

מאזן המדינה ליום 31.12.18 - השקעות בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי

תקציר

רקע

פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (Public-Private Partnerships - PPP) נועדו לספק תשתיות, מוצרים או שירותים לציבור באמצעות המגזר הפרטי, תוך ניצול יתרונם היחסי של השותפים ובאמצעות הקצאה יעילה של הסיכונים והמקורות כדי להשיא את התמורה בגינם. בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר הפרויקטים שהוקמו במתווה זה בתחומים שונים, והיקפם עשרות מיליארדי שקלים. הפרויקטים תרמו רבות לפיתוח התשתיות במרכז הארץ ובפריפריה.

נתוני מפתח

60 מיליארד ש"ח

היקף ההשקעה הצפוי ביישום פרויקטים במתווה של PPP למען קידום התשתיות בשנים הקרובות, על פי אומדן החשב הכללי

27 מיליארד ש"ח

יתרת ההתחייבויות שנוצרו בגין הקמתם והפעלתם של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי לפי הדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה ל-31.12.18

32.2 מיליארד ש"ח

סכום ההשקעה המצטבר של המדינה בפרויקטים שהוקמו בשיתוף המגזר הפרטי (בניכוי פחת) לפי הדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה ל-31.12.18

32

מספר הפרויקטים במתווה של PPP הנתונים בשלבים שונים של הקמה ותכנון, נכון למועד הביקורת, בתחומי התחבורה (8), המים (3), האנרגיה (2), הבינוי (17) והסביבה (2)

27

מספר הפרויקטים שהוקמו במתווה של PPP עד למועד סיום הביקורת, בתחומי התחבורה (6), המים (5), האנרגיה (3) והבינוי (13)

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לניהול ההשקעות בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי. הבדיקה נעשתה באגף החשב הכללי (אגף החשכ"ל) שבמשרד האוצר - בחטיבת תשתיות ופרויקטים ובמנהלת הבינוי הממשלתי, בענבל - חברה לביטוח בע"מ ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נעשו בבנק ישראל, באגף התקציבים שבמשרד האוצר (אגף התקציבים), ברשות שוק ההון וביטוח וחיסכון (רשות שוק ההון), ברשות החברות הממשלתיות, במשרד ראש הממשלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, במשרד האנרגיה, במשרד הפנים, במשטרת ישראל, ברשות המים ובחברת כביש חוצה ישראל בע"מ.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היעדר אסטרטגיית השקעה לאומית - משרדי הממשלה ובראשם משרד האוצר לא גיבשו אסטרטגיית השקעה לאומית הכוללת קביעת סדר עדיפויות בין הפרויקטים השונים, שתתמוך ביכולתה של הממשלה לקדם פיתוח של תשתית החיונית לצמיחתה הכלכלית של המדינה.

היעדר שיתופי פעולה מוסדרים והיעדר תכלול הידע - הגופים העיקריים האמונים על ניהול ההתקשרויות מטעם המדינה בפרויקטי PPP (מנהלי ההתקשרויות) אינם משתמשים במסמכי מכרז סטנדרטיים ואין ביניהם שיתוף פעולה מוסדר במתווה זה, לרבות בקיום הליך למידה, בניהול העיתוי של פרסום המכרזים ובהתוויית קווים מנחים להתנהלות לנוכח חשש מניגוד עניינים. שיתוף פעולה כאמור יכול להפחית עלויות באמצעות ניצול יתרונות לגודל.

אי-שקיפות מלאה של פריסת ההתחייבויות הממשלתיות - פריסת ההתחייבויות בגין פרויקטים המבוצעים במתווה PPP בהיקף של מיליארדי ש"ח אינה חשופה לעיניהם של כל מקבלי החלטות. הפריסה נעשית לתקופה קצרה ביחס לתקופת ההתקשרות, למרות חשיבותה של המשמעת הפיסקלית לכל התקופה.

התבססות על נתונים שלא אומתו, הנחות שגויות והיעדר מרכיבים חשובים בביצוע בדיקות ההתאמה ליישום מתווה ה-PPP - נמצאו פגמים מצטברים בביצוע בדיקות ההתאמה העלולים להטות את תוצאותיהן, ובפרט היעדר הערכות אינטגרטיביות, היעדר מבחני רגישות והשוואות בין-לאומיות, יישום מקדמי התייעלות ושיעורי היוון לא מבוססים והשמטת עלויות עסקה הייחודיות למתווה.

אי-ודאות בתחום האסדרה - עיגון הפטור של בנקים ממדינות חוץ מחובת רישוי למתן אשראי מטעם רשות שוק ההון באמצעות הוראת שעה (המוגבלת בתוקפה) מעלה חשש כי בנקים ממדינות חוץ יירתעו מלהעניק אשראי לעסקים בישראל ובכלל זה להשקעה בתחום התשתיות במסגרת פרויקטי PPP.

העדר מנגנון לשקול ניסיון העבר - נמצא כי המדינה לא גיבשה מנגנון אשר ישקלל את ניסיון העבר שנצבר בעבודה עם הזכיינים כדי למגר התנהגויות לא רצויות מצידם בהקמתם של פרויקטים עתידיים וכדי להגדיל את הסבירות שיעמדו בלוחות הזמנים ובתקציבים כפי שהתחייבו.



שילוב מתווה ה-PPP במגוון פרויקטים - השימוש במתווה ה-PPP מאפשר להאיץ את הקמתם של פרויקטים המשלבים טכנולוגיות חדישות שבשימוש המגזר הפרטי, כדוגמת מתקני ההתפלה.

