

עיריית חיפה -

הסבת מיבנה בית מלון

לבית משרדים של העירייה

בביקורת שנערכה בעיריית חיפה, בנושא הסבת מיבנה בית-מלון לבית משרדים של העירייה , הועלו ליקויים כבדי משקל בכל הנוגע לתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לביצוען של הפרוייקט, להכנת הפרוגרמה, לתיכנון הבנייה ולביצועה על-ידי הקבלנים. הנתונים עודכנו לאמצע 1995. ממצאי הביקורת הובאו לידיעת ראש העירייה - לטיפולו. דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

מבוא

ב-1987 רכשה העירייה את בניין מלון "ציון" (להלן - בניין "ציון"). מטרתה המוצהרת של העירייה הייתה ריכוז משרדיה, הפזורים בעיר, כדי לייעל את העבודה ולשפר את השירות לאזרח. בישיבת מועצת העירייה שאישרה את הרכישה, הגדיר ראש העירייה את מטרת הרכישה: "להקים קרייה עירונית, או קריית העירייה".

בניין "ציון" נמצא סמוך לבניין משרדי העירייה ("היכל העירייה") ולבית-המשרדים של מינהל ההנדסה. בהתאם לתוכנית שגובשה בעירייה, אמורים היו שלושה מיבנים אלה, אחרי שיפוצם, להוות מיכלול אחד, שיאפשר איכלוס פונקציונאלי של משרדי העירייה.

בניין "ציון" מורכב משני אגפים צמודים: האגף המזרחי ניבנה בשנת 1935 והמערבי - בשנת 1953 במיבנה היו קומת כניסה, ארבע קומות מעליה ושתי קומות מרתפים. המיבנה הכיל 105 חדרי מלון, ולכל חדר היו צמודים שירותים. שטח המיבנה, בהתאם לנתוני העירייה, היה 5,194 מ"ר (ברוטו).

בתיכנון התאמת המיבנה לבית משרדים של העירייה (להלן - הפרוייקט) הוחל בסוף שנת 1987. לפי דרישת העירייה, מסר לה הקבלן את המיבנה המשופץ בשלבים, בחודשים דצמבר 1992 עד סוף מאי 1993. הקבלה הסופית של המיבנה, בתום שנת האחריות, נערכה בינואר 1994. מהאמור לעיל עולה, כי שיפוץ מיבנה המלון והסבתו לבית משרדים, משלב התיכנון ועד מסירת המיבנה המשופץ לידי העירייה (למעט ביצוע עבודות להשלמת התקנתה של מערכת מיזוג האוויר), ארכו למעלה משש שנים.

להלן ממצאי הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה:

רכישת בניין "ציון"

בתחילת שנת 1987 ניהלה העירייה משא-ומתן לרכישת בניין "ציון", לצורך הסבתו לבניין משרדים - לצרכיה.

שמאי מקרקעין פרטי, שאת שירותיו שכרה העירייה, העריך בפברואר 1987 את שווי הנכס, "במצבו הנוכחי", בכ-3.6 מיליון דולר, ואת עלות השינויים הפנימיים והשיפוצים הדרושים להתאמת המיבנה לשימוש משרדי העירייה - ב-792,000 \$.

בו בחודש, אחרי שבדיקת מהנדס העיר דאז העלתה, ש"יעוד המיגרש מתאים למוצע", המליצה ועדת הנכסים העירונית לרכוש את הנכס (המיגרש והבניין שעליו) תמורת סכום (בשקלים) שווה-ערך ל-3.5 מיליון דולר; במאסר החליטה מועצת העירייה לרכוש את הנכס תמורת הסכום האמור של 3.5 מיליון דולר¹, ולאשר סכום נוסף של 1.25 מיליון דולר לשיפוץ המיבנה ולהכשרתו ליעודו החדש. ב-31 במאסר 1987 נחתם בין הצדדים חוזה לרכישת הנכס תמורת 3.2 מיליון דולר (בתוספת מע"מ).

¹ חלק מהמימון תוכנן להתקבל ממכירת בית משרדים ברח' שער פלמר (בו שכנו אגף המים והביוב) ושתי קומות משרדים ברח' י' ל' פרץ (בהם שכנו המחלקה המשפטית ואגף הנכסים). יצוין, כי בישיבת המועצה בה אושרה הרכישה, הודיע ראש העירייה, כי החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ אמורה להשתתף במיליון דולר בהוצאות הרכישה, ולהעביר את משרדיה לבניין. ואולם, לאחר גמר השיפוץ חזרה בה החברה לאוטומציה מכוונתה להשתתף ברכישה, והוצאות מימון הרכישה הוטלו, במלואן, על העירייה.

העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה,² כי הייתה מעוניינת ברכישת המיבנה בשל מיקומו. את החשת קצב המשא-ומתן נימקה העירייה ב-"איוס" הבעלים לסגור את בית-המלון ולהפוך את המיבנה לבית-אבות.

להחלטת מועצת העירייה לרכוש את בניין "ציון" לא קדמו הכנת סקר הנדסי-כלכלי ונייר עמדה, בהם יפורטו וינתחו הנתונים ההנדסיים על מצב המיבנה, אפשרויות הפיכתו לבניין משרדים וכדאיות הרכישה והשיפוצים. ניתוח הנדסי כזה היה, לדעת משרד מבקר המדינה, מחוייב המציאות, במיוחד משום שמדובר במיבנה ישן המורכב משני אגפים, שאחד מהם ניבנה בשנת 1935.

בידי העירייה לא היו בעת הרכישה, ולמעשה גם בעת הכנת דין-וחשבון זה, תוכניות המיבנה, ואף לא נתונים על סוג הבנייה, מצב הבניין, טיב החומרים ומידת עמידותם במשך עשרות השנים שעברו מאז הקמת המיבנה. יצויין בהקשר זה, כי "גילוי" עובדות לא ידועות, אשר הצריכו ביצוע שינויים וגרמו לעיכובים בבנייה, היה קו שאפיין את עבודות הכשרת הבניין לצורכי העירייה (ראה לדוגמא, בהמשך, פרשת המרתפים).

זאת ועוד - הסבת בית-מלון לבניין משרדים כרוכה באיבוד שטחים בהיקף גדול - לפי אחת ההערכות, כדי 45% משיטחו הכולל של המיבנה - מאחר שלא ניתן לנצל חלק משטח המיבנה לצורכי משרדים. הבדיקה העלתה, שמידע זה הוברר לעירייה רק אחרי שרכשה את המיבנה (ראה להלן).

בהעדר כל הנתונים והמידע האמורים לעיל לפני העירייה במועד הרכישה, כמבואר, ממילא הם לא הובאו לידיעת מקבלי החלטות בעירייה, הגם שהבאתם הייתה דרושה לצורך שקילת כדאיות רכישת המיבנה והסבתו לבניין משרדים. יצויין במיוחד, כי מקבלי החלטה לא היו מודעים כלל לכך שהבניין, מבחינת חומרי הבנייה ואופן הבנייה, נמצא - כהגדרת האדריכל אשר תיכנן את הסבת המלון למיבנה המשרדים - ב"מצב רעוע".

החלטת הרכישה, אשר נתקבלה, כמתואר, ללא סקר הנדסי-כלכלי וניתוח נתונים בסיסיים, אינה הולמת עירייה המופקדת על כספי משלם המיסים ומצווה לנהוג בהתאם לעקרונות היעילות והחיסכון. בהערכת שמאי לא סגי.

זאת ועוד - העירייה לא בחנה כלל - לפני הרכישה - חלופות אחרות לצרכיה, כגון: רכישת מיבנה משרדים קיים או בניית מיבנה חדש באתר אחר. רק בחודש מארס 1988, שנה אחרי רכישת המלון, ערכה העירייה השוואה בין העלות המשוערת של השינויים שיש לבצע בבניין "ציון" לצורך התאמתו לצרכיה, לבין עלות משוערת של הריסת המיבנה הקיים והקמת מיבנה חדש תחתיו. לדעת משרד מבקר המדינה, העיתוי הנכון לביצוע השוואת עלויות כמתואר היה לפני קבלת החלטת הרכישה - כחלק אינטגרלי של ניתוחים הנדסיים וכלכליים, שכאמור לא הוכנו.

