

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)



אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)

רקע

בשנת 1956 התאגדה אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ) (להלן - אתו"ס או החברה) כחברה, בין היתר במטרה ליזום, לקיים ולנהל ירידים, תערוכות ותצוגות ואירועי תרבות ובידור. כיום מנהלת החברה 15 גופי פעילות בחמישה תחומי פעילות עיקריים: ניהול, השכרה והפעלה של אולמות ומבני תרבות; ניהול מגרשי ספורט; ניהול והפעלה של גופי תרבות; הפקת אירועים ופסטיבלים; והפעלת גן החיות הלימודי חיפה על שם לואי אריאל גולדשמידט.

נתוני מפתח

40.7 מיליון ש"ח

סכום ההקצבות שקיבלה החברה מהעירייה ומגורמים אחרים בשנת 2018

65 מיליון ש"ח

מחזור הפעילות של החברה בשנת 2018

230

עובדים בחברה

10.4 מיליון ש"ח

הפסד התזמורת הסימפונית חיפה מפעילותה בשנת 2018 (לפני הקצבת העירייה לכיסוי ההפסד)

5.2 מיליון ש"ח

הגירעון המצטבר של החברה ב-31.12.19 (לא מבוקר)

24.4 מיליון ש"ח

ההכנסות העצמיות של החברה בשנת 2018

0.5 מיליון ש"ח

אובדן הכנסות פוטנציאלי מאי-ניצול מתחם חוף הגולשים

20%

שיעור הירידה במספר המבקרים בגן החיות בשנת 2018 לעומת שנת 2013

1. חברה לתועלת הציבור.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לחברה: תחומי פעילותה; העברת נכסים בין החברה לעיריית חיפה (להלן - העירייה); הרכב דירקטוריון החברה; תקנון החברה; תקציב החברה; המבנה הארגוני של החברה וכוח האדם המועסק בה; מכרזים והתקשרויות של החברה; ופעילות חלק ממרכזי הרווח שלה. הביקורת נעשתה באתו"ס ובעירייה, ובדיקות השלמה נעשו באגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

יחסי גומלין בין העירייה לאתו"ס: העירייה ואתו"ס לא הסדירו את יחסי הגומלין ביניהן בנושא הפקת האירועים, המצוי בליבת פעילות החברה. כך למשל בכל הקשור לתהליכי העבודה בין הצדדים, קביעת לוחות הזמנים משלב התכנון ועד גמר הביצוע של האירועים, וכן היבטים הנוגעים לתוכן, לכספים ולארגון של ההפקות.

הרחבת תחומי הפעילות של אתו"ס: העירייה הרחיבה את תחומי פעילותה ואחריותה של אתו"ס שלא על פי ייעודה המקורי, בלי לבחון את ההשפעות שיש לכך על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות ואת כפילות התפקידים שנוצרה עקב כך בין אתו"ס לגופים עירוניים אלה.

העברת נכסים ואופן הטיפול בהם: העירייה העבירה נכסים לאחריות אתו"ס ונטלה ממנה אחריות לנכסים ללא הודעה מראש, שלא בהתאם לקבוע בהסכמים ביניהן. האחריות לחלק מהנכסים הועברה בלי שנעשו בדיקות צרכים ובדיקות כדאיות כלכלית, ניהולית או תפעולית, ובלי שנבחנו העלויות וההשפעות של ההעברה.

התנהלות כספית: העירייה ואתו"ס לא גיבשו תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר בחברה שעמד בסוף שנת 2019 על כ-5.2 מיליון ש"ח, והוא עלול לגדול בשנים הבאות. לרוב מרכזי הרווח של החברה יש גירעון; ותלותה בכספים שמעבירה לה העירייה הולכת וגדלה.

תכנית עבודה ותקציב: העירייה והחברה לא התוו לאתו"ס תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית; תקציב החברה לא נקבע על סמך מטרות ויעדים.

מבנה ארגוני ושכר: לחברה אין מבנה ארגוני מעודכן ומאושר. החברה לא קבעה מנגנון לקביעת שכר העובדים.

קבלת תרומות: החברה לא פעלה בנוגע לתרומות שהתקבלו, באמצעות הקרן לחיפה, בהתאם לנוהל משרד הפנים.

גן החיות הלימודי: גן החיות קופא על שמריו במשך שנים, ההכנסות ממנו אינן עולות, ומספר המבקרים בו יורד. מרכיבים חשובים ועיקריים בתוכניות האב שהוכנו לגן החיות לא יושמו.



ניהול הנכסים באחריות אתו"ס: העירייה ואתו"ס הסדירו בשנת 2018 את נושא ניהול הנכסים שהועברו לאחריות החברה בהסכם אחד כולל ומקיף - "הסכם בר רשות".

הנגשה: הפעולות שביצעו העירייה ואתו"ס להנגשת המבנים שבאחריות החברה לאנשים עם מגבלות ופעולות החברה להנגשת אתר המרשתת (אינטרנט) שלה ראויות לציון.

עיקרי המלצות הביקורת

על העירייה ואתו"ס להכין תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר בחברה, לעקוב אחר יישומה, לבחון דרכים להעלאת ההכנסות העצמיות של החברה ולהבטיח ככל הניתן את האיזון התקציבי שלה.

על העירייה ואתו"ס לגבש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בהתאם למסמכי מדיניות ועל פי מטרות ויעדים ולקבוע את תקציב החברה בהתייעצות עם הנהלתה.

על העירייה ואתו"ס להשלים את אסדרת היחסים החוזיים ביניהן, בייחוד בנושא הפקת אירועים, שהוא תחום עיסוק עיקרי של החברה.

מומלץ כי העירייה תבחן את כפילות התפקידים בין אתו"ס לבין גופים בעירייה ותאגידים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות. על העירייה ואתו"ס ליזום במשותף בחינה מחדש של כל הנכסים שהעבירה העירייה לחברה ושל "היתרון היחסי" של החברה בניהול אותם נכסים, כדי שהשימוש בנכסים לטובת הציבור יהיה מיטבי.

על אתו"ס לפעול בהקדם לגיבוש מבנה ארגוני מפורט שישקף את היקף כוח האדם בחברה, המשרות הקיימות בה וצרכיה, ולאשרו. כמו כן, מומלץ כי החברה תקבע אמות מידה למתן שכר ולקידום העובדים.

מומלץ כי משרד הפנים ישקול לגבש תקנון לדוגמה שיתאים למאפייניהם הייחודיים של התאגידים העירוניים. גיבוש תקנון כזה ימנע אי-ודאות והליכים בירוקרטיים מיותרים.

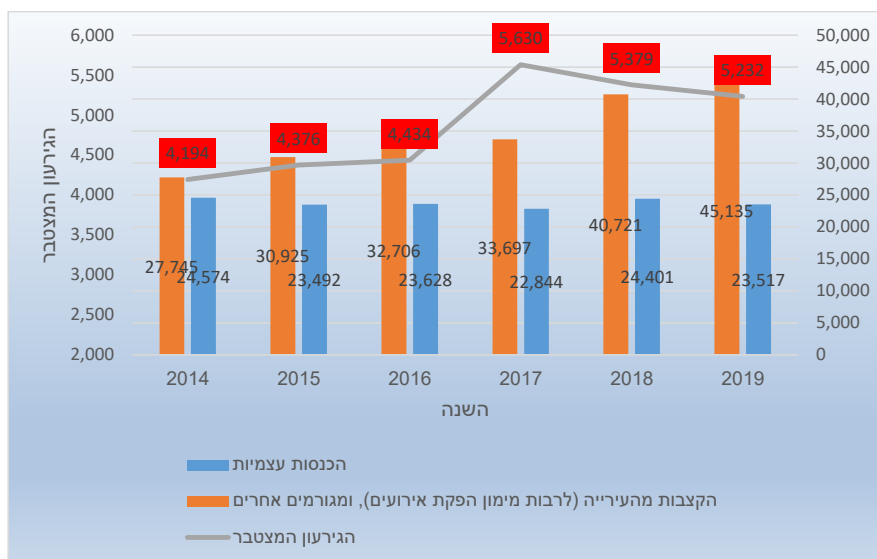
סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבמשך השנים הרחיבה העירייה את פעילות החברה והטילה עליה לנהל, לתפעל ולתחזק נכסים שלא על פי ייעודה המקורי, כמו גן החיות. העירייה עשתה זאת בלי שנבחנו המשמעויות של הרחבת הפעילות של החברה ומידת יכולתה לנהל את כל הגופים שבאחריותה ולבצע את כל המשימות שהוטלו עליה. כן לא נבחן נושא היתרון היחסי שלה על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות. במציאות זו חלק גדול מהגופים שמנהלת החברה גורמים לה הפסד, וכפועל יוצא גירעונה המצטבר בסוף שנת 2019 היה כ-5.2 מיליון ש"ח.

תמונת מצב זו מלמדת על הצורך לבחון בהקדם את היקף הפעילות של החברה ולמקד את פעילותה בתחומים שבהם יש לה ערך מוסף ויתרון ניהולי, כלכלי או תפעולי ניכר על גופים עירוניים אחרים.



מחזור הפעילות של אתו"ס והגירעון המצטבר שלה, 2014 - 2019 (באלפי ש"ח) *



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה
 * הנתונים הכספיים לשנת 2019 אינם מבוקרים.



אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)

מבוא

סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה"¹. בצו העיריות (הקמת תאגידיים), התש"ס-1980, נקבע כי תאגיד עירוני לא יוקם אלא באישור שר הפנים ובתנאים שקבע השר. לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, חברה עירונית היא "חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית".

הקמת התאגידיים העירוניים נועדה בין היתר להעניק לרשויות המקומיות גמישות, להגביר את היעילות במתן השירותים לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטן ולהקל על התושבים את ההתמודדות עם המנגנון הבירוקרטי של הרשות המקומית - כל זאת באמצעות ניצול מרחב התמרון המינהלי, הכלכלי והעסקי של התאגיד. ככלל, תאגיד עירוני נועד לסייע לרשות המקומית בביצוע המשימות המוטלות עליה, והוא משמש מעין זרוע ארוכה של הרשות. בה בעת התאגיד הוא ישות משפטית נפרדת, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית. יש למנוע מצב שבו התאגיד מהווה נטל כספי וניהולי על הרשות המקומית.² בסוף שנת 2018 פעלו בישראל יותר מ-600 תאגידיים עירוניים, ותקציבם הכולל לאותה שנה נאמד ביותר מ-14 מיליארד ש"ח. התאגידיים שונים זה מזה הן באופן התאגדותם והן במידת השליטה של הרשות המקומית בהם.

מידת השליטה: קיימים שלושה סוגי שליטה של הרשות המקומית בתאגיד עירוני: אם שיעור ההחזקה של הרשות בהון המניות או בזכויות ההצבעה הוא 100%, המדובר בתאגיד עירוני בשליטה מלאה של הרשות; אם שיעור ההחזקה כאמור גדול מ-50% וקטן מ-100%, המדובר בתאגיד עירוני שאינו בשליטה מלאה של הרשות; אם שיעור ההחזקה כאמור קטן מ-50%, המדובר בתאגיד עירוני בהחזקת הרשות, אך לא בשליטתה. מידת השליטה של הרשות המקומית בתאגיד העירוני משפיעה על היקף הבקרה שהיא צריכה לבצע עליו.

1 על פי סעיף 249א לפקודה, תאגיד עירוני הוא "חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרותיה במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד".

2 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (פורסם בשנת 2012), "אסדרת התאגידיים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67 - 109.



אופן ההתאגדות: קיימים שלושה סוגי התאגדויות: חברה בע"מ, עמותה וחברה לתועלת הציבור (להלן גם - חל"צ). על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), "חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 מאפריל 2011 רוכזו ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים שפורסמו בין היתר בחוזרי מנכ"ל קודמים. כמו כן פרסם אגף בכיר לתאגידיים עירוניים במשרד הפנים (להלן - אגף התאגידיים) את "נוהל אסדרת חברה עירונית" וכן את "נוהל אסדרת חברה עירונית לתועלת הציבור (חל"צ)" (להלן - נהל האסדרה). שני הנהלים האמורים עוסקים בין היתר בבקשות להקמת חברה עירונית וחברה עירונית לתועלת הציבור ולהסדרת מעמדה של חברות אלה, בבקשות לביצוע פעולות בחברות עירוניות כאמור הטעונות אישור משרד הפנים, בהעסקת עובדים ובתנאי שכרם.

אתו"ס החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ) - רקע

בשנת 1956 התאגדה ונרשמה ברשם החברות חברת "תערוכות ישראל חיפה בע"מ". החברה נרשמה כחברה פרטית במטרה ליזום ולנהל בארץ ומחוצה לה אירועי תרבות ובידור, ירידים, תערוכות ותצוגות של מוצרי תעשייה וחקלאות ישראלים. בשנת 1967 הפסיקה החברה את פעילותה ובשנת 1974 נמחקה מפנקס החברות. בשנת 1976 החליטה עיריית חיפה (להלן גם - העירייה) לחדש את פעילותה של החברה כחברה בבעלות מלאה. בשנת 1998 שונה שם החברה ל"החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ", ובשנת 2007 ל"אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)" (להלן - אתו"ס או החברה).

תרשים 1: תחומי הפעילות העיקריים של אתו"ס



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2019, ניהלה אתו"ס 15 גופי פעילות (מרכזי רווח)³ באמצעות מטה החברה. החברה מעסיקה 230 עובדים בשכר, מהם 21 במטה החברה⁴, וכן שבעה מתנדבים⁵. החברה מינתה את משרד עורכי הדין א' כיועץ משפטי חיצוני לחברה (להלן - היועץ המשפטי) ואת משרד רואה החשבון א' כמבקר פנימי בחברה (להלן - המבקר הפנימי). להלן בלוחות 1 ו-2 נתונים מתוך מאזן החברה ליום 31 בדצמבר 2018 ומהדוח על פעילותה לאותה השנה (כולל מספרי השוואה):

לוח 1: נתונים ממאזן החברה ליום 31 בדצמבר 2018 (באלפי ש"ח)

31.12.17	31.12.18	הסעיף
		רכוש שוטף:
1,147	1,957	מזומנים ושווי מזומנים
2,496	2,591	לקוחות
2,652	1,889	עיריית חיפה, צד קשור בחשבון שוטף
<u>262</u>	<u>222</u>	חייבים ויתרות חובה
6,557	6,659	
<u>498</u>	<u>395</u>	רכוש קבוע נטו:
7,055	7,054	
		התחייבויות שוטפות:
4,889	4,918	ספקים ונותני שירותים
<u>5,689</u>	<u>5,648</u>	זכאים ויתרות זכות
10,578	10,566	
		התחייבויות לזמן ארוך:
1,609	1,472	התחייבויות נטו בשל סיום יחסי עובד-מעביד
		גירעון בנכסים נטו:
(5,630)	(5,379)	גירעון מצטבר מפעילויות
<u>498</u>	<u>395</u>	נכסים נטו ששימשו רכוש קבוע
<u>(5,132)</u>	<u>(4,984)</u>	
7,055	7,054	

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3 החברה חילקה את פעילותה למרכזי רווח שכל אחד מהם מתייחס לנכס או לתחום פעילות שמתקבלות לגביו החלטות ניהוליות עצמאיות. עבור כל מרכז רווח ניהלה החברה רישום כספי נפרד בתוך מערך הכספים הכללי שלה. הגופים שפורטו בקטע הקודם הם חלק ממרכזי הרווח של החברה.

4 מטה החברה ממוקם במרכז הכרמל בחיפה וכולל את הנהלת החברה ואת מחלקות השכר, הנהלת החשבונות, השיווק והמכירה.

5 על פי דוח החברה לרשם העמותות לשנת 2018.

**לוח 2: נתונים מהדוח על פעילויות החברה לשנה שהסתיימה
ביום 31 בדצמבר 2018 (באלפי ש"ח)**

2017	2018	הסעיף
		מחזור הפעילויות
		הקצבות:
20,992	26,681	הקצבות לפעילויות
12,705	14,040	הקצבה כללית מעיריית חיפה
<u>33,697</u>	<u>40,721</u>	
<u>22,844</u>	<u>24,401</u>	הכנסות מהשכרת המתקנים, ממכירת כרטיסים ועוד
56,541	65,122	
<u>52,570</u>	<u>59,034</u>	עלות הפעילויות
3,971	6,088	הכנסות נטו מפעילויות
1,833	1,997	הוצאות מכירה ושיווק
3,154	3,669	הוצאות הנהלה וכלליות
(1,016)	422	הכנסות (הוצאות) נטו, לפני הוצאות אחרות ומימון
21	0	הוצאות אחרות בגין שנים קודמות
<u>260</u>	<u>274</u>	הוצאות מימון
(1,297)	148	הכנסות (הוצאות) נטו לשנה

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוחות עולה בין היתר כי מחזור הכספי של החברה בשנת 2018 הסתכם בכ- 65 מיליוני ש"ח. כ-40 מיליון ש"ח מסכום זה (כ-62%) הועברו לחברה מהעירייה ומגורמים אחרים, והיתר היו הכנסות עצמיות של החברה מהשכרת מתקנים מכירת כרטיסים ועוד. גירעונה המצטבר של החברה בסוף שנת 2018 היה כ-5.4 מיליון ש"ח.

בדוחות הכספיים של החברה לשנת 2018 נכתב כי הגירעון המצטבר נובע בין היתר מתקצוב חסר של פעילויות החברה על ידי עיריית חיפה; מתקצוב חסר של פעילויות התזמורת הסימפונית החדשה, שהאחריות לה הועברה לחברה בשנת 2004; מתקצוב חסר של פעילויות חדשות שנוספו במשך השנים, כמו שיפוץ וניהול של היכל הספורט בשכונת רוממה; ומתוספות לעלויות שכר ותוספות סוציאליות שנוספו על פי חוק.

בדוחות הכספיים של החברה לכל אחת מהשנים 2015 - 2018 צוין כי הגירעון המצטבר שלה מכביד על פעילותה התקינה, וכי היא מנהלת כבר שנים דיונים עם העירייה למציאת דרכים לסגירתו. בלוח 3 ובתשרים 3 שלהלן מפורטים השינויים



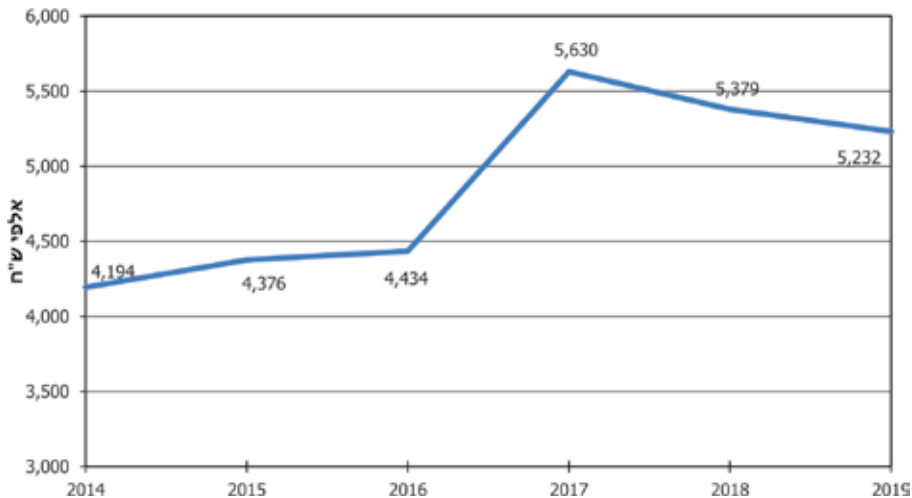
בגירעון המצטבר של החברה לשנים 2014 - 2019⁶:

**לוח 3: נתונים כספיים נבחרים של החברה לשנים
2014 - 2019 (באלפי ש"ח)**

2019	2018	2017	2016	2015	2014	
68,652	65,122	56,541	56,334	54,417	52,319	מחזור הפעילויות
איך מידע	24,126	23,736	22,237	21,652	20,606	הוצאות שכר ונלוות
1,438	5,666	4,987	4,664	4,370	3,949	הוצאות מכירה ושיווק, הוצאות הנהלה וכלליות*
147	148	(1,297)	(243)	(367)	(529)	עודף (גירעון) לשנה
(5,232)	(5,379)	(5,630)	(4,434)	(4,376)	(4,194)	גירעון מצטבר מפעילויות

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל הוצאות השכר במחלקות השיווק ובהנהלה.

