

דר' מאיר אמיר ושות'

ייזום, תכנון, ניהול

וייעוץ כלכלי בע"מ

Dr. Meir Amir & Co.

**Economic planning, management
& consulting Ltd.**

בניית 1000 כיתות לימוד בשיטת PFI

דיון תיאורטי והצגת הדילמות העיקריות

ניתוח חלופות והצגת חלופה מועדפת

עיקרי הסוגיות הכלכליות/ תכנוניות

תכנית פעולה מוצעת

מאיר אמיר

פברואר 2002

תוכן העניינים

3	פרק א – מבוא
5	פרק ב – BOT, PFI. רקע תיאורטי וניסיון נצבר בארץ
7	פרק ג – בניית כיתות לימוד בארץ, תיאור המערכת הנוכחית
10	פרק ד – ניתוח חלופות לביצוע ובחירת החלופה המועדפת
15	פרק ה – היבטים הנדסיים ותכנוניים של הפרויקט
18	פרק ו – היבטים כלכליים של המכרז המוצע
21	פרק ז – תכנית פעולה מוצעת
23	נספח – רשימת פגישות לצורך הכנת העבודה

פרק א – מבוא

בחודש ספטמבר בשנה שעברה החליטה הממשלה כי במסגרת התכנית התקציבית לשנת 2002 יבנו 1000 כיתות לימוד בשיטת PFI (Project Finance Initiative). השיטה במתכונתה המוצעת עדיין לא נוסתה בארץ, אך שיטה דומה לה BOT (Build, Operate, Transfer) מיושמת בארץ בסקטורים שונים זה מספר שנים. השיטה עיקרה היא שיטה למימון פרויקטים ציבוריים, אשר בדרך כלל מתממנים מתקציב המדינה, על ידי הסקטור הפרטי אשר מקים את הפרויקטים במימונו, והשקעתו מוחזרת לו על ידי הממשלה, או רשות ציבורית הנוגעת לעניין, בפריסה ארוכת טווח. לעיתים היזם הפרטי שמקים ומממן את הפרויקט מתבקש גם לתפעל ולתחזק אותו על פני זמן.

הממשלה רואה שלושה יתרונות באימוץ שיטת ה PFI :

- הקטנת ההוצאה בשנה השוטפת בתקציב המדינה שמשמעה, במציאות הישראלית כיום, הקטנת הגירעון התקציבי
- יתרונות לגודל בעלויות הקמה לפרויקטים גדולים המוקמים ע"י הסקטור הפרטי כאשר ההקמה משולבת בהתקשרות לתפעול ותחזוקה
- יתרונות בשלב התפעול והתחזוקה המתבצעות ע"י הסקטור הפרטי.

מול יתרונות אלו צריך לציין כי עלות גיוס ההון של היזמים תמיד תהייה גבוהה יותר משל הממשלה ועל עלות זאת היזם רוצה גם להעמיס את שולי הרווח שלו. נהוג לחשוב כי אם תוספת עלות זאת אינה מאד משמעותית, ומאידך היזם מספק בצורה טובה את השירות או המוצר שקודם לכן סופק ע"י הממשלה, הרי שיש כר נרחב לביצוע פרויקטים ורכישת שירותים בשיטת ה PFI המשלבת את הסקטור הפרטי בסיכון של הפרויקט.

את בניית 1000 כיתות הלימוד בשיטת PFI יש לראות אם כך, כ "פיילוט", שאם יצליח יוכל אולי להביא לפרויקטים רבים שיוקמו וימומנו בדרך זאת.

החשב הכללי מינה בראשית חודש דצמבר וועדה מכרזים בין משרדית שבה חברים נציגי משרד האוצר, החינוך והשיכון שתפקידה להוציא לפועל את הפרויקט. אנו התבקשנו להכין מסמך רקע לעבודת הוועדה.

המסמך להלן, המשקף את עמדתנו בלבד, נועד לסייע לוועדה בהמשך עבודתה והוא נכתב על בסיס תהליך למידה וגיבוש מסקנות מהיר שבצענו בחודשיים האחרונים לצורך כתיבת המסמך.

נפגשנו עם למעלה מעשרים איש ממשרדי הממשלה השונים, אנשי הרשויות המוניציפאליות השונות, אנשי מפעל הפיס, החברה למשק וכלכלה, מתכננים, מהנדסים ויזמים. רשימה חלקית של הגורמים שאתם נפגשנו במהלך הכנת העבודה מופיעה בנספח לעבודה זו. כלי הניתוח שלנו הוא כמובן כלי ניתוח כלכלי, אך בעבודה זו השתדלנו להרחיב את היריעה ולעסוק גם בצדדים ארגוניים, הנדסיים, תכנוניים ופדגוגיים, כל אימת שחשבנו שיש להם השלכה על תכנית הביצוע של הפרויקט. בפרק הבא, פרק ב', אנו מרחיבים מעט את הדיון התיאורטי שבו התחלנו בפרק המבוא ומגדירים את הדילמות העיקריות שבהן יש לעסוק בעת הכנת מכרז בפרויקט של PFI, תוך התייחסות לניסיון שנצבר בארץ בשנים האחרונות בפרויקטים של BOT. בפרק ג' אנו נותנים תיאור קצר ותמציתי של המערכת הנוכחית העוסקת בבניית כיתות לימוד בישראל, מערכת שבמידה מסוימת תוחלף בחלקה ע"י השיטה החדשה. בפרק ד' אנו מציגים שתי שיטות לביצוע פרויקט ה PFI, תוך ניתוח מפורט של היתרונות והחסרונות של כל שיטה והצגת החלופה המועדפת לדעתנו. בפרק ה' אנו עוסקים בהיבטים תכנוניים של הפרויקט המוצע בפרק ו' אנו מציגים את ההיבטים הכלכליים של הפרויקט בפרק הסיכום, פרק ז', אנו מציעים תכנית פעולה ולוח זמנים לניהול הפרויקט.

פרק ב – PFI ו BOT, רקע תיאורטי וניסיון נצבר בארץ

ניתן לראות בפרויקטים של PFI ו BOT מעין מהלכים של הפרטה שכן הממשלה מעבירה בפרויקטים אלו את האחריות לביצוע, למימון ולתפעול ממנה לסקטור הפרטי ובכך היא משנה את מעמדה ממעמד של מספקת השירות למעמד של רוכשת השירות.

מה הם המאפיינים של הפרויקטים אשר יכולים להוות נשוא למהלך הפרטה כזה? **ראשית**, מדובר בפרויקטים בסדר גודל גדול, מושג יחסי אמנם, אך לצורך הדיון שלנו נאמר כי במשק הישראלי מדובר בפרויקטים שגודלם עולה על 50 מיליון ש"ח ופעמים רבות מדובר בסדר גודל של מאות מיליוני ש"ח. הגודל כאן הוא חשוב, שכן, עלות הכנת מהלך הפרטה בדרך של מכרז היא יקרה והיא מוצדקת כאשר ההיקף של הפרויקט עובר את סף המינימום.

