



החשב הכללי - ועדת הפטור

מספר פרוטוקול 1833

פרטים כלליים

המשרד הפונה	התקבל בוועדת הפטור	תאריך דיון
מ.האוצר - מטה החשב הכללי	25.04.2022	28.04.2022

פרטי ההתקשרות המבוקשת

נושא ההתקשרות	מטרת הפניה	תקנת חוק	מועד החלטת ועדת מכרזים הפונה	מספר פנייה
הרחבת כביש 6 בנתיב נוסף והקמת מחלף בית נחמיה	הארכת התקשרות	3(4)(ב)(3)	29.03.2022	8000727564

חברי ועדה נוכחים	תפקיד	תפקיד בוועדה
עמוס שקדי	סגן בכיר לחשב הכללי	יו"ר ועדה
עמית שטאובר	יועץ משפטי	יועץ/ת משפטי/ת
גל אמיר	מנהל מינהל הרכש הממשלתי	חבר/ת ועדה

החלטת הוועדה

הוועדה ממליצה על: אישור ההתקשרות לפי תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת המכרזים

תקופת התקשרות התקשרות המשך נוספת הערות: ספקים

שם ספק	ח.פ.	סטטוס ספק	סוג ספק
דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ	512475203		

פרטי תקופה

תאריך תחילה	תאריך תחילה מאושר	תאריך סיום מבוקש	תאריך סיום מאושר	אומדן	סכום מאושר	מטבע
01.07.2029	01.07.2029	01.07.2032	01.07.2032	3,678,000,000	3,678,000,000	שקלים ישראלים חדשים

ההחלטה מותנית באישור של: החשב הכללי

דיון ונימוקים

1. מטה החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - **המשרד**) מבקש להאריך את ההתקשרות בעד שלוש שנים עם הזכיין "דרך ארץ" (להלן - **הזכיין**) לטובת הקמת נתיב נוסף בכביש 6 במקטעים שבין מחלף קסם למחלף עין תות וכן הקמת מחלף בית נחמיה. וזאת לאור הצורך הדחוף בהרחבת תשתית הנתיבים בכביש, ולאור עומסים הולכים וגוברים בקטעים המרכזיים של כביש 6. שאלמלא ההרחבה, צפויה רמת שירות נמוכה שתלך ותחריף עם השנים, ובפועל לאחר שנת 2030 צפוי שמהירות הנסיעה בכביש תרד עד ל-13 קמ"ש בלבד בקטעים מסוימים ויעילות הכביש כציר מרכזי המחבר בין צפון הארץ לדרומה תפגע.

2. המשרד התקשר עם הזכיין מכח מכרז פומבי עבור הקמת כביש 6 בשנת 1998 לתכנון, מימון, הקמה, ניהול ותפעול של הכביש למשך 30 שנה. הסכם זה עתיד להסתיים ביולי 2029. בהתאם להוראות הסכם הזיכיון, הזכיין גייס חוב ובאמצעותו הקים את הכביש, מתפעל ומתחזק אותו, בעבור פעולות אלו גובה אגרה מהמשתמשים במהלך תקופת הזיכיון.