**תרשים 3: השינויים בגירעון המצטבר של החברה,
2014 - 2019 (באלפי ש"ח)**



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

6 הנתונים הכספיים לשנת 2019 אינם מבוקרים.



מהלוח ומהתרשים עולה כי הגירעון המצטבר של החברה בסוף שנת 2018 היה כ-5.4 מיליון ש"ח ובסוף שנת 2019 - כ-5.2 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

אתו"ס מעניקה שירותי תרבות, אומנות וספורט לתושבי חיפה וסביבתה בהיקף כספי גדול ובמגוון תחומים. חשוב אפוא לבחון היבטים שונים בפעילותה של אתו"ס, ובכלל זה אם פעילותה תואמת את המטרות שלשמן הוקמה, ואם השימוש שלה במשאב הציבורי הוא אפקטיבי, יעיל ומיטבי.

בחודשים מאי עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לחברה: תחומי פעילותה של החברה; העברת נכסים בין החברה לעיריית חיפה; הרכב דירקטוריון החברה; תקנון החברה; תקציב החברה; המבנה הארגוני של החברה וכוח האדם המועסק בה; מכרזים והתקשרויות של החברה; ופעילות חלק ממרכזי הרווח שלה. הביקורת נעשתה באתו"ס ובעירייה, ובדיקות השלמה נעשו באגף התאגידים ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - אגף השכר).

יחסי הגומלין בין העירייה לאתו"ס

המעורבות של הרשות המקומית בתאגיד עירוני וטיב יחסי הגומלין ביניהם תלויים בכמה משתנים, כמו תפקידיו וסמכויותיו של התאגיד, הנכסים שבניהולו, התנהלותו הכספית וחלקה של הרשות המקומית בתקציבו. משתנים אלה משפיעים על האופן שבו הרשות המקומית מפקחת על התאגיד העירוני.

הסכמים בין העירייה לאתו"ס

כללי המינהל התקין מחייבים את הרשות המקומית להסדיר כל התקשרות שלה עם גופים אחרים בהסכם כתוב, אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים בדין ויכלול את תנאי ההתקשרות, את השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים הללו וכיוצא בזה⁷.

בשנת 1976 חתמו העירייה ואתו"ס על "הסכם יסוד". בהסכם נקבע כי מטרת החברה היא "להקים ולנהל קריית תערוכות, ירידים ופסטיבלים" וכן לנהל, לתפעל ולפתח שלושה נכסים עירוניים⁸. עוד נקבע בהסכם כי החברה תנהל את שלושת הנכסים

7 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (פורסם בשנת 2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67-109.

8 האודיטורים, היכל הספורט ומגרשי ספורט במבואותיה הדרומיים של העיר.



לפי ראות עיניה כ"משק סגור"⁹, והעירייה תעביר לה הקצבה שנתית על פי הצעת תקציב שנתית שתגיש החברה ובהתאם לאפשרויות של העירייה. נוסף על כך נקבע בהסכם היסוד כי לעירייה יש זכות להפקיע מהחברה את הטיפול בנושא מסוים ואף לבטל את ההסכם, בתנאי שהעירייה תודיע לחברה בכתב על כוונתה לעשות כך שלושה חודשים מראש; הביטול ייכנס לתוקף בסוף שנת תקציב.

בשנת 1994 חתמו אתו"ס והעירייה על הסכם נוסף (להלן - הסכם היסוד המשולב), ובעקבותיו נמסרו לניהול אתו"ס נכסים עירוניים נוספים¹⁰. בהסכם היסוד המשולב נקבע בין היתר כי החברה רשאית להעניק רישיונות לשימוש, שכירות והשאלה בנוגע לנכסים, אך לא למכור אותם או להשכירם לתקופה של יותר מחמש שנים. במסמך של העירייה שאינו נושא תאריך צוין בין היתר כי הסכם היסוד המשולב יחול גם על מתחם הספורטק ומתחם גן האם, לרבות גן החיות. בשנת 1998 נחתם עוד הסכם בין אתו"ס לעירייה, ובעקבותיו הועברו נכסים נוספים¹¹ לתפעול ופיתוח של אתו"ס.

"הסכם ברשות"

באוקטובר 2018 חתמו העירייה ואתו"ס על "הסכם ברשות", המסדיר את ניהול הנכסים שהועברו לאחריות החברה (להלן - הסכם ברשות). בהסכם התחייבה העירייה לשלם לאתו"ס את מלוא עלות התחזוקה והתפעול של הנכסים והמתקנים שהועברו לאחריותה, לרבות עלות השיפוצים של נכסים אלה, וזאת כחלק מהתמיכה השנתית של העירייה באתו"ס. בהסכם נקבע כי אתו"ס תישא בכל הוצאות השימוש בחשמל, מים וטלפון, בהוצאות ועד הבית וכן בכל הוצאה הנוגעת לשימוש במבנה ולתחזוקתו, לרבות תשלומי ארנונה ותשלומי חובה אחרים. בנספח להסכם ברשות צוינו 14 הנכסים שהועברו לניהול אתו"ס.

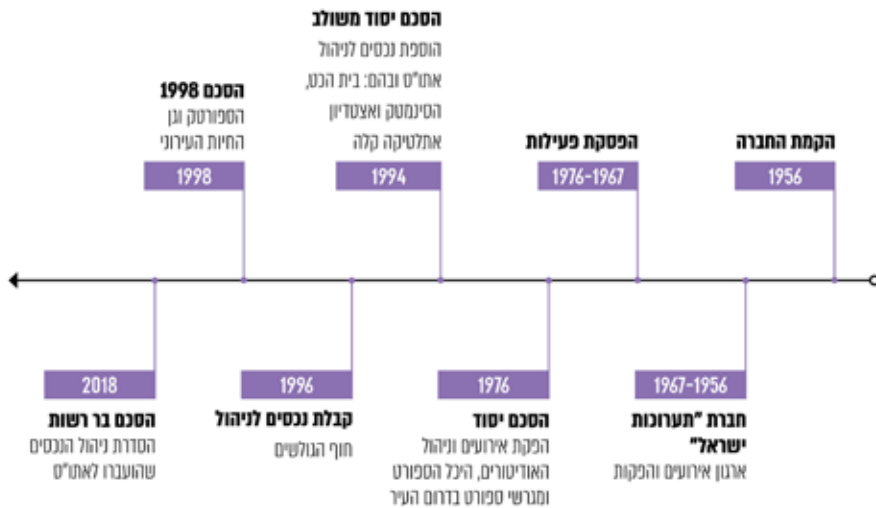
משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הסדרת היחסים בין העירייה לאתו"ס בנושא ניהול הנכסים בהסכם אחד כולל ומקיף. ואולם על העירייה להשלים את ההסדרה בנוגע ליתר תחומי הפעילות של אתו"ס - הפקת אירועים, ניהול גן החיות וניהול התזמורת הסימפונית חיפה (ראו להלן).

9 הכוונה היא שרק ההכנסות (הפירות) מהנכס ישמשו לכיסוי ההוצאות בגינו, והיתרה (אם תיוותר), תשמש להשבחתו בעתיד.

10 האצטדיון העירוני בקריית אליעזר, בית הכס (בעבר בית רוטשילד), מבנה הסינמטק, מבנה בריכת גלי הדר ומתחם האצטדיון לאתלטיקה קלה.

11 העירייה העבירה לאתו"ס את האחריות לניהול, תפעול ופיתוח של "בית גסטון דפר" (מרכז לתרבות צרפת) ו"המכון הביולוגי".

תרשים 4: התפתחות יחסי הגומלין בין העירייה לאתו"ס



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התקשרות בין העירייה לאתו"ס להפקת אירועים

כאמור, אחד התחומים המצויים בליבת הפעילות של אתו"ס הוא קיום אירועים והפקות עבור העירייה. למשל, אתו"ס מפיקה מדי שנה בשנה את אירוע שבוע הלאום בתקציב של כ-5.5 מיליון ש"ח ואת פסטיבל הסרטים בתקציב של כ-8.6 מיליון ש"ח¹².

בפברואר 2010 קבעה העירייה בנוהל פנימי חלק מתנאי ההתקשרות עם אתו"ס לשם הפקת אירועים. בנוהל נקבע כי על מנת להתחיל בהליך הפקת אירוע על העירייה למלא טופס "הזמנה / הרשאה לביצוע עבודה אתו"ס - החברה לאומנות תרבות וספורט חיפה בע"מ" ולחתום על טופס זה (להלן - נספח א'). בנוהל גם נקבעו המקדמה שעל העירייה לשלם לאתו"ס כדי לבצע את ההפקה וכן העמלה שתשלם העירייה לאתו"ס עבור הפקת כל אירוע (ראו להלן).

נספח א' כולל את הפרטים האלה: שם האירוע, אומדן עלות האירוע, הגורמים המשתתפים במימונו וסכום המימון, העמלה שתשלם העירייה לאתו"ס (להלן - תקורה), המקדמה שתשלם העירייה לאתו"ס לפני האירוע והוראות נוספות הקשורות להיבט הכספי של האירוע. על הנספח אמורים לחתום מצד העירייה ראש מערכת החינוך והתרבות, סגן מנהל אגף תקציבים וחשב מערכת החינוך והתרבות, ומצד אתו"ס מנכ"ל החברה ומנכ"ל הכספים שלה.

12 הנתונים נוגעים לשנת 2018.



הבדיקה העלתה כי בהסכמים שנחתמו בין העירייה לאתו"ס במשך השנים אין התייחסות לתהליך העבודה ולדרכי שיתוף הפעולה בין העירייה לאתו"ס בנושא קיום אירועים והפקות. למשל, לא נקבע נוהל עבודה הכולל הוראות בדבר הכנת אירוע והפקתו, ובכלל זה זמן ההתארגנות להפקת האירוע; אחריותו וסמכותו של כל צד; שיתוף הפעולה בין אתו"ס למחלקות העירייה הרלוונטיות; הגורם האחראי לקביעת התוכן בהפקות ובאירועים; לוח הזמנים להעברת התשלומים מהעירייה לאתו"ס; דרך ההתחשבנות; ואישור החשבונות. עוד עלה כי נספח א' אינו כולל היבטים מהותיים בהתקשרות בין העירייה לאתו"ס להפקת אירועים. למשל, הנספח אינו מגדיר את החובות והזכויות של כל צד, את השירותים שכל צד אמור להעניק, את חלוקת העבודה בין הצדדים ואת האחריות של כל אחד מהם, וכן אינו קובע לוחות זמנים לביצוע העבודות.

נמצא כי היעדר הסכמה בין העירייה לאתו"ס בנוגע לעלויות הפקת האירועים ולתנאי ההפקה גרם לאי-הבנות ביניהן בנוגע לגורם שיישא באחריות לביצוע העבודות הקשורות להפקה ולגורם שיישא בעלויות ההפקה. בין הצדדים היו אי-הבנות בכל הקשור לגורם שיישא בעלויות הכרוכות בניקיון המתחם ובהחזרתו למצבו לפני האירוע.

הבדיקה העלתה כי אתו"ס לא הכינה נוהל משלה להפקת אירוע עבור העירייה, המפרט את תהליך העבודה בחברה מרגע קבלת נספח א' ועד לסיום ההפקה.

בנוגע להסדרת היחסים בין העירייה לאתו"ס מסרה ראש העירייה בתשובתה מינואר 2020 (להלן - תשובת ראש העירייה או תשובת העירייה) כי "מדובר בסוגייה שאינה מוסדרת - לא ברמה הפרוצידורלית, לא ברמה החוקית, ובוודאי שלא ברמה הניהולית בהיעדר נוהלי עבודה רישמיים וכתובים בין שתי היישויות".

על העירייה ואתו"ס להשלים את אסדרת היחסים החוזיים ביניהן, ובייחוד את אסדרת נושא ההתקשרות ויחסי הגומלין ביניהן בנוגע להפקת אירועים, שהוא תחום עיסוק עיקרי של החברה. חתימה על חוזים בכתב מעגנת את ההתנהלות הרצויה ואת תנאי ההתקשרות ומונעת מחלוקות עתידיות. כמו כן, יש מקום לכלול בנספח א' את כל הדרישות והתנאים הנוגעים לכל הפקה, לרבות חובות הצדדים וזכויותיהם, ולא להסתפק בציון דרישות ותנאים כלליים בלבד.

מן הראוי שאתו"ס תקבע נוהל עבודה כתוב ומפורט להפקת אירועים בעלי תקציב גבוה עבור העירייה. על נוהל כזה לפרט בין היתר את תהליך העבודה, את לוחות הזמנים משלב התכנון ועד גמר הביצוע וכן היבטים הנוגעים לתוכן, לכספים ולארגון של ההפקה.



אתו"ס מסרה בתשובתה מפברואר 2020 (להלן - תשובת החברה) כי תפעל ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה.

קביעת התקורה לאתו"ס

עיריית חיפה משלמת לאתו"ס עמלה עבור הפקת כל אירוע. בשנת 2007 הודיע גזבר העירייה דאז לאתו"ס כי העירייה תשלם לחברה תקורה בשיעור 4% מסך ההוצאות של החברה לצורך הפקת אירוע בסכום של עד 250,000 ש"ח, ותקורה בשיעור 2% מסך ההוצאות לצורך הפקת אירוע בסכום של יותר מ-250,000 ש"ח. שיעורי התקורה האמורים נקבעו גם בנוהל הפנימי של העירייה מפברואר 2010.

לשם השוואה, העירייה משלמת תקורה בשיעור 5% לתאגידים אחרים הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הרווחה והספורט. בכל הנוגע לרשויות אחרות נמצא כי עיריית אשדוד משלמת לחברה העירונית למתנ"סים תקורה בשיעור 4% עבור ניהול אירועי תרבות (הפקת אירועים אלה נעשית באמצעות מפיק פרטי); עיריית באר שבע מסרה את הפקת מרבית האירועים לאחריות חברה עירונית כ"משק סגור", ובנוגע ליתר אירועי התרבות היא משלמת תקורה בשיעור 5.5%; מעיריית תל אביב-יפו נמסר כי התאגידים העירוניים אינם מפיקים אירועי תרבות עבורה.

בישיבה שהתקיימה ביוני 2018 החליטה ועדת מינהל וכספים של אתו"ס להעלות את שיעור התקורה ל-5%, זאת ללא דיון עם העירייה וללא אישורה. מנכ"ל אתו"ס ציין בישיבה כי הוא מבקש להעלות את שיעור התקורה ל-5% מאחר שההוצאות של החברה גבוהות, ומאחר שהסכומים שמעביר אגף התרבות אינם מכסים את שכר המפיקים של החברה. במאי 2019 הודיעה החברה לעירייה על החלטתה ודרשה ממנה תקורה בשיעור של 5% בגין אירועים שהופקו מחדש אפריל של אותה השנה. העירייה סירבה לדרישתה של החברה.

על העירייה ואתו"ס להסדיר בהקדם את שיעור התקורה במסגרת ההסדרה הכוללת של נושא הפקת האירועים.

בתשובת החברה נמסר כי בנובמבר 2019, לאחר מועד סיום הביקורת, אישר גזבר העירייה דאז כי שיעור התקורה שתשולם לאתו"ס יהיה 5%, "כמקובל בחברות העירוניות האחרות". מנהל לשכת התאגידים מסר בתשובתו כי העירייה נוהגת לשלם תקורה בשיעור 5% לתאגידים הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הרווחה והספורט.



הרחבת תחומי הפעילות של אתו"ס

כאמור, במשך השנים הטילה העירייה על אתו"ס לנהל, לתפעל ולתחזק נכסים נוספים וכן לפעול בתחומים שלא נכללו בתחומי אחריותה של החברה לפי ייעודה המקורי. בין היתר מסרה העירייה לחברה את האחריות למתקני ספורט, מתקני תרבות, גן החיות והתזמורת הסימפונית חיפה.

הבדיקה העלתה כי פעילותה ותחומי אחריותה של החברה הורחבו בלי שנבחנה השפעת ההרחבה על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות, ובהם גופים העוסקים בנושאי תרבות. אגף התרבות בעירייה, המונה כ-190 עובדים, מנהל ומפעיל מרכזי תרבות ואומנות, כמו "בית אבא חושי" - מרכז תרבות ופנאי" (להלן - בית אבא חושי); "בית נגלר - משכן לתרבות ואומנויות" (להלן - בית נגלר); "בית הגפן - מרכז תרבות ערבי-יהודי"; "הרשות לקליטת עלייה בחיפה (ע"ר)"; ומרכז "קהילת הדר חיפה", שבשנת 2018 קיים בשכונת הדר הכרמל בעיר 56 אירועים שבהם השתתפו כ-27,000 איש בסך הכול.

כמו כן, בעירייה קיימות יחידות אחרות שפועלות, בדומה לאתו"ס, בתחומי הנכסים והספורט. למשל, אגף נכסים ושמאות במחלקת ההנדסה של העירייה מפקד על הנכסים העירוניים, ובין היתר מנהל ומשכיר נכסים, כמו המסעדות בטיילת בחוף הים; ורשות הספורט העירונית (להלן - רשות הספורט), המופקדת על ניהול מתקני ספורט ואולמות ספורט עירוניים, כמו המתקנים בבתי הספר.

נמצא כי חלוקת התפקידים בין אתו"ס, יחידות העירייה וגופים עירוניים אחרים אינה ברורה. הרחבת תחומי הפעילות של אתו"ס עלולה לגרום לפיזור משאבים עירוניים, ליצירת כפילות בתפקידים בין הגופים השונים ולגיוס עובדים שאינם נחוצים, ואף מקשה את המעקב אחר כלל הפעילות העירונית בתחומים שקיימת לגביהם כפילות ואת הבקרה על פעילות זו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית חיפה לבחון את כפילות התפקידים בין אתו"ס לבין גופים בעירייה ותאגידים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות, ולגבש את מדיניותה בנוגע לחלוקה מיטבית ויעילה של תחומי האחריות בינה ובין יחידות העירייה וגופים עירוניים אחרים.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי לא מדובר רק במצב של כפילות, אלא במצב שבו כעשרה גופים שונים עסקו בשנים האחרונות בהפקות של אירועי תרבות ובידור בעיר, התחרו ביניהם ולעיתים אף פגעו האחד בעבודתו של האחר. ראש העירייה הוסיפה כי לפיכך לאחר שנכנסה לתפקידה היא הנחתה את כל הנוגעים בדבר שהאחריות להפקות אירועים המיועדים ליותר מכמה מאות משתתפים תהיה של



אתו"ס בלבד. עוד מסרה כי לאחר שלמדה ובחנה את הנושא אין בכוונתה להמשיך במתכונת הנוכחית.

בתשובת החברה נמסר כי ההחלטה על הרחבת תחומי הפעילות שלה התקבלה נוכח הניהול הכלכלי היעיל של הפעילויות והנכסים שהועברו לאחרייתה, כמו מתקני ספורט ואולמות.

העברת נכסים ואופן הטיפול בהם

בהסכמים בין העירייה לאתו"ס נקבע בין היתר כי לעירייה שמורה הזכות להפסיק את ההתקשרות, כולה או חלקה, בתנאי שתודיע מראש ובכתב על רצונה לעשות כן. על פי הסכם בר רשות, זכות השימוש של אתו"ס בנכסים שהועברו לאחרייתה היא לתקופה של שנה, והיא מתחדשת אוטומטית מדי שנה בשנה, זולת אם הודיע אחד הצדדים להסכם שלושה חודשים מראש ובכתב על סיום ההסכם. עוד נקבע בהסכם כי השימוש בנכסים כולל ניהול, תפעול ופיתוח, לשם מימוש מטרות התאגיד.

הבדיקה העלתה כי העירייה העבירה נכסים לאחריות אתו"ס ונטלה ממנה אחריות לנכסים ללא הודעה מראש, שלא בהתאם לקבוע בהסכמים ביניהן. עוד העלתה הבדיקה כי האחריות לחלק מהנכסים הועברה באופן שרירותי, בלי שנעשו בדיקות צרכים ובדיקות כדאיות כלכלית, ניהולית או תפעולית, ובלי שנבחנו העלויות וההשפעות של ההעברה. להלן הפרטים:

שיפוץ מתחם הספורטק

תמונה 1: מתחם הספורטק לאחר עבודות השיפוץ



צולם בידי צוות הביקורת ב-24.9.19.

