

חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ

פעולות הביקורת

נבדקו פעולותיהן של חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ ושל עיריית תל-אביב-יפו, שהחברה בבעלותה המלאה, בנושאים הנוגעים לשיפוץ היכל הספורט ביד-אליהו, שהחברה מנהלת ומפעילה זה שנים, ולשדרוגו לשם הרחבת יעדיו (להלן - הפרויקט), וכן לתפעול ההיכל. בדיקות השלמה נעשו במועצה להסדר ההימורים בספורט, שהשתתפה במימון הפרויקט.

כן נבדקו פעולותיהן של החברה והעירייה בתחומים הנוגעים לחלוקת כרטיסים למשחקים ולמופעים המתקיימים בהיכל. בין היתר נבדקו ההמלצות, ההנחיות והנהלים בנושא, חלוקת הכרטיסים בפועל, הפיקוח והבקרה על חלוקתם והיבטי מיסוי של חלוקת הכרטיסים.

היכל הספורט ביד-אליהו - שיפוץ, שדרוג וייעוד

תקציר

הרשויות המקומיות מקימות תאגידיים לצורך טיפול בנושאים הנמצאים בסמכותן (להלן - תאגידיים עירוניים). תאגידיים אלה פועלים בתור ישויות משפטיות עצמאיות. חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ (להלן - החברה) היא תאגידי שהוקם בשנת 1968 על ידי עיריית תל-אביב-יפו (להלן - העירייה), והיא בבעלותה המלאה. החברה מנהלת ומפעילה זה שנים את היכל הספורט ביד-אליהו (להלן - היכל הספורט או ההיכל) ואת אצטדיון הכדורגל "בלומפילד" ביפו (להלן - אצטדיון "בלומפילד").

ההיכל משמש מגרשה הביתי של קבוצת הכדורסל מכבי תל-אביב, והיא מקיימת בו גם את משחקה במסגרת האירופית (ה"יורוליג"). גם נבחרת ישראל בכדורסל (גברים) מקיימת בהיכל חלק ממשחקי הבית שלה. כמו כן בהיכל מתקיימים בדרך כלל משחקי חצי הגמר והגמר של ליגת העל בכדורסל ומשחקי חצי הגמר וגמר גביע המדינה. נוסף על משחקי הכדורסל מתקיימים בהיכל במהלך השנה כנסים, אירועי מכירות ומופעי בידור שונים.

בסוף שנת 2000 החלה החברה במהלכים לשיפוץ היכל הספורט ולשדרוגו לשם הרחבת יעדיו (להלן - הפרויקט) בשיתופה ובהסכמתה של העירייה - בעלת החברה וההיכל. בפרויקט, שביצעו הסתיים במאי 2008 ועלותו הסתכמה בכ-216.8 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים, כולל הוצאות מימון ששולמו עד 2009, לא כולל מע"מ¹), הוסב ההיכל למבנה רב-תכליתי, ובין היתר נבנו בו שטחי מסחר, מרתפים, תאי אירוח ויציעי ישיבה, והוחלפו בו מערכות למיזוג אוויר ומערכות תאורה והגברה.

פעולות הביקורת

מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 79(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט במאי 2006 להפעיל את ביקורת המדינה על החברה. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר 2008 - יולי 2010, לסירוגין, היבטים שונים הנוגעים לפרויקט ולתפעול ההיכל, ובהם תקצוב הפרויקט ומימונו, התקשרויות עם קבלנים, תהליכי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה וייעוד ההיכל. הבדיקה נעשתה במשרדי החברה ובמשרדי העירייה. בדיקות השלמה נעשו במועצה להסדר ההימורים בספורט, שהשתתפה במימון הפרויקט.

1 כל הסכומים ברוח זה אינם כוללים מע"מ אלא אם כן צוין אחרת.

עיקרי הממצאים

תהליך ההחלטה בנוגע לפרויקט ולתקצובו

1. קודם לקבלת ההחלטה בנוגע לפרויקט לא התקיים דיון יסודי ומעמיק כנדרש בנושא הצורך בשיפוץ ההיכל, יעדיו והיקפו, ולא נמצאו אסמכתאות המעידות שנבחנו חלופות כלשהן לפרויקט. פעולות מהותיות לקידום הפרויקט, ובהן פנייה לאדריכל והכנת תכניות פיתוח, בוצעו לפני הדיונים בדירקטוריון החברה וללא אישורו, ויו"ר הדירקטוריון דיווח עליהן לדירקטוריון רק בדיעבד.

עוד לפני שגובשו תכנית ואומדן תקציבי המוסכמים על דעת כל הגופים הנוגעים לפרויקט החלה החברה לנקוט צעדים לבחירת קבלן ראשי, ובמאי 2002 היא פנתה לקבלנים שונים בבקשה לקבל הצעות מחיר לביצוע הפרויקט.

באומדנים תקופתיים להערכת עלות הפרויקט שהציגה החברה לעירייה בשנים 2008-2001 חלו שינויים רבים המעידים כי לא נעשתה עבודת מטה נאותה ויסודית לצורך קבלת ההחלטות בעניין הפרויקט, וכי מהות הפרויקט והיקפו לא הוגדרו כראוי.

האומדנים של עלות הפרויקט השתנו בפרקי זמן קצרים ביותר, לעתים בתוך ימים אחדים. בתוך שנה אחת בלבד (יולי 2001 - יולי 2002) גדל האומדן הראשוני החלקי, שלא התבסס על תכנית כלשהי, ביותר מפי שלושה (מכ-29.4 מיליון ש"ח לכ-105.8 מיליון ש"ח), וגם מיולי 2002 עד אפריל 2004 חלו שינויים תכופים בעלויות הפרויקט שהוצגו לנוגעים בדבר; דירקטוריון החברה קיבל רק בדיעבד דיווח על שינויים אלה ועל הפער בתקציב. מהמסמכים לא עלה גם כי החברה דיווחה לעירייה מבעוד מועד על השינויים ועל הגידול באומדן העלות וכי העירייה נתנה לכך אישור מראש.

העירייה, בעלת החברה וההיכל, דרשה שתוכן תכנית עסקית מפורטת לפרויקט רק לאחר שהחברה כבר החלה לנקוט צעדים מעשיים לקידומו. היא לא דרשה שהחברה תגיש לה דיווחים ועדכונים שוטפים על היבטים שונים של התקדמות הפרויקט בכלל ועל היבטים כספיים ותקציביים בפרט.

החברה והעירייה קידמו את הפרויקט, לרבות הליך רישוי, בלי שמועצת העירייה קיימה דיון יסודי בכל ההיבטים העקרוניים והחשובים של הפרויקט, לפני שהמועצה נתנה את הסכמתה לקידום הפרויקט, ולפני שהיא אישרה החלטה של ועדת הכספים של העירייה בעניין מתן ערבויות לחברה בסך של עד 15 מיליון דולר לצורך החזר של הלואה שהחברה נזקקה לה למימון הפרויקט.

2. על פי תכנית עסקית מפורטת שהגישה החברה לעירייה במאי 2003, עלות הפרויקט מוערכת ב-24 מיליון דולר (כ-112.8 מיליון ש"ח²). במרס 2005 דיווחה החברה המפקחת על הפרויקט לוועדת הכספים של החברה כי "סה"כ החריגה מהתקציב על פי תחשיב האומדנים השונים הינה 5 מיליון ש"ח", אך גזבר העירייה הודיע לחברה כי "אין אישור לחריגה כל שהיא בתקציב הפרויקט". ואולם החריגות התקציביות בפרויקט לא פסקו ואף הגיעו לסכומים גבוהים הרבה יותר:

במרס 2006 דווח לוועדת הכספים של החברה על חריגות תקציביות בפרויקט שבגינן הגיע הגירעון ל-13.7 מיליון ש"ח; בדצמבר 2006 דנה ועדת הביקורת של החברה בדוח

2 בדוח זה תורגמו העלויות בדולרים לעלויות בשקלים לפי שער של 4.7 ש"ח לדולר.

מבקר החברה מאוגוסט 2006 ובחריגה בסך כ-20 מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט; לפי ניתוח מאפריל 2009, שביצעה הנהלת החברה, היה הגירעון 52.8 מיליון ש"ח.

על פי נתונים שהעבירה החברה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 הייתה עלות הפרויקט כ-190 מיליון ש"ח, ובכלל זה הוצאות מימון בסך כ-855,000 ש"ח שהיו לחברה עד יולי 2005. בתוספת הוצאות המימון ששילמה החברה מיולי 2005 עד סוף 2009 (כ-26.8 מיליון ש"ח, על פי הדוחות הכספיים של החברה), הייתה עלות הפרויקט באותו מועד כ-216.8 מיליון ש"ח.

מימון הפרויקט

לצורך ביצוע הפרויקט והבטחת מימונו התקשרה החברה עם שלושה גופים: חברת יורוקום, תקשורת סלולרית בע"מ (להלן - יורוקום) - נותנת החסות³ להיכל; מועדון הכדורסל מכבי תל-אביב (1995) בע"מ (להלן - מכבי ת"א או מכבי); והמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה). את יתרת הסכומים הדרושים למימון הפרויקט התכוונה החברה לגייס בתחילת הפרויקט ממקורותיה העצמיים וכן מהלוואות בנקאיות אשר אמורות להיפרע מההכנסות שיהיו לחברה בעתיד, לרבות הכנסות מירוקום וממכבי ומהשכרת שטחי מסחר בתחום ההיכל.

ההתקשרות עם יורוקום

ההליכים לבחירת נותן החסות לא בוצעו על פי עקרונות דיני המכרזים וספק אם הם עלו בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין: כבר בסוף שנת 2000 החלה החברה לחפש נותן חסות להיכל, אולם הגורמים המוסמכים בעירייה והמוסדות המנהלים של החברה (הדירקטוריון וועדת הכספים) לא קיימו כל דיון בעניין הדרך הראויה לבחירת נותן החסות, ולמותר לציין כי לא התקבלה כל החלטה שתנחה את הנהלת החברה כיצד לנהוג בעניין חשוב זה; לחברה חסרים מסמכים המתעדים את ההליך, ולכן אי-אפשר למצוא הסבר מתועד לחלק מהצעדים החריגים שננקטו (ראו להלן), הגם שמתבקש היה שיינתן הסבר כזה בזמן אמת.

לצורך בחירת נותן החסות ניהלה החברה במועדים שונים מגעים עם מספר נותני חסות אפשריים, ובאפריל 2002 הושג סיכום (ולו עקרוני בלבד) בין החברה, העירייה ויורוקום בעניין הפרויקט ובעניין שינוי שמו של ההיכל. בספטמבר 2003, כשנה וחצי לאחר מכן, פרסמה החברה, על פי דרישת העירייה, מודעה בעיתונים ולפיה היא הזמינה "להציע הצעות לקבלת זכויות חסות ופרסום" בהיכל. יצוין שעל פי פרסומים שונים שהופיעו קודם לכן בעיתונים⁴ כבר התגבשה עסקה בין החברה ובין יורוקום. החברה לא קיבלה כל הצעה, יורוקום נותרה המציעה היחידה, ולפיכך אושרה זכייתה.

העובדה שבעת פרסום המכרז כבר נבחר נותן החסות, והוא אף נחשף לכל המידע הרלוונטי ובכלל זה לכל הדרישות והתנאים, נחתם עמו הסכם, ודבר היבחרו היה ידוע

3 התקשרות שבה גוף מסחרי או ציבורי משתתף במימון אירוע או פרויקט ציבורי תמורת חשיפה או פרסום.

4 למשל, בעיתון "גלובס" ב-28.1.02.

ברבים, יש בה חשש ליצירת מכרז למראית עין רק כדי לצאת ידי חובה; ספק רב אם פעולה זו יכולה להיחשב יזמה אמיתית לבחירת נותן חסות באמצעות הליך של מכרז.

הסכום שהצליחה החברה לגייס מיורקום - 6.6 מיליון דולר במשך 10 שנים, קטן בשיעור ניכר מהסכום שהתכוונה לגייס - 10 מיליון דולר. בהתחשב במוניטין הרב של היכל הספורט, בהיותו מזוהה יותר מכל אחד מהמתקנים בארץ עם הצלחה ספורטיבית בין-לאומית, ניתן להניח שלו הייתה החברה נוקטת הליך של מכרז פומבי, כנדרש וכמתחייב, היא הייתה מקבלת פניות נוספות והצעות גבוהות יותר.

בעלי התפקידים בעירייה, מועצת העירייה והמוסדות המנהלים של החברה לא קיימו כל דיון עקרוני בשינוי שמו של היכל ולא שקלו האם ראוי לתת לו שם של חברה זרה או מוצר לא מקומי, ולמותר לציין כי הם לא נתנו להנהלת החברה שום הנחיה בעניין זה.

ההתקשרות עם מכבי ת"א

בהסכם ההרשאה התחייבה החברה לתת למכבי עם סיום הפרויקט, בגין התשלומים שמכבי התחייבה לשלם, זכויות שלא נתנה לה על פי הסכמים שנעשו לפני תחילת הפרויקט. ואולם לא נמצאו מסמכים המעידים כי החברה הכינה אומדן כספי של הזכויות האלו, ולמותר לציין שאומדן כזה לא הוצג למקבלי ההחלטות לפני שנחתם הסכם ההרשאה. עוד עולה כי בתקופת הסכם ההרשאה נתנה החברה למכבי זכות בלעדית לשימוש בחלקים מהיכל (תאי אירוח לצפייה) בכל האירועים שמתקיימים בו, אף שמדובר בנכס בבעלות עירונית האמור לעמוד לשימוש כלל הציבור.

מתחילת שנת 2005 התקיים משא ומתן בין החברה ובין מכבי בנושא הקמתו של מוזאון בתחום ההיכל, שבמהלכו התגלעו חילוקי דעות בין הצדדים, בין היתר בנוגע למיקום המוזאון. בפברואר 2006, למרות חילוקי הדעות ואף שבאותו מועד טרם נחתם בין הצדדים הסכם שיבטיח את מימון העבודות, החלה החברה בחפירת מרתף בחלק הצפוני של היכל (להלן - המרתף הצפוני), שחלקו יועד על ידה למוזאון. הן דירקטוריון החברה והן ועדת הכספים שלה לא קיימו כל דיון בנושא, ולמותר לציין כי הם לא אישרו להנהלת החברה להתחיל בעבודות לבניית המרתף הצפוני. גם חילוקי הדעות עם מכבי בנושא המוזאון והשפעתם על מימון הפרויקט לא הועלו לדיון בדירקטוריון או בוועדותיו באופן שוטף. בדצמבר 2010, לאחר סיום הביקורת בנושא זה וכשנתיים וחצי לאחר שהפרויקט הסתיים, הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי "הגיעה להסדר עם קבוצת מכבי תל-אביב אשר יש בו לתת מענה לסוגיית המרתף הצפוני".

ההתקשרות עם המועצה להסדר ההימורים בספורט

בפברואר 2004 לאחר שהחברה חתמה על ההסכמים עם יורקום ועם מכבי ת"א, נחתם הסכם בינה ובין המועצה (להלן - ההסכם עם המועצה או ההסכם), ולפיו תקצה המועצה לחברה סך של 25 מיליון ש"ח (להלן - ההקצבה) במשך שש שנים לסיוע במימון הפרויקט בכפוף להתקדמות הבנייה ועל פי אבני דרך המפורטות בנספח להסכם.

למרות חשיבותו ויוקרתו של היכל הספורט, ואף שחלקה של המועצה במימון הפרויקט לא נפל מחלקם של יתר המממנים ואף עלה עליהם, לא נבחנה האפשרות לקרוא להיכל על שמה או לפחות לשתפה בקביעת השם החדש.

כדי להבטיח את "רווחת האוכלוסייה וספורטאיה" התחייבה החברה בהסכם, בין היתר, "להעמיד את המתקן במחירי עלות ההפעלה והאחזקה בלבד, לשימושם של אגודות ספורט ומועדוני ספורט כהגדרתם בחוק הספורט תשמ"ח-1988, למטרות פעילות ספורט". למרות האמור לעיל, במועד סיום הביקורת לא דאגה החברה להכין תמחור מדויק ומעודכן שישקף את עלויות אירועי הספורט בפועל ויהיה מקובל גם על המועצה.

אף כי בהסכם בין החברה למועצה עוגנה מערכת של בקורות שבאמצעותן הייתה המועצה יכולה לוודא שהחברה עומדת בהתחייבויותיה, בפועל לא בוצעה בקרה ראויה: לא ניתנה מראש ובכתב הסכמת המועצה לשינויים בתכנית ולסטיות ממנה; לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוקם צוות היגוי, וכי הוצע למועצה לשלוח משקיף לשיבוטיו; לא נעשתה בחברה ביקורת פנימית לבדיקת עמידתה בהתחייבויותיה כלפי המועצה, והמועצה לא נעזרה בליווי מקצועי בתחום הבנייה על מנת לעקוב אחר שלבי ביצועו של הפרויקט.

מקורות עצמיים וסיוע מעיריית תל-אביב

לצורך מימון הפרויקט השתמשה החברה במקורות עצמיים בסך כ-8 מיליון ש"ח בלבד. אם בתחילה סברה החברה כי לא תזדקק לסיוע של העירייה, או לפחות לא ציננה זאת במפורש, הרי שלאחר סיום הפרויקט היא נזקקה לקבלת הלוואות בעלים בסכום כולל של כ-13 מיליון ש"ח, וסבלה מגירעונות כספיים ומקשיים בתזרים המזומנים. התחזיות של החברה והעירייה משנת 2002 בעניין עלות הפרויקט והתקדמותו לא התממשו, בין היתר עקב חריגות מהתכניות ותוספות לפרויקט ועקב הזמן הרב שנדרש לביצועו. עלות הפרויקט גדלה במידה ניכרת, והחברה נאלצה לקחת במהלכו שלוש הלוואות משני בנקים בסכום כולל של כ-154 מיליון ש"ח.

מהדוחות הכספיים של החברה עולה כי בשנים 2005-2009 הלכו וגדלו ההפסדים השנתיים שלה (כולל הוצאות פחת) מ-4.6 מיליון ש"ח בשנת 2005 ל-16.7 מיליון ש"ח בשנת 2009. על פי תכנית עסקית שהוכנה בינואר 2008, תזרים המזומנים השנתי של החברה אמור להיות חיובי רק משנת 2013, והיא צפויה להתחיל להרוויח רק בשנת 2016.

למרות הסיוע הרב שנתנה העירייה לחברה לא נפתרו בעיותיה של החברה, וספק אם היא תוכל לעמוד בכל התחייבויותיה ללא סיוע נוסף של העירייה.

התקשרויות עם קבלנים

הבסיס הנורמטיבי להתקשרויות בתאגידים עירוניים

בתיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מספר 14), התשס"ג-2002 (להלן - התיקון לחוק), החיל המחוקק חובת פרסום מכרז גם על תאגידים מקומיים. בסעיף 5 לתיקון

לחוק נקבעה תחולתו 30 יום מהיום שהתקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגיד מקומי ייכנסו לתוקפן.

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2005⁵ צוין כי עד מאי 2005 לא התקין שר הפנים את התקנות בעניין עסקאות של תאגידים עירוניים (מקומיים) כנדרש. גם בביקורת הנוכחית נמצא כי למרות הערה בעניין זה בדוח מ-2005, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2010, לא התקין שר הפנים את התקנות כנדרש בתיקון לחוק, ואף לא קבע בנוהל שהחובה לפעול על פי דיני המכרזים חלה על כל התאגידים העירוניים, אף שלגישתו "מן הראוי כי גם חברות עירוניות יקיימו התקשרויות במכרז". מן הראוי שמשרד הפנים יפעל ללא דיחוי וימצא את הדרך המתאימה להסדרת הנושא, כגון על ידי הנחיה לרשות המקומית, בעלת השליטה בתאגיד העירוני, לדרוש מהתאגיד לפעול על פי דיני המכרזים בשינויים המחויבים.

הנחיות העירייה בעניין התקשרויות החברה

במאי 1995 החליטה מועצת העירייה "להורות לנציגיה בכל מועצות המנהלים [של התאגידים העירוניים], להעביר החלטה, כי יש להוציא מכרז לקבלת עבודות, זכיינות, ורכישות. תקנות המכרזים יגובשו עם לשכת החברות העירוניות⁶ והיועצת המשפטית של העירייה". עד מועד סיום הביקורת לא גובשו תקנות או נוהל כאמור, לא הועברו הנחיות כלשהן לתאגידים בעניין העקרונות שעליהם צריכים להיות מושתתים סדרי התקשרויותיהם, ואף לא הועברו להם קווים מנחים באשר לדרך שעליהם לנקוט בעת ביצוע ההתקשרויות.

ללשכת התאגידים לא היה ידוע אם בידי החברה היה קיים נוהל מכרזים והתקשרויות לפני שהחלה לנקוט צעדים מעשיים בעניין הפרויקט.

הסדרת הליכי ההתקשרות בשלבי הביצוע הראשוניים של הפרויקט

ההכנות לפרויקט, ובכלל זה נקיטת צעדים מעשיים לביצוע התקשרויות, החלו עוד לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט ובטרם היה בידי החברה נוהל מכרזים מסודר ואף לא כללים מחייבים וברורים שינחו את הגורמים הנוגעים בדבר בתהליך בחירת אנשי המקצוע, הקבלנים וספקי השירותים לביצוע הפרויקט.

בדצמבר 2003 אישרה אמנם ועדת הכספים של החברה עקרונות לדרכי ההתקשרויות השונות עם ספקים ונותני שירותים הקובעים באילו מקרים יש לקיים מכרזים, אולם היא לא אישרה נוהל מפורט שיסדיר את כל הליכי ההתקשרויות. יודגש כי אישור העקרונות כאמור נעשה כאשר החברה כבר הייתה בעיצומו של תהליך הבחירה של קבלנים ונותני שירותים לפרויקט ולאחר שחלקם כבר נבחרו.

כדי לבחור את הקבלן הראשי לפרויקט ואת הקבלן לעבודות החשמל פנתה החברה במאי 2002 בהליך של מכרז סגור⁷ לכמה קבלנים לקבלת הצעות להשתתפות בביצוע

5 דוח מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 407.

6 הכוונה ללשכת התאגידים העירוניים בעירייה (להלן - לשכת התאגידים).

7 מכרז סגור - מכרז שבו הפנייה להזמנת הצעות נעשית למציעים מסוימים בלבד.

הפרויקט, אף שלפי טיוטת קובץ נהלים שהכין מבקר החברה לשעבר, על החברה היה לבחור את הקבלן הראשי ואת הקבלן לעבודות החשמל באמצעות מכרז פומבי ולא באמצעות מכרז סגור. לא נמצאו בחברה אסמכתאות שמהן ניתן ללמוד על דרך קבלת ההחלטה להתקשר עם הקבלנים האמורים במכרז סגור ולא במכרז פומבי ועל הנסיבות שהצדיקו, לכאורה, קיום מכרז סגור במקרה זה.

ה ק ב ל ן ה ר א ש י

בהתקשרות עם הקבלן הראשי נפלו פגמים רבים, וספק רב אם היא עלתה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים, עם סדרי מינהל תקין ועם האינטרסים של החברה. נמצא כי החברה יצאה במכרז סגור לבחירתו של הקבלן ולא במכרז פומבי כנדרש לפני שקבעה אמות מידה לבחירת הזוכה במכרז; הליך הכנת רשימת הקבלנים לא היה מסודר, מנומק ומתועד כנדרש ולא ברור מי החליט שהחברה תפנה דווקא ל-15 הקבלנים שאליהם פנתה; בעלי תפקידים בחברה המליצו על כמה קבלנים, ובהם הקבלן שזכה בסופו של דבר במכרז, אף שספק אם לבעלי תפקידים אלה היה הידע הנדרש לכך.

בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה בספטמבר 2002 התריע היועץ המשפטי של החברה (להלן - יועמ"ש החברה) על כך שהחברה החלה בהליכים לבחירת קבלנים לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט ואת תקציבו. למרות האמור לעיל המשיכה החברה בהליך ההתקשרות, ובמסגרתו אף אישרה ועדת המכרזים באפריל 2003 (כחצי שנה לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט) את הזוכה במכרז.

בתיקי החברה לא נמצא כל מסמך המעיד כי נעשתה בדיקה כלשהי בעניין איכות עבודתם של הקבלנים על סמך פרויקטים שהם ביצעו בעבר, לרבות עמידה בלוחות זמנים, ומיותר לציין כי לא הוגש דיווח בעניין זה לוועדת המכרזים.

החברה החלה בהליכים לבחירת הקבלן עוד לפני שהיו בידה המימון והאישורים הדרושים לפרויקט, ולכן עבר זמן רב מאוד ממועד בחירת הקבלן הראשי (אוגוסט 2002) עד מועד חתימת החוזה עמו (פברואר 2004). בפועל התחיל הקבלן הראשי בידיעת החברה בעבודות הכנה והתארגנות על חשבוננו קודם שנחתם החוזה.

הקבלן החל לעבוד קודם שהוכן לוח זמנים מפורט המוסכם על שני הצדדים כנדרש. יתרה מכך, גם בחוזה לא נקבע לוח זמנים מוסכם ומעודכן, ואף לא במהלך העבודה, אף שנדרש היה לעשות זאת, בייחוד נוכח השינויים הרבים שהחברה ביקשה מהקבלן לבצע. כתוצאה מכך התגלעו חילוקי דעות בין החברה לבין הקבלן באשר ללוח הזמנים המחייב ובהמשך הפרויקט הם אף היו חלוקים ביניהם באשר למועד שבו התחילה העבודה.

הביקורת העלתה כי במהלך הכנת הפרויקט וביצועו היו בידי החברה כמה אומדנים שונים באשר ללוח הזמנים המתוכנן לביצוע הפרויקט, ולפיהם העבודות על הפרויקט אמורות היו להתבצע במשך כ-16 חודשים עד 22 חודשים ולהסתיים במהלך שנת 2006. ואולם בפועל העבודות בפרויקט הסתיימו במאי 2008. אמנם החברה טענה פעמים רבות כי הקבלן הראשי אינו עומד בלוחות הזמנים, אולם אין ספק כי חלק לא קטן מהפיגור נובע גם מתפקודה.

עקב תכנון חלקי של החברה (לדוגמה, בוצעו עבודות שלא תוכננו כלל בתחילה), נוצר פער ניכר בינו לבין הביצוע, וועדת החריגים של החברה שהוקמה במיוחד לצורך הפרויקט אישרה בקשות רבות מאוד, הן של הקבלן הראשי והן של קבלנים אחרים, לתשלומים בסכום מצטבר של כ-26 מיליון ש"ח בגין עבודות חריגות שביצעו. התשלומים ששולמו לקבלן הראשי בגין העבודות החריגות היו כ-13.4 מיליון ש"ח (במחירי החוזה), שהם כ-41% מהסכום שהייתה אמורה החברה לשלם לקבלן על פי החוזה שנחתם עמו. בסך הכול שילמה החברה לקבלן הראשי 53.1 מיליון ש"ח (כולל כ-8.5 מיליון ש"ח פיצוי בגין עליית מדד תשומות הבנייה).

הפרוטוקולים מהשיבות של ועדת החריגים קצרים ותמציתיים, שלא ניתן בהם מידע מספיק ואי אפשר לדעת מה היו הנימוקים להחלטות הוועדה ומה המשמעות הכספית שלהן. לא נמצא כי הדירקטוריון, שנדרש לאשר את הפרוטוקולים של הוועדה, התריע על כך.

חלק גדול מהבקשות לאישור החריגים, בייחוד בקשותיו של הקבלן הראשי, נבעו משינויים ועבודות נוספות שיזמה החברה. בעיקר מדובר בעבודות ב"מרתף הזירה", שלדברי הקבלן הראשי "הוגדלו בכמעט פי 3 מהיקפם המקורי", ובעבודות במרתף הצפוני, שלא נכללו במסגרת העבודות שהוצעו במכרז.

הדירקטוריון לא הנחה את ועדת החריגים להתחשב בהחלטותיה גם במצבה הכספי של החברה. בהיעדר הנחיה כאמור, ועדת החריגים התבססה בהחלטותיה בעיקר על המלצות מפקח הפרויקט ולא התחשבה כלל בתוצאות הכספיות העדכניות של הפרויקט. כך לדוגמה, הוועדה אישרה חריגים אף שלוועדת הכספים דווח באותה עת על גירעון משמעותי בפרויקט בסך של כ-13 מיליון ש"ח.

מעיון בדוחות שהכין מבקר החברה במהלך הפרויקט עולה כי גם בביצוע התקשרויות עם קבלנים אחרים בפרויקט נפלו פגמים רבים.

התקשרויות פרטיות של המנכ"ל לשעבר עם קבלנים

ב"הסכם עבודה אישי" שחתמה החברה באוקטובר 2000 עם מנכ"ל החברה דאז, מר ניר פרצלינה⁸ (להלן גם - המנכ"ל), התחייב המנכ"ל להודיע ליו"ר הדירקטוריון "מיד וללא דיחוי, על כל עניין או נושא אשר לגביהם יש לו עניין אישי במישרין או בעקיפין ו/או העלולים ליצור ניגוד אינטרסים עם תפקידו בחברה".

בפרוטוקול משיבת ועדת חריגים שהתקיימה במרס 2008 צוין כי לפני הדיון בבקשתו של אחד הקבלנים שהועסקו בפרויקט (להלן - קבלן י"ח) ביקש המנכ"ל "לא להשתתף בדיון". בפרוטוקול לא צוינה הסיבה לבקשה זאת. במכתבו מספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציין המנכ"ל כי לא היו לו "כל קשרים אישיים או עסקיים עם קבלנים ו/או יועצים ו/או מתכננים בפרויקט". עוד ציין המנכ"ל כי החליט לא להשתתף בישיבה האמורה של ועדת החריגים מכיוון שלאחר שקבלן י"ח סיים את עבודותיו בהיכל, נוצרה ביניהם "מערכת יחסים אישית", וכי נועץ בעניין זה בעל-פה עם יועמ"ש החברה בדצמבר 2007. במכתבו לא הבהיר המנכ"ל למה התכוון בביטוי "מערכת יחסים אישית".

8 מר פרצלינה חדל לכהן כמנכ"ל החברה בסוף דצמבר 2010.

בפברואר 2010 כתב המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי למיטב זיכרונו הקבלן היחיד שעמו התקשר באופן פרטי הוא קבלן אחר (להלן - קבלן י"ט), שסיים את עבודתו בהיכל זמן רב קודם לכן (בספטמבר 2005), וכי ההתקשרות הייתה בתחילת שנת 2007 לצורך ביצוע עבודה בביתו.

הביקורת העלתה כי לכאורה חלק מהודעותיו האמורות של המנכ"ל למשרד מבקר המדינה אינן משקפות את מצב הדברים כהווייתו:

1. קיים מסמך המעיד לכאורה כי כבר ביולי 2007, במהלך עבודתו של קבלן י"ח בהיכל, התקיימו מגעים בינו לבין מר פרצלינה בעניין קיום פעילות עסקית משותפת במדינות שונות באפריקה ואירופה, ולכל הפחות מעיד המסמך כי היו ביניהם קשרים אישיים כבר אז.

בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים המעידים כי מר פרצלינה דיווח על הקשרים הללו, ובכללם המגעים לקיום פעילות עסקית עם קבלן י"ח, בכתב, כנדרש, לדירקטוריון או לגורם אחר בחברה, ובכלל זה היועץ המשפטי שלה, ולמותר לציין כי הדירקטוריון לא בחן עניין מהותי זה ואת המתחייב ממנו.

2. זמן קצר לאחר סיום ההתקשרות הפרטית של המנכ"ל עם קבלן י"ט הגיש אותו הקבלן לחברה הצעה במסגרת מכרז לבניית משרדה⁹. ממסמכי החברה עולה כי באותה שנה קבלן י"ט אף השתתף בשלושה מכרזים אחרים לביצוע עבודות שיזמה החברה באצטדיון "בלומפילד" (שאינן קשורות לפרויקט), שנדונו בישיבות ועדת המכרזים שבהן נכח המנכ"ל, והוא אף זכה באחד ממכרזים אלה. המנכ"ל לא דיווח בעוד מועד למוסדות החברה על התקשרותו עם הקבלן לצורך עבודות פרטיות ולא עשה זאת גם אחריה, ומיותר לציין כי מוסדות החברה לא בחנו עניין מהותי זה ואת המתחייב ממנו.

תכנון הפרויקט, רישויו והפיקוח עליו

היתרי בנייה לפרויקט

החברה לא דאגה שיהיה בידיה תכנון מפורט ומלא של הפרויקט טרם החלה לבצעו, אלא תכננה את הפרויקט בהדרגתיות, תוך כדי ביצועו, ובשל כך העבירה במהלכו לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו (להלן - הוועדה המקומית) תשע בקשות להיתרי בנייה, והוועדה נעתרה לכולן.

בהיעדר תכנית כוללת הכינה החברה תכניות חלקיות, כך שחלק מההיתרים ניתנו בגין שינויים שעליהם הוחלט תוך כדי הביצוע, ולפחות שני היתרים (בגין שינויים במרתף הצפוני ובגין שינויים פנימיים בהיכל, ראו להלן) ניתנו בדיעבד. המוסדות המנהלים של החברה לא התבקשו לאשר להנהלת החברה לפעול כפי שפעלה ולהתחיל בביצוע הפרויקט לפני שיש בידה תכנון מפורט ומלא שלו.

9 ממכתבו של המנכ"ל עולה כי קבלן י"ט הגיש את ההצעה הזולה ביותר, אולם על פי המלצתו של המנכ"ל הוחלט, בשל "גובהן של ההצעות", שלא לבצע את העבודה במתכונתה המוצעת ולחפש חלופה זולה יותר.

יציאה לפרויקט ללא תכנון שלם והשלמת התכנון תוך כדי ביצוע הפרויקט פגעו ביכולתה של הוועדה המקומית לבחון כראוי את התכניות שהוגשו ולשקול בצורה מעמיקה ויסודית את השפעותיהן על ההיכל ועל הסביבה.

בשנת 2007 התגלעה מחלוקת בין אדריכל הפרויקט לבין החברה, בין היתר על רקע מחלוקת כספית בינו לבין החברה¹⁰ ועל רקע התרעותיו על מקרים רבים שבהם נעשו לטענתו חריגות בנייה בפרויקט, ובהן: חסימת אחד משערי ההיכל ושימוש בשטח מעבר ציבורי לצרכים פרטיים-מסחריים, שימוש מסחרי בשטח נוסף המוגדר מעבר ציבורי, הצבת תקרות בניגוד לתנאי היתר הבנייה, והתקנת שלט חיצוני בחזית ההיכל שלא בהתאם להיתר.

מנכ"ל החברה דיווח לוועדת הכספים של החברה על התרעות האדריכל לראשונה ארבעה חודשים לאחר שהתקבלו - בינואר 2008. בעקבות הדיווח לא התקיים כל דיון בנושא ולמותר לציין כי שום החלטה לא התקבלה. ועדת הכספים שבה ודנה בנושא רק בדצמבר 2008 ומינתה את המבקר הפנימי של החברה לבדוק את הנושא.

בחודשים מרס-אפריל 2009 קבעו גורמים בחברה כי לא היו חריגות בנייה בהיכל. קביעה זאת אינה עולה בקנה אחד עם האישורים שנתנו בדיעבד הגורמים המקצועיים, הדרישות של העירייה מהחברה לתקן את החריגות, השינויים שביצעה החברה בחלק מהנושאים בעקבות התרעותיו של האדריכל והליך הרישוי מחדש שהחברה נוקטת ל"עדכון" היתר הבנייה; בכל אלה יש כדי להעיד על כך שבפועל נעשו חריגות בנייה ושימושים שאינם תואמים את היתר הבנייה שחלקם לא תוקנו עד מועד הגשת דוח המבקר הפנימי וחלקם היו קיימים גם במועד סיום הביקורת.

הביקורת העלתה כי היו אי-התאמות נוספות בין הביצוע לבין היתר הבנייה ואף חריגות בנייה שעליהן לא התריע האדריכל: חלק מהחנויות ואף משרדי החברה מוקמו במקום שהיה מיועד, על פי ההיתר, לשמש "מעבר לכלל הציבור"; החברה סיימה את כל העבודות על המרתף בחלק הצפוני של ההיכל, ואף השכירה חלק מהמחסנים שבו לשוכרי שטחים מסחריים בהיכל, אף שלא היה בידה היתר לעשות זאת ואף שלא קיבלה לכך, כנדרש, את אישורה של הוועדה המקומית. ההיתר שניתן לחברה בעניין זה בינואר 2009 הכשיר בדיעבד בנייה ושימוש בלתי חוקיים שהיא ביצעה.

ניתוח ובחינה של המקרים שבהם סטתה החברה מהיתרי הבנייה או בנתה ללא היתר ופנתה לקבלת היתר בדיעבד, מעלים ספק אם בפעולות אלו נשקלו השיקולים הציבוריים והתכנוניים הדרושים, לבד מאינטרסים כלכליים. תפקוד זה אינו עולה בקנה אחד עם המצופה מחברה עירונית האמורה לפעול על פי אמות מידה ציבוריות. בפועל הושתתה העבודה בפרויקט על הליכי תכנון וקבלת החלטות לא תקינים שאין להם מקום במערכות ניהול ציבוריות.

פיקוח העירייה על הבנייה וטיפול בהחריגות הבנייה

החברה לא העבירה לוועדה המקומית הודעות מראש על מועד תחילת הבנייה לגבי רוב שלבי הבנייה של הפרויקט, כמתחייב. עד אוקטובר 2009 העבירה לה החברה הודעות

10 משרד מבקר המדינה לא בחן את סוגיית המחלוקת הכספית, ואין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי בעניין זה.

על מינויו של מהנדס לאחראי לביקורת לעניין ביצוע עבודות על פי שני היתרי בנייה בלבד, אף שעד אותו מועד נתנה לה הוועדה שמונה היתרים. בדיווח שמסר לוועדה המקומית האחראי לביקורת, על ביקורת שביצע בהיכל בדצמבר 2007 לא פורטו סטיות כלשהן מההוראות שבהיתר, כנדרש בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, או בתקנות שהוצאו מכוחו, וזאת למרות העובדה שבאותה עת כבר התגלו אי-התאמות להיתר ואף חריגות בנייה לכאורה.

פיקוח העירייה על הפרויקט שהתקיים בשנים 2002-2008 לא איתר חלק מחריגות הבנייה בסמוך למועד ביצועו, דבר המחייב בחינה באשר לאיכותו וליעילותו של הפיקוח מטעם העירייה.

הוועדה המקומית לא דיווחה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה על חריגות הבנייה שהועברו לידיעתה על ידי הפקחים בשנים 2006 ו-2008 ואף לא העבירה לה את הדיווחים החודשיים הנדרשים בתקנות.

מינואר 2002 ועד מועד סיום הביקורת פעלו בהיכל תשעה מזוננים ללא רישיון עסק. כמו כן פועלת במקום זה שלוש שנים מסעדה שאף לה אין רישיון עסק, בין היתר בשל בעיות תברואה. על העירייה והחברה לפעול בנחישות להסדרת עניין חשוב זה.

ייעוד ההיכל

עם הקמתו יועד היכל הספורט לשמש אכסניה הן לפעילויות ספורט והן לפעילויות תרבות ובידור, ולא נקבעה במפורש - לא במסמכי ההקמה ולא במסמכים מחייבים אחרים - עדיפות לקיום סוג פעילות כזה או אחר; נוסף על כך לא קבעו העירייה והחברה אילו סוגים של פעילויות תרבות ובידור נכללים בפעילויות שאפשר לקיים בהיכל כדי להבטיח שיעשה בו שימוש ראוי לנכס ציבורי.

בניסיון לייצר הכנסות נוספות, ומאחר שהתעריף לפעילויות ספורט בכלל ולאיימונים בפרט נמוך במידה ניכרת מהתעריף לפעילויות אחרות כגון אירועי תרבות, העדיפה החברה להעמיד את ההיכל לשימוש לאירועים אלה על פני שימוש לאיימונים, וכתוצאה מכך התגלעו חילוקי דעות בינה לבין מכבי ת"א.

בשנים האחרונות, לאור פרסומים בעיתונות בדבר כוונתה של החברה לקיים בהיכל גם אירועים פרטיים (חתונות, בר-מצוות וכד'), הועלו תהיות באשר לנאותות קיום אירועים סגורים בהיכל, דהיינו אירועים אשר אינם פתוחים לקהל הרחב. על כן על העירייה לקבוע מדיניות ברורה באשר לזכאותו של תאגיד עירוני בכלל והחברה בפרט לקיים במתקנים שבבעלות העירייה או התאגיד אירועים סגורים, ובייחוד אירועים פרטיים, וכן להגדיר במדויק, למען הסר כל ספק, את המושג "אירועים פרטיים".

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מלמדים כי לצורך קבלת ההחלטה על ביצוע הפרויקט לא עשו החברה והעירייה עבודת מטה נאותה ולא הגדירו מראש את מהות הפרויקט והיקפו, אף שמדובר בפרויקט יקר ומורכב. תחזיות שלהן בעניין הפרויקט והתקדמותו לא התממשו, החברה נזקקה לקבלת הלוואות בעלים מהעירייה תוך שימוש בכספי ציבור

והיא עדיין סובלת מגירעונות כספיים ומקשיים בתזרים המזומנים. בכמה מקרים התבצעה הבנייה תוך סטייה מהיתרי הבנייה או לחלופין קודם שהוצאו היתרי בנייה.

פגמים רבים נפלו גם בהתקשרויות החברה עם גופים שונים שאמורים היו לסייע לה במימון הפרויקט ועם קבלנים שעסקו בביצוע, וספק רב אם כל התקשרויותיה עלו בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים, עם סדרי מינהל תקין ועם האינטרסים של החברה כגוף ציבורי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמנכ"ל החברה קיים מגעים לקשרים עסקיים פרטיים עם אחד הקבלנים שהועסקו על ידי החברה בפרויקט במהלך עבודתו של הקבלן והסתפק בדיווח על כך בעל-פה ליועמ"ש החברה, ואת העובדה שהוא התקשר באופן פרטי עם עוד קבלן לביצוע עבודה בביתו ועל כך לא דיווח כלל.

הממצאים העולים מפרק זה מעידים על כך שהעירייה בהתנהלותה מול התאגיד העירוני שבבעלותה לא פעלה כראוי ולא שימשה דוגמה לציבור הרחב: היא קיימה פיקוח לקוי על הפרויקט לאורך תקופת ביצועו, וגם במקרים שבהם אותרו חריגות בנייה היא לא פעלה במהירות ובהחלטיות על מנת להביא לתיקון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להפיק את הלקחים מפרויקט זה וליישם בפרויקטים אחרים שהיא תבצע. ראוי שהעירייה תהדק את הפיקוח שלה על תאגידיה ובהם החברה, תפיק גם היא את הלקחים מפרויקט זה ותדאג ליישם בפרויקטים אחרים שהיא מבצעת בעצמה או באמצעות תאגידיה כדי להבטיח שיעשה שימוש מיטבי בכספי ציבור. ראוי שרשויות מקומיות אחרות יפיקו גם הן לקחים מפרויקט זה וידאגו ליישם בפרויקטים דומים שהן מבצעות.



מבוא

הרשויות המקומיות מקימות תאגידיים לצורך טיפול בנושאים הנמצאים בסמכותן (להלן - תאגידיים עירוניים). תאגידיים אלה פועלים בתור ישויות משפטיות עצמאיות. חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ (להלן - חברת היכלי הספורט או החברה) היא תאגיד שהוקם בשנת 1968 על ידי עיריית תל-אביב-יפו (להלן - העירייה), והיא בבעלותה המלאה. החברה מנהלת ומפעילה זה שנים את היכל הספורט ביד-אליהו (להלן - היכל הספורט או ההיכל) ואת אצטדיון הכדורגל "בלומפילד" ביפו (להלן - אצטדיון "בלומפילד"). החברה היא אחת מ-32 תאגידיים עירוניים שבהם מטפלת לשכת התאגידיים העירוניים בעירייה (להלן - לשכת התאגידיים). העירייה ממנה, באמצעות לשכת התאגידיים, את כל הדירקטורים בחברה.

העירייה היא הבעלים של המקרקעין שעליהם הוקם ההיכל ובעליו של ההיכל. על פי הסכם חכירה מיוני 2003 בין החברה ובין העירייה הוענקו לחברה זכויות החכירה במקרקעין עד יוני 2023. החברה התחייבה, בין היתר, "לא לבצע כל שינוי ולא להוסיף כל מבנה או בניין בהיכל, אשר ביצועם טעון רישיון על פי דין מבלי לקבל את הסכמת הבעלים במקרקעין [העירייה]... ובלו שקיבלה היתרים ורישיונות כנדרש על פי הדין". עוד נקבע בהסכם כי בתום תקופת החכירה יוחזר ההיכל לרשותה ולחזקתה של העירייה, וכי החברה לא תהיה זכאית לתבוע מהעירייה שום פיצוי בעבור השקעותיה בו.

ההיכל משמש מגרשה הביתי של קבוצת הכדורסל מכבי תל-אביב, והיא מקיימת בו גם את משחקיה במסגרת האירופית (ה"יורוליג"). גם נבחרת ישראל בכדורסל (גברים) מקיימת בהיכל חלק ממשחקי הבית שלה. כמו כן בהיכל מתקיימים בדרך כלל משחקי חצי הגמר והגמר של ליגת העל בכדורסל ומשחקי חצי הגמר וגמר גביע המדינה. נוסף על משחקי הכדורסל מתקיימים בהיכל במהלך השנה כנסים, אירועי מכירות ומופעי בידור שונים.

בסוף שנת 2000 החלה החברה במהלכים לשיפוץ היכל הספורט ולשדרוגו לשם הרחבת יעדיו (להלן - פרויקט השדרוג או הפרויקט). המהלכים בוצעו בשיתופה ובהסכמתה של העירייה - בעלת החברה וההיכל. הפרויקט, שביצעו הסתיים במאי 2008 ועלותו הסתכמה בכ-216.8 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים, כולל הוצאות מימון ששולמו עד 2009, לא כולל מע"מ¹¹), התמקד בעיקר בהסבתו של ההיכל למבנה רב-תכליתי, ובין היתר נבנו בו שטחי מסחר, מרתפים, תאי אירוח ויציעי ישיבה, והוחלפו בו מערכות למיזוג אוויר ומערכות תאורה והגברה.

