

עיריית תל אביב-יפו

שיפוץ בניין היכל התרבות

תקציר

רקע כללי

במרכזה של העיר תל אביב-יפו ממוקם בניין היכל התרבות (להלן - היכל התרבות או ההיכל), המשמש משכנה הקבוע של התזמורת הפילהרמונית הישראלית (להלן - התזמורת הפילהרמונית) וכן מרכז להופעות מוזיקה, מחול ותאטרון. חברת היכל התרבות בע"מ (להלן - חברת היכל התרבות או החברה) היא תאגיד עירוני הנמצא בבעלות משותפת של חברת התזמורת הפילהרמונית (להלן - התזמורת) (50%) ועיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) (50%). בשנת 2009 החליטו העירייה והתזמורת לשפץ את היכל התרבות ולממן את השיפוץ. העירייה והתזמורת הטילו את מלאכת השיפוץ, שכללה את תכנון השיפוץ, ביצועו והפיקוח עליו (להלן - פרויקט שיפוץ היכל התרבות או הפרויקט), על חברת היכל התרבות.

הפרויקט חולק לשלושה שלבי ביצוע. במועד סיום הביקורת, מרץ 2014, כבר ביצעה חברת היכל התרבות את שלבים א' ובי' של הפרויקט (מלבד בנייתו של חדר אורחים רמי דרג, שלא הושלמה); בנוגע לשלב ג' - הקמת חדר החזרות - הושלמו יציקת המעטפת ופינוי העפר ממנה. החברה שיפצה את ההיכל בפרק הזמן יוני 2011 - אוקטובר 2013. עלות השיפוץ בפועל הסתכמה במועד סיום הביקורת בכ-155 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2013 - מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט שיפוץ היכל התרבות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תכנון הפרויקט, אופן תקצובו, ניהול התקציב, חריגות מהתקציב והתקשרויות עם קבלנים ומתכננים. הבדיקה נעשתה בחברת היכל התרבות, במשרדי מנהל הפרויקט¹, בלשכת סמנכ"ל חטיבת התכנון בעיריית תל אביב-יפו (להלן - הסמנכ"ל לתכנון) ובאגפי הגזברות והחשבות בעירייה.

1 מנהל הפרויקט - חברה להנדסה ויעוץ המתמחה במתן שירותי פיקוח וניהול פרויקטים אשר נבחרה במכרז. שירותים אלו ניתנו בעיקר על ידי בעל החברה.

הליקויים העיקריים

תכנון הפרויקט

חברת היכל התרבות החלה את עבודות השיפוץ ביוני 2011, בעת שהיה בידה היתר בנייה ראשון, אשר התנאים שנקבעו בו לא תאמו את תכניות הבנייה שהכינה החברה. עבודות השיפוץ נעשו אפוא שלא על פי ההיתר עד שהחברה קיבלה היתר בנייה שני, תשעה חודשים לאחר תחילת השיפוץ.

מהפירוט המצוין בחשבוניות שהגישו המתכננים לחברת היכל התרבות עולה כי החברה פרסמה את שני המכרזים לבחירת שני הקבלנים הראשיים לביצוע עבודות שלד וגמר ולהתקנת מערכות לפני שהמתכננים סיימו את כל עבודות התכנון המפורט. החברה גם לא המתינה להשלמת התכנון המפורט והחלה בביצוע העבודות באמצע יוני 2011.

החברה ביצעה את עבודות השיפוץ בלי שהושלם תכנון של מערכות כיבוי האש ובלי שהתקבל אישור מעודכן משירותי כיבוי והצלה בתל אביב-יפו.

דרך פעולתן של העירייה וחברת היכל התרבות בכל הנוגע לקיום דרישות הנגישות הייתה לקויה: הדרישות שהגיש יועץ הנגישות של החברה, שמילוי היה תנאי לקבלת היתר הבנייה, היו חלקיות; יועץ הנגישות של העירייה הציג דרישות נוספות רק בזמן ביצוע העבודות, ולא בזמן תכנון כנדרש.

תקצוב הפרויקט

ועדת הכספים של העירייה (להלן - ועדת הכספים) ומועצת העירייה לא קיימו דיונים מפורטים בנושא תקצוב הפרויקט, ובכלל זה בנימוקים לבקשות לתוספות תקציב שהוגשו להן פעם אחר פעם, אלא אישרו את התקציב ואת הבקשות לתוספות באופן גורף. כמו כן ועדת הכספים ומועצת העירייה אישרו לעתים את הבקשות לתוספות תקציב, בלי שנמסר להן מה היא העלות הכוללת הצפויה של הפרויקט.

נמצאו סעיפי הוצאות רבים שתוקצבו בחסר, וכן סעיפים שתוקצבו ביתר לעומת תקציב הפרויקט. לדוגמה, החברה תקצבה את העבודות להקמת מערכות הבמה בכ-2.8 מיליון ש"ח, ואילו לפי אומדן שהגיש המתכנן באותה עת, עלות עבודות אלו הסתכמה בכ-4.6 מיליון ש"ח.

המכרזים, ההתקשרויות והביצוע בפועל

מנהל הפרויקט לא מסר לוועדת המכרזים שהתכנסה לצורך בחירת חברה להתקנת מעליות אומדן מפורט בכתב של עלות התקנת המעליות בפרויקט, אלא אומדן כללי בעל פה, ועל פיו קיבלה הוועדה את החלטותיה.

חברת היכל התרבות התקשרה עם חברה להתקנת מערכות הגברה באולם ההיכל בלי שפרסמה מכרז פומבי ובלי שביצעה תחשיבים לגבי כדאיות העסקה.

חברת היכל התרבות חתמה על הסכם התקשרות עם חברה העוסקת בהתקנת צוגים² ופירמידות³ זמן רב לאחר תחילת העבודות בפועל; בידי החברה לא נמצאו פרוטוקולים המעידים על ניהול משא ומתן עם חברות נוספות. לפיכך לא ברור אם אכן נוהל משא ומתן, ואם נוהל - באילו חברות מדובר ומה היו הצעותיהן.

הליך קבלת ההחלטות בקשר להקמת חדר החזרות היה לקוי - הן בנוגע לבחינת כדאיות הקמתו, הן בנוגע להערכת משך זמן הביצוע, הן בנוגע לסכומים ששילמה החברה לחברה עירונית, והן בנוגע לתקצוב הקמת החדר על ידי העירייה.

ביצוע שלבים א' וב' של עבודות השיפוץ נמשך 23 חודשים (לא כולל הפסקות עבודה), אף שעל פי התכנון היה אמור להימשך 14 חודשים.

תפקוד ועדת ההיגוי ושימור המבנה

ועדת ההיגוי, ששימשה ועדה עליונה לליווי כל עבודות השיפוץ, לא קיימה דיונים שהייתה אמורה לקיימם בזמן הכנת התכנית הכללית של הפרויקט ובזמן כל אחד משלבי התכנון שלו.

לוועדת ההיגוי, ששימשה גם ועדת הכספים של הפרויקט, נמסר דיווח חלקי על תזרימי המזומנים הנוגעים לפרויקט. לפיכך לא ידעה הוועדה מה הם הסכומים הצפויים של התשלומים והתקבולים, מה הם הסכומים שהתקבלו בפועל מהעירייה ומהתזמורת ומה הם הסכומים ששולמו בפועל לקבלנים ולמתכננים. ברובה המכריע של תקופת ביצוע הפרויקט לא דיווח מנהל הפרויקט לוועדת ההיגוי על ביצוע תקציב הפרויקט כנדרש.

ועדת ההיגוי קיבלה דיווחים חלקיים על חריגות מהתקציב. בישיבת הוועדה שהתקיימה ביולי 2013 הוצגה חריגה שהסתכמה לעשרה מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט. ואולם לא צוין לאילו תחומים קשורות החריגות; מדוע הן נוצרו; ומדוע התגלו בשלב כה מאוחר. גם בפרוטוקול ישיבה שהתקיימה בנובמבר 2013, שבה צוין כי יהיו חריגות מהתקציב בשל דרישות הקבלנים, לא פורט בנוגע להיקף החריגות ונסיבות היווצרותן.

חלק גדול מהעבודות בוצע בניגוד לתכניות השימור של המבנה.

2 צינורות מתכת המשמשים לתליית התפאורה ואמצעי התאורה.

3 תקרת אולם שמורכת מפירמידות קטנות שתפקידן להעביר את הצליל בצורה נכונה לכל מקום באולם.

עלות הפרויקט

תשלומי החברה על ביצוע הפרויקט חרגו בכ-34.6 מיליון ש"ח מהתקציב המקורי שנקבע לפרויקט (חריגה של 31%) במסגרת החוזה שנחתם בין העירייה, החברה והתזמורת לביצוע שיפוץ היכל התרבות.

החברה ביצעה חריגות מהתקציב שהסתכמו בעשרות מיליוני שקלים עקב פרסום מכרזים לבחירת שני הקבלנים הראשיים לפני ביצוע התכנון המפורט, איחורים בהגשת הדרישות של התזמורת, הוצאות שלא תוקצבו מראש, איחור בחתימה על חוזים, פתיחה זמנית של ההיכל, ותקצוב בדיעבד של הוצאות הפרויקט.

ההמלצות העיקריות

על העירייה וחברת היכל התרבות להקפיד לבצע פרויקטים של בינוי ושיפוץ על פי תכניות בנייה התואמות את התנאים שנקבעו בהיתר הבנייה שניתן לכל פרויקט. כמו כן, על העירייה והחברה לבצע עבודות - בייחוד עבודות שהיקפן הכספי גדול - רק לאחר סיום שלב התכנון.

על ועדת הכספים ומועצת העירייה, האמונות על תקצוב כל הפעילות העירונית, לדון בפרוטרוט בתקציבים המוקצים למימון פרויקטים ולפקח על ביצועם, ובכלל זה לדון בנימוקי הבקשות לתוספות תקציב ולהקפיד לקבל מידע בדבר העלות הכוללת הצפויה של הפרויקט בעת אישור התקציב למימונו.

על החברה לפעול על פי כללי מינהל תקין, על פי עקרונות החיסכון והיעילות ועל פי הכללים הנהוגים לגבי בחירת נותני שירותים לביצוע עבודות והתקשרויות עמם, ובכלל זה לתעד את כל הליכי קבלת ההחלטות הנוגעות לבחירתם. כמו כן על החברה להימנע מדרכי פעולה הגורמות לחריגות בביצוע פרויקטים. על ועדת הכספים של העירייה לדון בחוות הדעת שמכין אגף תקציבים וכלכלה בעירייה בעניין הכדאיות הכלכלית של פרויקטים לפני שהיא מאשרת את התקציבים לביצועם.

על החברה והעירייה להקפיד לעמוד בלוח הזמנים שהן קובעות לביצוע פרויקט ולא לחרוג ממנו.

על החברה להקפיד למסור לוועדת ההיגוי דיווחים מלאים, מפורטים ומדויקים על התקדמות הפרויקט ועל ביצוע התקציב שהוקצה לו, כדי לאפשר לוועדה לפקח על יישום הפרויקט.

סיכום

פרויקט שיפוץ היכל התרבות היה פרויקט חשוב של חברת היכל התרבות ועיריית תל אביב-יפו בשל היקפו הכספי הגדול ומורכבותו ההנדסית והתכנונית ובשל היות היכל התרבות אולם מרכזי להופעות של התזמורת הפילהרמונית ולמופעים אחרים.

לפרויקט הישגים רבים בתחום שיפור מערכות האולם ואיכותו כאולם קונצרטים וכן בהגדלת תכולת המבנה. לצד ההישגים האמורים נמצאו ליקויים ניכרים בדרך פעולתה של חברת היכל התרבות בכל הנוגע לשיפוץ היכל בכל שלביו: תכנון הפרויקט, תקצובו, ביצועו, ניהולו ועלותו. על חברת היכל התרבות והעירייה לדאוג לתיקון הליקויים שהועלו בדוח.



מבוא

במרכזה של העיר תל אביב-יפו ממוקם בניין היכל התרבות, המשמש משכנה הקבוע של התזמורת הפילהרמונית הישראלית ומרכז להופעות מוזיקה, מחול ותאטרון. חברת היכל התרבות בע"מ היא תאגיד עירוני הנמצא בבעלות משותפת של התזמורת הפילהרמונית (50%) ועיריית תל אביב-יפו (50%). העירייה, שהיא הבעלים של המקרקעין שעליהם בנוי היכל התרבות, החכירה את הבניין בשנת 1972 לחברת היכל התרבות. תוקפו של הסכם החכירה הוא עד שנת 2032.

בשנת 2009 החליטו העירייה והתזמורת לשפץ את היכל התרבות. העירייה והתזמורת הטילו את מלאכת השיפוץ, שכללה את תכנון השיפוץ, ביצועו והפיקוח עליו, על חברת היכל התרבות. שלוש ועדות ליוו את הפרויקט: ועדת סטטוס, ועדת מעקב וועדת היגוי (ראו להלן בפרק "תפקוד ועדת ההיגוי"). בישיבה הראשונה של ועדת ההיגוי, שהתקיימה במרץ 2010, נקבע שהעבודות יחלו באוגוסט 2011 ויסתיימו בסוף ספטמבר 2012.

הפרויקט חולק לשלושה שלבי ביצוע:

שלב א - ביצוע עבודות שלד ועבודות חיזוק נגד רעידות אדמה, שיפוץ האולם והיציעים, שיפוץ מעטפת הבניין, הקמת תשתיות ראשיות ובניית מרתפים בשטח של 400 מ"ר.

שלב ב - שיפוץ משרדי התזמורת וההיכל, השלמת בניית המרתף המיועד לשמש את נגני התזמורת ובניית חדר המיועד לאורחים רמי דרג (V.I.P).

שלב ג - בניית חדר החזרות.

מיוני 2011 עד אוקטובר 2013 ביצעה חברת היכל התרבות את השלבים א' וב' של הפרויקט (מלבד בניית חדר אורחים רמי דרג, שלא הושלמה). בנוגע לשלב ג' - הקמת חדר החזרות - הושלמו יציקת המעטפת ופינוי העפר ממנה. עלות השיפוץ הסתכמה במועד סיום הביקורת, מרץ 2014, בכ-155 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2013 - מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט שיפוץ היכל התרבות. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תכנון הפרויקט, אופן תקצובו, ניהול התקציב, הפיקוח עליו, חריגות מהתקציב והתקשרויות עם קבלנים ומתכננים. הבדיקה נעשתה בחברת היכל התרבות, במשרדי מנהל הפרויקט, בלשכת הסמנכ"ל לתכנון ובאגפי הגזברות והחשבות בעיריית תל אביב-יפו.

החלטות בדבר ביצוע הפרויקט

בשנת 2001 החלה העירייה לתכנן את שיפוץ ההיכל באמצעות משרד אדריכלים (להלן - אדריכל הפרויקט או האדריכל).

ביולי 2005 אישרה העירייה את שיפוץ הבניין, ואולם בתחילת שנת 2007 החליטה ועדת הערר המחוזית, שפועלת במסגרת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו, להפסיק את תכנון

הפרויקט, בנימוק שמדובר ב"בניין לשימור" העלול להיפגע עקב השיפוץ. בשנת 2009 שוב החליטה העירייה לשפץ את הבניין.

מתכנית השיפוץ שהכינה חברת היכל התרבות, ועודכנה על ידה באפריל 2010, וממסמכים אחרים עולה כי לשיפוץ היו כמה סיבות עיקריות: (א) הצורך לעמוד בחוקי הבטיחות ובתקנות שהותקנו בעניין, כדי לקבל רישיון עסק להפעלת ההיכל; (ב) הצורך להחליף חלק מהמערכות החשובות בבניין אשר לא פעלו עוד כראוי, כגון מערכות לכיבוי אש ומערכות אלקטרו-מכניות, ולהתאים את הבניין לבעלי מוגבלויות⁴; (ג) הרצון להקים בבניין הישן אולם קונצרטים באיכות בין-לאומית גבוהה וברמת אקוסטיקה מהמעלה הראשונה; (ד) הצורך לחזק את האולם על פי תמ"א 38, כדי להגביר את עמידותו נגד רעידות אדמה; (ה) הכוונה לנצל את החלל שנוצר עקב החפירה להעמקת היסודות, לבניית חדרי ספח לאולם ולבניית חדר חזרות שיכיל כ-400 מקומות ישיבה.

בתכנית השיפוץ של ההיכל מאפריל 2010 צוין כי הפרויקט יכלול את שיפוץ האולם, האכסדראות, אחורי הקלעים, חדרי הנגנים, חדרי המנצח, המשרדים, משרדי התזמורת והחלק החיצוני של המבנה. כמו כן נכללה בתכנית בניית חדר חזרות. על פי התכנית, יורחב שטחם של חדרי האמנים ושל שטחי האחסון ב-3,500 מ"ר; יתווספו כ-2,600 מקומות ישיבה באולם; וייבנה חדר חזרות ששטחו 1,700 מ"ר (כולל דרכי גישה). אומדן עלות השיפוץ (כולל בניית חדר החזרות) הסתכם על פי התכנית בכ-130.6 מיליון ש"ח (כולל תכנון אולם הופעות נוסף בעלות של כ-18.4 מיליון ש"ח, שלא נכלל בתכנונים מאוחרים יותר).

