

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068	
בלמ"ס		סיווג	
התקשרויות ומכרזים		אשכול	
רכישות		פרק	
כלכלן ראשי		אחריות מטה	
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון	
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל	

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)

תוכן עניינים

2	..... כללי
2	..... מטרה
2	..... אחריות
2	..... תחולה
3	..... הגדרות
3	..... שיטה
3	..... שלבי העבודה לביצוע פרויקט בשיטת PPP
4	..... פירוט שלבי העבודה
8	..... ביטחון
9	..... נספח א' - יתרונות וחסרונות של התקשרות בשיטת PPP
11	..... נספח ב' - בחינת התאמת פרויקט לביצוע בשיטת PPP
14	..... נספח ג' - היבטי מימון בפרויקטי PFI

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

כללי

- פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי PPP (PUBLIC PRIVET PARTNERSHIP) הינם הסכמים לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי ובין המגזר הפרטי/חברה ממשלתית לצורך אספקת תשתית/מוצר/שירות באמצעות המגזר הפרטי. לרוב מדובר בפרויקטים רחבי היקף ומורכבים. המטרה היא מיצוי היתרון היחסי של השותפים ע"י הקצאה יעילה של סיכונים, מקורות ותגמולים.
- ההתקשרות בשיטת PPP מאפשרת חלוקה אופטימאלית של הסיכונים הכרוכים בפרויקט בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי. חלוקת הסיכונים מאפשרת למגזר הציבורי ליהנות מהגמישות הקיימת במגזר הפרטי. חלוקה זו מקטינה באופן משמעותי את הסיכונים הכספיים והלוגיסטיים, ומבטיחה הקפדה על הסטנדרטים הנדרשים ע"י הגוף הרוכש לאורך כל חיי הפרויקט ובכך מביאה להתייעלות בראיית LCC.
- מאפיינים עיקריים של השיטה (המתקיימים, כולם או חלקם, בשיטות המשנה השונות שיפורטו בהמשך):
 - רכש התפוקות הנובעות מהפרויקט, במקום רכש התשומות להקמת הפרויקט.
 - תכנון, הקמה, הפעלה ו/או אחזקה ע"י גורם אזרחי.
 - התקשרות ארוכת טווח.
 - קיום מנגנונים להבטחת השירות וטיבו, ומערכת למדידת התפוקות בהיבטי כמות ואיכות.
 - אפשרות לקבלת נכסי הפרויקט בסוף תקופת החוזה.
 - מימון הפרויקט ע"י גורם פרטי, תוך אפשרות למתן "מענק הקמה" לזכיין.

מטרה

- לפרט את שלבי עבודת המטה לביצוע פרויקט בשיטת PPP.
- להגדיר את הדרך לבחינת התאמת פרויקט לביצוע בשיטת PPP.
- להגדיר את האחריות, הסמכות והנהלים לטיפול הגורמים הנוגעים במשרד בביצוע הוראה זו.

אחריות

- לכלכלן הראשי למעהב"ט אחריות מטה להוראה.
- לגופים הדורשים, הגופים הרוכשים, מנהל המעבר דרומה, אכ"ס, את"ק, יועמ"ש ומלמ"ב לביצוע הוראה זו, כל אחד בתחום אחריותו.

תחולה

- ההוראה חלה על המקרים הבאים:
 - כל פעילות שמטרתה לבחון מידת התאמה לביצוע פרויקט בשיטת PPP.
 - פעילות טרום התקשרות, לפני ובמסגרת מטה תוכנית/מנהלת תוכנית, לבחינת יישום השיטה לביצוע הפרויקט.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס	סיווג	
התקשרויות ומכרזים	אשכול	
רכישות	פרק	
כלכלן ראשי	אחריות מטה	
כ"ה אייר תש"פ	תאריך עדכון אחרון	19.05.2020
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם	ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל	

הגדרות

10. להלן הגדרות של מספר שיטות עיקריות לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי:
- א. PFI (Private Finance Initiative) - כאשר המגזר הפרטי מממן, מקים, מתפעל ומתחזק את הפרויקט והמדינה רוכשת את מכלול השירותים הנובעים ממנו לאורך זמן. מבוסס על השקעת הון מצד המגזר הפרטי לצורך הקמת פרויקט ואספקת צרכים ושירותים הנובעים ממנו למערכת הביטחון. במודל זה, התשלום נקבע מראש בחוזה, תוך התחייבות חוזית של מערכת הביטחון לרכוש את השירות לתקופה ארוכה.
 - ב. BOT (Build, Operate, Transfer) - כאשר, בנוסף למדינה, יש משתמשי צד ג' המשלמים עבור השירות (כמו כביש אגרה). בתום תקופת ההתקשרות, מועברים נכסי הפרויקט למדינה. בדר"כ משמש לפרויקטים בתחום התשתית.
 - ג. BOO (Build, Own & Operate) - כאשר נכסי הפרויקט נשארים בבעלות הזכיון.
 - ד. חכירה תפעולית (ליסינג) - מיועדת בדרך כלל לכלי רכב וציוד.
 - ה. AMP (Assets Management Program) - שיטה לרכש תפוקות, לפיה, עלות הקמת הפרויקט והבעלות על הנכסים הינה של המשרד, כאשר הספק נותן אחריות כוללת לתחזוקת המערך (עבודה וחלפים) ולזמינותו, כפי שהוגדרה מראש.
 - ו. GOCO (GOVERNMENT-OWNED-COMPANY-OPERATED) - חברה פרטית / ממשלתית המתפעלת מתקן בבעלות הממשלה.
 - ז. CLS (Contractual Logistic Support) - שיטה לרכש תפוקות, בה נפתח "חלון לוגיסטי", (חלון שירות, אליו מגיעים עם פריטים תקולים/לא שמישים ומקבלים פריט תקין), שבמסגרתו מוגדרת זמינות החלפים בכל דרגי האחזקה, אותה קונה המשרד. הספק מגדיר לעצמו כיצד יעמוד ביעדי הזמינות שהוגדרו לחלפים, כאשר הסיכון והאחריות לעבודת האחזקה עצמה נשארים על המשרד.
 - ח. PBH (Power By Hour) - מדידה ותשלום שבעיקרה מבוססת על שעות תפוקה של המערכת (שעות טיסה, שעות אימון וכו'). לוגיסטיקה המבוססת על ביצועי מערכת, מונח זה לקוח מעולם רכש המוצרים הצבאיים בארה"ב, שם התפיסה הינה שהבעלות על הציוד והמערכות היא של המדינה, אך הספק נדרש לקחת אחריות ולתת מענה לוגיסטי לאורך חיי המערכת במסגרת התקשרות ארוכת טווח המבוצעת בדרך כלל במקביל להצטיידות.
 11. לצורך הוראה זו, "מגזר פרטי" פירושו כל חברה/עמותה או גוף עסקי היכולים לתכנן ו/או להקים את הפרויקט ו/או לממן ו/או לתפעל אותו באחת משיטות ה-PPP, כולל חברות ממשלתיות.

