעורבות בהן הרשויות המקומיות. נבחנו התחומים בהם מקודמות השותפויות, מאפייניהן, והשיקולים להעדפתן על פני פרויקטים ציבוריים. כמו כן, המחקר בא להצביע על מגבלות ה-PPP ועל הפוטנציאל הגלום בו ברשויות מקומיות מטיפוסים שונים בישראל ועבור פרויקטים בתחומים שונים.

המחקר בוחן אם קיימת נסיגה בהתקשרויות בין המגזר המוניציפלי לפרטי ומדוע? האם הנסיגה היא תוצר של שינוי מדיניות, של אכזבה מביצועי המגזר הפרטי, או בעיקר של נסיבות כלכליות: ריבית נמוכה מאוד לאורך זמן, שמצמצמת למינימום את המניע המימוני ל-PPP ובפרט להתקשרויות BOT. האם הנסיגה היא כוללת או רלוונטית רק בתחומים מסוימים וברשויות מקומיות בעלות מאפיינים מסוימים? שאלה אחרת מתייחסת למניע המימוני בהתקשרויות PPP ולמידת הדומיננטיות שלו, כאשר ההנחה היא שקיים קשר בין המצב הכלכלי של הרשות המקומית לנטייה לזום התקשרויות מסוג BOT. מינוף הפיתוח באמצעות עסקות קומבינציה צפוי להיות תלוי בערכי הנדל"ן ובמצאי קרקע בבעלות הרשות המקומית (שאיננה שטחים "חומים" המיועדים למבני ציבור) במיקומים מתאימים.

הפרסום פותח בסקירת רקע הדנה בהגדרת שותפויות מוניציפליות-פרטיות

מטיפוסים שונים, בחסרונותיהן וביתרונותיהן של התקשרויות BOT, בתהליך הרה-מוניציפליזציה שזוהה במדינות שונות, בניסיון הקמת הרכבות הקלות בירושלים ובתל אביב ובממצאי מחקרים קודמים שעסקו בשותפויות מוניציפליות-פרטיות בישראל. בהמשך מנוסחת טענת המחקר, המתייחסת בראש ובראשונה לשאלת עצם קיומה של נסיגה בהתקשרויות PPP בשלטון המקומי – "רה-מוניציפליזציה", מאפייניה והסיבות לה, ומתוארת שיטת המחקר. ניתוח הממצאים פותח בכרסום האטרקטיביות של התקשרויות BOT, המניעים המשתנים לבחירה בהתקשרויות מסוג זה, הקשר בין החוסן הכלכלי של הרשות המקומית לנטייה לבחור בהתקשרויות BOT, בתחומים שנכשלו ושהצליחו ובהיבטים נוספים של הניסיון המצטבר בשותפויות מוניציפליות-פרטיות. עוד נדונים ניסיון החברות המשותפות למגזרים המוניציפלי והפרטי בישראל, שאלת הרגולציה הממשלתית ולבסוף מובאות מסקנות המחקר. המחברים נמנעו מהמלצות מפורטות בנושא מורכב ומגוון זה ותרומתו של המחקר מתבטאת בהצגת תמונה עדכנית של הניסיון המצטבר בישראל בתחום וכיווני המדיניות הראויים.

1. שותפויות מוניציפליות-פרטיות מה?

השימוש המקובל במושג שותפויות ציבוריות-פרטיות השתנה כמה פעמים בעשרות השנים האחרונות. בארצות הברית תיאר המושג בשנות ה-50 וה-60 של המאה ה-20 בראש ובראשונה מימון ציבורי-פרטי משותף של תכניות חינוך ותשתיות ומיזמים של התחדשות עירונית (urban renewal) (Davis, 1986). בהמשך התייחס המושג ליוזמות משותפות (joint ventures) לקידום יעדים משותפים למגזר הציבורי והפרטי, כמו טיפוח היזמות ומגזר העסקים הקטנים.

המושג במשמעותו הישירה ביותר מתייחס לחברות משותפות לממשלה ולגורם פרטי או לרשות מקומית וליזם פרטי; ככלל לפרויקטים בבעלות משותפת של חברה ממשלתית או עירונית עם חברה פרטית. קיימות דוגמאות ספורות לשותפויות מוניציפליות-פרטיות מסוג זה בישראל. שתי דוגמאות בולטות עוסקות בפיתוח ובניהול אזורי תעשייה. אזור התעשייה תרדיון הוקם ב-1994 על ידי חברת בת "פארק תעשיות משגב" בבעלות משותפת של החברה הכלכלית של המועצה האזורית משגב ותאגיד פרטי. פארק ההיי-טק מת"ם מרכז תעשיות מדע חיפה בע"מ (תמונה 1), שהוא מפארקי ההיי-טק הראשונים והמובילים בארץ, הוא בבעלות משותפת של חברת גב-ים (50.1%) והחברה הכלכלית לחיפה בע"מ (49.9%).

תמונה 1

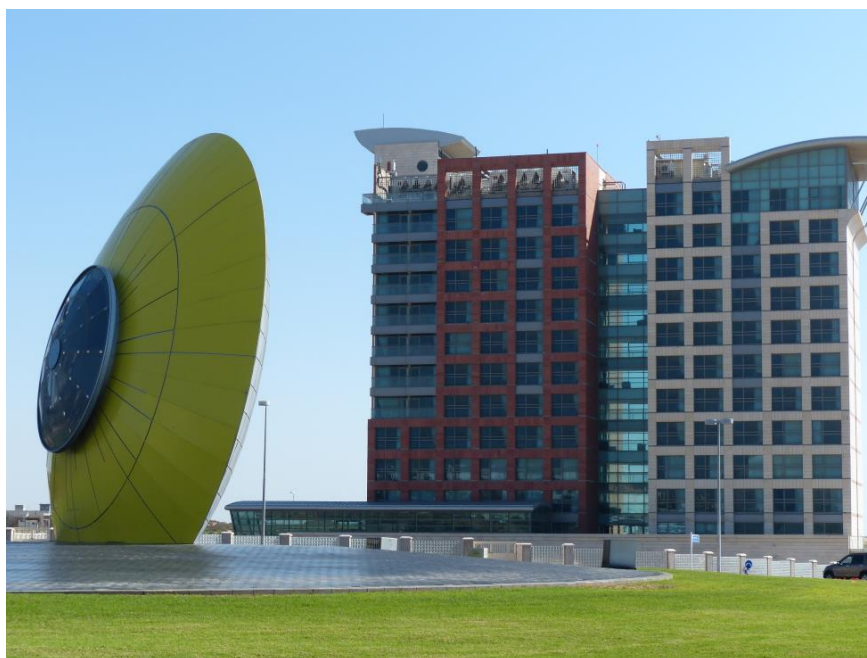
פארק מת"ם - מרכז תעשיות מדע חיפה



מקרה מעורר מחלוקת היה זה של מלון שהוקם בקצה הדרומי של הטיילת באשדוד (תמונה 2) 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 כאשר ההישענות על יזמים פרטיים לא הביאה לפריצת הדרך המקווה. בפועל הקמת המלון הייתה רצופת סכסוכים ומבנה המלון עמד נטוש שנים עד שחפ"א מכרה את חלקה ליזם הפרטי, מה שאפשר את פתיחתו ב-2014.

תמונה 2

מלון שהוקם על ידי חברה עירונית ויזם פרטי באשדוד



עוד טיפוס של שותפויות מוניציפליות-פרטיות, שבלט מאוד בישראל בשנות ה-90 של המאה ה-20 (חסון וחזן, 1997), כלל מינוף פרויקטים נדל"ניים באמצעות קרקעות הרשות המקומית: השקעה של רשות מקומית או גורם ציבורי אחר בהקצאת מקרקעין שבבעלותה, בקידום התכנון ("סטטוטוריקה") ובפיתוח תשתיות כדי למנף השקעה פרטית שצפויה לה תרומה לפיתוח המקומי, כמו מרינה, מוזיאון, קניון וכו' (Law, 1988; Harding, 1990; Bovaird, 2004; Devas, 2008). גם בטיפוס זה יש שילוב כוחות של שני המגזרים לקידום הפיתוח המקומי, כאשר המגזר הפרטי שותף בהזדמנויות ובסיכונים ולא רק

משמש ספק, קבלן משנה או מקבל תמריצים. שותפויות מסוג זה עשויות לכלול סובסידיה ציבורית (בראש ובראשונה קרקע כשמדובר ברשות מקומית), אך לעתים מהוות עסקת קומבינציה שמרוויחים ממנה שני הצדדים (כאשר הגורם הציבורי מביא לעסקה את הקרקע) ולעתים דומות למטלות יזם – כאשר היזם הפרטי למעשה מסבסד פיתוח ציבורי בתמורה לאישורים תכנוניים (מצב זה לא ניתן להגדיר כ-PPP) (צוברי ואלתרמן, 2008; לוי-שנור, 2013).

המרינה באשקלון היא דוגמה בולטת למינוף השקעה פרטית בעלת תרומה לפיתוח המקומי באמצעות הקצאת קרקע עירונית, תכנון ופיתוח תשתיות (תמונה 3). ההסכם בין החברה הכלכלית באשקלון 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 המשמעותי לא היה מתבצע כפרויקט ציבורי בלבד, בגלל אי יכולת לממן, או כפרויקט פרטי בלבד, בגלל היעדר רווחיות.

תמונה 3

המרינה באשקלון



מאז שנות ה-90 (בארץ שנות ה-90 המאוחרות) המושג PPP משנה את מהותו לכיוון של מימון, בנייה, תפעול ותחזוקת תשתיות ציבוריות באמצעות התקשרויות BOT, PFI, ודומיהן, שהן מעין מצב ביניים בין התקשרויות מסורתיות עם ספקים / קבלני משנה (conventional procurement / outsourcing) לבין הפרטה מלאה (Porter, 2008). שורשיו של מודל זה של PPP לפני מאות שנים; לדוגמה, בזיכיונות (concessions) שהוענקו לפיתוח תשתיות בצרפת מאז המאה ה-17, ובשימוש בהון פרטי למימון תשתיות ציבוריות דוגמת שיפוצי דרכים וגשרים באירופה במאות ה-18-19 (McCarthy and Tiong, 1991; Ghobadian et al., 2004). גם בארץ, ממגורות דגון (תמונה 4) יכולים להיחשב כזיכיון ה-BOT הראשון שהעניקה המדינה ב-1951, כאשר המושג עדיין לא היה קיים.

תמונה 4

ממגורות דגון בחיפה



המונח התקשרויות PFI משמש בבריטניה מאז תחילת שנות ה-90 של המאה ה-20 (לעתים גם לפרויקטים המכונים על פי רוב BOT ופעמים רבות יותר משתמשים במונח BOT להגדרת פרויקטים שבמינוח המקובל בישראל הם PFI). 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, כפוף לעמידה בתנאי החוזה (סטנדרטים של תפעול ותחזוקה). תשלום זה

מתפרס על פני שנות תפעול הפרויקט על ידי הזם הפרטי, כאשר בתום תקופת הזיכיון הנכס עובר לידי השותף הציבורי. בשירותים ציבוריים כמו בית סוהר, יתכן שהשירות יבוצע בחלקו או ברובו על ידי עובדי המגזר הציבורי והגורם הפרטי יטפל רק בתחזוקה. הקמת פרויקטים באמצעות PFI הוא חלופה נוחה, אך שנויה במחלוקת, שמאפשרת לגורם הציבורי (בעיקר למדינה ופחות לרשויות מקומיות) להתגבר על תקרות לגיוס אשראי, ולפרוץ מגבלות תקציביות. יש הרואים בה חשבונאות יצירתית, דהיינו יצירת התחייבויות תקציביות עתידיות שאינן נרשמות בספר התקציב (Kishimoto, 2018). כך לדוגמה הקמת בסיסי צבא רבים, דוגמת עיר הבה"דים באזור ירוחם (תמונה 5), ב-PFI מייצרת נטל עתידי כבד על תקציב משרד הביטחון, שמצטרף להתחייבויות ארוכות טווח נוספות דוגמת הפנסיה התקציבית ותקציב אגף השיקום, שאינן רשומות בספר התקציב אך כובלות את המשאבים הציבוריים שנים קדימה.

תמונה 5

עיר הבה"דים בצומת הנגב



בישראל הקימה המדינה פרויקטים לא מעטים בהתקשרויות PFI, ובהם כבישים שאינם כבישי אגרה כמו כביש 431 ומתקנים ציבוריים כמו המכללה הלאומית לשוטרים בבית שמש. התקשרויות PFI רלוונטיות יותר למדינה מאשר לרשויות מקומיות, מכיוון שהרשויות המקומיות אינן יכולות "להדפיס כסף", דהיינו הסיכונים הגלומים עבורן מיצירת התחייבויות גדולות לעתיד גבוהים מדי, מה גם שהתחייבויותיהן אינן יכולות להיות מוסתרות על פי רוב מהרגולטור הממשלתי.

תמונה 6

המכללה הלאומית לשוטרים בבית שמש



המונח BOT (Build-Operate-Transfer) מתייחס להתקשרויות בהן הגורם הפרטי מקים על חשבונו את המתקן, כמו כביש אגרה, מנהרה, גשר, רכבת קלה, מתקן טיהור שפכים, ומפעיל אותו כבעל זיכיון, בהתאם להנחיות השותף הציבורי ולתקופה הקבועה בחוזה. הזכיון גובה את התשלום מהמשתמשים הפרטיים, שאמורים לכסות את הוצאות ההקמה והתפעול השוטף. בתום תקופת הזיכיון, הבעלות על המתקן עוברת מהגורם הפרטי לגורם הציבורי (למעט בהתקשרויות Build-Operate-Own, שמשמעותן הפרטה מלאה).