העירייה, חברת היכל התרבות והתזמורת חתמו על חוזה לביצוע שיפוץ היכל התרבות ולבניית אולם חזרות לתזמורת הפילהרמונית (להלן - החוזה המשולש). בחוזה צוין כי הוא נחתם ב-11.8.13.

שלוש ועדות ליוו את שלבי התכנון והביצוע של הפרויקט ואת הפיקוח עליו: ועדת סטטוס, ועדת מעקב וועדת היגוי, כמפורט להלן:

ועדת סטטוס: חברת היכל התרבות הקימה ועדה זו על מנת לפתור בעיות שעלו בכל שלבי התכנון והביצוע של הפרויקט. ישיבותיה של הוועדה נוהלו על ידי הסמנכ"ל לתכנון של העירייה, והשתתפו בהן נציגי העירייה ונציגי חברת היכל התרבות. הישיבות, שחלקן נקראו "ישיבות תיאום", עסקו בנושאים כגון נגישות וצורכי החשמל של התזמורת. חלק מחברי הוועדה לא היו חברים קבועים, אלא השתתפו בעת הצורך בדיונים שהתקיימו בסוגיות שבטיפולם. הישיבה הראשונה התקיימה באפריל 2010, והאחרונה - בינואר 2014.

ועדת מעקב: בישיבת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו (להלן - הוועדה המקומית) שהתקיימה בספטמבר 2009 נקבע כי "מליאת הוועדה לתכנון ובנייה רואה בהיכל התרבות כנכס היסטורי ותרבותי ולכן רואה לנכון ללוות את שיפוץ היכל התרבות על ידי ועדת מעקב". המטרה המרכזית בהקמת ועדת המעקב הייתה לוודא שלא ייעשו שינויים ניכרים במראה הפנימי והחיצוני של מבנה ההיכל, מאחר שהוא הוגדר כאמור בבניין לשימור. הוועדה המקומית קבעה שבראש ועדת המעקב יעמוד סגן ראש העירייה, ויתר חברי הוועדה יהיו מהנדס העירייה, אדריכל השימור של העירייה וחברת מועצת העירייה. כמו כן נקבע כי ועדת המעקב תפקח על ביצוע העבודות על פי העקרונות שנקבעו בישיבה האמורה.

נוסף על חברי הוועדה האמורים, השתתפו בדיונים נציגים של חברת היכל התרבות, התזמורת, מחלקת השימור של העירייה ומחלקת ביקורת פרויקטים של העירייה, וכן מנהל הפרויקט ואדריכל הפרויקט.

4 בשנת 2005 תוקן חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ובסעיף 19 שבו נקבע כי "אדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי".

מיולי 2010 עד אפריל 2013 קיימה ועדת המעקב 46 ישיבות. תדירות הישיבות הייתה בתחילה אחת לשבוע, ואחר כך - אחת לשבועיים עד אחת לחודש בממוצע. יצוין כי בשלושה פרקי זמן (יולי-אוקטובר 2010; ינואר-אפריל 2011; יוני-ספטמבר 2011) לא התכנסה הוועדה כלל. באוגוסט 2011 התפטרה חברת מועצת העירייה דאז מחברותה בוועדה, וכעבור חודשיים מונה במקומה חבר מועצה.

ועדת היגוי: הסמנכ"ל לתכנון של העירייה, מתוקף היותו הממונה העירוני על הפרויקט, הוציא ב-16.3.10 מכתב מינוי לחברי ועדת ההיגוי. במכתב צוין כי הוועדה תורכב "מחברי העירייה הרלוונטיים, נציגי היכל התרבות ונציגי התזמורת הפילהרמונית". בנוגע לתפקידי הוועדה נקבע כי היא תהיה "אחראית על קביעת המדיניות, פתרון בעיות שבתחום סמכותה, מתן חוות דעת מקצועית נוספת עפ"י הצורך ודיון בסוגיות חריגות". בראשות הוועדה עמד הסמנכ"ל לתכנון של העירייה.

בחווה המשולש נקבע כי ועדת ההיגוי "תפקח על התקדמות פרויקט השיפוץ ותקבל דיווחים שוטפים ממנהל הפרויקט". בנובמבר 2011 החליטה הוועדה כי היא תשמש גם ועדת הכספים של הפרויקט.

תכנון הפרויקט

בחוזים שחתמה חברת היכל התרבות עם המתכננים הם נדרשו להכין תכנון ראשוני ותכנון סופי, כדי להגיש בקשה לקבלת היתר בנייה; להכין תכנון מפורט, הכולל אומדנים כמותיים וכספיים, כדי לפרסם מכרז; ולקיים פיקוח עליון⁵ בשעת ביצוע העבודות. מבדיקת הליכי התכנון של הפרויקט עולה כי פעולות שונות בוצעו רק לאחר תחילת העבודות ולא לפנייהן כמתבקש. להלן הפירוט:

קבלת היתר בנייה לאחר תחילת העבודות

באוגוסט 2009 הגישה חברת היכל התרבות לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה לשיפוץ היכל התרבות.

במאי 2010 התקיימה פגישה במשרדי מהנדס העירייה בעניין "בקשת ההיתר בעקבות הצורך בעמידה בתקני רעידות אדמה", ובה סוכם: "לצורך קבלת ההיתר, יש לנסות להביא את הבניין קרוב ככל שניתן לדרישות התקן בנושא רעידות אדמה, ועל כן... התוצאה תהיה מפלס אחד בהיקף הבניין. סוכם כי נמשיך לקדם את בקשת ההיתר כפי שהיא, כאשר לצורך חיזוק הבניין מתבקשת חפירה רבת היקף. לאחר קבלת היתר, נבקש שינוי ובמקום לחפור מפלס שני נסתפק במפלס אחד".

היתר הבנייה ניתן בנובמבר 2010 (להלן - היתר הבנייה הראשון). ההיתר אפשר בין היתר לבנות שתי קומות תת-קרקעיות מתחת למבנה הקיים וכן לבנות חדר חזרות לתזמורת בשלוש קומות תת-קרקעיות מתחת לכיכר הבימה.

בדוח סטטוס של מנהל הפרויקט מאפריל 2011 צוין כי "בקשה לשנוי היתר משני מרתפים טרם הוגשה, היות והתכנית הקיימת המוצעת אינה תואמת את הת.ב.ע". עוד צוין בדוח כי "מאחר ואין היתר בנייה לפרויקט במתכונתו הנוכחית, יש לקבל החלטה האם להתחיל בכיצוע".

5 פיקוח עליון מוגדר בתקנות התכנון והבניה (פיקוח עליון על הבניה), התשנ"ב-1992, וכולל, בין היתר, בקרה להבטחת התאמת ביצוע הבנייה למסמכי ההיתר, ובכללה התאמה לתכניות הקונסטרוקציה ולתכנית הסידורים הסניטריים ומעקב אחר בדיקות מעבדה מאושרות הנדרשות לפי כל דין.

בעקבות השינויים שעשתה החברה בתכנית הפרויקט הוגשה במאי 2011 בקשה לשינוי היתר הבנייה הראשון, ובכלל זה בקשה לקבלת היתר לבנות מרתף אחד במקום שני מרתפים. היתר הבנייה השני ניתן במרץ 2012; למרות זאת החלה חברת היכל התרבות את עבודות השיפוץ של היכל ביוני 2011, בעת שהיה בידה היתר הבנייה הראשון בלבד, שהיה שונה במהותו מהתכנית שעל פיהן היא ביצעה את השיפוץ.

חברת היכל התרבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-24.6.14 (להלן - תשובת החברה) כי "בהחלטה מודעת תוך תיאום עם הרשויות, הוחלט על תחילת ביצוע עבודות השיפוץ מבלי להעביר את התוכנית לאישור מלא. הביצוע היה על פי התוכנית המעודכנת ובידיעה ברורה כי אין ולא תהיה מניעה לאשרם בהמשך. העבודות שבוצעו תאמו בסופו של דבר לתוכנית שאושרו תוך כדי ביצוע, כך שלא נגרם כל נזק". עוד ציינה החברה בתשובתה את מורכבות הפרויקט בהיבט הקונסטרוקטיבי שהקשתה על קבלת תכנית סופיות; דרישות השימור המחמירות; צו הפסקת העבודה שניתן לצורך פינוי האסבסט שהתגלה; הצורך למצוא לתזמורת סידור חלופי זמני. לטענת החברה, אילוצים אלה, נוסף על לוח הזמן הדוחק, הם שהביאו להתחלת ביצוע הפרויקט בטרם הושלם תהליך התכנון לפרטי פרטי.

בתשובה האמורה ציין מנהל הפרויקט כי "התכנון לשיפוץ ולוחות הזמנים נקבעו עם החלטתו של ראש עיריית תל אביב יפו במאי 2011, כי באוגוסט 2011 יחל השיפוץ... בכדי לעמוד ביעדים שהכתיב ראש העיר, הוחל בעבודה על פי היתר בניה שמראש היה ידוע כי יש לשנותו" (ההדגשה אינה במקור).

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014, כי "ראש העירייה נוהג להקפיד ולהנחות את מנהלי הפרויקטים, המובילים פרויקטים של בינוי ותשתית ברחבי העיר, לקבוע את יעדי לוחות הזמנים לביצוע העבודות ולפעול לעמידה בהם... מובן מאליו כי יעדי לוחות הזמנים כפופים תמיד לביצוע הפרויקטים על פי החוק, הכללים והנהלים הרלוונטים... הנחיותיו מבוססות על הערכות ביצוע, המוצגות בפועל על ידי אנשי המקצוע הרלוונטים".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברת היכל התרבות כי יש לראות בחומרה ביצוע חלק גדול מהשיפוץ על פי תכנית בנייה שאינן תואמות את היתר הבנייה שהתקבל.

השלמת התכנון המפורט לאחר פרסום המכרזים הראשיים

לביצוע השיפוץ התקשרה חברת היכל התרבות עם מתכננים, שני קבלנים ראשיים וקבלני משנה.

כדי לפרסם את שני המכרזים הראשיים⁶ חתמה החברה ממרץ עד יוני 2009 ובתחילת שנת 2010 על חוזים עם תשעה מתכננים לביצוע תכנון מפורט. החוזים נגעו לתכנון עבודות האדריכלות, תכנון שלד המבנה (קונסטרוקציה), תכנון מערכת התברואה (ניקוז וביוב), תכנון מערכות החשמל ומיזוג האוויר, תכנון הנגישות, תכנון אמצעי הבטיחות (כיבוי אש), תכנון הפעולות לשימור המבנה ותכנון האקוסטיקה בו. בחוזים גם נקבעו אבני דרך, שעל פי השגתן תשלם החברה למתכננים. המכרזים לשני הקבלנים הראשיים פורסמו בינואר ובפברואר 2011.

במכתב ששלח מנהל הפרויקט בסוף ינואר 2011 לכל מתכנני הפרויקט הוא ציין: "בכוונת המזמין [חברת היכל התרבות] להתקשר עם הקבלנים הזוכים לא יאוחר מה-5.4.11. לצורך חתימת החוזה, הנחיית המזמין היא כי הקבלנים לא יקבלו תכניות לביצוע למבנה ולכן כל פרטי התוכנית לביצוע ו/או רשימת ציוד ו/או תכנון לוחות חשמל... וכל הנדרש לביצוע, יושלמו עד למועד זה על ידיכם -

6 לביצוע עבודות שלד וגמר הבניין ולהתקנה ושיפוץ של מערכות בו.

כל אחד בתחומו. מאחר והתכניות המצויות בידי אינן מתאימות לביצוע, ובכדי למנוע עבודות חריגות, אנו נמשיך בישיבות התאום... כאשר עליכם לסיים את התוכניות לביצוע עד 15.3.11" (ההדגשה אינה במקור).

להלן פירוט המקרים שבהם חברת היכל התרבות לא המתינה להשלמת התכנון המפורט טרם פרסום שני המכרזים הראשיים (ינואר ופברואר 2011) ולפני תחילת העבודות בפועל (יוני 2011):

1. **תכנון שלד הבניין**: בחשבון שכר הטרחה שהגיש מתכנן שלד הבניין בפברואר 2011 צוין כי עד מועד זה הושלם התכנון המפורט של 63% מעבודות השלד. בחשבון שכר הטרחה ממאי 2011 צוין כי עד מועד זה הושלם התכנון המפורט של 77% מהעבודות.
2. **תכנון מיזוג האוויר**: בחשבון שכר הטרחה שהגיש מתכנן מיזוג האוויר בפברואר 2011 צוין כי עד מועד זה הושלם התכנון המפורט של 56% מהעבודות הקשורות למיזוג האוויר. יצוין כי ביולי 2011 שלח המשנה למנכ"ל חברת היכל התרבות מכתב למנהל הפרויקט וציין בו כי עד אותו מועד שיפורן מגדל הקירור לא תוכנן ולא תוקצב.
- ביולי 2011 דיווח מנהל הפרויקט לוועדת ההיגוי כי אף שהקבלנים קיבלו צו התחלת עבודה כבר במחצית יוני שנה זו, עיכוב בתכנון אחת המערכות גורר עיכובים גם בתכנון שאר המערכות.
- בספטמבר 2011 מסר אדריכל הפרויקט למנהל הפרויקט פרטים על הפער המשמעותי שנוצר בין לוח הזמנים של הפרויקט להתקדמות ורמת התכנון ועל החשש שלו כי במוקדם או במאוחר הם יעמדו מול שוקת שבורה כאשר לוח הזמנים של ביצוע העבודות יתעכב בשל חוסר התכנון.
3. **תכנון מערכות החשמל**: בחשבון שכר הטרחה שהגיש מתכנן מערכות החשמל בפברואר 2011 צוין: "בהתאם למוסכם עבור תכנון והוצאת מפרט וכתב כמויות - לזכותנו 75%. בשלב זה 50%". ביולי 2011 דיווח המתכנן על השלמת התכנון.
4. **תכנון מערכות החשמל**: בחשבון שכר הטרחה שהגיש מתכנן מערכות החשמל בפברואר 2011 צוין: "בהתאם למוסכם עבור תכנון והוצאת מפרט וכתב כמויות - לזכותנו 75%. בשלב זה 50%". ביולי 2011 דיווח המתכנן על השלמת התכנון.
5. **תכנון השימור**: ביולי 2010 נחתם חוזה בין אדריכל השימור ובין חברת היכל התרבות. ממכתב ששלח מנהל הפרויקט למנכ"ל החברה במרץ 2011, לגבי חשבון שהגיש אדריכל השימור, עולה כי המנהל אישר לשלם לאדריכל השימור עבור השלמת התכנון המפורט של 35% מעבודות השימור.
6. **התכנון האדריכלי**: ב-28.4.11 הגיש האדריכל חשבון שכר טרחה לאפריל 2011, בעבור השלמת כ-88% מהתכנון האדריכלי. יצוין כי בדוח סטטוס של מנהל הפרויקט מנובמבר 2010 בעניין "תכנון למכרז" נכתב: "היעד לגמר תכנון לצורך הפצת מכרזים כפי שהוכתב על ידי ראש העיר הינו 31.12.10. הערכתי כי לא נוכל לעמוד בתאריך לאור התקדמות התכנון למרות המאמצים שנעשים". לפני הגופים המבוקרים היו התרעות רציניות של מומחים על כך שהתכנון האדריכלי הקיים אינו מאפשר תכנון מושלם למכרז.
7. **התכנון האקוסטי**: חברת היכל התרבות בחרה ביועץ מומחה מחו"ל לתכנון השיפוץ האקוסטי של ההיכל. היועץ ביקר בארץ כמה פעמים, ובהן סייר בהיכל. כבר בפגישה שהתקיימה עמו בדצמבר 2008 הציג היועץ את עיקרי תכניתו לביצוע השיפוץ האמור.
- בישיבת ועדת ההיגוי מ-6.11.11 צוין כך: "סוכם, לאחר ביקור [היועץ], כי סרגלי העץ בחלק התחתון יישארו כפי שהם, ופאנלי העץ בחלק העליון יבוצעו מחדש עקב המבנה שלהם".

בישיבת ועדת המעקב מ-7.6.12 נאמר שהיועץ הנחה את האדריכלים שגב היציעים הצדדיים יהיה מסוג בד מסוים.

נמצא כי במועד פרסום שני המכרזים הראשיים ובמועד תחילת העבודות עדיין לא הסתיים התכנון האקוסטי, ועקב כך היה על היועץ לעשות שינויים בזמן ביצוע העבודות.

עוד יצוין כי בחוזה שנחתם עם היועץ לא נקבע לוח זמנים לסיום עבודתו. אי-קביעת לוח זמנים לסיום העבודה הביאה מטבע הדברים להתמשכות זמן התכנון ולתוספת בעלויות.