בתשובתה האמורה למשרד מבקר המדינה, מספטמבר 1989, אומנם הדגישה העירייה את הנימוק לרכישה החפוזה של המיבנה, אולם לא הסבירה מדוע לא נערכו לפני הרכישה בדיקות של ממש ושקילת חלופות. לטענת העירייה, הרעיון של הריסת הבניין הקיים ובנייה מחדש הועלה בשלבים מוקדמים על-ידי המחלקה לבנייה, אך נידחה על-ידי מהנדס העיר

² תשובת העירייה לפניית משרד מבקר המדינה בנושא - מספטמבר 1989.

בגלל בעיות רישוי, משך זמן הבנייה ועלות ביצועה. למשרד מבקר המדינה לא הומצא התייעוד לביסוס תשובה זו.

עוד הסבירה העירייה בתשובתה, שההצעה העקרונית שהיא תרכוש את מיבנה מלון "ציון" הועלתה כבר בעבר מספר פעמים, ברם העירייה, "בהיותה מוטרדת ממחסור בחדרי בתי-מלון, נמנעה בעבר מביצוע העיסקה, למרות שכבר אז היה ברור היתרון היחסי בריכוז כל משרדי העירייה במקום אחד". העירייה גם טענה בתשובתה, שבבדיקה ראשונית שעשתה "היה ברור כי המחיר המוצע כדאי כלכלית לעירייה (במחיר למ"ר) ואם נוסיף לכך את השיקול הערכי - המחיר כדאי יותר". למשרד מבקר המדינה לא הומצא כל חישוב, שנערך לפני הרכישה - לביסוס טענות העירייה, כפי שהועלו בתשובתה.



הבדיקה העלתה, כי בפועל הסתכמו ההוצאות על רכישת המיבנה ושיפוצו, נכון למארכ 1995, בכ- 10.2 מיליון דולר (לא כולל הוצאות מימון), וזאת כאשר עדיין לא יושבו כל חילוקי הדעות בין העירייה לבין המתכננים והקבלן בקשר לחשבוניות שהגישו לעירייה.

פרוגרמה ותיכנון

בנובמבר 1987 התקשרה העירייה עם מהנדס, לצורך הכנת פרוגרמה לרה-איכלוס משרדי העירייה בשלושה מיבנים: היכל העירייה, בניין משרדי מינהל ההנדסה ובניין "ציון". המהנדס הכין תיאור של פריסת יחידות העירייה במשרדים השונים ברחבי העיר, וכמו-כן רשימת המיקום המועדף בעיני כל אחד מראשי המנהלים והאגפים.

בהכנת הפרוגרמה לרה-איכלוס משרדי העירייה בכלל, ואיכלוס בניין "ציון" בפרט, עסקה ועדת איכלוס, מקרב אנשי העירייה. בישיבות הוועדה השתתפו, בהתאם לצורך, גורמים שונים בעירייה וכן מתכנני הפרוייקט. ישיבתה הראשונה נערכה בספטמבר 1987.

הבדיקה העלתה, כי ועדת האיכלוס פעלה במשך כל זמן התיכנון ובמרבית מהלך השיפוצים, ושינתה, מדי פעם בפעם, את החלטותיה ואת סידרי העדיפויות שקבעה, וזאת עד לשלב האחרון של ביצוע הפרוייקט, בשנת 1993. כפי שיפורט בהמשך, גרמה פעילות ועדת האיכלוס, במקביל לתיכנון עבודות השיפוץ ולביצוען, לצורך בעריכת שינויים בלתי פוסקים בתיכנון ובביצוע, לעיכובים ממושכים בהמצאת התוכניות לקבלן, לשיבוש עבודתו השוטפת עד לעצירתה המוחלטת לפירקי זמן ממושכים, ובסופו של דבר - להארכת משך הביצוע הכולל מעבר לסביר ולניפוח עלות הפרוייקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שוועדת האיכלוס תכין פרוגרמה מחייבת לפני תיכנון השינויים והשיפוצים במיבנה, כך שקביעותיה ישמשו בסיס לתיכנון - דבר שכאמור לא נעשה. בתשובתה מחודש ספטמבר 1989 הסבירה העירייה, שלהערכתה - עבודתה של ועדת האיכלוס "במקביל לתיכנון, איפשרה לבצע התאמות המתחייבות מאילוצי המקום והתיכנון". תשובת העירייה לא התייחסה לעיכובים - לעיתים ממושכים - בקבלת החלטות על-ידי ועדת האיכלוס, ואף לא לעובדה שחלו הפסקות ממושכות בישיבותיה.

בישיבתה הראשונה של ועדת האיכלוס, שנערכה, כאמור, בספטמבר 1987, השתתפו שני אדריכלים מן החוץ, שהתבקשו, כצוות, להגיש פרוגרמות בשני נושאים:

(א) השינויים הדרושים להפיכת בית-המלון לבית משרדים ועיצוב הפנים של בית המשרדים;

(ב) עבודות שיפוץ בהיכל העירייה ובמיבנה של מינהל ההנדסה.

בדצמבר 1987 ביקש מהנדס העיר מוועדת המיכרזים לאשר התקשרות עם שני האדריכלים האמורים, בהתאם להצעתם. ועדת המיכרזים החליטה באותו חודש, להמליץ לאשר את ההתקשרות עם שני האדריכלים.

לתיכנון בניין "ציון" הוכנו שתי פרוגרמות: הראשונה בתחילת 1988 והשנייה - שבאה להחליף את הראשונה - ביולי 1988.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שהאדריכלים-המתכננים החלו בעבודתם עוד לפני שנחתם עימם הסכם ההתקשרות, ולפני שהיו ברורים לעירייה מהות השיפוץ שבדעתה לעשות בבניין והיקפו.

עוד התקשרה העירייה (בחודשים ינואר - פברואר 1988) עם מתכננים-יועצים - לתיכנון עבודות החשמל, עבודות הסניטציה ומערכת מיזוג האוויר, ועם מהנדס-קונסטרוקטור - לתיכנון הקונסטרוקציה של המיבנה.

בחודש מארס 1988 פנה מהנדס העיר ליושב-ראש ועדת המיכרזים, בבקשה לאשר עריכת חוזים נפרדים עם שני האדריכלים-המתכננים, בהיקף כספי של ההתקשרות שאושרה על-ידי ועדת המיכרזים בדצמבר 1987, וזאת מאחר שהתגלו בעיות בקשר לתשלום שכר טירחתם. הבקשה אושרה באפריל 1988, אולם החוזים לא נערכו. ביוני 1988 שולמה למתכננים, לפי הוראת מהנדס העיר, מיקדמה בסך כולל של 40,000 ש"ח כולל מע"מ (30,000 ש"ח לאדריכל אחד ו-10,000 ש"ח לאדריכל האחר).

בחודש יולי 1988 הורתה העירייה לכל המתכננים, לרבות שני האדריכלים, להפסיק את תיכנון הפרוייקט. הפסקת העבודה נומקה ב"אילוצים תקציביים".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שהסיבה להפסקת התיכנון הייתה שינוי הפרוגרמה לאיכלוס המיבנה, שחייב תיכנון מחדש.

שכר-הטירחה בגין ביצוע התיכנון עד יולי 1988, חולק בין שני האדריכלים, ורק אחד מהם התבקש (להלן - האדריכל-המתכנן) להמשיך ולהכין את התיכנון בהתאם לפרוגרמה החדשה. ביולי 1988 חתמה עימו העירייה על הסכם. באוגוסט 1988 שילמה העירייה לשני האדריכלים, בגין התיכנון שהיא ביטלה, סכום של 108,892 ש"ח.

