

ביקורת בנושא פרויקט שיפוץ ביה"ס ממלכתי א' להסבה למשרדי העירייה

1. כללי

אחד הפרויקטים המרכזיים בעיריית הוד השרון ב-3 השנים האחרונות הינו פרויקט שיפוץ מתחם ביה"ס ממלכתי א' (להלן: "הפרויקט") לצורך הסבתו למשרדי העירייה.

פרויקט זה נולד, כרעיון לפתרון מעשי לניצול נאות וכלכלי של המבנה הישן ששיכן את ביה"ס ממלכתי א' (להלן: ממ"א) בעקבות העתקתו ממקומו במרכז העיר (רח' בן גמלא) למערב העיר. העתקת ממ"א תוכננה (ובוצעה) ביולי 2010.

כבר ב-**מרץ 2010** התקיימה פגישה עבודה בראשות מנכ"ל העירייה, שנושאה "תכנון משרדי העירייה בב"ס ממלכתי א' הישן", שמתפנה כאמור ביולי הקרוב.

ביוני 2010 התקיימה פגישת עבודה נוספת בנושא, גם היא בראשות מנכ"ל העירייה ובהשתתפות האדריכל שהעירייה שכרה לפרויקט (א.ל.). בפגישה זו הוצב יעד לסיום התאמת המבנה לקליטת יחידות ארגוניות של העירייה כבר בחודש **דצמבר 2010** (יחידות ששוכנות במבנים שכורים לרבות מינהל הנדסה, אגף תפעול, אגף משאבי אנוש, הדוברות, מוקד עירוני, גזברות העירייה) והעברתן **בינואר 2011**.

בפועל התארכה התאמת המבנה ואכלוס היחידות המיועדות עד ל- **מאי 2013**. (כ- **30 חודשים** מאוחר, מהיעד המקורי)

עפ"י הרעיון המקורי, תקציב הפרויקט היה **כ- 8 מיליון ₪**. כלול בסכום זה גם הסבת המבנים של 2 בריכות המים במתחם לאכלוס פונקציות עירוניות. לא נכלל בסכום זה שדרוג תשתיות החצר. עם התשתיות מגיע התקציב המקורי **לכ- 9.5 מיליון ₪**.

בפועל כאשר יושלמו כל עבודות השיפוץ (כולל האגף הצפוני במבנה הראשי, שעד כה רק שופצה בו המעטפת החיצונית), העלות הצפויה תסתכם **בכ- 17 מיליון ₪**. (עם סבירות לא מבוטלת לאף יותר).

הביקורת מודה לכל ממלאי התפקידים בעירייה ובפרויקט, איתם נפגשה לביקורת זו, על שיתוף הפעולה ועל התיעוד והמסמכים הרבים שהמציאו בהיענות טובה ומהירה.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבדוק את הניהול וההתנהלות של הפרוייקט, את מידת השגת יעדיו, להצביע על ליקויים ולהמליץ על כיווני פתרון ותיקון.

3. סקירה כרונולוגית תמציתית של הפרוייקט

שנת 2010	
מרץ	<ul style="list-style-type: none">• החלטת העירייה לנצל את המבנה הישן של ממ"א לאכלס יחידות ארגוניות של העירייה.• החלטה להיות ערוך עם תוכניות למרכז תוך 4 חודשים: שטח אכלוס 1,800 מ"ר
אפר. מאי	-----
יוני	<ul style="list-style-type: none">• מינוי אדריכל לפרוייקט (א.ל. ממשד ל.ד.).• שטח אכלוס: 2,900 מ"ר. מינהל הנדסה הראשונה בין היחידות המיועדות לאכלוס ממ"א• בדיקת האדריכל למספר חדרים אפשרי מול הצורך לאכלוס
יולי עד אוגוסט	<ul style="list-style-type: none">• הכנת תוכניות מערך כלליות (תכנון עקרוני), ע"י האדריכל, ל- 3 קומות המבנה: הנדסה, כספים, תפעול, סגנים, דוברות, מנכ"ל, אחזקת מוסדות, תקשורת בברכה, מועצה בברכה נוספת.
ספטמבר	<ul style="list-style-type: none">• התקשרות עם מנהל פרויקט (מ.ג.)
אוקטובר עד דצמבר	<ul style="list-style-type: none">• התלבטויות, דיונים, פגישות הנהלת עירייה על רשימת היחידות שיאכלסו את ממ"א.• החלטת הנהלת העירייה כי מינהל הנדסה לא עובר ל- ממ"א וממשיכה לשכור את המבנה הקיים, ל- 5 שנים נוספות.• טיפול לשכירת יועצים / מתכננים לפרוייקט.

שנת 2011

<ul style="list-style-type: none"> • טיפול לשכירת יועצים / מתכננים לפרויקט 	ינואר- פבר
<ul style="list-style-type: none"> • תכנון ותכנון מפורט – על בסיס רשימת מאכלסי ממ"א מדצמבר 2010. • עיכובים רבים, השבתות ועצירת תוכניות תכנון מפורט, בעקבות חוסר סגירת התקשרויות עם מתכננים. 	מרץ - ספט
<ul style="list-style-type: none"> • תכנון ותכנון מפורט – על בסיס רשימת מאכלסי ממ"א מדצמבר 2010. • הכנת כתב כמויות למכרז (ממ"א כולל בריכות) דרך משכ"ל, ע"י מנהל הפרויקט (מ.ג.) 	אוקטובר
<ul style="list-style-type: none"> • הכנת כתב כמויות למכרז (ממ"א כולל בריכות) דרך משכ"ל ע"י מנהל הפרויקט (מ.ג.) • מנהלות מול משכ"ל לקבלת הצעות מקבלנים לביצוע שיפוץ ממ"א (כולל בריכות) 	נובמבר
<ul style="list-style-type: none"> • התקשרות עם קבלנים לביצוע שיפוץ בינוי, חשמל ומיזוג אויר ל-2 מבנים נמוכים בחצר עבור (אגף ההכנסות ושומה, רשות החנייה) 	דצמבר

שנת 2012

<ul style="list-style-type: none"> • הצעות למכרז קבלן לשיפוץ ממ"א, בחירת קבלן זוכה • תכנון בריכות. המשך תכנון תוך שינויים ועדכוני תכנון שיפוץ מבנה ממ"א 	ינואר
<ul style="list-style-type: none"> • תכנון בריכות. המשך תכנון תוך שינויים ועדכוני תכנון שיפוץ מבנה ממ"א 	פברואר
<ul style="list-style-type: none"> • המשך תכנון תוך שינויים ועדכוני תכנון שיפוץ מבנה ממ"א • ועדת שלושה מאשרת קבלן זוכה והגבלת תקציב ל- 4 מש"ח 	מרץ
<ul style="list-style-type: none"> • המשך תכנון תוך שינויים ועדכוני תכנון שיפוץ מבנה ממ"א • 9/4/2012 - הצתה במינהל הנדסה ובמשרדי הלשכה המשפטית • 18/4/2012 הקבלן הזוכה בשיפוץ ממ"א מתחיל לעבוד בשטח (ללא כל קשר להצתה) 	אפריל
<ul style="list-style-type: none"> • עבודת קבלן בעבודות ניקיון, פינוי, הריסה. קשיים רבים. אין תוכניות ביצוע, אין היתר בנייה. בעיות בטיחות בבריכות והפסקת עבודה בהן, עד לחיזוק התייקרות עפ"י תוכנית קונסטרוקטור. 	מאי
<ul style="list-style-type: none"> • חשיבה מחודשת על אכלוס ממ"א בעקבות ההצתה. הנדסה כן יעברו. צורך בתכנון מחדש. עצירת עבודת קבלן במבנה ממ"א. 	יוני
<ul style="list-style-type: none"> • קבלן עובד רק על בריכות. במבנה ממ"א לא עובדים. עובדים על תוכניות חדשות – מערך, אדריכלות, יועצים 	יולי
<ul style="list-style-type: none"> • קבלן עובד רק על בריכות. במבנה ממ"א לא עובדים. עובדים על תוכניות חדשות – מערך, אדריכלות, תכנון ע"י יועצים • מגויס מנהל פרויקט מטעם העירייה (י.מ.) מנהל הפרויקט מ.ג. כפוף עתה אליו. 	אוגוסט
<ul style="list-style-type: none"> • 5/9/2012 נתקבל היתר בנייה מהוועדה • חידוש עבודת קבלן שיפוץ ממ"א. עדיין קשיים. אין תוכניות ביצוע לכל הנדרש. שינויים רבים בדרישות תכנון תוך כדי ביצוע. • אין תכנון שלם וכתב כמויות מותאם. מוגדר תקציב עפ"י הערכה של מנהל הפרויקט מ.ג.. • עקב מגבלת תקציב מנהל הפרויקט מהעירייה (י.מ.) מחליט על מיקוד הביצוע באגף דרומי. 	ספטמבר
<ul style="list-style-type: none"> • עבודת קבלן עם תוכניות ביצוע המוזרמות "בתנועה". • דרישות לשינויים רבים תוך כדי ביצוע. • ניהול אסרטיבי תוך הצבת תאריכי יעד מחייבים, ע"י מנהל הפרויקט של העירייה (י.מ.) • חתימת הסכם עם קבלן ר. לתשתיות בחצר ממ"א והתחלת עבודה. 	אוקטובר עד דצמבר

שנת 2013

<ul style="list-style-type: none"> • עבודת קבלן על ממ"א עם תוכניות ביצוע המוזרמות "בתנועה". • דרישות לשינויים רבים תוך כדי ביצוע. • ניהול אסרטיבי תוך הצבת תאריכי יעד מחייבים ע"י מנהל הפרויקט של העירייה (י.מ) • הבאת הביצוע לכמעט גמר המאפשר אכלוס היחידות המיועדות. • אכלוס 2 מבני החצר (אגף הכנסות, שומה וחנייה) ו-2 הבריכות • הגדלת תקציב מקורי של שיפוץ מבנה ממ"א בכ-50% • עבודות לתשתיות בחצר ממ"א. 	<p>ינואר עד מאי</p>
<ul style="list-style-type: none"> • אכלוס המבנה הראשי, והבריכות. • אין אישור כבאות למבנה, דוח יועץ בטיחות מצביע על ליקוי בטיחות 	<p>מאי</p>
<ul style="list-style-type: none"> • המשך עבודות במבנה ממ"א ובמתחם. השלמות ואבזור • תיקונים והתאמות בעקבות הערות אדריכל ויועץ בטיחות • בסוף אוגוסט, עדיין אין אישורי כבאות, מכון תקנים לספרינקלרים, ליקויי בטיחות במבנים • הפרויקט עלה עד כה כ- 15.1 מיליון ₪ (עלויות ישירות) וכ- 18 מיליון ₪ (כולל שכר דירה על משך זמן מיותר עד האכלוס). פירוט בהמשך הדו"ח 	<p>יוני עד אוגוסט</p>

פרוט מובא בנספח א'

4. יעדים בפרויקט ומידת השגתם

#	יעד / פרמטר	מידת השגה / איכות השגה
1.	ניצול מועיל והולם של מתחם / מבנה ממ"א הישן?	הושג. להתרשמות הביקורת המנהלים והעובדים שבעי רצון מרמת המבנה ומתנאי הישיבה והעבודה בו.
2.	האם אכלוס מתחם ממ"א לאחר השיפוץ הקיים הינו החלופה המיטבית או לפחות חלופה טובה מההיבטים: כלכלי, תפעולי, אדריכלי, ציבורי, שימור ערכי מורשת עיר?	לא ידוע. לא נערך לפני הכניסה לפרויקט סקר היתכנות מקיף מההיבטים הרשומים, כולל בחינת חלופות. לא נערך כל סקר בדיעבד, לאחר השיפוץ המתייחס ליעד זה. בסבירות לא מבוטלת אפשר כי קיימת חלופה עדיפה משמעותית, מכל או מרוב הבחינות.
3.	האם העברת יחידות העירייה ל-ממ"א וריכוזם למקום אחד, תורמת לשיפור השירות לתושב או לייעולו?	לא ידוע. בגישה מקצועית, עפ"י עקרון השמרנות ייחשב כאילו אין תרומה. במסגרת קבלת ההחלטות על התאמת ממ"א למשרדי העירייה לא הוצגה דרישה כזו, ובהתאם היא לא קיבלה ביטוי בדרישות התכנון. בהתאמה לא נקבעו אמות מידה וקריטריונים כדי לבחון אם אכן מושג שיפור כזה. בע"פ עניין זה הוצב כיעד, אך כנראה שהדבר לא בא לידי ביטוי בכתובים.
4.	האם הפרויקט התבצע תוך משך זמן הולם וסביר?	הזמן ממועד ההחלטה על יישום שיפוץ, מרס 2010 ועד לאכלוס, מאי 2013 נמשך 39 חודשים: זהו זמן ארוך מהסביר. בכל החודשים האלו רק בכ- 10 חודשים נעשו עבודות ביצוע ממש וגם אלו, בחלקן, ביעילות ירודה, מסיבות שונות. התכנון הראשון ששימש בסיס לבחירת קבלן מבצע (ושחלקו הניכר בוזבז לריק) ארך כ- 15 חודשים. זמן ארוך בלתי סביר באופן קיצוני.
5.	האם ביצוע הפרויקט היה במחיר חסכוני?	עלות הפרויקט (הישירה) עד כה כ- 15 מ"ח. השטח המאוכלס כ- 2700 מ"ר. עלות של 5,555 ₪ למ"ר שיפוץ מבנה קיים (1,540 דולר למ"ר), מעלה ספק אם הושג ביצוע במחיר חסכוני.
6.	משך הזמן לכיסוי ההשקעה?	בין 9 ל- 17 שנים, מותנה בהנחות הפרמטרים של ריבית, בלאי ושכ"ד חודשי. (פרוט בנספח ב). מבחינה כלכלית, ספק אם זוהי השקעה כלכלית טובה.

5. תכנון מוקדם

למסקנת הביקורת לא נערך לפרויקט תכנון מוקדם וזאת בשני ערוצים הכרוכים זה בזה: סקר ייתכנות ופרוגרמה יסודית (מקצועית).

