

כללי החשבונאות של פרויקטים מסוג PFI ו-BOT



רוני אלרואי*, ד"ר



ד"ר ירון זליכה*, ד"ר

א. רקע

הפרויקט מובטחות במידה רבה על ידי המדינה (בין במישרין ובין בעקיפין באמצעות ערבויות ביקוש מינימאליות) כך שלאחר תום הבניה הסיכוי להשיג רווחיות בסיסית מספקת גבוה למדי.

העיוות החשבונאי והכלכלי מתבטא, כאמור, בהצגת הפסדים גבוהים בשנים הראשונות של הפרויקט ורווחים גבוהים בשנותיו האחרונות. זאת, למרות שלאורך הפרויקט כולו הרווחיות היא בסיסית ובטוחה למדי. עיוות זה מייצר תמריץ שלילי לחברות ציבוריות מקומיות המבקשות להשקיע בפרויקטים אלו ונאלצות לרשום בדוחות הכספיים שלהן הפסדים כבדים העלולים להגיע עד כדי מחיקת הונן העצמי. באופן פרדוקסאלי גובר העיוות ככל שרמת הסיכון יורדת. במקרה זה, שיעור ההון הזר עולה (ומגיע אף לשיעורים של 90%), הוצאות המימון גדלות וההפסד החשבונאי בראשית הפרויקט גדל על אף שניתן להיווכח בנקל כי הפרויקט איתן מבחינת תזרים המזומנים.

ב. התקינה החשבונאית בישראל

בנסיבות אלו, ולאור תקינה חשבונאית אנגלית קיימת (הבהרה FRS 5-ל) הכין לאחרונה המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית, בשיתוף עם אגף החשב הכללי, מצג עמדה (הסדרים להקמה והפעלה של רכוש ציבורי על ידי המגזר הפרטי) על פיו יוכל היזם, בתנאים מסוימים, להציג את ההשקעה בפרויקט כנכס כספי ובהתאם, לפרוס את רווחי הפרויקט לאורך תקופת החוזה.

המשמעות של נכס כספי על פי המצג היא שהנכס איננו עוד הכביש או בית הסוהר (שהבעלות הפיזית עליו היא למעשה של המדינה) אלא החוזה עצמו. החוזה מגדיר מראש את הזכות לתמורה ואת הביטחונות לקבלתה, בין אם במישרין מהמדינה ובין אם בעקיפין באמצעות הצרכן הסופי. במילים אחרות, הזכות לקבלת הרווח הבסיסי מוקנית ליזם בוודאות גבוהה (אם כי לא מוחלטת) מיד עם תום ההקמה ולפיכך, ראוי לפרוס אותו באופן הדרגתי לאורך חיי הפרויקט, כמו גם להכיר ברווח הקבלני הנובע מהבניה עצמה.

למותר לציין, כי המצג לפיו הנכס שבבעלות היזם הוא נכס כספי (החוזה) יוביל למסקנה שהנכס הפיזי הוא בבעלות המדינה

בד בבד עם הניסיון שנצבר במשק הישראלי בפרויקטים הגדולים בתחום התשתית מסוג PFI/BOT¹ גברה ההכרה שיישום כללי התקינה החשבונאית המסורתית גורם לעיוות חשבונאי כמו גם לעיוות כלכלי.² התקינה החשבונאית המסורתית דורשת (ואולי ניתן לומר דרשה בלשון עבר) מהיזם בפרויקט להציג את ההשקעה כנכס לא כספי (נכס פיזי) בר פחת ולהפחיתו על פני אורך חייו הכלכליים. זאת, בדומה לרכישת נכס רגיל ומבלי לתת ביטוי לאופי המיוחד של הפרויקטים מסוג PFI/BOT. במקביל, על היזם לרשום באופן שוטף את ההוצאות האחרות הכרוכות בייצור ההכנסה ובפרט הוצאות המימון.

ההתייחסות לפרויקטים במישור הצר של נכס לא כספי יוצרת באותם פרויקטים הפסדים חשבונאיים גבוהים בשנים הראשונות של הפרויקט. זאת, על אף שתזרים המזומנים יהיה חיובי ויצביע על איתנות פיננסית סבירה. מנגד, לקראת סוף חיי הפרויקט יציג היזם רווחים גבוהים עת ההלוואות תפרענה בחלקן (ונטל הוצאות המימון יקטן) וההכנסות תצמחנה בקצב אשר בחלקן הגדול קבוע ומובטח, בדרך כלל, במסגרת החוזה.