בחודש יולי 1988, המועד בו הורתה העירייה על הפסקת התיכנון, הגיש האדריכל-המתכנן למהנדס העיר את השגותיו על הנחיות התיכנון שמסרה לו העירייה. לדבריו, הנחיותיו החד-משמעיות של מהנדס העיר, שלא לפרק את המחיצות בין החדרים ואת האמבטיות בחדרים, יביאו לאי-ניצול שטחים הניתנים לשימוש משרדי (עד 45% משטח כל קומה בבניין המלון). האדריכל-המתכנן המליץ, שמהנדס העיר יערוך עיון מחדש בהחלטותיו ובהנחיותיו. בפועל, פורקו, בסופו של דבר, המחיצות והאמבטיות, ובכך הוגדלה ניצולת המיבנה.

באוגוסט 1988 ערכה העירייה השוואה בין אומדנים חלופיים לאיכלוס בניין "ציון": תוכנית כוללת, שהוגדרה כאיכלוס ב"רמה סבירה", מול תוכנית ל"איכלוס חפוז", שהיא תוכנית

מינימלית. לפי התוכנית הכוללת ("רמה סבירה") - שכללה בנייה וגמר רגילים ללא ציפויים מיוחדים (ציפוי אבן, למשל) שימוש במרצפות רגילות וכיוצא בזה - הסתכם אומדן ההוצאות ב-3.36 מיליון ש"ח; בהתאם לחלופה של "איכלוס חפוז" הגיע אומדן עלות השיפוץ ל-1.8 מיליון ש"ח. העירייה בחרה לבצע את החלופה של בנייה ב"רמת גמר סבירה".

רק בשלב זה, של הכנת אומדני החלופות וההשוואה ביניהן, פורטו בניירות העבודה המיגבלות והאילוצים הנובעים מרכישת מיבנה ישן, ששימש בית מלון: השטח שיועמד לרשות משרדי העירייה בבניין המשופץ יהיה קטן, אם לא יהרסו את המחיצות בין החדרים; ריבוי השירותים (אמבטיה, אסלה וקערה לכל חדר) דורש פירוק בקנה מידה רחב של אביזרי סניטציה, ויהיה צורך בביצוע עבודות תיקונים וגמר אחרי הפירוק; לא קיימים שירותים מרוכזים לקהל, ויש צורך לתכננם ולבצעם בכל קומה; כל מערכת החשמל - לרבות הכבלים, הלוחות ואביזרים שונים - אינה תקינה, ולכן יש הכרח בהתקנת מערכת חדשה; המעליות אינן תקינות, ויש צורך לשפצן; איכלוס המיבנה אינו ניתן לביצוע ללא מערכת טלפונים ומערכות תקשורת אחרות.

לנתוני יסוד אלה, שהיו גלויים לעין, לא הייתה התייחסות מתאימה בשיקולים אם לרכוש את מיבנה "ציון"; ניתן להם המישקל הנאות רק בשלב המאוחר, כאשר המיבנה היה כבר בבעלות העירייה.

באוגוסט 1988, עם הכנת הפרגורמה החדשה לתיכנון בניין "ציון" ולאיכלוסו, עדיין לא היו ברורות לעירייה דרישות האיכלוס הסופיות, אשר מהן תיגזר הפרגורמה. הפסקת התיכנון (ביולי 1988) לא נוצלה להכנת תוכניות מחייבות לאיכלוס, והתהליך של אילתורים, שאפיין את הפיכת מלון "ציון" לבניין משרדים, החל לצבור תאוצה. הלקח שהיה על העירייה להפיק מכישלון התיכנון של הפרגורמה הראשונה - ומהתשלום בגין תיכנון שבוטל בלא שנעשה בו שימוש - לא הופק.

הפרוגרמה החדשה (מהדורה ב')

השלב החדש בפרוייקט כונה בעירייה "מהדורה ב'". הפרוגרמה החדשה התייחסה למיבנה "ציון" בלבד.³

המהנדס-הקונסטרוקטור הציע לעירייה להכין מיד תיכנון כללי וסופי לכל המערכות בבניין. לדעתו, היה מקום להכין תוכניות עבודה מושלמות למעליות לכל הקומות, למדרגות המרכזיות ולפיר האנכי להולכת כל המערכות (חיווט, חשמל וכדומה).

ואולם, נקודת המבט של מקבלי ההחלטות בעירייה, בתחילת "מהדורה ב'", הייתה עדיין "מצומצמת". גישתו של המהנדס-הקונסטרוקטור לא התקבלה על דעתו של מהנדס העיר, והוא הורה למתכננים-היועצים להכין מיכרזים חלקיים לביצוע העבודות. המהנדס-הקונסטרוקטור הסיג על החלטה זו: הוא קבע, שהוצאת מיכרזים חלקיים תייקר את הפרוייקט ותגרום להפרעות במהלך ביצועו - מה גם שמערכות חשמל, אינסטלציה סניטרית ובטיחות דורשות מתן פיתרון לכל הבניין כבר בשלב הראשון של התיכנון.

³ כזכור, בתחילה דובר על תוכנית שהקיפה גם את "היכל העירייה" ואת מיבנה המשרדים של מינהל ההנדסה.

גם אם גישת מהנדס העיר נבעה - כטענת העירייה בתשובתה למשרד מבקר המדינה - מאילוצים תקציביים, דעת משרד מבקר המדינה היא, שהיה מקום להיערך כך שעלויות הביצוע, בשלבים הבאים, תהיינה קטנות ככל האפשר.

במיסגרת התיכנון לפי "מהדורה ב'", פירט האדריכל-המתכנן אילוצים שונים לתיכנון: בניין "ציון" נמצא ב"מצב רעוע", וקיים ספק באשר לאפשרות הרצפות לשאת בעומס של הארכיונים; הבניין מתוכנן כבית-מלון, עם הפונקציות האופייניות, ומכאן שאיכלוס הבניין והפעלתו, כמשרדי העירייה, במצבו הנוכחי [דאז], יהווה עבירה, שהרי אין הוא עומד בתקנים הדרושים למשרדים ציבוריים; יש צורך לתכנן ולבצע שורה ארוכה של מערכות, כגון - חשמל, תחנת טרנספורמציה, תקשורת, הכנה למיזוג אוויר, אינסטלציה סניטרית, וכן מערכות גילוי וכיבוי אש והתאמתן לתקן.

הריסה ושיפוץ

האדריכל-המתכנן קבע, שלפי הפרוגרמה שנבחרה, תתבצע עבודת השיפוץ רק בשני המרתפים, בקומת הכניסה וכן בקומות א' ו-ב'. העירייה אימצה קביעה זו.

עם קבלת ההחלטה בדבר שיפוץ בהיקף מצומצם בלבד, התעוררו בעירייה חילוקי דיעות באשר לדרך הפעולה: האם די במיכרז לשיפוץ חלקי (עד קומה ב'), או שמא מוטב שהמיכרז יקיף את הבניין כולו, ואילו הביצוע יהיה בשלבים. ועדת האיכלוס בחרה בדרך השנייה. הבחירה הייתה, לדעת משרד מבקר המדינה, עקרונית נכונה; ברם הביצוע היה כושל (על כך בהמשך).

בין המחלקות שהיו אמורות לעבור לבניין "ציון" היה גם מרכז הבקרה למערכת הרמזורים. מהבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר, שתיכנון השטח המיועד למרכז הבקרה (שתי קומות המרתף) נערך בלא שבידי העירייה היו הנתונים הרלוונטיים. באוגוסט 1988 הודיע האדריכל-המתכנן לעירייה, שבהתאם לתוכניות מרכז הבקרה ונתוני הציוד, שנשלחו בינתיים מגרמניה, השטח המיועד למטרה זו בבניין "ציון" אינו מספיק, ויש צורך להגדילו. עוד מסר האדריכל לעירייה, כי כדי להתאים את שני המרתפים לייעודם החדש - מרכז בקרה - יש לבצע עבודות פינויים והריסות בשתי הקומות ולהוריד את כל המחיצות והתיקרות כדי להגדיל את השטח.