5.1 בחינת ייתכנות:

בחינה תפיסתית, עקרונית וכמותית לאפשרות יישום הפרויקט תוך בחינת מספר חלופות אפשריות. כל אלו בהיבטים מוגדרים (בעת הסקר) כמו מענה לאכלוס היחידות הארגוניות השונות, שיפור השירות לתושב, ייעול השירות, משמעויות - יתרונות וחסרונות לניהול ולתפעול (בפירוט למשתנים קונקרטיים). המשמעות הכספית גם מבחינת ההשקעה וגם מבחינת עלויות התפעול וגם בחינת מדדים כלכליים נוספים (כמו משך החזר ההשקעה). כמו כן בחינת היבטים נוספים כמו ההתאמה מבחינת תוכנית העיר הכוללת, ההיבט האסטטי, ההיבט התדמיתי, ההיבט התרבותי – שימור אתרים ומסורת עיר וכו'.

בחינה כזו מן הדין שתיעשה על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי, אבל בהובלת צוות היגוי של העירייה שבראשו ממלא תפקיד בכיר בעל סמכויות.

בדרך כלל מגבשים מספר חלופות, או מספר תרחישים ובוחנים אותם, באמות מידה מוגדרות מראש, הכוללות קריטריונים כמותיים. דוגמה לחלופה לפרוייקט: הקמת מבנה חדש במקום המבנים הישנים (תוך מתן פתרון כזה או אחר לצורך בשימור - אם קיים צורך כזה). כמובן שגם הקמת מבנה חדש יכולה להתבצע במספר ערוצים עקרוניים.

לדעת הביקורת לו נערכה בחינה כזו ומייד לאחריה פרוגרמה יסודית, היה נחסך זמן רב והעלות הכוללת הייתה נמוכה משמעויות. יש גם אפשרות, לא מבוטלת, כי הייתה מזוהה חלופה עדיפה לפרויקט אשר ייושם בפועל.

(בהיעדר בחינה כנ"ל, הביקורת איננה קובעת, כמובן, כי אכן קיימת חלופה עדיפה כזו)

כלפי טענה אפשרית כי בחינה כזו לא הייתה מעשית בגלל לוח הזמנים הקצר שלא איפשר בחינה כזו: מבחן המציאות (משך הפרויקט של כ- 40 חודש) מוכיח כי הבהילות והדחיפות "ששודרה" מלכתחילה בפרויקט - מתוך הפרוטוקולים והמסמכים הרבים שהביקורת בחנה- לא גרמו לפרויקט להסתיים בלוח זמנים קצר, ההפך הגמור הוא הנכון, כאמור.

גם כלפי טענה כי העיכוב נגרם בגלל ההצתה: לו היה מתבצע תכנון מוקדם עפ"י אמות מידה וכלים מקצועיים, סביר מאד להניח כי במועד ההצתה יחידות מינהל ההנדסה, כבר היו יושבות במבנה החדש.

5.2 פרוגרמה יסודית

פרוגרמה יסודית הכוונה לפרוגרמה הנערכת ע"י גורם אובייקטיבי, מקצועי ומומחה בתכנון פרוגרמות מסוג זה.

פרוגרמה כזו מושתת על העקרונות הבאים:

מעבר למקום חדש ליחידות ארגוניות בעירייה מהווה הזדמנות יוצאת מהכלל לפתור / לשפר קשיים, בעיות, פערים בתהליכי היחידה וברמת השירות שהיא מספקת לתושב, שנגזרים מתוך המקום הישן והמערך הכולל הקודם. (לרבות תשתיות, מערכות וכו'). אין עקרון זה כרוך בהכרח בהשקעות כבדות ובמימוש כל "פנטזיה" של מנהלים וממלאי תפקידים ועדיין תכנון פרוגרמאטי לפי עקרון זה, חשוב ביותר.

ביסוס תכולת היחידות במבנה על קריטריונים מוגדרים מראש, לרבות תוצרי השירות של היחידות, התהליכים - על הפרמטרים העיקריים שלהם - כולל גורמי ביצוע, אמצעי תמיכה ועזר, זמנים ועוד, השירות לתושב, זיקה(קירבה) או ניתוק נדרש (זיקה שלילית) בין יחידות- במבחן תהליך יעיל ושירות איכותי לתושב.

כמו כן, נוחות ותנאי עבודה וסביבת עבודה הולמת למנהלים ולעובדים, נצולת המבנה והשטחים, דרישות תשתית פונקציונאליים, אילוצים שיש לקחת בחשבון בתכנון המתקדם (האדריכלי והמפורט) כמו דרישות נגישות, כמויות אנשים במבנה ובחלקיו השונים (עובדים ומקבלי שירות) בפילוג לשעות היום, דרישות תנועה וחנייה, דרישות לפונקציות שירות מיוחדות (כמו אולם המתנה במקומות עתירי תור והסידורים הנדרשים - דרישות פונקציונאליות, חדר עיון בתיקי בנייה והסידורים הנדרשים וכו'), ודרישות להספקות ופינויים ותשתיות (בהגדרות פונקציונאליות - כמו לדוגמה תשתית תקשורת שבפועל נזכרו בה רק לקראת גמר העבודות ועוד דרישות שצצו חדשות לבקרים במהלך ביצוע הפרויקט - **תוצאה מובהקת של היעדר פרוגרמה יסודית** וגרמו לעיכובים וניפוח עלויות). בחינת התוכנית באופן שיטתי וסדור יחד עם בכירי העירייה עפ"י קריטריונים מוסכמים, דיון ואפשרות לעדכונים ושינויים וקבלת החלטה מחייבת ליישום, אשר מהווה כבסיס להמשך אפקטיבי ויעיל של היישום.

הביקורת מעריכה כי לו הייתה נערכת פרוגרמה יסודית מעין זו לאור העקרונות הנ"ל, משך הפרויקט היה מתקצר משמעותית ביותר ובאופן דומה גם העלות. הביקורת אף תרחיק לכת - להערכתה, שפרוגרמה יסודית הייתה חוסכת את הטלטלה שהתכנון והביצוע והתקציב של הפרויקט עברו כתוצאה מההצתה במשרדי ההנדסה. הגיוני וסביר כי במועד ההצתה אפריל 2012 (שנתיים לאחר התחלת הטיפול בתכנון) הפרויקט כבר היה מסתיים - בחלופת שיפוץ ממ"א כפי שנבחרה, או מצוי בשלבים מתקדמים בחלופה אחרת.

6. קבלת החלטות

6.1 סוגי ההחלטות

בפרויקט זה נתקבלו החלטות משני סוגים:

- (1) החלטות ברמה הטקטית / ביצועית. נתקבלו הרבה החלטות (עשרות עד מאות) מסוג זה במהלך הפרוייקט.
- (2) החלטות ברמה "האסטרטגית" / העקרונית / המשפיעה משמעותית על תוצאות וביצועי הפרוייקט. נתקבלו מעט החלטות מסוג זה במהלך הפרוייקט (להערכת הביקורת פחות מ-10).

6.2 דרך בחינת ההחלטות בביקורת זו

הביקורת בחנה את תהליכי קבלת ההחלטות בהחלטות העיקריות (לא את כולן)

מסוג (2).

בחינת ההחלטות נערכה ב-3 מישורים :

6.2.1 האם ההחלטה הייתה נכונה? כלומר, האם קבלת ההחלטה הייתה מבוססת על

נתונים ומידע השלמים והטובים ביותר שניתן היה להשיג במועד ההחלטה.

(במקרים מסוימים נבחן האם בכלל נתקבלה החלטה נדרשת).

6.2.2 האם ההחלטה הייתה טובה, או גרועה? מבחן זה הינו רק בדיעבד, אל מול

התוצאות בפועל, בין שההחלטה הייתה נכונה ובין שהייתה לא נכונה.

6.2.3 האם ניהול ההחלטה היה איכותי? כלומר, האם יישום ההחלטה נאכף "בשטח"

והאם אכיפה זו לוותה בניהול מסודר ונחוש ובבקרה איכותית למידת יישום

ההחלטה. (מבחינת שלימות, דיוק, לוח הזמנים וכו')

7. מינויי איש קשר מטעם העירייה / ראש צוות היגוי לפרויקט

עפ"י פרוטוקול ישיבה בפורום הנהלת העירייה על נושא הפרוייקט, מתאריך 3/6/2010

הציע האדריכל (א.ל.) שנשכר לנושא הפרוייקט, על רקע הניסיון של משרדו בפרוייקט

דומה בעיריית ת"א, להציב מטעם העירייה איש קשר מול התכנון (ראה נספח ג').

הצעתו זו נותרה ללא מענה, וללא התייחסות ולא התקבלה כל החלטה בעניין. לא מונה

איש קשר כזה.

לגישת הביקורת היה ראוי להחליט למנות איש קשר כזה בהגדרה רחבה יותר, לא רק

לענייני התכנון, אלא לכל הנושאים, הערוצים והמישורים של הפרוייקט וצרכי הניהול

וההתנהלות שלו, לרבות ביצוע סקר היתכנות מקדים, ביצוע סקר סיכונים ותוכנית

לניהול הסיכונים בפרוייקט, טיפול בחסמים ובקשיים בהתקשרויות עם מתכננים

ובהזמנות מחייבות, עמידה מול הנהלת העירייה לרבות גורמי התקציב והגזברות,

קביעת נוהל הולם לקבלת החלטות בפרוייקט וניהול ביצועם, קביעת נוהל מחייב לדרך

ניהול התכנון לרבות הגדרת תפקידים (מי אחראי על התכנון ועל המתכננים ומה

מתחייב מאחריות זו), החובה לעבוד מול תוכנית עבודה ולו"ז מחייבים, סנקציות

להפרות, הקפאת תוכניות ללא אפשרות "לשגע" את הפרוייקט בשינויים חדשות

לבקרים וכו'.

אי קבלת כל החלטה בעניין, ולו גם החלטה בהגדרה מצומצמת של איש קשר לנושא התכנון כבהצעת האדריכל מהווה " החלטה לא נכונה" עפ"י המוצג בסעיף 6.2.1 לעיל.

" החלטה לא נכונה" זו מביאה במקרה זה, עפ"י מבחן התוצאה להערכתה כ"החלטה גרועה" (ואפילו גרועה מאד), עפ"י המוצג בסעיף 6.2.2 לעיל.

הרבה קשיים ובעיות היו יכולים להימנע ולהיחסך לו היו ממנים איש קשר כזה, בוודאי באחריות ובסמכויות הולמות תחת ההגדרה המרחיבה של הביקורת וגם לפחות בהגדרה המצומצמת כבהצעת האדריכל. (תקלה זו חוזרת על עצמה בהרבה מאוד או אפילו ברב הפרויקטים שהעירייה מנהלת)

רק לאחר כ - 26 חודשים (בספטמבר 2012) מונה בתפקיד דומה (ובהגדרה מצומצמת וחלקית) ממונה כזה שנקרא מנהל הפרויקט מטעם העירייה (י.מ.), אך זאת בשלב שהרבה מאד מהנזקים של "ההחלטה הגרועה" כבר התממשו והמינוי הזה היה, לתפיסת הביקורת, מעין מינוי ל "הצלת הפרויקט".

ראוי לציין כי למסקנת הביקורת בתקופה שבה תיפקד מנהל הפרויקט הנוסף (י.מ.), ובהתייחס לרמת הניהול האינטנסיבית שלו ומעורבותו המאוד מפורטת בכל שלבי הביצוע בפרויקט, נוצרה בפרויקט כפילות ניהול, לפחות בחלק מנושאי ומטלות הניהול, ולפחות חלק מעבודת מנהל הפרויקט (מ.ג.) נראית כפעילות בחפיפה עם פעילותו של (י.מ.).

7.1 התקשרות עם מנהל פרויקט

בחודש ספטמבר 2010, נחתם חוזה עם מנהל פרויקט (מ.ג.) לניהול הפרויקט ולפיקוח על התכנון והביצוע.

החלטה זו כשלעצמה הייתה החלטה נכונה.

עם זאת, למרות שהחלטה הייתה נכונה, ניתן להעריכה כהחלטה גרועה במבחן התוצאה בדיעבד (כפי שכבר הוצג בתמצית לעיל ויפורט בהמשך דו"ח זה): בעיקר התמשכות לוח הזמנים, עלויות גבוהות, ההכרח להביא תחליף (או מנהל על, או תומך) למנהל הפרויקט (את י.מ.), איכות ביצוע ירודה (שינויים ותיקונים בשל אי התאמות ביצוע לתכנון, החמצת מערכות ופריטים וכו').

למסקנת הביקורת גם ניהול ההחלטה היה באיכות ירודה, בהתאם למוצג בסעיף 6.2.3 לעיל:

(א) חסרים בחוזה או מנוסחים באופן חלקי, או באופן לקוי, סעיפים חשובים שהינם, לתפיסת הביקורת, תנאי להצלחת הפרויקט (יפורט בהמשך).

(ב) סעיפים חשובים בחוזה לא נאכפו (יפורט בהמשך).

כללית, לא היה ממלא תפקיד בעירייה שאכן ערך בקרה אמיתית על אופן הניהול של מנהל הפרוייקט. לקח יותר מידי זמן (כאמור 26 חודשים) כדי לזהות את הצורך במנהל מטעם העירייה שיהיה אחראי על מנהל הפרוייקט ויתמוך בו בפעילותו, כתנאי הכרחי וחיוני על מנת להביא את הפרוייקט לסיום ביצוע, ברמה המניחה את הדעת, לכל הפחות.

7.2 מינוי "מנהל על" לפרויקט מטעם העירייה

בחודש ספטמבר 2012 מונה "מנהל על" לפרויקט מטעם העירייה (י.מ.). כאמור, לתפיסת והבנת הביקורת מינוי זה נועד "להציל" את הפרוייקט מכישלון: לוי"ז מתמשך - "לא רואים את הסוף", התנפחות הולכת ומתמשכת של העלויות, חוסר שליטה בנעשה, ניהול ביצוע רופס וכו'.

החלטה זו הייתה גם נכונה (אם כי לטעמה של הביקורת התקבלה באיחור רב) וגם טובה (במבחן התוצאה בדיעבד). כמו כן ניהול ההחלטה היה איכותי.