מהפירוט המצוין בחשבוניות שהגישו המתכננים לחברת היכל התרבות כאמור לעיל עולה כי החברה פרסמה את שני המכרזים הראשיים לפני שהמתכננים סיימו את כל עבודות התכנון המפורט (בשלב היציאה למכרזים הסתיימו רק 56%-88% מעבודות התכנון). כלומר, הנתונים שצוינו במכרזים וכן בחוזים שנחתמו עם שני הקבלנים הראשיים (במאי וביוני 2011) לא שיקפו את התכניות המלאות, כנדרש. יצוין כי החברה אף לא המתינה להשלמת התכנון המפורט לפני שהחלה בביצוע העבודות באמצע יוני 2011. עקב כך נאלצו המתכננים לשנות את תכניותיהם, דבר שגרם להתמשכות העבודות לביצוע הפרויקט ולתוספת בעלויות הביצוע.

יצוין כי גם חתימת החוזים עם מתכננים אחרים נעשתה לאחר תחילת העבודות: החוזה עם מתכנן מערכות הבמה, הצוגים החשמליים והפירמידות נחתם ביולי 2011; עם יועץ התאורה - באוגוסט 2011; עם מתכנן מערכות המזון והמטבחים - בספטמבר 2012; ועם יועץ השילוט - באוקטובר 2012 (יצוין כי כבר בנובמבר 2010, כשנתיים לפני חתימת החוזה עם יועץ השילוט, קבעה ועדת המעקב כי יש לבחור יועץ כזה).

חברת היכל התרבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עבודות השיפוץ החלו עוד בטרם הסתיימו עבודות התכנון, מכיוון ש"היכל התרבות פעלה על בסיס רישיון עסק על תנאי, שניתן לה על ידי רשות כיבוי אש ומשטרת ישראל עד לסוף השנה בה החל הפרויקט (שנת 2011). היה ברור לכל שלא תינתן הארכה נוספת להסדיר את בעיות הבטיחות במבנה".

בתשובת החברה נכללו דבריו של מנהל הפרויקט, ולפיהם "התכנון לשיפוץ ולוחות הזמנים נקבעו עם החלטתו של ראש עיריית תל אביב-יפו במאי 2011. כי באוגוסט 2011 יחל השיפוץ והתכנונים החסרים יושלמו במהלך השיפוץ".

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2014, כי "ראש העירייה נוהג להקפיד ולהנחות את מנהלי הפרויקטים, המובילים פרויקטים של בינוי ותשתית ברחבי העיר, לקבוע את יעדי לוחות הזמנים לביצוע העבודות ולפעול לעמידה בהם. ... מובן מאליו כי יעדי לוחות הזמנים כפופים תמיד לביצוע הפרויקטים על פי החוק, הכללים והנהלים הרלוונטים. הנחיותיו מבוססות על הערכות ביצוע, המוצגות בפועל על ידי אנשי המקצוע הרלוונטים".

עוד מסרו החברה והעירייה למשרד מבקר המדינה כי לא היה ניתן להרחיק את התזמורת מביתה במשך תקופה ממושכת, משום שהדבר היה גורם לפגיעה קשה בפעילותה ובמנוייה, וכי סיום עונת הסדרה של התזמורת היה המועד שתוכנן לתחילת העבודה. לדבריהן, מועדי פעילות התזמורת השפיעו על תכנון לוח הזמנים של הפרויקט, ובכלל זה על התחלתו בפגרת הקיץ של התזמורת.

בתשובת החברה נכללו דבריו של אדריכל הפרויקט, ולפיהם הפרויקט "נעשה במתכונת של FAST TRACK וב-תכנון תוך כדי ביצוע אשר גרמו, כפי ששוער, להתייקרות הפרויקט, אך מאידך, אפשרו לבצע את מרבית העבודות תוך פחות מ-1.5 שנים".

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי הסבריה האמורים אינם מהווים סיבה מוצדקת לתחילת ביצוע השיפוץ לפני שהסתיימו עבודות התכנון, מאחר שהדבר גרם לחריגה מתקציב הפרויקט ומלוח הזמנים שלו. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה ולחברת היכל התרבות כי ביצוע עבודות בהיקף כה גדול לפני סיום עבודות התכנון אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות החיסכון והיעילות, וכן פוגע באפקטיביות של העבודות.

בתשובה שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 (להלן - תשובת העירייה) צוין: "אנו מקבלים את המלצת הביקורת כי על העירייה לאמץ גישה מחמירה יותר לעתיד בהתייחס לחובת השלמת התכנון טרום מכרז/ביצוע".

הצגת דרישות התזמורת

נציגי התזמורת הציגו לראשונה את דרישותיהם בנוגע לשיפוץ בשתי ישיבות שהתקיימו בפברואר 2011. בישיבות השתתפו נציגי חברת היכל התרבות, נציגי התזמורת, האדריכלים ומפקחי השיפוץ. יצוין כי שני המכרזים הראשיים פורסמו לפני הצגת הדרישות של נציגי התזמורת, וממילא לא כללו דרישות אלה.

במכתב ששלח מנהל הפרויקט לסמנכ"ל לתכנון של העירייה לאחר הישיבות האמורות לעיל, ב-16.2.11 נכתב: "לאור הדיונים האחרונים עם התזמורת על אישור התכניות, ביקור [יועץ האקוסטיקה] בארץ, וקבלת מחיר של הבמות הנעות וכמובן דרישות השימור, הריני להודיעך כדלקמן: מצב תכנון הפנים של חדרי נגנים ושטחים ציבוריים במרתף, אינו תואם את תכנון המכרז ויגרור תוספות בתקציב. כמו כן ברור כי לא נוכל לעמוד בסיכום של מתן תכניות לביצוע עם חתימת החוזה" (ההדגשה אינה במקור).

במרץ 2011 התקיימה ישיבת סיכום בהשתתפות נציגי חברת היכל התרבות והתזמורת, כדי לאשר את הדרישות של התזמורת. בישיבה זו סוכם לבצע 17 שינויים בתכנית השיפוץ, על פי דרישות התזמורת. במאי אותה שנה פנה מנהל הפרויקט למנכ"ל חברת היכל התרבות וביקש לאשר לאדריכל הפרויקט תוספת שכר של 308,000 ש"ח, בשל שינויים מהותיים שנאלץ לבצע בתכניות בעקבות דרישות התזמורת.

אף שהתזמורת אישרה את התכניות ביולי 2011 וחתמה עם העירייה והחברה במועד מאוחר יותר על החוזה המשולש (ראו להלן בפרק "החוזה שנחתם בין העירייה, התזמורת וחברת היכל התרבות"), העבודות החלו כבר ביוני 2011. יצוין עוד כי לאחר מכן הופסקו העבודות לחודש עקב היעדרו של הסכם, וחודשו רק עם חתימתו.

מבדיקת הפרוטוקולים של ישיבות התכנון שהתקיימו בשנת 2010, שבהן נדונו הנושאים התכנוניים הנוגעים לעבודות שיבצעו הקבלנים הראשיים, עולה כי נציגי התזמורת השתתפו רק בחלק קטן מהישיבות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה כי "נעשה כל מאמץ לקבל את התייחסות התזמורת לתהליך הפרוגרמתי והתכנוני. למרות זאת לעיתים נעשו שינויים בדרישות תוך כדי ביצוע. היכל התרבות עשתה את כל המאמצים למזער את הנזקים כתוצאה מכך".

נמצא כי התזמורת, שהיא אחד מבעלי חברת היכל התרבות, לא הגישה את דרישותיה בעוד מועד, ואילו העירייה וחברת היכל התרבות לא עמדו על הגשת דרישות התזמורת לפני פרסום שני המכרזים הראשיים ולפני תחילת ביצוע עבודות השיפוץ, כנדרש על פי כללי מינהל תקין. דרך פעולה זו של העירייה והחברה גרמה להפסקת עבודות השיפוץ עד להגשת הדרישות ואישורן (ראו להלן בפרק "עלות הפרויקט") ולחריגות ניכרות מתקציב הפרויקט.

נושאים מרכזיים שהתכניות לגביהם השתנו בזמן ביצוע הפרויקט

אישור כיבוי אש: בזמן תכנון השיפוץ הגישה החברה נספח בטיחות לקבלת אישור של שירותי כיבוי והצלה בתל אביב-יפו (להלן - כיבוי אש), ואישור ראשון התקבל באוגוסט 2009. בישיבה של ועדת הסטטוס שהתקיימה באוקטובר 2010 הודיע מנכ"ל החברה כי בעקבות שינויים בתכנון האדריכלי, כיבוי אש לא יאשר להשתמש באישור הקיים.

בדצמבר 2010 ובתחילת ינואר 2011 דנה לראשונה ועדת המעקב בנושא דרישות כיבוי אש. בישיבת ועדת המעקב ממאי 2011 צוין כי "התקיימה פגישה בנוכחות מהנדס העיר עם יועץ בטיחות ונציגות כיבוי אש והוצגו דרישותיהם לשיפוץ ההיכל. הנושאים שהוצגו יבדקו למול [הנחיות כיבוי אש לגבי מבנה בשימור]... נדרשת עבודה פרטנית של הצוותים המקצועיים לבדיקת כל נושא עד פירוט גמר ופרטי הביצוע".

במכתב ששלח מנהל הפרויקט למנכ"ל החברה במאי 2011 צוין כי "כידוע לך, על פי הנחיית מהנדס העיר ת"א, קודם היתר הבנייה הראשון לפרויקט ללא עדכונים, ולכן יש צורך בהכנה דחופה של ההיתר, שינוי הדבר דרש התייחסות לתכנון חדש מבחינת אש".

החברה הגישה ביולי 2011 נספח בטיחות עדכני, והוא אושר על ידי כיבוי אש בנובמבר 2011. בזמן ביצוע עבודות השיפוץ חלו שינויים תכנוניים נוספים, שבעקבותיהם ניהלה החברה תכתובות עם נציגי כיבוי אש וקיימה פגישות עם. למשל, בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה בנובמבר 2011, כחמישה חודשים לאחר התחלת עבודות השיפוץ, הוחלט כי "יש לסיים הכנת בקשה להיתר למרתף, על כל תנאי כיבוי אש".

בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה בספטמבר 2012 ציין מנהל הפרויקט כי כיבוי אש אישר בקשה מעודכנת של חברת היכל התרבות, אולם "הובהר בפגישה עם מפקד התחנה שלא יתקבל טופס 4 ללא מילוי כל התנאים והתקנות". עוד ציין מנהל הפרויקט: "לאור תפקודה של חברת [קבלן המערכות], אני רואה בעיה בקבלת כל אישורי מכון התקנים".

בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה ביולי 2013 צוין כי טרם הושלם תכנון המערכות לסילוק עשן מהלובי, שדרוש על מנת לקבל אישור כיבוי אש. כמו כן, בישיבת ועדת הסטטוס מאוגוסט 2013 צוין כי "טרם התקבלו כל אישורי כיבוי אש לשלב א' (אולם קיים+מרתף) בהתאם למסמך מאת [מפקד שירותי כיבוי והצלה בתל אביב-יפו] מתאריך 29.5.13". יצוין כי במרץ 2014 טרם התקבל אישור סופי של כיבוי אש.

החברה מסרה בתשובתה כי "תהליך תכנון כיבוי אש ובטיחות החל מתחילת הפרויקט... בשל דרישות כיבוי אש ומכון התקנים אשר שונו מפעם לפעם ובמקרים מסוימים גרמו לכך שיהיה צורך בתכנון מחדש של אלמנטים מסוימים, נגרמו לפרויקט עיכובים והוצאות נוספות... בנסיבות העניין המתנה לפתרון סוגיית כיבוי האש, הייתה מביאה לדחייתו של הפרויקט ובנסיבות מסוימות אף יכולה הייתה להעמידו בסכנת ביטול".

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולעירייה כי לצורך ביצוע פרויקט כה גדול, היה עליהם להשלים את תכנון של מערכות כיבוי האש בהקדם ולקבל במועד אישור סופי ומעודכן מכיבוי האש.

ה נ ג י ש ו ת : בשנת 2005 תוקן חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ונוסף לו פרק מרכזי - פרק הנגישות, הקובע את החובה להנגיש לאנשים עם כל סוגי המוגבלויות כל מקום ציבורי וכל שירות ציבורי.

בתכניות שהגישה חברת היכל התרבות למינהל ההנדסה של העירייה כדי לקבל היתר בנייה נכללו בין היתר דרישות שהגיש יועץ הנגישות של הפרויקט ב-26.9.10. בהיתר הבנייה הראשון צוין כי הוא תקף בכפוף למילוי הדרישות האמורות של יועץ הנגישות.

בעקבות דרישות נוספות שהעלה יועץ הנגישות של העירייה במכתבו לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים (להלן - נציבות שוויון זכויות) במהלך ביצוע העבודות, התקיימה בינואר 2012 פגישה בהשתתפות נציגי נציבות שוויון זכויות, אדריכל הפרויקט ויועצי הנגישות של החברה ושל העירייה, והוחלט בה כי בביצוע עבודות השיפוץ יובאו בחשבון גם הדרישות הנוספות.

בפרוטוקול של הפגישה האמורה, ששלחה נציבות שוויון זכויות לראש העירייה, צוין כי "מורשה הנגישות [של חברת היכל התרבות], התבקש לתת הסבר לגבי הליקויים שנמצאו בהעדר פתרונות נגישות שאושרו בחוות דעתו להיתר הבניה ובתכנון המפורט שהוצג בפגישה". עוד צוין: "רשמנו לפנינו להתקין מעלון בצד המערבי כמענה לבעיית הנגישות למפלס התחתון של האולם. הנציבות דורשת כי התכנון יעודכן לפחות כך שיענה לדרישות החוק, בכל הקשור לתכנון סדרי הנגישות לאנשים עם מוגבלות, ורצוי שאף מעבר לכך".

בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה במרץ 2012 צוין כי "בהתאם לדרישות נגישות, יהיה צורך להתקין 2 מעלונים ותוספות בסך 150,000 ש"ח...". העניין צוין שוב בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה ביולי 2013.

בישיבת ועדת המעקב שהתקיימה באוגוסט 2012 הציג אדריכל הפרויקט את קשיי הנגישות למרתף המצוי בצד המערבי של אולם הכניסה. באותה ישיבה אישר מהנדס העירייה את פתרון המעלונים המשופעים ללא הריסה של גרמי המדרגות.

דרך פעולתן של העירייה ושל חברת היכל התרבות בכל הנוגע לקיום דרישות הנגישות הייתה אפוא לקויה: הדרישות שהגיש יועץ הנגישות של החברה כדי לקבל היתר בנייה היו חלקיות; יועץ הנגישות של העירייה העלה דרישות נוספות רק בזמן ביצוע העבודות, ולא בשעת תכנון כנדרש; הדרישה להתקנת שני מעלונים ואמצעי הנגשה אחרים שהועלתה במרץ 2012 לא מולאה, והועלתה שוב לאחר תקופה של יותר משנה.

רק במאי 2012, בעקבות דרישת נציבות שוויון זכויות, שלח יועץ הנגישות של חברת היכל התרבות למינהל ההנדסה של העירייה מסמך מעודכן, ובו פירוט של 20 דרישות שיש לקיימן בזמן השיפוץ.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולעירייה כי זכות הנגישות הוכרה כחלק בלתי נפרד מזכותם של בעלי המוגבלות לכבוד ולשוויון זכויות⁷ וקיימת חשיבות עליונה בהנגשת מקומות ציבוריים לבעלי מוגבלות. לפיכך יש לתת את הדעת על עניין זה כבר בשלב תכנון הבנייה והשיפוצים של מבנה ציבורי, וכל שכן כשמדובר בפרויקט גדול של שיפוץ אחד מאולמות ההופעות הגדולים בישראל.

כיסאות האולם : בישיבה הראשונה של ועדת המעקב שהתקיימה ביולי 2010 הודיע מנכ"ל חברת היכל התרבות כי כיסאות האולם מיועדים להחלפה. לעומתו ציינו חברי הוועדה ואדריכלי השימור את "יחודם הגיאומטרי והחומרי של הכיסאות (דופן יציקת הפלדה, תלייתם הציידית על גבי המדרגה) ואת חשיבות השאתם כחלק מאופיו המיוחד של האולם התואם לעיצובו, והיכולת לרפדם ולחדשם ולהשתמש בהם באולם החדש". בסיומה של הישיבה הוחלט כי "הכיסאות המקוריים ישופצו ויוחזרו לאולם".

החלטה זו הייתה בתוקף עד לישיבת ועדת המעקב שהתקיימה בינואר 2011. בישיבה זו הוחלט, על פי סיכום עם ראש העירייה, על בחינת דוגמאות של כיסאות חדשים בד בבד עם בחינת השיקום והשימור של הכיסאות הקיימים. בישיבות שהתקיימו לאחר מכן נבחנו דוגמאות של כיסאות חדשים ונעשתה השוואה ביניהם. בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2011 צוין כי ועדת המכרזים החליטה לבחור מושבים חדשים. בישיבות שהתקיימו לאחר מכן נדון אופן עיגון המושבים למדרגות האולם, אולם רק בישיבה שהתקיימה ביוני 2012 התקבלה החלטה בעניין.

הליך בחירת הכיסאות לאולם, שנמשך כשנתיים, הוא דוגמה אחת מני רבות לאטיות שאפיינה הן את תכנון הפרויקט והן את ביצועו.



ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים ניכרים בדרך פעולתה של חברת היכל התרבות בכל הנוגע לתכנון פרויקט שיפוץ ההיכל: תכניות הבנייה לא תאמו את התנאים שנקבעו בהיתר הבנייה שעל פיו נעשה חלק גדול מהשיפוץ; התכנון המפורט של עבודות השיפוץ לא הושלם בעת פרסום שני המכרזים הראשיים, ואף לא בשעת תחילת העבודות, ולפיכך הנתונים שצוינו במכרזים האמורים לא שיקפו את התכניות המלאות והמתכננים נאלצו לשנות בזמן השיפוץ את תכניותיהם פעם אחר פעם; תכנית כיבוי האש שעל פיה בוצע הפרויקט הייתה לא עדכנית; דרך פעולתן של העירייה ושל החברה בכל הנוגע לקיום דרישות הנגישות הייתה לקויה, זאת אף שזכות הנגישות הוכרה כחלק בלתי נפרד מזכותם של בעלי המוגבלות לכבוד ולשוויון זכויות.

7 ראו חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005, ובייחוד סעיף 19 לחוק. יצוין כי זכות הנגישות של בעלי המוגבלות מעוגנת בשלושה מקורות נורמטיביים: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998; פרק ה' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שקובע בין היתר את התנאים למתן היתר בנייה לבניין ציבורי; וחלק ח' לתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, שעוסק ב"התקנת סידורים מיוחדים לנכים בבניין ציבורי".

תקצוב הפרויקט

השתתפות העירייה במימון הפרויקט

השתתפות העירייה בתקציב השיפוץ של היכל התרבות אושרה בוועדת הכספים של העירייה ובמועצת העירייה בכמה שלבים כפי שיפורט להלן:

לוח 1

עלות הפרויקט הצפויה והסכום התקציבי שאושר (במיליוני ש"ח)

מועד הדיווח	העלות הצפויה (לא כולל מע"מ)	הסכום התקציבי שאושר
ינואר 2009	80 - עלות הפרויקט (לא כולל חדר חזרות)	4.0 - למימון תכנון הפרויקט
דצמבר 2010	78 - עלות שלב א'	54.0 - לביצוע הפרויקט
מאי 2011	140 - עלות הפרויקט (כולל חדר חזרות)	12.5 - לביצוע הפרויקט
יולי 2013	160 - עלות הפרויקט (כולל חדר חזרות)	5.0 - לביצוע הפרויקט

מהטבלה האמורה ומבדיקת הליך התקצוב של העירייה עולים הליקויים שלהלן:

היעדר דיונים מפורטים: מבדיקת הפרוטוקולים של ועדת הכספים ושל מועצת העירייה עולה כי אף שמדובר בפרויקט גדול שעלותו לעירייה הסתכמה בעשרות מיליוני ש"ח, לא דנו ועדת הכספים ומועצת העירייה בנושאים מהותיים הנוגעים לפרויקט, כגון השינויים המתוכננים בהיכל והתקציבים שיידרשו כדי לשמר את הבניין, על פי הקביעה כי הוא מבנה לשימור. כמו כן נמצא כי ועדת הכספים ומועצת העירייה אישרו את התקציבים באופן גורף, בלי לקיים בעניין דיונים מפורטים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "באופן כללי יש לציין כי הנושאים המוצגים בפני ועדת הכספים כוללים את המידע הבסיסי והעיקרי הנדרש לצורך קבלת החלטות בפרויקטים שונים. לנבחרי ועדת הכספים קיימת אפשרות לבקש מידע נוסף וכן לבקש דיון פרטני נרחב בפרטי הנושאים המועלים בפני ועדת הכספים. הסיבות העיקריות לתוספות התקציב שנדרשו בפרויקט הוצגו בהחלטות השונות שהועלו לאישור ועדת הכספים".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מהפרוטוקולים של ועדת הכספים ושל מועצת העירייה עולה כי בישיבות האמורות התקבלו החלטות תקציביות הנוגעות לפרויקטים רבים. לא נמצא כי חברי הוועדה והמועצה הציגו שאלות והשגות כלשהן בנוגע לפרויקטים אלה, וכי נמסרו להם הפרטים הנדרשים לקבלת החלטה בעניינם.

אי-דיווח על העלות הכוללת של הפרויקט: עוד עולה מבדיקת הפרוטוקולים של ועדת הכספים ושל מועצת העירייה כי בעת שאישרה ועדת הכספים בדצמבר 2010 את התוספת לתקציב בסך של כ-54 מיליון ש"ח, שהם רובו של הסכום שהקצתה העירייה לפרויקט, לא נמסר לחברי הוועדה וכן לחברי מועצת העירייה מידע על העלות הכוללת הצפויה של הפרויקט. מידע זה הוא מרכיב חשוב בקבלת ההחלטה אם לאשר את השתתפות העירייה במימון הפרויקט ואם לאו.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי הדיווח החלקי בדצמבר 2010 נבע מהחלטה לקדם במועד זה את ביצועו של שלב א' בפרויקט, נוכח זמינות מקורות המימון של קרן התזמורת.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי תשובתה אינה מסבירה מדוע לא הוצג לפני ועדת הכספים ומועצת העירייה מידע לגבי עלותו הכוללת של הפרויקט, אשר נחוץ להן מאוד כדי להחליט אם לאשר את סכום השתתפות העירייה בפרויקט.

תוספות לא מוסברות לתקציב: מבדיקת הפרוטוקולים של ועדת הכספים ושל מועצת העירייה עולה כי מדי פעם בפעם הגדילה העירייה את השתתפותה בתקצוב הפרויקט, בלי שלוועדת הכספים ומועצת העירייה יימסרו הסיבות לכך. בישיבה שקיימה ועדת הכספים במאי 2011 הוחלט כאמור על תוספת של 12.5 מיליון ש"ח לתקציב המימון, בלי לציין לפני המשתתפים את סיבת התוספת כנדרש.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי השתתפותה במימון הפרויקט הייתה מודולרית, על פי שלבי ביצוע הפרויקט וזמינות המקורות של השותפים למימון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היא לא דיווחה בכל פעם שהוסיפה על התקציב מהו שלב הביצוע שלגביו ניתנה התוספת.

הוספה על התקציב לפני השלמת התכנון המפורט: הביקורת העלתה כי במועדים שבהם הוספו לתקציב 54 מיליון ש"ח ו-12.5 מיליון ש"ח ביצעה החברה רק חלק מהתכנון המפורט של הפרויקט (ראו לעיל בפרק "השלמת התכנון המפורט לאחר פרסום המכרזים הראשיים").

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ועדת הכספים והמועצה שלה, האמונות על תקצוב כל הפעילות העירונית והאמורות לדון בהעברות הכספיות ולפקח עליהן, בייחוד כאשר מדובר בפרויקטים גדולים דוגמת שיפוץ היכל התרבות, לא ביצעו את עבודתן כראוי: הן לא דנו בסיבות לתוספות של העירייה לתקציב הפרויקט פעם אחר פעם; לא דרשו במקרים מסוימים למסור להן מה היא העלות הכוללת הצפויה של הפרויקט; ואישרו את התקציבים באופן גורף, בלי לקיים בעניין דיונים מפורטים. יש לראות בחומרה את דרך פעולתם של הגורמים המחליטים בוועדת הכספים ומועצת העירייה, שאפשרו תהליך תקצוב כזה, אף שמדובר בכספי ציבור שיש להקפיד על שימוש זהיר ומבוקר בהם.

השתתפות התזמורת במימון הפרויקט

על פי החוזה המשולש הייתה התזמורת אמורה להעביר בשלב א' של ביצוע הפרויקט 38.75 מיליון ש"ח; בשלב ב' - 7 מיליון ש"ח; ובשלב ג' (בניית חדר החזרות) - 23 מיליון ש"ח, ובסך הכול 68.75 מיליון ש"ח.

נמצא כי התזמורת העבירה בשלב א' ובשלב ב' כ-60 מיליון ש"ח בסך הכול, אף שלפי החוזה הייתה אמורה להעביר בשלבים אלה כ-45.75 מיליון ש"ח בלבד.

התזמורת העבירה אפוא תשלומי יתר בסך כ-14 מיליון ש"ח (ההפרש בין 60 מיליון ש"ח לכ-45.75 מיליון ש"ח) (ראו להלן בפרק "תפקוד ועדת ההיגוי - דיווחים חלקיים ודיווחים מאוחרים" בנוגע לסיבות לתשלומי היתר).

החוזה המשולש

בחווה צוין כי הוא נחתם ב-31.8.11. בחוזה נקבע כי העירייה והתזמורת יישאו בעלויות ביצוע הפרויקט. עוד נקבע בחוזה כי שלב א' של הפרויקט יתבצע ב-1.11.11-30.11.12. על פי הנספח לחוזה הייתה העלות הצפויה של שלב א' (רוב הפרויקט) כ-105.8 מיליון ש"ח; של שלב ב' (בניית המשרדים) - כ-6 מיליון ש"ח; ושל שלב ג' (בניית חדר החזרות) - כ-28.5 מיליון ש"ח, ובסך הכול כ-140.3 מיליון ש"ח.

יצוין כי בחוזה עצמו נאמדה עלות הביצוע של שלב א' בכ-104.5 מיליון ש"ח, מהם 65.75 מיליון ש"ח שתיתן העירייה ו-38.75 מיליון ש"ח שתיתן התזמורת, לפי אבני דרך שנקבעו. עוד נקבע בחוזה כי עודפים שיוותרו לאחר ביצוע שלב א' יועברו למימון שלב ב', וכי אם תאשר ועדת ההיגוי חריגות מהתקציב שנועד לביצוע שלב א', תישא בהן העירייה, "ובלבד שבכל מקרה יאוזנו הצדדים בהשקעותיהם עם השלמת החוזה בכללותו".

בדיקת החוזה המשולש והעמידה בדרישות שנקבעו בו העלתה את הליקויים שלהלן:

ת כ נ י ת ה ש י פ ו ן : לחוזה צורף נספח ובו תכנית השיפוץ. מעיון בנספח עולה כי הוא כלל כמה תרשימים של הקומות בהיכל התרבות, וכי צוין בו לגבי כל קומה באיזה שלב יבוצע בה השיפוץ.

נמצא כי בתכנית לא פורט בין היתר מה הם השיפוצים שייעשו, אילו חדרים יתווספו, למה ישמש כל חדר, ומה השטח שיוקצה לכל אגף.

מועד החתימה על החוזה: כאמור לעיל, תאריך החתימה המצוין בחוזה המשולש הוא 31.8.11. ואולם מעיון בתאריכים המצוינים בנספחים לחוזה עולה כי ככל הנראה הוא נחתם במועד מאוחר יותר. למשל, הנספח הכולל את רשימת הביטוחים של הפרויקט נחתם ב-5.9.11; דוגמת הדוח להגשה שעל חברת היכל התרבות להגיש נושא את התאריך 15.9.11; נספח מתכונת הניהול של פרויקטים עירוניים נחתם ב-22.9.11; והנספח הכולל את דוגמת הדוח התקציבי נושא את התאריך 12.10.11.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה ציון תאריך חתימה המוקדם מהתאריך שבו נחתם החוזה בפועל. כמו כן יש לראות בחומרה את חתימת החוזים עם שני הקבלנים הראשיים (במאי 2011) ואת תחילת העבודות בפועל (ביוני 2011), לפני ששני הגופים המממנים חתמו על חוזה ביניהם לתקצוב הפרויקט ולביצועו.

סתירות בין החוזה לנספחיו: על פי החוזה, נאמדה עלות ביצועו של שלב א' ב-104.5 מיליון ש"ח, ואילו לפי הנספח לחוזה נאמדה עלות הביצוע ב-105.8 מיליון ש"ח; בנספחים חולק הביצוע לשלושה שלבים, ואילו בגוף החוזה לא הופרדו שני השלבים האחרונים, אלא נקראו יחדיו "שלב ב'".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה כי היה עליהן להימנע מסתירות בין הנאמר בגוף החוזה ובין הנאמר בנספחיו.

לוחות הזמנים לביצוע: המועד שנקבע בחוזה המשולש לסיום שלב א' היה 30.11.12. בחוזה גם נאמר כי "במסגרת אחריותה כאמור תדאג החברה... לעמידה בלוח".

נמצא כי ביצוע שלב א' הסתיים באוקטובר 2013, כשנה לאחר המועד שנקבע לכך בחוזה המשולש.

חריגות מהתקציב בניגוד לחוזה: בחוזה המשולש נקבע כי "אין בסמכותה של ועדת ההיגוי להגדיל את היקף הפרויקט ו/או תקציב הפרויקט ו/או להורות על שינויים שיגדילו את היקף הפרויקט או את תקציבו. ועדת ההיגוי תהא רשאית לאשר שינויים מתכנית השיפוץ במסגרת התקציבית הנתונה".

נמצא כי ועדת ההיגוי אישרה כמה פעמים חריגות מהתקציב, אף שעל פי החוזה לא הייתה לה סמכות לכך.

תקצוב חסר ותקצוב יתר: מבדיקת נספח לחוזה המשולש הכולל פירוט של עלויות השיפוץ המתוכננות עולה כי היו סעיפים שתוקצבו בחסר וסעיפים שתוקצבו ביתר. להלן דוגמאות:

הקמת מערכות במה: בחודשים ינואר-יוני 2011 תכננה חברת היכל התרבות את העבודות להקמת מערכות במה. ביוני 2011 הגישה החברה אומדן לגבי עלות ביצוע העבודות על פי התכנון הסופי, ולפיו העלות הצפויה היא 4.6 מיליון ש"ח. בסוף אוגוסט 2011 תקצבה חברת היכל התרבות את העבודות להקמת מערכות הבמה, על פי ההסכם המשולש, בכ-2.8 מיליון ש"ח בלבד - כ-1.8 מיליון ש"ח פחות מהעלות על פי האומדן. התקציב החסר שהקצתה החברה להקמת מערכות הבמה גרם בסופו של דבר לחריגה גדולה מהתקציב שהוקצה לכך במסגרת הפרויקט.

הפחתה בעבודות בנייה: על פי החוזה המשולש הייתה אמורה להיעשות הפחתה בעבודות בניית השלד ועבודות גמר המבנה, ועקב כך נגרעו 1.9 מיליון ש"ח מהתקציב שהוקצה לתחום זה. ההפחתה לא בוצעה, ועקב כך נוצרה חריגה בסכום האמור מהתקציב שנקבע לכך בחוזה המשולש. לא נמצאו מסמכים שבהם מפורטות העבודות שלגביהן תוכננה ההפחתה.

הוצאה נוספת: בחוזה שנחתם עם הקבלן לעבודות שלד וגמר נקבע כי הוא יקבל תגמול נוסף בשיעור של 3%, בגין שירותים שיתן לקבלנים אחרים באתר. הסכום שהוקצב לכך במסגרת החוזה שנחתם עמו היה 1.65 מיליון ש"ח. סכום זה לא תוקצב בהוצאות הפרויקט על פי החוזה המשולש.

תקצוב התייקרויות: בחוזה המשולש תוקצבה תוספת של כ-5.5 מיליון ש"ח עבור התייקרויות צפויות, לפי שיעור של 6% מעלות הפרויקט (העלות הישירה של הפרויקט בגין עבודות קבלניות על פי החוזה המשולש - 91.7 מיליון ש"ח). עבודותיהם של שני הקבלנים הראשיים תוקצבו בחוזה המשולש בכ-67 מיליון ש"ח. יוצא אפוא כי הסכום שהיה אמור להינתן לקבלנים אלו בגין התייקרויות היה כ-4 מיליון ש"ח (67 מיליון ש"ח * 6%).

בהסכמים שנחתמו עם שני הקבלנים הראשיים, כשלושה חודשים לפני חתימת החוזה המשולש, נקבע בעניין התייקרויות כי "שום תנודות ו/או הפרשי הצמדה בשכר עבודה, ו/או במחירי החומרים ו/או באגרות ו/או בהיטלים המוטלים על החומרים ו/או הציוד אשר הקבלן חייב לספק על פי החוזה, לרבות כל תנודה כאמור במדד תשומות ו/או במדד המחירים לצרכן לא ישנו ו/או ישפיעו על שכר החוזה והקבלן לא יהיה רשאי לקבל כל תוספת בגין תנודות ו/או הפרשי הצמדה". קרי, על פי ההסכמים שנחתמו עם הקבלנים הראשיים לא ישולם להם סכום נוסף בגין התייקרויות למיניהן.

נמצא כי בחוזה המשולש תוקצבו כ-4 מיליון ש"ח שיינתנו לקבלנים הראשיים בגין התייקרויות, אף שלפי ההסכמים עמם הם לא היו זכאים לכך, וכי העודף הסמוי שנוצר עקב כך בתקציב הפרויקט שימש למימון חריגות.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולעירייה כי השיטה שבה מתוקצבים סעיפים מסוימים בחסר וסעיפים אחרים ביתר גורמת למצב שבו התקציב אינו משמש כלי אמתי לתכנון ההכנסות וההוצאות של הפרויקט ולבקרה עליהן.

