

הקמת אולם הריקודים והמזנון בקאנטרי

חברת חוף בתים

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

כללי

1. בתחילת חודש מאי 2000, החל מנכ"ל אתרי החברה בחברת חוף בתים בהקמתם של מזנון ואולם ריקודים באתר הקאנטרי. עד מהרה הסתבר, כי הבנייה מתבצעת ללא היתר בנייה והוצא צו הפסקת עבודה על-ידי אגף ההנדסה.
2. כיום, חצי שנה לאחר תחילת העבודה, נעצרה הבנייה בעקבות צו הפסקת עבודה, כשהזכיון שזכה במכרז ממתין כבר מה-1 במאי לקבל את המבנה להפעלה, וכאשר הבקשה להיתר בנייה מונחת על שולחנה של ועדת הערער המחוזית. רק ב-30 בנובמבר דחתה ועדת הערער את ההתנגדויות וניתן כיום להוציא את היתר הבנייה המיוחל.
3. מבקר העירייה נתבקש על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה - מליאה, לבדוק את אופן הבנייה שבוצעה על-ידי חברת חוף בתים ואת דרך התקשרותה של החברה עם הזכיון שזכה במכרז להפעלת המבנה. כמו-כן ביקש ראש העירייה את המבקר להכנס לבדיקה יסודית של מכלול הנושאים והפעילויות שנעשו בקשר להקמתם של המזנון ואולם הריקודים.

4. אופן הבדיקה

- 4.1 הביקורת התמקדה בבחינת שלוש סוגיות מרכזיות:
 - 4.1.1 הליכי האישור להקמת המזנון ואולם הריקודים בוועד המנהל ואגף ההנדסה ולהוצאת היתר הבנייה.
 - 4.1.2 אופן הקמת אולם הריקודים והמזנון.
 - 4.1.3 מכרז להפעלת מזנון ואולם הארועים.

5. ממצאים עיקריים

- 5.1 לפני כשנתיים מונה לחברת חוף בתים מנכ"ל חדש (תוארו הרשמי: מנהל אתרי החברה). במסגרת מאמציו לשיקומה הכלכלי של החברה, נקט הנ"ל בפעילויות רחבות היקף שבאו לידי ביטוי בפתוח מואץ של אתר הקאנטרי, הרחבת פעילויות השיווק והפרסום שהביאו להגדלת כמות מנויי החברה באופן משמעותי לכדי 1900 מנויים. התוצאות העסקיות נראו לעין בגידול משמעותי בהכנסותיה לכדי 7.3 מליון ש"ח בשנת '99 (גידול של 60% ביחס לשנת '98) ולצמצום משמעותי של הגרעון התפעולי.
- 5.2 כחלק מתוכניותיו לפיתוח אתר הקאנטרי והרצון לשפר את השירות למנויי החברה ולהרחיב את קהל המנויים, הציג המנכ"ל, בפברואר '99 לוועד המנהל את כוונתו ורצונו להקים בעתיד מסעדה בקאנטרי בשטח של 100 מ"ר, ובעלות משוערת של 250 אלף ש"ח, וזאת במקום המזנון הקטן והעלוב הפועל במקום שנים רבות.

בין כוונה עקרונית זו שהוצגה בעל-פה לפני הוועד המנהל ולא קיבלה לכך כל אישור בכתב, לבין מה שהתרחש בפועל לאחר מכן, הינה סדרה של ליקויים מינהליים חמורים שלא ניתן להבינם ואינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

5.3 מנכ"ל החברה שהגיע לתפקידו מהמגזר העסקי הפרטי, הביא אתו מטען של נסיון עסקי שיווקי וניהולי של אתרי נופש וקייט, אולם הוא לא הבין וטרם הפנים את העובדה החשובה, כי הוא החל לעבוד בחברה עירונית המחוייבת בכלל כללי המינהל הציבורי שעל-פיהם מחוייבת עיריית בת-ים.

