

עיריית חיפה

הקמת קריית הספורט: ניהול והתקשרויות

תקציר

רקע כללי

במסגרת פיתוח המבואות הדרומיים של העיר חיפה שמקדמת עיריית חיפה (להלן - העירייה) זה כ-15 שנה, יזמה העירייה תכנית להקמת קריית ספורט (להלן - התכנית) אשר תשמש מתחם ספורט, בילוי ובידור. במרכז קריית הספורט תכננה העירייה הקמת אצטדיון כדורגל שיכיל 30,000 מושבים מקורים לפי תקן התאחדות הכדורגל האירופית לאצטדיונים, כך שיוכלו להתקיים בו משחקי כדורגל ברמת חצי-גמר אליפות אירופה ומופעי בידור המוניים בהיקף של כ-50,000 צופים. תכליתה של יוזמה זו היא פיתוח תרבות הפנאי ושיפור רווחתם של תושבי חיפה ושל תושבי המטרופולין של חיפה רבתי.

העירייה הטילה את מימוש התכנית על החברה הכלכלית חיפה, והיא הקימה לצורך כך חברה בת בשם "חברת אצטדיון בינ"ל חיפה בע"מ" (להלן - חברת האצטדיון או החברה)¹.

במאי 2008 אישרה מועצת העירייה (להלן - המועצה) לעירייה לגשת למכרז שפרסמה המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - הטוטו) לקבלת מימון להקמת האצטדיון. היה זה הלכה למעשה מועד האישור של שלב א' של התכנית (שלב א' ייקרא להלן - הפרויקט), שאמור היה לכלול את הקמת האצטדיון, לרבות מגרשי אימון בצמוד לו, וכן אזור בילוי, בידור ומסחר בשטח של כ-20,000 מ"ר. עלות ביצועו של הפרויקט נאמדה בכ-400 מיליון ש"ח.

במהלך ההקמה צומצמה תכולת הפרויקט, אך בד בבד גדלה עלותו באופן ניכר, ובמועד סיום הביקורת היא הסתכמה בכ-600 מיליון ש"ח. בניית האצטדיון הסתיימה תוך כשלוש וחצי שנים, המועד המתוכנן לפתיחתו היה 15.10.13, אולם בפועל נפתח האצטדיון ב-15.9.14.

1 חברת האצטדיון הוקמה ב-25.10.07 כחברה פרטית הפועלת מכוח חוק החברות, התשנ"ט-1999.

פעולות הביקורת

בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה בינואר 2014 להפעיל את ביקורת המדינה על חברת האצטדיון. בחודשים נובמבר 2013 - מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתכנון, בניהול ובהתקשרויות עם ספקים שביצעה חברת האצטדיון לצורך הקמת קריית הספורט. הביקורת נעשתה בעיריית חיפה, בוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה, בחברה הכלכלית חיפה (תאגיד עירוני), בחברת האצטדיון ובתאגידי העירוניים: חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ והחברה לאמנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד התחבורה - מחוז צפון, במשרד להגנת הסביבה, במשרת ישראל - מחוז חוף ותחנת חיפה, ברשות הארצית לכבאות והצלה, בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה, בהתאחדות הישראלית לכדורגל, במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט.

משרד מבקר המדינה התמקד בבדיקת תהליכי ייזום הפרויקט והקמתו ולא דן בתוצר הסופי או בחן את איכותו.

הליקויים העיקריים

אי-הצגת הפרויקט לאישור מחודש במועצת העירייה

למרות שינויים מהותיים שחלו בפרויקט - תכולתו צומצמה מחד-גיסא ועלות הקמתו תפחה בשיעור ניכר מאידך גיסא - לא נעשתה הצגה מחודשת של הפרויקט המעודכן בכללותו במועצת העירייה.

ניהול לקוי של תקציב הפרויקט

חלק מהתקציבים שהוקצו לפרויקט סומנו בעירייה כתקציבים שאינם חלק ממנו, ועל כן התקציב הכולל של הפרויקט לא שיקף את מלוא הוצאות העירייה בגין הקמתו.

העירייה קיבלה את אישור ועדת הכספים שלה להגדיל בפועל את תקציב ההקמה של הפרויקט לאחר שהציגה לפניו מידע חלקי על אודות עלויות הפרויקט.

העירייה העבירה כספים מהתקציב הבלתי רגיל (להלן - תב"ר)² של הפרויקט בתואנה שהם ישמשו ל"מיתוג האצטדיון", כשבעצם שימשו לעריכת אירועי תרבות שהתקיימו בסמיכות זמנים לבחירות המקומיות.

אי-עמידה בתנאים המחייבים של התכנית

העירייה לא עמדה בתנאים המחייבים שקבעה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה (להלן - הוועדה המחוזית) בהחלטותיה הנוגעות לתכנית הפרויקט: עשתה שינויים בתכנית המערכת לשימור מים בלי שהדבר אושר מראש בדרך של מתן הקלה, ביחס לאמור בתוכנית, על ידי הוועדה המקומית ולא הקימה מעבר להולכי הרגל מעל כביש 4.

ליקויים במימון הפרויקט

עד למועד סיום הביקורת (מרץ 2014) לא נחתמו חוזי ההתקשרות עם כל הגורמים המממנים את הפרויקט.

עקב ליקויים בפעילות העירייה בנוגע לשילוב דרישות המיתוג של הטוטו ושל הפיס, חלו עיכובים בהזרמת הכספים למימון הפרויקט, ועל כן העמידה העירייה לפרויקט מתקציבה השוטף מימון ביניים שהיקפו גדול מהמתוכנן במידה ניכרת. יצוין כי גם להעמדת מימון ביניים זה עלויות כספיות (הוצאות בגין תשלומי ריבית על הלוואות), וכי הקצאת הכספים למימון הביניים עלולה למנוע מהעירייה לבצע פעולות אחרות לרווחת תושביה.

2 תב"ר - תקציב שרשות מקומית מקצה לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

כשלים בניהול הפרויקט ובקרה על ביצועו

חברת האצטדיון קיימה בקרה רופפת על חברת הפיקוח ששכרה ונסמכה באופן כמעט מוחלט על נתונים שסיפקה לה חברה זו.

חברת האצטדיון לא העבירה לעירייה במועד דרישות להגדלת תקציב ההקמה של הפרויקט, והעירייה מצדה לא קיימה בקרה מספקת ולא תחקרה כנדרש את החברה גם כשחלו עיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט והתגלו חריגות ניכרות בתקציבו.

כשלים בהעסקת חברת הפיקוח

חברת האצטדיון שכרה מפקחים לתחומים שונים בפרויקט בלי שנערך דיון בחברה ביחס לאפשרות להשית את ההוצאה הכספית עבור העסקתם על חברת הפיקוח כחלק מההסכם עמה.

חברת האצטדיון אפשרה למפקח ששכרה לבצע את הפיקוח על עבודות ההקמה של הפרויקט, מעורבות יתר בוועדת המכרזים שלה גם כשהוועדה דנה והחליטה ביחס לזהות הקבלנים שעל עבודתם אמור היה לפקח.

לא נמצאו אסמכתאות המוכיחות כי חברת האצטדיון קיימה בקרה אפקטיבית על דיווחים שהעביר לה המפקח, גם במקרים שבהם דיווח לה על שינויים בעלות כספית ניכרת ביחס לתכנית הפרויקט.

העסקת יועצים המצויים בחשש לניגוד עניינים

העסקת יועץ קונסטרוקציה: חברת האצטדיון העסיקה יועץ, אשר בד בבד עם עבודת תכנון הקונסטרוקציה של הפרויקט עבד בשירות הקבלן שזכה במכרז לביצוע הקונסטרוקציה, ובכך אפשרה לו לפעול במצב של ניגוד עניינים.

העסקת יועץ הדשא: למרות מידע שהיה קיים בעירייה ובחברת האצטדיון על אודות קשרים אישיים ועסקיים בין היועץ לגידול דשא ובין החברה הקבלנית שזכתה במכרז להקמת כר הדשא, המידע לא עלה בוועדת המכרזים של החברה, ובהמלצת יועץ הדשא היא התקשרה עם אותה חברה קבלנית שהייתה בעבר בבעלותו ואשר עמה עמד בקשר גם לאחר שפסק להיות מבעליה.

חברת האצטדיון העסיקה יועצים כמפקחים צמודים על עבודות שתכננו. מצב שבו יועצים הם גם מי שאחראים לפיקוח על הוצאה לפועל של התוכנית שאותה תכננו, על ידי הקבלן המבצע, עלול למנוע גילויים של כשלים שמקורם בתכנון לקוי שאפשר שיתגלו רק במהלך ההקמה ואת הטיפול בכשלים אלה.

ליקויים בהתקשרויות לרכש ציוד ומערכות

רכש של מכונות תאורה מלאכותית לכר הדשא: חברת האצטדיון התקשרה עם חברה לייצור מכונות תאורה מלאכותית לצימוח דשא כספק יחיד, בהליך של פטור ממכרז שלא לפי תקנות המכרזים ובלי לבצע בדיקה נאותה בנוגע למספר הספקים בתחום. כל זאת תוך הוספה למפרט מכונות התאורה רשימת דרישות שלכאורה לא היו חייבים לקשור אותן למכונות התאורה כעילה לראות בו ספק יחיד.

רכש מכונות הגברה וכריזה: אף שהיה בידי חברת האצטדיון מידע שממנו עלה חשש לכאורה כי החברות שהתמודדו במכרז ניגשו אליו תוך תיאום ביניהן, דבר שניתן לראות בו נקיטת "תכסיסים בלתי הוגנים", החברה לא דנה במידע זה. יצוין כי ייתכן שמידע זה היה עלול להביא לפסילת המכרז.

ההמלצות העיקריות

על העירייה, החברה הכלכלית וחברת האצטדיון להפיק לקחים מהליקויים שעלו בדוח זה לפעול לתיקונם ככל שהדבר אפשרי ולמנוע את הישנותם הן בעת השלמת הפרויקט והן בפרויקטים עירוניים אחרים.

על העירייה, בשיתוף משרד התחבורה ומשטרת ישראל, להפיק את הלקחים מאירועי פתיחת האצטדיון וליישם בכל הנוגע לתחבורה הציבורית והמעברים הנדרשים להולכי רגל והסדרי החניה בתחום קריית הספורט וסביבותיה.

סיכום

פרויקט קריית הספורט ובו אצטדיון כדורגל מהגדולים במדינה שנבנה בהתאם לתקנים המתקדמים ביותר של איגוד התאחדויות הכדורגל האירופאיות (UEFA). בפרויקט מערכת משוכללת לבקרה, אינטגרציה ואלקטרוניקה ומתחם מסחרי. זהו פרויקט רחב-היקף, מורכב ועתיר ממון, שתהליך הקמתו דרש תכנון יסודי ופיקוח צמוד של כל הגורמים המעורבים בו: עיריית חיפה - יזמית הפרויקט, החברה הכלכלית של העירייה, וחברת האצטדיון המופקדת על הקמת קריית הספורט.

במהלך ההקמה צומצמה תכולת הפרויקט ובוטלו חלק ממרכיביו, אך חרף זאת גדלה עלותו בשיעור ניכר, ובמועד סיום הביקורת היא הסתכמה בכ-600 מיליון ש"ח. פתיחת האצטדיון נדחתה והתקיימה כמעט שנה לאחר מועד הפתיחה המתוכנן.

על העירייה לשמש דוגמה בהתנהלותה ומוטלת עליה החובה לקיים את כל התנאים המחייבים שקבעה הוועדה המחוזית בתכנית הבנייה של קריית הספורט אשר בהכנתה הושקעו שנים רבות של תכנון ואשר מביאה לידי ביטוי גם את כלל הצרכים והעמדות של כל הגורמים הנוגעים בדבר.



מבוא

במסגרת פיתוח המבואות הדרומיים של העיר חיפה שמקדמת עיריית חיפה זה כ-15 שנה, יזמה העירייה תכנית להקמת קריית ספורט שתשמש מתחם ספורט, בילוי ובידור. לפי התכנית, במרכז המתחם יפעל אצטדיון כדורגל עירוני על שם סמי עופר³, הכולל מגרשי אימונים לכדורגל, בית מלון, אולם רב-תכליתי ובו בריכת שחייה, וכן מרכז בילוי וקניות. תכליתה של יזמה זו היא פיתוח תרבות הפנאי ושיפור רווחתם של תושבי חיפה והמטרופולין. האצטדיון נפתח בטקס רשמי בספטמבר 2014.

העירייה הטילה את מימוש התכנית על החברה הכלכלית חיפה (להלן - החכ"ל), והיא הקימה לצורך כך ב-2007 חברה בת בשם "חברת אצטדיון בינ"ל חיפה בע"מ". במסמכי ההקמה של חברת האצטדיון נקבע כי מטרותיה הן, בין היתר, ליזום הקמת קריית ספורט במבואות הדרומיים של חיפה ולדאוג לתפעולה, לרבות לשטחי המסחר והמלונאות שיוקמו בה. כמו כן נקבע שחברת האצטדיון תפעל להקמת תאגידים, שותפויות וכו', ככל שיידרש לצורך הקמת קריית הספורט וניהולה השוטף. בדירקטוריון חברת האצטדיון משתתפים חברי דירקטוריון החכ"ל ונציגי עיריית חיפה; במועד הביקורת שימש מנכ"ל החכ"ל עו"ד גל פלג⁴ גם מנכ"ל חברת האצטדיון.

אצטדיון הכדורגל תוכנן להכיל 30,000 מושבים מקורים לפי תקן התאחדות הכדורגל האירופית לאצטדיונים, באופן שיוכלו להתקיים בו משחקי כדורגל ברמת חצי-גמר אליפות אירופה ומופע בידור המוניים בהיקף של כ-50,000 צופים.

במאי 2008 אישרה מועצת העירייה לעירייה לגשת למכרז שפרסמה המועצה להסדר ההימורים בספורט (הטורט) לקבלת מימון בסך 135 מיליון ש"ח להקמת האצטדיון. זה היה הלכה למעשה מועד אישור הקמתו של שלב א' של התכנית, שאמור היה לכלול את הקמת האצטדיון, לרבות מגרשי אימון בצמוד לו, וכן אזור בילוי, בידור ומסחר בשטח של כ-20,000 מ"ר. בתכנית שהוצגה למועצה נאמדה עלות ביצועו של הפרויקט בכ-400 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה בינואר 2014 להפעיל את ביקורת המדינה על חברת האצטדיון. בחודשים נובמבר 2013 - מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בתכנון, בניהול ובהתקשרויות שקיימה החברה לצורך הקמת קריית הספורט. הביקורת נעשתה בעיריית חיפה, בוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה, בחברה הכלכלית חיפה (תאגיד עירוני), בחברת האצטדיון ובתאגידים העירוניים: חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (להלן - חברת יפה נוף) והחברה לאמנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (להלן - אתו"ס). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד התחבורה - מחוז צפון, במשרד להגנת הסביבה, במשרת ישראל - מחוז חוף ותחנת חיפה, ברשות הארצית לכיבוי והצלה, בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה, בהתאחדות הישראלית לכדורגל, במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט.

- 3 תחליף לאצטדיון המיושן בקרית אליעזר; לפי החלטה של מועצת עיריית חיפה האצטדיון החדש ייקרא על שם איש העסקים סמי עופר ז"ל, שתרם כ-20 מיליון דולר להקמתו בתנאי שייקרא על שמו.
- 4 עו"ד גל פלג משמש בתפקידו כמנכ"ל החכ"ל החל ממרץ 2010.

משרד מבקר המדינה התמקד בבדיקת תהליכי ייזום הפרויקט והקמתו ולא דן במוצר הסופי או בחן את איכותו.

תכנון הפרויקט

תכולת הפרויקט - אומדן העלויות, התקציב ואישורו במועצת העירייה

רשות מקומית משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה⁵. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) הוגדרו התפקידים והסמכויות של העירייה. בפקודה נקבע בין היתר כי בסמכות העירייה לבנות ולהקים מבני ציבור. עוד נקבע בפקודה כי ראש העירייה וגזבר העירייה ינהלו בנאמנות את התקציב הבלתי רגיל (להלן - תב"ר)⁶. רוב התקבולים לתב"ר מקורם במענקים ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבור, בכספי הרשות עצמה ובהלוואות.

בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98 (להלן - חוזר המנכ"ל)⁷, הקצאת מקורות מימון לתב"ר היא פעולה מינהלתית הנתונה לשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית. המועצה היא שאחראית להחליט על סדרי העדיפויות לביצוע פרויקטים המוקמים בעיר והיא המוסמכת לאשר בעבורם תב"ר. כל תב"ר חייב להיות מאוזן, והעירייה צריכה לקבל אישור תקציבי מהמועצה על הכנסותיו והוצאותיו ולכל שינוי בהן. לאחר קבלת אישורה של המועצה מועברים המסמכים לאישור משרד הפנים, ורק לאחר קבלת אישורו מוסמכת העירייה להתחיל בביצוע הפרויקט.

על פי ההנחיות לניהול חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 1987 (להלן - ההנחיות לדיווח כספי), רשות מקומית לא תפרסם מכרז פומבי או מכרז זוטא לביצוע עבודות ולא תוציא הזמנות לביצוע לפני שמועצת הרשות ומשרד הפנים אישרו את התב"ר. לפי ההנחיות לדיווח כספי, רישום ההכנסות וההוצאות של התב"רים ינוהל בספרי החשבונות של הרשות המקומית; לכל תב"ר יוקצה חשבון מיוחד שיכלול הן את ההכנסות והן את ההוצאות.

אומדן עלות הפרויקט ותכולתו

בלוח שלהלן מובא אומדן עלות הפרויקט שהכינה חברת האצטדיון, כפי שהוצג למועצה במאי 2008.