מתחם הספורטק (להלן - הספורטק או המתחם) נמצא בשכונת נווה שאנן סמוך למרכז הקהילתי בית אבא חושי. עד לשנת 2017 כלל המתחם מגרש דשא וסביבו מסלול ריצה. כאמור, המתחם הועבר לניהול אתו"ס עוד בשנות התשעים של המאה העשרים, והוא נכלל בנספח רשימת הנכסים שצורף להסכם בר רשות. עיקר הוצאות החברה בנוגע למתחם עד שנת 2018 היו עבור ביטוח ופינוי אשפה, וההכנסות ממנו התקבלו מהשכרת שתי אנטנות סלולריות שהוצבו בו.

בבדיקה עלה כי במשך השנים לא תוחזק המתחם כראוי והיה מוזנח ופרוץ. בשנת 2017 החליטה העירייה לשפץ את המתחם באמצעות "שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשקום הדיור בחיפה בע"מ"¹³ (להלן - שקמונה). נמצא כי העירייה לא הודיעה לאתו"ס מראש ובכתב על כוונתה ליטול ממנה את המתחם לצורך ביצוע השיפוץ, זאת שלא בהתאם לקבוע בהסכם היסוד ובהסכם היסוד המשולב.

13 חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1961 על פי החלטת ממשלה, לשם חיטול משכונת העוני והפחתת מצוקת הדיור בחיפה. שני שלישים ממניותיה של החברה מוחזקים בידי המדינה, והיתרה בידי עיריית חיפה. משנת 2007 קיים שיתוף פעולה בין העירייה לשקמונה, והן חתמו על הסכם מסגרת לניהול פרויקטים עבור העירייה.

בנובמבר 2017 הגישה שקמונה בקשה להיתר בנייה בנוגע לפרויקט שיפוץ הספורטק. בינואר 2018 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה היתר בנייה לעיריית חיפה ולשקמונה. לפי ההיתר, הפרויקט כולל בין היתר הקמת פארק ציבורי שבו מגרשי כדורסל, מתקני כושר, מגרשי הוקי גלגליות, מערכות הצללה, טריבונות ישיבה, מדשאות ומבנה שירותים מבטון (להלן - עבודות השיפוץ). עד למועד סיום הביקורת הסתכמו עלויות עבודות השיפוץ בכ-6 מיליון ש"ח.

תמונה 2: הדמיה של עבודות השיפוץ והפיתוח של הספורטק



המקור: עיריית חיפה.

מצופה היה מעיריית חיפה לפעול בהתאם להוראות ההסכמים שעליהם היא חתומה ולהודיע לאת"ס מראש ובכתב על כוונתה ליטול ממנה את הספורטק, גם אם מדובר רק בתקופה מוגבלת לצורך ביצוע השיפוץ.

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נקבע כי לא יחוברו בניינים לרשת החשמל, המים והטלפון, אלא לאחר שמבקש שירותים אלה המציא אישור לכך (טופס 4)¹⁴ מהרשות המאשרת.¹⁵ הרשות המאשרת רשאית לתת אישור כאמור אם שוכנעה כי המבנה שאליו נוגעת הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, קובע כי "לא יינתן רישיון או היתר זמני לפי חוק זה למיתקן ספורט, אלא אם כן ניתן אישור לכך גם מאת מי ששר התעשייה המסחר והתעסוקה הסמיכו לכך". בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, נקבע

14 בדרך כלל אישור זה ניתן בשלבי סיום הבנייה ולקראת אכלוס המבנה.

15 יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה או יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה.



כי לשם הפעלת אצטדיון או אולם ספורט שמספר המושבים הקבועים בו הוא עד 500, נדרש בין היתר אישור של משטרת ישראל¹⁶.

בפברואר 2019 ביקש מנכ"ל אתו"ס מסמנכ"ל התפעול של אתו"ס שהחברה תיערך לקבלת האחריות לתפעול הספורטק מתחילת מרץ 2019, לאחר תום השיפוץ. סמנכ"ל התפעול של אתו"ס כתב למנכ"ל אתו"ס, בעקבות סיור שעשה במתחם באותו החודש, כי למקום אין רישיון עסק, לא התקבל לגביו טופס 4, ועדיין לא הסתיימו בו כל העבודות. הסמנכ"ל ציין כי מאחר שהמתחם פועל ללא רישיון עסק וללא טופס 4, לא תוכל אתו"ס לקבל עליה את האחריות לתפעולו.

באפריל 2019 שלח מנכ"ל אתו"ס דואר אלקטרוני למנכ"ל העירייה דאז ולבכירים אחרים, ובו ציין כי הספורטק פועל מתום השיפוץ ללא טופס 4 וללא רישיון עסק כחוק, ולכן אתו"ס אינה מסכימה לקבל עליה את האחריות לתפעול המתחם, אף שהוא כלול ברשימת הנכסים של החברה. המנכ"ל הוסיף כי חובתה של שקמונה למסור את המתחם לאחר תום השיפוץ ולאחר שהתקבל לגביו טופס 4, כדי שיהיה ניתן להוציא לו רישיון עסק. בתגובה ציין מנכ"ל העירייה דאז כי לא ידוע לו על היעדר טופס 4, והוא ישתדל לטפל בעניין זה. במועד סיום הביקורת היה המתחם פעיל, ולא נמצא כי העירייה טיפלה בנושא.

הבדיקה העלתה כי העירייה פתחה את הספורטק לקהל בתחילת שנת 2019 ומאז היא מתפעלת ומתחזקת אותו¹⁷. במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימו עבודות השיפוץ, טרם התקבל טופס 4 או דוח על סיום העבודות, והמתחם טרם הוחזר לאחריות אתו"ס.

שקמונה מסרה בתשובתה מינואר 2020 כי כל עבודות השיפוץ במתחם הסתיימו, למעט הקמת מערכות הצללה שתבוצע באביב 2020. עוד מסרה שקמונה כי המתחם נמסר לרשות הספורט בספטמבר 2018, וכי היא פועלת מול גורמי העירייה להוצאת טופס 4.

על העירייה לפעול לקבלת כל האישורים הנדרשים בהקדם לצורך הבטחת שלומם וביטחונם של המבקרים בספורטק, לרבות אישור על סיום העבודות, וככל הנדרש לפעול לקבלת רישיון עסק. נוסף על כך, על העירייה להסדיר עם אתו"ס את נושא ניהול הספורטק ותחזוקתו.

16 זאת, "למעט אולם במוסד חינוכי המשמש את המוסד בלבד ואצטדיון או אולם ספורט לעריכת פעילות ספורט בלא קהל".

17 במסמך הבנות שהוציאה רשות הספורט ב-23.9.18 צוין כי הניהול, התפעול והתחזוקה של הספורטק יהיו באחריות שני גורמים עירוניים: רשות הספורט והמחלקה לאחזקת גנים ונוף באגף שיפור פני העיר.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי השיפוצים נעשו לפני כניסתה לתפקיד, וכי לא התקבלה החלטה מי יתחזק וינהל את הספורטק. ראש העירייה ציינה כי לפיכך היא הנחתה את מנכ"ל העירייה לבדוק את סוגיית שיפוץ הספורטק, ובכלל זה את נושא בטיחות המתחם.

פיתוח מתחם בתוואי הטיילת שלאורך חוף הים (חוף הגולשים)

בספטמבר 1996 החליטה מועצת העירייה להעביר לחברה חלקת אדמה הכוללת רצועת חוף ושטחים בנויים¹⁸ בתוואי הטיילת שלאורך חוף הים (להלן - מתחם חוף הגולשים), במטרה להקים במקום מרכז צלילה פתוח לכלל הציבור. בשנת 2012 החליטה העירייה לפתח את מתחם חוף הגולשים וקיבלה היתר בנייה למתחם. היתר הבנייה התיר בין היתר הקמת מועדון שיט וגלישה, בית ספר ימי ומרפסת תצפית. ואולם מתחם חוף הגולשים לא פותח בהתאם לתוכנית ולא נפתח לתושבים.

תמונה 3: מתחם חוף הגולשים - מבט מרחוק



צולם בידי צוות הביקורת ב-24.9.19.

18 בסוף שנת 2019 היו במקום שלדי בניינים.

תמונה 4: המבנים במתחם חוף הגולשים



צולם בידי צוות הביקורת ב-24.9.19.

בשנת 2017 החלה אתו"ס לקדם פרויקט להקמת מועדון גלישה ופיתוח המתחם (להלן - הפרויקט). בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בספטמבר 2017 ציין המנכ"ל כי החברה מקדמת את פרסום המכרז לביצוע הפרויקט, בתקווה לסיים את העבודות בקיץ 2018. בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בפברואר 2018, שבה השתתפו בין היתר מנכ"ל העירייה דאז והגזבר דאז, ציין מנכ"ל אתו"ס כי באותו שבוע מתכוונת החברה לצאת למכרז לביצוע הפרויקט במתחם חוף הגולשים. מנכ"ל אתו"ס הוסיף כי המועדון שיוקם במסגרת הפרויקט אמור לכלול מקום לאחסנת ציוד גלישה, מסעדה וחנות, וכי במתחם יתקיימו מסיבות ואירועים. החברה הוציאה על תכנון הפרויקט כ-63,000 ש"ח, בין היתר עבור ייעוץ, שמאות והדמיות.

באפריל 2018 קיבלה אתו"ס חוות דעת שמאית (להלן - השומה) בעניין הכדאיות הכלכלית של השלמת הפרויקט. לפי השומה, מתחם חוף הגולשים כולל מבנה בן שתי קומות ששטחו כ-730 מ"ר, בתוספת מרפסת ששטחה 100 מ"ר. בקומת הקרקע של המבנה יוקם מועדון שיט וגלישה, הכולל שטח לממכר ציוד גלישה ומזנון, ובקומה הראשונה של המבנה תפעל מסעדה.

העלויות הישירות והעקיפות של ביצוע הפרויקט נאמדו בכ-6.2 מיליון ש"ח, וההכנסה השנתית הצפויה (בהנחה של 100% תפוסה) - בכ-550,000 ש"ח. על פי השומה, תקופת ההתקשרות הראויה עם הזוכים במכרזים להפעלת המתחם בשיטת BOT¹⁹ היא 14 שנים.

¹⁹ מתכונת התקשרות שבה הזוכה במכרז מבצע על חשבונו את המיזם, מפעיל את הנכס הרלוונטי לתקופה קצובה הקבועה מראש ומקבל את ההכנסות ממנו בתקופת ההפעלה. בתום תקופת ההתקשרות משיב הזוכה את הנכס לבעל הקרקע.



בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004²⁰, רשות מקומית המבקשת להתקשר עם גורם פרטי בשיטת BOT נדרשת לקבל את אישור משרד הפנים לפני היציאה למכרז²¹. אמות המידה של משרד הפנים לאישור יציאה למכרז בשיטה זו כוללות בין היתר הגשת ניתוח והשוואה של חלופות אשר נבדקו על ידי הרשות המקומית, כולל הקריטריונים לבחירת החלופה המיטבית. על הרשות המקומית לשכור שירותי עורך דין שהוא בעל ניסיון בעריכת חוזים מסוג BOT.

במאי 2018 החליט דירקטוריון אתו"ס לצאת למכרז למתן זיכיון להפעלת מועדון גלישה במתחם חוף הגולשים. לצורך כך פרסמה החברה מכרז למתן זיכיון שמספרו 6/18 (להלן - מכרז למתן זיכיון).

נמצא כי אתו"ס לא קיבלה את אישור משרד הפנים לפרסום המכרז למתן זיכיון.

למכרז הוגשה הצעה יחידה - למימון הקמה והפעלה של מועדון ספורט ימי במתחם חוף הגולשים, זאת בתמורה לזכות שימוש והפעלה לתקופה של 17 שנים ועשרה חודשים. תקופה זו ארוכה מתקופת ההפעלה שנקבעה בשומה ביותר מ-25%. באוקטובר 2018 החליטה ועדת המכרזים באתו"ס למסור לבדיקת היועץ המשפטי את הצעת המציע היחיד. במאי 2019 החליטה ועדת המכרזים באתו"ס שלא להמליץ להכריז על ההצעה היחידה שהוגשה כהצעה הזוכה, בין היתר בשל החריגה הניכרת מתקופת ההתקשרות שנקבעה בשומה.

בתשובת החברה נמסר כי בשנת 2004 הודיע המנכ"ל דאז לגזבר העירייה דאז כי מתחם חוף הגולשים "אינו שייך לאתו"ס", ובשנת 2007 הפסיקה העירייה לחייב את החברה בארנונה עבור הנכסים שבמתחם. עוד נמסר בתשובת החברה כי המתחם הוחזר לטיפול רק בשנת 2017 ומאז היא פעלה כמיטב יכולתה להוצאת מכרז ולמציאת זוכה, וכי מאז בוטל המכרז למתן זיכיון במאי 2019 הנושא אינו עוד בטיפול.

20 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 ממאי 2004, סעיף 3: "הנחיות ונהלים לעניין ביצוע פרויקטים בשיטת PPP - (שותפויות ציבוריות - פרטיות כגון BOT, ו-PFI)".

21 אתו"ס קבעה בתקנונה כי היא מאמצת את דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות (בנושא זה ראו בפרק "מכרזים והתקשרויות").



עיריית חיפה ואתו"ס לא פעלו במשך השנים להפעלת מתחם חוף הגולשים, שהוא משאב עירוני בעל פוטנציאל תרבותי וספורטיבי התורם לרווחת הציבור. המבנה הקיים במתחם הפך למעין "פיל לבן", והמתחם נותר מוזנח ועלול להפוך למפגע בטיחותי. היעדר הפיתוח עלול להסב לעירייה ולחברה גם אובדן הכנסות הנאמד, על פי השומה, ביותר מחצי מיליון ש"ח לשנה.

מוצע כי העירייה תבחן את קידום הפיתוח וההפעלה של מתחם חוף הגולשים נוכח הפוטנציאל הטמון בו. משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לבחון אם יש לאתו"ס היכולת והיתרון היחסי לפיתוח המתחם ולהפעלתו וכן את משך הזמן הראוי להקצאת המתחם ליזם באמצעות הליך מכרזי.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי המתחם חשוב מאוד ויכול לשרת את תושבי העיר וחובבי הגלישה בישראל. ראש העירייה הוסיפה כי המתחם הוא "בעל משמעות אדירה למפת האטרקציות התיירותיות בעיר", וכי היא בוחנת את פיתוחו ואת דרך הפעלתו.

העברת ניהול התזמורת הסימפונית חיפה לאתו"ס

התזמורת הסימפונית חיפה (להלן - התזמורת) נוסדה בשנות השבעים של המאה העשרים כמוסד ללא כוונת רווח. בפברואר 2004, נוכח הגירעונות הכספיים של התזמורת, אימץ ראש העירייה דאז את המלצותיו של צוות שבחן את מצבה, וקבע בין היתר כי האחריות לה תועבר לאתו"ס. באפריל 2004 אישר דירקטוריון החברה את ההעברה, בכפוף להתחייבות העירייה לכיסוי חובות התזמורת מהשנים הקודמות.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר לעירייה²² כי התחייבותה לשפות את אתו"ס בגין חובות העבר של התזמורת בלא אישור של מליאת המועצה ובלי לבחון את אופן התקצוב אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם כללי המינהל התקין.

22 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (פורסם בשנת 2005), "עיריית חיפה - יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידי עירוניים", עמ' 397 - 434.

נמצא כי אתו"ס והעירייה לא חתמו על הסכם המסדיר את יחסי הגומלין ביניהן בנושא תפעול התזמורת וניהולה. בין היתר הן לא קבעו מי יישא בהוצאות השכר של הנגנים והעובדים בתזמורת; את סכום המימון שתקבל אתו"ס מהעירייה בכל שנה; וכן את תוכנית העבודה, המטרות של התוכנית והיעדים שלה (בנושא התזמורת ראו גם בפרק "היבטים בפעילות חלק ממרכזי הרווח").

מומלץ כי העירייה ואתו"ס יסדירו בהסכם מפורט את חלוקת האחריות לתזמורת, ובכלל זה לתקצובה ולהפעלתה.

אתו"ס מסרה בתשובתה מפרוואר 2020 כי תפעל ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה.

על העירייה ואתו"ס ליזום במשותף בחינה מחדש של כל הנכסים שהעבירה העירייה לחברה, של ההשפעות הנובעות מכך ושל "היתרון היחסי" של החברה בניהול אותם הנכסים, כדי שהשימוש בנכסים לטובת הציבור יהיה מיטבי. מן הראוי שהעירייה תתעד את הנימוקים להחלטותיה בעניין העברת נכסים לאחריות אתו"ס.

השימוש במגרשי ספורט

כאמור, אתו"ס מנהלת ומפעילה מגרשי ספורט בתחומי העיר חיפה, ובהתאם להסכמים עם העירייה על החברה לנהל את המגרשים כ"משק סגור". נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות²³ (להלן - נוהל התמיכות) נועד להסדיר מתן תמיכות של רשויות מקומיות, במישרין או בעקיפין, לגופים פרטיים הפועלים בתחום שיפוטן, כדי לסייע להם לשרת את הציבור. התמיכות ניתנות בענייני חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא בזה. נוהל התמיכות נועד לשפר את המינהל התקין, החיסכון והיעילות בתחום התמיכות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות, בין היתר באמצעות קביעת אמות מידה שקופות ושוויוניות לחלוקת תמיכות מטעם הרשות המקומית. בנוהל התמיכות נקבע בין היתר כי לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית, אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא פעלה בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל התמיכות. היא תמכה בקבוצות ספורט בעיר באמצעות מתן זכות שימוש במתקני אתו"ס ללא תמורה, בלי שקבעה אמות מידה שקופות ושוויוניות לחלוקת התמיכות, ובלי

23 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 מ-23.8.06 בדבר "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות".



שהקבוצות הגישו בקשות לתמיכה, וממילא הבקשות לא נדונו בוועדת התמיכות ולא אושרו בידי מועצת העירייה. עוד עלה כי העירייה לא רשמה את התמיכה שנתנה לקבוצות הספורט בשווי כסף בספריה. אשר לאתו"ס, היא לא קיבלה שיפוי מהעירייה בגין השימוש של קבוצות ספורט במתקניה, ועקב כך נמנעו ממנה הכנסות פוטנציאליות²⁴. להלן פירוט שעות האימון שהוקצו לקבוצות הספורט השונות במגרשי אתו"ס ובמגרשים על שם אבי רן בעונת המשחקים 2017 - 2018 ואומדן שווי ההטבה:

לוח 4: רשימת קבוצות ומועדונים המתאמים ומשחקים במגרשים על שם אבי רן ובמגרשי אתו"ס

מס'	שם המועדון	כמות הקבוצות	כמות האימונים השבועית	כמות האימונים השנתית	כמות המשחקים השנתית	סה"כ עלות השימוש (בש"ח)
1	א' בוגרים	1	3	108	18	168,900
	א' נוער	9	9	324	113	
2	ב' נוער	9	10	360	132	111,600
3	ג' בוגרים	1	4	360	2	133,500
	ג' נוער	6	6		83	
4	ד' בוגרים	1	2	144	14	59,700
	ד' נוער	3	2		41	
5	ה' בוגרים	1	2	144	13	51,300
	ה' נוער	1	2		14	
6	ו' בוגרים	1	2	36	12	18,000
7	קבוצה ז'					
8	ח' נוער		2	36	23	17,700
9	ט' בוגרים	1	1	36	13	19,500
	ט' צעירים	2			16	
10	י' נוער	1	1	36	12	14,400
	סה"כ	37	46	1,584	506	594,600

על פי נתוני עיריית חיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כך להמחשה, מנתוני הלוח עולה בין היתר כי קבוצה א' קיבלה זכות להתאמן 432 פעמים במגרשי החברה בעונת המשחקים 2017 - 2018, וסכום ההטבה נאמד על ידי רשות הספורט בכ-170,000 ש"ח. סך הכול שווי השימוש של קבוצות הספורט במגרשים בנייהול אתו"ס בעונת המשחקים האמורה נאמד על ידי רשות הספורט בכ-600,000 ש"ח.

²⁴ בחלק קטן מהשנה, בתקופות שבהן לא התקיימו אימונים של קבוצות הספורט במגרשים, השכירה החברה את המגרשים לגורמים אחרים תמורת תשלום.



כמו כן עלה כי העירייה קבעה לאתו"ס את מכסת שעות האימונים שיתקיימו במגרשים שבניהול החברה, שלא בהתאם להסכמים ביניהן. בעניין זה יצוין כי דירקטורית באתו"ס ציינה בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה במאי 2018 כי העירייה מעבירה לחברה את מגרשי הספורט כ"נכסים שבויים" שלא ניתן להפיק מהם הכנסות, היות שהעירייה מסרה את המגרשים לשימוש הקבוצות העירוניות.