מאחר שהפרויקט היה נרחב ומורכב והושקע בו סכום ניכר, היה חשוב שההחלטה לגביו תתקבל בתהליך מוסדר שישען על עבודת מטה מעמיקה, הכוללת, בין היתר, את הפעולות האלה:

1. פירוט של הצרכים שתכנית הבנייה נדרשת לספק, לרבות יעדים ותפוקות; 2. חישובי עלות-תועלת וכדאיות כלכלית; 3. הצעת חלופות שונות לפרויקט ופירוט היתרונות והחסרונות בכל חלופה; 4. ניתוח השפעותיו של הפרויקט על פעילות החברה; 5. תיאור מלא של תכנית הבנייה הכללית; 6. קביעת היקף התקציב הנדרש, לרבות עלות מחזור החיים של הפרויקט והמקורות לכך; 7. הכנת רשימה של התנגדויות וחסמים צפויים והדרכים להתמודד עמם; 8. פירוט הסדרים משפטיים נדרשים למימוש הפרויקט; 9. תכנון לוח זמנים מפורט, לרבות ציון אבני דרך ויעדי ביניים הניתנים למדידה ולבקרה; 10. מינוי גורם שיהיה אחראי לניהול הפרויקט, פירוט סמכויותיו והסדרת מנגנון הבקרה על פעילותו; 11. הגדרת הדוחות התקופתיים המפורטים שיוצגו למוסדות המנהלים על אופן הביצוע, לרבות פיגורים ועיכובים, גידולים בעלויות ותחזיות מעודכנות.

במאי 2006 החליט מבקר המדינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 79(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להפעיל את ביקורת המדינה על החברה. מפרברואר 2008 עד יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולותיהן של החברה והעירייה בתחומים הנוגעים לפרויקט ולתפעול ההיכל, ובהם תקצוב הפרויקט ומימונו, התקשרויות עם קבלנים, תהליכי התכנון, הרישוי והפיקוח על הבנייה וייעוד ההיכל. הבדיקה נעשתה במשרדי החברה ובמשרדי העירייה. בדיוק השלמה נעשו במועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן - המועצה), שהשתתפה במימון הפרויקט.

תקצוב הפרויקט

תכנון, עבודת מטה ואומדני עלות

לנוכח העלות הגבוהה של הפרויקט, הזמן הרב שנדרש לביצועו, מורכבות הביצוע וחשיבותו הציבורית של ההיכל, אחריות רבה הייתה מוטלת הן על החברה, כמפעילת ההיכל וכיוזמת הפרויקט, והן על העירייה, כבעלת ההיכל והחברה (להלן - הגופים הנוגעים לפרויקט). לצורך ביצוע הפרויקט נדרש מהן, בין היתר, להכין לוח זמנים סביר לביצועו וכן אומדן תקציבי של הפרויקט ושל עלות תחזוקתו השוטפת של ההיכל, לרבות תקציב ראשוני והערכה של תזרים

11 כל הסכומים ברוח זה אינם כוללים מע"מ אלא אם כן צוין אחרת.

הכספים שיידרשו. כמו כן נדרש מהן לבסס את החלטותיהן בנוגע לקידום הפרויקט (בנושאים כגון תכניות בנייה ומכרזים) על אומדני עלות אמינים ועל תכניות מגובשות.

החברה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 (להלן בפרק זה ובפרק הבא - תשובת החברה) כי "הפרויקט נחלק לשלב תכנון אשר במסגרתו התקיימה עבודת מטה נאותה, יסודית ומפורטת, ושבסימו התקבלה החלטה לעבור לשלב ביצוע הפרויקט, אשר התרחש בפועל בין השנים 2004-2008".

מהמסמכים עולה כי במהלך שלבי הפרויקט בשנים 2001-2008 (להלן - תקופת הפרויקט) החברה אמנם הכינה מדי פעם בפעם אומדנים, חלקם ראשוניים, להערכת עלות הפרויקט והציגה אותם לעירייה, אולם מבדיקת עבודת המטה שנלוותה להם עולה שחלו בהם שינויים רבים, דבר שיש בו כדי להעיד כי לא נעשתה עבודת מטה נאותה ויסודית לצורך קבלת ההחלטות בעניין הפרויקט, וכי מהות הפרויקט והיקפו לא הוגדרו כראוי.

להלן דוגמאות לפערים שבין התכנון לבין הביצוע: 1. לפי לוח הזמנים לביצוע הפרויקט, שהוכן בתחילתו, הפרויקט אמור היה להסתיים בתחילת 2004, אך בפועל בשנה זו רק התחילו עבודות הבנייה, והן נמשכו עד מאי 2008; 2. יש פער ניכר בין עלות הקמת ההיכל לפי האומדן הראשוני ובין עלותו הסופית: ביולי 2001 הוערכה עלות הפרויקט בכ-7 מיליון דולר (כ-29.4 מיליון ש"ח)¹², ואילו על פי הדוחות הכספיים של החברה לסוף שנת 2009 הייתה עלותו כ-190 מיליון ש"ח¹³. הגורמים לעלייה בעלות הפרויקט הם תוספות בנייה וביצוע שינויים רבים מאוד בתכניות הבנייה במהלך תקופת הפרויקט המלמדים שהתכניות לא היו מגובשות דיין (בעניין זה ראו להלן), שינויים בשער הדולר לעומת השקל, הצמדת העלויות למדד תשומות הבנייה¹⁴ והעלייה במחיר החומרים (כגון הברזל); 3. הפרויקט אמור היה לכלול, באחריותה של העירייה, בניית חניון תת-קרקעי, אך ביולי 2010 טרם הוחל בבנייתו; יצוין כי בניית החניון לאחר השלמת הפרויקט תגרום לקשיים בהפעלת ההיכל, מאחר שעקב כך שוב ישמש ההיכל אתר בנייה, ובעקבות כך צפויה ירידה בהכנסות החברה; 4. בתחילת הפרויקט האמינה החברה כי לא תזדקק לסיוע מהעירייה, אך הדבר לא עלה בידה, ועם התקדמות הפרויקט קיבלה החברה אשראי בנקאי בסך כולל של כ-154 מיליון ש"ח, שאת מרבית הביטחונות לפירעונו (כ-109.5 מיליון ש"ח)¹⁵ נתנה העירייה.

להלן יפורטו השתלשלות העניינים והשינויים העיקריים שבאו בעקבותיה בתקציב הפרויקט, שעליהם דווח בדיונים של הגופים הנוגעים לפרויקט:

דיווחים על עלות הפרויקט ודיונים במוסדות המנהלים של החברה

1. בינואר 2001 הועלה בדירקטוריון החברה לראשונה עניין הפרויקט; בדיון בתקציב ההיכל לשנת 2001 דיווח יו"ר הדירקטוריון דאז, מר שמואל פרנקל (להלן - יו"ר הדירקטוריון) בין היתר, על רעיונות חדשים לפיתוח ההיכל (כגון הוספת מגדל להיכל ופיתוח שטחים מסחריים) וציון כי

- | | |
|----|--|
| 12 | יצוין כי בתחילת הפרויקט הוצגו אומדני התקציב בדולרים, ומשנת 2005 מוצגות התכניות העסקיות בשקלים. |
| 13 | הסכום אינו כולל הוצאות מימון ששולמו עד שנת 2009 בגין הלוואות שלקחה החברה למימון הפרויקט. |
| 14 | מדד הבסיס היה מדד מאי 2002 - 191.1 נקודות (לפי בסיס ינואר 1992), ואילו המדד בסיום הפרויקט (מאי 2008) היה 253.1 נקודות (לפי אותו בסיס). |
| 15 | מדובר בערבות בסך 79.5 מיליון ש"ח ובפיקדון בסך 30 מיליון ש"ח. |

החברה יכולה לקבל לשם כך סכום של כ-20 מיליון דולר (כ-82.4 מיליון ש"ח) מהחברה לפיתוח כלכלי תל אביב-יפו.

2. באפריל 2001 שוב הועלה בדירקטוריון החברה עניין הפרויקט: בדיון בסעיף "שונות" דיווח יו"ר הדירקטוריון כלהלן: "כידוע לכם אנו מתכוונים לפתח את ההיכל ופנינו לאדריכל... שיכין לנו תכנון לניצול ההיכל כך שיהיו לנו שטחים מסחריים שיכניסו לנו כסף טוב".

3. במאי 2001 קיבלה ועדת הכספים של החברה לראשונה החלטה בעניין הפרויקט: בעקבות דיווח של יו"ר דירקטוריון החברה על פגישה עם ראש העירייה בנושא החליטה הוועדה להתקשר עם אדריכל, שירכז "את כל העלויות של בעלי המקצוע שיתעסקו בתכנון הבניה", ולאשר לשם כך "סכום של 200 אלף ש"ח להתחלת פרויקט כשכר תכנון". הדירקטוריון אישר את פרוטוקול הדיון בישיבתו בספטמבר 2001.

מהאמור לעיל עולה כי קודם לקבלת ההחלטה בנוגע לפרויקט לא התקיים דיון יסודי ומעמיק כנדרש בנושא הצורך בשיפוץ ההיכל, יעדיו והיקפו, וכי לא נמצאו אסמכתאות המעידות שנבחנו חלופות כלשהן לפרויקט (למשל, לא נבדקו עלויות בניית ההיכל במקום אחר או עלויות הריסתו ובניית היכל חדש במקומו). עוד עולה כי פעולות מהותיות לקידום הפרויקט, ובהן פנייה לאדריכל והכנת תכניות פיתוח, בוצעו לפני הדיונים בדירקטוריון וללא אישורו, וכי יו"ר הדירקטוריון דיווח עליהן רק בדיעבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי בתחילת שנת 2001 נבחנו חלופות שונות לפרויקט, אך הן נשללו. ואולם החברה לא צירפה לתשובתה אסמכתאות המעידות על בחינה כזאת.

4. בדיון שהתקיים ביולי 2001 דיווח יו"ר הדירקטוריון לוועדת הכספים של החברה כי בפגישתו האמורה עם ראש העירייה התבקשה החברה להכין תכנית עסקית לשדרוג ההיכל, וכי הוכנו רשימת יועצים וטבלת מחירים לשלב הראשון של הפרויקט. מנכ"ל החברה דאז, מר ניר פרצלינה¹⁶ (להלן - מנכ"ל החברה או המנכ"ל) ציין כי "התכנית מוערכת בשני שלבים כאשר כל הפרויקט מוערך בכ-7 מיליון דולר (כ-29.4 מיליון ש"ח)" (ההדגשה אינה במקור), אך לוועדה לא הוצג מסמך מפורט בעניין זה וגם התכנית העסקית הנדרשת הוכנה זמן רב לאחר מכן - באוקטובר 2002.

עוד יצוין כי האדריכל מטעם משרד האדריכלים שעמו התקשרה החברה, מר רפי לרמן, שהיה נוכח בדיון, הבהיר כי מדובר באומדן בלבד, וכי ייתכן שיהיו חריגות ממנו, שכן "בנין היכל הספורט הוא מבנה ישן מאוד, אין מספיק נתונים המעידים על מה הבניין מבוסס, המערכת מורכבת מאוד, והיסטוריית הבניין ארוכה, הוא נבנה טלאי על טלאי, אי אפשר להמר על העבודה הזו".

נמצא כי אף שמהבהרה זו עולה שעלות הפרויקט עשויה להיות גבוהה יותר מעלותה לפי הערכת מנכ"ל החברה, החליטה ועדת הכספים של החברה להמשיך בפרויקט ולא דרשה מהנהלת החברה להציג לה הערכות וניתוחים מדויקים ומפורטים יותר, שלפיהם היא תשקול אם כדאי להמשיך בביצוע הפרויקט.

5. עד 1.3.02 לא הייתה בידי החברה הערכה מפורטת של עלות הפרויקט. מאותו מועד ועד אפריל 2004 ניתנו לכמה גורמים אומדנים שונים ורבים שנעו בין כ-10 מיליון דולר (כ-47 מיליון ש"ח) ועד 25 מיליון דולר (כ-117.5 מיליון ש"ח).

להלן בטבלה פירוט של חלק מהשינויים באומדן עלות הפרויקט מיולי 2001 עד אפריל 2004:

16 מר פרצלינה חדל לכהן כמנכ"ל החברה בסוף דצמבר 2010.

מקור האומדן ולמי הופנה	סכום אומדן עלות הפרויקט (במיליוני ש"ח)	סכום אומדן עלות הפרויקט (במיליוני דולר)	התאריך שבו ניתן אומדן עלות הפרויקט
בהודעת המנכ"ל לוועדת הכספים של החברה	29.4	7	יולי 2001
במכתב שמסרה החברה המפקחת על הפרויקט (להלן - מפקח הפרויקט או המפקח) למנכ"ל החברה	70	15	מרס 2002
	47	⁽¹⁾ 10	
במסמך שמסר מפקח הפרויקט למנכ"ל החברה	112.8	24	אפריל 2002
	98.7	⁽²⁾ 21	(6.4.02)
בהודעת יו"ר הדירקטוריון ליו"ר מועצת ההימורים	70.5	15	אפריל 2002
			(29.4.02)
במכתב של מפקח הפרויקט למנכ"ל החברה	82.3	⁽³⁾ 17.5	מאי 2002
	47	⁽⁴⁾ 10	
במכתב של מנכ"ל החברה למנכ"ל העירייה	105.8	22.5	יולי 2002
בהודעת מנכ"ל החברה לדירקטוריון	98.7	21	ספטמבר 2002
			(2.9.02)
בפניית מנכ"ל החברה למנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה	105.8	22.5	ספטמבר 2002
			(3.9.02)
בתקציב הפרויקט	112.8	⁽⁵⁾ 24	דצמבר 2003
הערכת מפקח הפרויקט	117.5	25	פברואר 2004
ועדת הכספים הטילה על מפקח הפרויקט להגיש תקציב בסכום זה לפי בקשת יו"ר הדירקטוריון	103.4	22	אפריל 2004

- (1) עלות פרויקט "מקוצץ"
- (2) אומדן תקציב מינימום
- (3) אומדן תקציב לפרויקט מלא
- (4) אומדן תקציב לפרויקט חלקי
- (5) לא כולל הוצאות מימון

מהאמור לעיל עולה כי האומדנים של עלות הפרויקט השתנו בפרקי זמן קצרים ביותר, לעתים בתוך ימים אחדים. עוד עולה כי בתוך שנה אחת בלבד (יולי 2001 - יולי 2002) גדל האומדן הראשוני החלקי, שלא התבסס על תכנית כלשהי, ביותר מפי שלושה, וכי מיולי 2002 עד אפריל 2004 עדיין חלו שינויים תכופים בעלויות הפרויקט שהוצגו לנוגעים בדבר; דירקטוריון החברה קיבל רק בדיעבד דיווח על שינויים אלה ועל הפער בתקציב. מהמסמכים לא ניתן ללמוד ממה נובעים השינויים האמורים, והאם הם בוצעו על סמך תחשיבים מדויקים שעודכנו גם בהתאם לשינויים בתכנון ולנעשה בשטח. כמו כן בביקורת לא נמצא כי החברה דיווחה לעירייה מבעוד מועד על השינויים ועל הגידול באומדן העלות וכי העירייה נתנה לכך אישור מראש. לדעת משרד מבקר המדינה, שינויים אלה מלמדים שמלכתחילה לא בוצע תכנון ראוי המבוסס על הערכות ונתונים ראייתיים התואמים, ככל האפשר, את התכניות שגובשו.

עוד העלתה הביקורת כי עוד לפני שגובשו תכנית ואומדן תקציבי המוסכמים על דעת הגופים הנוגעים לפרויקט החלה החברה לנקוט צעדים לבחירת קבלן ראשי, ובמאי 2002 היא פנתה לקבלנים שונים בבקשה לקבל הצעות מחיר לביצוע הפרויקט (ראו להלן).

דיווחי החברה לעירייה

1. ביולי 2002 דיווח מנכ"ל החברה למנכ"ל העירייה דאז, מר אריאל קפון (להלן - מנכ"ל העירייה), ולסמנכ"ל לתכנון ובקרה של העירייה דאז, מר עוזי גרנות (להלן - הסמנכ"ל לתכנון) כי עלות הפרויקט מוערכת בכ-22.5 מיליון דולר (כ-105.8 מיליון ש"ח), וכי כבר גויסו 8 מיליון דולר, והיינו נדרש להוסיף 14.5 מיליון דולר (כ-68.2 מיליון ש"ח) על מנת להתחיל בביצוע הפרויקט.

2. באוגוסט 2002 התקיים דיון בראשות מנכ"ל העירייה, ובו הציגה החברה מצגת בנושא הפרויקט. אך מאחר שלדעת נציגי העירייה המצגת לא כללה כמה נושאים שנדרש לדון בהם (כגון תכנית עסקית מפורטת הכוללת ניתוח סיכונים, מחויבות העירייה כלפי החברה ושלבי ביצועה של התכנית) הבהיר מנכ"ל העירייה כי לא ניתן לאשר את התכנית ללא "עבודה מקדימה" כנדרש. המנכ"ל סיכם כי "באחריות מנהלת לשכת התאגידים, מנהלת אגף התקציבים ומנכ"ל היכל הספורט להכין תכנית עסקית וכלכלית הכוללת ניתוח תקציבי וחשיפת העירייה. התכנית צריכה להציף את הבעיות ולהציע דרכים לפתרון. באחריות מנהלת לשכת התאגידים להוביל את המהלך, ולהביא את התכנית בפניו[ן] תוך 14 ימי עבודה" (בעניין זה ראו להלן).

מהאמור לעיל עולה כי העירייה, בעלת החברה ובעלת ההיכל, דרשה שתוכן תכנית עסקית מפורטת לפרויקט רק לאחר שהחברה כבר החלה לנקוט צעדים מעשיים לקידומו (כגון פנייה לקבלת הצעות מקבלנים).

3. ב-5.9.02 קבע הסמנכ"ל לתכנון כי על מנת לבחון את נושא שדרוג ההיכל על כל היבטיו, ובכלל זה חשיפת העירייה לסיכונים בגין הפרויקט, יקים משרד רואי חשבון מסוים (להלן - משרד הרו"ח) צוות בחינה מיוחד שיכלול נציגים של אגף התקציבים בעירייה ולשכת התאגידים. הבחינה שיבצע הצוות תכלול "בחינה עסקית של התוכנית בה מוצע להשקיע 100 מיליון ש"ח; בחינה כלכלית של סיכונים והזדמנויות; בחינה תקציבית לגבי יכולת העירייה לקבל המחויבויות הנדרשות; בחינה תבע"ית [תכנית בניין עיר] אודות היכולת לממש התוכנית; בחינה משפטית של תהליכי גיוס הכסף ועמידה בתנאי מכרזים; משמעות ערבות העירייה". נקבע כי מסקנות הבחינה יוגשו עד 19.9.02.

נמצא שהבחינה העסקית לא הוגשה במועד שנקבע.

כעבור שבוע התקיים באגף התקציבים בעירייה דיון ובו נקבע כי במסגרת הבחינה יש להביא בחשבון בין היתר לוח זמנים ראלי לביצוע הפרויקט, שיכין מינהל ההנדסה של העירייה, ובו יפורטו המועדים הצפויים של סיום הליכי הרישוי והתחלת הבנייה וכן משך הזמן הצפוי להקמת חניון תת-קרקעי. מנכ"ל החברה מסר בדיון כי עלות הפרויקט היא כ-22 מיליון דולר (כ-103.4 מיליון ש"ח), וכי הוא יסתיים באפריל 2004.

באוקטובר 2002 הגיש משרד הרו"ח לסמנכ"ל לתכנון מסמך שכלל את ממצאי הבחינה, והוגדר על ידי המשרד "תכנית עסקית" (להלן - התכנית העסקית). לדברי העירייה "האומדן התקציבי אשר עליו יש להתבסס הינו האומדן שהוצג בתכנית העסקית [הזאת]". בתכנית העסקית צוין, בין היתר, כי עלות הפרויקט תהיה 24 מיליון דולר (כ-112.8 מיליון ש"ח), וכי בהיעדר תכנית מסודרת נתקל המשרד הרו"ח "בפערים משמעותיים ביותר בהנחות הבסיס בין נציגי אגף הגזברות [בעירייה] לבין

חברת היכלי הספורט". עוד צוין כי ייתכן שהפרויקט המוצע לא יסתיים כמתוכנן באפריל 2014, כי אי-אפשר להעריך מתי ייבנה חניון תת-קרקעי, כי לא ניתנו כל האישורים הנדרשים לביצוע שלב שני של הפרויקט, וכי יש צורך לפעול במהירות לקבלתם. במכתב לוואי שצורף לתכנית העסקית צוין כי "השתלשלות העניינים בפרויקט זה רצופה כשלים. לדעתנו, לא התקיימו העקרונות הקיימים בנוהל העבודה עם החברות העירוניות. שוב מוצאת העירייה את עצמה חשופה למחויבות כספית בלא שהייתה שותפה לכל תהליכי קבלת ההחלטות" (ההדגשה אינה במקור). בישיבה של נציגי העירייה והחברה, שהתקיימה באותו חודש ובה נדונה התכנית העסקית, ציינה מנהלת אגף התקציבים כי "לדעת אגף התקציבים - שיעור החשיפה [הסיכון] גבוה מדי ואין לאשר הפרויקט במתכונתו המוצעת".

במאי 2003 הגישו לעירייה משרד הרו"ח ויועץ כלכלי שמינתה החברה (להלן - היועץ הכלכלי) תכנית עסקית מעודכנת ומפורטת יותר, שגם בה הוערכה עלות הפרויקט ב-24 מיליון דולר (כ-112.8 מיליון ש"ח). מהמסמכים עולה כי תכנית זו כללה מידע על המצב המשפטי של הפרויקט (פרטים על החתימה על הסכם החכירה ועל ההסדר החוזי בין החברה לעירייה בעניין החניון הפתוח), על המצב התכנוני (זכויות הבנייה במגרש, בשטחים הציבוריים ובחניון התת-קרקעי), על תכנית הבינוי האדריכלית, על עלויות הבנייה ועל ההכנסות וההוצאות השוטפות הצפויות לאחר סיום הפרויקט.

הביקורת העלתה כי אף שבסוף שנת 2002 טרם אישרה מועצת העירייה את הפרויקט, הודיע באותו מועד יו"ר הדיקטוריון לדיקטוריון החברה כי הוא אינו רוצה לדחות את ביצועו של הפרויקט בשנה נוספת, וכי הוא ומנכ"ל החברה הגיעו למסקנה ש"צריך ללכת קדימה". יצוין כי החלטה זו לא התבססה על מסד נתונים הכולל את כל הנתונים הרלוונטיים הנדרשים ועל אומדן תקציבי מפורט ומאושר. עוד הועלה כי אף שהחלטת מנכ"ל העירייה מאוגוסט 2002 להגיש תכנית עסקית וכלכלית בתוך 14 יום לא בוצעה, ואף שכאמור מועצת העירייה לא אישרה את הפרויקט, הודיע מהנדס העירייה באוקטובר 2002 לאגף התקציבים כי "בקשה להיתר לבניית קומת מרתף ומנהרה להכנסת ציוד בתחום ההיכל... אושרה כבר על ידי ועדת המשנה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 טענה העירייה כי "כידוע הליכי הרישוי (ביחוד של פרויקט כזה) ארוכים זמן רב ועל כן היה נכון לפעול מבעוד מועד ולקדם את הליך הרישוי".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לקדם את הפרויקט, לרבות הליך רישוי, לפני שבעל הנכס (העירייה) נתן את הסכמתו לכך. על העירייה היה להקפיד שכל פעולותיה בעניין הפרויקט יבוצעו במסגרת הליך מסודר של קבלת החלטות תוך התבססות על נתונים, ניתוחים ותכניות עסקיות מפורטים ובדוקים, שיוגשו לאישורה מבעוד מועד, כנדרש על פי סדרי מינהל תקין.

4. ב-20.8.03 כתבה עוזרת ראשית ליועץ המשפטי של העירייה (להלן - יועמ"ש העירייה) לגזבר העירייה, לקראת דיון בוועדת הכספים של העירייה בעניין ערבות העירייה להלוואה שהחברה נזקקה לה למימון הפרויקט (ראו להלן), כלהלן: "אבקש להפנות תשומת לבך כי החלטת ביצוע שדרוג היכל הספורט... לא הובאה בפני [מועצת העירייה]. החלטה היא אכן החלטת חברה וכפופה לכל העקרונות הכלליים והחוקים החלים על החברה, אבל, ויש אבל חשוב, העירייה במישרין נוטלת סיכון הן בשעבוד המקרקעין והן במתן הערובה ולכן נכון יהיה להביא את ההחלטה בדבר מתן אישור הערבות יחד עם הרעיון והעקרונות העומדים בבסיס התכנית לביצוע בשלה נדרשת הערבות, מה גם שכאשר מדובר בפרויקט בעלות כה גבוהה, בייחוד בתקופה כהיום, כאשר על

הדירקטורים להכריע, מוטב יהיה כי תהיה החלטה עקרונית אשר תהווה את 'אינטרס העירייה', לה חבים הדירקטורים חובת אמון" (ההדגשה במקור).

באוגוסט 2003 החליטה ועדת הכספים של העירייה כי העירייה תיתן לחברה ערבויות בסך של עד 15 מיליון דולר (כ-70.5 מיליון ש"ח) לצורך הבטחת ההחזר של הלוואה האמורה, ובספטמבר 2003 אישרה מועצת העירייה החלטה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שקודם לביצוע צעדים מעשיים לקידום הפרויקט (ובהם בחירת קבלנים על ידי החברה, כמפורט להלן) בכלל ולקבלת החלטה של ועדת הכספים של העירייה בעניין הערכות בפרט, יתקיים במועצת העירייה דיון יסודי בכל ההיבטים העקרוניים והחשובים של הפרויקט, וכי בעקבותיו תקבל המועצה החלטה עקרונית בנושא שתעלה בקנה אחד עם האינטרסים של העירייה.

דיווחים על חריגות מאומדן העלות

1. (א) בסיכום דיון שהתקיים בעירייה ביוני 2005 נקבע, בין היתר, כי "באחריות מנכ"ל היכלי הספורט' להערך להוצאות בלתי צפויות ושאינן מתקצבות בשלב הפרויקט. במידה ויהא צורך בהגדלת תקציב הפרויקט, ידרש אישור מנכ"ל העירייה לכך". מנכ"ל החברה התבקש "להימנע מתוכניות השקעה חדשות על מנת שנוכל להיערך לפרויקטים נוספים כגון בניית החניון" (ההדגשה אינה במקור).

(ב) בספטמבר 2005 מסר מנכ"ל החברה לוועדת הביקורת של החברה כי האומדן של תקציב הפרויקט עלה לסך 132.7 מיליון ש"ח, בשל הצמדת התקציב למדד תשומות הבנייה ועליית מדד זה עקב התייקרות מחירי הפלדה, וכי "זה מחייב אותנו לצמצם בסעיפים אחרים. אנו לא נגדיל את התקציב".

2. במרס 2005 דיווח מפקח הפרויקט לוועדת הכספים של החברה כי "סה"כ החריגה מהתקציב על פי תחשיב האומדנים השונים הינה 5 מיליון ש"ח". מכיוון ש"יור הדירקטוריון דאז הודיע בישיבה כי אין אישור לחרוג מהתקציב הוחלט ש"התקציב במסגרתו המאושרת לא ייפרץ וכל חריגה יימצא לה מקור במסגרת התקציב ע"ח סעיף אחר". יומיים אחר כך גם גזבר העירייה הודיע לחברה כי "אין אישור לחריגה כל שהיא בתקציב הפרויקט". ואולם הביקורת העלתה כי החריגות התקציביות בפרויקט לא פסקו ואף הגיעו לסכומים גבוהים הרבה יותר:

(א) במרס 2006 דווח לוועדת הכספים של החברה על חריגות תקציביות בפרויקט שבגינן הגיע הגירעון ל-13.7 מיליון ש"ח. בדוח מבקר החברה דאז מאוגוסט 2006 נאמר כי לפי התחזית צפוי הגירעון להגיע לכ-20.3 מיליון ש"ח, וכי דיווחים בעניין הגידול בגירעון לא נמסרו לוועדת הכספים מאז הדיווח האמור ממרס 2006, ומיותר לציין שהיא לא אישרה אותו.

יצוין כי בספטמבר 2004 אישרה האספה הכללית של החברה כי החברה תקבל הלוואה בסך 22 מיליון דולר (כ-103.4 מיליון ש"ח) מבנק הפועלים בע"מ (להלן - בנה"פ), וכי לחלק נכבד מסכום זה - עד 15 מיליון דולר (70.5 מיליון ש"ח) - תערוך כאמור העירייה. מנכ"ל העירייה אישר החלטה זו, ובנובמבר 2005 אישר את ההחלטה גם מנכ"ל משרד הפנים.

ביולי 2006 מסר יו"ר הדירקטוריון לוועדת הכספים של החברה, בין היתר, כי "רק בשנת 2013 החברה תתחיל לראות רווחים". לשאלתו "איך אנו מול התכנית העסקית הראשונה", השיב נציג משרד הרו"ח שהכין את התכנית העסקית המעודכנת כי "בתכנית העסקית הראשונה כל נושא ההלוואה לא היה מסודר, לא היו 3 הלוואות^[17], הייתה הלוואה אחת בלבד". בישיבה הוחלט לקיים דיון נפרד בנושא, מאחר שחברי הוועדה קיבלו את החומר רק ביום הישיבה ולא הספיקו ללמוד אותו. דיון זה התקיים רק באוקטובר 2006.

בספטמבר 2006 כתב לחברה המלווה הראשון, בנה"פ, כי לפי דוח מעקב ביצוע שהכין מפקח מטעמו הייתה חריגה תקציבית בסך 15 מיליון ש"ח וציין שעל פי ההסכם בין הבנק לחברה, היא (החברה) התחייבה לכסות ממקורותיה כל חריגה בתקציב. כעבור חודש נוסף בלבד הודיע בנה"פ לחברה כי מדוח המפקח מטעמו עולה שהחריגה התקציבית בפרויקט גדלה לסך 25 מיליון ש"ח.

הועלה כי שלא כמתחייב מההסכם בין בנה"פ ובין החברה, לא כיסתה החברה ממקורותיה העצמיים את החריגות האמורות מהתקציב, אלא לקחה לשם כך, כאמור, הלוואות נוספות.

(ב) בדצמבר 2006 דנה ועדת הביקורת של החברה בדוח מבקר החברה דאז מאוגוסט 2006 ובחריגה (גירעון) בסך כ-20 מיליון ש"ח מתקציב הפרויקט. מנכ"ל החברה הסביר ש"על ציר הזמן הוספנו דברים נוספים שלא היו בתכנון".

(ג) ביולי 2007 אישרה ועדת הכספים של החברה את תקציב הפרויקט שעלה לסך של כ-143 מיליון ש"ח (במחירי מדד הבסיס).

(ד) באוגוסט 2007, בדיון בראשות הסמנכ"ל לתכנון, סוכם כי מנהלת לשכת התאגידים "תעביר תכנית עסקית לצורך בחינת מצבו הכלכלי והכספי של היכל הספורט". בעקבות זאת הוכנה בספטמבר 2007 תכנית עסקית מעודכנת, והיא הוגשה חודשיים אחר כך לגזבר העירייה. על פי תכנית זו, עלות הפרויקט הסתכמה בכ-180 מיליון ש"ח, והגידול הניכר בעלות, מקורו, בין היתר, בתוספות מאושרות לפרויקט שעלותן הסתכמה בכ-25.5 מיליון ש"ח, בחריגה מהתקציב (בסך כ-4.5 מיליון ש"ח) ובעלייה הגדולה (בשיעור של כ-29%) במדד תשומות הבנייה. בתכנית צוין כי החברה לקחה שלוש הלוואות בסכום כולל של 154 מיליון ש"ח (84 מיליון ש"ח, 40 מיליון ש"ח ו-30 מיליון ש"ח).

(ה) במרס 2008 הגישה הנהלת החברה לוועדת הכספים של החברה תכנית עסקית מעודכנת, ולפיה עלות הפרויקט הסתכמה בכ-191.7 מיליון ש"ח, והגירעון בתזרים המזומנים ביחס לתכנית הראשונה מאפריל 2005 הגיע ל-46.4 מיליון ש"ח. לפי ניתוח עדכני מאפריל 2009, שביצעה הנהלת החברה, היה הגירעון 52.8 מיליון ש"ח.

על פי נתונים שהעבירה החברה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 הייתה עלות הפרויקט כ-190 מיליון ש"ח, ובכלל זה הוצאות מימון בסך כ-855,000 ש"ח שהיו לחברה עד יולי 2005. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הוצאות המימון הנוספות שיהיו לה בגין ההלוואות שלקחה ייזקפו לחשבון רווח והפסד בעת היווצרותן בפועל, על פי כללי החשבונאות.

על פי הדוחות הכספיים של החברה היא שילמה מיולי 2005 עד סוף 2009 הוצאות מימון בסך כ-26.8 מיליון ש"ח, ועליה לשלם (על פי התכנית העסקית מתחילת שנת 2009) משנת 2010 ואילך הוצאות מימון בסך כ-112 מיליון ש"ח.

17 החברה לקחה מבנה"פ בתחילת ביצועו של הפרויקט הלוואה בסך 84 מיליון ש"ח, ובאותו מועד, יולי 2006, הייתה במגעים עם בנק אחר לקבלת שתי הלוואות נוספות.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם מהבחינה החשבונאית ניתן לרשום מיולי 2005 את הוצאות המימון בדוח רווח והפסד בעת היווצרותן ולא לזקוף אותן לעלות הפרויקט, היה על החברה לציין בדיווחיה למוסדות המנהלים שלה ולעירייה את העלות האמתית של הפרויקט. בעלות זאת צריכה הייתה החברה לכלול את הוצאות המימון האמורות.



לפני שגוף ציבורי נוקט צעדים מעשיים לביצוע פרויקט בנייה, ובייחוד אם מדובר בפרויקט מורכב שעלותו גבוהה, הוא נדרש לבצע עבודת מטה יסודית ומקיפה שתוצאותיה יישמשו בסיס להחלטות בנושא. ממצאי הביקורת מלמדים כי לצורך קבלת ההחלטה על ביצוע הפרויקט לא עשו החברה והעירייה עבודת מטה נאותה, לא הגדירו את מהות הפרויקט והיקפו, ולא בחנו חלופות לפרויקט.

בתקופת הפרויקט חלו שינויים רבים בתקציבו, ובעקבות כך נאלצה החברה לקחת הלוואות בסכומים ניכרים הגבוהים מאלה שתכננה מראש. דירקטוריון החברה לא קיים דיון יסודי בעניין השינויים שבוצעו בתכניות הפרויקט ובעניין השינויים הרבים באומדני העלות שבוצעו בעקבותיהם, והאישורים לתכניות ניתנו רק באמצעות אישור פרוטוקולים של ועדת הכספים. לא תמיד עדכנה הנהלת החברה את התכניות העסקיות לפני ביצוע השינויים, ולמותר לציין כי תכניות אלה לא אושרו מראש כנדרש על ידי הדירקטוריון. עדכון התכניות לא התבצע באופן קבוע ומסודר ועל פי לוח זמנים מתוכנן, ולעתים התכניות עודכנו רק בעקבות שאלות ובקשות של חברי דירקטוריון ונושאי תפקידים בעירייה. כמו כן לא תמיד עדכנה החברה את העירייה מראש על פרטי השינויים ועל השפעותיהם הצפויות על העלות הכוללת של הפרויקט, ולכן היא גם לא קיבלה את אישור העירייה לשינויים אלה כנדרש. מועצת העירייה לא דרשה שהחברה תגיש לה דיווחים ועדכונים שוטפים על היבטים שונים של התקדמות הפרויקט בכלל ועל היבטים כספיים ותקציביים בפרט.

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור בדיעבד של התכניות העסקיות ושל תקציב הפרויקט אינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין. ראוי היה שקודם לנקיטת צעדים מעשיים לקידום הפרויקט יתקיים במועצת העירייה דיון בכלל ההיבטים העקרוניים של הפרויקט, וכי בעקבותיו תתקבל החלטה עקרונית של המועצה שתעלה בקנה אחד עם האינטרסים של העירייה.

מימון הפרויקט

לצורך ביצוע הפרויקט והבטחת מימונו התקשרה החברה עם שלושה גופים: חברת יורוקום, תקשורת סלולרית בע"מ (להלן - יורוקום); מועדון הכדורסל מכבי תל-אביב (1995) בע"מ (להלן - מכבי ת"א או מכבי) והמועצה להסדר ההימורים בספורט. את יתרת הסכומים הדרושים למימון הפרויקט התכוונה החברה לגייס בתחילת הפרויקט ממקורותיה העצמיים וכן מהלוואות בנקאיות אשר אמורות להיפרע מההכנסות שיהיו לחברה בעתיד, לרבות הכנסות מיורוקום וממכבי ומהשכרת שטחי מסחר בתחום ההיכל.

ההתקשרות עם יורקום

ההליכים לבחירת נותן חסות

להתקשרות שבה גוף מסחרי או ציבורי משתתף במימון אירוע או פרויקט ציבורי תמורת חשיפה או פרסום (להלן - נותן חסות) יש ערך כלכלי. ערך כזה ניתן לחשב, או לכל הפחות לאמוד, תוך הבאה בחשבון של גורמים שונים, ובהם מספר הנחשפים, משך זמן החשיפה, והמיתוג של האירוע או הפרויקט שבגיניו נחשף נותן החסות. על כן יש חשיבות גדולה לקיומם של הליכים נאותים שבאמצעותם נאמד שווייה של ההתקשרות ונבחר נותן החסות.

סעיף 197 לפקודת העריות [נוסח חדש] קובע כי "לא תתקשר עיריה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". שיטת המכרזים נועדה להבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים מיטביים, ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. כמו כן נועדה השיטה להקטין את האפשרות של פגיעה בטוהר המידות ושל העדפה לא הוגנת של חברה או ספק.

סעיף 197 האמור חל אמנם על עריות ולא על חברות ותאגידים עירוניים כדוגמת החברה, ואולם על פי גישתו של משרד הפנים, גם חברות עירוניות מחויבות לפרסם מכרזים לשם ביצוע התקשרויותיהן; בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 1991 מתנה שר הפנים את אישורו להקמת חברות עירוניות בין היתר בכך שבתקנון ההתאגדות שלהן תהיה הוראה בדבר חובת פרסום מכרז. תנאי זה צוין גם בחוזר מנכ"ל המשרד ממאי 2004. גם אם חוזרים אלה לא חלו על החברה (שכן היא הוקמה קודם לכן), מאחר שהיא גוף ציבורי ראוי היה שתנהג לפי נורמה זו בעת שבחנה את האפשרות לבצע התקשרות עם נותן החסות להיכל, וכן בעת שבחנה את נותן החסות, ואף היה ראוי שהיא תפרסם מכרז פומבי עוד בשלבים הראשונים של ייזום הפרויקט¹⁸.

ההליכים לבחירת נותן החסות לא בוצעו על פי עקרונות דיני המכרזים וספק אם הם עלו בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, כמפורט להלן:

1. בדצמבר 2000, כחודש לאחר שמונה מנכ"ל החברה לתפקידו, הוא פנה במכתב לחברה פרטית והבהיר לה כי בכוונת חברת היכל הספורט "לאתר ספונסר גדול נותן חסות למטרת שדרוג המתקן, ובעל מוניטין שיאמץ את היכל הספורט. היכל הספורט ייקרא על שם החברה נותנת החסות לפי בקשתה ודרישותיה". המנכ"ל ציין במכתבו, בין היתר, כי החסות תינתן למשך חמש שנים לפי תשלום שנתי שייקבע, וכי הוא יהיה מוכן "להפגש ולדון בנושא, עם כל חברה וגוף". נוסף על כך פנה המנכ"ל באותו עניין גם לעמותה שראש העירייה מכהן כיו"ר שלה. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הדבר נעשה על מנת לקבל מעמותה זו סיוע מקצועי בנושא איתור נותן חסות להיכל.

הביקורת העלתה כי החברה הפרטית שאליה פנה המנכ"ל בדצמבר 2000 לא עמדה בקריטריון שציין המנכ"ל במכתבו - "ספונסר גדול" - שכן מדובר היה בחברת הזנק (סטארט אפ) בתחילת דרכה. בתיקי חברת היכל הספורט לא נמצאו שום מסמכים שאפשר ללמוד מהם מדוע פנה המנכ"ל דווקא לחברה הזאת, ואם המכתבים אליה ואל העמותה האמורה נשלחו בעקבות מגעים שהתקיימו בין הצדדים קודם לכן. כמו כן לא נמצא כי התקבלה תשובה כלשהי משני גופים אלה ולא ברור אם המגעים נמשכו.

18 בעניין החלת עקרונות דיני המכרזים על תאגידים עירוניים כדוגמת החברה, ראו להלן בפרק "התקשרויות עם קבלנים", עמ' 1587.

2. בחודשים יוני-אוגוסט 2001 פנה מנכ"ל החברה לארבע חברות גדולות וידועות בזו אחר זו ופירט לפנייהן את תנאי ההתקשרות למתן החסות, והפעם נקבעה תקופת ההתקשרות לעשר שנים, שבמהלכן תעביר נותנת החסות לחברה 10 מיליון דולר. בסוף אוגוסט 2001 פנה המנכ"ל לחברה הרביעית - יורוקום; בעקבות הפנייה התקיים משא ומתן בינה ובין החברה ובסופו נחתם הסכם (ראו להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה חברת היכלי הספורט כי היא פנתה לחברות נוספות, מהגדולות ומהמובילות במשק (להלן - החברות הנוספות), וכי "היחידה שהשיחות איתה הבשילו לכדי משא ומתן עסקי רציני הייתה חברת יורוקום".

ואולם בתיקי החברה לא נמצאו גם הפעם מסמכים שאפשר ללמוד מהם מדוע פנה המנכ"ל דווקא לארבע החברות האמורות. כמו כן לא נמצאו מסמכים שמעידים כי אכן נעשו פניות לחברות הנוספות ומסבירים מדוע המשא ומתן התקיים רק עם יורוקום.

3. בתקופה שבה קיימה החברה מגעים לבחירת נותן החסות לא קיימו בעלי התפקידים בעירייה, מועצת העירייה והמוסדות המנהלים של החברה - הדירקטוריון וועדת הכספים - כל דיון בעניין הדרך הראויה לבחירת נותן החסות, ולמותר לציין כי לא התקבלה כל החלטה שתנחה את הנהלת החברה כיצד לנהוג בעניין חשוב זה. גם בפגישות השוטפות שקיימו נציגי החברה עם בעלי התפקידים בעירייה לא עלה נושא זה לדיון, אף שברור היה כבר מתחילת המגעים כי בעקבות התקשרות זו עם נותן חסות ישונה שמו של הנכס שבבעלות העירייה.

4. בפברואר 2002 פנה יועמ"ש העירייה דאז, עו"ד אחז בן ארי, למנכ"ל החברה והבהיר לו כי מאחר שלפי ההסכם שמתגבש עם יורוקום יוקצו לה שטחים בהיכל, יהיה ההסכם טעון אישור של שר הפנים, על יסוד החלטה של מועצת העירייה. היועמ"ש ביקש לעיין בהסכם קודם חתימתו וכן לקבל פירוט של ההליכים שקדמו לבחירתה של יורוקום, לרבות פירוט על הצעות שקיבלה החברה (אם קיבלה) מגופים אחרים.

בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם שמנכ"ל החברה מסר ליועמ"ש העירייה פרטים על ההליכים שקדמו לבחירת יורוקום.

5. ב-29.4.02, בישיבה שקיים מנכ"ל העירייה בעניין הפרויקט, צוין כי "במסגרת העסקה שנחתמה בין חברת היכלי הספורט לחברת יורוקום לשיפוץ היכלי הספורט, נדרשת החברה [חברת היכלי הספורט] לנייד זכויות מסחריות"^[19] (ההדגשה אינה במקור). בסיכום הישיבה צוין כי "לאור הנ"ל, ובמגמה שלא לעכב תחילת עבודות השיפוץ, תאושר העברת השטח המבוקש עבור חברת 'יורוקום', בהיקף של עד 1,000 מ"ר בלבד".

יצוין כי בפועל נחתם ההסכם בין החברה לבין יורוקום רק כשנה וחצי מאוחר יותר, אולם מהאמור לעיל עולה כי כבר באפריל 2002 היה סיכום (ולו עקרוני בלבד) בין החברה, העירייה ויורוקום בעניין הפרויקט ובעניין שינוי שמו של ההיכל, אף שעל פי המסמכים לא נראה שהגורמים המוסמכים בחברה ובעירייה דנו בעסקה.

6. ביולי 2003 אישר דירקטוריון החברה את "נוסח ההסכם עם חברת [יורוקום] [ב]כפוף להחלטת עיריית תל-אביב".

הביקורת העלתה כי באותו חודש, לאחר האישור האמור, פנה מנכ"ל החברה לחברה גדולה אחרת והציע לה לשמש נותנת חסות להיכל. בתיקי חברת היכלי הספורט לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מדוע בוצעה הפנייה האמורה לאחר שכבר סוכמו התנאים עם יורוקום.

7. באוגוסט 2003 הודיע יו"ר דירקטוריון החברה לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה כי באותו יום נחתם הסכם בין החברה ליורוקום, ואולם ההסכם יבוטל אם מועצת העירייה לא תאשר בתוך 60 יום לשנות את שם ההיכל ל"היכל נוקיה".