7.3 העברת משרדי מינהל ההנדסה לממ"א

ב-17 במרץ 2010 החליטה הנהלת העירייה לאכלס את מבנה ממ"א ביחידות עירייה ששוכנות במבנים שכורים. השיקול המרכזי בהחלטה זו היה כלכלי: החיסכון המשמעותי בעלויות שכר דירה. היחידות הראשונות (בעדיפותן) לצורך זה היו מינהל ההנדסה והוועדה לתכנון ובנייה. החלטה זו קיבלה תיקוף ע"י הנהלת העירייה עוד מספר פעמים במהלך 2010 ובמסגרת זו נערך פירוט בטבלה של הצרכים מבחינת החדרים והפונקציות של מינהל ההנדסה.

בתוך הגבולות של תפיסת הפרויקט (בהתעלם מההחמצה ומהליקוי בתהליך הכולל של הפרויקט בדילוג על בחינת ייתכנות כוללת כמפורט בסעיף 5.1 לעיל), החלטת העירייה הנ"ל הייתה **החלטה נכונה**.

במבחן התוצאה במציאות (לאחר כ-3 שנים), החלטה זו גם הייתה החלטה טובה מאוד.

ב- 13/12/2010 (פרוטוקול משיבת הנהלת העירייה בנושא פרויקט ממ"א) בוטלה ההחלטה על מעבר מינהל ההנדסה והוועדה. הוחלט שהם לא עוברים ל- ממ"א ובמקומם יעברו יחידות אחרות. אין בידי הביקורת כל נימוקים עובדתיים או סימוכין כמותי, או ממצאים מנותחים שמהווים בסיס להחלטה חדשה זו של הנהלת העירייה. לפיכך לא נותר, אלא להגדיר החלטה זו כהחלטה לא נכונה (במידה קיצונית). החלטה ייחודית זו גרמה במישרין ובעיקר בעקיפין להשפעה שלילית בעליל על תוצאות הפרוייקט: התמשכות קיצונית בלוח הזמנים, התנפחות עלויות, התעסקות רבה מאד של ממלאי תפקידים בעירייה בפרויקט ועוד. מכאן, שבמבחן התוצאה - החלטה אחרונה זו, הינה **החלטה גרועה מאד**.

ההחלטה הזו הייתה כה לא נכונה והביאה לתוצאות כל כך גרועות, עד כי הביקורת סבורה כי על העירייה ללמוד ממנה לקח לעתיד. הביקורת ממליצה למקבלי ההחלטות בעירייה לקיים בדיקה מיוחדת לנושא זה, לזהות את הסיבות והגורמים להחלטה מוזרה זו, לגבש את הממצאים ולהפיק את המסקנות והלקחים לעתיד. בתחילת יוני 2012, לאחר שכמעט כל התוכניות (האדריכליות והמפורטות) כבר מוכנות (על העלות הכרוכה בהכנתן) ולאחר שהקבלן כבר עובד על פיהן בשטח (מזה כ-3 חודשים), מתקבלת החלטה בהנהלת העירייה לשוב ולהחזיר את ההנדסה והוועדה ל- ממ"א. החלטה זו באה בעקבות ההצתה ב-9 באפריל 2012 במשרדי ההנדסה, שהיו לה תוצאות קשות מבחינת המסמכים שנפגעו ותפקוד ממלאי התפקידים במבנה שנשרף. אל מול הנתונים שהיו בידי הנהלת העירייה לאותו מועד. החלטה זו **הייתה נכונה**. במבחן המציאות החלטה זו גם **הייתה טובה** אם כי במחיר "הקנס" הגבוה בעלות ובזמן שהעירייה שילמה על **ההחלטה הגרועה** מדצמבר 2010.

7.4 העברת יחידות העירייה לממ"א בשלבי הגמר של השיפוצים במאי 2013

במהלך חודש מאי 2013, הועברו יחידות העירייה, לרבות מינהל ההנדסה, הוועדה, התפעול לממ"א בשלבי הגמר של השיפוצים, עפ"י החלטה של הנהלת העירייה כמסוכם במספר פרוטוקולים, של ישיבות ההנהלה בנושא.

בשום פרוטוקול או מסמך אחר הקשור לפרויקט ממ"א לא מצאה הביקורת הסתייגות של מישוהו בהנהלת העירייה למעבר בטרם קיבל המתחם אישור מרשויות הכבאות ועוד שורה של אישורי תקינות בטיחותיים.

בהתייחס לנתונים הפונקציונאליים על המבנה (שלבי גמר השיפוץ) ועל הנתונים ביחס למשמעות המשך הישיבה של היחידות העוברות במבנים שכורים, החלטת הנהלת העירייה על המעבר הייתה נכונה.

אולם בהתייחס לנתונים ביחס ל:

היעדר טופס 4, היעדר אישורי כבאות, היעדר אישורי מכון תקנים על ספרינקלרים וגלאי אש ועשן, היעדר דוחות מסירה (במועד המעבר - מאי 2013) ביחס לחשמל, ביחס לבטיחות מערכות ואלמנטים שונים במתחם, היעדר אישור שירותי הכבאות על בטיחות אש במבנה, ההחלטה הייתה בלתי נכונה בעליל.

במבחן המציאות - 3 חודשים לאחר המעבר, יחידות העירייה מתפקדות ונותנות שירות, המבנה נראה נעים ואסטטי והעובדים מרוצים. עם זאת, המבנה עדיין ללא אישורי כבאות, דו"ח מצב הבטיחות של יועץ הבטיחות מ-3/9/2013 מצביע על ליקויי בטיחות מהותיים ועוד שורה של חריגות בטיחות (לרבות בנושא קרינה מלוח חשמל). (ראה נספח ה')

לראיית הביקורת מתן שירותים לציבור במבנה ללא אישורים חוקיים יש בה בעייתיות מבחינת הציות לחוק על ידי העירייה. (מידת הבעייתיות וההגדרה המדויקת של חומרתה כמו חוסר הלימה, הפרה, עבירה וכו' - ראוי שתבוא מצד הלשכה המשפטית בעירייה). לתפיסת הביקורת, במצב שבו מינהל ההנדסה והוועדה עוסקים באכיפת חוק התכנון והבנייה כלפי תושבים ויזמים ויחידות אחרות עוסקות באכיפת חוקים אחרים ובה בעת הם יושבים במבנה לא חוקי בעליל, יש בו צרימה קשה.

לפיכך, ההחלטה על אכלוס המתחם תוך כדי טולרנטיות / פשרה עם כל דרישות החוק, הינה בעיני הביקורת החלטה גרועה שנדרש לתקנה מהר וללא דיחוי.

8. ההתקשרות עם מנהל הפרויקט (מ.ג.)

8.1 ההסכם ומידת העמידה בו

בספטמבר 2010 התקשרה העירייה עם מנהל פרויקט (מ.ג.). ההתקשרות כוללת את הצעתו של מנהל הפרויקט שהינה חלק מחייב בהתקשרות ואת ההסכם שנחתם בין העירייה לבין מנהל הפרוייקט.

עפ"י בחינת הביקורת, סעיפים רבים מתוך הצעת מנהל הפרויקט ומתוך ההסכם לא מולאו על ידי מנהל הפרויקט ולא נאכפו על ידי העירייה. למסקנת הביקורת, אי קיומם ואי אכיפתם השפיעו, במידה לא זניחה, להתארכות הפרויקט ולהגדלת העלויות. (חלק לא מבוטל מהגדלת העלויות נגזר ממשך הפרויקט). להלן מבחר סעיפים כאלו שלא מולאו ולא נאכפו:

א. בשלב הכנת חומר למכר?

1) בירור וגיבוש הפרוגרמה עם הגורמים העירוניים, המתכנן והיועצים. (לראיית הביקורת כלל לא תוכננה פרוגרמה. מה שמכונה פרוגרמה, במסמכים המלווים את הפרוייקט, הינן רשימות חדרים לפי ממלאי תפקידים ללא הנתונים והניתוח המאפיין פרוגרמה מקצועית ואפילו ללא בקרה מקצועית נוספת על מידת ההתאמה של אותן רשימות חדרים!)

- (2) תיאום הכנת הפרוגרמה למכרז.
- (3) עריכת לוח זמנים לתכנון ומעקב אחר התקדמות התכנון / הכנת לוח זמנים מפורט לתכנון ולביצוע.
- (4) תיאום תוכניות בין המתכננים והיועצים אשר ישתתפו בתכנון הפרוייקט.
- (5) בדיקת התוכניות של המתכננים והיועצים כולל בדיקת התאמתן לפרוגרמה שנקבעה והתייחסות למידת שילובן בתכנון הכולל של המתכננים. (ייתכן שמנהל הפרוייקט בדק את התוכניות של המתכננים והיועצים, אך בוודאי לא את התאמתן לפרוגרמה - שכאמור לא הייתה. לגישת הביקורת היעדרה של הפרוגרמה הייתה חייבת להביא את מנהל הפרוייקט לדרוש אותה בכל תוקף, כתנאי הכרחי וחיוני לתפקודו התקין בניהול התכנון, דרישה שאיננה מתועדת בשום מסמך ולפיכך המסקנה שלא נדרשה כלל).
- (6) דיווח שוטף לממונה על ההתקדמות בתכנון

ב. בשלב הכנת המכרזים והתקשרות עם הקבלנים

- (1) הכנת לוח זמנים לביצוע העבודות תוך התחשבות בתנאים המיוחדים של מקום ביצוע העבודות.

ג. בשלב תאום, פיקוח ומעקב אחר ביצוע

- (1) בדיקת תוכניות העבודה (של הקבלנים) ועם גילוי טעויות, שגיאות, סתירות, חוסר בהירות, אי התאמות וכיו"ב - הבאתם לתשומת ליבו של המזמין לשם הבהרה, הסברה או קביעה - הכל לפי המקרה, וטיפול בטעויות ובפתרון הסתירות לשם מניעת עיכוב בעבודה.
- (2) מעקב אחר לוח הזמנים לביצוע העבודה נשוא הפרוייקט בהתאם לחוזה הבנייה ודווח מידי לממונה על סטיות מלוח הזמנים, כולל הסברים בדבר הסיבות לסטייה והמלצות לגבי צעדים שיש לנקוט. פיקוח על התקדמות ביצוע העבודה לפי לוח הזמנים.

3) דיווח שוטף דו שבועי לממונה בדבר רמת הביצוע, התקדמות הביצוע, המסגרת התקציבית תוך ציון הבעיות המתעוררות במהלך הביצוע והצעת פתרונות.

4) דווח מפורט דו חודשי או חודשי, לפי הוראת הממונה בדבר התקדמות העבודות נשוא הפרויקט לרבות התייחסות למסגרת התקציבית וללוח הזמנים שנקבעו.

5) לוודא עריכת התכניות של עבודות הבנייה כפי שבוצעה (AS MADE) ומסירתן לעירייה.

8.2 ממונה מטעם העירייה לפרויקט

בהסכם הוגדר "הממונה" - מנהל אגף תשתיות ומבני ציבור ו/או מהנדס עיריית הוד השרון לרבות מי שמונה על ידי המהנדס לעניין חוזה זה או כל חלק ממנו.

כוונת מינוי "ממונה" הינה ממלא תפקיד מתאים בעל יכולת, זמינות ואסרטיביות אשר יאכוף את קיום ההסכם לטובת העירייה.

במציאות לא מנהל אגף תשתיות ולא מהנדסת העיר תיפקדו בתפקיד ממונה. איש מהם לא אכף את ההסכם עם מנהל הפרויקט. למסקנת הביקורת לאף אחד מהשניים לא היו התנאים המתאימים לשמש כממונה עפ"י כוונת ההסכם. המהנדסת גם לא מינתה ממלא תפקיד אחר כמואצל סמכויות ממנה, לשמש כממונה.

כפי שהדגשנו, היעדר מינוי של ממונה אמיתי לפרויקט מטעם העירייה במשך כ-30 חודשים מתוך כ-40 החודשים של הפרוייקט, היווה, למסקנת הביקורת, גורם משמעותי בתוצאות הבלתי משביעות רצון מבחינת התמשכות הפרויקט ועלותו הישירה והכוללת.

8.3 נושאים חסרים בהצעת מנהל הפרויקט ובהסכם

הצעת מנהל הפרוייקט, שמהווה חלק אינטגרלי בהסכם, חסרה מספר דרישות ותנאים שעל מנהל פרויקט מיומן ומנוסה היה לכלול כתנאים הכרחיים בנכונותו להתקשר עם העירייה. היעדרם של תנאים אלו בהתקשרות ולאחר מכן בניהול וביישום הפרוייקט, גרמו, למסקנת הביקורת, לקשיים ולבעיות ביישום הפרוייקט והשפעה שלילית על התוצאות שעיקרן משך הפרוייקט ועלותו הישירה והכוללת, שחלק ממנה נגזר ממשך הזמן. להלן הנושאים העיקריים שהביקורת מזהה כחסרים בהצעה ובהסכם:

8.3.1 תנאי הכרחי לאחריותו של מנהל הפרוייקט על התנהלות תקינה של התכנון והמתכננים ובמיוחד קבלת התוכניות בשלמותן ובמועדן, עפ"י לוח זמנים מחייב הינו התקשרות תקינה ומחייבת על כל רכיביה לרבות הסכם, הזמנה, תקציב וכיו"ב. בפועל תנאי זה לא התמלא וגרם להתמשכות בלתי סבירה באורך זמן התכנון. (התכנון בפרוייקט זה מהווה כ-30 חודשים מתוך כ-40 חודשי הפרוייקט ועל אף שחלק מהתמשכות הזמן קשורה בחוסר הגדרה והחלטה מהנהלת העירייה, עדיין היעדר תנאי זה "אחראי" על מידה משמעותית מאותם 30 החודשים).

8.3.2 סמכותו של מנהל הפרוייקט להקפאת תוכניות שעברו את כל שלבי התכנון והבקרה והאישור. היעדר סעיף זה בהסכם ובפועל ביישום הפרוייקט היווה אף הוא גורם נוסף להתארכות משך הפרוייקט ולהגדלת העלויות. בפרוייקט זה מידת השינויים של התכנון, בכל שלב כולל בשלבי ביצוע עפ"י תוכניות מאושרות לביצוע, הייתה רבה ביותר ורק מיעוטה בגלל סיבות הנדסיות חיוניות והכרחיות.