ב-7.1.18 שלחה הנהלת אתו"ס מכתב לכל המשתמשים במתקני הספורט שבניהולה, ובו ציינה בין היתר כי היא איננה רשאית לתמוך בקבוצות באופן עצמאי, ולפיכך משנת הפעילות שהחלה בינואר 2018 היא תגבה דמי שימוש מכל המשתמשים במתקני הספורט. ההנהלה ציינה כי "תמיכות והנחות יש להפנות לעיריית חיפה בדרכים המקובלות". בעקבות המכתב הנחה ראש העירייה דאז את אתו"ס שלא לגבות תשלום בגין השימוש במגרשים ולהשאיר את המצב כפי שהוא, עד לדיון בהשתתפותו ומתן החלטה בסוגיה. ב-11.1.18 הודיע מנכ"ל אתו"ס למשתמשים כי המצב נשאר כפי שהיה לפני מכתבו מ-7.1.18, וכי לא ייגבו מהם דמי שימוש.

ביוני 2019 פנה מנכ"ל אתו"ס ליועצת המשפטית של העירייה וציין כי לא מצא החלטה של החברה או של כל גורם אחר המאפשרת שימוש במגרשי הספורט ללא תשלום. המנכ"ל צירף אומדן של אתו"ס, ולפיו שווי ההטבה הניתנת לקבוצות הספורט הוא כ-2.8 מיליון ש"ח לשנה, וציין: "אני סבור שנתנית הטבה בסדר גודל כזה חייבת לעבור וועדת הקצאות של העירייה... כל דרך אחרת תחזור אלינו כבומרנג ותזכה את כולנו בביקורת ציבורית ואחרת" (ההדגשה במקור). בדיון שהתקיים בלשכת היועצת המשפטית של העירייה ביולי 2019 סוכם כי תיקבע ישיבה אצל מנכ"ל העירייה, לשם קביעת מתווה פעולה על פי נוהל התמיכות. עד למועד סיום הביקורת נושא השימוש במגרשי הספורט שבאחריות אתו"ס לא הוסדר.

תמיכה בקבוצות הספורט העירוניות שלא על פי קריטריונים שקופים ושוויוניים ושלא בהתאם להוראות נוהל התמיכות אינה מתיישבת עם המינהל התקין ועם עקרון השוויון, זאת גם כאשר אופן התמיכה הוא מתן זכות שימוש ללא תמורה במגרשי אתו"ס. התערבות העירייה בניהול מגרשי הספורט, לרבות הוראתה שלא לגבות תשלום עבור השימוש, אינה עולה בקנה אחד עם ההסכמים בין הצדדים.

מן הראוי כי העירייה, בשיתוף אתו"ס, תסדיר בהקדם את נושא השימוש במגרשי הספורט שבניהול החברה והתמורה בגין השימוש במגרשים, על פי קריטריונים שקופים ושוויוניים.

בתשובת ראש העירייה נמסר כי עם כניסתה לתפקידה היא החלה לבחון את "שיטת התמיכות והחלוקה בין הקבוצות" המשתמשות במגרשי הספורט. עוד נמסר בתשובה



כי בכוננת העירייה להמשיך לבחון את הסוגיה, בד בבד עם קביעת אמות מידה שקופות ושוויוניות לשימוש במגרשים בהתאם להוראות נוהל התמיכות ואומדן הערך הכספי של השימוש.

הפקת אירועי שבוע הלאום לשנת 2019

שבוע הלאום כולל את יום הזיכרון לשואה ולגבורה, יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ולנפגעי פעולות האיבה ויום העצמאות. אתו"ס מפיקה את אירועי שבוע הלאום עבור העירייה בכמה מוקדים בעיר חיפה, בהתאם להחלטת הנהלת העירייה ואגף התרבות שלה. אתו"ס מקבלת עבור ההפקה תקורה, בהתאם לנהוג בין העירייה לבין אתו"ס.

בשנת 2017 פרסם מבקר העירייה דוח ביקורת בנושא "הפקת אירועי ערב יום העצמאות". בדוח העיר מבקר העירייה בין היתר על כך שהעירייה ואתו"ס לא חתמו על הסכם מסגרת הכולל את תנאי ההתקשרות ביניהן להפקת אירועי שבוע הלאום. במאי 2017 התקיים בלשכת מנכ"ל העירייה דאז דיון בנושא "הפקת לקחים שבוע הלאום". בדיון השתתפו בין היתר מנכ"ל העירייה דאז, ראשי מינהל ומחלקות בעירייה ונציגים מאתו"ס. בדיון קבע המנכ"ל דאז בין היתר כי יש להכין תרשים גאנט לגבי מועד ההתקשרות עם אומנים ולהגיש תקציב אומנים עד לתחילת יוני של כל שנה. עוד קבע המנכ"ל דאז כי ההרשאות להתחייבות לאירועי יום העצמאות ה-70 יתקבלו באוקטובר-נובמבר 2017.

בדצמבר 2018 שלח מנכ"ל החברה לראש העירייה מכתב בנושא "אירועי ערב יום העצמאות תשע"ט - מתכונת ואמנים". במכתבו ציין מנכ"ל החברה בין היתר כי כדי להספיק לגייס אומנים לאירועי שבוע הלאום לשנת 2019 יש להתקשר עימם עד לאמצע דצמבר 2018, וכי הוא מבקש לקיים דיון דחוף בהשתתפות ראש העירייה כדי לקדם את ההכנות לאירועים.

בסיכום דיון בנושא "ימים לאומיים 2019" שהתקיים ב-3.3.19 בהשתתפות נציגים מהעירייה ומאתו"ס, צוין כי האירועים יתקיימו בשש במוות ברחבי העיר²⁵. בהמשך אותו החודש ביקשה ראש העיר להעביר את הבמה שהייתה אמורה להיות באזור אצטדיון סמי עופר לרח' העצמאות. בעקבות הבקשה להעברת מקום הבמה ציין מנכ"ל אתו"ס ב-25.3.19 כי רחבת אצטדיון סמי עופר היא רחבה ציבורית שניתן לסגור אותה ללא פגיעה בשגרת התנועה של העיר, ולעומת זאת רח' העצמאות הוא ציר תנועה ראשי, והעתקת הבמה אליו מאזור אצטדיון סמי עופר תהיה כרוכה בתוספת עלויות של כ-350,000 ש"ח.

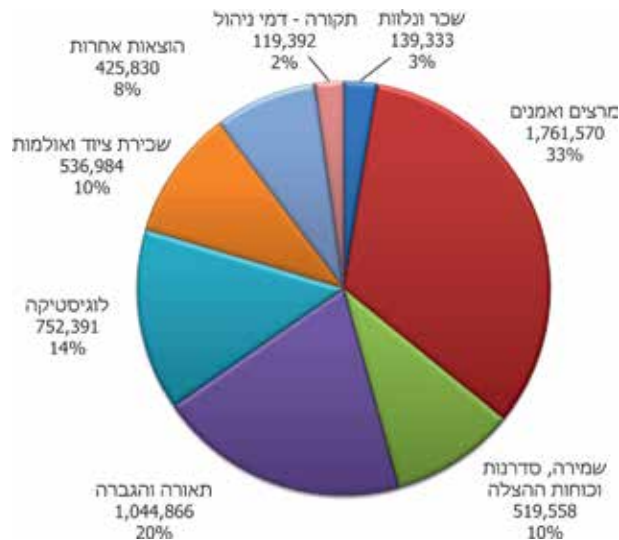
25 באזור אצטדיון סמי עופר, ברח' אח"י אילת, במתחם הספורטק, בגן האם, בגן הזיכרון ובהיכל הספורט.

בדיון שהתקיים בראשות מנכ"ל העירייה דאז באפריל 2019 הוחלט כי יהיו רק חמש במות עיקריות שבהן יתקיימו אירועי יום העצמאות: ברח' העצמאות, ברחוב אח"י אילת, במתחם הספורטק, בקריית שמואל ובגן האם.

נמצא כי כבר ב-12.3.19, לפני הדיון האמור, פרסמה אתו"ס את המכרזים בנוגע לאירועי שבוע הלאום. במרץ ובאפריל 2019 חתמה אתו"ס על הסכמים עם הזוכים במכרזים לשם ביצוע עבודות בשבוע הלאום, כגון עבודות לוגיסטיקה ואספקת גנרטורים. ב-8.4.19, פחות מחודש לפני אירועי שבוע הלאום, הודיעה אתו"ס לספקים שאיתם התקשרה בחוזים כי הוחלט לבטל את הבמה שהייתה מתוכננת לקום באזור אצטדיון סמי עופר, ובמקומה תוקם במה ברח' העצמאות. עקב כך נאלצה אתו"ס לתקן את ההסכמים שנחתמו עם הזוכים במכרזים.

הועלה כי תקציב שבוע הלאום לשנת 2019 היה כ-6 מיליון ש"ח, וממנו ניצלה אתו"ס במועד סיום הביקורת כ-5.3 מיליון ש"ח²⁶. להלן התפלגות ההוצאות בגין שבוע הלאום:

תרשים 5: התפלגות ההוצאות בגין שבוע הלאום לשנת 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

26 במועד סיום הביקורת טרם הגישה אתו"ס את כל החשבוניות לאישור לעירייה.

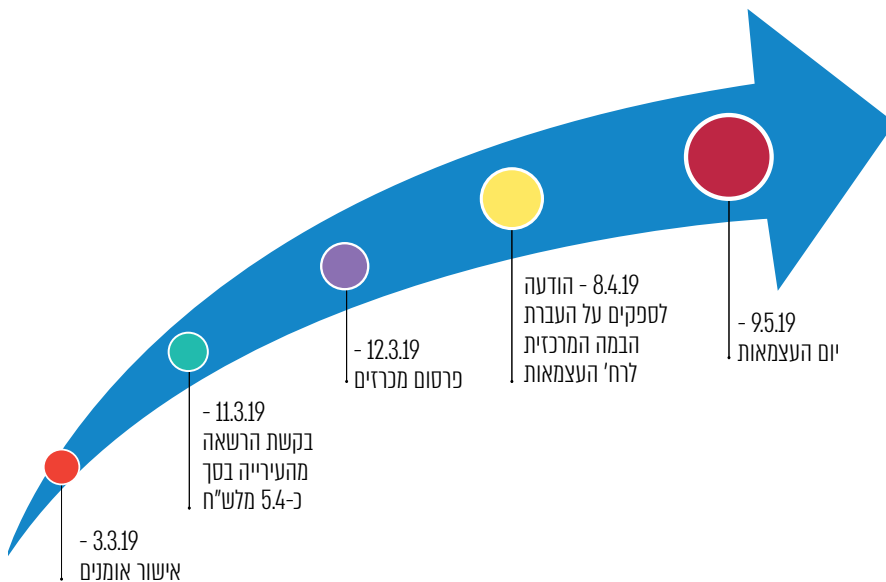


במאי 2019 קיים מנכ"ל העירייה דאז דיון הפקת לקחים מאירועי שבוע הלאום לשנת 2019. המנכ"ל דאז סיכם בין היתר כי יש להתחיל בביצוע ההכנות כארבעה חודשים לפני האירוע ולכלול בתקציב את העלויות בגין השינויים בהסדרי התנועה ובגין ניקיון המתחמים עם סיום האירוע.

בתשובת העירייה נמסר כי נוכח חילופי השלטון בסוף שנת 2018 ואישור התקציב לשנת 2019 באיחור, נפגעו ההכנות לאירועי שבוע הלאום. כמו כן, אי-הסכמות בין הנהלת העירייה להנהלת החברה גרמו לאובדן זמן רב. העירייה הוסיפה כי תחזיות החברה בנוגע להוצאות שיתווספו בגין העברת הבמה לרח' העצמאות היו גבוהות, וכי עלות הפקת האירועים בפועל הייתה נמוכה לעומת השנה שעברה.

מן האמור לעיל עולה כי ההיערכות לקיום אירועי שבוע הלאום החלה באיחור ונעשתה בלוח זמנים קצר, שלא בהתאם לנקבע בדיון שהתקיים בשנת 2017 בעניין "הפקת לקחים שבוע הלאום". חודשיים לפני תחילת האירועים עדיין לא ידעה אתו"ס כמה במות יהיו והיכן יוצבו, מהי האחריות של כל צד, ומהן העלויות שבהן יישא כל צד. בתרשים שלהלן מוצגים השלבים העיקריים של ההיערכות לשבוע הלאום:

תרשים 6: שלבי ההיערכות לשבוע הלאום לשנת 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את דיוני הפקת הלקחים שקיימה העירייה. על העירייה ליישם את המסקנות שעלו בדיונים אלה לקראת האירועים הבאים. בין היתר עליה לתת לאתו"ס זמן סביר להתארגנות לקראת אירועים שהיא מפיקה ולתת את הדעת על ההשפעות הכספיות והאחרות של שינוי מתכונת האירועים סמוך למועד קיומם.

העירייה ציינה בתשובתה כי הפיקה את הלקחים מאירועי שבוע הלאום ותיישם אותם בשנים הבאות.

דירקטוריון החברה והתקנון

בחוק החברות נקבע כי הדירקטוריון של חברה יתווה את מדיניותה "ויפקח על ביצועי המנהל הכללי ופעולותיו". עוד נקבע כי הדירקטוריון יקבע לחברה תוכניות הפעולה, יבדוק את מצבה הכספי ויקבע את המבנה הארגוני ואת מדיניות השכר שלה.

הרכב הדירקטוריון

בתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות התאגידים), נקבע בין היתר כי מועצת העירייה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של התאגיד העירוני. שליש מהנציגים בתאגיד יהיו חברי מועצת העירייה, שליש עובדי עירייה ושלש מקרב הציבור. שר הפנים רשאי להתיר לסטות מהרכב זה אם שוכנע שיש נימוקים של ממש לעשות זאת, ובלבד ששיעור הנציגים מקרב הציבור או מקרב חברי המועצה לא יהיה יותר מ-50%. כמו כן נקבעו בתקנות התאגידים ההשכלה והניסיון שנציג בתאגיד נדרש להם וסייגים למינוי נציג לתאגיד, למשל הימצאותו בניגוד עניינים.

מתוקף תקנות התאגידים הקים משרד הפנים בינואר 2008 את הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם הרשות המקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן - ועדת המינויים). בתקנות נקבע כי לא ימונו נציגים לדירקטוריון, אלא אם כן נבחנה מועמדותם בוועדת המינויים, ועל הוועדה לבדוק בין היתר אם מועמדים לחברות בדירקטוריון מקרב עובדי העירייה או מקרב הציבור עומדים בתנאי הכשירות, כפי שנקבעו בתקנות. גם בחוזר משרד הפנים מאפריל 2008²⁷ צוין כי מינוי נציגים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור מותרת בקבלת אישור כשירות מטעם ועדת המינויים.

²⁷ חוזר 3/2008 בנושא "בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני".



בנוהל האסדרה נקבע כי "בדירקטוריון יכהנו לא פחות משישה ולא יותר מחמישה עשר חברים. מספר נציגי הרשות המקומית בתאגיד שימונו ע"י הרשות יתחלק בשלוש כך שהמינוי יכלול את שלוש הקבוצות המנויות בתקנות".

בישיבת מועצת העירייה שהתקיימה בינואר 2019 נבחרו ואושרו נציגיה בדירקטוריון אתו"ס²⁸. בישיבת ועדת המינויים שהתקיימה ביוני 2019 צוין כי לפי נתונים שמסרה העירייה כיהנו בדירקטוריון אתו"ס עשרה דירקטורים: ארבעה חברי מועצה, שלושה עובדי עירייה ושלושה נציגי ציבור. יוצא אפוא שחברי המועצה הם יותר משליש מחברי הדירקטוריון, זאת בלי שהתקבל לכך אישור שר הפנים, ושלא בהתאם לקבוע בתקנות התאגידים. כמו כן, הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם אישרה ועדת המינויים את מינוים של שניים מהדירקטורים שאינם חברי מועצה.

על העירייה לפעול להשלמת איוש הרכב הדירקטוריון.

מנהל לשכת התאגידים ציין בתשובתו כי העירייה פועלת להשלים את איוש הרכב הדירקטוריון בהתאם להנחיות, ולאחרונה מונתה לכהן בדירקטוריון עוד דירקטורית מקרב הציבור.

תיקון ליקויים שהצביעו עליהם מבקר המדינה ומבקר העירייה

בשנת 2017 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים"²⁹ (להלן - הדוח על הדירקטוריונים). מבקר המדינה הצביע בדוח בין היתר על כמה ליקויים בדרך פעולתו של דירקטוריון אתו"ס והעיר על כך לחברה. משרד מבקר המדינה בחן את מידת תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח האמור:

1. משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לדירקטוריון אתו"ס כי חלוקת כרטיסים לאירועי החברה ומינויים לתחרויות ספורט ללא תשלום פותחת צוהר לקבלת טובת הנאה אסורה של נושאי משרה בחברה.

נמצא כי בשנת 2017 פרסמה החברה עדכון ל"נוהל חלוקת כרטיסים". בעדכון הודגש האיסור על קבלת כרטיסי חינם, ונקבעו כללים לגבי חלוקת כרטיסים ללא תמורה לאירועים שהחברה מפיקה בעצמה. בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בינואר 2018 נדון דוח מבקר העירייה לשנת 2016 שעסק בין היתר בנושא חלוקת כרטיסים ללא תמורה. בישיבה הוחלט כי לצורך בדיקת יישום

28 באפריל 2019 אישרה מועצת העירייה את מינוי מנכ"ל העירייה דאז לדירקטור באתו"ס במקום אחד מעובדי העירייה.

29 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (פורסם בשנת 2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 5 - 72.

ההוראות של נוהל חלוקת כרטיסים ישלח המנכ"ל לחברי הדירקטוריון את רשימת הכרטיסים שחילקה החברה ללא תמורה בשנת 2017.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פרסום הנוהל בנושא חלוקת כרטיסים לאירועים שמפיקה החברה.

2. משרד מבקר המדינה הצביע על כך שאי-מינוי מנהל קבוע לחברה עלול להקשות עליה לתפקד כראוי. מאחר שמינוי המנכ"ל נמצא באחריותו של הדירקטוריון, היה עליו לגלות מעורבות רבה יותר בכל הנוגע לעמידה בלוחות הזמנים של הלהיך המינורי. נמצא כי אתו"ס מינתה בשנת 2017 מנכ"ל קבוע.
3. משרד מבקר המדינה העיר לוועדת הביקורת ולדירקטוריון של אתו"ס על שלא דנו בליקויים שצוינו בדוח הביקורת של מבקר העירייה משנת 2015 ובדרכים לתיקונם. נמצא כי ועדת הביקורת של אתו"ס דנה בישיבה שהתקיימה באוקטובר 2018 בדוחות הביקורת הפנימית לשנת 2018, שעסקו בבית המוזיקה, "מועדון הביט" והאודיטוריום. בסיום הדיון החליטה הוועדה לאשר את ממצאי הדוחות האמורים.
4. הליקויים בעניין הכנת תוכנית עבודה שנתית לחברה ומועד אישור התקציב השנתי לא תוקנו (ראו להלן בפרק "ניהול וכוח אדם").

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיה של אתו"ס לתיקון חלק מהליקויים שצוינו בדוח על הדירקטוריונים משנת 2017. על החברה להשלים את תיקון יתר הליקויים שצוינו בדוח הביקורת האמור.

בתשובת החברה נמסר כי היא תמשיך לפעול לתיקון יתר הליקויים שצוינו בדוח על הדירקטוריונים.

התקנון

בחוק החברות נקבע כי לכל חברה יהיה תקנון; על תקנון של חברה לכלול את שם החברה; מטרותיה; פרטים בדבר הון המניות הרשום שלה; ופרטים בדבר הגבלת האחריות שלה. בנוהל האסדרה נקבע כי על תקנון של חברה לכלול בין היתר את המטרות העיקריות שלשמן היא הוקמה; נושאים שהחלטות בהם טעונות אישור של מועצת הרשות המקומית ושר הפנים; חובתה של החברה לפעול על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ועל פי הכללים החלים על הרשות המקומית בנושא זה בשינויים המחויבים; והחובה לקבוע כללים לקליטת עובדים, קידומם ותנאי העסקתם בהתאם להנחיות משרד הפנים. עוד נקבע בנוהל



האסדרה כי שינוי תקנון של חברה מחויב בין היתר באישור שר הפנים. לפי משרד הפנים³⁰, אם קיים תזכיר³¹ לחברה, יש להתאימו לנוהל האסדרה או לבטלו, כדי שהמשרד יאשר את תקנון החברה.