- | | |
|---|---|
| 5 | בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220. |
| 6 | תקציב שרשות מקומית מקצה לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל. |
| 7 | חוזר מנכ"ל מ-1.1.98. |

לוח 1
אומדן של עלות הפרויקט

סכום במיליוני ש"ח	סעיף תקציבי
13.5	תשלומים בגין הקרקע
	סעיפים כללים:
53.29	אגרות והיטלי בנייה, הכנת תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) ותכנון ראשוני, תכנון מפורט להיתר ותכניות עבודה, ניהול ופיקוח ושונות
	בנייה ישירה:
7	עבודות הכנה ועפר
250	הקמת המבנה: שלד, גמר ומערכות
58	פיתוח השטח, תשתיות ופיתוח נופי
18	הצטיידות
333	סה"כ עלות בנייה ישירה
399.79	עלות כוללת לפרויקט

בנובמבר 2009 חתמה העירייה עם הטוטו חוזה לקבלת מימון לבניית הפרויקט; בנספח ו' לחוזה נקבע, בין היתר, כי ב-15.10.13 ייפתח האצטדיון ויתקיים בו משחק הכדורגל הראשון. בנובמבר 2010 חתמה העירייה עם חברת האצטדיון על חוזה להקמת הפרויקט, שבו יוקמו מבנה האצטדיון, מגרשי אימון לכדורגל בצמוד לו, מבני חניה והשטחים המסחריים.

בביקורת שעשה המבקר הפנימי של עיריית חיפה בשנת 2010 בחכ"ל ובחברה⁸ (להלן - ביקורת מבקר העירייה או דוח מבקר העירייה) הוא העיר לחכ"ל ולחברה, בין היתר, על האופן הלקוי שבו ניהלו את תקציבי הפרויקט ועל ליקויים בבקרה ובפיקוח של העירייה עליו. עוד עלה מהביקורת כי צפויה חריגה בהיקף של כ-150 מיליון ש"ח מהתקציב שאישרה המועצה לפרויקט.

בבדיקה עלה כי לאחר דוח מבקר העירייה ודיונים רבים שהתקיימו בעירייה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2010 על בסיס הנתונים שהוצגו לפניו, החליט ראש העירייה כי הפרויקט לא יכלול כמה מרכיבים שתוכננו להיות חלק ממנו (ובהם מגרשי האימון ומבני החניה)⁹, ובד בבד יוגדל התקציב המכונה "הקמת הפרויקט" לכ-450 מיליון ש"ח. נוסף על כך הנחה ראש העירייה להקצות לפרויקט כספים נוספים מקופתה, שלא במסגרת אותו תקציב.

מלבד התקציב בגין "הקמת הפרויקט", הקצתה העירייה לפרויקט כ-29 מיליון ש"ח נוספים, שהוגדרו על ידי "הוצאות נלוות" לפרויקט. מכאן שהעלות הכוללת של הפרויקט נאמדה באוקטובר 2010 בכ-479 מיליון ש"ח¹⁰.

בעקבות הממצאים שעלו בדוח מבקר העירייה לגבי הקשר הלקוי בין העירייה לחברת האצטדיון בנוגע לניהול תקציבי הפרויקט והמעקב אחריהם, נקבעו בעירייה מנגנונים להגברת הבקרה על הפרויקט. בכלל זה הוחלט על תגבור מספר הדיונים הנוגעים לפרויקט בוועדת המעקב, בראשותם של בכירי העירייה. נדרש כי יוצגו לפני הוועדה שלבי התקדמות הפרויקט ביחס לשימוש בתקציב

8 מבקר העירייה (חיפה), דוח שנתי 2010 (התפרסם ביולי 2011).

9 הסרת הרכיבים מהתוכנית בהתאם להחלטת ראש העירייה הובילה להפחתה של כ-35 מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט.

10 בערך ריאלי (הצמדה מאוקטובר 2007) ושיערוך מדדים עתידיים עד למועד הצפוי של סיום הפרויקט.

שהוקצה להם. נוסף על כך נקבע כי לישיבות השוטפות של החברה, המיועדות לעדכון הדירקטוריון וועדות המכרזים שלה, יצורף נציג של גזבר העירייה, וכי החברה תעביר בכל רבעון דיווח מפורט על התקדמות הפרויקט, שיכלול בין היתר הצגה מפורטת של תקציבו במונחים ריאליים.

במועד סיום הביקורת נמסר כי לפי נתוני חברת האצטדיון ונתוני העירייה, עלותו הכוללת של הפרויקט בסיומו צפויה להסתכם בכ-600 מיליון ש"ח (527 מיליון ש"ח להקמת הפרויקט; כ-32 מיליון ש"ח הוצאות נלוות; כ-37 מיליון ש"ח לפיתוח תשתיות בקרבת האצטדיון לחברת יפה נוף; וכ-3.5 מיליון ש"ח שיועברו לאתרו"ס לבניית מגרשי אימון). יצוין כי עלות הפרויקט צפויה לגדול אף יותר, וזאת בשל עלויות עתידיות שמקורן בתביעות בסך כ-40 מיליון ש"ח שהגישו נגד החברה קבלנים ומתכננים. כמו כן, ייתכנו הוצאות נוספות, כגון בעבור הקמת גשר המעבר להולכי רגל מעל כביש 4, כמתחייב בתב"ע (ראו להלן בפרק "אי-עמידה בתנאים המחייבים של התכנית").

בתשובה שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 (להלן - תשובת העירייה) היא עדכנה כי עד לשנת 2014 תוקצב הפרויקט בכ-596 מיליון ש"ח על פי הפירוט כדלקמן: בשנים 2007 - 2009 - בכ-36 מיליון ש"ח, בשנת 2010 - בכ-410 מיליון ש"ח, בשנת 2011 - בכ-120 מיליון ש"ח, ובשנת 2014 - בכ-30 מיליון ש"ח נוספים.

נמצא כי אף שכבר בתחילת שנת 2011 היה ידוע לעירייה כי חלו בפרויקט שינויים משמעותיים יחסית לתכנית שהוצגה ואושרה במועצת העירייה בשנת 2008, קרי שתכולת הפרויקט הצטמצמה ולא יכללו בו כמה מרכיבים שבתכנית הפרויקט המקורית, ושתקציבו גדל בכ-178 מיליון ש"ח, העירייה לא פנתה למועצה כדי להבהיר לה באופן מפורט את מכלול השינויים הללו.

בתשובתה מסרה העירייה כי "העדכונים התקציביים... הוצגו בפני ועדת הכספים ואושרו על ידי וע"י מועצת העיר כנדרש וכמקובל".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי על פי עקרונות השקיפות והמינהל התקין, כאשר מתחוויר לגוף ציבורי שפרויקט שלו שאושר ותוקצב בעבר שונה בצורה משמעותית, מוטל עליו לפנות לגורם המאשר על מנת שיבחן את מכלול השינויים ויאשר את הפרויקט במתכונתו החדשה. לאור השינויים המהותיים שחלו בפרויקט קריית הספורט, הן מבחינת תכולתו והן מבחינת עלותו, היה על העירייה להציג את השינויים באופן מלא ומפורט למועצת העירייה, ולא להסתפק בקבלת אישורים עתיים של ועדת הכספים להגדלות חוזרות ונשנות בתקציב הפרויקט ושליחת הפרוטוקולים של הוועדה למועצת העיר - פעולות שאינן מהוות תחליף ראוי להצגת הפרויקט המעודכן בכללותו במועצת העירייה.

פיצול תקציב הפרויקט בין תב"רים שונים

בביקורת נמצא כי במקום להציג את מכלול עלויות הפרויקט במרוכז בצורה ברורה, פיצלה העירייה את הוצאותיה בגין הפרויקט לתב"רים נפרדים. כך לדוגמה:

הוצאות פיתוח ותשתית: אחד מסעיפי תקציב הפרויקט באומדן משנת 2008 הוא סעיף שהוגדר "פיתוח השטח, פיתוח תשתיות ופיתוח נופי"; גם בדוח מבקר העירייה משנת 2010 הודגש כי צריך לתת ביטוי להשקעה בפיתוח התשתיות החובקות את האצטדיון (להלן - תשתיות חיצוניות), שהושקעו בהן סכומים גדולים במסגרת תקציב הפרויקט.

נמצא כי אף שמבקר העירייה העיר לעירייה כי מדובר בחלק מעלויות הפרויקט, היא המשיכה להציג את העלות הכוללת של הפרויקט בלי לכלול בה את עלות התשתיות החיצוניות.

ממסמכי העירייה עולה כי בדיון שנערך בראשות ראש העירייה בספטמבר 2010 בנושא תקציב הפרויקט עלתה סוגיית עלות התשתיות החיצוניות ועלותן של הוצאות נלוות נוספות¹¹ לפרויקט (עלות התשתיות החיצוניות וההוצאות הנלוות הנוספות הוערכה בכ-62 מיליון ש"ח). גובר העירייה ציין בדיון את הבעייתיות של פיצול תקציב הפרויקט וקבע כי "יצרו כאן שתי קופות - אצטדיון והוצאות נלוות כאשר ממילא כל הכסף מגיע מאותה קופה ואותה עירייה". בסיכום הדיון קבע ראש העירייה כי תקציב התשתיות והתקציב עבור ההוצאות הנלוות של הפרויקט ינוהלו בנפרד מהתקציב שפונה "הקמת פרויקט".

בתשובתה מסרה העירייה כי אין לראות בהשקעה בתשתיות החיצוניות חלק מהוצאות הפרויקט עצמו, כיוון שהיא מתחייבת ללא כל קשר אליו, בין היתר בשל בנייתן של שכונות המגורים החדשות בסמוך לאצטדיון, הנמצאות בשלבי הקמה ראשוניים.

בתשובתה הנוספת של העירייה מספטמבר 2014 (להלן - התשובה הנוספת) היא מסרה כי להבנתה, חובת הדין הייתה כי עלויות הפיתוח יתוקצבו בתב"ר נפרד בשל היותן מבוססות על מקור תקציב ייעודי של היטלי פיתוח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הצגה חלקית של תקציב הפרויקט בלי לכלול בתוכו עלויות תשתית עוטפת - שלפחות בחלקן נועדו לשרת את הפרויקט בלבד (דוגמת הכשרת מגרשי חניה נוספים לטובת באי האצטדיון) - אינה משקפת את העלות הכוללת של הפרויקט, ולכן אינה עונה על דרישת השקיפות ביחס לעלותו הכוללת, המחייבת גוף ציבורי ובכלל זה העירייה.

תוספת תקציב לא מוגדרת לתב"ר הפרויקט

במאי 2013 פנתה חברת האצטדיון לגזבר העירייה בדרישה להגדיל את תקציב הפרויקט בכ-8.2 מיליון ש"ח לפי הפירוט כדלקמן: כ-3 מיליון ש"ח עבור דרישות גורמי הרישוי¹² (גידור היקפי; גלאי עשן; שדרוג מצלמות אבטחה); כ-0.5 מיליון ש"ח עבור השלמת דרישות המיתוג של הטוטו (ייצור שלטים למושבנים), וכ-4.7 מיליון ש"ח עבור שדרוג האצטדיון ובכלל זה: עיצוב מנהרת כביש השירות; עיצוב של קירות המועדונים ושל הכניסות ביציע המערבי; רפרפות לסגירת חלל הגג ועוד.

בדיון ב-2.6.13 בוועדת הכספים של העירייה הציגה גזברות העירייה את בקשת החברה וקבעה שקיים צורך להגדיל את תקציב הפרויקט בסכום של 10.7 מיליון ש"ח "בגין תוספת לעבודות רישוי שאנו מתבקשים לבצע (כיבוי אש, משטרה, טוטו וכו')", ובקשתה אושרה¹³.

הביקורת העלתה כי אף על פי שוועדת הכספים נדרשה לאשר תוספת תקציב בסך 10.7 מיליון ש"ח, הרי שהובא לפניה פירוט המטרות והשימושים של 8.2 מיליון ש"ח בלבד. אשר ליתרת הסכום בסך 2.5 מיליון ש"ח (להלן - התוספת הלא מוגדרת), שאף אותה התבקשה הוועדה לאשר, לא ניתן כלל הסבר או פירוט לסיבת נחיצותה ולשימושים שלהם היא נועדה.

- 11 ההוצאות הנלוות הנוספות כוללות הוצאות תכנון של חלופות שונות למיקום האצטדיון, דמי ניהול לחברה הכלכלית, הוצאות בגין פינוי קרקע והוצאות בגין העתקת תשתיות בשטח הפרויקט.
- 12 גורמים שונים שאמורים לאשר את אכלוסו, לדוגמה: משטרת ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה, משרד הכלכלה.
- 13 זאת נוסף על תוספת תקציב בסך 6 מיליון ש"ח עבור "עבודות וציוד לצורכי רישוי ומיתוג האצטדיון" שאישרה ועדת הכספים של העירייה במרץ 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפי עקרונות המינהל התקין, נדרש מהעירייה ומנציגיה לתת הסבר מפורט ככל הניתן עבור כל סכום כסף שהיא מבקשת להוציא מהקופה הציבורית, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בסכום שהוא 30% מהיקף הבקשה. ואולם בהצגת הבקשה כאילו היא כוללת את התוספת הלא מוגדרת, היה כדי להטעות את הוועדה, שכן השתמע ממנה כי גם סכום זה התבקש על ידי חברת האצטדיון "בגין תוספת לעבודות רישוי".

בתשובתה מסרה העירייה כי "כלל החומר המונח על סדר יומה של ועדת הכספים העירונית מוצג בשקיפות מלאה וכל שאלה שמופנית נענית ובמידת הנדרש מסופקים מסמכים נוספים. נציג מנהל הכספים, בראשות הגזבר, מסביר באופן שוטף וברור לכל חברי הוועדה את כל התיקונים והשינויים ומשיב לשאלות". עוד מסרה העירייה בתשובתה כי "מעיון בפרוטוקול שנערך במועד זה [2.6.13] עולה כי חברי הוועדה לא בקשו הבהרות נוספות מעבר לחומר שהוצג".

גם בתשובה זו של העירייה לא ניתן עדיין הסבר מניח את הדעת לתוספת של 2.5 מיליון ש"ח, שאושרה לכאורה לצורכי מיתוג, וגם בפרוטוקול האמור לעיל של ישיבת ועדת הכספים לא נמצא הסבר כאמור.

עוד עלה מהמסמכים שצירפה העירייה לתשובתה כי רק ביוני 2014 - יותר משנה לאחר שוועדת הכספים כבר אישרה את הגדלת התקציב - הוחלט בעירייה, לראשונה ובאופן רטרואקטיבי, על השימושים שייעשו בתוספת הלא מוגדרת האמורה לעיל (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה על נציגיה בוועדת הכספים להסביר כיאות את בקשות ההקצבה ולספק את המידע ואת המסמכים הדרושים. גם כאשר לא מועלות שאלות של הוועדה בנדון, אין הדבר פוטר את נציגי העירייה מחובתם לספק את ההסברים ואת המידע הנחוץ לוועדה לשם קבלת החלטה מושכלת בנושא.

הוצאות כספים מתקציב הפרויקט למטרות שאינן נוגעות לפרויקט

סעיף 213א(ב) לפקודת העיריות קובע "לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד".

כאמור, בעת שאישרה ועדת הכספים של העירייה את התוספת הלא מוגדרת היא לא פירטה את השימושים שלהם נועד הסכום, אך הסכום נכלל ואושר כחלק מתוספת התקציב בגין מיתוג הפרויקט. הביקורת העלתה כי שלושה חודשים לאחר מכן, בספטמבר 2013, העבירה העירייה לאתו"ס מתקציב זה של מיתוג הפרויקט את הסכום האמור בסך 2.5 מיליון ש"ח לצורך "עריכת אירועים ברחבי העיר". ממסמכי העירייה ואתו"ס עולה פירוט ההוצאות כדלקמן:

לוח 2

הוצאות התקציב למטרות שאינן נוגעות לפרויקט

שם האירוע	סכום ההקצאה באלפי ש"ח
אירועי חוצות ובכללם סוכת ראש העירייה	100
צאו בחוץ מוריה	400
עיר הנוער	1,137
פסל סיני	500
פרסי אופיר	350
סה"כ עלות האירועים	2,487

נמצא כי הכספים המפורטים בטבלה דלעיל שימשו, בין היתר, למימון הפקת אירועים שאינם נוגעים לפרויקט והכנת התשתיות להפעלתם. כך למשל נמצאו הוצאות תשלום לאמנים שונים, הוצאות עבור שירותי שמירה ואבטחה וכן הוצאות עבור הקמת במות. במהלך הביקורת מסרה אתר"ס כי "לא עסקה בתכנון, הקמה, פיתוח ובמיתוג האצטדיון" (ההדגשה במקור).

בתשובתה מסרה העירייה כי "בשנת 2013 הייתה כוונה למתג את האצטדיון מבחינה שיווקית, באמצעות אירועים שיוויו עם האצטדיון או/ו יתקיימו בו והנושא תוקצב בהתאם בוועדת הכספים, כאשר בוועדת הכספים מ-2.6.13 תוקצב סך של 2.5 מיליון ש"ח עבור פעולת מיתוג שיווקית כאמור".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהעירייה פעלה שלא כחוק בכך שהעבירה מתקציב מיתוג ורישוי של האצטדיון 2.5 מיליון ש"ח שאושרו לתב"ר הקמת הפרויקט, לצורך קיום אירועי תרבות, אף שבין רוב האירועים הללו ובין מיתוג ורישוי האצטדיון אין כל זיקה. מה גם שאירועי התרבות האמורים התקיימו דווקא בסמוך למועד הבחירות המקומיות, עיתוי שהייתה בו מראית עין של טעם לפגם.

