



אגף מבקר העירייה  
והמורשה לטיפול בתלונות הציבור

סיכום דוח ביקורת מיוחד בנושא:

# ניהול פרויקט הקמת היכל הפיס ירושלים

לדיון בוועדה לענייני ביקורת

כ"ז באייר תשע"ג  
7.5.2013



אגף מבקר העירייה  
והמורשה לטיפול בתלונות הציבור

1. כללי
2. סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק
3. ממצאים
4. המלצות
5. הערות ראש העירייה



# 1. כללי

- ❖ **יעד הפרויקט:** הקמת בית מקורה חדש לקבוצת כדורסל הפועל ירושלים והיכל ספורט ותרבות בסטנדרטים בינלאומיים של היורוליג (10,000 מושבים).
- ❖ **תקציב מקורי:** 124 מ"ש"ח. **תקציב מעודכן (2009) - 240 מ"ש"ח.**
- ❖ **תקופת הפרויקט:** החל מ-1998. יעד הפתיחה המלאה: אביב 2014.
- ❖ **הגופים המממנים:** מפעל הפיס, עיריית ירושלים וממשלת ישראל.
- ❖ **היזם המקורי:** הרל"י.
- ❖ **ניהול, תכנון וביצוע:** מוריה – חברה לפיתוח ירושלים, בע"מ.
- ❖ **בקרה עירונית:** האגף למבני ציבור.
- ❖ **תכנית הביקורת – עפ"י בקשת ראש העירייה:** זיהוי חריגות תקציביות, הכשלים שהביאו לכך, הגורמים האחראים, וגיבוש המלצות ארגוניות לצמצום חריגות עתידיות.







## 2. סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק

- ❖ **סיכונים מְפְשָׁלִים בתכנון** – הגדלת עלויות ההקמה והתפעול מתת-ניצול של המרחבים המתוכננים, תיקון טעויות תכנון, פרסום מכרזים לפני השלמת התכנון, טעויות בחישוב כתבי כמויות ופירווק/הריסת עבודה שלא תואמה מראש.
- ❖ **סיכונים מובנים בניהול פרויקטים הנדסיים** – פרצות במסגרת התקציב בשל תוספת דרישות ותכולת הפרויקט ללא אישור מסודר, חריגות בלו"ז בשל עיכובים ביציאה למכרז ושינויי תכנון, ואי-עמידה בתקני איכות.
- ❖ **סיכונים משפטיים** – תביעות אזרחיות בשל אי עמידה בהסכמים, תביעות פליליות בגלל אי ציות לדרישות החוק, ופתיחת הליכים מנהליים.
- ❖ **סיכונים לפגיעה בנפש** – בגלל היעדר אכיפה מספקת של דרישות הבטיחות.
- ❖ **סיכונים במימון** – עיכוב בתזרים מזומנים עלול להוביל לתביעות שיעצרו את המשך העבודה וישבשו לוחות זמנים.





## 3. ממצאים

❖ **חריגה תקציבית:** 92.5 מש"ח לפי חישוב הביקורת: הכנה (2.5 מש"ח), שלד ומערכות (20.8 מש"ח), עבודות גמר (41.9 מש"ח), יוזמות מנהל ההקמה (6.0 מש"ח), העמסות (22.4 מש"ח).

**רוב הפערים בתקציב הפרויקט והעיכוב של כשנתיים בלוח הזמנים המקורי נוצרו בגלל בעיות מערכתיות אשר מובאות בתמצית להלן:**

❖ **היעדר מסמכי יסוד:** נקבע תקציב מקורי והזמנת עבודה ע"ס 124 מש"ח ב-2006 ללא תכנית עסקית, פרוגרמה מקצועית, תכנון מוקדם ואומדן. שטחים עודפים מעבר לדרישות היורוליג יצרו חסר תקציבי.

❖ **ליקויים במבנה הארגוני:** לא מונה מנהל הקמה אחד אשר אחראי על תקציב, לו"ז, תכולת הביצוע ואיכותו. אין התאמה בין הסכמי המסגרת השונים לגבי המבנה ההיררכי של מקבלי ההחלטות, כך שנוצר בפועל ריבוי גורמים שאישרו שינויים מרחיקי לכת ללא סמכות, ומבלי לבחון את ההשלכות התכנוניות והתקציביות.