הסכם BOT יכול כלול בדרך כלל רשת ביטחון שמעבירה חלק מסיכונים התפעול (ביקוש נמוך מהצפוי) למגזר הציבורי ויכול לכלול גם סובסידיה ציבורית, אם הפרויקט אינו מאוזן כלכלית (לדוגמה, רכבות קלות), בדמות מענק הקמה ו/או הערכות ביקוש מופרזות שיגדילו את הסיכוי להפעלת רשת הביטחון. בהתקשרויות 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 על ידי הזכיון הפרטי סביר שיעשה מאמץ מרבי על ידיו לתכנן באופן שימזער עלויות על חשבון האיכות (והמכרז יתקשה להגדיר בצורה מפורטת את מלוא מרכיבי האיכות הנדרשים).

התקשרויות BOT נפוצות כיום בכל רבדי השלטון במדינות רבות. במדינות שונות, בעיקר מדינות מפותחות שיש להן מגזר ציבורי המתאפיין במנהל תקין כמו גרמניה וקנדה, יושמו גרסאות חלקיות של התקשרויות BOT/PFI, דהיינו כאלה שאינם מעבירים לזכיון הפרטי את כל מרכיבי הפרויקט; לדוגמה מותירים את המימון או מרכיבים מהתפעול בידי המדינה, או שכוללים רק את המימון, הבנייה והתחזוקה ולא את התפעול.

תמונה 7
כביש חוצה ישראל



תמונה 8
מנהרות הכרמל



תמונה 9

מתקן התפלה חדרה



בארץ מקדם משרד האוצר פרויקטים רבים ומגוונים ב-PFI וב-BOT אשר מבין הידועים והמצליחים יותר אפשר למנות את כביש חוצה ישראל 6 (תמונה 7), מנהרות הכרמל (תמונה 8) ושורת מתקני התפלה (תמונה 9). 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-400-500 מיליון ש"ח, אלא אם מדובר בכמה פרויקטים מאותו סוג.

2. מדוע BOT/PFI?

הבחירה בהתקשרויות PFI ו-BOT לביצוע פרויקטים מוניציפליים מתבססת על פי רוב על אחד או יותר משלושה מניעים עיקריים. המניע הראשון הוא יכולות פיתוח וניהול עדיפות של המגזר הפרטי ושאיפה ליצור סביבה תחרותית לאספקת שירותים ציבוריים, בה המגזר הציבורי "מנווט" אך לא בהכרח "חותר", בהתאם לעקרונות הניהול הציבורי החדש (New Public Management – NPM). ההנחה היא שלזכיין הפרטי יש יעילות תפעולית גבוהה יותר מזו של הגורם הציבורי. יתרון מיוחד יהיה להתקשרויות אלו כאשר הגורם הציבורי איננו מתנהל כהלכה, רווי במינויים פוליטיים לא מיטביים וכדומה. ההתקשרויות עשויה לצמצם את גודל החרגה מהתקציב המקורי, להגדיל את ההסתברות שהעבודה תסתיים בזמן וכך להוזיל עלויות, גם אם עלויות המימון והוצאות העסקה יהיו גבוהות יותר (ראו בהמשך).

מניע זה משמעותי במיוחד כאשר לזכיין הפרטי יש מיומנות ייחודית וניסיון בתחום שאין לשותף הציבורי, לדוגמה בניהול מעונות סטודנטים ובהקמה ותפעול של מערכת רכבת קלה. יתכנו מצבים של התקשרויות PPP בתחום שהגורם הציבורי חסר בו את המיומנות הנדרשת כאשר בהמשך, אחרי למידה, הגורם הציבורי יחזור לדפוס של פרויקט תקציבי וביצוע באמצעות קבלני משנה.

מניע שני מתייחס ליתרון התקשרויות PPP בניהול אינטגרטיבי של הפרויקט; דהיינו מניעת השפעתם של שיקולים קצרי טווח של קיצוץ בעלויות על ידי קבלני משנה האחראים רק לשלב אחד בפרויקט, דוגמת חיסכון בעלויות הקמה שיגדילו בהמשך הוצאות תחזוקה. כאשר הזכיין הפרטי אחראי להקמה, לתפעול ולתחזוקה גדלה המוטיבציה שההקמה תעשה בסטנדרטים נאותים שיקלו על התחזוקה וההפעלה לאורך זמן. כמו כן, להטלת חלק משמעותי מסיכונים הביקוש על הזכיין צפויה להיות השפעה חיובית על איכות השירות (Athias, 2013).

לצד שני המניעים "המקצועיים", מניע שכיח שלישי הוא מימוני: התגברות על מגבלות תקציביות ועל תקרות לגיוס אשראי על ידי גופי המגזר הציבורי. הדגש בשיח הציבורי, הפוליטי והמקצועי הוא על פי רוב על המניע הראשון, ואולם בפועל קשיים בגיוס המימון הנדרש, כאשר החלופה היא שהפרויקט פשוט לא יתבצע בהיעדר אפשרות לממנו, או שיהיה צורך לממנו באמצעות העלאת מסים, מובילים לבחירה בחלופות ה-PPP, בהן נושא השותף הפרטי בנטל המימון.

3. מדוע לא?

"אין ארוחות חנם" ובהתקשרויות BOT/PFI גלומים סיכונים ועלויות. עלויות המימון שמגייס הזכיין הפרטי תהיינה כמעט תמיד גבוהות מאלו שיכולות המדינה ורשויות מקומיות מבוססות לגייס, מכיוון שסיכון פשיטת הרגל ואי העמידה בהתחייבויות נמוך יותר בגוף ציבורי שאינו יכול להתפרק ולהיעלם (יתכנו חריגים לכלל זה כאשר הפרויקט אינו גדול, הזכיין הפרטי הוא גדול ובעל מוניטין והגורם הציבורי אינו נהנה מחוסן תקציבי רב). מלבד זאת, התקשרויות PPP מתאפיינות בעלויות עסקה (transaction costs) גבוהות, בראש ובראשונה בגלל ההליך המכריז המורכב (Reeves *et al.*, 2015), הכולל שלבים מוקדמים המכונים RFI – Request for Information – בדיקת שוק מקדימה; או PQ – Pre Qualification Requirements – שמטרתם סינון ראשוני של מציעים פוטנציאליים.

התקשרויות PFI (ולעיתים במידה פחותה התקשרויות BOT) מגלגלות את הנטל התקציבי של הפרויקט לעתיד, בעלויות מימון גבוהות יותר מאלו שיכלו להיות לו גייס הגורם הציבורי את המימון בעצמו. ריבוי התקשרויות מסוג זה מייצר נטל תקציבי כבד שיקשה על מקבלי ההחלטות שנים רבות בעתיד. התקשרויות אלו כדאיות אפוא רק כאשר הזכיין הפרטי אפקטיבי ומקצועי הרבה יותר מהגורם הציבורי, שאינו מסוגל לעמוד בלוח זמנים ובעלויות המתוכננות. ההתקשרויות בעייתיות יותר כאשר הן רק ברירת מחדל בגלל היעדר חלופות מימון אחרות והן בעייתיות במיוחד כאשר הבחירה בהן נועדה לשכנע את הציבור ואת מקבלי ההחלטות שמדובר במעין פתרון פלא של ביצוע השקעות ענק בלי נטל תקציבי מיד, תוך הדחקת ההשלכות לעתיד (אז תקרא ההתקשרות המוצעת BOT ולא PFI).

דוגמה לסיכון בולט בתחום זה בישראל הם רעיונות להשקיע עשרות מיליארדי שקלים בבסיסי צבא חדשים בנגב במה שמכונה התקשרויות BOT, שבפועל ישעבדו את תקציב הביטחון למשך שנים רבות להחזרי ענק במסגרת התקשרויות PFI. כך לדוגמה, החלטה 2392 של הממשלה מיום 4.1.2015 בדבר פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי הביקוש והמשך 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, בראש ובראשונה רשת הביטחון שמעניק הגורם הציבורי לזכיין הפרטי, שעלולה לייצר הוצאות בלתי צפויות. לבד מאלה, להתקשרויות יש גם מחיר של אובדן גמישות, כאשר משמעותו של הסכם מפורט לשנים

רבות היא שכל שינוי והתאמה לנסיבות משתנות כרוך במו"מ מורכב או ברכישה חוזרת של הפרויקט מהזכיין הפרטי (buyback), מה שמחייב לפצותו על אובדן הכנסותיו ביתרת תקופת ההתקשרות. הרשות המקומית מאבדת שליטה בשירותים ציבוריים כמו מרכזי תרבות ומעונות, שהוקמו בהתקשרויות BOT, לשנים רבות. הגורם הפרטי רואה לפניו החזר הוצאות ורווח וכל שימוש במתקן שלא יועד לו מלכתחילה בהסכם מהווה הזדמנות רווח עבירו, וקושי לרשות המקומית שצרכיה משתנים לאורך זמן באופן שאינו ניתן לחיזוי.

לא זו אף זו, חלוקת הסיכונים עלולה להתגלות כאשליה במצב של משבר כלכלי קשה: השותף הפרטי יכול שלא לעמוד בהתחייבויותיו, לפשוט רגל ולהפסיק לתפקד, וההתחייבויות יתגלגלו לשותף הציבורי (Athias, 2013; Burger *et al.*, 2009; Francois, 2016; Kappeler and Nemoz, 2010; Peters *et al.*, 2014).

4. רה-מוניציפליזציה?

בעשור השני של המאה ה-21 זוכה לתשומת לב גדלה והולכת תהליך המכונה רה-מוניציפליזציה של אספקת שירותים מקומיים. שירותים שהופרטו חוזרים לאחריות המגזר הציבורי ולאספקה ישירה על ידי, כולל נסיגה מהתקשרויות PPP, בין אם על ידי אי הארכת התקשרויות שהגיעו לסיומן או התרת התקשרויות במהלך תקופת ההתקשרות (Wollmann, 2016; 2018). במחקר שנערך עבור ה-OECD (Bergere, 2016) נמצא כי התקשרויות PPP היו בשיאן בתחילת שנות האלפיים, במגוון תחומים, לרבות תחבורה, בתי-חולים, מתקני אנרגיה, התחדשות עירונית, פיתוח עירוני ועוד; ואולם בשנים האחרונות שכיחות ההתקשרויות מסוג זה נמצאת במגמת ירידה. מושג הרה-מוניציפליזציה התייחס בראשיתו בראש ובראשונה להשבת מערכות מים וביוב, שהופרטו על רקע גישות נאו-ליברליות ואימוץ רפורמות ברוח הניהול הציבורי החדש (NPM), לרשויות המקומיות (Pigeon et al., 2012) ולתהליך דומה שהתרחש בשירותים אחרים כמו אנרגיה/חשמל (Hall, 2013). בהמשך זוהה התהליך בשירותים מוניציפליים רבים, כמו איסוף אשפה, פינוי שלג, בניית ותחזוקת מדרכות, מרכזי ספורט, תחנות משטרה ותחבורה ציבורית, ובמדינות רבות: צרפת, ארה"ב, גרמניה, בריטניה וקנדה (Reynolds et al., 2016; Wollmann, 2018).

כחלק ממגמת הרה-מוניציפליזציה (contract reversals) עלתה הטענה שבמקום שותפויות ציבוריות-פרטיות (Public-Private Partnerships) חל מעבר לשותפויות ציבוריות-ציבוריות (Public-Public Partnerships): ביצוע פרויקטים על ידי תאגידים עירוניים, שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות, או אספקת שירותים מעורבת (חלקה על ידי הרשות המקומית וחלקה על ידי קבלני משנה פרטיים, מה שמאפשר גמישות ובקרה טובה יותר על ביצועי כל דפוס התקשרות) (Bel et al., 2018).

על היקף תופעת הרה-מוניציפליזציה ומניעיה התקיים דיון ציבורי ומחקרי ער. לצד טיעונים על תהליך רה-מוניציפליזציה בלתי ניתן לעצירה (Kishimoto, 2018), צוין כי במקביל לו ממשיכים להתקיים מהלכי הפרטה (Bel et al., 2018). 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 האידאולוגי והמקצועי הפך ביקורתי מאוד כלפי הפרטת מוצרים חיוניים שהם מונופולים טבעיים, בראש ובראשונה אספקת מים, דוגמת תאגידי המים והביוב בישראל שבזמנו הייתה כוונה בארץ להביא להפרטתם (שפירא בר-אור, 2009). ואולם הדברים ברורים פחות בתחומים אחרים, כולל התקשרויות PFI/BOT במגוון שירותים מוניציפליים ובהם מתקני טיהור שפכים שהרציונל נגד הפרטת

תאגידי מים וביוב אינו רלוונטי להם.

מניע אפשרי אחד לרה-מוניציפליזציה הוא אידאולוגי: תגובה לנאו-ליברליזם על רקע גידול בפערים החברתיים ומשבר 2008, שהטו את "המטוטלת האידאולוגית". ככל שנקפו השנים אחרי משבר 2008, התקבל הרושם שהשפעתו האידאולוגית על מדיניות ההפרטה זניחה. שיח המדיניות כלפי מנגנוני ההפרטה הפך ביקורתי יותר; יתרונות שנתפשו כאמיתות שאין עליהם עוררין אינם נלקחים יותר כמובנים מאליהם, אך אין עדות ברורה לכך שמהפך פוליטי-אידאולוגי שיחק תפקיד מרכזי במהלכי רה-מוניציפליזציה.