8.3.3 סמכותו של מנהל הפרוייקט לדרוש ולקבל מהמתכננים - כל אחד בתחומו, תוכנית עבודה ולוח זמנים מפורט לשלבי התכנון ולשלבי הפיקוח (העליון) בשטח על התאמת הביצוע לתכנון וכמו כן דוחות בקרה למידת הביצוע מול תוכנית העבודה (גם של הכנת התוכניות).

בנוסף קבלת תוכנית AS MADE, כל מתכנן בתחומו. היעדרו של סעיף זה בהסכם וביישומו בפועל "תרס" אף הוא את "תרומתו" לבעיות בפרוייקט, הן מבחינת לוח הזמנים והן מבחינת איכות הביצוע. (שמקבלים ביטוי בפרוטוקולים של מבחני הקבלה של המבנה - כל אחד בתחומו).

8.3.4 דרישה מחייבת כי כבר מהשלבים הראשונים של הפרוייקט (שלבי הפרוגרמה - אילו הוכנה) תהייה התקשרות מחייבת עם מרבית היועצים / המתכננים על מנת שיהיו זמינים ומחויבים לבחון סוגיות שונות הקשורות לתכנון כמו תנאי שטח, מצב מבנה ואלמנטים ומערכות בו, דרישות חוק ורשויות וכו' כנתוני קלט חיוניים לתכנון על כל שלביו המשפיע על לוח הזמנים ועלויות הפרוייקט. היעדר נתונים כאלו בפועל בפרוייקט, גרמו ל"תגליות" תוך כדי הביצוע עם כל הנזק שנגרם בכך בזמן ובעלויות.
(פירוט על חלק מ"תגליות" אלו, בהמשך)

8.4 אופן ניהול הפרוייקט

הביקורת מזהה בדרך הניהול של מנהל הפרוייקט וציוותו שורה של פערים וחריגים שעיקרם כדלקמן:

8.4.1 כלים לתכנון, בקרה ושליטה

ניהול ללא תוכנית אבני דרך ושלבים מוגדרים של כל הפרוייקט על כל שלביו (הישירים והעקיפים ובכל הרמות) המתוכננים על ציר זמן(כמו רשת PERT ולוחות GANT) לרבות שלבי התכנון המוקדם, תכנון מתקדם, היערכות למכרז, ביצוע, בקרת ביצוע, קבלת העבודה. כמו כן של כל צמתי ההחלטות ונקודות הבקרה בפרוייקט, שחיוני לראיית הביקורת לתכנון ולנהלם באופן מחייב מצד כל הגורמים.

(דרישת צוות היגוי של הנהלת העירייה לפרויקט כולל ראש צוות בעל אחריות וסמכות מוגדרים, או גורם אחר בעירייה בעל סמכויות שיהיה זמין לצרכי הניהול של הפרוייקט, דרישות לתדירות התכנסות, דרישות לדרך קבלת תשובות והחלטות מפתח ולמשך זמן מרבי לקבלתם ועוד) כמו כן הגדרת גורמי אחריות וביצוע לכל אבן דרך ושלב וזמן מתוכנן.

כנגזרת מהיעדרם של הנ"ל:

(א) החמצת שלבים, מערכות ואלמנטים חיוניים ופעולות קריטיות (חלקם יפורט בהמשך).

(ב) ניהול ללא זיהוי והגדרה של "נתיב קריטי" ובמקביל ללא ניהול ממוקד ותובעני של נתיב זה.

(ג) אי עריכת תוכנית ניהול סיכונים כולל סיכוני התמשכות הזמן והעלויות. (אבל לא רק, לדוגמה סיכוני השחתה של המבנה הממתין, כמו שקרה במציאות עם החלונות והדלתות)

(ד) אי תכנון ואי ניהול של "רשתות הגנה" - BUFFERS בפרוייקט. (קשור בניהול סיכונים).

8.4.2 פיקוח על הקבלן המבצע

אי אכיפת קבלת תוכנית עבודה ולוח זמנים מהקבלן המבצע. כל הפרויקט התנהל ללא לוח זמנים מתועד ומחייב. אמירות כמו "הזמן לוחץ ונדרש לספק מיידית" וכו' אינם תחליף לתוכנית עבודה וללוח זמנים המנוהל ומבוקר בקפדנות.

8.4.3 תוכניות כתנאי הכרחי לניהול תקין של פרויקט

טולרנטיות (וותרנות) מרחיקת לכת בויתור על תשתית הנדסית יסודית, חיונית והכרחית לניהול פרויקט בנייה: תוכנית כוללת גם לקטעים שיבוצעו בשלב מאוחר יותר, תוכניות ביצוע ומפרטי ביצוע מאושרים ומתואמים, כתבי כמויות ריאליים הנגזרים מהתוכניות.

מנהל הפרויקט המשיך לנהל את הביצוע בשני סבבי העבודה של הקבלנים (אפריל 2012 עד יוני 2012, ספטמבר 2012 עד מאי 2013), ללא תוכניות שלמות. **הביקורת רואה פשרה / וותרנות זו לתוכניות, כליקוי מהותי בניהול הפרויקט.** אמנם במסמכים ובפרוטוקולים קיימות אמירות רבות של מנהל הפרויקט וציוותו על הקושי והבעייתיות באופן כזה של ניהול ביצוע, אולם אין הכרח כי מקבלי ההחלטות בעירייה, שמקצועם אינו ניהול פרויקט בנייה יבינו ויפנימו כי היעדר תוכניות כאלו הינו קריטי לניהול התקין ולתוצאות הפרויקט במדדי הזמן והעלות. לדעת הביקורת, על מנהל הפרויקט היה להבהיר באופן חד וברור למקבלי ההחלטות בעירייה כי אין להמשיך ולנהל פרויקט בנייה ללא תוכניות שלמות וללא תוכניות ביצוע. לדעת הביקורת על מנהל הפרויקט היה להציג עמדה אסרטיבית ביותר (אולי אפילו עד כדי "יצירת משבר") ולא להמשיך בניהול הפרויקט ללא תוכניות, כאמור. לדעת הביקורת לו ביטא מנהל הפרויקט עמדה בלתי מתפשרת במועד מוקדם, היה הנושא מקבל התייחסות וטיפול הולם (סגירת הזמנות מול המתכננים) וכל פני הפרויקט היו, ככל הנראה, נראים אחרת.

במבחן המציאות מספטמבר 2010 (מועד התחלת עבודתו של מנהל הפרויקט) ועד אפריל 2012 (מועד התחלת עבודתו של קבלן הביצוע א.ר.א.ג. בשטח) במשך 20 חודשים לא הצליח מנהל הפרויקט (מסיבות כאלו או אחרות) לגרום להימצאות של תוכניות שלמות כבסיס הכרחי לביצוע תקין ואפקטיבי. יודגש שוב כי ניהול התכנון על כל היבטיו כולל התיאומים ולוח הזמנים למתכננים היה באחריותו של מנהל הפרוייקט, כמוסכם בהסכם איתו.

8.4.4 איכות הפיקוח על הביצוע ביחס לתוכניות

במהלך הפרויקט היו שינויים ותיקונים רבים של ביצוע בגלל חוסר התאמת ביצוע לתוכניות. לדוגמה: לדברי האדריכל, הוחלט על ציפוי אבן למדרגות אמצע הבניין. האדריכל הוציא לכך פרטים והנחיות ביצוע. בתכנון יש שוליים למדרגה שלא תתלכך במהלך שטיפה (ספונג'ה). בפועל פרט זה לא בוצע והיה צורך לפרק ולצפות מחדש. (ניתן גם לפרש את הסטייה בביצוע מול התכנון כחוסר מיומנות ובקיאיות של המפקח בהבנת תוכניות האדריכל, פרשנות שהושמעה לפני הביקורת ע"י גורמים הקשורים לפרויקט).

ביקורת הקבלה של המבנה גדושה בליקויים, חלקם בנושאים של תחזוקה וחלקם בנושאי בטיחות. לדוגמה: התקינו ארון חשמל במקום שונה מתוכנית האדריכל המפורטת. גורם לבעיות של קרינה בעמדת עבודה הממוקמת בסמיכות לארון. לראיית הביקורת, הפערים בין ביצוע לתוכניות, נובעים מאחד או יותר מהסיבות הבאות:

- (א) פערי איכות של פיקוח הביצוע בשטח עקב אי התעמקות.
- (ב) חוסר אסרטיביות בעמידה מול המבצעים.
- (ג) פערי מיומנות בהבנת תוכניות.

קשור לנושא: מתוך מסמך המתאר את הניסיון של מהנדס הפיקוח בשטח (י.ק.), שנמסר לבקשת הביקורת, הביקורת מגיעה למסקנה כי הוצב לתפקיד זה מהנדס בעל ניסיון של עשרות שנים בתכנון ובפיקוח עליון אבל ללא ניסיון קודם בפיקוח צמוד בשטח. (הניסיון הראשון של פיקוח צמוד בשטח החל להירכש בעיריית הוד השרון בשנת 2010).

8.4.5 שינויים בגלל התערבות רפרנטים מקצועיים בעירייה

לדברי האדריכל, בפרויקט הייתה שכיחה התערבות של רפרנטים מקצועיים של העירייה: "הורדת הוראות" לשינויים תוך כדי הביצוע. התערבות זו הוסיפה לעיכובים ולפערי האפקטיביות של הביצוע. גם סוגיה זו ממחישה את הניהול הבעייתי של מנהל הפרוייקט. אין תוכנית שלמה ומפורטת של הפרוייקט על כל שלביו, כולל שלבים של התייחסויות ממלאי תפקיד לתוכניות אדריכל ויועצים, בזמן ובאופן מחייב (חתימה שבדק ואישר). היה נדרש מעין טופס תיוג עם רשימת פונקציונרים - "טופס טיולים" - שכל אחד יבדוק ויאשר ויחתום. מעבר לכך צריך להיות נוהל הקפאה של תוכנית לביצוע ללא אפשרות להתערבות רפרנט תוך הביצוע (אלא אם כן מדובר במקרה חירום - שגם לגביו צריך להיות נוהל פעולה). גם בנושא זה מתגלה וותרנות (רכות) בניהול הפרוייקט.

8.4.6 נתוני השטח בתכנון

אין ביטוי מספק לנתוני השטח בניהול הפרוייקט לרבות בתכנון וביצוע: נתונים שונים שהשפיעו על התכנון ועל הביצוע התגלו מאוחר ובמהלך הביצוע. מעיד על פער / בעייתיות בהבאת מצב השטח כקלט לתכנון, במועד ובזמן.

דוגמאות:

8.4.1.1 החלונות והדלתות:

ב- 2010 ההחלטה הייתה שיפוץ של החלונות והדלתות הקיימים במבנה הישן (ולא על החלפתם). החלטה זו מקבלת ביטוי בתכנון, בכתב הכמויות ובתקציב הפרוייקט. בשנת 2012 מתברר "פתאום" כי חייבים להחליף את כל החלונות והדלתות בגלל מצבם הגרוע שנגרם, עפ"י טיעונים לא בדוקים, בגלל ונדליזם. הביקורת הייתה מצפה ממנהל פרויקט מנוסה ומיומן כי כבר ב-2010 יביא או יגרום להבאת הנתונים האמיתיים מהשטח למצב החלונות והדלתות. אם אכן החלופה של שיפוץ הייתה ריאלית, היה מצופה ממנו להעמיד דרישה מפורשת, במסגרת אחד השלבים הפורמאליים בפרוייקט להצבת שמירה, או אמצעי הגנה אקוויולנטי אחר על המבנה, למניעת השחתה ונזקים עד להתחלת העבודה בו. (כולל תקצוב מתאים כשלב אינטגרלי והכרחי בפרוייקט).

ראוי להדגיש כי המעבר משיפוץ חלונות ודלתות להתקנת חדשים לא לונה בדו"ח מקצועי המגדיר בשפה הנדסית / שיטתית את מצב החלונות והדלתות ואת הליקויים המונעים שיפוץ או שהופכים אותו ללא כדאיים. (אין גם שום בסיס כספי משווה בין מסלול שיפוץ למסלול החלפה). כאמור, כל הפרוייקט התנהל ללא רשת שלבי פעילות כוללת ולפיכך סביר כי גם פעילות זו של הגנת המבנה הוחמצה. החמצה זו הביאה להתארכות משך הפרוייקט ולהגדלת עלותו בכ- 300 אלף ₪ - עלות החלונות והדלתות.

8.4.1.2 מדרגות חירום (צורך חיוני).

8.4.1.3 מעלית (צורך חיוני).

8.4.1.4 חיזוק הגג של בריכת המים (צורך חיוני).

8.4.1.5 חיזוק הגג של מבנה ממ"א (צורך חיוני).

8.4.1.6 ספרינקלרים (צורך חיוני).

8.4.1.7 צורך חיוני בתשתית תקשורת (זוהה והוצג כדרישה בהולה וקריטית רק

בפברואר 2013, בעלות של כ- 400 אלף ₪).

לגבי מדרגות החירום והמעלית - הנהלת העירייה קיבלה בתחילת התכנון החלטה שאין בהם צורך, כדי לחסוך בתקציב. במציאות, בסופו של דבר היה הכרחי להתקיים מטעמי חוקיות המבנה (התאמה לנגישות נכים והתאמה לדרישות בטיחות אש ופח"ע). "הזיגזוג" הנ"ל בהחלטות גרם לעיכוב ולביצוע של האלמנטים החיוניים בלחץ ובאיחור (עם תרומה טבעית להגדלת העלות באופן זה של ביצוע). הביקורת הייתה מצפה ממנהל פרויקט מומחה ומיומן "עמידה על רגליים אחוריות" כאשר מקבלי ההחלטות בעירייה מקבלים החלטות שגויות "ושולפים החוצה" מערכות ואלמנטים מסוג זה, או לכל הפחות לפעול בנחישות לקבלת חוות דעת מקצועית לפני יישום ההחלטה בתכנון. (גם בהחלטה זו, להיעדר יועצים מקצועיים פעילים מתחילת הפרויקט הייתה תרומה לזיגזוג הנ"ל).