מכרזים והתקשרויות

לביצוע הפרויקט התקשרה חברת היכל התרבות עם מתכננים, שני קבלנים ראשיים וקבלני משנה, כאמור לעיל. להלן פרטים על המכרזים ועל החוזים שנחתמו בעקבותיהם:

המתכננים

בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה בפברואר 2009 נקבע כי חברת היכל התרבות תפרסם שני מכרזים סגורים: (א) מכרז לבחירת מתכנן מערכות מיזוג האוויר; (ב) מכרז לבחירת מתכנן מערכות החשמל. לוועדת המכרזים הוגשו הצעותיהם של ארבעה מתכנני מערכות מיזוג אוויר ושני מתכנני מערכות חשמל, ועל פיהן בחרה הוועדה במרץ 2009 את שני המתכננים.

1. נמצא כי במסמכים המתעדים את ההצעות שהגישו ארבעת מתכנני מיזוג האוויר (להלן - המציעים) לוועדת המכרזים לא נמצאה אסמכתה לניסיונם המקצועי. עוד נמצא כי מנהל הפרויקט אמנם ציין לפני חברי הוועדה את הציון המשוקלל שניתן לכל אחד מהמציעים, אולם לא פירט כיצד חושב ציון זה וגם לא ברור על מה התבסס הציון.

החברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי מנהל הפרויקט פנה רק למציעים אשר עמדו בתנאי הסף של המכרז, ולפיכך עמדת המוצא [של החברה] היא שהם בעלי הניסיון המקצועי הדרוש לצורך ביצוע העבודה. בעקבות זאת בחן מנהל הפרויקט את החלופות בין המציעים. וביקש נתונים על המציעים שישתתפו במכרז. עוד מסרה החברה כי ועדת המכרזים בחרה את הזוכה, בין היתר, על בסיס המלצת חוות דעתו המקצועית של מנהל הפרויקט אשר כללה גם התייחסות לניסיונם המקצועי של המציעים.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי אף בתנאי הסף של המכרזים לא צויין היקף הניסיון הדרוש וכי מאחר שוועדת המכרזים היא שאחראית לבחור את המציעים המתאימים ביותר, עליה לבחון גם את ניסיונם המקצועי וכישוריהם. הוועדה אמנם יכולה להיעזר בעניין זה בחוות דעת של מומחים, ובהם מנהל הפרויקט, אך האחריות לבחון את הניסיון של המציעים ולבחור את הזוכים מוטלת כאמור עליה. לפיכך היה על מנהל הפרויקט לדרוש בתנאי הסף אסמכתאות לניסיונם המקצועי של המציעים ולמסור אסמכתאות אלה לוועדה. כמו כן היה על מנהל הפרויקט להעביר לוועדה את פירוט החישוב של הציון שניתן לכל אחד מהמציעים.

גם בנוגע למכרז לתכנון מערכות החשמל, נמצא כי בתנאי הסף לא נכללה דרישה לקבלת אסמכתאות לניסיונם של המציעים. בדיקת המסמכים הנוגעים להצעות שהגישו שניים

מהמציעים העלתה עוד כי הם אמנם צירפו להצעות מסמכים שבהם מפורט ניסיונם, אולם הוועדה כלל לא דנה בכך.

2. בפרוטוקול ועדת המכרזים מפברואר 2009 צוין כי יקוים מכרז סגור למציעים, "תוך שקלול הצעתם כאשר רמת השרות תשקלל 30% והמחיר המוצע 70%". עם זאת, בפרוטוקול לא צוין כיצד נקבעת רמת השירות.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת היכל התרבות כי היה עליה להביא בחשבון גם את ניסיונם המקצועי של מתכנני מערכות מיזוג האוויר והחשמל בעת הבחירה בבעלי מקצוע אלה.

הקבלנים הראשיים

חברת היכל התרבות פרסמה שני מכרזים ראשיים לביצוע עבודות שלד וגמר ולהתקנת מערכות ושיפוצן. בעקבות המכרזים חתמה החברה ביוני 2011 על שני חוזים עם הקבלנים הראשיים ולפיהם היא תשלם לקבלן לביצוע עבודות שלד וגמר 48.2 מיליון ש"ח (לא כולל עבודות הקשורות לחדר החזרות ולא כולל מע"ם), ולקבלן להתקנת מערכות ושיפוצן סך של 21.3 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם).

קבלני המשנה

חברת היכל התרבות חתמה על חוזים עם 24 קבלני משנה לביצוע עבודות שונות, ובהן הקמת במות מתרוממות, בניית תקרות ניידות, התקנת כיסאות חדשים והתקנת מעליות. להלן פירוט כמה מההתקשרויות:

בחירת קבלן להתקנת מעליות: במאי 2011 פרסמה חברת היכל התרבות מכרז פומבי להתקנת חמש מעליות ולהוספת תחנה למעלית קיימת.

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מיוני 2011 צוין כי בתיבת המכרזים נמצאו שתי הצעות: הצעתה של חברה שדרשה עבור ביצוע העבודות האמורות כ-4.6⁸ מיליון ש"ח (להלן - חברה א'), והצעתה של חברה שדרשה כ-4.8 מיליון ש"ח (להלן - חברה ב'). עוד צוין בפרוטוקול: "האומדן נמסר בעל פה לפני פתיחת המעטפות על ידי מהנדס הפרויקט. גובה האומדן הוא 2,000,000 ש"ח, לא כולל מע"מ, ואומדן מלא ומפורט יועבר על ידי מהנדס הפרויקט". כמו כן צוינו בפרוטוקול דבריו של ממלא מקום יו"ר ועדת המכרזים, ולפיהם "ההצעות גבוהות באופן משמעותי מהאומדן, ולכן תועברנה לבדיקה לידי מהנדס הפרויקט, כאשר בנוסף ייבדק גם האומדן".

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מאוקטובר 2011 צוינו דבריו של מנהל הפרויקט, ולפיהם "באומדן שהוגש הייתה טעות מאחר וגודל המעלית שנלקח בחשבון היה קטן מהמעלית שהוזמנה במסגרת מסמכי המכרז. ולכן האומדן לא תאם את ההצעות... גודל המעלית שנלקח בחשבון באומדן היה של מעלית משא רגילה".

8 הסכומים הנוגעים לכלל הוצאות הפרויקט לא כוללים מע"ם.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי ההסבר של מנהל הפרויקט, ולפיו טעות בחישוביו היא הסיבה לפער הגדול בין גובה הצעותיהן של שתי החברות ובין סכום העלות על פי האומדן שהציג לפני ועדת המכרזים (ראו לעיל), אינו מניח את הדעת. לצורך ההשוואה, גם אם תופחת עלות התקנתה של מעלית המשא מההצעות שהגישו שתי החברות, עדיין יסתכמו הצעותיהן ב-3.46 מיליון ש"ח (חברה א') וב-4 מיליון ש"ח (חברה ב') - סכומים הגבוהים מהסכום על פי האומדן שמסר מנהל הפרויקט (פחות מ-2 מיליון ש"ח, ללא התקנת מעלית המשא).

ב-10.11.11 חתמה חברת היכל התרבות על חוזה עם חברה א' להתקנת המעליות ולהוספת תחנה למעלית הקיימת, ובאותו מועד נמסר לחברה צו התחלת עבודה. בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה ב-20.11.11 אושרה ההתקשרות עם חברה א'.

הועלה כי חברת היכל התרבות חתמה אפוא על חוזה עם חברה א' ונתנה לה צו תחילת עבודה עשרה ימים לפני שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות.

עוד הועלה כי מנהל הפרויקט לא מסר כלל אומדן מלא ומפורט לוועדה, אף שהודיע כי יעשה זאת, כאמור לעיל, וכי הוועדה קיבלה את החלטותיה על סמך האומדן שמסר לה בעל פה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי התנהלות זו של מסירת אומדן חלקי ולא מדויק פוגעת ביכולת של ועדת המכרזים לבחון אם ההצעות שהגישו שתי החברות עמדו בכל הדרישות המקצועיות והכספיות של החברה כפי שאמורות היו להתבטא באומדן.

בחירת קבלן להתקנת מערכת הגברה והפעלתה: בינואר 2013 חתמה חברת היכל התרבות על הסכם עם חברה להתקנת מערכת הגברה והפעלתה לתקופה של 12 שנים.

בהסכם נקבע כי "תמורת מערכת ההגברה תהא [חברת ההתקנה] זכאית לסך 1,560,000 ש"ח בצירוף מע"מ כדין... סך של 200,000 ש"ח בצירוף מע"מ מתוך התמורה ישולם על ידי החברה [חברת היכל התרבות] במועד החתימה על הסכם זה... בנוסף ישולמו [לחברת ההתקנה] דמי שימוש בסך 7,000 ש"ח בצירוף מע"מ בגין השימוש במערכת ההגברה אשר ייגבו על ידי החברה [חברת היכל התרבות] מלקוחותיה".

נמצא כי חברת היכל התרבות לא פרסמה מכרז פומבי להתקנת מערכת ההגברה, אף שהיא נוהגת לפרסם מכרז פומבי לביצוע פרויקטים בעלי היקף כספי דומה (כ-1.5 מיליון ש"ח).

חברת היכל התרבות מסרה בתשובתה כי ביקשה לקבל הצעות נוספות, על פי החלטתה לחסוך בעלויות הפרויקט. ואולם הצעתה של החברה שהתקינה לבסוף את מערכת ההגברה הייתה ההצעה היחידה שהתקבלה, ולפיכך לא היה טעם לקיים מכרז במקרה זה.

משרד מבקר המדינה שב והעיר לחברת היכל התרבות כי דווקא בשל רצונה לחסוך בעלויות היה עליה לפרסם מכרז פומבי, וייתכן שבעקבותיו היו מתקבלות הצעות זולות יותר. זאת ועוד, בחברה לא נמצא תיעוד שלפיו היא פנתה לחברות נוספות כדי לקבל הצעות מחיר.

חברת היכל התרבות החלה להשכיר את אולם ההיכל לאירועים מאוקטובר 2013. מדוח ריכוז תשלומי דמי השימוש עולה כי בחודשים נובמבר-דצמבר 2013 הסתכמו התשלומים לחברה בגין שימוש של שוכרי האולם במערכת ההגברה ב-191,674 ש"ח.

בהסכם נאמר כי "החברה [חברת היכל התרבות] איננה מתחייבת בשום צורה שהיא כי דמי השימוש שייגבו מלקוחותיה במהלך תקופת כיסוי העלות יהיו בסך השווה ליתרת התמורה".

נמצא כי בחוזה לא נקבעה כל מגבלה לסכום התמלוגים שתשלם חברת היכל התרבות לחברה שהתקינה את מערכת ההגברה, ולפיכך החברה שהתקינה את המערכת עשויה לקבל במשך השנים הבאות תמלוגים בסכומים הגבוהים פי כמה משווי השקעתה במערכת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה כי בחישוב האמור לא הובאו בחשבון שחיקת הכסף במשך תקופת ההתקשרות הארוכה והעברת הבעלות אליה בתום שבע שנים ממועד החתימה על ההסכם. חברת ההתקנה קיבלה על עצמה "את כל הסיכון באשר להחזרת עלות רכישת המערכת".

משרד מבקר המדינה העיר לחברת היכל התרבות כי במסמכים שלה לא נמצאו תחשיבים המאששים את טענותיה וכי היא לא עשתה תחשיבים לגבי כדאיות העסקה. זאת ועוד, בחברה לא נמצאה תיעוד שלפיו אישרו ועדת המכרזים ועדת ההיגוי את ההסכם.

התקשרויות לרכישת ציוד לניהול מזנונים: באפריל 2012 חתמה חברת היכל התרבות עם חברה שניהלה את מזנוני ההיכל (להלן - חברת הניהול) על תוספת להסכם המקורי משנת 1990, ולפיה תמשיך חברה זו לנהל את המזנונים לתקופה של עוד שש שנים. בתוספת להסכם נקבע כי בתמורה להכנסות ממכירת מוצרים לקהל המבקרים, חברת הניהול "מתחייבת להשקיע, על חשבונה, סך המוערך על ידי יועצי ואדריכל החברה... בכ-1,800,000 ש"ח ועד כ-2,000,000 ש"ח לצורך חידוש הציוד המשמש להפעלת המזנונים". בנוסף לתוספת צויין כי הציוד הנדרש כולל בין היתר כיסאות ושולחנות, דלפקי עבודה ומקררים. בעקבות ההתקשרות רכשה חברת הניהול ציוד להפעלת המזנונים.

נמצא כי חברת היכל התרבות לא בדקה אם הציוד שרכשה חברת הניהול הוא הציוד שהתחייבה לרכוש, וכן לא בדקה מהו שווי של הציוד שנרכש.

רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה בדקה החברה את שווי הציוד להפעלת מזנונים שרכשה חברת הניהול, ובתשובתה מיוני 2014 המציאה חברת היכל התרבות מסמך ולפיו עד מועד זה, כשמונה חודשים לאחר מועד סיום השיפוץ, חברת הניהול רכשה ציוד בסך 1.1 מיליון ש"ח, ואת היתרה היא עתידה לרכוש בתקופה הקרובה.

ועדת ההיגוי דנה בישיבה שקיימה בינואר 2013 באישור תקציב בסך 600,000 ש"ח לאספקת דלפקי עבודה ומקררים הנדרשים לתפעול מזנוני ההיכל, אך החליטה שלא לאשר את התקציב. למרות זאת, בפברואר אותה שנה רכשה חברת היכל התרבות דלפקי עבודה ומקררים בסכום של 800,000 ש"ח.

נמצא כי חברת היכל התרבות רכשה דלפקי עבודה ומקררים ללא תקצוב מראש ובניגוד להחלטת ועדת ההיגוי שבסמכותה לאשרם כוועדת הכספים של הפרויקט. עוד נמצא כי חברת היכל התרבות נשאה בעלויות הרכישה של הציוד האמור, אף שעל פי החוזה חברת הניהול היא שהייתה אמורה לשאת בעלויות אלו.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת היכל התרבות כי ברכישת המזנונים ללא תקצוב מראש ובניגוד להחלטת ועדת ההיגוי היא חרזה מסמכותה.

מכרז להתקנת צוגים

באפריל 2012 פרסמה חברת היכל התרבות מכרז פומבי מס' 1/12 "לעבודות התקנת מערכות במה מכאנית" באולם הראשי של ההיכל (להלן - המכרז הראשון). בישיבת פתיחת מעטפות המכרז, שהתקיימה ב-6.5.12, עלה כי רק חברה אחת (להלן - חברה א') הגישה הצעה למכרז בסך 13.06 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם), לעומת אומדן העלות שהסתכם בכ-7.04 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם).

ועדת המכרזים החליטה בישיבה שקיימה במאי 2012 לבטל את המכרז ולפרסם במקומו ארבעה מכרזים שונים, במתכונת של מכרז סגור: מכרז צוגים, מכרז פירמידות, מכרז עמדות מתנייעות ומכרז מסכים. כעבור כמה שבועות פנתה חברת היכל התרבות לכמה חברות ויידעה אותן בדבר האפשרות להגיש הצעות לארבעת המכרזים הסגורים. בישיבת פתיחת מעטפות המכרזים שהתקיימה בסוף אוגוסט 2012 עלה כי למכרז הצוגים הוגשה הצעה אחת, של חברה א', בסך כ-5.9 מיליון ש"ח לא כולל מע"ם, לעומת אומדן עלות של כ-3 מיליון ש"ח לא כולל מע"ם; כי למכרז הפירמידות הוגשה הצעה של חברה אחרת (להלן - חברה ב'), בסך כ-4 מיליון ש"ח לא כולל מע"ם, לעומת אומדן עלות של כ-2.4 מיליון ש"ח; כי למכרז העמדות המתנייעות הוגשה הצעה של חברה ב' בסך כ-462,000 ש"ח לא כולל מע"ם, לעומת אומדן עלות של כ-262,000 ש"ח; וכי למכרז המסכים לא הוגשו הצעות.

בישיבה שהתקיימה בספטמבר 2012 החליטה ועדת המכרזים כי מכיוון שההצעות שהוגשו למכרז הצוגים, מכרז הפירמידות ומכרז העמדות המתנייעות היו גבוהות בכ-70%-100% מהאומדנים, ו"הואיל ומדובר במכרז שני שבוצע באותו נושא, וזו פעם שנייה שמתקבלות הצעות, והואיל והגיש רק מציע אחד לכל אחד מהמכרזים, מחליטה הוועדה שאין טעם להוציא מכרז שלישי. אשר על כן, מחליטה הוועדה לבטל את המכרז, ולנהל מו"מ עם המציע ומציעים אחרים נוספים". יו"ר הוועדה קבע בסוף אותה ישיבה כי "הוועדה מסמיכה את הנהלת היכל התרבות לנהל מו"מ עם המציעים ומציעים נוספים מהארץ ומחו"ל".

בידי חברת היכל התרבות לא נמצאו פרוטוקולים המעידים על ניהול משא ומתן עם חברות נוספות מהארץ ומחו"ל. לפיכך לא ברור אם אכן נהול משא ומתן כאמור, ואם נהול - באילו חברות מדובר ומה היו הצעותיהן.