העירייה מסרה בתשובתה: "כפי שהתברר בהמשך בפועל עבודות הקמת האצטדיון התמשכו מעבר לצפוי וסיכלו את האפשרות לקיים בו אירועי תרבות ואלו נערכו ברובם לבסוף באתרים אחרים בעיר (למעט אירוע חנוכת פסל השלום באצטדיון). משהתברר הדבר, הוסב סעיף תקציבי זה לסעיף תקציבי מתאים, באישור ועדת הכספים ומועצת העיר והדבר בא על תיקונו". עוד מסרה העירייה בתשובתה: "באותה תקופה בה התקיימו האירועים, נבצר מאתנו [הדגשה במקור] לערוך שינויים תקציביים מאחר ומועצת העיר לא התכנסה לפני הבחירות וגם שהות מסוימת לאחריהן, ולכן התיקונים התקציביים, בהתאם להערכתכם, נעשו כעת". לתשובתה צירפה העירייה את פרוטוקול ועדת כספים מיום 7.5.14, שבו נרשם כי מנהלת גזברות העירייה הציגה לפני הוועדה את פעולת הסבת הכספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי ביוני 2013, בעת אישור התוספת הלא מוגדרת, כבר היה ברור לגורמים בעירייה כי עבודות הקמת האצטדיון יתמשכו מעבר לצפוי וכי לא תהיה אפשרות לקיים בו אירועי תרבות בספטמבר 2013. יתר על כן כוונה זו לא הועלתה כאמור ולו ברמז בעת הצגת הבקשה לתוספת תקציב. לא זו אף זו, גם לפי טענת העירייה בתשובתה, משהוברר בעירייה כי השלמת הבנייה תתעכב, כלל לא ברור מדוע נחפזה לקיים "אירועי מיתוג" של האצטדיון (לטענתה) חודשים רבים לפני המועד הצפוי לפתיחתו, וזאת בתקופה שבה נבצר ממנה, לדבריה, לקבל אישור כנדרש להוצאה כספית ובמועד הסמוך מאוד לבחירות המקומיות.

מפרוטוקול הדיון בוועדת הכספים ב-7.5.14 ומהחומר שנלווה לדיון עולה כי בעקבות הביקורת העבירה העירייה מתקציב הפיתוח של הפרויקט 1.74 מיליון ש"ח לסעיף תקציבי חדש בשם "מיתוג ושיווק העיר", שפתחה בדיעבד, בצד ההוצאות של מאזן שנת 2013¹⁴. עוד עולה מהפרוטוקול כי בתשובה לשאלת הוועדה ביחס לשינוי, השיב נציג גזברות העירייה: "השינוי הינו רישומי בלבד ומתייחס להוצאות ב-2013, בשנה זו היו מתוכננים מס' אירועים באצטדיון סמי עופר ולכן התקציב נלקח מפרויקט האצטדיון אך מאחר והאצטדיון לא נפתח עדיין והאירועים התקיימו במקומות שונים, אנו מבקשים לבטא את ההוצאות מסעיף מתאים ולא מסעיף השייך לאצטדיון".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי פעילותה להסבת הכספים מתקציב האצטדיון לתקציב "מיתוג ושיווק העיר" בדיעבד, אין בה כדי לפתור את חוסר החוקיות בפעולת העירייה הנוגעת בהקצאת כספים מתקציב פיתוח לשם עריכת אירועים ברחבי העיר במועד הסמוך כאמור לבחירות המקומיות.

אי-עמידה בתנאים המחייבים של התכנית

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), נקבע כי עבודות בנייה, ובכלל זה הקמת בניין ותוספת לבניין קיים, טעונות היתר של הוועדה המקומית או של רשות הרישוי המקומית (להלן - היתר בנייה). מתן היתר בנייה מותנה על פי חוק התכנון והבניה, בין השאר, בהתאמתן של תכניות הבניה ושל הבניה עצמה להוראותיהן של תכניות החלות על האזור הנדון. בתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון), התשמ"א-1981, נקבעו התנאים שבהם נדרש לעמוד מבנה חדש כדי שניתן יהיה לקבל אישור לחברו לחשמל ולמים (להלן - טופס 4), כשאחד מהתנאים הוא התאמת המבנה להיתר הבניה ולתכניות החלות על השטח שבו נבנה. בהתאם לחקיקה ניסחה העירייה בטופס שנמסר ליזמים במשרד מהנדס העירייה את רשימת התנאים לקבלת טופס 4 שבהם הם צריכים לעמוד בטרם תנפיק להם העירייה את האישור לחבר את המבנה לחשמל ולמים, לרבות התאמת הבניה לתכנית המאושרת, אישור שירותי הכבאות ולפיו המבנה ראוי לשימוש ואישור של יועץ נגישות.

בינואר 2008 הפקידה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה (להלן - הוועדה המקומית) את תב"ע חפ/2119א' (להלן - התב"ע) לאישור הוועדה המחוזית חיפה. בספטמבר 2009 אישרה הוועדה המחוזית את התב"ע. במאי 2010 הוציאה הוועדה המקומית היתר בנייה לפרויקט בהתאם לתב"ע שאושרה.

בהוראות התב"ע נקבעו תנאים לקבלת היתר בנייה לפרויקט, ובהם שישה תנאים מחייבים לאכלוס ולהפעלה של קריית הספורט כחלק מהתנאים הכלליים לקבלת טופס 4 לאצטדיון. נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם מילאה העירייה חלק מתנאים אלו, כמפורט להלן:

1. מערכת שימור מים: סעיף 6.14 בתב"ע מפרט את ההנחיות בנושאי "ביוב, ניקוז, אספקת מים, סידורי תברואה ותשתית... תנאי לקבלת היתר בניה יהיה הכנת נספח לבניה משמרת מים בתוך תחום התכנית, הכוללת בדיקת אפשרות לשימוש במים להשקיה עצמית... תנאי להיתר אכלוס יהיה השלמת מערכת שימור מים של האצטדיון ושל שטחי הבניה". בסעיף 7.1.2 בתב"ע נקבע כי יתוכנן פתרון לתיעול מי גשמים ויוכן נספח שימור מים, וכי אכלוסו והפעלתו של האצטדיון מותנים בהשלמת מערכת שימור המים.

14 העירייה העבירה 1.74 מיליון ש"ח בלבד מתוך הסכום האמור של 2.5 מיליון ש"ח, כיוון שחלק מהתקציבים שהועברו לאתו"ס שימשו למימון טקס הסרת הלוח מהפסל הסיני - פעילות מיתוג שניתן לכאורה לשייכה להקמת הפרויקט.

נמצא כי מערכת שימור המים שבוצעה בפרויקט בוצעה בחריגה מתכנית מערכת שימור המים שבנספח, אשר היה כאמור תנאי לקבלת היתר הבנייה של הפרויקט, וזאת בלי שהוועדה המקומית אישרה מראש (בדרך של הקלה) את השינויים בתכנית. למרות זאת הוועדה המקומית הוציאה ביוני 2014 טופס 4 לפרויקט (ראו להלן).

העירייה מסרה בתשובתה כי "הוראות התוכנית בעניין זה [מערכת שימור המים] בוצעו במלואן וככתבן". אך בהמשך תשובתה הבהירה העירייה כי עוד בשנים 2009-2010 הוחלט שלא לבצע חלק מהרכיבים שנכללו במערכת המתוכננת (למשל, מערכת איסוף מי גשמים מגגות), בין היתר "משיקולי עלויות מול תועלת" ומנסיבות הקשורות בסוג ומבנה הקרקע. עוד מסרה העירייה כי "נספח שימור מים, המפרט את המערכת שתוכננה ובוצעה [בפועל]... יועבר בימים הקרובים לאישור הוועדה המקומית במסגרת אישור תכנית מצב סופי".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שהקימה בפרויקט מערכת שימור מים שאינה עומדת בתנאים ובהוראות התב"ע ובשונה מנספח שימור המים ששימש אותה לקבלת היתר הבנייה לפרויקט, וזאת בלי שניתן לכך אישור מראש (בדרך של הקלה) על ידי הוועדה המקומית.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אם ביקשה שיבוצעו שינויים הנוגעים לתנאי מחייב בתכנית מאושרת, היה עליה לפעול לקבל מראש כמתחייב את האישורים הנדרשים מהגורמים המוסמכים. כמו כן על הוועדה המקומית לוודא כי המשרד להגנת הסביבה יהיה שותף להחלטה על אישור שינוי המערכת בדיעבד.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה מיוני 2014 מסר מנכ"ל המשרד בהתייחסו למערכת שימור המים כי "לאחר שניתנה בתוכנית התייחסות מתאימה לנושא שימור המים [ב-25.10.07], המשרד לא ראה צורך לעסוק עוד בנושא". עוד מסר בתשובתו כי "האחריות המלאה לפקח על ביצוע הוראות התוכנית... ובכלל זה הנספח לבניה משמרת מים, חלה על הוועדה המקומית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגנת הסביבה, מתוקף תפקידו כאחראי על תחום הגנת הסביבה, ובייחוד כשמדובר בפרויקט שלהקמתו השלכות סביבתיות ניכרות, להיות מעורב בהבטחת מימוש התנאים שהוא עצמו קבעם כתנאים מחייבים בטרם אישר את תכנית הפרויקט¹⁵.

2. מעבר להולכי רגל החוצה את כביש 4 : בתב"ע נקבע כי "תשמר האופציה למעבר הולכי רגל על קרקעי [גשר] או תת קרקעי [מנהרה], החוצה את כביש מס' 4... סיום מעבר זה יהיה לפני הפעלת האצטדיון. מעבר זה יהווה חלק מהמערכת הקיים של הולכי הרגל אל תחום האצטדיון" (ההדגשה אינה במקור). בהתאם לאמור, בסעיף 7.1.3 בתב"ע נקבע כי "סיום בנית מעבר הולכי רגל - הנו תנאי לאכלוס/הפעלה של האצטדיון" (ההדגשה אינה במקור).

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי "לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטיה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבנין". בתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטיה ניכרת), נקבע מה ייחשב לסטיה ניכרת מתכנית ובכלל זה: "סטיה מהוראות התכנית הבאות למנוע הפרעה לתנועה... למעט הקלה הבאה להבטיח שיפור תחבורתי".

15 ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "המשרד להגנת הסביבה ועיריית ירושלים", עמ' 665.

בספטמבר 2008 דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית בהשגות שונות על אישור התכנית, ובכלל זה השגות הנוגעות לנושאי תחבורה. בהחלטתה לדחות את ההתנגדויות ולאשר את התב"ע, דנה ועדת המשנה בסעיף 6.6 הנזכר לעיל וקבעה כי "הליכה בתוואים המיועדים לכך ע"פ המתוכנן כמו מדרכות, שבילים וגשרים... תספק סביבה בטוחה להולכי הרגל" (ההדגשה אינה במקור).

נמצא כי התנהלות העירייה בכל הנוגע להקמת מעבר להולכי הרגל מעל כביש 4 הייתה לקויה. להלן הפרטים: בדצמבר 2011 העבירה חברת יפה נוף לחכ"ל ולמהנדס העירייה סיכום של ישיבה שהתקיימה בראשות מהנדס העירייה, ובה סוכם כי לפי עמדת יפה נוף אין צורך בהקמת גשר שישמש למעבר הולכי רגל מעל כביש 4. יפה נוף נימקה את עמדתה בכך שבצומת הרחובות רוטנברג וכביש 4, הנמצא בסמיכות לאצטדיון, יש מעברים מרומזרים להולכי רגל; ומאחר שתכנון קו המטרונית לכיוון טירת הכרמל עדיין לא הסתיים באותה עת, הרי שרק במועד סיום התכנון ייבדק הצורך בהקמת גשר להולכי הרגל וייקבע היכן יש להקימו.

בינואר 2012 הגיש מנהל אגף תכנון דרכים בעירייה דאז נייר עמדה למהנדס העירייה, ובו הסביר מדוע אפשר לדעתו לדחות את בניית הגשר עד למועד שבו יוחלט היכן ימוקמו תחנות המטרונית בסביבת האצטדיון¹⁶, ועד אז, כתחליף להקמת הגשר, אפשר להסתמך על סידורי המעבר הקיימים ועל נוכחות המשטרה בעת שיתקיימו משחקים באצטדיון.

נמצא כי שלא בהתאם לחוק ולתקנות סטייה ניכרת, ביוני 2012 החליטה ועדת המשנה של הוועדה המקומית, בהמלצת מהנדס העירייה, לתת הקלה בתנאי להקמת הגשר ולבצע שינוי שמשמעו דחיית הקמתו של הגשר בשלוש שנים מיום קבלת ההחלטה, דהיינו עד יוני 2015.

בתשובתו מינואר 2014 למשרד מבקר המדינה כתב המפקח על התעבורה של חיפה והצפון במשרד התחבורה (להלן - המפקח על התעבורה) כי "ללא הגשרים הנ"ל... כל הולכי הרגל יתועלו למעברי החציה בצמתים המרומזרים... חציה מסיבית זאת של הולכי רגל... תגרום לשיבושי תנועה ניכרים בכביש 4". כמו כן, במכתב שהוציא המפקח על התעבורה לעירייה בפברואר 2014 הוא התריע כי משרד התחבורה לא אישר ביטול של המעבר העילי להולכי הרגל.

בתשובת משרד הפנים ממאי 2014 נמסר כי "ההקלה שניתנה [על ידי הוועדה המקומית] לדחיית מועד הביצוע של המעבר להולכי רגל על/תת-קרקע, החוצה את כביש מס' 4, נבחנה בלשכת התכנון ונמצא כי לא ניתן לאשרה לאור תקנות סטייה ניכרת סעיף 14(2). הוועדה המקומית חיפה מתבקשת לבטל את החלטתה בדבר מתן ההקלה במועד ביצוע מעבר הולכי רגל על כביש מס' 4". עוד מסר משרד הפנים כי "על הוועדה המקומית לפעול לביצוע הוראות התוכנית טרם פתיחת האצטדיון. במידה והוועדה סבורה כי קיים פתרון תחבורתי הולם שיבטיח את אי ההפרעה על כביש 4... היא רשאית ליזום תכנית מתקנת המשנה את הוראות התוכנית התקפה".

עוד נמצא כי ביוני 2014 הבהירה הוועדה המחוזית לעירייה כי לא ניתן להוציא אישור אכלוס לפרויקט בטרם תפורסם הקלה בנוגע להקמת הגשר להולכי רגל מעל כביש 4. נוסף על כך נדרשה הוועדה המקומית להמציא, כתנאי למתן ההקלה, אישור של משרד התחבורה כי הפתרון שהעירייה מציעה אכן יביא לשיפור תחבורתי. עוד ציינה הוועדה המחוזית כי רק

16 יצוין כי בסעיף 7.1.3 בתב"ע, תת-סעיף 6, נקבע כי "תנאי להפעלת האצטדיון יהיה סיום ביצוע נתיבי התחבורה הציבורית עד לקריית הספורט". ראו הרחבה בהמשך.

17 בנספח התנועה לתב"ע סומנו שני גשרים להולכי רגל מעל כביש 4 - האחד בחזית המתחם והשני 400 מ' צפונה.

קביעה מקצועית, על ידי גורמים ממוסדים בתחבורה, שפעולות העירייה יביאו לשיפור כזה, יש בה לפטור את העירייה מחובתה על פי תקנות סטייה ניכרת לפעול לפי התכנית שאושרה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את חריגת הוועדה המקומית מסמכותה ומעיר לוועדה על שנתנה הקלה שהיא בבחינת סטייה ניכרת מתכנית ואישרה לעירייה שלא להקים את מעבר הולכי הרגל כמתחייב מתנאי התכנית המאושרת.

בתשובתה מסרה העירייה בשם הוועדה המקומית כי לאחר קבלת ההחלטה על דחיית בניית הגשר וכתחליף להקמתו היא נקטה צעדים אחדים לשיפור בטיחות הולכי הרגל לאצטדיון, לרבות שינוי מסלול הנסיעה של התחבורה הציבורית אל האצטדיון כדי שלא יהיה צורך בחציית כביש 4, הרחבת מעברי החצייה בכביש 4 ותכנון תנועה וחצייה בשעת אירועים. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי בדיון שנערך בעירייה במאי 2013 אושר הסדר המציג מיקום תחנות מטרונית בחזית האצטדיון, ונקבע שיבוצע שינוי במסלול נסיעתה בשעת אירועים באצטדיון, כך שתגיע לחזית האצטדיון לצורך הורדה ואיסוף של נוסעים.

בתשובות משרד התחבורה ממאי ומיוני 2014 נמסר כי מנכ"ל המשרד אישר את הארכת קו המטרונית לאצטדיון במטרה להעניק מענה תחבורתי להסעת הקהל, וכי נכון למועד כתיבת המכתב אושרה הקמה של מסוף להורדה והעלאה של נוסעים באצטדיון. עוד נמסר כי הפעלת המסוף מותנית בחסימת הרחוב בחזיתו של האצטדיון, ועליה להיעשות על פי תכנית שתגיש העירייה לאישור משטרת ישראל. יצוין כי שינויים אלה אושרו לאחר מועד סיום הביקורת.

עוד מסרה עיריית חיפה כי "פעולתה של הוועדה המקומית הייתה ועודנה על פי כל דין, כאשר התקבלו החלטות מקצועיות, שקולות, סבירות, אשר מציעות שיפור תחבורתי וודאי שאינן בגדר סטייה ניכרת".

בתשובתה הנוספת מסרה העירייה כי "כיום ברור לחלוטין שההחלטה הייתה נכונה. זאת לאחר שהוחלט על דעת הוועדה המחוזית, המשטרה ומשרד התחבורה כי המיקום העדיף להסעת ההמונים יהיה בחזית האצטדיון וזו אף הוקמה בפועל מה שמיתר את חציית הכביש וממילא את הגשר".

לדעת משרד מבקר המדינה על העירייה לבחון היטב את הסדרי בטיחות מעברי הולכי הרגל לאורך תקופה טרם תחליט בעניין נחיצותו של הגשר להולכי הרגל.

3. **הסדרי תנועה וחניה בפרויקט:** בתקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1993 (להלן - תקנות החניה), נקבע כי הוועדה המקומית מוסמכת לאשר חניה על בסיס מקומות חניה עודפים או על ידי חפיפה בין שימושים¹⁸.