בחוק העמותות, התש"ם-1980, נקבע כי מייסדי עמותה "רשאים להגיש לרשם תקנון לעמותה; לא הגישו המייסדים תקנון לרשם כאמור, יראו כתקנונה את התקנון המצוי שבתוספת הראשונה". כמו כן, רשם העמותות ברשות התאגידים במשרד המשפטים פרסם "תקנון לדוגמא לחברה בע"מ לתועלת הציבור". התקנון כולל בין היתר את מטרות החברה שצוינה בתקנון, איסור על חלוקת רווחים, פרטים על הון המניות, הזכויות והחובות של בעלי המניות, הנחיות בנוגע לדרך פעולתה של האסיפה הכללית, דרכי בחירת הדירקטוריון וסדר היום של עבודתו, תפקיד ועדת הביקורת, אופן מינוי המנכ"ל והמבקר הפנימי ואחריות נושאי המשרה בחברה. נמצא כי לא נקבע תקנון לדוגמה המותאם לתאגידים העירוניים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול לגבש תקנון לדוגמה שיתאים למאפייניהם הייחודיים של התאגידים העירוניים. גיבוש תקנון כזה ימנע אי-ודאות והליכים בירוקרטיים מיותרים.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2020 כי ישקול לגבש תקנון שיתאים למאפייניהם הייחודיים של התאגידים העירוניים לסוגיהם, כדי למנוע אי-ודאות והליכים בירוקרטיים מיותרים.

תקנון אתו"ס

מטרות אתו"ס הוגדרו בתקנון ובתזכיר ההקמה שלה משנת 1956 ועודכנו במשך השנים. את העדכון האחרון של התזכיר אישר רשם החברות במרץ 1991. על פי העדכון, מטרות החברה כוללות בין היתר ייזום וארגון של אירועים תרבותיים, תערוכות וירידים; ניהול ותפעול של נכסים שיועברו לאחריות החברה מעיריית חיפה; קבלה וקנייה של פטנטים, המצאות וסימני מסחר; קנייה או רכישה בכל דרך אחרת של מפעל, מוסד או עסק; והשגת כספים על ידי התחייבויות, שעבודים, משכנתאות וכל ביטחון אחר.

³⁰ "איך מקימים / מסדירים תאגיד עירוני?", <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/new-municipal-corporation>.

³¹ על פי פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, שני הסוגים הנפוצים של מסמכי התאגדות בחברה היו התזכיר והתקנון. משנת 2000, עם כניסתו של חוק החברות לתוקף (במקום פקודת החברות), מסמך ההתאגדות היחיד הנדרש בחברה הוא התקנון.



בדצמבר 2007 אישרה האסיפה הכללית של בעלי המניות באתו"ס עדכון לתקנון (להלן - התקנון משנת 2008). בתקנון משנת 2008 נקבע בין היתר כי שינוי בתזכיר או בתקנון של אתו"ס טעון אישור שר הפנים. כן אימצה אתו"ס בתקנון זה את חוק חובת המכרזים ואת התקנות שיותקנו מכוחו וקבעה כי עד להתקנתן היא תפעל על פי אמות מידה ציבוריות בדומה לדיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות.

הבדיקה העלתה כי אתו"ס לא פעלה לביטול התזכיר או להתאמתו לנוהל האסדרה ולא הגישה את התקנון משנת 2008 לשר הפנים לקבלת אישורו. עוד העלתה הבדיקה כי התקנון משנת 2008 לא כלל סעיף המפרט את מטרות החברה, כנדרש בנוהל האסדרה.

בדצמבר 2017 החלו עיריית חיפה ואתו"ס בגיבוש של תקנון חדש, בהתאם להנחיות משרד הפנים ולנוהל האסדרה (להלן - התקנון החדש). הבדיקה העלתה כי בנובמבר 2019, לאחר מועד סיום הביקורת, אישר משרד הפנים את טיוטת התקנון החדש והעביר אותה לחברה לצורך קבלת אישור של מועצת העירייה ודירקטוריון החברה, לפני הגשתו של התקנון לאישור סופי של שר הפנים.

על העירייה ואתו"ס להשלים את הליך אישור התקנון החדש של החברה.

בתשובת החברה נמסר כי בינואר 2020 אישרה מועצת העירייה את התקנון החדש, ובפברואר אותה שנה אישר אותו דירקטוריון החברה.

ניהול וכוח אדם

קביעת מדיניות והתוויית תוכנית עבודה רב-שנתית

בדוח מבקר המדינה משנת 2005³² צוין כי בהתאם לקובץ הנהלים של העירייה, על העירייה, בשיתוף התאגידים העירוניים שלה, לגבש מסמך מדיניות לכל אחד מהם שבו יוגדרו בין היתר היעדים, כיווני ההתמחות, נוהלי עבודה בתחומים הכספיים והתפעוליים ודרכי קבלת עבודות ומסירתן.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא פעלה בהתאם לקובץ הנהלים שלה - היא לא הכינה מסמכי מדיניות לאתו"ס ולא גיבשה עם החברה נוהלי עבודה, לרבות בנושאים כספיים ותפעוליים. עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא התוותה תוכנית עבודה רב-שנתית לאתו"ס, לרבות תוכנית לפיתוח הנכסים שבאחריותה של החברה ולהשבחתם.

32 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (פורסם בשנת 2005), "יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידים עירוניים - עיריית חיפה", עמ' 397 - 434.



בתוכנית העבודה השנתית של העירייה לשנת 2019 נקבעו היעדים האלה: עלייה של 1% במספר הצופים בפסטיבל הסרטים, בקונצרטים של התזמורת ובפעילויות הספורט; עלייה של 2% במספר האירועים המתקיימים באולמות החברה; ועלייה של 3% במספר הצופים בהקרנות הסרטים בסינמטק.

לא נמצא כי אתו"ס הייתה שותפה לקביעת היעדים האמורים, ולא נמצא מסמך שבו מפורטים נימוקי העירייה לקביעתם. כמו כן, לא נמצא כי העירייה ואתו"ס בחנו את הדרכים להשגת היעדים במסגרת תוכנית רב-שנתית.

נוכח חשיבות פעילותה של אתו"ס לרווחת התושבים, וכדי שיהיה ניתן לממש את חזון החברה כפי שמצוין במסמכי היסוד שלה, מומלץ שהעירייה לא תסתפק בקביעת יעדים כלליים לחברה, אלא תתווה לה תוכנית רב-שנתית בהתאם למסמכי מדיניות. על התוכנית לכלול בין היתר פירוט של יעדי העל של החברה, מטרותיה ואבני הדרך להשגתן.

הכנת תוכנית עבודה שנתית

בהתאם לחוק החברות ולשם מימוש תפקידיו של הדירקטוריון, על חברה להגיש לדירקטוריון שלה את תוכניות העבודה שלה. תוכנית עבודה מסודרת מבטאת את מדיניות החברה, מטרותיה והתפוקות והתשומות שלה, משמשת כלי לתכנון ארוך טווח ובסיס למעקב ובקרה, והיא תנאי להבטחת היעילות והחיסכון בחברה³³. מאחר שהחברות העירוניות הן גוף דו-מהותי שחלות עליו גם נורמות מהמשפט הציבורי, חובתן להשתמש בכספיהן ביעילות ובחיסכון, לשם ביצוע התפקידים שהטילו עליהן הרשויות המקומיות כנאמנות הציבור. על הדירקטוריונים של התאגידים העירוניים לקבוע מדי שנה בשנה את תוכנית העבודה של התאגידים ואת מסגרת התקציב לפעילותם. על הדירקטוריונים לעשות כן סמוך לסיומה של כל שנה, כדי שיוכלו להתוות את פעילות התאגידים לשנה העוקבת.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח על הדירקטוריונים כי דירקטוריון אתו"ס לא קבע תוכניות עבודה שנתיות לפעילות החברה באף אחת מהשנים 2014 - 2016.

נמצא כי אתו"ס לא תיקנה את הליקוי - היא לא הכינה תוכניות עבודה לכל אחת מהשנים 2017 - 2019. מנכ"ל החברה מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 בין היתר כי כל גוף בחברה פועל רק במסגרת התקציב השנתי שלו המאושר על ידי הדירקטוריון, ואין לחברה תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית.

33 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (פורסם בשנת 2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 5 - 72.

על החברה להכין תוכנית עבודה שנתית הכוללת מטרות, יעדים, אמצעים להשגתם ומדדי הצלחה. תקציב החברה על סעיפיו אינו תחליף לתוכנית עבודה (בעניין הכנת תקציב החברה ראו להלן).

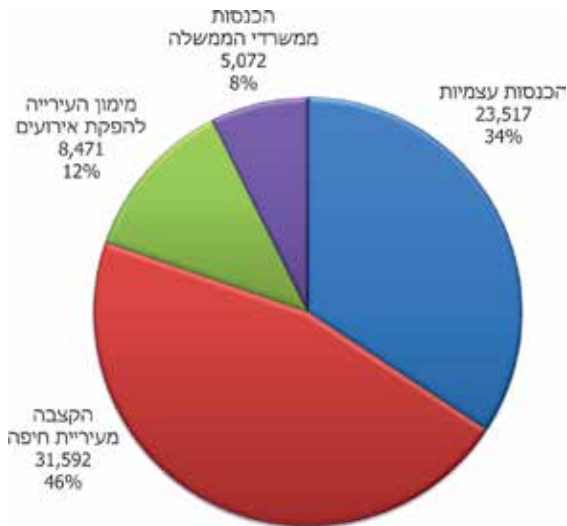
בתשובת החברה נמסר כי היא נמצאת באי-ודאות, בעיקר נוכח היעדר תקציב מאושר לשנות הפעילות הבאות. החברה הוסיפה כי למרות זאת היא תפעל להכין תוכנית רב-שנתית ותוכנית שנתית.

תקציב החברה וניצולו

קביעת תקציב לחברה חיונית לתכנון עסקיה ולקביעת סדרי העדיפויות שלה בהתאם למטרות וליעדים שנקבעו לה, ומבטיחה את איזונה הכלכלי. ההיגיון העומד בבסיס הוראות החוק הקובעות שכל עירייה תפעל לפי תקציב שנתי נכון גם לגבי חברה עירונית המשמשת זרועה הארוכה של הרשות, שכן ההון הראשוני של החברה מקורו בכספי הרשות המקומית, הכנסותיה העצמאיות נובעות מפעולות שהרשות המקומית הטילה עליה לעשות, והרשות היא שעלולה לשאת בתוצאות הכלכליות בעקבות גירעון של החברה. בהסכם היסוד המשולב נקבע כי "העירייה תשתתף בתקציבה של החברה בדרך הקצבה שנתית של סכומים שיאושרו ע"י מועצת העירייה בתקציבה השנתי של העירייה".

תקציבה של אתו"ס מבוסס על שני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות מפעילותה השוטפת, כגון ממכירת כרטיסים למופעים והצגות, מהשכרת נכסים ומהשכרת אנטנות סלולריות; העברות תקציביות (הקצבות) מהעירייה ומגורמים אחרים, כמו משרד התרבות והספורט.

תרשים 7: התפלגות מחזור הפעילות של אתו"ס, 2019 (באלפי ש"ח)³⁴



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה בין היתר כי החלק העיקרי של הכנסות החברה בשנת 2019 (כ- 46%) מקורו בהקצבות מהעירייה.

קביעת התקציב ואישורו

העירייה מתקצבת את אתו"ס בשני סוגי הקצבות: הקצבה שוטפת והקצבה לפיתוח. נוסף על כך, העירייה מממנת את עלות האירועים שהיא דורשת מאתו"ס להפיק, בתוספת תקורה³⁵.

קביעת מסגרת תקציב לפני תחילת השנה שאליה התקציב מתייחס נחוצה כדי לקבוע את יעדי החברה ואת הקצאת המשאבים לתחומי פעילותה. ללא קביעת התקציב במועד לא ניתן לבצע בקרה נאותה על היקף המשאבים הנדרש לפעילות החברה ועל מצבה הכספי ולא ניתן לעמוד על הכנסותיה הצפויות.

בהסכם היסוד המשולב נקבע כי "הצעת התקציב תוגש לעירייה לא יאוחר מ-3 חודשים לפני תחילתה של כל שנת כספים שאליה מתייחסת להצעה". לאחר שהעירייה מאשרת את ההקצבה השנתית לחברה, דירקטוריון החברה מאשר את התקציב לאותה שנה.

34 מחזור הפעילות של אתו"ס בשנת 2019 הסתכם בכ-68.6 מיליון ש"ח.

35 העירייה מעבירה לאתו"ס דרישה להפקת אירוע עבורה, מאשרת את תקציב האירוע על פי אומדן שמגישה החברה ומעבירה לחברה התחייבות כספית בגובה האומדן. עם ההתקדמות בהפקת האירוע העירייה מעבירה לאתו"ס מקדמה, ולאחר סיום האירוע היא מעבירה לחברה את יתרת ההתחייבות.



הועלה כי העירייה קובעת את תקציבה השנתי של אתו"ס על פי תוצאות פעילותה בשנים הקודמות, ולא על פי המטרות, היעדים וצורכי הפיתוח של החברה.

בדוח על הדירקטוריונים צוין כי דירקטוריון אתו"ס אישר את תקציב החברה לשנת 2014 רק באפריל אותה השנה. אתו"ס השיבה כי העיכוב באישור התקציב נבע משינויים בהרכב הדירקטוריון ומכך "שחלק מהתקציב מתבסס על הקצבות מעיריית חיפה שהתעכבו בעקבות הבחירות לעירייה באוקטובר 2013".

ואולם הבדיקה העלתה כי הליקוי לא תוקן. למשל, הדירקטוריון אישר את תקציב החברה לשנת 2017 רק בספטמבר אותה שנה ואת התקציב לשנת 2019 רק באפריל אותה שנה, כחודשיים לאחר שהעירייה אישרה את ההקצבה השנתית לחברה³⁶.

מוצע שהעירייה והנהלת החברה יכינו תקציב שנתי לחברה על פי הערכה עדכנית של צרכיה וסדרי העדיפויות הנדרשים למימוש יעדיה. כמו כן על העירייה ודירקטוריון אתו"ס לפעול לפני סיומה של כל שנת תקציב, לאישור ההקצבה השנתית לחברה ולאישור תקציב החברה לשנה העוקבת. אישור לאחר תחילת שנת התקציב אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין, מקשה על החברה לתפקד ומקשה לבצע בקרה על התנהלותה.

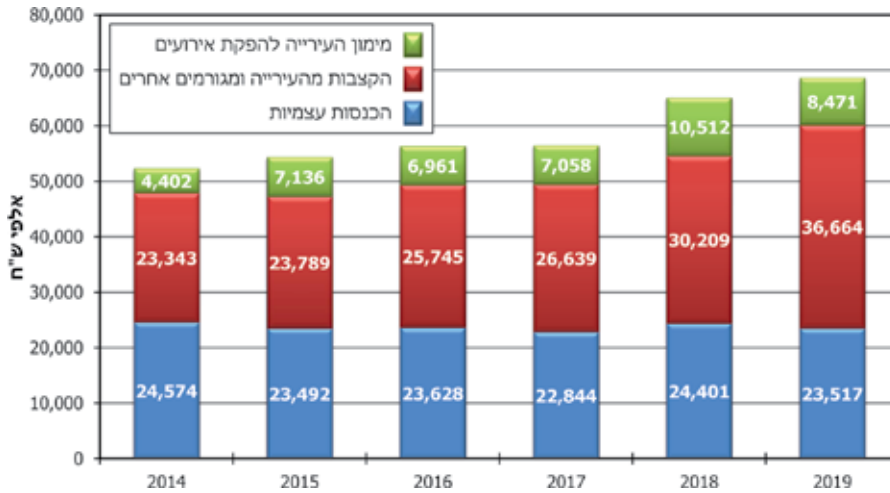
מבנה התקציב

בתרשים שלהלן מתואר מחזור הפעילות של אתו"ס בשנים 2014 - 2019, לפי מקורות ההכנסה העיקריים שלה:

36 בשל הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-30.10.18 ובחירתה של ראש העיר החדשה, תקציב העירייה לשנת 2019, הכולל את ההקצבה השנתית לאתו"ס, אושר במליאת המועצה ב-26.2.19.



תרשים 8: מחזור הפעילות של אתו"ס לפי מקורות ההכנסה העיקריים שלה, 2014 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים, וכן מהדוחות הכספיים של אתו"ס, עולה כי בשנים 2014 - 2019 ירד סכום ההכנסות העצמיות של החברה לכ-23.5 מיליון ש"ח, ושיעור ההכנסות מכלל מחזור הפעילות (בניכוי מימון העירייה להפקת האירועים) ירד בהתמדה - מכ-51% בשנת 2014 לכ-39% בשנת 2019.

הירידה בשיעור ההכנסות העצמיות של החברה גורמת לתלות הולכת וגוברת שלה בהקצבות מהעירייה. על החברה לבחון את הסיבות לכך וכן לבחון דרכים להעלאת ההכנסות העצמיות.

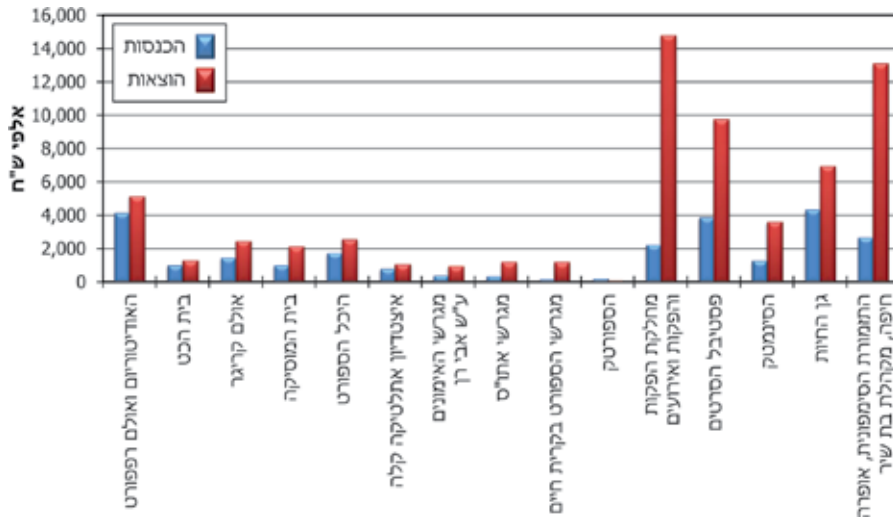
תוצאות פעילות מרכזי הרווח

בהסכם היסוד המשולב נקבע כי תקציב אתו"ס ישמש "לצורך ניהולו, תיפעולו ופיתוחו של כל אחד מהנכסים הנ"ל [מרכזי הרווח] ועל מנת שהחברה תוכל למלא תפקידים כפי שהוגדרו". להלן בלוח 5 תמצית הפעילות הכספית של החברה בשנת 2018 בחלוקה ל-15 מרכזי הרווח שלה:

לוח 5: נתונים נבחרים מהדוח הכספי המבוקר לשנת 2018

תוצאות הפעילות הכספית (באלפי ש"ח)					מרכז הרווח	
רווח (הפסד) לאחר העמסת הקצבות	הקצבות מהעירייה ומגורמים אחרים שהועמדו על מרכז הרווח	רווח (הפסד) מפעילויות לפני חלוקת הקצבות	הוצאות (כולל העמסת הוצאות מכירה ושיווק הוצאות הנהלה וכלליות)	הכנסות עצמיות		
757	1,760	(1,003)	5,158	4,155	האודיטוריום ואולם רפפורט	1
196	478	(282)	1,292	1,010	בית הכט	2
(165)	845	(1,010)	2,481	1,471	אולם קריגר	3
(47)	1,068	(1,115)	2,143	1,028	בית המוזיקה	4
28	858	(830)	2,582	1,752	היכל הספורט	5
225	475	(250)	1,064	814	אצטדיון אתלטיקה קלה	6
(253)	321	(574)	966	392	מגרשי האימונים על שם אבי רן	7
(449)	401	(850)	1,208	358	מגרשי אתנו"ס	8
181	1,180	(999)	1,189	190	מגרשי הספורט בקריית חיים	9
168	25	143	74	217	הספורטק	10
(340)	12,227	(12,567)	14,816	2,249	הפקת אירועים	11
0	5,892	(5,892)	9,776	3,884	פסטיבל הסרטים	12
0	2,323	(2,323)	3,607	1,284	הסינמטק	13
(157)	2,459	(2,616)	6,968	4,352	גן החיות	14
0	10,432	(10,432)	13,120	2,688	התזמורת, אופרה חיפה, מקהלת בת שיר, תזמורת הביג בנד	15
144	40,744	(40,600)	66,444	25,844	סה"כ	

תרשים 9: ההכנסות העצמיות וההוצאות של מרכזי הרווח של אתו"ס, 2018



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשים עולה בין היתר כי הגירעון של התזמורת עקב הפעילות (לפני חלוקת ההקצבות) היה בשנת 2018 יותר מ-10 מיליון ש"ח, של גן החיות - כ-2.6 מיליון ש"ח ושל הסינמטק - כ-2.3 מיליון ש"ח.

