

שיפוץ בית ספיר בקריית ספיר

כללי

מתחם קריית ספיר הינו מתחם במרכז כפר סבא, הכולל את היכל התרבות העירוני - יד לבנים- אשר נבנה כמפעל הנצחה לבני כפר סבא שנפלו במערכות ישראל (להלן: "יד לבנים") ובו היכל התרבות ואת המבנה של בית ספיר- בית התרבות העירוני ובו אודיטוריום, ספריות, קונסרבטוריון למוסיקה, משרדי אגף תרבות נוער וספורט וגני ילדים (להלן: "בית ספיר").

המבנים נבנו לפני כ- 35 שנה ומאז ועד לשיפוץ נשוא דוח זה- לא בוצעו בהם שיפורים ושדרוגים להתאמת המבנה לדרישות כיום. מצבם הירוד של המבנים והמערכות שלא תפקדו, פגעו בהפעלת המבנים ובנוסף, לא עמדו בדרישות דיני רישוי העסקים, במיוחד מבחינת דרישות כיבוי האש (בהתאם לסקירתו של מנהל אגף התרבות בפרוטוקול ישיבה אצל החברה המפקחת (להלן: "פרוטוקול ישיבה") מ- 23/10/06).

קריית ספיר מספקת שירותים עבור כ- 15,000 עד 20,000 איש מדי חודש, הכוללים את מנויי הספריות, תלמידי הקונסרבטוריון וחטיבת המחול, ארגון יד לבנים, השתלמויות סגלי ההוראה, המוזיאון הארכיאולוגי והמבקרים בעשרות מופעי התרבות המתקיימים בהיכל התרבות ובאודיטוריום ספיר (לפי נייר עמדה על "הקמת מרכז מוסיקה מקיף בכפר סבא"). מטרת הפרוייקט הייתה לענות על הצרכים של אלו ושל יותר מ- 3,500 תלמידי המוסיקה בעיר.

על כן התקבלה במועצת העיר החלטה על שיפוץ ושדרוג בית ספיר: טיפול ושדרוג כל תשתיות המבנה, ביצוע הנגשה מלאה של הבניין עבור נכים, בקומת הקרקע - שיפוץ מלא של אודיטוריום בית ספיר, שיפוץ מלא של המוזיאון הארכיאולוגי, בקומה א'- הקמת מרכז מוסיקה, בקומה ב'- בנייה מחדש של ספריית הילדים, בניית חדרי סטודיו מודרניים למחול (הנתונים מתוך דוח בדיקה ראשוני של הליך הפרוייקט עד

ליציאה למכרז שנערך על פי בקשת ראש העיר, על ידי מהנדס מומחה). בנוסף, נבנה היום במתחם מרכז אנרגיה הבנוי משלושה מבנים. (מבנים לחדר שנאים וגנרטור חדר מיתוג לחברת חשמל עבור כל קריית ספיר, מבנה לאשפה משותף לכל הקרייה, מבנה מאגר מים בחרום וחדר משאבות לכל קריית ספיר).

הביקורת בחנה את התנהלות הפרוייקט לגבי **בית ספיר** בלבד.

מטרות הביקורת

- בחינת הגורמים שהובילו לתחילת הפרוייקט ומהותו ;
- שינוי סדר שלבי פרוייקט הבנייה ;
- הצגת התנהלות אגף ההנדסה ;
- הצגת ליקויים במכרז - יציאה למכרז בחיפזון ושינוי נתוני המכרז ;
- הצגת הליקויים בביצוע- חוסרים בתוכניות שהובילו לעיכוב הפרוייקט ;
- בחינת הניהול התקציבי בפרוייקט ;
- ניתוח השינויים המהותיים בפרוייקט - הביצוע בפועל לעומת התכנון המקורי ;
- בחינת ההיערכות למסירת המבנה.

יודגש כי הביקורת נערכה מההיבט של אופן ההתנהלות של הגופים בפרוייקט, הסבירות והחוקיות של הפעולות שבוצעו, כשאינן בדוח זה בדיקה של התאמה בין הבנייה לבין ייעוד הנכס, או התייחסות לנושא ההנדסי. כמו כן יודגש כי התמקדות הביקורת הינה בעיקר בשלבים הראשונים של הפרוייקט, עד 2/10/2008, תוך התייחסות לצמתים מרכזיים בלבד, בשל מורכבות הפרוייקט. חשוב לציין כבר בשלב זה כי החל מ- 9/2008 החלה לפעול בפרוייקט "ועדת היגוי" מטעם עיריית כפר סבא, בה חברים מ"מ מהנדס העיר, סמנכ"ל התפעול וגזבר העירייה אשר מנהלים ומפקחים על הפרוייקט על פי כללי ניהול מסודרים.

מתודולוגיה

במהלך הביקורת התקיימו פגישות עבודה עם החברה המפקחת בפרוייקט, עם מנהל אגף תרבות, עם מ"מ מהנדס העיר, עם הסמנכ"ל לתיפעול של העירייה, עם גזבר העירייה ועם עוזר גזבר העירייה. לא נערכו פגישות עם מנכ"ל העירייה לשעבר, מהנדס העיר לשעבר ומנהל הפרוייקט לשעבר, לאור עזיבתם את העירייה. הביקורת קיבלה לידיה מסמכים רבים מכל הגורמים המעורבים בניהול ובפיקוח. כמו כן, הביקורת ערכה סיורים בקריית ספיר.

עיקרי ציר זמנים (יפורט בהמשך הדוח)

- ב- 25/9/06 - אישור תב"ר בסך 15,747,305 ₪ עבור שדרוג 2 המבנים של יד לבנים וקריית ספיר - בישיבת מועצה ;
- ב- 25/10/06 - הצגת הצורך בשיפוץ בפרוטוקול ישיבה של החברה המפקחת. הדגש הוא על מבנה יד לבנים ;
- ב- 5/2/07 - העברת הדגש בפרוייקט לבית ספיר בלבד בהתאם לפרוטוקול ישיבה והקצאת תקציב של 30 מיליון ₪ - עבור 2 המבנים, כשמרביתו עבור בית ספיר ;
- ב- 11/11/07 - התחלת העבודה בשטח על ידי "ראבי חברה קבלנית בע"מ" (להלן: "הקבלן") ;
- ב- 7/1/08 - מתן צו תחילת עבודה בפועל, כחודשיים לאחר תחילת העבודה בשטח ;
- ב- 21/5/08 - מתן היתר בנייה כחצי שנה לאחר תחילת העבודה בשטח ;
- ב- 2/6/08 - אישור מועצת העיר להגדלת תקציב הפרוייקט ל-48 מיליון ₪ ;
- ב- 9/2008 - הקמת ועדת היגוי על ידי מ"מ מהנדס העיר ;
- ב- 4/11/08 - מתן אישור כיבוי אש לתוכנית הבטיחות ;
- ב- 18/1/09 - מועד עריכת דוח מומחה שהזמין ראש העיר.

בהתאם לצו התחלת העבודה שניתן כאמור לעיל, היה אמור הקבלן לסיים עבודתו בתחילת אוקטובר 2008. במועד סיום הביקורת - סוף ינואר 2010, טרם הסתיימו העבודות.

התקיימו ישיבות עבודה ביוזמת החברה המפקחת, אשר תועדו על ידה בפרוטוקולים מסודרים, בהן השתתפו באופן קבוע נציגי החברה המפקחת, מנהל הפרוייקט מטעם אגף ההנדסה, מתכנני הפרוייקט בתחומים השונים ולרוב אף מנהל אגף התרבות. לא השתתפו, אלא לעיתים רחוקות, מהנדס העיר וכמעט כלל לא גורמים מהנהלת העירייה ומגזברות העירייה (להלן פרוטוקולים מישיבות). מנכ"ל העירייה מסר לביקורת כי הוא רואה במהנדס העיר, מנהל הפרוייקטים באגף ההנדסה ומנהל אגף התרבות את נציגי הנהלת העירייה בפרוייקט.

הגופים העיקריים המעורבים:

- אגף ההנדסה - מהנדס העיר לשעבר ומנהל הפרוייקט מטעם מהנדס העיר לשעבר;
- החברה המפקחת - אשר מונתה לפקח על הפרוייקט, "הרן מאיר הנדסה וניהול פרוייקטים בע"מ" (להלן: "החברה המפקחת");
- אגף תרבות - מנהל האגף, מזמין העבודה (להלן: "מנהל אגף התרבות");
- הקבלן הנבחר - "ראבי חברה קבלנית בע"מ" (להלן: "הקבלן");
- האדריכל הנבחר - "ברסלבי- אדריכלים ומתכנני ערים" (להלן: "האדריכל").

ממצאי הביקורת

1. הגורמים שהובילו לתחילת הפרוייקט והשינוי במהותו:

ראשיתו של פרוייקט שיפוץ מתחם קריית ספיר הינה בדוח מבקר העירייה מס' 28 לשנת 2004, בו נמצא כי המבנה של יד לבנים אינו עומד בתנאים של רישוי עסקים. האמור מסתמך על המסמכים הבאים:

- א. במכתבו של מ"מ מהנדס הרשות דאז מ- 6/7/05 לעוזר מנכ"ל העירייה דאז בו מצויין כי היכל יד לבנים ובית ספיר הוקמו לפני כ- 40 שנה ופעלו מתוקף רישיון לניהול עסק שהוצא על ידי העירייה בהתאם להוראות צו רישוי עסקים. ככל שחלפו השנים, השתנו דרישות דיני רישוי העסקים.
- ב. בפרוטוקול ישיבה מ- 23/10/06 - מצויין על ידי מנהל אגף התרבות, כי המבנים נבנו לפני 35 שנה, לא בוצעו בהם שיפורים ושדרוגים, לקירייה אין רישיון עסק קבוע להפעלתה (יש אישור זמני עד לסוף שנת 2007). הוא מצוין כי עיריית כפר סבא נקנסה בשל היעדר רישיון עסק.
- ג. בהתאם לפסק דין 546/05 מ- 10/9/06 עיריית כפר סבא נקנסה על ידי בית המשפט על היעדר רישיון עסק, בניגוד לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968: **"זועק מחדלה של העירייה לשמיים...העירייה הפעילה ומפעילה את היכל התרבות שבתחומיה ושברשותה משיקולים כלכליים, כאשר אין בידה רישיון עסק, וכאשר אין היא עומדת בדרישות של כיבוי אש"**.