1. בחודשים ספטמבר-נובמבר 2012 ניהלו נציגי חברת היכל התרבות משא ומתן עם נציגי חברה א' לגבי התקנת הצוגים. המשא ומתן התנהל בחלקו בישיבות ושיחות טלפוניות, אשר רובן הגדול לא תועדו בפרוטוקולים. למשל, חברה א' טענה כי נציגיה הוזמנו ב-5.11.12 למשרדו של מנכ"ל החברה, ושם "נמסר להם באופן רשמי על ידי מנכ"ל היכל התרבות כי הם הזוכים במכרז, והפגישה הסתיימה בלחיצת ידיים". לעומת זאת טענה חברת היכל התרבות כי "פגישה זו היוותה נדבך נוסף במשא ומתן שהתנהל בין הצדדים ולא פגישה מסכמת במסגרתה הוכתרה [חברה א'], כביכול, כ'זוכה' במכרז הצוגים". לסיכומו של עניין, בנובמבר 2012 הודיעה חברת היכל התרבות במכתב לחברה א' כי "הצעתך נשקלה לאורך זמן תוך כדי בחינות טכניות, לוו"ז ודרישות לביצוע. נבחנו במקביל הצעות נוספות והוחלט שלא לאשר את הצעתך בנושא זה".
2. לאחר ניהול משא ומתן עם חברה ב', שגם הוא לא תועד בפרוטוקולים, חתמה חברת היכל התרבות ב-25.12.12 על חוזה עם חברה ב' להתקנת הצוגים והפירמידות. סכום התשלום

לחברה ב' היה על פי החוזה כ-7.19 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ס). יצוין כי את העבודות להקמת העמדות המתנייעות ולהתקנת המסכים החליטה חברת היכל התרבות לבצע במועד מאוחר יותר, ולפיכך לא חתמה חוזה בעניין עם חברה כלשהי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף שהחוזה עם חברה ב' נחתם כאמור לקראת סוף חודש דצמבר, כבר ב-19.11.12 הורתה חברת היכל התרבות לשלם לחברה ב' מקדמה בסך 1.028 מיליון ש"ח, וכי החשבונית בגין מקדמה זו הופקה יותר משבוע לפני החתימה על החוזה.

ממצאים אלו מלמדים שההתקשרות עם חברה ב' וביצוע העבודות בפועל החלו לפני שנחתם החוזה בינה ובין חברת היכל התרבות. משרד מבקר המדינה העיר לחברת היכל התרבות כי עליה להימנע מלהעביר כספים לכל גורם שהוא לפני שהיא מעגנת את ההתקשרות עמו בחוזה חתום ולפני סיומו של משא ומתן עם החברה היחידה שהגישה את הצעתה למכרז.

3. תיעוד כל התהליכים הכרוכים בביצוע פעילויות, לרבות תהליכי קיום המכרזים, הוא מרכיב יסודי בתהליך קבלת ההחלטות של גוף ציבורי המאפשר בקרה ושקיפות ומשמש אמצעי להפקת לקחים ושיפור תהליכים אלו. כפי שתואר לעיל, רוב המשא ומתן - שנעשה באמצעות פגישות ושיחות טלפון בין נציגי חברת היכל התרבות למציעים - אינו מתועד בכתב כלל. כמו כן, מנכ"ל חברת היכל התרבות הודיע למשרד מבקר המדינה כי חברה מאוסטריה הציעה לבצע את התקנת הצוגים במחיר של מיליון אירו, אך לא נמצאו מסמכים המעידים על הצעה כזאת.

חברת היכל התרבות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "ההתנהלות השוטפת בין היכל התרבות ויועציה לבין הקבלנים השונים, כרוכה, מטבע הדברים, בשיחות, הבהרות וחילופי דברים במסגרת משא ומתן. המסקנות וההסכמות הסופיות הועלו על הכתב במסמכים שונים כגון סיכומי דיון וחוזים".

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי כללי מינהל תקין מחייבים אותה, כגוף ציבורי, לתעד את פגישותיה, את דיוניה ואת החלטותיה, לרבות כאשר אלה מתקיימים באמצעות תקשורת טלפונית, ולשמור את ההתכתבויות שלה, לרבות באמצעים אלקטרוניים. בכלל העניינים שיש לתעד כלולים עיקרי הנושאים שנדרשו וההחלטות שהתקבלו בעניינם. התיעוד תורם לקיום סדור של הליכי חשיבה ותכנון, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך, וכן להפקת לקחים.

ביצוע הפרויקט

הקמת חדר החזרות

העירייה והתזמורת הפילהרמונית החליטו להקים בהיכל התרבות אולם תת-קרקעי, שישמש בין היתר חדר חזרות לתזמורת. האולם ממוקם מתחת לרחבה הקיימת בין מבנה היכל התרבות ובין חניון הבימה.

ביוני 2008 הכינה חברת היכל התרבות מסמך שנקרא "פרוגרמה ומשמעות כלכלית" (להלן - הפרוגרמה). בפרוגרמה הוצג הצורך בבניית חדר חזרות, "מאחר והאולם הינו רב תכליתי ומשמש הן כאולם קונצרטים והן כאולם למופעים שונים. קיום החזרות של התזמורת על בימת היכל מגביל את ניצול הפוטנציאל הגלום באולם הגדול בתל אביב-יפו לקיום אירועים ומופעים המהווים את עיקר ההכנסות השוטפות של ההיכל". בפרוגרמה גם צויין כי יהיה ניתן לקיים הופעות אחרות באולם המרכזי, שיתפנה בכ-30 ערבים בשנה, ויותר מ-100 אירועים בחדר החזרות שייבנה, וכי ההכנסות הצפויות מכל אלה, בניכוי ההוצאות הצפויות, עשויות ליצור עודף שנתי של כ-1.2 מיליון ש"ח.

במכתב ששלח הסמנכ"ל לתכנון לוועדת הכספים של העירייה ב-5.6.08 נכתב כי בשלב הראשון ייבנה השלד של חדר החזרות, יותקנו אמצעים שיאפשרו להפעיל בו מערכות אלקטרו-מכניות וייבנה מעבר תת-קרקעי למבנה ההיכל. עוד ציין הסמנכ"ל לתכנון כי שלב זה יבוצע על ידי חברת היכל התרבות באמצעות חברה עירונית (להלן - החברה העירונית) כהשתלבות בפרויקט הקמת החניון והכיכר שחברה זו מבצעת ולפיכך היא תשמש קבלן משנה לביצוע. נוסף על כך ציין הסמנכ"ל כי "סך עלות הפרויקט (שלב ראשון) נאמד בכ-11 מיליון ש"ח... קיים הסכם עקרוני עם התזמורת הפילהרמונית על חלוקת העלות ביחס שווה 50%-50%... ההתקדמות לשלב השני, שיכלול את החלק הפנימי, תותנה בהסכם כספי עם התזמורת הפילהרמונית".

בעקבות מכתבו של הסמנכ"ל החליטה ועדת הכספים⁹ לאשר את הקמת חדר החזרות, שתכלול את שלב התכנון וביצוע המעטפת, והקציבה לכך 11 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2008 עשה אגף תקציבים וכלכלה של העירייה תחשיב בנוגע לכדאיות הכלכלית של הקמת חדר החזרות (להלן - התחשיב הכלכלי). בסיכום התחשיב צוין בין היתר כי "על פי התכנית העסקית, אין ודאות כי ההכנסות מהפעלת חדר החזרות יכסו את ההוצאות בפועל, לא כל שכן יתרמו להחזר ההשקעה בזמן סביר. הגרעון התפעולי, העלול להיגרם מהפעלת המקום, יתווסף לגרעון של חברת היכל התרבות, שכיום ממומן ברובו על ידי העירייה... תבוצע בדיקה מעמיקה של הצורך באולם הופעות". הסיבות להמלצה זו, כפי שצוינו בתחשיב, היו אלה: על סמך הפעילות בשנים שעברו אין דרישה של גופים חיצוניים לקיים באולם המרכזי עוד 30 אירועים מניבי הכנסה בשנה; הציפייה לקיום יותר מ-100 אירועים בשנה בחדר שייבנה - אין לה על מה לסמוך; והעלויות הצפויות של תחזוקת חדר החזרות, כפי שהוצגו בפרוגרמה, היו מוטות כלפי מטה.

בחווה שנחתם בין העירייה ובין חברת היכל התרבות בנובמבר 2008 לתכנון ולהקמה של חדר החזרות (המבנה בלבד) צוין כי "אומדן העלות לביצוע חפירה, שלד והכנה למערכות של חדר החזרות - 7.7 מיליון ש"ח (ללא מע"מ)... תקופת הביצוע תהיה מ-8/2008 ועד 6/2009". בפועל שילמה העירייה לחברה כ-7.7 מיליון ש"ח, והחברה העבירה סכום זה לחברה העירונית (ראו להלן).

בדיקת הליך התכנון והתקצוב של חדר החזרות על ידי העירייה העלתה את הליקויים שלהלן:

1. מנהל הפרויקט מסר למשרד מבקר המדינה מסמך שהגיש לעירייה בנושא עלות של בניית השלד, ובו צוין כי "לדברי [שני היועצים ההנדסיים של הסמנכ"ל לתכנון בעירייה] העלות [של בניית השלד של חדר החזרות] צריכה להיות נמוכה יותר". אומדן העלות על פי המסמך מסתכם בכ-4 מיליון ש"ח בלבד.

9 החלטה מס' 1257, שהתקבלה בישיבה מס' 63/08 מ-16.6.08 ואושרה במועצת העירייה ב-6.7.08.

התברר כי למרות מכתב זה, הורתה העירייה לחברת היכל התרבות לשלם לחברה העירונית כ-7.7 מיליון ש"ח, סכום כמעט כפול מאומדן העלות של מנהל הפרויקט ושל שני היועצים ההנדסיים.

החברה העירונית מסרה למשרד מבקר המדינה כי האומדן של מנהל הפרויקט לא הביא בחשבון עלויות נוספות בסך 2.25 מיליון ש"ח, הקשורות לתכנון, לניהול ולפיקוח, להוצאות התקורה ולהתייקרויות עקב עליית המדד. חברה עירונית אחרת הוסיפה כי המחירים הנקובים במסמך האמור לא שיקפו את העלויות האמיתיות במועד ביצוע הפרויקט. לדוגמה, אומדן העלות של טונה ברזל על פי המסמך הוא 4,000 ש"ח, אף שהמחיר הריאלי הממוצע של טונה ברזל הוא 6,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי נוכח חוות הדעת של היועצים היה עליה לברר את העלויות המדויקות, ובמידת הצורך לתקן את האומדן עוד לפני שאושר התקציב וביצוע העבודה.

2. לפני ועדת הכספים ומועצת העירייה לא הובאו כלל נתונים בדבר העלות הכוללת המשוערת של בניית חדר החזרות, מלבד נתונים בדבר העלות של בניית השלב הראשון.

נמצא כי העירייה תקצבה את בניית השלב הראשון של חדר החזרות ב-7.7 מיליון ש"ח, בלי שידעה מהי העלות הכוללת הצפויה של החדר שיהיה עליה לשאת בה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "צורך המבקר בטענתו, כי בשלב הדיפון [עמודי יסוד בניין שתפקידם לתמוך בעומסים שונים הקשורים בקרקע] לא הייתה ידועה עלות אולם החזרות. ברם, הדיפון היה הכרחי בשלב ביצוע החנייה, אחרת לא ניתן היה לבצעו, או שהיה הכרח להרוס את רחבת התרבות לאחר שהושלמה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אין להתחיל בביצוע פרויקט לפני שהיא יודעת מה הן העלויות הכוללות הצפויות שלו.

3. כאמור, על פי התחשיב הכלכלי היו אמורות ההכנסות הצפויות מהפעלתו של חדר החזרות להיות נמוכות מההוצאות הצפויות.

4. למרות זאת השתתפה העירייה במימון בניית השלב הראשון של חדר החזרות. יצוין כי החלטת העירייה לאשר את תקציב המימון ניתנה יותר מחודש לפני ביצוע התחשיב הכלכלי והגשתו.

ועדת הכספים ומועצת העירייה החליטו כאמור לתקצב את השלב הראשון של בניית חדר החזרות ב-11 מיליון ש"ח. בפועל חתמה העירייה עם חברת היכל התרבות על חוזה ולפיו תשלם לחברה עבור שלב זה 7.7 מיליון ש"ח, והעירייה אכן שילמה לה את הסכום האמור.

נמצא כי לא ברור מדוע שילמה העירייה לחברת היכל התרבות סכום הנמוך ב-3.3 מיליון ש"ח מהסכום שהיה עליה לשלם על פי החלטות ועדת הכספים ומועצת העירייה.

5. יצוין כי ממועד העברת הסכום האמור למימון השלב הראשון של בניית חדר החזרות (רוב הסכום הועבר בחודשים דצמבר 2008 - מרץ 2009) ועד מועד סיום הביקורת (מרץ 2014) טרם בוצעו עיקר עבודות הבנייה.

נמצא כי גם אם יסתיימו עבודות הבנייה, כבר נגרם לעירייה הפסד כלכלי ניכר בגין השקעה שתישא רווחים, אם בכלל, רק בעוד כמה שנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה כי הליך קבלת החלטות בקשר להקמת חדר החזרות היה לקוי - הן בנוגע לבחינת כדאיות הקמתו, הן בנוגע להערכת משך זמן הביצוע, הן בנוגע לסכומים ששילמה החברה לחברה העירונית, והן בנוגע לתקצוב החדר על ידי העירייה.

שימור המבנה

על מבנה היכל התרבות חלה "תכנית לשימור מבנים בתל אביב", שעודכנה ביוני 2008¹⁰ (להלן - תכנית השימור). מטרתה העיקרית של תכנית השימור הן לשמר את התבנית האדריכלית המקורית של המבנים וליצור תמריצים לשיקום שלהם. סעיף 10.3.2 לתכנית השימור קובע כי "מבנה לשימור שיקום... על ידי שיקום מעטפת המבנה וחלקי המבנה המשותפים והחצרות, וכן על ידי ביצוע עבודות נוספות".

בשנת 2006 החליטה הוועדה המקומית לתת לחברת היכל התרבות היתר בנייה לביצוע עבודות בינוי נרחבות, בין היתר לשינוי צורת האולם מ"מניפה" ל"קופסת נעליים" והגבהת גג הבניין. הפורום להצלת היכל התרבות ואחרים הגישו ערר על החלטה זו, והוא התקבל על ידי ועדת הערר המחוזית - מחוז תל אביב (להלן - ועדת הערר). ועדת הערר החליטה במרץ 2007 לבטל את מתן ההיתר בנימוק כי "יש בשיפוצים הפנימיים המבוקשים אי התאמה לתכנית השימור המופקדת". חברת היכל התרבות הגישה בתחילת שנת 2009 בקשה לקבלת היתר בנייה חדש לביצוע עבודות בינוי בהיכל התרבות, והוועדה המקומית אישרה את הבקשה ב-7.9.09. ערר שהגישו העותרים האמורים לוועדת הערר על מתן ההיתר החדש נדחה, ובפברואר 2012 דחה בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים¹¹, עתירה שהוגשה נגד הבקשה להיתר שאושרה בשנת 2009 וקבע כי השינויים המבוקשים מצומצמים ואינם נעשים במעטפת החיצונית של הבניין, וכי צורתו של האולם נשמרת.

אי-קיום דרישות השימור

בפרוטוקול של ישיבת ועדת המעקב מסוף מרץ 2012 צוין כי "בפתח הישיבה, מהנדס העיר ציין את אופן קבלת החלטות בפרויקט, שאינו תואם את החלטותיה של ועדת המעקב, והבהיר בפני הנוכחים את מעמדה הסטטוטורי של ועדת המעקב כתנאי בהיתר הבנייה המקורי. ביצוע החלטות הנוגדות את החלטותיה של הועדה, מהווה הפרה של ההיתר ויגרור צו הפסקת עבודה".

10 תכנית שימור מס' 2650.ב.

11 עת"מ (ת"א) 28305-04-10 הפורום להצלת היכל התרבות נ' ועדת הערר המחוזית תל אביב (פורסם במאגר ממוחשב, 22.2.12).

בשתי ישיבות של ועדת המעקב שהתקיימו ביולי 2012 צוינו 13 דוגמאות לעבודות שהיו בהליך ביצוע אולם מחלקת השימור בעירייה לא אישרה להמשיך אותן, ו-41 דוגמאות לעבודות שמנהל הפרויקט אישר להתחיל בהן, אולם מחלקת השימור לא אישרה זאת.

בישיבה של ועדת המעקב שהתקיימה בנובמבר 2012 השמיע מנהל מחלקת השימור טענות בדבר "אי ביצוע עקבי של החלטות ועדת המעקב והמחלקה לשימור ע"י הגורמים המבצעים". להלן שתי דוגמאות בעניין זה:

בישיבת ועדת המעקב שהתקיימה בסוף מרץ 2012 צוין כי "מנכ"ל היכל התרבות הזמין מושבים עם תחתיות עץ ללא אישור של הועדה".

