

הדוגמא הבולטת לאפליית העצמאים נעוצה בעובדה, שהממשלה החליטה להקטין את חבות המס על חברות לרמה של 25 אחוזים במשך 10 שנים. לעומת זאת, חבות המס על העצמאים תופחת לרמה של 44 אחוזים בסוף התקופה. הפער במיסוי זה מנציח את האפליה כלפי מגזר זה, ולהב נערכת כבר למאבק להשוואת נטל המס בין שני המגזרים.

אולם, אין די באלה. שלטונות המס עדיין מגלים נוקשות רבה באשר לתביעות העצמאים למניעת אפלייתם לעומת סקטורים אחרים במשק דוגמת בעלי שליטה בחברות וציבור השכירים. יתכן שהסיבה המרכזית לכך נעוצה בעובדה, כי לעצמאים אין שדולה בקרב מקבלי ההחלטות כפי שיש לסקטורים אחרים, ועל-פי רוב החקיקה בישראל מתבצעת לפי עמדות כוח סקטוריות ולא בשל העניין והצורך.



יו"ר יהודה רור

פרויקטים ציבוריים - פרטיים

Public Private Partnership – העידן החדש

כולל של כ-7 מיליארד דולר, כגון: בנייה, הפעלה ואחזקה של כבישי אגרה נוספים, בתי-ספר, בתי-כלא, בתי-חולים, רכבת, חניונים עירוניים, כבישים, קווי הובלת גז טבעי, שדות תעופה ומפעלים נוספים להתפלת מים.

על אף שמיומן פרויקטים באמצעות עסקאות BOT/PPP הנו קונספציה חדשה במזרח אירופה, שימוש בעסקאות אלה הולך וצובר תאוצה, וההערכה היא כי במהלך 10 השנים הקרובות ההשקעות הכוללות בתחום זה במזרח אירופה יסתכמו בכ-100 מיליארד דולר.

מבנה טיפוסי של עסקת PPP/BOT מתחיל בהקמת תאגיד למטרה ספציפית זו ("SPC", Special Purpose Company), וזה מתקשר בהסכם זיכיון עם הגוף הציבורי. הסכם הזיכיון, בין היתר, מגביל את ה-SPC מלעסוק בכל עיסוק אחר, כאשר הפרויקט הספציפי הנו מטרתו היחידה של התאגיד.

במהלך השנים האחרונות, פיתחו ממשלות באירופה חוזי זיכיון סטנדרטיים, המסייעים בקיצור הליכי המשא ומתן ובקיצור משך הזמן הנדרש להשגת "סגירה" פיננסית. כמו כן, הגופים הממשלתיים החלו להסתגל לכך שגופים פרטיים נוטלים אחריות רבה יותר בתחומים אשר עד עתה היו ציבוריים בלבד, מאחר שהם נהנים מהיתרונות של תשתיות באיכות גבוהה, מבלי לרוקן את משאביהם הדלים ממילא.

ככלל, הגופים הציבוריים, בין אם ממשלות, עיריות או גופים סטטוטוריים אחרים, מצפים כי הגוף הפרטי ייטול על עצמו את מרבית הסיכונים הכרוכים בתכנון, בכמויות, בלוחות הזמנים, ואף ישאו בעלויות הכרוכות בפרויקט הן במשך תקופת הבנייה והן במשך תקופת ההפעלה והאחזקה של הפרויקט.

העסקאות, בדרך כלל, מבוססות על זכות חזרה מוגבלת לבעלי המניות של ה-SPC (Limited Recourse Basis), אך ככלל, הגופים הציבוריים דורשים ערבויות ישירות של הגופים המממנים את ה-SPC בגובה הון המניות והלוואות הבעלים אשר יש להשקיע בפרויקט, וכן דורשים הם כי מסמכי הפרויקט יגדירו אותם כצד שלישי מוטב. הגוף הציבורי, על-פי רוב, נוטל על עצמו את סיכוני הביקוש: ממצאים ארכיאולוגיים המעכבים את לוחות הזמנים, ההשלכות האפשריות של מלחמה, טרור ואיומי ביטחון דומים וסיכונים אחרים.

מדינת ישראל היא חלוצה במזרח התיכון בתחום של מימון פרויקטים על-ידי שיתוף פעולה בין הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי.