בעלות אנו מתכוונים הן לעלות לממשלה והן לעלות ליזמים המתמודדים במכרז שמשקיעים משאבים ניכרים בהכנת הצעות, בגיבוש חבילת המימון וברכישת שירותי ייעוץ בתחומים רבים, כל אלו יהיו מוצדקים רק בהנחה של נפח פעילות גבוה.

שנית, צריך שהפרויקט או השירות שהוא נשוא המכרז יוגדר בצורה ברורה, אובייקטיבית וברת מדידה, כך שניתן יהיה לדעת בברור על מה משלמים וכמה ולנהל מכרז על כך.

כך למשל התפלת מ"ק של מי ים למים באיכות של מי שתייה או טיהור של מ"ק ביוב לרמת איכות מוגדרת, אלו שירותים מוגדרים ומדידים שניתן להפריט אותם במסגרת פרויקט BOT לתקופת זמן ארוכה שכן הגדרת המוצר לא תשתנה במהלך שנות ההתקשרות, המדידה של הכמות היא מאד פשוטה ואין כל חשש מלקיחת התחייבות לתקופת זמן ארוכה.

שלישית צריך לשאוף לתכנן את הפרויקטים תוך הטלת סיכון יזמי על היזם, העברת סיכון מסוימת מתקציב המדינה לגורם הפרטי. כך למשל בבניית כביש אגרה, גשר בתשלום או מנהרה בתשלום. צריך לבנות את המכרז כך שהכנסות היזם לא תובטחנה במלואן בעת ההתקשרות והוא ייטול על עצמו סיכון מסוים, שהוא יכול להקטין אותו בניהול מושכל של הפרויקט.

רביעית, פרויקטים כאלו צריכים להתנהל בין מספר מצומצם של גופים ציבוריים לבין היזם הזוכה, כאשר הגופים הציבוריים הללו, משרדי ממשלה או אפילו משרד אחד בלבד, הם בעלי רמת אמינות ומקצועיות גבוהה הבאה לידי ביטוי בדרך שהם מנהלים את המכרז, ואח"כ את הפרויקט, מול היזם ובמוסר התשלומים שלהם כשמגיע מועד התשלום.

כל פרויקט כזה כרוך בלוח תשלומים ארוך הנמתח על עשרות שנים ולכן חשוב מאד ליצור בסקטור הפרטי את התחושה שהוא עומד מול גורם רציני שידע לנהל את התחייבויות, ולעמוד בהן, לטווח ארוך.

מכלל ההן ניתן לגזור את הלאו ולומר אילו פרויקטים אינם מתאימים לביצוע בדרך של BOT ו PFI. פרויקטים שאינם גדולים מספיק כדי להצדיק את ההשקעה של הממשלה או הרשות הציבורית בהכנתם למכרז ומכאן תיגזר מידת נכונות הסקטור הפרטי להכין הצעות שעלותן משמעותית. קשה להוציא למכרז לסקטור הפרטי מוצרים ושירותים שאינם ברי מדידה מדויקת או כאלו שיש סיכוי שתנאיהם יכולים להשתנות בתקופת המכרז שכן יהיה אז הכרח לפתוח ולדון מחדש בהסכם קיים. צריך גם לוודא שהתקשרות בין יזם לרשות ציבורית בפרויקט PFI, מבטיחה ליזם כי יקבל את התמורה המגיעה לו על פי ההסכם ללא קשר למצבה הפיננסי של אותה רשות. ולסיום, מכרזים כאלו צריכים להיות פשוטים, מובנים ליזמים, כאשר כל הבעיות נפתרות טרם יציאה למכרז. הניסיון בארץ מראה כי הכנה לא מספיק טובה, השארת פרצות בהגדרות של המכרז ואי בהירויות, רק מזמינות התדיינויות משפטיות ועיכובים בביצוע. בארץ יש ניסיון של קרוב לעשר שנים בביצוע פרויקטים בשיטת BOT בהקמת מכונים לטיהור שפכי ביוב. מדובר בפרויקטים גדולים יחסית של 50-150 מיליון ש"ח למכון, בהתקשרות לתקופת זמן של 15-25 שנים ובמוצר או שירות שניתן למדוד במדויק את כמותו ולאפיין במדויק את איכותו. נראה כי הניסיון בארץ הוא מוצלח למדי בתחום זה.

בנושא התפלת מי ים הסתיים מכרז גדול מאד שבו מדובר על התפלת 100 מיליון מ"ק מיס בשנה לתקופה ארוכה. המחיר שנקבע במכרז למ"ק היה המחיר הנמוך ביותר שנקבע אי פעם להתפלת מי ים ונראה שהמכרז העונה על הקריטריונים שמנינו לעיל, אמנם הוכן כהלכה. המכרז לביצוע מנהרת הכרמל אמנם הסתיים, אך הפרויקט לא יצא לפועל עד כה, כנראה עקב בעיות תכנוניות ואין ספק שבפרויקט כזה, מי שצריך להכשיר את הקרקע וליצור זמינות תכנונית הוא הסקטור הציבורי ואין טעם לצאת למכרז אם לא הושלם הטיפול התכנוני. גם פרויקט כביש חוצה ישראל שייך לקטגוריה של הפרויקטים שאנו עוסקים בהם. כאן חשוב להזכיר כי בפרויקט זה הממשלה העבירה חלק מהסיכון ליזמים, כאשר נתנה להם "רשת ביטחון" בהיקף של 80% מצפי ההכנסות בלבד. הניתוח והמידע שהוצגו בפרק זה ישמשו אותנו בהמשך עבודתנו.

פרק ג – בניית כיתות לימוד בארץ, תיאור המערכת הנוכחית

בניית כיתות לימוד בבתי ספר בארץ מתממנת מתקציב הפיתוח של משרד החינוך. הבניה נעשית ביוזמת ובאחריות הרשות המקומית על פי מערך הנחיות מפורט של משרד החינוך אשר קובע את הפרוגרמה הפיסית לבתי ספר בגדלים שונים, את המפרט הטכני, את העלות המוכרת למ"ר בנוי וכמובן נותן הרשאות לתכנון ובניית בתי ספר על פי קריטריונים ומדיניות שהתגבשה במשך השנים.

תהליך בניית בית ספר חדש תחילתו בפניה של הרשות לקבלת הרשאה. לאחר קבלת הרשאה נבחנת ומאושרת הפרוגרמה הפיסית ואז מועבר לרשות תקציב לתכנון בשיעור של 5% מהעלות המאושרת של הפרויקט. עם גמר התכנון נבדקת התכנית ע"י המשרד ולאחר אישור התכנית ניתן אישור להוצאת מכרז בין קבלנים לבינוי. ההצעה שזכתה במכרז נבדקת ומאושרת ע"י המשרד ולאחריה מתחיל הליך שחרור כספי הבינוי התואם את קצב התקדמות הבנייה עד להשלמתה.