ב-14.9.03 החליטה מועצת העירייה כלהלן: "1) להסמיך את [החברה] לפרסם הזמנה לקבלת הצעות לשם מתן חסות ופרסום למבנה [ההיכל], לתקופה שלא תעלה על 10 שנים מתום תקופת השיפוצים במבנה ההיכל ובתנאי שסכום ההצעה לא יפחת מ-6.6 מיליון דולר; 2) לאפשר לחברה לשנות את שמו של ההיכל באופן שיכלול את שם הזוכה; 3) נוסח ההודעה לקבלת הצעות שתפורסם ע"י החברה תאושר מראש ע"י מנכ"ל העירייה והיועמ"ש. יועמ"ש העירייה דאז מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי ההחלטה התקבלה בעקבות המלצתו, מאחר שסבר כי "יש מקום לכפות על החברה הליך תיחור [מלשון תחרות] פומבי".

בדברי ההסבר להחלטה האמורה צוין, בין היתר, כי "מאחר שהעסקה עברה שינויים רבים, התעורר ספק אם אין מקום לנקוט הליך של קבלת הצעות, על מנת להבטיח כי יש בידי החברה את ההצעה הטובה ביותר. מאחר והעסקה מותנית בשינוי שמו של ההיכל לשמו של נותן החסות, ושינוי כאמור מצריך אישור המועצה [מועצת העירייה], מוצע להסמיך את חברת היכלי הספורט לבחור את הזוכה על יסוד הליך של קבלת הצעות ובתנאים שלא יפחתו מתנאי ההצעה הקיימת".

ב-25.9.03, לאחר שמנכ"ל העירייה והיועמ"ש שלה אישרו כנדרש נוסח ההודעה, פרסמה החברה מודעה בעיתונים ולפיה היא הזמינה "להציע הצעות לקבלת זכויות חסות ופרסום" בהיכל. במודעה צוינו תנאים מסוימים של החסות (הנוגעים לתקופת השיפוצ, לתקופת החסות ולדמי החסות), בדומה למה שסוכם עם יורוקום (ראו להלן), וכן תאריך פגישת ההבהרה עם החברה (2.10.03) והמועד האחרון להגשת ההצעות (12.10.03).

יצוין כי המודעה פורסמה בתקופת החגים (באותה שנה חל ראש השנה ב-26.9.03 ויום הכיפורים חל ב-6.10.03), ובעקבות זאת בידי המציעים הפוטנציאליים נותרו ימים מעטים בלבד להכין ולהגיש את הצעותיהם. יצוין שעל פי פרסומים שונים שהופיעו קודם לכן בעיתונים²⁰ כבר התגבשה עסקה בין החברה ובין יורוקום. חברת היכלי הספורט לא קיבלה כל הצעה, יורוקום נותרה המציעה היחידה, ולפיכך אושרה זכייתה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי "ההסכם עם [יורוקום] לא היה חייב במכרז. עיריית תל-אביב, אשר לנוכח הזמן שחלף בין פניית החברה לגופים השונים לבין קבלת ההחלטה, רצתה לוודא שחלוף הזמן לא שינה את (אי) נכונותם של גורמים אחרים להכנס לעסקה, החליטה לתת הזדמנות נוספת לגורמים מסחריים ולאפשר להם להציע הצעה לרכישת החסות". עוד טענה החברה כי "המחיר שהתקבל מיורוקום היה כה גבוה... שאף גורם אחר לא היה מעוניין להיכנס לעסקה בתנאים אלה... [וכי החברה אינה סבורה] שהיה ולו שמץ של פגם בהוצאת המודעה ובתוכנה". החברה ביקשה להבהיר כי "ההחלטה בעניין זה, כמו גם נוסח המודעה, נקבעו בהחלטת מועצת העיר וע"י גורמי העירייה השונים".

20 למשל, בעיתון "גלובס" ב-28.1.02.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברה כי העובדה שבעת פרסום המכרז כבר נבחר נותן החסות, והוא אף נחשף לכל המידע הרלוונטי ובכלל זה לכל הדרישות והתנאים, נחתם עמו הסכם, ודבר היבחרו היה ידוע ברבים, יש בה חשש ליצירת מכרז למראית עין רק כדי לצאת ידי חובה; ספק רב אם פעולה זו יכולה להיחשב יזמה אמיתית לבחירת נותן חסות באמצעות הליך של מכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההיקף הכספי של ההתקשרות וחשיבותה, ראוי היה שהחברה תנקוט מלכתחילה הליך ראוי של מכרז פומבי לבחירת נותן החסות. יתר על כן, מאחר שמדובר בשיפוץ נכס ציבורי שבבעלות העירייה, שמחויבת כאמור על פי חוק לקיים הליך של מכרז פומבי, והייתה שותפה לקבלת כל ההחלטות המהותיות הנוגעות לפרויקט, ומאחר שלצורך קיום ההסכם עם נותן החסות נדרש לקבל את אישורה של העירייה לשינוי שם ההיכל, היה על העירייה והחברה לעמוד, כבר בתחילת ביצוע ההליכים לקידום הפרויקט, על כך שההתקשרויות של החברה ובהן ההתקשרות עם נותן החסות יתבצעו לאחר קיום מכרז פומבי.

קביעת שם ההיכל

לפני שגוף ציבורי שבבעלותו מתקן המשרת את הציבור מתחיל בביצוע הליך לאיתור נותן חסות למתקן יש צורך לשקול האם נוכח השימוש הציבורי שנעשה במתקן, המוניטין והחשיפה שלו, ראוי לתת לו שם של חברה זרה או מוצר לא מקומי, או שמא כדאי ששמו יזוהה עם חברה ישראלית או מוצר ישראלי.

הביקורת העלתה כי בעלי התפקידים בעירייה, מועצת העירייה והמוסדות המנהלים של החברה לא קיימו כל דיון עקרוני בשינוי שמו של ההיכל, ולמותר לציין כי הם לא נתנו להנהלת החברה שום הנחיה בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה כי נוכח רגישות העניין תקיים מועצת העירייה דיון יסודי ומעמיק בעניין השם החדש של ההיכל, ותחליט אם אכן יש מקום לקרוא להיכל על שמו של מוצר מיובא דווקא.

תנאי הסכם ההתקשרות

על פי ההסכם מ-21.8.03 בין החברה ליורוקום, החברה התחייבה לשנות את שם היכל הספורט ל"היכל נוקיה" וכן להעניק ליורוקום זכויות חסות, פרסום, שיווק ו"הטבות והרשאות שימוש", כגון הצבת שלטי פרסום של יורוקום ואמצעי קידום אחרים, זכות שימוש בלעדית למשך תקופת ההסכם באחד מתאי האירוח בכל אירוע שיתקיים בהיכל הספורט ובכלל זה הזכות לחלק כרטיסי כניסה לתא לפי שיקול דעתה הבלעדי של יורוקום, וקיום שני אירועים בשנה בהיכל, על בסיס מקום פנוי, בלא תשלום.

בהסכם נקבע כי תקופת השיפוצים בהיכל תימשך שלוש שנים, וכי בתקופה זו מחויבת יורוקום לשלם לחברה 200,000 דולר בשנה. עוד נקבע בהסכם כי בעשר השנים שלאחר תום הבנייה יוגדלו בכל שנתיים סכומם של התשלומים השנתיים, כך שבשנתיים הראשונות תשלם יורוקום 400,000 דולר בשנה, ובשנתיים האחרונות - 800,000 דולר בשנה. הסכום הכולל שהתחייבה יורוקום לשלם לחברה במשך 13 שנה הסתכם ב-6.6 מיליון דולר.

1. מהאמור לעיל עולה כי התמורה שסיכמה החברה עם יורוקום הייתה קטנה במידה ניכרת מזו שצוינה, כאמור, בפניות שהיא מסרה לגופים ובהם יורוקום בשנת 2001 - 10 מיליון דולר למשך עשר שנים בלבד. עוד יוער כי בדיווחים שונים בעל-פה ובכתב שמסרו מפעם לפעם מנכ"ל החברה ויו"ר הדירקטוריון שלה לעירייה ולוועדת הכספים של החברה הם ציינו כי החברה הצליחה לגייס, על פי הסיכומים עם יורוקום, דמי חסות בסכום כולל של 8 מיליון דולר. דיווח כזה נמסר אף באפריל 2003 - כארבעה חודשים לפני שנחתם ההסכם. יצוין כי נציגי החברה הוסיפו לנקוב בסכום זה גם בדיונים שקיימו עם גורמים בכירים של העירייה ביולי 2003.

מכאן עולה כי גם כחודש לפני שנחתם ההסכם הוערכה ההכנסה הצפויה של החברה מהעסקה ב-8 מיליון דולר, אף שכאמור, על פי ההסכם, ההכנסה הצפויה מסתכמת ב-6.6 מיליון דולר בלבד.

מתשובותיהן של החברה והעירייה למשרד מבקר המדינה עולה כי הסיבה לפער בין הסכום המדווח (8 מיליון דולר) ובין הסכום שיוורוקום אמורה לשלם בפועל (6.6 מיליון דולר) היא שינוי במתווה העסקה, ולפיו יורוקום לא תקבל שטח מסחרי שהייתה אמורה לקבל לפי סיכומים קודמים.

ואולם מתיקי החברה ומהמסמכים שהיא מסרה למשרד מבקר המדינה לא ניתן לקבוע אם הדיווח על שינוי חשוב זה נמסר למקבלי ההחלטות בעירייה ובחברה בסמוך להחלטה על השינוי, כנדרש.

2. ביולי 2003 התקיימה אצל מנכ"ל העירייה ישיבה שבה השתתפו נציגי העירייה ונציגי החברה, ומטרתה הייתה לבחון את ההסכם שגובש עם יורוקום. במהלך הישיבה הגישה מנהלת לשכת התאגידים בעירייה, גב' אורלי גרטי-סרוסי, מסמך שבו הוצגו ההטבות הניתנות ליורוקום שחושבו על פי טיוטת ההסכם. בסוף המסמך הודגש: "ללשכת התאגידים אין ניסיון רב בתחום הפרסום וכדי לבחון את הכדאיות הכלכלית הטמונה בהסכם מומלץ להתייעץ עם יועץ מתחום הפרסום".

בישיבה סוכם, בין היתר, כי "יש לבצע את הבדיקה במהירות". אולם לא הובהר באיזו בדיקה מדובר, ולמותר לציין כי לא הוחלט לבחון את הכדאיות הכלכלית של ההסכם כפי שהומלץ במסמך. יצוין כי בספטמבר 2004, שנה וחודש לאחר שנחתם ההסכם בין החברה ובין יורוקום, התקבל בלשכת התאגידים בעירייה מסמך שאינו נושא תאריך, שהכנינה חברה פרטית העוסקת ב"ניהול עסקים ומתן שרותי ייעוץ" ומקיימת קשרי עבודה שוטפים עם העירייה בתחום של פרסום חוצות (להלן - החברה הפרטית). לפי מסמך זה, "[שווייה של] חבילת השיווק והפרסום זניח ביחס להיקף ההתקשרות הכספית", ולכן התשלום הכולל שתקבל החברה "משקף תשלום עודף על התמורה" שתקבל יורוקום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 כתבה החברה הפרטית כי היא התבקשה "לבחון שווי זכויות הפרסום והשיווק הפיזיות ללא חסויות ואפשרויות ההכנסה מהן בדרך של שיווקן בנפרד כעסקת פרסום חוצות", וכי הניתוח שהיא עשתה "משקף נאמנה את השווי הכלכלי האמיתי של העסקה בכלל, ושל ההטבות הגלומות בזכויות הפרסום הנרחבות שקבלה חברת יורוקום בפרט" (ההדגשות במקור).

יש לציין כי היכל הספורט מזוהה יותר מכל המתקנים בארץ עם הצלחה ספורטיבית בין-לאומית, וכי ההיכל ונותנת החסות נחשפים לשידורים ישירים בטלוויזיה ובכלי תקשורת אחרים. לעניין החסות בכלל ולעניין החשיפה והפרסום בפרט לא ניתן ביטוי בניתוח האמור. כמו כן לא ברור גם אם המסמך הוצג למקבלי ההחלטות בחברה ובעירייה ואם הייתה לו השפעה על עמדותיהם בעניין ההסכם שגובש.



לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם לא חלה על החברה חובה חוקית לקיים מכרז בכלל ומכרז פומבי בפרט, הרי שנוכח ההיקף הכספי של ההתקשרות וחשיבותה, ראוי היה שהחברה תנקוט מלכתחילה הליך ראוי של מכרז פומבי שיאפשר לקיים משא ומתן לצורך בחירת נותן החסות. יתר על כן, מאחר שמדובר בשיפוץ נכס ציבורי הנמצא בבעלות העירייה, שמחויבת כאמור על פי חוק לקיים הליך של מכרז פומבי, והייתה שותפה לקבלת כל ההחלטות המהותיות בנושא הפרויקט, ומאחר שלצורך קיום ההסכם עם נותן חסות נדרשת העירייה לאשר את שינוי שם ההיכל, כבר בתחילת ההליכים לקידום הפרויקט היה על העירייה והחברה לעמוד על כך שההתקשרויות של החברה, ובהן ההתקשרות עם נותן החסות, יתבצעו רק לאחר שיתקיים מכרז פומבי; הדבר נדרש כדי שיהיה אפשר לתת הזדמנות שווה לכל המעוניינים לתת חסות להיכל, וכדי להבטיח שהחברה תשיג את התנאים הטובים ביותר. בהתחשב במוניטין הרב של היכל הספורט, בהיותו מזוהה יותר מכל אחד מהמתקנים בארץ עם הצלחה ספורטיבית בין-לאומית, סביר להניח שלו הייתה החברה נוקטת הליך של מכרז פומבי, כנדרש וכמתחייב, היא הייתה מקבלת פניות נוספות והצעות גבוהות יותר.

ההתקשרות עם מכבי ת"א

1. כאמור, מכבי תל-אביב היא המשתמשת העיקרית בהיכל והיא מקיימת בו את אימוניה ואת משחקה הביתיים בליגה הישראלית ובליגה האירופאית. לשם כך נחתמו מפעם לפעם הסכמים בין החברה ובין מכבי.

לפי הסכם משנת 1995, שילמה מכבי לחברה עבור זכות השימוש בהיכל במספר מוגדר של משחקים ואימונים, לרבות הזכות להכנסות מפרסום במהלך המשחקים, 300,000 דולר בשנה. ואולם בעקבות בקשה של מכבי מהחברה לשלם סכום מופחת, ומאחר שגזבר העירייה הבהיר לחברה במכתבו מאפריל 2000 כי העירייה נתנה לקבוצה התחייבות "לשימוש מוזל בהיכל הספורט", נחתם באוגוסט 2000 הסכם חדש בין מכבי לחברה. בהסכם זה התחייבה מכבי לשלם לחברה בכל שנה במשך חמש שנים 300,000 ש"ח (כ-74,000 דולר בלבד) תמורת השימוש בהיכל. למכבי ניתנה זכות להאריך את ההסכם לחמש שנים נוספות באותם תנאים, "במקרה וטרם נסתיימה בניית מתקן המשחקים שיוקם על ידי מכבי".

עיון בתיקי העירייה (במשרדיהם של מנכ"ל העירייה וגזברה) לא העלה כל מסמך שאפשר ללמוד ממנו מדוע העניקה העירייה למכבי זכות לשימוש מוזל בהיכל ואיך חושב הסכום הנמוך שבו חויבה הקבוצה כאמור לעיל כמו כן ממכתבו של גזבר העירייה עולה כי לנוכח ההתחייבות האמורה הוטל על "אגף התקציבים שבמינהל הכספים לבצע בדיקה כלכלית מקיפה של היכל הספורט ותחזיות לשנים הבאות", אולם לא נמצא כי בדיקה כזו, אם אכן בוצעה, שימשה לגורמים המוסמכים בעירייה ובחברה בסיס לדיון במחיר שייגבה ממכבי תמורת השימוש בהיכל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה כי "ההתקשרות בין החברה לבין מכבי הינה תולדה של הסכם (ותוספת להסכם) אשר נחתמו והביאו לסיום מחלוקות שונות וממושכות שהיו בין העירייה ובין [האגודה להתעמלות וספורט מכבי תל-אביב (להלן - האגודה)], שקבוצת הכדורסל מכבי ת"א הייתה בעבר חלק ממנה]... כל שניתן [לאגודה] היווה תמורה כנגד מקרקעין/זכויות במקרקעין שהיו [לאגודה] ואשר היא ויתרה עליהן/מסרה אותם לטובת העירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בביקורת הנוכחית לא נבדקו מערכת היחסים וההתקשרות הכוללת בין העירייה לבין האגודה. ואולם, מאחר שמדובר בהיכל ספורט שהוא נכס ציבורי שבבעלות רשות מקומית, שאמורים להתקיים בו מגוון אירועי ספורט של קבוצות ונבחרות שונות - ולא רק משחקיה ואימוניה של מכבי ת"א, ראוי היה כי כל החלטה וכל סיכום בעניין התשלומים שגובות העירייה או החברה מהקבוצה ילוו בהסבר מפורט על הסכום שנקבע, וכי סכום זה יהיה מבוסס על תחשיב מדויק שמביא בחשבון, בין היתר, את העלויות האמתיות של השימוש בנכס.

2. מאחר שביצוע הפרויקט היה צפוי להביא להגדלת זכויות השימוש של מכבי בהיכל (שכן בין היתר נוספו מקומות ישיבה והוקמו תאי אירוח), נדרש היה לעגן את ההתקשרות בין הצדדים בהסכם מעודכן. באוקטובר 2003 נחתם הסכם חדש בין הצדדים (להלן - הסכם ההרשאה), ובו התחייבה מכבי לשלם לחברה במשך עשר שנים (להלן - תקופת ההרשאה) 45,000 דולר בחודש (540,000 דולר בשנה) תמורת השימוש בהיכל, ו-60,000 דולר בשנה עבור שירותי ניקיון ותחזוקה שוטפת של תאי האירוח (ראו להלן). בכך הובטחו לחברה בתקופת הסכם ההרשאה הכנסות בסך 6 מיליון דולר שאמורות לסייע לה לכסות את עלויות המימון של הפרויקט.

מאחר שכאמור מכבי ממילא הייתה אמורה לשלם לחברה עבור השימוש בהיכל במסגרת ההסכם משנת 2000, משמעות הסכם ההרשאה היא שתוספת הסכום שהחברה תקבל ממכבי בגין השימוש בהיכל המשודרג תהיה כ-5.26 מיליון דולר. יתרה מזאת, מאחר שמספטמבר 2000 עד אוקטובר 2003 נהנתה מכבי משימוש מוזל בהיכל, התוספת הראלית של התשלום (הסכום החדש בניכוי הסכום ששיקף את העלות האמתית של השימוש בהיכל) הסתכמה ב-3 מיליון דולר בלבד²¹. לא נמצא כי פרטים אלה הובאו לידיעת הגורמים המוסמכים בחברה ובעירייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כתבה מכבי כי "היא רכשה בכסף מלא את כל הזכויות שנמכרו לה, ושילמה בגינן סכומים גבוהים ומופרזים שעלו במידה ניכרת על מחיר השוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שבמסגרת אומדני התקציב והתכניות העסקיות שהוכנו יובאו לידיעת הגורמים המוסמכים בחברה ובעירייה כל הנתונים על התקשרותה של החברה עם מכבי והשפעותיה על מימון הפרויקט.

3. בתמורה לתשלומים של מכבי העניקה לה החברה, בין היתר, הרשאה להשתמש באולם ההיכל בזמן המשחקים והאימונים בלבד (לעניין השימוש בהיכל לצורך אימונים - ראו להלן), בשטח

21 6 מיליון דולר בניכוי 3 מיליון דולר (הסכום שהייתה אמורה לשלם מכבי עבור עשר שנות שימוש לפי ההסכם משנת 1995).

מסחרי שיתוּסוף להיכל בעקבות הפרויקט ("חנות מועדון מכבי" בשטח של 75 מ"ר)²² וב-20 תאי אירוח שייבנו בהיכל, וכן אישרה לה להציב כיסאות נוספים במגרש. נקבע כי תקופת ההרשאה תחל ביום השלמת הקמתם של תאי האירוח ולאחר שיתקבל אישורו של המפקח על הבנייה. בהסכם ההרשאה נקבע גם כי לחברה "נכונות להרשות למכבי לקבל שטח במתקן ההיכל לצורכי הקמת מוזיאון מכבי" לתקופת ההרשאה (ראו להלן). כמו כן החברה נתנה למכבי הרשאה לפרסום בלעדי במהלך משחקה בזירת המשחקים בחלל האולם, לרבות במסכי וידאו. יצוין כי הרשאה זו ניתנה למכבי גם בהסכמים קודמים שנחתמו בין הצדדים. להלן פרטים על חלק מתנאי הסכם ההרשאה:

מוזיאון מכבי: לפי הסכם ההרשאה, החברה תהיה נכונה להקצות למכבי למשך תקופת ההרשאה שטח בהיכל שעליו תוכל מכבי להקים על חשבונה מוזיאון. השטח שיוקצה למטרה זו יהיה "מעל למכסה שיעודה למסחר ו/או לא יגרע ממכסת שטחי הבניה השמורים להיכל לפי תכנית תב"ע [תכנית בנין עיר]."

בהסכם לא נקבע היכן בדיוק יוקצה שטח זה, אולם מדבריו של מנכ"ל החברה בישיבת ועדת הכספים של החברה במאי 2004 עולה כי החברה התכוונה לתת למכבי "שטח לבניית מוזיאון שהוא בהמשך למרתף הצפוני". עוד עולה מדבריו המנכ"ל כי החברה עדיין לא החליטה אם לבנות את המרתף הצפוני, וכי דיון בנושא יתקיים בשנת 2005.

מתחילת שנת 2005 התקיים משא ומתן בין החברה ובין מכבי בנושא הקמתו של המוזיאון. במהלך המשא ומתן הוסכם כי את עלות הבנייה, שלפי הערכת החברה תסתכם בכ-620,000 דולר, תממן החברה באמצעות הלוואה בנקאית ש"תארגן" עבורה מכבי. כמו כן הוסכם כי דמי השכירות שתשלם מכבי במשך 14 שנה (תקופת ההרשאה בתוספת הארכה לארבע שנים נוספות, שהזכות לממשה הוקנתה בחוזה) עבור שטח של כ-1,000 מ"ר שיועדו למוזיאון יכסו את עלות ההלוואה (קרן וריבית).

באוגוסט 2005 אישר מנכ"ל העירייה לטפל בנייד זכויות של שטח מסחרי בשיעור של 1,000 מ"ר לשם הקמת "מוזיאון הכדורסל הישראלי". המנכ"ל קבע ש"הקמת המוזיאון מותנית בגיבוי כספי מול מכבי ת"א, [ו]באחריות מנכ"ל חב' היכלי הספורט להציג חוזה תתום מול מכבי ת"א".

אולם במהלך המשא ומתן התגלעו חילוקי דעות בין הצדדים, בין היתר בנוגע למקום שבו יוקם המוזיאון (החברה התכוונה כאמור להקימו בהמשך למרתף הצפוני, ואילו מכבי טענה שהוא צריך להיות "במפלס המדרכה") ובנוגע לתקופת השימוש (מכבי דרשה שייקבע מנגנון לחישוב דמי השכירות בגין השימוש שתעשה במוזיאון בתום 14 השנים האמורות, אך החברה לא הסכימה לכך).

בביקורת עלה כי בפברואר 2006, למרות חילוקי הדעות ואף שבאותו מועד טרם נחתם בין הצדדים הסכם שיבטיח את מימון העבודות כפי שקבע מנכ"ל העירייה, החלה החברה בחפירת המרתף הצפוני, כולל שטח שיועד למוזיאון, וכי במאי 2008 סיימה החברה את ביצוע העבודות, שעל פי מסמכי החברה הסתכמו בכ-12.2 מיליון ש"ח (מהם 3 מיליון ש"ח עלות חפירת שטח המוזיאון). ביוני 2006 הודיעה מכבי לחברה כי היא אינה מעוניינת בהקמת המוזיאון והחלה לקיים עמה משא ומתן על שימוש אחר שתעשה במרתף. בדצמבר 2010, לאחר סיום הביקורת בנושא זה וכשנתיים וחצי לאחר שהפרויקט הסתיים, הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי "הגיעה להסדר עם קבוצת מכבי תל-אביב אשר יש בו לתת מענה לסוגיית המרתף הצפוני".

22 במרס 2008 נחתם בין הצדדים הסכם ולפיו החברה נתנה למכבי הרשאה להשתמש לפרק זמן של עשר שנים בחנות ששטחה 125 מ"ר (תוספת של 50 מ"ר ל-75 מ"ר שלהם כאמור זכאית מכבי על פי הסכם ההרשאה). התמורה החודשית עבור השימוש בשטח המסחרי הנוסף נקבעה לסך של 10,000 ש"ח צמודים למדד בתוספת מע"ס.

עוד עלה כי למרות הודעתו האמורה של מנכ"ל החברה, ולפיה הדיון בעניין בניית המרתף הצפוני יתקיים בשנת 2005, לא התקיים דיון כזה. אמנם ב"דוח בקרת תקציב מול ביצוע" שהוגש לוועדת הכספים לקראת ישיבתה במרס 2006 נכלל סעיף שבו צוינה עלות הבנייה הצפויה של המרתף הצפוני (3.2 מיליון ש"ח בלבד), אולם הן דירקטוריון החברה והן ועדת הכספים שלה לא קיימו כל דיון בנושא, ולמותר לציין כי הם לא אישרו להנהלת החברה להתחיל בעבודות לבניית המרתף הצפוני. למעשה, רק בספטמבר 2006, כשבעה חודשים לאחר שהוחל בביצוע העבודות, דיווח מנכ"ל החברה לוועדת הכספים על ביצוע העבודות. גם חילוקי הדעות עם מכבי בנושא המוזאון והשפעתם על מימון הפרויקט לא הועלו לדיון בדירקטוריון או בוועדותיו באופן שוטף.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה החברה, בין היתר, כי "סיום עבודות חפירת המרתף הצפוני ללא חפירת השטח שיועד למוזיאון הייתה מחסלת סופית את האפשרות לבנות את המוזיאון בעתיד. לפיכך... בחרה החברה לבצע את החפירה מתוך ביטחון שמכבי תקיים את התחייבותה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על פי סדרי מינהל תקין היה על הנהלת החברה לבקש מהדירקטוריון ואחר כך מהעירייה שיאשרו לה להתחיל בעבודות לבניית המרתף הצפוני בכלל, ולבניית החלק שיועד למכבי בפרט, להפנות את תשומת לבם לכך שהיא מתכוונת להתחיל בעבודות קודם שהובטח מימון עלותן, ולדווח להם באופן שוטף על התקדמות המשא ומתן בנושא; יש להצר על כך שלא עשתה זאת.

ת א י א י ר ו ח : החברה העניקה למכבי או למורשים מטעמה הרשאה להשתמש ב-20 תאי אירוח מיוחדים ויוקרתיים שמהם אפשר לצפות במשחקים, אשר נבנו במסגרת הפרויקט, ונקבע בהסכם ההרשאה כי מכבי תצייד את המורשים מטעמה בכרטיסי כניסה למשחקיה. עוד נקבע כי "התאים יימסרו למכבי בצורה גולמית, דהיינו קירות ורצפה (מעטפת) ומכבי... תצייד את התאים בתכולה"²³. המורשים מטעם מכבי "יהיו רשאים לתלות על גבי התאים שלטים הנושאים את שמותיהם וסימני מסחר שלהם".

יצוין כי בעת קיום אירועים שאינם מאורגנים על ידי מכבי לא ניתן להשתמש בתאים אלה, אלא אם כן מארגני האירועים הסדירו זאת עם מכבי או עם המורשים מטעמה; דהיינו, החברה העניקה למכבי למעשה זכות שימוש בלעדית בתאים למשך תקופת ההסכם, אף שמדובר בנכס בבעלות עירונית האמור לעמוד לרשות כלל הציבור.



מהאמור לעיל עולה כי על פי הסכם ההרשאה נתנה החברה למכבי עם סיום הפרויקט, בגין התשלומים שהתחייבה לשלם, זכויות שלא נתנה לה על פי הסכמים שנעשו לפני תחילת הפרויקט. ואולם לא נמצאו מסמכים המעידים כי החברה הכינה אומדן כספי של זכויות אלו, ולמותר לציין שאומדן כזה לא הוצג למקבלי ההחלטות לפני שנחתם הסכם ההרשאה. עוד עולה כי בתקופת הסכם ההרשאה נתנה החברה למכבי זכות בלעדית לשימוש בחלקים מההיכל (תאי אירוח לצפייה) בכל האירועים המתקיימים בו, אף שמדובר בנכס בבעלות עירונית האמור לעמוד לשימוש כלל הציבור.

23 בתשובתה של מכבי למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 היא ציינה כי השקיעה למעלה ממיליון דולר בציוד התאים, וכי היא "נושאת על חשבונה בעלות האחזקה והתפעול השוטפת של [התאים] בסך כ-150 אלף דולר בשנה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שקודם לחתימת ההסכם עם מכבי יועמדו לפני מקבלי ההחלטות בחברה ובעירייה כל הנתונים המשקפים את מהות ההתקשרות עם מכבי על מנת שתוצג תמונת מצב אמיתית בנוגע לחלקה בכיסוי עלויות המימון של הפרויקט. לשם כך היה על החברה ועל העירייה לבחון באופן יסודי, באמצעות בעלי מקצוע, את ההסכם על משמעויותיו והיבטיו השונים, לקבוע מה השווי הכספי של הזכויות שנתנה החברה למכבי ולראות אם התשלום שמכבי אמורה לשלם לחברה משקף נאמנה את התמורה שתעניק לה החברה. כמו כן ראוי היה לבחון אם יש מקום להעניק לגוף פרטי אחד, חשוב ובעל מוניטין ככל שיהיה, זכות בלעדית על חלקים מההיכל.

ההתקשרות עם המועצה להסדר הימורים בספורט

1. המועצה מייחדת תקציב שנתי ל"קרן המתקנים" כדי לסייע בהקמה ובתחזוקה של מתקני ספורט וברכישת ציוד ספורט. במאי 2002 החליטה המועצה שמרבית תקציב הקרן תוקצה לסיוע בהקמת כמה מתקני ספורט מרכזיים לפי תכנית רב-שנתית בשנים 2003-2007 (להלן - פרויקט העשור). ביוני 2004 פרסם מבקר המדינה דוח על המועצה, ובו נכללו, בין היתר, ממצאים הנוגעים לקבלת ההחלטות בדבר פרויקט העשור²⁴.

בדוח צוין כי בישיבת המועצה שהתקיימה במרס 2003 "אושר תקציבם של עשרת המתקנים שאישורו הנהלת הקרן בספטמבר 2002 והמליאה באוקטובר 2002, וכן תקציב שדרוגו של היכל הספורט ביד אליהו, שעל צירופו לפרויקט הוחלט באותה ישיבה, על פי הצעת היו"ר [המועצה]... בדיון לא הסביר היו"ר, ולא התבקש להסביר, מדוע הוכלל היכל הספורט ביד אליהו בפרויקט העשור. הדבר התבקש במיוחד משום שבישיבת המליאה במאי 2002 הביע היו"ר את עמדתו כי אין לכלול את ההיכל בפרויקט, מכיוון שהוגדר פרויקט עסקי שאינו זכאי לתקציב מהמועצה" (ההדגשה במקור).

בביקורת הנוכחית הועלה כי באפריל 2003 דיווח היו"ר דירקטוריון החברה לדירקטוריון על החלטת המועצה, שהתקבלה לאחר פגישה שקיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר אביגדור יצחקי, עם היו"ר המועצה וראש העירייה, לתקצב את הפרויקט ב-25 מיליון ש"ח שישולמו במשך שש שנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 אישר מר יצחקי דיווח זה וציין כי לאחר שהגורמים המייצגים את היכל הספורט פנו אליו, הוא המליץ ליו"ר המועצה דאז לתמוך בפרויקט, מאחר שסבר כי מדובר ב"פרויקט ראוי וחשוב מאין כמוהו".

מהאמור לעיל עולה כי יו"ר המועצה דאז, מר יום טוב סמיה, הציע לכלול את הפרויקט במסגרת פרויקט העשור רק בעקבות התערבותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, וכי החלטת המועצה בעניין זה לא התקבלה בהליך של קבלת החלטות מסודר ומתועד כנדרש.

2. זה שנים רבות מעניקה המועצה סיוע כספי להקמתם של מתקני ספורט רבים ברחבי הארץ, וניתן אף להעריך שחלקם לא היו מוקמים ללא סיוע זה, ואולם הועלה כי שום מתקן אינו קרוי על שמה של המועצה.

24 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004), עמ' 51-71.

מעיון במסמכי החברה והמועצה עולה כי למרות חשיבותו ויוקרתו של היכל הספורט, ואף שחלקה של המועצה במימון הפרויקט לא נפל מחלקם של יתר המממנים ואף עלה עליהם, לא נבחנה האפשרות לקרוא להיכל על שמה או לפחות לשתפה בקביעת השם החדש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי "לו המועצה הייתה דורשת כי ההיכל ייקרא על שמה, מקור תקציבי משמעותי אחר היה נגרע, וממילא לא ניתן היה להקים את הפרויקט".

3. בפברואר 2004, לאחר שהחברה חתמה על ההסכמים עם יורוקום ועם מכבי ת"א, נחתם הסכם בינה ובין המועצה (להלן - ההסכם עם המועצה או ההסכם), ולפיו תקצה המועצה במסגרת התכנית הרב-שנתית של קרן המתקנים סך של 25 מיליון ש"ח (להלן - ההקצבה) במשך שש שנים לסיוע במימון הפרויקט בכפוף להתקדמות הבנייה ועל פי אבני דרך המפורטות בנספח להסכם. להלן פירוט על כמה היבטים חשובים שעוגנו בהסכם:

הקצבות המועצה לצורכי ספורט

כיוון שהמועצה אינה נוהגת להקציב כספים להקמת מתקנים המיועדים להשכרה לגורמים פרטיים שעושים בהם שימוש מסחרי בלבד, נקבע בהסכם כי "מטרת ההקצבה לסייע לחברה בהקמת מתקני ספורט בלבד, וכי המועצה לא תישא ולא תשתתף בעלות כלשהי של בנייה או שיפוץ שאינם של מתקני ספורט". "מתקני ספורט" הוגדרו בהסכם "רכיבים... [נ]פונקציות בעלי אופי ספורטיבי מובהק (האצטדיון) ושטחי שירות (כגון: חדרי אימון, חדרי הלבשה, שירותים, חניות) המהווים חלק אינטגרלי של המתקן, ולהוציא שטחים מניבים (מזנונים, חניות, משרדים וכיו"ב), גם אם הם מהווים חלק בלתי נפרד מן המתקן".

לקראת החתימה על ההסכם הגישה החברה למועצה מסמך, ובו הציגה אומדן מפורט של עלויות העבודות השונות שיבוצעו הן במסגרת הפרויקט כולו והן במסגרת הקמת מתקן הספורט בלבד. על פי המסמך העריכה החברה את עלות הפרויקט כולו בכ-112.8 מיליון ש"ח ואת העלויות של רכיבים המשמשים במובהק לצורכי ספורט בכ-67.9 מיליון ש"ח (כ-60% מעלות הפרויקט).

ואולם ספק אם ההפרדה שבוצעה בין העלויות משקפת נאמנה את המציאות; שכן, לדוגמה, על פי ההסכם לא היה מקום לכלול בעלות הקמת מתקן הספורט כמעט את כל עלות עבודתו של הקבלן הראשי (שהוערכה באותה עת בכ-31.9 מיליון ש"ח) ואת כל עלויות עבודות השלד והחשמל (שהוערכו באותה עת בכ-20 מיליון ש"ח), מאחר שכלולות בהן עלויות של רכיבים שאינם רכיבי ספורט מובהקים (כגון הקמת היחידות המסחריות).

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שהמועצה תוכל לבדוק ביסודיות אם החברה עומדת בתנאים שנקבעו בהסכם ואם הסיוע התקציבי אכן יועד לצורכי ספורט בלבד, היה על החברה להגיש לה מסמך ובו להפריד כראוי בין עלויות הקמת מתקן הספורט לעלויות הרכיבים שאינם רכיבי ספורט מובהקים.

הפעלת היכל (המתקן)

כדי להבטיח את "רווחת האוכלוסייה וספורטאיה" התחייבה החברה בהסכם, בין היתר, "להעמיד את המתקן במחירי עלות הפעלה והאחזקה בלבד, לשימושם של אגודות ספורט ומועדוני ספורט כהגדרתם בחוק הספורט תשמ"ח-1988, למטרות פעילות ספורט".

במאי 2006 הלינה לפני המועצה קבוצת הכדורסל הפועל תל-אביב, אחת מאגודות הספורט שאמורות היו להשתמש בהיכל, שאין החברה ממלאת את התחייבותה להעמיד את ההיכל לשימוש של אגודות ספורט ומועדוני ספורט במחירי עלות בלבד וביקשה לקבל תחשיב מפורט של עלויות הפעילות בהיכל.

המועצה הביאה את התלונה לידיעת החברה וביקשה שרואה חשבון חיצוני יבדוק את הנושא. בעקבות זאת ביקשה החברה מרואה החשבון (להלן - רו"ח) שלה לחשב את עלויות התפעול והתחזוקה של פעילויות הספורט בהיכל. ביולי 2006 הגיש רו"ח של החברה לחברה מסמך שכותרתו "תימחור משחקי ספורט בהיכל נוקיה" (להלן - התמחור). במסמך צוין, בין היתר, כי התחשיב הוא "ראשוני... [ו]לא מן הנמנע כי לאחר עריכת בירורים ובריקות נוספות יתחייבו [בו] שינויים מסוימים". עלות פעילויות הספורט השונות נאמדה במסמך כלהלן: 83,900 ש"ח למשחק, 14,400 ש"ח לאימון ו-35,000 ש"ח ליום הכנה למשחק.

הביקורת העלתה כי באוגוסט 2006 הגישה החברה למועצה רק עמוד אחד מהתמחור ובו סיכום החישובים של רו"ח החברה. עקב כך התגלעו חילוקי דעות בין המועצה לחברה בנוגע למידת הפירוט של התחשיב והנתונים שעל המועצה לקבל. בספטמבר 2006 כתב בא כוחה של המועצה לחברה: "לא יעלה על הדעת שגוף אשר נהנה מעשרות מיליוני שקלים של הקצבות המועצה, קשור עמה בהסכם משפטי כתוב ומחייב, יתעלם מבקשתה של המועצה, הנובעת ומבוססת על הסכם... היא [המועצה] עומדת על קבלת הסברים מלאים ופירוט חשבונאי, ככל שיידרש, על ידי רואה החשבון של המועצה".

לאחר משא ומתן שנמשך כמה חודשים נאותה החברה להעמיד לרשותו של רו"ח המועצה לצורך בדיקת התמחור נתונים ומסמכים ובהם, בין היתר, דוחות כספיים של החברה ונוסח מלא של התמחור. בפברואר 2007 הגיש רו"ח של המועצה למועצה מסמך שבו סיכם את תוצאות בדיקתו. על פי תחשיבו, עלות פעילויות הספורט לעונת המשחקים 2005/6 היא 44,062 ש"ח למשחק ו-8,781 ש"ח לאימון - עלות נמוכה במידה ניכרת מהעלויות שחישב רו"ח החברה.

עם זאת, רו"ח של המועצה ציין כי הסכומים שגבתה החברה בפועל מהמשתמשים השונים בהיכל בגין השימוש בו - איגוד הכדורסל, חברת מינהלת הליגה והפועל תל-אביב בכדורסל - היו נמוכים גם ממחירי העלות לפי חישוביו.

הביקורת העלתה כי למרות האמור לעיל, במועד סיום הביקורת, יותר משלוש שנים מאז הוכן התמחור, לא דאגה החברה להכין תמחור מדויק ומעודכן שישקף את עלויות אירועי הספורט בפועל ויהיה מקובל גם על המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התחייבויותיה של החברה כלפי המועצה שעוגנו בהסכם ביניהן, ולנוכח העובדה שהמועצה היא המממנת העיקרית²⁵ של הפרויקט, לא ראוי היה שהחברה תערים קשיים לפני המועצה בעניין הבדיקות והבחינות שהיא זכאית לבצען על פי ההסכם, והיה עליה לאפשר למועצה לבצען מיד כשהתבקשה לעשות כן. כמו כן בהתחשב בכך שהבדיקות העלו בדיעבד כי תחשיבי החברה אינם תואמים את חישובי המועצה ואת הנתונים שהיו בידיה, על החברה להכין ללא דיחוי תחשיב מעודכן ומהימן של עלויות פעילויות הספורט השונות ולוודא שתחשיב זה עולה בקנה אחד עם תחשיבי המועצה.

25 משלושת הגופים שעמם התקשרה החברה לצורך ביצוע הפרויקט והבטחת מימונו, המועצה היא היחידה שהעבירה עד מועד סיום הפרויקט את כל הסכום שהתחייבה לשלם.

בקורות

ההסכם הקנה למועצה כמה כלים שבאמצעותם היא הייתה אמורה לבצע בקורות שונות על הפרויקט:

1. החברה התחייבה להציג למועצה את תכנית הבנייה של הפרויקט ואת היתרי הבנייה התקפים שהונפקו ולקבל "מראש ובכתב" (ההדגשה במקור) את הסכמתה לכל שינוי או סטייה מהותיים מהתכנית שהוצגה לפניו, שאם לא כן הם יהיו בגדר הפרה יסודית של ההסכם. כמו כן התחייבה החברה להודיע למועצה בכל שלב על שינוי בתנאי הפרוגרמה (התכנית), לרבות שינוי במצב הכלכלי של החברה ובמסגרת התקציבית.

הביקורת העלתה כי החברה לא פעלה בהתאם לקבוע בהסכם, שכן שום סטייה מתכנית הפרויקט לא הובאה לידיעתה של המועצה קודם שבוצעה, ולמותר לציין שהמועצה לא נתנה מראש ובכתב את הסכמתה לביצועה כמתחייב מההסכם.

במכתבה של החברה מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה נאמר כי היא "קיבלה את כספי התמיכה מהטוטו [מהמועצה] בעבור 'עבודות ספורט'. כל ההרחבות שבוצעו לאורך הפרויקט היו כאלה שלא נכנסו לקטגוריית 'עבודות ספורט' וממילא לא דרשנו תקציב עבורן מהטוטו ולכן לא ביקשנו את אישורן בכל שלב מהטוטו". החברה גם טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המועצה "קיבלה פירוט של כל חשבון וחשבון חתום על ידי מנהל הפרויקט... והעבירה את התשלומים מטעמה רק לאחר בדיקת הדברים". המועצה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, טענה כי "לא לכל שינוי בפרויקט החברה היתה צריכה לקבל את אישור [המועצה]".

לדעת משרד מבקר המדינה, החברה התחייבה בהסכם לקבל מראש ובכתב הסכמה בעניין כל שינוי מהותי בפרויקט, ולפי ההסכם הפרויקט כולל גם מתקני עזר שאינם מיועדים במובהק לשימוש לצורכי ספורט, ואין זה משנה כלל אם המועצה נדרשה להקצות כספים בגין השינויים אם לאו. יתר על כן, מנתוני החברה (במסגרת ההתחשבות הסופית עם קבלנים) עולה כי חלק מהשינויים בתכנית שהוצגה למועצה ומהסטיות ממנה בוצעו ברכיבים שמיועדים בוודאות לצורכי ספורט, כגון מרתף זירה, מעקים ויציע עליון.

2. החברה התחייבה להקים צוות היגוי שתפקידו יהיה לקדם את ביצוע הפרויקט ולהגיש למועצה עותק מלא של כל מסמך, תכנית או סיכום פגישה שיוצגו לצוות זה או לכל גוף אחר בחברה לצורך קידום הפרויקט; נציג המועצה יהיה רשאי להשתתף כמשקיף בפגישות של צוות ההיגוי.

במסמכי החברה ובמועצה לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי צוות כזה הוקם, וכי הוצע למועצה לשלוח משקיף לשיבותיו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי היא הקימה צוות היגוי אשר נפגש מדי שבוע בשבוע, וכי המועצה ידעה על כך ו"לא ראתה צורך" לשלוח משקיף לשיבות. המועצה טענה בתשובתה כי "אמנם מבחינה פורמלית לא הוקמה ועדת היגוי ואולם בפועל התקיימו פגישות עבודה באופן שוטף, שלא הוגדרו כוועדת היגוי".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה ולמועצה כי בהיעדר מסמכים המעידים על הקמת צוות היגוי, לא ניתן לדעת בוודאות אם אכן פגישות העבודה שהתקיימו באופן שוטף נעשו במסגרת פעילותו של צוות היגוי כנדרש בהסכם עם המועצה.

3. החברה התחייבה כי "מערכת הביקורת הפנימית שלה תהא אחראית לבדוק, במסגרת פעילותה, גם את ביצוען של התחייבויות החברה" על פי ההסכם. נוסף על כך התחייבה החברה

לפרט בדוחות הביקורת שלה נתונים שאפשר ללמוד מהם אם היא קיימה את התחייבויותיה לפי ההסכם או חרגה מהן וכן התחייבה להגיש למועצה את כל דוחות הביקורת האמורים.

הביקורת העלתה כי אמנם המבקר הפנימי של החברה בדק היבטים שונים של הפרויקט, אולם עד מועד סיום הביקורת לא הטילה עליו החברה לבדוק את "ביצוען של התחייבויות החברה" שעוגנו בהסכם בינה ובין המועצה, בניגוד להתחייבותה האמורה.

4. על פי ההסכם, המועצה הייתה רשאית, לצורך מעקב אחר שלבי בניית הפרויקט, "להסתייע בליווי מקצועי בתחום הבניה לצורך בחינת כתבי כמויות, בדיקת החשבונות התקופתיים, ביקורת התקדמות הבניה, בדיקת עמידת החברה בלוחות הזמנים, ביצוע בקרת תכנון וכיו"ב, הכול לפי שיקול דעתה ולפי בחירתה".

הביקורת העלתה כי המועצה לא ניצלה זכות זו, וכי את הבדיקות מטעמה ביצע מפעם לפעם עובד שלה ולא איש מקצוע בתחום הבנייה.