בהתאם לנמסר לביקורת על ידי מנהל אגף התרבות, בעקבות פסק הדין נערך פתרון זמני בנושא כיבוי האש, על מנת לקבל רישיון עסק זמני ובידיעה שעתידים לבצע שיפוץ מקיף למבנים.

למרות שהדגש הראשוני של הפרוייקט היה שיפוץ יד לבנים, **הועבר מרכז הכובד ממבנה יד לבנים כבר בתחילת התהליך להתחלת השיפוץ בבית ספיר**, (ודחיית שיפוץ יד לבנים לאחר 2009) בהסתמך על המסמכים הבאים:

- א. בפרוטוקול ישיבה מ- 23/10/06 - מצויין כי יש להתחיל את השיפוץ ביד לבנים.
- ב. בפרוטוקול ישיבה מ- 31/12/06 - בנוכחות ראש העיר, אושר התכנון וצוין על ידי מנכ"ל העירייה דאז כי העלות תגיע לכ- 60 מיליון ₪ - יד לבנים 35.5 מיליון ₪, בית ספיר- 13.4 מיליון ₪ וכן ביצוע מחודש של מערכת המזרקות ושיפור הגן המרכזי וחזיתות המבנים. צוין כי יוקם אף **מרכז אנרגיה** - שיכלול את כל מערך כיבוי האש, תחנת טרנספורמציה פרטית ולוחות חשמל.
- ג. בפרוטוקול ישיבה מ- 5/2/07 - הדגש מועבר להתחלה בשיפוץ של בית ספיר ומרכז האנרגיה ודחיית שיפוץ מבנה יד לבנים לשנת 2009. בפרוטוקול אין הסבר לכך, אך לביקורת ניתנו הסברים שיפורטו בממצא 1.2, להלן.

ד. בפרוטוקול ישיבה מ - 8/3/07 - ציין מנהל הפרוייקט מטעם ההנדסה כי "התקבל אישור הנהלת העירייה לצאת לביצוע תכנון ראשוני של כל קומפלקס קריית ספיר כמפורט בהמשך. אושר תקציב של 34 מיליון ש"ח לביצוע התכנון הראשוני של כל הקומפלקס, תכנון מלא של מרכז האנרגיה ובית ספיר ולביצוע עבודות השיפוץ במלואם בבית ספיר והקמת מרכז האנרגיה.."

1.1. למרות שהזרז לתחילת הפרוייקט היה הצורך ברישוי עסקים ל- 2 המבנים בקריית ספיר, בייחוד לאחר פסק הדין כנגד עיריית כפר סבא על כך, נראה שכבר בתחילה שינתה העירייה את הדגש מצורך למילוי דרישות "רישוי עסקים" לצורך בשיפוץ נרחב, כפי שניתן ללמוד מפרוטוקול הישיבה מ- 31/12/06 (סעיף ב' לעיל) כבר בשלב התחלתי זה ישנה התייחסות גם לביצוע מחודש של מערכת המזרקות, שיפור הגן המרכזי וחזיתות המבנים. הרחבה בנושא השינויים בפרוייקט - מפורטים בפרק 7, להלן.

1.2. הצורך בהתמקדות במבנה יד לבנים כמוקד הזקוק לשדרוג, הועבר לצורך בשיפוץ הקומפלקס בכללותו, תוך החלטה על התחלת הפרוייקט דווקא בשיפוץ בית ספיר. בפרוטוקול הישיבה מ- 31/12/06 (סעיף ב' לעיל) דובר על הערכה של המנכ"ל לתקציב של 35.5 מיליון ש"ח למבנה יד לבנים לעומת תקציב של 13.4 מיליון ש"ח לבית ספיר, כששלושה חודשים לאחר מכן, בישיבה מ- 8/3/07 (סעיף ד' לעיל) הדגש התקציבי הוא על תכנון מלא של בית ספיר, בטרם תכנון יד לבנים. בהתבסס על דברי מנהל אגף התרבות, הסיבות לכך היו:

(א) ההערכה הייתה שבמידה ובית ספיר ישופץ לפני מבנה יד לבנים, יהיו יותר פתרונות ליותר גופים - קרן המוזיקה, ספרייה, מחול וכו'.

(ב) היה אינטרס לדחות את השיפוץ במבנה יד לבנים, על מנת לא לפגוע במינויים הקיימים ולא לסגור את היכל התרבות שביד לבנים, ללא

אולם אלטרנטיבי בו ימשיך להתקיים מפעל המינויים, לכל הפחות באופן מינימאלי (בשל פתיחת מרכזים דומים בסביבה והתחרות הקיימת בנושא).

(ג) בעקבות שיפוצי הבטיחות הזמניים, ניתן רישיון זמני לבית ספיר עד סוף 2007 ואילו להיכל יד לבנים ניתן רישיון זמני עד סוף 2009, מה שגרם לכך שיהיה נוח יותר ואולי אף הכרחי, להתחיל את השיפוץ בבית ספיר.

2. שינוי סדר שלבי פרויקט הבנייה

בפרוייקט בנייה סדר השלבים המקובל הינו כדלקמן:

- קבלת החלטות;
- הכנת תקציבים;
- הכנת פרוגרמה;
- תכנון - הפרוגרמה מתורגמת לתוכניות משורטטות;
- הכנת כתב כמויות;
- עריכת מכרז;
- קבלת היתר;
- חתימה על הסכמים עם הקבלן/מתכננים;
- קבלת צו תחילת עבודה;
- תחילת ביצוע.

במקרה דנן סדר שלבי הפרוייקט היה כדלקמן:

- 25/10/06 - הצגת הצורך בשיפוץ בדגש על יד לבנים (בהתאם לפרוטוקול ישיבה ממועד זה). באותו מועד לערך - החברה המפקחת החלה בעבודתה בטרם נחתם עימה הסכם (על פי פרוטוקול ישיבה ראשונה של החברה המפקחת);

- 26/11/06 - נבחר אדריכל הפרוייקט, על ידי מהנדס העיר (בהתאם למכתב של החברה המפקחת המודיע על הבחירה);
- 5/2/07 - הדגש בפרוייקט מועבר לבית ספיר בלבד. (פרוטוקול ישיבה ממועד זה);
- 18/11/07 - נבחר **במכרז** הקבלן ראבי - (על פי פרוטוקול ישיבה ממועד זה);
- 11/11/07 - הקבלן החל את עבודתו בשטח (בהתאם למכתב קבלן מ-13/3/08) - **בטרם חתימת חוזה עימו**;
- 30/12/07 - נחתם הסכם עם הקבלן ראבי (בהתאם לצו תחילת עבודה) - **כחודש וחצי לאחר כניסתו של הקבלן לאתר**;
- 7/1/08 - ניתן צו תחילת עבודה בפועל - **כחודשיים לאחר שהקבלן התחיל עבודתו בפועל**;
- 21/5/08 - הוצא היתר בנייה - **כחצי שנה לאחר תחילת העבודות בשטח**;
- 2/6/08 - אושרה הגדלת ההתקשרות עם הקבלן בעוד 50%, (בהתאם להחלטת מועצת העירייה מה- 02.06/08). בהחלטה מצויין כי מועצת העיר אישרה את הגדלת החוזה עם הקבלן עד 50% מ- 21,752,322 ₪ ל-32,628,481 ₪ (לא כולל מע"מ);
- 9/08 - הוקמה ועדת היגוי המלווה את הפרוייקט מבחינה ניהולית וכספית;
- 4/11/08 - ניתן אישור כיבוי אש לתוכנית הבטיחות (בהתאם למכתב איגוד ערים שרון);
- 19/5/09 - נחתם הסכם פאושלי (מחיר אחיד) עם הקבלן, על פי סיכום עימו.

2.1 עוד בטרם ניתן צו התחלת העבודה ב- 7/1/08, החל הקבלן לעבוד בשטח ולבצע עבודות גידור והריסות כבר ב- 11/11/07.

כפי שיפורט בהמשך, בשל לחץ להתחיל את הפרוייקט מהר ככל האפשר, מנהל הפרוייקט מטעם העירייה, הוא זה שחתם על יומן העבודה של הקבלן,

במקום החברה המפקחת שסירבה לעשות כן, בטרם קבלת צו תחילת עבודה (קיימות דוגמאות ביומן העבודה של הקבלן מתאריכים 30/12/07-4/1/08 ומ- 11-16/11/07). מנהל הפרוייקט מטעם העירייה, הוא זה שאף חתם על אישור חשבון מספר 1 במקום החברה המפקחת.