קיצוצים בתקציב וגירעונות ממשלתיים ועירוניים בארץ, כמו גם באירופה, וכן הצורך לשפר את התשתיות במטרה לתמרץ צמיחה ושגשוג כלכלי, הביאו את הממשלות בארץ ובחוי"ל לחפש דרכים לממן באמצעות המגזר הפרטי פרויקטים ציבוריים בשיטות PPP/BOT (Public-Private Partnerships/Build, Operate Transfer). מלווים פרטיים המצטרפים לעסקאות מעין אלה הנם, בדרך כלל, התאגדויות של בנקים ומלווים מוסדיים, כגון קרנות פנסיה, קופות גמל וחברות ביטוח. זאת מאחר שפרויקטים מהסוג דן מניבים תשואות הגבוהות מן התשואות המתקבלות מהלוואות ומבטוחות שמרניות אחרות.

באופן מסורתי, נעשה שימוש בפרויקטים לפיתוח תשתיות על מנת להתניע משקים בשפל. מאחר שמשקים רבים עדיין נמצאים במיתון ועלויות הבנייה הן נמוכות, זהו זמן אידיאלי לקדם פיתוח של תשתיות. לפיכך, ביצוע עסקאות PPP/BOT מתפשט במהירות עצומה ברוב חלקי אירופה וסביבתה, בייחוד בתחום של תשתיות לאומיות.

במהלך שבע השנים האחרונות, מספר רב של נכסים חיוניים באזור תוכנו, נבנו ומומנו כעסקאות PPP/BOT, ומדינת ישראל נחשבת לחלוצה בתחום זה. החל מכביש אגרה – חוצה ישראל, רכבת קלה עירונית בירושלים ובתל-אביב, וכלה במפעלים להתפלת מי ים, תחנות כוח וקווים להובלת גז טבעי, יותר ויותר תשתיות ציבוריות בישראל ממומנות באופן חלקי או מלא על-ידי המגזר הפרטי. מאז שלהי 1990, ממשלת ישראל הוציאה למכרז, באופן מוצלח, פרויקט כביש אגרה – כביש חוצה ישראל בשווי של כ-1.35 מיליארד דולר – אחד משלושת כבישי האגרה המשוכללים בעולם; פרויקט רכבת קלה בירושלים בשווי של כ-400 מיליון דולר; פרויקט התפלת מי ים בשווי של כ-250 מיליון דולר; ותחנת כוח בשווי של כ-100 מיליון דולר.

גם עיריות ומועצות מקומיות המשיכו דפוס זה בעקבות ממשלת ישראל. כך למשל פרויקט חניון הלאום ופרויקט בית העירייה בירושלים, בשווי של כ-120 מיליון דולר, מומן כעסקת PPP. כמו כן, ישנם פרויקטים נוספים של פיתוח תשתיות, המתאימים לביצוע כעסקאות PPP/BOT אשר נמצאים בהתהוות, בהיקף

סיום עבודות הבנייה לבין סיום תקופת הזכיין. לאור אופיו המיוחד והחדשני של הפרויקט ועצם היותו הפרויקט הראשון בישראל אשר מומן בשיטת PPP/BOT, זה היה הליך למידה משמעותי עבור כל המשתתפים. למעשה, נדרשו כ-18 חודשים על מנת להגיע לסגירה פיננסית לאחר שנבחר הזכיין.

נוסף על ההתחייבויות אשר נטלה על עצמה המדינה, כמתואר לעיל, ונוסף על ההתחייבויות הבסיסיות של הזכיין לתכנן, להקים ולהפעיל את הכביש במשך כל תקופת הזכיין, הסכם הזכיין כלל דרישה לפיה עם התגברות התנועה מעבר ליעדים מסוימים וקבועים מראש, יהיה על הזכיין להרחיב את הכביש. עלות הרחבת הכביש נכללה כבר במבנה הכלכלי הראשוני של הפרויקט, שכן חובות נוספים אינם יכולים להיווצר בתקופת הפרויקט. לפיכך, על מנת להבטיח כי יוותרו משאבים בידי הזכיין לצורך מטרה זו, הוקמה קרן מיוחדת מבעוד מועד.

הזכיין התחייב גם להקים ארבע תחנות שירות ותדלוק לאורך הכביש, כאשר חלק מההכנסות מתחנות התדלוק משולם למדינה.

נוסף על מתן שירותי תדלוק ואזורי מנוחה לנוסעי הכביש, תחנות השירות יספקו לזכיין הכנסות אשר אינן תלויות באגרה, וכך יחזקו את המודל הכלכלי עליו מבוסס הפרויקט.