מהאמור לעיל עולה שאף כי בהסכם בין החברה למועצה עוגנה מערכת של בקרות שבאמצעותן הייתה המועצה יכולה לוודא שהחברה עומדת בהתחייבויותיה, בפועל לא בוצעה בקרה ראויה: לא ניתנה מראש ובכתב הסכמת המועצה לשינויים בתכנית ולסטיות ממנה; לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוקם צוות היגוי, וכי הוצע למועצה לשלוח משקיף לשיבותיו; לא נעשתה בחברה ביקורת פנימית לבדיקת עמידתה בהתחייבויותיה כלפי המועצה, והמועצה לא נעזרה בליווי מקצועי בתחום הבנייה על מנת לעקוב אחר שלבי ביצועו של הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע בקרות ראויות הוא תנאי הכרחי שבאמצעותו ניתן לוודא שצדדים בהסכם עומדים בהתחייבויותיהם, מה גם שקיומן של בקרות כאלה עוגן מראש בהסכם. על כן על החברה היה להקפיד לקיים את חלקה בהסכם ולבצע את הבקורת המתאימות. על המועצה היה לעמוד על כך שהחברה תקיים את המוטל עליה ולהמשיך להקצות לה כספים רק לאחר שווידאה שהחברה מקיימת את חלקה בהסכם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה כי היא "מסכימה לרוב הערות הביקורת, ואף פעלה זה מכבר לתיקון הליקויים, במסגרת הפקת לקחים פנימית", אשר תיושם במסגרת התכנית הרב-שנתית הבאה שלה - "תכנית הווינר למתקנים". הדברים אמורים בכל הנוגע לקבלת החלטות בעניין קביעת סוגי המתקנים שיוקמו (על סמך אמות מידה), לקביעת תכנית אסטרטגית להקמת "מתקני-על", לקביעת שמות למתקנים בתיאום עם המועצה (כאשר למועצה תהיה זכות קדימה "לרכוש" את שם המתקן), לשיטת תמיכת המועצה בהקמת מתקנים בהתאם למטרותיה, לקיום בקרות מטעמה על השימוש שנעשה בכספי תמיכותיה, ולהשתתפות נציגים מטעמה בוועדות היגוי.

מקורות עצמיים וסיוע מעיריית תל-אביב

1. כאמור, בתחילת הפרויקט התכוונה החברה לממן אותו גם ממקורותיה העצמיים. מהדוחות הכספיים של החברה עולה כי בסוף שנת 2003 היא ניהלה תיק השקעות בסכום כולל של כ-6.1 מיליון ש"ח אשר היה יכול לשמש בסיס למימון האמור. החברה סיימה את השנים 2005-2008 בהפסדים, אולם מאחר שכאמור היא קיבלה באותה תקופה הלוואות למימון הפרויקט, היא השתמשה בהן גם כדי להגדיל את תיק ההשקעות שלה בכ-5.7 מיליון ש"ח; כמו כן החברה צברה

בתקופה האמורה רווחי הון בסך כולל של כ-1.8 מיליון ש"ח. בשנת 2008 מימשה החברה את תיק ההשקעות והשתמשה בתמורה שהיא קיבלה - כ-13.6 מיליון ש"ח - לכיסוי חלק מעלויות הפרויקט.

מהאמור לעיל עולה שלצורך מימון הפרויקט השתמשה החברה במקורות עצמיים בסך כ-8 מיליון ש"ח בלבד²⁶.

2. כבר מהשלב הראשוני בתהליך קידום הפרויקט היה ברור הן לחברה והן לעירייה כי הסכומים שתגייס החברה מגורמים חיצוניים וממקורותיה העצמיים לא יאפשרו לה לבצע את הפרויקט, בין היתר מכיוון שהרוב המכריע של סכומים אלו יועבר לחברה רק לאחר סיום הפרויקט. לכן היה ברור שהחברה תיאלץ לקחת הלוואות תוך מתן ביטחונות על ידי העירייה. לקיחת הלוואות בכלל ומתן ביטחונות על ידי העירייה בפרט חייבו את הצדדים לבצע עבודת מטה שבה ינותחו ההכנסות וההוצאות הצפויות של החברה, יכולתה להחזיר את ההלוואות ומידת החשיפה של העירייה לסיכונים עקב לקיחת הלוואות אלה.

בתכנית העסקית שהכין משרד רו"ח מטעם העירייה באוקטובר 2002 הוערכה כאמור עלות הפרויקט בכ-24 מיליון דולר (כ-112.8 מיליון ש"ח), בהנחה שהחברה תיקח לשם כך שתי הלוואות בסכום כולל של כ-23 מיליון דולר (כ-108 מיליון ש"ח, לפי שער הדולר באותה תקופה). בתכנית צוין כי נבצר מהעירייה לערוב לכל כספי ההלוואה והומלץ לגזברות העירייה "לוודא כי ביכולתה להשיג את האישורים הנדרשים למתן ערבויות להלוואות ל-15 שנה". התכנית הציגה שלושה תרחישים: על פי התרחיש האופטימי, שייצג את עמדת החברה, בשנת 2008 כבר היה צפוי כי תזרים המזומנים השנתי שלה (ובכלל זה החזר ההלוואות) יהיה חיובי, ובשנת 2009 הייתה החברה צפויה להתחיל להרוויח; על פי התרחיש הפסימי, שייצג את עמדת גזברות העירייה, החברה הייתה אמורה להתחיל להרוויח בשנת 2012, ותזרים המזומנים היה צפוי להיות חיובי משנת 2014 בלבד; על פי התרחיש הראלי, שייצג את עמדת משרד הרו"ח שהכין את התכנית, תזרים המזומנים של החברה היה אמור להיות חיובי משנת 2009, והיא הייתה אמורה להרוויח משנת 2011. על בסיס תכנית עסקית זו אישרה כאמור מועצת העירייה בספטמבר 2003 כי העירייה תיתן לחברה ערבות עד סך 15 מיליון דולר לצורך הבטחת החזר ההלוואה.

26 6.1 מיליון ש"ח (שווי של תיק ההשקעות בסוף שנת 2003) בתוספת 1.8 מיליון ש"ח (רווחי הון שנצברו עד שנת 2008, השנה שבה מומש תיק ההשקעות).

הביקורת העלתה כי התרחיש הראלי והתרחיש האופטימי לא התממשו, וגם התרחיש הפסימי התממש באופן חלקי בלבד, בייחוד עקב עיכוב בהתחלת העבודות, החריגות הגדולות מהתכניות והתוספות לפרויקט ועקב הזמן הרב שנדרש לביצוע הפרויקט. בעקבות זאת גדלה עלות הפרויקט בשיעור ניכר והגיעה כאמור לכ-190 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים, לא כולל הוצאות מימון ומע"ם), והחברה נאלצה לקחת שלוש הלוואות בסכום כולל של 154 מיליון ש"ח; שני הסכומים גדולים בהרבה מהסכומים שנחזו בעת הכנת התכנית העסקית האמורה. כביטחונות להחזר ההלוואות נתנה העירייה ערבות בסך 79.5 מיליון ש"ח ופיקדון בסך 30 מיליון ש"ח (back to back). הביטחונות שנתנה העירייה²⁷ הסתכמו אפוא ב-109.5 מיליון ש"ח, סכום גדול בהרבה מהסכום שהייתה אמורה לתת על פי התכנית העסקית האמורה. עד שנת 2009 שילמה החברה הוצאות מימון בגין ההלוואות שלקחה כ-26.8 מיליון ש"ח²⁸, כך שעלות הפרויקט למועד זה הגיעה לכ-216.8 מיליון ש"ח.

עוד הועלה כי כבר בשנת 2007 התברר לחברה ולעירייה שהחברה תקשה לעמוד בפירעון ההלוואות, ולכן, על פי הדוחות הכספיים של החברה, בשנים 2008 ו-2009 העמידה העירייה לרשות החברה הלוואות בעלים בסכום כולל של כ-13 מיליון ש"ח (מהם יועדו כ-4 מיליון ש"ח לתשלום אגרות פיתוח בנייה בגין הפרויקט, שלא נלקחו בחשבון בתכנית העסקית של הפרויקט).

3. מהדוחות הכספיים של החברה עולה כי בשנים 2005-2009 הלכו וגדלו ההפסדים השנתיים שלה (כולל הוצאות פחת) מ-4.6 מיליון ש"ח בשנת 2005 ל-16.7 מיליון ש"ח בשנת 2009. על פי תכנית עסקית שהוכנה בינואר 2008, תורים המזומנים השנתי של החברה אמור להיות חיובי רק משנת 2013, והיא צפויה להתחיל להרוויח רק בשנת 2016.

יצוין כי העירייה מחויבת, על פי תכנית בניין העיר הרלוונטית, להקים במתחם חניון תת-קרקעי במקום החניון העילי הקיים. מעיון במסמכים עולה כי הצורך בבניית החניון הועלה כבר בתחילת הפרויקט, וכי העירייה התכוונה להשלים את בנייתו "עד למועד סיום שיפוץ ההיכל". ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הוחל בבניית החניון. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה כי זה זמן היא "נערכת לבניית החניון התת-קרקעי... ומקדמת את המטלה הן בעצמה והן באמצעות החברה". בתיקי החברה נמצאה תכנית עסקית שאינה נושאת תאריך, שכותרתה "תכנית עסקית פריסת הלוואות כולל חניון", שלפיה תורים המזומנים של החברה יתחיל להיות חיובי רק בשנת 2017 והיא תתחיל להרוויח רק בשנת 2021. בישיבת הדירקטוריון בספטמבר 2009 צוין כי החברה תסבול מאבדן הכנסות בעקבות בניית החניון, אך "לא ניתן לכמת את הנזק כיוון שמעבר לפגיעה בשוכרים תהיה פגיעה בהכנסות ההיכל מאירועים... ההשלכות הינן רבות ומוקדם להעריך אותן".

בינואר 2009 קיים הדירקטוריון דיון בנושא "עדכון תורים מזומנים של החברה ומצב הלוואות" עקב הגידול בתורים המזומנים השלילי שלה. בדיון הוחלט לאמץ מתווה חדש של הלוואות שבעקבותיו יחול שיפור בתורים המזומנים של החברה בשנים 2009-2011. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי מדובר למעשה בהארכת תקופת החזר של ההלוואה בסך 40 מיליון ש"ח, וכי בעקבות הארכה זו החברה משלמת מיולי 2009 כ-400,000 ש"ח בחודש עבור חזר ההלוואה במקום 800,000 ש"ח בחודש.

27 נוסף על הביטחונות שנתנה העירייה נדרשה גם החברה לתת לבנקים ערבויות וביטחונות שונים בגין ההלוואות שלקחה.

28 סכום זה אינו כולל את יתרת התשלומים שבהם מחויבת החברה בגין ההלוואות.

מהאמור לעיל עולה כי למרות הסיוע הרב שנתנה העירייה לחברה לא נפתרו בעיותיה של החברה, וספק אם היא תוכל לעמוד בכל התחייבויותיה ללא סיוע נוסף מהעירייה. לכן נדרש ניתוח יסודי ומעמיק של מצבה הכספי של החברה ושל איתנותה הפיננסית, ובהתבסס על כך לגבש פתרון מקיף לבעיה. ראוי גם שהעירייה תפיק את הלקחים מפרויקט זה ותדאג ליישם בפרויקטים אחרים שהיא מבצעת בעצמה או באמצעות תאגידיה, כדי להבטיח שיעשה שימוש מיטבי בכספי הציבור. ראוי שרשויות מקומיות אחרות יפיקו גם הן לקחים מפרויקט זה וידאגו ליישם בפרויקטים דומים שהן מבצעות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה כי בפרויקט נעשה "שימוש יעיל במשאבים, אולם כמו גם ביתר הפרויקטים המבוצעים בעירייה בין אם באמצעות תאגידיה ובין אם לא, קיים תמיד מקום להפקת לקחים, ללימוד ושיפור תהליכי עבודה".



לצורך ביצוע הפרויקט קיבלה החברה סיוע כספי משלושה גופים. הביקורת העלתה פגמים רבים בהתקשרותה של החברה עם שניים מגופים אלה: ההליכים לבחירת נותנת החסות - יורוקום - לא התבצעו על פי עקרונות דיני המכרזים וספק אם הם עלו בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין; נראה כי פנייתה של החברה לציבור לקבלת הצעות יש בה חשש ליצירת מכרז למראית עין כדי לצאת ידי חובה בלבד, לאחר שלמעשה נותנת החסות כבר נבחרה. בכך לא הושגו התנאים הטובים ביותר שהחברה הייתה יכולה לקבל במסגרת ההתקשרות. גם הליך התקשרותה של החברה עם מכבי ת"א לקה בחסר. בין היתר לא הוכן, לפני החתימה על ההסכם, אומדן כלכלי של התנאים וההטבות שהעניקה החברה לקבוצה. עוד העלתה הביקורת כי אף שבהסכם בין החברה ובין הגוף השלישי - המועצה - עוגנה מערכת של בקורות שבאמצעותה הייתה המועצה יכולה לוודא שהחברה עומדת בהתחייבויות, בפועל לא בוצעה בקרה ראוייה.

התחזיות של החברה והעירייה משנת 2002 בעניין עלות הפרויקט והתקדמותו לא התממשו, בין היתר עקב חריגות מהתכניות ותוספות לפרויקט ועקב הזמן הרב שנדרש לביצועו. עלות הפרויקט גדלה במידה ניכרת, והחברה נאלצה לקחת הלוואות בסכום כולל של כ-154 מיליון ש"ח, כך שעלותו, כולל הוצאות מימון ששולמו עד סוף שנת 2009, הגיעה לכ-216.8 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ). אם בתחילה סברה החברה כי לא תזדקק לסיוע של העירייה, או לפחות לא ציינה זאת במפורש, הרי שלאחר סיום הפרויקט היה אפשר ללמוד מתוצאות הפעילות של החברה כי היא התקשתה לפרוע את הלוואות, נזקקה לקבלת הלוואות בעלים תוך שימוש בכספי ציבור וסבלה מגירעונות כספיים ומקשיים בתזרים המזומנים.

התקשרויות עם קבלנים

הבסיס הנורמטיבי להתקשרויות בתאגידי עירוניים

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כאמור כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". דיני המכרזים נועדו להבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים מיטביים, ולמציעים בכוח - שוויון הזדמנויות. בחירה בחברה או בספק באמצעות מכרז מקטינה את האפשרות של פגיעה בטוהר המידות ושל העדפה לא הוגנת של נותן שרות, קבלן, או ספק.

מכוח סעיף 198 לפקודת העיריות [נוסח חדש], המסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות את דרכי המכרז, הותקנו תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ובהן, בין היתר, הוראות בעניין דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחיר ובעניין סוגי החוזים שהעירייה רשאית להתקשר בהם בלא מכרז פומבי או בלא מכרז בכלל. סעיף 197 לפקודת העיריות וגם התקנות האמורות אמנם חלים על עיריות ולא על חברות ותאגידי עירוניים כדוגמת החברה, ואולם על פי גישתו של משרד הפנים, שבאה לידי ביטוי, בין היתר, בחוזרים שהוא מפרסם זה שנים רבות, גם חברות עירוניות מחויבות לפרסם מכרזים לשם ביצוע התקשרויותיהן; על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 1991 מתנה שר הפנים את אישורו להקמת חברות עירוניות, בין היתר, בכך שבתקנון ההתאגדות שלהן תהיה הוראה בדבר חובת פרסום מכרז.

יתר על כן, גם המחוקק ראה חשיבות לכך שחברות ותאגידי עירוניים יפעלו על פי דיני מכרזים: בתיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מספר 14), התשס"ג-2002 (להלן - התיקון לחוק), החיל המחוקק חובת פרסום מכרז גם על תאגידי מקומיים²⁹. בסעיף 5 לתיקון לחוק נקבעה תחולתו 30 יום מהיום שהתקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגיד מקומי ייכנסו לתוקפן. בסעיף 4 לחוק זה נקבע כי התקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגידי מקומיים יותקנו בתוך 90 יום מיום פרסום התיקון לחוק.

יצוין כי גם בפסיקה ניתן למצוא התייחסות לכפיפות תאגידי עירוניים לדיני מכרזים. בפסק דין של השופטת יהודית צור נקבע כי "יש בתיקון [לחוק] זה כדי להאיר מה המצב הרצוי, לאמור - הכפפת תאגיד עירוני לחובת המכרז"³⁰.

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2005³¹ צוין כי עד מאי 2005 לא התקין שר הפנים את התקנות בעניין עסקאות של תאגידי עירוניים (מקומיים) כנדרש. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים בדוח האמור "כי מן הראוי שיחיש את התקנת התקנות כנדרש בהתאם לתיקון לחוק חובת המכרזים". גם בביקורת הנוכחית נמצא כי למרות ההערה בדוח מ-2005, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2010, לא התקין שר הפנים את התקנות כנדרש בתיקון לחוק.

29 תאגיד מקומי הוגדר בתיקון האמור "תאגיד אשר לפחות מחצית ההון או לפחות מחצית כוח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין בידי רשות מקומית... או בידי תאגיד מקומי אחר, או שיש לרשות מקומית או לתאגיד מקומי אחר, במישרין או בעקיפין זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדירקטורים בו או את המנהל הכללי שלו".

30 עת"מ (ירושלים) 374/03 מאמץ ייזום חקלאות והשקעות בע"מ נ' מפעלי כיוב וטיהור ירושלים בע"מ (תקדין).

31 דוח מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 407.

במאי 2004 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר - "נוהל בקשה להקמת חברה על ידי רשות מקומית", אשר קובע³², כתנאי לאישור הקמת החברה על ידי השר, בין היתר, כי תקנון החברה יכלול סעיף ובו ייקבע כי "על החברה [העירונית] חלה חובת מכרז על פי חוק חובת המכרזים, ובהתאם לתקנות שיותקנו בעניין זה על ידי שר הפנים. עד להתקנת התקנות, יחולו על החברה דיני המכרזים של הרשויות המקומיות בשינויים המחוייבים". בדוח מ-2005 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי ינסח את הנוהל האמור באופן שיהיה ברור שהחובה לפעול על פי דיני המכרזים חלה על כל התאגידים העירוניים, ולא רק על החדשים (דהיינו גם על תאגידים שהוקמו לפני שנת 1991).

הביקורת העלתה כי עד יולי 2010 לא פעל משרד הפנים על פי ההמלצה האמורה ולא קבע בנוהל שהחובה לפעול על פי דיני המכרזים חלה על כל התאגידים העירוניים.

בתשובתו של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 צוין כי גישתו, "מזה שנים הנה, כי מן הראוי כי גם חברות עירוניות יקיימו התקשרויות במכרז". משרד הפנים ציין כי החובה לקיים מכרז "מוטלת על התאגיד העירוני בהיותו גוף ציבורי בעל אפיונים ציבוריים הפועל בתחום התפקידים המוטלים על הרשות המקומית... [וכי] בית המשפט קבע לא אחת, כי אין להשלים עם התחמקות רשות מקומית מחובת מכרז שמוטלת עליה בהקמת תאגיד עירוני". עם זאת טען משרד הפנים כי לחברה עירונית שנוסדה "על סמך הנחות שהיו תקיפות לשעת הקמתה [אין] חובה שבדין לתקן את תקנונה, כל אימת שבנוהל קמה דרישה חדשה כתנאי לייסוד חברה עירונית... עם זאת מודע המשרד היטב לצורך להשלים, ככל הניתן בהקדם, הליך התקנת תקנות המכרזים בתאגידים העירוניים, שעם התקנתן יוחל עליהם חוק חובת המכרזים ובימים אלה משלימות הלשכות המשפטיות של משרד הפנים והאוצר ניסוח תקנות המכרזים (תאגידים עירוניים), שיותקנו בהקדם ע"י שר הפנים... בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהחובה לפעול על פי דיני המכרזים היא נורמה ראויה לגופים ציבוריים כדוגמת התאגידים העירוניים, הממומנים גם מתקציבים ציבוריים, ומאחר שההליכים להחלת חוק חובת המכרזים על תאגידים עדיין לא הושלמו, ראוי שמשרד הפנים (שכאמור גם הוא סבור שתאגידים עירוניים צריכים לקיים התקשרויות במכרז) יפעל ללא דיחוי וימצא את הדרך המתאימה ליישום המלצתו האמורה לעיל של משרד מבקר המדינה, כגון על ידי הנחיה לרשות המקומית, בעלת השליטה בתאגיד העירוני, לדרוש מהתאגיד לפעול על פי דיני המכרזים בשינויים המחוייבים.

הנחיות העירייה בעניין התקשרויות החברה

חלק מפעילותן של רשויות מקומיות, ובהן עיריית תל-אביב-יפו, נעשה כאמור באמצעות תאגידים שהן מקימות. תאגידים אלה פועלים אמנם בתור ישויות משפטיות עצמאיות, אולם הרשות המקומית היא ששולטת עליהם בפועל. בין רשות מקומית לתאגידיה קיימים יחסי גומלין מורכבים שבאים לידי ביטוי בהיבטים שונים, בין היתר בעניין מינוי דירקטורים, דוחות ודיווחים כספיים על מצב התאגידים העירוניים, תקציבים והתקשרויות לביצוע עבודות ולמתן שירותים. על פי סעיף 249 א לפקודת העיריות [נוסח חדש], חובת האמון שהדירקטורים חבים לעירייה "לעולם תהיה עדיפה

על חובתם כלפי התאגיד". מפעם לפעם מעבירה מועצת הרשות המקומית או הנהלתה, ישירות או באמצעות יחידות מיוחדות, הנחיות והוראות להסדרת פעולותיהם של התאגידים. היחידה האחראית לקשר עם התאגידים בעירייה היא לשכת התאגידים. במרס 2009 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי בין יתר תפקידיה של הלשכה הנוגעים לפעילות התאגידים העירוניים עליה להכין "נהלים על פי הנחיה ספציפית".

במאי 1995 החליטה מועצת העירייה "להורות לנציגיה בכל מועצות המנהלים [של התאגידים העירוניים], להעביר החלטה, כי יש להוציא מכרז לקבלת עבודות, זכיינות, ורכישות. תקנות המכרזים יגובשו עם לשכת החברות העירוניות [לשכת התאגידים], והיועצת המשפטית של העירייה". בישיבה שקיימה המועצה באוגוסט 2000 התייחסו חברים במועצה לעניין זה וצינו כי המועצה קיבלה בעבר החלטה שמחייבת את התאגידים לקיים מכרזים, ואת לשכת התאגידים לגבש נוהל מכרזים שיחייב אותם.

ואולם משרד מבקר המדינה העלה כי עד מועד סיום הביקורת לא גיבשה לשכת התאגידים תקנות או נוהל כאמור, לא העבירה הנחיות כלשהן לתאגידים בעניין העקרונות שעליהם צריכים להיות מושגות סדרי התקשוריותיהם, ואף לא העבירה להם קווים מנחים באשר לדרך שעליהם לנקוט בעת ביצוע ההתקשוריות.

יצוין כי באחד התיקים המנוהלים בלשכת התאגידים, שכלל מסמכים משנת 2003, נמצא מסמך בכתב יד ללא תאריך, הנושא את הכותרת "מצב משפטי", ובו הובאה עמדה ולפיה מאחר שעסקת החכירה בין העירייה לחברה בעניין היכל הספורט עדיין לא אושרה על ידי משרד הפנים (העסקה אושרה רק בשנת 2005), "להיכל אין זכות קניינית וכל פעולה שהחברה עושה בנכס זה בשמה של העירייה ומערכת הכללים שחלה עליה היא המערכת העירונית. גם אילו זה היה נכס של החברה עדיין חובת המכרז לפי השקפתי הייתה מתקיימת בנסיבות האלה. קל וחומר בנקודת זמן זו הנכס הוא של העירייה וחלות ההוראות שנוגעות לעירייה ואין הסדר שמאפשר פטור ממכרז בנסיבות האלה".

יוער כי עמדה זאת עולה בקנה אחד עם עמדתו של יועמ"ש העירייה לשעבר, שבאה לידי ביטוי במכתבו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009; במכתב האמור ציין היועמ"ש כי לאחר שקיים ביור עם יו"ר החברה כדי להבין כיצד נבחרה יורקום לנותנת חסות להיכל, הוא סבר כי "יש מקום לכפות על החברה הליך תיחור פומבי וכך היה". ואכן, כאמור, בספטמבר 2003 הורתה מועצת העירייה לחברה "לפרסם הזמנה לקבלת הצעות לשם חסות ופרסום למבנה [ההיכל]".

הביקורת העלתה כי אף שמדובר היה בעמדה עקרונית, החלה לכאורה לא רק על ההתקשרות לקביעת נותן החסות להיכל אלא גם על התקשוריות אחרות שעושה החברה בנכס של העירייה, לא העבירו לשכת התאגידים או כל גורם אחר בעירייה הנחיות לחברה במהלך ביצוע הפרויקט ולפיהן חלים עליה דיני המכרזים.

עוד עולה כי ללשכת התאגידים לא היה ידוע אם בידי החברה היה קיים נוהל מכרזים והתקשוריות לפני שהחלה לנקוט צעדים מעשיים בעניין הפרויקט. יצוין כי בדוח בנושא "ביקורת פנים בחברות עירוניות" שהגישה בשנת 2005 המבקר הפנימית של העירייה (להלן - מבקרת העירייה) היא המליצה ללשכת התאגידים, בין היתר, "לבחון כתיבת נהלים משותפים לתאגידים העירוניים בנושאים שנדרשים במרבית התאגידים ומאפיינים תחומי פעילות משותפת". מהאמור לעיל עולה כי לפחות בעניין סדרי ההתקשוריות לא שעתה לשכת התאגידים להמלצת מבקרת העירייה.

לשכת התאגידים הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר ובמאי 2009 כי "בשנת 2003 תוקן חוק חובת המכרזים והוא הוחל על תאגידים עירוניים בכפוף להתקנת תקנות בנדון ע"י שר הפנים. לפיכך לא היה כל צורך לפעול להכנת נוהל מכרזים אחיד לתאגידים". עוד טענה הלשכה כי להבנתה "לא קיימות הוראות דין כלשהן המחייבות את העירייה לוודא 'שבידי התאגיד העירוני מצוי נוהל מכרזים והתקשרויות התואם את צרכיו'. האחריות לקיום הוראות הדין, ובין היתר להימצאות נוהל מתאים לטיפול בנושא, הינה בידי מוסדות החברה, המופקדים על הבקרה והפיקוח על התאגיד... הלשכה הינה גוף פקידותי ואינה מוסמכת לטפל בנושאים משפטיים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 טענה העירייה כי "התאגידים העירוניים, לרבות החברה, הינם ישויות נפרדות אשר לכל אחת מהן דירקטוריון ונושא משרה, הפועלים על פי הוראות הדין ונתונים לפיקוח וביקורת של ועדת הביקורת ומבקר הפנים בתאגיד... אין ולא היה מקום להעביר הנחיות רוחב לתאגידים העירוניים בעניין סדרי התקשרות מאחר וקיים שוני בין החברות העירוניות השונות... לכל חברה עירונית יש נוהל מכרזים המותאם ורלוונטי לאופייה וצרכיה". עוד ציינה העירייה כי המלצתה האמורה של מבקרת העירייה הועברה להתייחסות ראש העירייה, ואולם הוא לא מצא לנכון לאמצה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האחריות לניהולו התקין של תאגיד עירוני מוטלת אמנם בראש ובראשונה על מוסדותיו המנהלים, הנעזרים לצורך כך, בין היתר, בוועדת ביקורת ובמבקר פנים, ואולם אין בכך כדי להסיר מהרשות המקומית את אחריותה לקיים מטעמה פיקוח ומעקב נאותים על פעילות תאגידה. על הרשות המקומית לוודא שכל התאגידים, ובייחוד אלה המקיימים פעילות בהיקף כספי ניכר, פועלים על סמך נהלים נאותים, ברורים ומחייבים בכלל, ועל פי נהלים לעניין התקשרויות כפרט. מה עוד שמועצת העירייה החליטה כאמור כי על התאגידים לקיים מכרזים ועל לשכת התאגידים לגבש תקנות או נוהל מכרזים שיחייבו אותם, וכל עוד לא הוחלט אחרת, החלטה זו תקפה ומחייבת. מאחר שהחברה היא תאגיד עירוני ומאחר שלצורך הפרויקט ברור היה, הן לחברה והן לעירייה, כי החברה תצטרך לבצע התקשרויות בסכומים ניכרים, ראוי היה שהגורמים הנוגעים בדבר בעירייה, ובכללם לשכת התאגידים, יבחנו את סדרי העבודה של החברה בנושא זה ויבטיחו כי ההתקשרויות הצפויות יתבצעו בהתאם לתשתית נורמטיבית נאותה ועל פי דיני המכרזים.

הסדרת הליכי ההתקשרות בשלבי הביצוע הראשוניים של הפרויקט

כאמור, החובה לפרסם מכרזים לשם ביצוע התקשרויות עדיין לא הוחלה בחקיקה על החברה, בהיותה תאגיד עירוני, ואף חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בעניין זה אינם חלים עליה, שכן היא הוקמה קודם להוצאת חוזרים אלה. ואולם גם אם חוזרים אלה אינם חלים על החברה, ראוי היה שהיא תנהג לפי מערכת כללים ברורה ומפורטת המושתתת על העקרונות של דיני המכרזים בעת שהיא מתקשרת עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים שונים לצורך ביצוע הפרויקט.

בחברה פועלת אמנם זה שנים ועדת מכרזים, ורוב ההתקשרויות נעשות באמצעותה, אולם מפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון ועדת הכספים עולה כי בחברה שררה אי-בהירות רבה בעניין חובת מכרז ומדיניות המכרזים, בייחוד בנוגע לביצוע הפרויקט, ומקבלי החלטות נדרשו שוב ושוב לדיונים ולייעוץ משפטי בנושא. להלן פירוט:

1. (א) לפני שהחברה החלה בביצוע הפרויקט לא היו בידיה נהלים מסודרים בתחומי פעילויותיה השונים בכלל, ולעניין התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים כפרט. בינואר 2001

דיווח מנכ"ל החברה לדירקטוריון: "בישיבת וועדת הביקורת האחרונה בדקנו את נוהלי החברה, אין נוהלים כתובים לחלק מהנושאים, ונוהלים שכתובים לא מתאימים למצבה של החברה כיום. בישיבה הוחלט שאנו נכתוב נהלים חדשים בשיתוף עם מבקר החברה, ונביאם לאישור הדירקטוריון". אולם רק בפברואר 2003 דנה ועדת הביקורת של החברה לראשונה בטיטה של קובץ נהלים שהכין המבקר הפנימי של החברה דאז, מר יוסי בן משה (להלן - מבקר החברה דאז). הוועדה החליטה לקיים דיון נוסף בנושא לאחר שיתקבלו הערות חברי הוועדה ויועמ"ש החברה לטיטת קובץ הנהלים.

יצוין כי בדצמבר 2003 העביר יועמ"ש החברה דאז חוות דעת שכותרתה "הזמנת שירותים וטובין". בחוות הדעת הוא כתב, בין היתר, כי "חוק חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, הורחב, על פי תיקון שקיבל תוקף מיום 20.11.2002, על חברות עירוניות ובכך הוסר הספק שהיה קיים לגבי חובת המכרזים על גופים אלה. אלא שאליה וקוץ בה: תקנות מתאימות לביצוע התיקון הנ"ל טרם חוקקו ובאין תקנות ביצוע אין יודעים כיצד להוציא לפועל הוראות החוק. על כן גם כל חברה עירונית רשאית, כפי שזה היה בעבר, לקבוע כללים לקביעת חובת המכרזים, לפי שיקול דעתה ובהתאם לצורכי החברה ובלבד שכללים אלה יעמדו במבחן ניהול ציבורי תקין, והליך המכרז חייב להיות מונחה עפ"י עקרונות הקבועים בחוק וכללי יושר וצדק. אני מציע כי בקביעת כללים לחברת היכלי הספורט... יילקחו בחשבון כהנחיה כללים שנקבעו ע"י עיריית ת"א יפו תוך סטיות המותאמות לצורכי החברה".

הועלה כי אמנם בספטמבר 2006 אישר דירקטוריון החברה את "נוהלי החברה כפי שהוכנו על ידי מבקר החברה", אולם בפברואר 2008 החליטה החברה לעדכן אותם: באותו חודש מסר מנכ"ל החברה לוועדת הביקורת כי יש צורך לעדכן את קובץ הנהלים, והוועדה החליטה כי החברה היא שתעדכן את הנהלים ותעבירם לאישור המבקר הפנימי הנוכחי של החברה, רו"ח משה שטרק (להלן - מבקר החברה) ויועמ"ש החברה, ולאחר מכן לאישור ועדת הביקורת והדירקטוריון. בספטמבר 2008 החליטה ועדת הביקורת לשנות את תכנית הביקורת, לדחות ביקורת בנושא שכבר נקבע לשנה הבאה ובמקום זאת להטיל על מבקר החברה, בשיתוף הנהלת החברה, לעדכן את קובץ הנהלים. ואולם רק בנובמבר 2010 הושלם קובץ הנהלים.

בעניין ההתקשרויות, בדצמבר 2003 אישרה אמנם ועדת הכספים של החברה עקרונות לדרכי ההתקשרויות השונות עם ספקים ונותני שירותים הקובעים באילו מקרים יש לקיים מכרזים (ראו להלן), אולם היא לא אישרה נוהל מפורט שיסדיר את כל הליכי ההתקשרויות. יודגש כי אישור העקרונות כאמור נעשה כאשר החברה כבר הייתה בעיצומו של תהליך הבחירה של קבלנים ונותני שירותים לפרויקט ולאחר שחלקם כבר נבחרו (ראו להלן).

(ב) סעיף 8 בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע כי "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור... ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה כתב מבקר החברה כי בשנים 2009 ו-2010 "בוצע רענון בחברה בנושא 'תיק הנהלים של החברה'. כל נוהלי החברה עודכנו בעבודה משותפת של מנהלת הכספים של החברה, היועץ המשפטי של החברה והמבקר הפנימי... תיק הנהלים הונח על סדר היום של דירקטוריון החברה... ביולי 2010".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום להטיל על מבקר החברה דאז לכתוב בעצמו את הנהלים כפי שנעשה בשנת 2003, ולא היה גם מקום להטיל על מבקר החברה הנוכחי להשתתף באופן פעיל בעדכון הנהלים כפי שנעשה בשנת 2008. על מבקר החברה להעיר על ליקויים ולהמליץ על עקרונות שיש לפעול לפיהם. לכל היותר הוא היה יכול לתת הערותיו לנוסח הנהלים שנכתב, אך לא להיות שותף לכתבתו. מן הראוי שמוסדות החברה יודאו שמבקר החברה לא יעסוק בהכנת נהלים.

2. בדצמבר 2001 החלה החברה, כהכנה לפרויקט, לבצע התקשרויות עם מתכננים ויועצים שונים ללא מכרז, בנושאים האלה: תכנון מתקני חשמל ומתח נמוך, קונסטרוקציה, ניהול הפרויקט, אקוסטיקה, קרקע וביסוס מבנים, תברואה, מעליות ומתקני הרמה, מיזוג אוויר, בטיחות ופיתוח נוף.

מעיון במסמכי החברה עולה כי לא התקיימו דיונים בעניין ההליכים הראויים שעל החברה לנקוט לבחירת המתכננים והיועצים, ולמותר לציין כי לא התקבלו החלטות מנומקות בעניין הפטור ממכרז. יצוין כי הסברים והנמקות ניתנו על ידי החברה זמן רב לאחר ביצוע ההתקשרויות (ראו להלן).

3. במרס 2002, כחודש וחצי לפני שהחברה נקטה צעדים מעשיים לבחירת קבלנים לביצוע הפרויקט (ראו להלן), אישר הדירקטוריון את פרוטוקול ועדת ההשקעות, שבחרה, ללא מעורבות של ועדת המכרזים, את הגוף שינהל את תיק ההשקעות של החברה. בתגובה על הערתו של אחד הדירקטורים, שטען כי בחירת ספקים ונותני שירותים צריכה להיעשות באמצעות ועדת המכרזים ולא באמצעות ועדת ההשקעות, הסביר אחד מחברי ועדת ההשקעות כי הדבר נעשה לאחר שקוימה התייעצות עם יועמ"ש החברה, ומאחר ש"בבחירת חברת השקעה דרוש ידע מקצועי ולא רק המחיר קובע".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצורך בידע מקצועי מיוחד אינו דבר חריג, שכן לרבות מההתקשרויות יש מאפיינים מקצועיים ייחודיים, אך אין זה אומר כי הן אינן צריכות להיעשות באמצעות הליך המנוהל על ידי ועדת מכרזים. ועדה כזו הוקמה במיוחד לצורך ביצוע התקשרויות, והיא אמורה על בחירת ספקים ונותני שירותים למיניהם, ולכן חזקה עליה שבעת הצורך היא תמצא את הדרך לקבל את הידע המקצועי הדרוש לבחירה מגורמים שונים בחברה או מחוצה לה.

4. רק בספטמבר 2002, לאחר שהחברה כבר התקשרה עם מתכננים ופנתה למספר קבלנים להציע הצעות להשתתפות בביצוע הפרויקט, קיימה הנהלת החברה דיון בעניין "קביעת עקרונות למדיניות החברה בטיפול במכרזים" בהשתתפות יו"ר ועדת המכרזים, יועמ"ש החברה דאז והיועצים המשפטיים שאת שירותיהם שכרה החברה במיוחד לליווי הפרויקט (להלן - היועצים המשפטיים לפרויקט).

מנכ"ל החברה ציין בדיון כי התהליך לבחירת הקבלן הראשי וקבלן החשמל נמצא בשלב מתקדם מאוד (לדבריו, ההצעות השונות נפתחו ונבדקו "לפני הגשתן לוועדת המכרזים לאישור סופי לגבי הזוכה"), וכי מטרת הדיון "לקבוע מדיניות ונוהל שיכוון וינחה את ועדת המכרזים כיצד להמשיך, האם לנהל מו"מ? עם מי? עם כמה? מה החוק אומר לגבי מכרזים פומביים, הצעות וכו'?" יו"ר ועדת המכרזים דאז הסביר כי "הכללים לא ברורים דיים מצד אחד אנו לא מקיימים מכרז פומבי ומקבלים הצעות בהנחה שהחברה לא חייבת במכרזים, ומצד שני לאחר קבלת ההצעות אנו פועלים כאלו זה מכרז פומבי" (ההדגשה אינה במקור). יועמ"ש החברה דאז ציין כי "ועדת המכרזים צריכה לקבוע קריטריונים שלפיהם תנהג". מפרוטוקול הדיון עולה שהיועצים המשפטיים

שהשתתפו בדיון היו חלוקים בדעותיהם באשר לחובתה של החברה לנקוט בכלל הליך של מכרז³³, אך הוסכם על דעת כולם כי "מאחר ש]החברה החליטה לקיים מכרז היא חייבת לפעול על פי דיני המכרזים".

המשתתפים בדיון הביעו את דעתם באשר לתהליך שיש לנקוט בהמשך, ויו"ר הדירקטוריון שסיכם את הדיון, ביקש להעביר הנחיה לוועדת המכרזים, ולפיה "יש לקבוע כלל מנחה לכל המכרזים שיש לנהל מו"מ עם כל בעלי ההצעות שהתפרש בינן לבין ההצעה הזולה ביותר הוא עד 15%".

ועדת המכרזים, שקיימה דיון מאוחר יותר באותו חודש, התייחסה להנחיה כהמלצה בלבד, לא קיבלה אותה והחליטה כי צוות מיוחד שמינתה יקיים משא ומתן עם בעל ההצעה הזולה ביותר בלבד לשם שיפור הצעתו. יצוין כי במהלך הדיון העיר חבר בוועדה כי "מהלכים חריגים מסוג זה צריכים להיות מתואמים עם העירייה", וכי יועמ"ש החברה העיר כי "פרוייקט בסדר גודל כזה לא יוצאים למכרז עד שהעירייה תאשר אותו ואף תנחה אותנו כיצד ואיך לנהוג. לא ברור כיצד אפשר לחתום על חוזים ולאשר את הזוכים במכרז כאשר העירייה טרם אשרה את הפרוייקט ואת התקציב לפרוייקט" (ההדגשה אינה במקור).

5. בדיון שקיימה ועדת הכספים בדצמבר 2003 הבהיר יועמ"ש החברה כי "כל חברה עירונית רשאית לקבוע כללים, לפי שיקול דעתה ובהתאם לצורכי החברה ובלבד שכללים אלה יעמדו במבחן ניהול ציבורי תקין וכללי ישר וצדק. במקרים שהיועץ המקצועי מנמק מדוע אנו עושים מכרז סגור כגון: מוצר מונופול, ייחודיות והתמחות המאפיינת קבלנים מסוימים וכו'... ניתן לקיים מכרזים סגורים ונעמוד בפני המבחן המשפטי". יו"ר הדירקטוריון ציין: "אנו לוקחים את התקנות של מי שחייב במכרז ומאמצים אותן, אף על פי שאיננו חייבים לצאת למכרזים, על מנת שאנו ננהג עפ"י מנהל ציבורי תקין... על פי העקרונות של העירייה" (ההדגשות אינן במקור).



מהאמור לעיל עולה כי ההכנות לפרוייקט, ובכלל זה נקיטת צעדים מעשיים לביצוע התקשרויות, החלו עוד לפני שהעירייה אישרה את הפרוייקט ובטרם היה בידי החברה נוהל מכרזים מסודר ואף לא כללים מחייבים וברורים שינחו את הגורמים הנוגעים בדבר בתהליך בחירת אנשי המקצוע, הקבלנים וספקי השירותים לביצוע הפרוייקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-קביעת כללים כאמור לפני תחילת הפרוייקט מעידה על היערכות לקיחה של החברה לביצוע פרויקט מורכב ונרחב כדוגמת פרויקט השדרוג.

קביעת דרך בחירת הקבלנים

1. בטיוטת קובץ הנהלים שהכין מבקר החברה לשעבר, שכאמור נדונה לראשונה על ידי ועדת הביקורת בפברואר 2003, נכלל גם "נוהל מכרזים" (להלן - טיוטת הנוהל או הטיוטה). הטיוטה מפרטת את סדרי בחירתם של קבלנים וספקים וקובעת אילו התקשרויות יחייבו קיום מכרז פומבי,

33 יועמ"ש החברה סבר כי על החברה, בהיותה תאגיד עירוני, חלה "חובת מכרזים", ואילו היועמ"ש לפרוייקט סבר כי לא חלה עליה חובה כזאת.

אילו התקשרויות יחייבו מכרז סגור ואילו התקשרויות יהיו פטורות ממכרז. על פי הטיוטה, התקשרות שערכה הכספי הוא יותר מ-750,000 ש"ח³ תבוצע לאחר קיום מכרז פומבי; התקשרות שערכה הכספי 500,000-750,000 ש"ח תבוצע לאחר קיום מכרז סגור, ולפני ועדת המכרזים תובא, במידת האפשר, רשימה של שישה ספקים או קבלנים לפחות; התקשרות שערכה הכספי הוא 250,000-500,000 ש"ח תבוצע לאחר קיום מכרז סגור, ולפני הוועדה תובא, במידת האפשר, רשימה של ארבעה ספקים או קבלנים לפחות; התקשרות שערכה הכספי אינו עולה על 250,000 ש"ח תהיה פטורה ממכרז, אך תבוצע בדרך של הזמנה לקבלת הצעות משלושה מציעים לפחות.

מהאמור לעיל עולה כי לפי הטיוטה על החברה היה לבחור את הקבלן הראשי ואת הקבלן לעבודות החשמל בדרך של מכרז פומבי ולא בדרך של מכרז סגור, שכן על פי אומדנים שונים שהיו בידי החברה באותה עת, עלות הפרויקט כולו אמורה הייתה להסתכם בכ-100 מיליון ש"ח, מהם לפחות כ-30 מיליון ש"ח הם עלות ההתקשרות עם הקבלן הראשי וכ-9 מיליון ש"ח הם עלות ההתקשרות עם קבלן החשמל - עלויות הגבוהות בהרבה מ-750,000 ש"ח (המחייבות, על פי טיוטת הנוהל, קיום מכרז פומבי; ראו להלן). בנסיבות אלו ניתן היה לצפות שהחלטה על דרך הבחירה תתקבל לפי העקרונות שבטיוטת הנוהל.

2. יצוין כי בדצמבר 2003, כשנה וחצי לאחר הפנייה לקבלנים, אישרה כאמור ועדת הכספים עקרונות לדרכי ההתקשרויות השונות עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים השונים אמנם מאלה שנקבעו בטיטה, אולם גם לפיהם נדרש היה לבחור את הקבלן הראשי וקבלן החשמל בדרך של מכרז פומבי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי היא "אכן הייתה סבורה כי דיני המכרזים מהווים נורמה ראויה לתאגידים עירוניים, יחד עם זאת סברה הנהלת החברה כי ההליך של מכרז סגור הינו המתאים ביותר בנסיבות המקרה".

לא נמצאו בחברה אסמכתאות שמהן ניתן ללמוד על דרך קבלת החלטה להתקשר עם הקבלנים האמורים במכרז סגור ולא במכרז פומבי ועל הנסיבות שהצדיקו, לכאורה, קיום מכרז סגור במקרה זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמוסכם כי החובה לפעול על פי דיני המכרזים היא נורמה ראויה לתאגידים עירוניים, ומאחר שהעיקרון המרכזי והיסודי של דיני המכרזים, בייחוד כאשר מדובר בהתקשרויות בסכומים גדולים, הוא קיום מכרז פומבי, המעניק הזדמנות שווה לכלל המציעים ומבטיח למפרסם המכרז התקשרות בתנאים מיטביים, ראוי היה שבבחירת הקבלן הראשי וקבלן החשמל תנקוט החברה הליך של מכרז פומבי, שהוא ההליך המתאים על פי דיני המכרזים ועל פי טיוטת נוהל ההתקשרויות שגיבשה החברה באותה עת, נוכח היקף ההתקשרות ואופייה.

34 יצוין כי על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שהיו תקפות בפברואר 2003, היה צריך לקיים מכרז פומבי לבחירת הזוכה בהתקשרות שערכה הכספי הוא יותר מ-350,000 ש"ח.