מניע שני, שבמרבית המקרים נתפש כמרכזי, הוא האכזבה מביצועי פרויקטים שבוצעו ב-PPP, בראש ובראשונה עלויות שהאמירו במקום לרדת וכמו כן איכות שירותים שאינה מספקת. בבריטניה ובמדינות אחרות של האיחוד האירופי 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. טיעוניה של Kishimoto (2018) בדבר גידול בלתי ניתן לעצירה בתהליך הרה-מוניציפליזציה מתבססים על נימוקים אלה, על פיהם אין ב-PPP "value for money".

עם זאת, כדאיות השימוש ב-PPP עשויה להיות שונה באזורים שונים, ברשויות מקומיות מטיפוסים שונים (Jooste et al., 2011) ובנסיבות שונות. טענות רווחות על עלויות גבוהות ואיכות שירות ירודה בהתקשרויות PPP צפויות להישמע במדינות מפותחות שיש בהן מגזר ציבורי אפקטיבי, המסוגל לנהל פרויקטים במסגרת של תקציב זמן. במדינות חלשות מבחינה כלכלית וממשלית התקשרויות PPP עשויות להיות בעייתיות בגלל חולשת המגזר הציבורי, המתקשה להתמודד עם המורכבות שבהתקשרויות אלו, לבד מהסתברות גבוהה יותר למצבים של שוחד והתנהלות בלתי תקינה, המובילים להסכמים מוטים לטובת הזכיון הפרטי, ובשל חולשת מערכת המשפט שהיא הזירה לבירור מחלוקות המלוות התקשרויות אלו. במדינות ברמות ביניים של חוסן כלכלי ואפקטיביות ממשלית יתכן שהטיעונים על אי כדאיות התקשרויות PFI/BOT הרבה פחות רלוונטיים.

מניע שלישי לרה-מוניציפליזציה יכול להיות זמינות מימון זול. משבר 2008 גרם בטווח הקצר לקשיי מימון של הזכיינים הפרטיים, ולצמצום מספר התקשרויות ה-PFI בבריטניה (HM 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 והאירופיות 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.

5. רכבות קלות בירושלים ובתל אביב: BOT לעומת התקשרויות מסורתיות (conventional procurement)

הקמת הקווים הראשונים של הרכבות הקלות בירושלים (תמונה 10) ובתל אביב (תמונה 11) מאפשרת השוואה מעניינת של שני פרויקטים דומים למדי. הראשון, הוקם באמצעות התקשרות BOT ובשני בוטלה התקשרות BOT וההקמה מתבצעת על ידי חברה ממשלתית באמצעות התקשרויות מסורתיות במימון מלא של המדינה. 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 הזכיון, כגורם המקצועי מטעם הממשלה ועיריית ירושלים, ובמטרופולין תל אביב חברת נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים הממשלתית, שהוקמה ב-1997.

תמונה 10
הרכבת הקלה בירושלים



תמונה 11

עבודות הרכבת הקלה בתל אביב



על התקשרות ה-BOT בפרויקט הרכבת הקלה בירושלים מ-2002 נמתחה ביקורת רבה. ביצוע הפרויקט סבל מדחיות חוזרות ונשנות, שחייבו עריכת שינויים בהתקשרויות והגדלת הסובסידיה הממשלתית (מבקר המדינה, 2008). לאחר הפעלת הפרויקט בלטר מצד התושבים תלונות בעיקר על התנהלות הפקחים ועל המונופול שניתן לזכ"ן, שאינו מאפשר לקווי אוטובוסים להתחרות ברכבת במקטעים גדולים לאורך הקו ולהציע מסלולים ישירים יותר עבור מי שמוצא נסיעתם ויעד נסיעתם אינם לאורך הקו. מצד העירייה והמדינה התמקדו התלונות בקושי בהתנהלות עם הזכ"ן כל אימת שמתבקשים התאמות ושינויים בשירות ועל התדיינויות משפטיות בלתי נגמרות. הקשיים שהתגלעו בביצוע הפרויקט באמצעות התקשרות BOT נבעו ככל הנראה משלושה גורמים:

- (1) יותר מדי צדדים להסכם. המורכבות שבמשולש משרד האוצר – עיריית ירושלים – הזכ"ן הפרטי (חברת סיטיפס) הגדילה את הסיכון לקונפליקטים מורכבים, כאשר הקונסורציום הזוכה כלל גם הוא כמה חברות עם אינטרסים מגוונים.
- (2) יותר מדי אי ודאות. קיימת מורכבות ואי ודאות גדולה בפיתוח פרויקט העובר בלב המרקם העירוני ומתחכך עם אוכלוסיות, בעלי עסקים ותשתית עירונית מורכבת וגם בתפעולו לאורך זמן. בפרויקט מסוג זה נדרשים שינויים כתוצאה

מבעיות בלתי צפויות וסביר שתהיה גם התקדמות בניסוי וטעייה במישורים שונים, אך התקשרות BOT היא מפורטת וקשיחה ואין בה תשובות לכל אפשרות (זו אינה בעיה ייחודית לישראל, ראו: Cruz and Marques, 2013). במקרה הירושלמי היו בעיות בתנאי המימון ולוחות הזמנים, בעיות טכניות בלתי צפויות, התחייבויות לא ראליות מטעם הגורם הציבורי שחייב אחרי כן להתמודד עם ביקורת של עסקים ותושבים, ופיצול בין העירייה שהתמודדה עם היבטים אלה, בעוד שהגורם הציבורי שחתם על ההתקשרות ומימן את מענק ההקמה הגדול שהיה חלק ממנו הייתה המדינה. הצלחת התקשרויות BOT מורכבות תלויה אפוא ברמת אי ודאות שאינה גבוהה מדי.

(3) פרויקט שגלומה בו סובסידיה גבוהה. התקשרות BOT מתאימה לפרויקטים כלכליים בהם עיקר ההכנסות מתקבלות מהמשתמש. מענקי הקמה וסובסידיות סמויות (ברשתות הביטחון) הם מרכיב שכיח בהתקשרות BOT, אך אפשר היה להטיל ספק בהתאמתם לפרויקטים שיש בהם סבסוד ציבורי כבד (מענק הקמה של כ-1.4 מיליארד שקל בפרויקט הירושלמי), שלא יכולה גם בטווח הארוך על ידי המשתמשים.

עוקצה של הביקורת הקשה כנגד התקשרות ה-BOT של הרכבת הקלה בירושלים קמה במשך השנים, כאשר הסתבר שהקו האדום שהוקם והופעל במסגרתה מתפקד כהלכה, כלכלית ותפעולית, למרות התחזיות השחורות והתלונות בתחילת הדרך. מספר הנוסעים הוא מעבר לתחזיות, ונחשב להצלחה גדולה גם ברמה הבינלאומית, ותרומתה של הרכבת להתחדשות מרכז העיר היא משמעותית: מרכז העיר נראה טוב ושוקק חיים כפי שלא היה מעולם, גם אם לא חזר לדומיננטיות שהייתה לו בירושלים בעבר. דימוי הפרויקט השתפר אפוא והתגבש קונצנזוס ציבורי רחב סביב הצורך בהרחבת מערכת הרכבת הקלה. לכך יש להוסיף את נסיגת המדינה מהתקשרות ה-BOT בפרויקט הרכבת הקלה בתל אביב, שנתפשת כיום כצעד שגוי.

בעיה שהתעוררה עם התקשרות ה-BOT בירושלים נוגעת להרחבת המערכת: להארכת הקו הראשון (האדום) ולפיתוח קווים נוספים. ההסכם המקורי לא התייחס אליהם כהלכה והתקשרות ה-BOT הייתה חסם שעייב את המשך פיתוח המערכת והביא להחלטת המדינה לממש את "תחנת היציאה" הכלולה בהסכם בשנת 2019, לבצע buyback ולצאת למכרז חדש שיכלול את המערכת כולה. מסתבר שגם הניסיון בערים אחרות בעולם (על פי הרצאה של ברק קירשנר) מצביע על כך שהרחבת מערכות של רכבות קלות חייבה רכישה חוזרת (buyback) של הקו הראשון מידי הזכיין המקורי, יציאה למכרז חדש בו זכאי היה להתמודד גם הזכיין המקורי, או בחירה בניהול ישיר של הפרויקט על ידי חברת בת של הגורם הציבורי (העירייה), אם נראה היה שנצבר בידיו הניסיון הנדרש ויש לו היכולות להתמודד עם המטלה.

פרויקט הרכבת הקלה בתל אביב, שהוא גדול ומורכב מזה הירושלמי – חלקו תת

קרקעי והוא עובר בשטח השיפוט של כמה ערים – יצא לדרכו עם פרסום מכרז BOT לקו הראשון האדום ב-2003. ב-2006 נבחרה זכיינית פרטית (MTS), אך זו לא הצליחה לגייס את המימון הנדרש עקב הנסיבות הכלכליות הגלובליות של משבר 2008. לאור הניסיון הכושל עם התקשרות ה-BOT בירושלים, ניצלה המדינה את אי הצלחתו של הזכיין התל אביבי לגייס את המימון כדי לבטל את ההתקשרות ב-2010, והחליטה על ביצועו כפרויקט תקציבי במימון המדינה באמצעות התקשרויות מסורתיות – מכרזים נפרדים לחלקים ולשלבים שונים בפרויקט – בניהול חברת נת"ע. גם הניסיון התל אביבי נתפש עד כה כמקרע. חברת נת"ע הממשלתית סבלה ממינויים פוליטיים לא מתאימים בתפקידי מפתח ומביקורת על מינהל בלתי תקין, שתרמו לחריגות תקציביות ולאי עמידה בלוח הזמנים והמכרזים הנפרדים מהווים גם הם אתגר מורכב עם התמודדויות משפטיות (מבקר המדינה, 2013; 2018).

הריביות הנמוכות והרווחה התקציבית בישראל של העשור השני של המאה ה-21 מקלות על הממשלה לקבל החלטות על ביצוע פרויקטים גדולים כפרויקטים תקציביים. מוקדם להעריך את ניסיון פיתוח והפעלת הקו האדום התל אביבי כפרויקט תקציבי בניהול חברה ממשלתית בהשוואה לקבוצת סיטיפס הפרטית בירושלים. לגבי עתיד פיתוח המערכות בירושלים ובתל אביב והפעלתן, מחד גיסא הניסיון שנצבר בירושלים ובתל אביב יקל על המדינה לקדם את המערכת בניהול ישיר ולהבטיח בדרך זו גמישות רבה יותר בתפעול המערכות. מנגד, החשש מהמעורבות הפוליטיות במינויים בגופים הממשלתיים ומניהול ממשלתי לא אופטימלי עשויים לעודד חזרה להתקשרויות BOT או דומיהן (גם בזה נצבר ניסיון), בלי קשר למניע המימוני (בכל מקרה חלק הארי מעלויות ההקמה של תשתית רכבות קלות מוטלות על השותף הציבורי), אם ההערכה תהיה שהתקשרויות אלו יגדילו את הסיכוי להשלמת הפרויקטים במועד ולתפקוד אפקטיבי ומתואם יותר.

6. שותפויות מוניציפליות-פרטיות בישראל - ממצאי מחקרים קודמים

בשנות ה-80 של המאה ה-20, התקשרויות בין המגזר הציבורי לפרטי בישראל עדיין התבטאו בעיקר במתן תמריצים ממשלתיים/ציבוריים להשקעות פרטיות, ובהתקשרויות מסורתיות של הגורם הציבורי עם קבלן או זכיין פרטי, לרכישת שירותים ולביצוע עבודות, ולא בשיתוף פעולה בין שני המגזרים, במובן של התחלקות בסיכונים, באחריות לביצוע ובמימון (פלזנשטיין ואחרים, 1991).

בשנות ה-90 הייתה פריחה של ממש בגיבוש שותפויות בין המגזר המוניציפלי למגזר הפרטי למטרת פיתוח פרויקטים בעלי תרומה לכלכלה המקומית, בדרך כלל באמצעות מינוף קרקעות העירייה לקידום הפיתוח המקומי. הדבר התבטא בהכפלת מספר החברות העירוניות, ששימשו על פי רוב כזרוע של הרשות המקומית לביצוע ההתקשרויות. פרויקטים בולטים שהיה בהם סממן של שותפות מוניציפלית-פרטית כללו את מרכז השלום (מרכז עזריאלי) ומגדלי אקירוב בתל אביב, מתחם הבורסה ברמת גן, מרכז ז"ל בראשון לציון, מתחם הסיטי באשדוד, המרינה באשקלון וככר ספרא בירושלים. התקשרויות למימון הקמה ותפעול תפקודים ציבוריים על ידי המגזר הפרטי, כגון PFI ו-BOT, היו בחיתוליהן, בתחום תשתיות המים והביוב (מתקן לטיהור שפכים בנתניה) (חסון וחזן, 1997).

בעשור הראשון של המאה ה-21 היו התקשרויות BOT ו-PFI לדומיננטיות בישראל בעידודו של משרד האוצר. מחקר שבחן שותפויות מוניציפליות-פרטיות בעשור הראשון של שנות ה-2000 (Razin and Hazan, 2013) הצביע על כך שהמדינה ראתה בחיוב התקשרויות BOT בעיקר לצורך הקמת מתקני טיהור שפכים (מט"שים). בשנים אלו של משבר כלכלי ותקציבי המניע המימוני היה מרכזי בהתקשרויות PFI/BOT גם בשלטון המקומי. התקשרויות BOT בשלטון המקומי היו בתשתיות (מט"שים) והיו גם התקשרויות שכללו מיזמים עירוניים כמו בית עירייה (שילוב BOT ועסקת קומבינציה על קרקע בבעלות העירייה). יוזמות לפיתוח שירותים עירוניים באמצעות התקשרויות BOT בלטו דווקא בשירותים חברתיים, בעיקר שירותי רשות כמו מעונות יום וגני ילדים, בריכות טיפוליות ומתקני נופש וספורט (בריכות שחיה וקאנטרי קלאבס), שכדאיותם הכלכלית גבולית. תופעה זו הביאה להעלאת טענה על פיה מדובר ביוזמה מקומית שתכליתה להתמודד עם שחיקת מדינת הרווחה הממלכתית וזאת באמצעות PPP. התקשרויות BOT רווחו ברשויות מקומיות ברמת ביניים של חוסן כלכלי. מרואיינים מעיריות חזקות, כמו רעננה ואשדוד, ציינו שיש להם חלופות זולות יותר מ-BOT למימון פרויקטים.

