

## פרויקטים גדולים בתחום התשתיות ודרך מימונם<sup>1</sup>

בתקציב במדינה לשנת 2004 הוגדר כי המדינה מחויבת "להגברת ההשקעות בתשתית על מנת להביא למיצוי פוטנציאל הצמיחה [...] תוך הגדלת ההשקעות בתשתית ממקורות חוץ תקציביים". כמו כן נקבע כי "פעילויות מרכזיות, שממונו עד כה מתקציב המדינה, הולכות ומועברות ברחבי העולם במידה הולכת וגוברת לידי המגזר הפרטי, וגם בישראל יושם בשנים הקרובות דגש על מגמה זו. [...] בדרך זו יתווספו מקורות מימון ותגבר היעילות יעדים אלו יש להעמיד במבחן המעשה.

ההשקעה הממשלתית גדלה משנת 2000 בכ-2.5 אחוזים, ובתוכה התרחבה ההשקעה בתשתית התחבורה בכ-40 אחוזים. כמו כן התחוללה בשנים האחרונות תפנית מהותית בגישה לפרויקטים גדולים בתחום התשתיות: לאחר שעד שנות האלפיים בוצעו מרבית הפרויקטים על ידי גופים ממשלתיים ובמימון מלא של הממשלה, מתרבים בשנים האחרונות הפרויקטים המתנהלים בשיתוף עם המגזר הפרטי. בגישה זו, המכונה P.P.P (Public Private Partnership), נחתמים הסכמים ארוכי טווח לשיתוף פעולה בין המגזר הפרטי לציבורי<sup>2</sup>. חלק מההסכמים הם במסגרת של P.F.I (Private Finance Initiative), שבה מעביר המגזר הציבורי למגזר הפרטי את האחריות לסיפוק המוצר לציבור (לרבות האחריות על ההקמה, הרכישה, השיפוץ, המימון והתפעול של הפרויקט), ובתמורה מקבל הזים תשלומים לפי קריטריונים המוגדרים מראש, מהמשתמשים או מהמגזר הציבורי. במסגרת הסכמי ה-P.F.I ניתן למצוא פרויקטים מסוג B.O.T (Build, Operate, Transfer) - שבהם, לאחר תקופה מוגדרת מראש (בדרך כלל של 20 עד 35 שנה), אשר בה הזים בונה את הפרויקט ומפעיל אותו, מועבר הנכס לידי המגזר הציבורי - וכן פרויקטים מסוג B.O.O (Bulid, Own, Operate), שבהם הנכס נשאר בידי הזים.

בישראל הפרויקט המרכזי שהסתיים ונבנה בשיטת ה-B.O.T הוא הקטע המרכזי של "כביש חוצה ישראל", אשר נפתח לציבור בפברואר 2004 (כחצי שנה לפני מועד סיומו המשוער). פרויקט זה יכול לשקף את יתרונותיה הגדולים של השיטה: (א) בנייתו מומנה מתקציב חוץ-ממשלתי. (בשלב זה לא ברור אם הממשלה תצטרך לפרוס את "רשת הביטחון" לכמות נסיעות מינימלית שהתחייבה לה). (ב) המבצע עמד בלוח הזמנים, בשונה ממרבית הכבישים שנבנו בארץ בעשורים האחרונים.

כן מצויים היום, בשלבים שונים של תכנון וביצוע, 16 פרויקטים המוקמים בגישת ה-P.P.P, שרובם ככולם החלו בשנות ה-2000. ההיקף הכספי של הפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי עמד בסוף 2003 על 6.5 מיליארדי דולרים, מתוכם 75 אחוזים בתחום התחבורה, 12 אחוזים בתחום ההתפלה, 6 אחוזים בתחום הבינוי ו-4 אחוזים בתחום האנרגיה. (פירוט על חלק מהפרויקטים ואפיונם מצוי בפרק "התוצר לענפיו" של דוח בנק ישראל לשנת 2003). חשוב לציין כי במהלך ההקמה הפיקה המדינה לקחים רבים, ושיפרה את הליכי התכנון והמכרז של פרויקטים אלו.

שיתוף המגזר הפרטי בפרויקטים אלו מאפשר לנצל את היתרון היחסי של כל מגזר, תוך חלוקת הסיכונים בין המגזרים. כמו כן יש חשיבות רבה להגברת התחרותיות במשק תוך הפחתת מעורבות הממשלה, ותוך הסתמכות על מקורות שאינם גירעוניים. עם זאת, במתכונת הנוכחית, שבה מנוהלים הפרויקטים בישראל נשחקים חלק גדול מיתרונות אלו.