שיטה

שלבי העבודה לביצוע פרויקט בשיטת PPP

12. השלבים לביצוע פרויקט בשיטת PPP במשהב"ט הינם:
- א. שלב א' - איתור פרויקטים פוטנציאליים להתקשרות בשיטת PPP.
 - ב. שלב ב' - בדיקת היתכנות והערכת ערך הפרויקט.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס	סיווג	
התקשרויות ומכרזים	אשכול	
רכישות	פרק	
כלכלן ראשי	אחריות מטה	
כ"ה אייר תש"פ	תאריך עדכון אחרון	19.05.2020
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם	ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל	

- ג. שלב ג' - המלצה בפני המנכ"ל לביצוע בשיטת PPP.
- ד. שלב ד' - הקמת מטה תוכנית/מנהלת תכנית/ וועדת מכרזים.
- ה. שלב ה' - ביצוע ההתקשרות.
- ו. שלב ו' - ניהול ההתקשרות.
13. הוראה זו תתמקד בשלבים הראשונים לביצוע הפרויקט: החל משלב איתור פרויקט פוטנציאלי ל-PPP, בדיקת ההיתכנות להקמתו בשיטה זו, ועד להקמת מטה התוכנית/מינהלת תוכנית. כמו כן, ההוראה תעסוק בהיבטים ייחודיים של ניהול ההתקשרות והחזרה בפרויקטים אלו.
14. היתרונות והחסרונות של שיטת ההתקשרות מפורטים בנספח א'.
15. שימוש בשיטות PPP יכול להיות על כל הפרויקט או על חלק ממרכיבי הפרויקט, לרבות תפוקה מלאה או חלקית ותפוקות סופיות או תפוקות ביניים.
16. כמו כן, בפרויקט אחד יתכן שימוש באחת או יותר משיטות ה-PPP או בחלק ממרכיבי השיטה, בהתאם לשלבי או מרכיבי הפרויקט ואופיו.

פירוט שלבי העבודה

שלב א' - איתור פרויקטים פוטנציאליים

17. ככלל, בכל פרויקט תשתיתי חדש יש לבחון קודם כל את הקמתו בשיטת BOT/PFI. הכלכלן הראשי למעהב"ט/ר' היח' הכלכלית בגוף הרכש, יבחן רעיונות ויוזמות שיעלו הגופים הדורשים, הגופים הרוכשים במשרד ויזמים וכל גורם קשור אחר להקמה פרויקטים בשיטת BOT/PFI.

שלב ב' - בדיקת ההיתכנות והערכת ערך הפרויקט

18. בדיקת ההיתכנות תיעשה בארבעה שלבים, שיתבצעו בעבודת מטה בהובלת הגוף הרוכש ובשיתוף הכלכלן הראשי למעהב"ט, היועמ"ש למעהב"ט, אכ"ס, את"ק, וצה"ל, לפרויקטים שיזוהו כבעלי פוטנציאל להתאמה לשיטה.

להלן פירוט הפעילות במסגרת שלב בדיקת ההיתכנות.

א. בחינת התועלת בפרויקט:

- (1) יש לבחון קיומו של צורך וקדימות לבצע את הפרויקט המוצע בשיטת PPP על פני חלופות אחרות או המשך המצב הקיים, במידה ושירות דומה או זהה כבר ניתן, ולבצע בדיקת עלות-תועלת של המערכת/המוצר המוזמן מול מערכות אלטרנטיביות.
- (2) יש להקפיד, כי לא יבחנו פרויקטים לביצוע בשיטה זו רק בגלל שניתן להשיג להם, בשיטת התקשרות זו, מימון באמצעות המגזר הפרטי.
- (3) בשלב זה יש להגדיר את גבולות הפרויקט, היקפו ולכלול בו רכיבי אזורי וחסכון בעלויות הקבועות ובעלויות התפעול והאחזקה השוטפת.

ב. בחינת התאמת הפרויקט לשיטה - קריטריונים ותנאי סף וקריטריונים איכותיים:

- (1) יש לבחון את התאמת הפרויקט לשיטה באמצעות שתי קבוצות קריטריונים: קריטריוני סף, שחלקם מהווים גם תנאי סף, והקריטריונים האיכותיים. (הקריטריונים מפורטים בנספח ב').
- (2) "קריטריוני סף" - תנאים מחייבים, שעל הפרויקט לעמוד בהם (GO/NO GO). אי

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

עמידה באחד מתנאים אלה בצורה מלאה, תעמיד בספק את מידת התאמת הפרויקט לביצוע בשיטת PPP. קיימים מספר קריטריוני סף שהינם גם תנאי סף, כאשר אי עמידה באחד או יותר מתנאי סף אלו, פוסלים לחלוטין את הפרויקט מביצוע בשיטת PPP.

(ב) "קריטריונים איכותיים" - קריטריונים אובייקטיביים, המאפשרים דרוג מידת ההתאמה של הפרויקט להקמה בשיטת PPP. בכל אחד מהקריטריונים האיכותיים ינתן ניקוד בין 0 ל-10 נקודות, כאשר 10 נקודות הן עבור עמידה מקסימאלית בקריטריון. אי עמידה בכל קריטריון בנפרד אינה מהווה סיבה לאי קבלת השיטה בפרויקט ספציפי. לכל אחד מהקריטריונים האיכותיים יש משקל שונה. הניקוד שניתן בכל קריטריון איכותי יוכלל במשקל אותו הקריטריון, ויחושב ציון משוקלל.