7. המחקר

שותפויות ציבוריות-פרטיות היו לכלי בעל חשיבות קריטית לקידום הפיתוח המקומי, בזכות יתרונם בהשתתף הביצוע על גורם מקצועי בעל מיומנות רלוונטית תוך שימוש במימון פרטי. ואולם המשבר הגלובלי של 2008 צינן את ההתלהבות מ-PPP, אולי בעקבות עליית גישות ביקורתיות כלפי הפרטת שירותים ציבוריים ואי עמידת חלוקת הסיכונים במבחן בעת משבר, ובזכות שערי הריבית האפסיים לאורך זמן שצמצמו את הצורך להישען על מימון של המגזר הפרטי. המחקר הנוכחי בוחן אם ניתן לזהות מגמת נסיגה בהתקשרויות PPP ומעבר מהפרטה לרה-מוניציפליזציה בישראל, והאם תהליך כזה נובע מביקורת על הנאו-ליברליזם וה-NPM או שמדובר במגמה זמנית כתוצאה משערי הריבית הנמוכים? או שמא מדובר ב"התבגרות" ורכישת ניסיון, שמביאים ליישום סלקטיבי ומושכל בכלי, בהתאם לניסיון שנצבר?

המחקר כלל כ-30 ראיונות פתוחים עם בעלי תפקידים ב-18 רשויות מקומיות (גזברים, מנכ"לים, מנהלי אגף נכסים, מנכ"לים של חברות עירוניות), נושאי משרה רלוונטיים במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות ואנשי מקצוע מהמגזר הפרטי המלווים התקשרויות PPP, לבד מסקירת חומר כתוב רלוונטי. נכללו הערים הגדולות ועיריות חזקות אחרות, ערים ברמות ביניים של חוסן כלכלי במרכז הארץ ובפריפריה ורשויות חלשות יחסית: 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 עריכתו של המחקר הקודם בשנת 2008 (Razin and Hazan, 2013).

הראיונות נערכו בין אפריל 2016 ליולי 2018.

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 וטיפול 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.

המחקר הנוכחי מתמקד בשרטוט תמונת מצב עדכנית על שותפויות מוניציפליות-פרטיות בישראל, מגמות השינוי, הניסיון שנצבר בתחום בעשור האחרון ולקחים לעתיד. הוא מסתמך על עשרות ראיונות ומסמכים פתוחים לציבור, כולל חומרים שפורסמו באינטרנט, אך אינו כולל ניתוח משפטי של מכרזים, חוזים והליכי בחירת זכיינים. המחקר גם אינו עוסק בניתוח כלכלי כמותני 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, ככל הנראה גם לא במשרד הפנים המאשר את ההתקשרויות. הפניה לרשויות המקומיות איננה מניבה תמונה כוללת, מכיוון שבעלי התפקידים מתחלפים והמראינים אינם בהכרח בקיאים במכלול ההתקשרויות של הרשות המקומית. 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.

8. שימוש פוחת בהתקשרויות BOT: "התבגרות" ולא שלילה אידאולוגית או מקצועית

משורת הראיונות שנערכו עם גזברי רשויות מקומיות, מנהלי חברות כלכליות עירוניות ואחרים עולה שהנטייה לפנות להתקשרויות BOT (התקשרויות PFI כמעט ואינן רלוונטיות לרשויות מקומיות) נסוגה בשנים האחרונות. הסיבה לנסיגה מהתקשרויות BOT איננה תמורה אידאולוגית. בדברי המרואיינים לא הייתה שלילה אידאולוגית כלשהי של הפרטה, נאו-ליברליזם או עקרונות 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 של המגזר הפרטי. המושג רה-מוניציפליזציה של שירותים מקומיים לא עלה כלל ואינו שגור (עדיין?) בארץ.

היבט שזכה להדגשה רבה מצד המרואיינים הוא מודעות גוברת לחולשותיהן של התקשרויות BOT, בראש ובראשונה אובדן גמישות ויכולת להתמודד עם אי ודאות ונסיבות משתנות: שינויים טכנולוגיים, שינויים רגולטוריים, שינויים בצרכים המחייבים שינוי במאפייני השירות או בשימוש במתקן וכדומה. זאת לצד ניסיון שנצבר בתחומים ובמצבים בהם התקשרויות BOT כדאיות או שאינן כדאיות. הבחירה ב-BOT מתאימה, על פי המרואיינים, לתחומים בהם מספקים הגורמים הפרטיים שירות איכותי ומגלים יכולות ניהול מיטביות והנסיגה מ-BOT תהיה בפרויקטים שאינם רווחיים למגזר הפרטי ושיש בהם עלויות עסקה גבוהות, כולל אלו הכרוכות בקבלת האישורים הממשלתיים, רמת וודאות נמוכה והיעדר חלוקה בסיכונים.

ברקע הדברים עמדו גם שערי הריבית האפסיים מאז 2008, שביטלו את מניע המימון ל-BOT. גורם זה הודגש ברשויות מקומיות חזקות, שהעדיפו לקדם פרויקטים במימון עצמי לאור זמינות אשראי זול בשפע. גם כאשר ניתנו נימוקים המדגישים את חולשותיהן של התקשרויות BOT, סביר, וגם נאמר, שבסביבת הריבית הנמוכה לא היה לחץ על הרשויות המקומיות (כולל תאגידי מים וביוב) להפיק לקחים מבעיות שהתגלו בהתקשרויות BOT והיה פשוט יותר לבחור בחלופה של פרויקט תקציבי והתקשרויות מסורתיות. אם בסוף שנות ה-90 ההתקשרויות עם המגזר הפרטי קודמו בעיקר מתוך צורך מימוני, הריבית הנמוכה הביאה לכך שהתקשרויות כיום יישקלו בעיקר על בסיס מיומנות מקצועית.

השימוש הפוחת בהתקשרויות BOT בלט כאמור בפרט בעיריות חזקות, שהדגישו את

העלויות הגבוהות (עלויות עסקה, עלויות מימון) בסביבת ריבית נמוכה, אובדן גמישות, וחוסר שביעות רצון מהשירות שניתן על ידי זכיינים. עיריית תל אביב, לדוגמה, מסתייגת מ-BOT בתחומים כמו מבני ציבור ודיור בהישג יד, כאשר חששה הוא ממגבלות על השימוש והתפעול ומנגד אין בעיות מימון מעיקות שאינן מאפשרות גיוס מימון באפיקים אחרים. עם זאת, גם בערים אלו לא דיברו על תפנית אידאולוגית או מקצועית כוללת ביחס לשימוש ב-PPP.

הראיונות מצביעים על כך, שלמרות הראייה הביקורתית והשימוש הלא נרחב, התקשרויות BOT היו לכלי מוכר "בארגז הכלים" של הרשויות המקומיות ושל החברות הכלכליות שלהם. כדאיות השימוש בו היא כאשר פועלים אחד או יותר מהמניעים הבאים:

- קשיי מימון: קושי של הרשות המקומית לממן את ההשקעה בדרך אחרת.
- היעדר מיומנות לרשות המקומית בתחום: יתרון לגורם פרטי בעל יכולות הלוקח אחריות לכל מרכיבי הפרויקט.
- פרויקט סגור יחסית שיש בו אי ודאות מצומצמת יחסית, בכל הנוגע לביקושים, לשינויים רגולטוריים, טכנולוגיים וכדו'. חלוקת הסיכונים היא לב ליבן של התקשרויות PPP, אך בעת משבר לא בהכרח תהיה סימטריה והשותף הציבורי עלול להישאר לבדו לאחות את השברים, בעוד שאם ההצלחה גדולה מן הצפוי השותף הפרטי לא יוותר על הרווח העודף והשותף הציבורי יוכל לכל היותר לבצע buyback בהתאם לתנאים שנקבעו בהתקשרות.
- גודל מינימלי מספיק של הפרויקט לאור עלויות העסקה הגבוהות. טיוב בארות (ראו בהמשך) הוא חריג בזכות היותו סגור ופשוט יחסית, אך מכיוון שהפרויקטים המוניציפליים הם קטנים יחסית לאלה המקודמים על ידי המדינה, צמצום הוצאות העסקה הוא אתגר אם יש כוונה לקדם פיתוח משמעותי ב-PPP.

9. אטרקטיביות לרשויות מקומיות בעלות חוסן כלכלי בינוני

התקשרויות BOT אינן אטרקטיביות, בסביבת הריבית הנמוכה והרווחה התקציבית היחסית של העשור השני של המאה ה-21, לערים חזקות מבחינת המשק הכספי, שמודעות לאובדן הגמישות ולעלויות המימון הכרוכים בהן. קשיי מימון אינם רלוונטיים לרשויות חזקות כמו הרצלייה, תל אביב, רמת גן וראשון לציון "כאשר האשראי זול והריבית בבנק היא אפס". התקשרויות BOT יקודמו בערים אלו רק בתחומים שאין להן בהם יכולות מקצועיות וניסיון.

התקשרויות BOT אינן רלוונטיות לרשויות מקומיות חלשות מאוד כלכלית וניהולית, שעל פי רוב גם אין להן מה להציע ליזם הפרטי: מיקום אטרקטיבי, לקוחות או קרקע בבעלות הרשות. רשויות מקומיות חלשות ישענו על המדינה: מענקים ומימון מדינה זול שניתן לרשויות מקומיות בתחתית הסולם החברתי-הכלכלי, וזאת לצרכים דוחקים ו/או אם הן מסוגלות לגבש פרויקטים מוכנים לביצוע ולגייס את תמיכת המדינה. ככלל, רשות מקומית שאין לה כסף גם אין לה זמן ויכולת לעסוק בהתקשרויות BOT מורכבות ורשות מקומית שאין לה קרקע לא תוכל למנף את קרקעות הרשות ב-PPP.

בית שמש לדוגמה איננה מקדמת פרויקטים ב-PPP. אין בבעלות העירייה קרקעות שניתן להקצותן כדי למנף שותפויות ויש לעירייה מדיניות פיתוח שניתן לכנותה: "השם יעזור". מדיניות זו מדגישה פיתוח מואץ של שכונות מגורים, העונה על דרישת הקהילות (החרדיות בעיקר) לתוספת יחידות דיור. פרנסי העירייה מודעים להשלכות התקציביות של בנייה מואצת למגורים (ובפרט בפיזור הגאוגרפי ובטופוגרפיה הגבעית של בית שמש), ללא גיבוי מספק של שימושי קרקע עסקיים, אך מודעות זו לא תגרום להם להאט את קצב הפיתוח. ההנחה היא שבסופו של דבר "דברים יסתדרו": הציבור החרדי זקוק לדיור וצנוע בדרישותיו לשירותים ברמה גבוהה, ולמדינה לא תהיה ברירה אלא לספק את מה שהכרחי בסיוע לחצים פוליטיים של קברניטי העיר עליה. המט"ש של בית שמש, לדוגמה, הוקם באמצעות הלוואות מדינה זולות (כיום ריבית של 1.6%), שניתנו לה בזכות מעמדה החברתי-הכלכלי הנמוך. העיר נשענת על תקציבי פיתוח של משרדי ממשלה, כאשר את ה-matching הנדרש היא יכולה לממן מתקבולי היטלי ההשבחה, שהם ניכרים בזכות הפיתוח המואץ בעיר.

התקשרויות BOT אטרקטיביות בעיקר לרשויות מקומיות ברמות ביניים של חוסן תקציבי. צוין גם שמימון שתגייס חברה פרטית שמאחוריה גב איתן (עזריאלי למשל) לא יהיה יקר יותר משל רשות מקומית בינונית. רשויות מקומיות אלו עשויות גם לפנות

לשותפויות מוניציפליות-פרטיות המשלבות BOT עם מינוף באמצעות קרקע בבעלות מוניציפלית. עיריית אום אל-פאחם בלטה בהתקשרויות משולבות בעסקות קומביניציה על קרקע בבעלות עירונית, שהתאפשרו בזכות זמינות קרקע כזו. אום אל-פאחם ייחודית בתחום זה מבין הרשויות המקומיות הערביות בזכות פסק דין מ-1977 בתביעה של העירייה בעקבות הפקעות של המדינה. כפשרה הוחזרו 1000 דונם לבעלות העירייה, לבד מ-1000 דונם נוספים למבני ציבור, אליהם נוספו 100 דונם, שמינהל מקרקעי ישראל הסכים לאפשר בהם פיתוח נדל"ן עסקי (בזמן כהונתו של מר יעקב אפרתי כמנהל המינהל). זרוע הביצוע של ההתקשרויות הייתה החברה הכלכלית העירונית.

הפרויקטים באום אל-פאחם (תמונה 12) כללו בית עירייה משולב במסחר ומשרדים, מבנה מסחרי, קאנטרי קלאב וכמה יוזמות נוספות. 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 חכירה שנתיים, כאשר היזם צפוי להרוויח בעיקר מקיום אירועים, מכיוון שבפעילויות הספורט והפנאי של קאנטרי קלאב אין ככלל רווח.