בישיבת ועדת המעקב שהתקיימה בינואר 2013 עדכן מהנדס העירייה כי "חיפוי לוחות העץ מעץ ליבנה בוצעו ללא אישור ובניגוד להחלטת מחלקת שימור וועדת מעקב. סוכס לבצע בהתאם למקור מעץ אשה. אשה הוא עץ משובח ונבחר בזמנו בזכות איכותו". מהנדס העירייה סיכם כי "העץ שבוצע יישאר בשלב הזה כדי לא לעכב את פתיחת האולם, אך בבוא היום נמצא לנכון לדרוש מהקבלן להחליף את לוחות העץ בהתאם ללוחות המקוריים שהיו באולם מסוג אשה. אופן ולוח הזמנים להחלפת הלוחות, במידה ויוחלט להחליפן, יסוכמו יחד עם מהנדס העיר וסמנכ"ל לתכנון".

במצגת שהוקרנה בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה בספטמבר 2012 נכללו דבריו של מנהל הפרויקט, ולפיהם "השימור ממשיך בהערמת קשיים. החלטתי ביחד עם [מנכ"ל היכל] להתעלם מכל דרישותיהם".

בעקבות כל האמור לעיל הודיעו נציגי מחלקת השימור בעירייה בישיבת ועדת המעקב שהתקיימה בפברואר 2013 כי המחלקה "מסירה אחריות מאופן ביצוע שיפוץ ההיכל" (ההדגשה במקור).

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הנהלת הפרויקט, ועדת ההיגוי וועדת המעקב "הקדישו אלפי שעות ומיליוני ש"ח לטיפול בנושאי שימור כפי שאלה הועלו על ידי מחלקת השימור של העירייה... בסיכומו של תהליך, שמר היכל התרבות על אופיו היחודי ועיקרי דרישות השימור מולאו וברמה גבוהה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה כי מאחר שמבנה ההיכל הוא מבנה לשימור, היה עליהן לייחד את מלוא תשומת הלב בתכנון הפרויקט לדרישות השימור. יש לראות בחומרה את היעדר ההתייחסות לחלק מדרישות השימור בעת תכנון הפרויקט וביצועו. הפרה של דרישות השימור היא למעשה הפרה של היתר הבנייה שניתן ופגיעה במבנה.

חריגה מלוח הזמנים

בישיבת ועדת ההיגוי הראשונה שהתקיימה במרץ 2010 דווח כי על פי התכנון, יימשך ביצוע שלבים א' וב' 14 חודשים - מ-1.8.11 ועד 1.10.12. בפועל הוחלל בביצוע שני השלבים הראשונים (לא כולל בניית חדר החזרות) ביוני 2011, והוא נמשך לסירוגין עד אוקטובר 2013. בזמן הביצוע הופסקו העבודות שלוש פעמים: מ-3.8.11-4.9.11 (כחודש) - מאחר שהתזמורת לא חתמה על החוזה (ראו לעיל בפרק "הצגת דרישות התזמורת"); מ-14.12.11-5.2.12 (53 ימים) - בגין פינוי תקרה אקוסטית שהכילה אסבסט פריך; ומ-1.5.13-27.7.13 (82 ימים) - פרק זמן שבו הופיעה התזמורת באולם המרכזי (ראו להלן בפרק "פתיחה זמנית של ההיכל").

נמצא כי הביצוע של שלבים א' וב' נמשך בפועל 23 חודשים (לא כולל הפסקות עבודה), אף שהיה אמור להימשך על פי התכנון המקורי 14 חודשים.

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הסיבות העיקריות לחריגות מלוח הזמנים היו תכנון תוך כדי ביצוע ודרישות שהעלתה התזמורת הפילהרמונית בעת הביצוע.

תפקוד ועדת ההיגוי

נדירות דינוני הוועדה

בישיבות ועדת ההיגוי מסר מנהל הפרויקט פרטים בנוגע למצב הפרויקט (קבלת היתרי בנייה, המצב הנוכחי של הביצוע, תזרים המזומנים לפרויקט, חריגות מהתקציב וכד'). בדרך כלל לווה התיאור במצגת, שבה צוין מספר הישיבה והתאריך שבהם היא הוצגה לפני חברי הוועדה. בסוף כל ישיבה התקבלו החלטות בנוגע להמשך העבודות.

בישיבה הראשונה של ועדת ההיגוי ממרץ 2010 הודיע הסמנכ"ל לתכנון, שהיה כאמור הממונה העירוני על הפרויקט, כי "הוועדה תתכנס במועדים קבועים. ישיבות הוועדה חשובות במיוחד בשלב הנוכחי - טרום ביצוע וגיבוש התכנון המפורט". למרות זאת התקיימה הישיבה הבאה של הוועדה רק ביוני 2011, דהיינו כעבור שנה ושלושה חודשים ממועד קיומה של הישיבה הקודמת, וכיומיים לפני תחילת העבודות בפועל. בהמשך התכנסה הוועדה בתדירות של פעם בחודש, פעם בחודשיים בממוצע, ועד ינואר 2014 קיימה 21 ישיבות.

מאחר שמהישיבה הראשונה במרץ 2010 ועד תחילת העבודות בפועל ביוני 2011 לא קיימה הוועדה ישיבות, לא התקיימו דיונים שהיו אמורים להתקיים בשלבי התכנון המוקדם, התכנון הסופי והתכנון המפורט. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעותה של ועדת ההיגוי, ששימשה ועדה עליונה לליווי עבודות השיפוץ, מקיום דיונים, וממילא מקבלת החלטות, בשלבי התכנון של הפרויקט.

דיווחים חלקיים ודיווחים מאוחרים

תוספות תקציב: מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי עולה כי מדי פעם בפעם דיווח מנהל הפרויקט לחברי הוועדה על תוספות תקציב, בלי שחברי הוועדה יעמדו על דרישתם כי יפורטו לפנייהם הסיבות למתן התוספות, האם הן נבעו מחמת עבודות נוספות שניתן היה לצפותן מראש, או מחמת עבודות שנוספו בשל תכנון חלקי או לקוי. יצוין כי תוספות התקציב האמורות הסתכמו בעשרות מיליוני שקלים.

לוחות תזרים מזומנים: בחוזה המשולש נקבע כי חברת היכל התרבות תציג לפני העירייה והתזמורת הפילהרמונית, באמצעות ועדת ההיגוי, "דוח תזרימי כולל דיווח על מאזן חשבון הפרויקט", שיכלול פירוט של ההכנסות הצפויות להתקבל מהעירייה ומהתזמורת והמועדים לקבלתן; פירוט של ההוצאות הצפויות בשל התשלומים לקבלנים; ועדכונים בכל רבעון בנוגע להכנסות ולהוצאות בפועל (להלן - לוח תזרים).

מנהל הפרויקט דיווח על תזרימי המזומנים האמורים ב-11 ישיבות של ועדת ההיגוי. בדיקת 11 הדיווחים האמורים העלתה כי הם היו חלקיים ולא כללו נתונים יסודיים הנוגעים לתכנון תזרים המזומנים ולביצועו. הבדיקה העלתה את הממצאים שלהלן:

איחורים בדיווח: ארבעה חודשים לאחר שהחלו העירייה והתזמורת להעביר כספים לחברה, דיווחה החברה לוועדת ההיגוי לראשונה על תשלומים בסך של כ-43 מיליון ש"ח שהתקבלו מגופים אלה.

תשלומים ותקבולים מתוכננים: הועלה כי בשבעה מ-11 הדיווחים לא דווח על תשלומים מתוכננים לקבלנים ועל תקבולים מתוכננים מהעירייה ומהתזמורת.

ביצוע התשלומים וקבלת התקבולים בפועל: בכל 11 הדיווחים לא דווח על תשלומים שניתנו לקבלנים בפועל; בחמישה דיווחים לא דווח על התקבולים בפועל; ובכל אחד מששת הדיווחים האחרים דווח רק על תקבולים מצטברים של 43.2 מיליון ש"ח, ללא פירוט של המועדים שבהם התקבלו התקבולים.

אישור לוח תזרים לפני סיום התכנון: חברי ועדת ההיגוי אישרו בנובמבר 2012 לוח תזרים מעודכן, שבו נקבעו אבני דרך לביצוע שלבים א'-ג' של הפרויקט (ראו לעיל). על פי לוח תזרים זה ייפרס ביצוע שלבים א'-ג' על פני החודשים אוקטובר 2012 - מרץ 2014, בעלות המסתכמת ב-142.5 מיליון ש"ח. בישיבה זו צוין כי "יש להגיש היתר בנייה חדש עם חדר החזרות בעומק המתוכנן".

בחווה המשולש נאמדה עלות הקמת חדר החזרות בכ-28.5 מיליון ש"ח. ההוצאות בפועל עד מועד קיום הישיבה האמורה של ועדת ההיגוי היו כ-8.6 מיליון ש"ח: כ-7.7 מיליון ש"ח עבור הקמת קיר משותף לחניון ולחדר החזרות בשנת 2008; וכ-900,000 ש"ח עבור עבודות חפירה שביצע הקבלן.

נמצא כי ועדת ההיגוי אישרה בנובמבר 2012 לוח תזרים הכולל הקמה עתידית של חדר חזרות בסך כ-19.9 מיליון ש"ח (כ-28.5 מיליון ש"ח פחות העבודות שבוצעו בסך כ-8.6 מיליון ש"ח), אף שבמועד זה עדיין לא סיימה את תכנונו של החדר ולא התכוונה להתחיל לבנות אותו. המטרה של אישור לוח תזרים הכולל עבודות שאין כוונה לבצען מיידית הייתה לכאורה להקדים העברות כספיות של העירייה והתזמורת לכיסוי חריגות מהתקציב.

מהאמור לעיל עולה כי לוועדת ההיגוי, ששימשה ועדת הכספים של הפרויקט, נמסר דיווח חלקי על תזרימי המזומנים של הפרויקט, וכי הוועדה לא ידעה מה הם סכומי התשלומים והתקבולים המתוכננים, מהו היקף התקבולים בפועל מהעירייה ומהתזמורת, מה הם סכומי התשלומים בפועל לקבלנים ולמתכננים, ומהו סכום היתרות הכספיות שבקופת חברה היכל התרבות.

דוחות ביצוע התקציב: בחווה המשולש נקבע כי "מדי רבעון תציג החברה לעירייה ולקרן התזמורת באמצעות ועדת ההיגוי דוח תקציבי שיכלול תכנון מול ביצוע" (להלן - דוח ביצוע תקציב). בישיבת ועדת ההיגוי מנובמבר 2011 צוין כי "לישיבות ועדת ההיגוי יש להגיש דוחות תקציביים במתכונת שתאפשר לראות תמונה כוללת, לעקוב אחר השינויים ולפקח על הפרויקט ועלויותיו". הביקורת מצאה כי לפני הוועדה הוצגו דוחות ביצוע תקציב רק בשתי ישיבות, שהתקיימו בינואר וביולי 2013. יוצא אפוא כי ברובה המכריע של תקופת ביצוע הפרויקט לא דווח מנהל הפרויקט לוועדת ההיגוי על ביצוע תקציב הפרויקט כנדרש.

אישור רואה חשבון: אף שבחווה המשולש נקבע כי דוח ביצוע התקציב יאושר על ידי רואה חשבון מטעם החברה, חשב מטעם החברה, מנהל הפרויקט וכן מנכ"ל החברה או מי מטעמו, הביקורת העלתה כי מנהל הפרויקט נהג להכין את דוחות ביצוע התקציב ולהגיש אותם לוועדת ההיגוי, בלי שאושרו על ידי רואה חשבון וחשב מטעם החברה ועל ידי מנכ"ל החברה או מי מטעמו. עוד הועלה כי ועדת ההיגוי לא דרשה שדוח ביצוע התקציב יהיה מאושר כנדרש בחווה המשולש.

יצוין כי דוחות ביצוע התקציב משמשים כלי עיקרי לניהול ההוצאות וההכנסות של הפרויקט ולבקרה עליהן, ואי-הגשת רובם המכריע לוועדת ההיגוי מונעת מהוועדה את האפשרות להשתמש בהם לביצוע הבקרה.

דיווחים על חריגות בתקציב: בישיבת ועדת ההיגוי מיולי 2013 ובמצגת שהוצגה בה צוין כי נוצרה "חריגה של 10 מיליון ש"ח - הסכום אינו מקובל, יש לצמצמו". עם זאת, בפרוטוקול הישיבה ובמצגת לא ניתן פירוט לגבי הנושאים שבהם הייתה החריגה ולגבי הסיבות להיווצרותה. בפרוטוקול לא צוין מדוע התגלתה החריגה בשלב כה מאוחר.

בישיבת ועדת ההיגוי מנובמבר 2013 צוין כי "דווח ע"י הנהלת הפרויקט, כי הקבלנים הגישו דרישות החורגות מתקציב הפרויקט, ובעת הזו מתקיים מו"מ בין הצדדים. מתקבל הרושם כי תהיה חריגה מסוימת מהתקציב המאושר ושומה על השותפים להיערך למתן מענה לגרעון הצפוי". גם במקרה זה לא נמסר מידע על היקף החריגות, מה הן הסיבות להיווצרותן, ומה כוללות דרישות הקבלנים.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הימנעותה של ועדת ההיגוי, ששימשה ועדה עליונה לליווי כל עבודות השיפוץ, מקיום דיונים, וממילא מקבלת החלטות בשלבי התכנון של הפרויקט. משרד מבקר המדינה העיר לוועדת ההיגוי, ששימשה גם ועדת הכספים של הפרויקט, כי יכולתה לפקח על התקדמותו, לפתור בעיות בנושאים שבסמכותה ולקבל החלטות, נפגעה מכיוון שהדיווחים שנמסרו לה בתחומי התקציב ותזרימי המזומנים היו חלקיים וחסרים.

עלות הפרויקט

חריגות מהתקציב

כאמור, חברת היכל התרבות התקשרה לביצוע השיפוץ עם שני קבלנים ראשיים, עם קבלני משנה ועם מתכננים. נוסף על התשלומים הכרוכים בהתקשרויות אלה, היה על החברה לשאת בין היתר בתשלומי ביטוח, בתשלומים עבור צילומי תכניות ובתשלומי אגרות. להלן יפורטו הוצאות החברה, על פי דוח ביצוע התקציב מינואר 2014.

בחווה המשולש נקבע כי עלות ביצוע שלבים א' וב' של הפרויקט (לא כולל בניית חדר החזרות) תהיה כ-112 מיליון ש"ח. על פי דוח ביצוע התקציב, אושר לתשלום סכום של כ-146.6 מיליון ש"ח (173.4 מיליון ש"ח - סך ההוצאות שאושרו, בניכוי 26.8 מיליון ש"ח - הוצאות הבנייה של חדר החזרות). יצוין כי חוץ מהסכומים שאושרו לתשלום, קיימות מחלוקות בין חברת היכל התרבות ובין כל אחד משני הקבלנים הראשיים, המסתכמות ב-34.8 מיליון ש"ח (עם קבלן השלד והגימור בסכום של 17.8 מיליון ש"ח ועם קבלן המערכות בסכום של 17 מיליון ש"ח). בשל מחלוקות אלה לא היה ידוע בפברואר 2014 מה תהיה עלותו הסופית של הפרויקט.

תשלומי החברה לביצוע הפרויקט, לא כולל הסכומים שבמחלוקת, חרגו אפוא בכ-34.6 מיליון ש"ח מהתקציב שנקבע לפרויקט בהסכם המשולש (חריגה של כ-31%).

החריגות היו בתשלומים לקבלנים הראשיים, לקבלני משנה ולמתכננים עקב ההגדלה בהיקף הפרויקט תוך כדי ביצועו. עיקר החריגות היו בתשלומים לקבלנים הראשיים כלהלן:

על פי החוזה שחתמה החברה עם קבלן השלד והגימור, היה עליה לשלם לקבלן זה 48.2 מיליון ש"ח (לא כולל תשלומים עבור עבודות השלד והגימור הנוגעות לחדר החזרות). עד פברואר 2014 אישרה חברת היכל התרבות לשלם לקבלן 71.5 מיליון ש"ח, דהיינו חריגה של 23.3¹² מיליון ש"ח (48.3%) מהסכום שנקבע בחוזה.

על פי החוזה שחתמה החברה עם קבלן המערכות, היה עליה לשלם לקבלן זה 21.3 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת אישרה החברה לשלם לקבלן 34.9 מיליון ש"ח, דהיינו חריגה של 13.6 מיליון ש"ח (63.8%) מהסכום שנקבע בחוזה.

החברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי החריגות התקציביות נבעו מהסיבות האלה: הפרויקט היה מורכב הן מהבחינה ההנדסית והן מהבחינה התכנונית; במהלך העבודה התגלו אלמנטים קונסטרוקטיביים שלא ניתן היה לצפותם מראש ואשר גרמו לשינויי התכנון ולצורך בהתאמות שונות; דרישות שימור מחמירות ומשתנות; שינויים מהותיים בדרישות יועץ האקוסטיקה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת היכל התרבות כי נוסף על הסיבות שסיפקה החברה היו סיבות נוספות שגרמו לחלק מהחריגות התקציביות (ראו להלן), וכי אילו תכנון הפרויקט היה מסתיים טרם תחילת ביצועו, חלק משמעותי מהן היה נמנע.