(2) במקרים מסוימים, ובאישור הכלכלן הראשי למעהב"ט, ניתן לשנות את המשקלות של הקריטריונים האיכותיים, לפני ביצוע הבחינה.

(3) בהתאם למידת העמידה של פרויקט בתנאי הסף ולציון המשוקלל שקיבל הפרויקט, עפ"י הניקוד שניתן בכל אחד מהקריטריונים האיכותיים ומשקלו, נאפיין את הפרויקט באחת משלוש הקבוצות הבאות:

(א) **פרויקט מתאים ל-PPP** - עמד בכל תנאי הסף באופן מלא וצבר לפחות 6.5 נקודות מתוך 10 נקודות אפשריות בקריטריונים האיכותיים.

(ב) **ניתן לשקול להשתמש בשיטת PPP, אך השיטה עלולה להיות לא יעילה** - הפרויקט עמד בכל תנאי הסף, עומד בקריטריוני הסף שאינם תנאי סף לפחות באופן חלקי, וצבר פחות מ-6.5 נקודות בקריטריונים האיכותיים.

(ג) **פרויקט אינו מתאים ל-PPP** - הפרויקט לא עמד בתנאי סף אחד לפחות, באופן מלא.

(4) יודגש כי מטרת הניקוד שלעיל הינה, אך ורק, לתת כיוון לגבי מידת התאמת הפרויקט לביצוע בשיטת PPP, ובכל מקרה תבצע בדיקה כלכלית לפרויקטים שישתמך כי הינם מתאימים לביצוע בשיטה זו. הבדיקה הכלכלית תבצע בהסתמך על עקרונות התמחיר האחיד המפורטים בהוראה 40.066 ועל פי המתודולוגיות המפורטות בהוראות משרד הביטחון 40.064 לביצוע LCC ו-40.067 לביצוע אומדני מחיר.

ג. בניית מודל פיננסי להערכת כדאיות ביצוע הפרויקט בשיטת PPP:

(1) בניית המודל הפיננסי להערכת הפרויקט כוללת את הערכת עלות הפרויקט בראיית מעהב"ט, תוך הנחה שהפרויקט יבוצע שלא בדרך של PPP (חובה לבצע **תחשיב LCC**), אל מול הערכת עלות הפרויקט בראיית המגזר הפרטי, אם יתבצע בשיטת PPP (אופן בניית המודל הפיננסי מפורט **בנספח ג'**).

(2) על ההשוואה להתבצע תוך התחשבות באיכות התפוקה שתקבל בשתי השיטות, כולל הסיכון בהתארכות הלוח"ז ובגלישה בתקציב, אם ההתקשרות תבצע בשיטה המסורתית.

ד. בניית מודל כדאיות כולל

(1) הכדאיות הכלכלית לפרויקט אינה תנאי סף, אלא בסיס לקבלת החלטה, וישנם שיקולים נוספים הרלבנטיים להחלטה, כאשר לשיטת יישום הפרויקט, אותם יש לבחון במשולב עם תוצאות הבדיקה הכלכלית ועל כן, יש לבנות מודל מתכלל לבחינת הפרויקט.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

(2) אופן בניית המודל:

א) קביעת הפרמטרים אשר יש להכניסם למודל: כדאיות כלכלית, כגון: איכות השירות שיתקבל, הרווח מכך שחלק מהסיכון יועבר למגזר הפרטי, הקדמת מועד האספקה, חיסכון בקשב ניהולי או בכוח אדם במחסור, שימוש/אי שימוש בכספי סיוע, קיום תקציב יעודי, חוסר אפשרות לבצע את הפרויקט בשיטה אחרת, יצירת חסכונות עתידיים וכד'.

ב) קביעת משקלות לפרמטרים שנבחרו: המשקלות יקבעו על פי חשיבות הפרמטרים.

ג) מתן ציונים לחלופות השונות בכל אחד מהפרמטרים.

ד) חישוב ממוצע שמשקלל את הציון והמשקל היחסי.

ה) בחירת החלופה שקיבלה את הציון המשוקלל הגבוה ביותר.

19. נדרש שבשלב בחינת הפרויקט יכירו הגופים המעורבים בתהליך הבדיקה את השוק הפוטנציאלי מבחינת פוטנציאל מתחרים, התכנות ופתרונות טכנולוגיים, הערכת עלויות ועוד, ועל כן יש לבחון את השוק על ידי ביצוע RFI.

שלב ג' - המלצה בפני המנכ"ל והקמת מטה תוכנית/מינהלת תוכנית

20. הגוף הרוכש יציג בפני המנכ"ל את הפרויקטים שנמצאו מתאימים לביצוע בשיטת PPP, עפ"י בדיקת ההיתכנות.

שלב ד' - הקמת מטה תוכנית/מינהלת תוכנית/ וועדת מכרזים

21. הקמת מטה התוכנית/מינהלת תוכנית תהיה לפי הוראת משרד הביטחון 20.04 - "מטה תוכנית, מינהלת תוכנית – תפקידים והפעלה". בראש מטה התוכנית/מינהלת תוכנית יעמוד נציג האגף הרוכש שנקבע במשרד, וישתתפו בו נציגי הכלכלן הראשי למעשהב"ט, היועמ"ש למעשהב"ט, את"ק, אכ"ס והגוף הדורש. במקרים שתידרש העמדת קרקע של המדינה לטובת הפרויקט, יש לשתף בעבודת המטה את אמ"ן/חט' נכסים. כעיקרון, רצוי, כי חברי המטה ימונו מתוך צוות קבוע שיתמחה בנושא זה באגפים השונים.

22. בפרויקטים המנוהלים על ידי מינהל מעבר דרומה, תמונה ועדת מכרזים לליווי כל שלבי תהליך המכרז - משלב כתיבה ואישור מסמכי המכרז ועד לשלב ההכרזה על מציע מועדף. הרכב ועדת המכרזים יהיה בהתאם להרכב ועדות מכרזים ו-ועדות פטור, כמפורט בהוראת משרד הביטחון 40.021, ובצירוף החברים הבאים: נציג את"ק, נציג האוצר, ר' יח' התקשרויות בשיתוף המגזר הפרטי במינהל מעבר דרומה ונציג הכלכלן הראשי.

