

עיריית ירושלים

פרויקטים במזרח העיר בניהול החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ (פמ"י)

ריכוז הממצאים

1. פיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן: פמ"י או החברה) היא חברה ממשלתית-עירונית שהוקמה כדי לפתח את האזור אשר הוגדר לפני מלחמת ששת הימים, בשנת 1967, כ"מזרח ירושלים". עם איחוד העיר החלה פמ"י לטפל גם בשטחים במזרח ירושלים אשר היו בעבר תחת שלטון ירדני.

עיקר פעילותה של החברה הוא ביצוע עבודות פיתוח, שיקום ושיפוץ של אתרים שונים במערב העיר ובמזרחה, בייחוד באזורים צפופי אוכלוסין.

בתוקף סמכותה של הביקורת לגבי גופים מבוקרים, כאמור בסעיף 170 א(ב) לפקודת העיריות, פרסמה מבקרת העירייה בנובמבר 2004 דוח מיוחד לשנים 2003/4 שעסק בפמ"י וכלל שני דוחות ביקורת. הדוח הראשון עסק בהתנהלות הכללית של החברה, והשני – בהתמוטטות קטע קיר תמך ברחוב מהלואס בשכונת ראס אל עמוד (להלן: דוח פמ"י 2003/4).

בשל הליקויים החמורים שגילתה הביקורת בנושאי הדוח האמור ובשל ליקויים בפרויקטים נוספים אשר נחשפו לביקורת במהלך הבדיקה או הובאו בפניה, החליטה מבקרת העירייה להרחיב את בדיקתה לפרויקטים אחרים שניהלה פמ"י, כהמשך לדוח פמ"י 2003/4.

דוח הביקורת המוגש בזה עוסק בארבעה פרויקטים אשר ניהלה פמ"י במסגרת ביצוע הפרויקטים במזרח ירושלים.

2. הנהלת העירייה ופמ"י הנהיגו שיטה של הוצאת פרויקטים למכרז ולביצוע בשיטה מהירה. לעתים - בטרם השלמת התכנון ובטרם קבלת האישורים מן הגורמים המוסמכים. מאפייני שיטה זו היו תכנון לאחר ביצוע, ללא תיאום תכנון וללא בקרת תכנון; בקרת תכנון רופפת, ללא היתרי בנייה וללא היתרים לעבודות תשתית. במקרים אחדים התכנון הושלם והאישורים הושגו לאחר גמר הביצוע.

3. הביקורת מצאה ליקויים רבים בתכנון ובניהול התכנון, הן בתכנון הקונסטרוקציה של קירות התמך, הן בהכנת מסמכי המכרזים לפרויקטים השונים, הן בהפעלת שיקול דעת לגבי הצורך בשילובם של יועצים נוספים, כמו יועץ קרקע לביסוס קירות התמך בפרויקטים השונים.

4. מנהל הפרויקט ערך את המכרזים בצורה בלתי מקצועית וגרם לסתירות רבות בין הדרישות שבתכניות ובין הדרישות שבכתבי הכמויות.

5. לפרויקטים מונה בקר תקציבי (יועץ תיאום). העסקת הבקר נעשתה בלא הכנת נוהלי עבודה מתאימים שיסדירו את יחסי העבודה בינו ובין פמ"י ונותני השירותים. ההוראות בחוזה של הבקר התקציבי עם העירייה הקנו לו סמכויות נרחבות ביותר, ובכך ניטלה מאגפי העירייה השונים הסמכות לקיים בקרת תכנון ובקרת ביצוע.
- הבקר הפעיל את סמכותו באותם מקומות ומקרים שבהם ראה זאת לנכון, אך התנער מאחריותו בכל נושאי בקרת התכנון, בקרת התיאום וההכנות ליציאה למכרז ולביצוע.
6. בשל ניהול הפרויקט לפי השיטה המהירה אשר הנהיגה פמ"י, נגרמו חריגות עצומות בתקציבי הביצוע ובלוחות הזמנים ומטרדים מתמשכים לתושבים. העירייה, פמ"י והבקר התקציבי לא פעלו למניעת החריגות האמורות.
7. ביצוע הפרויקטים היה באיכות נמוכה. העבודה בוצעה תוך פיקוח לקוי ביותר או ללא פיקוח כלל. המתכננים לא מילאו את תפקידיהם במסגרת פיקוח עליון ולא הקפידו על ביצוע העבודה בהתאם לתכניתיהם. הם לא שמו לב ולא גילו כי מנהל הפרויקט החליף, ללא סמכות וללא אישור, חלק מהתכניות של המתכננים בסקיצות שהגיש לקבלנים לביצוע.
- גם העירייה, כמזמין העבודה, הבקר התקציבי ופמ"י לא הבחינו במעשיו אלו של מנהל הפרויקט.
8. פרויקט טיילת כביש העופל בוצע בניגוד להנחיות הפרוגרמה, ולכן חרג היקף העבודות פי שניים מתקציב הביצוע. דהיינו: היקף העבודות הכולל מ-4.5 מיליון ש"ח ל-9.2 מיליון ש"ח. לא נעשה תכנון כולל לפרויקט בטרם יציאה למכרז, וכפועל יוצא מכך גם אומדני היועצים לא שיקפו את מלוא היקף העבודה שבוצעה. בפועל, הכינו מנהל הפרויקט ופמ"י תכנון משלהם, ללא קבלת אישור מראש, והדבר גרם לחריגה משמעותית בעלויות הפרויקט בהשוואה לפרוגרמה ולתקציב המאושר.
9. בפרויקט טיילת רכס הר הזיתים נמצא כי במסמכי החוזה עם הקבלן שונו המחירים. נתגלה ניסיון לחדור למחשבי חברת פמ"י ולזייף מסמכים. פמ"י הגישה תלונה למשטרה, אך החקירה לא העלתה דבר.
10. בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס) התמוטט ב-5.1.00 קטע קיר תמך בגובה של כשמונה מ"א תוך הסבת נזקים לרכוש. הוזמנה חקירה לבדיקת נסיבות האירוע, אך הביקורת לא קיבלה את תיק החקירה בנושא. התברר כי פמ"י ביצעה את קיר התמך האמור בשני שלבים: השלב הראשון בוצע בשנת 1994, והשלב השני – בשנת 1997, כאשר הוגבה קיר התמך הראשון. הביקורת לא מצאה תכניות כלשהן ואף לא מתכנן להגבהת קיר התמך. עובדה זו מעלה חשד לכאורה כי הפרויקט בוצע ללא תכנון וללא בדיקות היתכנות מקדימות, אלא לפי תרשים (סקיצה) שמסר מנהל הפרויקט לקבלן לביצוע.

העירייה תיקנה את הקיר בלא שדרשה מפמ"י לכסות את העלויות שנגרמו לעירייה.

11. בפרויקט טיילת דרך הכוהנים נמצאה התנהלות זזה להתנהלות בפרויקט מהלואס, בפרויקט טיילת כביש העופל ובפרויקט טיילת רכס הר הזיתים – הן בהיבט התכנוני, הן בהיבט הניהולי, הן בהיבט הביצוע.

ב-8.2.05 התמוטט קטע מקיר תמך בדרך הכוהנים. כתוצאה מכך נגרם נזק לתשתיות. המחלקה לטיפול במבנים מסוכנים הכריזה על האתר כעל "מבנה מסוכן" והורתה לסגור לתנועה נתיב אחד מהמיסעה ואת המדרכה הסמוכה לאתר ההתמוטטות עד לתיקון הליקויים אשר התגלו במקום. כן הורתה המחלקה, לבדוק את היציבות של כלל קירות התמך לאורך פרויקט דרך הכוהנים, כדי למנוע סכנה אפשרית.

12. ב-24.1.05 אובחנה סכנה מיידיית בהמשך של קטע קיר התמך ברחוב מהלואס בשכונת ראס אל עמוד, אשר התמוטט באפריל 2002 ובבנה מחדש, נשוא דוח פמ"י 2003/4. הסכנה אובחנה לאחר קריאת חירום ב-2.2.05 של תושב המקום.

בקטע הקיר נתגלו תופעות הדומות בחלקן לאלו שעליהן התלוננו תושבים במקום טרם התמוטטות קטע הקיר הקודם. מהנדס מבנים מסוכנים קבע לקיר התמך דרגת סכנה א', דהיינו: דרגת הסכנה הגבוהה ביותר, והורה על חיזוק קטע הקיר האמור. כמו כן הורה לתקן ולחזק את כלל הקירות בפרויקט.

קטע הקיר המסוכן נמצא סמוך לבניין המאוכלס בעשרות בני אדם. בשל כך הורתה המחלקה לטיפול במבנים מסוכנים על פינוי הבניין על כל יושביו ועל סגירתו המיידית.

13. בהתאם להמלצת הביקורת בדוח פמ"י 2003/4, הזמינה פמ"י מיועץ קרקע דוח הנדסי לבחינת יציבותם של כל קירות התמך בפרויקט מהלואס.

בינואר 2005 התקבל הדוח האמור ובו המלצה לביצוע תיקונים וחיזוקים בכל קירות התמך בפרויקט מהלואס. עלות התיקונים נאמדת ב-3,000,000 ש"ח. בפברואר 2005 הוחל בעבודות התיקונים בקירות התמך.

14. הגורמים המעורבים מסרו לביקורת רק חלק מן המסמכים אשר ביקשה. מסמכים אחרים, ובראשם – תיק החקירה הפנימי בעניין התמוטטות קיר התמך בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס), טרם נמסרו לעיון הביקורת.

15. בעקבות דוח פמ"י 2003/4 נתקיימו בראשות מנכ"ל העירייה דיונים שונים להפקת לקחים מהממצאים הקשים.

בפמ"י מונה מנכ"ל חדש, הצוות ההנדסי הוחלף וחוזק במנהל פרויקטים נוסף והוחל בבניית מערך ניהולי עבודה.

16. בתגובה לטיטוט דוח הביקורת הודיעה פמ"י, כי היא אימצה את הטעון שיפור בתחום הבקרה והביצוע ואינה מאפשרת עוד תופעות כמו אלו שפורטו בדוח הקודם ובדוח זה.

פמ"י הקימה צוות מקצועי אשר עורך בקרה הנדסית, הן בשלבי התכנון, הן בשלבי המכרז והביצוע, והחלה להכין נהלים כדי למנוע כשלים וליקויים.

פירוט הממצאים

מבוא

1

דוח ביקורת מיוחד לשנת 2003/4 כללה הביקורת שני דוחות על "פיתוח מזרח ירושלים" – חברה בע"מ (להלן: פמ"י): דוח אחד בנושאי מינהל, כספים והנדסה ודוח שני בנושא התמוטטות קיר תמך ברחוב מהלואס (להלן: דוח פמ"י 2003/4).

בשני הדוחות הצביעה הביקורת על כשלים ועל ליקויים רבים בדרך עבודתה של פמ"י, אשר חלקם גרמו להתמוטטות קיר תמך בגובה של כעשרה מ' ברחוב מהלואס.

בתגובתו לדוח ציין ראש העירייה כי לנוכח החשיבות הרבה שהוא רואה במסקנות הדוח, הוא הנחה את מנכ"ל העירייה מייד עם קבלת הדוח לפעול לתיקון הליקויים המתוארים בו.

ואכן, לאחר הגשת דוח הביקורת האמור לראש העירייה התקיימו דיונים אחדים בלשכת מנכ"ל העירייה בהשתתפות גורמי העירייה שהיו מעורבים בעבודות ובהשתתפות נציגי פמ"י (מנכ"ל החברה דאז בחר שלא להופיע, אף שהוזמן).

מטרת הדיונים הייתה להפיק את הלקחים הדרושים, למנוע הישנות הליקויים ולקבוע סדרי עבודה שיבטיחו ביצוע תקין, עמידה בתקציבים מוגדרים ובלוחות זמנים ותיאום בין כל גורמי התכנון והביצוע, תוך שמירה על מעורבותם של הגורמים העירוניים.

פמ"י יזמה מאז שינויים ארגוניים מקיפים, החלה בהכנת מערכת נהלים, ואף מונה לה מנכ"ל חדש אשר נכנס לתפקידו בסוף 2004. למרות זאת ראתה הביקורת חשיבות בהמשך הבדיקה של פרויקטים בביצוע פמ"י במזרח העיר, בשל החשש לחיי אדם במקרה של ביצוע כושל לכאורה; בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בעריכת בדיקות יציבות וביצוע תיקונים, אם יידרשו, ובשל האחריות המוטלת על פמ"י ועל הפועלים מטעמה במקרים אלו.

דוח ביקורת זה משקף את הממצאים שהעלתה הביקורת בהמשך הבדיקה של נושאים אלה:

- א. מעורבותם של גורמי הניהול והביצוע בפרויקטים; עמידתם בחוקים, בחוזים, בנהלים ובתקנים המחייבים; קיום פיקוח ובקרה מצד הגורמים המקצועיים שהיו מפקדים על הפרויקטים.
- ב. תפקודם של כלל הגורמים המעורבים בפרויקט ומידת אחריותם, מעשיהם ומחדליהם, לכאורה, אם היו כאלו.

כללי

2

- 2.1 בשנת 1997 ייעד משרד האוצר תקציב בהיקף התחלתי כולל של 130 מיליון ש"ח לביצוע עבודות פיתוח תשתיות במזרח ירושלים, במטרה להשוות את רמת השירותים בין מזרח ירושלים למערבה. לצורך זה הוקם צוות היגוי בראשות מר א"מ, אשר כיהן אז כמשנה למנכ"ל העירייה לעניינים פיזיים, ומשמש היום מנכ"ל העירייה (להלן: המשנה דאז), והוחל בגיבושם ובביצועם של פרויקטים במזרח ירושלים.
- 2.2 עיריית ירושלים מסרה את התכנון ואת הניהול של הפרויקטים האמורים ל"פיתוח מזרח ירושלים" – חברה בע"מ (להלן: פמ").
- 2.3 בדוח ביקורת זה בדקה הביקורת פרויקטים נוספים, אשר, למעט כביש עיר דוד (בית מיוחס), הם חלק מהפרויקטים אשר על ביצועם החליט הצוות.
- 2.4 אלו הפרויקטים הנוספים אשר בדקה הביקורת:
- א. הרחבת דרך הכוהנים שמספריו בפמ"י 10/97 ו-319/98,
- ב. הרחבת כביש העופל שמספריו בפמ"י 66/97 ו-660/97,
- ג. טיילת רכס הר הזיתים שמספרו בפמ"י 120/98,
- ד. התמוטטות קיר תמך בעיר דוד (בית מיוחס), שמספרו בפמ"י בלתי ידוע.
- פרויקט זה לא היה חלק מהפרויקטים אשר על ביצועם החליט צוות ההיגוי, אלא בוצע במסגרת הזמנה של משרד התיירות.
- 2.5 הפרויקטים בוצעו החל מאוקטובר 1997 ועד אוקטובר 2002.
- 2.6 לדוח ביקורת זה מצורפים כנספחים המסמכים אשר עליהם הסתמכה הביקורת, והם מהווים חלק בלתי נפרד מדוח זה.
- רשימת המסמכים מפורטת בסעיף 12 להלן. לדוח לא צורפו המסמכים המסומנים בכוכביות (*), ואפשר לעיין בהם באגף מבקרת העירייה בתיאום מראש.