האחריות התקציבית והפיקוח הצמוד על העבודה הוא של הרשות המקומית. המשרד מעביר כספים על פי העלויות המאושרות על ידו (המביאות בחשבון גורמי עלות אובייקטיביים כמו טופוגרפיה, סוג הקרקע, תוספת אבן וכו'). חריגה בתקציב ההוצאות עקב תכנון שאפתני ולא כלכלי דיו, או עקב אימוץ סטנדרטים גבוהים מאלו המקובלים במשרד החינוך, או מכל סיבה אחרת, תטיל את תוספת העלות על הרשות.

המבנה במרבית המקרים נבנה על קרקע של הרשות, הוא נמצא בבעלות הרשות והיא כמובן אחראית על תפעולו ותחזוקתו לאורך זמן. משרד החינוך הוא הגורם הקובע את המדיניות: היכן לבנות, מה לבנות ועל פי איזה מפרט, והוא זה שמממן עקרונית את עלות ההקמה. ההתקשרות לתכנון ולבינוי היא בין הרשות למתכנן ולקבלן והמשרד אינו צד בהתקשרות זאת. כך באשר למימון הבינוי מתקציב הפיתוח.

האחריות על התפעול והתחזוקה של בית הספר היא של הרשות. משרד החינוך מעביר באופן שוטף תקציבים לרשות עבור שכר שרתים ומזכירים, תקציב לשיפוצים על פי מפתח קבוע וכן תקציב להתאמת המבנים. בשאר עלויות התפעול והתחזוקה נושאת הרשות.

בשנת 2001 נבנו כ 2000 כיתות חדשות ברחבי הארץ. 1400 מהן (70%) נבנו ע"ח תקציב הפיתוח של המשרד ו 600 (30%) נבנו ע"ח תקציב מפעל הפיס. תקציב מפעל הפיס מחליף למעשה את תקציב המדינה והקצאתו נעשית על פי אותם עקרונות החלים על כספי תקציב המדינה. גורם מרכזי שפועל בתחום הבינוי של כיתות לימוד בארץ הוא החברה למשק וכלכלה הנמצאת בשליטת הרשויות המוניציפאליות.

החברה מבצעת כקבלן משנה, הקמה של בתי ספר עבור הרשויות הבוררות להישען על שרותיה. החברה מקיימת מידי שנה מכרזים בין קבלנים המתמחים בבניה ציבורית להקמת בתי ספר על פי דגמים התואמים את הפרוגרמה המאושרת של משרד החינוך. הארץ מחולקת לצורך המכרז לארבע אזורים: צפון, דרום, מרכז וירושלים. המכרזים הם על בתי ספר בגודל סטנדרטי, 6, 12, ו 18 כיתות על פי דגם קיים וכן מתבצעים מכרזים לבניית בתי ספר לפי עלות למ"ר בנייה. המחירים הם פאושלים בתשלום לגודל ודגם ספציפי או מחירים למ"ר. עלויות הפיתוח אינן כלולות במחירי המכרז והן מתווספות על פי תכנית הפיתוח במגרש הספציפי. שינויים מהתכנית המקורית משולמים על פי מחירון מוסכם, מחירון דקל פחות אחוז הנחה מוסכם. רשות הבורחת שלא לנהל את התכנון והביצוע בעצמה, פונה לחברה למשק וכלכלה. הבנייה באמצעות החברה פוטר את הרשות ממכרז שכן לחברה יש פטור ממכרז במידה והעבודה מתבצעת על ידי הקבלנים שנכללים ברשימת החברה. החברה אחראית על התכנון של המבנה, ניהול ופיקוח על הבנייה עד לשלב המסירה ובתמורה היא גובה מהרשות עמלה בשיעור של 10%. הרשות יכולה גם לפנות לחברה עם תוכניות שהכינה בעצמה ולנהל עם החברה והקבלנים מו"מ על גובה העמלה ועל עלות הביצוע בפועל.

על פי מה שנמסר לנו בחברה למשק וכלכלה כ 60% מהבינוי התקציבי מידי שנה, כמעט 1000 כיתות לימוד מידי שנה, מתבצע באמצעות החברה למשק וכלכלה. החברה מעסיקה חברת ניהול הנדסית המנהלת את הפרויקט הזה וכן מעסיקה ישירות את המנהלים האזוריים ואת המפקחים באתר. אין ספק שהחברה צברה במרוצת השנים ניסיון רב בתחום והיא גם יכולה להציע לרשויות מחירים אטרקטיביים שנובעים ממכרזים שהיא מקיימת שבהם באים לידי ביטוי היתרונות של החברה לגודל ומעמדה בקרב הקבלנים. מבחינת הרשויות יש מספר יתרונות להתקשרות עם החברה: הבטחת עמידה בעלות הכוללת, קיצור משך הבניה עקב שילוב של תכנון וביצוע וקבלת מחירים אטרקטיביים אשר אולי לא ניתן לקבל במכרז בודד. בצד החיסרון יש לציין את גובה העמלה, 10%, ואת העובדה שאולי ההתקשרות אינה מתאימה לרשויות שמעונינות לתכנן מבני בתי ספר לא סטנדרטיים.

עובדה היא שקרוב למחצית מהרשויות מוותרות על היתרונות שבעבודה עם החברה אך מאידך, מצאנו כי גם רשויות מבוססות וגדולות כמו ירושלים, אשדוד, רמת גן וקריית אונו עובדות עם החברה.

תקופת התכנון הממוצעת, בהנחה שאין קשיים מיוחדים, אורכת כשנה למן התחלת התכנון עד לקבלת היתר בניה. גם תקופת הבנייה יכולה לארוך שנה. התקשרות בדרך של תכנון/ ביצוע יכולה עקרונית לקצר גם את לוח הזמנים הזה.

בשנת 2002 שבה אמורים כללי המשחק להשתנות מתוכננת בנייה של 4350 כיתות חדשות על פי הפרוט להלן:

1000 כיתות בבניה תקציבית

2350 כיתות ע"ח מפעל הפיס (הקדמת תכנית ביצוע של 3 שנים)

1000 בשיטת ה PFI .

מכאן ואילך נייחד את הדיון שלנו לשיטת ה PFI .

פרק ד – ניתוח חלופות לביצוע ובחירת החלופה המועדפת

בפרק זה אנו רוצים להציג את שתי החלופות העקרוניות לביצוע פרויקט ה PFI ולדון ביתרונות ובחסרונות בכל שיטת התקשרות ומכאן להסיק על החלופה הנבחרת. השיטה הראשונה היא שיטת התקשרות עם יזמים לבניה ומימון של כיתות הלימוד ואילו השיטה השנייה היא התקשרות עם יזמים לצורך בניה, מימון, תפעול ותחזוקת המבנה לתקופה ארוכה, מדובר בתקופה של 25 שנה.