מוצע כי העירייה ואתו"ס יבחנו את תוצאות פעילותו של כל אחד ממרכזי הרווח וינתחו את מרכיבי פעילותו של כל מרכז, כדי להחליט אם להמשיך להפעיל את המרכזים במתכונת הנוכחית וכיצד לעשות זאת.



הבדיקה העלתה כי העירייה ואתו"ס לא גיבשו תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר של החברה, שעדיין נותר גבוה ואף עלול לגדול בשנים הבאות. על העירייה ואתו"ס להכין במשותף תוכנית לסגירת הגירעון המצטבר של החברה, שהסתכם ב-31.12.18 בכ-5.4 מיליון ש"ח. כמו כן, עליהן לעקוב אחר יישום התוכנית ולהבטיח ככל הניתן את האיזון התקציבי של החברה בשנים הבאות.



בתשובת ראש העירייה נמסר כי היא ביקשה מהנהלת אתו"ס להגיש לה תוכנית להבראה, לחיסכון או לניהול שונה של תקציב החברה, אולם הנהלת החברה לא עשתה כן. ראש העירייה הוסיפה כי בכוונתה לבחון את ההוצאות הקשורות לכל אחד ממתקני אתו"ס ואת ההכנסות של כל מתקן, כדי להיערך לשנת 2020, שבה תגובש תוכנית הבראה מסודרת לחברה. מנהל לשכת התאגידים טען בתשובתו כי גופי התרבות במדינת ישראל הם גירעוניים, ולכן יש לתקצב אותם.

בתשובת החברה נמסר כי עקב תקצובה בחסר אין ביכולתה "לפעול לבד לכיסוי הגירעון אשר נגרם שלא באשמתה".

היבטים בפעילות חלק ממרכזי הרווח

הרשויות המקומיות מקימות תאגידי עירוניים לשם אספקת שירותים, תוך ניצול מקצועיותם ויעילותם. על אתו"ס, כספקית של שירותי תרבות, ספורט ופנאי לתושבי חיפה והצפון, לבחון אפוא באופן שוטף את תוצאות פעילותה ואת מידת יעילותה, כדי לספק שירותים מיטביים בעלות הנמוכה ביותר האפשרית. משרד מבקר המדינה בחן היבטים בפעילות חלק ממרכזי הרווח של החברה. להלן הפרטים:

פעילות התזמורת

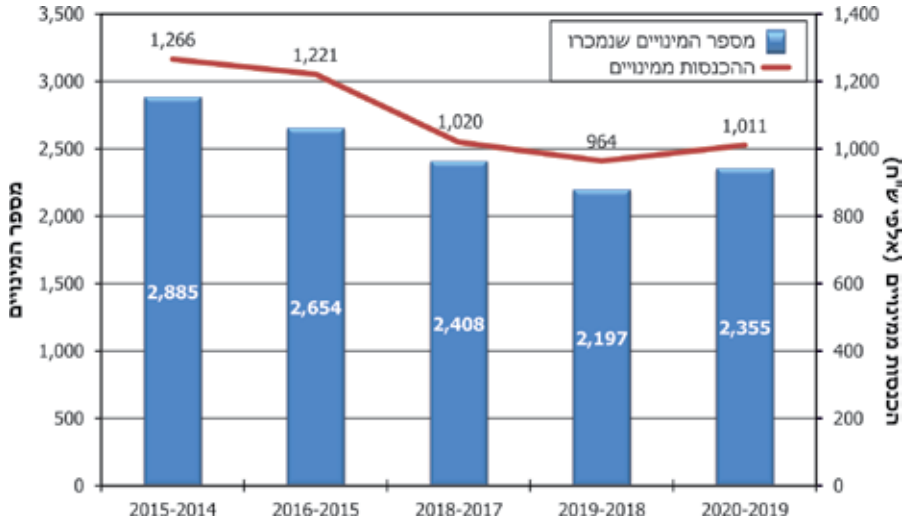
תזמורת סימפונית היא מרכיב חשוב בחיי התרבות של הציבור, ובאמצעותה ניתן לקדם את החינוך המוסיקלי ולהנגיש את המוזיקה הקלאסית לכלל האוכלוסייה. החלטה על הקמתה והפעלתה של תזמורת סימפונית עירונית נתונה לשיקול הדעת של הרשות המקומית.

הבדיקה העלתה כי בשנים האחרונות היו הוצאות התזמורת בכל שנה גבוהות בהרבה מהכנסותיה העצמיות. להלן בתרשים 10 נתונים על מספר המינויים שמכרה התזמורת וההכנסות ממכירתם בשנים האחרונות³⁷:

37 מבדיקת מחירון התזמורת עלה כי ניתנות הנחות לאוכלוסיות "זכאיות", ובהן חיילים, ועדים, סטודנטים וגמלאים.



תרשים 10: מספר המינויים שמכרה התזמורת וההכנסות ממכירתם, 2014 - 2020



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי חלה ירידה של כ-24% במכירת המינויים של התזמורת בין עונת הפעילות 2014 - 2015 לעונת הפעילות 2018 - 2019. בעונת הפעילות 2019 - 2020 אומנם נרשמה עלייה קלה במכירת המינויים לעומת עונת הפעילות 2018 - 2019, אך מספר המינויים שנמכרו בעונה זו עדיין קטן בהרבה מהמספר בעונות הפעילות שקדמו לעונת 2018 - 2019. עוד עולה כי הייתה ירידה רצופה בהכנסות ממכירת מינויים עד לעונת 2018 - 2019, וגם לאחר העלייה הקלה בהכנסות בעונת הפעילות 2019 - 2020 הן עדיין נמוכות בכ-20% מההכנסות בעונת הפעילות 2014 - 2015.

על פי נתוני החברה, בעונת הפעילות 2018 - 2019 מכרה התזמורת 2,197 מינויים במחירים שונים, ובכלל זה 374 מינויים במחיר רגיל, והיתר במחיר מופחת: 656 - למנויים קיימים; 194 - למחלקות רווחה ומתנ"סים; 190 - לוועדים; 117 - לגמלאים; ו-89 - לאגודה למען העיוור. נוסף על כך מכרה התזמורת 5,216 כרטיסים לפי הפירוט שלהלן: 655 כרטיסים במחיר מלא, והיתר במחיר מופחת: 755 כרטיסים לגמלאים; 1,175 - לסטודנטים; 473 - למנויים קיימים; 1,628 - לנגני התזמורת; ו-530 כרטיסים בסיווג "אחר".

יוצא אפוא שבשנים שצוינו לעיל התזמורת היא מרכז רווח גירעוני ואינה מצליחה להגדיל את מספר המינויים שהיא מוכרת ואת ההכנסות ממכירתם, וכי פחות מ-20% ממספר המנויים והכרטיסים נמכרו במחיר רגיל או מלא. מוצע שהעירייה ואתו"ס יבחנו ביסודיות מהן הסיבות לירידה במספר המינויים שהתזמורת מוכרת ואת תמהיל המכירות ויחליטו בהתאם באיזו מתכונת תפעל התזמורת.

ניהול האולמות

להלן בלוח 6 השוואה של תוצאות הפעילות בשנת 2018 בין חלק מהאולמות שאתו"ס מנהלת לשם מתן שירותי תרבות לתושבים לבין אולמות אחרים שמנהלת העירייה לאותה מטרה³⁸:

לוח 6: תוצאות הפעילויות של חלק מהאולמות שאתו"ס מנהלת, לעומת תוצאות הפעילויות של אולמות אחרים שמנהלת העירייה, 2018³⁹

הגוף המנהל	הכנסות עצמיות (באלפי ש"ח)	הוצאות בפועל (באלפי ש"ח)	גירעון שוטף (באלפי ש"ח)	שיעור הגירעון השנתי מההכנסות העצמיות	הוצאות שכר ונלוות (באלפי ש"ח)	שיעור הוצאות השכר מההכנסות העצמיות
בית אבא חושי	2,600	4,200	(1,600)	61%	2,200	85%
בית נגלר	1,600	3,300	(1,700)	106%	2,100	131%
האודיטוריום ואולם רפפורט	4,155	5,158	(1,003)	24%	1,900	46%
בית הכט	1,010	1,292	(282)	28%	710	70%
אולם קריגר	1,471	2,481	(1,010)	69%	950	64%

מהלוח עולה כי כל האולמות שנבדקו סיימו את הפעילות בשנת 2018 בגירעון שוטף. מבין האולמות שנבדקו שיעור הגירעון השנתי הגבוה ביותר נרשם בבית נגלר שמנהלת העירייה, ואולם גם באולם קריגר ובבית אבא חושי נרשם שיעור גירעון שנתי גבוה יחסית - 69% ו-61% בהתאמה. לעומת זאת, שיעור הגירעון

38 המדובר בעיקר בהשכרת המבנים לספקי תרבות ומפיקים חיצוניים.

39 מקור הנתונים: עיריית חיפה ואתו"ס.



השנתי באולם באודיטוריום ובבית הכט שמנהלת אתו"ס היה נמוך במידה ניכרת - 24% ו-28% בהתאמה. זאת אף שאתו"ס מחויבת בתשלום ארנונה לעירייה בגין האולמות, לעומת האולמות שבניהול העירייה שאינם מחויבים בתשלום ארנונה. עוד עולה מהלוח כי שיעור הוצאות השכר מההכנסות העצמיות באולמות שמנהלת העירייה היה גבוה במידה ניכרת מהשיעור באולמות שמנהלת אתו"ס.

הניתוח שלעיל עשוי להעיד על היעילות הכלכלית של אתו"ס בניהול האולמות למתן שירותי תרבות, לעומת היעילות הכלכלית של העירייה בעניין זה. מומלץ כי העירייה ואתו"ס יבחנו דרכים להתייעלות בניהול כלל האולמות, בפרט בהיבטי כוח אדם.

המבנה הארגוני של החברה

המבנה הארגוני של תאגיד אמור לשמש בסיס לקביעת תקן כוח האדם המועסק בו; להגדרת התפקידים בתאגיד, קשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ותחומי האחריות שלהם; ולקביעת המדרג הניהולי בתאגיד. המבנה הארגוני אמור לשקף את ייעודו ומטרותיו של התאגיד וליצור סביבת עבודה בהירה ובריאה שבה כל עובד יודע מה תפקידו ומהי האחריות הנלווית לתפקיד. לפיכך ראוי לבחון את המבנה הארגוני של התאגיד מדי פעם בפעם ולעדכנו, לייעלו ולשפרו בהתאם לשינוי בצרכים ובמטרות של התאגיד⁴⁰.

בנוהל האסדרה נקבע בין היתר כי "לאור השונות ומגוון התאגידים, לכל תאגיד עירוני יאושר על ידי אגף בכיר לתאגידים עירוניים עץ מבנה ארגוני התואם לצרכיו של התאגיד". עוד נקבע בנוהל האסדרה כי המבנה הארגוני יכלול את בעלי התפקידים, דרגתם ושכרם. כמו כן נקבע כי התאגיד העירוני מחויב לפעול בהתאם למבנה הארגוני המאושר בלבד, וכל שינוי בו מחייב אישור של אגף התאגידים.

על פי תקציב אתו"ס לשנת 2019, תקן כוח האדם⁴¹ בחברה כלל 207 משרות, לעומת 196 משרות בשנת 2018 - תוספת של 11 משרות. הסיבה העיקרית לתוספת היא הקצאת משרות בספורטק, בסינמטק ובמחלקת ההפקות של החברה.

במסמך מיולי 2007 שהכינה העירייה צוין בין היתר כי היא תפעל בשיתוף אגף משאבי אנוש בעירייה לבדיקה מעמיקה ומדוקדקת של המבנה הארגוני של התאגידים העירוניים ומצבת כוח האדם בהם; לפיקוח על הוצאות השכר; ולקביעת

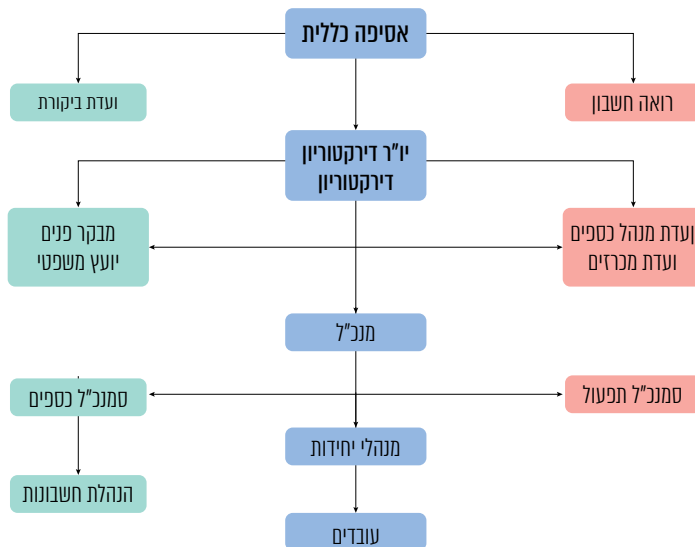
40 לעניין חשיבות המבנה הארגוני ברשות המקומית ראו בין היתר משרד הפנים מינהל הפיתוח, אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות ומפעם השפלה, מבנה ארגוני ותקינת הרשות המקומית (ינואר 2015); מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (פורסם בשנת 2012), "עיריית נצרת עלית", עמ' 705.

41 כלל המשרות הדרושות בתאגיד לביצוע תפקידו באופן מיטבי. תקן כוח האדם כולל את מספר המשרות, את הדרגות הצמודות אליהן ואת המדרג הניהולי.

מסלולי הקידום של העובדים בתאגידים, מתח הדרגות של כל תפקיד וגובה השכר. המבנה הארגוני הקיים של החברה אשר נקבע בשנת 2008⁴² אינו תואם את הוראות נוהל האסדרה: הוא אינו משקף את המבנה הארגוני בפועל ואינו מפרט כנדרש את כלל היחידות והעובדים בחברה, לרבות היקף המשרה ודרגת השכר שלהם. ראו להלן בתרשים 11:

תרשים 11: אתו"ס - המבנה הארגוני הקיים

אתו"ס - החברה לאמנות תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקה עלה כי אגף התאגידים דרש בשנים האחרונות מהנהלת החברה להכין מבנה ארגוני מעודכן בהתאם להוראות נוהל האסדרה, לאשרו בדירקטוריון ולהביאו לאחר מכן לאישור האגף. במועד סיום הביקורת עדיין לא העבירה החברה לאישור משרד הפנים הצעה למבנה ארגוני מעודכן, וממילא משרד הפנים לא אישר לחברה את המבנה הארגוני הקיים.

מנכ"ל אתו"ס מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי עם אישור התקנון על ידי משרד הפנים יהיה ניתן להציג לפני דירקטוריון החברה הצעה לעץ מבנה, וכך תעשה החברה.

42 בנוהל 02-01 של החברה.



על אתו"ס לפעול בהקדם לגיבוש מבנה ארגוני מפורט שישקף את כוח האדם בחברה, המשרות הקיימות בה וצרכיה ולפעול לאישורו בדירקטוריון החברה ובאגף התאגידיים במשרד הפנים.

מנהל לשכת התאגידיים מסר בתשובתו כי יכין, בשיתוף מנכ"ל אתו"ס, עץ מבנה ארגוני הכולל הגדרות תפקיד, מתח דרגות ומסלולי קידום לכל אחד מעובדי החברה, יגיש אותו לדירקטוריון החברה לקבלת אישורו, ולאחר מכן, הוא יוגש לאישור משרד הפנים.

קביעת שכר העובדים

הגדרות התפקידים ומדרג השכר נקבעו כדי ליצור מסגרות אחידות ושקופות לכלל העובדים בכל הקשור לרמות השכר ולמתח הדרגות בכל תפקיד. בנוהל האסדרה נקבע בין היתר כי בתקנון של חברה יש לכלול סעיף שבו יפורטו הכללים לקליטת עובדים וקידומם, וצוין כי "תנאי העסקת עובדים ייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים".

בנוהל החברה בנושא "תוספת שכר" נקבע כי בקשה לתוספת שכר תובא לדיון בוועדת מינהל וכספים לאחר שתתקבל בעניינה המלצת הממונה הישיר ולאחר אישור המנכ"ל והסמנכ"ל של החברה. עוד נקבע בנוהל כי כל המלצה לתוספת שכר תיבחן על פי מצבה הכספי של החברה ותקציבה. כן נקבע בנוהל כי תוספת שכר שתאושר לעובד תהיה בהתאם למסגרת השכר שנקבעה לתפקיד.

בינואר 2018 גיבש אגף השכר מסמך עקרונות בנושא תנאי השכר וההעסקה של עובדים בחוזים אישיים בחברות עירוניות (להלן - מסמך העקרונות)⁴³. במסמך העקרונות נקבע כי שכרם של עובדים בחברות עירוניות המועסקים בתפקידים שמתחת לרמת מנהל מחלקה בתאגיד (תפקידים שאינם בכירים), לא יעלה על רמת השכר המאושרת לעובדים בתפקידים מקבילים ברשות המקומית שלה שייכת החברה.

43 במבוא למסמך העקרונות צוין כי הוא "מחדד ומסביר את המצב הנהוג כיום, לאור טענות על חוסר בהירות והעדר כללים מנחים בעניין. המסמך יהיה בתוקף כל עוד לא התקבלה הנחייה אחרת מאגף השכר".

היעדר כללים ותבחינים בנוגע לשכר העובדים בחברה

העובדים בחברה מועסקים בחוזים אישיים, ושכרם נקבע במשא ומתן בין הנהלת החברה לעובד. 12 מהעובדים מוגדרים "עובדים בכירים"⁴⁴. על פי נוהל החברה בנושא "תקינות כוח אדם וקבלת עובדים לאיוש משרות התקן", איוש משרות התקן בחברה ייעשה בהתאם למדיניות החברה שיקבע הדירקטוריון וכפועל יוצא של תוכנית העבודה השנתית המאושרת. מסגרת כוח האדם בחברה מאושרת במקביל לאישור התקציב השנתי של החברה; התקציב מחולק בין מרכזי הרווח בחברה.

הועלה כי באוגוסט 2013 ביצע מנהל לשכת התאגידים בעיריית חיפה ביקורת בנושא כוח האדם באתו"ס וכתב דוח בעניין זה (להלן - דוח מנהל לשכת התאגידים). בדוח הציע מנהל לשכת התאגידים לקבוע רמות שכר לתפקידים שונים באתו"ס. עוד הציע המנהל כי ניתן יהיה לקדם את רמות השכר של העובדים בכל שנתיים ב-2.5% במדרג שנקבע להם, והקידום ברמות השכר יותנה במצבה הכספי של אתו"ס, בהמלצת הממונה הישיר ובאישור ועדת מינהל וכספים והדירקטוריון של החברה. לא נמצא כי הנהלת החברה דנה בהמלצות דוח מנהל לשכת התאגידים.

בנובמבר 2018 כתב מנכ"ל העירייה דאז למנכ"ל אתו"ס כי על החברה לפעול לאיזון תקציבי, באמצעות התייעלות, הגדלת ההכנסות העצמיות והקטנת ההוצאות. עוד כתב מנכ"ל העירייה כי אינו מתנגד למתן תוספות שכר לעובדים, אך יש לעשות זאת רק אם קיימים מקורות תקציביים עודפים. מנכ"ל העירייה הוסיף כי על אף הגירעון המצטבר של אתו"ס ודרישתה להגדלת ההקצבה של העירייה, החברה מגייסת עובדים חדשים ומעניקה תוספות שכר לעובדים.