הגורמים המעורבים בפרויקטים

אלו הגורמים אשר היו מעורבים בפרויקטים:

- א. ראש צוות ההיגוי לפרויקטים במזרח ירושלים: המשנה דאז.
 - ב. מזמינת העבודה ומאשרת התכנון: עיריית ירושלים, האגף לתחבורה ופיתוח תשתיות (להלן: האגף), באמצעות המחלקה לדרכים (להלן: המחלקה) בראשות סגן מנהל האגף דאז, המחלקה לפרויקטים מיוחדים והוועדה לתיאום פרויקטים.
 - ג. הוועדה לתיאום פרויקטים: צוות משותף לעירייה ולמשרד התיירות, שבו שותפים בין היתר גם החברה הממשלתית לתיירות (החמ"ת) ופמ"י. בראשותו עומדים מנכ"ל העירייה (המשנה דאז) וסמנכ"ל פיתוח במשרד התיירות.
 - בצוות זה אושרו תכניות פיתוח רב שנתיות לאזורי התיירות בירושלים ונגזרותיהן לתכניות שנתיות.
 - ד. מבצעת העבודה: פמ"י.
 - ה. ניהול ופיקוח: "י"ג - חברה להנדסה בע"מ" – ניהלה את הפרויקט עבור פמ"י (להלן: ניהול הפרויקט). חברת ניהול הפרויקט ביצעה גם פיקוח צמוד על ביצוע חלק מהעבודות.
- מטעם ניהול הפרויקט ניהלו את הפרויקטים עובדים אלו:
- (1) מהנדס א"י – הנציג הבכיר של ניהול הפרויקט בפמ"י. ניהל את הפרויקטים מראשיתם בפברואר 1997 ועד ינואר 1999 (להלן: מנהל פרויקט א').
 - (2) הנדסאי א"כ – עבד כמפקח בשטח, במקביל לעבודת מנהל פרויקט א', עד ספטמבר 1998 (להלן: מפקח א').
 - (3) מהנדס י"ח – החליף את מנהל פרויקט א' בינואר 1999 וניהל את הפרויקט עד סוף עבודתו בחברת ניהול הפרויקט באוגוסט 2001 (להלן: מנהל פרויקט ב').
 - (4) מהנדס ע"ג – החליף את מפקח א' לאחר יציאתו מהפרויקט בספטמבר 1998 (להלן: מפקח ב').
- י. פיקוח צמוד בפרויקט כביש העופל: ר"א (להלן: מפקח ג').
 - ז. פיקוח צמוד בפרויקט טיילת הר הזיתים: ניהול פרויקט ש' (כ"ר) (להלן: מפקח ד').

ח. קבלנים מבצעים:

(1) דרך הכוהנים – ס"א,

(2) הרחבת כביש העופל – ב',

(3) טיילת רכס הר הזיתים – ב',

(4) קיר תמך בעיר דוד (בית מיוחס) – ב'.

ט. קונסטרוקציה, למעט כביש עיר דוד (בית מיוחס): מהנדס נ"ק (להלן: הקונסטרוקטור).

י. בפרויקט כביש העופל בלבד מונה יועץ קרקע לקירות התמך לאחר תחילת העבודות באתר.

יא. בקרה ותיאום תקציבי: י"ה (להלן: הבקר או הבקר התקציבי). קיבל הוראות והנחיות מה"מנהל", דהיינו: מהמשרד דאז ומגזבר העירייה.

היה מעורב בהרחבת דרך העופל, בטיילת רכס הר הזיתים ובדרך הכוהנים לאחר צאת המכרז, אך לא היה מעורב בפרויקט עיר דוד.

יב. קבלת הפרויקטים לאחזקת העירייה: האגף לשיפור פני העיר (להלן: שפ"ע), המחלקה לאחזקה.

4 שיתוף פעולה עם הביקורת

בבואה לבדוק את הפרויקטים פנתה הביקורת, באמצעות מבצעת העבודה פמ", לגורמים הרלוונטיים שעסקו מטעמה בתכנון, בביצוע, בניהול, בפיקוח ובבקורות שונות, בבקשה להציג בפניה מסמכים ולקיים פגישות עם נציגיה. למרות פניותיה הרבות נתקלה הביקורת בקשיים לא מעטים כמפורט להלן:

א. פמ"י – מסרה תחילה לביקורת רק חלק מהמסמכים בטענה כי אין בידה מסמכים נוספים. לאחר מכן מצאה הביקורת נתונים נוספים, אך טרם קיבלה את כל מבוקשה.

ב. חברת ניהול הפרויקט – העבירה לביקורת מסמכים באיחור רב, ואלו לא כללו את המסמכים הקשורים להתמוטטות קיר התמך בעיר דוד.

ג. הקונסטרוקטור – העביר לביקורת מסמכים באיחור של חצי שנה.

לעומתם, המחלקה – העמידה לעיון הביקורת במועד את כל המסמכים המצויים בידה בנושאים הנ"ל.

הערת הביקורת

חברת פמ"י היא גוף מבוקר על ידי מבקר העירייה לפי סעיף 170 א (ב) בפקודת העיריות. בשל כך חלה על החברה ועל כל הגורמים שביצעו מטעמה את העבודה החובה, הקיימת מכוח סעיף 170 ב, להמציא למבקר כל מסמך, מידע או הסבר בתוך הזמן שיקבע.

בשל העיכובים בקבלת מסמכים, כגון: מכתבים, תכניות, סיכומי פגישות וכדומה, התעכבה עבודת הביקורת בחודשים אחדים.

בתגובתה לטיטוט הדוח מסרה פמ"י כי היא עשתה ועושה מאמצים רבים לאתר את כל החומר הנדרש, אשר נמצא בחלקו אצל היועצים השונים, והיא תעמידו בקרוב לעיון הביקורת.

הביקורת מבקשת לציין כי עם כניסת המנכ"ל החדש לתפקידו בחברה חל שינוי לטובה בהתייחסותה של פמ"י לבקשות הביקורת.

ליקויים בתכנון

5

5.1 מנהל הפרויקט לא מצא צורך להפעיל בפרויקטים השונים את שירותיו של יועץ קרקע ולא הסב את תשומת לבו של המתכנן לאפשרויות העומדות בפניו בנושא, על אף הנחייתה ואישורה של העירייה להשתמש בסוג זה של יועץ. בפרויקט כביש העופל הוחלט להעסיק יועץ קרקע בשלב מאוחר יותר, בעת תחילת עבודות הקבלן בשטח, לאחר שנתברר כי סוג הקרקע הקיימת במקום וקרבת המדרון לקירות ישנים מחייבים העסקתו של יועץ כזה.

5.2 הביקורת מצאה רק תכנית אחת של תכנון קירות תמך מסוג כובד בדרך הכוהנים: תכנית מספר 302 של הקונסטרוקטור (מסמך ש-1). תכנית זו שימשה גם להוצאת המכרז בכביש העופל. התכנון היה חלקי בלבד וסבל מליקויים. התכנית כללה חתכים לרוחב עם פרטים עקרוניים לביצוע בלבד. הנחיות הביצוע הרשומות בתכנית סתרו את דרישות העירייה. בסעיף 7 להנחיות הביצוע מטיל הקונסטרוקטור את האחריות לאישור קרקע הביסוס על המפקח, אך למפקח אין כל סמכות תכנונית ויכולת לבדוק ולאשר קרקע לביסוס.

התכנית אינה נושאת חתימה של הקונסטרוקטור ושל מנהל המחלקה. מעיון בתכנית ומהשוואה בינה ובין תכנית מספר 358 של דרך מהלואס מתברר כי שתי התכניות זהות, למעט מספריהן, תאריכיהן וכוונותיהן. עובדה זו מעלה חשד, לכאורה, כי הקונסטרוקטור תכנן פרט סטנדרטי והעבירו מפרויקט לפרויקט מבלי לבחון את התאמתו לפרויקט זה או אחר.

לא זו אף זו: בפגישה מ-4.6.02 אצל מנהל האגף, בעקבות התמוטטות קיר

התמך ברחוב מהלואס (ראה דוח ביקורת נפרד), הודיע הקונסטרוקטור כי משנת 1997 לא הופנתה אליו כל פנייה לעדכון התכניות.

הביקורת בדקה את הוראות התכנית של קיר התמך והשוותה בין ובין הכללים המקובלים במחלקה ובתכנון קירות תמך, ולהלן הממצאים:

א. בסעיף 2 להנחיות הביצוע התיר הקונסטרוקטור להוסיף לבטון בגוף קיר התמך עד 30% אבני גוויל (דבש). הנחיה זו עומדת בסתירה להוראות המחלקה, אשר אסרה לפני שנים רבות הוספת אבני גוויל, בגלל העבודה הגרועה אשר נעשתה בעבר ובגלל הקושי לפקח על טיב העבודה.

ב. לא נמצאה כל הנחיה בתכנית לביסוס יסוד הקיר לפי סוגי קרקע שונים.

ג. הקונסטרוקטור לא דרש שיפוע בחזית קיר התמך, כמקובל במחלקה. שיפוע כזה עשוי לסייע במניעת נשירה של אבני החיפוי.

ד. הקונסטרוקטור לא סיפק, מלבד חתכים לרוחב הקיר, פריסות של קירות התמך. פריסות הקירות אמורות לספק נתונים חיוניים לבניית הקיר, ובהם:

(1) סוג קיר התמך (כובד או מזוין) על פי מיקומו, בהתאמה למספרי החתכים בתנוחת הדרך,

(2) עומק התחתית של יסוד הקיר ושל ראשו ומפלסי הקרקע הקיימת והמתוכננת,

(3) מפלס ראש קיר וראש מעקה,

(4) מיקום תפרי התפשטות.

הקונסטרוקטור גם לא צירף לתכנית קיר התמך חזית טיפוסית המתארת את סידור צנרת הניקוז ואת תפרי ההתפשטות על פני הקיר, לרבות פרט לביצוע תפר התפשטות.

הערות הביקורת

1. הביקורת סבורה כי הקונסטרוקטור כשל, לכאורה, בתכנון קיר התמך לפי פרט מספר 302 (מסמך ש-1) ופעל בניגוד לכללים המקובלים במחלקה ובתכנון הנדסי של קירות תמך.

2. הביקורת רואה בחומרה את העובדה, שהקונסטרוקטור מסר תכנית לביצוע קיר התמך מבלי שחתם עליה ומבלי שמסר אותה לאישור ולחתימה של מזמין העבודה.
3. ראה גם תיאור אירוע ההתמוטטות של קיר התמך בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס) (סעיף 8.4 להלן).

5.3 על סמך עיון בתיקי העירייה לא מצאה הביקורת באף אחד מהפרויקטים כי נתקבלו, בטרם הוחל בעבודה, היתרים לבנייה ולעבודות תשתית. כלומר: הפרויקטים יצאו לדרך ללא היתרי בנייה וללא תיאום עבודות תשתית מלא והיתר לעבודות תשתית.

ברחוב מהלואס אושרה תכנית תיאום לעבודות תשתית רק במאי 1999 (דהיינו: במהלך העבודות באתר), אך לא הופק היתר לעבודות תשתית.

בטיילת כביש העופל הופק היתר לעבודות תשתית רק לקראת סיום הפרויקט, לאחר שחלו בו חריגות גדולות מהתקציב ומתקופת הביצוע.

הערות הביקורת

1. העירייה - כמי שאוכפת על הציבור את הוראות חוק התכנון והבנייה ומעמידה לדין על ביצוע עבודות בנייה ללא היתר בנייה - חייבת להקפיד, כי עבודות המבוצעות בהזמנתה תיעשינה בהתאם לכל החוקים והכללים המחייבים.

פמ"י, בהיותה חברה בבעלות הממשלה והעירייה, חייבת להימנע מביצוע עבירות בנייה. העובדה שטיפול בבקשה להיתר היה מעכב את הביצוע אינה יכולה בשום פנים ואופן להוות הצדקה לאי טיפול בקבלת ההיתר/הרשיון, ועל אחת כמה וכמה - לביצוע עבודות ללא היתר.

2. בנייה ללא היתר - מלבד היותה עבירה פלילית - עלולה גם לגרום סכנה למבנה, כפי שאכן קרה בפרויקט רחוב מהלואס (ראה דוח ביקורת פמ"י 2003/4) ובפרויקט כביש עיר דוד, אשר בו עוסק, בין היתר, דוח ביקורת זה.

בהתייחסה לטיטוט הדוח הודיעה פמ"י כי כל הפרויקטים שבוצעו בעבר ללא היתר בנייה, לרבות אלו המפורטים בדוח, טופלו על ידה בעצה אחת עם כל הגורמים, לרבות מזמיני העל והעירייה בפרט. הכול נעשה מתוך שיקולים לגופו של עניין ומתוך החלטה גורפת לבצע את הפרויקטים ללא דיחוי, עקב חיוניותם, ולטפל במקביל או בשלב מאוחר יותר בהסדרת היתרי הבנייה. פמ"י פועלת גם היום להסדרת עניינים מסוג זה בפרויקטים ספציפיים אשר בהם היא טיפלה או מטפלת.

הביקורת גורסת כי בשום מקרה אין להשלים עם דרך התנהלות זו של הפרויקט. הדרך של יציאה לביצוע בטרם הוצא היתר בנייה - לא זו בלבד שהיא עומדת בניגוד לחוק; היא אף נמצאה יקרה, בלתי יעילה וגורמת נזקים כבדים למזמיני העבודה ולפמ"י.

הבקר התקציבי

6

6.1 צוות ההיגוי בראשות המשנה דאז, על פי סיכום עם משרד האוצר, מינה במחצית השנייה של 1997 את מהנדס י"ב מחברת י"ה בע"מ לתפקיד מרכז לייעוץ, לבקרה תקציבית ולתיאום (להלן: הבקר התקציבי או הבקר). בהתאם לזה התקשרה העירייה עם הבקר בחוזה אשר הוארך מעת לעת ונסתיים ב-31.12.04.

תפקידי הבקר הוגדרו בסעיף 4 בחוזהו עם העירייה. תפקידיו העיקריים היו בדיקת הביצוע של כל פרויקט על ידי הקבלן תחת פיקוחם של המתכננים, של המפקח ושל מנהל הפרויקט ובדיקת עמידתו של כל פרויקט במסגרת התקציבית ובלוח הזמנים שאושרו לו על ידי העירייה, עד למסירתו לעירייה.

6.2 סעיף 5 בחוזה העניק לבקר סמכויות נרחבות ביותר לייצג את העירייה מול כל הגורמים המעורבים בפרויקטים.

בידיו הופקדה הסמכות לתת לכל הגורמים המעורבים בפרויקט הוראות והנחיות במישרין, וכתוצאה מכך נוצר מצב שבו הבקר היה "מנהל פרויקט על". הואיל והבקר היה אחראי לאישור החשבונות ולניהול התקציב, היו כל הגורמים המעורבים חייבים לציית לו, אף כי פורמלית הם המשיכו לשאת באחריות.

במרבית המקרים ניטלו מהגורמים המוסמכים בעירייה (מנהל האגף והמחלקה) סמכויות שאותן ריכזו בידיהם בפרויקטים אחרים אשר הזמינו. מצב זה גרם לשיבושים ניהוליים, שכתוצאה מהם נמנע מהמחלקות הייעודיות

בעירייה בעל כורחן למלא את תפקידו, מבלי שידעו על המתרחש בפרויקטים במזרח ירושלים.

הבקר, מצדו, הפעיל את הסמכויות שהוענקו לו, אך התנער מאחריות לפעולותיו (ראה גם דוח הביקורת המיוחד על פמ"י אשר פרסמה מבקרת העירייה לשנים 2003/4). כך נפל הטיפול בנושאי בקרת התכנון ובקרת הביצוע "בין הכיסאות".

6.3 מנהל האגף - על אף שידע את פרטי החוזה עם הבקר והיה מודע לסמכויותיו הנרחבות שהוענקו לו מתוקף החוזה - לא השלים עם פעולות הבקר ולא היה מוכן לקבל את מרותו ולוותר על סמכויותיו שלו ולהעבירן לבקר.

לפיכך, כתב מנהל האגף ב-3.1.00 מכתב לבקר בנושא עבודתו מול אגף תושי"ה (האגף) בפרויקט פיתוח תשתיות במזרח ירושלים. להלן עיקרי המכתב (ההדגשות - במקור):

"ניהול תקציבי, טיפול בחשבונות ופיקוח על איכות העבודות בשטח הם בטיפולו הבלעדי של אגף תושי"ה, כפי שמבוצע בכל הפרויקטים העירוניים האחרים. ... **הסמכות והאחריות הן ביד אחת ולא מופרדות. על כן אגף תושי"ה לא זקוק לשירותי הבקרה אותם אתה מבצע...**

מהיום ואילך אין אנו נזקקים לאישור החשבונות על ידי המינהלת והם יועברו לגזברות העירייה לתשלום באמצעות אגף תושי"ה, על פי הנוהל הקיים..."

הערת הביקורת

ההתקשרות עם הבקר גרמה, מחד גיסא, להקטנה משמעותית בסמכותם של הגורמים המעורבים בפרויקט, קרי: מנהל האגף, מנהל המחלקה, פמ"י, היועצים, מנהלי הפרויקט והמפקחים. מאידך גיסא, לא דאג צוות ההיגוי להכנת נוהלי עבודה מתאימים אשר יסדירו את חלוקת הסמכויות ואת יחסי הגומלין בין הבקר לבין הגורמים המעורבים.

