

תיבה ו'-1: מימון הקמת פרויקט המטרו בגוש דן

- פרויקט הקמתם של שלושה קווי מטרו בגוש דן צפוי לעלות, על פי אומדני הממשלה, כ-150 מיליארדי ש"ח לאורך כ-15 שנים.
 - לאור ההערכה כי נדרש גידול פרמננטי של ההשקעה בתשתיות התחבורה בישראל, רצוי שעיקר המימון יבוצע באמצעות צעדים פיסקליים ארוכי טווח, לרבות העלאת מסים – מסים על כלל הציבור ו/או מסים ייעודיים על האוכלוסייה שצפויה ליהנות מהפרויקט.
 - בשל העלות המשקית הגבוהה של עיכובים בביצוע הפרויקט חשוב להחליט מראש שאם ייווצרו פערי עיתוי בין ההכנסות המיועדות למימונו לבין ההוצאות על ביצועו, הממשלה תגשר על פערים אלו, ויימנע עיכוב בפרויקט מסיבות של תזרים מזומנים.
- בחודש נובמבר 2021 אישרה הכנסת סעיפים מרכזיים בחוק הרכבת התחתית ("חוק המטרו"), הקובעים הקמת רשות מטרו שתקדם ותנהל את הפרויקט, ומסדירים את אופן מימונו. על פי החוק ההשקעה בפרויקט תסתכם ב-150 מיליארד ש"ח. מחצית מהסכום תמומן מתקציב המדינה, והמחצית השנייה – ממקורות חוץ-תקציביים שצוינו בחוק.

התוכנית היא שהמטרו ייבנה במהלך יותר מ-15 שנים, ומרבית ההוצאה תידרש בפריסה של כעשר שנים (כרגע בין השנים 2026 ו-2036). בשיאה ההוצאה השנתית צפויה לעמוד על קרוב לאחוז תוצר. מדובר בהשקעה הצפויה (בחלקה הגדול) להתווסף על ההשקעות האחרות במשק. הפרויקט הוא אמנם עצום בהיקפו, אך פריסתו לאורך יותר מ-15 שנה מאפשרת לממשלה לממן אותו על ידי שילוב של העלאת מסים, ריסון הגידול של הוצאות אחרות והגדלה זמנית של החוב הציבורי. לאור ההערכה שנדרש גידול פרמננטי של ההשקעה בתשתיות התחבורה בישראל, לרבות בהרחבות של מערך התחבורה במרכז הארץ ובמטרו עצמו – עם גידול האוכלוסייה בעשורים הבאים – רצוי שחלק ניכר מההשקעה ימומן על ידי תוספת פרמננטית להכנסות הממשלה או ריסון הגידול של הוצאות אחרות (ראו דיון בסעיף 6, להלן).

החוק שאושר קובע כי ההשקעה בבניית המטרו תמומן באמצעות שילוב של מיסוי כלל הציבור, מיסוי בעלי הנכסים הצפויים ליהנות מפיתוח התשתיות שבקרב נכסיהם ומיסוי התושבים הגרים או מועסקים באזורים שבהם תפותח המטרו. אין כוונה שהמשתמשים העתידיים ברכבת התחתית יממנו את הקמת תשתיתה, שכן קיומה צפוי להקל על העומס בכבישים ולסייע לניידות של כלל משתמשי התחבורה באזור הגיאוגרפי שבו היא פותחת. בכך השקעה זו שונה מהשקעות בתשתיות לחשמל, מים, ונמלים ואוויר, שתועלתן ממוקדת בצרכן עצמו, ולכן ממומנות על ידי המשתמשים. כיוון שמדובר על השקעה בהיקף נרחב, אופן חלוקת נטל המימון של קווי המטרו בין כלל הציבור, הנהנים העיקריים (על פי אזור המגורים והתעסוקה) ובעלי הנכסים שצפויים ליהנות מרווחי הון הודות לפיתוח התשתיות בקרב הנכסים שבעלותם, היא במידה רבה שאלה של העדפה חברתית.

לגבי פרויקטים של הקמת (או הרחבת) תשתיות תחבורה בעולם מצאנו כי במקרים רבים המימון מתחלק בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.¹ בישראל, שבה השלטון המרכזי מנהל באופן בלעדי את מדיניות המיסוי, כולל המיסוי המקומי, שיתוף של השלטון המקומי בהקמת פרויקט תשתית לאומי אינו מוכר. עם זאת, העלות הגבוהה של פרויקט המטרו והעובדה שהנהנים העיקריים ממנו יהיו התושבים והעסקים בגוש דן, מצדיקים הטלת מסים ייעודיים על הנהנים מהפרויקט.