תמונה 12

מיזמי PPP באום אל-פאחם



10. תחומים של הצלחה ותחומים של כישלון

מסר מרכזי שעלה מראיונות רבים, בפרט בערים גדולות כמו תל אביב וירושלים, הוא שכדאיות התקשרויות BOT היא בתחומים שאין לרשות המקומית ידע, יכולת או עניין לעסוק בהם בעצמה או באמצעות חברה כלכלית עירונית: דיור בהישג יד על קרקע בבעלות הרשות המקומית או על קרקע שהופקעה לצורכי ציבור, מעונות סטודנטים וחניונים. כל עוד שאין לרשות המקומית מיומנות בתחום או שאין לה עניין לטפל בו ישירות, PPP עשויה להיות חלופה מועדפת בהשוואה להפרטה מלאה של השירות הציבורי. מרואיינים מחברת עדן הירושלמית (לשעבר חברה בבעלות הרשות לפיתוח ירושלים שהייתה לחברה עירונית של עיריית ירושלים), המופקדת על התחדשות מרכז העיר, ציינו שלהקמת מעונות סטודנטים ב-BOT יתרון צפוי גם בתחזוקה בהתאם לתנאי ההסכם – בנכס עירוני הייתה צפויה הזנחה. עוד צוין שהתקשרות BOT עדיפה על DBOT בתחום זה, וניסיונם מלמד כי כאשר התכנון הוא חלק מחבילה ואינו חיצוני למכרז הזכיין ישאף לחסוך בעלויות ולקצץ לדוגמה בשטחים ציבוריים ובעיצוב.

מעונות סטודנטים אכן הוזכרו בערים רבות – ירושלים, הרצליה, תל אביב, באר שבע, ראשון לציון, גבעת שמואל, בת ים, כרמיאל וכפר סבא – כתחום פעולה בו עדיפות התקשרויות BOT על פני ביצוע ישיר על ידי תאגיד מוניציפלי. יש להעיר שניסיונה של האוניברסיטה העברית בבניית מעונות כפר הסטודנטים בגבעה הצרפתית, שנפתחו ב-2007, בהתקשרות BOT עם חברת אפריקה-ישראל, לא היה כה מוצלח (מבקר המדינה, 2016). הרעיון נשמע קוסם, מכיוון שהציע פתרון לבעיית מימון הבנייה (ללא תלות בגיוס תרומות) ולניהול מקצועי ואיכותי שלא ייפול על כתפי האוניברסיטה. ואולם האוניברסיטה לא הביאה בחשבון את הסיכון הגלום ברשת הביטחון שאמורה הייתה להיות מופעלת אם התפוסה לא תהיה מלאה והפרויקט לא יעמוד בתחזית ההכנסות, מתוך הנחה (שגויה) שהביקוש למעונות צפוי להישאר גבוה בהרבה מההיצע. המציאות הייתה שונה, אולי בגלל מיקום לא אטרקטיבי של המעונות רחוק מהחיים הסטודנטיאליים העירוניים, בגלל תכנון פנימי של הדירות שזכה לביקורת ובגלל תלונות על שכר דירה והוצאות נלוות גבוהות בהשוואה למעונות אחרים ולשכירות בשוק החופשי (בהשוואה לתמורה). ההסכם משנת 2005 כלל התחייבות של האוניברסיטה (רשת ביטחון) לתפוסה של 92% במשך 10 חודשים ול-50% בקיץ, בשכר דירה מוגדר למיטה. בסופו של דבר ביצעה האוניברסיטה רכישה חוזרת (buy-back) של המעונות בשנת 2013, שמומנה בהלוואה שלקחה האוניברסיטה מוועדת הקרנות שלה (המנהלת את כספי התרומות של האוניברסיטה). על פי ההסכם בין הוועדה לאוניברסיטה,

האחרונה תפעיל את המעונות במשך 25 שנה, ושיעור התשואה לוועדה יהיה לפחות 5.5% צמוד למדד (מבקר המדינה, 2016).

מקרה זה מעיד על הסיכונים הגלומים בהפעלת מעונות סטודנטים בהתקשרות BOT; אך למרות זאת, העיסוק בתחום זה עלה על סדר יומן של רשויות מקומיות בישראל בעשור הנוכחי, ככל הנראה בזכות התמריצים הממשלתיים שגובשו בעקבות משבר הדיור והמחאה החברתית של קיץ 2011. אלה כללו החלטות של מועצת מקרקעי ישראל מהשנים 2011 ו-2012 להקצות קרקע ללא תמורה למוסדות להשכלה גבוהה שהם מלכ"רים ולרשויות מקומיות למטרת בניית מעונות סטודנטים. כמו כן, פרק הדיור בהמלצות ועדת טרכטנברג לבחינת מצוקת יוקר המחיה בישראל, שאומץ על ידי הממשלה ב-2012 כלל המלצות על הקצאת משאבים על ידי הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה לבניית מעונות סטודנטים. מקורות המימון שנקבעו כללו סיוע תקציבי של ות"ת, מימון עצמי (לרבות תרומות) ומימון חיצוני בשיטת BOT. על כך נמתחה ביקורת בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מיום ה-6.7.2015, בה נאמר ששיטת ה-BOT המוצעת אינה תמיד מתאימה, במיוחד לא בפריפריה, ובדוח מבקר המדינה (2016) בו נאמר שלא נבחנו חלופות לשיטת ה-BOT וגם לא נקבעה תשואת הרווח הסבירה והראויה ליזם. לכן יש להוסיף את ההטבות לבנייה להשכרה למגורים, ששולבו בחוק לעידוד השקעות הון. התמרוץ הממשלתי, שלפחות אחד ממרכיביו הצביע במפורש על BOT כשיטה מועדפת ניתב אפוא את הרשויות המקומיות להיכנס לתחום זה. גם מכרז ה-DBOT שערכה חברת עדן למעונות סטודנטים במרכז ירושלים נהנה מסיוע ממשלתי: מענק הקמה שנניתן על ידי המשרד לענייני ירושלים. שותפות עם בצלאל והתקשרות של הזכיין עם מכללת הדסה, כאשר הורחב הפרויקט, צמצמו את אי הודאות בכל הנוגע לביקושים, אך ללא המענק הממשלתי סביר שהפרויקט לא היה יוצא לדרך.

עיריית גבעתיים פרסמה מכרזי DBOT להקמת חניונים, עיריית אשדוד פרסמה מכרז DBOT להקמת תחנת מיון לטיפול בפסולת עירונית ולהפעלתה, וכמה עיריות פרסמו בשנים 2009-2011 מכרזים להקמה ולהפעלה של מערכות סולריות על גגות. מכרז DBOT חריג פורסם בסוף 2015 על ידי עיריית בת ים להקמת אצטדיון עירוני. המכרז היה חריג מכיוון שכל האצטדיונים והאגרות שנבנו בשנות ה-2000 על ידי רשויות מקומיות בישראל הוקמו כפרויקטים ציבוריים, המסתמכים על מענקי מדינה, מפעל הפיס, טוטו, תרומות ומשאבי הרשות המקומית (Jakar et al., 2018). הרתיעה משילוב המגזר הפרטי בהקמת מתקני הספורט היקרים נבעה מהנחה שמדובר בפרויקטים שאין להם רציונל כלכלי, המתבטא בציפיות להחזר ההשקעה. על כן, יש לראות בהם מתקנים ציבוריים המוקמים כפרויקטים תקציביים. במכרז בבת ים נבחר זוכה, אך ההתקשרות לא אושרה על ידי משרד הפנים בתחילת 2018 בגלל תכנון חסר של סביבת האצטדיון ומימונו.

עלות הפרויקט היא מאפיין רלוונטי לסוג ההתקשרות. כאמור, על פי חברת ענבל הממשלתית, אין כדאיות כלכלית בהתקשרויות PPP של פחות מ-400-500 מיליון ש"ח,

וזאת בגלל עלויות העסקה הגבוהות של התקשרויות PPP. עם זאת, ברשויות המקומיות הפרויקטים קטנים הרבה יותר ולעתים ההצלחות נרשמות 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.

מידת המורכבות של פרויקט, ובעיקר השאלה עד כמה ניתן "לגדר" אותו כפרויקט סגור, מבודד מהתפתחויות והשלכות בלתי צפויות שלא בשליטת הזכין היא מרכיב חשוב בהצלחת התקשרות BOT. ברמה הלאומית, הקמת מתקני התפלה וכבישים מהירים, תחזוקתם ותפעולם נחשבים סיפור הצלחה, בגלל היכולת לגדר ולבודד את הפרויקט. הגידור אינו מוחלט, כאשר בסלילת כבישים עלתה שאלת העלות התקציבית הנוספת, כולל עיכובים בלוח הזמנים, כתוצאה מגילוי קברים ארכאולוגיים בתוואי הדרך – ההנחה היא שלא ניתן לגלגל אי ודאות כזו על הזכין, אך כאשר הדבר אינו מוסדר מראש יתעוררו בעיות. מסיבה זו ספק רב אם ניתן להרחיב כבישים קיימים באמצעות התקשרות PPP. ביקוש קשיח יחסית, שמשמעותו היא זרם הכנסות שניתן לחיזוי ברמת ודאות סבירה, הוא עוד מאפיין שמשפיע על ההצלחה, בתנאי שהביקושים הצפויים אכן מבטיחים את כלכליות הפרויקט.

שירותים חברתיים

ממצאי המחקר העלו אכזבה מהתקשרויות BOT של השלטון המקומי בשני תחומים שנתפשו כבעלי פוטנציאל מבטיח בעשור הקודם: שירותים חברתיים ומתקני טיהור שפכים. ממצאי המחקר שנערך ב-2008 (Razin and Hazan, 2013) הובילו להתרשמות על פיה העניין הגובר של רשויות מקומיות ב-BOT בתחום השירותים החברתיים, כגון מעונות יום ובריכות טיפוליות, הוא חלופה של אין ברירה כדי לממן השקעות בשירותים אלה, בעקבות שחיקת מנגנוני מדינת הרווחה הממשלתיים. הבחינה המחודשת שנערכה ב-2017 הראתה שהפרויקטים בתחום השירותים החברתיים שתוכננו להתבצע ב-BOT לא הוקמו בסופו של דבר, למעט קאנטרי קלאבס, בגלל היעדר כדאיות כלכלית ליזם הפרטי. סביר גם כמובן שהמצב התקציבי המשופר, בשילוב שערי הריבית הנמוכים אפשרו מימון באמצעות תקציבים ציבוריים וצמצמו את השאיפה להתמודד עם התקשרויות BOT. הקאנטרי קלאב שהוקם על ידי עיריית גבעת שמואל נחשב לדוגמה מוצלחת של התקשרות BOT שאפשר לסווגה כשירות חברתי. ככלל מתקני ספורט ונופש אינם רווחיים, והקמתם כפרויקטים כלכליים מחייבת הוספת שימוש עסקי, לדוגמה במקרה של אום אל-פאחם שהוזכר בפרק הקודם, הרווחים צפויים להגיע מקיום אירועים. בגבעת שמואל כלל פרויקט הקאנטרי קלאב העירוני גם מרכיב מסחר, שקודם ב-BOT ל-24 שנים ו-11 חודשים, ממניעים מקצועיים ומימוניים. הפרויקט לא היה אטרקטיבי במיוחד

ליזמים פרטיים ורק למכרז שלישי ניגשה חברה אחת (שפיר). הפרויקט הצליח בזכות יכולתה של העירייה להתיר חסמים סטטוטוריים. אחרי שנבנה (2008), נותר החלק המסחרי בידי שפיר בעוד תפעול הקאנטרי קלאב נמסר לחברה המתמחה בכך, המשלמת לעירייה מדי שנה דמי ניהול, ארנונה והיטלי פיתוח. העירייה גילתה גמישות והבנה למצבים בלתי צפויים והפרויקט נחשב מוצלח, אך העירייה גילתה עניין ב-buyback, מכיוון שיש לה המשאבים לרכישת נכס מניב. בעת ביצוע הראיונות תכננה גבעת שמואל להקים גם מעונות סטודנטים ב-DBOT ודויר מוגן בעסקת קומביניציה, כאשר צוין החיסרון ששימוש זה משלם ארנונה למגורים בלבד, שהיא נמוכה. רשויות מקומיות נוספות יצאו במכרזי BOT או DBOT להקמת קאנטרי קלאב / מרכז ספורט ונופש או ששקלו לפנות לדרך זו, לעיתים בשילוב עם שימוש מסחרי שיגדיל את כדאיות הפרויקט. אלו כללו את קריית אונו (2010) קדימה-צורן, כפר קרע, חדרה (2016) ובאר שבע, וזאת בנוסף לאום אל-פאחם שתוארה בפרק הקודם.

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 אידאולוגית ותפקודית, ומהלכים שראו בתאגוד מערכות המים והביוב המוניציפליות בישראל שלב ראשון בדרך להפרטתן (בן-אליא, 2009) נבלמו. ואולם, מט"ש כמתקן טכנולוגי סגור (לכאורה), שבנייתו ותפעולו דורשים מיומנות ייחודית נתפש מתאים להפרטה באמצעות התקשרויות BOT, שיש לה יתרונות בצד המימוני והמקצועי, ושאיןנה הפרטה מלאה לטווח בלתי מוגבל של מתקנים אלה.