90% מעלות הפרויקט ממומנים באמצעות הלואות, ו-10% מהון עצמי של בעלי המניות בזכיין, כאשר ההלוואות מומנו על-ידי מלווים ישראלים וצפון אמריקנים.

לצורך הקמת הפרויקט הקים הזכיין שותפות קבלנית (Joint Venture), באופן שהמיום המשותף נושא בכל הסיכונים הקבלניים הכרוכים בתכנון ובבנייה.

לצורך תפעול הפרויקט, הקים הזכיין חברת תפעול אשר בעלי המניות בה הן חברות הקשורות לבעלי המניות בזכיין.

מודל לפרויקטים עתידיים

פרויקט כביש חוצה ישראל הנו הפרויקט הגדול הראשון שמומן באמצעות המגזר הפרטי בישראל. פרויקט זה שימש אבן בוחן עבור ממשלת ישראל,

המוסדות הפיננסיים והמגזר הפרטי. הפרויקט יישמש, ללא כל ספק, דוגמא לכל הפרויקטים העתידיים בישראל ובסביבתה.

בשנת 1999 נבחר פרויקט זה לפרויקט התנועה והתשתית של המזרח התיכון על-ידי "Project Finance Magazine".

במרבית מדינות אירופה קיימות המסגרות המשפטיות והפוליטיות הנדרשות לפיתוח ולהקמה של פרויקטי תשתיות באמצעות מיזם ציבורי-פרטי משותף. ממשלות רבות מתחילות בפרויקטים של PPP/BOT, בהם השירותים ניתנו על-ידי המגזר הפרטי, ובכלל זה הבנייה, ההפעלה והתחזוקה של כבישי אגרה, בתי-ספר, אוניברסיטאות ובתי-חולים, ואף רכבות, רכבות קלות, כבישים, קווי הובלת גז טבעי, מפעלי התפלת מי ים, פרויקטים של שדות תעופה, ועוד.

ככל שהמשתתפים השונים נעשים מקצועיים יותר ובעלי ניסיון רב יותר, נוצרות הזדמנויות מעולות למיזם פרויקטים באזורים אלו.

בכמה מדינות בעולם נחקקו חיקוקים ספציפיים במטרה להסדיר עסקאות PPP/BOT, כאשר החקיקה הרבה ביותר נחקקה בסין, העמלה בחריצות בהכנת התשתיות למשחקים האולימפיים של שנת 2008.

פרויקט כביש חוצה ישראל

פרויקט כביש חוצה ישראל, אשר נחתם באוקטובר 1999, מהווה אבן דרך במימון פרויקטים בישראל, מאחר שהוא הפרויקט הגדול הראשון בישראל אשר נבנה כעסקת BOT בסטנדרטים בינלאומיים גבוהים ביותר.

פרויקט כביש חוצה ישראל מכיל כביש באורך של כ-86 ק"מ, ובו עד ארבעה נתיבים בכל כיוון, 13 מחלפים, 80 גשרים, כ-100 ק"מ של דרכים חקלאיות ומנהרה באורך של כ-400 מטרים.

כביש חוצה ישראל הנו כביש אגרה, בו הגבייה נעשית באמצעות טכנולוגיה מתקדמת המאפשרת לנוסעים לנוע בחופשיות וללא הפרעות של עמדות תשלום.



המפתח להבטחת העניין הבינלאומי בפרויקט היה רמת התמיכה לה זכה הפרויקט מהממשלה. גישה פרגמטית הייתה אף היא חיונית, מאחר וכל צד – הזכיין, הממשלה והמלווים – היה צריך ליטול על עצמו חלק מן האחריות. חלוקת אחריות יעילה הנה הכרחית ומהותית, שכן עליה נבנית השותפות הציבורית-פרטית. אשר על כן, המשא ומתן בין הממשלה, בעלי המניות בזכיין והמלווים נמשך, עד אשר התקבל שיווי משקל משיביע רצון של חלוקת הסיכונים.

הממשלה נטלה על עצמה את האחריות להעמדת הקרקע לזכיין, חוקקה את החוקים ואת התקנות המאפשרים גבייה יעילה של האגרה, ונטלה חלק מן הסיכון אם היקף התנועה על הכביש יהיה נמוך מהתחזיות המוקדמות. כנגד זה התחייב הזכיין לשלם למדינה 57% מההכנסות, במקרה שהתנועה תהיה גבוהה מן התחזיות הנ"ל, וכן קיבלה המדינה אופציות לבעלות של עד 49% מהון המניות של הזכיין, כאשר האופציות ניתנות למימוש בכל עת בתקופה שבין