כמחצית ממימון הפרויקט יגיע, כאמור, מתקציב המדינה השוטף, דהיינו ממיסוי כלל הציבור. גם המימון הצפוי מרמ"י מקורו למעשה בכלל הציבור (אף שרישומית הוא נחשב למקור חוץ-תקציבי). לעומת זאת ההכנסות מאגרת הגודש, ממס ההשבחה (המוגדר בחוק המטרו), מהרשויות המקומיות בסביבה הגיאוגרפית של הפרויקט, ומההכנסות מהבינוי מעל הדיפו והתחנות הן הכנסות שמקורן בבעלי נכסים ותושבים שצפויים ליהנות מהפרויקט.

בשלב זה אין עדיין הערכות לגבי פערים בתזמון בין ההכנסות המיועדות למימון הפרויקט לבין ההוצאות על ביצועו, אך בגלל המאפיינים הייחודיים של חלק מההכנסות והתלות של חלק ניכר מהן בהחלטות הפרטים לגבי מועד המימוש של נכסים שערכם יושפע מהפרויקט (כלומר מועד תשלומי המס בגינם), סביר שיווצר פער. במקרה כזה, נכון יהיה שהממשלה תגשר עליו באמצעות מימון מהתקציב השוטף ו/או באמצעות הגדלת החוב. פערים כאלה אופייניים לפרויקטים רבים בתחום התשתיות, ולא פעם משבשים את ביצועם, ולכן חשוב שהממשלה תקדם מסגרת תקציבית כוללת התומכת בביצוע השקעות איכותיות בתשתיות, כפי שמוצע בסעיף 6 להלן.

לעת עתה טרם הוחלט על אופן ביצוע הפרויקט. ייתכן שחלקים ממנו יבוצעו באמצעות העברת חלק מהאחריות (והסיכון) לביצועו אל המגזר הפרטי, תוך התחייבות ממשלתית לשלם לחברה המקימה בהתאם לאבני דרך בהקמתו. מימון בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי אמנם מייקר את עלות ההון בפרויקט, אך הוא מעביר, כאמור, חלק מהסיכון בביצועו למגזר הפרטי. שיתוף המגזר הפרטי גם מייצר פלטפורמה טובה לניצול יעיל של ידע על הקמת רכבת תחתית שנצבר בחו"ל וקיים במגזר הפרטי. בשני העשורים האחרונים הרחיבה הממשלה את ההשקעות שלה בתשתיות באמצעות שיתופי פעולה עם המגזר הפרטי, שכללו חלוקת אחריות וסיכונים לצד רכיב מימוני. שיתוף פעולה זה מצמצם את הצורך בהגדלת החוב הציבורי המדווח בזכות גיוס הון פרטי כנגד התחייבות ממשלתית לתשלום בעתיד. כך, למשל, הקמת עיר הבה"דים בנגב מומנה על ידי החברה המקימה, והממשלה משלמת על ההקמה בתשלומים שנתיים במשך 25

¹ כך, למשל, חלק ניכר ממימון הקמת ה-London Crossrail הגיע מגופים ציבוריים מקומיים; כך גם ברכבת התחתית לציבור נמל התעופה הבין-לאומי של מערב סידיני (WSIA), וברכבת המהירה Gautrain Rapid Rail בדרום אפריקה.

שנה. הסכם המימון וכיסוי ההוצאות על הקמת כביש 431 הוא דוגמה נוספת לשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי במימון הקמת תשתית. במקרה זה החזר ההוצאות על ידי המגזר הציבורי מתנהל באמצעות תשלומים למפעיל לאורך תקופת השימוש בכביש ובהתאם להיקף השימוש בו. התניה זו מעודדת את המפעיל הפרטי לתת שירות איכותי, אך גם מגדילה את הסיכון של החברה המקימה את התשתית ומעלה את מחיר ההון המשמש להקמתו². באופן דומה הקמתו של פרויקט המטרו בשיתוף המגזר הפרטי צפויה לייקר את עלות ההון, אך היא עשויה להגדיל את יעילות השימוש בו.

² פרויקט תשתית גדולים נוספים שמומנו בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי בשנים האחרונות הם הקטע המרכזי של כביש 6, מתקני ההתפלה באשקלון ובפלמחים והקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים. סלילת כביש 531 והקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב החלו בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי אך שיתוף הפעולה לא צלח, והממשלה לקחה על עצמה את ביצוע הפרויקטים הללו בניהולה הבלעדי.