הקבלן הראשי

הליך המיזן והבחירה

באין דיני מכרזים חקוקים לגבי החברה, ראוי היה כי תפעל כאמור ברוח עקרונות המכרז ועל פי העקרונות שקבעה העירייה, כמפורט בחוות הדעת האמורה של יועמ"ש החברה. על פי עקרונות אלה, גם במקרים שבהם ניתן לבחור בקבלנים או בנותני שירותים באמצעות מכרז סגור, חלה החובה על החברה לפעול בדרך שתבטיח שמירה מרבית על שוויון הזדמנויות, צדק ושקיפות וכן עמידה בסדרי מינהל תקינים. הדבר אמור לגבי כל אחד משלבי הבחירה - קביעת הקבלנים שישתתפו במכרז הסגור, הפנייה אליהם, קבלת ההצעות, בחינתן וקביעת הקבלן הזוכה. בחירת הקבלן הראשי לביצוע פרויקט זה, ראוי היה שתיעשה ברוח העקרונות האמורים לעיל, תוך הקפדה על מינהל תקין ותוך תיעוד מלא של הליכי המיזן והבחירה, ולפי שיקול דעת מקצועי.

הביקורת העלתה כי בבחירת הקבלן הראשי נפלו פגמים רבים, וכי ספק רב אם היא עלתה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים ועם סדרי מינהל תקין, כמפורט להלן:

הכנת רשימת הקבלנים

ממסמכי החברה עולה כי ב-2.5.02 העביר מפקח הפרויקט למנכ"ל החברה דאז, מר ניר פרצלינה, ולאדריכל הפרויקט דאז, מר אסף לרמן, מכתב שכלל נוסח של טיוטת פנייה לקבלנים, שאליה צורפה רשימה של תשעה "קבלנים ראשיים אשר מומלצים להשתתף במכרז" (להלן - רשימה א'). המפקח ציין: "אם למישהו יש הסתייגות או הוספת קבלן שלדעתו יכול להתאים כקבלן ראשי אשמח לדעת".

בתיקי החברה לא נמצאו תשובות מסודרות על מכתבו של המפקח, אך נמצאו שני עותקים שונים של הרשימה: עותק אחד כלל שלושה שמות נוספים בכתב יד, ובסך הכול - 12 קבלנים (להלן - רשימה ב'); בעותק השני הייתה הערה בכתב יד ולפיה המליץ כותב ההערה "לא להגיש חומר למכרז" לאחד מהקבלנים שנכלל ברשימה המקורית (קבלן א'). מכיוון שהוא הוגדר על ידו "חברה טרוומית". העותק השני כלל גם ארבעה שמות נוספים של קבלנים בכתב יד, אחד מהם הופיע גם ברשימה א', ובסך הכול - 13 קבלנים (להלן - רשימה ג'). בפועל פנתה החברה ב-15.5.02 ל-15 קבלנים (להלן - רשימה ד').

לא ברור מי הוסיף את שמות הקבלנים על גבי שני העותקים האמורים (רשימה ב' ורשימה ג') ועל סמך מה, מי כתב את ההערה האמורה לעיל, ומי החליט שהחברה תפנה דווקא ל-15 הקבלנים שאליהם פנתה.

עם 15 הקבלנים שאליהם פנתה החברה לא נמנו שני קבלנים שהופיעו ברשימה א' שהכין מפקח הפרויקט, אולם נכללו בה, נוסף על הקבלנים ששמותיהם נוספו בכתב יד ברשימות ב' ו-ג', שני קבלנים שלא הופיעו כלל באותן רשימות וכן נכלל בה קבלן א'. לא נמצאה כל אסמכתה שמבחינה מדוע החליטה החברה שלא לפנות בסופו של דבר לאחד מהקבלנים שהומלצו על ידי המפקח ברשימה א' ולקבלן נוסף שהומלץ אחר כך על ידו (ראו להלן), ומדוע החליטה לפנות לשני קבלנים שאף גורם מוסמך בחברה לא המליץ עליהם ולקבלן שהומלץ במפורש שלא לפנות אליו. לא ברור גם מה היו אמות המידה לפנייה לקבלנים ועל סמך איזה מידע נכללו הקבלנים השונים ברשימות השונות.

מנכ"ל החברה הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר ובפברואר 2009 כי התהליך לבחירת הקבלן הראשי נעשה בשני שלבים במטרה "להרחיב את מעגל המשתתפים על מנת לקבל הצעות טובות

יותר לביצוע הפרויקט". לדבריו, ככל הנראה אחד משלושת הקבלנים שנוספו ברשימה ב' הומלץ על ידי אחד מעובדיו של מפקח הפרויקט (ואליו לא פנתה החברה), והשניים האחרים הומלצו על ידי אדריכל הפרויקט. שמותיהם של שלושת הקבלנים שנוספו לרשימה ג' (אחד מהם, קבלן ט"ו, זכה בסופו של דבר במכרז) הועלו בישיבה שהוא שקיים המנכ"ל עם יו"ר הדירקטוריון ועם מפקח הפרויקט; יוצא אפוא שקבלנים אלה, ובהם כאמור הקבלן שזכה במכרז (לדברי המפקח הקבלן לא עבד עמו בעבר), נוספו, ככל הנראה, לרשימה על ידי מנכ"ל החברה או יו"ר הדירקטוריון דאז. עוד הסביר המנכ"ל כי שני הקבלנים שנוספו ברשימה ד' הומלצו על ידי אחד ממתכנני הפרויקט ועל ידי היועץ המשפטי לפרויקט.

כמו כן הסביר המנכ"ל כי מפקח הפרויקט החליט שלא לפנות לאחד מהקבלנים שנכללו ברשימה א', שכאמור הוכנה על ידו, מאחר שנודע לו כי "קבלן זה היה נתון במועד פרסום ההזמנה בקשיים פיננסיים, והתעורר חשש ליציבותו הכספית". לגבי קבלן נוסף שאליו לא פנתה החברה (קבלן י'), טען המנכ"ל כי לא הצליח "לשחזר את הסיבות לכך שמשרד הפיקוח לא ביצע פניה לחברה זו". לגבי הקבלן שהייתה לגביו הסתייגות, טען המנכ"ל כי סביר להניח שהמפקח בחן את הנושא ומצא לנכון לפנות אליו למרות ההסתייגות.

מהסברי המנכ"ל עולה לכאורה כי ההליך שבמסגרתו גובשה רשימת הקבלנים שאליהם פנתה החברה נעשה בשלבים ובהשתתפות גורמים הנוגעים לפרויקט. ואולם אף אחד מהשלבים האמורים לא תועד כהלכה, כמתחייב מסדרי מינהל תקין, ולמעשה אין בידי החברה סימוכין בכתב התומכים בהסברי המנכ"ל - אין פרוטוקולים מיישבות שהתקיימו ואין הסברים בכתב להחלטות שהתקבלו ולצעדים שננקטו בעקבותיהן. מהסברי המנכ"ל אף עולה כי בעלי תפקידים בחברה המליצו על כמה קבלנים, ובהם כאמור הקבלן שזכה בסופו של דבר במכרז, אף שספק אם לבעלי תפקידים אלה היה הידע הנדרש לכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה כי "גם אם חלק מהקבלנים הוצעו על ידי בעלי תפקידים בחברה שספק אם היה להם את הידע הנדרש לכך, הרי ש[מפקח] הפרויקט הוא זה שאישר אותם, לאחר שווידא ובדק כי הם אכן עומדים בדרישות המקצועיות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בתאגיד עירוני המתפעל נכס ציבורי ונמצא בבעלות מלאה של העירייה, ראוי היה שגיבוש רשימת קבלנים פוטנציאליים לביצוע פרויקט השדרוג יבוצע במסגרת הליך מובנה וסדור המאושר על ידי ועדת הכספים של החברה. במסגרת הליך כזה צריכה הייתה החברה להקפיד על כך שכל אחד מהשלבים יתועד כהלכה בשל רגישות העניין וחשיבותו, כך שניתן יהיה לדעת מי מהגורמים ומבעלי התפקידים המליץ על כל אחד מהקבלנים שנכללו ברשימות השונות. החברה הייתה צריכה להקפיד גם על כך שכל המלצה כאמור וכל החלטה שתתקבל יתבססו על הסברים ברורים ומפורטים. ראוי היה גם שהמוסדות המנהלים של החברה יהיו שותפים אף הם להליך או למצער שהחלטה הסופית תאושר על ידם, ויש להצר על שהדבר לא בוצע. לו החברה הייתה נוקטת בעוד מועד הליך כזה, היא לא הייתה צריכה לנסות לשחזר את מה שהיה ולהניח הנחות כדי לתת הסברים להליכים שננקטו.

ה פ נ י י ה ל ק ב ל נ י ם

1. כאמור, במאי 2002 פנתה החברה ל-15 קבלנים בהצעה להשתתף במכרז. ביוני 2002 התקיים סיור קבלנים באתר הפרויקט. מהמסמכים עולה שבמהלך הסיור ובעקבותיו טענו קבלנים, בין היתר, כי במסמכי המכרז חסרים פרטים ונתונים רבים ונדרשות הבהרות והשלמות רבות בקשר להיקף

העבודה ולאפשרות לצמצמה בהתאם למימון; כי לא נמסרו להם תכניות הקונסטרוקציה, דבר שמנע מהם אפשרות לתמחור מסודר, וכי לא נמסרו להם פרטים על קידוחי ניסיון שנעשו במקום. הקבלנים אף ביקשו פירוט מצב לגבי הערה שנכתבה במסמכי המכרז ולפיה "עדיין אין היתרים לחלקי העבודה השונים".

עוד עולה מהמסמכים כי בטיטת החוזה שצורפה למסמכי המכרז שהועברו לקבלנים הודגש כי "ביצוע העבודה מותנה במימון". יצוין כי במועד הפנייה לקבלנים לא היה בידי החברה ולו הסכם חתום אחד עם הגורמים המממנים (יורוקום, מכבי ת"א והמועצה, שהסכמים עמך נחתמו רק בשנים 2003 ו-2004), וכי אף הגורמים המוסמכים בעירייה לא נתנו את אישורם לביצוע הפרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי "האופן שבו פעלה, קרי - קבלת הצעות מחיר מחייבות מקבלנים, על מנת להעריך באופן מדויק יותר את עלויות הפרויקט, הייתה הכרחית על מנת להביא לגורמי העירייה תכנית מגובשת, יסודית ורצינית... החברה דאגה להבהיר באופן מפורש למשתתפים במכרז, כי ההתקשרות בפועל תיעשה רק לאחר קבלת האישורים והבטחת המימון לפרויקט... מצד אחד פעלה החברה לקדם תהליכים, למנוע עיכובים ולקבל אומדן אמיתי וריאלי ככל האפשר בדבר עלויות הפרויקט המוצע, ומאידך גיסא, לא נכנסה לכל התחייבות אופרטיבית עד אשר אושר הפרויקט על ידי כל הגורמים הרלוונטיים ונמצאו לו מקורות מימון ראויים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי מהאמור לעיל עולה שלא מדובר בניסיון לקבל אומדן תקציב ראלי בלבד, שכן בפועל היא המשיכה בהליך בחירת הקבלנים גם לאחר קבלת ההצעות ובסופו של דבר אף התקשרה עם אחד מהם, קבלן ט"ו, טרם סוכמו סוגיות המימון וטרם התקבל כאמור אישור העירייה לפרויקט (ראו גם להלן). כמו כן, הממצאים שהועלו בנוגע למסמכי המכרז מצביעים על הכנה לקויה של המכרז. יש לתת את הדעת על עניין זה, ובעיקר בכל הנוגע להוצאת המכרז ללא תכניות קונסטרוקציה ולפנייה לקבלנים קודם שסוכמו הסדרי המימון של הפרויקט.

2. ממסמך שנכתב ב-20.6.02 וסיכם את סיור הקבלנים עולה כי החברה הבהירה לקבלנים, בין היתר, כי "בפרויקט זה ישנה חשיבות רבה לאיכות הקבלן ואיכות קבלני המשנה שייקח בעיקר לעבודות גמר, אינסטלציה, מסגרות חרש ועוד... הפרויקט יהיה תחת זרקורי התקשורת ו[אנו נהיה] בביקורת תמידית על כן צוות ההקמה בנוסף לקבלנים שיבחרו נדרשים לתת ולהשקיע כל מאמץ נדרש למניעת כשלים בלו"ז ובביצוע ובאיכות". לגבי הקבלן הראשי צוין כי החברה רואה בו "אחראי ומוביל את כל הקבלנים אשר יעברו באתר ולא רק את קבלני המשנה שלו".

בתיקי החברה לא נמצא כל מסמך המעיד כי נעשתה בדיקה כלשהי בעניין איכות עבודתם של הקבלנים על סמך פרויקטים שהם ביצעו בעבר, לרבות עמידה בלוחות זמנים, ומיותר לציין כי לא הוגש דיווח בעניין זה לוועדת המכרזים של החברה.

בינואר 2009 הסבירה החברה למשרד מבקר המדינה כי "בדיקת האיכות וטיב הקבלנים בוצעה על ידי [מפקח הפרויקט] ... אשר היווה את הגוף המקצועי לבחינת הנושא, וההצעות שאושרו על ידו הובאו לדיון בוועדת המכרזים, על בסיס המחיר שהוצע".

החברה לא מסרה למשרד מבקר המדינה מסמכים המעידים על ביצוע בדיקת איכות על ידי המפקח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שהחברה החליטה לנקוט הליך של מכרז סגור, ומאחר שמדובר בפרויקט שבו לאיכות הקבלן הראשי ולטיב עבודתו, לרבות עמידתו בלוחות זמנים, יש חשיבות רבה במיוחד, היה על החברה לעמוד על כך שדיווח מפורט בעניין בדיקות האיכות יימסר להנהלת החברה או לוועדת המכרזים, בצירוף כל המסמכים הרלוונטיים. בהיעדר מסמכים כאמור, לא ניתן לדעת אילו בדיקות נעשו והאם הן נעשו לפני גיבוש רשימת הקבלנים כנדרש או רק לאחר הפנייה אליהם. יצוין כי ממסמכי החברה עולה כי לאחר שקבלן ט"ו נבחר לקבלן הראשי היו לה השגות לא מעטות באשר לאיכות עבודתו ועמידתו בלוח הזמנים.

בחירת הקבלן הראשי

1. לאחר שהתקיים סיור הקבלנים ולאחר שניתנו לקבלנים תשובות על שאלותיהם, הגישו תשעה קבלנים את הצעותיהם לחברה. הסכומים שהוצעו על ידי הקבלנים נרשמו בטבלה, והועברו עם יתר מסמכי הקבלנים למפקח הפרויקט לשם בדיקת הנתונים והגשת דוח מסכם.

הביקורת העלתה כי בעוד שיו"ר ועדת המכרזים ומנכ"ל החברה אישרו בחתימתם על גבי הטבלה את מסמכי ההגשה של הקבלנים בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה ב-31.7.02, לא הקפידה הוועדה שגם יועמ"ש החברה דאו יאשר בחתימתו את המסמכים, אף שהוא נכח בישיבת הוועדה (לפי הפרוטוקול). בתשובתו מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה כתב יועמ"ש החברה שאי-חתימתו על המסמך האמור מקורה "בטעות בלבד".

2. ב-11.8.02 הגיש המפקח לחברה את הדוח המסכם ובו הובאו הצעות הקבלנים. שתי ההצעות שהיו זולות משמעותית מיתר ההצעות היו הצעותיהם של קבלן ט"ו, שכאמור זכה בסופו של דבר במכרז - כ-32.6 מיליון ש"ח, ושל קבלן ב' - כ-32.9 מיליון ש"ח.

בישיבה שקיימה ועדת המכרזים בספטמבר 2002 היא החליטה כאמור למנות צוות שיבדוק וימין את הצעות הקבלנים שהשתתפו במכרז ויביא לפניו את התוצאות לאחר משא ומתן עם בעל ההצעה הזולה ביותר כדי לשפרה.

בביקורת לא נמצאה כל עדות לפעילותו של הצוות האמור. בינואר 2009 הסבירה החברה למשרד מבקר המדינה כי על אף ההחלטה האמורה בדבר מינוי הצוות, מי שביצע בפועל את הבדיקה מול המציעים וקיים משא ומתן עם הקבלן שהציע את ההצעה הזולה ביותר היה המפקח, וכי הדבר נעשה לבקשת המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא היה זה ראוי לפעול בניגוד להחלטת ועדת המכרזים ולהטיל את הליך הבדיקה וניהול המשא ומתן על המפקח בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח את נאותות ההליך ואת הבקרה עליו, ככל אחד משלבי ההתקשרות צריכים להיות מעורבים כמה בעלי תפקידים ויועצים, ולא בעל מקצוע אחד בלבד, מקצועי ככל שיהיה.

3. כאמור, בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה בספטמבר 2002 התריע יועמ"ש החברה על כך שהחברה החלה בהליכים לבחירת קבלנים לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט ואת תקציבו.

הביקורת העלתה כי למרות האמור לעיל ואף שלא היה בידה באותה עת אישור מהעירייה לבצע את הפרויקט (שכן אישור כזה ניתן רק שנה אחר כך, בספטמבר 2003), המשיכה החברה בהליך ההתקשרות ובמסגרתו אף אישרה ועדת המכרזים באפריל 2003 (כחצי שנה לפני שהעירייה אישרה את הפרויקט) את הזוכה במכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי החלטתה להתחיל בהליכים להתקשרות עם קבלנים לפני שקיבלה את אישור העירייה לפרויקט והחלטתה להמשיך בהליך על אף הערתו של יועמ"ש החברה לשעבר אינן עולות בקנה אחד עם הזהירות והאחריות שיש לנקוט במצב מעין זה, שבו ייתכן שהפרויקט לא יאושר בסופו של דבר, ועם סדרי מינהל תקין.

3. ההלכה לפי הפסיקה³⁵ היא: "במקום שבעל המכרז קבע מפורשות בכללי המכרז - מראש - כי אפשר ינוהל משא ומתן עם המציעים השונים, וכך דין אף בדיעבד, לאמור: רשאי בעל מכרז לנהל משא ומתן גם לאחר המכרז, ובלבד שהדבר ייעשה על דעתם של כל המציעים במכרז, ומהלכו בשיוויון, ביושר, ובהגינות... נטל ההוכחה שהמשא ומתן מתנהל ביושר ובהגינות, על הרשות המקומית המנהלת אותו ועליה לדאוג שכל התנאים יהיו גלויים, ידועים מראש ומתועדים, כשלכל המשתתפים ניתנת הזדמנות שווה".

בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה בספטמבר 2002 הועלו כמה רעיונות באשר לדרך שעל החברה לנקוט לשם מיון ההצעות השונות ובחירת הקבלן הזוכה. בין היתר הוחלט כי הצוות שמונה ינהל משא ומתן רק עם המציע שנמצא כי הצעתו הייתה הזולה ביותר וינסה לשפר אותה, למרות הפער הקטן בין הצעה זו להצעה שדורגה במקום השני (כ-293,000 ש"ח - 0.9% בלבד מההצעה הזולה). כתוצאה מכך לא נוהל משא ומתן עם כל המציעים שהצעתם נמצאה ראויה, אלא כאמור רק עם מציע אחד.

הביקורת העלתה כי החברה החליטה על קיום המשא ומתן אף שלא קבעה זאת, כנדרש, מראש במסמך שהעבירה לקבלנים השונים ובו הזמינה אותם להשתתף במכרז. כאמור, בפועל את המשא ומתן לא ניהל הצוות, כפי שקבעה ועדת המכרזים, אלא מפקח הפרויקט לבדו, וכי הדיונים שבהם נוהל משא ומתן לא תועדו באופן מסודר ומפורט.

4. מפקח הפרויקט ניהל משא ומתן עם קבלן ט"ו, שעל פי הטבלה שהגיש המפקח לוועדת המכרזים הצעתו הייתה הזולה ביותר, ובמרס 2003 דיווח לוועדת המכרזים כי הקבלן הסכים לתת הנחה בשיעור של 2% ולהעמיד את הצעתו על סך של כ-31.936 מיליון ש"ח (בעניין העלות הסופית של ההתקשרות עם קבלן ט"ו ראו להלן). באפריל 2003 החליטה ועדת המכרזים לבחור בקבלן ט"ו לקבלן הראשי לפרויקט (להלן - הקבלן הראשי או הקבלן).

5. בדיון שקיימה הנהלת החברה ב-2.9.02 הדגיש יו"ר דירקטוריון החברה דאז את חשיבות בבדיקת "יציבותן הכלכלית והפיננסית" של החברות שהשתתפו במכרז. גם בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה באותו החודש הועלה הצורך לבדוק, במסגרת הליך המיון ובחירת הזוכה במכרז, גם את האיתנות הפיננסית שלו.

הועלה כי לא נקבע מי אמור לבצע את הבדיקה ובאיזה שלב של ההליך עליו לבצע אותה - לפני סיום המיון וקביעת הזוכה במכרז או אחרי קביעת הזוכה. מפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה באפריל 2003 עולה כי במהלך ניהול המשא ומתן עם הקבלן הראשי בדק יו"ר דירקטוריון (המתמצא בנושא מתוקף עיסוקיו האישיים) את איתנותו הפיננסית של קבלן זה בלבד

35 ע"א 6585/95 מ.ג.ע.ר מרכז גביה ממוחשבת בע"מ נ' עיריית נשר ואח' (תקדין).

ואישר אותה על סמך ניתוח של נתוני הקבלן לשנת 2001 שהקבלן העביר³⁶. ואולם יו"ר הדירקטוריון לא מסר לוועדה דוח מסודר ומפורט המסכם את תוצאות בדיקתו ואת המלצתו, למרות הנחייתו המפורשת של יועמ"ש החברה, ואף בתיקי החברה לא נמצא דוח כזה. יתר על כן, בתיקי החברה לא נמצאה אסמכתה לכך כי היו"ר אכן אישר את איתנותו הפיננסית של הקבלן.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות והחברה בחרה בהליך של בחירת הקבלן באמצעות מכרז סגור, ומכיוון שמדובר בהתקשרות בסכום ניכר, ראוי היה לבדוק כמה קבלנים שהצעותיהם היו הזולות ביותר וכן לבדוק את איכות עבודתם, ובכלל זה עמידתם בלוחות הזמנים כחלק מהליך מיון המציעים, ואף לשקול אם אין מקום לתת לנושאים אלה משקל ראוי כחלק מאמות המידה למיון המציעים ולבחירת הזוכה במכרז, אם לא כתנאי סף. כמו כן החברה הייתה צריכה לעמוד על כך שהבדיקה תתועד ותוגש למקבלי ההחלטות בצורה מסודרת, כנדרש על פי סדרי מינהל תקין.

6. ב-2.4.03 דיווח מנכ"ל החברה לוועדת המכרזים כי "כיוון שלא נוכל לעמוד בלו"ז המתוכנן ללא עבודת הכנה מצד הקבלן הראשי נפגשנו עם הקבלן הזול ביותר... ובדקנו אם הוא מוכן להתחיל בהכנות לעבודה לפני שנכריז עליו כזוכה. הקבלן הביע נכונות לעשות את כל ההכנות הנדרשות מבלי שנהיה מחויבים לו בכלום". באותו יום העביר הקבלן לחברה מכתב שנוסח על ידה, ובו התחייב להתחיל "בעבודות הכנה והתארגנות לקראת ביצוע העבודות... מיד לאחר חתימת החוזה המקורי... על אף העובדה שצו תחילת העבודה... טרם ניתן... לא הוצא צו תחילת עבודה עד 15.06.2003... החוזה המקורי יהיה בטל ומבוטל ללא כל טענות ותביעות מצידנו, לרבות החזר הוצאות הקשורות [ב]עבודות הכנה וארגון".

הביקורת העלתה כי רק 11 ימים אחר כך, ב-13.4.03, דווח עניין זה לדירקטוריון החברה. נמצא כי אף שמדובר בנושא מהותי ורגיש לא התקיים בו דיון בדירקטוריון, ולמותר לציין כי הוא לא התבקש לאשר את המהלך החריג שנקטה החברה.

מהאמור לעיל עולה כי הקבלן הראשי התבקש להתחיל בעבודות הכנה לאחר חתימה על החוזה, אף לפני הוצאת צו תחילת העבודה; ואולם בפועל, החוזה עם הקבלן נחתם בפברואר 2004 בעוד שלפי מסמכי החברה היא ידעה שהקבלן התחיל בעבודות הכנה והתארגנות על חשבונו עוד קודם לכן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 ציין הקבלן כי כאשר ניתנה לו "הודעה על זכייתו" במכרז, שלא בוטלה, כאשר מסיבות שאינן תלויות ב[ו] לא ניתן צו תחילת עבודות במועדו, אולם היתה ההסכמה בין הצדדים, כי [עליו] להיות ערוך לבצע את העבודות... לא רא[ה]... כל פגם בהתנהלות זו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי דרך התקשרות זו, שבה נושא הקבלן בעלויות על חשבונו קודם שמויבטח קיומו של הפרויקט בכלל וקודם שנחתם עמו חוזה בפרט, אינה תקינה ועלולה לפתוח פתח, ולו באופן תאורטי, לחילוקי דעות, אי-הבנות ואף תביעות מצדו. לדרך התקשרות זו אין מקום כאשר מדובר במזמין עבודה שהוא תאגיד עירוני ובפרויקט לשדרוג מבנה ציבורי. מן הראוי היה להתחיל בצעדים מעשיים, ובכללם הכנה והתארגנות, רק לאחר שיוסדרו בחוזה חתום כל תנאי ההתקשרות בין הצדדים.

36 מדובר בניתוח מפורט שעשתה חברה המתמחה בבדיקת נתוניו הכספיים של חברות וניתוחם.

ההתקשרות עם הקבלן הראשי**ערבות בנקאית**

בפברואר 2004, כשנה ותשעה חודשים מאז יצאה החברה במכרז, נחתם חוזה בין החברה לבין הקבלן הראשי, ולפיו התחייבה החברה לשלם לו 31.9 מיליון ש"ח. על פי החוזה היה על הקבלן הראשי להמציא לחברה שתי ערבויות בנקאיות: "ערבות ביצוע" בסך 2.5 מיליון ש"ח ו"ערבות עמידה בלוח זמנים" בסך 2.5 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי במאי 2004, שלושה חודשים בלבד לאחר חתימת החוזה, דן דירקטוריון החברה בבקשת הקבלן לבטל את הדרישה להמציא את הערבויות האמורות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 הסביר הקבלן כי הבקשה הוגשה מכיוון שהחברה שינתה "את תקופת ביצוע העבודה בהסכם, ונקבע שהיא אינה מוגבלת, אלא שאורכה ייקבע על פי לוח הזמנים שיתואם בין הקבלן [לחברה]". הדירקטוריון דן בבקשה והחליט לוותר על הערבות לעמידה בלוח הזמנים בלבד בנימוק שלוח הזמנים אינו תלוי בקבלן (בעניין אי-עמידה בלוח הזמנים, ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-עמידה בלוח זמנים (וההפסד הכספי הכרוך בכך הן לחברה והן לקבלן) יכולה אמנם להיות תלויה לעתים בגורמים שאינם נוגעים לקבלן, כגון החברה, כפי שאכן טען הקבלן (ראו להלן), אולם אין בכך לבטל את האפשרות שגם הקבלן בעצמו יהיה אחראי לאי-עמידה בלוח הזמנים.

פיצוי בגין עליית מחירים

בחוזה נקבע כי התשלומים שיקבל הקבלן מהחברה יהיו צמודים למדד תשומות הבנייה למגורים של חודש מאי 2002, וכך הובטח לקבלן הפיצוי המקובל בשוק בגין עליית מחירי תשומות הבנייה על רכיביהן השונים.

הביקורת העלתה כי בישיבה שהתקיימה בספטמבר 2002 דווח לדירקטוריון כי הקבלן ביקש "תוספת בגלל התייקרות גבוהה של הברזל". הדירקטוריון החליט להיענות לבקשה, ו"כפיצוי על ההתייקרות, לבטל את ההנחה" שנתן הקבלן לחברה, כך שסכום החוזה יעמוד על 32.586 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי "קבלת הבקשה בעניין מחירי הברזל, כמו גם לעניין הערבות הבנקאית נעשו לאחר בחינה מדוקדקת של הדברים ולאחר שאכן נמצא בסיס מוצק לטענתן של [הקבלן]".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המנגנון לפיצוי בגין עליית מחירים שעוגן בחוזה הוא מנגנון מקובל במשק בתחום הבנייה והפיתוח, והיה צריך לעגן את האפשרות לקבוע, במידת הצורך, גם מנגנון אחר, שבו יינתן למעשה משקל רב יותר לאחת מתשומות הבנייה השונות, דוגמת הברזל, עוד לפני הפנייה לקבלנים, וודאי שלפני החתימה על החוזה עם הקבלן. בקשות הקבלן למתן פיצוי בגין התייקרות הברזל ולויתור החברה על קבלת הערבות הבנקאית, גם אם נראו מוצדקות לחברה, מהוות שינוי משמעותי הן בתנאי החוזה והן בתנאי המכרז ויש בהן כדי לפגוע בעקרון השוויון שבין הצעות השונות, בייחוד לנוכח הפער הקטן מאוד בין הצעת הקבלן הראשי לבין הצעת קבלן ב'.

לוח זמנים

אחד המדדים לבחינת הצלחתו של פרויקט בכלל ולהתקשרות עם קבלנים בפרט הוא עמידה בלוח זמנים. לעמידה בלוח זמנים בפרויקט השדרוג הייתה חשיבות מיוחדת, שכן מדובר בפרויקט שמכורח הנסיבות בוצע במקביל לקיום פעילויות שונות בהיכל, ושהתכנית העסקית למימונו התבססה במידה רבה על הגידול בהכנסות הצפוי לחברה עם השלמתו. לשם כך היה על החברה לבסס את הליך קבלת ההחלטות בפרויקט על תכנון ראלי, לקבוע לוח זמנים מפורט בהסכמים עם הקבלנים ולהפעיל מנגנון פיקוח שיבטיח עמידה בלוח זמנים זה.

1. ממסמכי החברה עולה כי במהלך הכנת הפרויקט וביצועו היו בידי החברה כמה אומדנים באשר ללוח הזמנים המתוכנן לביצוע הפרויקט. להלן הפרטים:

(א) על פי לוח זמנים שהכין המפקח בנובמבר 2001, לפני שאושר הפרויקט היו העבודות אמורות להתבצע במשך 641 יום (כ-21 חודש).

(ב) בנספח ("מסמך ע") לנוסח החוזה שהועבר במאי 2002 לקבלנים השונים שהשתתפו במכרז נקבע כי "העבודה תחל במועד אשר יקבע בצו התחלת העבודה, והיא תאריך עד לתאריך 31.12.04". ואולם מאחר שבמועד הכנת המסמך לא ניתן עדיין צו התחלת עבודה, לא ברור כמה זמן הייתה אמורה להימשך עבודת הקבלן על פי הערכת החברה.

(ג) בחוזה שנחתם בפברואר 2004 עם הקבלן תוקן "מסמך ע" ונקבע בו כי העבודה תאריך "עפ"י לוח זמנים שיתואם בין הקבלן למזמין" (ההדגשה אינה במקור). בחוות דעת שקיבלה החברה בדצמבר 2004 מהיועמ"ש לפרויקט צוין כי הסיבה לתיקון היא "הן העיכוב והזמן שחלף ממועד בחירת הקבלן הראשי לפרויקט והכנת מסמכי החוזה ועד למועד חתימת החוזה בפועל, והן מספר שינויים שחלו בעבודות שנמסרו לקבלן הראשי לביצוע". יצוין כי בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הקבלן הראשי כי "לא היה לוח זמנים מאושר לפרויקט" (ההדגשה אינה במקור).

(ד) בספטמבר 2009 העבירה החברה למשרד מבקר המדינה, על פי בקשתו, לוח זמנים לפרויקט. לדברי החברה, לוח זמנים זה, הנושא את התאריך 27.7.04, הוא "ככל הנראה הלו"ז הראשוני בסמוך לתחילת הפרויקט, כפי שהוכן על ידי הקבלן הראשי". על פי לוח זמנים זה, העבודות התחילו ב-26.3.04 והיו אמורות להימשך 672 ימים (כ-22 חודשים) ולהסתיים בינואר 2006. לעומת זאת, החברה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה כי "העבודות החלו בפועל בחודש מאי 2004".

(ה) ממכתב שכתב מנכ"ל החברה ביולי 2005 לקבלן עולה כי העבודות צריכות היו להסתיים ב-30.9.05; דהיינו, לפי גרסת המנכ"ל, עבודות הקבלן היו צריכות להימשך כ-18 חודשים (בהנחה שהן התחילו במרס 2004) או כ-16 חודשים בלבד (בהנחה שהן התחילו במאי 2004).

מהאמור לעיל עולה כי הקבלן החל לעבוד קודם שהוכן לוח זמנים מפורט המוסכם על שני הצדדים כנדרש. דבר זה נבע, בין היתר, מכך שהחברה החלה בהליכים לבחירת הקבלן עוד לפני שהיו בידה המימון והאישורים הדרושים לפרויקט, ולכן עבר זמן רב מאוד ממועד בחירת הקבלן (אוגוסט 2002) עד מועד חתימת החוזה עמו (פברואר 2004). מהאמור לעיל אף עולה כי לא נקבע בחוזה לוח זמנים מוסכם ומעודכן, וכי גם במהלך ביצוע העבודה לא נקבע לוח זמנים מפורט, אף שנדרש היה לעשות זאת, ביחוד נוכח השינויים הרבים שהחברה ביקשה מהקבלן לבצע. כתוצאה מכך התגלעו חילוקי דעות בין החברה לבין הקבלן באשר ללוח הזמנים המחייב ואף נוצרה אי-בהירות באשר למועד שבו התחילה העבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החברה להקפיד על כך שעבודה בהיקף נרחב כל כך תבצע לאחר שסוכם לוח זמנים מפורט הכולל אבני דרך בביצוע ומאפשר הטלת קנסות על חריגה מהתנאים שסוכמו. היעדר לוח זמנים כזה היה פתח לחילוקי הדעות בין החברה לקבלן הראשי - חילוקי דעות שנמשכו למעשה לכל אורך עבודתו. כמו כן במצב זה לא ניתן היה להטיל קנסות על הקבלן כתוצאה מחריגה מקצב ההתקדמות כיוון שהוא לא סוכם מראש.

2. ראוי היה כי לוח זמנים לביצוע הפרויקט וכן עדכונים ושינויים שנעשו בו יאשרו על ידי המוסדות המנהלים של החברה.

(א) הביקורת העלתה כי ועדת הכספים ודירקטוריון החברה לא אישרו את לוח הזמנים המפורט של הפרויקט טרם התחלתו. למעשה, הם לא אישרו בכלל לוח זמנים ראשוני לפרויקט.

(ב) בשנים 2005-2006 נמסרו למוסדות החברה מפעם לפעם דיווחים על התקדמות העבודה ועל המועדים לסיומה. בדיווח האחרון נמסר לוועדת הכספים ביוני 2006 כי על פי לוח הזמנים שקיבלה החברה מהקבלן הראשי יסתיים הפרויקט ב-30.9.06.

נמצא כי העבודות בפרויקט הסתיימו במאי 2008, אך מאז הדיווח מיוני 2006 לא דרשו הדירקטוריון וועדת הכספים דיווחים נוספים על מצב העמידה בלוח הזמנים.

(ג) מהמסמכים עולה כי במהלך עבודתו של הקבלן הראשי העירה לו החברה פעמים רבות על כך שהוא אינו עומד בלוחות הזמנים. להלן דוגמה:

ב-16.10.05 כתב מפקח הפרויקט לקבלן הראשי כי "לאור מצב העבודות בשטח לקראת פתיחת ההיכל למשחק הראשון... ועל סמך סיור יסודי... אני יכול לקבוע כמעט בוודאות שההיכל לא יפתח בזמן הנדרש, פשוט לא עובדים בקצב ובכמות כח האדם הנדרש... לא ראיתי עובדים היכולים לקדם את העבודה, שלא לדבר על כוח ניהולי וארגוני" (ההדגשה אינה במקור).

יצוין כי לקבלן הראשי מצדו היו טענות קשות נגד החברה - טענות שלא הוכחו על ידה: בדצמבר 2006 כתב הקבלן לחברה, בין היתר: "מזה שנה אין התקדמות בעבודה, שלא באשמתנו, עקב מחסור בתכניות ביצוע, שינויים רבים". עוד ציין כי הוא נדרש "לבצע עבודות למערכות שונות וגמרים אשר יאריכו עוד את תקופת הביצוע", וכי לפי דרישת החברה שונתה שיטת העבודה במרתף ההיכל. לדבריו, "הפרויקט התארך מאד וצפוי להגיע לתקופת ביצוע של כמעט 3 שנים. כאשר החזקת תקורה לתקופה זו מהווה הפסד כספי ניכר עד כדי כך שנמחק לחלוטין כל הרווח שעשוי היה להניב הפרויקט".

ח ר י ג י ם

1. במהלך פרויקטים חלים שינויים שונים, חלקם ביזמת היזם, ובעקבותיהם מבקשים הקבלנים מהיזם לאשר להם ביצוע עבודות שלא נכללו בחוזים (להלן - חריגים). לכן יש לקבוע מראש את הסדרי הברור והטיפול בבקשות מעין אלה, למנות גורם שיהיה אחראי לנושא ולעגן את ההסדרים במכרזים ובחוזים שנחתמים עם הקבלנים.

לפי נתונים שהעבירה החברה למשרד מבקר המדינה ביוני 2009, סך עלות החריגים השונים בפרויקט היה כ-25.91 מיליון ש"ח. סכום זה מורכב מבקשות להשלום בגין חריגים שהגישו הקבלנים (להלן - פקודות שינויים או פק"שים) ומתשלומים ששילמה החברה לקבלנים השונים בגין "תוספת עבודות" (מרתף צפוני ו"מרתף זירה"), שלא נכללו בחוזים שנחתמו עמם³⁷. התשלומים ששולמו לקבלן הראשי בגין החריגים היו כ-13.4 מיליון ש"ח (במחירי החוזה), שהם כ-41% מהסכום שהייתה אמורה החברה לשלם לקבלן על פי החוזה שנחתם עמו. בסך הכול שילמה החברה לקבלן הראשי 53.1 מיליון ש"ח (כולל כ-8.5 מיליון ש"ח פיצוי בגין עליית מדד תשומות הבנייה).

2. הביקורת העלתה כי החברה לא סיכמה בעוד מועד את הסדרי הטיפול והבירור בבקשות לתשלומי חריגים ולא עיגנה אותם בחוזה שחתמה עם הקבלן הראשי. רק בספטמבר 2004, כשנתיים וחצי מאז החלה החברה לנקוט צעדים מעשיים לקידום הפרויקט וכחצי שנה מאז התחיל הקבלן לעבוד, נדרש הדירקטוריון לנושא.

באותו חודש דיווח מנכ"ל החברה לדירקטוריון כי תוך כדי הבנייה מבקש הקבלן לאשר לו עבודות שאינן כלולות בחוזה. אמנם רוב הבקשות נדחו על הסף על ידי מפקח הפרויקט, אולם חלקן הועברו למנכ"ל ולמשנה למנכ"ל לשם בדיקה נוספת. המנכ"ל ציין כי הוא מאשר חריגה שעלותה אינה גבוהה מ-50,000 ש"ח, אך כאשר מדובר בחריגה שעלותה גבוהה יותר, יש להקים ועדה מיוחדת שלה תינתן סמכות האישור.

בעקבות דיווח המנכ"ל החליט הדירקטוריון בישיבה האמורה להקים ועדת חריגים המורכבת משלושה חברי דירקטוריון, אשר תהיה מוסמכת לאשר חריגים בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח. הדירקטוריון החליט גם כי "בסמכות מנכ"ל החברה לאשר חריגים עד סכום 50,000 ש"ח. דווח יוגש על חריגים אלה לוועדה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי "על אף החלטת הדירקטוריון, נקט המנכ"ל משנה זהירות והעביר את כל הבקשות לאישור חריגים, בכל סכום שהוא, לבחינת ועדת החריגים של הדירקטוריון ולהחלטתה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי קבלן יכול להגיש כמה וכמה בקשות שסכום כל אחת מהן הוא עד 50,000 ש"ח כדי לקבל אישור לעבודות שאינן כלולות בחוזה, כפי שאכן קרה בפרויקט; ולכן ראוי היה לקבוע בנוהל, ולו בשל הזהירות, כי המנכ"ל יהיה מוסמך לאשר בקשות לחריגים שסכומן המצטבר לא יהיה גבוה מ-50,000 ש"ח (או כל סכום אחר שייקבע) לכל קבלן.

3. השינויים הרבים שנעשו במהלך הפרויקט בהשוואה לתכנון גררו אחריהם חריגה ניכרת מהיקף עבודות הפרויקט וחריגה מעלותו הסופית של הפרויקט, ועד סוף 2008 קיימה ועדת החריגים (להלן גם - הוועדה) עשרות דיונים בתביעות שהגישו בגין החריגים קבלני הביצוע, ובראשם - הקבלן הראשי. להלן פרטים על עבודת הוועדה:

(א) מדיווחים שהעבירה הוועדה לדירקטוריון עולה כי היא דנה בשלושה סוגי חריגים, כלהלן: עבודות נוספות שלא היו בתכנון שהיה צורך לממן מתקציב נוסף והן הועברו לאישור ועדת הכספים; עבודות שהועברו מקבלן אחד לקבלן אחר (במקרה זה לא נדרשת תוספת תקציב); שינויים בכמויות של חומרים שנעשו בזמן ביצוע העבודה.

37 פק"שים - 11.15 מיליון ש"ח; תוספת עבודות - כ-14.76 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי הדירקטוריון לא הנחה את ועדת החריגים להתחשב בהחלטותיה גם במצבה הכספי של החברה. מעיון בפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ב-10.06.2010 עולה כי בהיעדר הנחיה כאמור ועדת החריגים התבססה בהחלטותיה בעיקר על המלצות מפקח הפרויקט ולא התחשבה כלל בתוצאות הכספיות העדכניות של הפרויקט. כך לדוגמה, הוועדה אישרה חריגים גם בעת שלוועדת הכספים דווח על גירעון משמעותי בפרויקט בסך של כ-13 מיליון ש"ח.

(ב) במהלך הפרויקט הגישו הקבלנים השונים מאות פק"שים. הבקשות הוגשו לוועדה בצירוף חומר מפורט שכלל את הבקשה ואת המלצת המפקח. חלק מהבקשות אושרו על ידי הוועדה וחלק לא.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה עולה כי מדובר בפרוטוקולים קצרים ותמציתיים שלא ניתן בהם מידע מספיק, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה היו הנימוקים להחלטות הוועדה, וכי במקרים רבים גם לא ניתן לדעת באילו חריגים מדובר וממה הם נובעים. יתר על כן, בפרוטוקולים לא מצוינים הסכומים המבוקשים כחריגים, ולכן אי-אפשר לדעת מה המשמעות הכספית של החלטות הוועדה, אף שמדובר בבקשות שעלותן המצטברת כאמור הגיעה לכ-26 מיליון ש"ח. לא נמצא כי הדירקטוריון, שנדרש לאשר את הפרוטוקולים של הוועדה, התריע על כך שלא ניתן להבין מהם דבר, ויש לראות זאת בחומרה.

(ג) באוקטובר 2007 החליטה ועדת החריגים כי לפני ישיבתה "תתקיים ישיבה מקדימה של מנהלי הפרויקט עם [המנכ"ל והמשנה למנכ"ל] ורק הפק"שים הבעייתיים [ות] יגיעו לפני הוועדה". בפרוטוקול לא הוגדר מהי פק"ש בעייתית ולא ברור אפוא אם החלטה זו משתלבת עם החלטת הדירקטוריון שלפיה כאמור רק הוועדה תהיה מוסמכת לאשר חריגים בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח. מעיון בפרוטוקולים אף עולה כי לעתים הטילה הוועדה על המנכ"ל או המשנה למנכ"ל לברר פרטים באשר לפק"שים שונות ובמידת הצורך אף לאשר או לא לאשר אותן ואף זאת ללא התייחסות למשמעות הכספית של כל פק"ש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2010 טענה החברה כי "המקרים בהם הטילה הוועדה על המנכ"ל או על המשנה למנכ"ל לברר פרטים היו כאשר הוועדה עמדה לאשר בקשה לשינוי, והמנכ"ל ביקש כי בטרם אישור הבקשה, יתאפשר לו לקיים בדיקה נוספת, ורק לאחר תיכנס החלטת האישור לתוקף".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לטענת החברה אין כל תימוכין בפרוטוקולים משיבות ועדת החריגים, וספק אם ההחלטות האמורות של הוועדה עולות בקנה אחד עם הסמכויות והתפקידים שהוטלו עליה על ידי הדירקטוריון. ראוי היה שכל ההחלטות בעניין החריגים שעלותם הכספית עולה על 50,000 ש"ח יתקבלו על ידה ולא על ידי עובדי החברה, בכירים ככל שיהיו, כפי שקבע הדירקטוריון.

(ד) ממסמכי החברה עולה כי חלק גדול מהבקשות לאישור החריגים, בייחוד בקשותיו של הקבלן הראשי, נבעו משינויים ועבודות נוספות שבוצעו בפרויקט ביזמת החברה. בעיקר מדובר בעבודות ב"מרתף הזירה", שלדברי הקבלן הראשי "הוגדלו בכמעט פי 3 מהיקפם" [המקורי], ובעבודות במרתף הצפוני, שלא נכללו במסגרת העבודות שהוצעו במכרז. כאמור, הקבלן טען שלא הייתה התקדמות בעבודה עקב היעדר תכניות ביצוע ושינויים רבים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה החברה כי "העבודה במרתף הזירה נדרשה עקב צורך לשנות את המיקום המתוכנן של חדרי ההלבשה, אשר הסתבר כי מיקומם בתכנית המקורית לא עלה בקנה אחד עם דרישות הנהלת היורוליג ותקנותיה". המפקח כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "כל השינויים והתוספות נערכו במהלך העבודות... ונבעו משינוי בפרוגרמה [ש] הצריך תכנון מסובך... על כן נוצר כאן מצב של תכנון וביצוע בו זמנית".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי האמור לעיל מעיד שלא נעשה תכנון מדויק ומפורט מספיק לפני שיצאה החברה במכרז ואף לפני שחתמה על ההסכם עם הקבלן, ולא נבחנו לעומק כל הסוגיות הרלוונטיות, ובהן הדרישות של הנהלת היורוליג, שהשתמשת העיקרית בהיכל - מכבי ת"א - מחויבת לעמוד בהן.