23. באם הוחלט שלא להקים מטה תוכנית, בהתאם לאמור בהוראת משרד הביטחון 20.04, אחריות התאמת השיטה נתונה לגוף הרוכש.

שלב ה' - ביצוע ההתקשרות

24. ביצוע ההתקשרות יהיה על פי הכללים הקבועים בהוראות המשרד.

25. בהתקשרות בשיטת PPP העיקרון המרכזי המנחה את ההתקשרות היא העובדה שיחידת המידה במכרז הינה יחידת תפוקה ולא יחידת תשומה. לפיכך, להלן דגשים הנוגעים למסמכי ההתקשרות (טרומ ההתקשרות):

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

- א. יש לנסח באופן מדויק את השירות שיסופק תוך הגדרת קריטריונים ברורים לבדיקת איכות השירות וקביעת מנגנון של התחשבות באשר לאיכות השירות (SLA) כולל במצבי החירום השונים.
- ב. יש לבחון הגדרת מענק הקמה, ככל שנדרש ומנגנון שיתמך את הספק לתת שירות טוב יותר.
- ג. לעיתים, יידרש המציע להקים חברה יעודית לצורך הפרויקט (SPC- Special Purpose Company). הקמת חברה כזאת הינה בעקרון דרישה של הממנים הפיננסיים או כאשר מורכבות הפרויקט דורשת התאגדות של מספר מציעים בתחומי ידע שונים לכדי ישות אחת אשר תציע הצעה אינטגרטיבית של המציעים בכל תחומי הידע. היה וידרש להקים ישות כזאת, יש לבצע מכרז דו שלבי, כאשר בשלב הראשון (שלב ה-PQ) יבחרו הקבוצות אשר יוכלו להתמודד במכרז עצמו.
- ד. יש לוודא קיום מנגנון שינויים, עדכונים ושיפורים בפרויקט לאורך שנות החוזה, ומחויבות הזכיין לעדכן את מודל ה-LCC במהלך חיי הפרויקט ובהתאם להתפתחותו.
- ה. יש להגדיר מנגנון אישור למקרה של שינוי שליטה ושינוי מבנה בעלות הזכיין.
- ו. יש להגדיר ניהול סיכונים לרבות אחריות וביטוח.
- ז. יש לתת מענה למצב בו הספק אינו מקיים את חלקו בחוזה לרבות הגדרת תהליך הכניסה לנעלי הזכיין ואופן סיום החוזה בהתחשב בהשקעה ההונית שהייתה לזכיין בתחילת הפרויקט.
- ח. יש להגדיר מנגנון של שימושים אפשריים של נכסי הפרויקט לטובת צד ג' (לדוגמא: פתרון למגבלות על שימוש אזרחי בקרקע של מעהב"ט).

שלב ו' – ניהול ההתקשרות

26. לצורך ניהול החוזה, ימונה, על ידי מטה התוכנית/מינהלת תוכנית, צוות לניהול הפרויקט, שתפקידו ללוות את הפרויקט באופן שוטף לכל אורך חייו (שנים רבות), ולהוות אמצעי קשר בין הספק למעהב"ט. הצוות יכלול נציגים מהגוף הדורש והרוכש, קצין הקשר של הפרויקט והספק. הצוות יסתייע בפעילותו ביועמ"ש למעהב"ט, אגף הכספים והכלכלן הראשי למעהב"ט.
27. ניהול חוזה PPP בתחום התשתיות מתבצע על ידי מינהל מעבר דרומה, בפרויקטים אשר הוגדרו תחת סמכותו, האחראי על ניהול הפרויקט משלב הייזום עד לשלב סיום ההסכם, כולל מרכיבי פיקוח ותיאום של הקמת הפרויקט ופיקוח ובקרה על ביצועי הזכיין בתקופת התפעול של הפרויקט.
28. דגשים ייחודיים לניהול התקשרות PPP:
29. מעקב אחר שינויים בחוזה, כולל עדכון מודל ה-LCC.
- א. הליך לפיקוח על רמת השירות ועל המידע הדרוש לקביעת רמת השירות הניתן ולהפעלת מנגנון הפיצויים.
- ב. מנגנון לפתרון אי הסכמות באמצעות הליך מוסכם מראש.
- ג. הבטחת האפשרות לקיים מכרז נוסף בתום תקופת החוזה, אפשרות להעברת תפעול המערך שהוקם לידי מעהב"ט והגדרת אופן סיום הפרויקט.
- ד. קיום מנגנון של הפקת לקחים אשר יסייע לקבל החלטות לגבי פרויקטים נוספים ויביא לשיפור מתמיד בניהול הפרויקטים, בעיקר לאור הקריטיות שבביטול ו/או באי הקמת קווי יצור ומערכים בצה"ל, בהם כרוך הפרויקט במקרים של אזרח פועליות.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

ה. בקרה כלכלית וכספית, לרבות התחשבות בגין אי עמידה בקריטריוני השירות שהוגדרו.

ו. ניהול ובקרה על עבודות נוספות (שינויים) ומימוש אופציות.

ז. אישור תשלום בגין תפוקות משתנות של הזכיון.

ביטחון

30. בנושאים מסווגים, יש לפעול עפ"י הכללים המפורטים בהוראת משרד הביטחון 14.14 - "רישום ספקים וביצוע רכש בנושאים מסווגים ביטחונית (בל"מים והזמנות) – כללי ביטחון".

31. באחריות האגף המוביל/יזום את הפרויקט לשלב את מלמ"ב בתוכניות להנעת פרויקטים גדולים/מהותיים כבר בשלבים הראשונים של גיבוש התוכנית, במטרה להבטיח לקיחה בחשבון של כל דרישות וצורכי הביטחון. זאת בנוסף לעמידה בכללי הביטחון המפורטים בהוראה זו ובהוראות משהב"ט השונות.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

נספח א'

יתרונות וחסרונות של התקשרות בשיטת PPP

בבואנו לבחון את ישום שיטת ההתקשרות לקבלת שירות מסוים, יש לקחת בחשבון את היתרונות והחסרונות של שיטת ההתקשרות, על מנת לוודא שאכן יבואו לידי ביטוי יתרונותיה של השיטה במסגרת ההתקשרות הנדונה.