בתגובתו לטיטוט דוח הביקורת מסר גזבר העירייה, כי בהתקשרות משנת 2002 עם הבקר התקציבי הופקו הלקחים, וצומצם חלק נכבד מסמכויותיו וממעורבותו באישורי חשבונות. כתוצאה מכך גדלה באופן משמעותי סמכותם של הגורמים המעורבים בפרויקט.

הבקר התקציבי מסר בתגובתו לטיטוט הדוח כדלקמן: בפרויקטים מעורבים גורמים עירוניים רבים, מעל 18 אגפים וחברות עירוניות, והשליטה והבקרה הנדרשות חייבות להיות מכוונות מגורם אחד. לפיכך, נערכו עם תחילת עבודת הבקר דיונים בראשות המשנה דאז והגזבר דאז ('המנהל' על פי החוזה) לקביעת מדיניות הפעולה, נוהלי עבודה ודרישות המנהלים מחברתו. ה'מנהלים' קובעים ומגדירים את תחומי עיסוקיו של הבקר, את הדרישות, את הציפיות ואת

הכיוונים העיקריים לעבודה. בנוהלי העבודה שגובשו, לא ניטלו סמכויות משום גורם עירוני, אלא נהפוך הוא: הודגשו ונשמרו סמכויותיהם, חובותיהם וזכויותיהם של כל גורמי העירייה. בהם הובהר לדבריו כי חברת הבקר מרכזת, בודקת מידע ומעבדת אותו, אך ההחלטות מתקבלות רק על ידי גורם אחד והוא 'המנהל'. לחברת הבקר אין סמכויות להגדיל או להקטין תקציבים. בכל מקרה של עדכון תכנית הפרויקט או עדכון תקציב לפרויקט, אם קיים צורך בכך, עורכת חברת הבקר את המידע ומעבירה אותו לאישור ה'מנהל'. דפוסי העבודה, שיטות העבודה ומדיניות הפעולה נקבעים מעת לעת בהתאם להתפתחויות ומועברים אל הבקר על ידי ה'מנהל', אשר מנחה אותו בפעילות השוטפת. חברת הבקר מעדכנת את ה'מנהל' על הקורה בפרויקט, כאשר הסמכות להנחות ולכוון את כל הפעילות של חברתו היא של ה'מנהל' בלבד.

הבקר התקציבי צירף שני מסמכים שלדעתו תומכים בעמדתו הנ"ל.

הביקורת עיינה במסמכים אלו ובחנה את דברי הבקר ולדעתה מהאמור בהם רק מתחזקים ממצאי הביקורת, אשר לפיהם הבקר ביצע את עבודתו ללא נהלים כתובים בינו לבין גורמי העירייה, פמ", מנהלי הפרויקטים והיועצים.

6.4 הביקורת תשקול להרחיב בעתיד את בדיקתה בעניינים נוספים הנוגעים לעבודת הבקר התקציבי וביניהם: קיומו של חשש לניגוד עניינים בין תפקידו כבקר תקציבי לבין מתן שירותי תכנון וייעוץ לעירייה ולפמ". באמצעות חברה אחרת שבבעלותו ובניהולו, כעולה ממכתבה מ-26.7.04 של מבקרת העירייה אל הבקר התקציבי.

7 המכרז

- 7.1 בתחילת 1997 פרסמה פמ"י מכרזים לפרויקטים במזרח ירושלים על בסיס תנוחה לעיון וכתב כמויות חלקי בלבד, אשר אותו הכינו מנהל הפרויקט והקונסטרוקטור.
- 7.2 הביקורת מצאה סתירה מהותית בין תכניות הקונסטרוקציה בפרויקט דרך הכוהנים (מסמך ש-1) שהכין הקונסטרוקטור ובין כתב הכמויות במכרז. בכתב הכמויות שצורף למסמכי המכרז נדרש בטון מסוג ב-15, ללא מוטות פלדה לזיון ביסודות, ואילו בחתכים הטיפוסיים "דרך הכוהנים – קירות כובד, תכנית מספר 302" של הקונסטרוקטור (מסמך ש-1) נדרש בטון מסוג ב-20 ומוטות פלדה לזיון ביסודות בכמות של כ-80 ק"ג למ"ק בטון.
- 7.3 המכרז נערך על סמך תכנון חלקי וחסר אשר כלל מסמכים אלו:
- א. תנוחה עקרונית של מתכנן הכביש;
- ב. תכניות קונסטרוקציה עם חתכים טיפוסיים אשר שימשו לבניית קירות תמך לכלל הפרויקטים על שלל הטעויות שבהם, כפי שפורט לעיל בדוח ביקורת זה וכן בדוח פמ"י לשנים 2003/04;
- ג. כתב כמויות שלא ביטא את כלל הדרישות שבפרויקט.

7.4 הנהלת העירייה ופמ"י הנהיגו שיטה של יציאה למכרזים ללא תכנון מושלם וללא כתב כמויות תואם. שיטה זו נועדה לקצר ככל הניתן את לוחות הזמנים עד לתחילת עבודות הבנייה של הקבלנים המבצעים.

7.5 הביקורת מצאה כי המחירים בהצעות הקבלנים במכרזים לא היו מאוזנים. מנהל הפרויקט לא המליץ בפני פמ"י על עריכת איזון מחירים ולא ביצע חישוב כלכלי לכדאיות של סוגי הקירות, כובד או בטון מזוין, על פי עלותם בכל גובה קיר נתון, על בסיס מחירי היחידה לביצוע בהצעת הקבלן ועל פי ניתוח סעיפי ההצעה.

מבדיקת הביקורת עולה, כי בקירות בגובה שמעל 4.0 מ' (במחירי שוק) מתהפכת הכדאיות הכלכלית מביצוע קירות כובד לביצוע קירות מבטון מזוין, מאחר שקירות הכובד בגבהים שמעל 4.0 מ' הם בעלי נפח גדול של בטון. מסקנה זו של הביקורת עולה בקנה אחד עם הנחיות הקונסטרוקטור, אשר לפיהן בקירות תמך מעל 4.0 מ' יש לעבור מקירות כובד לקירות מבטון מזוין.

הערות הביקורת

1. שינוי סוג הבטון בקירות התמך במכרז, מבטון ב-20 לבטון בעל חוזק נמוך יותר, ב-15, וביטול מוטות הפלדה לזיון ביסודות הקיר - נעשו על ידי מנהל פרויקט א' בלא סמכות, בלא רשות ובלא אישור מאת הגורמים המוסמכים.

שינויים אלו הוסיפו על הליקויים אשר מצאה הביקורת בתכניות הקונסטרוקטור.

2. לא נמצא גורם כלשהו (עירייה או פמ"י) אשר התריע מפני מהלך מסוכן זה.

3. הביקורת סבורה, כי התכנון וכתב הכמויות צריכים להיעשות כמקשה אחת, וכי יש להגישם לאישור הגורמים המוסמכים, לרבות צוות בקרת תכנון, אשר על הקמתו המליצה הביקורת בדוח הקודם על פמ"י לשנים 2003/4.

4. ליקויים אלו מצטרפים לליקויים אשר נמצאו בדוח הקודם האמור אשר כתוצאה מהם נגרמה, לכאורה, התמוטטות קיר התמך ברחוב מהלואס.

5. העירייה גילתה להיטות רבה להציג ביצוע מהיר בשטח של הפרויקטים במימון משרד האוצר. בשל כך לא דרשה מפמ", כתנאי ליציאה למכרז, השלמת כל הליכי התכנון, הכנת מסמכי המכרז והשגת האישורים מהגורמים הרלוונטיים בטרם יצאה למכרז ולביצוע הפרויקטים.

6. כפי שיתברר להלן, לא התחשב מנהל הפרויקט בהנחיית הקונסטרוקטור, לבצע קירות תמך מסוג כובד עד לגובה ארבעה מ' בלבד ומעבר לגובה זה - לעבור לביצוע קירות תמך מסוג בטון מזוין.

בתגובתו לטיטות הדוח מסר הבקר התקציבי:

א. הוא נכנס לתפקיד לאחר הכנת המכרז, ולכן לא הייתה לו השפעה על התהליכים. לדעת הבקר התקציבי, השינויים שערך מנהל פרויקט א' - שהוא גם קונסטרוקטור בהשכלתו - כאשר הקטין את חוזק הבטון וביטל את מוטות הפלדה לזיון ביסוד הקיר, היו מועילים. בדרך זו הוא הוזיל עלויות והביא ליתרון בבניית קיר הכובד. לדעת הבקר, הדבר לא גרם לסיכון, וייתכן כי "חטאו" היחיד של מנהל פרויקט א' היה שלא קיבל אישור לכך.

הביקורת אינה מקבלת הסבר זה. הבקר, אף כי החל בתפקידו לאחר צאת המכרזים, ידע כי הפרויקטים יצאו למכרזים בטרם הושלמו ביחס לכל אחד מהם הליכי התכנון, הכנת תיק שלם למכרז, השגת כל האישורים ועריכת בקרת תכנון. למרות זאת, לא הפעיל את סמכותו כדי למנוע את המשך ביצוע הפרויקט.

הביקורת גם תמחה על תמיכתו במנהל פרויקט א', הואיל ולא זו בלבד שהלה שינה את התכנון המקורי של הקונסטרוקטור; הוא אף הורה, בלא סמכות, לבצע את קירות התמך לפי השינויים אשר ערך בתכנון. גם מעשיו אלו תרמו, לדעת הביקורת, להתמוטטות של ארבעה קירות תמך בתקופה של חמש שנים.

ב. לדעת הבקר התקציבי, המחירים שהתקבלו במכרז היו סבירים, ולכן לא היה צורך באיזון מחירים.

הביקורת סבורה, לעומת זאת, כי חלק מובנה בהליכי העבודה צריך להיות ניתוח המחירים של הצעות הקבלנים, ובמידת הצורך – המלצה למזמין העבודה על כדאיות אפשרית לאיזון מחירים.

תגובת פמ"

כל הליקויים והטעויות אשר פורטו בסעיף 7 בדוח הביקורת קיבלו התייחסות במבנה הארגוני והתפקודי ובנהלים ספציפיים של החברה, כדי למנוע הישנות כשלים בתהליכי הביצוע.

8 ביצוע הפרויקטים

8.1 הקבלנים החלו בעבודתם בלא שהיו בידיהם מערכות תכניות מאושרות "לביצוע" וחתומות על ידי המתכננים ועל ידי המחלקה ובלא היתרי בנייה והיתרים לעבודות תשתית.

למעט פרויקט כביש העופל, אשר בו מסר הקונסטרוקטור תכניות מפורטות לביצוע במקביל להתקדמות העבודות בפרויקט, התעלם מנהל הפרויקט מהנחיית הקונסטרוקטור, לפיה יש להגביל את ביצוע קירות התמך מסוג כובד עד לגובה מרבי של ארבעה מ' בלבד, ומעבר לגובה זה – לעבור לביצוע קירות תמך מסוג בטון מזוין.

8.2 טיילת כביש העופל

8.2.1 פרויקט כביש העופל תוכנן והוגדל בידיעת הבקר התקציבי, אך בניגוד להמלצת הוועדה לתיאום פרויקטים, ולמרות מחאות מצד מנהלת המחלקה לפרויקטים מיוחדים לשעבר (היום סגנית מנהל האגף) ומצד המחלקה.

לאחר שנדרשה הגדלה תקציבית שנייה לפרויקט זה בשיעור כ-60% (מ-4.5 מיליון ש"ח ל-7.2 מיליון ש"ח), הודיעה ב-1.6.99 מנהלת המחלקה לפרויקטים מיוחדים לשעבר לבקר התקציבי, כי לא יאושרו חשבונות נוספים כלשהם לפרויקט כביש העופל בטרם ייערך בירור אמיתי ומעמיק של נסיבות החריגה העצומה מהתקציב.

8.2.2 לפי דרישת המשנה דאז הכינו הבקר התקציבי וסגן מנהל האגף דאז דוחות תחקיר. הדוח של סגן מנהל האגף דאז מצורף כמסמך ש-2. בתחקיריהם קובעים השניים חד משמעית, כי היו ליקויים בניהול הפרויקט וחריגות מתקציבי הביצוע.

עוד עולים מהתחקירים ממצאים אלה:

א. הבקר התקציבי נתן פירוש מרחיב לחוזה עמו כאשר "מינה" את עצמו למנהל, למפקח, לבקר ולמתכנן. בדרך זו עקף את הגורמים המאשרים בעירייה, קרי: את המחלקות הייעודיות.

ב. פמ"י הפכה את עצמה ליזם מקומי, כאשר יזמה פעילויות שונות מבלי לקבל כל אישור לכך מהגורמים הרלוונטיים בעירייה.

ג. פמ"י החלה בעבודות בטרם הסתיים תכנון הכביש, בטרם הושלמה תכנית תיאום עבודות

התשתית ובלא שהיה בידה היתר לעבודות תשתית.

- ד. אומדני היועצים לא כללו את כל העבודות נשוא הפרויקטים המבוצעים.
- ה. פמ"י קיבלה על דעת עצמה החלטות הנדסיות בעלות משמעות כספית ללא קבלת אישור מהגורמים הרלוונטיים.
- לאחר קבלת תחקיריהם קיים המשנה דאז ב-1.11.99 דיון. להלן הלקחים וההחלטות שהתקבלו בדיון:
- א. כל הגורמים המעורבים בפרויקט (קרי: הבקר התקציבי, המחלקה, המחלקה לפרויקטים מיוחדים והחברה המבצעת פמ"י) צריכים לעבוד בתיאום מלא ביניהם.
- ב. החברה המבצעת והבקר התקציבי חייבים לדווח מיידית לגורמים המממנים על כל חריגה צפויה, להתריע על כך ולקבל את אישורם בטרם תימשך העבודה ובטרם ייקבעו עובדות בשטח.
- ג. המחלקות הרלוונטיות יימנעו מאישור בדיעבד של שינויים בעלי משמעות תקציבית.
- ד. עצם קיומו של גורם המשמש יועץ לתיאום, לבקרה ולפיקוח אינו פוטר את המחלקות הרלוונטיות מאחריותן המקצועית על בקרת הפרויקטים.
- ה. סגן מנהל האגף התבקש להגיש מסמך נוסף ובו הצעה, כיצד אפשר במקרים דומים בעתיד לעצור בדרך ניהולית את המשך העבודה, ולא באמצעות הקפאת אישורי חשבונות, שהוא שלב מאוחר ובלתי הפיך בהוצאה הבלתי מאושרת.
- ו. תזומן פגישה מצומצמת לשם דיון בתזכירו של סגן מנהל האגף מ-22.8.99 (ש-2) בעניין מתכונת העבודה של הגורמים השונים המעורבים בפרויקטים: הבקר התקציבי (יועץ תיאום), המחלקה, המחלקה לפרויקטים מיוחדים ופמ"י.

הביקורת לא מצאה מסמכים התומכים בהחלטות האמורות, ובמיוחד בהחלטות הנזכרות לעיל בסעיפים ה ו-ו. כמו כן לא מצאה הביקורת כי החלטות אלו יושמו הלכה למעשה. נהפוך הוא: ניהול הפרויקטים נמשך כבעבר, והמחלקות הרלוונטיות נשארו מחוץ לתחום השליטה על הפרויקטים.

הערות הביקורת

1. מתברר כי הלקחים וההחלטות אשר הועלו בדיון שהתקיים אצל המשנה דאז נותרו בגדר המלצות "על הנייר" בלבד. לא בוצע מעקב אחר יישומם, למרות הנחיית המשנה דאז.

2. כביש העופל שימש דוגמה לחריגות בתקציב, אשר בעקבותיהן נדרשו תחקיריהם של הבקר התקציבי ושל מנהל המחלקה ונערך דיון אצל המשנה דאז. חרף זאת לא נתקבלו החלטות בדבר הכנת נהלים מפורטים שיסדירו את עבודת הבקר (יועץ התיאום) ואת סמכויותיו אל מול גורמי העירייה, פמ"י, ניהול הפרויקט והקבלן המבצע, וכן נהלים אשר יסדירו את המסירה של עבודות חדשות מהעירייה לפמ"י.