נמצא כי עובדי אתו"ס שאינם בכירים, שהם מרבית עובדי החברה, מועסקים בחוזים אישיים, בלי שנקבעו להם מסלולי קידום מוגדרים ואמות מידה לגבי רמות השכר שלהם. עוד נמצא כי אתו"ס לא פעלה בהתאם להוראות נוהל האסדרה, מסמך העקרונות, הנוהל בנושא תוספת שכר שקבעה החברה ומסקנות דוח מנהל לשכת התאגידים. כמו כן לא קבעה החברה מנגנון לקביעת שכר העובדים עם כניסתם לעבודה ואישרה תוספות שכר לעובדים ללא תבחינים ועל אף מצבה הכספי הגירעוני.

כך למשל, בחוזי העסקה שחתמה החברה עם שתי עובדות בשנת 2018 נקבע להן שכר יסוד של 7,000 ש"ח לחודש. לעומת זאת, שכר היסוד של עובדות אחרות בחברה, בתפקיד דומה או מקביל, שיש להן ותק של יותר מ-20 שנה היה כ-5,800 ש"ח בלבד.

44 נושאי משרה ששכרם נגזר משכרו של מנכ"ל התאגיד העירוני.



מומלץ כי העירייה והנהלת אתו"ס יפעלו לקבוע בהקדם כללים ותבחינים בנוגע למדרגות השכר של העובדים בחברה ואת התנאים להעלאת השכר. מן הראוי שהחברה תקפיד לפעול על פי אמות מידה ברורות בכל הנוגע לקביעת שכר העובדים, ובכלל זה בנוגע להעלאות שכר.

בתשובת החברה נמסר כי עם קביעת המבנה הארגוני שלה היא תקבע מדרגות שכר לעובדיה ותבחינים להעלאת שכרם ולקידומם.

העסקת מפיק

נוהל של החברה קובע כי חובת דיווח נוכחות חלה על כל עובדי החברה, וכי עובד החברה יחתים כרטיס נוכחות⁴⁵ אישי בעת הגעתו לעבודה ובעת עזיבתו. על פי נוהל האסדרה, עובדים המשתכרים יותר מ-40% משכר מנכ"ל החברה יועסקו בחוזים אישיים ולא יהיו זכאים לתשלום בגין שעות נוספות.

משנת 2015 אתו"ס מעסיקה עובד ב-50% משרה. העובד מוגדר בהסכם ההעסקה עימו "אחראי על גיוס אמנים למופעים ואירועים של החברה וניהול במות" (להלן - המפיק). בבדיקה עלה כי המפיק הועסק כבר משנת 2012 כעצמאי ונתן לחברה שירותים.

בשנת 2017 בדק מבקר העירייה את נושא העסקתו של המפיק בחברה. בדוח שכתב המבקר בעקבות הבדיקה צוינו ליקויים רבים, ובהם היעדר מסמכים המעידים שבחירת המפיק לתפקידו נעשתה תוך קיום הליך מכרזי כדון; ביצוע תשלום חריג עבור עבודה בשעות נוספות בהיקף של עד 45 שעות בחודש; ואי-החתמת כרטיס נוכחות על ידי המפיק.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת חלק מהליקויים שצוינו בדוח מבקר העירייה האמור עדיין לא תוקנו: החברה שילמה למפיק בשנת 2018 שכר עבור 620 שעות נוספות, כלומר עבור כ-52 שעות נוספות בממוצע לחודש; המפיק המשיך שלא להחתים כרטיס נוכחות. למשל, ב-14 ימים בינואר 2019 לא החתים המפיק כרטיס נוכחות בכניסה לעבודה וביציאה ממנה, ובשלושה ימים באותו חודש החתים כרטיס רק בכניסתו לעבודה.

45 בנוהל זה - החתמת כרטיס מגנטי או מכני או רישום ידני.



על החברה להקפיד כי המפיק ידווח על שעות עבודתו באמצעות כרטיס נוכחות כמתחייב. אם היקף משרתו של המפיק אינו מספק את צורכי החברה, מוצע כי היא תבחן את הגדלת היקף המשרה, ומכל מקום עליה להימנע מהגדלת ההיקף הלכה למעשה באמצעות תשלום עבור שעות נוספות.

בתשובת החברה נמסר כי בסוף יוני 2019, בעת ביצוע הביקורת, היא הפסיקה את עבודתו של המפיק כשכיר בחברה, וסיכמה עימו כי ייתן לה שירותים כספק עד יולי 2020. עוד מסרה החברה כי עד למועד האמור בכוונתה לפרסם מכרז לתפקיד שאותו ממלא המפיק.

אתר המרשתת (האינטרנט) של החברה⁴⁶

חובתן של הרשויות הציבוריות לפעול בשקיפות נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה. הנגשת מידע ציבורי מהרשות הציבורית אל הפרט היא תנאי חיוני לקיומה של ביקורת ציבורית, לנשיאה באחריות ולמימוש מלא של חופש הביטוי. טכנולוגיית המידע נותנת לכלי התקשורת כלים נוחים וזמינים לאספקת מידע רב לציבור, לעדכונו במהירות ובנוחות ולהפצתו לכל משתמש באמצעות המרשתת, דבר המגביר את השקיפות, את האמון ואת המעורבות האזרחית.

בשנים האחרונות הקימו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים בישראל אתרי מרשתת כדי לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור. במשך השנים התפתחו אתרים אלה, וכיום יכול הציבור לבצע באמצעותם מגוון פעולות, כמו מילוי טפסים, מתן משובים, הגשת בקשות או תלונות וביצוע תשלומים, דבר החוסך לתושבים ולרשות הציבורית זמן ומשאבים. אתרי המרשתת והשירותים המקוונים צריכים להיות אפוא נגישים וזמינים לכל שכבות האוכלוסייה, לרבות מגזרי המיעוטים ואנשים עם מוגבלות.

בבדיקה עלה כי אתר הקימה בשנת 2008 אתר מרשתת. באתר נכלל בין היתר תיאור כללי של החברה ומידע על פעילותה בתחומי המוזיקה, הבידור והפנאי, הקולנוע, המחול והתיאטרון. כמו כן מצוי באתר מידע על פעילות לילדים, סדנאות וחוגים שהחברה מקיימת ועל מבצעים והטבות של החברה⁴⁷. נוסף על כך, יש באתר מידע על גופי התרבות והפנאי שהחברה מנהלת, על האולמות ומתקני הספורט

46 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (פורסם בשנת 2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229 - 278.

47 האתר שודרג לאחרונה בשנת 2018. כמו כן פתחה החברה באוקטובר 2013 דף פייסבוק, ובו היא מציגה את פעילותה ומאפשרת רכישת כרטיסים לאירועים. ב-27.11.19 היו לדף הפייסבוק של החברה 7,302 עוקבים.



שבאחריותה ועל הדרכים ליצירת קשר עם מחלקת שירות הלקוחות שלה. יש גם אפשרות לרכוש באמצעות האתר כרטיסים למופעים ולהצגות. בתמונה שלהלן צילום מסך של עמוד הבית באתר המרשתת של החברה:

תמונה 5: עמוד הבית באתר המרשתת של החברה



המקור: אתר המרשתת של החברה.

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, מצוינת חובתו של כל גוף המספק באמצעות המרשתת שירות ציבורי או מידע על שירות ציבורי, לרבות מסמכים, דפים, יישומים וכל מידע אחר, להנגיש את האתר לאנשים עם מוגבלות.

בבדיקה עלה כי אתר החברה הונגש לאנשים עם מוגבלות. האתר כולל בין היתר הצהרת נגישות והסברים כיצד לגלוש בו בקלות, לנווט בין האפשרויות הקיימות ולשנות את גודל הכתב ואת צבעי האתר. כמו כן ניתנה האפשרות למשתמשים בתוכנות להקראה לשמוע את המידע הכלול באתר.

אי-הצגת המידע בשפה הערבית: חוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי משנת 2018 קובע כי לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה, וכי אין באמור "כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית לפני תחילתו של חוק יסוד זה". על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2017, יותר מ-11% מתושבי חיפה הם דוברי ערבית.

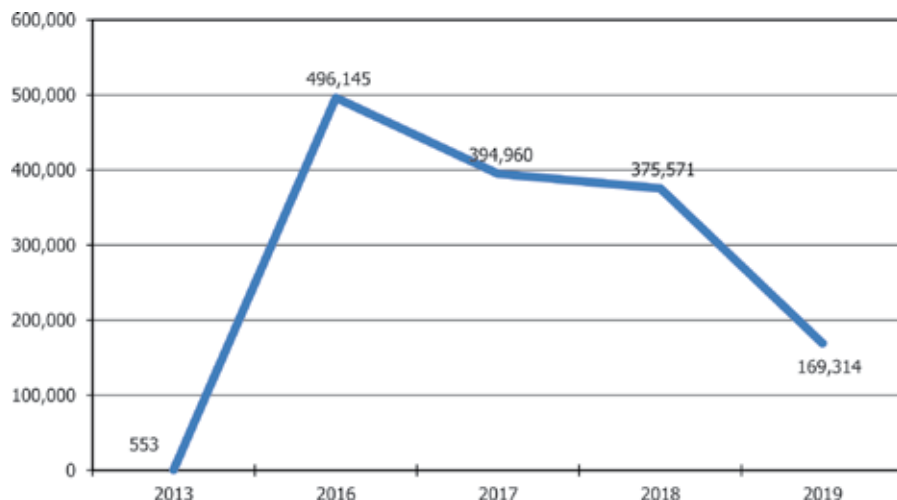
הבדיקה העלתה כי אתר המרשתת של אתו"ס אינו תומך בשפה הערבית, אלא בשפה העברית ובשפה האנגלית בלבד.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את אתו"ס על שהקימה אתר מרשתת ידידותי, הנגיש בין היתר לאנשים עם מוגבלות ומאפשר קבלת מידע עדכני ומועיל על החברה וביצוע פעולות לשם קבלת שירותים שהחברה נותנת. על אתו"ס להתחשב במאפיינים הדמוגרפיים של חיפה ולבחון את האפשרות להציג באתר המרשתת שלה מידע על פעילותה גם בשפה הערבית ככל שהדבר נדרש.

בתשובת החברה נמסר כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה וכי החלה לפעול לתרגום פרסומיה לשפה הערבית. החברה הוסיפה כי מינואר 2020 היא מפרסמת את התוכנייה של הסינמטק "באופן זהה בעברית ובערבית".

נתונים על פעילות אתר המרשתת של החברה: מנהלת הפרסום והמדיה של החברה מסרה למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע לפעילות אתר המרשתת של החברה בשנים האחרונות. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים בנוגע לכניסות לאתר המרשתת של החברה.

תרשים 12: פילוח כניסות לאתר המרשתת של החברה לפי שנים, 2016 - 2109⁴⁸



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר השיא של הכניסות לאתר נרשם בשנת 2016, ומאז מספר הכניסות הולך ופוחת בכל שנה. ראוי כי החברה תבדוק את הסיבות לכך.



הנגשת מתקני החברה

לאנשים עם מוגבלות יש זכות להשתתפות מלאה ושוויונית בכל תחומי החיים. חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ותקנותיו נועדו להבטיח את מימושה של זכות זו. החוק נחקק כדי לצמצם את הפער בין מציאות חיהם של אנשים עם מוגבלות לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם. מכוח חוק זה הוקמה במשרד המשפטים באוגוסט 2000 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. הנציבות ממונה על יישום החוק האמור וחוקים אחרים הנוגעים לאנשים עם מוגבלות ופועלת למניעת אפליה כלפי אנשים עם מוגבלות ולקידום השתלבותם בחברה הישראלית. הנציבות פועלת להשגת מטרות אלה באמצעות הדרכת כלל הגורמים במשק, ובכלל זה הרשויות המקומיות, ופיקוח עליהם⁴⁹.

מטרתה של הנגשת השירות היא לאפשר קבלת שירות באופן עצמאי ומכובד, במקום ובמועד שבו הוא ניתן לכלל הציבור. להנגשת השירות נדרשים בראש ובראשונה אדיבות, מודעות, היכרות עם היצע הפתרונות הקיים, הגמשת נהלים וכן הסתייעות באביזרים ובמתקנים⁵⁰.

ב-3.1.19 שלח עוזר מהנדס העיר חיפה מכתב למנכ"לים של התאגידים העירוניים שכותרתו "הנגשת מבני התאגידים בעיריית חיפה". במכתב צוין כי "לאחרונה הוחלט בהנחיית השירות המשפטי של העירייה, כי מבני התאגידים בעיריית חיפה יונגשו על ידי התאגידים עצמם, ולא על ידי העירייה. כל תאגיד יבצע את הנגשת המבנים שברשותו". העתק של המכתב נשלח בין היתר לראש העירייה ולמנהל לשכת התאגידים. למכתב צורפה רשימת המבנים שבאחריות כל תאגיד עירוני.

לחלק מהמנכ"לים של התאגידים העירוניים היו השגות בנוגע לאחריותם להנגשת המבנים שברשותם. בעקבות ההשגות האמורות שלח מנהל לשכת התאגידים בפברואר 2019 מכתב למנכ"לים ובו ציין כי בדיון בנושא עם גזבר העירייה והייעוץ המשפטי הובהר כי "אין כל שינוי בכל הנוגע להחלטות התקציביות שנתקבלו בעבר ועבודות ההנגשה הנדרשות על פי דין, הן ימומנו על ידי עיריית חיפה. המכתב שנשלח אליכם ביום 3.1.19 נועד להבהיר, כי ביצוע עבודות ההנגשה בפועל... יהיה באחריותם הבלעדית של התאגידים". בעקבות הבהרה זו כתב מנהל לשכת התאגידים למנכ"ל אתו"ס: "למען הסר ספק, הריני להביא לידיעתך, כי רק לאחר העברת הכספים מהעירייה, המיועדים לטיפול בנגישות, האחריות, כולל ביצוע תהיה עליך".

49 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (פורסם בשנת 2014), "פעולות הרשויות המקומיות להנגשת מבני ציבור ומוסדות חינוך לבעלי מוגבלויות פיזיות", עמ' 321 - 362.

50 קלייר קלדרון, עדי סלע-צדקה, רחלי זוק, "קהילה נגישה" - מחזון למציאות: נגישות למען שוויון הזדמנויות לאנשים עם נכויות בקהילה (2010), עמ' 81.



בבדיקה עלה כי אתו"ס מימנה מתקציבה השנתי פעולות שביצעה להנגשת חלק ממרכזי הרווח שלה. למשל, היא התקינה מקומות ישיבה מיוחדים לנכים באודיטוריום, בסינמטק, באולם רפפורט, במרכז קריגר ובהיכל הספורט; סימנה מקומות חניה המיועדים לנכים בקרבת הכניסה לסינמטק, למרכז קריגר ולהיכל הספורט; התקינה שירותים לנכים במרכז קריגר ובהיכל הספורט; הנגישה חלק מהכניסות לשערי היכל הספורט, התקינה בו מעליות והנגישה את אחת הקופות. עם זאת, חלק ממתקני אתו"ס עדיין אינם מוגשים, למשל גן החיות העירוני ומבנה "מועדון הביט".

במועד סיום הביקורת טרם העבירה העירייה כספים ייעודיים לאתו"ס לצורך הנגשות נוספות של מתקני החברה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעו העירייה ואתו"ס להנגשת חלק מהמבנים שבאחריות החברה. עליהן להשלים בהקדם את ההנגשה, כדי לאפשר גם לאנשים עם מוגבלות ליהנות משירותי התרבות והספורט שהחברה אמורה לספק לכלל התושבים.

מכרזים והתקשרויות

בהיעדר חקיקה מחייבת בנושא קיום מכרזים בתאגידי עירוניים, קבע משרד הפנים⁵¹ כי "על תאגיד עירוני יחול חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו, עם התקנתו. עד להתקנת התקנות חלים על התאגיד דיני המכרזים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחויבים".

החברה קבעה בתקנון משנת 2008 ובתקנון החדש כי היא מתחייבת לפעול בהתאם לאמות מידה ציבוריות ובדומה לדיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות. גם בתזכיר החברה נקבע כי "החברה תמסור לבצוע עבודות ע"פ מכרז לפי אמות מידה של גוף ציבורי".

הקמת מאגר ספקים לחברה

פקודת העיריות מסמיכה את שר הפנים לקבוע בתקנות את מתכונת המכרז, את דרכי הזמנתו וקבלתן של הצעות מחיר וכן את סוגי החוזים שהעירייה רשאית להתקשר באמצעותם ללא מכרז פומבי או ללא מכרז כלל. מכוח סעיף זה הותקנו תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות העיריות מכרזים), הכוללות הוראות הנוגעות להתקשרות במכרז, לרבות הוראות הנוגעות לפטור ממכרז.

51 חוזר מנכ"ל 2/2011 מאפריל 2011.



על פי תקנות העיריות מכרזים, עירייה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בסכום של 143,200 עד 699,500 ש"ח במכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא)⁵². בנוגע להתקשרות במכרז זוטא על העירייה לנהל רשימה של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף בו (להלן - מאגר ספקים) ולקבוע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האלה. רשימה זו תהיה פתוחה לעיון הציבור. כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו למאגר הספקים, וועדת המכרזים תדון בבקשתו. אם החליטה הוועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור למאגר או למחוק מהמאגר ספק או קבלן, עליה לנמק את החלטתה. לא תקבל הוועדה החלטות כאמור, אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן לשטוח את טענותיו לפנייה.

בנוהל החברה בנושא "רכש התקשרות ומכרזים", שעודכן בינואר 2012, נקבע כי הזמנת טובין או הזמנת ביצוע עבודה בסכום של 127,000 עד 621,000 ש"ח תעשה באמצעות פנייה לספקים הכלולים במאגר הספקים, לקבלת הצעותיהם.

בשנת 2013 הקימה החברה מאגר ספקים, והיא מעדכנת אותו מדי פעם בפעם. במועד סיום הביקורת כלל המאגר 207 ספקים ב-25 תחומי פעילות שונים. למשל, 18 ספקים בתחום "הגברה ותאורה"; 12 בתחום "השכרת ציוד"; 12 בתחום "בתי דפוס"; ו-11 בתחום "בינוי ולוגיסטיקה".

הבדיקה העלתה כי מאגר הספקים הוקם שלא בהתאם להוראות תקנות העיריות מכרזים: החברה לא פרסמה הודעה בדבר כוונתה להקים מאגר ספקים, לא קבעה אמות מידה שלפיהן יפנו אל הספקים, והכלילה במאגר רק ספקים שאיתם עבדה לפני הקמתו וכן ספקים שביצעו עבודות עבור עיריית חיפה או נתנו לעירייה שירותים. יוצא אפוא כי החברה לא נתנה לספקים השונים הזדמנות שווה להיכלל במאגר. עוד העלתה הבדיקה כי רשימת הספקים שבמאגר אינה פתוחה לעיון הציבור ואינה מפורסמת באתר המרשתת של החברה.

בדיון שקיימה ועדת המכרזים של החברה בינואר 2017 ציין היועץ המשפטי שנכח בדיון, כי יש להגדיל את מאגר הספקים של החברה, כדי להקטין את האפשרות של קבלת הצעה מספק יחיד, והוועדה החליטה לפעול בהתאם.

על אתו"ס לנהל מאגר ספקים בהתאם להוראות החוק ותקנות העיריות מכרזים, בשינויים המחויבים, כדי להגדיל את היצע הספקים הרשאים להגיש הצעות למכרזי הזוטא שהיא מקיימת.

בתשובת החברה נמסר כי בינואר 2020 היא פרסמה באתר המרשתת שלה ובעיתונות הארצית והמקומית הזמנה לספקים להיכלל במאגר הספקים לצורך השתתפות במכרזי הזוטא שהיא עורכת.

52 הסכומים הנקובים מעודכנים לאוגוסט 2019.

