

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים

ameir@kohelet.org.il
msarel@kohelet.org.il



התייחסות להצעה למימון פרויקט המטרו

(סעיפים 7-8 בעמודים 178-179 בטיוטה של חוק ההסדרים)

דר' אשר מאיר ודר' מיכאל שראל

9 ביולי 2020

עיקרי הדברים

- לא הוצגו לממשלה וגם לא לציבור נתונים כלשהם (חישובים, הנחות, מבחני רגישות) לגבי כדאיות הפרויקט, וממילא זה יהיה בוסרי לבקש מן הממשלה לאשר מתווה מימון. עיקרון זה נכון גם למיזם ממשלתי שגרתו כלשהו, על אחת וכמה לפרויקט שמסתמן היקר ביותר בתולדות מדינת ישראל.
- מגפת הקורונה והשלכותיה על ההצטופפות הצפויה והרצויה של העובדים במרכזי הערים ומגמת המעבר לעבודה מהבית עשויות להפחית במידה ניכרת את תשואת הפרויקט.
- לא הוצגו לממשלה וגם לא לציבור הסברים כלשהם מדוע מתווה המימון המוצע עדיף על החלופות.
- מתווה המימון המוצע נחות. גם בהנחה שיוצגו התחשיבים וממשלת ישראל תשתכנע לגמרי שלפרויקט זה תוחלת חיובית, יש מנגנוני מימון שהם חד-משמעית נבונים יותר.
- על כן, יש להשמיט כליל סעיפים אלה מחוק ההסדרים.

קיצור תולדות מיזם המטרו

הרעיון של הקמת רכבת תת-קרקעית בגוש דן נידון כבר תקופה ארוכה. כבר ב-1998 קיימה ועדת הכספים בכנסת דיונים בנושא¹, ומחקרים רבים נעשו בידי גופים ממשלתיים וגופים פרטיים כדי לבחון את החלופות והכדאיות.

לפני שנתיים המהלך עלה הילוך, כאשר ביולי 2018 שבר משרד התחבורה את שירותי חברת נת"ע כדי להכין תכנון מתאים למיזם.² העיתונות מאותה תקופה אף נקבה, בשם בכירים במשרדי האוצר והתחבורה, סכום משוער לעלות הפרויקט: כ-150 מיליארד שקלים - סכום לא מבוטל שמשמעותו כ-60 אלף שקלים לכל משק בית בישראל, ויותר מכפול מתקציב הביטחון השנתי.

מאמר מאוגוסט 2018 דיווח שהממשלה מגבשת שלוש אפשרויות למימון הפרויקט: הראשון - מכירת אג"ח; השני - גיוס כסף מגופים מוסדיים שיושקע ישירות בפרויקט המטרו עצמו; והשלישי - שילוב בין השניים³.

הכדאיות של המטרו

אגף התקציבים והגופים האחרים שהיו מעורבים בניחוח כדאית פרויקט המטרו טוענים שמדובר בפרויקט בעל תשואה גבוהה (התועלות עולות בהרבה על העלויות) והוא מאד כדאי. אולם, בינתיים טענה זו אינה מגובה כלל בנתונים או בפרסומים, ולכלכלנים שאינם מעורבים בעבודת הצוות שמוביל אגף התקציבים לחלוטין לא ברור מהן ההנחות והחישובים העומדים מאחוריה.

התשואה הכלכלית הצפויה של הפרויקט רגישה מאד להנחות השונות, למשל הטכנולוגיות העתידיות בתחום התחבורה (כולל מכוניות אוטונומיות ותחבורה שיתופית), טכנולוגיות עתידיות שיאפשרו עבודה מרחוק, המדיניות שתופעל על-ידי הממשלה בעתיד בתחום אגרות הגודש ובתחום תמחור החנייה, המחירים של כרטיסי הנסיעה במטרו שאנשים יהיו מוכנים לשלם, היקף ההשפעות החיצוניות על פריון העבודה והסביבה, תמורות בעלות תשומות הבנייה, ועוד. חשוב לבחון היטב את כל ההנחות ולבצע מבחני רגישות כמותיים להשפעות של שינויים בהנחות על התשואה המתקבלת. כלל לא ברור האם בחינות ומבחני רגישות כאלה אכן נערכו, מה היו התוצאות, ואם ההנחות שעומדות מאחוריהם סבירות.