2.2 **ההיתר ניתן רק כחצי שנה לאחר תחילת העבודה בפועל ב-21/5/08, כך שעבדו בשטח חצי שנה ללא היתר. למעשה הבקשה עצמה להיתר הוגשה ב- 25/12/07 - כחודש וחצי לאחר תחילת העבודה בשטח. האמור הינו בניגוד לתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), תשכ"ז - 1967. הבקשה להיתר הוגשה על ידי אדריכל הפרוייקט וההיתר הומצא על ידי אגף ההנדסה.**

2.3 **ההיתר שניתן לא כלל אישור כיבוי אש ולא צויון עליו כי נדרשת השלמה זו. אישור כיבוי אש ניתן רק כחצי שנה לאחר מתן ההיתר, ב- 4/11/08 - משמע עבדו כשנה בשטח ללא אישור כיבוי אש! האמור נסמך בין היתר על מכתב של ייעוץ הנדסת מערכות מ- 29/6/08, בו מצוין כי אין עדיין אישור כיבוי אש. (לעניין זה רלבנטי אף פרוטוקול ישיבה מ- 29/5/08 - בו מצוין כי נדרשות השלמות להיתר בניה לבית ספיר- אישור מכבי אש, אישור הג"א ותשלום אגרות, היטלים וחתימות בעירייה). בנוסף, במכתב מנהל הפרוייקט מטעם העירייה למהנדס העיר מה- 5/2/08 נכתב כי הגורם שמהווה מכשול להוצאת היתר בנייה הוא אישור כיבוי אש על הגרמושקה ועל כן, הדרך היחידה לדעתו, היא לכפות על כיבוי אש להוציא "היתר בתנאים", משמע לחתום על הגרמושקה ולהתנות בביצוע כל הסעיפים, כגון - סימון זקפי הזנקה לספרינקלרים, מעבר ליציאה בקומת המרתף עד לדלת יציאה - למרות זאת בהיתר שהוצא לא נרשם תנאי זה, למרות שהייתה חובה לכך.**

2.4 **עבודת אנשי המקצוע נערכה מספר חודשים בטרם חתימה על הסכמים :**

- למרות שאדריכל הפרוייקט התחיל לעבוד כבר בנובמבר 2006 - החותמת על טופס נלווה להסכם עימו הינה מ- 3/5/07 - משמע עבד

ללא הסכם חתום במשך כחצי שנה. אף במכתבו מ- 14/5/07 לחברה המפקחת- ציין כי לא קיבל תשלום ולא חוזה חתום למרות שכבר עובד כחצי שנה על הפרוייקט ולקראת סיום שלב התכנון הסופי - כך שייתכן ואף התאריך 3/5/07 אינו מדויק ואינו מהווה את מועד קבלת ההסכם חתום אצל אדריכל הפרוייקט.

■ עם החברה המפקחת שהייתה מעורבת מהשלבים הראשונים של הפרוייקט, (פרוטוקול ישיבה ראשונה עימה הוא מ- 23/10/06), נערך הסכם חתום ב- 2/5/07. יצויין כי התשלומים עבור עבודתם של אדריכל הפרוייקט ושל החברה המפקחת, בוצעו לאחר חתימת ההסכם עימם, באופן תקין וכמקובל.

לגבי מרכז האנרגיה יצויין כי - לאחר זכייתו של הקבלן במכרז 9/07, נחתם עימו חוזה ב- 5/5/08 וניתן צו התחלת העבודה ב- 20/5/08. עיכוב בהוצאת היתר הבנייה מנע את תחילת העבודה. הוצא צו התחלה עבודה שני ב- 7/9/08 - אך שוב היה עיכוב עקב בעיות בהזזת קו בזק ופתרון לחדר אשפה. גם במקרה זה בולטים פערי הזמנים בין השלבים. כך למשל, החוזה עם הקבלן המבצע נחתם כ-10 חודשים לאחר זכייתו במכרז. צווי התחלת העבודה הוצאו תקופות ארוכות מאד לאחר חתימת החוזה (שנמשכו אף מעבר לשנה אחת) וגם אז חלו עדיין עיכובים עקב בעיות שהיו אמורות להיפתר במועד.

3. ההתנהלות באגף ההנדסה

הגורם המהווה את "המזמין" ולהוראותיו כפופים הגורמים השונים המעורבים בפרוייקט הוא - **אגף ההנדסה**. האמור מסתמך, בין היתר, על בחינת ההסכמים השונים שנחתמו עם אדריכל הפרוייקט ועם החברה המפקחת על הפרוייקט (שיפורטו בהמשך), לפיהם **אגף ההנדסה**, משמע, מהנדס העיר או מי שימונה מטעמו, הוא הגורם אשר להוראותיו כפופים מבצעי הפרוייקט. אף בהתאם לשיחה עם מ"מ מהנדס העיר כיום, אגף ההנדסה הוא שנתפס על ידו כ"מזמין" העבודה.

באגף ההנדסה, נבחר מנהל פרויקט מטעם העירייה, אשר יהיה הגורם המוסמך מטעם מהנדס העיר, להיות אחראי על ניהול פרויקט קריית ספיר. כפי שצויין ואף בהתאם לנמסר לביקורת על ידי החברה המפקחת, מנהל הפרוייקט היווה הגורם שמקבל החלטות בעירייה ומילתו נתפסה כשקולה לאישור העירייה לגבי הפרוייקט. האמור לעיל, אף נתמך בכתב בפרוטוקולי הישיבות השונות שנערכו על ידי החברה המפקחת. בהתאם לפרוטוקול ישיבה מ- 11/3/07, ציין מנהל הפרוייקט מטעם העירייה כי "הוא הכתובת בעירייה לכל נושא שיתעורר". בפרוטוקול ישיבה מ- 1/1/08 - מסר מנהל הפרוייקט מטעם העירייה שהוא ילווה באופן אישי את הפרוייקט.

הן מהנדס העיר דאז והן מנהל הפרוייקטים מטעמו, אינם מכהנים יותר בתפקידם זה, החל מספטמבר 2008.

בהתאם לדוח בדיקת מומחה חיצוני אשר הוזמן על ידי ראש העיר בינואר 2009, על פי החלטת מועצת העירייה, אשר מתייחס להליך הפרוייקט עד לשלב היציאה למכרז, עולות מספר נקודות ביקורת כנגד אגף ההנדסה. לביקורת אין כישורים הנדסיים לבקר את כישורי מנהל הפרוייקט מטעם העירייה או אחרים ולכן הממצאים הבאים מסתמכים על דוח זה.

3.1. בהתאם לדוח האמור, היה צורך בהרכבת צוות ניהול לפרוייקט בטרם יציאה לדרך. דוגמה לכך היא שרק ב- 11/1/07 נתבקשה פרוגרמה, כחודשיים וחצי לאחר תחילת התכנון הראשוני.

בהתאם למסקנות דוח המומחה -

"3. נראה כי אין בקרה של הרמה הממונה, כל ההחלטות מתקבלות על ידי

מאיר שלום ללא בקרה.

4. לפני יציאה לפרוייקט גדול ומורכב הייתה חייבת להתבצע חשיבה ברמת מהנדס העיר על אופן הביצוע של פרויקט מורכב זה לרבות שלב התכנון, נראה כי הפעולות היו ללא חשיבה מעמיקה".

ובאופן ספציפי לגבי הפרוגרמה, במסקנה 7-

"פרוגרמה!! לא התקיים ההליך החשוב הזה היה צריך למנות משרד חיצוני אשר יבנה את הפרוגרמה בחלקים, לרבות אומדן, כי אז הדברים היו יותר ברורים.."

הביקורת סבורה כי ראוי היה לפקח ולעקוב אחר פרוייקט זה, בייחוד שמדובר בפרוייקט דגל. על מהנדס העיר היה להיות מעורב ברמה יומית בפרוייקט זה.

בפועל, מהנדס העיר דאז, הותיר את מנהל הפרוייקט מטעם העירייה "לבד במערכה", ללא פיקוח ומעורבות נוספים מטעמו. בהתאם לנמסר לביקורת על ידי החברה המפקחת על הפרוייקט ועל ידי מנהל אגף התרבות - מהנדס העיר לא היה נוכח בפרוייקט, לא היה מעורב בו, וביקר פיזית פעמים ספורות בפרוייקט. מהנדס העיר דאז, השתתף לדוגמא בסיוור במתחם ספיר שנערך ב- 18/5/08 (בהתאם לסיכום הסיוור) ובישיבה עם ראש העיר, אך לא השתתף במספר דיונים או בפגישות עבודה אחרות שנדגמו על ידי הביקורת.

מ"מ מהנדס העיר נכנס לתמונה כבר ביולי 2008 ולאחר לימוד והבנת הנעשה שלל את סמכויותיו של מנהל הפרוייקט מטעם אגף ההנדסה והמליץ על הקמת "ועדת היגוי". בספטמבר 2008, הוקמה "ועדת היגוי" בה חברים מ"מ מהנדס העיר, סמנכ"ל התפעול וגזבר העיר אשר מהווים גורמי פיקוח ובקרה שוטפים על הפרוייקט, מטעם העירייה. ועדה זו עורכת ישיבות מדי שבוע, כל שינוי בפרוייקט דורש את אישורה וקיימת מטעמה הקפדה על אי חריגה מהתקציב שנקבע.

הביקורת תומכת בדעת דוח המומחה וסבורה כי ראוי היה שמהנדס העיר דאז - היה מקים ועדה כזו עוד בתחילת הפרוייקט.

3.2. בהקשר של ניהול התכנון ע"י מנהל הפרוייקט מטעם העירייה, מצויין בדוח המומחה כי:

"נכון לתאריך 7/6/07 לא אושרו כל המתכננים?? או איך תכננו?? עובדה

זו לא מונעת את מאיר לסכם כי גמר התכנון למכרז יהיה ב- 15/7/07".