העירייה לא דרשה מפמ"י, כתנאי למסירת עבודות חדשות, הכנת נהלים פנימיים, אשר יסדירו את היציאה למכרזים מול הגורמים המממנים ואת עבודתה מול היועצים, מנהלי הפרויקטים, המפקחים וקבלני הביצוע. פירוט נרחב של הנושאים אשר ראוי כי יוסדרו בפמ"י באמצעות נוהלי עבודה - ראה בדוח פמ"י לשנת 2003/4.

3. הביקורת מבקשת לציין, כי המשנה דאז שימש בתקופה המקבילה לדוח (ומשמש גם היום) דירקטור בפמ"י. גם מתוקף תפקידו זה חובתו לפעול לנקיטת צעדים, אשר ימנעו את המשך הליקויים בעבודת פמ"י, כפי שעלו מהתחקירים של הבקר התקציבי ושל סגן מנהל האגף.

תגובת הבקר התקציבי

הבקר התקציבי מסר, כי במהלך חייו של פרויקט קיימים מפעם לפעם חילוקי דעות עם גורמים שונים, כפי שקרה גם בפרויקט זה. בכל מקרה מקבל ההחלטה היה המשנה דאז, והוא גם אישר את ההגדלה התקציבית.

עוד הוסיף הבקר, כי כל פעולותיו הונחו על ידי המשנה דאז, והבקר אף הורה לכל המבצעים לעבוד על פי נוהלי העירייה ולקבל את אישוריה לכל מהלך.

הביקורת אינה מקבלת עמדה זו, שכן הבקר התקציבי וסגן מנהל האגף דאז קובעים בתחקיריהם חד משמעית (ראה סעיף 8.2.2 לעיל), כי היו ליקויים בניהול וחריגות בתקציבי הביצוע, וכי הבקר אף לא וידא שהעבודה תבוצע על פי נוהלי העירייה. תפקיד המשנה דאז היה לאשר שינויים בפרויקט, אך חובת הבקר הייתה לבדוק את כל הנתונים ולהציגם בפניו.

תגובת פמ"י

המשנה דאז, המשמש דירקטור בחברת פמ"י, פעל ופועל בדירקטוריון החברה לתיקון כל הליקויים בפמ"י, הן במבנה הארגוני והתפקודי שלה הן בנושאים ספציפיים.

המשנה דאז פעל ופועל ללא ליאות לגיוס עובדים מיומנים שימלאו תפקידים במסגרת השינוי במבנה הארגוני. בין היתר פעל לגיוס מנכ"ל, מהנדס חברה ומהנדס ביצוע פרויקטים לצורך בקרה ושליטה בתחום ההנדסה והביצוע.

בכך תרם המשנה דאז רבות וממשיך לתרום לצעדי ההתייעלות בפמ"י.

8.2.3 מבקר הפנים של פמ"י כתב דוח ביקורת סופי על טיילת כביש העופל (מסמך ש-4). מבקר הפנים ממליץ בדוח על הכנת נוהלי עבודה קבועים בנושאי הגדלות תקציב ומתווה דרך לגיבוש נוהל זמני לביצוע עבודה עד להכנת הנוהל הקבוע.

8.2.4 ניהול הפרויקט, באמצעות מנהל פרויקט א', שינה בפרויקט כביש העופל את סוג הבטון הנדרש, מב-20 לב-15, ללא קבלת אישור מהקונסטרוקטור.

פעולה דומה נעשתה גם בבניית קיר התמך בפרויקט רחוב מהלואס (ראה דוח פמ"י 2003/4).

8.2.5 המתכננים לא הגישו לסגן מנהל האגף תכניות לאישור. ניהול הפרויקט והבקר התקציבי לא הסבו את תשומת לבם של המחלקה לכך שהפרויקט מתבצע ללא אישורים מתאימים ואף לא מנעו את הוצאת המכרז ואת היציאה לביצוע.

ממצאים דומים נתגלו גם בפרויקט דרך הכוהנים, אך שם הבקר התקציבי לא היה מעורב בהכנות להוצאת המכרז ובתחילת העבודות בפרויקט.

תגובת הבקר התקציבי

בחודש דצמבר 1997 אושר לפרויקט תקציב ראשוני לביצוע עבודות אשר מטרתן לקבוע עובדות בשטח כדי ליצור מצב של "אל חזור", מאחר שראש המנזר היה אמור להתחלף, והיה חשש שאישור הכניסה לשטח הכנסייה יבוטל. בישיבת תיאום שהתקיימה בחודש מרס 1998 הונחו כל המשתתפים להשלים את התכנון ולאשרו בעירייה. הפרוטוקול הופץ, בין היתר, למנהל האגף דאז (משנה למנכ"ל דהיום). מכאן אפשר להבין כי אכן הוסבה תשומת הלב של המחלקה לצורך להשלים את התכנון.

התייחסות הביקורת

הביקורת אינה מקבלת את דברי ההסבר של הבקר וסבורה, כי בנוסף לשליחת פרוטוקול הישיבה ובו בקשה להשלים את הליך התכנון ולאשרו, היה עליו לוודא שהתכנון אכן הושלם ואושר בעירייה בטרם נמשכו העבודות בפרויקט.

8.2.6 ביצוע משענות יסוד לקירות תמך בלא רשתות פלדה לזיון הבטון

בפרויקט כביש העופל נעשה ניסיון, לגבות תשלום בעד עבודה אשר לא נעשתה, אך הבקר התקציבי סיכל ניסיון זה. במסמך ש-5 מפורטת בדיקה אשר ערך הבקר התקציבי לחשבון מצטבר מספר 10 בפרויקט כביש העופל. הבקר מצא, כי מפקח ג' ומנהל הפרויקט ב' לא מילאו את תפקידם ואישורו ללא בדיקה חשבון אשר הוגש עם כמות של כ-72 טון פלדה,

בהיקף של כ-220,000 ש"ח, לזיון הבטון במשענות יסודות קירות התמך.

על פי החשד, אשר אומת על ידי מנכ"ל פמ"י דאז, הפלדה לא בוצעה כלל. את הכמות הנ"ל אישרו בחשבון זה הן המפקח הצמוד ג' הן מנהל פרויקט ב' מטעם חברת ניהול הפרויקט.

תגובת מפקח ג'

מפקח ג' מסר בתגובתו, כי אישור הכמויות בחשבון האמור היה "על חשבון" בלבד, עד לבדיקה סופית של כלל הכמויות בפרויקט במסגרת החשבון הסופי. ראוי לציין, כי הסכום לא שולם לקבלן אלא קוזז מחשבון הביניים על ידי הבקר.

מפקח ג' הוסיף וציין, כי בעת בירור שערך בנושא זה עם כותב מסמך ש-5 הודיע מפורשות, כי בבדיקות אקראיות שביצע בחלק ממשענות היסודות ראה את רשתות הפלדה, אך לא ידוע לו מה קרה בשעות שעברו בין הבדיקה ובין ביצוע היציקה בפועל.

לדבריו, הבקר לא ציין במסמך ש-5 את מה שהיה ידוע לו, כלומר הבקר לא ציין שמנהל הפרויקט א' נתן הנחיה ישירה לקבלן, ללא ידיעת המתכנן והמפקח, להסיר את הברזל ממשענות היסוד, ולאחר מכן אישר ביחד עם מפקח ג' את החשבון, לרבות אותן משענות יסוד.

עוד ציין מפקח ג', כי אין לו ספק שהוטעה על ידי מנהל פרויקט א' ועל ידי הקבלן. הטעיה זו גרמה לכך שאישר את הפלדה האמורה, אף כי לא בוצעה כלל.

בשל הרגשתו כי הוטעה בעניין זה, ביקש מפקח ג' בישיבה מ-16.8.99 עם מנכ"ל פמ"י ועם הבקר, לבצע "אימות" בינו לבין הקבלן ומנהל הפרויקט א' לצורך בדיקה יסודית, אך לצערו הדבר לא בוצע מסיבות שאינן ידועות לו.

התייחסות הביקורת

הביקורת סבורה, כי מפקח ג' היה צריך לבדוק את הכמויות גם בחשבונית הביניים ולא לאשר כמויות "על החשבון" עד לבדיקתן בעת עריכת החשבון הסופי.

על המפקח הצמוד, לוודא ולאשר ביצוען של התכניות ככתבן וכלשונן ולא להסתפק בבדיקות אקראיות. מפקח ג', אשר ביצע פיקוח צמוד בפרויקט, היה צריך להיות נוכח בעת יציקת הבטון במשענות של יסודות קירות התמך, כדי להבטיח כי רשתות הפלדה יבוצעו.

8.2.7 מנכ"ל פמ"י דאז החליט להשאיר את מפקח ג' בתפקידו, על אף המלצות הבקר להדיח אותו מתפקידו, ומינה את מהנדס פמ"י כמפקח נוסף בפרויקט.

8.2.8 על אף השינויים שביצע מנהל פרויקט א', ללא סמכות וללא אישור, בפרט קירות התמך ובמשענות היסוד, מצא הקונסטרוקטור לנכון, לאשר בדיעבד את ביצוע משענות היסוד בפרויקט הרחבת כביש העופל ללא מוטות פלדה לזיון (מסמך ש-5, סעיף 8).

8.3 טיילת רכס הר הזיתים

בפרויקט טיילת רכס הר הזיתים גילה המפקח הצמוד ד' ניסיון, לכאורה, לחדור אל מחשבי פמ"י ולזייף מסמכים (מסמך ש-7).

גילוי העבירות לכאורה האמורות מנע העברת תשלומים נכבדים שלא כדין לקבלן.

הנושא הועבר לחקירת המשטרה. לקבלן הוכן חוזה חדש לחתימה. פמ"י לא הצליחה למצוא את המעורבים בחשדות לעבירות לכאורה, אך נקטה פעולות אחדות אשר יבטיחו כי מקרים מסוג זה לא יישנו. בין הפעולות שבהן נקטה פמ"י הייתה הכנסת תוכנה חדשה הכוללת הגנה ראויה למניעת העברה של תשלומי יתר לחשבונות הקבלן.

8.4 פרויקט עיר דוד (בית מיוחס)

8.4.1 ב-5.1.00 התמוטט וגלש לרחוב קיר תמך אשר ביצעה פמ"י בכביש הגישה למעיין הגיחון, וההתמוטטות סיכנה בניינים אשר תמך הקיר. גובה הקיר היה 8 מ' לערך ואורכו כ-50 מ"א (מסמכים ש-9, ש-10). העירייה נערכה מיידית: הרחוב נחסם, והדיירים פונו מהאזור.

8.4.2 ב-9.1.00 התקיימה ישיבה אצל המשנה דאז. בישיבה הוסכם על היערכות לביצוע תימוך זמני בשלב ראשון עד לביצוע פתרון הקבע. סיכום הדברים מהישיבה האמורה לא הומצא לנציג המבקר.

נמסר לביקורת, כי בוצעה חקירה וכי קיים בעירייה תיק שלם בנושא. התיק לא נמצא ולכן גם לא נמסר לעיון הביקורת. לביקורת גם לא ידוע מי ערך את החקירה.

8.4.3 בעקבות הישיבה מ-9.1.00 כתב ב-18.1.00 מנכ"ל פמ"י דאז לממונה על הטיפול במבנים מסוכנים דאז, כי פמ"י נערכה בדחיפות לביצוע עבודות הטיפול הזמני במדרון, ואלו החלו ימים אחדים לאחר הישיבה האמורה (מסמך ש-13).

8.4.4 ב-16.2.00 הסתיימו עבודות התימוך הזמני, אך על דעת המחלקה למבנים מסוכנים הוחלט כי הרחוב ייחסם לתנועה עד לביצוע פתרון הקבע, בגלל גילוי סדקים בתימוך הזמני (מסמך ש-11).

8.4.5 ב-17.2.00 הגיש מנהל פרויקט ב' חשבון לביצוע התימוך הזמני על סך 223,696 ש"ח לפני מע"מ (מסמך ש-12).

8.4.6 פתרון הקבע בוצע לאחר שוך הגשמים, והרחוב נפתח לתנועה. הביקורת לא מצאה תיעוד לחשבון סופי לפרויקט התיקון של הקיר, אך היא מעריכה את עלות התיקון בכ- 500,000 ש"ח.

8.4.7 מבדיקת הביקורת בעניין התמוטטות קיר התמך עולים ממצאים אלו:

א. הקיר בוצע במסגרת שיקום הרחוב ונבנה, ללא בדיקת היתכנות, כשלב שני והגבהה של קיר תמך קודם אשר בנתה פמ"י בשנת 1994.

ב. הפרויקט בוצע אף הוא בשני שלבים. שלב א': הגבהת קיר התמך באחריות חברת ניהול הפרויקט באמצעות מנהל פרויקט א'. שלב ב': הכנת קרקעית הכביש (צורת הדרך) וביצוע מיסעת הכביש לרכב בניהול מנהל פרויקט ב' לאחר שמנהל פרויקט א' עזב את חברת ניהול הפרויקט.

ג. הביקורת לא מצאה, שמנהל פרויקט א' השתמש בשירותיהם של יועץ קרקע ושל קונסטרוקטור לשם תכנון קיר התמך.

ד. מנהל פרויקט ב' לא ידע כלל, כי את ביצוע הגבהת קיר התמך ניהלה חברת הניהול שבה עבד, ורק לאחר התמוטטות הקיר נודע לו העניין, כאשר חיפש אחר המתכנן האחראי שלא היה בנמצא.

ה. הביקורת לא מצאה בפמ"י כל תכנון, חשבונות, מסמכים והתכתבויות בפרויקט.

ו. גם בחברת ניהול הפרויקט לא נמצאו נתונים בעניין זה.

הערות הביקורת

1. חשיבות מיוחדת מייחסת הביקורת לקבלת תכנון מפורט לקיר התמך. הרי לא יעלה על הדעת, לבצע קיר תמך בגובה שמונה מ', כהגבהה של קיר תמך קיים משנת 1994, מבלי להכין תחילה תכנון מפורט ומיוחד אשר ייקח בחשבון את כל הנתונים הייחודיים למקום.

2. היעדר נתונים, הן בעירייה הן בפמ"י ובחברת ניהול הפרויקט, לגבי פרויקט עיר דוד (בית מיוחס) - ובמיוחד לגבי קיר התמך אשר התמוטט - נראית תמוהה.
3. התמוטטות קיר התמך מעידה על כישלון מוחלט בשרשרת הבקרה - החל מהאגף והמחלקה, דרך פמ"י ומתכנן קיר התמך (אם היה אכן כזה...), לרבות פיקוח עליון, וכלה בניהול הפרויקט ובמפקח. לא בוצעה בקרת תכנון ובקרת ביצוע.
4. העירייה ופמ"י לא הפיקו באותה תקופה את הלקחים המתבקשים בעקבות התמוטטות קיר התמך. רק לאחר התמוטטות קטע מקיר תמך נוסף, אשר אירע ברחוב מהלואס בשכונת ראס אל עמוד (ראה דוח פמ"י 2003/4), החלו העירייה ופמ"י להיערך להסרת הסכנה בכל קירות התמך ברחוב. ברם הן החלו לעשות זאת באיחור רב, ובינתיים אירעו, לרוע המזל, בפרויקטים במזרח ירושלים התמוטטויות נוספות ונוצרו בהם סכנות נוספות.
- הכתובת הייתה רשומה על הקירות (תרתי משמע) הנוספים שביצעה פמ"י באותה שיטה של יציאה למרכז ולביצוע בלא תכנון מפורט.
- פרויקטים אלו בוצעו על סמך תנוחות עקרוניות ועל סמך פרטים טיפוסיים לקירות תמך מסוג כובד, אשר גם בהם הוגבל גובה קיר התמך לחמישה מ' בלבד, בעוד הקונסטרוקטור התיר בניית קירות כאלו עד לגובה מרבי של ארבעה מ'.
5. הביקורת סבורה, כי אפשר היה למנוע את התמוטטות קיר התמך ברחוב מהלואס כעבור למעלה משנתיים, אילו העירייה - מייד לאחר שנודע לה על התמוטטות קיר התמך בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס) - הייתה מבצעת את השינויים המתבקשים בהתקשרות בינה ובין פמ"י, ואילו דרשה העירייה מפמ"י לבצע כבר אז את כל הבדיקות, התיקונים, הסדרת נוהלי העבודה והשינויים הפרסונליים, כפי שהמליצה הביקורת בדוח על פמ"י לשנת 2003/4.