3. מאז שנת 2017 הולכים וגוברים העומסים במקטעים המרכזיים של כביש 6, בעיקר בשעות הגודש.
4. במידה ועד שנת 2030 לא יושלם ביצוע הרחבה של תשתית הנתיבים בכביש 6, רמת השירות בכביש צפויה להיות נמוכה ואף תחרף עם השנים.
5. לאור האמור, במטרה לצמצם את העומסים בכביש 6 הוצע להוסיף נתיב נוסף לכביש 6 בין מחלף קסם ועין תות כך שבין מחלף קסם למחלף עירון יתווסף נתיב רביעי ובין מחלף עירון למחלף עין תות יתווסף נתיב שלישי, וכן הקמת מחלף בית נחמיה אשר יאפשר התמודדות עם מגבלת הנתיבים במנהרת חדיד.
6. על פי הערכות מומחה התנועה, אובדן התועלת המשקית הנובע מהירידה ברמת שירות כביש 6 ללא ביצוע פרויקט ההרחבה של הנתיב הנוסף ומחלף בית נחמיה יעמוד על 406 מיליון לשנה בשנת 2030 במתכונות של נתיב רגיל וכ- 260 מיליון לשנה במתכונות הפעלה הנתיב הנוסף.
7. לצורך בחירת הגורם שיבצע את הרחבת כביש 6 נבחנו ארבעה מתווים:
- 7.1. יציאה למרכז נפרד לצורך פרויקט ההרחבה לקראת פקיעת הזיכיון – לאור הנזק הממשי של רמת השירות שצפוי להיות, וההערכה כי זכיון חדש לא ישלים את ההרחבה במתווה זה קודם לשנת 2034, חלופה זו אינה עונה על הצורך הדחוף.
- 7.2. סיום מוקדם מטעמי נוחות של הסכם הזיכיון ובחירת גורם חדש לביצוע ההרחבה – חסרונות לחלופה זו:
- 7.2.1. היבט משפטי – בהסכם זיכיון זה לא קיימת למדינה ביטול מוקדם של ההסכם מטעמי נוחות. לפיכך תידרש המדינה לקבל את הסכמת הזכיון ולנהל עימו משא ומתן על גובה הפיצוי בגין סיום המוקדם של ההסכם הזיכיון.
- 7.2.2. היבט כלכלי – עלויות ישירות הנובעות מפיצוי הזכיון המתוארות לעיל (בהתבסס על מנגנון פיצויים סביר) וכן בגין הצורך בפרסום מכרז חדש, המוערכת בתוספת של 150 מלש"ח ביחס לביצוע החלופה הרביעית, לא כולל עלויות למשק והדחייה של שנה וחצי בביצוע.
- 7.3. יציאה למרכז להרחבת הכביש בנתיב נוסף אשר יפעל לצד הזיכיון הקיים – חלופה זו מעוררת קשיים הנדסיים קשיים תפעוליים וקשיים פיננסיים הכרוכים במורכבויות משפטיות בכלל קשיי תיאום בין קבלן ההקמה של פרויקט ההרחבה ובין הזכיון הקיים שמתפעל את הכביש הקיים.
- 7.4. ביצוע פרויקט ההרחבה על ידי הזכיון הקיים – לאור הקושי ביישום החלופות האחרות ועל רקע הצורך המשקי בביצוע ההרחבה, מורכבות הפרויקט, היקפו הכספי המשמעותי והיותו שלוב מבחינה מהותית וכלכלית בפרויקט הקיים.
8. ביחס לתמורת הזכיון – הזכיון גובה את התמורה מהמשתמשים בכביש, ולא מתשלומים קבועים מהמדינה. כך שכל שתקופת הזיכיון ארוכה יותר, לזכיון יש יכולת לגבות יותר כסף ולהיפך. לפיכך נדרש מודל המרה של תקופת הזיכיון שיגדר את תשואת הזכיון. **מודל ההמרה של התשואה לזכיון למשך תקופת הארכה** - בפרויקט "רגיל" המציעים מגישים את הצעת המחיר שלהם על בסיס מודל פיננסי התואם את תחזית הוצאות וההכנסות לפרויקט במועד הגשת ההצעות. מודל זה משתנה לאורך חיי הפרויקט כך שכל שינוי בעלויות בפועל בא לידי ביטוי בתשואת הבעלים על ההון העצמי. במתווה המוצע, אומדים את כלל העלויות לזכיון, ועל בסיסן מגיעים לתשואה נורמטיבית מוסכמת מראש על בסיס המודל הפיננסי האמור לעיל. לפיכך, כל השינויים שיחולו מהסגירה הפיננסית עד תום ההקמה, ישולמו באמצעות הארכת הזיכיון כאשר המשך שייקבע ישקף את התשואה שנקבעה מראש.
9. באשר לעמידה בתנאי תקנה 3(4)ב(3) המשרד הציג את הטיעונים, ביחס לסוגיה האם מדובר בהתקשרות המשך בתנאים זהים או מיטיבים:
- 9.1. **תנאים מסחריים שגובשו מול הזכיון הקיים** – בשלב זה של הפרויקט הסיכון למלווים נמוך מכיוון שהחוב לקראת פירעון מלא, לפיכך מרבית רווחי הזכיון בשנים הקרובות עתידים לשרת את תשואת בעלי המניות ברמת ודאות גבוהה לאחר שהמתינו זמן רב ונטלו סיכונים רבים. משמעות הרחבת הכביש בנתיב נוסף היא הוספת סיכונים רבים להכנסות הזכיון מהפרויקט, בשל סגירת נתיבים והסטת תנועה עקב עבודות ההקמה, כל זאת בשלב בו הפרויקט יציב תזרימית, ובעלי המניות היו אמורים ליהנות מרווחי הפרויקט. לפיכך, את התשואה לזכיון צריך לקחת בחשבון גם בראי הזמן הקצר יחסית שיוותר לסיום הסכם הזיכיון והסיכונים הגלומים בתקופה זו. **התשואה המוסכמת מול הזכיון היא בשיעור של 12%**
- נומינאלית – לדעת יועציה של הרשות הממונה, מדובר בשיעור סביר בהשוואה לרמת הסיכון הגבוהה הקיימת במודל הפיננסי המוצע לזכיון. זאת למול הנתונים אשר הוצגו על ידי הרשות הממונה לוועדת המכרזים, הזכיון נהנה במועד זה מתשואה של כ-13%.** העלויות הנוספות של הזכיון בתקופת ההקמה שנקבעו במודל המוצע אינן חורגות מעלויות של זכיינים אחרים כמקובל בשוק שהיו משולמות, והן מגודרות מראש. בתקופת ההקמה צפויה פגיעה בהיקפי התנועה בכביש כתוצאה העבודות בכביש ומהסטות תנועה, לפיכך תידרש המדינה לפצות את הזכיון בגין הפגיעה בתנועה. היקף הפיצוי לזכיון בגין פגיעה בהיקפי הנסיעה במהלך תקופת ההקמה הוא בסך של 1% מהכנסות הכביש לכל שנה.
- להערכת הרשות הממונה הפיצוי משקף תחזית סבירה הנמצאת בטווח נמוך יחסית מבחינת המדינה.** הסיכון הנ"ל הינו מיטיב עם המדינה ביחס להערכות לגבי הפגיעה בהיקפי התנועה בתקופת ההקמה.
- 9.2. **תקורות זכיון** – במסגרת הסכם חדש עם הזכיון מוצע לקבוע תקורות בשיעור של 5%. בגלל אופן התמחר של הפרויקט הקיים, קשה לבחון את רכיב זה ביחס לרכיבי התקורה כפי שחושבו על ידי הזכיון במסגרת המכרז המקורי. לאור כך