ובמסקנות צויין כי -

"12. כל ניהול התכנון לקה מאוד ולא נוהל על פי המתודולוגיה המקובלת

בענף הבנייה".

כפי שיפורט בממצא 4.1 להלן, מהנדס העיר דאז, היה מודע לכך שיצאו למכרז בלחץ זמן בלתי סביר.

הביקורת סבורה כי ראוי היה כי לא יאפשר זאת וידאג כי ההיבט התכנוני יסתיים במלואו בטרם יציאה למכרז.

3.3. ועוד מתוך מסקנות המומחה:

1. מהניתוח הראשוני של שלב עד המכרז רואים בבירור כי "הכישלון היה

על הקיר".

2. כל המתודולוגיה של ניהול הפרוייקט מאוד לקויה ולא מקצועית, חלק ניכר

נובע מחוסר מקצועיות של מנהל הפרוייקט".

הביקורת מצאה סימוכין להתנהלות בעייתית זו שצויינה בדוח המומחה:

■ כפי שיפורט בסעיף 4.1 להלן, מנהל הפרוייקט מטעם העירייה הציג את הפרוייקט כפרוייקט שיש לבצעו במהירות, כשהתקציב יטופל בהמשך ולתזרים אין משמעות.

■ כפי שצויין בממצא 2.1 לעיל, מנהל הפרוייקט מטעם העירייה הוא שחתם על יומן העבודה של הקבלן, במקום החברה המפקחת שסירבה לעשות כן, בטרם קבלת צו תחילת עבודה ומנהל הפרוייקט מטעם העירייה הוא זה שאף חתם על חשבון 1 במקום החברה המפקחת.

■ כפי שיפורט בממצא 4.2, על מנת לצמצם את תקציב הפרוייקט, שינה מנהל הפרוייקט מטעם העירייה את כתב הכמויות שערך הכמאי (גמזו ניהולית).

3.4 מסקנה נוספת בדוח המומחה :
"11. לא בוצעה בדיקת מערכת לפרוייקט - קריטי בפרוייקט של שיפוצים ובטח

בפרוייקט מורכב כזה".

בנוסף, כפי שיפורט בסעיף 7.2. להלן, מהנדס העיר דאז, לא פעל לאיתור האדריכל המתכנן המקורי של המבנה, למרות שצויין אף על ידי מ"מ מהנדס העיר כיום כי מקובל לפנות לאדריכל, מתכנן הפרוייקט המקורי.

3.5 פועל יוצא של התנהלות אגף ההנדסה ובהיעדר ניהול מקצועי ומסודר, ניתן לטעון שהחברה המפקחת "נשאבה" והפכה להיות המנהלת המקצועית של הפרוייקט. כפי שצויין בדוח הבדיקה של המומחה :

"עוד סיכם מאיר כי הפיקוח יערוך הערכה תקציבית???" כיצד נותנים

לפיקוח לערוך תקציב???"...

יודגש כי למרות שהחברה המפקחת מוגדרת בהסכם עימה אף כמנהלת-
"היועץ יבצע ניהול ופיקוח לפרוייקט "שדרוג מבנים קריית בית ספיר" שלב
א..." ובכל מקרה הינה כפופה למהנדס העיר או למי מטעמו - "היועץ יהיה
כפוף להוראות מהנדס העיר ו/או להוראות מי שימונה מטעמו מעת לעת".
 כפי שנמסר לביקורת ע"י החברה המפקחת על פי תפיסתה סעיף זה מתכוון לניהול התיכנון בלבד.

על כן, האחריות הסופית לניהול הפרוייקט ולמתן הוראות ביצוע היא של מהנדס העיר או מי מטעמו.

הרחבה בנושא התקציב בפרק ניהול תקציבי, להלן.

4. **הליקויים במכרז - יציאה למכרז בחיפזון ושינוי נתוני המכרז**
 המפתח לבסיס יציב בפרוייקט בנייה, כפי שצויין בפרק הקודם, הינו הכנה ותכנון ראויים טרם תחילת העבודה. על בסיס התכנון הראשוני מתבצעת הכנה של כתב כמויות מפורט ובשלב הבא - יציאה למכרז ובחירת קבלן.

4.1 **בפרוייקט זה היציאה למכרז התבצעה בחיפזון עוד בטרם נסתיים שלב התכנון וההכנה אליו. האמור מתבסס על האסמכתאות הבאות:**

4.1.1 מנהל הפרוייקט מטעם העירייה היה מודע לזמן שנחוץ לצורך התארגנות אך היה נחפז להתחיל את הפרוייקט - בהתאם לפרוטוקול הישיבה מ- 25/10/06 בה ציין כי **"כבר עכשיו אנחנו בזמן שלילי ליציאה לעבודה במהלך 2007"**.

4.1.2 המטרה בפרוייקט הייתה סיומו עד סוף ספטמבר 08, בהתאם לפרוטוקול ישיבה מ- 27/3/07.

4.1.3 הופעל לחץ על אנשי המקצוע לסיים את ההתארגנות ליציאה למכרז **בלחץ זמן בלתי סביר וקצר מדי**, זאת על פי דברי מהנדס העיר דאז, בפרוטוקול ישיבה מ- 28/6/07. בפרוטוקול זה ציינה אף החברה המפקחת כי ברור שלפרוייקט כזה דרושים לפחות עוד 2-3 חודשים להשלמת תכנון ליציאה למכרז - **"אנחנו מודעים לכך שנצא למכרז לא מוכנים"**.

4.1.4 לביקורת נמסר על ידי גורמים שונים כי הלחץ ביציאה למכרז נבע מרצון לסיים את הפרוייקט עד תחילת אוקטובר 2008, כיוון שזהו החודש בו מתחילה עונת המינויים - ואי קיומו של אולם משמעותו הפסד כספי לעירייה ואף סכנה לביטול מפעל המינויים לטובת מתחרים בסביבה. ראש העיר בעצמו הדגיש, בהתאם לפרוטוקול הישיבה מ- 27/12/07 - כי **"קיימת חשיבות עליונה לעמידה בלוחות הזמנים ולסיים את הפרוייקט עד תחילת אוקטובר 2008"**. לתקציב לא ניתנה התייחסות בדיון זה.

4.1.5. אף בפרוטוקול ישיבה נוסף בנוכחות ראש העיר, מ- 15/5/08, סקרה החברה המפקחת את נושא "התכנון המזורז למכרז - "עקב הזמן הקצר באופן בלתי סביר מחד ומורכבות הפרוייקט מאידך, החומר שיצא למכרז היה רחוק מלהיות מושלם."

4.2. כתב הכמויות עליו התבסס המכרז - שונה וצומצם ביחס לכתב הכמויות שערך הכמאי. לביקורת הוצגו על ידי החברה המפקחת שתי חוברות של כתבי כמויות - כתב כמויות ראשון נערך על ידי הכמאי ב- 28/8/07 ואילו כתב הכמויות השני נערך (לדברי החברה המפקחת) על ידי מנהל הפרוייקט מטעם העירייה, ב- 11/9/07. למעשה נערכו שינויים בפרקים השונים - שמטרתם - הצגת עלויות נמוכות יותר.

להלן דוגמאות לשינויים שנערכו בכתב הכמויות השני לעומת הראשון:

- בעוד עלות המעליות בכתב הכמויות הראשון הייתה 460,000 ₪, ירדה עלות המעליות בכתב הכמויות השני ל- 135,000 ₪. העלות בפועל של המעליות הייתה 254,520 ₪.
- פרק שלם הקיים בכתב כמויות הראשון בנושא "עבודות יומיות פרק 80" - שכולל שעות עבודה של פועלים מקצועיים שונים - בעלות של 161,500 ₪ - אינו מצוי בכתב כמויות השני. העלות בפועל הייתה 98,218 ₪.
- בכתב הכמויות הראשון סך העלות של פרק 22 בקומה א' - רכיבים מתועשים בבנייה - הינו 2,283,200 ₪ לעומת 1,050,996 בכתב הכמויות השני. העלות בפועל - 2,014,284 ₪.

■ סך העלות בכתב כמויות הראשון - 26,970,425 ₪ לעומת סך העלות בכתב כמויות השני - 21,908,314 ₪, משמע הפחתה של כ-5 מיליון ₪.

ניתן ללמוד מדוגמאות אלו כי גובה העלויות תמיד הוקטן בכתב הכמויות השני, כשבפועל העלות הייתה גבוהה יותר ודומה יותר להערכה הראשונה בכתב הכמויות הראשון.

הביקורת תמהה האם אומדן הפרוייקט צומצם במכוון על מנת שיהפוך להיות "אטרקטיבי" בעת הדיון וקבלת ההחלטות ולמעשה נערכה הטעייה על מנת להקל על העברת ההחלטות בעירייה.

הרחבה בנושא זה בפרק ניהול תקציבי להלן.

5. הליקויים בביצוע- חוסרים בתוכניות שהובילו לעיכוב הפרוייקט

הגדרת התפקיד של אדריכל הפרוייקט בהתאם להסכם עימו מ- 3/5/07 הינה- "היועץ יבצע תכנון אדריכלי לפרוייקט "קריית ספיר"....היועץ מתחייב להכניס בכל שלב שהוא של התכנון את כל השינויים כפי שיידרשו על ידי העירייה...היועץ יהיה כפוף להוראות מהנדס העיר ו/או להוראות מי שימונה מטעמו מעת לעת".