מט"ש נתניה היה הראשון שהוקם כ-PPP (1997). התקשרויות ה-BOT היו לתקופות של עד 24 שנים ו-11 חודשים (עם נקודות יציאה שמאפשרות buyback), מכיוון שמ-25 שנים ומעלה התקשרויות כזו תיחשב לעסקת מקרקעין החייבת במס. בתחילת שנות ה-2000 היה גל של מכרזי BOT להקמת מט"שים, כאשר רוב ההתקשרויות היו עם הרשויות המקומיות, עוד לפני שהוקמו תאגידי המים והביוב. מט"שים הוקמו באמצעות התקשרויות BOT בנתניה, באר שבע, קריית גת, בית שאן, גדרה, יבנה, עכו, נהריה, אשדוד וכנראה גם במקומות נוספים. ואולם, בניגוד לציפיות, הקמת מט"שים ב-BOT נכשלה. מט"שים שהוקמו ב-BOT סבלו מהזנחה, מחלוקות אינסופיות, פשיטות רגל של הזכיינים (לא בהכרח בגלל המט"ש) ורכישות חוזרות (buyback). בקריית גת התאפשר ה-buyback ב-2013/14 מכיוון שמדובר בתאגיד איתן בזכות דומיננטיות לקוח מבוסס שתחזיות ההזרמה שלו מדויקות והתשלומים ממנו מגיעים תמיד בזמן (חברת אינטל). שורת הראיונות שערכנו העלתה 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 פיקוח ברמה לא מספקת על המט"שים. 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 לזכיין, מכיוון שאם הזכיינים ימצאו עצמם מתפעלים את הפרויקט במחירי הפסד, כפי שאכן קרה, יהיו קשיי תפקוד ועלויות נוספות שיגולגלו על הציבור, אלא אם הזכיין היא חברה חזקה ומבוססת, וגם אז צפויות בעיות.

שנית, תפעול המט"ש אינו "מגודר" והכנסות הזכיין תלויות בהתפתחויות מעבר לשליטתו והוא אינו בהכרח מפוצה בגינן על ידי התאגיד. על מנת לזכות בהצעות זולות, מכרזים כללו מצג אופטימי של גידול אוכלוסייה ותחזיות הזרמה שלא התממשו: שכונות לא נבנו, דירות ריקות לא סיפקו שפכים ולעתים ההזרמה בפועל הייתה פחות מ-50% מהתחזיות. ברוב המקרים הזכיין 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 צפוי הנושא לשמש כר נרחב למשפטים ולמחלוקות מתמשכות. במקרים בהם ההסכם הבטיח לזכיין הזרמות מינימליות, הרשות המקומית או תאגיד המים נאלצו לספוג תשלומים עודפים על שפכים שלא הוזרמו ושלא התקבלו הכנסות בגינם.

הזכיינים לא היו מוגנים מהתפתחויות שאין להם שליטה בהן. הם חויבו לעמוד בתקנות המים ללא פיצוי אם אלו משתנות: תקנות בוצעו חדשות מ-2004 ודרישות מחמירות לטיפול בקולחין מ-2010. הזרמת שפכים בלתי מתאימים למט"ש היא סוגיה כואבת נוספת. הזרמות כאלו פוגעות במט"ש וגוררות הוצאות נוספות משמעותיות, אבל התאגיד ולא הזכיין המתפעל את המט"ש הוא האחראי לאיכות השפכים המוזרמים אליו. התאגיד לעתים אינו אוסף כראוי את איכות ההזרמות, וגם אם הוא מטיל קנסות על חריגות באיכות השפכים, אלה אינם מגיעים בהכרח לזכיין המתפעל את המט"ש, שהוא זה שניזוק. על חריגה באיכות השפכים הזכיין יכול להתבע בדין פלילי, גם 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 להביא את האחראיים לכלא.

שלישית, הועלתה טענה על פיה לתאגיד מים וביוב יש אינטרס להחזיק את המט"ש כנכס מניב ברשותו ולא להפריט אותו, דהיינו שהקמת תאגידי המים והביוב יצרה

מוטיבציה להסתפק בהתקשרויות מסורתיות, שמותירות כוח גדול יותר בידי התאגיד (שיקול פחות רלוונטי לעירייה שפועלת במגוון רב של תחומים).

רביעית, אין לחץ להקים מט"שים באמצעות התקשרויות BOT כאשר שער הריבית כה נמוך. המט"שים מוקמים כיום כפרויקטים תקציביים, כאשר תאגידי המים והביוב מספיק איתנים פיננסית על מנת לגייס אשראי בריבית של 3%-3.5%. תפעול המט"ש הוא באמצעות חברות פרטיות.

בעשור הנוכחי בולטת אפוא חזרה מלאה להתקשרויות מסורתיות ותאגידי המים והביוב נמנעים מלצאת למכרזי BOT ומנהלים את הפרויקטים בעצמם באמצעות קבלני בינוי ותפעול. תפעול עצמי של מט"ש על ידי תאגיד מים וביוב או באמצעות קבלן תפעול מחייב את תאגיד המים והביוב ליו"ר / למנכ"ל בעלי יכולת ולצוות מקצועי הנהנה ממשכורות תחרותיות.

יש 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 גם 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, שיש בהם חלוקת הסיכונים ראויה: הסכם הוגן עם התייחסות למצבים של "כוח עליון", כמות מינימום מובטחת ואחריות למקרה של הזרמות לא תקינות.

למרות כל הביקורת שהושמעה, BOT הוא כלי "בארגז כלים" ומהווה חלופה להקמת מט"שים ולתפעולם, ואין יתרון אבסולוטי למודל זה או אחר. הרבה מהכשלים שתוארו לעיל נבעו מהיעדר ניסיון בביצוע המכרזים ובהתנהלות לאחר מכן. אפשר להפיק לקחים מהניסיון שנצבר בלמעלה מ-20 השנים האחרונות והרבה תלוי ברמת הניהול של תאגיד המים והביוב ובאיכות הרגולציה של רשות המים.

טיוב בארות

בניגוד לניסיון הבעייתי עם מט"שים, בתחום הלא ידוע של טיוב בארות, שכולל פרויקטים בקנה מידה קטן מאוד בהשוואה להתקשרויות BOT אחרות, נרשמה דווקא הצלחה. טיוב בארות כולל טיפול במי בארות שנפסלו לשימוש עקב זיהום / 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 ולהקטין את התלות במי חברת מקורות. סדר הגודל הכספי של ההתקשרויות בתחום זה הוא קטן, והזיכיונות הם ל-10 שנים בלבד, כדי

לקבל פטור מהיטל הפקה למדינה. ההתקשרויות פועלות כהלכה כמעט בכל המקרים. במקרים בודדים בהם נמצא זיהום בלתי ניתן לטיפול שחייב את סגירת הבאר פוצה הזכין.

התקשרות BOT ראשונה בתחום זה הייתה ב-1996 בראשון לציון וטיוב בארות בוצע לאחר מכן באמצעות התקשרויות BOT במקומות רבים, דוגמת רחובות, מכון ויצמן, נס ציונה, רמת השרון, רשפון, חדרה, מעגן מיכאל, רעננה, רמת גן, גבעתיים, תל אביב, בני ברק ובת ים.

התקשרויות BOT בתחום טיוב בארות הן רווחיות, למרות ההיקף הכספי המצומצם של כל התקשרות. לכך שתי סיבות: ראשית, מדובר בהתמקצעות מאוד ספציפית, תאגידי המים והביוב אינם יכולים לבצע את המטלה בעצמם ונזקקים לזכיינים מתמחים בתחום (קיימות ארבע חברות עיקריות המתמחות בתחום בישראל). שנית, מדובר בפרויקטים סגורים ופשוטים יחסית מבחינת הממשקים שלהם עם גורמים חיצוניים; ההתקשרות פשוטה, עלויות העסקה נמוכות וכל זמן שיש פיצוי כאשר מתגלים זיהומים קשים שאינם ניתנים לטיפול, התקשרויות ה-BOT צפויות לפעול כהלכה.

1.1. חברות משותפות לרשויות מקומיות ולמגזר הפרטי

חברות משותפות למדינה ולמגזר הפרטי רווחו בארץ בעבר, אפילו לצורך מיזמים משותפים בתחום התעשייה, אך לא זכו להצלחה ודפוס בעלות זה נמוג במשך השנים. החברות המעורבות (בבעלות חלקית של הממשלה או של חברת בת ממשלתית) חזרו להיות סוגיה משמעותית בעקבות מהלכים של הפרטה חלקית של חברות ממשלתיות, ולא דווקא לקידום מיזמים משותפים (joint ventures) חדשים למגזר הציבורי והפרטי. בעולם, דווקא בשלטון המקומי, חברות מוניציפליות-פרטיות העוסקות בתחומים מגוונים הן תופעה רווחת (Grossi and Reichard, 2008; Bel and Fageda, 2010). בצרפת, עד שנת 2006 אסור היה להקים חברה מוניציפלית ללא שותפים פרטיים. באופן מסורתי, המגזר הפרטי היה מעורב בתשתיות ציבוריות בזכיינות (concessions). רק ב-1906 התיר החוק הצרפתי לראשונה לרשות מקומית להיות שותפה בחברה פרטית למטרות דיו, ובהמשך ליעדים נוספים ורק 100 שנים לאחר מכן הותר לרשות המקומית להיות בעלים מלאים על חברה, ללא שותפים מהמגזר הפרטי. כיום קיימים בצרפת שני סוגים של חברות משותפות:

(1) חברה מעורבת (Société d'économie mixte-SEM) היא חברה בה מחזיקה הרשות המקומית בין 85% מהון המניות ל-50% + מניה אחת. החברה יכולה לעסוק בכל תחום שבאחריות הרשות המקומית, כולל נמלי תעופה וים, בניינים לשימור, תשתיות למוסדות בריאות ועוד. כל נציגי הרשות המקומית בדירקטוריון החברה הם נבחרים ציבור. החברה רשאית לגשת למכרזי הרשות המקומית, לפעול גם מחוץ לשטח השיפוט של הרשות המקומית ומוסמכת להקים חברות בת.

(2) חברה מעורבת חד-תכליתית (la Sem à opération unique SEMOP) היא חברה בה מחזיקה הרשות המקומית בין 85% מהון המניות ל-34% + מניית זהב לנושאים אסטרטגיים. מטרות החברה יכולות להיות בתחום הבנייה, המגורים, אספקת שירותים ציבוריים ומתן זיכיונות, אך היא מוסמכת לפעול רק בתחום הרשות המקומית. יו"ר החברה הוא נבחר ציבור והחברה אינה רשאית להקים חברות בת. חברה כזו מוקמת בעקבות מכרז לביצוע הפרויקט, שכולל בתוכו את הקמת החברה המשותפת. עם סיום המשימה החברה מתפרקת אוטומטית.

בישראל יש רק חברות מעטות המשותפות למגזר המוניציפלי והפרטי. הבולטת מהדוגמאות שפורטו בפרק "שותפויות מוניציפליות-פרטיות מהן?" היא מת"ם, מרכז תעשיות מדע חיפה בע"מ, שבבעלות משותפת של חברת גב-ים (50.1%) והחברה

הכלכלית לחיפה בע"מ (49.9%). מבנה בעלות זה, שאושר על ידי משרד הפנים, קיים משנות ה-90 של המאה ה-20 ונבע מכך שהנפקת מת"ם בבורסה חייבה רוב של בעל המניות הפרטי, כך שחובת הנאמנות של נציגי העירייה במועצת המנהלים תהיה לחברה ולא לעירייה.

דוגמה בולטת נוספת היא חברת "אפעה תשתיות איכות סביבה" המשותפת לחברה הכלכלית חבל ים המלח של המועצה האזורית תמר (75%) ולחברת ויאוליה 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. באישורו של שר הפנים דאז (אופיר פז-פינס) פורסם מכרז בינלאומי למכירת 25% ממניות החברה שטרם הוקמה, בו זכתה ויאוליה. על פי מנכ"ל אפעה, יתרון השותפות עם החברה הפרטית מתבטא בתרומה מקצועית חשובה של נציגי החברה הפרטית בדירקטוריון. אלה בקיאים בתחום ונאמנים לחברה לצד נאמנותם לחברת האם שלהם, בעוד שדירקטורים אחרים בחברות עירוניות, המייצגים את נבחר 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.

עיריית באר שבע ואוניברסיטת בן גוריון יזמו הקמת פארק הייטק בעיר, שהמקרקעין שלו הוא בבעלות חברת נגב הייטק בע"מ, שבבעלות משותפת של העירייה, האוניברסיטה וחברה זרה. הפארק נבנה ומופעל על ידי חברת גב-ים נגב באמצעות הסכם זיכיון שנחתם בינה לבין נגב הייטק. חברת גב-ים היא הבעלים של חברת גב-ים נגב, שבה שותפה חברת נגב הייטק בשיעור של 22% מהון המניות. העירייה הצליחה להשתלב בשנת 2003 בחברה שרוב מניותיה היו בידי יזם אמריקאי, לצורך הקמת פארק ההיי טק על קרקע מדינה. היזם קיבל רישיון הפעלה ל-49 שנים ו-48 שנים נוספות, אך בסופו של דבר מכר את חלקו לחברת גב-ים (משרד הפנים לא היה מאשר את הקמת החברה המשותפת אם מלכתחילה היה מדובר בחברה פרטית ישראלית). לעיריית באר שבע ולקרן רש"י (ארגון מגזר שלישי) יש חברה בבעלות משותפת בשם בית יציב בע"מ. הרגולציה של משרד הפנים אכן מקשה על החברה המשותפת, שבין היתר לא יכלה לתת שירותים שבתחום התמחותה במכרזים מחוץ לבאר שבע, מכיוון שתאגיד עירוני מורשה לפעול רק בתחום הרשות המקומית אליה הוא משתייך.