6. הביקורת סבורה כי העירייה צריכה לדרוש מפמ"י, ובאמצעותה - מהגורמים שהיו קשורים בביצוע הקיר, לכסות את עלות העבודות שנאלצה העירייה לבצע כתוצאה מההתמוטטות וכתוצאה מהצורך להסיר את הסכנה שנוצרה.
7. לדעת הביקורת, קיימת עדיין סכנה פוטנציאלית ליתר קירות התמך בכל הפרויקטים במזרח ירושלים אשר ביצעה פמ"י באותה שיטה פסולה, באמצעות אותו ניהול פרויקט ובאמצעות אותם יועצים.
8. לפיכך, ממליצה הביקורת כי העירייה תזמין בדיקה מקיפה, באמצעות צוות יועצים חדש, של כל הפרויקטים אשר בנתה פמ"י בשיטה האמורה, כדי להקדים תרופה למכה ולמנוע אסון נוסף, חס ושלום. על העירייה לדאוג לביצוע תיקונים בפרויקטים לפי ההמלצות אשר יינתנו בבדיקה ולחייב את פמ"י בעלות הבדיקה ובעלות התיקונים.
- לדעת הביקורת, על העירייה לשקול, האם למסור את הבדיקה ואת התיקונים לפמ"י או למי מהמעורבים האחרים, כפי שפורטו בדוח ביקורת זה ובדוח הביקורת על פמ"י לשנת 2003/4, בשל אחריותם לכשלים בשני קירות התמך.
9. הביקורת חוזרת על בקשתה בטיוטת דוח הביקורת, לקבל לידיה את תיק החקירה שבוצעה לאחר אירוע ההתמוטטות ואת תיק הפרויקט לביצוע כביש הגישה למעיין הגיחון בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס). יש למסור לביקורת תיקים אלו ובהם התכנון, החשבונות, ההתכתבויות וכדומה, לרבות כל מסמך אחר אשר עשוי לשפוך אור על אירוע ההתמוטטות, על הנסיבות אשר גרמו לאירוע ועל הפעולות אשר נקטו הגורמים המעורבים בפרויקט.

תגובת מנכ"ל העירייה (המשנה דאז)

בעקבות ההתמוטטות של קטע קיר תמך נוסף, אשר אירעה בדרך הכוהנים (לאחר הגשת הטיוטה לדוח ביקורת זה), פנתה מבקרת העירייה ב-21.2.05 אל מנכ"ל העירייה במכתב אשר כותרתו "פרויקטים במזרח ירושלים בניהול פמ"י – חשש לסכנה מיידית" (ראה מסמך ש-15).

לסיכום כתבה מבקרת העירייה כדלקמן (ההדגשות במקור):

"על העירייה לפעול, כדי להסיר בדחיפות את הסכנה הנשקפת למכלול המרכיבים ההנדסיים בכלל הפרויקטים במזרח ירושלים. אבקשכם להקנות לעניין זה עדיפות עליונה, שכן בידינו נפשות עסקין – ויפה שעה אחת קודם."

מנכ"ל העירייה השיב למבקרת העירייה ב-24.2.05. עיקרי מכתבו מפורטים להלן בסעיף 11.2, "המלצות הביקורת לעיריית ירושלים".

למכתבו צירף מנכ"ל העירייה פרוטוקול מדין חירום אשר כינס ב-14.2.05 בהשתתפות משנה למנכ"ל העירייה, היועץ המשפטי לעירייה, גזבר העירייה, מהנדס העירייה וראשי האגפים של מינהל ההנדסה ושל שיפור פני העיר. הדיון נועד לבחון, מה ביכולתה ובאחריותה של העירייה לעשות אל מול המציאות של התמוטטות קירות תמך במזרח ירושלים ואל מול החשש מפני מקרי כשל נוספים. להלן עיקרי הדיון וההחלטות:

א. בדיקות מקיפות

- (1) מנכ"ל העירייה קבע, כי יש צורך לבצע בדיקה מקיפה של כל קירות התמך שבוצעו במזרח ירושלים בעשור השנים האחרון, ואולי ב-20 השנים האחרונות.
- (2) מהנדס העירייה הנחה את פמ"י לבצע בדיקה זו.
- (3) סמנכ"ל פמ"י הודיע כי הבדיקה תבוצע במלוא הרצינות והאחריות.
- (4) היועץ המשפטי לעירייה ציין, כי על פמ"י לבדוק את הקירות שבוצעו במזרח ירושלים, כפי שהנחה מהנדס העירייה.
- (5) מנכ"ל העירייה הטיל על מהנדס העירייה, להוציא מסמך מנחה כאמור לעיל עד 21.2.05, והודיע לפמ"י, כי מוטלת עליה החובה לדווח והחובה לקבוע לוח זמנים לביצוע. כמו כן הודיע כי העירייה תגיש לפמ"י כל עזרה מקצועית.

ב. הסרת סכנה מיידית בדרך הכוהנים

- (1) היועץ המשפטי לעירייה ציין כי מחובת העירייה לדאוג להסרת הסכנה.
- (2) הממונה על הטיפול במבנים מסוכנים מסר כי הסכנה במקום אמנם הוסרה, אך נותר עוד להסדיר מעבר להולכי רגל, וזה ייעשה בשבוע שלאחר הדיון.
- (3) סמנכ"ל פמ"י הודיע כי פמ"י מוכנה לבצע מיידית את הסרת הסכנה, אך מבלי להכיר באחריותה להתמוטטות אשר אירעה ולמימון. מנכ"ל פמ"י מסר כי אין לה תקציב לביצוע הסרת הסכנה.

- (4) מנכ"ל העירייה ציין כי לעירייה יש אמון מלא ואמפטיה כלפי ההנהלה החדשה של פמ"י וכן מחויבות לתמוך בה כספית.
- (5) מנכ"ל העירייה הנחה את מהנדס העירייה למסור הודעה בכתב, האם הוסרה הסכנה במלואה או בחלקה.
- (6) הממונה על הטיפול במבנים מסוכנים יפעל להסרת הסכנה לפי חוק העזר העירוני, לפי הנהל לטיפול במבנים מסוכנים ולפי הוראות מהנדס העירייה.

ג. חוות דעת משפטית

- (1) לפי ההמלצה הכלולה בדוח פמ"י 2003/4, לפי בקשת הוועדה לענייני ביקורת ולפי הוראות מנכ"ל העירייה, הודיע היועץ המשפטי לעירייה, כי הכין חוות דעת משפטית על ההשלכות החוקיות של ממצאי דוח פמ"י 2003/4. חוות דעתו מתייחסת לרשלנותה לכאורה של פמ"י בביצוע עבודות ברחוב מהלואס בשכונת ראס אל עמוד, אשר בעקבותיה התמוטט קטע מקיר תמך ברחוב.
- (2) היועץ העריך כי בעקבות חוות דעת זו תתבע העירייה את פמ"י. לצורך ההליך המשפטי ביקש להקפיד על תיעוד מסודר של האירוע. מנכ"ל העירייה הטיל על מנהל האגף להוציא מייד מסמך כאמור.

ד. מסירת עבודות לפמ"י

- (1) היועץ המליץ, לשקול את המשך הזמנת העבודות מפמ"י ולהפעיל שיקול דעת לאור התנהלותה בעבר. היועץ צירף להמלצתו מכתב מ-14.2.05 ששלחה אליו מבקרת העירייה ובו בקשה להגיש את חוות דעתו.
- (2) מנכ"ל העירייה ציין, כי יש להפריד בין הגורמים החשודים במעורבות בהתמוטטות קירות התמך במזרח ירושלים ובין הגורמים הממלאים היום תפקידים בחברה.

עם זאת הוסיף ואמר, כי - בהנחה שקיים קשר כלשהו בין התמוטטות קירות התמך ברחוב

מהלואס ובסילואן (עיר דוד, בית מיוחס) ובין
התמוטטות קירות נוספים – כי אז תהא המלצת
מנכ"ל העירייה שלא למסור לפמ"י שירותים
נוספים.

המלצה זו תלווה בחוות דעת משפטית מתאימה.

התייחסות הביקורת

א. הביקורת מברכת על דיון החירום אשר כינס מנכ"ל העירייה לטיפול יסודי ומקיף בהשלכות הכשלים ההנדסיים בפרויקטים במזרח ירושלים.

ב. עם זאת מבקשת הביקורת לציין, כי באפריל 2005 מלאו שלוש שנים להתמוטטות קיר התמך ברחוב מהלואס בשכונת ראס אל עמוד, נשוא דוח פמ"י 2003/4, ויש לנהל "מירוץ נגד הזמן" כדי למנוע התמוטטויות נוספות, חלילה.

לפיכך סבורה הביקורת, כי על הנהלת העירייה להגביר את קצב היערכותה ולפעול בנחישות לתיקון הליקויים.

ג. לדעת הביקורת, על העירייה לתבוע את פמ"י, את מנהל הפרויקט ואת היועצים שעסקו בהקמת קיר התמך – בגין הכשלים אשר נגרמו, לכאורה, בשל ההתרשלות, לכאורה, של פמ"י ושל נותני השירותים מטעמה בניהול הפרויקט.

הביקורת מפנה את המנכ"ל לאמור בסעיף 4 במכתבה אליו ואל אחרים מ-21.2.05, כדלקמן (מסמך ש-15):

"... על העירייה להקצות מימון חירום לתשלום ליועצים ולביצוע עבודות התיקונים, אך עליה להבהיר לפמ"י, כי זהו מימון ביניים בלבד, והעירייה תתבע מפמ"י לשפות אותה על כל ההוצאות הכרוכות בעבודות דלעיל, לרבות הוצאות עקיפות כגון פינוי התושבים ותביעות צד ג' כנגד העירייה..."

ד. היועץ המשפטי לעירייה טרם הגיש חוות דעת בהתאם לבקשת הוועדה לענייני ביקורת, לדבריו בוועדה זו ולפניית מבקרת העירייה אליו במכתבה מ-14.2.05, שבהם נאמר כי:

"6. בישיבה שבסימוכין ציינת, כי בשל ממצאי דוח הביקורת הקשים בנידון ועל פי ההמלצות הכלולות בדוח – על העירייה להימנע משיתוף גורמים כלשהם (לרבות פמ"י), אשר היו מעורבים בליקויים כמפורט בדוח האמור, בקבלת ייעוץ, ניהול ופיקוח בעבודות אשר

העירייה מוסרת, עד אשר יוכיחו אלו קיום מנגנוני בקרה ראויים לשביעות רצונה המלאה של העירייה.

באשר לחברות בת הקשורות עם העירייה, הבעת את דעתך, כי על העירייה להנחות את הדירקטורים מטעמה, להימנע מלאשר מסירת עבודות לאותם הגורמים.

7. לנוכח מכלול הנתונים אשר נפרשו לפניך דלעיל, רואה הביקורת חשיבות ודחיפות עליונות, כי תוציא חוות דעת על פי המלצות הביקורת כאמור בסעיפים 1 ו-2 לעיל במכתבי זה וכן חוות דעת נוספת ברוח דבריך אשר נאמרו בוועדה שבסימוכין, אשר לפיה ראוי להימנע ממסירת עבודות לאותם גורמים שהיו מעורבים בכשלים אשר פורטו דלעיל..."

לפיכך, קוראת הביקורת ליועץ המשפטי לזרז את הטיפול בהגשת חוות דעתו הנ"ל.

תגובת פמ"י

פמ"י מסרה בתגובה, כי תפעל כדי להעביר לידי הביקורת כל חומר רלוונטי לנושא כביש הגישה למעיין הגיחון וכי תתקן את כל הדרוש תיקון, אך הדגישה, כי ביצוע עבודות התיקון בפועל טעונות פתרון מראש של הנושא התקציבי, הואיל ולפמ"י אין מקורות תקציביים עצמאיים.

התייחסות הביקורת

הביקורת מקבלת בהבנה את העובדה, כי העירייה מעמידה מימון ביניים לכלל התיקונים שפמ"י מחויבת להם, כדי להסיר את הסכנה. מימון הביניים נועד לקצר את משך ביצוע התיקונים ולהקטין את סבלם של התושבים. למרות זאת אין בכך כדי להסיר מפמ"י את האחריות למציאת מקורות מימון בכוחות עצמה לביצוע התיקונים הנדרשים.

8.5 חריגות מסכומי החוזים ומהתקציבים

בשלושה פרויקטים אשר בדקה הביקורת חלו חריגות מסכומי החוזים ומהתקציבים. להלן פירוט החריגות. כל הסכומים שלהלן הם לפני מע"מ וכוללים התייקרונות:

א. הרחבת דרך העופל

החוזה עם הקבלן היה בסך 2,933,000 ש"ח, והפרויקט הסתכם ב-9,200,000 ש"ח. דהיינו: **חריגה של 6,267,000 ש"ח.**

ב. רחוב מהלואס

החוזזה עם הקבלן היה בסך 5,077,000 ש"ח, והפרויקט הסתכם ב-6,550,000 ש"ח. דהיינו: **חריגה של 1,473,000 ש"ח.**

ג. פרויקט טיילת הר הזיתים

החוזזה עם הקבלן היה בסך 5,257,000 ש"ח, והפרויקט הסתכם ב-5,854,000 ש"ח. דהיינו: **חריגה של 597,000 ש"ח.**

8.6 מקדמות

הביקורת מצאה, כי בארבעה פרויקטים שילמה פמ"י מקדמות בלא שקיבלה ערבויות מתאימות. להלן פירוט סכומי המקדמות:

א. בטיילת כביש העופל: 300,000 ש"ח,

ב. ברחוב מהלואס: 600,000 ש"ח,

ג. בטיילת הר הזיתים: 2,400,000 ש"ח,

ד. בטיילת דרך הכוהנים: 1,000,000 ש"ח.

על תשלומי מקדמות מבלי לקבל ערבויות כנגדן כתבה הביקורת כבר בדוח פמ"י לשנת 2003/4. בעקבות הדוח נערך ב-3.6.04 דיון אצל מנכ"ל העירייה.

בדיון טענה פמ"י כי אינה נותנת מקדמות כלל. התשלום הראשון משולם לקבלן לאחר תחילת ביצוע העבודה, אולם בכותרת של טופס אישור התשלום רשומה המילה "מקדמה". הוחלט, כי פמ"י תשנה את הכותרת בטופס התשלום הראשון לקבלן – ובמקום "מקדמה" יהיה רשום "תשלום מספר 1". החוזזה יתוקן בהתאם. בכל מקרה, לא יהיה תשלום לפני ביצוע העבודות ללא קבלת ביטחון מתאים.

היה ובכל זאת יידרש תשלום קודם לביצוע העבודות, ייגבו ביטחונות לביצוע, כנדרש.

הערות הביקורת

1. תשלומי מקדמות בטרם בוצעה עבודה ובלא קבלת ערבויות כנגדן חושפים את פמ"י לסיכונים מיותרים, בשל החשש כי תישאר בלא הכסף ובלא העבודה, אם הקבלן ייקלע

לקשיים כספיים. כתוצאה מכך עלולים להיגרם הפסדים לעירייה.

2. במקרים שבהם משלמת פמ"י מקדמות על עבודה אשר טרם בוצעה, עליה להקפיד אפוא לגבות ביטחונות מתאימים כנגד התשלומים.

תגובת פמ"י

- א. האומדן התקציבי המקורי להרחבת דרך העופל היה כ-9.0 מיליון ש"ח, ואישורי התקציב על ידי המזמין נעשו על פי זמינות המקורות. החוזים עם הקבלן לאחר אישור הגדלות הסתכמו בכ-6.2 מיליון ש"ח. הביצוע בפועל הסתכם בכ-6.6 מיליון ש"ח. לפיכך הגיע סכום החריגה לכ-400,000 ש"ח בהשוואה להגדלות המאושרות.
- ב. החוזה המקורי ברחוב מהלואס הסתכם בכ-6.3 מיליון ש"ח, והחשבון הסופי הסתכם בכ-5.2 מיליון ש"ח. כלומר, קיטון של כ-1.1 מיליון ש"ח.
- ג. סכום שני החוזים המקוריים עם הקבלן בטיילת הר הזיתים היה כ-5.9 מיליון ש"ח. מזמין העל אישר שינוי לחוזים בסך כ-6.71 מיליון ש"ח. הפרויקט הסתיים בעלות של כ-6.85 מיליון ש"ח, דהיינו: גידול של 140,000 אלף ש"ח בהשוואה להגדלות המאושרות. פרויקט זה התנהל בכפוף לזמינות התקציב של המזמין.
- ד. פמ"י מודיעה, כי היא מאמצת את המלצות הביקורת בעניין תשלום המקדמות ופועלת בהתאם.