5.1 החוסרים בתוכניות היוו מכשול מרכזי בפרוייקט, כיוון שגרמו לעיכוב בעבודת הקבלן לאורך כל ביצוע הפרוייקט, כשהקבלן התריע על כך לאורך כל תקופת הבנייה. בהתאם לנמסר מטעם החברה המפקחת, הקבלן צדק ואכן היו חוסרים אך אלו לא נבעו מאי מקצועיות של אדריכל הפרוייקט אלא מיציאה לתחילת העבודה בחיפזון, בטרם הכנה תכנונית מלאה, כפי שפורט בפרק הקודם והדבר גרם לעיכובים בביצוע הבנייה.

להלן יובאו דוגמאות לחוסרים:

5.1.1. בפניית הקבלן מ- 13/3/08 למהנדס העיר דאז ציין כי אחת הבעיות שנוצרו בעבודתו מכניסתו למבנה ב- 11/11/07 הינה אי השלמת התכנון ואי השלמת תאום התכנון בין כל היועצים - היו רק תוכניות המכרז ולא היו תוכניות לביצוע- אותם התחילו לקבל רק בינואר 2008. התוכניות שנתקבלו לקו בחסר ולא היו מתואמות על ידי האדריכל - ולכן גרמו לפנייה מדי יום לחברה המפקחת עם רשימת שאלות ולשיתוק העבודה.

5.1.2 בפניית המשך מ-14/3/08, מפורט על ידי הקבלן המצב בשטח:

(א) בקומת הגג- תוספת קומה- העבודה הופסקה ב- 3/10 עקב מחסור בתוכניות. זהו נתיב קריטי של הפרוייקט. אין תוכניות מעודכנות, אין תוכניות לאגדים מעל חלונות בחזיתות.

(ב) קומה א' - משותקת כחודשיים וחצי עקב מחסור בפרטי ביצוע של חדירות צנרת תעלות וצנרת מיזוג אוויר, פתרון למעקים, עמודונים ולחזיתות, תוכנית אגד מעל החלונות. אתמול התקבלו תוכניות עם פתרונות לחדירות צנרת ותעלות במסדרונות אך פתרון לאגדים מעל החלונות טרם התקבל ומעכב.

(ג) קומת קרקע - עם פינוי הגן- התחילו בביצוע מערכת ספרינקלרים חדשה. בשל חוסר בתוכניות חשמל לעניין גילוי אש -ממתינים. כמו כן, חוסר בתוכניות גמר לאודיטוריום עבור קירות, תקרות ובימה. למערכת מיזוג אוויר נתקבלו תוכניות רק אתמול- לאחר עיכוב של חודשיים.

5.1.3 בפניית הקבלן מ- 28/4/08 הוא מפרט את התוכניות החסרות בין היתר- קונסטרוקציה- תוכניות גג ראשי ללא מידות, תוכניות ביצוע נוספות, אדריכלות- פתרון אדריכלי לתמיכת הגשר, אינסטלציה סניטרית, תוכניות ביצוע למיזוג אוויר באודיטוריום- נתיב קריטי, תוכניות ביצוע לקומת הנהלת אגף תרבות נוער וספורט, לעניין חשמל ועוד.

5.1.4 בפניית הקבלן מ- 15/5/08 מפורטים 30 סעיפים של חוסרים ובעיות בהם נתקלו. דוגמאות: טרם נתקבלו תוכניות קונסטרוקציה למעבר היקפי בכל המישורים, יש להשלים תוכניות לכל מערכות באודיטוריום, טרם קיבלו תוכניות קונסטרוקציה לקירות הבטון של מדרגות החירום.

5.2 התוצאה של חוסרים אלו - עיכוב הפרוייקט שאמור היה להסתיים ב- 1/10/08 ועד למועד סיום הביקורת למעשה טרם נסתיים, זאת בהסתמך על המסמכים הבאים:

■ בפניית הקבלן מ- 2/7/08, ניתנת סקירה על הבעיות בבניין מבחינה קונסטרוקטיבית, דוגמת העובדה כי תקרת הפואיה בכניסה סדוקה. עדכון סיום העבודה בעקבות העיכובים- לפי יועץ מחשוב לחברות בנייה בע"מ הינו, 25/3/09 איחור של 132 ימי עבודה.

■ בפניית הקבלן מ- 7/7/08, ציין כי עמידה בזמנים, משמע סיום עד 1/10/08 אינה אפשרית לאור אי העברת כלל תוכניות העבודה לאורך הביצוע. הפרוייקט נמצא בפיגור של 6 חודשים. (הקבלן אף מתלונן על הוצאות תקורה נוספות ומיותרות שנוצרו לו).

■ בפניית הקבלן מ- 3/11/08, מעדכן כי סיום הפרוייקט (לפי אותו יועץ מחשוב, שהוזכר להלן), הינו ב- 23/6/09. מפרט את העיכובים והחוסרים, בהם (באופן חלקי)- תוכניות התקרה של האודיטוריום לוקה בחסרים רבים, יש להמציא תוכנית קונסטרוקציה לקומת קרקע לגבי חדר שחקנים, מרתף במה, היעדר הוראות לגבי ויטרינות אקוסטיות בקומה א'.

■ בפניית הקבלן מ- 4/1/09, סיום העבודה מתעדכן ל- 18/9/09, משמע **עיכוב של 277 ימי עבודה**. הקבלן שוב מציין כי אגף האודיטוריום נמצא בנתיב קריטי של השלמת הפרוייקט - אין עדיין תוכניות לביצוע המערכות לדוגמה. דוגמה נוספת - אין החלטה לעניין מעלית המשא מתחת לבמת האודיטוריום. החברה המפקחת מסרה לנו כי למרות מאמצי לזרז את התיכנון והתיאום, הדבר לא צלח, היות והמתכננים לא עמדו בפער שנוצר בין קצב ביצוע העבודות בפועל לקצב עריכת התוכניות.

כך למעשה, תאריך היעד לסיום כל העבודות, באוקטובר 2008 - השתנה ובעצם סיום קומות מוסיקה והקונסרבטוריון נדחו ל - 30/9/09 - וסיום קומת הקרקע והאודיטוריום נדחו ל-1/12/09 (בהתאם לישיבה בחברת המפקחת מ-2/4/09). בהתאם לנמסר לביקורת על ידי החברה המפקחת, אף ביעדים אלו לא עמדו, כשהצפי החדש לסיום הוא תחילת שנת 2010.

6. ניהול תקציבי בפרוייקט

במהלך הפרוייקט אושרו בפועל שלושה עדכונים שונים של תקציבים (ת.ב.ר-ים):

א. ב- 24/10/06 - אושר תב"ר של 15,748 מיליון ₪ על ידי משרד הפנים. תקציב זה אושר לאחר ישיבת מועצה שהתקיימה ב-25/9/06, בה התבקש אישור תב"ר רב שנתי כשהנושא הוא "שיפוץ היכל התרבות העירוני" ומנהל אגף התרבות ציין כי התב"ר מתייחס לשדרוג שני המבנים של קריית ספיר. בנוסף ציין כי האומדן אינו כולל "את הפיתוח הסביבתי של הקריה (כולל הבריכות והמזרקות) וכן אינו כולל את שינוי היעוד של אולם הספורט בבית ספיר, אשר הינו הכרחי במידה ומחליטים על איחוד בין קרן המוסיקה לבין הקונסרבטוריון העירוני".

התקציב מתייחס ל-שדרוג בטיחות ורישוי מבנים, החלפת מערכת מיזוג אוויר, שיפורי אקוסטיקה באולמות, שדרוג מערכות חשמל, הצטיידות וריהוט, בינוי, שיפוצים כלליים ונגישות נכים. (פרוטוקול מועצה מס' 56/15 - 10/06).

התקציב נסמך על אומדנו של מנהל מחלקת תחזוקת מבני ציבור מ- 8/6/06.

ב. ב- 25/12/07 - אושר במועצת העיר תב"ר של 33.998 מיליון ₪, אשר אושר

במשרד הפנים ב- 7/4/08, עבור שדרוג שני מבנים בקריית ספיר.

מיד לאחר האישור של 15,748 מיליון ₪, בפרוטוקול ישיבה מ- 31/12/06, כבר הוצגו נתונים שונים לגבי עלות הפרוייקט. בלשון פרוטוקול ישיבת העבודה: החברה המפקחת הציגה לוחות זמנים ועלויות. העלות הכוללת של שדרוג המתחם (על בסיס אומדני הכמאי והמתכננים בהתאם לחומר שהיה ברשותם באותו מועד) עומדת על כ- 54 מיליון ₪, על בסיס אומדני הכמאי והמתכננים בהתאם לחומר שהיה ברשותם באותו מועד. עלות זו אינה כוללת את אולם הספורט, מרתף בית ספיר ומבנים נוספים על גג בית ספיר ולא את שיפור חזיתות בית ספיר ובית יד לבנים וההיכל. (5.35 מיליון ₪ ביחס ליד לבנים, 13.4 מיליון ₪ ביחס לבית ספיר ו-4.5 מיליון ₪ עבור מרכז אנרגיה). נידון הצורך בביצוע מחודש של מערכת המזרקות וכן בשיפור הגן המרכזי וחזיתות המבנים. מנכ"ל העירייה ציין כי יחד עם מטלות אלו תגיע העלות לכ-60 מיליון ₪. ראש העיר סיכם את הדיון כדלהלן- התכנון מקובל על ראש העיר ומאושר ויש לבצעו במלואו כולל המזרקות, הגינון ובחזיתות, בשלבים ובעלויות שלהם אשר יסוכמו עם מנכ"ל העירייה.