5.4 לדברי המנכ"ל, המצב הגרוע שבו הוא קיבל לידי את חברת חוף בת-ים ובייחוד את אתר הקאנטרי, הן מבחינה עסקית כלכלית, ובייחוד מבחינת מצב התשתיות והמבנים, אילץ אותו לפעול במהירות רבה בכדי להציל את החברה מקריסה, ולפיכך, פעל בדפוסי עבודה מהירים שלא היו תמיד על-פי נוהלי העירייה. כמו-כן הוא העדיף לפעול לא דרך אגף ההנדסה, פעילות שהיתה גורמת לדבריו לייקור כספי של עבודות הפיתוח שביצע ומאריכה משמעותית את זמן הביצוע.

עוד מציין המנכ"ל, שלמעשה גזבר העירייה והוועד המנהל העניקו לו חופש פעולה מלא לבצע את הפעילויות הנדרשות הנראות לו לצורך שיקומה של החברה, ואכן התוצאות העסקיות של החברה מאז שהגיע מוכיחות שבמבחן זה עמד המנכ"ל בהצלחה מלאה.

5.5 בביקורת המעקב שקיימה הביקורת בחברת חוף בת-ים לפני שנה, ומצאה פורסמו בדוח שנתי מס' 16, הצביעה הביקורת בדיוק על אותו סוג של ליקויים, כפי שעולים בדוח זה, רק שהפעם הם חמורים שבעתיים והדבר מוכיח, כי לא נלמדו הלקחים. בבדיקה יסודית של הליכי האישור להקמת אולם הריקודים והמזנון במוסדות החברה המוסמכים ובאישור ההקמה בתחום ההנדסי - הוצאת היתר בנייה, כמו בתחום הביצוע והקמת המזנון ואולם הריקודים - מסירת עבודות לקבלנים או ביצוע המכרז לבחירת הזכיין להפעלה נמצא כשל ניהולי בכל אחד ואחד מההליכים שנבדקו.

הביקורת מציינת, כי בחברת חוף בת-ים לא היו אף פעם נוהלים או דפוסי עבודה מסודרים וכתובים ועל כך העירה הביקורת מספר פעמים.

לדברי המנכ"ל, כשנכנס לתפקידו, אף אחד מהפקידות המקצועיות בעירייה לא הכניס אותו לתפקיד ולא הסביר לו את דפוסי העבודה המתחייבים מעבודתו כמנכ"ל של חברה עירונית. יחד עם זאת, הוא מנסה להסדיר את הנושא כמיטב יכולתו והבנתו, כאשר הוא מתמודד במקביל עם הקשיים הכספיים והמאמצים לשקם את החברה.

5.6 פיקוח הוועד המנהל על המנכ"ל

5.6.1 מוסדות ניהול החברה: מועצת המנהלים והוועד המנהל, שאמורים היו לפקח על פעילויות החברה ובראש ובראשונה על פעולותיו השוטפות של מנכ"ל החברה, לא מלאו את תפקידם וחובתם, והביקורת מתקשה להבין כיצד ייתכן שמנכ"ל החברה יבצע פעולות פיתוח רחבות היקף בקאנטרי שהחלו כבר בראשית שנת 99' בהוצאות כספיות של מאות אלפי שקלים, כשפעולות אלו מבוצעות ללא כל פיקוח, ללא תקצוב כספי מסודר, ללא הצגת תוכניות הנדסיות, ללא הוצאת היתר בנייה כנדרש בחוק וללא בקרה שוטפת, כי פעולותיו של המנכ"ל מתנהלות על-פי המחוייב מניהולה של חברת-בת עירונית ועל-פי כללי המינהל התקין.

5.6.2 הביקורת לא מצאה ולו ישיבה אחת של הוועד המנהל, שהוקדשה, דנה, בדקה, אישרה ותיקצה כספית את הקמת המזנון ואולם הריקודים. גם כשזומנה ישיבה דחופה של הוועד המנהל ב- 29 ביוני, כמעט חודשיים לאחר שהחלה בניית האולם והמזנון, וזאת לאחר שהוצא צו הפסקת עבודה למנכ"ל החברה, ולאחר שהפרשה גלשה אל דפי העתונות, לא הוצגו (וגם חברי הוועד המנהל לא דרשו זאת ממנו) תוכניות הנדסיות מסודרות לאישור הוועד המנהל. לא הוצגו ההשקעות וההיבטים הכספיים הכרוכים בבניית הפרויקט, לא הוצג לחברי הוועד המנהל הליך של בחירת הזכיין להפעלה. למעשה, הישיבה שכונסה נועדה לחפות על מחדלי המנכ"ל ולאשרר בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית. ההחלטה היחידה שהתקבלה בישיבה זאת היתה לפעול להוצאת היתר בנייה למסעדה !!!