התייחסות הביקורת

- א. הביקורת אינה מקבלת את דברי ההסבר של פמ"י לעניין החריגות בפרויקט הרחבת דרך העופל ומפנה את תשומת לבו לדוחות שהכינו הבקר וסגן מנהל האגף דאז.
- ב. הסכומים הרשומים בדוח הביקורת לרחוב מהלואס נכונים למועד שבו התקבלו מפמ"י, קרי לשנת 2004, ונלקחו ממחשבי החברה. לביקורת לא ברור, מהיכן שאבה פמ"י את הנתונים החדשים לפרויקט אשר הסתיים בשנת 2002.
- ג. הביקורת עומדת על דעתה, כי הנתונים אשר רשמה לגבי החריגות בטיילת הר הזיתים הם נכונים ומסבה את תשומת לבו של פמ"י לכך, כי הגדלות החוזים נעשו לא בגלל עיכוב בהעברת תקציבים במהלך הפרויקט, אלא בגלל התנהלות פמ"י בהכנת התכנון ובהכנת תקציבי הביצוע הנגזרים ממנו.

8.7 לוחות זמנים לביצוע

- א. כביש העופל תוכנן לתקופת ביצוע של שמונה חודשים, אך תקופת הביצוע התארכה ל-27 חודשים. **חריגה של 19 חודשים.**

ב. טיילת רכס הר הזיתים תוכננה לתקופת ביצוע של 18 חודשים, אך תקופת הביצוע התארכה ל-47 חודשים. **חריגה של 29 חודשים.**

ג. רחוב מהלואס תוכנן לתקופת ביצוע של 13 חודשים, אך תקופת הביצוע התארכה ל-46 חודשים. **חריגה של 33 חודשים.**

ד. דרך הכוהנים תוכננה לתקופת ביצוע של ארבעה חודשים, אך תקופת הביצוע התארכה ל-49 חודשים. **חריגה של 45 חודשים.**

8.8 להלן טבלה אשר הכינה הביקורת ובה סיכום סכומי החריגות מהחוזים, סכומי המקדמות אשר ניתנו בלא ערבות מתאימה וכן פירוט החריגות בתקופות הביצוע של הפרויקטים:

מספר סידורי	שם הפרויקט	סכום חוזה מקורי (ש"ח)	סכום חשבון סופי (ש"ח)	סכום החריגה (ש"ח)	מקדמות ללא ערבות מתאימה (ש"ח)	חריגה בלוחות זמנים (חודשים)
1	הרחבת כביש העופל	2,933,000	9,200,000	6,267,000	300,000	19
2	רחוב מהלואס	5,077,000	6,550,000	1,473,000	600,000	33
3	טיילת רכס הר הזיתים	5,257,000	5,854,000	597,000	2,400,000	29
4	טיילת דרך הכוהנים				1,000,000	45

הערות הביקורת

1. הביקורת סבורה, כי פמ"י הכינה תכנון חלקי ולקוי ביותר, ועל בסיסו - תקציבי ביצוע אשר לא שיקפו את העלויות בפועל.

בשל תופעה זו נגרמו חריגות עצומות בתקציבי הביצוע, ותקופות הביצוע של הפרויקטים התארכו בחודשים רבים וארוכים.

גם היעדר בקרת תכנון והיעדר בקרת ביצוע גרמו, לדעת הביקורת, לליקויים ולתוצאות העגומות האמורות (נספח ש-7 ונספח ש-8).

באמצעות הפעלת שיטה זו שמה לה פמ"י למטרה לחסוך בעלויות ולקצר את לוחות הזמנים, אך בפועל השיגה תוצאות הפוכות.

2. אילו עשו מנהלי הפרויקט והבקר התקציבי את עבודתם נאמנה, אפשר היה למנוע את החריגות בתקציבי הביצוע, את העיכובים בלוחות הזמנים ואת התשלום המיותר בגין הגדלת חוזי הביצוע ובגין תשלום המקדמות בלא קבלת ביטחונות מתאימים.

3. הביקורת סבורה, כי תפקידם של הבקר התקציבי ושל הגזברות היה להתריע מבעוד מועד על הליקויים דלעיל.

תגובת הבקר התקציבי

אין חולק, לדבריו, על הצורך בתכנון מלא ומפורט בטרם ביצוע, אך לא ברור לו מדוע הוא נקשר לנושא. המחלוקה, כמו גם האגף, היו מעורבים בהליכי התכנון, וכל התכניות הוגשו לאישורם.

התייחסות הביקורת

הביקורת אינה מקבלת את הסברי הבקר, משום שהיא סבורה, כי היה עליו למנוע את יציאת הפרויקטים לדרך בטרם נתקבלו האישורים המתאימים מאת אגפי העירייה השונים.

תגובת פמ"י

התארכות תקופת הביצוע בכל פרויקט אשר הוזכר בדוח נבעה בעיקר מזמינות התקציב אצל מזמין העבודה.

התייחסות הביקורת

זמינות התקציב בהחלט עלולה הייתה להיות בין הגורמים להתארכות משך הפרויקט. עם זאת סבורה הביקורת, כי החריגה מתקציבי הביצוע – בשל ניהול הפרויקט בשלב התכנון, בשלב התקצוב ובשלב ההוצאה למכרז ובשל היעדר בקרת תכנון ובקרת ביצוע – יצרה העמסה נוספת על רמת זמינות התקציב, שממילא לא הייתה גבוהה.

9 נהל להקמת קירות תמך

- 9.1 בפברואר 2004 הגישה הביקורת את טיוטת דוח פמ"י לשנים 2003/4. טיוטת הדוח עסקה, בין היתר, בהתמוטטות קיר תמך ברחוב מהלואס בשכונת ראס על עמוד.
- 9.2 עקב הממצאים הקשים על הנסיבות אשר גרמו להתמוטטות קיר התמך האמור, כפי שעלו בטיטת דוח הביקורת, הוחלט באגף למבני ציבור להכין נהל לתכנון קירות תמך במבני ציבור.
- באפריל 2004 הגיש מנהל מדור קונסטרוקציה דאז במחלקה לתכנון מבנים טיוטת נהל לתכנון מפורט של קירות תמך במבני ציבור. מנהל האגף למבני ציבור העביר את טיוטת הנהל האמורה לעיונם ולהערותיהם של גורמי עירייה שונים, וביניהם גם הביקורת.
- 9.3 הביקורת סברה אז, ועודנה סבורה, כי יש להכין נהל אשר יטפל בכל הליך הקמת קירות התמך (ולא רק בתכנונם). את הנהל הזה - לאחר הכנסת השינויים המתבקשים - יש להפוך לנהל כלל עירוני, אשר יחייב את כל האגפים המבצעים קירות תמך, ובמיוחד את האגף לתחבורה ולפיתוח תשתיות ואת האגף לשיפור פני העיר.
- עוד סברה הביקורת, כי מן הראוי שגם כל הגופים המבצעים קירות תמך בירושלים מטעם העירייה ובעבורה יאמצו את הנהל ויטמיעו אותו בנהלים הפנימיים שלהם.
- 9.4 כפועל יוצא מכך שלחה הביקורת ב-31.5.04 מכתב למנכ"ל העירייה, למנהלי אגפים ולמנהלי החברות הבנות בנושא זה. למכתבה צירפה הביקורת נספח שאותו הכין מהנדס הביקורת ובו הערות לטיטת הנהל האמורה שהגיש מנהל מדור קונסטרוקציה דאז.
- כל המסמכים דלעיל כלולים בנספח מספר ש-14, שבו אפשר לעיין במשרדי מבקרת העירייה.
- 9.5 ב-14.6.04 התקיימה אצל מנהל האגף למבני ציבור פגישה בידון עם עובדי המפתח באגף, עם מהנדס הביקורת, עם יועץ הביקורת ועם שני מהנדסים יועצי קרקע. בפגישה הודיע מנהל האגף למבני ציבור כי הם נערכו להליך עבודה חדש, אשר יבטיח בקרה מלאה על כל הליך ההקמה של קירות תמך בביצוע האגף. כמו כן הודיע כי הם עומדים להוציא נהל סופי, אשר ייקח בחשבון את הערות הגורמים השונים לטיטת הנהל.

הערות הביקורת

1. הביקורת מברכת על יוזמת האגף למבני ציבור להכנת נוהל לקירות תמך.
2. הביקורת קוראת להנהלת העירייה, לקדם הכנת נוהל כללי עירוני להקמת קירות תמך, על פי המסמך אשר הכינה הביקורת.
3. הביקורת סבורה, כי העירייה צריכה לשקול לחייב גם את כל הגופים המבצעים קירות תמך בירושלים, מטעם העירייה ובעבורה, לאמץ את הנוהל הכללי עירוני (לאחר שיושלם) ולהטמיעו בנהלים הפנימיים של כל גוף וגוף.
4. הממצאים הקשים, כפי שבאו לידי ביטוי בדוח ביקורת זה, מצטרפים לאלו אשר פורטו בדוח הביקורת על התמוטטות קיר התמך ברחוב מהלואס. לפיכך סבורה הביקורת, כי על העירייה להיערך בנחישות ובדחיפות למילוי אחר המלצות הביקורת דלעיל.

תגובת מנהל המחלקה

מנהל המחלקה סבור, כי אין צורך להכין נוהל כללי להקמת קירות תמך, שכן קיימים לכך חוקים, תקנות, הנחיות ומפרטים המחייבים תכנון וביצוע לכל אלמנט הנדסי.

התייחסות הביקורת

הביקורת סבורה כי תגובת מנהל המחלקה אינה ראויה. שרשרת הכשלים הסדרתית בעבודות שבניהול פמ"י מעידה כאלף עדים על ליקויים חמורים בהליך ההקמה של קירות התמך. העובדה המרה היא כי החוקים, התקנות וכדומה - אשר היו קיימים בטרם הוקמו הקירות - לא מנעו את ההתמוטטויות ואת היווצרות הסכנות בפרויקטים. מתברר אפוא כי צריך עוד דבר מה.

ייתכן שאפשר היה למנוע את התמוטטות קירות התמך ו/או את היווצרות הסכנה בפרויקטים, אילו היו בנמצא נוהלי עבודה מתאימים, כפי שהציעה הביקורת, ואילו הקפידו לפעול על פיהם.

לא זו אף זו: בעקבות כשלים חוזרים ונשנים בעבודות במזרח ירושלים בניהול פמ"י, פנתה מבקרת העירייה ב-21.2.05 אל מנכ"ל העירייה במכתב שכותרת: פרויקטים במזרח ירושלים בניהול פמ"י - חשש לסכנה מיידית. במכתב הביעה מבקרת העירייה את חששה מפני כשלים נוספים בפרויקטים האמורים. בסיום מכתבה ביקשה מבקרת העירייה, לפעול בדחיפות להסרת הסכנה הנשקפת למכלול המרכיבים ההנדסיים בכלל הפרויקטים האמורים.

ב-24.2.05 השיב מנכ"ל העירייה למכתבה של מבקרת העירייה. בין היתר, ביקש לקבל ייעוץ פרטני לגבי דרכים אפשריות להתמודדות של העירייה עם מקרי ההתמוטטות ולמניעתם בעתיד.

הנוהל האמור כלול בהמלצות הביקורת אשר עשויות לענות על בקשתו של מנכ"ל העירייה.

סיכום

10

10.1 כללי

ממצאי הביקורת מצביעים על כשל מערכתי מתמשך בפרויקטים במזרח ירושלים שאותם בדקה הביקורת במסגרת דוח ביקורת זה ושאותם ניהלה פמ"י עבור העירייה. לכשל היו שותפים גורמי העירייה ופמ"י אשר חברו יחדיו, כדי לקדם אינטרסים משותפים. העירייה ופמ"י פיתחו שיטה לביצוע מהיר של פרויקטים במימון תקציבים ממשלתיים, אף שידעו כי ביצוע הפרויקט לא נעשה באופן תקין, בלשון המעטה.

להיטות העירייה, להציג ביצוע מהיר בשטח, נבעה מההתניה של קבלת הכספים מהאוצר בביצוע בפועל.

10.2 הבקר התקציבי

10.2.1 המשנה דאז מינה בקר תקציבי. המינוי יצר בעיות רבות, שכן לפי חוזהו עם העירייה ניתנו לו סמכויות נרחבות. כתוצאה מכך, הוא הפך ל"מנהל פרויקט על" ונטל סמכויות מגורמי העירייה האחראיים, מפמ"י, ממנהל הפרויקט וממנהלים אחרים.

המשנה דאז לא הורה על הכנת נוהלי עבודה, אשר יסדירו את יחסי הגומלין ואת תחומי האחריות בין הגורמים השונים במערכת הניהולית והביצועית. נוצר ליקוי בתהליך ניהול הפרויקט, ופרויקטים בוצעו בלא בקרת תכנון ובלא בקרת ביצוע.

10.2.2 בדיעבד התברר, כי מינוי הבקר לניהול ולביצוע הפרויקטים היה בעייתי, ובפועל נעשו פעולות ללא ידיעתן וללא אישורן של המחלקות הייעודיות בעירייה.

הבקר לא ערך בקורות כראוי ואף לא שיתף את גורמי העירייה המוסמכים בעריכת בקורות אלו, בהתאם להגדרת תפקידיהם ולתחומי אחריותם. בנוסף, לא מנע הבקר ממנהל הפרויקט להוציא מכרזים מבלי שהושלם התכנון ומבלי שנתקבלו היתרים לבנייה ולעבודות תשתית. למען הסר ספק מבקשת הביקורת להבהיר, כי הבקר התקציבי לא היה מעורב בהכנת המכרז של פרויקט דרך הכוהנים ובתחילת ביצועו.

הבקר לא מנע ממנהל הפרויקט לשנות תכניות של הקונסטרוקטור לבניית קירות תמך ולמסור לביצוע, בלא

סמכות, תכניות והנחיות לביצוע קירות תמך.

הבקר לא מנע בפרויקטים ביצוע באיכות ירודה.

חברת ניהול הפרויקטים התריעה בפני פמ"י, כי פעולות הבקר התקציבי גרמו לכרסום בסמכויותיה, אך קצרה ידה של פמ"י מלהושיע, שכן הבקר קיבל הוראות רק מאת המשנה דאז ומגזבר העירייה.

גם בתחום הבקרה התקציבית כשל הבקר, כאשר לא מנע בפרויקטים חריגות בתקציבי הביצוע ובלוחות הזמנים ולא מנע תשלומי מקדמות בלא קבלת ביטחונות מתאימים.

10.2.3 בפרויקט כביש העופל סיכל הבקר ניסיון לגבות תשלום בעד עבודה אשר לא נעשתה (ראה להלן בסעיף 10.6.4).

10.2.4 כפי שעולה ממסמך ש-2, בפרויקט טיילת כביש העופל שימש הבקר התקציבי, בנוסף לתפקידו כבקר, גם כמתכנן וכמפקח ואף נתן הוראות לתשלום.

10.2.5 הבקר סיים את עבודתו עם העירייה בסוף 2004.

הבקר הגיב באומרו כי הם מילאו את כל הציפיות שהיו לעירייה, כפי שמעיד מכתבו של המשנה דאז מתאריך 22.10.02, אשר לפיו בוצעה העבודה ברמה מקצועית גבוהה תוך עמידה בדרישות העירייה ובצרכיה ולשביעות רצונה המלאה.

לתגובתו צירף הבקר גם מכתב מ-19.4.99 מהגזבר דאז. במכתבו מעיד הגזבר דאז, כי הבקר ביצע את הבקרה המקצועית והתקציבית בהתאם לדרישות העירייה, תוך מילוי כל ההנחיות שנתנו הנהלת המינהל הפיזי והנהלת הגזברות. הדבר תרם לניצול נכון ויעיל של התקציב, מבלי להתפשר על האיכות המקצועית.