1. יתרונות השיטה:

- א. **חלוקה אופטימאלית של סיכוני הפרויקט**, כך שכל צד יקבל לטיפולו את הסיכונים אותם הוא מסוגל לנהל בצורה יעילה יותר. בדרך כלל, ישא המגזר הפרטי בסיכונים הקשורים לתכנון ולהקמה, סיכוני התפעול והתחזוקה, ובחלק מסיכוני הביקוש ומהסיכונים הפיננסיים.
- הסיכונים איתם יכולה מעהב"ט להתמודד טוב יותר יישארו בטיפול (סיכונים כדוגמת שינויים חוקיים, סיכוני אינפלציה וחלק מסיכוני הביקוש).
- ב. **זיהוי טוב יותר של כל הסיכונים הכרוכים בפרויקט**: הצורך בקביעת חלוקת הסיכונים בין היזם לבין מעהב"ט בחוזה, מחייב למפות ולזהות מראש את כל הסיכונים הכרוכים בביצוע הפרויקט בצורה מדויקת.
- ג. **אינטגרציה וסינרגיזם מובנים** בין שלבי הביצוע השונים של הפרויקט, לאורך כל חייו, כתוצאה מהקשר בין מי שמתכנן ובונה את הפרויקט לבין מי שמתחזק ומפעיל אותו.
- ד. **הבטחת רמת תחזוקה גבוהה יותר**: מאחר והיזם נושא בעלויות תחזוקת השבר ובקנסות שיוטלו עליו, במקרה ולא יעמוד ביעדים לזמינות השירות כפי שנקבע בחוזה, יש לו תמריץ כלכלי לבצע תחזוקה מונעת, יעילה ובזמן.
- ה. **קיצור משך הזמן** לסיום הקמת הפרויקט: היות והתשלום ליזם מתחיל רק עם תחילת אספקת השירות הנובע מהפרויקט. לפיכך, קיים תמריץ מובנה לזכיין לקצר, ככל שניתן, את משך ההקמה, תוך שמירה על רמת הביצועים ועל רמת האמינות.
- ו. **חסכון בכוח אדם מקצועי ומיומן** הנמצא במחסור: העברת פעילויות למגזר הפרטי תאפשר לפנות כוח אדם מקצועי ומיומן לפעילויות שלא ניתן להוציאן למגזר הפרטי.
- ז. מאפשרת הפניית תשומת לב המפקדים לפעילות ליבה.
- ח. **משיכת ידע וניסיון ניהולי** (לרבות בינלאומי) לטובת הפרויקטים של מעהב"ט. מאפשרת יישום שיטות חדשניות וטכנולוגיה מתקדמת.
- ט. יוצרת **שקיפות לעלויות מחזור חיי הפרויקט**: קביעת מנגנון תשלום ליזם הפרטי, בתמורה לקבלת השירות הנובע מהפרויקט לאורך תקופה ארוכה, מאפשרת לבנות אומדן עלות מחזור חיים ברמת דיוק גבוהה, היות וחלק ניכר מהסיכונים הכרוכים בפרויקט מועברים למגזר הפרטי.
- י. **זולה יותר בראייה כוללת וארוכת טווח**: קיימת הנחה שהמגזר הפרטי יעיל יותר מהמגזר הציבורי, ויש לו אפשרות להוזלת השירות ע"י מכירת "עודפי תפוקה" ללקוחות נוספים, במידה וניתן.
- יא. **הגברת התחרות** במגוון רחב יותר של פעילויות, שעד כה נעשו רק בתוך מעהב"ט.
- יב. **הגדלת תכולת התקציב**: מאפשרת לבצע יותר פרויקטים בתקציב נתון, מאחר והחזר ההשקעה הנדרשת להקמת הפרויקט נפרס על פני שנים רבות.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הבריאות מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

ג. הרחבת מקורות המימון: הסקטור הפרטי יכול לגייס מקורות מימון חיצוניים (לרבות זרים) ברמת סיכון נמוכה יותר השווה לרמת הסיכון של המדינה אשר מחוייבת לחוזה מול הספק.

2. חסרונות השיטה:

- א. יוצרת תלות בגורם חיצוני פרטי, המספק את השירות לאורך זמן.
- ב. מחיר גיוס ההון גבוה יותר.
- ג. הקטנת הגמישות התקציבית בשל ההתחייבויות ארוכות הטווח הנקבעות בחוזי השירות. מחייבת תכנון של התקציב לזמן ארוך.
- ד. הקטנת האפשרות לתגובה לשינויים, עקב חוזי השירות הארוכים, בדרך כלל.
- ה. חשש מפריצת התקציב, כתוצאה מהאפשרות לפריסה התקציבית הגלומה בשיטה.
- ו. אובדן ידע ותשתיות במעהב"ט - העברת היכולת לסקטור הפרטי עלולות לנוון את הידע והתשתיות שהיו קיימות במעהב"ט תוך קושי עתידי בקליטת המשימה חזרה למעהב"ט.
- ז. הקטנת הסיכון לאי מוכנות בחירום.
- ח. הפיכת מעהב"ט ל"לקוח שבוי" התלוי בספק חיצוני.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

נספח ב'

בחירת התאמת פרויקט לביצוע בשיטת PPP

(קריטריוני סף וקריטריונים איכותיים)

קיימים קריטריוני סף וקריטריונים איכותיים בעלי משקל שונה, המשמשים בסיס לבחינת התאמת הפרויקט להתקשרות בשיטת PPP:

1. קריטריוני סף:

קיימים קריטריונים שהם קריטריוני סף. חלק מהם יכולים להיות תנאי סף אשר אי עמידה בהם בצורה מלאה, תמנע את התאמת הפרויקט לביצוע בשיטת PPP.

א. **היתכנות חוקית** - אין מניעה מבחינת חוקי המדינה, אמנות והסכמים בינלאומיות לרבות כללי שימוש בסיוע האמריקאי וכו' להפעלת השירות ע"י גורם אזרחי. **זהו תנאי סף.**

ב. **שמירה על יכולת מבצעית** - במקרה והפרויקט יבוצע ע"י גורם אזרחי, הדבר לא יגרום לפגיעה ביכולת מבצעית וברמת תחזוקה, כוננות וזמינות (עפ"י קביעתו של מפקד הגוף הדורש). קיום מענה לחירום וללחימה.

ג. **צרכי ביטחון חריגים** - אין צרכי ביטחון שספק פרטי אינו יכול לענות עליהם.