השיטה הראשונה – בינוי ומימון בלבד

בשיטה זו הממשלה מתקשרת עם מספר יזמים לבניה ומימון הקמה של מספר בתי ספר. אם נאמר כי בית ספר ממוצע כולל 20 כיתות לימוד, השטח ברוטו שלו יהיה כ 2500 מ"ר, על פי מדד של 125 מ"ר ברוטו לכיתה. על פי מדד מחיר של 500 אלף ש"ח לכיתה, כולל, מע"מ, תכנון ופיקוח וכולל פיתוח המגרש, אנו מוצאים כי בפרויקט ה PFI המוצע יוקמו 50 בתי ספר בעלות ממוצעת של 10 מיליון ש"ח לבית ספר ובסך הכל היקף פרויקט של כ 500 מיליון ש"ח. אמרנו כבר בתחילת המסמך כי שיטת PFI מצריכה גודל מינימאלי של פרויקט ולכן ברור כי אין כל טעם להתקשר עם 50 קבלנים להקמת 50 בתי ספר, כפי שנעשה הדבר כיום ע"י כל רשות ורשות בנפרד ולכן יש לדעתנו הגיון לחלק את היקף העבודה המוצע בין 6-8 קבלנים כאשר כל קבלן מקים בין 5-10 בתי ספר בהיקף מימון של 50-100 מיליון ש"ח. במכרזי החברה למשק וכלכלה הארץ מחולקת לצורך מכרזי הבינוי לארבעה אזורים: צפון, דרום, מרכז וירושלים. כן מקובל לבחור בכל אזור יותר מקבלן אחד כדי לא ליצור תלות בקבלן בודד ולכן נראה לנו שיש לשקול התקשרות עם 8 קבלנים בכל האזורים, אך לא יותר מכך. בניגוד למצב הנוכחי שבו מזמין העבודה היא הרשות המקומית, במודל המוצע ההתקשרות תהיה בהסכם מפורט בין היזם לחשב הכללי ובנוסף, בכל רשות ורשות יחתם הסכם משולש בין הקבלן שנבחר לבנות ברשות זאת, לרשות המקומית ולחשב הכללי. יש כאן מהלך של העברת סמכויות מסוימת מרמת הרשות לרמת הממשלה אבל זה מהלך הכרחי שכן לחשב הכללי יש צורך לפקח על הוצאת כספי מדינה שנעשית באחריותו על פי מכרזים שהוא הוציא, עם יזמים שהוא בחר. בכל אזור יבחרו היזמים שיציעו את ההצעה הזולה ביותר (פירוט על המודל הכלכלי/ הנדסי יינתן בשני הפרקים הבאים של העבודה) ולאחר שיוקצו להם מגרשים ויושלם המו"מ עם כל

רשות ורשות בנפרד, יקבע לוח זמנים מחייב לביצוע העבודה עד לשלב מסירת המבנה לרשות בתום שלב הבנייה.

זמן הביצוע יקבע על פי מצב הזמינות התכנונית של כל מבנה ומבנה כאשר עקרונית זמן בניה מאושר משלב קבלת היתר בניה לא צריך לעלות על 12 חודש.

הרשות משוחררת מדאגה לכל נושאי המימון של הפרויקט שעובר לאחריות היזם שמקבל את החזר השקעתו מהחשב הכללי על פי לוח ההחזרים המסוכים.

הממשק התכנוני שבין הרשות לקבלן נשמר וכמו במודל הקיים הרשות ומערך הבקרה של משרד החינוך צריכים לאשר את תכנית הבינוי בפועל. הבניה היא על פי המפרט והגודל שיקבע במכרז המשקף את הסטנדרט המקובל כיום במשרד החינוך. המחיר המסוכים עם הקבלן הוא מחיר פאושלי למבנה כולל עבודות פיתוח בלי שום גמישות המאפשרת תביעות וחריגות. על המחיר המוסכם יתווספו, במונחים של אחוזים, תוספות המוכרות כיום ממחיר הבסיס על פי מפתח מקובל כיום: טופוגרפיה של המגרש, קרקע, אבן ואחרות. לרשות תהייה אפשרות להוסיף הן שטחי בינוי והן לדרוש סטנדרטים גבוהים יותר מאלו שמצוינים במכרז, אך הדבר יעשה על חשבונה ובאחריותה וישולם ישירות לקבלן בעת הבניה.

מודל התקשרות זה שניתן לראות בו מודל התקשרות פשוט, יחסית למודל השני שיוצג בהמשך, משמר את מעמדה של הרשות בכל הקשור להליכי התכנון והפיקוח על הבינוי ובסיום הבניה היא מקבלת לבעלותה את המבנה. היתרון מבחינת הרשות במודל זה לעומת המצב הקיים, הוא שהיא אינה חשופה לחריגות עלות, המחיר מוסכם מראש ומשולם בפועל על ידי החשב הכללי וכן יש יתרון נוסף שהרשות מקבלת את תכנית הבינוי המוסכמת של בית הספר במלואה ואין היא צריכה לבנות את בית הספר בשלבים.

היתרון מנקודת ראות האוצר הוא כמובן הקטנת ההוצאה בתקציב השוטף בסעיף זה וכן אפשרות להוזיל את העלות עקב היתרונות לגודל בבינוי של מספר בתי ספר בעת ובעונה אחת. יתכן ויהיו כאלו שיטענו כי השיטה הזאת אינה מהווה מהפך מחשבתי גדול ולא ניתן לראות בה אקט של הפרטה. יתכן שהצדק הוא עם הטוענים כך, אבל, צריך לזכור כי גם בשיטה זו יש אתגרים רבים הכרוכים בתאום הפרויקט עם עשרות רשויות שונות, שמשמעו בפועל מאות אנשים מעורבים, קבלנים, גופי מימון ויועצים רבים והצלחה בביצוע הפרויקט "הפשוט" אינה מובטחת ומהווה אתגר רציני.

השיטה השנייה – בינוי, מימון, תפעול ותחזוקה

השיטה השנייה של ההתקשרות שונה מהשיטה הראשונה בכך שעם תום הבניה היזם לא מסיים את תפקידו בפרויקט והוא נקרא לתחזק ולתפעל את הפרויקט במשך 25 שנים שרק בסופן הוא מעביר את מבנה בית הספר לרשות.

זוהי התקשרות מורכבת ומסובכת לאין ערוך מההתקשרות על פי המודל הראשון שהוצג.
מהם היתרונות של שיטת ההתקשרות השנייה ?

ובכן יתרון ראשון שזוהי באמת הפרטה יותר גורפת ומעבירה אחריות וסיכונים בהיקף גדול יותר לסקטור הפרטי. אם הסקטור הפרטי יודע לנהל ולתפעל בשיטות יותר יעילות מאשר הסקטור הציבורי, יש בכך יתרון ברור. נהוג גם לאמור בהקשר זה, כי אם הקבלן הבונה יודע כי עלות התפעול והתחזוקה תיפול על שכמו, חזקה עליו שיבנה בצורה מוקפדת יותר את המבנה שבאחריותו. ויתרון נוסף הוא שהמבנה, הנמצא בחזקתו של היזם לתקופה ארוכה, מהווה גורם יצור או נכס הוני שניתן לנצלו בצורה יעילה יותר כאשר הוא מנוהל בידי יזם פרטי. היזם יוכל להפעיל את בית הספר לשימושים נוספים מסחריים לאחר שעות הלימוד ובתקופות החופש וכך תיווצר אצלו הכנסה נוספת שתשפיע על המחיר שינקוב בעת המכרז.