הסיבות לחריגות מהתקציב

כפי שצוין לעיל, פרסום המכרזים לבחירת שני הקבלנים הראשיים לפני סיום תכנון הפרויקט ואיחורים בהגשת דרישות התזמורת גרמו לעיכובים בביצוע הפרויקט וחיובו ביצוע עבודות שלא תוכננו מראש בעלות חריגה מהתקציב. נוסף על כך הביקורת העלתה כי לחריגות מהתקציב שנקבע לפרויקט בחוזה המשולש היו סיבות נוספות, כמפורט להלן:

הוצאות שלא תוקצבו מראש

החריגות התקציביות שנוצרו בפרויקט נבעו בעיקר משתי סיבות: (א) רכישות ופעולות אחרות של שני הקבלנים הראשיים שלא הובאו בחשבון בעת התכנון; (ב) שימוש של שני הקבלנים הראשיים בכמויות גדולות יותר של חומרים מהכמויות שהובאו בחשבון בתכנון.

רכישות ופעולות אחרות שלא הובאו בחשבון בעת התכנון: מבדיקת החשבוניות האחרונות של התשלומים לקבלן השלד והגמר (69 מיליון ש"ח בסך הכול) ולקבלן המערכות (30.4 מיליון ש"ח בסך הכול), עולה כי התשלומים שניתנו להם חרגו במידה ניכרת מהסכומים שנקבעו בחוזים עמם מחמת רכישות ופעולות רבות שלא הובאו בחשבון בעת התכנון, כגון רכישה והתקנה של אמצעי

12 החריגות הכספיות בעבודות הקבלנים הראשיים מהחוזים שנחתמו עמם גבוהות יותר מאשר החריגות המופיעות בתקציב הפרויקט, אף שמדובר באותם סכומים חורגים, מאחר שחלק מהסכומים שחרגו מהחוזים עמם כוסו על ידי תקציב הפרויקט כפי שתוקצב לפני תחילת הפרויקט כהוצאות בלתי צפויות.

תאורה בסך 1.56 מיליון ש"ח; הריסת תקרות בטון מעל האולם בסך כ-0.6 מיליון; תוספת מגבהים (ג'קים) בסך 2 מיליון ש"ח.

חריגה בכמויות החומרים: עוד עולה מבדיקת החשבונות שצוינו לעיל כי התשלומים לקבלנים חרגו מהסכומים שנקבעו בחוזים, מאחר שהקבלנים השתמשו בכמויות גדולות יותר של חומרים מהכמויות שהובאו בחשבון בעת התכנון. שימוש כזה נעשה למשל בקידוח קווים להתחברויות, בהקמת כלונסאות בטון, בבניית פרופילי עזר מפלדה ובהקנת תעלות אוויר מפח.

בחשבונות האמורות מצוינים מאות סעיפים. בחלקם הגדול של הסעיפים נדרשו כמויות גדולות יותר של חומרים מאלו שצוינו בחוזה, ובחלקם הקטן - כמויות קטנות יותר. רק בסעיפים מעטים תאמו הכמויות שהשתמשו בהן בפועל את הכמויות המתוכננות.

יתר על כן, הכמויות שבהן השתמשו הקבלנים בפועל היו גדולות במאות אחוזים מהכמויות המתוכננות.

ממצאים אלו עולה כי התכנון המוקדם של הפרויקט היה חלקי, וכי רק בזמן הביצוע סופקו לקבלנים הראשיים התכנוני המעודכנות.

חברת היכל התרבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החלק העיקרי של התכנון אכן נעשה תוך כדי הביצוע, וכי עקב כך היה ברור כי הסכום המדויק של חלק מההוצאות יתברר רק בשלב מאוחר יותר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברת היכל התרבות כי חלק מההוצאות האמורות היו ידועות מראש, ולכן היה צריך לתקצבן בשלבי התכנון. משרד מבקר המדינה הוסיף כי מכל המתואר לעיל עולה כי תכנון הפרויקט היה לקוי.

איחור בחתימה על חוזים

חלק מהחוזים עם קבלני המשנה נחתמו זמן רב לאחר תחילת עבודות השיפוץ. להלן שתי דוגמאות: במרץ 2012, תשעה חודשים לאחר תחילת עבודות השיפוץ, חתמה החברה על חוזה לאספקת כיסאות חדשים בעלות של 3.58 מיליון ש"ח. התקציב שנקבע לכך בחוזה המשולש היה 2.39 מיליון ש"ח; בדצמבר 2012, שנה וחצי לאחר תחילת העבודות, חתמה החברה על חוזה לאספקת צוגים ופירמידות בעלות של 7.19 מיליון ש"ח. התקציב שנקבע לכך בחוזה המשולש היה 2.8 מיליון ש"ח.

מכיוון שהחוזה המשולש נחתם זמן רב לפני החתימה על חוזים אלה, לא ידעה החברה בזמן החתימה עליו מה הן העלויות האמיתיות של פריטים אלו - ועקב כך היו הסכומים שהוקצו בחוזה לרכישתם, קטנים מהסכומים שהוצאו בפועל.

פתיחה זמנית של היכל

בעקבות ההפסקות בשיפוץ והארכת משך הזמן של ביצועו, טענו נציגי התזמורת כי נגרמים להם הפסדים ניכרים, וכי יש חשש שחלק מהמנגונים הקבועים יבטלו את המינוי שברשותם. לפיכך סוכם כי עבודות השיפוץ ייפסקו, והתזמורת תחזור ותופיע בהיכל התרבות בפרק הזמן 1.5.13-21.7.13.

ממסמכים שמסרו מנכ"ל היכל התרבות ומנהל הפרויקט למשרד מבקר המדינה עולה כי ההפסקה האמורה בעבודות השיפוץ גרמה לתוספת של 3.13 מיליון ש"ח בעלויות¹³.

ת ק צ ו ב ב ד י ע ב ד

ועדת ההיגוי נהגה לדון בישיבותיה בבקשות לחריגות מהתקציב ולהחליט אילו בקשות לאשר ואילו לא לאשר. בעקבות כל ישיבה נרשם פרוטוקול, שכלל את החלטותיה של הוועדה בעניין זה.

נמצא כי הוועדה אישרה חריגות שהסתכמו בכ-13.1 מיליון ש"ח, לאחר שכבר הוחל בביצוע העבודות שבגינן התבקשו החריגות, כפי שיפורט להלן.

1. בישיבת ועדת ההיגוי מינואר 2013 אושרו תוספות תקציב בסך כ-3.1 מיליון ש"ח, הנוגעות בין היתר להקמת במות מתרוממות, התקנת מערכות ניקוז וביוב, התקנת מערכות מיזוג אוויר והתקנת מערכות חשמל. בפרוטוקול צוין לגבי התוספות כי "לא מקובלת הדרך לפיה מוצגות תוספות כעבודות מבלי שהתקבל אישור מוקדם".
2. בפרוטוקול ישיבה של ועדת ההיגוי שהתקיימה ביולי 2013 צוין לגבי התוספות כך: "חריגה של 10 מיליון ש"ח - הסכום אינו מקובל, יש לצמצמו".

משרד מבקר המדינה העיר לחברת היכל התרבות כי יש לראות בחומרה את אישור התקצוב של חלק מהעבודות לאחר שכבר הוחל בביצוען. קביעת התקציב מראש היא כלי לתכנון השימוש בכספים ולבקרה על כך, ותקצוב בדיעבד מרוקן כלי זה מתוכנו.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולעירייה כי בוצעו חריגות מהתקציב שהסתכמו בעשרות מיליוני שקלים עקב פרסום מכרזים לבחירת שני הקבלנים הראשיים לפני ביצוע התכנון המפורט, איחורים בהגשת הדרישות של התזמורת, הוצאות שלא תוקצבו מראש, איחור בחתימה על חוזים, פתיחה זמנית של ההיכל, ותקצוב בדיעבד של הוצאות הפרויקט.

תשלומים לאדריכל הפרויקט

בהסכם שנחתם עם אדריכל הפרויקט באפריל 2009 נקבע כי "שכרו המוסכם של האדריכל עבור ביצוע כל התחייבותיו אשר בהסכם זה ונספחיו נקבע בשיעור של 3.9% משווי הפרויקט, קרי הוצאות קבלנים וספקים... הצדדים קובעים את שווי הפרויקט לצורך הסכם זה לסכום של 67,200,000 ש"ח. על כן שכרו הכולל המוסכם של האדריכל יהיה 2,620,800 ש"ח". מוסכם בין הצדדים כי שכ"ט... כאמור, יהיה תקף אף אם הפרויקט יעלה או ירד ב-10% מהשווי המוערך לצורך ההסכם... במידה ושווי הפרויקט... יעלה מעל 10% דהיינו מעל לסכום של 73,920,000 ש"ח, שכ"ט אדריכל יחושב לפי 3.9% מתוספת הפרויקט".

13 להלן פירוט חלקי של העלויות הנוספות: (א) 600,000 ש"ח - עבודות ניקיון; (ב) 435,000 ש"ח - פיתוח זמני של ההיכל; (ג) 270,000 ש"ח - עבודת עובדים ומנהלי עבודה להתקנת האמצעים הנדרשים להופעות; (ד) 180,000 ש"ח - שמירה; (ה) 160,000 ש"ח - סגירת אזורי עבודה במחיצות ופירוק המחיצות; (ו) 135,000 ש"ח - תשלומים בגין בטלת עובדים; (ז) 125,000 ש"ח - דמי שכירות פיגום מעל הבמה.

בהסכם נקבע כי לא יינתן כל תשלום בגין תכנון של עבודות שבסופו של דבר לא יבוצעו. כמו כן נקבע בהסכם כי "בגין כל העבודות שיבוצעו, ישולם שכר תכנון מלא על פי ערך ביצוע העבודה בפועל".

על פי דוח ביצוע התקציב מינואר 2014, התחייבות החברה לשכרו של האדריכל עמדה על סך כ-3.62 מיליון ש"ח (ללא חדר חזרות ותשלומים לאדריכל השימור). כאמור, שכר טרחתו של האדריכל נקבע בהסכם על כ-2.62 מיליון ש"ח. יוצא אפוא כי שכרו של האדריכל היה גבוה בכמיליון ש"ח (38.1%) מהשכר שהיה אמור להינתן לו על פי ההסכם. במועד סיום הביקורת טרם סוכם סופית שכרו של האדריכל, והוא עדיין לא הגיש חשבון סופי בנוגע לתכנון הפרויקט ולפיקוח עליו.

להלן פירוט ממצאי הביקורת בעניין זה:

1. בהסכם לא פורט על פי מה נקבע אומדן העלות של הפרויקט, בסך 67.2 מיליון ש"ח, ואילו תשלומים נכללו בו. עקב כך לא ניתן לדעת אם באומדן האמור נכללו תשלומים לאדריכל עבור תכנון עבודות שבסופו של דבר לא בוצעו.

2. בהסכם לא פורט הסעיף "ערך ביצוע העבודה בפועל".

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כל התשלומים לאדריכל שנכללו באומדן היו עבור עבודות תכנון ופיקוח שעשה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי היעדר הפירוט של התשלומים אינו מאפשר לדעת בבירור עבור מה הם היו. כמו כן, נוכח מורכבותו של הפרויקט ומכיוון שהתכנון בוצע רק בחלקו לפני תחילת הביצוע, נדרש ביתר שאת פירוט של אומדן התשלומים.

הוצאות נוספות

מעבר לעלויות הישירות של ביצוע פרויקט השיפוץ, היו לפרויקט גם עלויות נוספות, שברובן הגדול הוטלו על העירייה. לפיכך יש לכלול בסיכום כלל ההוצאות של החברה על השיפוץ גם את ההוצאות הנוספות.

נמצא כי כאשר תקצבה העירייה את הפרויקט, לא הובא לפני חברי ועדת הכספים ומועצת העירייה מידע בדבר העלויות הנוספות שיוטלו על העירייה. להלן שתי דוגמאות:

רכישת מיטלטלין

במסגרת שיפוץ היכל התרבות הוחלט לרכוש מיטלטלין חדשים, כגון ארונות ווילונות. בסיכום ישיבת ועדת סטטוס שהתקיימה בדצמבר 2010 הוחלט כי "מובהר בזאת כי מטלטלין אינם כלולים בתקציב הפרויקט. ההצטיידות הינה במינימום הנדרש. מנהל הפרויקט ירכז רשימה לגבי הציוד, מה כלול... להצגה תוך חודש".

נמצא כי ההוצאות לרכישת מיטלטלין הסתכמו בכ-1.3 מיליון ש"ח. כ-655,000 ש"ח מסכום זה מימנה העירייה, ואת השאר מימנה התזמורת.

השתתפות העירייה במימון ההוצאות השוטפות

על פי הסכם משנת 1970, העירייה והתזמורת מכסות מדי שנה בשנה את הגירעון התפעולי השוטף של חברת היכל התרבות בשנה הקודמת. שיעור ההשתתפות של כל אחד מהגופים האמורים בכיסוי הגירעון נקבע על פי מידת השימוש שעושה כל אחד מהם בהיכל. בממוצע השתמשה העירייה באולם 20% מהזמן, והתזמורת - 80%.

שיפוץ תאטרון הבימה, הקמת כיכר הבימה ובניית החניון התת-קרקעי פגעו בהכנסות התזמורת, ובשל כך היא פנתה לעירייה בבקשה לשנות את שיעור ההשתתפות שלה בכיסוי הגירעון. בשנת 2008 החליטה מועצת העירייה ששיעור ההשתתפות של העירייה בכיסוי הגירעון לשנים 2007-2009 יהיה 60%, ושל התזמורת - 40%.

בשל התחלת השיפוץ של היכל התרבות ומעבר התזמורת לאולם חלופי החליטה ועדת הכספים בישיבתה ממאי 2011 כי שיעור ההשתתפות של שני הגופים בכיסוי הגירעון לחודשים ינואר-יולי 2011 יהיה 50% כל אחד, וכי "בתקופת השיפוץ (החל מאוגוסט 2011 ועד סוף 2012), בה תעדר התזמורת מההיכל, תישא העירייה בכיסוי הגרעון באופן מלא (100%)". מועצת העירייה אישרה החלטה זו בישיבתה מיוני 2011. נוכח התמשכות עבודות השיפוץ החליטה ועדת הכספים בישיבתה מאפריל 2013 כי העירייה תישא בכיסוי כל הגירעון שנוצר במחצית הראשונה של שנת 2013. מועצת העירייה אישרה את ההחלטה בישיבתה ממאי שנה זו.

בלוח שלהלן מובאים נתונים על היקף השתתפות העירייה בכיסוי הגירעונות של חברת היכל התרבות בשנים 2009-2013 כפי שנרשמו בספרי העירייה:

לוח 2

השתתפות העירייה בכיסוי הגירעונות של החברה (באלפי ש"ח)

השטף של החברה	הסכומים שהעבירה העירייה לכיסוי הגירעון
2009	734
2010	580
2011	* 1,760
2012	3,093
2013	2,450
סה"כ לשנים 2013-2011	7,303

* מהם 880,000 ש"ח שתוקצבו והועברו בשנת 2012 לכיסוי הגירעון השוטף של החברה לשנת 2011.

יוצא אפוא כי בשנים שקדמו לביצוע עבודות השיפוץ מימנה העירייה את הגירעון בתקציב של חברת היכל התרבות בסכומים שנתיים של עד 734,000 ש"ח, ואילו בתקופת השיפוץ הוסיפה העירייה למימון הגירעון עוד כ-5 מיליון ש"ח¹⁴.

14 אילו הייתה העירייה מעבירה בתקופת השיפוץ את הסכומים שהעבירה בשנים שלפני השיפוץ, היה עליה להעביר 734,000 ש"ח*3 שנים=2.2 מיליון ש"ח. בפועל העבירה העירייה בתקופת השיפוץ 7.303 מיליון ש"ח, כלומר תוספת של כ-5 מיליון ש"ח.

סיכום

פרויקט שיפוץ היכל התרבות היה פרויקט חשוב של חברת היכל התרבות ועיריית תל אביב-יפו בשל היקפו הכספי הגדול ומורכבותו ההנדסית והתכנונית, ובשל היות היכל התרבות אולם מרכזי להופעות של התזמורת הפילהרמונית ולמופעים אחרים.

לפרויקט הישגים רבים בתחום שיפור מערכות האולם ואיכותו כאלם קונצרטים וכן בהגדלת תכולת המבנה. לצד ההישגים האמורים נמצאו ליקויים ניכרים בדרך פעולתה של חברת היכל התרבות בכל הנוגע לשיפוץ היכל בכל שלביו: תכנון הפרויקט, תקצובו, ביצועו, ניהולו ועלותו.

על חברת היכל התרבות והעירייה לדאוג להתחיל בביצוע פרויקטים רק אחר גמור תכנונם; לאשר תקציבים לאחר קיום דיונים מפורטים, ולדאוג שכל ההוצאות הצפויות יהיו כלולות בתקציב המאושר.