5.6.3 לדברי יו"ר מועצת המנהלים, לו הוא וחברי הוועד המנהל היו יודעים מראש, כי ההוצאה הכספית תגיע לכדי 700 אלף ש"ח, הם לא היו מאשרים זאת. בנתונים הכספיים שאותם הם ידעו, דובר על השקעה בסדר גודל של 200-300 אלף ש"ח בלבד. לדעתם, יש בקאנטרי משימות פיתוח חשובות יותר שצריך להשקיע בהן את הכסף, כגון הקמת חדר הכושר.

5.6.4 מועצת המנהלים מנותקת מכל אשר מתרחש בחברת חוף בת-ים ואינה מעורה כלל בפעילות השוטפת המתרחשת בחברה. במדריך להקמה ולהפעלה של חברות עירוניות בהוצאת משרד הפנים, בין שאר תפקידיו של הדירקטוריון מוזכרות המטלות הבאות:

אישור התקציב השנתי, מעקב ובקרה אחר תפקודם של מנהלים וממלאי תפקידים אחרים בחברה, קביעת תקנים, דרגות שכר ותנאי עבודה לעובדים ולמנהלים ועוד.

מועצת המנהלים אינה עושה דבר ממטלות אלו ואינה מפעילה את סמכותה לאפשר לה לפעול כפי שמתחייב ממנה.

5.6.5 בוועד המנהל לא נערך ולא סוכם האופן בו יופעל אולם הריקודים או אולם הארועים, כפי שמצויין בחוזה עם הזכין, והאם המקום יהיה פתוח לארועים רק למנויי החברה או שתתאפשר פתיחתו גם לקהל הרחב. ערפול ובלבול זה בהגדרת תפעול המקום ראוי שיוסדרו כדי שניתן יהיה להוציא למקום רשיון עסק מסודר ובכדי להסדיר את הנושא עם הזכין שזכה.

5.6.6 לאור תמונת המצב שנמסרה ליו"ר מועצת המנהלים אודות מעשה הבנייה הבלתי תקין שבוצע בהקמת המזנון והאולם, כונס הוועד המנהל לשיבה דחופה ב- 9 בנובמבר 2000, במטרה לגבש דפוסי בקרה ופיקוח שיתבצעו מעתה ואילך על מנכ"ל החברה. כמו-כן, הוועד המנהל גיבש את תפיסתו באשר לאופן תפעולו של המזנון/מסעדה ואולם הארועים (אולם הריקודים).

5.7 היתר בנייה להקמת המזנון

5.7.1 הקמתם של אולם הריקודים והמזנון החלה בתחילת חודש מאי ללא היתר בנייה. רק לאחר שהוצא נגדו צו הפסקת עבודה, ב- 21 ביוני, הזדרז המנכ"ל והגיש את התוכניות ואת הבקשה להיתר עוד באותו היום. (ראה בהרחבה פרק א').

5.7.2 למרות צו הפסקת העבודה שהוצא כנגדו, המשיך המנכ"ל בבניית האולם והמזנון כשהוא אינו מקיים את צו הפסקת העבודה והוראות מפקחי הבנייה.

5.7.3 לדברי המנכ"ל, הוא החל לפעול להוצאת היתר הבנייה כבר בחודש מרץ 2000, אולם כשהבין כי לא יוכל לקבל היתר מהג"א מאחר שאין מקלט מוגן בקאנטרי ומאחר שהוא נקלע למצוקת זמנים בגלל החוזה שחתם עם הזכין ולפיו התחייב למסור לו את המבנה כשהוא מוכן כבר ב- 1 במאי, החליט להתחיל בבנייה גם ללא היתר, ולפעול לאישורו כחוק במהלך הבנייה.