בעקבות ישיבה זו ובהתאם לפרוטוקול ישיבה מ- 4/2/07, סוכם עם מנכ"ל העירייה על ביצוע היכל התרבות רק ב- 2009 ולפני כן ביצוע בית ספיר ומרכז האנרגיה. לגבי התקציב - מנהל הפרוייקטים מטעם העירייה מדווח כי בישיבה בשבוע לפני כן הוחלט: **מוקצים 30 מיליון כעת, כאשר לתזרים אין משמעות.**

בהתאם לטבלת תקציב על פי תב"ר, החלוקה היא - 7.5 מיליון ₪ עבור יד לבנים, 3 מיליון ₪ עבור מרכז אנרגיה, 6.5 מיליון ₪ עבור תכנון ופיקוח ו- 13 מיליון ₪ עבור בית ספיר.

בפרוטוקול ישיבה מ- 11/2/07 - מנהל הפרוייקטים מטעם העירייה דיווח כי התקבל אישור הנהלת העירייה לצאת לביצוע תכנון ראשוני של כל קומפלקס קריית ספיר כמפורט בהמשך. אושר תקציב של למעלה מ - 34 מיליון ₪ לביצוע התכנון הראשוני של כל הקומפלקס, תכנון מלא של מרכז האנרגיה ובית ספיר ולביצוע עבודות השיפוץ במלואם בבית ספיר והקמת מרכז האנרגיה.

כיוון שרק ב- 12/07 אושר התקציב של 34 מיליון ₪ לא ברור לביקורת כיצד ציין נציג אגף ההנדסה ב- 11/2/07 כי התקציב הזה מאושר, אך כך היה על פי המסמכים שעמדו לפני הביקורת.

ג. ב- 2/6/08 אושרה הגדלת תב"ר על ידי מועצת העיר ל- 48 מיליון ₪, כשאישור משרד הפנים ניתן ב- 5/6/08. התב"ר מורכב מ- 4.790 מיליון ₪ שבוצעו לפני שנת 2008, 33,278 מיליון ₪ שבוצעו ב- 2008 ו- 10.1 מיליון ₪ שיבוצעו ב- 2009. סה"כ - 48,168 מיליון ₪. (בהתאם למסמך "תוכנית פיתוח 2008-2012 ותב"ר 2008 מעודכן", שהוגש למשרד הפנים ב- 4/6/08).

בהתאמה ב- 2/6/08 אושרה הגדלת ההסכם עם הקבלן ראבי עד 50% על ידי מועצת העיר לסך של 32,628,481 ₪ (לא כולל מע"מ).

בהתאם לכרטיס הנהלת החשבונות של קריית ספיר, סך התשלום לקבלן, כולל הזמנות שטרם שולמו הינו 36,945 מיליון ₪ (כולל מע"מ), לאדריכל הפרוייקט - 2.589 מיליון ₪ (כולל מע"מ), למתכננים ויועצים שונים 4.660 מיליון ₪ (כולל מע"מ) ולקבלן מרכז האנרגיה - 3.243 מיליון ₪ (כולל מע"מ).

סה"כ - 47,436 מיליון ₪ (כולל מע"מ).

- 6.1 המעבר מתקציב של 15.7 מיליון ₪ ל- 33.9 מיליון ₪ נבע משינוי הגדרת מטרות והיקפי הפרוייקט. חשוב לזכור כי ההערכה הראשונה נעשתה על ידי מנהל מחלקת תחזוקת מבני ציבור ועיקרה בשדרוג בטיחותי למבנים ותו לא. על כן, כשהוחלט לבצע שדרוג מקיף יותר, בוודאי כשהוחלט שתיבנה קומה נוספת על מנת להשקיע במרכז המוסיקה, ספריית הילדים וכו' - אין ספק כי מדובר בהיקף תקציבי גבוה יותר - מהסכום שלמעשה אושר בתחילת הפרוייקט.
- אם כך הדבר, נשאלת השאלה מדוע בכלל הוצג ונתבקש אישור על תקציב של 15.7 מיליון ₪. הביקורת סבורה, כי מצטיירת תמונה שהיה ברור כבר מלכתחילה כי התקציב של 15.7 מיליון ₪ אינו ריאלי וכי הוצג רק על מנת "להקל" על קבלת אור ירוק לתחילת הפרוייקט ואישורו.
- 6.2 האמור מתחזק במיוחד נוכח התייחסותו של מנכ"ל העירייה כבר ב- 30/12/06 להערכה של 60 מיליון ₪ - ככל הנראה ביחס לשני המבנים. לא סביר כי ידובר על תקציב של 60 מיליון ₪, ויתבקש תקציב של רבע מכך. (פרוטוקול ישיבה 30/12/06).
- יודגש כי באותו דיון, בו מציין המנכ"ל כי העלות תגיע ל-60 מיליון ₪, ראש העיר "נתן אור ירוק" לגבי התכנון - "בשלבם ובעלויות שיסוכמו עם מנכ"ל העירייה", למרות שב- 25/9/06 (שלושה חודשים לפני כן) - מועצת העיר אישרה תקציב של 15.7 מיליון ₪.
- 6.3 הביקורת סבורה כי אף הבקשה לאישור תקציב של 33.9 מיליון ₪ היתה לא ריאלית והמעורבים בפרוייקט היו מודעים לכך שתקציב זה אינו ריאלי. האמור נתמך על הנתונים הבאים:
- ב- 23/11/06 - התקיים סיור בהיכל התרבות בפתח תקווה - בנוכחות מנהל הפרוייקט מטעם העירייה ומנהל אגף תרבות, בו צויין כי העלות שם הגיעה ל- 67 מיליון ₪, לאחר שהתמחור הראשוני היה 42 מיליון ₪ (על פי סיכום הסיור). בידיעה כי היכל התרבות בפתח תקווה מהווה "מודל" שאליו שאפו בפרוייקט בית ספיר, לא סביר היה להניח כי תקציב של 33.9 מיליון ₪ יספיק.

■ אמירתו של סגן ראש העיר (עו"ד יעקב אוחיון) בדיון מועצה מ- 2/6/08, שציין כי לא היה מצביע עבור תב"ר של 50 מיליון ₪, שמהווה כ 33% מכלל הת.ב.ר-ים באותה שנה (פרוטוקול מועצה מס' 83/15-10/08) מחזקת את העובדה כי היה ידוע שתקציב גבוה לא יאושר על ידי המועצה ולכן הוצג תקציב נמוך יותר "ואטרקטיבי" יותר.

■ החברה המפקחת העריכה את התקציב על 45 מיליון ₪ (לפני מע"מ) כבר ב- 7/2/07 (הערכת תקציב שנערכה על ידי החברה המפקחת) - בטרם אושר התקציב של 33.9 מיליון ₪. יודגש שעל הערכה זו ישנה חתימתו של מהנדס העיר דאז, דבר המוכיח שהדברים היו ידועים.

■ לפי בקשתו של מנהל הפרוייקט מטעם העירייה דאז, בפרוטוקול הישיבה מ- 7/6/07, הכינה החברה המפקחת הערכה תקציבית, ב- 13/6/07 - שהגיעה ל- 49.873 מיליון ₪.

■ בהתאם לנמסר לביקורת על ידי מנהל אגף תרבות, אף הוא התריע כי התקציב של 34 מיליון ₪ אינו מספיק ומנכ"ל העירייה דאז, ביקש להעביר תקציב זה כשלב ראשון.

על כן, נכון כי מחד נערכו שינויים תוך כדי ביצוע שהיו בלתי צפויים והובילו להגדלת תקציב של 33.9 מיליון ₪ ל-48 מיליון ₪, אך מאידך - נראה ברור כי ההערכות הכספיות היו מלכתחילה מוטות כלפי מטה, ובוודאי שהיה הגיוני להעריך כי עלות הפרוייקט תהיה גבוהה יותר מ- 33.9 מיליון ₪.

6.4 העובדה כי אין התייחסות לתקציב בפרוטוקולים רבים, מעוררת תמיהה ומחזקת את התחושה כי נושא העלויות לא היה בראש סולם העדיפויות בפרוייקט זה, מה גם שאף גורם מקצועי לא ליווה את הפרוייקט מבחינת הניהול הכספי.

להלן דוגמאות-

- בפרוטוקול ישיבה מ- 21/12/06 - מצויין כי מנהל הפרוייקט מטעם העירייה הנחה -"שיש לתכנן את כל הקומפלקס, כפי שגובש ולתקצב לאחר מכך".
 - בפרוטוקול ישיבה מ- 4/2/07 מתבצע דיון בנושא "גיבוש תקציב פעולה" - אך אין נציג של הגזברות. מנהל הפרוייקט מטעם העירייה מצהיר כי - "לתזרים אין משמעות".
 - בפרוטוקול ישיבה מ- 27/12/07, בנוכחות ראש העיר "לקראת התחלת הפרוייקט", הדגיש ראש העיר את ה"חשיבות העליונה לעמידה בלוחות הזמנים ולסיים את הפרוייקט עד תחילת אוקטובר 2008" - ואין בדיון זה כל התייחסות מטעם הגורמים המקצועיים לתקציב הפרוייקט.
- 6.5 זאת ועוד לגבי חוסר ההתייחסות לתקציב, אף כאשר ישנה התייחסות לתקציב, קיימת אי בהירות לגבי מהותו- האם כולל מע"מ, האם כולל תכנון, האם מתייחס רק לבית ספיר או לכלל המתחם.
- 6.6 עמדת החברה המפקחת לגבי התקציב הינה כי התקציב בסך 15.7 מיליון ₪ הוכן לפני כניסתם לפרוייקט. התקציב בסך 34 מיליון ₪ התבסס על תכנון מוקדם לאחר תכנון ראשוני ביותר של חודש וחצי בלבד, שהתייחס בעיקר לבית יד לבנים והיכל התרבות. במהלך התכנון המפורט לקראת המכרז התברר כי עלות הפרוייקט תעלה היות "וישנם מרכיבים שונים שלא ניתן היה להעריך אותם בעת הכנת התקצוב הראשוני, כשעדכוני שוטפים הועברו מעת לעת לעירייה". (בהסתמך על מכתב החברה המפקחת מ- 7/7/08).
- 6.7 המסקנה המתבקשת - בפרוייקט בהיקף כזה, יש צורך בליווי כספי צמוד על ידי גורם מקצועי מתאים, מתחילתו ועד סופו וכך אף נהוג בדרך כלל. במקרה דנן, לא היה ניהול כספי עד לתרעומת שנוצרה בעקבות עדכון תקציב הפרוייקט ל-48 מיליון ₪.