8.4.7 ניהול ובקרת איכות העבודה של המתכננים

עפ"י ההסכם, מנהל הפרויקט מחויב לסייע לעירייה "במידת הצורך" בבחירת מתכננים ויועצים, לרבות סיוע בהכנת מכרז לבחינת מתכננים, במידת הצורך. הביקורת לא מצאה כל הליך של בחירת מתכננים ויועצים אלא הצגת רשימת יועצים ומתכננים ללא שברור איך נבחרו. בכל מקרה לתפיסת הביקורת, גם על פי המקובל בפרויקטים מסוג זה וגם עפ"י רוח ההסכם עם העירייה, למנהל הפרויקט יש אחריות על איכות המתכננים ועל איכות תוצרי התכנון שלהם. למסקנת הביקורת, אחריות זו לא קיבלה ביטוי מעשי בפועל. הדוגמה הבולטת ביותר הינו מתכנן מיזוג האוויר ח.ד. שנשכר והפיק תוצרי תכנון בלתי מתאימים (בעלות של כ- 50 אלף ₪) והיה הכרח להחליפו במתכנן אחר (מ.ל.).

9. האדריכל בפרויקט

למותר לציין כי אדריכל בפרויקט בנייה מהווה "שחקן" מרכזי ודמות מפתח. שלמות ואיכות התוכניות האדריכליות וזמינותן במועד, באופן שיתמכו היטב בלוח הזמנים של הפרויקט מהווים גורם קריטי ויעד חשוב ביותר להצלחת הפרויקט. בפועל, יעד זה הוחמץ, כמעט לכל אורך התמשכות הפרויקט וזאת בעיקר מהיעדר החלטות או מהחלטות לא יציבות ומשתנות של הנהלת העירייה ביחס ליעודי האכלוס של ממ"א (כפי שפורט בסעיף 4.3 לעיל), או בגלל הקצאת תקציב בפעילות או בהטלאת ללא תמונת תקציב כוללת מראש (כפי שפורט בסעיף 11. להלן). גם זה וגם זה הקשו ופגעו בהפקת תוכניות אדריכליות שלמות ובמועד. חוסר תוכניות אלו במועד, הביא לדחייה בתוכניות היועצים ובתוכניות הביצוע. בנוסף לקשיים האלו, חלק מהיועצים דחו "וגררו" את הגשת התוכניות גם לאחר שהיו בידיהם תוכניות האדריכל וזאת מהיעדר חוזים והזמנות או מאי התאמת ההזמנות לתכולת השינויים הנדרשים בתכנון לאחר ההצתה במינהל ההנדסה. כל המעצורים והעיכובים האלו ביחד גרמו לעיכובים קשים ומהותיים בביצוע ובגמר הפרויקט.

כפי שכבר צוין, הקבלן החל בעבודתו כאשר אין בידו תוכניות ביצוע וזאת לאחר כשנתיים מתחילת ההתעסקות בתכנון. בהמשך, לאחר השינוי המהותי בהחלטות הנהלת העירייה לאכלוס המבנים והנגזרת בתכנון מהחלטה זו, התנהלה, כאמור, כל עבודת הביצוע על בסיס תוכניות חלקיות, התנהלות, שכאמור, פגעה מהותית בלוח הזמנים וביעילות ואף באיכות הביצוע.

על היעדרן של התוכניות במועד ועל חוסר שלמותן, התריע מנהל הפרויקט (מ.ג.) בסיכומי ישיבות תכנון, בהערות ביומן העבודה, ובמספר מכתבים אל האדריכל. כמו כן במסמך של מנהל הפרויקט מיוני 2013 שנקרא "אבני דרך לפרויקט" (מעין יומן אירועים בדיעבד שמנהל הפרויקט הכין - לצרכים כאלו או אחרים). עם זאת, להבחנת הביקורת, עבודת האדריכל לא נוהלה על ידי מנהל הפרויקט במובן של תוכנית עבודה עם אבני דרך ושלבם, נוהל להקפאת תוכנית, לוח זמנים וכיו. ניתן גם לציין כי בין מנהל הפרויקט (ג.מ.) לבין האדריכל (א.ל.) לא ניבנו יחסי עבודה טובים (בלשון המעטה). אדריכלית העיר מציינת כי לאורך כל הפרויקט התגלעו ביניהם חילוקי דעות וחיכוכים.

הביקורת לא נכנסת להערכה של עוצמת מערכת יחסים זו וסיבותיה. עם זאת יש להדגיש כי שיתוף פעולה חיובי תוך הערכה הדדית בין שני צירים מרכזיים אלו בפרוייקט, הינו רב משמעות בהצלחת הפרוייקט.

למסקנת הביקורת (עפ"י תיעוד ועפ"י דברים ששמעה ממלאי תפקידים בפרוייקט, כמו אדריכלית העיר), עם כניסתו של מנהל העל לפרוייקט (י.מ.) לתפקידו שינה זה את דפוס הניהול גם ביחס לאדריכל ופחות או יותר הכפיף אליו גם את מנהל הפרוייקט (מ.ג.) וגם את האדריכל (ואת יתר המתכננים) תוך הצבת יעדים ודרישות מוגדרות כולל לוי"ז מוגדר להספקת תוצרים, דפוס ניהול שהשיג פעילות ממוקדת וסיום הביצוע, תוך זמן קצר יחסית.

9.1 מנהלי מינהל ההנדסה של העירייה בפרוייקט

בכל מהלך הפרוייקט הנהלת מינהל ההנדסה (מהנדסת ואדריכלית העיר) ייצגו, עפ"י החלטת הנהלת העירייה, את האינטרסים התכנוניים של העירייה. בין היתר הן הציגו את שיקולי האינטרסים האלו בישיבות הנהלת העירייה במסגרת וכרקע להחלטות ההנהלה בפרוייקט.

למסקנת הביקורת הנהלת מינהל ההנדסה לא הסתפקה בייצוג הספציפי הזה של התכנון וגלשה לתחומים שאינם הנדסיים :

הנהלת מינהל ההנדסה, ניסתה לשכנע ואף הצליחה בכך, לשנות את החלטת הנהלת העירייה מהמחצית הראשונה בשנת 2010 על מעבר מינהל ההנדסה ל-ממ"א. לדברי האדריכלית, אמנם כלכלית ותפעולית היה מאד נכון להעביר את מינהל ההנדסה, אבל המעבר היה כרוך בעבודה מרובה והיה "כבד" מבחינת הלוגיסטיקה הכרוכה בכך. הנהלת העירייה, כאמור, נסוגה מהחלטתה הראשונה והחליטה על אי מעבר מינהל ההנדסה ל-ממ"א. (זאת ללא בדיקה שיטתית וכמותית למשמעות שינוי ההחלטה). כאמור לעיל, ההחלטה לשנות את ההחלטה המקורית הייתה גם לא נכונה וגם מאד גרועה.

לאחר ההצתה באפריל 2012 מששונתה שוב ההחלטה למעבר מינהל ההנדסה ל-ממ"א, המשיכה הנהלת מינהל ההנדסה בייצוג האינטרסים התכנוניים של העירייה. עם זאת נוצר כאן, לראיית הביקורת, מעין ניגוד עניינים כי מינהל ההנדסה הפכה להיות גם, לקוח ישיר של הפרוייקט.

לדעת הביקורת המשך הטיפול של מינהל ההנדסה בייצוג האינטרסים של העירייה, ללא לערוך שום התאמה ושינוי, מהווה פער ניהולי לא רצוי.

לדברי ממלאי תפקידים מרכזיים הקשורים לפרוייקט, בשלבי התכנון והביצוע של הפרוייקט מיוני 2012 (לאחר ההצתה וההחלטה לאכלס את מינהל ההנדסה ב-ממ"א), תפיסת התכנון והביצוע שהנהלת מינהל ההנדסה קבעה ביחס לפריטים שונים ואלמנטי גמר במבנה היה, "הטוב ביותר והמשוכלל ביותר". (שגרמו גם לשינויים רבים במהלך הביצוע ואף לאחר ביצוע). הביקורת לא בחנה בפירוט טיעונים אלו. על אף זאת, הסמכות הבלעדית של הנהלת מינהל ההנדסה בכל האמור לתכנון וכנגזרת לביצוע, במצב שמינהל ההנדסה לקוח ישיר של הפרוייקט וזאת ללא מנגנוני איזון / ריסון ובקרה הולמים, במידה כזו או אחרת, תיפקדו תוך ניגוד עניינים.

10. קבלת המבנה

ב-5 מרץ 2013 לקראת סיום עבודות השיפוץ של המבנה נערכה ביקורת מסירה ראשונית על ידי האדריכל (א.ל.) בנוכחות האדריכל, נציג מנהל הפרוייקט (י.ק.) נציגי הקבלן המפקח. עפ"י פרוטוקול הביקורת מאת האדריכל, נמצאו בה 38 אי התאמות וליקויים, ביניהם ליקויים בטיחותיים מהותיים (מעקה מדרגות לא תיקני, מאחזי יד, שחרור עשן בחדר חשמל ובגרם מדרגות). רוב החריגים והליקויים בעקבות אי מילוי אחר תוכניות ומפרטי האדריכל או ביצוע לקוי. לדברי האדריכל, מחודש אוגוסט 2013, חלק ניכר מהחריגים והליקויים לא תוקן. אין כל תיעוד מקביל לסעיפי הפרוטוקול להצגת הסטאטוס של כל חריג וגם לא נערכה בקרה צולבת אחת לאחת, אחר מידת התיקון של החריגים.

ב-24 אפריל 2013 נערכה בקרת מסירה של מערכת האינסטלציה במבנה בנוכחות יועץ האינסטלציה, הקבלן, ו-(י.ק.) ממשד מנהל הפרוייקט. לא נתקבל אישור היועץ על התוכניות של האינסטלציה (וכמובן שבהתאמה על הביצוע) מהיעדר אישורים של הספרינקלרים, של מכון התקנים לצנרת, של שירותי הכבאות. למיטב ידיעת הביקורת, לפחות עד חודש אוגוסט 2013 - 3 חודשים לאחר אכלוס המבנים והפעלתם לשירותים לציבור, אישורים אלו, בעלי אופי בטיחותי מהותי, לא התקבלו.

ב-17/6/13 נערך פרוטוקול מסירה עם יועץ הנגישות, ב-25/6/13 עם יועץ הבטיחות, ב-2/7/13 עם יועץ החשמל - ביחס למערכת חשמל ומתח נמוך בבריכות המים, ב-7/7/13 עם יועץ החשמל ביחס למבנה ממ"א לא כולל הבריכות.

ביקורת אלו (מה-17/6/13) נערכו כחודש חודשיים לאחר שהמבנה אוכלס ונותן שירותים לציבור הרחב. **יש בכך ליקוי מהותי**. כתוצאה מהביקורת, "שהניבו" עשרות רבות של ליקויים ותיקונים נדרשים, נדרשה עוד עבודה רבה במבנים, שיש בה כמובן חוסר נוחות לעובדים, הפרעות לתהליכי השירות וטרדה לציבור מקבלי השירות.

יש להדגיש כי בביקורות אלו נמצאו בין היתר ליקויי בטיחות חמורים. בביקורת החשמל בבריכות המים (ב-2/7/13) נתגלו 35 תקלות וליקויים ביניהם **מסכני חיים (ראה נספח ד')**. נמצא כי הותקנו גופי תאורה ותאורת חירום ללא ידיעה אם הם מאושרים ע"י מכון התקנים, הקבלן לא הציג למתכנן את תוכניות לוחות החשמל לפני ייצורם, קבלן החשמל ביצע את העבודה **ללא רישיון** מתאים לסוג זה של עבודה (יועץ החשמל - ח.ע. ד.צ')- כותב בפרוטוקול **(ראה נספח ד')** :

התרעתי במכתב לפיקוח – מהנדס מריו גולדשטיין – שלקבלן אין רישיון לבצע את העבודה אולם, הקבלן המשיך בעבודתו.

הורכבו מהדקים על דלת.....כאשר קיימת **סכנת התחשמלות**. נדרש לפרק את המהדקים מדלת לוח החשמל.

"חסרה הארקה של התקרה האקוסטית". הותקנו קופסאות שקעים...מבלי מא"זים וממסר פחת"

"הקבלן לא הציג למתכנן אישור מהנדס בודק לחשמל". "הקבלן לא הציג למתכנן אישור מכון התקנים למערכת גילוי אש ועשן".

למרות בקשות הביקורת למנהל הפרוייקט, לא הוצג עד מועד כתיבת דו"ח זה (ספטמבר

2013) כל תיעוד כי הליקויים שנמצאו בביקורת הקבלה לרבות הליקויים הבטיחותיים

הקשים, אכן תוקנו וקיבלו אישור היועצים.

כאמור, סיכום בקרה שנערכה על ידי יועץ הבטיחות במבנה, עפ"י בקשת הביקורת - במיקוד של בטיחות אש (אך לא רק), ב-3/9/2013 מציג היעדר אישורים מהותיים מבחינה בטיחותית, אשר משמעותם עובדים וציבור מקבלי שירות תחת סיכון מתמיד בכל שעות הפעילות. כמו כן נמצאו במבנה ליקויים מהותיים רבים (**ראה נספח ה'**).

לראיית הביקורת הממצאים הנ"ל מחזקים את המסקנה בדבר **ניהול בעייתי ביותר של**

הפרוייקט על כל ההיבטים שפורטו בסעיפי הדו"ח הקודמים.

11. תקציב, עלות וניהול כספי בפרוייקט

11.1 התקציב

בהתאמה להחלטה על ביצוע הפרוייקט, תוך דילוג על שלבי תכנון מוקדם, כפי שפורט בסעיף 5. לעיל, כך גם התקציב לפרוייקט. למעשה לא תוכנן לפרוייקט תקציב, המבוסס על תוכניות ועל נתונים כמותיים. "התקציב" לפרוייקט הינו פחות או יותר "טלאי על טלאי" מתנדנד שעלה וירד והוערך ונאמד פעמים רבות ע"י ממלאי תפקידים מקצועיים הקשורים לפרוייקט (האדריכל, מנהל הפרוייקט, מנהל אגף תשתיות ומבני ציבור), לעיתים רבות, ללא פירוט וסימוכין כמותי מנומק ומתועד להערכות אלו.