הביקורת העלתה כי במהלך כל שלבי תכנון הפרויקט היה ברור לעירייה כי נושא התחבורה, לרבות הסדרי התנועה והחניה בפרויקט, הוא תחום מרכזי שישפיע רבות על התפעול השוטף של מתחם הפרויקט וסביבתו הקרובה. נוסף על כך נדרשה התייחסות נרחבת לנושא פינוי מסיבי של צופים בגמר אירוע (משחק או הופעה), הגורם לבעיה בטיחותית מהמדרגה הראשונה, מכיוון שלא כמו הגעתם של צופים לאירוע, המתבצעת לרוב באופן הדרגתי, בגמר האירוע תנועתם מהמתחם נעשית בו-זמנית, ובכך נוצר עומס אנושי ותחבורתי היוצר בעיות בטיחות רבות.

18 בסמכות הוועדה המקומית לקבוע כי חניות שהוקמו לשם מתן פתרון במתחם שעיקר פעילותו, לדוגמה, בבוקר, ישמשו גם חניות למתחם אחר הפועל בשעות הערב.

המענה לנושא החניה במתחם הפרויקט וההגעה אליו, כפי שהוצג בוועדה המחוזית, נשען על שני אדנים: האחד - תחבורה ציבורית שתגיע לקריית הספורט והיסעים (שאוטלים) מִמְרָפְזִים תחבורתיים בסביבת האצטדיון (לדוגמה: תחנת הרכבת הסמוכה), והשני - מקומות חניה במתחם האצטדיון ובמתחמים נוספים באזור, לרבות מתחמי חניה מערבית לכביש 4.

הבדיקה העלתה כי כבר בינואר 2010, בישיבה שבה השתתפו נציגים מהעירייה, מחוז חוף במשטרת ישראל (להלן - מחוז חוף)¹⁹ וממשטרת חיפה, העלו גורמי המשטרה תהיות לגבי הסתמכות העירייה על חניונים ציבוריים קיימים. גורמי המשטרה העלו חשש רב בנוגע לאפשרות שבאי האצטדיון יחצו את כביש 4 ברגל, ודרשו מהעירייה להציג מענה לסוגיה. יצוין כי האחריות לרישוי ולתפעול של האצטדיון הועברה בתחילת שנת 2013 למשטרת חיפה.

בפגישה שהתקיימה במרץ 2014 בין עובדי הביקורת ובין אנשי מחוז חוף, ובהם, בין היתר, סגן מפקד משטרת חיפה, קצין אגף המבצעים, ראש ענף אבטחה ורישוי, מהנדסת התנועה של מחוז חוף, נאמר כי מחוז חוף אינו מאשר את מערך התנועה שתכננה העירייה; כי נושא ביטול הגשר מעל כביש 4 לא הוצג להם; וכי האופציה שהועלתה בדבר סגירת כביש 4 לתנועה בעת יציאת קהל מהאצטדיון אינה מקובלת עליהם. עוד נמסר לעובדי הביקורת כי חלק ניכר מפתרונות החניה שהציגה העירייה (בתכנית שהפיץ ראש אגף תרבות בעירייה)²⁰ אינם ישימים מבחינת מטה מחוז חוף.

נמצא כי במרץ 2014 נושא מערך התנועה וההיסעים לאצטדיון וממנו עדיין לא סוכם סופית. עוד נמצא כי שלא בהתאם לתנאי המחייב בתב"ע כאמור לעיל, לא הסתיימה הסדרתם של נתיבי תחבורה ציבורית לקריית הספורט.

מבדיקה מדגמית שעשה צוות הביקורת במועדים התואמים את שעות הפעילות וימי הפעילות באצטדיונים דומים עלה כי ברוב הפעמים שבהן נבדקו מתחמי החניה הסמוכים לפרויקט, שעליהם כאמור מתבססת התכנית התחבורתית של העירייה, הם היו עמוסים לעייפה, עד כדי כך שחלק מכלי הרכב חנו על איי תנועה ולאורך דרכים ראשיות, כל זאת עוד לפני שהאצטדיון והמרכז המסחרי נפתחו לפעילות.

העירייה מסרה בתשובתה: "אנו מודעים לתנאי התוכנית הקובעים, כתנאי לאכלוס, קביעת נהלי הפעלה וניהול התנועה, תוך תאום עם המשטרה, ופועלים כאמור בכובד ראש ובשקיפה הראויה".

בתשובתה ממאי 2014 מסרה משטרת ישראל כי טרם הוצגה לה תכנית תחבורתית מסודרת, שמתייחסת להגעת הקהל לאצטדיון, וכמו כן לא נמסרה לה תכנית היסעים המתבססת על קווי תחבורה ציבורית. עוד מסרה המשטרה כי עדיין לא הוגשה לאישורה של מהנדסת מחוז חוף תכנית מפורטת בנוגע לחניונים באזור.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שמועד פתיחת האצטדיון נדחה פעמים רבות והיה עיכוב ניכר בלוחות הזמנים שהוגדרו בתחילת ביצועו של פרויקט, היה על העירייה להיות ערוכה לקיום הסדרי התנועה והחניה של הפרויקט כמתחייב מן התכנית.

19 ישיבת עבודה שבה השתתפו נציגי המשרד לרישוי עסקים באגף המבצעים של מטה מחוז חוף.
20 טיוטת תכנית, שהפיץ אגף התרבות בעירייה בדצמבר 2013, בנושא הגעה אל האצטדיון ופינויו, שהועברה למשרד התחבורה ולמשטרת ישראל.

בתשובתה הנוספת מסרה העירייה כי "כבר עתה נלמדו והופנמו הערות הביקורת לצורך יישום עתידי". העירייה הוסיפה כי במועד פתיחת האצטדיון הסתיימה הקמת מערכת הסעת ההמונים והופעלה תכנית החניה, לאחר שתואמה ואושרה עם כל הגורמים הנוגעים בדבר. הסדרים אלו, טענה העירייה, פעלו באופן יוצא מן הכלל במועד פתיחת האצטדיון ב-15.9.14. עם זאת, בכוונתה להפיק לקחים מהניסיון המעשי ולשפר את המערך התחבורתי עוד יותר.



על עיריית חיפה לשמש דוגמה בהתנהלותה ולקיים את כל התנאים המחייבים בתכנית המאושרת, שבהכנתה הושקעו שנים רבות של תכנון ואשר מביאה לידי ביטוי את כלל הצרכים והעמדות של כל הגורמים הנוגעים בדבר, באופן המקיים את דרישות החוק ככתבן וכלשונו. במקרים חריגים שבהם עולה הצורך לשנות תנאים מחייבים בתכנית מאושרת, על העירייה ליזום תכנית מתקנת, המשנה את הוראות התכנית התקפה.

מימון הפרויקט

מקורות המימון ותזרים המזומנים של הפרויקט

בחוזר המנכ"ל כאמור נקבע כי "בכפוף לסייגים, הקצאת מקורות מימון לתב"ר הנה פעולה מינהלית הנתונה לשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית, שהיא הגוף המוסמך לאשר [את התב"ר] בכפוף לאישור שר הפנים או הממונה על המחוז במשרד הפנים". עוד נקבע כי "שיקול הדעת של מועצת הרשות כפוף לעקרונות המשפט המנהלי"²¹.

שיקול הדעת הנתון בידי הרשות לעניין הקצאת משאבים מעצים את החשיבות של ההליך המינהלי (הפרוצדורלי), אשר יבטיח כי יציאה להקמת פרויקט, בייחוד כשמדובר בפרויקט עתיר ממון, תבוצע לאחר שנשקלו כל השיקולים הרלוונטיים ולאחר שהוצגה תמונה מלאה ושלמה לפני מקבלי ההחלטות בטרם אישורו ובטרם יוקצו המשאבים להקמתו.

במועד הצגת הפרויקט לאישור המועצה, בשנת 2008, הציגה העירייה את מקורות המימון לפרויקט כדלקמן:

21 ראו גם בג"ץ 609/85 צוקר נ' ראש עיריית תל אביב-יפו ואח', פ"ד מ(1)775, עמ' 779.

לוח 3
מקורות המימון לפרויקט

מקור המימון*	הסכום במיליוני ש"ח
המועצה להסדר ההימורים בספורט (טוטו)	135
תרומת סמי עופר	75
תמורה עבור פינוי אצטדיון קריית אליעזר	30
מכירת שטחים מניבים	86.5
מפעל הפיס	50
מקורות עצמיים של העירייה	23.3
סה"כ מקורות מימון	399.8

* חלק ממימון הפרויקט צפוי היה להתקבל רק לאחר הוצאת הכספים בפועל. לפיכך העירייה הקצתה כספים למימון ביניים של הפרויקט.

הפעלת שיקול דעת בכפיפות לעקרונות המשפט המינהלי (כאמור בחוזר המנכ"ל) מחייבת את המועצה לבחון את אמינות הנתונים המוצגים לפנייה ולוודא כי תשתית המידע שעליה היא מבססת את החלטתה מוצקה במידה מספקת.

לא נמצא כי המועצה בחנה ביסודיות את הנתונים שהוצגו לפנייה וכי בטרם הוחל בביצוע הפרויקט בדקה שמקורות המימון שלו מובטחים.

בנובמבר 2010 אישר הממונה על המחוז (חיפה) במשרד הפנים (להלן - הממונה) לעירייה תב"ר בהיקף של 410 מיליון ש"ח לטובת הפרויקט. מקורות המימון לתב"ר כללו בין היתר תקבולים מ"מוסדות ותרומות" (315 מיליון ש"ח) וממכירת נכסים (70 מיליון ש"ח). באפריל 2011 אישר הממונה לעירייה את הגדלת תקציב התב"ר האמור ב-120 מיליון ש"ח, שמקורם בתקבולים ממוסדות ותרומות (100 מיליון ש"ח) וממכירת נכסים (20 מיליון ש"ח).

הממונה סייג את אישורו לתב"ר בין היתר בשל "ביצוע הפרויקטים שבמימון תשלומים מותנים בתקבולים", וציין כי "על העירייה לדווח לממונה על המחוז על קיום התקבולים הרלוונטיים או על קבלת האישורים הדרושים לצורך מימושם". מכאן, שקבלת התשלומים או לפחות האישורים המבטיחים את קבלת התשלומים היא תנאי לביצוע הפרויקט על פי אישור הממונה לתב"ר.

הבדיקה העלתה כי בעת שהחלה העירייה בביצוע הפרויקט לא היו ברשותה חוזים חתומים לא עם הרשות לפיתוח מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ולא עם מפעל הפיס להבטחת התשלומים שאמורים להתקבל מהם, זאת בניגוד לתנאי שקבע הממונה באישור התב"ר. לא זו אף זו, עד מועד סיום הביקורת העירייה לא חתמה עם גופים אלו על חוזים המבטיחים את קבלת כספי המימון לפרויקט. להלן הפרטים:

1. **תקבולים ממפעל הפיס**²²: העברת כספים ממפעל הפיס לכל פרויקט בשלטון המקומי מחייבת הליך קביעת ייעוד לכספים שנאגרו בחשבונה של הרשות הפונה, והיא

22 לקראת סוף שנת 2013 הוצג בספרי העירייה כי היקף ההשקעה הצפוי של הפיס בפרויקט גדל לכ-86 מיליון ש"ח, סכום שיכלול כספים שיועדו לעירייה למימון פרויקטים מטרופוליטניים (ראו בהמשך), וכספים שהעירייה ביקשה לייעד לפרויקט מהכספים שהיא מקבלת בהתאם לאמות המידה שקבע הפיס לחלוקת רווחיו לרשויות המקומיות באופן שוטף.

מתבצעת תוך תיאום בין הנהלת מפעל הפיס ובין הרשות המקומית. אישור סופי להקצאה ניתן לאחר שגורמי הפיס בוחנים את הפרויקט שבו מתבקש מפעל הפיס להשקיע ומאשרים כי מדובר בפרויקט מהסוג שמתקצב מפעל הפיס. בבחינה שמבצע מפעל הפיס נבדקים הן מהות הפרויקט והן היקף ההשקעה בו. לא מן הנמנע כי רכיבים מסוימים בפרויקט נתון לא יתקצבו כיוון שאינם עולים בקנה אחד עם כללי התקצוב של מפעל הפיס; למשל, מפעל הפיס לא יתקצב הקמת שטחי מסחר. בפרויקטים גדולים, לאחר אישור הפרויקט נחתם חוזה התקשרות בין מפעל הפיס לרשות המקומית.

הועלה כי באוקטובר 1998 החליט דירקטוריון מפעל הפיס כי במסגרת מתן מענקים לרשויות מקומיות יוקצבו כספים להקמת מרכזים מטרופוליטניים²³, בין היתר בתחום העיר חיפה, בהתאם להגדרת מהות הפרויקט ולתכנית התקציבית שהגדיר הדירקטוריון.

במרץ 1999 נחתם חוזה בין עיריית חיפה ובין מפעל הפיס, ובו נקבע שהכספים יועדו להקמת ספרייה עירונית, שתהיה ספרייה על-אזורית. בהתאם להסכם אושרו לעירייה שני מענקים להקמת הספרייה: בשנת 1998 אושר מענק בסך כ-26 מיליון ש"ח, ובשנת 1999 - עוד מענק בסך כ-26 מיליון ש"ח. בהמשך, ביוני 2013, הוחלט על הענקת מענק נוסף על סך 26 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת, ייעד אפוא מפעל הפיס לעירייה כ-78 מיליון ש"ח להקמת ספרייה עירונית.

אף על פי כן הועלה כי כבר במסגרת הצגת הפרויקט למועצת העיר במאי 2008, הציגה העירייה את הכספים שייעד מפעל הפיס להקמת הספרייה העירונית כחלק ממקורות המימון לביצוע פרויקט האצטדיון.

הביקורת העלתה כי בישיבות של ועדות מעקב שונות - חלקן במעמד ראש העירייה ובנוכחות בכירי העירייה - נאמר לעתים כמענה לשאלות הנוכחים כבר בשלבים הראשונים של הקמת הפרויקט וגם בשלבים הבאים כי "הנושא בטיפול" וכי גובר העירייה פועל לקבלת מימון מפעל הפיס לפרויקט הקמת האצטדיון.

נמצא כי במאי 2012 פנתה העירייה למפעל הפיס באופן רשמי לשם בחינת האפשרות לאישור שינוי ייעודם של הכספים והסבתם מפרויקט הספרייה העירונית לפרויקט הקמת אצטדיון.

בדצמבר 2013 התקבלה במפעל הפיס החלטה עקרונית²⁴ שלפיה "המענקים לפרויקט [האצטדיון] יועברו לעירייה בכפוף לאישור ההסבה, לאחר חתימת הסכם עם כל הצדדים, שמסדיר את התנאים לקבלת המענקים ומיתוג האצטדיון (ההדגשה אינה במקור)".

גובר העירייה מסר בתשובתו ממאי 2014 (להלן - תשובת גובר העירייה) כי רק לאחר שינוי הכללים בדירקטוריון מפעל הפיס, במרץ 2011, נסללה הדרך להתחיל לפעול להסבת התקציב מפרויקט הספרייה העירונית לפרויקט האצטדיון.

בתשובת מפעל הפיס ממאי 2014 נמסר: "עדיין מתנהלים מגעים בין מפעל הפיס לעירייה וטרם נחתם ההסכם". יצוין כי באוגוסט 2014, לאחר מועד סיום הביקורת, נחתם ההסכם המימון בין מפעל הפיס לעירייה.

23 הקצאת כספים להקמת פרויקטים באחד המרכזים המטרופוליטניים הרשמיים של המדינה (ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע).

24 החלטת מזכיר 4916 - "פרויקט מטרופוליטאני חיפה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שיצאה לפרויקט ללא הבטחת כספי מפעל הפיס כמקור מימון, ובכך נגרם לה נזק כספי שבגיננו נאלצה לשאת בהוצאות מיותרות למימון הפרויקט אשר חורגות מתחזיותיה המקוריות (ראה להלן, בסעיף 4 "העמדת הלוואות גישור כמימון ביניים לפרויקט"). עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שדיווחה למועצת העיר בעת היציאה לפרויקט כאילו מדובר במקור מימוני מובטח אף על פי שבמועד האמור לא היה הדבר נכון.

2. **תקבולים המותנים במיתוג:** להסכם עם הטוטו מ-2009 צורף כנספח "כתב התחייבות - נוסח מתוקן", אשר נחתם בין הטוטו לעירייה ביולי 2008 (להלן - כתב ההתחייבות). במסגרת כתב ההתחייבות נקבע אופיו והיקפו של המיתוג הנדרש מהעירייה כתנאי לקבלת מימון הטוטו לפרויקט²⁵.

הביקורת העלתה כי היו חסמים רבים בדרך לחתימת הסכם לשילוב מפעל הפיס בפרויקט. מקורם של חסמים אלה בדרישות צולבות של הטוטו, מפעל הפיס והתורם בנוגע למיתוגם בפרויקט. הדבר מנע את הזרמת יתרת המימון בסך כ-88 מיליון ש"ח (כ-50 מיליון ש"ח מהטוטו וכ-38 מיליון ש"ח מהתורם) וכן עיכב את תחילת קבלת המימון לפרויקט בהיקף של כ-89 מיליון ש"ח ממפעל הפיס²⁶.

בתשובתה מסרה העירייה כי אכן קיימות בעיות בקבלת המימון מהטוטו וממפעל הפיס, הנובעות מדרישות מיתוג סותרות בין הגופים ומהאופן שבו מפרש הטוטו את התחייבות העירייה כלפיו בנושא זה, אך העירייה פועלת להסדרת הנושא. העירייה ציינה בתשובתה כי הפנייה אל מפעל הפיס לקבלת מימונו בוצעה לאחר חתימתה על הסכם המיתוג עם הטוטו.

בתשובת הטוטו מאפריל 2014 נמסר כי "המועצה אכן תעמוד על זכויותיה החוזיות מול עיריית חיפה, אם בתחום המיתוג ואם בכל תחום אחר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שלא פעלה לתאם את נושא המיתוג מול הטוטו ומול מפעל הפיס החל משלב היציאה לפרויקט, ובכך פגעה בתזרים המזומנים של הפרויקט בהיקף של כ-177 מיליון ש"ח.