5.7.4 רק ב- 20 בספטמבר הושלמו כל הדרישות המתחייבות להוצאת היתר הבנייה, כפי שנדרש מהמנכ"ל על-ידי אגף ההנדסה וניתן היה להוציא לו את ההיתר, אולם בעקבות ההתנגדויות לבקשה להיתר, הועברה הבקשה אל ועדת הערער המחוזית. ב- 30 בנובמבר דחתה הוועדה את ההתנגדויות ואיפשרה בכך את הוצאת היתר הבנייה המבוקש.

5.7.5 לדברי המנכ"ל, היתר הבנייה יכל היה להינתן הרבה זמן קודם לכן לולא כל "הרעש התקשורתי" שנוצר סביב בניית המזנון. מנהלת גף תכנון דוחה טענה זו על הסף וטוענת, כי לא ניתן היה להוציא את ההיתר לבנייה לפני כן, היות שכל הזמן בוצעו שינויים בבנייה ביחס לתוכניות שהוגשו וצריך היה לתקן את התוכניות ולהתאימן לבנייה הנעשית בשטח.

5.8 הקמת המזנון ואולם הריקודים

5.8.1 הפעילות הכספית הכוללת של בניית המזנון ואולם הריקודים הגיעו עד כה ל- 524 אלף ש"ח ללא מע"מ (620 אלף ש"ח כולל מע"מ) וטרם הושלמה בנייתו. (לדברי המנכ"ל, נדרשת הוצאה כספית נוספת רק של כ- 50,000 ש"ח בלבד כדי להשלימו).

עלות זאת של הבנייה חייבה לכאורה את המנכ"ל בפרסום מכרז זוטא. במקום זאת החליט המנכ"ל להיות קבלן הביצוע הראשי ולפצל את ביצוע עבודות ההקמה בין מספר קבלני בנייה מקצועיים ולפעול בשיטה של בחירת קבלנים לאחר הליך של הצעת מחיר.

5.8.2 ראוי לציין, כי כבר במהלך שנת 1999, החל המנכ"ל לבצע משימות פיתוח ובנייה חדשות בקאנטרי בהוצאה של מאות אלפי שקלים כשהוא עובד באותה שיטה כשהוא משמש קבלן הביצוע הראשי ומעסיק תחתיו קבלני משנה מקצועיים.

המנכ"ל אינו משתף ואינו נועץ כלל באגף ההנדסה בכל משימות הבינוי והפיתוח שהינו מבצע, הן בהיבט התכנוני והן בכל ההיבטים הביצועיים.

5.8.3 חלק ניכר של הליך בחירת הקבלנים ודרך ההתקשרות עמם נמצא לקוי בכל נושא ונושא שנבדק. לא נמצאו מפרטים טכניים מסודרים, לא ניתן להשוות כלל את הצעות המציעים האחת לשנייה, אין פנייה מסודרת לקבלת הצעות מחיר לשלושה קבלנים. כל החוזים המקוצרים דומים האחד לשני ואין כל שוני בעבודה המקצועית השונה שכל אחד מבצע. אין מפרט טכני צמוד לחוזה, אין ביול ואין חתימה נוספת של בעל תפקיד נוסף בוועד המנהל על החוזים. הזמנות העבודה מאושרות על-ידי המנכ"ל בלבד ולמעשה, כל ההליך המתואר נעשה בשליטה יחידה ובלעדית של המנכ"ל, ללא אישור נוסף של בעל זכות חתימה מהוועד המנהל.

5.9 בחירת זכיון להפעלת המזנון ואולם הריקודים

5.9.1 החברה קיימה שני מכרזי תחרות פומביים לבחירת זכיון להפעלת המזנון ואולם לעריכת ארועים. מבדיקת ההליכים שהתקיימו בחברה ובחירת הזכיון עולים ליקויים רבים.