במקביל נקבעה מסגרת תקציב, תוך שינויים מעת לעת, ע"י הנהלת העירייה, כסכום מרבי לפרוייקט, למועד הקביעה וזאת ללא תוכנית התאמה הנדסית במקביל המפרטת (כולל תרשים מסודר), מה ייכלל בסד הקביעה האחרונה ומה לא, לכמה זמן תקפה הקביעה, מה יהיה לאחריה וכו'. להלן ריכוז של מסגרות תקציב שהועלו במהלך התנהלות הפרוייקט (לא בהכרח שהריכוז כולל את כולן):

מועד / תאריך	מיליוני ₪	גורם מעריך / קובע	נסיבות / הערכות
מרץ עד ספט. 2010	4.0 ; 6.0 ; 7.0	הנהלה וממלאי תפקיד קשורים בעירייה	ישיבות להחלטה על הפרוייקט והכיוונים ליישומו
אוקט. 2010	10.1	אדריכל (א.ל.)	ניר אמדן לפרוייקט: 7 מש"ח - הכרחי 1.6 מש"ח - חיוני; 1.5 מש"ח - מומלץ
	7.0	מנהל פרויקט (מ.ג.)	הערכה. ללא פיתוח, חניות, בטיחות אש, תקשורת
מרץ 2011	4.0	מנכ"ל העירייה	בעת הזו הפרוייקט במהלך תכנון לרבות תכנון מפורט. מנהל הפרוייקט מציינ כי לא ניתן לבצע את התכנון בסכום שנקבע.
אוגוסט 2011	6.0	מנהל פרויקט (מ.ג.)	הערכה לפני שנתקבלו תוכניות אדריכליות. הסכום ללא פיתוח, חניה, ריהוט, הצטיידות
דצמבר 2011	9.1	מנהל פרויקט (מ.ג.)	עפ"י כתב כמויות במחירון דקל לצורך מכרז לקבלן ביצוע משכ"ל. (כולל שיפוץ בריכות וכולל מע"מ בשיעור 16%), אבל ללא חלונות ודלתות חדשים וללא מעלית . לא כולל 2 מבנים (נמוכים בחצר) של אגף הכנסות ושומה ורשות חנייה.
	0.7		אמדן התוספת להחלפת חלונות ודלתות חדשים + התקנת מעלית (מחירון דקל בכתב הכמויות למכרז הקבלן).
	0.8	ה. (מהנדס מאת מנהל הפרוייקט מ.ג.)	אמדן, עפ"י כתב כמויות מבוסס תכנון מפורט, לבינוי, לשיפוצים, לעבודות חשמל, מתח נמוך ומיזוג אויר עבור מבנים (נמוכים בחצר) של אגף הכנסות ושומה ושל רשות חנייה.
יולי 2012	11.7	מנהל פרויקט (מ.ג.)	אמדן לאחר שהוחלט לחזור ולאכלס את מינהל ההנדסה ב- ממ"א (בעקבות ההצתה). האומדן בהיעדר תוכניות. כולל: שיפוץ מבנה משרדים, בריכות מים, פיתוח תשתית (ביוב, מים, תאורה, גיבון והשקיה).

כפי שעולה מתוך הטבלה, לא ניתן לבחון תקציב במובן הפשוט של המונח. עם זאת ניתן להעריך כי התקציב לפרויקט - בהתייחס להערכות משנת 2012 (וסוף 2011) היה כ- 12.5 מש"ח. כלולים בכך מבנה ממ"א, 2 הבריכות, 2 מבני אגף הכנסות - שומה וחנייה, תשתית. לא כלול תכנון וניהול. עפ"י הנחה של שיעור סביר (ברמה נדיבה) לעלות ממוצעת של ניהול ולתכנון פרויקט בסדר גודל כזה: להערכת הביקורת 4%, ניתן להוסיף להערכת התקציב עוד כ- 0.5 מש"ח. בסה"כ - אמדן תקציבי לפרויקט: כ-13 מיליון ₪.

יש לציין כי לתפיסת הביקורת ההליך כפי שהתקיים לגבי התקציב (היעדר תקציב), בבחינת הטלאה והקצאה "תוך כדי התקדמות" היווה "תשתית" נוספת לחוסר יעילות בתכנון ובביצוע ו"תרם" בפועל להתמשכות לוח הזמנים ולהגדלת עלויות מעבר למתחייב בהשוואה לתהליך תקצוב במתכונת מתוכננת מלכתחילה (שראשיתו כאמור בתכנון מוקדם - ייתכנות ופרוגרמה כהלכה).

11.2 העלות הישירה בפועל

העלות הישירה בפועל של הפרוייקט, נכון לסוף יוני 2013, כולל הזמנות פתוחות להשלמת ביצוע, או להשלמת תשלום, מסתכמת בכ- 15.1 מש"ח (כולל מע"מ). בסכום זה נכללים:

ביצוע - 13.7 מש"ח הכולל:

- א) שיפוץ מבנה ממ"א, לא כולל שיפוץ פנימי של אזור צפוני.
- ב) שיפוץ 2 בריכות.
- ג) שיפוץ 2 מבנים נמוכים (אגף הכנסות ושומה, רשות החניה): כ- 0.75 מש"ח.
- ד) עבודות תשתית בכ- 1.5 מש"ח.
- ה) תשתית תקשורת ומחשבם בכ- 0.4 מש"ח.
- ו) לא כלולה בעלות הנ"ל מעלית שעדיין לא הוקמה. (כ- 300 אש"ח).

תכנון וניהול הפרויקט כ- 1.4 מש"ח (כ- 10.2% מהביצוע ללא תכנון וניהול פרויקט) הסכום כולל אומדנים של הביקורת לעלויות מנהל העל לפרויקט (י.מ.) ולתוספת העלויות הנוספות/ החיובים הקרובים הצפויים של האדריכל ומנהל הפרויקט (מ.ג.). מתוך הסעיפים 11.1 ו-11.2 לעיל רואים כי עלות הביצוע הישירה בפועל גבוהה בכ- 2.1 מש"ח (כ- 16%). מאומדן התקציב.

11.3 העלות הכוללת

להערכת הביקורת זמן סביר לסיום פרויקט שיפוץ כזה, לו היה מתנהל באופן מסודר עפ"י מתודולוגיה מקצועית וסדורה וברצף וביעילות נאותה הינו 18 חודשים, לכל היותר. לאמור, האכלוס היה יכול להיות באוגוסט 2011 (18 חודשים ממרץ 2010). בפועל היה האכלוס במאי 2013 – פיגור של כ- 20 חודש. העלות הנוספת בשכר דירה לפי 2700 מ"ר ולפי 50 ש"ח למ"ר לחודש מסתכמת בכ- 2.7 מש"ח. אל מול זאת מעריכה הביקורת את העלות הכוללת עד כה של הפרויקט בכ- 17.8 מש"ח.

אם משווים את העלות הכוללת של הפרויקט מול התקציב (13 מש"ח) מתקבל פער של 4.8 מש"ח (חריגה של כ- 37%).

11.4 הניהול הכספי בפרויקט

ניהול מפוזר

ניהול ההוצאות בפרויקט מנוהל ע"י הנהלת החשבונות במינהל הכספים בעירייה במסגרת סעיפים תקציביים אחדים. חלקם בשני תב"רים אשר אחד מתוכם בסכום של 9.0 מש"ח (שיפוץ והתאמת משרדי העירייה) נוצל כולו לפרויקט והשני בסכום של 7.5 מש"ח (הקמה ושדרוג מבני ציבור) נוצל בחלקו, (כ- 60%) למטרות הפרויקט. בנוסף הוצאו הוצאות לפרויקט מסעיפים תקציביים נוספים כמו סעיפים למתכננים ויועצים.

הביקורת מצאה כי אין ריכוז, בקרה ומעקב בחתך הפרויקט לכל ההוצאות הכלולות בפרוייקט. אין גם בקרה שאכן כל ההוצאות הנזקפות לפרוייקט בתב"ר הייעודי (שיפוץ והתאמת משרדי העירייה) אכן קשורות לפרוייקט. לדוגמה בשנת 2011 נרכשו מתקציב זה בסכום כולל של כ- 40,000 ₪, כסאות ליד לבנים, כיסאות (לראש העיר, לחדר ישיבות בהנדסה), פריטים לגן אזדרכת, תיקון מזגן, מזגן לשירות הפסיכולוגי.

לתפיסת הביקורת, בפרוייקט בסדר גודל כזה נדרש ניהול הכספי כולל, המרכז את כל ההוצאות ומבקר נכונותם בחתך הפרוייקט. ראוי שניהול כזה יהיה באחריות מנהל הפרוייקט. בפועל מנהל הפרוייקט עסק רק באישור חשבונות של קבלני ביצוע. **הביקורת רואה בהיעדר ניהול מרוכז כזה של הוצאות הפרוייקט ליקוי מהותי.**

11.5 פיזור אחריות וסמכות לאישור כספי של חשבונות

מחודש ספטמבר 2012 עבר באופן מעשי ניהול הפרוייקט לידי מנהל פרויקט "מטעם העירייה" (י.מ.).

עם זאת אישור החשבונות לקבלן המשיך להיעשות על מנהל הפרוייקט "הוותיק" (מ.ג.) שממועד זה היה למעשה כפוף ל- (י.מ.).

לדברי (י.מ.) - בכניסתו לתפקיד הובהר לו ע"י העירייה כי אל לו להתערב בנושאי החשבונות לרבות בקרת תאימותם לביצוע ונכונותם.

על אף שמתכונת זו של פיצול הופעלה רק במשך של כ- 9 חודשים, אלו הם רוב חודשי הביצוע הריאליים וחודשים עתירי הוצאות. **הביקורת רואה בדרך זו של ניהול חשבונות המבצעים, ניהול בעייתי.** יש בכך פיצול של אחריות וחוסר ניהול תקין של הבקרה הכספית: (י.מ.) אחראי על הביצוע - נותן, מצד אחד הנחיות לביצוע בדרך כזו או אחרת שיש להן משמעות כספית, אך מנוע מלבקר את החשבונות בקשר לאחריותו ובגין הנחיותיו. מצד שני (מ.ג.) הינו למעשה ללא אחריות (או באחריות מדוללת) לביצוע, אבל מבקר בלעדית את החשבונות של המבצע. לדעת הביקורת היה ראוי במקרה כזה שהאחריות על בקרת החשבונות ועל אישור לנכונותם תהייה על האחראי לניהול הפרוייקט, דהיינו (י.מ.) (שכמובן רשאי להפעיל את (מ.ג.) וצוותו כמפקחי הביצוע).

11.6 אישור חשבונות ללא כתב כמויות ריאלי

כאמור, רוב העבודה בפרויקט בוצעה עפ"י תוכניות לביצוע שהגיעו " בדקה ה-90 ", חלקן בוצעה ללא תוכניות ביצוע, ורובן ללא כתב כמויות. כתב הכמויות, שהוכן למכרז קבלן הביצוע, על בסיס תכנון מפורט במהלך סוף שנת 2010 וכל שנת 2011, הפך ברובו לבלתי ישים. אל מול לחץ הזמן שבו נערך התכנון המחודש לאחר ההחלטה מיוני 2012 להחזיר את ההנדסה ל-ממ"א, לא נערך עוד כתב כמויות ורוב הביצוע נעשה בלעדיו. כמוזכר לעיל, הביצוע נעשה תוך כדי שינויים רבים בתכנון, חלקם לאחר ביצוע ואף תוך צורך לפרק ולתקן ולשנות, הפרעות שונות ותקלות שונות.

בנוסף "גילוי" צרכים חיוניים במהלך הביצוע - ללא שנלקחו ותוכנו לפני כן, פגעו גם הם בזרימת העבודה וביעילות העבודה.

לכל אלו הייתה השפעה שלילית על האפקטיביות, הדיוק והיעילות של הבקרה על הביצוע והתאמתו לחשבונות.

לפיכך, למסקנת הביקורת, בעייתיות זו של דרך הביצוע ללא כתב הכמויות מחייב, גוזרת גם בעייתיות בבקרת החשבונות ובאישורם.

12. סיכום מסקנות

הפרויקט שנועד כרעיון לשיפוץ "קל", מהיר וזנוע ברמת הגימור ובעלותו, על מנת להתאים את מבנה ממ"א לשמש כמבנה משרדים לחלק מיחידות העירייה, התגלגל לפרויקט "כבד", איטי, משודרג משמעותית ברמת הגימור ויקר בעלותו. הביקורת יכולה לסכם בתמצית את הסיבות העיקריות לפער הנ"ל:

12.1.1 תפיסה של מקבלי ההחלטות בעירייה, שהתבררה כמוטעית, כי ניתן לשפץ

מבנה של 3,000 מ"ר כפרויקט מהיר תוך קיצורי דרך ודילוג על שלבים

מקצועיים מובנים בכל פרויקט בינוי ציבורי לרבות:

(א) בדיקת ייתכנות: פונקציונאלית, תפעולית וכלכלית.

(ב) תכנון פרוגרמאתי כולל ומפורט.

12.1.2 דרך קבלת החלטות: חלק מההחלטות לא נכונות - ללא ביסוס במידע

ובנתונים, שהובילו להתרחשויות ותוצאות לא רצויות.

12.1.3 אי מינוי מנהל ממונה אחראי מטעם העירייה, בהיקף פעילות משמעותי

לטובת הפרוייקט, או ראש צוות היגוי פעיל.

12.1.4 ניהול פרויקט ללא הפעלת כלים מקצועיים:

(א) תוכנית שלמה לפרוייקט: רשת כל אבני הדרך והשלבים השונים הכוללת

את כל המישורים הישירים והעקיפים בפרוייקט, המתייחסת ללוח

זמנים מתוכנן, כמותי ומחייב, גורמי החלטה, גורמי ביצוע, משאבים

ועוד.