משרד הפנים מגדיר שני סוגים של תאגידים עירוניים שאינם בשליטה מלאה של הרשות המקומית. האחד הוא תאגיד בשליטה, בו מחזיקה הרשות המקומית ב-50% ויותר מהמניות, או בזכות למנות דירקטורים או בכוח ההצבעה, או ברוב בוועד המנהל במקרה שמדובר בעמותה. חובת הנאמנות של נציגי הרשות המקומית בדירקטוריון היא לרשות. השני הוא תאגיד "מעין עירוני", בו מחזיקה הרשות המקומית בפחות מ-50% מהמניות ובמוסדות החברה, או בפחות מ-50% מחברי הוועד המנהל במקרה של עמותה. חובת

הנאמנות של הדירקטוריון היא לתאגיד. מת"ם היא דוגמה לחברה שהיא תאגיד מעין עירוני, ומתנ"סים בהם ממנה 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.

החוק מאפשר להקים חברות משני הסוגים, אך משרד הפנים נוטה שלא לאשר הקמת חברות משותפות ובמקרים חריגים חברות שלעירייה יש בהן לפחות 70% שליטה ובשום מקרה לא יאשר חברה שבה לרשות המקומית אין מעל ל-50% אחוזי שליטה. סוגיה זו שנויה במחלוקת בין איגוד התאגידים העירוניים ברשויות המקומיות לבין האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים. התנגדות משרד הפנים לתאגידים משותפים עם המגזר הפרטי נובעת בראש ובראשונה מחשש שבמקרה של קשיים, קריסה ופשיטת רגל של השותף הפרטי החובות יוגלגלו לכיס העמוק של הרשות המקומית שאיננה יכולה להיעלם ושכלל לא שלטה במועצת המנהלים האחראית על יצירת הגירעון. המשרד רואה גם בעיה במצב בו חובת הנאמנות של נציגי הרשות המקומית במועצת המנהלים היא לתאגיד ולא לרשות המקומית, ונוקט גישה חשדנית כלפי התאגידים העירוניים, ששימשו פעמים רבות "בתי קברות לגירעונות".

מנגד, השלטון המקומי מגלה עניין בהקמת חברות משותפות למיזמים בתחומים כמו מרכזי תרבות, מעונות וכדומה, כאשר יתרון בהשוואה להתקשרויות BOT הוא שהרשות המקומית שותפה לשליטה ולניהול ואיננה מתפרקת מסמכויותיה בחוזה קשיח לשנים רבות. השותף הפרטי הוא שנושא על פי רוב בנטל המימון, כאשר הרשות המקומית תורמת את הקרקע ואת הטיפול באישור התוכנית, וכאשר השותף הפרטי הוא המשקיע העיקרי סביר שירצה לשמור בידיו את רוב מניות הבעלות. נציגי החברות העירוניות סוברים אפוא שיש להקל ברגולציה על הקמת חברות מוניציפליות-פרטיות – המטילה כיום הגבלות שגם אינן נשענות על בסיס חוקי, למעט הצורך באישורו של שר הפנים. חברות כאלו צריכות להיות כפופות לכללים שיבטיחו את שמירת אינטרס הציבור (או לפחות יצמצמו במידת האפשר את הסיכונים בתחום זה), אולי באמצעות הבחנה בין מניות שליטה לחלוקת רווחים.

12. מינוף קרקעות העירייה לקידום הפיתוח המקומי

סוגיית מינוף קרקעות הרשות המקומית לקידום מיזמים בעלי תרומה לפיתוח המקומי לא זכתה לדגש משמעותי בראיונות שנערכו במסגרת המחקר הנוכחי. אין ספק שקרקע בבעלות הרשות המקומית היא נכס בעל חשיבות גדולה לקידום הפיתוח המקומי, בין אם במסגרת של מעין עסקת קומבינציה, בה מקדמת חברה פרטית פרויקט כלכלי בעל תועלת רבה לעירייה ולפיתוח המקומי, בזכות הקצאת הקרקע על ידי העירייה (במחיר מסובסד או במחיר מלא), או כמרכיב בהתקשרות BOT. זאת בתנאי שאין מדובר בקרקע "חומה" – קרקע מיועדת למוסדות ציבור, שמקורה בהפקעה ושלא ניתן לפתח בה אלמנטים כלכליים. החרג לעניין קרקע "חומה" מאז 2014 הוא האפשרות לקדם בה דיור בהישג יד, אך זו לא נוצלה (עד 2018) בגלל היעדר כדאיות כלכלית.

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 (השלום) עזריאלי שקודמו בשנות ה-90 של המאה ה-20. כן היו התקשרויות בקנה מידה צנוע יותר: מקרקעין + קידום תכנון + פינוי מחזיקים בקרקע בניגוד לחוק בתמורה לזכויות בנכס המניב שיפותח; בניית בניין עירייה ומבנה מסחרי על קרקע העירייה, כאשר התמורה לזכיין היא מהמבנה המסחרי לתקופה הקצובה בהתקשרות ה-BOT; או וריאציות על מודל זה דוגמת בניית מבנה ציבורי ושימושים מניבים כמו חניון, מבני משרדים ומסחר על קרקע העירייה. הקצאת קרקע עירונית לפרויקט (ללא תמורה או בתמורה) אפשרה פרויקטים שהשימוש המניב לבדו לא סיפק בהם הכנסות מספקות לצורך פיתוח המרכיב הציבורי של הפרויקט. מינוף עירוני של פרויקטים, בהיעדר קרקעות בבעלות העירייה, יכול היה להסתמך על סיוע העירייה בפינויים ובקידום תכנון המשביח את ערכו של הנכס, אך הפוטנציאל בכיוונים אלה מוגבל בגלל קשיים רגולטוריים-משפטיים.

13. פחות מדי או יותר מדי רגולציה?

מרוויינים במחקר ביקרו את היעדרה של רגולציה אפקטיבית ואסדרה עדכנית של התקשרויות מוניציפליות-פרטיות ובה בעת העלו תלונות על רגולציה מכבידה. תלונות אלו התייחסו לצורך באישור שרי הפנים והאוצר לכל התקשרות PPP (שהן תמיד לתקופה של מעל שלוש שנים, המחייבת אישור), ובפרט לכללים נוקשים ומכבידים בחוזר מנכ"ל משנת 2004, הדורשים אישורים מוקדמים המתבססים על בדיקות מפורטות רבות, ולא נכונות לאפשר הקמת חברות משותפות לרשויות מקומיות ולחברות פרטיות.

מינוף קרקעות העירייה לקידום הפיתוח המקומי כפוף בין היתר לסעיף 188 בפקודת העיריות, על פיו עסקאות מקרקעין של העירייה, כולל השכרה, לתקופה העולה על חמש שנים, מחייבות את אישור שר הפנים. הסעיף גם קובע שהתמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין של העירייה תשמש אך ורק לקניית מקרקעין; ואולם רשאי שר הפנים אם ראה שטובת הציבור דורשת זאת, להתיר עשיית שימוש אחר בתמורה.

הרגולציה החלה על החברות העירוניות היא בעלת משמעות רבה מכיוון שאלו עוסקות באופן ישיר 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 דאז (אלי ישי), כנראה מכיוון שלקחה 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.

כאמור, התקשרויות BOT של הרשויות המקומיות בישראל הן לתקופה של עד 24 שנים ו-11 חודשים, מכיוון שמ-25 שנה ומעלה ההתקשרות תיחשב לעסקת מקרקעין החייבת במס. דיני המכרזים וההתקשרויות לעניין רכש ציבורי קונבנציונלי חלים גם על המכרזים וההתקשרויות מסוג PPP. יתר על כן, חלים על התקשרויות PPP כללים ייחודיים שפורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים במאי 2004 (מס' 04/05). חוזר זה כולל הנחיות ונהלים נוקשים לעניין ביצוע פרויקטים בשיטת PPP, כגון BOT ו-PFI, שאינם נדרשים מהתקשרויות מסורתיות. החוזר מציין כי רוב הפרויקטים שמתבצעים הם

בתחום ההקמה וההפעלה של מט"שים. החוזר מחייב את הרשויות המקומיות לבחון את החלופות השונות להקמה, תפעול ותחזוקה של הפרויקט, כאשר החלופות יכללו את שיטת ההקמה המסורתית נוסף על מגוון שיטות PPP. השוואת החלופות תכלול בדיקת כדאיות כלכלית של כל שיטה והשוואת סיכונים הכרוכים בכל שיטה (שינויים אפשריים בהוצאות הרשות המקומית במהלך כל תקופת ההתקשרות). משרד הפנים יאשר את בקשת הרשות המקומית לפרסם מכרז בשיטת PPP כפוף לעמידת הרשות המקומית בתנאים הבאים: (1) הגשת ניתוח והשוואת חלופות, כולל הקריטריונים לבחירת הפתרון 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. דרישות אלו לאישורים מקדימים הן חסמים שרשויות מקומיות אינן יכולות לעמוד בהן במקרים רבים.

אם יתיר משרד הפנים לרשות המקומית לפרסם את המכרז מסוג PPP, הכולל הקמת מתקנים במימון הזכייין, יידרש בשלב הבא אישור שרי הפנים והאוצר (גם מרשויות איתנות) על פי חוק יסודות התקציב, שמחייב את האישורים הללו לביצוע מיזם כאשר ההתקשרות היא לשלוש שנים ומעלה (חוק יסודות התקציב, סעיף 45א' הגבלת מיזמים (תיקון מס' 28) 2002). לבסוף, על הרשות המקומית להקפיד לרשום את מרכיב החזר אשראי הספקים לזכייין, בסעיף פירעון מלוות מתאים בספריה ולהציג את סך ההתחייבות כלפי הזכייין כחלק ממצבת חובותיה (אובליגו) בדו"חות הכספיים שלה.

מחד גיסא, אישור התקשרויות PPP בהליך זה לוקח חודשים רבים, מגדיל עוד יותר את עלויות העסקה של PPP בהשוואה להתקשרויות מסורתיות, ומסכל הזדמנויות לגשת לקולות קוראים של משרדי ממשלה. ברירת המחדל היא שהרשות צריכה לבצע את הפרויקט באופן עצמאי, אלא אם תשכנע בצורך להוציא לשותפות עם המגזר פרטי. מאידך גיסא, ההנחיות לא עודכנו מאז 2004 ולא גובשה משנה סדורה בדבר תנאים לאישור מיזמי PPP, למרות הניסיון שנצבר מאז. אין בקרה על היקף ההתחייבויות ארוכות הטווח שקיבלו עליהן הרשויות המקומיות שהתקשרו בשיטה זו ובפרט אין מעקב על אחריתם של הפרויקטים שאושרו על ידי הרגולטור הממשלתי על מנת להפיק לקחים בדבר המדיניות הראויה בתחום זה.

עוד היבט של הרגולציה הממשלתית, שנדון בפרק "חברות משותפות לרשויות מקומיות ולמגזר הפרטי", מתייחס למדיניות השוללת את הקמתן של חברות משותפות לרשויות מקומיות ולחברות פרטיות והיבט אחר מתייחס לרגולציה של רשות המים על המט"שים. ככלל, סקירת הרגולציה על השותפויות המוניציפליות הפרטיות מצביעה על ריכוזיות רבה, כמקובל בחקיקה הישראלית, חוסר אימון ברשויות המקומיות, התייחסות חשדנית כלפי התאגידים העירוניים וכלפי התקשרויותיהם שאינן בשיטה המסורתית והליך ביורוקרטי שצפוי לארוך זמן רב, כולל חתימתם של שני שרים. מנגד, בצד המקצועי, עלו טענות שההליך הוא חסר ומיושן ולא עודכן במשרד הפנים וברשות המים בהתאם לניסיון הרב שנצבר מאז תחילת שנות ה-2000.

14. מסקנות

האם אבד הכלכלה על התקשרויות BOT/PFI?

על רקע המשבר הכלכלי העולמי של 2008 שאלנו במחקר קודם מלפני עשור: האם אבד הכלכלה על PPP בדפוס של התקשרויות BOT/PFI? נדמה היה שצורות מימון מסורתיות יותר של תשתיות ציבוריות שרדו טוב יותר בזמן משבר, מכיוון שממשלות עדיין יכלו ללוות כסף. בעת משבר לא תהיה בהכרח סימטריה 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. הבחינה המחודשת של הנושא ב-2017/18 מראה שאכן התקשרויות BOT איבדו פופולריות ברשויות המקומיות אחרי 2008. ואולם, הסיבה המרכזית אינה תמורה אידאולוגית או אובדן אימון בחלוקת סיכונים, ואיננה עלויות גבוהות מהצפוי ב-PPP. השימוש הפוחת בהתקשרויות BOT בשלטון המקומי נבע משערי ריבית נמוכים ביותר שצמצמו עד 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 הדיוור, כרסום החסכוניות הפנסיוניים ואובדן הכדאיות שבהנפקת אגרות חוב מוניציפליות בארץ.

האכזבה בלטה בשני תחומים שנתפשו כבעלי פוטנציאל מביטח ל-PPP בעשור הקודם:

(1) מט"שים, שם בלטו חוסר מקצועיות של המכרזים ומסמכי ההתקשרות, שלא הפנימו את מורכבות הסביבה בה פועל המט"ש, שהוא כשלעצמו מתקן רגיש מאוד לאיכות התפעול והתחזוקה: התקשרויות קשיחות שלא הותירו רווח לזכיין, התבססו על תחזיות הזרמה שמלכתחילה לא היו ריאליות, לא התחשבו בהשלכות שינויים רגולטוריים, טכנולוגיים ואחרים על הזכיין ושהוטלה בהן על הזכיין אחריות להיבטים שלא בשליטתו אלא באחריות תאגיד המים, 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: כאן בלטו היעדר רווחיות (במקרים של קאנטרי קלאבס ניתן לשאוף לרווחיות על ידי שילוב אלמנטים עסקיים בפרויקט), והיעדר גמישות לרשות המקומית להשתמש במתקן לייעודים שונים מאלה שנקבעו בחוזה (ללא מ"מ מורכב או רכישה חוזרת).