הבעיה המרכזית העומדת בפני התקדמות הפרויקטים היא בעיית מימונם. מימון לא ממשלתי של פרויקטים גדולים מחייב תשתית מימונית רחבה של גופים מקומיים וזרים. בישראל אין כמעט מערכת אשראי מקומית חוץ-בנקאית לטווח ארוך, וזאת בניגוד למדינות מפותחות רבות, שבהן הגורמים המוסדיים הם מקור הולך וגדל במימון האשראי של פרויקטים אלו. כך, לדוגמה, באנגליה ב-2003 מומנו כ-40 אחוזים מהפרויקטים על ידי הגורמים המוסדיים, בעוד שבשראל, עד שנת 2004, צפויים "בנק הפועלים" ו"בנק לאומי" לממן כ-80 אחוזים מהפרויקטים שנבנים בשיטת ה-B.O.T.<sup>3</sup> גם ההיקף הקטן יחסית של מערכת הבנקים בישראל ומגבלת האשראי המוטלת עליהם בשנים האחרונות מקשים על הענקת אשראי לפרויקטים מסוג זה ברמה הנדרשת. יתר על כן, בשל הסיכון הביטחוני הגבוה המאפיין את האזור קשה לגייס מקורות מימון מחו"ל. בעיות אלו מקשות

1 תיבה זו נסמכת בחלקה על הסקירה של החברה הממשלתית "ענבל".

2 הפרויקט היחיד המתוכנן בגישת ה-P.P.P ושאינו מתחום התשתיות הוא בניית בית-סוהר פרטי דרומית לעיר באר-שבע.

3 תחזית זו - באדיבות TASC.

## מחלקת המחקר

על התקדמות הפרויקטים ומייקרות את עלותם - עלות שבסיכומו של דבר נופלת בעיקרה על המדינה. כך, הרכבת הקלה בירושלים והמתקנים להתפלת מי-ים בפלמחים, במפרץ חיפה ובקיבוץ שומרת מצויים בקשיים, בשל בעיות בסגירה הפיננסית של הפרויקטים, על אף סיום המכרזים ובחירת הזכיינים.

עמידה בסטנדרטים בין-לאומיים בניהול פרויקטים אלו, וכן הקמת גופים מרכזיים מקצועיים לריכוז וייעוץ<sup>4</sup>, תוך שימוש בניסיון הנצבר בפרויקטים השונים, חיוניות לשם הקלה על ההליכים. יש לדאוג לפינוי מקורות מימון ארוכי טווח לפרויקטים אלו, וזאת בכפיפות לצמצום הגירעון הממשלתי, שיקטין את ביקוש הממשלה למקורות מימון ויפנה מקורות למגזר הפרטי. ניתן לסייע למימון פרויקטים אלו על ידי ייעוד עתידי של ערבויות ממשלת ארה"ב למימון תוספת השקעות של המגזר הפרטי בתשתית, וכן על ידי פינוי מקורות להשקעה ארוכת טווח בתשתיות עבור המשקיעים המוסדיים - קופות הפנסיה והגמל וחברות הביטוח; זאת, כאמור, באמצעות הקטנת ממדי גיוס ההון למימון גירעון הממשלה. כן ראוי כי הממשלה תיתן מענקי הקמה לחלק מהפרויקטים, כדי להזיל את מימונם.

4 כדוגמת אגף הפרויקטים בחברה הממשלתית "ענבל", שהוקם בשנת 2001 לשם ריכוז וייעוץ בפרויקטים.

## לוח 6: ביצוע התקציב המקומי של הממשלה לעומת יעד הגירעון, 2003 עד 2004

התקופה הנסקרת	2004		2003				2003	
	I	IV	III	II	I			
שיעור השינוי לעומת התקופה המקבילה אשתקד** *								
3	3.5	2.1	1.1	2.9	1.5	0.5	הגירעון המקומי של הממשלה כאחוז מהתוצר הסטייה מהתוואי <sup>1</sup> (במיליארדי ש"ח)	
3	7.9	-2.7	-5.0	-7.5	-5.0	-3.9	בהכנסות הממשלה	
3	-2.5	-2.9	-2.5	-0.3	0.6	-5.1	בהוצאות הממשלה	
3	-82.1	0.2	-2.5	-7.2	-5.5	1.3	בגירעון המקומי	
3	-86.6	-8.0	-5.4	-9.9	-4.4	-18.7	הגירעון הכולל של הממשלה (ללא מתן אשראי)	
	שיעור השינוי לעומת התקופה הקודמת (אחוזים)							
2	4.7	1.1	-2.3	-4.9	-1.3	-1.9	הכנסות הממשלה ממסים	
2	3.2	-2.3	-4.4	-12.6	-12.4	-8.2	מזה: הכנסות ממס הכנסה נטו	
3	2.9	2.3	-1.9	-0.5	7.9	1.9	הכנסות ממע"מ ברוטו	
3	-1.3	0.6	2.4	1.3	7.8	2.6	הוצאות הממשלה	
1	-9.7	-11.2	-3.7	-3.3	-2.3	-5.1	קצבאות הביטוח הלאומי	
1	-19.6	-24.8	-35.5	-36.1	-31.3		מזה: דמי אבטלה	
1	-24.1	-20.2	-27.1	-0.2	-18.9		הבטחת הכנסה	
2	-2.1	0.4	9.8	10.2	3.4		גבייה של המוסד לביטוח לאומי מהציבור	

1) התוואי נקבע בהתאם ליעד גירעון של 3 אחוזי תוצר ב-2003, ו-4 אחוזי תוצר ב-2004. \* החודש האחרון שלגביו יש נתון.

\*\* שיעור השינוי לא חושב עבור הסטייה מהתוואי אלא עבור הסעיפים המוגדרים. המקור: משרד האוצר.