מול היתרונות הללו, שיטת ההתקשרות השנייה מעלה בעיות רבות מאד ואנו נמנה אותן להלן.

נקודה ראשונה: אמרנו כבר בדיון בפרק ב כי שיטת PFI מחייבת התקשרות בין יזם לגוף ציבורי אחד שעומד מולו. בשיטה השנייה, כל קבלן יצטרך, מלבד ההתחשבות עם החשב הכללי עבור מרכיב הבניה בהסכם, להתחשבן עם כל אחת מהרשויות שבהן בנה בית ספר באשר להוצאות התפעול והתחזוקה. אלו הוצאות שנמצאות באחריות הרשות, למרות שחלק מהן מכוסה בתקציב השוטף של משרד החינוך ומועברות לרשויות על פי מפתח מוסכם מידי שנה. לכן באימוץ השיטה השנייה, אנו מאבדים חלק ניכר מהאפקטיביות של השיטה. בעיות במוסר תשלומים של רשויות ידועות לכולם וגם מן הסתם ליזמים פוטנציאלים.

נקודה השנייה: בעייתיות בהגדרת טיב המוצר או השירות שבה עסקנו בפרק ב. מה בדיוק כולל המפרט של תפעול ותחזוקה של בית ספר וכיצד ידע היזם לתמחר אותו בעסקה חתומה ל 25 שנה. הלא סביבת ההוראה, הטכנולוגיה והאמצעים משתנים בלי הרף לנגד עינינו וכיצד ניתן ליצור מחויבות לפרק זמן כה ארוך. תקני בטיחות משתנים, הוראות ביטחון משתנות, סטנדרטים קמים ונופלים, שיטות הוראה חדשות צצות וכו' וכו'. רוב הסכמי התפעול

והתחזוקה המוכרים לנו הם לפרק זמן של שנה עד שנתיים, לעיתים לשלש שנים, ולעולם לא יותר מחמש שנים ויש היגיון רב במצב דברים זה שאינו קיים כמובן בשיטה השניה.

נקודה שלישית: מה קורה אם היזום אינו מתפעל את בית הספר ברמה הנדרשת. קשה להתיר חוזה ארוך טווח ויש כאן מעין נישואים קתולים שיקר מאד להתיר אותם. עבור התלמידים, המורים וההורים, הכתובת לתלונות וטרוניות בקשר לתפעול ולתחזוקת בית הספר היא הרשות המקומית אבל בשיטה השניה לא יהיה לרשות מעמד, שכן התפעול והתחזוקה הוצאו מרשותה, ולפרק זמן ארוך ובפועל היא למעשה הוצאה מתחומי בית הספר.

נקודה רביעית: השיטה השנייה יוצרת מתח וניגוד עניינים בין היזום לבין מנהל בית הספר. היזום נמצא בבית הספר כדי להרוויח ולהחזיר את השקעתו, המנהל עוסק בתכנים חינוכיים ויש התנגשות בין השניים. הפעילות לאחר הלימודים יכולה לפגוע בציוד ובתצוגות בכיתות, היא יכולה להתנגש עם תכנית התפעול של בית הספר לאחר שעות הלימוד והיא יכולה להסתיים בכך שבית הספר לא יהיה כשיר בבוקר יום הלימודים לקלוט תלמידים לאחר שנערכה בו פעילות מסחרית עד שעה מאוחרת בלילה הקודם. יש כאן ניגוד עניינים מובנה ופתח לויכוחים וסכסוכים שסופם מי יישורנו.

נקודה חמישית: העברת התפעול ליזום מתנגשת בתפיסת הניהול העצמי של בית הספר, תפיסה שהונהגה בבתי ספר רבים בארץ. השיטה גם פוגעת בתפיסה כי בית הספר משרת את הקהילה בפעילות שמעבר לשעות הלימוד, במקום לשרת את הקהילה בית הספר משרת את היזום.

נקודה שישית: השיטה השנייה משמעותה המעשית, אם לא המשפטית, היא בעלות של היזום לתקופה של 25 שנים על המבנה והקרקע של בית הספר. יש בכך קושי רב. הקרקע היא קרקע ציבורית (בצבע חום) שהופקעה לצורכי ציבור והועברה לרשותו של היזום שענינו רווח. לא ברור אם בעלי הקרקע שהופקעה (ממ"י ?) יסכימו לכך. האם העברת החזקה בקרקע אינה מהווה אירוע פורמלי שיש לו היבטי מס כמו מס רכישה. כיצד בכלל מעבירים קרקע ציבורית לרשות יזום פרטי?

נקודה שביעית: בתי ספר רבים מסיימים את תפקידם כבתי ספר במהלך תקופה של 10-20 שנה או ששיעורי התפוסה שלהם משתנים עם השינויים הדמוגרפיים החלים באזור אותו הם משרתים. מה יהיו פני הדברים בכל בית ספר שנבנה כיום בעוד 10-20 שנה לא ניתן לצפות כיום. חוזה תפעול ותחזוקה ל 25 שנה יכול להתרוקן מתוכנו עקב כך, כאשר המחויבות לתשלום לא תפוג.

ונקודה אחרונה: היתרון שבשימוש רב תכליתי בנכס מעבר לשעות הלימודים הוא מוגבל מאד. רוב בתי הספר יבנו בפריפריה, בסקטור הערבי או החרדי באזורים שאינם אזורי ביקוש והיתרון שבשימוש רב תכליתי, שנשמע מבטיח תיאורטית, יתבטא בתרומה שולית מאד. אנו הגענו למסקנה חד משמעית כי אין מקום ליישום השיטה השניה וזו דעת הרוב המוחלט של האנשים אתם שוחחנו בנושא זה. למען האמת הרגשתנו היא שפוליטית, ברמת ראשי הרשויות, הם לא יסכימו להשתתף במהלך שמפקיע מהם סמכויות וחושף אותם לביקורת שאין להם כלים להתמודד אתה.

אין בכל הדיון הזה משום טענה כי לא ניתן להפריט בתי ספר בכלל. יש עשרות בתי ספר פרטיים בארץ הפועלים בהצלחה. אך מה שמוצע בשיטה השניה איננו הפרטת בית ספר, אלא, הפרטה חלקית כאשר האחריות נשארת כמעט כולה אצל הסקטור הציבורי, בעיקר הרשות המקומית, אך שיקול הדעת עבר ליזם פרטי. עדיף אולי לעודד מהלך של הפרטה מלאה, שאין בו סתירות מובנות והוא מאפשר תחרות בין בתי ספר פרטיים לציבוריים מאשר יצירת מהלך של הפרטה חלקית שמעורר קשיים עקרוניים כבר בשלב גיבוש הקונספציה שלו, כפי שפירטנו לעיל. אם בכל זאת קיים עניין ברמה העקרונית בביצוע החלופה השניה, יש לדעתנו מקום לעשות "פיילוט" כזה במספר בתי ספר, נאמר כ 100 כיתות, אבל זאת בתנאי שתמצאנה רשויות שתגלנה עניין רב בנושא ותתרומנה אף הן מיכולתן וממשאביהן בגיבוש קונספצית המכרז ובכל שלבי הוצאתו לפועל.