בדיקות שבוצעו בפורום קהלת לגבי הכדאיות של הקמת המטרו מעלות סבירות גבוהה שאפשר לפתור את בעיות התחבורה של גוש דן בטווח זמן קצר למדי, על ידי הטלת אגרת גודש דינאמית. מדיניות כזו תבטיח תנועה סדירה של כל כלי הרכב כל הזמן, כך שכל נתיבי התחבורה בגוש נהפכים נת"צים סביב השעון ויכולת הרשת הקיימת להסיע רבבות באמצעות אוטובוסים וכלי רכב אחרים מובטחת. בהחלט מסתמנת גם כדאיות להשקעות נוספות בתשתיות דוגמת מנהרות, אבל בין השקעות תשתית שגרתיות אלו ובין המתווה הגרנדיוזי של המטרו המרחק רב. לכל הפחות כדאי לבצע פיילוט של פתרון מסוג זה לפני שנערכים להשקעות מאסיביות במטרו.

¹ <https://oknesset.org/meetings/2/0/2056188.html>

² <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5310473,oo.html>

³ <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3743882,oo.html>

מעבר להצבעה על תשואה משוערת זאת או אחרת, חשוב מאד להתחשב באי-ודאות או מנעד התשואה. השנים האחרונות התאפיינו בחדשנות מרחיקת לכת בענף התחבורה העירונית. האופניים והקורקינט החשמליים לבדם חוללו מהפכה של ממש בהרגלי התנועה תוך פרק זמן קצר. התחבורה השיתופית משנה את פני שוויון ההזדמנויות בין אזרחים בגישה לשירותי כביש. חידושים נוספים דוגמת רכב אוטונומי, כלי טיס קלים, ואחרים ספקולטיביים בהחלט אבל גם, ובעיקר, אפיק ספקולטיבי מוסיף אי וודאות לתחזית. גם בצד העלות, ניסיון העבר מלמד שקשה מאד לאמוד מראש את העלות הסופית של מיזם תשתית, ובמקרים רבים מאד שהעלות הסופית עולה בהרבה על האמודנים המקוריים⁴.

מאידך, מומחים רבים הצביעו בבטחה רבה על תשואה חיובית לפרויקט. מחקר של מכון אהרן משער שהתועלת החיצונית בלבד מצדיקה את ההשקעה, כאשר התועלת הישירה לנוסע היא רק מוסיפה לתשואה המרשימה⁵.

לגבי החישובים של משרדי הממשלה, אלו כאמור נסתרים – לא הוצג לממשלה ולציבור כל ניתוח מפורט לגבי עלויות, תועלות וסיכונים. כמו כן, התועלות לא חולקו בין תועלות ישירות לנוסעי מטרו לבין תועלות עקיפות (חיצוניות), למרות שחלוקה כזו עשויה להיות מאד רלוונטית לבחירת מנגנון המימון לפרויקט.

אין כמובן סיבה לציבור לחשוב שהבדיקות של פורום קהלת טובות יותר מאלו שערך הצוות שהוביל אגף התקציבים, ומן הממצאים שפרסמו החוקרים של מכון אהרן. מה שכן חשוב הוא, לאור קשת הדעות ואי-הוודאות הגדולה שמרחפת על הפרויקט, שחישובי הכדאיות של המיזם וההנחות הרבות המשמשות לחישובי הכדאיות יוצגו בצורה שקופה, כך שכלכלנים ומומחים יוכלו לבחון אותם ולהציע שיפורים. חיוני גם שהביצוע של פרויקט ענק ויקר-ערך זה יהיה כפוף למשמעת של הערכת שוק כלשהי.