3. **קבלת תמורה בגין פינוי אצטדיון קריית אליעזר:** כאמור, במסגרת אישור הפרויקט הוצג למועצה כי אחד המקורות למימונו, בהיקף של כ-30 מיליון ש"ח, הוא כספים שיתקבלו מרמ"י עבור פינוי האצטדיון העירוני בקריית אליעזר בחיפה והחזרת השטח לרמ"י לטובת שיווקו למטרת בנייה למגורים.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת לא חתמה העירייה עם רמ"י על חוזה הקובע את שיעור התקבולים שתקבל העירייה בגין פינוי אצטדיון קריית אליעזר או את מועדי התשלומים הללו.

25 כחלק מהתנאים להעברת הכספים הטוטו, מפעל הפיס וכך גם פעל התורם ביחס לפרויקט, דורשים כי שמם יצוין בו בדרכים שונות לרבות: שם, שילוט, הטבעת לוגו החברה במקומות בולטים בהתאם לבחירתם ועוד. הנצחת שמם של גופים אלו בפרויקטים משרתת את מטרותיהם המסחריות והחברתיות בתחום הפרסום וההכרה הציבורית בפועלם.

26 כספי מפעל הפיס למימון הפרויקט כוללים: 78 מיליון ש"ח שיועדו לספריה העירונית ובנוסף סכום של 11 מיליון ש"ח מתקציב העומד לטובת פרויקטים של העירייה בהתאם לאמות המידה שקבע הפיס לחלוקת רווחיו.

בתשובת העירייה נמסר כי בשנים הרבות שבהן פעלה מול רמ"י, היא הגיעה עמה לסיכומים מוקדמים ולהבנות בסוגיית הפינוי של אצטדיון קריית אליעזר והתמורה שתתקבל בגין הפינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שיצאה לפרויקט ללא חתימת חוזה עם רמ"י, המסדיר את קבלת הכספים מפינוי אצטדיון קריית אליעזר כמקור מימון לפרויקט, והסתפקה בהבנות בעל פה.

בתשובתה הנוספת מסרה העירייה כי החוזה עם רמ"י נחתם ביולי 2014 (לאחר מועד סיום הביקורת), וכי תשלום של מקדמה בסך 35 מיליון ש"ח כבר הועבר לעירייה.

4. העמדת הלוואות גישור כמימון ביניים לפרויקט : בדיון שקיימה ועדת הכספים של העירייה באוקטובר 2012 פנה גזבר העירייה לוועדה על מנת שתאשר קבלת אשראי או הלוואות בהיקף של 100 מיליון ש"ח נוסף על האשראי הקיים של העירייה²⁷. הגזבר נימק את הצורך בקבלת האשראי בכך ש"מקורות המימון החיצוניים לפרויקט האצטדיון ישולמו ברובם רק לאחר קבלת הפרויקט", וכן בכך ש"קיימת בעיה במימון הפרויקט עקב הפרשי זמני התשלום לקבלנים לבין קבלת מקורות המימון". ועדת הכספים אישרה את הבקשה.

בדיון שקיימה ועדת הכספים באוקטובר 2013 שוב פנה גזבר העירייה לוועדה בבקשה להארכת היתר קבלת האשראי שניתן לו (על סך 100 מיליון ש"ח) עד 31.3.14, בטענה שמועד סיום הפרויקט מתאחר ועקב כך מתעכבים גם התקבולים בגינו. גם בקשתו זו של גזבר העירייה אושרה. הממונה אישר אפוא לעירייה קבלת אשראי בסך 100 מיליון ש"ח עד 31.3.14 כנגד שעבוד הכנסותיה.

לפי הנתונים המעודכנים לינואר 2014, ההוצאות הצפויות של העירייה בגין הפרויקט יסתכמו בכ-600 מיליון ש"ח; והתקבולים למימון הפרויקט ממקורות חיצוניים הסתכמו במועד האמור בכ-122 מיליון ש"ח בלבד (85 מיליון ש"ח מהטוטו וכ-37 מיליון ש"ח מהתורם). את מימון הביניים בסך כ-478 מיליון ש"ח, מממנת העירייה ממקורות עצמיים, בין היתר באמצעות הלוואות גישור אשר גורמות להוצאה כספית נוספת שיש להוסיפה לעלות הפרויקט. יצוין כי גם להעמדת מימון ביניים זה עלויות כספיות, וכי הקצאת הכספים למימון הביניים ייתכן שתמנע מהעירייה לבצע פעולות אחרות לרווחת תושביה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה להסדיר את כלל הסוגיות המימוניות והסטטוטוריות בטרם החלה בפרויקט בהיקף כספי כה גדול.

ביצוע הפרויקט

ניהול ובקרה

העירייה החליטה כבר בשלבים הראשונים של הפרויקט לבצעו באמצעות החכ"ל, שבשנת 2007 הקימה את חברת האצטדיון על מנת שתנהל את הפרויקט. העירייה, שיזמה את הפרויקט ומממנת

27 הלוואות מסוג זה מתאפיינות בתקורות מימון גבוהות יחסית.

אותו, נושאת באחריות כוללת לפעילות החברה, לרבות בנושא ביצוע התקציב והעמידה בלוח הזמנים. העירייה שילמה לחכ"ל ולחברה דמי ניהול בתמורה לניהול הפרויקט.

באפריל 2009 הקימה חברת האצטדיון ועדת היגוי מקצועית בראשות יו"ר החברה ובהשתתפותם של מהנדס עיריית חיפה; מנהל הפרויקט²⁸; המפקח (ראו להלן); מנכ"ל חברת האצטדיון וגורמים מקצועיים מתחום הכדורגל בארץ. כמו כן קיימה העירייה מפעם לפעם דיונים שנוהלו במעמד ראש העירייה לצורכי מעקב אחר הפרויקט.

נמצא כי בחוזה שחתמה העירייה עם חברת האצטדיון לא נקבע לוח זמנים לסיום הפרויקט, אך בחוזה שחתמה החברה באוגוסט 2010 עם הקבלן הראשי להקמת הפרויקט, נקבע כי המועד המתוכנן לסיום עבודת הקבלן בפרויקט הנו מרץ 2013, וכאמור בנספח לחוזה שנחתם עם הטוטו במסגרת ההתקשרות עמו, נקבע כי מועד פתיחת האצטדיון יהיה אוקטובר 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נקשרה עם חברת האצטדיון להקמת הפרויקט בלי שהגדירה בחוזה עמה לוחות זמנים לביצוע. זאת אף שהיא כבר התחייבה מול הטוטו על מועד סיום הפרויקט ואף שהחברה עצמה כבר קבעה לוח זמנים לסיום הפרויקט בחוזה שחתמה עם הקבלן הראשי כאמור.

בתשובתה הנוספת מסרה העירייה כי "חברות עירוניות אמורות לשמש זרוע ארוכה של העירייה לביצוע תפקידה. ההסכם נחתם על רקע הסכם הטוטו שכלל לוחות זמנים ומהותו היא ניהול של פעילות ההקמה כמתחייב מהסכם הטוטו, לרבות בעניין לוחות הזמנים. בפועל החברה הטמיעה את לוחות הזמנים שנקבעו מול הטוטו לעבודתה".

בקרה שוטפת של חברת האצטדיון על תקציב הפרויקט

במאי 2007, לאחר שביצעה הליך של קבלת הצעות מחיר, התקשרה החכ"ל בחוזה עם חברה למתן שירותים לניהול הפרויקט ופיקוח עליו (להלן - חברת הפיקוח). בעל חברת הפיקוח מונה למנהל התיאום והפיקוח של הפרויקט (להלן - המפקח). בחוזה נקבע שהמפקח כפוף למנהל הפרויקט וכי יבצע בשטח את עבודות הפיקוח ההנדסי על הקבלנים והספקים (ראו להלן). נוסף על הפיקוח נדרשה חברת הפיקוח לבצע גם בקרה תקציבית ובקרת לוחות זמנים על הפרויקט באמצעות תכנת מעקב בנושא פרויקטים הנדסיים ("בינארית").

יצוין כי התקשרות עם חברת הפיקוח כדי שתבצע בקרה תקציבית על הפרויקט אינה גורעת מאחריותה המלאה ומחובתה של חברת האצטדיון בנוגע לביצוע בקרה תקציבית שוטפת על הפרויקט באמצעה כמי שאחראית מטעם העירייה לניהולו.

בחוזה בין העירייה לחברת האצטדיון נקבע כי החברה תמסור לעירייה התראה מידית בכתב על כל בעיה או עניין חריגים הצפויים, לדעתה, לגרום לשינוי מהותי בלוחות הזמנים של הפרויקט או בתקציבו. עוד נקבע כי היא תקבל אישור מוקדם לכל פעולה משמעותית²⁹ בפרויקט החורגת מניהול וביצוע שוטף.

28 משנת 1994 העסיקה החכ"ל יועץ חיצוני לטובת קידום פרויקטים שונים שבהם עסקה. עם הקמת חברת האצטדיון מונה יועץ זה לנהל את הפרויקט (להלן - מנהל הפרויקט); בסוף שנת 2013 סיים את העסקתו בחברה, ובמועד סיום הביקורת שימש בהיקף משרה מופחת יועץ למהנדס הפרויקט שמונה לנהל אותו.

29 הגדרה של "פעולה משמעותית": כל פעולה או התחייבות הצפויים להגדיל את היקף הפרויקט, את עלותו לפי האומדן או שיפגעו בעמידתו בהנחיות התכנון והתקצוב.

החברה הקימה ועדת מכרזים (להלן - ועדת המכרזים), שבראשה עמד יו"ר דירקטוריון החברה. ישיבות הוועדה התקיימו מדי פעם בפעם בהתאם לצורך, ולרוב השתתפו בהן גם מנכ"ל החברה, היועצת המשפטית שלה, מהנדס הפרויקט, מנהל הפרויקט, המפקח, סמנכ"ל הכספים של החכ"ל, והחל מסוף שנת 2010 גם עוזרו של גזבר עיריית חיפה ששימש כנציג גזבר העירייה בוועדה.

נמצא כי הבקרה התקציבית השוטפת והעצמאית של חברת האצטדיון על הפרויקט הייתה לקויה, וזאת בשל תלותה הרבה בחברת הפיקוח. להלן דוגמאות:

בינואר 2014 פנה צוות הביקורת לחברת האצטדיון לקבלת נתונים והבהרות בנוגע לתוספות לתקציב להקמת האצטדיון ולסיבות להיווצרותן. בפברואר 2014 העבירה החברה לצוות הביקורת מסמך הבהרות של המפקח שכלל, בין היתר, הסבר לגידול בסך של כ-15 מיליון ש"ח בתקציב הפרויקט (להלן - מסמך ההבהרות).

הבדיקה העלתה כי ביולי 2013 העבירה חברת האצטדיון באמצעות המפקח לעירייה דרישה להגדלה נוספת של התקציב בסך 15 מיליון ש"ח (בהתאם למפורט במסמך ההבהרות) ותקציב נוסף בסך כ-10.5 מיליון ש"ח עבור תוספות שמקורן, בין היתר, בטעויות בחישובי כמויות; שינויים ותוספות שעודכנו לאחר קבלת חשבונות מהקבלנים; חוסר בכתבי כמויות ובמפרטי מכרזים; מחסור גדול בחלק מהזמנות חומרי הגמר ואומדנים מוקדמים בלתי מדויקים. בסך הכול ביקשה החברה להגדיל את תקציב הפרויקט ב-25.5 מיליון ש"ח.

כך יוצא כי רק בדיעבד, ביולי 2013, העבירה חברת האצטדיון לעירייה דרישה להגדלת תקציב הפרויקט הנ"ל עבור, בין היתר, תוספות, שדרוגים ושינויים באומדני הביצוע בעבור עבודות תשתית כגון שינויים במערכות תת-קרקעיות, פיתוח תשתיות, פינוי עפר מהאתר למקום מאושר וטעות בחישוב כמויות ריצוף של כ-16,500 מ"ר. יצוין כי חלק גדול מנושאים אלה נגעו לעבודות שבוצעו זמן רב לפני קיץ 2013, ואמורים היו להיות ידועים, מבוררים ומדווחים לעירייה על ידי החברה בצמוד להתהוותם, ולא באיחור כה רב.

בתשובת המפקח מיוני 2014 (להלן - תשובת המפקח) הוא מסר כי עקב אופיו ומורכבותו של הפרויקט חלו בו שינויים רבים, חלקם עקב החלטות משתנות של המזמין ושל הוועדות מטעמו, שהקשו על הליך עדכון התקציב, גרמו לאי-דיוק באומדנים והאריכו את פרק הזמן הדרוש לו.

בתשובת חברת האצטדיון והחכ"ל ממאי 2014 (להלן - תשובת החברה) נמסר כי היא "עדכנה את העירייה מיד עם היוודע החריגה בתקציב אליה מתייחס המבקר וזאת במסגרת הדוח הרבעוני שהועבר לעירייה ומצ"ב כנספח 161". עוד מסרה החברה בתשובתה כי היא העבירה לעירייה לאורך כל תקופת הקמת האצטדיון דוחות רבעוניים שוטפים שכללו דיווחים על שינויים בתקציב הפרויקט. עוד מסרה החברה כי הנתונים שנמסרו לה על ידי המפקח בוקרו על ידה וכי מנהל הפרויקט פיקח על החשבונות ועל דרישות עדכון השכר של המתכננים והיועצים.

נמצא כי ריכוז החריגות התקציביות כפי שהופיעו במסמך ההבהרות, לרבות הדרישה הראשונית לכיסוי עלותן, הגיע לעירייה ישירות במכתב ששלח המפקח רק ביולי 2013, ופנייה רשמית מהחברה הגיעה רק בסוף אוגוסט 2013 באמצעות הדוח הרבעוני האמור לעיל שאותו העבירה לעירייה ובו היא ביקשה את הגדלת התקציב בהתאם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון על שבניגוד לחוזה בינה ובין העירייה, היא פנתה לעירייה רק בדיעבד לקבלת תקצוב נוסף עבור חריגות בפרויקט בהיקף של כ-25.5 מיליון ש"ח. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחברה כי אפשרה מצב שבו מידע על פערי תקציב שנוצרו במהלכו, החל מהשלבים המוקדמים להקמתו, לא הגיע לידיה אלא רוכז בידי המפקח בלבד, ולפיכך נאלצה להישען לחלוטין על דיווחי המפקח על מנת לקבל תמונת מצב.

יצוין כי גם בחומר הנוסף שצירפה חברת האצטדיון לתשובתה לא נמצאו אסמכתאות המעידות על דיונים שערכה החברה עם המפקח לשם קבלת הבהרות ביחס לסטיות שנמצאו באומדנים ובכתבי הכמויות ולחוסר ההתאמות בין התכנון לביצוע בפועל, לרבות אלו שעלו במכתבו של המפקח לעירייה מיוני 2013. מכאן שהחברה קיבלה לכאורה את הנתונים שסיפק המפקח ללא בקרה אפקטיבית ככל שניתן, כמתחייב מאחריותה להקמת הפרויקט במגבלות התקציביות שנקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון כי היה עליה לתעד את כל הליכי הבקרה התקציבית שערכה ובאופן שישקף נכונה את מעורבותה בבחינה ואישור של דיווחי המפקח לעירייה ואליה.

העירייה מסרה בתשובתה כי משהעבירה את ניהול הפרויקט לחברת האצטדיון "אין ביכולתה של העירייה לפקח על אנשי המקצוע שנשכרו על ידי החברה ואף לא מתפקידה. העירייה ביצעה פיקוח עליון על החברה ובעיקר על המסגרת התקציבית". עוד מסרה בתשובתה, בהתייחס להגדלת תקציב הפרויקט מיוני 2013 בכ- 25.5 מיליון ש"ח, כי "הדיווח הועבר לעירייה באיחור רב, לקראת סוף הפרויקט, ובאופן בו כבר לא ניתן היה לבצע שינויים והתאמות על מנת לשמור על המסגרת התקציבית".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על העירייה להדק את הפיקוח על הפרויקט לנוכח היקפו הכספי ומורכבותו ובפרט לאור העיכובים וההגדלות התדירות בתקציב ביצועו.

ניהול לוח הזמנים של הפרויקט

לקביעת מועד פתיחת האצטדיון נודעת חשיבות רבה מאחר שמדובר, בין היתר, במחויבות כלפי גורמים חיצוניים שאמורים להשתמש באצטדיון. אי-עמידה בהתחייבות כלפי גורמים אלה עלולה לחשוף את המעורבים, לרבות העירייה, לדרישות כספיות ואולי אף לתביעות משפטיות הנוגעות לכך.

בשל חשיבות הנושא, באוקטובר 2010 התקשרה חברת האצטדיון עם יועץ ללוחות זמנים ובקרה תקציבית (להלן - יועץ הלוחות). מנכ"ל העירייה דיווח למועצת העיר כי העסקת יועץ הלוחות היא נדבך חשוב שיאפשר לחברה לעמוד בלוח הזמנים של הפרויקט.

על אף החשיבות של ניהול לוח הזמנים והעמידה בו לביצוע הפרויקט, נמצאו ליקויים בבקרה עליו, כך שעד מועד סיום הביקורת לא ניתן היה לדעת בבירור מהו מועד הסיום הצפוי של הפרויקט.

הועלה כי מועד פתיחת האצטדיון נדחה כמה פעמים במהלך הקמתו, כדלקמן:

1. בעת אישור הקמת הפרויקט במועצת העיר נקבע כי מועד פתיחתו המשוער יהיה אוקטובר 2013.
2. בספטמבר 2012 הוצג למועצת העיר כי האצטדיון ייפתח חגיגות כבר ביולי 2013, וכי מועד פתיחתו יתווסף כך שטקס נעילת המכבייה ייערך בו.
3. באוקטובר 2013 דיווחה חברת האצטדיון לעירייה כי המועד הצפוי לפתיחתו של האצטדיון הוא ינואר 2014.

באוקטובר 2013, בישיבת הדירקטוריון במסגרת דיווח על מוכנות למשחק הפתיחה באצטדיון, הוצג תרשים הגאנט³⁰ של הפרויקט, ובו נקבע מועד חדש לקבלת הדשא - דצמבר 2013. נוסף על כך דווח כי סימולציות ההרצה יסתיימו ב-14.1.14. זאת אף שהיה ידוע כי מצבו הבעייתי של כר הדשא, שנשתל רק באוגוסט 2013, לא יאפשר קיומו של משחק כדורגל במועד האמור.