הביקורת סבורה, כי במבחן התוצאה לא מילא הבקר התקציבי את תפקידו כפי שנדרש. המכתבים שהציג נכתבו בטרם היו ידועות לכותביהם כל העובדות ובטרם החלה הביקורת לבדוק את ניהול הפרויקטים של פמ"י במזרח ירושלים ואת הנסיבות אשר גרמו להתמוטטות קיר התמך ברחוב מהלואס.

10.3 פמ"י

בראש מעייניה של פמ"י היה להציג ביצוע פרויקטים בקצב מהיר. בשל כך לא הקפידה על יציאה מסודרת למכרזים, על סמך תיק תכנון מושלם ומאושר, ועל

הוצאת היתרים לבנייה ולעבודות תשתית.

פמ"י גם לא הפגינה שליטה על היועצים ועל נותני השירותים ולא הקפידה כי יערכו פיקוח עליון כראוי. כמו כן לא ביצעה מעקב ובקרה על מנהל הפרויקט, על המפקחים ועל קבלני הביצוע. התוצאה החמורה ביותר הנגזרת מהתנהלות זו היא ביצוע באיכות ירודה ביותר שבעטיו נגרמה התמוטטות קירות תמך בפרויקטים בעיר דוד (בית מיוחס), במהלואס ובדרך הכהנים.

התנהלות זו גרמה גם לחריגה גדולה מאוד מתקציבי הפרויקטים, בגלל הגידול בהיקפי הפרויקטים ובמשך ביצועם. התארכות הביצוע גרמה גם למטרדים מתמשכים לתושבים.

פמ"י שילמה מקדמות לקבלני הביצוע, אך לא הקפידה על קבלת ביטחונות בהתאם.

10.4 מנהל פרויקט א' היה הממציא והאחראי לפיתוח "שיטה" להקמה מהירה של הפרויקטים. לפי שיטה זו, הוא הוציא מכרזים לביצוע בטרם הושלם תיק המכרז, בטרם הושלם התכנון והושגו כלל אישורי הגורמים המוסמכים ובטרם הושגו היתרים לבנייה ולביצוע עבודות תשתית.

מנהל פרויקט א' שהה בעת עריכת דוח הביקורת בחוץ לארץ, ואי אפשר היה לקבל את תגובתו.

10.5 המשנה דאז, הבקר התקציבי וגזברות העירייה ידעו על המתרחש, אך לא פעלו במועד ובנחישות הראויה להפסקת שיטת ניהול זו אשר הסבה נזקים לעירייה.

10.6 טיילת כביש העופל

10.6.1 סגן מנהל האגף דאז, בשיתוף עם מנהלת המחלקה לפרויקטים מיוחדים דאז, הקפידו את תשלום החשבונות בפרויקט טיילת כביש העופל. החלטתם לפעול כך נעשתה לאחר שחלה חריגה גדולה מאוד בהיקף החוזה ובתקציבו.

10.6.2 הבקר וסגן מנהל האגף דאז הגישו דוחות תחקיר על נסיבות החריגות. להלן מסקנותיהם העיקריות של הדוחות:

פרויקט טיילת כביש העופל בוצע בניגוד להנחיות הפרוגרמה. בשל כך חרג היקף העבודות פי שניים מתקציב הביצוע, דהיינו: ההיקף הוכפל מ-4.5 מיליון ש"ח ל-9.2 מיליון ש"ח. לא נעשה תכנון כולל לפרויקט בטרם יציאה למכרז. כפועל יוצא מכך גם אומדני היועצים לא שיקפו את מלוא היקף העבודה שבוצעה. בפועל, הכינו מנהל הפרויקט ופמ"י תכנון משלהם, ללא קבלת אישור מראש, והדבר גרם לחריגה משמעותית בעלויות הפרויקט, בהשוואה לפרוגרמה ולתקציב המאושר.

10.6.3 בעקבות דוחות תחקיר אלו התקיימה פגישה אצל המשנה דאז. על פי סיכום הלקחים שעלו בפגישה נתבקש סגן מנהל האגף דאז להגיש (ההדגשה במקור):

"... הצעה כיצד במקרים דומים בעתיד ניתן לעצור בדרך ניהולית את המשך העבודה ולא באמצעות עצירת חשבונות – שלב שהוא מאוחר ובלתי הפיך בהוצאה הלא מאושרת."

הביקורת לא מצאה מסמכים המעידים כי סגן מנהל האגף פעל כפי שנתבקש.

המשנה דאז הורה למחלקות העירייה הרלוונטיות, לקיים בקרה מקצועית על הפרויקטים ולהימנע מאישור בדיעבד של שינויים בעלי משמעויות תקציביות. לכל הגורמים המעורבים בפרויקט הורה לעבוד בתיאום מלא ביניהם.

זוהי הוראה חשובה מאוד, אך לדעת הביקורת בלתי ניתנת ליישום, בהיעדר נוהלי עבודה אשר יסדירו את יחסי הגומלין ואת תחומי האחריות בין העירייה, הבקר התקציבי, פמ", ניהול הפרויקט והקבלן המבצע. המשנה דאז לא התנה את המשך המסירה של עבודות חדשות לבקר ולפמ"י בהכנת נהלים כאמור. ככל הידוע לביקורת, טרם הוכנו נהלים, אך נחתמו חוזים חדשים (מתוקנים) בין העירייה לפמ"י.

הביקורת גם לא מצאה תיעוד המפרט, האם יושמה החלטה נוספת אשר נתקבלה באותה הישיבה – ההחלטה כי תזומן פגישה מצומצמת לדיון במכתבו של סגן מנהל האגף דאז בעניין מתכונת העבודה של גופים אלו: המחלקה, המחלקה לפרויקטים מיוחדים, הבקר התקציבי ופמ"י.

10.6.4 במשענות היסודות של קירות התמך בפרויקט תוכנו רשתות פלדה לזיון הבטון, אך ניתנה הוראה שלא לבצען. למרות זאת, נעשה ניסיון לגבות תשלום בעד עבודה זו. נמצא, כי מפקח ג' ומנהל פרויקט ב' אישרו, בלא בדיקה, חשבון ביניים אשר הוגש עם כמות של כ-72 טון פלדה, בהיקף של כ-220,000 ש"ח.

בסופו של דבר לא שולם סכום זה בעד העבודה אשר לא בוצעה, אלא קוזז מחשבון הביניים.

10.7 הקונסטרוקטור

10.7.1 הקונסטרוקטור הגיש תכנית טיפוסית לביצוע קיר תמך מסוג כובד. התכנית כוללת רק חתכים עקרוניים לרוחב הקירות והנחיות בכתב בגוף התכנית לבניית הקירות. אין בתכנית תיאור חזית הקירות ופריסת הקירות (מבט לאורך). מלבד

זאת מצאה הביקורת ליקויים משמעותיים בהנחיות הקונסטרוקטור לתכנון קירות התמך.

את התכנית הטיפוסית הזאת העביר הקונסטרוקטור מפרויקט לפרויקט ושינה רק את מספרה, את שם הפרויקט ואת התאריך. הקונסטרוקטור הגיש את התכנית, מבלי שבדק את התאמתה לתנאים המיוחדים בכל פרויקט ומבלי שדרש מפמ"י וממנהל הפרויקט להעסיק יועץ קרקע שימסור חוות דעת מקצועית לגבי ביסוס יסוד הקיר.

אחת מהתכניות הטיפוסיות האלה היא תכנית 302 לקיר תמך בדרך הכוהנים ובדרך העופל (מסמך ש-1). תכנית זו אינה עומדת ברמה הנדרשת ובאמות מידה הנדסיות מקצועיות מקובלות והיא נוגדת את הכללים המקובלים בעירייה לתכנון קירות תמך מסוג כובד.

מנהל פרויקט א' השתמש בתכנית כזו כדי להוציא מכרזים ולצורך ביצוע סדרתי של פרויקטים אחרים תחת מספרים שונים. כל זאת עשה בלא לדרוש מהקונסטרוקטור תכניות מפורטות שיתאימו לכל פרויקט בנפרד, על סמך הנחיות של יועץ קרקע לביסוס יסוד הקיר.

10.7.2 בפרויקט כביש העופל תכנן הקונסטרוקטור פרט קיר תמך מיוחד. בניגוד לתכניתו נתן הקונסטרוקטור אישור בדיעבד לביצוע משענות יסוד לקיר התמך, תוך ויתור על השימוש במוטות פלדה לזיון המשענות. הקונסטרוקטור עשה כך לאחר שהמשענות נוצקו בלא מוטות הפלדה.

מהלך זה של הקונסטרוקטור תמוה ביותר, שכן אחת מהשתיים:

א. אם היה צורך במוטות פלדה, כי אז אסור היה לוותר עליהם;

ב. ואם לאו - מדוע תוכננו מלכתחילה? הייתכן כי נעשה כאן תכנון יתר המייקר את הפרויקט?

10.7.3 הקונסטרוקטור לא מילא את תפקידו במסגרת פיקוח עליון על ביצוע העבודות בפרויקט, כמפורט להלן:

א. הוא לא הבחין, כי מנהל הפרויקט - בלא ידיעת הקונסטרוקטור, על דעת עצמו ובלא סמכות - ביטל את מוטות הפלדה לזיון ביסודות קיר התמך מסוג כובד, הקטין את חוזק הבטון בקירות התמך מב-20 לב-15 וביטל בכביש העופל את הצורך

במוטות פלדה לזיון משענות היסוד אשר תכנן הקונסטרוקטור.

ב. בפרויקט רחוב מהלואס, אשר בו התמוטט קטע מקיר תמך, הקונסטרוקטור לא הבחין כי לא בוצע התכנון שאותו הגיש, ובמקומו בוצע קיר תמך עד לגובה כ-10 מ', בניגוד לתכניתו ולהנחיותיו. נושא זה קיבל ביטוי מפורט בדוח פמ"י 2003/4.

ג. כפועל יוצא מכך, הקונסטרוקטור גם לא דיווח על ליקויים אלו לבקר ולמזמיני העבודה.

על העירייה לשקול את המשך שכירת שירותיו לפרק זמן שתקבע.

10.7.4

הקונסטרוקטור לא הגיב לטיטה לדוח ביקורת זה.

10.8 חברת ניהול הפרויקט

10.8.1 חברת ניהול הפרויקט התרשלה, לכאורה, במילוי תפקידה, שכן היא ידעה לאחר הפסקת עבודתו של מנהל פרויקט א' על התקלות בתכנון ובביצוע, אך לא עצרה את הפרויקטים לשם תיקון התקלות. החברה גם התרשלה, לכאורה, בניהול התכנון ובניהול הביצוע. בפרויקטים שעליהם פיקחה (דרך הכוהנים ופרויקט עיר דוד [בית מיוחס]), התרשלה, לכאורה, חברת ניהול הפרויקט גם בפיקוח הצמוד.

10.8.2 בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס) נבנה קיר תמך חדש בגובה כ-8 מ' באמצעות הגבהת קיר תמך שנבנה בשנת 1994. באוקטובר 2000 התמוטט קטע מהקיר החדש.

הביקורת לא מצאה מסמך כלשהו המתייחס לבנייה מורכבת שכזו - בנייה המחייבת הכנת תכנון מיוחד ומפורט שייקח בחשבון את כל הנתונים הדרושים. לדעת הביקורת, הכשל בקיר התמך נגרם, בין היתר, בשל ה'שיטה' אשר הנהיג מנהל פרויקט א' - 'שיטה' של תכנון לאחר צאת המכרז ותחילת הביצוע.

10.8.3 מנהל פרויקט א' שינה, בלא סמכות ובלא ידיעת הקונסטרוקטור, את תכנית קיר התמך הטיפוסי מסוג כובד שתכנן הקונסטרוקטור.

10.8.4 הביקורת ממליצה להסיק מסקנות אישיות נגד חברת ניהול הפרויקט ונגד כל המעורבים מטעמה בפרויקט, גם אם הפסיקו לעבוד בחברה זה מכבר, ולמצות את אחריותם לכשלים,

לכאורה, שהתגלו.

מהנדס חברת ניהול הפרויקט כתב לביקורת כדלקמן:

א. מכיוון שמתנהל הליך משפטי בנושא מהלואס, הוא החליט שלא להגיב לפרטי דוח הביקורת.

ב. צוות הניהול והפיקוח המוזכר בדוח אינו עובד עוד במשרד החברה כיום.

החברה הפיקה את הלקחים מהערות הביקורת וכיום מתנהל המשרד בירושלים עם צוות מהנדסים חדש.

ג. מהנדס החברה מצטרף לעמדת הביקורת, אשר לפיה צריכים הכללים הנהוגים במערב ירושלים לחול גם במזרחה.

המלצות הביקורת

11

11.1 כללי

המלצות הביקורת המפורטות בסעיפים 11.2.1 עד 11.2.5 נכללו כבר בדוח הביקורת על פמ"י לשנים 2003/4.

בעקבות הערות הביקורת הציגה פמ"י שינויים ארגוניים שעשתה ואף החלה בהכנת נוהלי עבודה.

עם זאת, הליקויים בדוח הביקורת האמור חוזרים בחלקם גם בדוח ביקורת זה, כפי שתוארו לעיל. לפיכך, קיים צורך, לדעת הביקורת, להסיק את המסקנות ואת ההמלצות המפורטות להלן.

11.2 עיריית ירושלים

11.2.1 החברה הספציפית אשר נתנה ייעוץ לבקרה תקציבית אמנם סיימה את שירותיה לעירייה, אולם אם תזדקק העירייה בעתיד לשירותי בקרה תקציבית, עליה להכין מערכת של נוהלי עבודה, אשר יסדירו את יחסי הגומלין בין בקר תקציבי, גורמי העירייה והחברה המבצעת וייתנו מענה לסוג התקשרויות מול הממשלה, שבהן נדרשת הוכחת ביצוע מהירה וטובה. כל זאת צריך להיעשות תוך שמירה על כל דין, עמידה בלוחות זמנים ותקציבים ומבלי לגרוע מאיכות התכנון, מאיכות הביצוע ומן הפיקוח בפרויקטים.

אם בקר תקציבי (יועץ תיאום) ישמש בעתיד גם כבקר הנדסי, יש להכפוף, מלבד לגזברות העירייה, גם לאגף המזמין, כלומר לאגף לתחבורה ולפיתוח תשתיות ו/או לאגף לשיפור פני העיר, בהתאם לעניין. יש להבהיר לבקר, באמצעות סעיפים מתאימים בחוזו, כי עליו לעבוד בשיתוף פעולה עם גורמי העירייה הרלוונטיים ועם ניהול הפרויקט. גזברות העירייה לא תאשר לבקר חשבונות לתשלום בטרם יחתום האגף הרלוונטי מזמין העבודה, כי הבקר מילא את תפקידו לשביעות רצונו המלאה.

11.2.2 כחלק מנוהלי העבודה, על העירייה להכין גם נוהל כלל עירוני להקמת קירות תמך, כפי שפירטה הביקורת בסעיף 9 לעיל. עליה לשקול, כיצד אפשר להחיל נוהל זה גם על כל הגופים המבצעים קירות תמך בירושלים מטעם העירייה ובעבורה ולחייבם להטמיע את תכניו בנוהלי העבודה הפנימיים שלהם.

11.2.3 בטרם תמסור העירייה עבודות חדשות לביצוע באמצעות פמ"י, עליה לוודא כי פמ"י פועלת על פי נהלים ראויים, אשר יבטיחו שליטה נאותה על ניהול הפרויקטים שבביצועה ועל היועצים, מנהלי הפרויקטים, המפקחים וקבלני הביצוע. על העירייה גם להבטיח, כי פמ"י תכונן בקרת ביצוע ובקרה תקציבית כהלך מובנה בחברה ובכל פרויקט.

11.2.4 העירייה צריכה לאסור על פמ"י לצאת למכרז בטרם הושלמו כל אלו:

א. הליכי התכנון, הליכי הרישוי, ההפקעות, הפינויים ואישורי הגורמים הרלוונטיים;

ב. מסמכי המכרז, בהתאמה מוחלטת לדרישות היועצים, לתכניות, למפרטים, לתקנים ישראלים, לתקנות, לתכניות בניין ערים, להיתרי בנייה, להיתרים לביצוע עבודות תשתית, לאישורי הגורמים הרלוונטיים, להוראות כל דין ולתנאים בשטח.

11.2.5 על העירייה, באמצעות המחלקה לפיקוח על הבנייה, להקפיד שהפרויקטים יבוצעו אך ורק בהתאם להיתרי בנייה כדין.