פרק ה – היבטים הנדסיים ותכנוניים של הפרויקט

בפרק זה נדון בנושאים הנדסיים ותכנוניים כפי שעלו במסגרת הפגישות שקיימנו לצורך כתיבת מסמך זה. אין לראות את הדברים כקביעות פסקניות, אבל הדברים מובאים כרקע ללימוד ובחינה של חברת הניהול ההנדסית שאמורה לנהל ולעסוק בכל ההיבטים הללו של הפרויקט.

1. זמינות תכנונית של הקרקע

ההיבטים התכנוניים של הפרויקט ילובנו במשותף בין נציגי הרשות המקומית שתבחר להשתתף בפרויקט, (וצריך יהיה ליצור תנאים אטרקטיביים לרשויות כדי שיצטרפו לפרויקט) בין צוות היועצים הטכני שניהל את הפרויקט שבמרכזו החברה ההנדסית המנהלת את הפרויקט ובין האגף למיפוי ותקצוב והאגף למיפוי ובינוי במשרד החינוך שעוסקים בצדדים הפיסיים של הפרויקט.

ברור כי ישתתפו בפרויקט רשויות שעמדו בתנאים לקבלת הרשאה לבניית בית ספר חדש ממשרד החינוך על פי נהלי האישור הקיימים כיום במשרד החינוך. תנאי להשתתפות של רשות בפרויקט, היא קיומה של משבצת קרקע שנמצאת בבעלות הרשות אשר עליה חלה תכנית בנין עיר מאושרת המאפשרת הקמת בית ספר העונה על הפרוגרמה המאושרת של משרד החינוך. עקב הרצון להתחיל עוד בשנת 2002 בבניה לקראת שנת הלימודים שתחל בספטמבר 2003 (יעד מתוח ושאפתני מאין כמוהו) לא ניתן יהיה לצרף לפרויקט רשויות שאין להן קרקעות זמינות לביצוע התכנית.

2. זמינות תכנונית של המבנה

קיומו של היתר בניה לבניית בית ספר אינו מהווה תנאי הכרחי לצרוף רשות מסוימת לפרויקט. היתר בניה ניתן לאחר שהושלם התכנון המפורט של המבנה תוך תאום הבינוי עם היועצים ועם הרשויות השונות המהוות תחנות חובה בדרך לקבלת היתר (מהנדס העיר, הוועדה המקומית, הג"א, מכבי אש ואחרים) והוא מאפשר יציאה למכרז בינוי וקביעת לוח זמנים מחייב להשלמת הפרויקט. צריך יהיה לאפשר, במסגרת קביעת כללי המכרז, לרשויות שבידן תכניות בינוי מפורטות להשתלב בפרויקט וכן לאפשר קבלת הצעות עקרוניות מיזמים לבינוי, גם כאשר אין עדיין וודאות לגבי משבצות הקרקע שעליהן יבנו בתי הספר. ככל שיהיה מידע רב יותר על משבצות הקרקע שעליהן יבנו בתי הספר, כן ניתן יהיה לקבל הצעות יותר ממוקדות מהיזמים, אך לוח הזמנים אינו מאפשר השלמת המשא ומתן עם כל הרשויות בטרם היציאה למכרז ויש להביא זאת בחשבון בעת הכנת מסמכי המכרז.

3. תכנון מפורט, דגמים מוסכמים ותכנון ביצוע

שיטות הבינוי על פי תכנון מפורט היא שיטת הבניה המסורתית. הרשות מזמינה את עבודת התכנון מאדריכל, ולכך מוקצב לה סך של 5% מהעלות המאושרת ע"י משרד החינוך המשרד מאפשר לרשות חופש תכנוני, כפוף למגבלות הפרוגרמה והסטנדרטים שהוא קובע.

עם השלמת התכנון ואישורו ע"י משרד החינוך ניתן לגשת למכרז.

המכרז הוא כמובן מכרז בודד המתבצע בנפרד בכל רשות.

אין אנו חושבים שבפרויקט ה PFI צריך להציג, בעת המכרז בין היזמים, תכניות ספציפיות שכבר הוכנו על ידי רשויות עוד בטרם יצא המכרז לדרכו. יחד עם זאת, יהיה מקום להידברות בין היזמים שיזכו במכרז לבין רשויות שמעונינות כי תבוצע התכנית שהן כבר שקדו על הכנתה. לא ניתן לכפות על רשות תכנון על פי דגם או תכנון של הקבלן והכל צריך להיעשות בהסכמה. בה בעת, לא ניתן לכפות על הקבלן לבנות על בסיס תכניות שלא הוא הכין אותן והן לא עמדו בפניו בעת שהגיש את הצעתו הכספית שהתבססה על תכניות ייחודיות שלו שהיוו בסיס למחיר אותו נקב במכרז.

גם אם יתוכנן הליך המכרז בצורה פשוטה, עם כללים ברורים שאינם מאפשרים חריגות, לא ניתן יהיה להימנע מהצורך ביצירת דיאלוג בכל רשות ורשות בין הקבלן, נציגי הרשות והחברה ההנדסית המנהלת את הפרויקט, שתפקיד התאום ופתרון בעיות בטרם החתימה על כל חוזה בינוי ספציפי, הוא אחד התפקידים החשובים שהיא תידרש למלא.

הן במפעל הפיס והן בחברה למשק וכלכלה תוכננו מספר דגמי כיתות בגדלים שונים של 6,12,18 כיתות לבית ספר. הדגמים הללו אינם צריכים לחייב את היזמים שישתתפו במכרז אם כי הם בהחלט יכולים להשתמש בהם לצורך הגשת ההצעה שלהם. בפועל כל דגם דורש עבודת תכנון נוספת די ניכרת כדי להתאימו למגרש המסוים שעליו הוא יבנה, לצורת המגרש, השיפוע שלו, הנגישות שלו והממשק שלו עם תשתיות קיימות.

במכרזים של החברה למשק וכלכלה יש הצעות למחיר פאושלי של מבנה בית ספר מדגם נתון ואז המחיר מחייב את הקבלן רק בבינוי הדגם המסוים הזה בלבד וכן מתקבלות הצעות לבניה מקבלנים לפי מחיר למ"ר על פי גודל המבנה. נמסר לנו כי יש נטייה גוברת בקרב הרשויות המבצעות את הקמת בתי הספר באמצעות החברה למשק וכלכלה שלא להתבסס על המחיר הפאושלי אלא להתקשר עם הקבלן על בסיס המחיר למ"ר שמאפשר גמישות תכנונית רבה יותר.