בהתאם לקביעת האדריכל-המתכנן פירסמה העירייה מיכרז לביצוע עבודות הריסה בשני המרתפים, והעבודה נמסרה לקבלן שהצעתו הייתה הזולה ביותר. בנובמבר 1988 נחתם עימו הסכם לביצוע עבודות ההריסה בתוך 40 יום, בעלות של כ-69,000 ש"ח. הבדיקה העלתה, שהיקף החוזה הוגדל לכ-90,000 ש"ח, וזאת, לפי הסברי העירייה, בשל הצורך לבצע עבודות נוספות, שלא הובאו בחשבון בעת הכנת המיכרז. הקבלן סיים את ביצוע העבודה בראשית חודש פברואר 1989.

בשלב זה של ביצוע הפרוייקט (פברואר 1989) עדיין פעלה העירייה לפי הגישה המצומצמת. העירייה הניחה, שביצוע עבודות שיפוצים בקנה מידה מצומצם, שיאפשר ניצול שטח של עד 3,500 מ"ר, יענה על צרכיה. וכך, עוד לפני סיום עבודות ההריסה בכל קומות הבניין, החלה העירייה לאכלס את המיבנה, והעבירה אליו שלוש מיחידותיה. כפי שיתואר להלן, הייתה הנחה זו מוטעית מעיקרה, ובהמשך היה צורך לפנות את כל היחידות שהועברו לבניין "ציון", ולבצע בבניין שיפוצים בהיקף נרחב.

במאי 1989 העביר משרד מהנדס העיר לראש העירייה את הפרוגרמה המוסכמת לאיכלוס בניין "ציון". בפרוגרמה זו לא יועדו עדיין הקומות העליונות (קומות ג' ו-ד'). בדברי ההסבר לפרוגרמה נמסר לראש העירייה, שאחרי הוצאת המיכרז לביצוע השיפוץ, בספטמבר 1989, ניתן יהיה לגשת לשיפוץ עצמו לקראת סוף שנת 1989. עוד נקבע בדברי ההסבר, שלפני התחלת השיפוצים יהיה צורך לפנות את כל מחלקות העירייה, שכבר אוכלסו בבניין, ולמצוא להן דיוור ארעי. לשם כך יהיה צורך לשפץ שני מיבנים בבעלות העירייה, באזורים שונים של העיר. על ביצוע שיפוץ מיבנים אלה והעברת יחידות העירייה אליהם, אמורה הייתה להחליט ועדת האיכלוס, נוסף על ההחלטות השוטפות ביחס לבניין "ציון".

במחצית שנת 1989, עם התקרב מועד הוצאת המיכרז לשיפוץ המיבנה, הגיע המהנדס-הקונסטרוקטור למסקנה, שאין אפשרות אפקטיבית לתכנן סופית את הבניין בלי להרוס תחילה גם את יתר קומות הבניין. רק כך ניתן יהיה, לדעתו, למנוע מצב של "גישוש" (דהיינו - מציאת אלמנטים שקיומם לא היה ידוע) בעת ביצוע עבודות השיפוץ; כזכור, לא היו בידי העירייה תוכניות של מיבנה מלון "ציון".

השלב השני של עבודות ההריסה בוצע על-ידי קבלן אחר בחודשים ינואר עד מאי 1990, והקיף את שאר חלקי הבניין. בעת ביצוע ההריסות התגלו פרטי בניין שונים, שלא היו ידועים למתכננים.

בפנייתו לעירייה, בנובמבר 1991, ביקש משרד מבקר המדינה להודיעו - מדוע בוצעו עבודות ההריסה במיבנה בשני שלבים, זאת בניגוד לדעתו של המהנדס-הקונסטרוקטור, שניתן היה לבצע, במקביל להריסה בשלב הראשון, את עבודות ההריסה במיבנה כולו. בתשובתה מדצמבר 1991, הסבירה העירייה, שבעיקר סיבות תקציביות הן שהביאו לכך שלא תמיד התקבלה דעתו המקצועית של המהנדס-הקונסטרוקטור; לא נמצא תיעוד לביסוס הסבר זה.

עיכובים בתיכנון ובהמצאת תוכניות לביצוע

באפריל 1990 היו המתכננים מוכנים להשלים את התוכניות למיכרז השיפוץ; ברם, העדר תוכנית איכלוס לקומות ג' ו-ד' היה גורם מעכב להמשך התיכנון ולהשלמתו.

ביוני 1990 ביקש מינהל ההנדסה מיו"ר ועדת האיכלוס לסיים את קביעת הפרוגרמה לקומות העליונות של בניין "ציון". לראש העירייה דווח, שעד סוף אותו חודש תתקבל פרוגרמת איכלוס חדשה. גמר התיכנון הארכיטקטוני נקבע הפעם לחודש אוגוסט 1990; תחילת העבודה בבניין נקבעה לחודשים ינואר - פברואר 1991, וסיומה - לחודשים יולי - אוגוסט 1992.

גם בלוח הזמנים החדש חלו עיכובים: ביולי 1990 הודיע המהנדס-הקונסטרוקטור לעירייה, שטרם קיבל את התוכניות המתוקנות מהמודד, שאת שירותיו שכרה העירייה. ליועץ לאינסטלציה סניטרית לא הומצאו תוכניות הבניין - ובלעדיהן לא יכול היה להתחיל בתיכנון המערכת לה הוא אחראי.

בספטמבר 1990 העביר האדריכל-המתכנן למשרד מהנדס העיר רק חלק מתוכניות העבודה לביצוע, שכן כמחצית מהתוכניות שנמסרו לעירייה לא הושלמו. באוקטובר 1990 דיווחו

מחלקת הבנייה למהנדס העיר על מצב התיכנון והעמידה בלוח הזמנים. מהדיווח עלה, שקיים פיגור של כ-45 יום לגבי לוח הזמנים החדש. הפיגור הוסבר בכך, שרק בספטמבר 1990 סוכמה הפרוגרמה לקומות העליונות של המיבנה. פינוי דיירי הבניין התעכב כחודשיים, דבר שגרר פיגורים בשרשרת הפעילויות.



בלוח הזמנים החדש נקבעה כאמור התחלת העבודה בבניין לחודשים ינואר - פברואר 1991. בפועל החלה העבודה רק בחודש אפריל 1991 (החוזה עם הקבלן נחתם רק בחודש מאי אותה שנה). הפיגורים המצטברים בתיכנון, ועיכובים שנבעו מהצורך לפנות יחידות שכבר אוכלסו בבניין "ציון", כמתואר, גרמו לדחייה של ארבעה חודשים בהתחלת עבודות הקבלן.

ביצוע השיפוצים על-ידי הקבלן הראשי

בינואר 1991 פירסמה העירייה מיכרז פומבי לשיפוץ הבניין. המיכרז כלל ביצוע עבודות פירוק, הריסה, בנייה ושיפוץ, וכמו-כן אספקה והתקנה של מערכות מיזוג אוויר, חשמל ומערכות נוספות.

ועדת המיכרזים דנה בהצעות הקבלנים במיספר ישיבות, בחודשים מארס-אפריל 1991, ובאפריל 1991 המליצה למסור את הביצוע לאחד המציעים (להלן - הקבלן הראשי). החוזה עם הקבלן הראשי נחתם במאי 1991, בהיקף של כ-6.4 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). הקבלן התחייב להשלים את הפרוייקט בתוך 12 חודש, ולהקדים את מסירת אולם הכניסה בשלושה חודשים (כלומר תישעה חודשים לאחר חתימת החוזה). יצויין, כי צו התחלת העבודה באתר נמסר לקבלן באפריל 1991, דהיינו לפני חתימת החוזה עימו.

בפברואר 1991 התקשרה העירייה עם חברה להנדסה ובנייה, לביצוע הפיקוח על כל עבודות השיפוץ (להלן - חברת הפיקוח). שכר הטירחה של חברת הפיקוח נקבע ל-2.5% מעלות ביצוע העבודות.