❖ **ריבוי הגורמים שהנחו את המתכננים והיעדר גורם אחד מנהל ומתכלל, יחד עם היעדר פרוגרמה, גרמו לשינויים בלתי פוסקים בכל שלבי הפרויקט, לחריגות בתקציב שלב א' ולעיכוב בלוחות הזמנים המקוריים של שנתיים.**





## 3. ממצאים (המשך)

❖ **היעדר נוהל שינויים:** ועדת ההיגוי העליונה לא קבעה נוהל שינויים המבטיח שמירה על מסגרת התקציב, תכולת הפרויקט והלו"ז. אושר ביצוע החלל התת-קרקעי ללא פרוגרמה ותכנית עסקית ובניגוד להמלצות הדרג המקצועי בעירייה, ובהם: הגזבר, מהנדס העירייה ומנהל האגף למבני ציבור. **תקציב החלל גדל כמעט פי 3 מאומדנו המקורי.**

❖ **ליקויים בבקרה ובתקשורת:** חברת מוריה לא התריעה לעירייה בעוד מועד על הגדלות ושינויים שנעשו בפרויקט בידיעתה, וזאת בהיקף של עשרות מש"ח. ועדת ההיגוי העליונה לא מינתה גוף בקרה חיצוני לבדוק את התנהלות ניהול הפרויקט כדי להתריע על כשלים וחריגות.

❖ מנכ"ל מוריה יזם החלפת מנהל הפרויקט בשלב קריטי של תחילת שלב הביצוע, ללא יום אחד של חפיפה. מהלך זה, יחד עם פיטורין של רבים בשדרת ניהול הפרויקט מטעם חברת מוריה, גרמו לאבדן מידע וניסיון יקרים בפרויקט מורכב מאוד מבחינה ניהולית והנדסית.

❖ **ליקויים בהיתר הבנייה:** כ-5.3 מש"ח של עבודות בטון מזוין (כולל העמסות) אושרו במהלך הביצוע ללא תיעוד בהיתר הבנייה, שלא בהתאם לתקנות, וללא סמכות.



## 4. המלצות

מס'	ההמלצה	התייחסות המבוקרים	סטטוס ביצוע
1	<b>נוהל עבודה מול מנהל ההקמה והעירייה</b> , יגובש ע"י דירקטוריון והנהלת מוריה, בסיוע היועצים המשפטיים, שיבטיח תיאום תקציב ולוחות זמנים בפרויקט.	הוקם מבנה אירגוני חדש לפרויקט, כולל הקמת מינהלת חדשה בהשתתפות מהנדס העירייה (יו"ר ועדת היגוי מקצועית, מנהל ההקמה ומהנדסת מוריה). הוטמע בעדכון חוזה עם מוריה ובעדכון חוזה עם מנהל ההקמה	בוצע
2	<b>לודא סינכון של כל ההסכמים החוזיים המחייבים</b> , לרבות הסכמי עבודה עם מנהל ההקמה, מפעל הפיס וחברת מוריה.	נתקבלו הסכמים חדשים עם מנהל ההקמה ומפעל הפיס, ונמסרה הזמנת עבודה חדשה לחברת מוריה, בהם משתקף ארגון הנהלת הפרויקט החדש.	בוצע.
3	<b>לדחות את המכרז לעבודות הגמר בפרויקט</b> עד להשלמת סט 'מסמכי יסוד' מעודכן לרבות: תכנית עסקית, פרוגרמה, סט תכניות מלא למכרז של כל היועצים בכל התחומים לשלבים א' ו-ב', ואומדן תקציבי סופי לכל הפרויקט.	ראש העירייה כתב בהערותיו כי נדחה מכרז עבודות הגמר בהתאם להמלצה. אושרה הזמנה משלימה ע"ס 303.8 מש"ח באישור ועדת כספים ומועצת העירייה. הושלמה הפרוגרמה המקצועית. העבודות מתבצעות בשטח בליווי כל גורמי המקצוע ובמסגרת התקציב.	בוצע.
4	<b>למנות גורם בקרה חיצוני</b> שיהיה כפוף למזמין-העל ויבצע בקרה שוטפת על הליך ניהול הפרויקט.	התמנה בקר חיצוני בלתי תלוי מיד עם קבלת המלצות הביניים של הביקורת.	בוצע.
5	<b>לבחון מחדש חשש לקיומם של ניגודי עניינים</b> , ואת המשמעות של מינוי גורמים בעלי תפקיד סטטוטרי בעירייה, כדוגמת הגזבר ומהנדס העירייה, כדירקטורים בחברה עירונית במקביל לחברותם בוועדות ההיגוי של פרויקט.	גזבר העירייה הביע נכונות לוותר על חברותו בוועדת ההיגוי של הפרויקט, ולהישאר חבר בדירקטוריון חברת מוריה, וכך פעל.	בוצע.