מתווה המימון המוצע בטיוטת חוק ההסדרים

המתווה בחוק ההסדרים צובע הכנסות כלליות שונות ומקצה אותם, באופן שרירותי, למטרו. בין היתר, צוין שאחוז מסוים ימומן מהיטל השבחה, וחלק מפיתוח נדל"ן. יש לשער חלק מהיטל השבחה ומההכנסות מפיתוח הנדל"ן יהיה פועל יוצא של הפרויקט, אבל חלק לא. לא מקובל וגם לא ראוי לצבוע הכנסות בצורה כזאת. מחקר שפרסם מכון אהרן שיער שעיקר התרומה למשק של הפרויקט יהיה משיפור בפריור העבודה באזור גוש דן, אבל השערה זאת אינה מצדיקה הקצאה מראש של אחוז נתון של מס הכנסה על עובדים ועסקים בגוש דן למימון המטרו.

בין היתר, המתווה צובע את ההכנסות מאגרות גודש במהלך העשורים הבאים לטובת סבסוד המטרו, תוך עקיפת המנגנון של תקציב המדינה, ולמרות שאין שום קשר כלכלי ישיר בין גביית אגרות גודש לפרויקט המטרו. באותה מידה ניתן להשתמש בהכנסות מאגרות גודש להפחתת מסים אחרים או להגדלת הוצאות הרווחה.

⁴ Welde, Morten, and James Odeck. "Cost escalations in the front-end of projects—empirical evidence from Norwegian road projects." *Transport Reviews* 37.5 (2017): 612-630.

⁵ <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/documents/s.ziv.pdf>

לפי המתווה, יכול להיווצר (וסביר שאכן ייווצר) מצב שבו ההכנסות ממכירת כרטיסים לנסיעות במטרו יממנו רק חלק מזערי מעלות הפרויקט. זאת, למרות שלא מוסבר כלל שחלוקה כזו צודקת או הגיונית, במיוחד לאור התועלות הרבות מהפרויקט שמכונסות על ידי הנוסעים במטרו.

מנגנונים של הערכת שוק

המנגנון הטוב ביותר להערכת שוק עשוי להיות מודל יזמי. אם אכן התועלת לציבור (המהוונת) של הקמת המטרו חיובית, אזי אם מאפשרים ליזם לנכס לעצמו את התועלות האלו יהיה כדאי לו להשקיע את כל עלות הפרויקט מכספו כדי שיוכל אחר כך לגרוף את הפירות. בפשטות - אפשר לקשור את התגמול למספר הנוסעים, שכן כל התועלות של המטרו מנוקזות בסופו של דבר בנסועה. התועלות הישירות לנוסע מתבטאות במחיר הכרטיס, כמו בכל מוצר או שירות אחר במשק. אבל גם התועלות החיצוניות של ציפוף ואגלומרציה הן בסופו של דבר פועל יוצא ישיר של היקף הנסיעות.

מנגנון אחר הוא המנגנון המקורי עליו דובר לפני שנתיים: המדינה אמנם מרימה את הפרויקט, אבל מקבלת את המימון ממקורות פרטיים, באמצעות אג"ח ייעודיות או הלוואות מגופים מוסדיים, או הכנסת שותפים עסקיים. שוב, ההחזר על ההשקעה יהיה קשור לנסועה, דרך מחיר הכרטיס או דרך הערכה חלופית שמגלמת בצורה אמינה את התועלת לציבור.

אפשר להציג מודלי ביניים דוגמת BOT (בנה-הפעל-העבר, כפי שנעשה בכביש 6) וסוגים אחרים של שותפויות בין המגזר הפרטי והציבורי.