לכאורה, בעיה זו מוכרת בכל פרויקט תשתית גדול ובכלל זה, לדוגמא, הקמתן של חברות תקשורת. אולם, בפרויקטים מסוג PFI/BOT ישנו עיוות חשבונאי/כלכלי מיוחד שנוצר באם מתעלמים מאופיים של הסיכונים בפרויקט.

הסדרי PFI/BOT מטילים על גוף במגזר הפרטי את האחריות לספק שירותים אשר ניתנו בעבר באופן מסורתי על ידי המגזר הציבורי. במרבית החוזים היזם מתכנן, בונה, מממן ומפעיל את הרכוש. דוגמאות לכך מצויות למכביר ובהן כבישים, רכבות, מתקני התפלת מים, מתקני אנרגיה, בתי חולים, בתי סוהר, מערכות מידע ומוסדות חינוך. על פי רוב, עיקר הסיכונים בפרויקט הם בשלב ההקמה בעוד שסיכוני ההפעלה נמוכים. יתר על כן, הכנסות

* הכותבים הם החשב הכללי והחשבונאי הראשי באגף החשב הכללי.

1. BOT (Build, Operate, Transfer) / PFI (Private Financed Initiative).

2. ראו גם מאמרם של ד"ר ירון זליכה, רו"ח וצבי חלמיש, רו"ח: "סוגיות חשבונאות מימון ומיסוי של פרויקטים מסוג PFI ו-BOT", רואה החשבון נ"ג, 4 (448) מחודש דצמבר 2004.

(המזמין) ולהיפך. ברור שלא יתכן כי שני הצדדים (המדינה והיום) יכירו בנכס שברשותם באופן זהה, פיזי או כספי.

זה המקום לציין, שהשלב הראשון המהווה תנאי ליישום ההוראות החדשות מחייב אבחנה האם מדובר בחוזה חכירה רגיל או שלפנינו חוזה מסוג PFI/BOT. הבסיס לאבחנה זו טמון ברכיבי החוזה המתייחסים לשירותים אותם עתיד המפעיל לספק בתקופת ההפעלה.

חוזה חכירה במתכונתו המוכרת מבוסס על מסירת החזקה ו/או זכויות השימוש בנכס ללא כל שירות נוסף. לכן, כל חוזה אשר בו ניתן יהיה להפריד את כל רכיבי השירות מרכיב הנכס, יהיה חוזה משולב של חכירה (בחלק המתייחס לנכס) ושל אספקת שירות (בחלק המתייחס לשירותים שיסופקו בתקופת ההפעלה). בהתאם, רק חוזים בהם יש רכיבי שירות שלא ניתן להפריד את התמורה בגינם מהתמורה המשולמת בעד רכיב הנכס, ייחשבו כחוזים מסוג PFI/BOT.

דוגמאות למצבים בהם ניתן להפריד את רכיבי השירות מרכיב הנכס הן כאשר מדובר ברכיבי שירות המתייחסים לתקופות זמן שונות מתקופת החוזה הבסיסי, שניתן לסיימם בנפרד, או שהם ניתנים למשא ומתן מחודש בנפרד ולכן, ניתן לזהות בבירור את התמורה בגינם.

ג. מבחני ההכרה בהשקעה כנכס כספי בתקינה האנגלית

כאמור, מצג העמדה של המוסד לתקינה חשבונאית מבוסס על התקינה האנגלית ומכאן חשיבות ניתוח המבחנים השונים הקיימים בה. על פי התקינה האנגלית קיימים שבעה מבחנים אשר יש להפעיל כדי להחליט האם במאזן היום יוכר הנכס כנכס כספי או לא כספי. את המבחנים יש לערוך בקשר לתמורות המובטחות בחוזה ובמנותק מהכנסות אחרות אשר אינן מובטחות. כמו כן, יש לשקול כל מבחן לגופו ולבסוף לערוך שקלול של כלל המבחנים. התקינה אינה מעניקה משקל יחסי קבוע מראש לכל מבחן ולכן, השקלול חייב לעמוד במבחן רואה החשבון הסביר. להלן נתאר את המבחנים השונים.