מהאמור לעיל עולה כי החברה נאלצה להתמודד עם מאות בקשות, הן של הקבלן הראשי והן של קבלנים אחרים, לאישור תשלומים בגין עבודות חריגות שביצעו. אמנם לא כל הבקשות אושרו, אבל אושר חלק גדול מהן, בסכום מצטבר של כ-26 מיליון ש"ח; משמעות הדבר היא שעקב תכנון חלקי של החברה, נוצר פער ניכר בינו לבין הביצוע, במידה רבה מכיוון שהחברה לא הגדירה באופן ברור את הדרישות שלה מהפרויקט לפני שהתחילו העבודות ונחתמו החוזים עם הקבלנים.

אמנם החברה טענה פעמים רבות כי הקבלן הראשי אינו עומד בלוחות הזמנים, אולם אין ספק כי חלק לא קטן מהפיגור נובע גם מתפקודה. הפרוטוקולים מהשייכות של ועדת החריגים שהוקמה במיוחד לצורך הפרויקט היו קצרים ותמציתיים ולא ניתן בהם מידע המשקף את מהלך הדיונים ואת המשמעות הכספית של ההחלטות.

התקשרויות עם קבלנים אחרים - דוחות המבקר הפנימי של החברה

במהלך ביצוע הפרויקט בדק מבקר החברה, לבקשת יו"ר הדירקטוריון, היבטים שונים הנוגעים לפרויקט ובהם התקשרויות החברה עם קבלנים השונים, והגיש לחברה ארבעה דוחות במועדים שונים: ביולי 2004, ביולי 2005, באוגוסט 2006 ובדצמבר 2008.

1. מעיון בדוחות מבקר החברה מיולי 2005 ומאוגוסט 2006 עולה כי הוא העלה ממצאים לא מעטים באשר להתקשרויות החברה עם קבלנים השונים. להלן עיקרי הממצאים: קבלנים נבחרו באמצעות מכרז סגור גם במקרים שבהם החברה הייתה מחויבת לקיים מכרז פומבי, על פי העקרונות לדרכי ההתקשרויות שאישרה בדצמבר 2003; במכרזים סגורים נעשתה פנייה למספר קטן יותר של מציעים מהמתחייב על פי אותם העקרונות; לא הוקפד בכמה מקרים שטופס "ריכוז מסמכי הפנייה" יכלול את כל הפרטים והמסמכים שהמציעים נדרשו להמציא על פי דרישות המכרז, כגון רישיון קבלן, סיווג ותעודת רישום בפנקס הקבלנים; לא נמצאו מסמכים המסמכים את המיון הסופי של המציעים; הועלו חריגות רבות מכתבי הכמויות המקוריים ומהסכומים שתוקצבו, אשר הגיעו אף למאות אחוזים; בהסכמים שנחתמו עם קבלנים התחייבה החברה לשלם סכומים גבוהים באופן

ניכר מהסכומים שנכללו בתקציב המקורי; אחד הקבלנים נבחר לביצוע עבודה למרות העובדה שהיו שתי הצעות זולות יותר; החברה שילמה לאחד הקבלנים תשלום חריג, אף שוועדת החריגים לא אישרה את בקשתו לתשלום זה.

2. מעיון בפרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת של החברה שהתקיימה ב-8.9.05 עולה כי אחד מחברי הוועדה ביקש לדעת "איך יש חריגה של כ-20 מיליון ש"ח מהאומדן התקציבי... ומה מקורות המימון לחריגה זו". בתשובה טען המנכ"ל כי "זו אינה חריגה אלא זו הצמדת תקציב הפרויקט למדר תשומות הבניה". בתגובה הודיע יו"ר הוועדה כי הסבר המנכ"ל "הובן על פי כל ההתנהלויות והתכנית העסקית". לדברי החברה בתשובתה, "העובדה שהיו"ר אישר את הדברים מדברת בעד עצמה". עוד טען המנכ"ל כי החשבת מטעם המפקח, הבודקת את נושא הכמויות, מייצגת לצורך העניין גם את החברה ודואגת לאינטרסים שלה, וכי "אין צורך לשים מפקח על כל בעל מקצוע".

משרד מבקר המדינה מעיר כי טענתו של המנכ"ל אינה עולה לכאורה בקנה אחד עם הנתונים שהובאו בדוח מבקר החברה מיולי 2005, ולפיהם כבר באותה עת נבעו חלק מהחריגות מתוספת עבודות שלא נכללו בתקציב המקורי ומשינויים שונים שבוצעו בעקבות החלטות החברה. עוד מעיר המשרד כי מאחר שהחשבת מטעם המפקח אינה עובדת החברה, ראוי היה שלפחות במקרים שבהם משולמים לקבלנים סכומים ניכרים, יבדוק גם גורם מטעם החברה את החשבונות לתשלום בכלל ואת פירוט הכמויות בפרט.

3. בישיבה שקיימה ועדת הביקורת ב-9.1.06 דונו המלצות מבקר החברה שנכללו בדוח מיולי 2005. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה כי הוועדה החליטה לקבל את רוב המלצותיו של המבקר. ואולם באשר להמלצה בדבר "החלטה על ויתור על יציאה למכרז פומבי" שיש להביא לאישור משותף של ועדת המכרזים וועדת הכספים או לדירקטוריון החברה באשר להמלצה להביא את ה"החלטה על ויתור על יציאה למכרז פומבי" לאישור משותף של ועדת המכרזים וועדת הכספים או לאישור דירקטוריון החברה, הוחלט כי יש להביא לאישור ועדת המכרזים ויועמ"ש החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהעקרונות לדרכי ההתקשרויות עם קבלנים נקבעו על ידי ועדת הכספים, ומאחר שוועדה זו אישרה, יחד עם ועדת המכרזים, גם את אופן ההתקשרות לביצוע עבודות במסגרת הפרויקט, ראוי היה כי כל חריגה מהם תובא לאישורה, ובכלל זה ההחלטה לקיים התקשרות שלא באמצעות מכרז פומבי.

התקשרויות פרטיות של המנכ"ל לשעבר עם קבלנים

חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), מטיל על נושא משרה בחברה חובת אמונים ולפיה עליו לנהוג בתום לב ולפעול לטובתה, ובכלל זה להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בחברה ובין ענייניו האישיים, ולהימנע מניצול הזדמנות עסקית של החברה כדי להשיג טובת הנאה לעצמו או לאחר. לענייננו, התקשרות פרטית של נושא משרה בחברה עם נותן שירותים לחברה עלולה להעמידו במצב של ניגוד עניינים.

ב"הסכם עבודה אישי" שחתמה החברה באוקטובר 2000 עם מנכ"ל החברה, מר ניר פרצלינה, התחייב המנכ"ל להודיע ליו"ר הדירקטוריון "מיד וללא דיחוי, על כל עניין או נושא אשר לגביהם יש לו עניין אישי במישרין או בעקיפין ו/או העלולים ליצור ניגוד אינטרסים עם תפקידו בחברה".

בפרוטוקול משיבת ועדת חריגים שהתקיימה במרס 2008 צוין כי לפני הדיון בבקשתו של אחד הקבלנים שהועסקו בפרויקט (להלן - קבלן י"ח) ביקש מנכ"ל החברה "לא להשתתף בדיון". בפרוטוקול לא צוינה הסיבה לבקשה זאת. בספטמבר 2008 פנה משרד מבקר המדינה למנכ"ל החברה וביקש לדעת מה היה הרקע לבקשה האמורה; בין היתר נשאל המנכ"ל אם למי מעובדי החברה, ובהם המנכ"ל, יש קשר אישי או עסקי עם קבלנים בפרויקט ובכללם קבלן י"ח.

במכתבו מסוף אותו החודש ציין המנכ"ל כי לא היו לו "כל קשרים אישיים או עסקיים עם קבלנים ו/או יועצים ו/או מתכננים בפרויקט", וכי לא ידוע לו "על קשרים כנ"ל בין עובדי [החברה] לבין הקבלנים ו/או יועצים ו/או מתכננים בפרויקט". עוד ציין המנכ"ל כי החליט שלא להשתתף בישיבה האמורה של ועדת החריגים מכיוון שלאחר שקבלן י"ח סיים את עבודותיו בהיכל, נוצרה ביניהם "מערכת יחסים אישית", וכי נועץ בעניין זה עם יועמ"ש החברה בדצמבר 2007. במכתבו לא הבהיר המנכ"ל למה התכוון בביטוי "מערכת יחסים אישית".

הביקורת העלתה כי לכאורה חלק מהודעותיו האמורות של המנכ"ל למשרד מבקר המדינה אינן משקפות את מצב הדברים כהווייתו:

1. במחשב ששימש את המנכ"ל נמצא מסמך שאינו נושא תאריך, שכותרתו "נקודות לשיחות פעולה", ובו מפורטות אבני דרך להקמת חברה משותפת בבעלותו, בבעלות קבלן י"ח, שסיים את עבודתו בהיכל בדצמבר 2007, ובבעלות קבלן נוסף שהועסק בפרויקט בכניית "מרתף הזירה" (להלן - קבלן י"ט).

יצוין כי קבלן י"ח סיים אמנם את עבודתו בפרויקט בסוף דצמבר 2007, ואולם עדיין נותרה זיקה מסוימת בין הקבלן לבין החברה גם בתקופה שלאחר מכן, שכן ממועד זה החלה, על פי ההסכם שנחתם עמו בינואר 2006, "תקופת בדק" שנמשכה שנתיים, ובמהלכה הוא התחייב לתקן, על חשבונו, פגמים, קלקולים, ליקויים או נזקים ככל שיתגלו.

במסמך לא רשמי נוסף, שגם הוא אינו נושא תאריך, מפורטת פעילותה של חברה (הרשומה בנמיביה), שקבלן י"ח והמנכ"ל נמנים, על פי מסמך זה, עם בעליה. מסמכים אחרים משנת 2008 מעידים על מעורבותו הפעילה של המנכ"ל בעסקיו של קבלן י"ח במקומות שונים בעולם, ובכללם בנמיביה. כמו כן נמצאו טיוטות הסכם, שאמור היה להיחתם בשנת 2008, בין קבלן י"ח והמנכ"ל לבין חברה קפריסאית להסדרת התקשרות עסקית ביניהם.

יתר על כן, מסמך אחר שנמצא מעיד לכאורה כי כבר ביולי 2007, במהלך עבודתו של קבלן י"ח בהיכל, התקיימו מגעים בינו לבין המנכ"ל בעניין קיום פעילות עסקית משותפת במדינות שונות באפריקה ואירופה, ולכל הפחות מעיד המסמך כי היו ביניהם קשרים אישיים כבר אז.

הביקורת העלתה כי המנכ"ל לא דיווח לדירקטוריון או לגורם אחר על קשריו עם קבלן י"ח במהלך עבודתו בהיכל, וכי רק עם סיומה, בסוף דצמבר 2007, הוא דיווח על כך בעל פה ליועמ"ש החברה. בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים המעידים כי מר פרצלינה דיווח בכתב, כמתחייב על פי סדרי מינהל תקין, על הקשרים הללו, ובכללם המגעים לקיום פעילות עסקית עם קבלן י"ח, לדירקטוריון או לגורם אחר בחברה, ובכלל זה היועץ המשפטי שלה, ולמותר לציין כי הדירקטוריון לא בחן עניין מהותי זה ואת המתחייב ממנו.

2. במהלך הביקורת התקבל במשרד מבקר המדינה מידע ולפיו בשנים האחרונות התקשר מנכ"ל החברה לצרכיו הפרטיים עם קבלנים שהעסיקה החברה במישרין או בעקיפין בפרויקט שדרוג

היכל. בינואר 2010 פנה משרד מבקר המדינה למנכ"ל על מנת לברר אם המידע נכון ואם נמסר דיווח בעניין זה למוסדות המנהלים של החברה.

בפברואר 2010 כתב המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי למיטב זיכרונו הקבלן היחיד שעמו התקשר באופן פרטי הוא קבלן י"ט, שסיים את עבודתו בהיכל זמן רב קודם לכן (בספטמבר 2005), וכי ההתקשרות הייתה בתחילת שנת 2007 לצורך ביצוע עבודה בביתו.

ואולם ממכתבו של המנכ"ל עולה כי במהלך שנת 2007, זמן קצר לאחר סיום ההתקשרות הפרטית עם קבלן י"ט, הגיש הקבלן לחברה הצעה במסגרת מכרז לבניית משרדיה³⁸. יתר על כן, ממסמכי החברה עולה כי באותה שנה קבלן י"ט אף השתתף בשלושה מכרזים אחרים לביצוע עבודות שיזמה החברה כאצטדיון "בלומפילד" (שאינן קשורות לפרויקט השדרוג), שנדונו בישיבות ועדת המכרזים שבהן נכח המנכ"ל, והוא אף זכה באחד ממכרזים אלה. עוד נמצא כי המנכ"ל לא דיווח למוסדות החברה על התקשרות עם הקבלן לצורך עבודות פרטיות - לא לפני ההתקשרות ולא אחריה, ומיותר לציין כי מוסדות החברה לא בחנו עניין מהותי זה ואת המתחייב ממנו.

ממכתבו מפברואר 2010 הסביר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי מאחר שהתקשרות עם קבלן י"ט נעשתה לאחר שהקבלן סיים את עבודתו בהיכל, הוא סבר כי לא חלה עליו חובה כלשהי לדווח עליה. בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מיולי ומאוגוסט 2010 טען המנכ"ל כי אמנם השתתף כמשקיף בישיבות ועדת המכרזים, אך לא היה מעורב כלל בבחירת הקבלנים שביצעו את העבודות באצטדיון "בלומפילד". אשר לקבלן י"ח מסר המנכ"ל כי פנה ליועמ"ש החברה בעל פה, וכי עמדתו של היועמ"ש הייתה כי "מאחר שלא מדובר בקבלן שנותן לחברה שירות דרך קבע, אזי אין חובה על המנכ"ל להודיע על המשא ומתן בטרם הגיעו המגעים לכדי סיום". עוד ציין המנכ"ל כי "מעולם לא היה בעליה של החברה הנמיבית", וכי מאחר שהמגעים האמורים "לא הגיעו לכדי מימוש, לא ראה... צורך לפנות בשלב זה לדירקטוריון החברה כדי לבקש אישור". יועמ"ש החברה כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2010 כי הוא "מאשר פנייה בעל פה טלפונית של המנכ"ל מר ניר פרצלינה בעניין קבלן עימו היה לו קשר ניסיון שלא צלח למיזם משותף. השיחה האמורה לא תועדה... ולפיכך גם אינן [נ] זוכר את מועדה".

החברה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2010 טענה כי התנהגותו של המנכ"ל בכל הנוגע לקבלן י"ח "הינה לגיטימית וסבירה", וכי הוא "נהג באופן הראוי ביותר, ונמנע מלהשתתף בדיונים אשר עסקו בתשלומים לקבלן [זה]". אשר לקבלן י"ט ציינה החברה כי "גם אם בפן הפורמלי יתכן שנפלה שגגה בתום לב מצידו [של המנכ"ל], לא ניתן להתעלם מן העובדה שבמהותם של דברים, הוכיח המנכ"ל בהתנהגותו יושר אישי ושמירה קפדנית על קופת החברה".

לדעת משרד מבקר המדינה, התקשרות פרטית של מנהל עם נותן שירות לגוף שהוא מנהל עלולה לעורר, בין היתר, חשש לניגוד עניינים וחשש לפגיעה בטוהר המידות. המגעים לקיום קשרים עסקיים של המנכ"ל עם קבלן י"ח בלא שהפרטים המלאים בעניינים אלו הובאו להכרעת הגורמים המוסמכים לא היו תקינים; בכל מקרה היה על המנכ"ל לקיים הליך מסודר ומתועד של היוועצות בעניין זה עם הגורמים המוסמכים בחברה טרם החלו המגעים עם הקבלן.

38 ממכתבו של המנכ"ל עולה כי קבלן י"ט הגיש את ההצעה הזולה ביותר לעבודה במתכונתה הראשונית, אולם על פי המלצתו של המנכ"ל הוחלט, בשל "גובהן של ההצעות", לא לבצע את העבודה במתכונתה המוצעת ולחפש חלופה זולה יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם ההתקשרות הפרטית של המנכ"ל עם קבלן י"ט היא בעייתית, וכי לא מדובר בכשל "פורמלי" בלבד. היה על המנכ"ל לדווח על כוונתו לבצע את ההתקשרות, ולו למניעת מראית עין, גם אם עברה יותר משנה מאז סיים קבלן זה את עבודתו בהיכל, מה גם שהמנכ"ל יכול היה להיות מעורב בהיבטים מסוימים בהעסקת הקבלן על ידי החברה. על אחת כמה וכמה היה על המנכ"ל לדווח על ההתקשרות ברגע שקבלן י"ט הגיש הצעה לבניית המשרדים וברגע שנודע לו כי הקבלן הגיש הצעות לביצוע העבודות באצטדיון "בלומפילד".

ההתקשרות הפרטית והקשרים העסקיים של מר פרצלנינה עם נותני שירותים לחברה והעובדה כי מר פרצלנינה לא דיווח עליהם בעוד מועד בכתב למוסדות החברה מחזקים את הצורך בקביעת נהלים בהקדם על ידי מוסדות החברה בדבר מניעת ניגוד עניינים וחובת גילוי זיקות של עובדים ונושאי תפקידים בחברה לגורמים שיש להם קשרים עסקיים עם החברה.



שדרוג ההיכל היה פרויקט מורכב, ולשם ביצועו נדרשה החברה להתקשר עם מתכננים, יועצים וקבלנים רבים בסכומים ניכרים מאוד, שמומנו ברובם מכספי ציבור. מאחר שהחברה, בהיותה תאגיד עירוני, משמשת זרוע ביצועית של העירייה, ההקפדה על תקינותם של ההליכים שנעשו בתהליך הביצוע של הפרויקט חשובה במיוחד כדי להבטיח שמירה על עקרון השוויון ועל אמון הציבור בפעולותיה. נוכח זאת, ונוכח העובדה שעל החברה חלים הכללים והחובות המוטלים על גוף ציבורי, נדרש היה שעוד לפני תחילת הפרויקט יהיה ברור לגורמים הנוגעים בדבר, ובייחוד לחברה ולעירייה, לפי אילו עקרונות, חוקים, תקנות ונהלים החברה מחויבת לפעול; זאת בייחוד בשל העובדה שבפועל חוק חובת המכרזים עדיין לא הוחל על תאגידים עירוניים, וששרד הפנים, למרות המלצות משרד מבקר המדינה, לא החיש את התקנת התקנות ליישום החלת חוק זה על תאגידים עירוניים ואף לא קבע בנוהל שעל הרשויות המקומיות לדרוש מכל התאגידים העירוניים שבשליטתן לפעול על פי דיני המכרזים.

ואולם מהאמור בדוח זה עולה כי עד מועד סיום הביקורת לא העבירה לשכת התאגידים העירונית, האחראית לקשר עם התאגידים, הנחיות כלשהן לתאגידים, ובהם החברה, בעניין העקרונות שעליהם צריכים להיות מושתתים סדרי התקשרויותיהם. בשל כך לחברה לא היה ברור על פי אילו עקרונות ודינים היא מחויבת לפעול, בעיקר בכל הנוגע לנושא ההתקשרויות וחובת המכרזים. יתר על כן, החברה החלה בהכנות לפרויקט, ובכללן נקיטת צעדים מעשיים לביצוע התקשרויות, עוד קודם שאישרה העירייה את הפרויקט, ולפני שהיו בידה מקורות מימון מובטחים לפרויקט ותכניות מושלמות לביצועו.

החברה בחרה את כל הקבלנים באמצעות מכרזים סגורים - גם בהתקשרויות בהיקף כספי ניכר, דוגמת ההתקשרות עם הקבלן הראשי - אף שראוי היה לבחור בהם באמצעות מכרזים פומביים, שהם ההליכים המתאימים על פי דיני המכרזים ועל פי טיוטת נוהל ההתקשרויות שגיבשה החברה באותה עת כאשר מדובר בהתקשרויות בהיקף כספי ניכר. כתוצאה מכך שלא היה פרסום פומבי, הגבילה עצמה החברה למספר מוגבל של קבלנים בהזמנה להציע הצעות, וגורם התחרות נפגע. אין המדובר בעניין פורמלי או טכני, אלא בלב לבו ומהותו של הליך ראוי לבחירת הצעה לביצוע עבודה על ידי גוף ציבורי.

בהתקשרות עם הקבלן הראשי נפלו פגמים רבים, וספק רב אם היא עלתה בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים, עם סדרי מינהל תקין ועם האינטרסים של החברה: החברה יצאה במכרז לבחירתו של הקבלן לפני שקבעה אמות מידה לבחירת הזוכה במכרז; הליך הכנת רשימת הקבלנים לא היה מסודר, מנומק ומתועד כנדרש.

אשר להליכי הביצוע הועלה כי הקבלן הראשי החל לעבוד כשנה לאחר שנבחר ולפני שהוכן לוח זמנים מפורט ומסודר המוסכם על שני הצדדים כנדרש. עוד הועלה כי עקב תכנון חלקי של החברה (לדוגמה, בוצעו עבודות שלא תוכננו כלל בתחילה), נוצר פער ניכר בינו לבין הביצוע, והחברה אישרה בקשות רבות מאוד, הן של הקבלן הראשי והן של קבלנים אחרים, לתשלומים בסכום מצטבר של כ-26 מיליון ש"ח בגין עבודות חריגות שביצעו. יצוין כי מעיון בדוחות שהכין מבקר החברה במהלך הפרויקט עולה כי גם בהתקשרויות עם קבלנים אחרים בפרויקט נפלו פגמים רבים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמנכ"ל החברה קיים מגעים לקשרים עסקיים פרטיים עם אחד הקבלנים שהועסקו על ידי החברה בפרויקט במהלך עבודתו של הקבלן בהיכל והסתפק בדיווח על כך בעל פה ליועמ"ש החברה, ואת העובדה שהוא התקשר באופן פרטי עם עוד קבלן לביצוע עבודה בכיתו ועל כך לא דיווח כלל.

תכנון הפרויקט, רישויו והפיקוח עליו

בפרויקט השדרוג, שבו הושקעו כספי ציבור רבים, הוחלט כאמור לאפשר שימוש מסחרי בהיכל נוסף על השימוש הציבורי בו. בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), ובתקנות שהותקנו מכוחו (להלן - תקנות התכנון והבניה או התקנות) נקבעו, בין היתר, הוראות בנושאי תכנון הבנייה, רישויה והשימוש במקרקעין לשם שמירת האיזון בין השימושים האמורים. איזון כזה מושג, בין היתר, באמצעות תכניות מתאר ותכניות מפורטות המוצאות מכוח החוק. הקפדה על יישום דיני התכנון והבניה בביצוע פרויקט בנייה חשובה לשמירת זכויות הכלל והפרט, לשמירת איכות החיים ולמניעת בנייה לא חוקית העלולה לסכן את הציבור. החוק קובע כי תכנון בנייה או שימוש בקרקע ייעשו על בסיס תכניות עדכניות ומפורטות ברמות השונות (ארצית, מחוזית, מקומית) ויהיו טעונים רישוי. כן נקבע כי "הקמתו של בניין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבניין וכל תיקון בו" טעונים היתר בנייה (להלן גם - היתר). בחוק הוגדר גם מה הן עברות בנייה ומי האחראים להן, ונקבעו עונשים על ביצוען ואמצעים למניעתן ולהפסקתן.

מתן היתרים, אכיפת החוק והפיקוח על ביצועו מוטלים בעיקר על הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (להלן - הוועדה המקומית)³⁹. בחוק נקבע, בין היתר, כי "מתפקדה של הוועדה המקומית... להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". כדי לבצע את תפקידה על הוועדה מקומית להפעיל פיקוח על כל עבודה בקרקע ובבניין ועל כל שימוש בהם, שלגביהם נקבע בחוק או בתקנות כי הם טעונים היתר. פיקוח הדוק עשוי לסייע לוועדה המקומית לגלות הכנות לביצוע עברות בנייה, ואם כבר הוחל בבנייה או בשימוש שלא כחוק - לגלות את העברות בשלביהן המוקדמים, לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתן ולהעמיד את מפרי החוק לדין. החוק

39 לפי חוק התכנון והבניה, כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית מוקנים גם לוועדת המשנה שלה, ודין החלטתה כדין החלטת הוועדה המקומית. שתי הוועדות ייקראו ברוח זה "הוועדה המקומית".

מגדיר כעברת בנייה, בין השאר, ביצוע של עבודה הטעונה היתר בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית.

החוק קובע כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, "תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית". תחום השיפוט של תל-אביב-יפו הוכרו כמרחב תכנון מקומי, בהתאם לחוק התכנון והבנייה, ולכן מועצת העירייה מכהנת גם כוועדה המקומית. לאכיפה ולפיקוח בעירייה אחראי מינהל ההנדסה, באמצעות האגף לרישוי ופיקוח על הבנייה (להלן - האגף לרישוי ופיקוח או האגף). האגף אחראי, בין היתר, למתן מידע לצורך הבנייה; לבדיקת בקשות להיתר בנייה מול דרישות החוק, התקנות, תכניות בניין העיר ומדיניות הוועדה המקומית; לפיקוח על הבנייה עד הוצאת תעודת גמר; לאיתור וטיפול בבנייה בלתי חוקית ובמבנים מסוכנים.

היתרי בנייה לפרויקט

היתר בנייה הוא אישור שנותנת הוועדה המקומית על פי חוק התכנון והבנייה למבקש היתר לצורך ביצוע עבודות בנייה. יצוין כי כל פעולה של בנייה (לרבות בנייה זמנית), הריסה או התוויית דרך מחייבת קבלת היתר מהוועדה המקומית. ההיתר מעגן את זכויות הבנייה, כפי שנקבעו בתכנית בניין עיר. לאחר קבלת ההיתר, על מבקש ההיתר לקיים את כל תנאי ההיתר במסגרת הזמן שנקבעה.

תכנון וקבלת היתרים

תכנון כולל, הנעשה כנדרש לפני תחילת פרויקט ומתבסס על מכלול ההיבטים והשיקולים הכרוכים בבנייה, ובהם מטרות הפרויקט, היקפו, אופיו ומשמעויות כלכליות, הוא מרכיב הכרחי להבטחת תקינותו של תהליך קבלת ההחלטות בפרויקט בכלל, ובכל הנוגע למתן היתרים ורישיונות בפרט.

יצוין כי בדוח של משרד מבקר המדינה⁴⁰ (להלן - הדוח מ-2008) פורטו ממצאים ולפיהם העירייה, כיום, ביצעה עבודות בנייה ופיתוח נרחבות שלא לפי תכנית מפורטת שמוסדות התכנון אמורים לבחון ולאשר. משרד מבקר המדינה ראה עובדה זו בחומרה משום שהעירייה והוועדה המקומית, המופקדות על אכיפת חוק התכנון והבנייה, הן שהפרו את החוק.

הביקורת הנוכחית העלתה כי ביצוע עבודות הבנייה בפרויקט החל קודם שנעשה תכנון מפורט ומלא של הפרויקט בכללותו: החברה ביקשה לקדם את הפרויקט בהליך מואץ ולא הכינה קודם לכן תכנית כוללת, וכן לא הגדירה מראש בצורה ברורה ומסודרת את מטרות הפרויקט ואת היקפו - לא בהיבט התקציבי ולא בהיבט התכנוני-אדריכלי. בין היתר לא אושרה תכנית מפורטת לבניית מרתפים ולשימוש שייעשה בהם ולהסדרת החניה. להלן הפרטים:

במרס 2002 פנה אדריכל הפרויקט למנהל האגף לרישוי ופיקוח וביקש "לפצל את ההיתר ל-3 שלבים", שכן, לדבריו, אין שום סיכוי שהתיאומים הרבים המחויבים מהוצאת היתר "למלוא עבודות השדרוג של ההיכל יאפשרו הוצאת היתר בניה עד יוני". הוא ציין כי "אי ביצוע העבודות [שישמשו תשתית לעבודות בשלבים מאוחרים יותר] בתקופה יוני - ספטמבר השנה - יגרור דחיית עבודות בשנה נוספת" (ההדגשה במקור).

40 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, עמ' 652-655.

הביקורת העלתה כי מאחר שהחברה לא דאגה שיהיה בידיה תכנון מפורט ומלא של הפרויקט טרם החלה לבצעו, היא תכננה את הפרויקט בהדרגתיות תוך כדי ביצועו ובעקבות זאת היא הפנתה לוועדה המקומית בקשות רבות לקבלת היתרים בגין הפרויקט⁴¹, והוועדה נעתרה להן. עוד עולה כי מוסדות החברה (הדירקטוריון וועדת הכספים) והעירייה לא קיימו דיון עקרוני ומסודר בסוגיית היציאה לפרויקט מורכב ויקר כדוגמת פרויקט השדרוג ללא תכנית כוללת, ולא בחנו את התוצאות של מהלך כזה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2010 ציינה החברה, בין היתר, כי "על מנת לפעול ביעילות, החלה... לפעול במקביל, ותוך כדי הליכי התכנון המפורט פעלה לקדם את אותם חלקים אשר היה בהם כדי להניע את הפרויקט ולמנוע את עיכובו. בעיקר פעלה החברה על מנת לבחון אם הקונספט שהוצג על ידי האדריכל ואומץ על ידי הנהלת החברה הינו אפשרי, וכן פעלה לקבלת היתר עבור נושאים אשר יידרשו בהמשך לשם קידום הבנייה". העירייה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאותו החודש כי "פיצול היתר הבנייה נעשה בסמכות ויתרה מזאת נעשה אף בחוכמה רבה לאור מורכבותו של הפרוייקט, וההכרח להתקדם שלב אחר שלב עקב המשך פעילותו של ההיכל תוך כדי ביצוע העבודות".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה ולעירייה כי גם בנייה בשלבים ניתן וצריך לתכנן מראש, שכן יעילותו של תכנון חלקי המבוצע תוך כדי התקדמות העבודה מוטלת בספק; ראוי היה אפוא שיציאה לפרויקט כזה תיעשה רק לאחר שתהיה בידי החברה תכנית שלמה שבה נכללים כל מרכיבי הפרויקט.

נמצא כי החברה לא הסתפקה בפיצול ההיתר לשלושה שלבים, כפי שביקשה בתחילה, אלא ביקשה ואף קיבלה עד מועד סיום הביקורת בנושא (מרס 2010) מהוועדה המקומית תשעה היתרים. בהיעדר תכנית כוללת הכינה החברה תכניות חלקיות תוך כדי התקדמות העבודה, כך שחלק מההיתרים ניתנו בגין שינויים שעליהם הוחלט תוך כדי הביצוע, ולפחות שני היתרים (בגין שינויים במרתף הצפוני ובגין השינויים הפנימיים בהיכל, ראו להלן) ניתנו בדיעבד. עוד עולה כי המוסדות המנהלים של החברה (הדירקטוריון וועדת הכספים) לא התבקשו לאשר להנהלת החברה לפעול כפי שפעלה ולהתחיל בביצוע הפרויקט לפני שיש בידיה תכנון מפורט ומלא שלו.

יצוין כי ביולי 2006 נימק מנכ"ל החברה את ריבוי ההיתרים בכך שעקב קיום פעילויות הספורט בהיכל במהלך הפרויקט לא ניתן לבצע את העבודות ברציפות אלא במהלך הפגרות⁴² בלבד. לדבריו, מכיוון שהיתר הבנייה מוגבל בזמן ולא ניתן להאריך את תוקפו מעבר לשלוש שנים, "לא הייתה אפשרות להוציא היתר בניה אחד למרות שמדובר בפרויקט אחד"⁴³ (ההדגשה במקור). בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי לדעתה "האינטרס הציבורי בקידומו של שדרוג היכל נוקיה, לצד העובדה כי לא נפגע כל אינטרס אחר, מצדיק לפעול כפי שפעלה".

41 מדובר בעיקר בשינויים שנעשו תוך כדי הבנייה (ראו להלן).

42 פגרת משחקי הספורט היא בחודשים יולי-אוקטובר בכל שנה.

43 מכתב מנכ"ל החברה מ-25.7.06 למחלקה לכיבוי אש בעירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יציאה לפרויקט ללא תכנון כולל והשלמת התכנון תוך כדי ביצוע הפרויקט פוגעות ביכולתה של הוועדה המקומית לבחון כראוי את התכניות שהוגשו ולשקול בצורה מעמיקה ויסודית את השפעותיהן על ההיכל ועל הסביבה. גם אם נוכח האילוצים האמורים החליטה הנחלת החברה לבצע את הפרויקט בשלבים, היה עליה להציג לפני מקבלי ההחלטות בחברה ובעירייה תכנית מלאה ומגובשת של הפרויקט ככל האפשר, על היבטיה האדריכליים והתקציביים, ורק לאחר מכן לחלק אותה לשלבים ולבקש היתרים בהתאם. כך יכולים היו מקבלי ההחלטות לבסס את החלטותיהם על סמך תכנון כולל ומגובש, דבר שעשוי היה ליתר את ביצוע השינויים הרבים במהלך הפרויקט ובקשות ההיתרים עבורם.

בנייה שלא לפי ההיתר

חוק התכנון והבנייה והתקנות שתוקנו על פיו נועדו, בין היתר, למנוע הקמת מבנים העלולים לסכן את חיי הציבור ואת בריאותו או עלולים לפגוע באינטרסים של סדר, ביטחון ובטיחות, וכן לצמצם מפגעים ולמנעם. לוועדה המקומית נתונה הסמכות לאכוף את החוק, ומתפקידן להבטיח את קיומן של הוראותיו ותקנותיו. החוק קובע גם כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא ההיתר הנדרש או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עברה פלילית וצפוי לעונש. החוק מונה גם את האמצעים למניעת עברות בנייה ולעצירת עברות שכבר הוחל בביצוען.

במהלך הביקורת הועלו מקרים שבהם נעשתה בנייה שלא לפי היתר שניתן (להלן - חריגות בנייה או חריגות); לחלק מהחריגות היו גם השלכות בטיחותיות. להלן הפרטים:

התרעות על חריגות בנייה

1. מהמסמכים עולה כי בשנת 2007 התגלעה מחלוקת בין אדריכל הפרויקט, מר אסף לרמן (להלן - האדריכל), לבין החברה, בין היתר על רקע התרעותיו לפני החברה על מקרים רבים שבהם נעשו לטענתו חריגות בנייה בפרויקט אשר השפיעו על בטיחות המבנה ועל צביונו האדריכלי, שבאמצעותו אמור להישמר האיזון בין אינטרסים ציבוריים (היות ההיכל מבנה ציבורי) ובין אינטרסים פרטיים (נותנת החסות, שוכרים פרטיים), וכן על רקע מחלוקת כספית בינו ובין החברה⁴⁴. החברה טענה כי הבנייה בוצעה לפי תכניות האדריכל ובאישורו. ממסמכי החברה עולה כי התרעות האדריכל בעניין זה הועברו גם ל"גורמים מערייית ת"א" (ראו להלן).

2. באוקטובר 2008 העבירה חברת מועצת העירייה, גב' מיטל להבי, לבעלי תפקידים בכירים בעירייה, ובהם ראש העירייה, מר רון חולדאי, מכתב שכותרתו "חריגות בנייה בהיכל הספורט 'נוקיה'" (להלן - התלונה). בתלונה, שהעתק ממנה הועבר גם למשרד מבקר המדינה, ציינה גב' להבי שהתברר לה כי "הנחיות מפורשות וברורות הקיימות בהיתר הבנייה לא נשמרו ולא קוימו [ובהיכל] בוצעה כמות עצומה של עבירות בנייה... התוצאה המסתכמת של עבירות הבניה היא פגיעה קשה ביותר באופי של מבנה חשוב ומפורסם הוזה שהופך דומה יותר ויותר למרכז מסחרי ירוד ומוזנח ולא למבנה ציבורי ראשי בעל מוניטין". ממכתבה של גב' להבי עולה כי על חלק מהחריגות היא כבר התריעה בעבר לפני מהנדס העירייה (בעניין טיפול העירייה בתלונה ראו להלן).

44 משרד מבקר המדינה לא בחן את סוגיית המחלוקת הכספית, ואין לראות בדוח זה משום חוות דעת כלשהי בעניין זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה כי אין מדובר ב"כמות עצומה" של חריגות, וכי "לא נעשתה בגינן פגיעה קשה במבנה למעט הבניה ברחבה הציבורית" (בעניין הבנייה בשטח הציבורי ראו להלן).

3. בדצמבר 2008 החליטה ועדת הכספים של החברה להטיל על מבקר החברה לבחון את התרעות האדריכל בעניין חריגות הבנייה, לרבות השפעות החריגות על בטיחות ההיכל ועיצובו. מבקר החברה עשה את הביקורת בחודשים ינואר-פברואר 2009, ובאפריל 2009 הגיש לחברה דוח בנושא (להלן - דוח הביקורת הפנימית).

בדוח הביקורת הפנימית בחן המבקר כ-20 מקרים שבהם, לטענת האדריכל, בוצעו חריגות בנייה. להלן פרטים על חלק מחריגות אלה, התייחסות החברה להתרעות האדריכל וממצאי מבקר החברה בנושא:

(א) חסימת אחד משערי ההיכל ושימוש בשטח מעבר ציבורי לצרכים מסחריים-פרטיים: במסגרת פרויקט השדרוג נוספה להיכל "טבעת מסחרית" המחולקת לעשר יחידות ששטח כל אחת מהן כ-250 מ"ר. בין היחידות מפרידים מעברים, שיועדו על פי היתר בנייה מנובמבר 2004 לשימוש הציבורי, המובילים לשערי היציאה מההיכל. בנובמבר 2006 חתמה החברה על הסכם שכירות עם רשת חנויות (להלן - הרשת) שבמסגרתו הושכרו לרשת חנות ששטחה כ-500 מ"ר ומחסן ששטחו כ-80 מ"ר. על פי ההסכם, "השטח המושכר [כולל] שטח בגודל 125 מ"ר המשמש כמעבר, המחבר בין השטח הציבורי בהיכל לבין [שער 7 של ההיכל]". הרשת התחייבה כי בעת אירועים או משחקים המתקיימים בהיכל יפתח שער 7, וכי שטח המעבר "יהיה ריק מכל אדם וחפץ, וזאת בהתאם להודעה שניתנה על ידי [החברה לרשת] מראש". כמו כן התחייבה הרשת "למלא ולא להפר ולא להרשות כל הפרה של חוקים, תקנות והוראות הרשויות המוסכמות".

מהאמור לעיל עולה כי בעת החתימה על ההסכם עם הרשת נתנה למעשה החברה את הסכמתה לכך שיעשה שימוש מסחרי-פרטי בשטח המעבר, שיועד על פי היתר לשימוש של כלל הציבור.

במרס 2008 נפתחה החנות לקהל. למרות הסתייגותיו והתרעותיו של האדריכל ובניגוד למתחייב מההיתר, נחסם שטח המעבר הציבורי על ידי קיר בלוקים, תוך שימוש מסחרי בשטח שיועד לשימוש כלל הציבור. בתחילת דצמבר 2008, כחודש לאחר שהועברה תלונתה של גב' להבי ובמהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, קיימה מחלקת הפיקוח על הבנייה של העירייה ביקורת בהיכל, ומצאה, בין היתר, שהמעבר לשער 7 היה חסום על ידי מחיצות. רק בעקבות הביקורת של מחלקת הפיקוח נהרסו המחיצות.



תמונה מס' 1: שטח המעבר הציבורי לשער 7 שבו נעשה על ידי הרשת שימוש מסחרי-פרטי

בינואר 2009, לאחר שהוסרו המחיצות שחסמו את המעבר לשער, אישר יועץ הבטיחות שהעסיקה החברה לצורך הפרויקט, לבקשת מנכ"ל החברה, לחסום שוב את המעבר הציבורי לשער, לאחר שביצע "חישוב יציאות נדרש ביחס לתפוסה ובהתאמה לתקנות העדכניות".

מהאמור לעיל עולה כי במשך כתשעה חודשים הייתה במקום חריגת בנייה. יצוין כי האישור בדיעבד שנתן יועץ הבטיחות לא היה יכול להכשיר חריגה זו כל עוד לא ניתן לכך ביטוי גם בהיתר הבנייה.

בתשובתה מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה כתבה הרשת בין היתר כי "בהסכם השכירות לא נכללו הגבלות על השימוש בשטח המעבר - למעט בעתות חירום... פינוי שטח המעבר בעת אירועים ומשחקים יבוצע רק אם ניתנה על כך הודעה לשוכר... לנוכח היותה של החברה חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית תל-אביב, אשר על מעשיה והתקשוריותיה חלה חזקת התקינות. [הרשת] רשאית היתה להניח, כי החברה לא תשכיר לשימושים מסחריים שטחים שאינם מיועדים לכך על פי התוכניות החלות על המקרקעין, ובטח שלא שטח המיועד לשמש כשטח מעבר בעת חירום" (ההדגשות במקור).

מבקר החברה ציין בדוח הביקורת הפנימית בעניין חסימת המעבר לשער כי "אישור מהנדס הבטיחות והסרת הקיר בפועל" מהווים לדעתו "ראייה מספיקה לתקינות הנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המסמך היחידי שלפיו ניתן לקבוע אם הבנייה נעשתה באופן תקין או שקיימת חריגת בנייה הוא ההיתר שקיבלה החברה מהוועדה המקומית בנובמבר 2004 - ועל פי היתר זה חסימת שער 7 הייתה חריגת בנייה, ולכן נאלצה החברה להסיר את הקיר שהקימה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה, בין היתר, כי "אף אחת מן הסטיות לא נעשתה במזיד, וכל כולן נבעו מטעויות של מי מן הגורמים המעורבים - בין אם האדריכל, בין אם גורמים אחרים". עוד טענה החברה כי ההסכם עם הרשת "נחתם, בין היתר, על סמך חוות דעתו הראשונה של [האדריכל], אשר היה הגורם המקצועי האמון על עמידה בתנאי ההיתר", וכי אדריכלית ממשרדו "היא זו שבחנה את התכניות שהגישה [הרשת] ואישרה אותן, תוך שהזיזה את אותו הקיר במספר סנטימטרים". לעומת זאת, בתשובתו של האדריכל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 הוא טען כי התכניות האמורות הוצגו לאדריכלית על ידי החברה והרשת "כסט ראשוני בלבד... והוא גובש רק לצורך תיאומים ראשוניים מול משרד הבריאות... בספטמבר 2007, בעת ביקורה באתר, נוכחה האדריכלית... כי החלה להתבצע בניה במקום, וזאת ללא שהועברו אליה לאישורה, כמובטח, כל תכניות נוספות ואף התעלמו מהסתייגויותיה והערותיה" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר כי חזקה על החברה ועל ראשיה שידעו מבעוד מועד כי שערים בהיכל מוקמים על מנת לשמש פתחי יציאה ומילוט של באי ההיכל, וכי המעברים אליהם אמורים להיות פתוחים לשימוש הכול. האחריות לבנייה מוטלת בראש ובראשונה על החברה, שכן היא שנושאת באחריות כוללת למכלול הפעולות שנועדו לקדם את הפרויקט ואינה יכולה להיתלות באמירה או בפעולה כזו או אחרת של גורמים שהועסקו על ידה לצורך הפרויקט, ובהם גם האדריכל.

(ב) שימוש מסחרי בשטח נוסף המוגדר מעבר ציבורי: אחד השטחים המסחריים שבהיכל הושכר לשוכר שהתכוון להפעיל בו עסק מתחום ההסעדה. בספטמבר 2006 הודיע מנכ"ל החברה לשוכר כי "קיימת אפשרות להציב שולחנות וכסאות ברחבה החיצונית (אפילו נמליץ ונעודד לכך)". באוגוסט 2007 פנה האדריכל לחברה והתריע כי התכניות שהגיש השוכר חורגות "מהשטחים המותרים לשימושים מסחריים שהוגדרו ואושרו בהיתרים קודמים"⁴⁵, וכי "יש להתאים את התכנית... בהתאם להגדרות בהיתרים על מנת להימנע מעבירה על תנאי ההיתר" (ההדגשה במקור). כמו כן התריע האדריכל כי יש בתכניות שהגיש השוכר משום "פגיעה בעקרונות העיצוב האדריכלי של ההיכל".

בספטמבר 2007 שוב פנה האדריכל לחברה וציין כי מביקורו בהיכל הוא נוכח לדעת "שחלה התקדמות רבה בעבודות באזור [של השוכר]"; בעקבות זאת פנתה החברה לשוכר ודרשה ממנו להפסיק את העבודות לאלתר, אולם היא לא עמדה על כך שיעשה זאת.

יצוין כי בתלונתה האמורה לעיל של גב' להבי היא ציינה כדוגמה לחריגות בנייה "סגירת שטחים בחלל הציבורי הפתוח ברחבה בחוץ לטובת שימוש של מסעדה שתחמה לעצמה שטח בעזרת ריהוט קבע". מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בפברואר 2009 עלה כי סגירת השטחים האמורה נותרה בעינה.

45 במכתב ממרס 2008 הגדיר האדריכל את החריגה: "יצירת חלל חיצוני סגור על ידי ריהוט קבע לשימוש מסחרי בניגוד לתנאי ההיתר".

יצוין כי באוגוסט 2009 פנה משרד מבקר המדינה לחברה וביקש לדעת אם הליקוי תוקן, ואם כן - מתי. כמו כן ביקש המשרד לקבל מסמכים המעידים על תיקון הליקוי. אולם עד מועד סיום הביקורת לא נענתה החברה לבקשות משרד מבקר המדינה.