11.2.6 על העירייה לשכור בהקדם צוות יועצים שיכין פרוגרמה לעריכת בדיקות מקיפות, הנדסיות וחשבונאיות, של כלל הפרויקטים אשר ביצעה פמ"י באותה שיטה פסולה של "תכנון לאחר ביצוע", כפי שפורט בהרחבה בדוח ביקורת זה ובדוח פמ"י 2003/4.

לאחר קבלת תוצאות הבדיקות, יכין צוות היועצים המלצות לתיקונים ועל בסיסם אומדנים לביצוע. יציאה למכרזים ולביצוע התיקונים כמפורט לעיל תהא באחריות העירייה, בעוד שהמיון יושת על פמ"י ו/או על אותם גורמי ביצוע שכשלו במילוי תפקידם.

לנוכח כישלונה, לכאורה, של פמ"י בניהול הפרויקטים, כפי שפורט בדוח ביקורת זה, על העירייה לשקול האם למסור את הבדיקה, את ההמלצות לתיקונים ואת ניהול הפרויקט לאחריות פמ"י.

11.2.7 על האגף לשיפור פני העיר (שפ"ע) לבדוק, האם פמ"י ביצעה הליך מלא של מסירת הפרויקטים במזרח ירושלים לתחזוקת העירייה. אם קיימים פרויקטים אשר לא נמסרו, על העירייה לדרוש מפמ"י לבצע את התיקונים הדרושים, אשר יאפשרו להשלים את הליך המסירה לעירייה, או לחילופין – לדאוג להשלמת הפרויקט בכוחות עצמה ולתבוע מפמ"י את החזר ההוצאות אשר נגרמו לה בגין הליך המסירה.

צריך לזכור, כי בשל סיום עבודות הביצוע לפני שנים אחדות, פגה גם אחריות הקבלן לבדק בית (טיב העבודה). משום כך, יש לחייב את פמ"י במימון כל תיקון שתדרוש העירייה במסגרת מסירת הפרויקטים לתחזוקתה.

11.2.8 לאחר השלמת כל הבדיקות, התיקונים ומסירת הפרויקטים מפמ"י לתחזוקת העירייה, על העירייה לתבוע שיפוי הנזק מכל הגורמים אשר היו מעורבים בניהול הכושל, לכאורה, של הפרויקטים, לרבות התמוטטות קיר התמך בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס) ובנייתו מחדש.

11.2.9 על העירייה להקפיד את כל התקשרויותיה עם הגורמים אשר היו מעורבים בפרויקטים במזרח ירושלים, עד אשר יוכיח כל אחד מהם יכולת לקיים מנגנוני בקרה ביחס לשירותים שהוא נותן בפרויקטים שבאחריותו, לשביעות רצונה המלאה של העירייה.

11.2.10 העירייה סיימה את ההתקשרות עם הבקר התקציבי. ואולם אם תחליט העירייה להעסיק יועץ לבקרה תקציבית, ממליצה הביקורת, כי בשים לב לממצאי דוח זה ולמשך הזמן שהחברה הספציפית הזו נתנה את שירותיה לעירייה, תיעשה ההתקשרות עם חברה אחרת, בכפוף לנוהלי העירייה ולנוהלי עבודה אשר יוכנו מראש ובכתב, כאמור בסעיף 11.2.1 לעיל.

תגובת מנכ"ל העירייה (המשנה דאז)

- א. יש לזכור כי הצוות הניהולי בפמ"י התחלף, ויש לעירייה יסוד סביר להניח, כי בכוונת פמ"י לפעול על פי הנחיות העירייה ולטפל בבעיה בצורה יסודית.
- ב. המשנה דאז כינס דיון דחוף כדי לבחון, מה ביכולתה ובאחריותה של העירייה לעשות אל מול המציאות המתהווה, לכאורה, של התמוטטות קירות תמך במזרח ירושלים ואל מול החשש להישנות מקרים דומים בעתיד.
- ג. מתוקף אחריותה אוכפת העירייה את חוק העזר מבנים מסוכנים. העירייה תפעל גם מתוקף הסמכויות הסטטוטוריות של מהנדס העירייה להסרת כל סכנה, בין אם התהוותה הלכה למעשה ובין אם היא פוטנציאלית.
- ד. בוועדת הכספים האחרונה אשר קדמה למכתב האמור אושר תקציב להסרת סכנה לקיר תמך אשר התמוטט במעלה דרך הכוהנים.
- ה. כמי שרואה בעבודת הביקורת כלי ניהולי ממדרגה ראשונה, ביקש המנכ"ל לקבל מהביקורת ייעוץ פרטני ביחס למקרי ההתמוטטות וביחס לדרכים שבהן יכולה העירייה להתמודד עם מקרים אלה ולמנוע הישנותם בעתיד.

התייחסות הביקורת

המלצות הביקורת ביחס לפעולות שעל העירייה לנקוט נמצאות בגוף דוח זה, בדוח פמ"י 2003/4 וכן בסעיף 2 במכתבה של מבקרת העירייה מ-21.2.05 אל מנכ"ל העירייה (ראה מסמך מספר ש-15).

11.3 המחלקה לדרכים

11.3.1 מעורבותה של המחלקה לדרכים בפרויקטים הייתה רבה, אך השפעתה – שולית. מאחר שהבקר התקציבי עקף את גורמי העירייה השונים (למעט המשנה דאז וגזבר העירייה) נוצר מצב, שבו המחלקה לא שותפה בחלק מהפרויקטים בהליכי התכנון, המכרז והביצוע.

לדברי סגן מנהל האגף ומנהל המחלקה דאז, הוא לא שותף גם בפרוגרמה של הפרויקטים. מלבד הדוח אשר הגיש על פרויקט דרך העופל (ראה מסמך ש-2), נמצאו תכתובות המלמדות כי אנשי המחלקה היו שותפים בפעילות כזו או אחרת – בין אם באופן ישיר בין אם כמכותבים בהעתקי מסמכים – אך נמצא, כי הוצאו חלק מהמכרזים והוחלל בביצוע חלק מהפרויקטים בטרם נתקבלו כל האישורים מהמחלקה.

הביקורת סבורה כי המחלקה, כמזמינת העבודה, חייבת להיות גורם מבקר מרכזי בכל הפרויקטים, אשר אותם היא מוסרת

לחברות מבצעות, באותה המתכונת שבה היא נוהגת לגבי פרויקטים אשר היא עצמה מבצעת.

לשם כך עליה לגלות מעורבות ישירה ופעילה בכל הליכי הניהול של הפרויקט. עליה להיות השולטת ולא הנשלטת, כדי למנוע מבעוד מועד ליקויים בפרויקטים.

11.3.2 על המחלקה לכוון מערך פנימי של בקורות ובדיקות, אשר יבטיחו הקמת פרויקטים בהתאם לכללי החקיקה, לתקנים, לחוזים, למפרטים ולסטנדרטים המחייבים.

מנהל המחלקה לדרכים הנוכחי (אשר לא שימש בתפקיד זה בתקופה שאליה מתייחס הדוח) מסר תגובה בשם האגף:

א. האגף העביר את התייחסותו לדוחות המבקרת הקודמים (ראה את תגובת מנהל המחלקה המפורטת בדוח פמ"י 2003/4 בסעיף 14.2.2).

ב. לדבריו, נציגי האגף מסרו כי הם מברכים על דוח הביקורת ואף ערכו שינויים שמטרתם לשפר את המצב. שינויים אלו כוללים בקרת תכנון, בקרת פיקוח עליון לביצוע, חתימת הסכם להזמנת עבודה מפמ"י עם מסגרת תקציבית, ועוד.

ג. לתגובתו צירף את מכתבו מ-7.9.04 אל מנכ"ל העירייה בעניין הפקת לקחים מניתוח אירוע התמוטטות קיר התמך ברחוב מהלואס בשכונת ראס אל עמוד (נשוא דוח פמ"י 2003/4). המכתב האמור מצורף כנספח לדוח ביקורת זה (ראה מסמך ש-16).

התייחסות הביקורת

הביקורת מברכת על היערכותו החיובית של האגף לתיקון הליקויים בכשלים ההנדסיים. הביקורת קוראת להנהלת האגף לעגן בנוהלי עבודה את הצעותיה, לרבות ההצעות המפורטות בתגובה לדוח פמ"י 2003/4 ובמכתבו מ-7.9.04 של מנהל המחלקה אל מנכ"ל העירייה.

11.4 פמ"י

10.4.1 פמ"י נושאת באחריות לתכנון, לניהול ולביצוע של כל הפרויקטים שנמסרו לה, תוך הפרת ההסכם עם העירייה כדלקמן:

- יצאה לביצוע בטרם אישרה העירייה את מסירת הפרויקטים לניהולה;

- יצאה למכרז ללא תכנון מושלם;
 - לא דאגה לאישורי תכנון ולתיאום עבודות תשתית;
 - לא דאגה לקבל היתרים לעבודות תשתית והיתרי בנייה לפרויקטים;
 - ביצעה פרויקטים תוך התעלמות מוחלטת מהדרישות של הוועדה לתיאום פרויקטים, ללא בקרת תכנון וללא בקרת ביצוע;
 - ביצעה פרויקטים בניהול ובפיקוח ירודים ביותר.
- 11.4.2 על פמ"י לבדוק, האם קיימים פרויקטים אשר טרם נמסרו לתחזוקת העירייה. אם קיימים כאלו, עליה להשלים מתקציבה את כל הבדיקות, התיקונים וההכנות למסירתם הסופית לשביעות רצונה המלאה של העירייה.
- 11.4.3 על פמ"י לחייב את חברת ניהול הפרויקט בתוספת ההוצאות שנגרמו לפרויקט בגין עבודות אלו:
- א. בדיקת הפרויקטים הנוספים במזרח ירושלים בביצוע פמ"י, שבהם הייתה מעורבת חברת ניהול הפרויקט;
 - ב. בניית קירות כובד במחירים יקרים מעל לגובה של ארבעה מ', בניגוד לאישורי הקונסטרוקטור;
 - ג. בניית קיר התמך החדש בכביש עיר דוד (בית מיוחס) במקום הקיר שהתמוטט;
 - ד. ביצוע תיקונים אשר יכשירו את הפרויקטים למסירה לכל הגורמים הרלוונטיים בעירייה.
- כמו כן, על פמ"י לחייב את חברת ניהול הפרויקט בכל הוצאה נוספת אשר נגרמה או תיגרם בגלל ניהול הפרויקט, כפי שתואר ופורט בדוח ביקורת זה.
- 11.4.4 על פמ"י להסיק מסקנות אישיות ביחס לכל המעורבים בפרויקט ולהרחיקם מייעוץ, מניהול, מפיקוח ומביצוע פרויקטים, עד אשר יעמדו בתנאי סף, העולים בקנה אחד עם הוראות הנהלים שעל הכנתם המליצה הביקורת לעירייה ולפמ"י.

תגובת פמ"י

בנוסף להתייחסותה הפרטנית לסעיפי דוח הביקורת, נוקטים הנהלת פמ"י וצוות המהנדסים החדש שלה את מירב הפעולות הדרושות לעמידה בכל ביקורת ולמתן השירות הטוב ביותר לעירייה ולכל גורם אחר.

הנהלת פמ"י ומהנדסיה הדגישו את רצינות עבודתם, את יחסם לביקורת בונה ואת פעילותם השוטפת לשיפור הליקויים שהתגלו (גם על ידם).

במכתב מ-6.3.05 ששלח למבקרת העירייה מסר מנכ"ל פמ"י כי:

"איננו מעסיקים בעלי תפקידים שכשלו כמוזכר בדוח הביקורת, למעט אלה המוכתבים על ידי 'מזמיני על'; אלה שהעסקתם החלה לפני פרסום ואימוץ מסקנותיו/המלצותיו וכאלה המועסקים בפרויקט שאינו הנדסי בשטח."

התייחסות הביקורת

הביקורת רשמה לפניה את השינויים שפמ"י ערכה בצוות ההנדסי, ובכך הגדילה את יכולות הביצוע שלה. הביקורת מברכת את פמ"י על הצעדים שהיא נוקטת לשיפור ביצועיה וסבורה, כי צעדים אלו עשויים להביא להתייעלותה ולהגדלת רווחיה.

נספחים מצורפים לטיטוט דוח הביקורת

12

המסמכים שעליהם הסתמכה הביקורת בכתיבת דוח ביקורת זה מצורפים כנספחים לדוח, לפי הרשימה שלהלן, למעט אלו המסומנים בכוכביות (*).

במסמכים אלו אפשר לעיין במשרדי מבקרת העירייה.

מסמך מספר ש-1	-	תכנית מספר 302 מ-3.12.97 של הקונסטרוקטור: קירות כובד בדרך הכוהנים;
מסמך מספר ש-2	-	דוח מ-22.8.99 של סגן מנהל האגף ומנהל המחלקה דאז בעניין שלבי התכנון, הפיקוח והביצוע של כביש העופל;
מסמך מספר ש-3	-	סיכום פגישה ב-25.10.99 בלשכת המשנה דאז בנושא תחקיר הרחבת כביש העופל;
מסמך מספר ש-4	-	דוח ביקורת סופי מ-16.4.98 בעניין טיילת העופל בהגשת מבקר הפנים של פמ"י;

- מסמך מספר ש-5 - מכתב מ-16.9.99 מהבקר התקציבי אל המשנה דאז בעניין הרחבת כביש העופל - ברזל במשענות היסוד של קירות התמך;
- מסמך מספר ש-6 - מכתב מ-24.10.99 ממנכ"ל פמ"י דאז אל מפקח ג' בעניין הרחבת כביש העופל - ברזל במשענות היסוד;
- מסמך מספר ש-7 - דוח ביקורת פנימי מ-10.9.00 בעניין טיילת רכס הר הזיתים בהגשת מבקר הפנים של פמ"י;
- מסמך מספר ש-8 - טבלת ריכוז נתונים לניהול פרויקטים בפמ"י לרבות חריגות (2 דפים);
- מסמך מספר ש-9 (*) תצלומים המתעדים קטע קיר תמך אשר התמוטט בפרויקט עיר דוד (בית מיוחס);
- מסמך מספר ש-10 - מכתב מ-6.1.00 מהממונה דאז על הטיפול במבנים מסוכנים אל משטרת ישראל בעניין התמוטטות קיר תמך בכפר השילוח - סילואן (כביש עיר דוד);
- מסמך מספר ש-11 - סיכום פגישה ב-16.2.00 באתר עיר דוד בעניין תמיכת מדרון בסמוך לקטע קיר תמך אשר התמוטט;
- מסמך מספר ש-12 - מכתב מ-17.2.00 ממנהל פרויקט ב' אל מנכ"ל פמ"י דאז ובו הודעה על השלמת שלב א' והגשת חשבון לדיפון זמני של המדרון בסמוך לקיר התמך בכביש עיר דוד לאחר ההתמוטטות;
- מסמך מספר ש-13 - מכתב מ-18.1.00 מאת מנכ"ל פמ"י דאז אל הממונה דאז על

הטיפול במבנים מסוכנים בעניין
טיפול במדרון המסוכן בסילואן
(כביש עיר דוד) בסמוך לקטע קיר
התמך אשר התמוטט;

(*) מסמך מספר ש-14 - מכתב מ-31.5.04 ממבקרת
העירייה אל מנכ"ל העירייה
ואחרים בעניין נוהל להקמת
קירות תמך. למכתב צורפו טיוטת
נוהל מ-25.4.04, בהכנת מנהל
מדור קונסטרוקציה דאז, לתכנון
מפורט של קירות תמך במבני
ציבור וכן נספח בהכנת הביקורת
בדבר הערות לטיוטת הנוהל
האמור;

מסמך מספר ש-15 - מכתב מ-21.2.05 מאת מבקרת העירייה
אל מנכ"ל העירייה בנושא:
פרויקטים במזרח ירושלים בניהול
פמ"י - חשש לסכנה מיידית;

מסמך מספר ש-16 - מכתב מ-7.9.04 ממנהל המחלקה
לדרכים אל מנכ"ל העירייה בעניין
הפקת לקחים מניתוח אירוע
התמוטטות קיר התמך ברחוב
מהלואס בשכונת ראס אל עמוד
(נשוא דוח ביקורת קודם על פמ"י
לשנים 2003/4).