החשיבות של הערכת שוק

למנגנון שוק שלוש יתרונות קריטיים:

1. בפרויקט נתון, עם עלות נתונה ותועלת נתונה ובטחה שהתשואה חיובית, כאשר המימון פרטי, אזרחי ישראל יידרשו לשלם את המחיר רק בעוד שנים רבות, כאשר המטרו פועל והם נהנים מכל היתרונות שלו וכאשר המדינה תהיה עשירה בהרבה.
2. אלא, שהעלויות והתועלת אינן נתונות. קשה מאד עד בלתי אפשרי לשלוט על הוצאות של פרויקט בסדר גודל זה, מול הלחץ של ארגוני העובדים (במדינת ישראל, להבדיל ממקומות אחרים, לחץ זה מאיים על כלל המשק ולא רק על המטרו עצמו), ודרישות בלתי פוסקות של בעלי עניין לעוד מיליארדי שקלים לרכבת ירוקה יותר או חברתית יותר וכדו'. כאשר יש בעל בית כספי אחראי מן המגזר הפרטי, יהיה כוח נגדי משמעותי לסחף זה והסיכוי לשמור על מסגרת תקציב בעל קרבה כלשהי לעלות אמיתית גדול לאין שיעור.
3. משמעת שוק מאפשרת קבלת הערכה אובייקטיבית יותר של התשואה של המטרו. מומחי התחבורה של פורום קהלת סקפטיים לגבי התשואה של המיזם, ואילו חוקרי מכון אהרן מתלהבים. רק התניית הקמת הפרויקט במציאת יזם שייגש למכרז, או משקיעים שיסכימו לשים כסף אך ורק אם הם רואים בפרויקט המטרו תשואה אמיתית, תבטיח שלא מדובר בגחמה של אנשי מקצוע עם סיכוי גבוה להפוך לפיל לבן.

הכללת מימון הפרויקט בחוק ההסדרים על רקע משבר הקורונה

לא ראוי לבקש תקציב מן הממשלה על פרויקט כלשהו לפני שהוצגו לממשלה ולציבור חישובי מוקפדים ומשכנעים המעידים על הכדאיות של הפרויקט, בהתאם לעלותו וסוגי אי-הוודאות השוררים סביב הגודל והעיתוי של העלויות והתועלות. קל וחומר כאשר מדובר בפרויקט בעל עלות עצומה, ששורת אי-ודאות קיצונית ביחס לגודל העלויות, גודל התועלות, והעיתוי של שניהם.

בין יתר מקורות אי-הוודאות, יש להצביע על משבר הקורונה כאירוע שבכוחו לשנות מאד את הכדאיות של המיזם:

- ראשית, אם כי משרדי הממשלה טרם הציגו נימוקים לטובת הפרויקט, חוקרים פרטיים אכן התבטאו בנושא. מחקר משפיע במיוחד, של החוקרים סני זיו ואורן שפיר ממכון אהרן, תלה את עיקר התועלת של המטרו היא בהעצמת היכולת לנצל את היתרונות הכלכליים העצומים (לדבריהם) של האגלומרציה (Agglomeration) – ציפוף מקומות העבודה באזור גיאוגרפי קטן יחסית. כעת הערכת הסיכונים והעלויות הכרוכים, מנגד, בציפוף כזה – הן בהיבט הבריאותי והן בהשלכות הכלכליות – גבוהה משמעותית ממה שהייתה בעת ביצוע המחקר.
- שנית, גם החוב הציבורי של ישראל גבוה כיום הרבה יותר מאשר לפני משבר הקורונה, וגם הסיכונים הפיסקאליים עלו משמעותית.

יתכן כמובן שלפני משבר הקורונה התשואה הצפויה של הפרויקט הייתה מאד גבוהה ושהיא נותרת כזו גם בהיחשב בהשפעות אלו של הקורונה. אבל ללא פרסום מקיף ושקוף של כל ההנחות והחישובים, אין שום דרך לקבוע זאת.

לכן, מתבקש שכל נושא המימון של פרויקט מטרו יושמט מחוק ההסדרים הנוכחי.