בתשובתה של העירייה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 היא כתבה כי "עקב [הקמת חלקים מהשטחים המסחריים] בתחום המיועד למעבר ציבורי, סירב אגף רישוי עסקים לבקשה ונשלחה הודעה לאגף הפיקוח לפתוח בהליך משפטי כנגד העסקים החורגים... אגף הפיקוח נתן הוראת סילוק... ומשלא בוצעה ההריסה, הועבר התיק לביצוע ההריסה למחלקה לתפקידים מיוחדים". עוד הודיעה העירייה כי בעקבות פעולות אלה ביצע השוכר בעצמו את ההריסה.

מאחר שהעירייה לא דיווחה למשרד מבקר המדינה על מועד ההריסה אין לדעת כמה זמן נמשכה החריגה.

(ג) **תקרות שהוצבו בניגוד לתנאי ההיתר:** במכתב ממרס 2008 התריע האדריכל על כך שבארבע חנויות שהושכרו הותקנו תקרות מונמכות בניגוד לתנאי ההיתר. לדוגמה, באחת החנויות הותקנה, לדבריו, תקרה מרשת, שלא ברור אם היא "עומדת בתקני הבטיחות".

בדוח הביקורת הפנימית מאפריל 2009 הביא מבקר החברה את תגובת מהנדס הבטיחות לעניין תקרה זו, ולפיה נדרש השוכר להציג אישור עמידה בתקן, אך "אישור זה טרם הוצג". המבקר הפנימי קבע בעניין זה כי "מדובר בליקוי בטיחותי, יש לבצע מעקב אחר קבלת האישור בהתאם לתקן" (הדגשה במקור).

בתשובתה מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי התקרה הוסרה במחצית השנייה של שנת 2009.

מהאמור לעיל עולה כי במשך שנה לפחות שבה פעלה החנות הוצבה בה, בניגוד לתנאי ההיתר, תקרה מונמכת שהיוותה סיכון בטיחותי.

(ד) **התקנת שלט בחזית היכל:** בהסכם שנחתם באוגוסט 2003 בין נותנת החסות להיכל, חברת יורוקום, לבין החברה נקבע כי יורוקום תתקין על חשבונה בחזית היכל, במקום שיתואם עם אדריכל הפרויקט והנהלת החברה, שלט שיכלול את שמו החדש של היכל (להלן - שלט נוקיה). ואולם באוקטובר 2007 הותקן השלט ללא תיאום עם האדריכל. בנובמבר אותה שנה העביר האדריכל מידע בעניין השלט למינהל ההנדסה של העירייה וטען כי יש בהתקנת השלט "הפר[ה] בוט[ה] של הנחיות השילוט המופיעות בהיתר".

בינואר 2008 התקיים דיון בלשכת הסמנכ"ל לתפעול בעירייה בהשתתפות אדריכלית העירייה דאו ומנכ"ל החברה. בדיון סוכם, בין היתר, כי שלט נוקיה "מותקן ללא רשיון וללא היתר, אינו עומד בתנאים של ההיתר ופוגע בחזות הארכיטקטונית של המבנה. אדריכלית העיר ממליצה להסיר את השלט" (ההדגשה אינה במקור). בעקבות זאת הודיע מנכ"ל החברה בדיון כי בכוונתו להגיש באופן מידי "בקשה להיתר לגבי השלט". ואולם בסוף אותו החודש הודיע אדריכל הפרויקט לחברה כי אינו מוכן לסייע בהכשרתו בדיעבד של השלט, שכן "לשלט העצום... השלכות לא פחות מהרסניות לפרויקט כולו והוא מהווה הפקרה מוחלטת של הנכס הציבורי לטובת המותג הפרטי".

בסוף מרס 2008 החליטה ועדה אדריכלית בראשות מהנדס העירייה, מר חזי ברקוביץ, להמליץ "לא לאשר את השלט שהוצב במסגרת היתר להסדרתו בדיעבד. על השילוט בהיכל... להיות תואם את נספח השילוט... וכפי שאושר במסגרת הבקשה להיתר".



תמונות מס' 2 ו-3: שלט נוקיה שבחזית ההיכל

למרות האמור לעיל, רק בדצמבר 2008, כשמונה חודשים מאוחר יותר, הודיעה העירייה ליורוקום כי עליה להסיר את השלט באופן מידי. אולם הביקורת העלתה כי החברה לא דאגה שיורוקום תסיר את השלט, ובמקום זאת נקטה צעדים להכשרתו בדיעבד: בינואר 2009 היא קיבלה לבקשתה אישור בדיעבד מיועץ הנדסי, ולפיו שלט נוקיה "נמצא תקין ואינו מהווה סכנה בטיחותית". בסיכום דיון של ועדת הביקורת של החברה מ-31.09.09 נקבע, בין היתר, כי באחריות החברה להאיץ את הטיפול בהיתר בעניין הצבת השלט (בעניין קבלת ההיתר בדיעבד, ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר שגם אם החברה סבורה, מסיבותיה, שמיקום השלט וממדיו משרתים את צרכיה וגם אם בידיה חוות דעת ולפיה השלט אינו מהווה סכנה בטיחותית, היה עליה לפעול על פי דרישת העירייה ולדאוג קודם כול להסרת השלט שהותקן בניגוד להיתר.

ביולי 2010 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי בישיבה שקיימה רשות הרישוי⁴⁶ ביולי 2009 היא נתנה את אישורה להוספת שלט ראשי בחזית ההיכל, וכי הוועדה המקומית אישרה במרס 2010 בהיתר בנייה את הצבתו של השלט. יצוין כי מאחר שהשלט מעולם לא הוסר, מדובר למעשה באישור בדיעבד.

4. חריגות בנייה מהוות כאמור עברה על החוק; לכן ראוי שמידע על חריגות כאלה או אף התרעות על חשש לחריגות המובאים לידיעת גורמים שונים בהנהלת החברה ידווחו גם לדירקטוריון החברה על מנת שידון בכך ויורה להנהלה כיצד לנהוג. מאחר שאכיפת חוקי התכנון והבנייה היא אינטרס ציבורי, ניתן לצפות מחברי הדירקטוריון וועדת הכספים, שמרביתם הם עובדי העירייה וחברי מועצת העיר, שיעמדו על כך שהחברה לא תבצע כלל עברות בנייה, וכי במקרים שמובא לידיעתם מידע כאמור הם ידאגו שהטיפול בו יבוצע ללא דיחוי.

46 על פי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, הגורמים המוסמכים לתת היתר הם הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית. לפי סעיף 30 לחוק, "יושב ראש הוועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לעניין מתן היתר לפי סעיף 145".

אדריכל הפרויקט התריע באוגוסט 2007 על קיומן של חריגות בנייה שונות בהיכל, ואולם מנכ"ל החברה, מר ניר פרצלינה, דיווח על הנושא לראשונה לוועדת הכספים של החברה רק חמישה חודשים מאוחר יותר - בינואר 2008. בעקבות הדיווח לא התקיים כל דיון בנושא ולמותר לציין כי לא התקבלה כל החלטה. במרס 2008 דיווח המנכ"ל לוועדה כי האדריכל "מסתובב בעירייה ומספר שקיימות חריגות בנייה"; גם בעקבות דיווח זה לא התקיים דיון ולא התקבלו החלטות. ועדת הכספים דנה בנושא רק בדצמבר 2008, בעקבות מכתבה של גב' להבי ומכתבים שאדריכל הפרויקט שלח לדירקטורים בעניין החריגות בפרויקט, ומינתה כאמור את מבקר החברה לבדוק את הנושא. הועלה כי רק בינואר 2009 דן לראשונה דירקטוריון החברה בנושא וקיבל דיווח מיו"ר הדירקטוריון על מינויו של מבקר החברה לבדיקת הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל החברה כי היה עליו לדווח למוסדות המנהלים של החברה (הדירקטוריון וועדת הכספים) על התרעותיו של האדריכל בסמוך לקבלתן, ויש להצר על כך שלא עשה זאת. משרד מבקר המדינה מעיר גם לנציגי העירייה בדירקטוריון ובוועדת הכספים על כי לא מילאו כראוי את חובתם ולא דרשו בדיקה מידית של הטענות שהעלה האדריכל ודיווח לדירקטוריון על הבדיקה תוך פרק זמן מוגדר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה העירייה כי היא "מבהירה מפורשות בכתב המינוי [שהיא מוציאה לכל דירקטור]... את חובתו של הדירקטור לשמור על האינטרס הציבורי ועל כן ברי כי התנהלות העירייה עולה בקנה אחד עם המלצת המבקר בעניין זה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הממצאים שהועלו בפרק זה מעידים כי נציגי החברה לא היו מודעים דיים לחובות אלה, ולכן מן הראוי שלשכת התאגידים של העירייה תבהיר במפורש לנציגי העירייה בחברות העירוניות בכלל, ובחברה בפרט, כי מחובתם לשמור על האינטרס הציבורי ולמנוע חריגות בנייה הנעשות בחברות הללו ופוגעות באינטרס זה.

5. בסיכום לדוח הביקורת הפנימית קבע מבקר החברה, בין היתר, כי "מרבית ליקויי הבטיחות טופלו [ומבוצע מעקב שוטף של מהנדס הבטיחות לתיקון הליקויים... בהסתמך על חוות דעת היועץ המשפטי של החברה, אין חריגות בניה בהיכל". עם זאת, המבקר המליץ כי "מהנדס הבטיחות יפעל לקבלת כל ההשלמות של הנושאים שהועלו על ידו".

בדיון שקיימה ועדת הביקורת בישיבתה מ-31.3.09 שב וטען יועמ"ש החברה, עו"ד אייל יפה, כי "לא היו חריגות בנייה בהיכל" (ההדגשה אינה במקור). הוועדה החליטה לאשר את דוח הביקורת בכפוף לתיקונים והשלמות שונים שדרשה ממבקר החברה. עם זאת קבעה הוועדה כי על החברה לדאוג שיבוצעו כמה תיקונים, לעקוב אחר ביצועם ולהאיץ כאמור את הטיפול בהיתר הצבת השלט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קביעותיהם של מבקר החברה, היועץ המשפטי של החברה וועדת הביקורת עצמה, ולפיהן לא היו חריגות בנייה בהיכל, אינן עולות בקנה אחד עם הממצאים שתוארו לעיל. האישורים שנתנו בדיעבד הגורמים המקצועיים, הדרישות של העירייה מהחברה לתקן את החריגות, השינויים שביצעה החברה בחלק מהנושאים בעקבות התרעותיו של האדריכל והליך הרישוי מחדש שהחברה נוקטת ל"עדכון" ההיתר, יש בהם כדי להעיד על כך שבפועל נעשו חריגות בנייה ושימושים שאינם לפי ההיתר, שתיקונם התארך זמן ממושך, חלקם לא תוקנו עד מועד ישיבתה של ועדת הביקורת וחלקם היו קיימים גם במועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה (ראו להלן).

כאמור, ועדת הכספים הטילה על מבקר החברה לבחון את התרעות האדריכל על חריגות בנייה בפרויקט. בביקורת עולה כי עבודת המבקר הפנימי בבדיקה זו הושגתה בעיקר על הסבריהם של בעלי התפקידים בחברה, ובלא שהתקיים בירור עם האדריכל. כמו כן דוח הביקורת הפנימית לא בחן את טיפולה של הנהלת החברה בהתרעות האדריכל, ובייחוד את העובדה שהמנכ"ל דיווח עליהן לוועדת הכספים באיחור ניכר.

מתשובתו למשרד מבקר המדינה טען מבקר החברה, בין היתר, כי הוטל עליו לבחון שני נושאים - חריגות בנייה וליקויי בטיחות - וכי ה"ההימנעות מפגישה עם האדריכל נבעה מהסכסוך שהיה בין החברה לבין האדריכל".

משרד מבקר המדינה מעיר למבקר החברה כי מהפרוטוקול של ועדת הכספים ומהדוח שלו עצמו עולה כי הוא התבקש לבחון את הטענות שהעלה האדריכל כלפי החברה. מיותר לציין כי כחלק מהבדיקה, היה עליו להיפגש עם האדריכל על מנת לבחון את טענותיו, למרות הסכסוך בינו לבין החברה, וכן לבחון את תפקוד החברה בכל הנוגע להתרעות האדריכל.

6. ב-22.2.09 הודיעה החברה לעירייה כי הפסיקה לעבוד עם האדריכל, וכי היא מינתה לפרויקט אדריכל חדש מטעמה (להלן - האדריכל החדש). במהלך 2009 הגיש האדריכל החדש לעירייה כמה בקשות לקבלת היתרים חדשים שבאמצעותם ביקש לאשר "שינויים להיתר הקיים", חלקם אישורים בדיעבד של חריגות שעדיין היו קיימות, וחלקם אישורים שיאפשרו לבנות מחדש מה שנאלצה החברה להרוס, כלהלן: הסדרת סגירת המעבר לשער 7 וחיבור בין שני חלקי חנות הרשת, הסדרת תקרה מרשת פלדה באחת החנויות, הסדרת השלט בחזית היכל והסדרת שטחי המסחר שלא נכללו בהיתר הקודם (ראו להלן).

ב-11.3.10 קיבלה החברה את ההיתר המבוקש לביצוע שינויים, שכאמור הכשיר בדיעבד גם חריגות מההיתרים הקודמים.

ואולם הביקורת העלתה כי לעניין הסדרת סגירת המעבר לשער 7 החברה פועלת בניגוד להיתר שניתן: בעוד שבהיתר אושר לחברה, על פי בקשתה, ועל בסיס אישור בטיחותי שניתן לה, לסגור את המעבר אל השער מקומת המסחר ומהזירה בלבד, ולעשות שימוש מסחרי-פרטי רק בחלק משטח המעבר, החברה מאפשרת באופן קבוע לעשות שימוש מסחרי-פרטי בכל שטח המעבר, ויש לראות זאת בחומרה רבה.

שימושים שאינם תואמים את היתרי הבנייה

הביקורת העלתה כי היו אי-התאמות נוספות בין הביצוע לבין ההיתר ואף חריגות בנייה שעליהן לא התריע האדריכל:

1. מיקום שטחים מסחריים: לאחר שמשרד מבקר המדינה החל לבדוק בדצמבר 2008 את נושא הפיקוח על הבנייה בפרויקט, ביצעה מחלקת הפיקוח על הבנייה שבאגף לרישוי ופיקוח בעירייה (להלן - מחלקת הפיקוח) בדיקה בהיכל באותו החודש. ממסמכי האגף עולה כי בבדיקה "נמצאו שימושים שלא תואמים את היתרי הבניה", שכן חלק מהחנויות ואף משרדי החברה מוקמו במקום שהיה מיועד, על פי ההיתר, לשמש "מעבר לכלל הציבור" (ההדגשות אינן במקור). בסוף ינואר 2009 הודיע לחברה מנהל מחלקת הפיקוח כי לפי חוק התכנון והבנייה השימושים האמורים הם שימושים חורגים, וכי היא נדרשת להפסיקם, אחרת יינקטו נגדה הליכים משפטיים. מנהל המחלקה הבהיר לחברה כי היא רשאית אמנם להגיש בקשה להתרת השימוש החורג, אך "הגשת הבקשה לא תעכב את ההליכים המשפטיים".

הביקורת העלתה כי החברה הגישה בשנת 2009 בקשה כאמור, אולם לא הפסיקה את השימושים החורגים. להלן הפרטים:

(א) כבר בספטמבר 2008 דיווח מנכ"ל החברה לדירקטוריון כי בתחילת הפרויקט משרדי החברה היו אמורים להיות ממוקמים במקום מסוים, אך הוחלט להעבירם למקום אחר. מדבריו של יו"ר ועדת המכרזים שנאמרו באותו דיון אף עולה כי הקבלן שזכה במכרז לבניית המשרדים כבר התחיל לבנות אותם במקום המקורי שלהם. בדיון שקיימה ועדת הכספים בדצמבר 2008 דווח לה כי משרדי החברה ורוב החנויות מוקמו "במקום לא נכון" (ההדגשה אינה במקור). עוד דווח בדיון כי החברה כבר קיבלה כמה ארכות לקבלת תעודת גמר, שהאחרונה שבהן הייתה אמורה להסתיים ב-2.1.09, וכי אם לא תתקבל עד אז ארכה נוספת ייסגר ההיכל.

ואולם נמצא כי אף שתוקף הארכה פג לא קיבלה החברה כל הוראה מהעירייה לסגור את ההיכל. ב-1.2.09, יותר מחודש לאחר הבדיקה של מחלקת הפיקוח וכחודש לאחר שפג תוקף הארכה, דיווח מנכ"ל החברה לדירקטוריון על הודעתו האמורה של מנהל מחלקת הפיקוח. הדירקטוריון קיים דיון בנושא, קיבל את הסבריו של המנכ"ל, ולפיהם יש לכאורה סתירה בין ההיתר לבין הנספח שצורף אליו, והחליט, בין היתר, "לעשות מאמץ להגיש היתר חדש... [ל]הגיש בקשה לארכה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לתמוה על כך שאף שמחלקת הפיקוח דיווחה על שימושים החורגים מהיתר, דהיינו עברות על החוק, לא פעל הדירקטוריון לקיום בדיקה מטעמו בנושא על מנת לוודא כי ההסברים הניתנים מבוססים.

(ב) במכתב ששלח מנכ"ל החברה ב-19.2.09 למנהל מחלקת הפיקוח הוא טען כי החברה הופתעה מכך ש"חלק מהחנויות (שטחי המסחר) ממוקמות במיקום שונה מהמיקום המופיע בתשריט ההיתר", שכן הן מוקמו בהתאם לתכנון המקורי ולפי תשריט אשר צורף כנספח להיתר ("מפרט טכני") "בתאום בין אדריכלית העיר דאז... ובין אדריכל הפרויקט דאז אסף לרמן", בעוד ש"בהיתר עצמו, מיקם האדריכל, בטעות שמקורה אינו ברור לנו, חלק מהחנויות בצידו האחר של ההיכל" (ההדגשות במקור). המנכ"ל ציין כי החברה עושה את כל הנדרש כדי לקבל היתר חדש ו"להכשיר את השינוי בהעמדת השטחים המסחריים", וביקש לקבל ארכה עד שתתקבל החלטת הוועדה המקומית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה שבה וטענה החברה כי היא פעלה על פי המפרט הטכני שנחתם על ידי אדריכל הפרויקט ואדריכלית העירייה, אשר צורף להיתר והיה חלק ממנו. לעומת זאת, במכתבו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 טען האדריכל כי "מיקום היחידות המסחריות בהיתר השינויים נעשה על ידי לא 'בטעות'... אלא בתיאום עם מר ניר פרצלינה, אשר הכתיב את מיקום היחידות המסחריות... הנספח אינו קובע חלוקת שטחים לייעודי מסחר או התקהלות ואינו מהווה

בשום דרך תחליף לאינפורמציה זו אשר כמקובל נמצאת בהגשה... עצמה - שהיא היא המסמך המכונן המהווה את הבסיס להיתר הבניה". אדריכלית העיר לשעבר ביקשה להבהיר במכתבה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2010 כי "ככל הזכור ל[ה] התאום היחיד אשר בוצע מול[ה] נוגע להיתרי הבניה ולנספחים המצורפים כפי שאושרו בוועדה המקומית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי טענות החברה - שהובאו על ידי המנכ"ל ולפיהן מדובר ב"טעות", שכן החברה מיקמה את החנויות והמשרדים בהתאם "לתכנון המקורי" - תמוהות מאוד ואינן עולות בקנה אחד עם המסמכים המחייבים ועם הדיווח האמור של המנכ"ל לדירקטוריון החברה בספטמבר 2008. חזקה על החברה ועל המנכ"ל שלה שנתנו את הדעת על נושאים חשובים כמו מיקום חנויות, משרדים ושטחים ציבוריים; ואכן כך הם עשו, ולדבר ניתן ביטוי בבקשה שהגישה החברה לקבלת ההיתר המקורי. על פי היתר זה, שהוא המסמך המחייב, ושעליו חתם גם מנכ"ל החברה, תכננה החברה שמשרדיה ימוקמו בצדו המזרחי של ההיכל ואף החלה לבנות אותם במקום זה, אך בסופו של דבר היא העדיפה משיקולים (כפי שדיווח כאמור המנכ"ל בספטמבר 2008), בניגוד למתחייב מההיתר, למקמם בצדו המערבי. טענתה של החברה ולפיה עשתה כך על פי "המפרט הטכני" תמוהה עוד יותר, שכן מפרט טכני אינו אמור להצביע על מיקום מדויק ומפורט של חנויות, משרדים ושטחי ציבור, ואכן מסמך זה אינו מכיל נתונים אלה.

יצוין כי מבקר החברה טען גם הוא בדוח הביקורת הפנימית כי "מדובר בטעות לא ברורה שבוצעה ע"י האדריכל", וכי החריגה "נבעה מתום לב וחוסר ידיעה".

ואולם נמצא כי מבקר החברה לא מצא לנכון ללבן גם עניין זה עם האדריכל. יתר על כן, מעיון בדוח הביקורת הפנימית עולה כי המבקר אף לא טרח לראות את מסמכי ההיתר השונים. גם חברי ועדת הביקורת, שאישרו כאמור את דוח הביקורת הפנימית, לא ביקשו לראות מסמכים אלו, ויש בכך טעם לפגם.

(ג) הביקורת העלתה כי במרס 2010 אישרה הוועדה המקומית את הבקשה להיתר חדש שהגישה החברה, כך שבמשך יותר משנה נמשכו בהיכל השימושים החורגים מההיתר ואף נעשה כאמור שימוש פרטי בשטח שהיה מיועד לכלל הציבור. עוד נמצא כי אף שמנהל מחלקת הפיקוח הבהיר כאמור לחברה כי הגשת הבקשה להיתר חדש לא תעכב את ההליכים המשפטיים, לא נקטה העירייה כנגד החברה צעדים משפטיים כלשהם בגין השימושים החורגים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה כי "הוגש דוח בתאריך 25.1.09 להגשת כתב אישום על שימוש חורג. הדוח הועבר למחלקה הפלילית אך בסופו של דבר לא הוגש כתב אישום בשל 'חוסר עניין לציבור' שכן בפברואר 2010 אישרה הוועדה המקומית את הבקשה להיתר שהגישה החברה וכן בשל אי הבהירות בנושא מסמכי ההיתר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי התפקוד של תאגידי העירוניים ודרך טיפולה בממצאים הנוגעים לתפקוד זה הם בהחלט מענייניו של הציבור, שכן אופן טיפולה בעניין יכול וצריך לשמש דוגמה עבורו. עוד יוער כי גם אם הייתה קיימת אי-בהירות מסוימת בנושא מסמכי ההיתר, אין מחלוקת על כך שהייתה כאן חריגה, ועל העירייה לפעול בכלים העומדים לרשותה על מנת להרתיע מפני ביצוע חריגות בעתיד ולמנוע אותן.

2. המרתף הצפוני⁴⁷: התכניות הראשונות שהכינה החברה לקידום הפרויקט, ובהן גם התכניות העסקיות שהוכנו בסוף שנת 2002, לא כללו חפירה והקמה של מרתף בחלק הצפוני של ההיכל (להלן - המרתף הצפוני). בבקשות לקבלת היתר לפרויקט, שהראשונה שבהן הוגשה באפריל 2002, לא הייתה אפוא כל התייחסות למרתף זה; גם לא בבקשה שבעקבותיה ניתן במרס 2005 היתר לבניית מרתף אחר במרכז ההיכל.

האפשרות לבנות את המרתף הצפוני הועלתה לראשונה בישיבת ועדת הכספים שהתקיימה במאי 2004, בין היתר בהקשר למשא ומתן שניהלה כאמור החברה עם מכבי ת"א על הקמת מוזאון לקבוצה (להלן - מוזאון מכבי). מפרוטוקול הישיבה עולה כי החברה התכוונה לייעד למוזאון שטח ב"המשך למרתף הצפוני", אך באותו מועד עדיין לא החליטה אם לבנות בכלל את המרתף.

ביוני 2005 הגישה החברה בקשה ראשונה להיתר הנוגע למרתף הצפוני, ובשנים שלאחר מכן הגישה בקשות רבות נוספות, שבעקבותיהן נתנה הוועדה המקומית שלושה היתרים למרתף: היתר ראשון, בינואר 2006, לדיפון ולחפירה שעומקה עד 7 מ' מצפון להיכל עבור מרתף עתידי; היתר שני, בדצמבר 2006, לבניית מרתף בחלק הצפוני של המגרש; היתר שלישי, בינואר 2009, לשינויים בהיתר מדצמבר 2006.

(א) לשם הבטחת תקינותו של הליך קבלת החלטות בתחום הבנייה נדרש יזם המבקש לקבל היתר בנייה מוועדה מקומית להכין קודם לכן תכניות אדריכליות מפורטות שיכללו, בין היתר, פרטים על אופיו של המבנה, ייעודו והשימושים העיקריים שאמורים להיות בו. תכניות כאלה, גם אם הן לא סופיות, נדרש היזם להכין גם במקרים שבהם הוא מעדיף, משיקוליו, לקבל בשלב ראשון היתר בנייה מוגבל, כגון לחפירה בלבד.

ממסמכי החברה עולה כי הבקשה הראשונה להיתר בנוגע למרתף הצפוני (בקשה לדיפון וחפירה) הוגשה עוד לפני שהושלמה עבודת התכנון, ובכלל זה התאמת תכניות מוזאון מכבי לתכניות החברה, וכי בידי החברה לא הייתה תכנית אדריכלית מעודכנת ואף לא נקבע ייעוד המרתף במסמך מחייב כלשהו והוסדרו כנדרש השימושים העיקריים בו. גם בעת קבלת ההיתר ותחילת עבודות החפירה (פברואר 2006) טרם הוסדרו עניינים אלה. להלן שתי דוגמאות:

(1) ב-9.1.06, כחצי שנה מאז הוגשה הבקשה להיתר, כתב הקבלן הראשי למפקח הפרויקט כי "תוכנית אדריכלית המצויה אצלנו (מהדורה 2) כלל לא מעודכנת... לידעתכם, לא ניתן לקדם את ביצוע עבודות המרתף הצפוני כל עוד לא הסתיים שלב התכנון !!".

(2) ב-4.9.06, כשבעה חודשים מתחילת העבודות, כתב הקבלן הראשי למפקח הפרויקט: "למרות כל פניותינו בכתב ובעל פה טרם נתקבלו תוכניות חפירה מעודכנות למרתף הצפוני".

עוד העלתה הביקורת כי אף שעל פי מסמכי החברה בשנת 2004 היו לה תכניות וכוונות שונות באשר לשימוש שיעשה במרתף, שחלק מהן, אם לא כולן, היו ידועות גם לעירייה, היא לא הציגה אותן כנדרש בבקשות להיתר שהגישה לוועדה המקומית בשנים 2005-2008, והוועדה המקומית לא דרשה מהחברה שתעשה זאת. להלן הפרטים:

(1) בישיבה האמורה של ועדת הכספים ממאי 2004, שבה דווח כאמור על הכוונה להקצות בהמשך המרתף שטח למוזאון מכבי, ציין המנכ"ל כי "למעשה [המרתף] נועד לכל בעלי המסחר ש[להם] יהיה צורך במחסן" (ההדגשה אינה במקור).

47 בעניין זה ראו גם לעיל בפרק "מימון הפרויקט", עמ' 1577.

(2) בבקשה הראשונה להיתר, בקשה לדיפון וחפירה עבור מרתף שהוגשה כאמור ביוני 2005, לא צוינו השימושים האמורים (מוזאון ומחסנים לשימוש מסחרי), ולמעשה לא צוין כלל, כנדרש, מה השימוש שאמור להיעשות במרתף ומה שטחה של החפירה שעבורה הוגשה הבקשה.

(3) בבקשה להיתר שהוגשה ביולי 2006 - "תיקרה עבור מרתף עתידי שטח נלווה לצרכי היכל + שטחים טכניים" - צוין כי שטח המרתף יהיה 2,119.03 מ"ר שיהיו מיועדים ל"אחסנה, שרותים, מעברים, מתקנים טכניים, חדרי מדרגות". על פי בקשה זאת ועל פי ההיתר שניתן בעקבותיה, יועדו המחסנים למתקני ספורט ולמשטחי פרקט בלבד - דהיינו שימוש לצורך תפעול ההיכל בלבד ולא שימוש מסחרי. יצוין כי היתר זה ניתן, בין היתר, בכפוף "להתחייבות בעלי ההיתר מ-12.11.06 לרישום השטחים במרתף כשטחי שירות ושלא ניתן יהיה לעשות בהם כל שימוש עיקרי" (ההדגשה במקור).

(4) ביוני 2008 הגישה החברה בקשה להיתר מרשות הרישוי וביקשה שיאושרו לה "שינויים פנימיים במרתף הצפוני". מעיון בבקשה ובהיתר שניתן בעקבותיה עולה כי מדובר בחלוקת החלל לשתי קומות (הוספת גלריה) בחלק מהמרתף ובצמצום השטח למתקנים טכניים ולמעברים (שאושר בהיתר הקודם) והגדלה מקבילה של שטח המחסנים, כאשר גם השטחים שנוספו כתוצאה מתוספת הקומה יועדו ברובם לשמש מחסנים.

(ב) במקביל להליכים שבמסגרתם ביקשה ואף קיבלה החברה את ההיתרים לבניית המרתף הצפוני היא יזמה מהלך לאישור תכנית בנין עיר (להלן - תב"ע) מיוחדת שתאפשר הוספת שטחים להיכל אשר ישמשו "למסחר, משרדים, שירותים אישיים, שירותי אוכל ומסעדות לשירות מבקרי ההיכל" (להלן - תב"ע 3671). ממסמכי החברה מאוקטובר 2008 עולה כי הכוונה הייתה להוסיף 1,250 מ"ר "מעל הקרקע" ו-1,750 מ"ר "מתחת לקרקע". הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה ת"א-יפו קיימה כמה דיונים בעניין תב"ע 3671, ובפברואר 2008 אישרה לראשונה להפקיד אותה. במהלך השנים נתנה הוועדה מספר ארכות להפקדה, האחרונה ב-31.5.10. יצוין כי הוועדה המחוזית קבעה כבר בפברואר 2008 כי תנאי למתן תוקף לתב"ע 3671 יהיה מתן תוקף לתב"ע נוספת (3742), שעניינה חניון תת-קרקעי בתחום המגרש שעליו שוכן ההיכל. אולם עד מועד סיום הביקורת לא אושרה תב"ע נוספת זו, ובשל כך עדיין לא ניתן תוקף לתב"ע 3671.

יצוין כי בספטמבר 2008 החליט דירקטוריון החברה, בעקבות דרישתה של חברת הדירקטוריון, מנהלת לשכת התאגידים של העירייה, "להרחיב את התב"ע לכל שימוש אפשרי, כאשר השימוש בפועל יובא לאישור עיריית ת"א" (וזאת עקב השינוי בייעוד ממוזאון לשטח מסחרי).

עוד יצוין כי במכתבו של האדריכל למנכ"ל החברה מדצמבר 2008, שבו הוא סקר את סטטוס "עבודות התכנון" שבהן הוא טיפל, טען האדריכל כי העיכוב בהליכים למתן תוקף לתב"ע 3671 נגרמו על ידי החברה עקב "ניסיונותיה לשנות את התקנון [של התב"ע]... במטרה לאשר בדיעבד פעולות שבוצעו בבניין החורגות מתנאי התכנון התקפות וההיתרים למבנה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהחברה תציג לוועדה המקומית במפורש את כוונתה להשתמש בשטח לצרכים מסחריים (שלכאורה זו הייתה כוונתה מלכתחילה), ולא תפעל בשיטה שאפשרה לה להשיג את מבוקשה בהדרגה - בתחילה קיבלה מהוועדה היתר לכך שהמקום ישמש "שטחים טכניים" ואחר כך הגישה בקשות נוספות שנועדו להקנות לה יותר ויותר זכויות נוספות במקום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי הנהלתה, "אשר הייתה מודעת לעובדה שאין הוועדה המקומית מוסמכת להתיר את השימושים הנדרשים, הגישה בקשה להיתר לשם בניית המרתף ופעלה במקביל ובהמשך להסדרת השימושים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי גם כאשר מדובר בפרויקט מורכב שיש מקום לבנותו ולקדמו בשלבים, אין זה מצדיק בנייה שלא לפי היתר קיים תוך הגשת בקשה לקבלת אישור בדיעבד לחריגות הבנייה שבוצעו. לכן ראוי היה שהחברה תציג מראש לפני רשויות התכנון ולפני הגורמים הקובעים בעירייה תכנית מפורטת ומלאה לשימוש שהיא מתכוונת לעשות במרתף, גם אם הדרך להשיג היתר לשימוש כזה אמורה להתבצע בשלבים.

(ג) על פי מסמכי החברה, ריבוי הבקשות להיתרים נבע משינוי שיטת העבודה במרתף - מבנייה רצופה לבנייה בשלבים. לשינוי זה היו גם השלכות על תחום התכנון. כך, לדוגמה, כתב ב-28.2.06 האדריכל למנכ"ל החברה כי "המורכבות העצומה שנוצרה עקב היפוך שיטת הביצוע מחייבת אותנו למצוא פתרונות מורכבים בהתאם וקצב ההתקדמות הוא בלתי ניתן לחיזוי".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי לא היה זה "שינוי דרמטי, ואף אין ולא היו לכך השלכות על העלות הכספית".

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות ומורכבות הנושא ובשל ההשפעות הרבות שיש לו על לוחות הזמנים וכתוצאה מכך גם על התוצאות הכספיות של הפרויקט, ולכל הפחות על תזרים המזומנים של החברה, ראוי היה שאת ההחלטה על שיטת בניית המרתף תבחן ותקבל ועדת הכספים, וזאת לאחר שיובאו לפנייה החלופות השונות וההשפעות של כל אחת מהן על הפרויקט.

(ד) כאמור, ההיתר הראשון לבניית המרתף שניתן לחברה בינואר 2006 היה, לפי בקשתה, היתר לחפירה ודיפון בלבד. אי לכך לא הייתה החברה רשאית לבצע בתחומי המרתף פעולות בנייה נוספות, כגון קירות פנימיים, ריצוף, מדרגות, תקרות, חשמל ואינסטלציה.

הביקורת העלתה כי במהלך שנת 2006 יצקה החברה מעל החפירה תקרת בטון ששטחה 2,120 מ"ר, אף שלא היה בידה היתר לעשות זאת. בכך ביצעה החברה חריגת בנייה.

עוד העלתה הביקורת כי העירייה אמנם גילתה חריגה זו, אולם הטיפול שלה בעניין לקה בחסר: פקח מטעם מחלקת הפיקוח שביקר בהיכל ב-19.10.06 איתר את החריגה, ובעקבות זאת העבירה המחלקה, שלושה ימים אחר כך, למחלקה הפלילית של העירייה "הודעה להגשת תביעה משפטית בגין בניה בסטייה מההיתר". ואולם ב-25.1.07 החזירה המחלקה הפלילית למחלקת הפיקוח את ההודעה ונימקה זאת ב"חוסר עניין לציבור", מאחר שכבר הוצא היתר (בדצמבר 2006) שמכשיר את הבנייה.

בתשובתה של העירייה מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה היא כתבה כי "מקובל ומוסכם כי חברה עירונית אמורה לפעול עפ"י אמות מידה ציבוריות ואם מתגלה עבירת בניה המתבצעת ע"י חברה עירונית יש להפסיקה לאלתר, כפי שאמנם נעשה. עם זאת, אין מקום להפלות לרעה חברה עירונית ולהגיש נגדה כתב אישום, כשעפ"י מדיניות התביעה לא מוגשים כתבי אישום בנסיבות דומות נגד אזרחים. ליועץ המשפטי לעירייה, כנציגו של [היועץ המשפטי] לממשלה שיקול דעת לקבוע מתי אין 'עניין לציבור'. בנסיבות העניין כשהחברה פעלה להוצאת היתר וקיבלה אותו בטרם הוגש כתב האישום לא היה 'עניין לציבור' בהגשת כתב האישום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין להשלים עם מציאות שבה חברה עירונית שאמורה לפעול על פי אמות מידה ציבוריות ולשמם דוגמה לציבור, ושכמוסדות המנהלים שלה יושבים נציגי עירייה, מבצעת עברות על חוק התכנון והבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לפעול למיגור תופעה זו.

(ז) כאמור, ביוני 2008 הגישה החברה בקשה להיתר, ובו ביקשה להוסיף למרתף גלריה וכן להשתמש בחלק גדול משטחו של המרתף כשטח למחסנים, ולא הגבילה את ייעודם (בעוד שעל פי ההיתר שהיה קיים עד אותו מועד השימוש במחסנים הוגבל למתקני ספורט בלבד).

הביקורת העלתה כי בפועל סיימה החברה (במאי 2008) את כל העבודות במרתף הצפוני, ובהן בניית הגלריה, חודש לפני שהגישה את הבקשה האמורה להיתר ואף השכירה חלק מהמחסנים לשוכרי שטחים מסחריים בטבעת המסחרית של ההיכל, אף שלא היה בידה היתר לעשות זאת והיא לא קיבלה לכך, כנדרש, את אישורה של מועצת העירייה. יתר על כן, כבר בינואר 2008, כחצי שנה לפני שביקשה החברה היתר לביצוע השינויים, דיווח מנכ"ל החברה לוועדת הכספים בעניין המרתף הצפוני כי "הביצוע לא תואם את התוכנית... בכל מקרה צריך להגיש תכנית שינויים למרתף". משמעות הדבר שהחברה ביצעה חריגת בנייה ושההיתר שניתן בינואר 2009 הכשיר בדיעבד בנייה ושימוש בלתי חוקיים שביצעה החברה.

פיקוח העירייה על הבנייה וטיפול בחריגות הבנייה

הפיקוח על הבנייה

בחוק התכנון והבנייה ובתקנותיו נקבעו הוראות בנושא פיקוח על בנייה ובדבר מניעתן והפסקתן של חריגות בנייה הפוגעות בציבור או בפרט והעמדתם לדין של המפרים את החוק. כאמור, לאכיפה ולפיקוח בעירייה אחראי מינהל ההנדסה באמצעות האגף לרישוי ופיקוח על שלוש מחלקותיו: מחלקת רישוי בנייה, מחלקת הפיקוח ומחלקת מידע.

הודעה על התחלת בנייה

בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות בקשה להיתר), נקבע בין היתר כי "על התחלת הבנייה ומועדה תינתן הודעה מראש לוועדה המקומית", וכי כל עוד לא ניתנה הודעה כאמור, "רואים את עבודות הבנייה כעבודה שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו בוצעה על פי תנאי ההיתר". למתן ההודעה האמורה חשיבות רבה, משום שהיא מאפשרת לוועדה ולרשות המקומית, בין היתר, לתכנן מראש את סדרי הפיקוח באתר הבנייה שאליו מתייחסת ההודעה.

הביקורת העלתה כי לגבי רוב שלבי הבנייה של הפרויקט, לא העבירה החברה לוועדה המקומית הודעות מראש על מועד תחילת הבנייה כמתחייב. מהמסמכים שהעבירה העירייה למשרד מבקר המדינה ב-11.10.09 על פי בקשתו עולה כי החברה העבירה רק שתי "הודעות על התחלת בניה", וזאת למרות העובדה שעד אותו מועד נתנה לה הוועדה המקומית שמונה היתרים לפרויקט, בהם גם היתרים לביצוע שינויים; הודעה אחת מהשתיים אף לא הוגשה כראוי שכן היא לא נשאה תאריך, לא כללה תאריך מבוקש להתחלת העבודה ולא נחתמה על ידי המהנדס האחראי לביקורת הביצוע (ראו להלן) ועל ידי מנכ"ל החברה. עוד העלתה הביקורת כי מחלקת הפיקוח לא אישרה בחתימתה, כנדרש, על גבי ההודעות את התחלת הבנייה.

אחראי לביקורת הביצוע

בתוספת השנייה לתקנות בקשה להיתר נקבע כי בנייה לא תחל אלא לאחר שבעל ההיתר מינה אחראי לביקורת הביצוע. תפקידו של האחראי לביקורת הוא לברוק כי הבנייה מבוצעת בהתאם לתנאי ההיתר ולפי החוק והתקנות. עוד נקבע בתקנות בקשה להיתר כי הביקורת תיעשה על ידי האחראים לביקורת לפחות בתום שלבי הבנייה האלה: סימון קווי הבניין; גמר היסודות; גמר הקמת השלד; גמר הבנייה. על האחראי לביקורת לדווח לוועדה המקומית בתוך שישה ימים ממועד ביצוע הביקורת בשטח על מועד ביצוע ועל תוצאותיה, על שלב הבנייה בעת הביקורת ועל מועד הגמר הצפוי של אותו השלב. כמו כן עליו להודיע לוועדה כי הבנייה בוצעה בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות. כל עוד לא הוגשו דיווחים כאמור במועד או בשלב שנקבעו לכך בתקנות, "רואים את עבודת הבנייה שבוצעה לאחר מכן כעבודה שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו בוצעה על פי יתר תנאי ההיתר".

ממסמכים שהעבירה העירייה באוקטובר 2009 למשרד מבקר המדינה על פי בקשתו לעניין מינוי אחראי לביקורת הפרויקט הועלו הליקויים האלה:

1. החברה העבירה לוועדה המקומית הודעות על מינויו של מהנדס כאחראי לביקורת לעניין ביצוע עבודת⁴⁸ על פי שני היתרי בנייה בלבד (היתר מדצמבר 2003 והיתר מינואר 2006), אף שהיא קיבלה עד אותו מועד שמונה היתרים.
2. האחראי לביקורת דיווח לוועדה על חמש ביקורות שעשה באתר הבנייה. אחת הביקורות נעשתה בדצמבר 2007 - כארבעה חודשים לאחר התרעותיו של האדריכל על חריגות בנייה. בדיווח על ביקורת זו לא פורטו סטיות כלשהן מההוראות שבהיתר, בחוק או בתקנות, זאת אף שבאותה עת התגלו כאמור אי-התאמות להיתר ואף חריגות בנייה לכאורה.
3. האחראי לביקורת דיווח בינואר ובדצמבר 2007 על ביקורות בשלבי גמר בנייה (לעניין ביצוע העבודות על פי שני ההיתרים), אף שלפי יומן עבודה של הקבלן הראשי העבודות נמשכו עד מאי 2008.

מהאמור לעיל עולה כי הבדיקה אם הבנייה בוצעה בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות נעשתה באופן חלקי בלבד ולא בכל שלבי הבנייה, על פי ההיתרים השונים שניתנו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי מאחר שדוחות האחראים לביקורת הם אמצעי חשוב לפיקוח על הבנייה ולאיתור חריגות בנייה מבעוד מועד, עליה לדאוג לכך שדוחות אלה יוגשו לה במועד שנקבע בתקנות וישקפו נאמנה את הבנייה שבוצעה בפועל על כל שלביה.

ביקורת בשטח באמצעות פקחים

לצורך שימוש בסמכויות האכיפה שהוקנו לוועדה המקומית בפרק "לחוק התכנון והבנייה", עליה לקיים בין היתר פיקוח במרחב התכנון המקומי כדי לאתר מקרים של בנייה ושימוש לא חוקיים במקרקעין, ולברוק אם במקרים שניתנו היתרים, הבנייה והשימוש אכן נעשים על פי ההיתר. גילוי חריגות בנייה מבעוד מועד מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים שיביאו להפסקת החריגות קודם שנוצרות עובדות בשטח.

48 בתחילת שנת 2005 הוחלף האחראי לביקורת.

איתור מוקדם של עברות בנייה או של בנייה שנעשית ללא היתר או בסטייה מתנאי ההיתר ודיווח על כך לוועדה המקומית יאפשרו לה לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקת הבנייה כבר בתחילתה. על הפקחים מטעם הוועדה להגיש לתובע של הוועדה דוחות פיקוח על ביצוע עברות הבנייה, ולעקוב לאחר מכן אחר ביצוע צווים מינהליים, צווים שיפוטניים ופסקי דין של בית משפט שהוצאו נגד עברייני הבנייה.

לצורך ביצוע פיקוח יעיל ושיטתי דרושים, בין השאר, תכנית עבודה כתובה לרבות קביעת התדירות של ביצוע סיורים במרחב התכנון המקומי; נוהלי עבודה שיסדירו את אופן הרישום והדיווח של תוצאות הסיורים; נוסח של דוחות פיקוח שיכלול מידע על מועד הביקור בכל אתר, פרטים על שלבי הבנייה ודיווח מפורט על בנייה לא חוקית ועל היקף החריגה.

1. באוקטובר 2009 הבהיר מהנדס העירייה למשרד מבקר המדינה כי בעירייה "לא קיימים נוהלי עבודה לעניין תדירות הביקורת באתרי הבניה. המהנדס האחראי על האזור, מחליט לפי שיקול דעתו, מתי וכמה פעמים לבקר באתר. המפקחים מבקרים באתר הבניה מספר פעמים במהלך הבניה ובין היתר במתן סימון קו בניין, בגמר מסד במהלך ובגמר שלד הבניין. בבדיקת כל תכנית לשינויים במהלך הבניה ובמתן טופס 4 ותעודת גמר".

יצוין כי בדצמבר 2008 הבהיר מנהל מחלקת הפיקוח לנציגי משרד מבקר המדינה, בין היתר, כי בחוק אין הגדרה ברורה לגבי ביצוע הביקורות, תדירותן והגשת הדוחות לגביהן, למעט הקביעה הכללית בדבר החובה להגיש דיווחים לפי ארבעה שלבי הבנייה העיקריים ולפי התקדמות העבודה. הוא הסביר עוד כי בהיעדר קביעה ברורה כאמור נוהגת מחלקת הפיקוח לבקר באתר בנייה חמש פעמים לפחות, אך בפועל, באתרים שבהם בוצעו במהלך הבנייה שינויים על סמך היתרים נוספים שהתקבלו מתבצעות ביקורות רבות יותר.