ד. **אפשרות להעברתם של סיכונים הפרויקט המרכזיים למגזר הפרטי** - קיימת אפשרות להעברת הסיכונים למגזר הפרטי ואפשרותו לטפל בהם ביעילות ובזול. קיומה של אפשרות זו היא הכרחית כדי שהפרויקט יהיה כדאי למעשה"ט.

יש לחלק את הסיכונים בין המגזר הפרטי לבין מעשה"ט כך שהמגזר הפרטי יקבל לידייו את הסיכונים בהם יטפל ו/או ינהל ביעילות ובמחיר נמוך יותר ממעשה"ט, ובתנאי שהעברת הסיכון לא תלווה בעלות גבוהה למעשה"ט.

הסיכונים אותם יש להעביר למגזר הפרטי:

1) סיכונים תכנון והקמה: סיכון לוח הזמנים להקמה עיכובים בהקמה, חריגה בעלויות התכנון וההקמה שתוקצבו.

2) סיכונים הפעלה ותחזוקה: חריגה בעלויות תפעול ואחזקה שתוקצבו.

3) סיכונים ביקוש: רמת השימוש בשירות הנובע מהפרויקט. לא בכל פרויקט ניתן להעביר את כל סיכונים הביקוש למגזר הפרטי. לרוב, תהיה חלוקה של סיכונים הביקוש בין מעשה"ט לבין המגזר הפרטי. במסגרת סיכונים הביקוש צריך להיכלל מנגנון Buy Back, אשר יגדיר מנגנון לחישוב מחיר העברת הנכס מהיזם הפרטי למעשה"ט לאורך כל חיי החוזה, במקרה של סיום החוזה ע"י מעשה"ט.

4) סיכונים פיננסיים: מימון, שינויי ריבית ותנודות בשער החליפין, שינויי מחירים בשוק (מחירי תשומות, מחירי מתחרים מחיר ההון), ערך הגרט, ויציבות פיננסית של הספק. סיכונים אינפלציה יישארו, בדומה למקובל היום בפרויקטים ארוכים, באחריות מעשה"ט.

5) סיכונים שוק: סיכונים הנובעים משינויים במבנה השוק כגון קונסולידציות, מיזוגים חלקיים והעלמות חברות קטנות.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

ה. הפרמטרים של השירות והתפוקה הנגזרת מהפרויקט ניתנים לקביעה ברורה מראש - על השירות הנגזר מהפרויקט להיות בר מדידה או כימות, כך שניתן יהיה למדוד את ביצועי המגזר הפרטי ולהגדיר בחוזה מנגנון תשלום עבור השירות. **זהו תנאי סף.**

ו. **היקפו הכספי של הפרויקט -** על הפרויקט להיות בהיקף כספי גדול (לפחות 10 מ' ש"ח), מכיוון שתהליך המכרז ומשא ומתן בחוזה PPP הינו מורכב ויקר, יחסית.

2. קריטריונים איכותיים:

דירוג מידת ההתאמה של הפרויקט להקמה בשיטת PPP יתבצע בעזרת קריטריונים אובייקטיביים, בעלי משקלות שונים. בכל אחד מהקריטריונים האיכותיים יינתן ניקוד בין 0 ל-10 נקודות, כאשר 10 נקודות הן עבור עמידה מקסימאלית בקריטריון. אי עמידה בכל קריטריון בנפרד אינה מהווה סיבה לאי קבלת השיטה בפרויקט ספציפי. באחריות מטה תוכנית/מנהלת התוכנית או הגוף הרוכש לקבוע את המשקלות של כל קריטריון.

א. קיום מרכיב הפעלה ותחזוקה משמעותי (משקל 20%):

ככל שרכיבי הפעלה והתחזוקה בפרויקט משמעותיים יותר, כך ניתן יהיה לממש יתרון משמעותי יותר הטמון ביסוד גישת ה-PPP. הגוף המתכנן והמקים את הפרויקט הוא בעל האחריות המלאה לתפעול ולמתן השירותים הנובעים ממנו. אחריות זו תביא לכך שהמגזר הפרטי יפעל למינימיזציה של העלויות לאורך כל חיי הפרויקט בראיית LCC. ככל שיגדל היחס שבין עלויות הפעלה והתחזוקה לעלות ההקמה, כך יגדל היתרון הכלכלי הטמון בביצוע הפרויקט בשיטת PPP.

ב. קיום אפשרות לגמישות בתכנון הפרויקט והתוצרים (משקל 20%):

ככל שיינתנו למגזר הפרטי יותר דרגות חופש בתכנון הפרויקט ותוצריו, כך ניתן יהיה לנצל באופן טוב יותר יתרונות שיש למגזר הפרטי בתכנון יעיל ארוך טווח. יש להתמקד עד כמה שניתן בהגדרה מפורטת של השירות הנגזר מהפרויקט ולא בהגדרת הנכס שממנו ייגזר השירות.

ג. פוטנציאל השימוש הנוסף בנכסי הפרויקט ע"י צד ג' (משקל 15%):

במידה ויזם פרטי יוכל לבצע שימוש נוסף בנכס שממנו נגזר השירות, עבור לקוחות נוספים למשרד הביטחון, יביא הדבר להוזלת השירות למשרד ויגביר את כדאיות ביצוע הפרויקט בשיטת PPP.

ד. קיום גבולות פיזיים וגבולות אחריות ברורים לפרויקט (משקל 15%):

קיומם של גבולות ברורים לפרויקט יקטין את הסיכון העומד בפני יזם פרטי ויביא להוזלה של עלות הפרויקט.

ה. ניסיון בסקטור הפרטי (משקל 15%):

ככל שקיים לספק יותר ניסיון בביצוע הנדרש, כך סיכויי ההצלחה של הפרויקט בשיטת PPP גדלים.

ו. מספר מתמודדים צפוי (15%):

ככל שמספר המתמודדים הצפוי גדול יותר, כך האפשרות לתחרות שתוזיל את המחיר, גדולה יותר.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הבריאות מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

3. בהתאם למידת העמידה של פרויקט בתנאי הסף ולציון שקיבל הפרויקט בכל אחד מהקריטריונים האיכותיים ושקלולו, יאופיין את הפרויקט באחת משלוש הקבוצות הבאות:

א. הפרויקט מתאים ל-PPP

עמד בכל תנאי הסף באופן מלא וצבר לפחות 6.5 נקודות מתוך 10 נקודות אפשריות בקריטריונים האיכותיים.