עוזר הגזבר ציין בפני הביקורת, כי תפקיד הגזברות בפרוייקט כזה היה ועודנו - אישור התקציב בלבד.

הביקורת סבורה כי במידה והיה מתנהל ליווי כספי מקצועי מלכתחילה, ניתן היה להגדיר באופן מדוייק יותר את התקציב ולצמצם את החריגה ממנו.

האמור אף נתמך בדוח המומחה אשר הוזמן על ידי ראש העיר בו הועלתה השאלה מדוע לא הוכנה פריסה תקציבית בפרוייקט זה ובמסקנות נקבע כי:

"5. חייבים למנות לפרוייקט כזה צוות ניהולי הכולל תקציבאי צמוד ...

6. חייבים בפרוייקט כזה לנהל לו"ז אינטגרטיבי של כל השלבים כולל ישיבות עם ההנהלה על סטטוס ואישורי חריגות".

הביקורת סבורה כי הנהלת העירייה, הגזברות ובמיוחד אגף ההנדסה היו צריכים להיות ערניים יותר לנושא הניהול התקציבי וליזום ליווי כספי כבר בתחילת הפרוייקט.

מנכ"ל העירייה טען בפני הביקורת כי נושא זה הוא בעצם באחריותו של מהנדס העיר, מנהל הפרוייקטים מטעם ההנדסה והפיקוח היות והם היו הגורמים המקצועיים אשר הופקדו על ניהול הפרוייקט על כל הבטיו.

הראייה כי ליווי כספי היה מחוייב המציאות, הינה שהחל מהשלב בו ועדת ההיגוי נכנסה לתפקידה ב- ספטמבר 2008, קיימת הקפדה על התקציב ואין חריגה ממנו, תוך מעורבות פעילה ביותר של כל הגורמים ההנדסיים, הכספיים והניהוליים במהלכים לשמירת המסגרת התקציבית.

7. שינויים מהותיים בפרוייקט - הביצוע בפועל לעומת התכנון המקורי

גורם נוסף שגרם לעיכוב בסיום הפרוייקט ולהגדלת תקציבו הינו שינויים מהותיים שנערכו בפרוייקט. כפי שכבר צויין בפרק הראשון, בפרוייקט זה שונתה המהות מהתאמה לצורך רישוי עסקים בעיקר לגבי היכל התרבות בבית

יד לבנים, לשיפוץ המתחם כולו תוך מתן דגש על בית ספיר והקמת מרכז אנרגיה. לכן התכנון בהתאם לפרוטוקול הישיבה מ- 7/12/06, אשר התייחס לעבודות מינוריות בבית ספיר הפך להיות לא רלבנטי כבר בראשית הפרוייקט, כשכבר בישיבה מ- 8/2/07 - היה ברור שמטרת הפרוייקט הינה שיפוץ מורכב יותר בעלות של 34 מיליון ₪. לכן הביקורת בחנה את השינויים בפרוייקט מהשלב בו צויין כי עלות הפרוייקט היא 34 מיליון ₪ (8/2/07) לבין השלב שבו נתבקש ואושר תקציב של 48 מיליון ₪ (2/6/08).

את השינויים ניתן לסווג למספר נושאים (בהסתמך על מסמך "עדכון עלות הקמה של קריית ספיר" שהוכן על ידי החברה המפקחת - נכון ל- 1/6/08):

עבודות אשר תוקצבו במקור בתקציב של 34 מיליון ₪:

- חוזה הקבלן המבצע לבית ספיר בעלות של 21.8 מיליון ₪. (זכה במכרז פומבי מס' 32/2007 ונחתם עימו הסכם 506/07 ב-30/12/07 בסכום של 21,752,322 ₪ (לא כולל מע"מ).
- חוזה קבלן למרכז אנרגיה בעלות של 3.024 מיליון ₪.
- עבודות שתוקצבו במקור (אך לא היו בחוזה) - בעלות של 1.725 מיליון ₪: מערכות במה, כסאות באודיטוריום, מעלית + מעלון נכים.

השלמות ותוספות (בגינן נוצר צורך בהעלאת התקציב ל- 48 מיליון ₪)

■ שטחים נוספים שלא היו בפרוגרמה המקורית - בעלות של

1.875 מיליון ₪:

- התאמת אולם ספורט לדרישות מכבי אש ולדרישות נגישות – לאנשים עם מוגבלות כפי שנדרש על ידי מכבי אש/יועצת נגישות לשם אישור אכלוס;
- חדר ארכיאולוגיה;
- שחזור תקרות אקוסטיות לגני הילדים. לאחר ביצוע המערכות, כמתחייב ממצבן הרעוע והלא בטיחותי של התקרות הקיימות;

- חידוש מערכות חשמל ואינסטלציה בגני הילדים - בעקבות הודעת היועצים על הסרת אחריותם מהמערכות עקב מצבן החמור ;
- מערכות חשמל ומיזוג בפואייה המזרחי - עקב הצורך לבצע מערכות חדשות עם ביטול המערכת המרכזית ;
- גלריה קומה א'- נדרש על ידי כיבוי אש ;
- איטום גג המבנה - התברר כי האיטום פגום בעונת הגשמים ;
- הכשרת מקום חדש לגן ילדים.

■ עבודות חריגים בלתי צפויים - בעלות של 4.08 מיליון ₪:

- שינויים בפרטים אקוסטיים בשל בעיית גובה קומה, תוספת יישור רצפת קומה א' ושינוי מערכות בגלל הפרשי גובה קומה, תוספת עבודות קונסטרוקציה וחיזוקים, שינויים בביוב, שינויים בגשר המחבר בקומה א' + מדרגות + מעקות - בשל אי התאמה בין תוכניות מצב קיים לעומת המצב בפועל ;
- מערכת שחרור עשן מהבמה, עבודות במרתף להכשרת הגישה למקלט, חיפויי אש - דרישות כיבוי אש ;
- ויטרינות בחזית קומת הקרקע, שיפוץ תקרת וקירות אודיטוריום - עקב בטיחות ;
- החלפת תעלה מתחת לגשר-לאור אי התאמה לדרישות התקן ;
- שינויים באלומיניום, הארכת תוואי כבלי הזנה מהגנים, במה חדשה ;
- מזרקות.

■ תוספות למרכז אנרגיה - בעלות של 480,000 ₪.

■ בצ"מ (בלתי צפוי מראש) נוסף - 3.2984 מיליון ₪.

סה"כ אחרי בצ"מ ומע"מ 41,906,172 ₪. תכנון ופיקוח - 6,285,926 ₪

= 48,192,098 ₪.

7.1 מרבית השינויים שנערכו נבעו בשל מצבו של המבנה שנתגלה תוך כדי ביצוע או בשל דרישות כיבוי אש במהלך הביצוע. ישנם שני שינויים שנוספו וניתן היה לצפותם ולתמחר אותם מראש- (א) חדר ארכיאולוגיה - לגביו ציין מנהל אגף תרבות שהוסף תוך כדי ביצוע, לאחר שנשכח בטעות בתכנון המקורי, בעלות של 420,000 ₪.

(ב) "חידוש מערכות חשמל ואינסטלציה בגנים" - החברה המפקחת ציינה כי זו תוספת כיוון שבמקור לא היה מתוכנן להכליל את הגנים בשיפוץ. העלות - 380,000 ₪.

7.2 בכל פרויקט שמהותו היא שיפוץ בניין קיים, סביר שיהיו עבודות חריגות או בלתי צפויות, במיוחד שמדובר במבנה שנבנה ארבעים שנה לפני כן, ושהמצב הפיזי של הבנייה היה מאד ירוד. הביקורת סבורה כי ניתן היה לצפות כי יעשה כל שניתן לצמצמן, בין היתר, אולי על ידי הסתייעות באדריכל המתכנן המקורי של המבנה ובתוכניותיו. במקרה זה, לא נעשתה פנייה לאדריכל המתכנן המקורי של קריית ספיר, מה שסביר להניח היה אולי מסייע להקל על התכנון, מצמצם את העבודות החריגות הבלתי צפויות וכפועל יוצא - מקטין את השינויים שנערכו בפרוייקט ואת הפערים לגבי אומדני עלות הפרוייקט, כפי שמפורט בפרק 6 לעיל.

ההחלטה שלא לפנות אל האדריכל המתכנן המקורי של בית ספיר הייתה כאמור, של מהנדס העיר דאז, בהתאם לפרוטוקול הישיבה מ- 17/12/06, בו הועלה הנושא של פנייה לאדריכל המתכנן המקורי ומהנדס העיר דאז, ביקש לא לעשות עם זה דבר.

יודגש כי בהתאם לנמסר לביקורת על ידי החברה המפקחת - הנורמה בפרוייקט שיפוץ הינה לאתר את המתכנן המקורי של המבנה, לאור היכרותו את המבנה.