ממצאי הבדיקה והליקויים שנמצאו מפורסמים בהרחבה בפרק ג', עיקרי הליקויים מוצאים ביטויים:

5.9.1.1 לא קיימת ועדת מכרזים מסודרת בחברת חוף בת-ים.

5.9.1.2 מבקר העירייה אינו שותף לבדיקת המכרזים או נוטל חלק בוועדות שקוימו לבחירת הזכיינים, בניגוד לנוהג שהיה קיים בחברה.

5.9.1.3 פרסום בלתי תקין בעת פרסום המכרז השני, בלבול וחוסר התאמה בין פרקי הזמן המוגדרים בתנאי המכרז והחוזה, שלא מוצאים את ביטויים הנכון והמסודר גם בפרוטוקולים של ועדת המכרזים. בלבול זה נבע כנראה מהחלטתו של המנכ"ל להאריך את פרק הזמן לשלוש שנים, וזאת לאחר פרסום המכרז השני, ומאחר שלא היתה התעניינות ברכישת המכרז.

5.9.1.4 החתמת הזכיון על חוזה בלתי מבויל ללא הפקדת ערבות לביצוע החוזה.

5.9.1.5 החתמת יו"ר מועצת המנהלים על חוזה בלתי תקין זה כשאין מיידעים אותו בליקויים.

5.9.1.6 פריסת תשלומים לזכיון בניגוד למוגדר בתנאי החוזה.

5.9.1.7 אי-הבאת נושא בחירת הזכיון להפעלת האולם והמזנון לידיעתם ואישורם של חברי הוועד המנהל.

5.9.2 על-פי החוזה היתה החברה צריכה להעמיד את המזנון והאולם לרשותו של הזכיון מר בן-חמו כבר ב- 1 במאי. הביקורת מתקשה להבין כיצד תכנן המנכ"ל את לוח הזמנים לביצוע כאשר בניית המזנון החלה רק בתחילת מאי.

5.9.3 הזכיון שילם לחברה את מלוא תשלומי הכספים שנדרשו ממנו 140,400 ש"ח. מאידך, עד היום טרם נמסרו המזנון והאולם לרשותו. במצב זה צפויה החברה להקלע לתביעת פיצויים מצד הזכיון על הפרת חוזה ומוטב שמנכ"ל החברה ייערך כיאות לכך בהתייעצות עם היועץ המשפטי.

5.9.4 הן הביקורת והן חברים בוועד המנהל (כולל המנכ"ל) סבורים, כי אילו היה מתפרסם המכרז לבחירת הזכיין כיום, לאחר שאולם הריקודים והמזנון עומדים על תילם ולו הפרסום היה נרחב, המחירים שהיו מתקבלים מזכיינים להפעלת המקום, היו גבוהים לאין שיעור.

5.9.5 כתוצאה מהליקויים שמצאה הביקורת, פנה המבקר ליועץ המשפטי לקבלת חוות דעתו, והאם אין בליקויים המוצגים בדוח הביקורת עילה או הצדקה משפטית לביטולו של המכרז.

חוות דעתו של היועץ המשפטי מצורפת כלשונה לדוח הביקורת (ראה עמודים 108 א' ו- 108 ב'). על-פי חוות דעת זו: "לא נמצאו בממצאים הכלולים בדוח והמתייחסים לתהליכים שליוו את המכרז כל הצדקה משפטית מהותית או עניינית לביטול זכותו של מר בן-חמו במכרז ולהפרת החוזה עימו." מסכם היועץ המשפטי את חוות דעתו וכותב: "לסיכום: החוזה שנחתם בעקבות המכרז איננו ראוי להיות מופר על ידי החברה נוכח ממצאי הביקורת, שכן תוצאות הפרה שכזו יטילו על החברה פיצויים בגין הפרת חוזה ואף צווים למניעת ההפרה. ואולם יש להקפיד שהחוזה ימולא ויתקיים ככתבו וכלשונו. כמו כן יש לאשר את תנאי החוזה בוועד המנהל."