ב. ניתן לשקול להשתמש בשיטת PPP, אך השיטה עלולה להיות לא יעילה

הפרויקט עמד בכל תנאי הסף, עומד בקריטריוני הסף שאינם תנאי סף לפחות באופן חלקי, וצבר פחות מ-6.5 נקודות בקריטריונים האיכותיים.

ג. הפרויקט אינו מתאים ל PPP

הפרויקט לא עמד בתנאי סף אחד לפחות, באופן מלא.

במקרים מסוימים, ובאישור הכלכלן הראשי למעהב"ט, ניתן לשנות את המשקלות של הקריטריונים האיכותיים, לפני ביצוע הבחינה.

יודגש, כי מטרת הניקוד שלעיל הינה אך ורק לתת כיוון לגבי מידת התאמת הפרויקט לביצוע בשיטת PPP, ובכל מקרה תתבצע בדיקה כלכלית לפרויקטים שיסתמן כי הינם מתאימים לביצוע בשיטה זו.

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

נספח ג'

היבטי מימון בפרויקטי PFI

כללי

1. בהסכמים בהם היזם מממן את הקמת הפרויקט כגון הסכם PFI/BOT קיימים שני שלבים: שלב ההקמה ושלב התפעול. בשלב ההקמה, היזם משקיע הון רב בפרויקט ובשלב התפעול מקבל תשואה הכוללת החזר ההשקעה ותשלום עבור תפעול שוטף של הפרויקט.

שלב ההקמה

2. תקופת ההקמה היא התקופה בה היזם מממן ממקורותיו את הקמת הפרויקט.
3. בתקופת ההקמה נדרש מימון בסכומים גדולים, ורמת סיכון גבוהה יחסית (היות ולא ברור אם העבודה, שהיא בדרך כלל מורכבת, תושלם בזמן ובתקציב שנקבע).
4. קיימות מספר אפשרויות לזכיין לממן את הקמת הפרויקט:

א. הון עצמי.

ב. הלוואה - היות ומדובר בפרויקט מסוכן, מדובר בהלוואות יקרות יחסית. עם זאת, היות והתמורה אמורה להתקבל מגוף ממשלתי - בעל רמת איתנות פיננסית גבוהה, הדבר ממתן את הסיכון ואת גובה הריבית בהתאם. יכולתו של היזם לגייס הון לפרויקט תלויה באיתנותו הפיננסית, יחסיו עם גורמים מממנים ומידת הסיכון שהגורמים המממנים רואים בפרויקט.

ג. משקיע המקבל אחוזים מהתשואה.

5. ברוב המקרים אישור הלוואה ליזם ע"י הגורם המממן מותנית בחיוב היזם להקים חברה (ישות נפרדת) המוקמת לצורך ביצוע הפרויקט בלבד (SPC - Special Purpose Company). הקמת חברה כזאת, שהיא גוף סגור שאינו מקבל/מעביר כספים ליזם נדרשת על מנת לוודא שתקבולי היזם כנגד העמדת הלוואה אכן ישמשו לתשלום הלוואה.

6. היות ומדובר בפרויקטים ארוכי טווח וברמת סיכון גבוהה וכן בהלוואות יקרות, ייתכן שהיזם ייקלע לקשיים פיננסיים במהלך הפרויקט, או לחילופין ינסה להחליף מימון יקר במימון זול יותר, ולכן:

א. נדרש לעגן בהסכם, כי במקרים כאלה, כל שינוי במבנה הבעלות/המימון במהלך הפרויקט, מצריך אישור של המשרד.

ב. היות ומדובר בפרויקט מסוכן ו/או ארוך טווח, וכן בתנאי סביבה משתנים, ייתכן שיהיה צורך שהמשרד יכנס בנעלי היזם, או שהפרויקט יועבר ליזם אחר (גוף חליף). נדרש לעגן גם נושא זה בחוזה.

7. על מנת להקטין את הסיכון של הספק ואת עלויות המימון, יכול המשרד לשקול לתת לספק מענק הקמה עם סיום הקמת הפרויקט.

שלב התפעול

8. בשלב התפעול, היזם אמור לקבל את התשואה על השקעתו.

9. תשואה זו אמורה לכסות את עלויות ההקמה, המימון, התפעול והרווח.

10. סוגי העלויות הקיימות הן:

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

א. עלויות קבועות בגין החזר עלויות ההקמה והחזר הריבית.

ב. עלויות קבועות בגין הוצאות תפעול שאינן תלויות בתפוקת הפרויקט (ארנונה, כ"א תקורתי של הפרויקט, כלי רכב, ציוד משרד וכד').

ג. עלויות משתנות שהן תלויות בתפוקת הפרויקט.

פירוט אופן בניית אומדן להערכת עלות הפרויקט מזווית ראיית מעהב"ט (LCC):

11. יש לבנות אומדן לעלויות הצפויות למעהב"ט, תחת ההנחה שיוחלט לבצע את הפרויקט שלא באמצעות שיטת PPP (אומדן LCC). אומדן זה צריך לאמוד את ערכם של כל הסיכונים הכרוכים בפרויקט ולהוות את מחיר ההתייחסות (Benchmark) מול הצעות פוטנציאליות שיתקבלו בשיטת PPP מהמתמודדים האפשריים.

12. יש לבצע את האומדן כמפורט בהוראות משרד הביטחון 40.064 לביצוע LCC, 40.066 בנושא תמחור במעהב"ט ו-40.067 בנושא אומדני מחיר.

13. מטרת אומדן ה-LCC היא "להדליק נורה אדומה" במקרה ומתגלים פערים גדולים בין האומדן ובין הצעות המגזר הפרטי לביצוע הפרויקט בשיטת PPP. במקרה בו קיים פער קטן (חיובי או שלילי), יש לבחון שוב את כדאיות השימוש בשיטת PFI עפ"י קריטריוני הסף והקריטריונים האיכותיים.