## 4. המלצות

מס'	ההמלצה	התייחסות המבוקרים	סטטוס ביצוע
6	<b>נדרשת מעורבות של בכירים בעירייה:</b> המנכ"ל, המהנדס והגזבר, בהיבט של בקרה מתוקף תפקידם כימזמין העבודה, אך מבלי לתת הוראות כלשהן לגורמי התכנון והביצוע שלא דרך מנהל ההקמה.	מנכ"ל העירייה מקיים דיונים בהתאם לצורך. מהנדס העירייה התמנה כיו"ר ועדת ההיגוי המקצועית, ומקיים ישיבות שבועיות בשטח. הגזבר עוקב אחרי הפרויקט באמצעות האגף למבני ציבור.	בוצע.
7	<b>לעגן את כתב המינוי של מנהל ההקמה בהסכם ההעסקה,</b> ובכלל זה גבולות הסמכויות והאחריות. יש להגדיר את אחריותו האישית של מנהל ההקמה לעמידה בלוחות הזמנים, מסגרת התקציב, התכולה ואיכות הבנייה.	נחתם הסכם הגדלה והוספת תנאים להסכם לניהול הפרויקט ב1.2.13. ההסכם נותן מענה מלא להמלצת הביקורת.	בוצע.



## 4. המלצות

מס'	ההמלצה	התייחסות המבוקרים	סטטוס ביצוע
8	<b>למנות בכתב מינוי מפורט מנהל בעל אחריות אישית</b> לעמידה בלוחות הזמנים, במסגרת התקציב והתכולה, ויהיה אחראי על הפרויקט מתחילתו ועד סופו, החל משלב הפרוגרמה ועד תום הביצוע בפועל	מנהל ההקמה התמנה בפועל והורחבו סמכויותיו בהרחבת הסכם חתום.	בוצע באמצעות הרחבת חוזה. טרם נתקבל כתבי מינוי.
9	<b>לוודא מול מנהל ההקמה את עמידתו בדרישות ההסכם</b> שנחתם עמו, וזאת ע"י מנהל האגף לספורט אשר אחראי לכך לפי הסכם העבודה.	מנהל האגף לספורט לא התייחס לדוח. מנכ"ל העירייה מסר כי סוכם שהפרויקט יובל ע"י האגף למבני ציבור.	בפועל, התוצרים המוזכרים בהסכם הוגשו באיחור ובאופן חלקי.
10	<b>לבדוק מחדש את שאר הגורמים המעורבים בניהול הפרויקט</b> , ולהגדיר באופן חד וברור את תפקידיהם, סמכויותיהם ואחריותם (ועדות או בעלי תפקידים), וכן יחסי הגומלין ביניהם.	נקבע והוטמע מתווה ניהול מעודכן הכולל הגדרות תפקידים וחלוקת אחריות	בוצע.
11	<b>לבדוק את פירוט העלויות של העתקת קו המתח העליון</b> . על העירייה לדרוש מחברת מוריה לקבל את האישור של הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל, לגבי סבירות התעריף של חברת החשמל להעתקת כבלי המתח הראשיים.	מנהל פרויקטים באגף למבני ציבור הסכים לקדם בדיקה של הסוגיה.	טרם נתקבלו תוצאות הבדיקה. הועברה תזכורת למוריה.



## 4. המלצות

מס'	ההמלצה	התייחסות המבוקרים	סטטוס ביצוע
12	<b>הפקת לקחים:</b> יש להקפיד כי לפני כל פרויקט בנייה עירוני חדש, תוכן פרוגרמה תפעולית, תכנית עסקית ואומדן תקציבי, שישמשו בסיס לקבלת ההחלטה על תקצוב הפרויקט. כמו כן מומלץ לעשות שימוש בגורם בקרה מקצועי חיצוני בלתי תלוי שיבחן את התכנון לפני קבלת ההחלטות, וילווה את ניהול הפרויקט.	קיימת הסכמה לגבי בקר חיצוני במגה-פרויקטים. חברת מוריה אמרה כי אינם יכולים להכריח יזמים להכין פרוגרמה כבסיס להזמנות עבודה. מ"מ מנכ"ל מוריה (היוצא) קידם פיילוט עירוני בשיתוף מהנדס העירייה.	נדרשת הטמעת הליכים אלה במערכת העירונית לטווח הארוך.
13	<b>להסדיר את דרישות הפיתוח בתב"ע 8585.</b> על הנהלת העירייה לפעול, אם במסגרת הפרויקט ואם באמצעות תב"ע נוספת, שתיתן מענה לדרישות העודפות.	התב"ע 8585א הוגשה לוועדה מחוזית ועמדה בתנאים להפקדה. מצויה בעדכון.	התב"ע בתהליך הפקדה.
14	<b>הפקת לקחים:</b> ככלל בעת אישור תב"ע, על גורמי העירייה להקפיד על הצגת דרישות שאפשר לאכוף אותן על היזם, ובכלל זה עיריית ירושלים וגורמי התכנון והביצוע מטעמם.	לא נתקבלה התייחסות של האגף לתכנון עיר.	ההמלצה נשארת בעינה.
15	<b>יש להקפיד על תיעוד עבודת ועדות ההיגוי</b> העליונה והמקצועית באמצעות פרוטוקולים מפורטים, ממוספרים ומאושרים בחתימת יושב ראש הוועדה.	קיימת הסכמה עקרונית בקרב האחראים לניהול הוועדה המקצועית במוריה והוועדה העליונה בלשכת ראש העירייה. האחריות לתיעוד פרוטוקולים הוגדרה. (לשכת רה"ע ומוריה) פרוטוקולים ועדת ההיגוי מקצועית ממוספרים.	בוצע חלקית.