כבר בשבועות הראשונים לביצוע הפרוייקט התלונן הקבלן הראשי על כך, שהוא אינו מקבל תוכניות שונות, וכמו-כן על ליקויים בתוכניות שכן נמסרו לו. ביוני 1991 טען הקבלן, כי קיים תיעוד רק לגבי חלק מקטעי הקירות ופריטים אחרים שנהרסו על-ידי קבלנים שונים, בשני שלבי ההריסה. חברת הפיקוח אישרה את טענות הקבלן, שיש אי-התאמה בין המצב הקיים לבין התוכניות שנמסרו לקבלן, והסכימה שיש צורך במדידה נוספת לשם תיעוד המצב.

באוגוסט 1991, כעבור רבע מהזמן שהוקצב לביצוע הפרוייקט בהתאם לחוזה, קבע הקבלן שבקצב העבודה הנכפה עליו, לא תהיה אפשרות לעמוד בלוח הזמנים החוזי. לטענתו, המתכננים למיניהם עדיין מגישים תוכניות חדשות לאזורי הבניין השונים, ועד לקבלת התוכניות הסופיות אין אפשרות לבצע עבודה באזורים אלה: עדיין לא נמסרה לידי מערכת מושלמת ומלאה של תוכניות לביצוע לכל הבניין, והוא ממשיך לקבל תוכניות המחייבות ביצוע שינויים בהן בהתאם למציאות בשטח; גם אחרי שתוכניות נמסרות לידי, אין הוא

יכול לעבוד לפיהן, מאחר שהמתכננים ממשיכים לשנותן, תוך כדי העבודה, בהתאם למציאות בשטח.

נושא נוסף שהעלה הקבלן היה אי-תאום בין הכמויות שהיה עליו לבצע בפועל לבין הכמויות במיפרטים שצורפו לחוזה העבודה. למשל, בעוד שבכתב הכמויות צויין שיש לצקת 5 מ"ק עמודים, הגיעה היציקה בפועל ל-50 מ"ק; במקום 30 מ"ק חציבה בהתאם למיפרט, הגיע היקף החציבה בפועל ל-150 מ"ק. מצב זה גורם, לדבריו, לבלבול, לשיבוש מהלכה התקין של העבודה, לדחייה בהשלמתה ולהתייקרויות. מיומני העבודה עולה, כי חברת הפיקוח אישרה את עיקר הדברים.

בספטמבר 1991, במהלך ביצוע השיפוצים, ביקש מהנדס העיר מיו"ר ועדת האיכלוס להחיש מתן החלטות לגבי איכלוס יחידות שונות של העירייה בבניין "ציון", ולקבוע את ייעוד שתי הקומות העליונות בבניין. כמו-כן הדגיש מהנדס העיר, שוועדת האיכלוס טרם קיבלה החלטות עקרוניות בנושאים כהתקנת מערכות הטלפונים, החשמל ומיזוג האוויר - מערכות שהן תנאי לאיכלוס הבניין. רק לחלק מנושאים אלה נתנה ועדת האיכלוס את דעתה, כאשר התכנסה בחודש אוקטובר 1991. אי-קבלת ההחלטות בזמן גרמה בהכרח לשיבוש העבודה, להארכת משך ביצוע הפרוייקט ולתוספת הוצאות.

תיאום התיכנון

בינואר 1992 מונה האדריכל-המתכנן למתאם התיכנון, ברם גם אחרי מינוי זה נמשכו התופעות שאפיינו את שלבי הביצוע הראשוניים: מסירת תוכניות ביצוע לקבלן, שביטול תוכניות קודמות; העדר תיאום בין המתכננים, והצורך, לעיתים, לחזור ולבצע עבודות שכבר בוצעו לפי תוכניות קודמות. חברת הפיקוח קבעה, שעקב אי-השלמת עבודות התיכנון עם תחילת הפרוייקט ודרישת העירייה לשינויים רבים במהלכו - המשיכו המתכננים, תוך זמן הביצוע ובמקביל לו, בעבודות תיכנון. נוצר אי-תיאום בתיכנון: כך, למשל, במחצית יוני 1992 - המועד בו היה אמור הפרוייקט להסתיים אחרי ההארכה הראשונה (ראה להלן) - התברר שאין תיאום בין ביצוע עבודות החשמל לבין עבודות מיזוג האוויר וההרכבה של התקרות האקוסטיות. אותה שעה נמסרו לקבלן תוכניות החשמל של קומה ג', אך חסרו תוכניות העבודה לביצוע תעלות מיזוג האוויר והצנרת של מערכת מיזוג האוויר בקומה זו.

למסכת היחסים המורכבת בין העירייה לבין המתכננים-היועצים נוספה גם העובדה, שהעירייה פיגרה בתשלומים בגין התוכניות שהושלמו ונמסרו לידיה. משרד מבקר המדינה העלה, שגם חברת הפיקוח ואפילו הבורר, שנבחר על-ידי הצדדים לקיים בורות בין העירייה לבין הקבלן הראשי, התלוננו על עיכובים ממושכים בפירעון החשבוניות שהגישו לעירייה. כך, למשל, הודיע מתכנן מערכת החשמל לעירייה, בדצמבר 1992, שהוא מעכב מסירת תוכניות לביצוע - עד שיוסדרו התשלומים, בהתאם לחשבוניות שהגיש לעירייה.

הארכת משך הביצוע וסיבותיו

כתוצאה מהשינויים בפרוגרמה ובתוכניות לביצוע, כמבואר לעיל, וכמו-כן בשל השהיות בהחלטת ועדת האיכלוס בנושא יעוד שתי הקומות העליונות ובשל השהיות בפיתרון שאלות עקרוניות לגבי מערכות הטלפונים, החשמל ומיזוג האוויר (מערכות שהן תנאי לאיכלוס

הבניין) - נגרמו שיבושים, לעתים משמעותיים, במהלך העבודה, וכפועל יוצא התארכה תקופת הביצוע. העירייה, לאחר שהכירה בחלק מטענות הקבלן, האריכה את מועד מסירת המיבנה ממאי 1992 לסוף יוני 1992; אולם גם במועד זה הפרוייקט לא הסתיים⁴. מהנדס העיר אישר לקבלן הארכה נוספת של משך הביצוע, הפעם בשלושה חודשים (עד ספטמבר 1992). מתן הארכה זו נומק בכך, שחלק מהפיגור בביצוע נבע מבעיות של "שינוי הייעודים" - שינויים באיכלוס ובתיפקוד, תוך כדי הביצוע על-ידי הקבלן הראשי - וכן מבעיות של "התאמת תוכניות". משרד מבקר המדינה נוכח לדעת, ש"התאמת תוכניות", פירושה היה פעמים רבות - הכנת תוכניות חדשות על-ידי המתכננים-היועצים, והשבתת עבודת הקבלן עקב כך, עד קבלת התוכניות המתוקנות, הקבלן חייב את העירייה בעלות הפסקות העבודה שנכפו עליו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 1993, אישרה העירייה את העובדות שתוארו לעיל, כולל העובדה שהיו עיכובים במסירת תוכניות הביצוע על-ידי היועצים-המתכננים השונים. העירייה הסבירה, שלעיכובים בתיכנון, "שנבעו מקושי בהערכת מצבו של הבניין", נוספה "טעות טכנית" בהכנת המיפרט שצורף לחוזה עם הקבלן. בירור משרד מבקר המדינה העלה, ש"הטעות הטכנית" התבטאה בהשמטת כל סעיף החפירה במרתף מהמיפרט שהוכן על-ידי אחד היועצים. לדעת משרד מבקר המדינה, זוהי חוליה נוספת בשרשרת טעויות, שיבושים ואי-עמידה בלוח הזמנים מצד המתכננים-היועצים למיניהם. מהתיעוד עולה, שמכין המיפרט לא נתבקש אפילו להסביר מה מקור ה"טעות הטכנית" שעשה.