6. הביקורת ממליצה

מסכת הליקויים המוצגת בדוח, משקפת ליקויים הן בסדרי עבודת מנכ"ל החברה, הן במעורבות מועטה ובפיקוח חסר של הוועד המנהל על פעילות המנכ"ל והחברה, והדבר מחייב ביצוע הנושאים הבאים:

א. מנכ"ל החברה יפעיל וינהל את החברה כחברת בת עירונית ויפעיל בה את הדפוסים ואת כללי הניהול המתחייבים כמו שהם בעיריית בת-ים. מנכ"ל החברה ייפגש עם המנהלים המקצועיים בעירייה ויקבל מהם את כל התדריכים הנדרשים.

ב. מנכ"ל החברה לא יבצע מעתה ואילך אף עבודת פיתוח ובנייה באתרי החברה, מבלי שכל אחד מנושאי הפיתוח יובאו לאישור עקרוני של הוועד המנהל ולאחריו יתבצע תהליך של תכנון הנדסי מסודר, מלווה באומדן תקציבי מסודר, ואלו יובאו לאישור נוסף של הוועד המנהל.

ג. לא תבוצע התחלת בנייה חדשה ללא אישור הוועד המנהל, ולאחר שנבדק והוצג להם היתר בנייה כחוק, וכי קיים תקציב מאושר להקמה.

ד. מנכ"ל החברה ישתף וייתיעץ עם מהנדסת העירייה ועם המנהלים המקצועיים באגף ההנדסה בעיריית בת-ים בהליך התכנון והכנת תוכניות הביצוע, המפרטים הטכניים ובחירת קבלני ביצוע.

ה. כל מכרז זוטא, פומבי, המתבצע בחברה, יובא לבדיקת מבקר העירייה. המבקר ישתף בוועדות המכרזים. כל מכרז בטרם פרסומו יאושר על-ידי יו"ר הוועד המנהל/מועצת המנהלים.

ו. הוועד המנהל יתכנס לעתים קרובות (אחת לחודש) ויעקוב מקרוב אחר הפעילויות המתבצעות בחברה ויאשר למנכ"ל פעילויות, תקציבים, או תוכניות פיתוח הדורשת את אישורו, או נושאים הקשורים בכוח-אדם בחברה.

ז. הוועד המנהל יקבע שתי ועדות: ועדת כוח-אדם וועדת מכרזים שיקחו חלק פעיל בפעילויות אלו בחברה. לכל ישיבות הוועדות יוצאו פרוטוקולים מסודרים של

החלטותיהם. מומלץ גם, כי תמונה ועדת ביקורת שתעקוב אחר תיקון הליקויים של הביקורת המתבצעת בחברת חוף בת-ים.

ח. לא תבוצע כל הוצאה כספית בחברה של משימות פיתוח ללא אישור של בעל זכות חתימה נוסף, מר יוסי פרץ, שיאשר גם את התנאים הכספיים של כל משימת פיתוח.

ט. בחירת קבלנים לעבודות תתנהל באופן מסודר כמו באגף ההנדסה, לאחר הליך מסודר של ביצוע מכרזים או הצעות מחיר, מפרטים טכניים, השוואת הצעות מחיר, חתימה על חוזה מסודר (יש להכין חוזה מקוצר חדש להעסקת קבלנים), ביולו והחתמתו כנדרש גם על-ידי יו"ר הוועד המנהל או על-ידי יו"ר מועצת המנהלים.

י. מנכ"ל החברה יציג לקראת כל שנת תקציב תוכנית תקציבית לאישור הוועד המנהל ומועצת המנהלים, ובכלל זה משימות הפיתוח.

יא. יש לפעול לכינוסה של מועצת המנהלים פעמיים-שלוש פעמים בשנה, ולעדכנה בכל הפעילות המתרחשת בחברת חוף בת-ים.

סיכום:

הליקויים הרבים המוצגים בדוח זה מחייבים, כי הוועד המנהל ומועצת המנהלים יידונו בכובד ראש בממצאי הדוח ויסיקו את המסקנות הנדרשות בכדי שמעשים כאלו לא יישנו, וכי החברה תפעל על-פי הדפוסים הניהוליים המתחייבים ברוח המלצות הדוח.