נמצא כי לוחות הזמנים של הפרויקט השתנו באופן תדיר בהתאם להנחיות של מנהל הפרויקט ושל המפקח. עוד נמצא כי חברת האצטדיון והעירייה, שקיבלו לידן בכל פעם לוח זמנים השונה מקודמו, לא התייחסו לכך בתשומת הלב הראויה ולא נמצאו אסמכתאות המעידות כי הן דרשו מהגורמים החיצוניים שהעסיקו הסברים לגבי מילוי חובותיהם בהתאם לחוזי ההתקשרות שעליהם חתמו עם החברה. גם כאשר לוחות הזמנים התייחסו לאירועים הסמוכים מאוד למועד הצגתם לא נדרשו גורמים אלה לדין וחשבון כלפי מעסיקיהם; כך למשל כאשר הוצג לעירייה באוקטובר 2013 שהאצטדיון ייפתח תוך שלושה חודשים, בינואר 2014, דבר שלא יצא אל הפועל.

החברה מסרה בתשובתה כי לאורך כל הפרויקט היא קיימה באתר הפרויקט דיונים שבועיים שנגעו ללוחות הזמנים של הפרויקט. בדיונים אלה השתתפו מנהל הפרויקט, מהנדס הפרויקט, צוות הפיקוח, הקבלן הראשי, יועץ הלו"ז והקבלנים הרלוונטיים. בדיונים אלה שונה הגאנט של ביצוע הפרויקט מסיבות שונות בכל פעם. עוד מסרה החברה בתשובתה כי "דוחי יועץ הלו"ז זכו לתשומת לב מלאה ונכללו בדוחות הרבעוניים שנשלחו לעירייה". נוסף על כך מסרה החברה כי "הדיווחים נבדקו על ידי הנהלת החברה ובמידה ולא היו מקובלים עליה נדרשו הסברים ובוצעו תיקונים".

המפקח מסר בתשובתו כי "האחריות לקיום לוחות הזמנים/משכי הביצוע הינה של הקבלן הראשי... מכוח ההסכם עימו, כאשר אחריות מנהל הפרויקט והמפקח הינה לעקוב ולוודא ביצוע במועד, ולהתריע על סטיות. במשך כל ההקמה התנהלו דיוני לו"ז ייעודיים שבועיים בנוכחות מנהל הפרויקט, הפיקוח, יועץ הלו"ז, כל הקבלנים/גורמי הביצוע הרלוונטיים... בדיונים אלו נבחנו באופן שוטף מחויבויות הקבלנים מהשבוע שחלף וסוכמו מועדים עדכניים לפעילויות קודמות וחדשות, כמובן תוך ויכוחים וחילוקי דעות רבים. כתוצאה של דיונים אלו הוכנו והופצו על ידי יועץ הלו"ז לוחות זמנים להמשך הפעילות".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון על שלא דרשה הסברים מפורטים גם כשסופקה לה תחזית לוחות זמנים שלא תאמה את המצב האמיתי והידוע של הפרויקט, לרבות השינויים שאושרו והוכנסו במהלך ביצועו, גם כאשר הלו"ז המדובר התייחס למועד הסמוך מאוד להצגתו. כתוצאה מכך הנתונים שהוצגו להנהלת החברה, לדירקטוריון שלה ולעירייה לא תוקנו ולא שיקפו נכונה את מצב התקדמות הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון כי לא תיעדה במהלך הדיונים את הסיבות לעיכוב ולשינוי לוח הזמנים של הפרויקט, אשר לטענתה נגרם בשל פעילות הקבלנים ששכרה. זאת ולו רק על מנת שאסמכתאות אלה יוכלו להוות ראיה בהליך משפטי עתידי מול הקבלנים המבצעים או גורמי הפיקוח של הפרויקט.

30 תרשים המשמש לתיאור פעילויות עם הקשרים ביניהן תוך ציון הזמן של כל פעילות ופעילות. לאחר היווצרו הפך התרשים לתקן בניהול פרויקטים.

העסקת מפקח ויועצים

לשם תכנון הפרויקט והקמתו העסיקה חברת האצטדיון מפקח וכן עשרות יועצים, שעסקו במגוון תחומים בהיקף תקציבי כולל של כ-60 מיליון ש"ח. בביקורת נבדקו כמה התקשרויות שבוצעו עם המפקח ועם היועצים, להלן עיקר הממצאים:

העסקת חברת הפיקוח

בפרויקטים בתחום הבנייה והתשתית, בייחוד כשמדובר בפרויקט בסדר גודל כשל פרויקט האצטדיון, מקובל להעסיק מפקח שתפקידו להיות הגורם האחראי לכך שהתכניות שהכינו מתכנני הפרויקט ייושמו הלכה למעשה על ידי כל הקבלנים בשטח, תוך שהוא מתאם ומסנכרן בין כולם ומפקח על קצב עבודתם ואיכותה.

הביקורת העלתה כי בהתאם לאמור שכרה חברת האצטדיון שירותי פיקוח וחתמה עוד במאי 2007 על חוזה עם חברת פיקוח (להלן - חוזה הפיקוח). בחוזה הוגדר כי חברת הפיקוח תפקח על הקמת האצטדיון ועל מגרשי האימונים והחניות, לרבות כל עבודות הפיתוח באתר והמערכות הקשורות לאצטדיון. בנספח א' לחוזה הפיקוח (להלן - נספח א') הוגדרו תפקידי המפקח, לרבות השתתפותו כממליץ בתהליכים של בחירת יועצים; הכנת הפרויקט לטופס 4; הגשת אומדנים לוועדת המכרזים; הכנת תביעות המזמין כלפי הקבלנים וייעוץ למזמין בנידון; ומינוי מפקחים מטעמו ועל חשבונו שיאפשרו פיקוח מלא על כל שלבי הקמת הפרויקט ומסירתו. נקבע כי שכר חברת הפיקוח יהיה 2.45% מעלות הפרויקט בפועל. מבדיקת אופן תפקודה של חברת האצטדיון מול חברת הפיקוח עלו, בין היתר, הממצאים האלה:

1. חשש לתשלומי יתר עבור שירותי פיקוח: לפי סעיף 5(ה) לחוזה הפיקוח, בין התפקידים שבגינם קיבל המפקח את שכרו היה מינוי מטעמו ועל חשבונו של מפקחים במקצועות שונים, שיאפשרו פיקוח מלא על כל שלבי הקמת הפרויקט. נמצא כי בחלק מהמקצועות שכרה חברת האצטדיון מפקחים נוספים לביצוע פיקוח על העבודות, וזאת בלי שנערך דיון בחברה ועם המפקח ביחס לחובותיו לחברת האצטדיון, על פי ההסכם עמו. להלן הפרטים:

א. פיקוח נוסף על ביצוע הדשא: במרץ 2013 החליטה ועדת המכרזים למנות מפקח צמוד על החברה הקבלנית שנבחרה להקמת כר הדשא (להלן - קבלן הדשא). בהמלצתם של מנהל הפרויקט ושל המפקח נשכר יועץ לנושא גידול הדשא של הפרויקט (להלן - יועץ הדשא), והוקצה לכך תקציב כולל של כ-88,000 ש"ח. בישיבתה של ועדת המכרזים שהתקיימה באוקטובר 2013 הוחלט להוסיף ליועץ הדשא שעות נוספות לשם פיקוח על קבלן הדשא, ואושר תקציב נוסף של כ-118,000 ש"ח. בסך הכול שילמה החברה תשלום יתר עבור פיקוח על קבלן הדשא בסך כ-206,000 ש"ח (בנוגע לעבודתו של יועץ הדשא - ראו להלן).

ב. פיקוח נוסף על עבודות צבע: בישיבה האמורה של ועדת המכרזים במרץ 2013 נדונה שכירת שירותיו של יועץ הצבע שבחרה חברת האצטדיון לצביעת גג האצטדיון (להלן - יועץ הצבע) גם לצורך פיקוח צמוד על צביעתו. הוחלט לשכור את יועץ הצבע כמפקח, ובעבור שירותי פיקוח אלה שילמה לו החברה תשלום יתר בסך כ-118,000 ש"ח.

בתשובתו מסר המפקח כי "שירותי המפקח אינם כוללים שירותי פיקוח צמוד מתמחה ספציפי, בו נדרשות מדי יום הנחיות שהן בדרג של יועץ ולא בדרג של מפקח. הפיקוח הצמוד שבוצע בתחומי ייעוץ הצבע וייעוץ הדשא אינו הפיקוח אשר בוצע על ידנו בשוטף".

בתשובתו הנוספת של המפקח מספטמבר 2014 (להלן - תשובתו הנוספת של המפקח) הוא מסר כי הייתה הפרדה בין השירותים הנוספים ששכרה החברה ובין שירותי הפיקוח החלים על המפקח מכוח ההסכם וכי סיפק שירותים אלה במלואם. בנוגע ליועץ הדשא מסר המפקח כי "הוא מונה על מנת לפעול כאגרונום ולא כמהנדס... הוא הנחה ופיקח על ביצוע כל הפעילויות החקלאיות הנדרשות - השקיה, ריסוס, לחימה במחלות". בנוגע ליועץ הצבע מסר המפקח כי לא בוצעה על ידו [יועץ הצבע] עבודת פיקוח, אלא הוא "מונה על מנת לפעול כמומחה/יועץ בתחום של מתן כל ההנחיות להבטחת עמידת עבודות הצביעה בפרויקט במפרטים (הנחיות לתיקוני תקלות, הכנת השטחים וצביעה... וכיו"ב)".

החברה מסרה בתשובתה כי "ההסכם עם המפקח אינו כולל פיקוח צמוד ואין זה מקובל לכלול פיקוח צמוד בהסכמים מסוג זה... ההסכם... קובע כי המפקח יבצע - 'פיקוח מקצועי קבוע, רצוף ומתמיד' - אין המדובר בפיקוח צמוד. פיקוח צמוד משמעותו פיקוח על ידי מומחה בתחום, המפקח לא אמר לשאת בתשלומים בגין כך". עוד מסרה החברה בתשובתה כי החברה קיימה דיונים בנושא והוחלט על שכירת היועצים לביצוע פיקוח צמוד בתחומים שהם קריטיים באצטדיון, "מבחינת עלות אל מול תועלת העלויות ששולמו בגין פיקוח צמוד בטלות בשישים ביחס להיקף הפרויקט".

יצוין כי חוזה הפיקוח עם יועץ הדשא ל"פיקוח צמוד" כולל בסעיף 1א לחוזה "בדיקת המפלסים ואישורם" ובסעיף 1ב - "בדיקת חומרי המילוי ואישורם". ואולם בחוזה הפיקוח בסעיף 4 בנספח א' נדרש גם המפקח ל"בקורת ואישור סימון וקביעת הגובה של חלקי הפרויקט באתר" [לרבות כר הדשא], וכן ל"פיקוח על טיב החומרים והמוצרים בהתאם לתוכניות והוראות המתכננים והיועצים ובאמצעות בדיקות במבדקה של חומרים ומוצרים, בין לפני הבאתם לאתר הביצוע ובין תוך כדי הביצוע" [לרבות חומרי המילוי להנחת כר הדשא]. כך יוצא, שהחברה הגדירה את האחריות לביצוע אותה עבודה למפקח וליועץ הדשא וכתוצאה מכך שילמה עבורה תשלום יתר.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם חשבה החברה כי יש הצדקה לשלם עבור שירותי פיקוח נוספים, היה צריך הדבר להיעשות תוך התייחסות פרטנית ומתועדת לחוזה בין חברת האצטדיון ובין חברת הפיקוח ותוך פירוט הטעמים המיוחדים המצדיקים את אי-השאת העלות של שכירת מפקחים אלה על חברת הפיקוח. זאת לאחר שנערך מול המפקח דיון ביחס לחובותיו לחברת האצטדיון, על פי ההסכם עימו.

בתשובתה מסרה העירייה כי משהעבירה את ניהול הפרויקט לחברה "אין ביכולתה של העירייה לפקח על אנשי המקצוע שנשכרו על ידי החברה ואף לא מתפקידה. העירייה ביצעה פיקוח עליון על החברה ובעיקר על המסגרת התקציבית".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לוודא שחברת האצטדיון מתייחסת לתנאים המופיעים בחוזה שחתמה עם המפקח ושהיא מנהלת משא ומתן עמו לפי תנאים אלה, על מנת להימנע לכאורה מהוצאת כספים שלא לצורך כאמור.

2. מעורבות המפקח בוועדת המכרזים של חברת האצטדיון: התפקיד העיקרי של ועדת המכרזים הוא לנהל את דיוניה ואת הליכי המכרזים באופן ענייני וללא משוא פנים, ולקבל את ההחלטות המיטביות עבור הרשות המקומית והאינטרס הציבורי. תפקידו העיקרי של מפקח על פרויקט הוא לבצע את הפיקוח על קבלני העבודה שייבחרו - אף הוא באופן ענייני, ללא תלות בהם או מחויבות כלשהן כלפיהם.

בנספח א' נקבע כאמור כי המפקח יספק לחברת האצטדיון ייעוץ לגבי המתכננים והיועצים הנדרשים לפרויקט, לגבי אופן בחירתם וכן לגבי השירותים הנדרשים מהם ולגבי שכרם. כמו

כן נדרש המפקח לתאם בין המתכננים, היועצים והיועץ המשפטי של החכ"ל בכל הנוגע למסמכי המכרזים, לפרסומם ולבדיקת מסמכי המכרז המלאים המתקבלים מהמתמודדים.

נמצא כי המפקח היה שותף מלא בדיוני ועדת המכרזים והוועדות המקצועיות לצורך מיון ההצעות והערכת נותני השירות. ככזה הוא היה בעמדת השפעה על זהות נותני השירות שנבחרו, לרבות על בחירת קבלנים שעל עבודתם פיקח בהמשך. להלן כמה דוגמאות:

א. יועץ חשמל למתן חוות דעת שנייה בנושא תאורת הצפת דשא³¹: בדצמבר 2009 נחתם חוזה התקשרות בין חברת האצטדיון ובין יועץ לתכנון תחום החשמל בפרויקט (להלן - יועץ החשמל). העבודה ההנדסית בחוזה ההתקשרות כללה, בין היתר, תכנון של כל מערכות החשמל והבקרה, לרבות תאורת הצפת הדשא באצטדיון, ופיקוח על הקמת מערכות אלה.

בישיבת ועדת המכרזים של חברת האצטדיון שנערכה בנובמבר 2011 טען המפקח כי קיים צורך בקבלת חוות דעת נוספת של יועץ חשמל אחר רק לגבי תאורת הצפת הדשא. לדברי המפקח, קרבתו של האצטדיון לים מחייבת התייחסות זהירה, וראוי לקבל חוות דעת נוספת לגבי המפרט הטכני שכבר סופק לחברה על ידי יועץ החשמל ששכרה. המפקח המליץ לשכור את שירותיו של יועץ חשמל נוסף (להלן - יועץ חשמל ב'), שלדבריו ביצע באצטדיון אחר בארץ באותה העת עבודה מקיפה ויסודית.

ממסמכים שהועברו לצוות הביקורת עלה כי יועץ החשמל התנגד לאימוץ מלא של חוות הדעת הנוספת שהתקבלה. עוד נמצא כי המפקח ערער לפני חברי הוועדה המקצועית על שיקול דעתו של יועץ החשמל ופעל לאימוץ חוות הדעת הנוספת.

נמצא כי ועדת המכרזים החליטה בדצמבר 2011, בלי שנסמכה על ועדה מקצועית או על בדיקה מעמיקה מטעמה, לאמץ את המלצת המפקח ואישרה התקשרות עם יועץ חשמל ב' לקבלת חוות דעת נוספת.

ב. העסקת יועץ הדשא וקבלן הדשא: נמצא כי ועדת המכרזים מאוקטובר 2012 שדנה, בין היתר, במכרז לבחירת קבלן להקמת כר הדשא החליטה למנות ועדה מקצועית אשר כללה את המפקח כדי שתמליץ על בחירת קבלן זוכה לאחר שתבחן את ההצעות שהוגשו לחברה. בהתאם להמלצת מנהל הפרויקט והמפקח, הוחלט מי יהיה קבלן הדשא. עוד נמצא, כאמור, כי בישיבה שקיימה ועדת המכרזים במרץ 2013 החליטה הוועדה, בעקבות המלצת מנהל הפרויקט והמפקח, לאשר ליועץ הדשא של הפרויקט תוספת תשלום עבור פיקוח צמוד על העבודה שתכנן (בלי להיעזר בוועדה מקצועית לצורך קבלת ההחלטה).

החברה מסרה בתשובתה כי המפקח היה חבר בוועדות המקצועיות שמנו בין ארבעה לשישה חברים, שדירגו את מגישי ההצעות למכרזים ולכן יכולת השפעתו הייתה רק בהתאם לחלקו היחסי בוועדות. עוד מסרה החברה כי כיוון שרוב חברי ועדת המכרזים ודירקטוריון החברה אינם בעלי מומחיות והם חסרי ניסיון בענף הבנייה "לתרומתו ולחשיבות ניסיונו של המפקח חלק נכבד בהצלחת הפרויקט ולכן בוודאי שהיה על החברה לערב אותו בבחירת נותני השירותים במסגרת הדיונים של האורגנים השונים ובין היתר בדירקטוריון ובוועדת המכרזים".

בתשובתו מסר המפקח כי "לעניין מינוי נותני שירותים/יועצים אכן ביצעתי את המוטל עלי על פי ההסכם, מכוח ניסיוני הרב, ובאופן מקצועי ובלתי תלוי, ללא כל היבט אישי

31 תאורת כר הדשא, על פי הגדרות התאחדות הכדורגל העולמית, אמורה ליצור אהרה אחידה של כר הדשא להבטחת בטיחותם של השחקנים, למניעת סנוור וליצירת אפקט תאורה המתאים להעברת שידור בטלוויזיה.