ב)ניהול הפרויקט מול תוכנית עבודה כניל תוך בקרה לסטיות וניהול של פעילות מתקנת לכל סטייה. זאת כאמור בכל הנושאים לרבות, תכנון ומתכננים, חוזים והזמנות, פריסת מידע ונתונים, אישורים מגורמים שונים כולל מקבלי החלטות בעירייה ועוד.

ג) ניהול נתיב קריטי באופן ממוקד ומודגש תוך הפעלת כל העקרונות והכלים הנדרשים לנהל נתיב קריטי.

ד) ניהול סיכונים על כל שלביהם בכל מהלך הפרוייקט.

ה) אכיפת הכנה וניהול של תוכנית עבודה מפורטת ומחייבת ע"י המבצעים.

ו) ניהול כספי כולל ומערכת של הפרוייקט.

ז) קבלת מבנה תוך ליקויים רבים חלקם מהותיים וחלקם ליקויי בטיחות משמעותיים .

12.2 אכלוס המבנה בעובדי היחידות בעירייה ומתן שירות לציבור במצב בו המבנה ללא אישורי כבאות ומכון תקנים ותוך קיום סיכוני בטיחות.

13. המלצות

- 13.1 לפעול במהירות ובנחרצות לכיסוי המתחם בכל האישורים החוקיים הנדרשים ותיקון כל ליקויי הבטיחות. לצורך כך הביקורת ממליצה לנהל פעילויות אלו כ-מיני-פרויקט עירוני: למנות פרויקטור - ממונה מטעם העירייה שזו אחריותו הראשונה בעדיפות. לקבוע תוכנית פעולה עם לוח זמנים ותאריכי יעד מבוקרים לסיום הנדרש.
- 13.2 לפעול בהקדם לגיבוש נוהל ותדריך עירוני כיצד לנהל פרויקט עירוני בנושאי פיתוח / שדרוג תשתיות ובינוי עירוני המיישם את העקרונות המוצגים בדו"ח זה. על התדריך לכלול את שרשרת אבני הדרך בפרויקט מסוג זה כולל כל השלבים המוקדמים (תכנון מוקדים על שלביו, גיוס מנהל פרויקט ויועצים וכו'). כמו כן הוראות ניהול ביחס לדרך התנהלות נדרשת, לרבות הקפאת תוכניות מאושרות, ניירות עבודה (או מסכי עבודה ממוחשבים) טופסי אישור ממלאי תפקיד לתוכניות (טופס טיולים), בקרת החשבונות, קבלת המבנה, תנאים לאכלוס ודרך האכלוס וכו'.
- נדרש לקבוע אחראי בעירייה לניהול הכנת נוהל זה כולל הצבת לוח זמנים מחייב ותקציב לנושא.
- 13.3 לפעול בהקדם, לאחר אישור הנוהל והתדריך להטמעתו בעשייה העירונית. נדרש למנות ממלא תפקיד שמתפקידו לנהל ולבקר את היישום של הנוהל.
- 13.4 כאמור בסעיף 6.6 לעיל: מומלץ לקיים בדיקה על תהליכי ההחלטה בדצמבר 2010 שלא להעביר את מינהל ההנדסה ל- ממ"א. זאת על מנת לנסות ולזהות מה הביא להחלטה (גרועה) זו.
- על בסיס הממצאים והתובנות לגבש הנחיה / תדריך / נוהל / דפוס פעולה לקבלת החלטות נכונות במקרים דומים לעתיד.

נספחים

נספח א' - סקירה כרונולוגית של הפרויקט

הערות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	אירוע / התרחשות	תאריך / טווח זמן
<p>תכנון הייעוד במסגרת מודל אורבאני של מרכז העיר. הפרוטוקול הינו המסמך המוקדם ביותר בפרויקט. ההחלטה לתכנון איננה מזכירה בחינת ייתכנות תפעולית כלכלית, כולל בחינת חלופות, שיקולי עלות תועלת, סקר סיכונים ותוכנית ניהול סיכונים וכו'.</p>	<p>פרוטוקול ישיבה: מנכ"ל, אדריכלית העיר, מנהלת משאבי אנוש, עוזר מנכ"ל לפרויקטים, אדריכלים לתב"ע מרכז העיר, רכז חוזים.</p>	<p>החלטות הנהלת העירייה לנצל את המבנה הישן של ממ"א לאכלוס יחידות עירייה: הנדסה, תפעול ("ומחלקות נוספות") ששוכנים במבנים שכורים. החלטה לאכלוס ב- 2 הבריכות את התקשורת ואת מועצת עיר. החלטה לסיים תכנון עד לרמת מפרט למרכז של 1800 מ"ר תוך 4 חודשים.</p>	<p>17 במרץ 2010</p>
<p>* לא רשום התאריך ומי הכין הטבלה.</p> <p>** ההצעה בכיוון נכון. נדרש מנהל פרויקט עירוני או ראש צוות היגוי בעל סמכויות "ושיניים". יושם רק באוג. 2012 – יוסי מאיר</p> <p>*** ללא שטחים, ללא התייחסות לתהליך, לזיקות. ללא בקרת גורם מקצועי.</p> <p>שוב בולט חסרונה של החלטה לבחינה מוקדמת להיתכנות כלכלית.</p>	<p>1. טבלת דרישת חדרים לסוגיהם של מינהל הנדסה ושל תפעול *</p> <p>2. פרוטוקול (3.6.10):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ הצבת יעד לגמר שיפוץ ומוכנות לאכלוס תוך 6 חודשים. ▪ האדריכל מציע להציב איש קשר מטעם העירייה מול התכנון** <p>3. מוגשת טבלת צרכי חדרים של יחידות העירייה (כולל עמדות מזכירות, ארכיב, חדר ישיבות, עמדות מתן שירות והמתנה.***</p>	<p>מונה אדריכל לפרויקט. (א.ל. משרד ל.ד.). מכינים טבלאות של יחידות ארגוניות בעירייה שיעברו ל-ממ"א. במרכזן – מינהל ההנדסה, תפעול. המדובר כעת על כ- 2900 מ"ר.</p>	<p>יוני 2010</p>
<p>נושאים לדרישת מענה: (1), (2), (5) לא קיבלו מעולם מענה. לתפיסת הביקורת – היעדר מענה מקורו באי הצבת מנהל פרויקט /</p>	<p>מצגת – שטח קיים זמין: כ-2600 מ"ר. ניתוח מספר חדרים אפשרי מול דרישה של משאבי אנוש. ניתן מרחקי מילוט לבטיחות אש.</p> <p>האדריכל מציע דרישת מענה מהעירייה ל-5</p>	<p>ניתח מקצועי של האדריכל לאכלוס יחידות העירייה ב- ממ"א</p>	<p>יוני 2010</p>

תאריך / טווח זמן	אירוע / התרחשות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	הערות
		<p>נושאים: (1) פרוגרמות מפורטות ממחלקות, עפ"י טבלת פרמטרים שצורפה; (2) מינוי מרכז הפרוגרמות מול המחלקות; (3) מהנדס בניין; (4) השלמת מדידה; (5) הסכמה על דפוס הישיבה הנ"ל</p> <p>דרישות (1); (2); (4); לא קיבלו מענה.</p>	<p>ראש צוות היגוי מטעם העירייה. מנהל הפרויקט שנשכר 3 חודשים מאוחר יותר – בספט. 2010 לא נותן מענה לדרישות אלו של האדריכל</p>
אוג. 2010	הכנת תוכנית "פרוגרמה" ע"י האדריכל ל-3 קומות: הנדסה, כספים, תפעול, סגנים, דוברות, מנכל, אחזקת מוסדות, תקשורת (בבריקה), מועצה (בבריקה),	הפרוגרמה במהותה – תוכנית (שרטוטים) אדריכלית תפיסתית, כללית. התוכנית מהווה בסיס לתוכניות מפורטות – אדריכליות ומערכות / נושאים אחרים.	<p>התוכנית, דומה מאד לתוכנית האדריכלית מנובמבר – דצמבר 2012, שעל פיה בוצע לבסוף הפרויקט. התוכנית נבנתה ללא בסיס פרוגרמה אמיתית "כהליכתה". (גרם להחמצות ותוספת זמן ועלות).</p>
אוגוסט 2010 עד ספטמבר 2010	התקשרות עם מנהל פרויקט: מ.ג.	הצעת מנהל הפרויקט וחזרה התקשרות.	<p>עפ"י ההסכם מנ. הפרויקט מקבל הוראות מהממונה: ממנהל אגף תשתיות, או מהנדסת העיר. לתפיסת הביקורת, לקוי. היה חיוני להציב כממונה מנהל עירוני, או ראש צוות היגוי. בהסכם שורת מחויבויות שלא נתמלאו ולא נאכפו.</p>
אוגוסט עד דצמבר 2010	דיונים, פגישות, סיורים, במטרה להגיע להסכמה ולייצב רשימת היחידות שיאכלסו את מ"א. החלטות הנהלת עירייה על מעבר מחלקות דוברות ומשאבי אנוש ל-מ"א	פרוטוקול 13/12/2010	<p>החלטה על אי מעבר הנדסה, בניגוד לתוכנית מיוני 2010 – תמוהה למועד קבלתה (אין ביסוס והנמקה להחלטה זו). בדיעבד מתברר כהחלטה שגויה וגרועה. ביולי 2013, כאשר ההנדסה כבר ממוקמת ב-</p>

הערות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	אירוע / התרחשות	תאריך / טווח זמן
ממ"א מתוקף הנסיבות (ההצתה), אדריכלית העיר מגדירה את המקום החדש כמצוין וכמוצלח מאד. מחזק ביותר את ההערכה כי ההחלטה הייתה גרועה.		עד סוף דצמבר 2010 ועל מעבר מחלקות התפעול, הגבייה ומוקד עירוני ערך אפריל 2011. החלטת הנהלת העירייה כי הנדסה והוועדה לא עוברות ל- ממ"א וממשיכות לשכור ל- 5 שנים, לפי 50 ש"ל מ"ר.	
הבריכות - ללא ייעוד. התוכניות לעיון	תוכניות / שרטוטים מערך – הקצאת מיקום ליחידות: גביה, שומה, רשות חניה ופקוח עירוני, משאבי אנוש, דוברות, תאגיד מים, משטרה, חברה כלכלית, בטחון, קונסרבטוריון, תפעול, מוקד.	תוכניות מערך (תוכנית אדריכל) בהתאמה להחלטות מ-13/12/10 ומ-22/12/10 – סיור הנהלת העירייה. מינהל הנדסה לא עובר ל- ממ"א.	23/12/2010
נדרש היה לשכור חלק מהיועצים כבר ביוני 2010, כמסייעים להכנת פרוגרמה יסודית ומקצועית, אשר הייתה מהווה בסיס לתכנון מתאים ואיכותי – בפעם הראשונה (כאמור, פרוגרמה כזו לא הוכנה)	פרוטוקול 22/2/2011. המיועדים לאכלוס עדיין לא "סגורים" תאגיד המים, משטרה, קונסרבטוריון. מנהל הפרויקט מתרה ביועצים: פרויקט חשוב, לו"ז צפוף. נדרשת הירתמות מלאה של יועצים.	טיפול בשכירת יועצים/מתכננים: נוף, מיזוג אויר (יוחלף בהמשך), אינסטלציה, חשמל, תנועה, נגישות, קונסטרוקציה, בטיחות.	אוג. 2010 עד 22 פבר. 2011
אדריכל שמתריע למנהל פרויקט על אי עבודת מתכננים ועל מתכננים שממתינים לחוזה, הזמנה. ניהול פרויקט עם פערי ארגון, איכות ניהול, כלי ניהול, אסרטיביות, מעורבות וכו' –בלשון המעטה. 6 חודשים לאחר הדברים המליציים של מנהל	מפרטים וכתב כמויות למכרז לבחירת קבלן מבצע. (אדריכלות, חשמל ומיזוג, עיצוב פנים, קונסטרוקציה, אינסטלציה. 18/8/11 מכתב מאת האדריכל א.ל אל מנהל הפרויקט ושלוחו: " השבוע נערכו פגישות תיאום בנושא ממלכתי א' עם יועצים – מ"א,	תכנון, התלבטויות רבות באשר ליחידות המאכלסות. הצבת אילוצי תקציב של 4 מש"ח מול הערכות מנהל פרויקט של 6 מש"ח (כולל מע"מ), ללא פיתוח, ציוד וריהוט. עיכובים בתכנון המפורט. עד ל- 24/10/11 ההתקשרויות עם חלק מהמתכננים אינן סגורות. מתכנן חשמל	22/2/2011 עד 24/10/2011 (8 חודשים)