משרד מבקר המדינה שאל את העירייה, כבר בנובמבר 1991, מה בדעתה לעשות לנוכח תיפקודם הלקוי של חלק מהמתכננים-היועצים. תשובה בכתב לא נתקבלה, אולם מהתיעוד עולה התנצחות והחלפת האשמות הדדית בין העירייה לבין המתכננים-היועצים.

הגדלת היקף החוזה עם הקבלן הראשי

בדצמבר 1992, במהלך ביצוע העבודות, פנה מהנדס העיר לוועדת המיכרזים וביקש את אישורה להגדיל ב-50% את היקף החוזה עם הקבלן הראשי, שנחתם במאי 1991 - מ-5,436,434 ש"ח ל-8,154,651 ש"ח (לא כולל מע"מ). הגדלת היקף החוזה נומקה בצורך לבצע בבניין מערכת מיזוג אוויר מלאה (ראה להלן). הבדיקה העלתה, שלמועד פניית מהנדס העיר לוועדת המיכרזים, כבר הגיעה חריגת ההוצאות לכדי 25% מהיקף החוזה - שיעור עליו הוא מוסמך להחליט ללא אישורה של ועדת המיכרזים⁵ - וזאת עקב ביצוע תוספות ושינויים שונים - עבודות חשמל, בניית חדר לגנרטור ולטרנספורמטור ועוד.

ועדת המיכרזים, המליצה, בינואר 1993, להגדיל את היקף החוזה ב-40%. ההחלטה אושרה בישיבת מועצת העירייה בפברואר 1993.

4 ראה להלן על חילוקי דיעות מהותיים בין הקבלן הראשי והעירייה, ומסירת ההכרעה בהם לבורר.

5 על-פי תקנות העיריות (מיכרזים), התשמ"ח-1987, רשאית עירייה להתקשר בחוזה ללא מיכרז, אם המדובר בחוזה הבא להגדיל את הוצאות העירייה על-ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות העירייה על פי החוזה הקיים, או בשיעור של 50% - אם המועצה קבעה שעריכת המיכרז לא תביא תועלת.



להלן מובאים נתונים וממצאים נוספים, המתייחסים להכשרת בניין "ציון" לצורכי העירייה:

מערכת מיזוג אוויר

חברת הנדסה, שאת שירותיה שכרה העירייה סמוך למועד רכישת המיבנה, קבעה שלמערכת מיזוג האוויר הקיימת במיבנה אין כל ערך. את עלות התקנת מערכת מיזוג אוויר חדשה היא אמדה בכ-320,000 ש"ח⁶.

במיפרטים שהוכנו למיכרז הפומבי לביצוע עבודות השיפוץ צויין, שתותקן מערכת מיזוג אוויר לבניין כולו. במסמכים שצרפה העירייה למיכרז הפומבי, בינואר 1991, נאמר שמסיבות תקציביות הוקטן היקף עבודות מיזוג האוויר, ובבניין תותקן מערכת חלקית בלבד.

עם פירסום מסמכי המיכרז התברר לעירייה, שמתכנן מערכת החשמל טעה בחישוב זרם החשמל הדרוש, שיאפשר גם התקנת מערכת מיזוג אוויר, והיה צורך בהגדלת הזרם ב-550 אמפר מעל הנקוב במסמכי המיכרז. העירייה דרשה מהמתכנן שיסביר, בכתב, את הסיבות לטעות ואת הנזקים הצפויים בעטייה; תשובת המתכנן לא נמצאה בתיעוד ולא הומצאה למשרד מבקר המדינה.

אחרי התקנת המערכת החלקית, קיבלה העירייה החלטה להתקין מערכת מיזוג אוויר בבניין כולו. בין העירייה לבין הקבלן הראשי, שהתקין את המערכת החלקית באמצעות קבלן מישנה, התגלעו חילוקי-דיעות באשר לגובה הסכום שישולם לו כעמלת קבלן ראשי. כתוצאה מחילוקי הדעות נדחתה התקנת המערכת המשלימה במיספר חודשים, והיה צורך לפרסם מיכרז פומבי לביצוע העבודה; זה פורסם בנובמבר 1993. בדצמבר 1993 החליטה ועדת המיכרזים למסור את התקנת המערכת הנוספת לקבלן שזכה במיכרז, בסכום הצעתו - כ-511,000 ש"ח.

לפי נתונים שילמה העירייה בגין אספקת הציוד והתקנת מערכת מיזוג האוויר בבניין סכום כולל של 1,544,000 ש"ח, מזה 1,026,000 ש"ח לקבלן הראשי, בגין המערכת החלקית, ו-518,000 ש"ח לקבלן המישנה, בגין המערכת המשלימה.

מערכת החשמל

לתיכנון מערכת החשמל חתמה העירייה עם שותפות של שני מהנדסים-יועצים לחשמל ולאוטומציה על שני הסכמים: האחד, בינואר 1988 - לעריכת סקר של המערכות והאינסטלציה החשמלית הקיימת בבניין, והשני, במארס 1988 - לתיכנון המערכת במיבנה המשופץ.

⁶ בהתאם לנתוני העירייה לחודש מארס 1995, שולמו לחברה בגין תיכנון מערכת מיזוג האוויר כ-103,000 ש"ח; התשלום היה סופי.

הקבלן הראשי וקבלן המישנה לעבודות חשמל התלונו, החל בחודשים הראשונים לביצוע הפרוייקט, על שינויים, פיגורים ועיכובים ממושכים בהמצאת התוכניות לביצוע עבודות החשמל, אשר גררו עיכוב ממושך בהזמנת פריטי ציוד המיוצרים בחוץ לארץ (לוחות חשמל). אחת הסיבות לעיכובים בתיכנון ובמסירת התוכניות לביצוע ולשיבושי העבודה בבניין הייתה, כפי שהעלה משרד מבקר המדינה, ההחלטה להגדיל את העומס, ביחס לעומס שנקבע בתיכנון ובתוכניות הביצוע המקוריות. למשל, חברת הפיקוח הסבירה לקבלן, כי לפי יומני העבודה מחודש ינואר 1992 - עשרה חודשים מתחילת ביצוע הפרוייקט - המתכנן עדיין מכין את התוכניות לביצוע, וזאת כתוצאה מהגידול בעומס.

ביוני 1992 העלה הקבלן הראשי לפני העירייה את נושא הזמנת לוחות החשמל מחו"ל. הקבלן ציין, שהרכיבים של לוח החשמל הראשי בבניין מיוצרים בחו"ל, וזמן האספקה של הלוח הוא 12 שבועות. חודש אוגוסט הוא חודש החופשות באירופה, ובחודש ספטמבר חלים בארץ החגים. לפיכך, לדעתו של הקבלן, יש להזמין מיידית את הלוח, והוא ביקש, ביומן העבודה, את הוראות העירייה לביצוע ההזמנה. במכתב מיוני 1992 חזר הקבלן והליון על שטרם קיבל את אישור העירייה להזמנת הלוח מחו"ל. עוד ציין הקבלן, שכתוצאה מהגדלת העומס החשמלי בבניין "בערך פי שניים מהעומס המתכונן", גדלו ממדי הלוח הראשי, וכתוצאה מכך - יש להרחיב את הפתח הקיים בחדר החשמל כדי שיאפשר את הכנסת הלוח. לשם כך צריך להחליף את המשקוף והדלת הקיימים לגדולים יותר או, לחלופין, להרוס קירות - עבודות שיש לבצע מיידית, כדי לא לעכב את העבודה בחלקים אחרים של המיבנה. תגובת העירייה לפניית הקבלן השתתה זמן רב.

העירייה העלתה לפני מתכנן מערכת החשמל שורה ארוכה של ליקויים וטעויות, שגרמו לה הוצאות כספיות ניכרות ומיותרות. המתכנן השיב, שהשינויים שהעירייה דרשה, בעיקבות השינויים באיכלוס המיבנה ובהחלטותיה היא, דוגמת מערכת מיזוג האוויר, הצריכו ביטול תוכניות ביצוע והכנת תיכנון חדש. המתכנן הצביע, למשל, על מיקרה, בו נאלץ לבטל 14 תוכניות שהיו מוכנות לביצוע, להכין שש תוכניות חדשות ולהכניס עשרות שינויים בכל 84 התוכניות שכבר הכין.

