

דוח שנתי 61ב לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009

היכל הספורט ביד-אליהו - שיפוף, שדרוג וייעוד

תאריך פרסום 17/5/2011

תקציר

הרשויות המקומיות מקימות תאגידים לצורך טיפול בנושאים הנמצאים בסמכותן (להלן - תאגידים עירוניים). תאגידים אלה פועלים בתור ישויות משפטיות עצמאיות. חברת היכל הספורט תל-אביב-יפו בע"מ (להלן - 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").

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 לשיפוף 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"ס), 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.

עיקרי הממצאים

תהליך ההחלטה בנוגע לפרויקט ולתקצובו

1. קודם לקבלת ההחלטה בנוגע לפרויקט לא התקיים דיון יסודי ומעמיק כנדרש בנושא הצורך בשיפוף 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 2001-2008 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 רישויו, 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 הלוואה 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"ח). 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 גובר 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 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 החסות 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 מיורוקום 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 בעיתונים 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 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 מיורוקום - 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 ההיכל 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 מההיכל (תאי אירוח לצפייה) בכל האירועים שמתקיימים בו, אף שמדובר בכנס 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 ההיכל (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 יורוקום 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 ולסטיית ממנה; לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוקם צוות היגוי, וכי הוצע למועצה לשלוח משקיף לשיבותו; 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 ציינה 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 2005 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 שמשדד 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 העירוניות] [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.

לשכת 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 סגור לכמה קבלנים לקבלת הצעות להשתתפות בביצוע 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.

הקבלן הראשי

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 חשבונו 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 פרצלינה (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 בשיבה 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".

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 משרדה. ממסמכי החברה עולה כי באותה שנה קבלן י"ט אף השתתף בשלושה מכרזים אחרים לביצוע עבודות שיזמה החברה באצטדיון "בלומפילד" (שאינן קשורות לפרויקט), שנדונו בשיבות 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 בידיה תכנון מפורט ומלא שלו.

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 החברה 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 היתר, 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. היתר 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 בחריגות 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 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 ביצוען, 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 לא 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 שייעשה 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.