אצל הקבלנים שמתמחים בבניית כיתות לימוד, ומדובר בכמה עשרות חברות בניה, הצטבר ידע רב בתחום התכנון הפונקציונאלי של בינוי הכיתות וידע זה יוכל לבוא לידי ביטוי רק אם יתאפשר להם להציע את הצעותיהם במסגרת של תכנון ביצוע, במתכונת מכרז שבו הם מציגים תכניות שהם הכינו עם מתכננים שהם עובדים אתם ויודעים כיצד להנחות אותם. במקרה כזה ההצעות יכולות להיות זולות יותר שכן לקבלן יש וודאות באשר למחיר העלות הנובע מתכניות שהוא הכין ויש לו ניסיון קודם בביצוע תכניות דומות. נראה לנו כי מרבית בתי הספר שיבנו בפרויקט ה PFI צריכים להיבנות בשיטת התכנון ביצוע וכך צריך לבנות את המכרז בין היזמים.

פרק ו – היבטים כלכליים של המכרז המוצע

על בסיס הדיון שקיימנו בפרקים הקודמים אנו יכולים כעת להתמודד עם הסוגיות הכלכליות שמכרז זה מעלה.

כבר המלצנו לבחור בשיטה המכרז הראשונה, הפשוטה והקלה יותר ליישום שאינה מהווה מהפכה בכל הקשור לתפעול בית ספר בישראל, וזוהי שיטת הבנייה והמימון בלבד. על פי שיטה זו, עם השלמת הבנייה וקבלת טופס 4, מתבצע אקט של העברת המבנה מהקבלן וקבלתו ע"י הרשות ובכך, למעט סעיפי אחריות בדק מקובלים, תמה אחריותו של הקבלן. את כספי השקעתו הוא יתחיל לקבל מידי שנה ממועד תום הבנייה, במהלך 25 שנה, אך מעשית את חלקו הוא סיים.

אם הרשות רוצה להפעיל חלק משירותי האחזקה והתפעול של בית הספר ע"י קבלן חיצוני, היא כמובן רשאית לעשות זאת, אך אין לכך כל נגיעה לפרויקט שבו אנו דנים כעת. כיצד אם כך יבחרו הקבלנים / יזמים אשר יבצעו את הפרויקט.

ובכן עיקרון ראשון הוא שהפנייה להשתתף במכרז תהייה רק לקבלנים שנכללים ברשימה של רשם הקבלנים בקטגוריה 5 שמשמעה שהם יכולים לבצע כל פרויקט ללא מגבלה כספית. הקבלנים שיפנו יצטרכו להוכיח ניסיון ורקורד בבניית מבני ציבור. הארץ תחולק ל 3-4 אזורים, על פי תוצאות המיפוי שיצביע היכן נמצאים בתי הספר האמורים להיבנות בפרויקט ה PFI. בכל אזור יוצעו בין 10-20 בתי ספר לבינוי והכוונה היא לבחור בכל אזור שני קבלנים כדי לא להיות תלויים בקבלן אחד בלבד. החלוקה לאזורים תאפשר לקבל הצעות זולות יותר כי לקבלנים יש יתרונות בעבודה באזור שאותו הם מכירים והלוגיסטיקה שלהם בו כבר פתורה כך נוהגת החברה למשק וכלכלה ודומה כי גם במפעל הפיס עומדים לאמץ את המודל האזורי. בכל אזור התחרות היא על מחיר שיציע הקבלן לבניית בית ספר בגודל ומפרט שיוצג כחלק ממסמכי המכרז. נראה כי כדאי יהיה לקבל הצעות לשניים שלושה גדלים טיפוסיים, 12 כיתות ו 18 כיתות ואולי גם גודל נוסף, תלוי בצפי הבינוי המתוכנן.

לא תהייה התחייבות סופית על הרשויות או המגרשים שעליהן יבנו בתי הספר אך ככל שיהיה מידע זמין על כך בעת היציאה למכרז, הוא יימסר לידי היזמים תוך ציון העובדה שיתכן ויחולו שינויים.

על כל אחד משלושת הגדלים המוצעים צריך המשתתף במכרז להציע מחיר בנייה כולל, זהו כאמור מכרז פאושלי. המחיר (שלא כמו במכרזי החברה למשק וכלכלה) יכול גם את הוצאות

הפיתוח . היות וכל קבלן יתבקש לבנות לפחות 5 בתי ספר באזור, הוא יעריך את מחיר הפיתוח הממוצע ועל בסיס זה יגיש הצעה.

התוספות הנקובות באחוזים המקובלות כיום במפתח משרד החינוך תשולמנה כתוספת על המחיר שיציע הקבלן. (תוספת אבן, שיפוע, קרקע, ביסוס וכו').

בנוסף למחיר יגיש כל קבלן את אחוז ההחזר השנתי ממחיר זה שהוא מבקש לקבל מידי שנה מתוך מחיר המכרז שהוא קבע. אחוז זה משקף את החזר הקרן, את עלות הריבית לגיוס ההון ועת שיעור הרווח של היזם.

בכל אזור יבחרו שני קבלנים שההחזר השנתי שהם מבקשים הוא הנמוך ביותר.

במידה ויתבקשו הצעות למספר גדלים של בתי ספר בכל האזור, חישוב עלות ההצעה יהיה הממוצע (או הממוצע המשוקלל) של הגדלים השונים שיגיש הקבלן.

המכרז הנו מכרז קשוח. הקבלן מתחייב לבנות את המטראגי המבוקש על פי הנחיות הפרוגרמה והמפרט. חריגה בשטח או שינוי בסטנדרט, גם אם יאושר על ידי המפקח, לא תזכה את הקבלן בתוספת מחיר.

ההצעות של היזמים תלווינה בתכניות שמציגות את הדגם אותו מתכוון היזם לבנות. הדגם

צריך לעמוד בכל פרטי המכרז . מה תהיינה הדרישות המפורטות לגבי הצדדים

הפיסיים/תכנוניים בעת הפניה לקבלנים ואילו מסמכי תכנון הם יתבקשו להגיש כחלק מהצעתם תקבע הוועדה על פי חוות הדעת של היועצים שלה.

לאחר שיבחרו שני היזמים הזוכים בכל אזור ייחתם אתם הסכם מסגרת, הסכם דו צדדי בין יזם לבין הממשלה.

במקביל יוצגו היזמים שזכו בכל אזור בפני הרשויות באזור שאמורות להשתתף במכרז ויתקיים

הליך של בדיקת התכניות וקבלת משוב מהרשויות כדי להביא לביצוע תכנית מוסכמת על פי

מחיר המכרז. רשויות יוכלו להציג תכניות שכבר הכינו ולהגיע להסכמה עם הקבלן על ביצועם

וכן הם יוכלו לשדרג את ההצעות של הקבלנים בגודל השטח הבנוי, באלמנטים הכלולים בו או

בסטנדרט הבינוי והציוד. שינויים אלו יהיו על חשבון הרשות, וצריכים לקבל את אישור משרד

החינוך.

במידה ויסוכם על ביצוע תכניות קיימות שיש עבורן כבר היתר בנייה, ניתן יהייה לחתום על

הסכם משולש בין הרשות, הממשלה, ליזם שבו התחייבות על לוח זמנים.