מערכת כבלים למחשבים

מערכת כבלים למחשבים בשיטת ה-Cabling System I.B.M (להלן - C.S) נמצאת בשימוש זה שנים; חרף זאת, לא כלל מתכנן מערכת החשמל בבניין "ציון" מערכת זו בתוכניות שנועדו למיכרז, שפורסם לקבלנים בראשית 1991. רק באוקטובר 1991 חתמה העירייה עם מתכנן מערכת החשמל על הסכם לתיכנון מערכת ה-C.S לבניין.

שכר טירחת המתכנן נקבע כאחוז מסויים מעלות רכישת הציוד והתקנת המערכת. הבדיקה העלתה שהערכת העלות שהגיש המתכנן הייתה נמוכה בהיקף משמעותי מהעלות בפועל. עוד העלתה הבדיקה, שבהכנת המיכרז לקבלנים נפלו טעויות, שבעטיין נאלצה העירייה לפנות למגישי ההצעות, כדי שיתקנו את הצעותיהם.

אחרי חתימת החוזה עם הקבלן המבצע את מערכת ה-C.S בבניין, הונהגו, מדי פעם בפעם שינויים בתיכנון המערכת לעומת המיכרז; למשל: מיספר המוצאים למחשב גדל מ-260 ל-354, אורך הכבלים גדל מ-7,600 מטר ל-24,000 מטר. ביצוע שינויים אלה גרם להפרעות במהלך עבודת הקבלן הראשי, והביא להגשת תביעות מצידו לפיצוי כספי.

באוקטובר 1992, במהלך הביצוע, פנתה העירייה למתכנן המערכת ודרשה להחליף פריט מהותי, מאחר ששוב אין מייצרים כמותו, בהיותו מיושן. לדעת משרד מבקר המדינה, המתכנן אמור היה, בתור מומחה, להיות מודע להתפתחויות במערכת שהוא מתכנן, ולא לכלול פריט מיושן במערכת החדשה. היקף השינוי כתוצאה מרכישת הפריט החדש נאמד ב-45,000 ש"ח. ברם, אין זו רק שאלה של עלות כספית. לדעת משרד מבקר המדינה, הייתה העירייה זכאית לקבל את המערכת החדשה ביותר. שאלות משרד מבקר המדינה, מדוע נעלמה עובדה זו מהמתכנן, ומדוע כלל ציוד מיושן, כמתואר, במערכת החדשה - נותרו ללא מענה.

איטום המיבנה

במיבנה מלון "ציון" לשעבר - שהוקם, כאמור, לפני עשרות שנים - שני מרתפים מתחת לפני המדרכה. אחרי השיפוצים יועדו המרתפים לשימוש יחידות העירייה והחברה לאוטומציה. נוכח גילו של המיבנה והעדר תוכניות בנייה ומידע באשר לפרטי הבניין - ניתן היה לצפות שהעירייה תשכור את שירותיו של יועץ לענייני איטום, וזאת עוד לפני תחילת ביצוע השיפוצים. העירייה לא עשתה כן, ורק לאחר שהוחל בביצוע התברר לה, לראשונה, שקיימת בעיה חמורה. כבר עם גישמי החורף הראשונים חדרו מים למיבנה, בעיקר למרתפים, וגרמו נזקים ושיבוש בעבודה. זאת ועוד - בקיץ 1992 התפוצץ צינור של קו המים העירוני הסמוך לבניין, והיו חדירות מים בכמויות רציניות באחד המרתפים. לקבלן המשפץ התברר, שהמרתפים חורגים מקו הבניין ומגיעים עד מתחת לאבן השפה של המדרכות. על "גג" המרתפים, בחלק שמתחת לפני המדרכה, בוצע לפני שנים רבות זיפות לצורכי איטום, אולם עם התיישנות המיבנה, בלה הזיפות. עוד התברר, שקירות המיבנה שוב אינם אטומים והם מחדירים רטיבות.

רק בנובמבר 1992 התקשרה העירייה עם מומחה לאיטום - לבדיקת המיבנה. המומחה המליץ לבצע עבודות איטום יסודיות. אולם, לדבריו, הסבירה לו העירייה, שהמלצותיו אינן בנות ביצוע, משום שיעכבו את מהלך העבודה של הקבלן הראשי ויגרמו לדחיית מועד מסירת המיבנה. לדבריו, בדו"ח שהגיש, סוכם עימו שיעשו "פעולות על-פני השטח בלבד". לדעת המומחה, אופן הביצוע שהתוותה העירייה אינו אלא פעולת חירום, שאומנם תשפר את המצב לטווח הקצר, אך בוודאי שלא תספק פתרון מלא לבעיה החמורה של הרטיבות. לדעתו, גרמה הרטיבות במשך שנים נזק לבטונים ולברזל הזיון. הדו"ח קובע, שלא קיימת התייחסות נאותה מצד העירייה לחומרת הנושא ולהיקפו. בדו"ח נוסף, מדצמבר 1992, קבע מומחה האיטום שתשתית הקירות של המיבנה, ככל שזו נבדקה על-ידי, אינה אלא "גיבוב אבנים וטיח". תופעת חדירת מים למרתפים לאחר פיצוץ קו מים עירוני חזרה על עצמה באוגוסט 1993.

בהתאם לנתוני העירייה, שולם ליועץ (נכון לחודש מארס 1995) סכום של 38,500 ש"ח.

הבוררות עם הקבלן

נוכח חילוקי הדיעות המרובים בין הקבלן הראשי לבין העירייה, ובהתחשב בתביעות הכספיות שלו, שלא נענו, הסכימו הצדדים, בנובמבר 1991, להשתמש בשירותיו של בורר מוסכם. כאשר נמצא בורר המקובל על שני הצדדים, התבקש יושב-ראש ועדת המיכרזים לאשר את התמורה שדרש הבורר (150 ש"ח לכל שעת עבודה בתוספת הצמדה למדד המחירים

לצרכן של דצמבר 1991). סוכם, שבשכר הטירחה של הבורר, שנאמד ב-24,000 ש"ח, ישאו שני הצדדים שווה בשווה. הסכם הבוררות בין העירייה לבין הקבלן הראשי נחתם בפברואר 1992, והסכם בין העירייה לבין הבורר נחתם במארס 1992. הבדיקה העלתה, שהבוררות נמשכה ממארס 1992 עד אוקטובר 1994, ובמהלכה נערכו 30 ישיבות. הבורר נהג להוציא פסקי בוררות חלקיים, שהראשון בהם ניתן בספטמבר 1992. בראשית נובמבר 1994 הודיע מהנדס העיר לקבלן, שהוא רואה בישיבת הבוררות שנערכה בסוף אוקטובר 1994 את "סיום תהליך הבוררות".

בפנייתו לעירייה בפברואר 1995 ביקש משרד מבקר המדינה להודיעו, מדוע התמשכה הבוררות 32 חודש (ישיבת בוררות אחת בממוצע לחודש). מאחר שכל התשלומים, הן לבורר והן אלה שייפסקו לטובת הקבלן, צמודים למדד המחירים לצרכן, היה זה מעניינה של העירייה לפעול לקבלת פסק בוררות סופי מוקדם ככל הניתן. בתשובתה מחודש מארס 1995 טענה העירייה, שהסיבות להתמשכות הבוררות היו: קשיי תיאום פגישות בין שלושה הגורמים (העירייה, הקבלן והבורר); השקעת זמן ממושך בהכנת התיעוד הרלוונטי; ניצול לרעה של הליך הבוררות על-ידי הקבלן.