## 4. המלצות

מס'	ההמלצה	התייחסות המבוקרים	סטטוס ביצוע
16	<b>ועדת ההיגוי העליונה תקבע ותאכוף נוהל שינויים</b> שתכלול: א. איסור חריגה מהתקציב הכולל של הפרויקט. ב. אישור מראש, מתועד היטב ועפ"י מדרג סמכויות, של חריגות בלוחות הזמנים, בתכולה ובתקציב. ג. להקשות על ביצוע שינויים ע"י היזם באמצעות נהלים קשיחים שיגרמו לו לשקול היטב כל דרישה לשנות מן התכניות המאושרות.	הנוהל בהכנה.	טרם נתקבל נוהל כלשהו.
17	<b>להגיש בקשה מיידית לשינוי היתר הבנייה</b> בהתאם לביצוע בפועל של החלל התת-קרקעי, בגלל הליקויים המהותיים שנמצאו בהליך הרישוי, ההיקף המסיבי של כ-6,000 מ"ר אשר מיועד לבנייה עתידית, והעובדה שעבודות הבנייה החורגות מהיתר הבנייה אושרו ללא סמכות ובניגוד לתקנות התכנון והבנייה.	תכנית שינויים מעודכנת הוגשה למח' הרישוי וצפויה להיכנס לרשות הרישוי עד אמצע יוני 2013.	בתהליך.
18	<b>להביא תכנון כללי ותכנית עסקית של החלל התת-קרקעי</b> לדיון ואישור בפני הנהלת העירייה ומועצת העירייה.	מסמך אפיון נמצא בהכנה. פורסמה בעיתונות קריאה לקבלת מידע. RFI	בתהליך.
19	<b>לשלב מתודולוגיה של ניהול סיכונים בניהול פרויקטים</b> , הן בעירייה הן במוריה.	אין ניהול סיכונים ממוסד בפרויקט זה. ניהול סיכונים מתבצע בפרויקטים גדולים אחרים.	ההמלצה נשארת בעינה.





## 5. הערות ראש העירייה

- ❖ ראש העירייה מברך על העבודה המקיפה, הקפדנית והמסורה של מבקרת העירייה והצוות שלה שנערכה ביוזמתו. שיתוף הפעולה במהלך העבודה תרם רבות לחידוד תהליכי העבודה ויישום מסקנות הביניים. יש לקרוא את הדוח בתשומת לב, ללמוד ממנו, לתקן את הדרוש תיקון ולהפיק את הלקחים הנדרשים.
- ❖ הפרויקט "היכל הארנה פיס" הוא אחת מאבני הדרך המשמעותיות, המורכבות והאיכותיות של העירייה בעשור האחרון. ראש העירייה החליט לקדם אותו כמנוף כלכלי להפיכת העיר לבירת התרבות והספורט בארץ ובעולם, אבן שואבת לתיירים ומבקרים.
- ❖ חילוץ הפרויקט מקשיים רבים הצריך שינוי התכנון, עדכון עלויות ההקמה, התאמתן לתכניות וגיוס המימון להשלמת הבנייה. ראש העירייה קבע רמת תכנון גבוהה ביותר כדי לספק חוויית הצפייה הטובה ביותר בארץ. נעשים מאמצים להשלים את מימון הפרויקט.
- ❖ הערות ראש העירייה הוטמעו בגוף הדוח, והוא נתן הנחייה ליישום מידי של מינוי בקר הנדסי חיצוני, הגדרת מבנה היררכי בצוות ההקמה ועצירת מכרז עבודות הגמר עד להשלמת מסמכי היסוד.
- ❖ מימוש מדיניות של פעילות נחושה להשגת יעדים תוך הקפדה על מקצועיות, איכות, חוקיות, שקיפות, בקרה ותיקון ליקויים.
- ❖ דברי תודה לשותפים: ממשלת ישראל, מפעל הפיס ואנשי חברת מוריה.





אגף מבקר העירייה  
והמורשה לטיפול בתלונות הציבור

# תודה

## צוות הביקורת



תאריך הישיבה: 7.5.2013

שם הדוח: ניהול פרויקט הקמת היכל הפיס ירושלים