מהסברים אלו והסברים נוספים שהתקבלו ממנהל מחלקת הפיקוח עולה כי ביקורות הפקחים בשטח אינן נעשות לפי תכנית עבודה ונוהלי עבודה מובנים ומתוכננים מראש. לפקחים לא נקבעה תדירות ביקורים באתרי הבנייה בשלבים השונים של הבנייה נוסף על השלבים שנקבעו בחוק כאמור כדי לעקוב אחרי חוקיות הביצוע ולגלות חריגות מהיתרים שניתנו במהלך הפרויקט.

2. בינואר 2009 העביר מנהל מחלקת הפיקוח למשרד מבקר המדינה, על פי בקשתו, העתקים של דוחות הביקורות שהפקחים ביצעו באתר הבנייה של הפרויקט בשנים 2002-2008. מבדיקת המסמכים הללו עולה שמדובר ב-12 ביקורות: שתי ביקורות בשנת 2002, ביקורת אחת בשנת 2003, ביקורת אחת בשנת 2004, שלוש ביקורות בשנת 2006, ביקורת אחת בשנת 2007 וארבע ביקורות בשנת 2008. מנהל המחלקה טען כי "חלק אחר של הביקורות שנעשה בזמנו ברישום דיני, הושמד לאחר 5 שנים".

כאמור, אדריכל הפרויקט כבר התריע בשנת 2007 על חריגות בנייה שנעשו לכאורה בפרויקט. בפברואר 2008 כתב מנכ"ל החברה לאדריכל כי דווח לו "על ידי גורמים מעיריית ת"א" על טענת האדריכל בדבר קיומן של "אי התאמות, בהיכל, בין מצב קיים בשטח לבין היתרי בניה". יצוין כי התרעות על החריגות הועברו גם למהנדס העירייה. ניתן היה אפוא לצפות כי העירייה תנקוט ללא דיחוי את הצעדים המתבקשים לטיפול בחריגות, ובהם העברת ההתרעות למחלקת הפיקוח לשם ביצוע ביקורת בעניין, ולפחות ניתן היה לצפות שבביקורות שביצעו הפקחים בשנים 2007 ו-2008 יתגלו חריגות אלה.

ואולם לדברי מנהל מחלקת הפיקוח התרעותיו של האדריכל לא הועברו למחלקה. הביקורת העלתה כי למעט החריגה שהתגלתה כאמור על ידי המחלקה באוקטובר 2006, לא העלו הפקחים חריגות כלשהן בביקורות שעשו ביוני 2007, במאי 2008 וביוני 2008, אף שבעת אותן ביקורות שער 7 היה חסום, כאמור, על ידי מחיצות בניגוד להיתר. רק בביקורת שנעשתה בתחילת דצמבר 2008, כחודש לאחר תלונתה של גב' להבי, הועלתה החריגה האמורה. אולם גם בביקורת זו לא התריעו הפקחים על מיקומם החורג של החנויות ומשרדי החברה, והם עשו זאת רק לאחר בדיקה נוספת שביצעו

בהיכל באותו החודש בעקבות בדיקות שעשה משרד מבקר המדינה בנושא הפיקוח על הבנייה בפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדות דלעיל מחייבות בחינה באשר לאיכותן וליעילותן של הביקורות, שכן לו היו מתגלות החריגות מבעוד מועד הייתה יכולה הוועדה המקומית לקבל תמונה מדויקת על הבנייה החריגה הנעשית בהיכל ולבצע פעולות להפסקתה כבר אז.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולמחלקת הפיקוח כי הפיקוח על פרויקט שדרוג ההיכל שנעשה בשנים 2002-2008 לא איתר חלק מחריגות הבנייה בסמוך למועד ביצועו. ראוי כי תוצאה זו תיבחן על ידי הגורמים המקצועיים לצורך הפקת לקחים. כמו כן יש לבחון את הצורך בגיבוש תכניות פיקוח סדורות למעקב אחר הבנייה בפרויקטים נרחבים כדוגמת פרויקט השדרוג. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על מחלקת הפיקוח לבחון את סדרי התייעוד של פעולות הפיקוח ולהקפיד כי דוח הביקור באתר יכלול את כל המידע הרלוונטי, וכי מסמכי התייעוד יישמרו לפחות עד סיומו הכולל של הפרויקט.

3. באוגוסט 2009 ביקש משרד מבקר המדינה תשובה מפורטת מהגורמים הרלוונטיים בעירייה על השאלה מדוע הליך הפיקוח על הפרויקט שהפעיל מינהל ההנדסה באמצעות כל גורמי הרישוי והפיקוח המוסמכים והאחראים לכך מטעמו לא הוביל, כבר בשלבים מוקדמים של הפרויקט, להפסקתן ולמניעתן של אי-התאמות הבנייה בין התכניות המאושרות לבין הבנייה בפועל, ומדוע הן התגלו רק בשלב האחרון, לקראת רישוי הפרויקט. העירייה לא השיבה על שאלתו האמורה של משרד מבקר המדינה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה כי "לא היה מקום בשום שלב להפסיק את הבנייה, פרט אולי במרתף הצפוני כשהיתר יצא באיחור של חודש ימים. השימוש החורג בוצע לאחר סיום בניה ולאחר הוצאת טופס 4. פרט לכך לא היו חריגות ולא היתה כל הצדקה להפסיק את הבניה ו/או להפעיל סנקציות נוספות נגד ההיכל".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי חלק מהחריגות בוצעו עוד במהלך הבנייה ולפני הוצאת טופס 4, וכי אין גם כל הוכחה שהשימוש החורג בוצע רק לאחר סיום הבנייה. על כן יש מקום לשקול קביעת אבני דרך נוספות להידוק הביקורות לבדיקת ההתאמה של היתר הבנייה למציאות כדי לאפשר את איתורן של אי-ההתאמות בשלבים מוקדמים יותר של הבנייה.

דיווח של הוועדה המקומית לוועדה המחוזית

בתקנות התכנון והבניה (דיווח על בניה שלא כדין), התשמ"ח-1987, נקבע כי "אחת לחודש דיווח יושב ראש ועדה מקומית ליושב-ראש הוועדה המחוזית שבתחום סמכותה מצויה הועדה, על בניה שלא כדין שנעשתה במרחב התכנון המקומי... לא בוצעה בניה שלא כדין... ישא הדיווח את המילים 'לא בוצעה בניה שלא כדין' וייערך וישלח לפי תקנות אלה אף אם לא בוצעה כל בניה שהיא שלא כדין".

הביקורת העלתה כי הוועדה המקומית לא דיווחה לוועדה המחוזית על חריגות הבנייה שהועברו כאמור לידיעתה על ידי הפקחים בשנים 2006 ו-2008 ואף לא העבירה לוועדה דיווחים חודשיים הנדרשים בתקנות.

בינואר 2009 טענה העירייה במכתבה למשרד מבקר המדינה כי "בהיכל נוקיה לא היו תביעות או חריגות בניה ולכן לא היה מקום לכל דיווח לוועדה המחוזית". באוקטובר אותה שנה היא הסבירה כי "הנוהג הוא שכתבי האישום בגין העבירות על חוק התכנון והבניה בתחום תל-אביב-יפו מווחים באופן שוטף ליחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים. דיווח זה מיתר לדעתנו את הצורך בדיווח נוסף. למיטב ידיעתנו, הוועדה המחוזית לא דרשה דיווח נוסף מהוועדה המקומית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההסברים האמורים של העירייה אינם עולים בקנה אחד עם דרישות התקנות ואף לא עם העובדות, שכן כאמור בוצעה בהיכל בניה שלא כדין. על הוועדה המקומית למלא את חובתה ולדווח לוועדה המחוזית דיווח חודשי כנדרש, ובייחוד על בנייה שנעשתה שלא כדין, בין אם הוגשו כתבי אישום ובין אם לאו.

בתשובתה מאוגוסט 2010 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה כי "הערת המבקר מקובלת ודוחות חודשיים יועברו לוועדה המחוזית בהתאם לתקנות".

פעולות אכיפה

בנייה שלא על פי היתר וחריגות בנייה הפכו בשנים האחרונות ל"מכת מדינה". ואולם, אין מדובר בתקנה שהציבור וגורמי האכיפה אינם יכולים לעמוד בה, שכן חוק התכנון והבניה והתקנות והצווים שהוצאו מכוחו נותנים לגורמים המוסמכים את האמצעים הדרושים לאכוף את הוראות החוק ולטפל כראוי בחריגות ובמבצעים. הגורמים שאמורים להיות חוד החנית של המאבק בתופעה החמורה הם הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבניה. כדי להרתיע את היוזמים השונים מביצוע חריגות בנייה על גורמים אלה להקפיד על כך שבמקביל להליכי הרישוי ייעשו גם פעולות אכיפה וענישה כנגד מי שחרג, שכן מדובר בשני הליכים מקבילים שאין האחד תלוי ברעהו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי היא "משקיעה מאמצים רבים באכיפת החוק, ומוציאה צווים מנהליים וצווי הריסה בכמות מקבילה לצווים המוצאים במדינה כולה [וכן] עושה מאמצים רבים לאיתור עבירות והנהיגה צילומי אוויר מידי שבועיים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לברך על פעולות העירייה האמורות לעיל, אך התפקיד החשוב המוטל בעניין זה על הרשויות המקומיות, ובהן העירייה, מחייב אותן לשמש דוגמה לציבור הרחב, לפחות בכל הנוגע לפעולותיהן כיוזמים בתחום הבניה והפיתוח. ואולם הממצאים העולים מדוח זה מעידים על כך שהעירייה לא מילאה את כל חובותיה בעניין פרויקט שדרוג ההיכל, וכי היא קיימה פיקוח לקוי על הפרויקט לאורך תקופת ביצועו. יצוין גם כי במקרים שבהם אותרו חריגות היא לא השלימה את ההליכים המשפטיים ולעתים לא החלה בהם כלל בשל "חוסר עניין לציבור".

לדעת משרד מבקר המדינה, חובתה של העירייה לעמוד בדרישות הדין ואף לשמש דוגמה לדרך התנהגות ראויה ומסודרת הנעשית על פי החוקים והתקנות, בייחוד במקרים שבהם מבצעי חריגות הבניה הם חברות שבבעלותה, כדוגמת החברה. יש חשש כי התנהגותה האמורה עלולה לעודד את היוזמים השונים ואת הציבור כולו לנקוט דרך של הפרת חוקים ותקנות כאמצעי להשיג את מטרותיהם.

רישיון עסק להיכל

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), והתקנות והצווים שהותקנו על פי מסדירים את הליך הרישוי של עסקים ומעניקים לרשויות המקומיות את הסמכות לפקח על הפעלתם.

ליצורך הפעלתו של ההיכל והעסקים הפועלים בו נדרשים כמה רישיונות עסק, ובהם רישיון עסק להפעלת ההיכל, רישיון עסק להפעלת תשעה מזנונים ומסעדה בתחום ההיכל, ורישיון עסק להפעלתו כמרכז מסחרי.

1. רישיון עסק להפעלת ההיכל - משנת 2006 ועד דצמבר 2009 פעל ההיכל על פי רישיונות עסק (היתרים) זמניים, שהעירייה האריכה מפעם לפעם את תוקפם (לתקופות של חודש, חודשיים, חצי שנה) כיוון שהחברה לא עמדה בתנאים ובלוחות הזמנים שנקבעו לה. בינואר 2010 קיבלה החברה רישיון עסק למשך שנתיים ובו אושר לה לקיים בהיכל תחרויות ומופעי ספורט, מופעי בידור והגשת משקאות חריפים לצריכה במקום.

2. רישיונות עסק להפעלת המזנונים והמסעדה - לתשעת המזנונים הפועלים בהיכל ניתן רישיון עסק זמני באוגוסט 2001, ותוקפו פג בינואר 2002. עד שנת 2006 הופעלו המזנונים על ידי גורם מסוים ומאותה שנה הם הופעלו על ידי גורם אחר.

הועלה כי מינואר 2002 ועד מועד סיום הביקורת פעלו המזנונים ללא רישיון עסק כלשהו (גם לא רישיון זמני).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה העירייה כי לאחר שאגף רישוי עסקים של העירייה סירב לחדש את הרישיון של המזנונים, הועבר הטיפול בעניין לאגף הפיקוח העירוני, אשר "בתחילת שנת 2010 הגיש... למחלקה הפלילית דו"ח להגשת כתב אישום. ביוני 2010 הוחזר הדו"ח לאגף הפיקוח להשלמת נתונים והחומר טרם חזר למחלקה הפלילית... [באוגוסט 2010] הוגשה בקשה חדשה ל-5 מזנונים בצירוף תכנית חדשה. הבקשה נמצאת בהליך רישוי תקין". אשר למסעדה הפועלת בהיכל משנת 2007, הודיע במרס 2009 מנהל אגף רישוי עסקים למשרד מבקר המדינה כי "הוגשה בקשה לרישיון בתאריך 29.8.07. הבקשה אושרה על ידי כל הגורמים למעט המחלקה של ביקורת עסקים שנתנה סרוב בגין אי-התאמת העסק לתכנית המאושרת וליקויי תברואה במקום".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שזה שמונה שנים פועלים בתחומי ההיכל תשעה מזנונים ללא רישיון עסק ואת העובדה שבמקום פועלת שלוש שנים מסעדה שאף לה אין רישיון עסק, בין היתר בשל בעיות תברואה. על העירייה והחברה לפעול בנחישות להסדרת עניין חשוב זה.



בבסיסו של פרק זה עומדים שני פגמים עיקריים הנוגעים לפעילותה של החברה: היא החלה לבצע בפועל את פרויקט השדרוג טרם הושלם התכנון וטרם הייתה בידיה תכנית כוללת ומגובשת, וכתוצאה מכך, בין היתר, השתנה התכנון של מרכיבים בפרויקט במהלך ביצועו; בכמה מקרים התבצעה הבנייה תוך סטייה מהיתרי הבנייה או לחלופין קודם שהוצאו היתרי בנייה.

ניתוח ובחינה של המקרים שבהם סטתה החברה מהיתרי הבנייה או בנתה ללא היתר ופנתה לקבלת ההיתר בדיעבד, מעלים ספק אם בפעולות אלו נשקלו השיקולים הציבוריים והתכנוניים הדרושים, לבד מאינטרסים כלכליים. תפקוד זה אינו עולה בקנה אחד עם המצופה מחברה עירונית האמורה לפעול גם על פי אמות מידה ציבוריות. בפועל הושתתה העבודה בפרויקט על הליכי תכנון וקבלת החלטות לא תקינים שאין להם מקום במערכות ניהול ציבוריות.

הממצאים העולים מפרק זה מעידים גם על כך שאף העירייה בהתנהלותה מול החברה לא פעלה כראוי ולא מילאה את חובתה: היא קיימה פיקוח לקוי על הפרויקט לאורך תקופת ביצועו, וגם במקרים שבהם אותרו חריגות היא לא פעלה במהירות ובהחלטות על מנת להביא לתיקון.

פעילותן הנרחבת של חברות עירוניות בתחום התשתית והבנייה יוצרת מערכת יחסים ייחודית שבה ממלאי תפקידים בגופי התכנון, הבנייה והאכיפה בעיריות אף נוטלים חלק בהנהלות של החברות העירוניות. מצב זה מגלם בתוכו מורכבות משמעותית המחייבת זהירות והקפדה יתרה בתהליכי קבלת ההחלטה והטיפול שמתקיימים. ראוי כי משרד הפנים יבחן היבטים תפקודיים הכרוכים בשילוב האמור.

ייעוד ההיכל

סיווג הפעילויות המתקיימות בהיכל

1. כאמור החברה מנהלת ומפעילה זה שנים את היכל הספורט ואת אצטדיון הכדורגל "בלומפילד" ביפו. בתזכיר ההתאגדות של החברה⁴⁹ נקבע, בין היתר, כי המטרת שלמענן היא נוסדה היו "להקים] בנין או בנינים או מבנים לכל מטרה שהחברה תמצא לנכון... להכשיר ולהתקין... אצטדיון ו/או מגרשי ספורט למשחקים... לפתח ולקדם, לארגן ולספק באצטדיון... שעשועים, הגרלות, תצוגות ותערוכות, משחקים, בידור, מופעי ספורט ותחרויות מכל סוג" (ההדגשה אינה במקור).

ההיכל הוקם בשלבים משנות השישים (בתחילה כמגרש פתוח ואחר כך כאצטדיון מקורה). תב"ע 2381, "פארק לספורט ותעשיות עתירות מדע יד אליהו", אושרה בשנת 1991, לאחר שבניית ההיכל כבר הושלמה (יציעים, זירת משחק וקומה מפולשת סגורה בחלקה מתחת ליציעים). התכנית קבעה כי בשטח המגרש, שכלל את ההיכל, יוקמו מתקנים ומבנים לספורט ולשעשועים. בשנת 2001 קיבלה תוקף תכנית מתאר 2381 א', "פארק תעשיות ונופש - יד אליהו". תכנית זו חילקה מחדש את שטחי הבנייה במגרש ובשל כך הוקטן שטחו של מתחם ההיכל, אך הייעוד נותר בעינו - מתקן שעשועים וספורט.

בסיכום פגישה שהתקיימה בעירייה בספטמבר 2000 בראשות הסמנכ"ל לתכנון בנושא תכנית העבודה להיכל הספורט לשנת 2001 צוין בין היתר כי "היכל הספורט הוא בית לקבוצות התל-אביביות וחלון ראווה של העיר לנושא הספורט הייצוגי. יש למצות את הנכס הקיים של היכל הספורט, ע"י קיום אירועים שונים לשם הרחבת הכנסות... חייבת להיות אמנה ברורה בין החברה

49 החברה הוקמה בשנת 1968 ונקראה אז "חברת האצטדיון לכדורסל בע"מ".

לעירייה, אשר תאפשר לחברה להתקיים ולהניב הכנסות. קיימות מספר סוגיות שהועלו בדיון מול החברה, הדורשות התייחסות נוספת בהמשך... מהו רווח תפעולי סביר, דמי הניהול השוטפים. הגופים העירוניים חייבים לתת הדעת לכך, ולגבש מערכת הסדרים נכונה לשנים הבאות" (ההדגשה אינה במקור).

ביוני 2003 נחתם חוזה חכירה בין העירייה לחברה ולפיו התחייבה החברה לשלם לעירייה דמי חכירה בשיעור מסוים מהכנסותיה השנתיות, שמקורן ב"מתן זכות שימוש בהיכל לצד שלישי כלשהו לצורך קיום מופעי ספורט ובידור; כנסים; מצגות ומתן זיכיון לניהול מזנונים". לדברי החברה, חוזה זה מסדיר את מערכת היחסים בינה לבין העירייה.

ואולם הביקורת העלתה כי לא גובשה "אמנה ברורה בין החברה לעירייה" כפי שסוכם בפגישה שהתקיימה בספטמבר 2000, וגם בחוזה החכירה לא נתנו העירייה והחברה את דעתן על הסוגיות החשובות שהועלו באותה פגישה. למעשה התברר כי החברה והעירייה לא קבעו מדיניות ברורה לגבי סדרי עדיפויות ואמות מידה לשימוש בהיכל לפי סוגי הפעילויות (פעילויות ספורט, אימונים, מופעי תרבות ובידור, תצוגות ותערוכות ועוד) למטרות שלשמן הוא הוקם.

בנובמבר 2003 כתבה למשרד הפנים עוזרת ראשית ליועמ"ש העירייה דאז כי "על-פי הסכם החכירה, מבנה היכל הספורט מוחקר לחברה העירונית למטרת קיום אירועי ספורט ותרבות בלבד... נוכח אופיו הציבורי של מבנה ההיכל והשימושים הנעשים בו. קידום אירועי ספורט אמנות ושעשועים הן מטרות אשר העירייה מעוניינת בקידומם" (ההדגשות אינן במקור).

מהאמור לעיל עולה כי עם הקמתו יועד ההיכל לשמש אכסניה הן לפעילויות ספורט והן לפעילויות תרבות ובידור, ולא נקבעה במפורש, לא במסמכי ההקמה ולא במסמכים מחייבים אחרים, עדיפות לקיום סוג פעילות כזה או אחר; נוסף על כך לא קבעו העירייה והחברה אילו סוגים של פעילויות תרבות ובידור נכללים בפעילויות שאפשר לקיים בהיכל. יצוין כי בינואר 2009, במהלך הביקורת, נדרשה לראשונה ועדת הכספים של החברה, אגב דיון בנושא אחר, לצורך לאפיין את הפעילויות שמתקיימות בהיכל ולקבוע סדר עדיפויות לקיומן, אולם היא לא קיבלה כל החלטה בעניין. רק במרס 2010, בעקבות הביקורת, קבעו חברי הדירקטוריון סדרי עדיפויות לקיום פעילויות בהיכל; הם אישרו את תכנית האירועים ואת מחירון החברה לשנים 2010-2011 וקבעו כי תינתן עדיפות "לאירועי ספורט ולאירועים ציבוריים ובכפוף למדיניות עיריית תל-אביב בעניין זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמדובר בנושא חשוב הקשור לליבת פעילותה של החברה, מן הראוי שהחלטת דירקטוריון בעניין סדרי העדיפויות לקיום פעילויות בהיכל תעוגן על ידי העירייה והחברה במסמך מחייב - מסמכי היסוד של החברה, הסכם בין העירייה לבין החברה או לכל הפחות נוהל מאושר של החברה.

2. מהמסמכים עולה כי החברה התכוונה לנצל את שדרוג ההיכל למימוש מטרותיה - הפיכת ההיכל לאולם הופעות ואירועים: בספטמבר 2002, בעת גיבוש התכנית הראשונית של הפרויקט, הסבירה החברה לעירייה כי "המטרה היא להפוך את ההיכל לרב תחומי, פעילויות לאורך השבוע, בנוסף על משחקי הספורט של הליגה הלאומית, הליגה האירופאית והליגה האדריאטית, כהיכל ספורט אולימפי... לראות בהיכל כמקום אטרקטיבי לבילוי... עם השיפוץ ניתן יהיה להביא מופעים גדולים להנאת הקהל הרחב, ולייצר מקור הכנסה נוסף". בדצמבר 2005 מסר מנכ"ל החברה לדירקטוריון כי "בנושא ההכנסות מבידור השנה יש בעיה עם חופשת הפסח, לא יהיו בהיכל אירועים עקב המשחקים של מכבי תל אביב". בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה במרס 2007 הסביר יו"ר הדירקטוריון כי לדעתו "ההיכל צריך להפוך לאולם של אירועים ולא רק לספורט

המגבלה היחידה והגדולה שמפריעה לנו היא התפוסה של מכבי למשחקים". באפריל 2008 הוא טען כי החברה צריכה "לשווק ולמכור את ההיכל... השקענו כספים בפרויקט אנו צריכים להחזיר את ההלוואות שלקחנו".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי "מעולם לא התקבלה החלטה ברוח הדברים שצוטטו... והחברה מעולם לא העדיפה אירועי תרבות על פני קיום אירועי ספורט, על אף שברור שהכנסות מאירועים שאינם אירועי ספורט גבוהות יותר".

יצוין כי מלבד פעילויות ספורט (בעיקר משחקי כדורסל ואימוני כדורסל) החברה מקיימת בהיכל פעילויות תרבות, בידור ושעשועים (להלן - פעילויות אחרות). פעילויות אלה כוללות מופעי בידור ותערוכות הפתוחים לקהל הרחב (להלן - אירועים פתוחים) וכן אירועי חברה ודת וכנסים שונים המיועדים לקהל מסוים ואינם פתוחים לציבור הרחב (להלן - אירועים סגורים).

לפי נתוני החברה, התעריפים⁵⁰ לפעילויות ספורט הם 35,000 ש"ח למשחק ו-1,500 ש"ח לאימון של שעתיים (עבור מיזוג אוויר באימונים החברה גובה 1,500 ש"ח נוספים). התעריפים לפעילויות אחרות הם 60,000 ש"ח לאירוע שבו נעשה שימוש בכל האולם; 45,000 ש"ח לאירוע המיועד ל-4,000 איש; 35,000 ש"ח לאירוע המיועד ל-2,000 איש; ו-15,000 ש"ח לאירוע פרטי (חתונה), בר מצווה וכו'). כמו כן החברה גובה 10,000 ש"ח עבור כיסוי הפרקט בפלטות עץ.

מנתוני החברה עולה כי משנת 2007 עד אוקטובר 2009 התקיימו בהיכל כ-90 פעילויות בשנה וההכנסה שהייתה לחברה מהן הסתכמה בלמעלה מ-6 מיליון ש"ח בכל שנה. עוד עולה כי בשנים האחרונות שיעור פעילויות הספורט היה כשליש מהפעילויות שהתקיימו בהיכל, ומהן היה שיעור המשחקים של מכבי ת"א כשני שלישים. כשני שלישים מהפעילויות היו פעילויות אחרות, ומהן היה שיעור האירועים הסגורים כ-14.5% בשנת 2007, כ-35% בשנת 2008 וכ-24.6% בשנת 2009.

פעילויות ספורט

ההיכל משמש כאמור מגרשה הביתי של קבוצת הכדורסל מכבי ת"א, וכן הוא משמש את נבחרת ישראל בכדורסל (גברים) בחלק ממשחקי הבית שלה. בהיכל מתקיימים בדרך כלל גם משחקי חצי הגמר והגמר של ליגת העל בכדורסל ומשחקי חצי הגמר וגמר גביע המדינה בכדורסל.

נוסף על המשחקים אמורים להתקיים בהיכל גם אימונים. ולכן בהסכם בין החברה לבין מכבי ת"א נקבע כי היא תהיה רשאית לקיים בהיכל את כל אימוניה, וכי 30 שעות לפני כל משחק של מכבי במסגרת הליגה האירופאית יעמוד ההיכל לרשותה, לרשות הקבוצה האורחת או לרשות שתיהן. עוד נקבע כי אם החברה רוצה לקיים בהיכל אירוע במועד שנקבע כי יתקיים בו אימון של מכבי, עליה להודיע בכתב למכבי על דבר קיומו של האירוע יומיים מראש, והאימון שנקבע לאותה שעה יבוטל.

מהמסמכים עולה כי בניסיון לייצר הכנסות נוספות, ומאחר שכאמור התעריף לפעילויות ספורט בכלל ולאימונים בפרט נמוך במידה ניכרת מהתעריף לפעילויות אחרות כגון אירועי תרבות, העדיפה החברה להעמיד את ההיכל לשימוש לאירועים אלה על פני שימוש לאימונים וכתוצאה מכך התגלעו חילוקי דעות בינה לבין מכבי ת"א, כמפורט להלן:

בטיוטה של מכתב שהעבירה מכבי ת"א לחברה בדצמבר 2007, כמצע לדיון, הועלו כמה נושאים שעמדו על הפרק ובכלל זה עניין האימונים, שלגביו נכתב כלהלן: "בהתאם להסכם בין מכבי להיכל, מכבי רשאית לערוך בהיכל את כל האימונים... להיכל זכות לגרום שבמקרה של אירוע המתקיים בהיכל, אזי 'האימון שנקבע לאותה שעה יבוטל'... להבנתנו, [הכוונה]... הייתה למקרים חריגים ולא כתופעה (שוב מתוך כוונה לסייע להיכל בהכנסות). לאחרונה, מכבי נאלצת לנדוד לתקופות ארוכות למגרשים אחרים וגם נאלצת לשלם עבור אימונים אלו סכומים של עשרות אלפי שקלים... בגין אימונים מחוץ להיכל".

באפריל 2008 כתבה מכבי ת"א לחברה כי מכתבה שפורסמה בעיתון⁵¹ עולה כי ההיכל מתעתד להפוך לאולם שמחות, וכי "נוצר מצב מוזר כי ההיכל שנבנה למטרות ספורט עלול לשנות את תדמיתו ומטרתו ולהתעלם מהגורמים שהביאו אותו עד היום. מוזר כי ערב משחק מכריע... הייתה קבוצתנו חייבת להתאמן בימים... שקדמו למשחק מחוץ להיכל, מה גם שבהסכם בינינו מופיע בסעיף 3.2 כי '30 שעות לפני משחק מכבי ת"א במסגרת המפעלים האירופאים יעמוד ההיכל לרשות מכבי ת"א ו/או הקבוצה האורחת'". המכתב הסתיים בהבעת דאגה ומחאה, וזאת "לפני שיבוצע צעד כלשהו בהשכרת האולם למטרות שעלולות לפגוע בסדר האימונים והמשחקים של הקבוצה".

באותו חודש דיווח יו"ר דירקטוריון החברה דאז דירקטוריון על טענות הקבוצה ומסר, בין היתר, כי "העניין לא לרוחם, כיון שלדעתם ההיכל תפוס באירועים והם לא יוכלו להתאמן ולקיים את פעילותם הסדירה, ענינו להם כי... הם אינם צריכים לדאוג לפעילותם כי אנו עומדים בהסכם אתם ולא פוגעים בהם. אנו מצדנו צריכים לשווק ולמכור את ההיכל. בכל אולמות הספורט בעולם זה נכון, השקענו כספים בפרויקט אנו צריכים להחזיר את ההלוואות שלקחנו".

באוקטובר 2009 הסבירה החברה למשרד מבקר המדינה כי היא "פועלת הן למטרות ספורט והן לפעילויות אחרות. בהתאם לכך, החברה פועלת ומשכירה את ההיכל למופעים, כנסים ותערוכות, מתוך כוונה לנצל את ההיכל באופן אופטימלי, בין היתר כדי לאפשר לציבור לצפות וליטול חלק באירועים שונים, וגם במטרה להגדיל את רווחיה של החברה. בהתאם לכך, עשתה החברה שימוש בהיכל, וקבוצות הספורט הרלוונטיות קיימו את אימוניהן במתקנים חלופיים... בתחילת כל שנה אנו פועלים לתאם עם הקבוצות ועם מנהלת הליגה, כי בתאריכים שבהם מתוכננים אירועים כאמור, תוחלף הביתיות, תוך דגש כי אם הדבר לא יצליח, תינתן עדיפות לאירוע הספורט". בינואר 2010 טענה החברה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "הגורם היחיד אשר מעוניין לעשות שימוש בהיכל לצורך אימונים הינו קבוצת מכבי תל-אביב", וכי בעת החתימה על ההסכם הקבוצה הסכימה לכך שאולם אחר (בהדר יוסף) ישמש עבורה מגרש אימונים חלופי. החברה חזרה וציינה כי היא "רואה לעצמה חובה לתת עדיפות לאירועי ספורט... ומן הצד האחר, פועלת על מנת להגדיל את הכנסותיה".

לעומת זאת, כתבה מכבי ת"א למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי ההיכל נועד למטרות ספורט, וכי "קיומם של אירועים שאינם אירועי ספורט במהלך עונת המשחקים הינם מכשלה גדולה" מבחינת הקבוצה ואין מקום לגרום לכך שהיא תנדוד לאולמות אחרים (ברעננה, רמת גן, והדר יוסף) כאשר השימוש באולמות אלה כרוך בתשלומים נוספים. מכבי הסבירה שרק מועדי המשחקים שמורים ומובטחים לה, ואילו במרבית אימוניה היא משתמש השיורי בהיכל ובמקרים רבים היא נאלצת לשכור אולם אחר לצורך כך. לטענת הקבוצה, בעונה הקודמת היא נאלצה לשכור אולם אחר עבור יותר מ-60 ימים מצטברים.

51 "ידיעות אחרונות", 8.4.08. יצוין כי במאי 2008 התפרסמה גם בעיתון "גלובס" כתבה באותו עניין, ובה צוין בין היתר כי "השיקולים המסחריים הפכו את ההיכל לעסק לכל דבר... ואירוע תמיד יבוא על חשבון אימונים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה, העירייה והקבוצות למצוא את הדרך הנאותה לשלב בין רצון החברה להגדיל את הכנסותיה לבין הצורך להעניק, ככל שניתן, לקבוצות ולנבחרות המשתמשות בהיכל את האפשרות להשתמש בו גם לצורך אימונים.

פעילויות אחרות

כאמור, נוסף על פעילויות ספורט מתקיימות בהיכל פעילויות אחרות; חלקן אירועים פתוחים המופקים על ידי אמרגנים ומפיקים שונים, כגון אירועי בידור, כנסים ותערוכות, וחלקן אירועים סגורים, כגון אירועי דת ואירועים של חברות.

בשנים האחרונות, לאור הפרסומים האמורים בדבר כוונתה של החברה לקיים בהיכל גם אירועים סגורים פרטיים (חתונות, בר-מצוות וכד'), הועלו תהיות באשר לנאותות קיום אירועים סגורים כגון אלה בהיכל. יצוין כי לכוונה זו של החברה ניתן ביטוי בלוח התעריפים שהיא הכינה בשנת 2007. להלן הפרטים:

1. בדיון שקיים דירקטוריון החברה באפריל 2008 ביקש אחד החברים לדעת איך ישתלבו אירועי השמחה הפרטיים עם אירועי ספורט, שכן החברה היא חברה עירונית ונכסיה ציבוריים. מנכ"ל החברה הסביר בדיון כי "מטרת החברה היא הפעלת ההיכל, אנו לא פוגעים במכבי אך בזמן הפנוי מחובתנו למקסם את ההכנסות הפוטנציאליות מההיכל". יועמ"ש החברה העיר כי "מבחינה משפטית אין מניעה לקיום אירועים מהסוג הנ"ל".

2. יומיים לאחר הדיון האמור פנה סגן ראש העירייה, הממונה על פיתוח פרויקטים סביבתיים, במכתב למנכ"ל החברה, ובו נכתב, בין היתר: "לא יעלה על הדעת שהיכל הספורט יקיים אירועים פרטיים מהסוג שהוזכר לעיל [חתונות, בר-מצוות ובריתות], אירועים שאין להם מקום במתקן עירוני. תפקידו של התאגיד העירוני הוא לנהל ולתפעל את ההיכל ואף לקיים אירועים לקהל הרחב בלבד - לא אירועים פרטיים. למיטב ידיעתי, וועדות התכנון-רישוי העירוניות לא נתנו מעולם היתר לקיום אירועים פרטיים בהיכל... לאור האמור לעיל, אני פונה אליך בדרישה להפסיק לאלתר לקיים אירועים פרטיים בהיכל" (ההדגשה אינה במקור).

מנכ"ל החברה השיב כי "ההיכל משמש בראש ובראשונה לקיום אירועי ספורט ובתאריכים הפנויים מחובתנו לערוך בו כל פעילות אפשרית כגון: אירועים, מופעים, כנסים, תערוכות וכד'... לידיעתך חברת היכלי הספורט היא חברה עסקית אשר מתמודדת בשוק חופשי ולא מקבלת סיוע ו/או תמיכה כלכלית מהעירייה ואף משלמת לעירייה דמי חכירה, ארנונה וכל המיסים הנלווים בגין השימוש בהיכל כמו כל בעל עסק בעיר" (ההדגשה אינה במקור).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי היא "ככלל אינה מקיימת אירועים משפחתיים כגון חתונות, בר מצוות בריתות וכיו"ב", וכי רק במקרה אחד (בשנת 2009) היא החליטה לקיים אירוע כזה באצטדיון "בלומפילד". החברה ציינה כי "עם זאת, [היא] רואה בקיום אירועים פרטיים חלק חשוב מפעילותה, כאשר יש בהם להגדיל את הכנסותיה ולהפחית מהנטל שעל הקופה הציבורית והציבור". יצוין כי ממסמכי החברה עולה כי גם בהיכל התקיים (בשנת 2006) אירוע משפחתי (בר-מצווה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי טענת המנכ"ל ולפיה החברה אינה מקבלת סיוע מהעירייה אינה מתיישבת עם האמור במסמכיה ועם המידע שהועלה בביקורת ולפיו העבירה העירייה לחברה סכומים ניכרים במסגרת הלוואות בעלים לכיסוי הגירעונות שנוצרו במהלך פרויקט שדרוג ההיכל וכן נתנה ערבויות להלוואות שהחברה נטלה לצורך מימון הפרויקט.

3. בישיבת הדירקטוריון בספטמבר 2009 טענו כמה חברי דירקטוריון כי "ברמה ציבורית לא נראה... נכון לקיים אירועים סגורים במקומות ציבוריים... גם לא הייתה התייעצות עם היועץ המשפטי של העירייה... נראה שלא נכון להפוך את ההיכל ואת [אצטדיון בלומפילד] לאולמות לקיום חתונות/בריתות ובר מצוה, לא נראה... מתאים לאופי הציבורי של המקום".

העירייה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שהחברה היא ישות משפטית עצמאית, "דירקטוריון החברה ונושאי המשרה הרלוונטיים יכולים להתיר שימוש מגוון בהיכל, באופן מאוזן ומידתי, הן לצרכים ציבוריים והן לצרכים אחרים/אירועים נוספים אשר ייבחנו לגופו של עניין".

בישיבה שקיים הדירקטוריון במרס 2010, שבה הוא התבקש לאשר את תכנית האירועים במתקני החברה לשנים 2010-2011, דיווח מנכ"ל החברה כי בעקבות "הערת מבקר המדינה, נערכה פגישה אצל מנכ"ל העירייה... [אשר] הסכים לדעה, לפיה ניתן לערוך אירועים פרטיים בהיכל ובאצטדיון בלומפילד". מנגד טענה חברת הדירקטוריון, הגב' אורלי גרטי-סרוסי, מנהלת לשכת התאגידים של העירייה, כי מנכ"ל העירייה "הורה להנחות את התאגידים העירוניים... להימנע מקיום אירועים פרטיים, ואין הרחבה בעניין זה", וכי להערכתה "הכוונה באירועים פרטיים הינה לבר מצווה, חתונה וכד'". יצוין כי תכנית האירועים כללה סוגי פעילויות כלהלן: פעילויות ספורט, מופעי תרבות, אירועים עסקיים, תערוכות מקצועיות, אירועי דת, אירועים פרטיים (בר מצווה, חתונות, מסיבות יום הולדת) ואירועים לכל המשפחה הפתוחים לכולם. בסוף הדיון אישר הדירקטוריון את תכנית האירועים על פי סדר עדיפויות - פעילויות ספורט, אירועים פתוחים (ציבוריים) ואירועים פרטיים - והכול "בכפוף למדיניות עיריית תל אביב בעניין זה".

מהאמור לעיל עולה כי נותרה אי-בהירות הן באשר לסוגי האירועים הסגורים שניתן יהיה לקיים בהיכל, אם בכלל, והן באשר לצורך של החברה לקבל הנחיות ברורות בעניין זה מהעירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההיכל הוא מתקן ציבורי-עירוני המיועד לשרת את כלל הציבור, העובדה כי החברה היא ישות משפטית עצמאית אינה פוטרת את העירייה מהחובה לקבוע מדיניות בנושא. עליה לקבוע מדיניות ברורה באשר לזכאותו של תאגיד עירוני בכלל והחברה בפרט לקיים במתקנים שבבעלות העירייה או התאגיד אירועים סגורים שאינם פתוחים לקהל הרחב, ובייחוד אירועים פרטיים, ולהגדיר במדויק - למען הסר כל ספק - את המושג "אירועים פרטיים".



מהאמור לעיל עולה כי עם הקמתו יועד היכל הספורט לשמש אכסניה הן לפעילויות ספורט והן לפעילויות תרבות (פעילויות אחרות), אך למרות פעילותו רבת השנים של ההיכל, רק במרס 2010, בעקבות הביקורת, נקבע סדר עדיפויות לקיומן של הפעילויות השונות בו; עד מועד סיום הביקורת, יולי 2010, לא הוגדר במפורש אילו אירועי תרבות ובידור אפשר לקיים בהיכל כדי להבטיח שייעשה בו שימוש ראוי לנכס ציבורי.

עלויות הבנייה הגבוהות של הפרויקט, האשראי הרב שהחברה לקחה למימונו, עלויות המימון בגינו והתעריפים הגבוהים יותר שהיא גובה בתמורה לשימוש בהיכל לפעילויות אחרות מהווים תמריץ לחברה להעדיף פעילויות אחרות על פני פעילויות ספורט, ובשל כך נאלצות קבוצות הספורט המשתמשות בהיכל לקיים את אימוניהן במקומות אחרים. ואולם אל לחברה ולעירייה לשכוח כי ההיכל ממותג כהיכל ספורט, וכי כך הוא נתפס בעיני הציבור. גם שמה של החברה - "היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ" - מעיד על כך כי עיקר עיסוקה אמור להיות בתחום הספורט.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת ההיכל ושדרוגו נעשו ברובם בכספי ציבור ועבורו, ועל כן עליו לשמש בעיקר למטרות ציבוריות. על העירייה והחברה לקבוע בהקדם מאפיינים ואמות מידה לסוגי פעילויות שראוי לקיים במבנה ציבורי הנמצא בבעלותה המלאה של העירייה. ככל מקרה אין לקבוע סדרי עדיפויות לפי אמות מידה של זמן פנוי ומחיר בלבד; יש לשמור על צביון ההיכל כהיכל ספורט ולאפשר, ככל האפשר, לקבוצות המשתמשות בו לקיים בו גם את אימוניהן. מאחר שמדובר במתקן ציבורי הנמצא בבעלות כל תושבי העיר, על העירייה להנחות את החברה לצמצם או אף לבטל את קיומם של אירועים סגורים מטעם גופים פרטיים, המיועדים לקהל מוגדר ומצומצם, שכן מדובר באירועים פרטיים במהותם.

סיכום

לעמדתה של חברת היכלי הספורט תל-אביב-יפו בע"מ, תאגיד הנמצא בבעלות עיריית תל אביב-יפו, פרויקט השדרוג של היכל הספורט ביד אליהו בוצע בהצלחה, ובעקבות שדרוג זה עומד ההיכל בשורה אחת עם מתקני ספורט מובילים בעולם, ועומד בכל הדרישות ובכל התקנים לקיום משחקי כדורסל ברמה הגבוהה ביותר. ואולם הצלחתו של פרויקט בנייה, ובייחוד פרויקט המבוצע על ידי גוף ציבורי, אינה נמדדת רק על פי המאפיינים הפיזיים של המבנה שהוקם או שופץ ועל פי איכות השימוש שנעשה בו, אלא גם, ואף בעיקר, על פי ההליכים והפעולות שנקטו על ידי הגורמים השונים במהלך ביצוע הפרויקט ועל פי תוצאותיו הכספיות. על פי אמות מידה אלה לא ברור אם אכן ניתן להגדיר את פרויקט השדרוג כהצלחה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי לצורך קבלת ההחלטה על ביצוע הפרויקט לא עשו החברה והעירייה עבודת מטה נאותה, לא הגדירו את מהות הפרויקט והיקפו, ולא בחנו כל חלופות לפרויקט אף שמדובר בפרויקט יקר ומורכב. רוב התחזיות של החברה והעירייה משנת 2002 בעניין עלות הפרויקט והתקדמות הליכי בנייתו לא התממשו, בייחוד עקב חריגות מהתכניות ותוספות לפרויקט ועקב הזמן הרב שנדרש לביצועו. אם בתחילה סברה החברה כי לא תזדקק לסיוע של העירייה, או לפחות לא ציינה זאת במפורש, הרי שלאחר סיום הפרויקט היה אפשר ללמוד מתוצאות הפעילות של החברה כי היא נזקקה לקבלת הלוואות בעלים מהעירייה תוך שימוש בכספי ציבור, וכי היא עדיין סובלת מגירעונות כספיים ומקשיים בתזרים המזומנים.

פגמים רבים נפלו גם בהתקשרויות של החברה עם גופים שונים שאמורים היו לסייע לה במימון הפרויקט ועם קבלנים שעסקו בביצוע הפרויקט, וספק רב אם כל התקשרויותיה עלו בקנה אחד עם עקרונות דיני המכרזים, עם סדרי מינהל תקין ועם האינטרסים של החברה כגוף ציבורי; החברה החלה בהכנות לפרויקט, ובכללן נקיטת צעדים מעשיים לביצוע התקשרויות, עוד לפני שהיה לה ברור על פי אילו עקרונות ודינים היא מחויבת לפעול, בעיקר בכל הנוגע לנושא ההתקשרויות וחובת המכרזים. בפועל, היא בחרה את הקבלנים באמצעות מכרזים סגורים, גם בהתקשרויות בהיקף כספי ניכר, אף שלפי דיני המכרזים היה עליה לבחור בהם באמצעות מכרזים פומביים, וכתוצאה מכך נפגע גורם התחרות. אין המדובר בעניין פורמלי או טכני, אלא בלב לבו ומהותו של הליך ראוי לבחירת הצעה לביצוע עבודה על ידי גוף ציבורי.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמנכ"ל החברה קיים מגעים לקשרים עסקיים פרטיים עם אחד הקבלנים שהועסקו על ידי החברה בפרויקט במהלך עבודתו של הקבלן והסתפק בדיווח על כך בעל פה ליועמ"ש החברה, ואת העובדה שהוא התקשר באופן פרטי עם עוד קבלן לביצוע עבודה בביתו ועל כך לא דיווח כלל.

בביקורת הנוכחית נבדקו גם היבטים הנוגעים לתחום התכנון והבנייה ונמצא כי בכמה מקרים התבצעה בנייה תוך סטייה מהיתרי הבנייה או לחלופין קודם שהוצאו היתרי בנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להפיק את הלקחים מפרויקט זה וליישם בפרויקטים אחרים שהיא תבצע. ראוי שהעירייה תהדק את הפיקוח שלה על תאגידיה, תפיק גם היא את הלקחים מפרויקט זה ותדאג ליישם בפרויקטים אחרים שהיא מבצעת בעצמה או באמצעות תאגידיה כדי להבטיח שיעשה שימוש מיטבי בכספי ציבור. ראוי שרשויות מקומיות אחרות יפיקו גם הן לקחים מפרויקט זה וידאגו ליישם בפרויקטים דומים שהן מבצעות.

פעילות הנרחבת של חברות עירוניות בתחום התשתית והבנייה יוצרת מערכת יחסים ייחודית שבה ממלאי תפקידים בגופי התכנון, הבנייה והאכיפה אף נוטלים חלק בהנהלות של החברות העירוניות. מצב זה מגלם בתוכו מורכבות משמעותית המחייבת זהירות והקפדה יתרה בהליכי ההחלטה והטיפול שמתקיימים. ראוי כי משרד הפנים יבחן היבטים תפקודיים הכרוכים בשילוב האמור.