1. סיכון הביקוש

סיכון הביקוש הוא הסיכון שהביקוש לשירות הנובע מהמתקן המוקם יהיה שונה מהצפוי בתוכנית העסקית של הפרויקט וכתוצאה מכך, תפחת או תגדל ההכנסה ביחס לזו הצפויה. בחוזה PFI סטנדרטי התמורה משולמת על ידי המדינה וברובה היא קבועה. במקרה זה סיכוני הביקוש נמוכים ביותר. אולם, גם בחוזי BOT (המתאפיינים בכך שאת התמורה גובה היום מהצרכן הסופי שאיננו המדינה) משולבים לעתים קרובות ערכויות של המדינה לביקוש מינימאלי (בדרך כלל של הכמות ולא של סך ההכנסה, כך שסיכוני הגביה נותרים של היום).

כאשר בנסיבות הספציפיות לחוזה, סיכון הביקוש הוא משמעותי, למבחן זה עשוי להיות משקל מכריע בשאלת זהות הבעלים של

הנכס הפיזי. במקרה בו המדינה היא הנושאת בעיקר סיכוני הביקוש, סביר לראות בה את הבעלים של הנכס הפיזי ובהתאם, היום יציג בדוחות הכספיים שלו נכס כספי ולהיפך.

כאשר בוחנים את סיכוני הביקוש יש לבחון את משך החוזה ואת ניסיון העבר. ככל שהחוזה ארוך יותר סיכון הביקוש יהיה משמעותי יותר עקב הקושי בעריכת תחזיות לתקופה ארוכה. כמו כן, ככל שניסיון העבר בהפעלת שירות דומה דל יותר תהיה התוצאה דומה – סיכון ביקוש גדול יותר. דוגמא לכך היא כביש חדש האמור להיסלל באזור בשלבי פיתוח.

2. קיומן של הכנסות אחרות מצדדים שלישיים

מבחן זה מתייחס לשאלה האם ניתן להשתמש בהשקעה על מנת להפיק הכנסות משימושים אחרים שאינם השימוש העיקרי והטבעי בחוזה. במקום בו היום מסתמך בתוכניתו העסקית על מרכיב מהותי של הכנסות אחרות, סביר להתייחס להשקעתו כאל נכס לא כספי. מאידך, היכן שמרכיב ההכנסות האחרות נמוך, סביר להתייחס אל הנכס הפיזי כאל נכס של המזמין (בייחוד אם יש מקום להכנסת שירותים נוספים והמזמין מגביל אפשרות זו באופן משמעותי).

3. מי הוא הקובע את מאפייני הרכוש

מבחן זה מתייחס לשאלה מי הוא הקובע כיצד יבנה המתקן, מהו האפיון המפורט שלו, מהן דרכי העבודה הספציפיות ומי הוא הנושא בעלויות השינוי של נהלי העבודה. כאשר היום הוא בעל הזכות להפעיל שיקול דעת משמעותי ומתמשך לגבי אופן ההקמה וההפעלה והוא הנושא בסיכונים ובעלויות הנלוות, נראה בכך ראייה שהנכס הפיזי הוא בבעלותו. מנגד, אם המדינה היא הקובעת את המאפיינים אזי סביר שהנכס הפיזי הוא בבעלותה.

4. קנסות בגין הפרות

בחוזים רבים מסוג PFI/BOT נקבעים מראש קנסות בגין הפרות לרבות חוסר זמינות של הרכוש או פגיעה באיכות הביצוע שנקבעה. אם הסבירות להתרחשות אירוע המחייב קנס הינה גבוהה וסכום הקנס הינו מהותי, מדובר בראיה לכך שהנכס הפיזי הוא בבעלות המזמין, הדורש עמידה במחויבויות וסובל מהפרתן.

5. שינויים בעלויות

כאשר המזמין נושא בכל שינוי מהותי (לחיוב או לשלילה) בעלויות הפרויקט, יכול הדבר להוות ראייה לכך שהמזמין הוא הבעלים של הנכס הפיזי. זאת מכיוון שהמזמין הוא הנושא בסיכון והיום משמש כקבלן משנה שלו שלזכותו יוקנה חוזה כספי. יודגש, כי מדובר אך ורק בעלויות הרכוש ואין להביא בחשבון במסגרת ההערכה את עלויות השירות.

6. התיישנות ושינויים טכנולוגיים

כאשר הנכס חשוף לסיכוני התיישנות מהותיים הנובעים, בין היתר, משינויים טכנולוגיים הפוגעים בערכו, קיימת ראייה לכך

להלן נציג את עיקרי הכלל החשבונאי, כפי שרואה אותו היום הוועדה הבינלאומית ושכאמור טרם אושר.