גיבוש רשימת פרויקטי תשתית לאומיים - משרד ראש הממשלה קידם יוזמה לגיבוש רשימה של פרויקטי תשתית לאומיים עתידיים ולהנגשתה למשקיעים בין-לאומיים. עם זאת, התוכנית אינה כוללת את כל הנתונים הנדרשים, דבר העלול לפגוע בגיוס השקעות מגורמי חוץ לקידום התשתיות, המהווה אחד מיעדיה של הממשלה.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד האוצר - בשיתוף משרדי הממשלה - לקדם גיבוש אסטרטגיית השקעה לאומית הכוללת סדרי עדיפויות לתמיכה בצמיחה הכלכלית בעתיד. ממנה תיגזר תוכנית העבודה להשקעה בפרויקטי PPP, והיא תוצג לממשלה בכל שנה, כולל משמעויותיה מבחינת התקציב.

על שר האוצר להכריע בדבר זהותו של הגורם שינהל את ההתקשרות במכרזי PPP מטעם המדינה, ולהגדיר את תחומי האחריות והסמכות של הגורם המאסדר ומנהל הפרויקט.

על צוות הליווי והמעקב לקדם תכלול של הידע הנצבר בגופים הממשלתיים באמצעות הליך הטמעה מחייב לכל משרדי הממשלה, לרבות שימוש במסמכי מכרז סטנדרטיים. כמו כן על מנהלי ההתקשרויות לבחון יצירת נוהל אחיד שישמש את כלל הממשלה ובו יעוגנו כל המרכיבים שיש לשקול בביצוע בדיקות ההתאמה לבחינת השיטה המיטבית להקמת פרויקט ולתפעולו, לרבות אופן הכללתם בהתאם לפרויקט הנבחן.

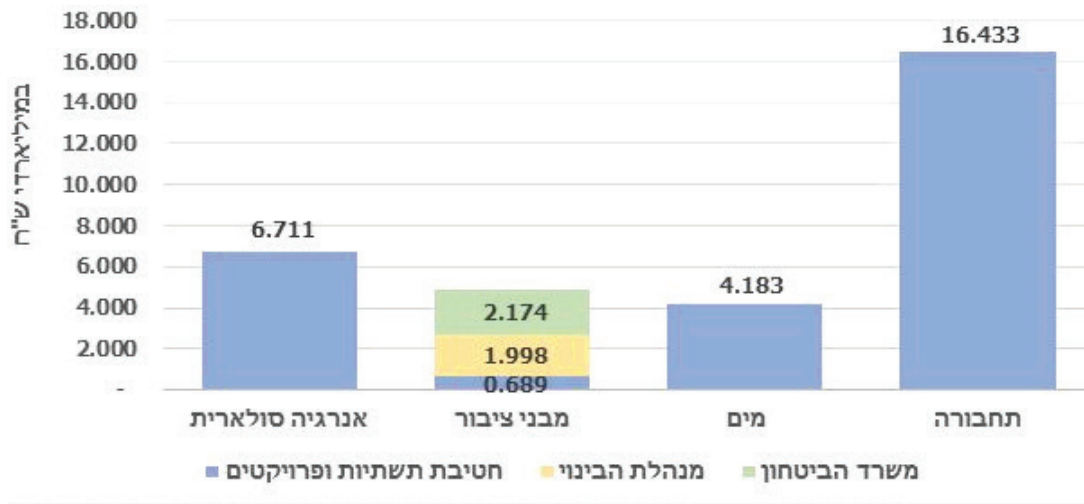
על אגף התקציבים ואגף החשכ"ל לבחון החלת כללים להגברת שקיפות השקעה, ובכלל זה את אופן הצגת הנתונים המצטברים של כלל ההתחייבויות הנגזרות מכל הפרויקטים (שנקבעות לפי תזרים הפרויקטים ולאורך כל תקופת ההתקשרות), ואת האפשרות לפרסם את תשואת המשקיעים תוך שמירה על חסיון סוד מסחרי, כנהוג במדינות אחרות.

על אגף התקציבים ואגף החשב הכללי לבחון את תמהיל מקורות ההון של המגזרים השותפים למימון פרויקטי PPP כדי להפחית את עלותם, תוך הקפדה על אחריות רציפה להוצאות הפרויקטים במהלך כל אורך חייהם. כמו כן, נוכח היקף הכספים הגדול המנוהל בגופים המוסדיים, מומלץ כי משרד האוצר יבחן יצירת כלים לעידוד השקעה בפרויקטי תשתית מקומיים, על מנת לאפשר השאת התועלות למשקיעים לצד תרומה לפיתוח המשק.

סיכום

לפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי נודעת חשיבות רבה בקידום תשתיות המדינה בתחומים השונים. הממצאים שעלו בדוח מלמדים על הצורך בהגדרת הגורם המתכלל ברמה הממשלתית לצורך מימוש יתרונות מרביים ברמה הלאומית ובטיוב פעילות הגופים האמונים על ההתקשרויות. גיבוש עקרונות עבודה מוסדרים לביצוע פרויקטים במתווה זה, יאפשר להגדיל את ההשקעה בפרויקטי תשתית תוך יצירת אפיקי השקעה מגוונים במשק ויסייע לצמיחה הכלכלית של המדינה לאורך שנים. עיגון פעולות שיבטיחו כי המתווה יושם לאחר בחינת תועלות ההתקשרות ביחס לחלופות אפשריות יביא למיצוי יתרונם היחסי של השותפים ולהקצאה יעילה של הסיכונים והמקורות. כמו כן הוא יבטיח שהתמורה להון הציבורי המושקע ביישום פרויקטים אלה תהיה מרבית.

**השקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי ליום 31.12.18
לפי הגוף המבצע בחלוקה למגזרים**



על פי הדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה לשנת 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.