פירוט אופן בניית מודל פיננסי להערכת הפרויקט מזווית ראיית המגזר הפרטי:

14. יש לבנות מודל פיננסי, שיבחן את כדאיות הפרויקט למגזר הפרטי, אם יוקם בשיטת PPP. על הבחינה להתבסס על הנקודות הבאות:

א. כדאיות הפרויקט למגזר הפרטי: בחינת כדאיות הפרויקט למגזר העסקי תיבחן בעזרת חישוב שיעורי התשואה המקובלים בענף הרלוונטי לאותה השקעה, וזאת מאחר ובענפים שונים מקובלים שיעורי תשואה שונים.

ב. עלויות גיוס ההון:

עלות גיוס ההון הינה הריבית שעל פיה מממנים הגופים הפיננסיים את הפרויקט במסגרת הסכם המימון עם הזכיין. עלות זו הינה אומדן של המממן לכושר פירעון התחייבויותיו של הזכיין בפרויקט בטווח הקצר ובטווח הארוך, וכן לרמת הסיכון שהמממן מייחס לפרויקט.

(1) בטוח הקצר - יחסי כיסוי חוב שנתיים. המרכזי שבהם, הינו – ADSCR (Annual Debt Service Cover Ratio), שהינו היחס בין התזרים השנתי המתקבל בפרויקט לתשלומי החוב (קרן וריבית) השנתיים הצפויים. היחסים המקובלים נקבעים על פי מידת החשיפה לסיכונים בראי המממן. כן קיימים מספר עידונים ליחס זה, הכוללים התייחסות לעתודות כספיות נוספות שיש לזכיין, כגון: יתרות מזומנים בקופה ובבנקים, כספים שהופרשו לקרנות (ראה להלן) ועוד.

(2) בטוח הארוך - PLCR (Project Life Cover Ratio), LLCR (Loan Life Cover Ratio) - יחסי כיסוי חוב לתקופת הזיכיון ולתקופת ההלוואות. חישובם מתבצע על ידי היחס בין הערך הנוכחי של התזרימים הצפויים במשך כל תקופת הזיכיון או למשך כל תקופת ההלוואה, לסך יתרת החוב.

ג. מימון ללא זכות חזרה לבעלים:

(1) מקורות החזר להלוואות הינם התזרים הצפוי מהפרויקט בלבד. תפיסת הפרויקט על ידי

תהליכי העבודה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)		הוראת משרד הביטחון מס' 40.068
בלמ"ס		סיווג
התקשרויות ומכרזים		אשכול
רכישות		פרק
כלכלן ראשי		אחריות מטה
כ"ה אייר תש"פ	19.05.2020	תאריך עדכון אחרון
הוכנה ע"י היחידה להוראות משהב"ט / גית"ם		ההוראה מתפרסמת מטעם המנכ"ל

המממן החיצוני היא בדרך כלל כפרויקט אחד סגור. כלומר, המימון ניתן, אך ורק, בשלבי ההקמה ולא בשלבי התפעול, למעט מקרים בהם מתבצעת השקעה בשלבים מאוחרים של הפרויקט.

(2) על המפעיל, בראיית המממן, לתכנן היטב את פעילותו (עלויות הפעלה, החזר חובות, הרחבות והשקעות עתידיות צפויות ובלתי צפויות) על בסיס התזרים הצפוי בלבד.

(3) כמו כן, השקעת הון עצמי הינה הבטוחה היחידה אותה נותנים הבעלים למממן חיצוני, כלומר, אלו הן הלוואות ללא יכולת חזרה לבעלים של הגוף נשוא הלוואות (Limited recourse/Non recourse project finance).

(4) היכולת לקחת הלוואה ללא זכות חזרה לבנקים תלויה גם היא במידה מכרעת בחלוקת הסיכונים בפרויקט ובביטחונות שמציע הגורם הציבורי, כחלק מחבילת המימון המוצעת במסמכי הזיכיון. לדוגמא: ערבות מדינה, הבטחת הכנסה, תשלום קבוע של הגוף הציבורי ועוד.

ד. קרן לשירות החוב:

(1) היות שהתזרים הצפוי מהפרויקט הינו מקור המימון היחיד לפעילות העתידית של הזכיון על כל היבטיה, וכדי ליצור מנגנוני ביטחון נוספים, ידרוש בדרך כלל המממן את קיומה של קרן לשירות החוב (Debt service fund), המיועדת לפירעון החוב (קרן וריבית) בטווח הקצר.

(2) מטרת הקרן היא להבטיח תשלום מסודר של החוב בטווח הקצר, במקרה של כשל מהותי בפעילות הזכיון, כמו תאונה בלתי צפויה כתוצאה מאירוע כוח עליון.

(3) הטיפול באירועים אלו (בדיקות ודיונים של חברות ביטוח או דיונים עם הממשלה על פיצויים) כרוך בזמן רב. על כן, קיום הקרן מבטיח למממן, כי במשך זמן הטיפול (לפחות בחצי השנה הקרובה) יש יתרה כספית אשר מספיקה לתשלום החוב.

ה. תקופות פירעון ארוכות:

(1) מקורות ההון הדרושים הם לטווח ארוך, בדרך כלל לתקופות מעט נמוכות מתקופת הזיכיון של הפרויקט. טווח זמן זה מאפשר ליזם גמישות מימונית ותפעולית טובה יותר במשך תקופת הזיכיון.

(2) כדי לאפשר ליזם להימנע מתנודות בלתי צפויות בשערי הריבית בתקופת ההחזר הארוכה, מקובל לקחת הלוואות במרווח (Margin) קבוע מהריבית הבסיסית הנקבעת ביום הסגירה הפיננסית (Financial close).

(3) ריבית הבסיס נקבעת על פי תשואת אגרות חוב חסרות סיכון לתקופה דומה, ככל הניתן, לתקופת הלוואה והיא מקובעת מיום הסגירה הפיננסית לתקופה ארוכה (בישראל עד ל-15 שנה).

ו. היבטי המיסי וההעסקה הכלולים בעסקת PPP כולל מימון:

מס חברות ושיעור הפחת על נכסי הפרויקט.

ז. חלוקת סיכונים:

הגופים המממנים יבחנו אילו סיכונים הוטלו על הזכיון ואילו על המדינה, ויודאו, כי הזכיון אינו נושא בסיכון שאינו בשליטתו והמסכן את יכולת החזר החוב לבנק.