לפי נתונייה לחודש מארס 1995, שילמה העירייה לקבלן, בהתאם לפסקי הבורר, 612,404 ש"ח, בגין תביעות כספיות שהיו שנויות במחלוקת. לפי תשובתה מאותו חודש למשרד מבקר המדינה - סכום זה אינו סופי.

חברת הפיקוח

כאמור, התקשרה העירייה בפברואר 1991 עם חברת מהנדסים, ומסרה לה את הפיקוח על ביצוע הפרוייקט. כבר בחודשים הראשונים לעבודת חברה זו נתגלעו, תכופות, חילוקי-דיעות, מהם מהותיים, בינה לבין העירייה, והוטחו האשמות הדדיות חריפות. למשל, באוקטובר 1991 הודיע מהנדס העיר לחברת הפיקוח, שהעירייה מאוכזבת מביצועי החברה, וכי נוכחותה באתר אינה מורגשת. חברת הפיקוח טענה לעומתו, שמיד עם תחילת הביצוע התברר, שהתוכניות של היועצים-המתכננים מטעם העירייה הן לצורכי מיכרז בלבד ולא תוכניות לביצוע העבודה. באפריל 1993 טענה חברת הפיקוח, שהעירייה מנסה להתחמק מלפצותה על העבודה שהיא נאלצת להשקיע כתוצאה מהתארכות משך הביצוע על-ידי הקבלן הראשי. עד למועד סיום הביקורת בנושא זה (מארס 1995) שילמה העירייה לחברת הפיקוח, לפי נתונייה, סכום של 322,000 ש"ח. למועד זה היו תלויות ועומדות תביעות נוספות של חברת הפיקוח.

עלות הפרוייקט

עלות הפרוייקט מורכבת משני מרכיבים עיקריים: עלות רכישת המיבנה ב-1987, ועלות הביצוע (מעודכן למועד סיום בדיקת הנושא - מארס 1995). לצורכי השוואה מובאים הנתונים בערכים דולריים⁷. עלות הביצוע כוללת שכר טירחה למתכננים (כולל בגין התיכנון שבוטל), ליועצים ולמתכנני המערכות השונות, וכן תשלומים לקבלן הראשי ולקבלני המישנה; וזה הפירוט:

⁷ תרגום הסכום בשקלים לשווי-הערך שלהם בדולרים הינו לפי הממוצע האריתמטי השנתי של השערים היציגים של הדולר.

כ-3.9 מיליון דולר	רכישת המבנה (כולל מיסים
כ-6.3 מיליון דולר	עלות הביצוע
כ-10.2 מיליון דולר	

למועד האמור טרם הסתיימה ההתחשבות עם כל הגורמים, שלקחו חלק בתיכנון הפרוייקט ובביצועו.

ה ע ר ה : עלות הרכישה אינה כוללת הוצאות מימון משנת 1987, מועד הרכישה. הוצאות אלה הוערכו על-ידי העירייה ב- 6% לשנה.

מימוש נכסים לכיסוי הוצאות רכישת בניין "ציון"

בחודש דצמבר 1991 קבעה ועדת האיכלוס, שעל אגף הנכסים להכין פרוגרמה מפורטת של איכלוס יחידות העירייה, וכמו-כן רשימה של הנכסים אשר יעמדו למכירה אחרי שיחידות העירייה יעברו מהן לבניין "ציון"; המועד למעבר נקבע לחודש אפריל 1992. כאמור, הייתה החלטה מ-1987, בדבר רכישת מלון "ציון", כרוכה במכירת נכסים של העירייה, ובעיקר שתי קומות בבניין המשרדים שברחוב י' ל' פרץ ובית המשרדים שברחוב שער פלמר.

כבר בישיבת ועדת האיכלוס, שנערכה ביוני 1991, הוחלט שקומה אחת בבית המשרדים שברחוב י' ל' פרץ, המאוכלסת על-ידי המחלקה המשפטית (והוערכה בכ-\$400,000) וקומה נוספת באותו בניין, המאוכלסת על-ידי אגף הנכסים (ואשר הוערכה בכ-\$470,000) - יעמדו למכירה יחד עם המיבנה ברחוב שער פלמר (אגף המים והביוב), שהוערך ב-1.4 מיליון דולר. החלטה זו של ועדת הנכסים התבססה על החלטת מועצת העירייה, בישיבתה בחודש אפריל 1987.

עד מועד סיום הביקורת, מאי 1995, לא העמידה העירייה למכירה אף לא אחד מנכסים אלה. הסיבה לכך הייתה, בעיקרה, שהמיבנה המשוּפָץ אינו מספק דיור הולם ליחידות שהיו אמורות להתפנות מאותם נכסים.

מסתבר, שלא היה יסוד להנחותיו של ראש העירייה, בעת שהביא להחלטת המועצה ב-1987 את קניית מלון "ציון", כי "יש בסיס טוב לכך" שניתן יהיה לרכז את משרדי העירייה בקריה עירונית אחת ושהעירייה תוכל "פחות או יותר לכסות את ההוצאות מנכסים שנמכרו אותם".



העירייה רכשה את מלון "ציון" במטרה ליצור קרית משרדים עירונית. לשם כך שולב המיבנה - בפרוגרמת האיכלוס המקורית - כיחידה אחת מתוך שלוש יחידות של מיבני משרדים. בפועל, התרכז הפרוייקט בהסבת מלון "ציון" לשעבר לבית משרדים, אליו הועברו מיספר מחלקות של העירייה.

עד מועד סיום הביקורת, מאי 1995, היעד המקורי של יצירת קרית משרדים עירונית - לא הושג.

מדובר בבית מלון, שניבנה חלקו בשנות השלושים וחלקו (אגף נוסף) בשנות החמישים של המאה. תוכניות הבנייה המקוריות שלו אינן בנמצא. על אף כל אלה, לא קדמה לרכישת המיבנה בדיקה נאותה של הנתונים, כתשתית לקבלת החלטות נכונות במועצת העירייה ובדרגים הבכירים של העירייה. העירייה לא שקלה את החלופות השונות להשגת הייעד של ריכוז משרדיה הפזורים על-פני העיר: תחילה נרכש בניין "ציון", ורק אחר כך הוחל בהכנת הפרוגרמה לריכוז משרדי העירייה.

כאמור, נרכש המיבנה ללא תוכניות בנייה וללא ידיעת נתוני יסוד כאופי הבנייה. בידי העירייה גם לא היה מידע על מצב הבניין אחרי שימוש של עשרות שנים. רק במהלך עבודות ההריסה - שבוצעו בשני שלבים - התגלו העובדות. אילו היה החומר העובדתי לגבי מצב הבניין - כולל השימוש שניתן לעשות בו - לפני מקבלי החלטות בעירייה, ספק אם מועצת העירייה הייתה מאשרת את רכישתו ואת ההוצאות הכרוכות בהתאמתו לייעודו. ברי שידיעת העובדות הייתה מאפשרת לשקול, בעוד מועד, חלופות נוספות, או להיערך טוב יותר למימון מלוא ההוצאה על הפרוייקט.

העירייה לא גיבשה פרוגרמה מחייבת, לפני התחלת עבודות השיפוץ, והכנתה פיגרה אחרי הביצוע בשטח. ההתפתחויות, כפי שתוארו בדוח זה, גרמו לשינויים רבים במהלך ביצוע הפרוייקט. לשינויים אלה תרמו, לא במעט, החלטות סותרות ומשתנות של העירייה. העבודה התמשכה מעבר לזמן הסביר לביצוע פרויקט כזה, עלותה תפחה והגיעה - נכון למועד סיום הביקורת - לסכום העולה פי שלושה ויותר על זה שאושר תחילה.

העירייה לא הוציאה למכירה את הנכסים שבידיה, אשר ההכנסות ממכירתם אמורות היו, לפי החלטת מועצתה, לכסות חלק מעלות רכישת מיבנה "ציון" ושיפוצו. ההוצאות הגדולות והבלתי חזויות להכשרת המיבנה מכבידות על קופת העירייה, השרויה בלאו הכי במצב כספי קשה.