זיהוי סוג החוזה שבתחולת ההבהרות

הוועדה הבינלאומית מזהה חוזה (PFI/BOT Service Concession Arrangement בלשון ההבהרות) כחוזה המחייב את המפעיל לספק שירותים לציבור והוא בעל המאפיינים הבאים:

1. הצד השני לחוזה עם המפעיל הוא גוף השייך למגזר הציבורי (למשל הממשלה), או גוף מהמגזר הפרטי עליו הוטלה האחריות לספק את השירות הרלוונטי.
2. למפעיל יש אחריות מינימאלית לניהול התשתיות והשירותים והוא אינו מהווה סוכן בלבד של הגוף מהמגזר הציבורי.
3. החוזה בין הצדדים קובע מחיר התחלתי לשירותים וכן מסדר מנגנון קבוע מראש לשינויים במחיר זה.
4. המפעיל מחויב להחזיר למזמין את נכס התשתית שהוקם לצורך אספקת השירות בזמן ובמצב פיזי מוגדרים מראש (ללא קשר לאופן שבו מומנה הקמתו ולזהות הגורם המממן).

המודל החשבונאי לחוזים שעומדים בהגדרת Service Concession Arrangements

הוועדה הבינלאומית מציגה שני מודלים חשבונאיים נפרדים לחוזים שבתחולת ההבהרות: מודל הנכס הפיננסי (דומה למודל הבריטי עליו מבוסס מצג העמדה הישראלי) ומודל הנכס הלא מוחשי.

על פי ההבהרות, בנוסחן כיום, מודל הנכס הפיננסי ייושם אך ורק לגבי חוזים בהם המזמין (הגוף מהמגזר הציבורי) הוא שאחראי על התשלום בפועל. המודל לא ייושם כאשר המפעיל גובה את התשלום ישירות מציבור המשתמשים גם אם המזמין ערב לתשלומים או שהוא מתחייב להשלימם עד לסכום ספציפי שנקבע בחוזה. לדעת הוועדה הבינלאומית, זכות המפעיל לחייב את ציבור המשתמשים בתשלום עבור השירות המסופק אינה שונה במהותה מחוזה זיכיון רגיל ועל כן, מקימה למפעיל נכס לא מוחשי שעלותו הינה השווי הנאות של שירותי ההקמה שלו (מודל הנכס הלא מוחשי). נכס זה יטופל בהתאם לתקן בינלאומי בחשבונאות מספר 38 – נכסים לא מוחשיים. הערכות, אם קיימת, תטופל בנפרד וכשלעצמה, יכולה ליצור נכס כספי בהתקיים התנאים הרלוונטיים.

הביקורת המרכזית המושמעת כנגד ההבהרות שפורסמו על ידי הוועדה הבינלאומית מתמקדת במבחן הקובע איזה משני המודלים ייושם – שהוא המבחן הטכני של זהות המשלם. דומה, כי למרות שהוועדה הבינלאומית מצהירה כי בחנה את המאפיינים המיוחדים של החוזים בין המדינה למגזר הפרטי, הכריעה הצורה המשפטית את המהות הכלכלית. ערכות מוחלטת של המדינה להבטחת תשלומי הציבור לגוף פרטי המספק שירות ציבורי, איננה ערכות רגילה המוכרת מהעולם העסקי. בשונה מערכות רגילה, אין

שהנכס הפיזי הוא בבעלותו של הצד הנושא בנוק הכלכלי הנגרם מההתיישנות.

7. סיכוני ערך השייר

כאשר הסיכון שעורך השייר יהיה שונה מזה שנצפה ערב ביצוע הפרויקט, עולה חשיבות השאלה: על מי מהצדדים נופל הסיכון. תחת קריטריון זה, הצד הנושא בסיכון הוא שייחשב כבעליו של הנכס הפיזי. לדוגמא, העברת הנכס בתום החוזה למדינה ללא תמורה או בתמורה לסכום סמלי, תהווה ראייה לבעלותה של האחרונה על הנכס הפיזי.

שקלול המבחנים

כאשר משקללים את שבעת המבחנים יש להעריך את ההשפעה הכוללת בהתייחס למגוון תרחישים סבירים, תוך מתן משקל גדול יותר לתרחישים שההסתברות לקיומם גבוהה יותר. בבסיס הבחינה חייבת להיות הבנה כי רק אחד הצדדים (המדינה או היזם) הוא הבעלים של הנכס הפיזי. אם נקבע לבסוף שהיזם הוא הבעלים, ימשיכו כללי החשבונאות הרגילים לחול עליו. ברם, אם נקבע שהמדינה היא הבעלים של הנכס הפיזי, יש מקום לבחון האם השקעת היזם מהווה נכס כספי שחלים עליו הכללים החדשים.