מכול סוג שהוא, מובן כי מילוי מטלות אילו כולל גם בחינה של התאמת נותן השירותים למטלה שתוטל עליו וזאת על סמך ניסיון נרחב בענף".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שחברת האצטדיון לא תסתמך באופן בלעדי על חוות הדעת של המפקח בבחירת נותני השירותים שעמם נקשרה, זאת על מנת להבטיח הן את הניטרליות והתקינות של דיוני ועדת המכרזים ושל החלטות הוועדות המקצועיות והן את הניטרליות והאיכות של עבודת המפקח, בפיקוח על מבצעי העבודה בפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החברה לצמצם את מעורבות היתר של המפקח רק לשלב הכנת המכרז והגדרת תנאי הסף, שלב שבו יכול היה לתרום מניסיונו וממומחיותו בענפי הבנייה השונים.

העסקת יועץ לתאורת הצפת הדשא

תכנון תאורת הצפת הדשא הופקד בידי יועץ החשמל, כחלק מהתפקידים שהוטלו עליו בהתקשרות עמו שאישרה ועדת המכרזים. יועץ החשמל נדרש לתכנן את תאורת הדשא על פי תקני ההתאחדות העולמית לכדורגל ולוודא שהיא תבוצע בהתאם.

למרות החלטתה ב-2009 להפקיד את תחום תאורת הדשא בידי יועץ החשמל, בשנת 2011 החליטה ועדת המכרזים, ביזמתו של המפקח כאמור, לאשר תשלום נוסף מקופת החברה ליועץ חשמל ב' על מנת שיבחן גם הוא את נושא תאורת הדשא. זאת על בסיס טענתו של המפקח בנוגע לחשיבות הנושא ולניסיונו של יועץ חשמל ב' בתחום.

ואולם הבדיקה העלתה כי ליועץ חשמל ב', בעת שהמפקח המליץ עליו, לא היה ניסיון של ממש בפרויקטים של תאורת הצפת דשא באצטדיונים. הועלה כי בפועל, עד מועד המלצת המפקח, ביצע יועץ חשמל ב' רק פעם אחת עבודה כלשהי בתחום של תאורת הצפת הדשא באצטדיון.

החברה מסרה בתשובתה כי יועץ החשמל שבחרה לפרויקט "אינו מומחה בתחום תאורת הצפת דשא", ועל כן "בתחום מהותי וחשוב כמו תאורת הצפת דשא... שהיא מערכת שחשובה לאצטדיון שעלותה גבוהה", החליטה לקבל חוות דעת נוספת מיועץ חשמל ב', שעליו המליץ המפקח, ואשר "ביצע את אפיון תאורת הצפת הדשא באצטדיון [אחר] באותה עת".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון על שהתקשרה עם יועץ חשמל ב' ושילמה לו כספים בלי שבדקה ביסודיות את ניסיונו הקודם בתחום תאורת הצפה של אצטדיונים. זאת ועוד, נוכח טענת החברה כי מדובר בנושא ייחודי וחשוב, הדורש טיפול של מומחה מיוחד לתחום, תמוה הדבר שהחברה בחרה לכתחילה להפקיד את התחום בידי יועץ החשמל במקום להעבירו למומחה מובהק עוד בשנת 2009.

העסקת יועץ לקונסטרוקציה

פיקוח על ביצוע עבודות קבלן ראשי בנושא חשוב ובסיסי כמבנה, שלד וגג הוא מהותי מאוד בפרויקט ולכן חשוב שיתבצע באופן מיטבי ובמסגרת בקרה מרבית למניעת נזקים שהשפעתם עשויה להיות חמורה מאוד.

לאחר שוועדת המכרזים ביצעה תהליך לבחירת יועץ קונסטרוקציה ועל בסיס המלצות המפקח, חתמה חברת האצטדיון במאי 2009 חוזה עם יועץ לקונסטרוקציה (להלן - הקונסטרוקטור) עבור

תכנון המבנה לרבות הגג. החברה שילמה לקונסטרוקטור עד סוף 2013 כ-7 מיליון ש"ח בעבור שירותיו. בנספח א' לחוזה עמו פורטה העבודה ההנדסית שנדרשה ממנו, שכללה תכנון מערך הקונסטרוקציה של כל מבני האצטדיון על כל מרכיביו, פיקוח עליון על עבודת הקבלן ואישור קבלת העבודה. לאור חשיבות נושא הקונסטרוקציה כאמור, נקבע נוסף על חובות הפיקוח של המפקח, כי הקונסטרוקטור יבדוק בדיקה יסודית את כל החלקים הנוגעים לעבודה הקשורים לפרויקט וישתתף בהכנת רשימת הליקויים שעל הקבלן לתקן. בסעיף 19 לחוזה האמור נקבע כי הקונסטרוקטור "לא יקבל כל תמורה מכל סוג שהוא בין במישרין ובין שבעקיפין מכל קבלן ו/או ספק ו/או אדם אחר הקשור לביצוע העבודות בפרויקט וכי התמורה היחידה שיקבל עבור ביצוע העבודה ההנדסית הינה התמורה המוסכמת שיקבל מהמזמין עפ"י חוזה זה".

ממסמכי החברה עלה כי הקונסטרוקטור חתם בינואר 2011 על חוזה עם הקבלן הראשי של הפרויקט (להלן - הקבלן הראשי), "למתן שירותי תכנון ופיקוח עליון" אף על פי שהוא היה אמור בהתאם לחוזה עם חברת האצטדיון לפקח עליו ולאשר את עבודתו. באפריל 2011 עדכן מנהל הפרויקט את מנכ"ל החברה כי המפקח אישר לקונסטרוקטור לתת שירותי תכנון גם לקבלן הראשי, זאת מאחר שלטענת המפקח הדבר ישפר את העמידה בלוחות הזמנים של הפרויקט.

עוד עלה כי מנכ"ל חברת האצטדיון הבהיר למנהל הפרויקט שמדובר בנושא לא תקין שאינו מקובל עליו. נוסף על כך עלה כי מנכ"ל החברה ציין שתכלית המנגנון שנקבע בסעיף 19 לחוזה עם הקונסטרוקטור הייתה להגן על החברה, וכי נוצר ניגוד אינטרסים לנוכח העובדה כי הקונסטרוקטור שנשכר על ידי החברה ואשר אמור לפקח על הקבלן המבצע את תכניתו, מקבל ממנו שכר ועובד כיועץ גם אצל הקבלן הזה.

נמצא כי בעקבות הצעתם של מנהל הפרויקט והמפקח, הנהלת חברת האצטדיון קיבלה חסות על עבודת הקונסטרוקטור אצל הקבלן הראשי ופעלה כאילו מדובר בעובד מטעם החברה שהושאל לקבלן הראשי. כמו כן החברה פיתחה מנגנון התחשבות באמצעות קיוויו כספי כדי למנוע תשלומים כפולים לקונסטרוקטור בעבור עבודתו בשני התפקידים.

החברה מסרה בתשובתה כי היא בחנה את נושא העסקת הקונסטרוקטור במלוא תשומת הלב ונקטה את כל האמצעים שעמדו לרשותה למניעת ניגוד עניינים. לטענתה החלטת הקונסטרוקטור הייתה מביאה בהכרח לדחייה של חודשים רבים בקידום התכנון ואישורי הקונסטרוקציה, שהם השלבים המהותיים והמורכבים ביותר בפרויקט. אלמלא נהגה כן היה נוצר סכסוך משפטי מורכב עם הקונסטרוקטור ועם הקבלן הראשי. עוד מסרה החברה כי הנושא נודע לה ולמנהלה רק בדיעבד, באמצעות מנהל הפרויקט וכי המפקח המליץ להם כיצד לטפל בסוגיה.

בתשובה מסר הקונסטרוקטור במאי 2014 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות בקשת הקבלן הראשי לערוך שינויים מרחיקי לכת בתכנון האדריכלי והקונסטרוקטיבי של אלמנטים מסוימים בפרויקט ומאחר שלחברה היה עניין לאשר לו את השינויים לפי הצעתו, משום שהיה בה כדי להביא לקיצור לו"ז הפרויקט, הוסכם על ידי החברה שהקבלן הראשי יתכנן באופן חריג. מאוגוסט 2010 התנהלו דיונים בנושא זה, בהשתתפות האדריכל והמפקח, אך משהתברר שלמתכנן שאותו שכר הקבלן הראשי חסרה המומחיות המתאימה לתכנון האלמנטים הנדרשים, שכר הקבלן הראשי את שירותיו [של הקונסטרוקטור]. החוזה עם הקונסטרוקטור, שהסדיר את העסקתו כמתכנן תכניות הייצור, נחתם ב-2.1.11. התמורה שולמה לו על ידי חברת האצטדיון וקוזה מחשבון הקבלן הראשי. עוד מסר הקונסטרוקטור בתשובתו כי לאורך הזמן החכ"ל הייתה מעודכנת בתהליך, באמצעות המפקח, מהשלבים הראשונים עד סוכמו נוהלי העבודה ולאורך שנת 2011, שבמהלכה בוצע התכנון. התכתובת הרבה במשרדו מעידה על המעורבות המלאה של המפקח בתהליך הכנת תכניות הייצור, המעידה כי העבודה שביצע נעשתה באישור.

בתשובתו מסר המפקח כי הסכמתו ניתנה בדיעבד ולאחר שעבודת התכנון בעבור הקבלן כבר בוצעה, לכן פעל על בסיס שיקולים למניעת נזק למזמין המשתקפים בהתכתבות אלקטרונית שערך עם החברה ושצירף לתשובתו, ושבה כתב לחברה כי "ניגוד האינטרסים אינו קיים מאחר ואנו

אמונים על הנושאים הכספיים; ממילא [הקונסטרוקטור] היה מאשר תכניות יצרן שאחר תכנן, אז מה ההבדל?".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון על כך שלא הביאה לידיעת כלל מקבלי ההחלטות בחברה ובעירייה את העובדה כי הקונסטרוקטור פועל במצב של ניגוד עניינים וכי הטיפול בנושא חמור זה ובתחום כה רגיש (קונסטרוקציה) לא הועלה לדיון עם דירקטוריון החברה וגורמים בכירים בעירייה. מצב שבו הקונסטרוקטור הוא גם מי שאחראי להוצאה לפועל של התוכנית על ידי הקבלן המבצע עלול למנוע את גילויים של כשלים שמקורם בתכנון לקוי שאפשר שיתגלו רק במהלך ההקמה וימנע את הטיפול בהם. עוד יוער כי הפתרון של העברת התשלומים עבור עבודת הקונסטרוקטור אצל הקבלן דרך החברה אינו מונע את ניגוד העניינים האמור.

העסקת יועץ הדשא

השלמת הקמתו של כר הדשא בפרויקט היא תנאי הכרחי לפתיחת האצטדיון; לפיכך נודעת חשיבות רבה לתכנון ולהקמה של כר הדשא, ובכלל זה להליך בחירת היועץ, לקביעת זהות הקבלן המבצע ולפיקוח ובקרה צמודים על כל הפעולות המתבצעות בתחום זה.

בנובמבר 2011 חתמה חברת האצטדיון חוזה עם יועץ הדשא, ובו נקבע כי יתכנן את כר הדשא ובכלל זה את מבנה מערכות הקרקע, המצעים ושכבות הניקוז במגרשי הכדורגל של הפרויקט. עוד נקבע בחוזה כי יועץ הדשא יכין תכנית עבודה, לרבות מפרטים, תיאורים טכניים וכל המסמכים הדרושים להוצאת מכרזים, למסירת העבודות ולביצוען; ידאג להכנת אומדנים ומתן הסברים באמצעות המנהל לקבלנים המשתתפים במכרז, וכן להכנת מקורות הספקה לצמחייה ולשאר המתקנים הקשורים בה. עוד נקבע כי יהיה עליו לפקח על הביצוע, להמליץ על בחירת זני הדשאים ועל שאר המתקנים הנדרשים לביצוע העבודות ולאשרם. נקבע כי שכר טרחתו של היועץ יסתכם בכ-35,000 ש"ח (לא כולל מע"מ).

הועלה כי ביוני 2012 הוציאה חברת האצטדיון מכרז פומבי לבחירת חברה לביצוע עבודת הקמת כר הדשא. חברה ד' זכתה במכרז לאחר שיועץ הדשא המליץ עליה באמרו כי מדובר בקבלן אמין, שבעבר הוא כבר פיקח על עבודותיו.

מבדיקה ברשם החברות עלה כי יועץ הדשא היה עד 1.10.06 שותף של קבלן הדשא בבעלות על חברה ד'. כמו כן, כבר בדוח מבקר עיריית חיפה לשנת 2009 הופיעה התייחסות לגבי יועץ הדשא, שנשכר אז כדי לקבוע את תנאי הסף של המכרז ואת אומדן המחיר לעבודת תחזוקת כר הדשא באצטדיון קריית אליעזר. בדוח נכתב כי בדיון שנערך בוועדת המכרזים של חברת אתו"ס ב-1.12.09 בעת פתיחת מעטפות שהוגשו למכרז שערך יועץ הדשא, הוא קבע תנאי מכרז שתוארו כ"מתאימים למספר מצומצם ביותר של חברות ויש חשש לטעם לפגם בעקבות הקשר בין היועץ לבין [חברה ד']", וכן ש"הסכום שהציעה [חברה ד'] בהצעה, דומה לסכום שהעריך [יועץ הדשא]". לאור ממצאים אלה, החליטה חברת אתו"ס לשכור את שירותיו של יועץ דשא אחר, על מנת שיבחן את תנאי הסף שקבע יועץ הדשא מול ההצעות שהתקבלו במכרז ויגבש עבור אתו"ס חוות דעת ובה המלצות כיצד יש לנהוג במצב שנוצר.

נמצא כי על אף הקשרים בין יועץ הדשא לקבלן הדשא ולחברה ד', המעלים חשש לכך שיועץ הדשא פעל בניגוד עניינים, מסר היועץ לוועדת המכרזים חוות דעת על כל קבלני הביצוע שהגישו את הצעותיהם למכרז, לרבות חוות דעת אוהדת כאמור על קבלן הדשא, וזאת בלי שהזכיר בחוות הדעת שמסר את הקשרים ביניהם בעבר, ובייחוד את שותפותם העסקית בעבר.

בבדיקה לא נמצאו אסמכתאות המוכיחות שחברת האצטדיון דנה בקשרים בין יועץ הדשא ובין קבלן הדשא, או ראיות לכך שהיא התייחסה לדוח מבקר העירייה שדן בסוגיה זו כאמור.

החברה מסרה בתשובתה כי עובדת היותו של יועץ הדשא שותף בעברו בחברה, שזכתה לאחר שש שנים במכרו הדשא, אינה מעמידה אותו בניגוד עניינים. למרות האמור וכיוון שלחברה היה ידוע על הקשר בין יועץ הדשא לקבלן הדשא, וכיוון שלדידה הצדק צריך גם להיראות, הוחלט שלא לשלבו בוועדה המקצועית ששקלה את איכות קבלני הדשא שניגשו למכרו וכי היועץ מסר לוועדה המקצועית רק חוות דעת טכנית על הקבלנים שניגשו למכרו, שתכליתה אימות ההמלצות שהגישו כלל הקבלנים ותיאור ההמלצות החיוביות עליהם כמקובל בכל מכרו דומה.

בתשובה מסר יועץ הדשא במאי 2014 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת יועץ הדשא) כי לפני תחילת התקשרותו עם החכ"ל מסר לה קורות חיים שבהם ציין את קשריו בעבר עם קבלן הדשא, ושמעבר לכך יידע בעל פה את כל הגורמים בחברה על אודות פעילותו בעבר בחברה ד'.

קבלן הדשא מסר בתשובתו ממאי 2014 כי "כאמור בהודעת הזכייה של [הצעתו] הוא קיבל את הציון המשוקלל הגבוה ביותר מבין כל המציעים הכשרים", ומשכך נבחרה הצעתו להצעה הזוכה ולא "בשל המלצה כזו או אחרת". עוד מסר בתשובתו כי הצעתו זכתה במכרו כדין ובהתאם לפרמטרים שנקבעו במסמכי המכרו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון כי פגעה באמינות תוצאות המכרו לביצוע עבודות הקמתו של כר הדשא בפרויקט בכך שלא דנה בקשר בין יועץ הדשא וקבלן הדשא גם כאשר היה חשש שפעולתו נגועה לכאורה בניגוד עניינים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחברה על כך שלא ידעה על קיומו של דוח קודם של מבקר עיריית חיפה, שדן בקשרים בין יועץ הדשא וקבלן הדשא, וכתוצאה מכך לא שימש דוח זה כחלק ממסד הנתונים להחלטתה.

בביקורת עלה כי בוועדת המכרזים ממרץ 2013 דנו, בין היתר, בכר הדשא. בדיון המליץ מנהל הפרויקט כי יועץ הדשא יבצע גם פיקוח צמוד להבטחת איכות העבודה. מנהל הפרויקט הדגיש כי "איכות הדשא הינה ליבו של הפרויקט האצטדיון שנבנה בהשקעה עצומה".

נמצא כי באפריל 2013, למרות ההסתייגות שהביע יו"ר דירקטוריון החברה, נחתם, בהמלצת ועדת המכרזים, חוזה נוסף עם יועץ הדשא למינויו למפקח הצמוד של קבלן הדשא תמורת תשלום נוסף של כ-88,000 ש"ח. בחוזה נקבע כי העבודה תכלול, בין היתר, בדיקת המפלסים וחומרי המילוי ואישורם, בדיקת תקינות מערכת הניקוז וההשקיה ומתן הנחיות לטיפול בדשא (דישון, הדברה, כיסוח וכו').

הועלה כי במסגרת הפרויקט שולמו ליועץ הדשא בסך הכול כ-200,000 ש"ח במצטבר עד סוף דצמבר 2013 בעד תכנון כלל מגרשי הכדורגל בפרויקט (מגרש האצטדיון ומגרשי האימון) ופיקוח צמוד על הקמת מגרש הדשא באצטדיון. היקף החוזה המקורי עם יועץ הדשא עמד כאמור על כ-35,000 ש"ח בלבד (כ-17.5% מהסכום ששולם לבסוף בפועל עד מועד סיום הביקורת).