במידה ומדובר בתכנית שמציע הקבלן, ולפיכך אין להם עדיין היתר בנייה, הקבלן יהיה אחראי על הוצאת ההיתר בתאום עם הרשות ובפיקוח החברה המנהלת. לוח הזמנים שינקב בחוזה המשולש ישקף את הצפי הריאלי של תהליך קבלת האישורים ומשך הבנייה הצפוי. הקבלנים ידרשו להציג מסמכים על יכולת פיננסית בסדר גודל ונוסח שיקבע. הם יצטרכו לתת ערבויות בעת הגשת המכרז, ערבויות ביצוע בעת הבינוי וערבויות לאחריות בדק שלהם לאחר תום הבינוי.

הפיקוח הצמוד באתר יהיה של הרשות, מוצע כי כל רשות תקבל תקציב ממשרד החינוך לצורך כך ברמה של 3% מהיקף הפרויקט המוצע. הפיקוח העליון יהיה של החברה המנהלת. לא ניתן יהיה לאשר תוספות במחיר העלות בעת הביצוע ועל הקבלנים לקחת זאת בחשבון בעת הגשת הצעותיהם. יקבעו בהסכמים סנקציות במידה והקבלן לא יעמוד בלוח הזמנים (הפסד שנת תשלום למשל עקב אי העמדת המבנה בזמן) ותהייה אפשרות להנהלת הפרויקט להיכנס לנעליו של יזם שכשל ולהשלים את הבינוי.

מצורת הצגת הדברים במסמך זה עולה כי הצלחתו של המכרז תלויה רבות בתפקוד של החברה המנהלת שהמשימות שמוטלות עליה אינן רק המשימות ההנדסיות המקובלות של פיקוח על התכנון ופיקוח עליון על הבינוי. החברה המנהלת היא הגורם המגשר, המתאם והמפשר בין היזמים שיזכו בביצוע בכל אזור לבין הרשויות המשתתפות בפרויקט באותו אזור. היות וכל המהלך הוא מהלך וולונטארי צריך יהיה להביא להסכמה מוחלטת לפני שמגיעים להתקשרות בין יזם לרשות.

פרק ז – תכנית פעולה מוצעת

לוח הזמנים של הפרויקט מחייב עבודה במקביל.

מחד, יש להכין את מסמכי המכרז ואנו מקווים כי הדיון שהצגנו במסמך זה מהווה חומר רקע מתאים ליועצים ההנדסיים (חברת הניהול), היועצים המשפטיים והיועצים הפיננסיים של הוועדה. חשוב כי היועצים ההנדסיים יכללו בשורותיהם מתכננים בעלי ניסיון בבניית בתי ספר. במקביל להכנת מסמכי המכרז צריך לעשות מהלכי שיווק של הפרויקט בין הרשויות ברחבי הארץ.

יש לראות את הרשויות כלקוח המרכזי של הפרויקט וצריך לחשוב על חבילה של הטבות שידרבנו אותן להצטרף לפרויקט חדשני זה.

מקצת מן ההטבות מובנות כבר בקונספציה של הפרויקט. הפרויקט מסיר מהרשות את החשש לחריגה תקציבית בעת ההקמה. הפרויקט מאפשר לרשות לנצע את תכנית הבינוי בהינף אחד וחוסך את הטורח והעלות של בנייה בשלבים, כפי שנעשה בהרבה רשויות פעמים רבות. אולי כדאי גם להעלות את המפרט והסטנדרט של הבינוי והאבזור כדי להרעיף יוקרה על הפרויקט.

אם בכל זאת לא יהיה די ועדיין לא ימצאו מספיק רשויות כדי להשלים את המכסה, ניתן לחשוב על מענק פרויקט לכל רשות משתתפת, סכום כסף שיעמוד לרשותה לצורך השבת הפרויקט כמו תוספת בינוי של מעבדה או אולם ספורט או רכישת ציוד נוסף לבית הספר מעבר לתקן הקיים. אין לנו ספק כי צרוף של כל האמצעים לעיל בתוספת מסע שכנוע נמרץ ומקצועי תוך כריית אוזן קשבת לצורכי הרשויות, יביא לתוצאות הנדרשות.

לוח הזמנים שאנו מציעים הוא כדלקמן:

פרסום המכרז ורכישת מסמכי המכרז על ידי הקבלנים עד לסוף חודש מרץ.

הגשת הצעות הקבלנים עד לסוף חודש מאי, משמע שישים יום להגשת הצעות.

בחירת היזמים הזוכים עד סוף חודש יוני.

חתימת הסכמי המסגרת בין הממשלה ליזמים במהלך חוש יולי.

חתימת הסכמים משולשים עם הרשויות והיזמים במהלך החודשים אוגוסט – אוקטובר.

ניתן לקוות כי מבנים שבניתם תתחיל לא יאוחר מחודש אוקטובר השנה, יהיו מוכנים לקראת

שנת הלימודים תשס"ד שתחל בספטמבר 2003.

לסיום ברצוננו לחזור ולהדגיש כי גם המתכונת הפשוטה של המכרז שאנו מציעים לבצע, מה שהוצג על ידנו כחלופה ראשונה, אינה קלה לביצוע ומהווה אתגר בפני עצמו, בעיקר בגלל לוח הזמנים המתוח והצורך לתאם את כל המהלכים עם עשרות רשויות. לא ניתן לדעתנו ליישם את השיטה השנייה בלוח הזמנים שנקבע על ידי הממשלה ואולי זאת צריכה להיות הסיבה הניצחת שבגללה אנו מציעים שלא ליישם אותה כעת.

נספח – רשימת פגישות לצורך הכנת העבודה

משרד החינוך

שמחה שניאור – סמנכ"ל ומנהל מנהל הפיתוח

ניסן רז – חשב המשרד

עדי הרשקוביץ- מנהל מנהל כלכלה ותקציבים

משה שגיא – סגן מנהל . מנהל כלכלה ותקציבים

ד"ר שי כנעני – מנהל אגף מיפוי ותקצוב

אודי כתריאל – מנהל אגף בינוי ותקצוב

משרד השיכון

ד"ר חיים פיאלקוף – עוזר סגן השר

צביה אפרתי – מנהלת אגף פרוגרמות

יוסי רזי – סגן מנהל מנהל הנדסה

רשויות מקומיות

אשדוד – יהודה פרנקל, מנהל אגף חינוך. שאבי זילברשטיין , סגן מהנדס העיר

ירושלים – אהרלה בן נון, מנהל אגף מבני ציבור

קריית אונו – גרשון טוסק, גזבר

החברה למשק וכלכלה

אביקם בלר – מנהל כספים

מפעל הפיס

אריאל אוזן – מנהל אגף בינוי

יועצים פרטיים

משה קרויאט – יועץ תכנוני משרד החינוך. גבי שורש – יועץ הנדסי. משרד החינוך

חיים לוטנר – מתכנן מתמחה במבני ציבור

יורם קדמן – מהנדס קונסטרוקציות.

אהוד תייר – חברה לניהול פרויקטים

חברה לבנין יונתן אלה – מופיעה ברשימת הקבלנים המורשים של החברה למשק וכלכלה