ד. התקינה הבינלאומית המתהווה

בחודש יוני פרסם, כאמור, המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית את מצג העמדה בדבר "הסדרים להקמה ולהפעלה של רכוש ציבורי על ידי המגזר הפרטי". בתחילת חודש יולי הופץ לחברים מכתבו של יו"ר המוסד, רו"ח דב ספיר ובו הבהרה לפיה המוסד לתקינה מודע לתהליך התקינה המתהווה בוועדה לתקינה חשבונאות בינלאומיים ובכוונתו לאמץ את התקינה הבינלאומית בנושא לכשזו תאושר באופן סופי. עוד מציין היו"ר במכתבו, כי מטרת המצג להתוות קווי פעולה עד לפרסום תקן מחייב בנושא וכי בכל מקרה, על מפעיל שהוא חברה ציבורית לפנות לרשות ניירות ערך כדי לקבל את הסכמתה לאימוץ הטיפול החשבונאי על פי המצג (אישור שלמעשה כבר ניתן לפני פרסום המצג לשתי החברות הציבוריות שבבעלותן הזיכיון להפעלת כביש חוצה ישראל – תוספת המחברים).

לאור האמור לעיל, השאלה המתבקשת היא מהם כללי החשבונאות הבינלאומיים בנושא ובמיוחד, האם וכיצד שונים כללים אלה ממצג העמדה של המוסד לתקינה חשבונאית. ראשית, יש להדגיש כי הוועדה לכללי חשבונאות בינלאומיים (באמצעות ועדת ההבהרות ה-IFRIC) שוקדת על הכללים בנושא מזה תקופה ארוכה וכפי הנראה, טרם הגיעה לנוסח שניתן לומר לגביו כי יהיה סופי ומוסכם.

בשלוש הבהרות שפורסמו לפני מספר חודשים (D12, D13 ו-D14) מציגה הוועדה הבינלאומית מכלול של כללים שונה מהותית ממצג העמדה הישראלי (המבוסס, כזכור, על התקינה הבריטית).

זאת, בשם מבחן טכני המעדיף את הצורה המשפטית של ההסכמים על מהותם הכלכלית.

בכל זאת ניתן למצוא גורם מאחד בין מצג העמדה הישראלי לתקינה הבינלאומית המתגבשת: שניהם מוציאים מתחולה את הטיפול החשבונאי מצדו של המזמין (הממשלה). אנו סבורים שמדובר במחדל של ממש. היעלה על הדעת שתקינה העוסקת בחכירות תדון רק בחוכר? הניסיון מלמד כי במקרים בהם צדדים לחוזה כפופים לסט שונה של כללי חשבונאות, מהווה האחרונה מכשול בפני ביצוע העסקה. בהתאם, על מנת להבטיח זהות אינטרסים מהבחינה החשבונאית בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי, יש צורך לקבוע כבר כיום את הכלל החשבונאי החל על המזמין, הן בתקינה הבינלאומית והן במצג העמדה הישראלי. כזכור, מהפיכת החשבונאות הצוברת בממשלת ישראל נמצאת בעיצומה. ■

מדובר בשלושת הצדדים המסורתיים: לקוח, ספק וערב. בחוזים מיוחדים אלה מטשטשים הגבולות בין המדינה לבין הציבור ולמעשה, יש לראות את המדינה, הנכנסת לחוזה כפועלת בשם הציבור. בהתאם, המסקנה הנוכחית של הוועדה הבינלאומית, לעניות דעתנו, שגויה.³

ה. סיכום

הנה כי כן, רגע לאחר שהחשבונאות הישראלית התעוררה משמרנותה ונרתמה לטובת אחד מהכלים היעילים והמרכזיים לפיתוח המשק, התקינה הבינלאומית, לה אנו מחויבים, מאיימת למנוע את האפשרות ליישם את המודל החשבונאי החדש על חלק גדול של הפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי – פרויקטים בהם הציבור משלם ישירות למפעיל (למשל: כביש חוצה ישראל). כל

3. החשב הכללי העביר את הערותיו ברוח זו לוועדה הבינלאומית באמצעות החשבונאי הראשי המכהן כנציג הישראלי של לשכת רואי חשבון בוועדה הבינלאומית לכללי חשבונאות למגזר הציבורי של איפ"ק.