תאריך / טווח זמן	אירוע / התרחשות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	הערות
	לא משחרר תוכניות וכתב כמויות למכרז. ב-18/8/2011 עקב אי סגירת חוזים / הזמנות, מתכנני: מיזוג אויר, חשמל, בטיחות, קונסטרוקציה – עדיין לא עובדים על תכנון !!	חשמל, בטיחות, קונסטרוקציה. נמסרו הנחיות ותכניות בנייר ליועצים בנושא בריכות המים. היום פנו אלי היועצים שהם עדיין לא עובדים על הפרויקט ללא הזמנת עבודה. בבקשה הסדירו את הנושא הנ"ל בדחיפות על מנת לא לעכב את הפרוייקט.	הפרויקט בפגישה עם המתכננים (22/2/11) עדיין לא עובדים על תוכניות בהיעדר התקשרות. משך תכנון של 8 חודשים - לא סביר בעליל.
24/10/2011 עד 16/1/2012	הכנת כתב כמויות למכרז, מול משכ"ל, ע"י מנהל הפרוייקט. מכרז בין קבלני משכ"ל. בחירת קבלן וחתימה על חוזה לשיפוץ ממ"א ו-2 בריכות. פקודות עבודה לביצוע שיפוץ בינוי וחשמל ומיזוג אויר ל-2 מבנים בחצר שייעודם אגף הכנסות ושומה ורשות חנייה – לקבלנים גרידיש, איליה ע"ס כ- 780,000 ₪ (כולל מע"מ). ביצוע נדרש חודשיים.	16/1/2012 – הצעות קבלנים. הצעת א.ר.א.ג. – הזוכה, על סך 6,206,122 ₪ כולל מע"מ. 6,609,347 ₪ כולל מע"מ וכולל עמלת משכ"ל 5.815% תוכניות שיפוץ ממ"א. שיפוץ המבנים בחצר הסתיים פחות או יותר למועד ובתקציב.	הקבלן א.ר.א.ג. לא מתחיל בעבודה, אלא רק כעבור 3 חודשים. (אפריל 2012). החוזה עם הקבלן מתאריך 18/4/2012 – היום שהקבלן עלה לאתר הפרוייקט.
אמצע ינואר 2012 עד אמצע אפריל 2012	תכנון בריכות, שינויים בתכנון ובמפרטים בעקבות קיצוץ תקציב הפרוייקט. (אוסר 4 מיליון). תכנון בקטעים וללא ראיית תמונה שלמה. שינויים בהחלטות על יחידות שעוברות. קיום מספר ישיבות הנהלת העירייה בנושא. ועדת שלושה מאשרת הקבלן הזוכה 26/3/2012 ותקציב של 4 מש"ח.	עדכוני תוכניות. פרוטוקולים לישיבות עירייה. קבלן נדרש לסיים את עבודות השיפוץ עד 1/7/2012 ומשיב שאינו יכול לעמוד בדרישה זו. עד 18/4/2012, כאמור, הקבלן כלל לא בשטח. הזמנה מהעירייה לקבלן הזוכה ולמשכ"ל על סכום של 7,057,614 ₪ כולל מע"מ, בשני שלבים. הסכום גדול מסכום ההצעה הזוכה:	עד למועד עליית הקבלן לשטח: 18/4/2012, אין תוכניות ביצוע. אין תוכניות להריסה. אין צו התחלת עבודה. אין היתר בנייה. תוכנית האכלוס, שלכאורה מוגדרת, תשתנה. למרות שב-9 באפריל כבר אירעה הצתה בהנדסה, עדיין לא קושרים אירוע זה עם הפרוייקט, אשר עתיד לקבל תפנית מהותית

הערות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	אירוע / התרחשות	תאריך / טווח זמן
<p>בעקבות זאת. במועד ההסכם עם הקבלן:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ אין תוכניות ביצוע (גם לא תוכניות הריסה). ▪ אין תוכנית עבודה עם לו"ז, ▪ אין היתר בנייה. ▪ אין התייחסות לאפשרות שינוי עקב ההצתה. 	<p>(6,934,215 ₪) ב-123,399 ₪. אין על ההזמנה תאריך. אין הסבר מדוע הסכום גדל.</p> <p>16/4/12: אישור להוצאת צו התחלת עבודה לשלב א. (4 מש"ח) כולל מע"מ.</p> <p>18/4/2012: הסכם בין העירייה לקבלן הזוכה א.ר.א.ג.</p>	<p>אירעה הצתה במשרדים השכורים של מינהל ההנדסה (9/4/2012) ברח' בני ברית 7</p>	
<p>מתוך הפרוטוקולים, יומני העבודה ומסמכים / מכתבים / התראות, תזכורות וכו' - התרשמות של חוסר סדר, חוסר שליטה בנעשה, עבודה בלחץ, תיאום לקוי, חוסר אסרטיביות של מנהל הפרויקט בהצבת דרישות, תנאים הכרחיים ותוכנית מחייבת עם לו"ז נדרש לניהול תקין של הפרויקט כלפי הנהלת העירייה. יחד עם זאת מנהל הפרויקט נתקל בקשיים לקבל תוכניות. לפנייתו לאדריכל ב-19/4/12 ביחס להיעדר תוכניות משיב לו האדריכל כי מאחר ואגף הנדסה עורך שינויים בתוכניות אין</p>	<p>התקדמות מועטה בעבודה, בניגוד למועדי היעד שהוצבו. זמן ומשאבים מבוזבזים. תוצרי עבודה לא עפ"י סדר חשיבות וקדימות, בעיקר קילוף של מעטפות קירות, הריסה של קירות ואלמנטים נוספים ופינוי אלמנטים מיותרים. מתברר כי עד תחילת עבודתו של הקבלן בשטח, הבניין הזנח ללא שמירה והשגחה. תוצאת ההזנחה – ואנדליזם, חלונות ודלתות ואלמנטים נוספים שבורים וניזוקים.</p>	<p>הקבלן עובד בשטח בעבודות הריסה, הכנות, פינויים וניקיונות, תוך קשיים מהותיים: ללא תוכניות ביצוע, סדקים והתפוררות גג בריכות. ב-23/5/202 מופסקת עבודה בבריכות-מטעמי בטיחות. ב-3/6 מופסקת עבודת הקבלן בעקבות חשיבה מחדש של אכלוס ממ"א ובהתאם הצורך בתכנון מחדש.</p> <p>ב-28/4/12 (לאחר שנתיים !! מתחילת התכנון) יועץ הבטיחות מוסר כי נדרשים ספרינקלרים. אדריכלית העיר מתאמצת לשנות את הצורך (וללא הצלחה). (שוב מכה בפרויקט היעדר הכנת פרוגרמה</p>	<p>אמצע אפריל 2012 עד תחילת יוני 2012</p>

הערות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	אירוע / התרחשות	תאריך / טווח זמן
<p>לצפות לתוכניות ביצוע.</p> <p>בהמשך, 2/5/12 האדריכל מוסר כי "הבניין עובר שינויי מערך בכל הקומות. אין לצפות כי בפרויקט המשרדים יהיה סט תוכניות מלא לביצוע. מנהל הפרויקט חייב להכיל עבודה מהיד לפה בעניין התוכניות".</p> <p>(ליקוי מהותי בתפיסת ניהול הפרויקט שמחירו התארכות לז"ז, שגיאות ותיקונים מרובים, גידול עלויות).</p>		<p>כהליכתה בתחילת הדרך).</p>	
<p>הנהלת העירייה מגיעה, ככל הנראה, למסקנה כי אופן ניהול הפרויקט עד כה, איננו מספק ועל כן מגויס מנהל פרויקט ממונה על מנהל הפרויקט הקיים.</p> <p>מעורבות בכירי מינהל ההנדסה: מאחר וכרגע הם גם – ובאופן מודגש מאד – לקוחות של הפרויקט ולא רק גורמים מקצועיים. מעין ניגוד עניינים פנימי.</p> <p>היתר הבנייה – מותאם לתוכניות שהוגשו בשנת 2011. בפועל – התוכניות השתנו וסביר שקיימות חריגות מהותיות מהיתר. לא</p>	<p>תכניות עבודה חדשות / מותאמות להחלטות על אכלוס. תהליכי תכנון מסורבלים וממושכים בעקבות שינויים רבים על רקע מעורבות והתערבות של בכירי מינהל ההנדסה. נטייה ("טבעית") של בכירי ההנדסה לרמת בנייה וגימור גבוהים ואיכותיים.</p> <p>היתר בנייה.</p>	<p>הפסקת עבודה של הקבלן במבנה ממ"א בהיעדר תוכניות, על רקע התלבטויות והחלטות אכלוס מעודכנות (הנדסה עוברים ל-ממ"א), החלטות ועבודה מחדש על תכנון אדריכלי ומערכות / יעצים. הקבלן ממשיך לעבוד רק בבריכות. בסוף אוגוסט, מגויס מנהל פרויקט מטעם העירייה, מעל מנהל הפרויקט (י.מ.).</p> <p>נתקבל היתר בנייה (5/9/2012) מהוועדה.</p> <p>ההיתר עפ"י תוכניות קודמות שבינתיים השתנו.</p>	<p>תחילת יוני 2012 עד תחילת ספטמבר 2012</p>

הערות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	אירוע / התרחשות	תאריך / טווח זמן
<p>מתקיים תהליך פיקוח של הוועדה על ביצוע בפועל מול ההיתר, על זיהוי חריגות ותגובה כלפי בעלי ההיתר. אין הגשת תוכניות AS MADE</p>			
<p>מכניסת י.מ. לפרוייקט, ואופי פעילותו האינטנסיבית וההכרחית בנסיבות בהן הצטרף, במובנים רבים מתקבל מצב של כפילות ושל עודף מנהלים בפרוייקט.</p> <p>הבסיס לתקציב הדרוש – הערכת מ.ג. - הינו סובייקטיבי ללא בקרת אף גורם מקצועי נוסף מול מפרט. למנהל הפרוייקט מטעם העירייה (י.מ) ספקנות רבה מאד (בלשון המעטה) כלפי תקציב זה.</p> <p>בעקבות שיטפון השינויים בתוכניות בחודשים ספטמבר – אוקטובר, י.מ. מודיע בישיבת קבלנים ומתכננים כי לא יהיו יותר שינויים בתוכניות. החלטה זו לא עומדת במבחן המציאות (לדוגמה, כאמור, דרישה לתשתית תקשורת שצצה בפברואר 2013).</p> <p>י.מ. מדבר במונחים של לוי"ז מוגדר – תאריכי דרישה לסיום. לדוגמה –</p>	<p>מבנה ממ"א משופץ בחלקו (החלק הדרומי חוץ ופנים. החלק הצפוני – רק חוץ ותשתיות בטיחות הכרחיות) ו-2 בריכות המים שהוסבו. מוכנים לקלוט את היחידות העיקריות המיועדות לאכלוסו. (מוכנות לא שלמה: ליקויי בטיחות ופערי נגישות –בשלב זה אין מעלית).</p>	<p>עבודת קבלן בשטח תוך ניהול אינטנסיבי על ידי מנהל הפרוייקט מטעם העירייה (י.מ.) ומעורבות אישית בדרך הביצוע ובקידום לוח הזמנים. מנהל הפרוייקט (מ.ג.) ממשיך בעבודתו כרגיל – פיקוח בשטח, ישיבה שבועית עם קבלן ועם מתכננים ובדיקת ואישור חשבונות הקבלן. עדיין אין תוכניות לכל. העבודה מתבצעת עפ"י תוכניות חלקיות שמוכנות ומתעדכנות "בתנועה". בכל מהלך הביצוע – נדרשים (ע"י הנהלת מינהל הנדסה) שינויים רבים בתוכניות ובמפרטי הביצוע.</p> <p>התקציב הנדרש לעבודות מבוסס על הערכה של מנהל הפרוייקט (מ.ג.) ולא על מפרט מסודר וכתב כמויות הנדסי. עיכובים ותקלות בעקבות שינויי תוכניות. צצים פריטים ומערכות שלא נלקחו בחשבון כמו עבודות תקשורת – 400 אלף ₪ - רק</p>	<p>ספטמבר 2012 עד מאי 2013</p>

הערות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	אירוע / התרחשות	תאריך / טווח זמן
<p>בישיבת ניהול פרויקט מ-2/1/2013: " בבניין הדרומי האלומיניום חייב להיות מורכב עד 25.1.13 . (עד אז בניהול הפרויקט אין כמעט שימוש בתאריכים ואין לו"ז כתוב ומנוהל).</p>		<p>בפברואר 2013. החלטה של י.מ. להתמקד באגף הדרומי של המתחם / המבנה ובבריכות – בעקבות היעד תכנון עלויות לגבי החלק הצפוני. האגף הצפוני רק מעטפת ותשתיות הכרחיות. יושלם בעתיד.</p> <p>בעקבות השינויים המהותיים בתכולת התכנון וברמת הביצוע (לדוגמה: החלפת כל החלונות והדלתות הישנות לפריטים ברמה גבוהה ויקרה), התקציב לא מספיק. "מארגנים" הגדלת תקציב – כמעט כפול מהמקורי. מסדירים קבלן נוסף להתקשרות פורמאלית כדי לאפשר הגדלת תקציב העבודות לשיפוץ המבנה (ללא תשתית וחצר) בלמעלה מ-25%. בפועל הגדלת תקציב – רק לשיפוץ מבנה ביה"ס בכ-55%.</p>	
<p>העברת היחידות לפני שנתמלאו תנאים יסודיים וחוקיים למעבר: ליקויי בטיחות מהותיים (עפ"י דו"ח יועץ הבטיחות מספטמבר 2013), אין היתר מכבאות, אין סידורי נגישות לנכים (אין עדיין מעלית),</p>	<p>יחידות מתפקדות במתחם ממ"א. מתן שרות לציבור במבנה ממ"א.</p>	<p>מעבר יחידות עירייה ל-ממ"א: מינהל הנדסה, משאבי אנוש, דוברת, נכסים, מוסדות חינוך, תחבורה, אגף תפעול.</p>	<p>מאי 2013</p>

הערות	תוצרי / תוצאות האירוע / ההתרחשות	אירוע / התרחשות	תאריך / טווח זמן
סביבה פיזית ירודה למקבלי שירות – כל עוד נמשכות העבודות במתחם.		עדיין עובדים בבניין ובמתחם. השלמות ואבזור, תיקונים והתאמות בעקבות הערות אדריכל ויועץ בטיחות וכו'.	מיוני 2013 עד ספטמבר 2013

נספח ב' - משך החזר ההשקעה

<u>סימן</u>	<u>חישוב ROI</u>	
D54	15,000,000	ההשקעה - ש"ח
	50	עלות שכ"ד למ"ר ב- ש"ח (הערכה שמרנית ביותר)
	חודשי	אופן התשלום בשכירות (הנחה)
	2,700	שטח שכירות - מ"ר
D58	1,620,000	עלות שכ"ד שנתי - ש"ח
	3%	אחוז ריבית שנתית – שמרני
D60	450,000	ריבית שנתית על ההשקעה
D61	24,300	ריבית שנתית על שכר הדירה
	12.6	משך החזר השקעה בתנאי ריבית כנ"ל
	9.3	משך החזר השקעה בריבית אפס
D64	300,000	בלאי אמיתי לשנה - הנחה שמרנית 2% מערך ההשקעה
ROI(A)	16.8	משך החזר השקעה בתנאי ריבית כנ"ל ובלאי כנ"ל
ROI(B)	11.4	משך החזר השקעה בריבית אפס ובתנאי בלאי כנ"ל

נוסחת חישוב החזר ההשקעה

$$ROI(A) = D54 / (D58 + D61 - D60 - D64)$$

$$ROI(B) = D54 / (D58 - D64)$$