שתקורות אלה מיועדות לבטא מספר רכיבים, בין השאר את מורכבות הניהול של 3-4 קבלנים שונים במקביל במקום ניהול של קבלן EPC אחד כמקובל בפרויקטים זכייניים, וכן את סיכון עלות ההקמה שהזכיין נטל על עצמו במחיר קבוע מראש (Lump Sum) שיעור התקורה נמוך ביחס לפרויקטים אחרים שפועלים היום בשוק בסדרי גודל כאלו והוא מיטיב עם המדינה לדעתם של יועצי הרשות הממונה בנסיבות העניין.

9.3. **חלוקת סיכונים** – במודל הקיים המדינה מגינה על הזכיין בשיעור של 80% מתחת לקו הפדיון, וזכאית לחלוקת הכנסות של כ- 57% מעל קו הפדיון. במתווה המוצע ייעשה שינוי של רשת הביטחון כך שהחלוקה מעל / מתחת לקו הפדיון תהיה זהה, בשיעור של 70%, למשך תקופת הארכת ההסכם. כך שהסדר זה שונה לטובת המדינה.
10. מר שי ששתיאל, רכז תשתיות ופרויקטים במשרד ממליץ לאשר את הרחבת ההתקשרות.

מאשרים

פרטי אישור	שם פרטי ושם משפחה	תפקיד	תפקיד בוועדה	הערות
אישור	עמוס שקדי	סגן בכיר לחשב הכללי	יו"ר ועדה	
אישור	גל אמיר	מנהל מינהל הרכש הממשלתי	חבר/ת ועדה	
אישור	עמית שטאובר	יועץ משפטי	יועץ/ת משפטי/ת	
אישור	יהלי רוטנברג	החשב בכללי באוצר	גורם מאשר נוסף	

אישור החשב הכללי:

אני מחליט על אישור ההתקשרות כמפורט בהחלטה מספר 3000005261 לעיל,
לפי תקנה 3(4)(ב)3 לתקנות חובת המכרזים.