לדברי מ"מ מהנדס העיר לביקורת, בפרוייקט זה נעזרו בתוכניות של קריית ספיר, שהיו ברשות העירייה - אך היו בהן אי דיוקים והמצב בשטח היה שונה מהמצב בתוכניות המקוריות. על כן, לדעתו לא בטוח כי העזרות באדריכל הקודם הייתה מועילה. לכן, היות ולגורמים הנדסיים שונים דעות וגישות שונות, אין בידי הביקורת אלא לקבוע שמהנדס העיר דאז, כגורם מקצועי אחראי על הפרוייקט קיבל החלטה על פי שיקולים מקצועיים סבירים.

יחד עם זאת, אין להתעלם ממצבו הפיזי של המבנה אשר גרם לתקלות רבות במהלך העבודה. אין ודאות, לפחות מבחינה הנדסית כי שימוש בשרותי האדריכל המקורי של המבנה היה מונע את החרیגות שנבעו מתיקון מצבו הפיזי של המבנה.

7.3 כאמור בממצא 5.2. פועל יוצא של החוסרים בתוכניות, כמו גם בשינויים בביצוע הפרוייקט - הינו עיכוב סיום הפרוייקט. המטרה הייתה לסיים את שיפוץ בית ספיר באוקטובר 2008 - כך שיוכלו להפעיל את עונת המינויים בבית ספיר. כיוון שבית ספיר לא נפתח גם באוקטובר 2009, המשמעות היא שנפגעו הכנסות של שתי עונות מינויים. בנוסף - הפעלת קומת המוסיקה והקונסרבטוריון אף היא נדחתה בלמעלה משנה. כל עיכוב בתחילת פעולת הקונסרבטוריון, אולמות המחול, הספרייה והאודיטוריום משמעתו הפסד הכנסות לעירייה ואפשרות שהתלמידים ימצאו פתרונות אחרים ללימודי המוסיקה.

7.4 אדריכל הפרוייקט פירט את הגורמים לשינויים (במכתבו מ- 7/3/09) - לפי הנושאים הבאים :

(1) שינויים בשל טעויות, חוסרים ואי התאמות בעבודות המדידה. (לדוגמה - באודיטוריום גשרי תחזוקה- המודד לא מדד את האגדים הקיצונים שהם שונים מהאגדים המרכזיים).

- (2) שינויים שלא היו ידועים לפני התכנון והתגלו על ידי הקבלן והפיקוח תוך כדי ביצוע. (לדוגמה - שינויים במפלסי הבטון הקיימים של קומה א').
- (3) שינויים ותכנון חוזר לאחר השלמת התכנון המפורט שנדרשו על ידי המזמין לצורך הפחתת עלויות.
- (4) שינויים בתכנון על פי דרישות גורמי העירייה תוך כדי ביצוע, לאחר השלמת התכנון המפורט.
- (5) שינויים שנדרשו על ידי הקבלן והחברה המפקחת ואושרו על ידי המזמין - לאחר המכרז וגמר התכנון המפורט.

בהתייחס למסקנות אדריכל הפרוייקט במכתבו מה – 07/03/09, סבורה הביקורת כי ניתן היה לצמצם את השינויים שנערכו, במידה ושלב התכנון היה מבוצע באופן תקין ולא בלחץ של זמן ובמידה והיו נעזרים באדריכל המתכנן המקורי של המתחם ומצמצמים כתוצאה מכך, בצ"מים בעת השיפוץ.

8. סיכום**כשל בניהול ההנדסי**

- 8.1 הזרז לפרוייקט שיפוץ בית ספיר היה הצורך ברישוי עסקים לשני המבנים, אך כבר בתחילת הפרוייקט שינתה העירייה את הדגש מצורך במילוי דרישות "רישוי עסקים" לצורך בשיפוץ נרחב, ראשית בבית ספיר ורק לאחר מכן מבנה היכל התרבות בבית יד לבנים.
- 8.2 הכשל בניהול הפרוייקט בא לידי ביטוי כבר בכך שנעשו סטיות לא תקינות, משלבי ההליך הרגיל- עוד בטרם ניתן צו תחילת העבודה ב- 7/1/08, החל כבר הקבלן לעבוד בשטח ולבצע עבודות גידור והריסות ב- 11/11/07. היתר בנייה ניתן רק כחצי שנה לאחר תחילת העבודה בפועל, ב- 21/5/08, לאחר שעבדו בשטח חצי שנה ללא היתר. הוצא היתר בנייה שלא כלל אישור כיבוי אש לתוכנית הבטיחות ולא צויין עליו כי נדרשת השלמה זו. אישור כיבוי אש ניתן רק כחצי שנה לאחר מתן ההיתר. עבודת אנשי המקצוע המתכננים החלה מספר חודשים בטרם חתימה על ההסכמים עימם.
- 8.3 התנהלות אגף ההנדסה הינה אחת הסיבות המרכזיות לכשל הניהולי בפרוייקט. מהנדס העיר דאז, לא היווה יד מכוונת ומלווה של מנהל הפרוייקט מטעם העירייה ולא היה מעורב בפרוייקט במידה מספקת, למרות שראוי היה שיהיה. מהנדס העיר דאז, הותיר את מנהל הפרוייקט מטעם העירייה, "לבד במערכה", ללא פיקוח ומעורבות נוספים מטעמו. הראייה לכך היא שבעת כניסתו של מ"מ מהנדס העיר לתמונה, ב- 9/08, הוקמה "ועדת היגוי" בה חברים מ"מ מהנדס העיר, סמנכ"ל התפעול וגזבר העירייה אשר מהווים גורמים מפקחים ומבקרים של הפרוייקט, מטעם העירייה. ועדה זו מקפידה על ליווי צמוד לפרוייקט ועל אי חריגה מהתקציב שנקבע וראוי היה שמהנדס העיר דאז, היה יוזם ועדה כזו עוד בתחילת הפרוייקט.

8.4 אגף ההנדסה הוא שאישר את היציאה למכרז בלחץ זמן בלתי סביר, עוד בטרם נסתיים שלב התכנון וההכנה אליו. אי ביצוע שלב התכנון באופן מלא הוביל לחוסרים בתוכניות במהלך הביצוע, גרמו לעיכוב בעבודת הקבלן לאורך כל ביצוע הפרוייקט. אגף ההנדסה לא פעל לאיתור האדריכל המתכנן המקורי של המבנה, מה שאולי היה מצמצם את כמות השינויים הבלתי צפויים שנדרשו בפרוייקט, וכפועל יוצא אף יתכן ומצמצם את עלויות הפרוייקט.

עיכובים אלו מובילים לאי יכולת להפעיל את הגופים השונים והפעולות בבית ספיר, ולאחר רב בסיום הפרוייקט.

כשל בניהול התקציבי

8.5 כשלים אלו של אגף ההנדסה מובילים אף לאי דיוקים באומדן התקציבי. אף אם הנחת היסוד היא כי ההערכה התקציבית הראשונית של 15.7 מיליון ₪ הינה לא רלבנטית, כיוון שכללה שיפוץ בטיחותי בלבד, נראה כי אף התקציב של 33.9 מיליון ₪ אושר למרות שלא היה ריאלי והוצג על מנת ל"סבר" את אוזני מקבלי החלטות שיאשרו את התקציב. כבר בתחילתו של הפרוייקט, ב-2/07, הוצגו הערכות גבוהות יותר של 45 מיליון ₪ (לפני מע"מ) על ידי החברה המפקחת בפני אגף ההנדסה. ברקע הייתה הידיעה שפרוייקט דומה בפתח תקווה הגיע לעלות של 67 מיליון ₪, כשאף מנהל אגף התרבות התריע כי התקציב של 33.9 מיליון ₪ אינו מספיק. כתב הכמויות עליו התבסס המכרז שונה וצומצם ביחס לכתב הכמויות שערך הכמאי, על ידי מנהל הפרוייקט מטעם העירייה, על מנת להציג עלות מצומצמת לפרוייקט "ולהקל" על קבלת ההחלטות.

8.6 זאת ועוד, המצג שהוצג על ידי מנהל הפרוייקט מטעם העירייה דאז היה כי "לתזרים אין משמעות" ולמעשה אין התייחסות לתקציב בפרוטוקולים הרבים, בהם היה ראוי שתינתן לו התייחסות. פרויקט בסדר גודל כזה התנהל והתקדם ללא יד מכוונת של גורם בגזברות העירייה, אשר ראתה את תפקידה מצטמצם לפעולות תיקצוב הפרוייקט ושיריון החוזים השונים.

8.7 הביקורת סבורה כי בפרוייקט בהיקף כזה, יש צורך בליווי כספי צמוד, מתחילתו ועד סופו וכך אף נהוג (בהתאם להסבר החברה המפקחת). במקרה דנן, לא היה ניהול כספי עד לתרעומת שנוצרה בעקבות עדכון התקציב ל- 48 מיליון ₪. הביקורת סבורה כי במידה והיה מתנהל ליווי כספי מפורט מלכתחילה, ניתן היה להגדיר באופן מדוייק יותר את התקציב ולצמצם את החריגה ממנו.

חיזוק לכך ניתן למצוא בעובדה שמהשלב בו אושר התקציב של 48 מיליון ₪ והחלה ללוות את הפרוייקט ב - ספטמבר 2008 ועדת היגוי, יש הקפדה על התקציב ואין חריגה ממנו ועומדים בהנחייתו של גזבר העירייה לפיה "אין לחרוג מהתקציב המאושר לפרוייקט".