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 נתפשות מתאימות לתחומים מחוץ לליבת העיסוק של הרשות המקומית (מעונות סטודנטים), לאלו שההתקשרות בהן פשוטה ומגודרת ואי הוודאות בהן מצומצמת יחסית (טיוב בארות). זה כולל ביקוש קשיח יחסית (זרם הכנסות ניתן לחיזוי ברמת ודאות טובה), כאשר לפרויקט חייב להיות רציונל כלכלי, והוא אינו מתאים אפוא לאצטדיונים וארנות בשוק הישראלי, המוקמים כפרויקטים תקציביים ללא ציפיות להחזר ההשקעה, למעט ניסיון שלא צלח עד כה בבת ים. הפרויקטים המוניציפליים קטנים בהשוואה לאלו המקודמים על ידי המדינה וקיימת אפוא חשיבות רבה שהוצאות העסקה של התקשרויות ה-BOT לא יהיו גבוהות במידה שתהפוך אותן ללא כדאיות.

התקשרויות PFI אינן מתאימות לרשויות המקומיות, מכיוון שהן מייצרות התחייבויות עתידיות 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 של הפעלת 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 בארגז הכלים של השלטון המקומי וגם בשנים האחרונות בלט עיסוק ביוזמות להקמת קאנטרי קלאבס ומעונות סטודנטים באמצעות התקשרויות BOT, הראשונות בשילוב אלמנט מסחרי והאחרונות בשילוב הטבות מדינה ההופכות אותן לכדאיות. 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, המגמה בשלטון המרכזי מצביעה 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.

קרקע בבעלות הרשות המקומית (שאיננה מיועדת אך ורק למוסדות ציבור) היא נכס מוניציפלי מרכזי למינוף הפיתוח המקומי ואין ספק שרשויות מקומיות שיש קרקעות בבעלותן נמצאות בעמדת יתרון לקידום הפיתוח המקומי באמצעות שותפויות מוניציפליות-פרטיות. במחקר הנוכחי בלט דפוס חדש יחסית של עסקות קומבינציה על קרקע בבעלות העירייה כחלק מהתקשרויות BOT, הכוללות פיתוח מבנה ציבורי ונכס מניב על קרקעות העירייה, כאשר התמורה לזכיין היא מהשימושים המניבים לתקופה הקצובה בהתקשרות. דפוס זה בלט דווקא בערים שאינן החזקות ביותר. השותף הפרטי אמור להביא את יכולת הביצוע הטובה יותר ולשאת בנטל המימון, כאשר הקצאת קרקע עירונית לפרויקט (בין שבתמורה ובין שבלעדיה) מאפשרת פרויקטים שלולא זאת לא היו כדאיים.

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, שהן גבוהות ממילא ב-PPP. אין מעקב של השלטון המרכזי על מימוש או אי מימוש פרויקטים שאושרו, מה שאינו מאפשר תהליך למידה והפקת לקחים. יש גם בעיה של היעדר גמישות מספקת בהתקשרות שהיא 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 מחלוקות משפטיות.

על מנת להגיע לניצול מיטבי של הפוטנציאל העסקי הגלום בשיתופי פעולה בין המגזר המוניציפלי לפרטי יש לבחון כמה 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 מחודשת של פרמטרים בעסקה, או יצירת התקשרויות על בסיס נוסחאות תוך השארת פתח לשינויים הנובעים מהשתנות התנאים; הטמעת הליך ההתייעצות עם גורמי חוץ רלוונטיים, טרם יציאה למכרז – הליך שמאפשר לזהות מראש חסמים ולבצע התאמות אשר יאפשרו מימוש של הפרויקט עם מינימום אי הבנות.

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 BOT פרטיות-פרטיות, דהינו כאשר הגורם עבורו מוקם המט"ש הוא חברה פרטית. הרגולציה הממשלתית על השותפויות המוניציפליות הפרטיות מתאפיינת בריכוזיות, ביחס חשדני לתאגידים העירוניים ולהתקשרויות PPP, שמא יובילו להוצאות בלתי צפויות הכרוכות ברשתות ביטחון או באי עמידת הזכיין הפרטי בהתחייבויותיו. ההליך הביורוקרטי צפוי לארוך זמן רב, והוא אינו מתמודד עם הצורך לצמצם את הוצאות העסקה.

עוד היבט הוא אי נכונות משרד הפנים לאפשר הקמת חברות משותפות לרשויות מקומיות ולחברות פרטיות. השלטון המקומי מגלה עניין בהקמת חברות מוניציפליות-פרטיות משותפות, בהן 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 עולה כתחום בו נדרשת חשיבה מחודשת, שתגביל פחות את הרשויות המקומיות, כפוף לכללים שיבטיחו את שמירת אינטרס הציבור ויצמצמו את סיכוני החברות המשותפות.

מן הראוי אפוא להעריך מחדש את המדיניות הרגולטורית הממלכתית על שותפויות מוניציפליות-פרטיות מסוגים שונים, ולהתקדם בכיוון מאפשר יותר, הנשען על הניסיון המצטבר בארץ, שאינו שולל את ההתקשרויות מלכתחילה אלא אם הוכח אחרת, אך גם בכיוון שאינו מנתב רשויות מקומיות לשיטת ה-BOT כאשר אין זו השיטה המועדפת עליהן.

15. מקורות

אורן, ע' ווקסמן, ש' (2015) פינוי מחנות צה"ל: הסחבת, העיוות והעלות המנופחת, *דה מרקר נדל"ן מוסף חצי שנה*, מאי, עמ' 70-72. ובאתר:

<http://www.amiramoren.com/wp-content/uploads/2015/03/OrenVaxman-Evacuation-Zahal-Camps-May2015.pdf>

בן-אליא, נ' (2009) **משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית.

חסון, ש' וחזן, א' (1997) **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, דגמים, סיכויים וסיכונים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

לוי-שנור, ר' (2013) **החוק, החוזה והתכנון העירוני, היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית.

ליבסקינד, ק' (2008) **המרוץ למיליארד, מעריב סוף שבוע** 12.12.

מבקר המדינה (2008) **הרכבת הקלה בירושלים, דוח שנתי 358 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006**, ירושלים, עמ' 1185-1200.

מבקר המדינה (2013) **נת"ע חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ, דוח שנתי 64א'**, ירושלים, עמ' 667-687.

מבקר המדינה (2016) **המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), התקצוב וההפעלה של מעונות סטודנטים, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014**, ירושלים, עמ' 1567-1593.

מבקר המדינה (2018) **נת"ע – חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, דוח שנתי 68ב'**, ירושלים, עמ' 339-418.

פלזנשטיין, ד', ג'אנר-קלזנר, ד' ווולף, י' (1991) **שיתוף פרטי ציבורי בפיתוח כלכלי, רחובות: המרכז ללימודי הפיתוח**.

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

שפירא בר-אור, א' (2009) **ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה "המוחלטת", חוקים א' 319-348**.

Athias, L. (2013) Local public-services provision under public-private partnerships: contractual design and contracting parties incentives, *Local Government Studies* 39: 312-331.

- Bel, G. and Fageda, X. (2010) Partial privatization in local service delivery: an empirical analysis of the choice of mixed firms, *Local Government Studies* 36: 129-149.
- Bel, G., Hebbon, R. and Warner, M. (2018) Beyond privatization and cost savings: alternatives for local government reform, *Local Government Studies* 44: 173-182.
- Bergere, F. (2016) Ten years of PPP: an initial assessment, *OECD Journal on Budgeting*, 15: 31-123.
- Bovaird, T. (2004) Public-private partnerships in Western Europe and the US: new growths from old roots, In: Ghobadian, A., Gallear, D., O'Regan, N. and Viney, H. (eds.) *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 221-250.
- Burger, P., Tyson, J., Karpowicz, I., and Coelho, M.D. (2009) *The effects of the financial crisis on public-private partnerships*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Cruz, C.O. and Marques, R.C. (2013) Endogenous determinants for renegotiating concessions: evidence from local infrastructure, *Local Government Studies* 39: 352-374.
- Davis, P. (ed.) (1986) *Public-Private Partnerships: Improving Urban Life*, New York: The Academy of Political Science.
- Devas, N. (2008) *Financing Local Government*, London: Commonwealth Secretariat.
- Foster, R.S. and Berger, R.A. (eds.) (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).
- Ghobadian, A., Gallear, D., O'Regan, N. and Viney, H. (eds.) (2004) *Public-Private Partnerships, Policy and Experience*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Grossi, G. and Reichard, C. (2008) Municipal corporatization in Germany and Italy, *Public Management Review* 10: 597-617.
- Hall, D. (2009) *A crisis for public-private partnerships (PPPs)?* London: PSIRU, Business School, University of Greenwich.
- Hall, D., Lobina, E. and Terhorst, P. (2013) Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany, *International Review of Applied Economics* 27: 193-214.

- Harding, A. (1990) Public-private partnerships in urban regeneration, In: Campbell, M. (ed.) *Local Economic Policy*, London: Cassell, pp. 108-127.
- HM Treasury (2011) *Reform of the Private Finance Initiative*, London.
- Jakar, G.S., Razin, E., Rosentraub, M. and Rosen, G. (2018) Sport facility development: municipal capital and shutting out the private sector, *European Planning Studies* DOI: 10.1080/09654313.2018.1451826.
- Jooste, S.F., Levitt, R. and Scott, D. (2011) Beyond 'one size fits all': how local conditions shape PPP-enabling field development, *The Engineering Project Organization Journal* 1: 11-25.
- Kappeler, A. and Nemoz, M. (2010) *Public-Private Partnerships in Europe - Before and During the Recent Financial Crisis*, Economic and Financial Reports 2010/4, European Investment Bank, Economics Department.
- Kishimoto, S. (2018) The unstoppable rise of remunicipalisation, Interview with Satoko Kishimoto on reclaiming public services, *The Transnational Institute (TNI) website*, 23 April <https://www.tni.org/en/article/the-unstoppable-rise-of-remunicipalisation>
- Law, C.M. (1988) Public-private partnership in urban revitalization in Britain, *Regional Studies* 22: 446-451.
- McCarthy, S.C. and Tiong, R.L.K. (1991) Financial and contractual aspects of build-operate-transfer projects, *International Journal of Project Management* 9: 222-227.
- National Audit Office (2018) *PFI and PF2, Report by the Comptroller and Auditor General*, London.
- Peters, B.G., Pierre, J. and Røiseland, A. (2014) Financial gains and value loss? The impacts of local mixed companies, *Annals of Public and Cooperative Economics* 85: 87-102.
- Pigeon, M., McDonalds, D.A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.) (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. (2016) Why have councils fallen out of love with outsourcing vital services? *The Guardian* 2 March.
- Razin, E. and Hazan, A. (2013) Municipal-private partnerships in Israel: from local development to budgetary bypass, In: Pradhan, P.K., Bucsek, J. and Razin, E. (eds.) *Geography of Governance: Dynamics for Local Development*, International Geographical Union, Commission on Geography of Governance, pp. 77-88.
- Reeves, E., Palcic, D. and Flannery, D. (2015) PPP procurement in Ireland: an analysis of tendering periods, *Local Government Studies* 41: 379-400.
- Reynolds, K., Royer, G. and Beresford, C. (2016) *Back in House, Why Local Governments are Bringing Services Home*, Vancouver: Columbia Institute.
- 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*.
- Wollmann, H., Koprić, I. and Marcou, G. (eds.) (2016) *Public and Social Services in Europe, from Public and Municipal to Private Sector Provision*, London: Palgrave Macmillan.
- Yescombe, E.R. (2007) *Public-Private Partnerships, Principles of Policy and Finance*, Burlington, MA: Elsevier.

רשימת מרואיינים (אפריל 2016 – יולי 2018)

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



ותפויים מוניציפליות-פרטיות כוללות מימון, בנייה, תפעול ותחזוקת תשתיות ציבוריות באמצעות התקשרויות BOT/PFI, חברות משותפות לרשות מקומית ולמגזר הפרטי ומינוף השקעות בשיתוף המגזר הפרטי באמצעות קרקעות העירייה. המחקר הנוכחי מראה שהתקשרויות BOT איבדו פופולריות ברשויות המקומיות, אך לא בגלל תמורה אידאולוגית, אלא בגלל ריבית נמוכה מאוד שמבטלת את המניע המימוני. בולטת האכזבה מהתקשרויות BOT בשני תחומים שנתפשו כבעלי פוטנציאל מבטיח: מתקני טיהור שפכים ושירותים חברתיים. עם זאת, התקשרויות BOT נותרו בארגז הכלים של הרשויות המקומיות והמחקר מצביע על "התבגרות" התחום ומעבר מדומיננטיות המניע המימוני למניעים מקצועיים להתקשרויות. קיימת מחלוקת בסוגיית הקמתן של חברות בת משותפות לרשות מקומית ולחברה פרטית ונדרשת הערכה מחדש של המדיניות הרגולטורית, בכיוון שאינו מסתייג מראש מהתקשרויות כאלו, אך גם שאינו מנתב רשויות מקומיות לשיטת ה-BOT כאשר אין זו השיטה המועדפת עליהן.

<https://fips.huji.ac.il>
<https://en.fips.huji.ac.il>