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי פגעה באפשרות לקיום פיקוח אובייקטיבי על עבודות ההקמה של כר הדשא. לא זו בלבד שהחברה התקשרה עם יועץ הדשא כדי שישמש המפקח הצמוד על הקמת כר הדשא שאותו תכנן, אלא שבכובעו כמפקח היה עליו לפקח על קבלן הדשא, שעמו היו לו בעבר קשרים מסחריים, מצב שאף לדעת החברה, כאמור בתשובתה, מעלה חשש לניגוד עניינים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מצב שבו יועץ הדשא הוא גם מי שאחראי להוצאה לפועל של התכנית על ידי קבלן המבצע עלול למנוע גילוי של כשלים שמקורם בתכנון לקוי שאפשר שיתגלו רק במהלך ההקמה ולמנוע את הטיפול בהם.

רכש ציוד ומערכות

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 נקבע כי על תאגידים עירוניים חלה חובת מכרז על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, וכי עד להתקנת תקנות ייעודיות בדבר חובת המכרזים בתאגידים עירוניים יחולו על תאגידים אלה דיני המכרזים של הרשויות המקומיות. דיני המכרזים הללו משתקפים, בין היתר, בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים). גם בתקנונים של החכ"ל ושל חברת האצטדיון נקבע כי כתאגידים עליהם לקיים מכרזים. בסוף שנת 2009 אף הבהיר היועץ המשפטי של העירייה לחברת האצטדיון כי חלה עליה החובה לקיים מכרזים והתקשרויות בהתאם לתקנות המכרזים.

נמצאו כמה מקרים שבהם פעלה החברה בצורה לקויה בנושא התקשרויותיה. להלן דוגמאות:

רכישת מכונות תאורה מלאכותית לכר הדשא ב"פטור לספק יחיד"

בסעיף 4(4) לתקנות המכרזים נקבע כי יינתן פטור ממכרז אם מושא ההתקשרות הוא "חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחיד בארץ לאותם טובין... אם מומחה שהוועדה מינתה לעניין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק הוא היחיד בארץ לאותם טובין" (ההדגשה אינה במקור).

נמצא כי כבר ביוני 2009 החלה חברת האצטדיון לעסוק בבעיות ההצללה הצפויות בדשא, באמצעות יועץ דשא אחר שהעסיקה באותה שנה. במסגרת חיפוש אחר פתרונות לסוגיה, קיבלה החברה מחברות ישראליות שונות הצעות מחיר לביצוע ניטור כר הדשא ומעקב רציף אחר נתוני הסביבה שבו.

הועלה כי בשלהי שנת 2012 חברה מחו"ל היוצרת מכונות תאורה מלאכותית לדשא (להלן - החברה הזרה) הכינה מסמך ובו סקר שבוצע באצטדיון, שמצביע לדבריה על חשיפה חסרה של כר הדשא לתאורה טבעית וכן הצעת מחיר מטעמה לאספקת מכונות תאורה מלאכותית (להלן - מכונות התאורה) לטיפול בבעיה.

בינואר 2013 הציג מהנדס הפרויקט לוועדת המכרזים את תוצאות הסקר ואת הצעת המחיר של החברה הזרה וביקש מהוועדה לתקצב רכש של ארבע מכונות בכ-2 מיליון ש"ח, תוך שהוא מציין גם שתפעול מכונות התאורה יעלה כ-363,000 ש"ח בשנה (הוצאות חשמל ותחזוקה של מכונות). בפברואר 2013 התבקשו חברי הוועדה לאשר התקשרות עם החברה הזרה בפטור ממכרז בשל היותה "ספק יחיד".

היועצת המשפטית של החכ"ל הבהירה בעת הדיון כי "פטור ספק יחיד הוא פטור מורכב כי יכול להיות שישנם ספקים נוספים בארץ או בעולם שהחברה אינה ערה לקיומם ויכולים לספק מכונות בהתאם לדרישות". עקב כך המליצה היועצת המשפטית לפרסם מודעה באתר האינטרנט של חכ"ל המודיעה כי בכוונתה להתקשר עם החברה הזרה כספק יחיד והמאפשרת לספקים אחרים, ככל שהם קיימים, לפנות לחברה אם הם רוצים "לקחת חלק בהליך". הוועדה אישרה את ההתקשרות עם החברה הזרה בפטור ממכרז כספק יחיד, בכפוף לביצוע המלצת היועצת המשפטית של החברה ובכפוף לתוצאות הפרסום המוצע.

בפברואר 2013 העביר יועץ הדשא לחברת האצטדיון חוות דעת מטעמו, ובה כתב כי "המכונות המסופקות על ידי [החברה הזרה] הינן ייחודיות בפתרונות המסופקים על ידם", ועל כן היא משמשת על פי חוות דעתו המקצועית "ספק יחיד" של מכונות התאורה מהסוג הנדרש לאצטדיון. יועץ הדשא הגדיר את "הסוג הנדרש" כפתרון כולל לצורכי התאורה של האצטדיון, וקבע כי על

ספק מכונות התאורה לעמוד בדרישות סף נוספות, לרבות תחנה מטאורולוגית, יכולת לספק ניתוח של הנתונים המטאורולוגיים ודיון לגבי השלכותיהם הקונקרטיות, תוך מתן ייעוץ באינטרנט.

עוד הועלה כי החכ"ל פרסמה באתר האינטרנט שלה מודעה בשפה העברית בנוגע לכוונתה להתקשר עם החברה הזרה בפטור ממכרז כספק יחיד, ובה היא מזמינה ספקים אחרים שביכולתם לבצע את ההתקשרות לפנות אליה עד 14.3.13. לפי דיווח לוועדת המכרזים, לא התקבלו פניות כלשהן בעקבות הפרסום.

יוצא אפוא כי לא היה בידי נציגי חברת האצטדיון כל בסיס לקבוע כי מדובר ב"ספק יחיד" מלבד העובדה שספקים פוטנציאליים בעולם לא הגיבו על פרסום בעברית שהוצג באתר האינטרנט של החברה; חוות דעת שהוכנה על ידי החברה הזרה שקובעת את הצורך ברכישת מכונות התאורה שהיא עצמה יוצרת; וחוות דעת של יועץ הדשא אשר הוסיפה למפרט מכונות התאורה רשימת דרישות שלכאורה לא היו חייבים לקשור אותן למכונות התאורה כעילה לראות בה ספק יחיד.

הביקורת העלתה כי בדיון שקיימה ועדת המכרזים ב-8.4.13 המליץ מהנדס הפרויקט לאשר את ההתקשרות עם החברה הזרה בפטור ממכרז כספק יחיד, ונוכח המלצתו הוחלט לחתום על חוזה עם החברה הזרה לרכישת שתי מכונות תאורה בהיקף של כ-1.42 מיליון ש"ח. יצוין כי סכום זה אינו כולל הוצאות תחזוקה לנורות, שצפויות להסתכם בכ-50,000 ש"ח מדי שנה בשנה, דבר הקושר את החברה עם החברה הזרה לשנים רבות בגין הוצאות תחזוקה שוטפת למכונות התאורה.

חרף ההסתברות הנמוכה לקיומו של ספק יחיד בתחום זה, נוכח קיומם של מספר גדול של אצטדיונים בעולם, וחרף הבסיס הרופף למתן פטור ממכרז בעילה של "ספק יחיד", לא נמצאה כל אסמכתה המוכיחה כי נציגי חברת האצטדיון פעלו בדרך כלשהי, לרבות דרכים פשוטות יחסית, על מנת לבדוק אם אכן בספק יחיד עסקינן. כמו כן לא נמצאו אסמכתאות כלשהן המעידות כי החברה דנה במשמעות של יצירת חיבור בין מכונות התאורה (הרכיב היקר והמשמעותי בהתקשרות) ובין תנאי הסף הנלווים, העוסקים בניטור תנאי האקלים באזור כר הדשא - תנאי סף שקבע יועץ הדשא, שכפי שצוין לעיל.

חברת האצטדיון מסרה בתשובתה כי "ערכה באמצעות הצוות המקצועי התייעצות ובדיקות במסגרת נסיעות מקצועיות לחו"ל בנושא ולא היה ידוע לה על חברה נוספת אשר נותנת את הפתרון האינטגרטיבי הדרוש לחברה לצורך גידול הדשא... ולכן [החברה הזרה] מהווה ספק יחיד". החברה צירפה לתשובתה חוות דעת של ESSMA³² ממאי 2014, אשר לטענתה תומכת בכך שהחברה הזרה היא החברה היחידה הנותנת את הפתרון הכולל הדרוש לתאורת הדשא.

נמצא כי בחוות הדעת שנדרשה מ-ESSMA במועד מאוחר מאוד ורק בעקבות הביקורת, מצוין מפורשות כי החברה הזרה, למרות היותה ותיקה ומוערכת בתחום, אינה החברה היחידה לייצור ותחזוקה של מכונות לתאורת דשא.

כך יוצא שחברת האצטדיון בחרה להתקשר עם החברה הזרה לצורך רכישת מכונות התאורה ותחזוקתן - מכונות שהן הרכיב המשמעותי והיקר ביותר בעסקה - כשהיא מבססת את החלטתה רק על יכולתה של חברה זו לספק שירותים נלווים לתמיכה בפעולת המכונות (שירותי ניטור אקלים). מסיבה זו גם החליטה החברה לא לצאת למכרז לאיתור חברות נוספות, בלי שנמצאה עדות לכך שבדקה את האפשרות לקבל שירותים נלווים אלה בדרך אחרת, לא באמצעות החברה הזרה - שירותים שדומים להם כבר הוצעו לה בעבר כאמור על ידי חברות ישראליות.

32 European Stadium and Safety Management Association - ארגון גג שלא למטרות רווח לניהול אצטדיונים באירופה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון על כי התקשרה בפטור ממכרז שלא לפי תקנות המכרזים ובלי לבצע בדיקה נאותה בנוגע למספר הספקים בתחום תוך הוספת תנאי סף שאינם קשורים באופן ישיר למכונות התאורה.

רכישת מערכת הגברה ובריזה

בסעיף 20(א) לתקנות המכרזים נקבע כי "היה לוועדה אחרי עיון במסמכי המכרז, יסוד סביר לחשוד שכוונתו של בעל מסמכי המכרז הייתה להוליך את הוועדה שולל... על ידי תכסיסים בלתי הוגנים, רשאית היא... להחליט שלא לדון במסמכי המכרז שהוגשו על ידו".

בסוף 2012 פרסמה חברת האצטדיון מכרז פומבי 10/2012 (להלן - המכרז הראשון) לאספקה ולהתקנה של מערכות הגברה קול (להלן - מכרז הגברה). במכרז חוזר, שנערך באפריל 2013 לאחר ביטול המכרז הראשון (ראו להלן), נקבע זוכה בהיקף של כ-1.9 מיליון ש"ח.

נמצא כי אף שבתהליך המכרז היה חשש סביר כי המתמודדים פעלו בתיאום, דבר שניתן לראותו בבחינת "נקיטת תכסיסים בלתי הוגנים", ועדת המכרזים לא דנה במידע שהיה ברשותה, בהתאם לסמכותה על פי תקנות המכרזים וכמתחייב ממעמדה הציבורי. להלן עיקרי הדברים:

לצורך הכנת המכרז שכרה חברת האצטדיון יועץ למערכות הגברה ובריזה (להלן - יועץ ההגברה), אשר הכין לה את המפרט הטכני הדרוש למערכות אלה באצטדיון, וכן הכין אומדן לצורך פרסום המכרז. כמו כן, במסגרת החוזה עמו, נדרש יועץ ההגברה לתת חוות דעה מקצועית לגבי הצעות המגישים השונים שניגשו למכרז ולגבי איכותם.

חברת האצטדיון הגדירה את המכרז כדו-שלבי: בשלב הראשון תבחן את איכות המגישים והאם הם יכולים לעמוד בתנאי הסף שנדרשו במכרז, ורק בשלב השני יידונו הצעות המחיר. שבע חברות הגישו הצעת מחיר במסגרת המכרז (להלן - המכרז המקורי), ובכלל זה ספקית א' (להלן - הספקית היבואנית), שהיא היבואנית של רמקולים מתוצרת חברה זרה א'; וספקית ב', שהגיש הצעה לרמקולים מתוצרת חברה זרה ב'.

ואולם עקב פגם בניסוח תנאי המכרז המקורי, הוחלט לפרסם מכרז הגברה חוזר (להלן - המכרז החוזר) ולהחזיר למציעים את המעטפות שהגישו (לרבות אלו שכללו את הצעות המחיר ועדיין לא נפתחו), על מנת שיוגשו מחדש במסגרת המכרז החוזר.

למכרז החוזר ניגשו שבע חברות (שרובן ניגשו גם למכרז הראשון). כשנפתחו המעטפות התברר כי הפעם הציעו לספק סחורה מתוצרת חברה זרה א' לא רק הספקית המייבאת סחורה זו, אלא גם ספקית ב' (שבמכרז המקורי הציעה סחורה מתוצרת אחרת) וספקית נוספת שלא ניגשה למכרז המקורי (להלן - ספקית ג').

ב-4.3.13, בעקבות הצעות המחיר שהוגשו למכרז החוזר, הגיש יועץ ההגברה למפקח את חוות דעתו המקצועית עליהן. יועץ ההגברה הדגיש בחוות הדעת כי שלוש הספקיות ניגשו למכרז תוך תיאום ושיתוף פעולה ביניהן. נוסף על כך ב-8.4.13 דיווח המפקח לוועדת המכרזים וליועצת המשפטית של החברה כי ספקיות ב' ו-ג' נסמכות בהצעותיהן על ציוד שמספקת להן הספקית היבואנית, שכאמור התמודדה נגדן במכרז החוזר.

בתשובתו מסר המפקח כי "המידע בדבר התבססות המציעים על רמקולים ומגברים מאותה תוצרת היה בידעתן המלאה של הוועדה המקצועית ושל ועדת המכרזים".

למרות חוות הדעת של יועץ ההגברה, שבה הובהר כי שלוש הספקיות משתפות פעולה לכאורה במכרז זה, והמידע שמסר לה גם המפקח (כפי שבא לידי ביטוי בתשובתו), לא נמצא כי ועדת המכרזים דנה בסוגיה.

בתשובתה מסרה החברה כי ידעה שבכוונת שתי הספקיות הנוספות להשתמש בציוד של הספקית היבואנית אם יזכו במכרז. עוד מסרה כי "העובדה ששלוש החברות הציעו רמקולים זהים אין בה כדי להצביע על תיאום בין המציעים במכרז ואין בה כדי לפסול את המכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון כי פעלה שלא בהתאם לנדרש ממנה על פי תקנות המכרזים, בכך שכלל לא דנה במידע שמסרו לה יועץ ההגברה והמפקח, שממנו עלה חשש לכאורה כי היה תיאום בין המתמודדים במכרז שניתן לראות בו "נקיטת תכסיסים בלתי הוגנים". עריכת דיון במידע האמור לעיל הייתה עשויה להוביל לשלילת הדיון בהצעות ולפסילת המכרז ופרסומו מחדש.

בפועל, כפי שעלה בבדיקה, אחרי שהספקית היבואנית זכתה במכרז החוזר, היא הודיעה שהיא מוותרת על זכייתה וכתוצאה מכך הוכרזה ספקית ב' כזוכה.

בתשובתה של הספקית היבואנית היא מסרה כי היא עוסקת בעיקר ביבוא וכי זה יותר משמונה שנים לא השתתפה בהתקנת ציוד הגברה. עוד מסרה כי עיקר הרווח שלה נובע מיבוא מוצרים ואספקתם לאחרים, כפי שקרה במכרז זה, שבו סמוך לזכייתה כבר הזמינה את מערכות ההגברה לאצטדיון ושילמה בעבורן.

גם תשובתה של הספקית היבואנית מצביעה על התנהלות לקויה של חברת האצטדיון ושל ועדת המכרזים שלה, בכך שלא בדקו ביסודיות את החשש כי חלק מהמציעים במכרז היו מתואמים, דבר שניתן לראות בו "נקיטת תכסיסים בלתי הוגנים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת האצטדיון כי פעלה שלא בהתאם לסמכותה על פי תקנות המכרזים, באופן שאפשר לחלק מהמציעים לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה ולפגוע בתחרות ההוגנת שהליך המכרז אמור ליצור.

סיכום

פרויקט קריית הספורט ובו אצטדיון כדורגל מתקדם העומד בתקנים בין-לאומיים ומתחם מסחרי הוא פרויקט רחב היקף, מורכב ועתיר ממון, שהקמתו דורשת תכנון יסודי ופיקוח צמוד של כל הגורמים המעורבים בו: עיריית חיפה - יזמית הפרויקט, החברה הכלכלית של העירייה וחברת האצטדיון, המופקדת על הקמת קריית הספורט. במהלך ההקמה צומצמה תכולת הפרויקט ובוטלו חלק ממרכיביו, וחרף זאת גדלה עלותו בשיעור ניכר, ובמועד סיום הביקורת היא הסתכמה בכ-600 מיליון ש"ח. המועד המתוכנן לפתיחת האצטדיון היה מלכתחילה אוקטובר 2013, אולם בפועל הוא נפתח בספטמבר 2014.

על העירייה לשמש דוגמה בהתנהלותה ומוטלת עליה החובה לקיים את כל התנאים המחייבים שקבעה הוועדה המחוזית בתכנית הבנייה של קריית הספורט אשר בהכנתה הושקעו שנים רבות של תכנון ואשר מביאה לידי ביטוי גם את כלל הצרכים והעמדות של כל הגורמים הנוגעים בדבר.

על העירייה, החברה הכלכלית וחברת האצטדיון להפיק לקחים מהליקויים שעלו בדוח זה לפעול לתיקונם ככל שהדבר אפשרי ולמנוע את הישנותם הן בעת השלמת הפרויקט והן בפרויקטים עירוניים אחרים.