התקשרות עם היועץ המשפטי

ככלל, רשות מקומית חייבת לפרסם מכרז פומבי אם היא מעוניינת להתקשר בחוזה לביצוע עבודה⁵³. תקנה 3(8) לתקנות העיריות מכרזים קובעת כי הרשות רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, כגון עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות וייעוץ⁵⁴. בפסיקה הוטעם כי "התקנות... [אומנם] מפרטות מה הם סוגי החוזים בהם רשאית העיריה להתקשר ללא מכרז, אך כחריג יש לפרשן על דרך הצמצום לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי"⁵⁵.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי ממשלה⁵⁶ נקבע כי יש חשיבות לתחמת ההעסקה לתקופה המזערית הנדרשת לביצוע העבודה. על פי ההנחיה, העסקה מתמשכת של יועץ משפטי חיצוני בפרויקט שאינו מוגדר וכן העסקה של יועץ משפטי חיצוני או משרד עורכי דין יותר משש שנים בפרויקט אחד או בפרויקטים דומים של אותו משרד ממשלתי, מחייבות קבלת אישור מראש של הוועדה להעסקת יועצים משפטיים חיצוניים במשרדי הממשלה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית"⁵⁷ נקבע כי ככלל, העסקתו של יועץ משפטי חיצוני קבוע תהיה לתקופה של שש שנים מיום מינויו. גם בכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992, ובחוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין "אישור מינוי יועצים משפטיים חיצוניים בחברות ממשלתיות ובחברות בנות ממשלתיות ושכרם" מספטמבר 2015 הוגבלה תקופת ההעסקה של יועץ משפטי חיצוני לשלוש שנים, אך נקבע שלבקשת החברה הממשלתית הרשות רשאית להאריך את תקופת כהונתו של היועץ המשפטי החיצוני בעוד שלוש שנים. עוד נקבע בחוזר רשות החברות הממשלתיות האמור כי יועץ משפטי חיצוני שהועסק בחברה במשך שש שנים רצופות לפחות, לא יועסק שוב באותה חברה אלא לאחר שעברו שלוש שנים מתום תקופת התקשרותו עימה, וזאת רק במקרים שבהם סברה הרשות שאין מניעה לאשר את ההתקשרות הנוספת.

53 סעיף 197 לפקודת העיריות; סעיף 192 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

54 כך נקבע גם בסעיף 3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ובסעיף 3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

55 ראו למשל בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3), 267, 269 (1992); ע"מ 7027/07 אדגר נ' המועצה המקומית בנימינה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.12.10); ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

56 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1001 משנת 2009.

57 חוזר 2/14 מפרוואר 2014.



בשנת 1988 התקשרה אתו"ס בהסכם עם יועץ משפטי למתן שירותים מקצועיים, הכוללים ייעוץ משפטי שוטף, מתן חוות דעת, ניהול משא ומתן ועריכה וניסוח של הסכמים ומסמכים שוטפים "במהלך הרגיל של עסקי החברה". בהסכם נקבע כי החברה תשלם ליועץ המשפטי כ-9,600 ש"ח לשנה בתוספת מע"ם. בבדיקה עלה כי בשנת 2005 עודכן שכר הטרחה, ובמועד סיום הביקורת הוא הסתכם בכ-250,000 ש"ח לשנה.

בספטמבר 2017 כתבה היועצת המשפטית לעירייה למנכ"ל אתו"ס לגבי הנחיות מבקר העירייה בנושא מינוי יועצים משפטיים לתאגידים העירוניים כי "החברה טרם יישמה החלטה זו לעניין מינוי יועץ משפטי פנימי לחברה ולאחר מינויין כמנכ"ל החברה, יש צורך להסדיר גם סוגיה זו כפי הנוהג בחברות עירוניות אחרות".

בנובמבר 2017 פרסמה אתו"ס מרכז פומבי לתפקיד יועץ משפטי פנימי. באותו החודש כתב היועץ המשפטי למנכ"ל כי בהסכם מתן השירותים בינו ובין החברה משנת 1988 נקבע כי ההסכם הוא לשנה אחת, וכי התקופה תוארך בכל פעם באופן אוטומטי. היועץ המשפטי ציין במכתב כי בהסכם נקבע שאם "אחד הצדדים ירצה לבטל הסכם זה יהיה עליו להודיע על כך לצד השני בכתב 12 חודשים מראש לפני שהביטול ייכנס לתוקפו". בעקבות מכתבו של היועץ המשפטי בוטל המכרז.

הועלה כי בישיבה שהתקיימה בינואר 2018 החליט דירקטוריון החברה כי העסקתו של היועץ המשפטי תופסק בעוד 12 חודשים וייפא את כוחו של המנכ"ל לנהל עימו משא ומתן "לגבי האופן והמועד לסיום העסקתו".

במועד סיום הביקורת המשיך היועץ המשפטי לתת שירותים לחברה, והיא טרם פרסמה מכרז לתפקיד יועץ משפטי פנימי.

על החברה לפעול בהתאם להחלטת הדירקטוריון ולהנחיות היועצת המשפטית של העירייה ומבקר העירייה ולגייס כדין יועץ משפטי פנימי.

בתשובת החברה נמסר כי בינואר 2020 החליט הדירקטוריון להאריך את כהונתו של היועץ המשפטי בשישה חודשים, ובמהלכה תמנה החברה יועץ משפטי חדש חיצוני או פנימי.



התקשרות עם המבקר הפנימי ללא הסכם

הביקורת הפנימית בחברה משמשת כלי בידי הדירקטוריון לפיקוח על פעילותה ועל הנהלתה, מסייעת לקידומה של החברה ולשיפור דרכי עבודתה ומבטיחה את השמירה על האינטרס הציבורי בפעילותה. סעיף 345ט לחוק החברות קובע כי דירקטוריון של חברה לתועלת הציבור שמחזור הפעילות שלה הוא יותר מ-10 מיליון ש"ח, ימנה בהסכמת ועדת הביקורת מבקר פנימי. סעיף 151 לחוק החברות קובע כי תפקיד המבקר הפנימי הוא בין היתר לבדוק אם פעולות החברה עולות בקנה אחד עם הנקבע בחוק ועם נוהל עסקים תקין. בהתאם לתקנון משנת 2008, דירקטוריון אתו"ס רשאי למנות לחברה מבקר פנימי קבוע או לתקופת זמן מוגדרת כפי שיראה לנכון; המינוי יכול להיות למשרה מלאה או חלקית.

בשנת 2007 אישר דירקטוריון החברה את העסקתו של המבקר הפנימי מאפריל 2007, בהיקף של 250 שעות עבודה לשנה. נמצא כי במשך 12 שנות העסקתו של המבקר הפנימי לא חתמה עימו החברה על הסכם התקשרות.

על אתו"ס להסדיר את התקשרותה עם המבקר הפנימי באמצעות הסכם כנדרש. כמו כן, נוכח תקופת ההתקשרות הממושכת עם המבקר הפנימי, מוצע כי החברה תבחן קיום הליך תחרותי כדין לבחירת מבקר פנימי.

בתשובת החברה נמסר כי תסדיר באופן מיידי את ההתקשרות עם המבקר הפנימי ותשקול לקיים הליך תחרותי לבחירת מבקר פנימי.

התקשרות לאספקת שירותי פרסום

בשנת 2012 התקשרה⁵⁸ אתו"ס עם חברה א' בהסכם למתן שירותי פרסום ועיצוב. ההסכם נחתם לתקופה של שנה, עד 31.12.13, ונקבעה בו האפשרות להארכת תוקפו בשנה עד ארבע פעמים (כלומר, תקופת ההתקשרות המרבית נקבעה לחמש שנים)⁵⁹. אתו"ס האריכה את ההתקשרות עם חברה א' בכל שנה עד לסוף שנת 2017 (בסך הכול היה ההסכם בתוקף חמש שנים).

הבדיקה העלתה כי מינואר 2018 ועד מועד סיום הביקורת המשיכה החברה להעסיק את חברה א' ולקבל ממנה שירותים, אף שתוקף ההסכם עימה פג. עוד העלתה הבדיקה כי במועד סיום הביקורת טרם פרסמה אתו"ס מכרז לקבלת שירותי פרסום ועיצוב.

58 לאחר פרסום מכרז פומבי מס' 6/12.

59 ההסכם לא כלל את התמורה שתשולם לחברת הפרסום.



על אתו"ס לפרסם מכרז לקבלת שירותי פרסום וייעוץ ולהימנע מקבלת שירותים מספק ללא הסכם תקף בכתב עימו.



על אתו"ס להקפיד על רישום מרוכז ועדכני של ההסכמים שעליהם חתמה, לרבות פירוט עיקרי ההסכמים, ולעקוב אחר יישומם. כמו כן, על החברה לפעול להסדרת המשך ההתקשרויות לפני שיפוגו ההסכמים שנחתמו לגביהן.

קבלת תרומות

על פי "נוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על ידי רשויות מקומיות"⁶⁰ (להלן - נוהל תרומות), בכל רשות מקומית תוקם ועדה לבחינת קבלה של תרומות (להלן - ועדת התרומות). חברי ועדת התרומות יהיו המנכ"ל או המזכיר של הרשות, היועץ המשפטי שלה והגזבר שלה. ועדת התרומות תבחן בין היתר את מידת עמידתה של כל תרומה בהוראות נוהל תרומות ואת זהות התורמים ואופי פעילותם וכן תבדוק אם אין חשש ממשי לפגיעה בטוהר המידות ולניגוד עניינים עקב קבלת התרומה. על פי תוצאות הבחינה תמליץ הוועדה לראש הרשות אם ראוי לקבל את התרומה, אם לאו.

נוהל תרומות קובע כי לא תתקבל תרומה לרשות מקומית או לתאגיד שהיא שולטת בו ללא הסכם בכתב עם התורם, המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה והחתום על ידי מורשה החתימה של הרשות או התאגיד. עוד קובע הנוהל כי תרומה כספית תופקד בקופת הרשות או התאגיד שהיא שולטת בו, וכי יתבצע רישום מתאים בספרי החשבונות כחוק⁶¹. תרומות שאושרו יפורסמו באתר המרשתת של הרשות בתוך 30 יום ממועד האישור.

הבדיקה העלתה כי אתו"ס והעירייה קיבלו תרומות שלא בהתאם להוראות נוהל תרומות: הן קיבלו את התרומות ללא הסכם בכתב עם התורמים המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה והחתום על ידי מורשי החתימה, ובלי שנעשתה בדיקה אם יש חשש ממשי לניגוד עניינים ולפגיעה בטוהר המידות עקב קבלת התרומות; הן לא פרסמו הודעות באתר המרשתת שלהן על קבלת התרומות בתוך שלושים יום ממועד האישור; הן לא הפקידו בקופת העירייה או בקופת החברה את התרומות; והן לא ביצעו רישום מתאים בספרי החשבונות כחוק. להלן דוגמאות:

60 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016 ממאי 2016.

61 תרומה בשווה כסף תוערך על ידי שמאי מוסמך או על פי בסיס מהימן אחר ותירשם בספרי נכסי הרשות המקומית או התאגיד שהיא שולטת בו.



תרומות לגן החיות: הועלה כי בשנים 2014 - 2018 תרמה הקרן לחיפה⁶² לגן החיות 906,623 ש"ח: בשנת 2014 - 263,565 ש"ח; בשנת 2015 - 155,160 ש"ח; בשנת 2016 - 167,760 ש"ח; בשנת 2017 - 5,392 ש"ח; ובשנת 2018 - 314,746 ש"ח.

תרומה לשיפוץ הספורטק: בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2017 בהשתתפות מנכ"ל העירייה דאז סוכם כי הקרן לחיפה תעביר 2 מיליון ש"ח לשקמונה עבור שיפוץ מתחם הספורטק. הבדיקה העלתה כי הקרן לחיפה תרמה כ-2.1 מיליון ש"ח לביצוע עבודות השיפוץ⁶³ בתמורה להנצחת התורמים, בין היתר באמצעות הצבת שני שלטי הנצחה במתחם.

על העירייה ואתו"ס לבחון את תהליך קבלת התרומות בחברה ולהקפיד לפעול בעניין זה בהתאם להוראות נוהל תרומות. על אתו"ס להסדיר את תהליך קבלת התרומות מהקרן לחיפה כנדרש ולתת להן ביטוי בספרי החברה.

בתשובת העירייה נמסר כי התנהלות זו היא חמורה, וכי נוכח החשיבות של הקרן לחיפה כגוף המגייס תרומות, תפעל ראש העירייה להסדרת היחסים בין הקרן לבין העירייה והחברה.

בתשובת החברה נמסר כי בעקבות הביקורת כינס המנכ"ל בינואר 2020 פגישה, ובה השתתפו בין היתר סמנכ"ל הכספים של החברה ורואה החשבון שלה. בפגישה סוכם כי החברה תפעל בהתאם להחלטותיה, וכי משנת 2019 יינתן ביטוי בדוחות הכספיים של החברה לתרומות שתקבל.

הקרן לחיפה מסרה בתשובתה מפברואר 2020 כי ביצעה מאז הקמתה בשנת 1983 מאות פרויקטים בעיר חיפה במגוון רחב מאוד של תחומים, וכי היא מקבלת תרומות עבור גן החיות מתורמים שונים בארץ ובחו"ל וממנת באמצעותן "צרכים שונים של הגן".

גן החיות

גן החיות נוסד בשנת 1947, והוא משתרע על שטח של כ-35 דונמים שהוכרזו שמורת טבע בשיפוליו של נחל לוטם. גן החיות כולל גן בוטני, ספרייה, מוזיאון פרהיסטורי וכן את המכון הביולוגי. בגן החיות שוכנים בין היתר קופים, זוחלים,

62 הקרן לחיפה היא עמותה רשומה אשר הוקמה בשנת 1983 על ידי נציגי ציבור ששמו להם למטרה לפתח את העיר חיפה ולפעול למען רווחת תושביה. הקרן פועלת במגוון רחב של תחומים: חינוך, תרבות, קהילה, קיום משותף, ספורט, סביבה ורווחה. הקרן אינה נושאת רווחים (מלכ"ר), והתרומות שהיא מגייסת הן בישראל והן בארצות הברית, קנדה, אנגליה וגרמניה פטורות ממס. הקרן מאגדת פורום נאמנים המורכב מאנשי עסקים ויזמים כלכליים.

63 חלק מהכספים שולמו ישירות לקבלן המבצע.



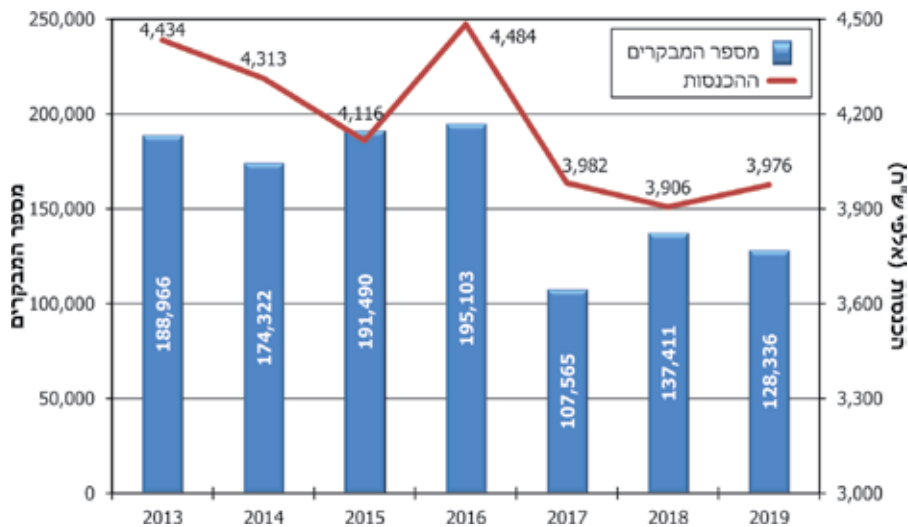
עופות, חרקים וטורפים, לרבות הטיגריס הלבן, שהוא היחיד מסוגו בישראל. מלבד פעילותו הרגילה גן החיות מפעיל קייטנות בחודשי הקיץ ו"ספארי לילה". במועד סיום הביקורת הועסקו בגן החיות כ-30 עובדים.

נתונים על פעילות גן החיות

מהדוחות הכספיים של אתו"ס לשנת 2018 עולה כי לגן החיות היה באותה שנה גירעון של כ-2 מיליון ש"ח; הוצאות השכר של גן החיות הסתכמו בכ-3.9 מיליון ש"ח והיו כ-85% ממחזור הפעילות של הגן. מהצעת התקציב לגן החיות לשנת 2019 עולה כי הכנסותיו לאותה השנה נאמדו בכ-4.3 מיליון ש"ח, והוצאותיו בכ-6.5 מיליון ש"ח; פעילותו של הגן צפויה איפוא להסתכם בגירעון בסך כ-2.2 מיליון ש"ח. מניתוח מרכיבי ההוצאות עולה כי כ-4 מיליון ש"ח מיועדים לתשלומי שכר, וכמיליון ש"ח מיועדים לתשלומי ארנונה, ביטוח והחזקת רכב.

בתרשים 13 שלהלן מובאים נתונים על מספר המבקרים בגן החיות ועל הכנסות הגן בשנים 2013 - 2019.

תרשים 13: מספר המבקרים בגן החיות והכנסות הגן, * (באלפי ש"ח) 2019 - 2013



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים לשנת 2019 אינם מבוקרים.



בתשובת החברה נמסר כי בשנת 2017 היא ביטלה הסדר עם אחד הבנקים הגדולים בישראל שלפיו הוא מימן בסכום גלובלי את כניסתם של מבקרים לגן החיות בחופשת חג הפסח. החברה הוסיפה כי עקב ביטול ההסדר ירד מספר המבקרים בגן החיות בכ-70,000 - 80,000 מבקרים בשנה.

מהתרשים עולה כי מספר המבקרים בגן החיות ירד בשנים 2013 - 2019 בכ-30% - מכ-189,000 מבקרים בשנת 2013 לכ-129,000 בשנת 2019, דבר שהביא גם לירידה בהכנסות.

הפעלת גן החיות

בשנת 2015 כתב מבקר הפנים של החברה דוח ביקורת על פעילות גן החיות. מבקר הפנים ציין בין היתר כי הצעת התקציב מגובשת על פי ההערכות והביצועים הנוגעים לשנים הקודמות, ולא בהתאם להצעה שהגישה מנהלת הגן; כי יש בגן מחסור בכוח אדם; וכי יש מחסור במתקנים הנדרשים לניהול תקין ובטיחותי של הגן. בישיבת סיכום ביקורת בנושא גן החיות שהתקיימה בשנת 2015 המליץ מנכ"ל העירייה דאז להקים ועדה שתמצא "דרך אחרת" לניהול גן החיות. בינואר 2017 כתבה מנהלת גן החיות לממלאת מקום ראש העירייה דאז בין היתר כי בקביעת תקציב גן החיות לא הובאו בחשבון הבלאי של הגן והצרכים שלו, וכי יש בגן מחסור בכוח אדם.

בסיכום סיור שקיימה ועדת הביקורת של ארגון גני החיות בישראל בגן החיות בפברואר 2018 צוין כי הירידה הניכרת במספר המבקרים בשנה הקודמת (2017) היא בעיה קשה שעלולה לפגוע בפעילות גן החיות. בדוח מאפריל 2019 התריעה הוועדה כי חוסר העצמאות הניהולית של גן החיות, התלות המוחלטת שלו באתו"ס וקבלת החלטות בידי אנשים שאינם בקיאים בנושא גני החיות - כל אלה פוגעים ביכולת הגן להתפתח. הוועדה ציינה כי היעדר תוכנית אב לגן החיות ואי-הקצאת תקציבים לפיתוח הגן עלולים לסכן את המשך קיומו.

בינואר 2015 מינה ראש העירייה דאז שבעה חברים לוועדה לבחינת סוגיית העברת גן החיות לפארק הקישון באזור מפרץ חיפה. בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בפברואר 2018 ציין מנכ"ל העירייה כי לדעתו, יש להעביר את גן החיות לפארק הקישון. המנכ"ל ביקש לקיים דיון בנושא ההעברה לפארק הקישון, ובכלל זה בעלות ההעברה, וכן לדון בעלויות התחזוקה של הגן.

הביקורת העלתה כי הוועדה שהוקמה לבחינת העברת גן החיות לפארק הקישון לא התכנסה וממילא לא גיבשה מסקנות ולא בחנה חלופות לפעילות גן החיות.



במסמך שהכינו העירייה ואתו"ס⁶⁴ צוין בין היתר כי בגן החיות יש מחסור במקומות חניה ועליות בשיפוע רב, וכי ניהולו של הגן בידי אתו"ס, המתמקדת בהפקת אירועים, והיעדר תקציב אינם מאפשרים פיתוח של הגן. עוד צוין במסמך כי לגן יש תחרות עם גן החיות בקריית מוצקין (המרוחק כ-10 ק"מ מגן החיות).

אי-יישום תוכניות האב לגן החיות

בשנת 2012 הוכנה תוכנית חומש לשדרוג גן החיות בעלות כוללת של כ-20 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם) בפריסה לחמש שנים (להלן - תוכנית האב הראשונה). תוכנית האב הראשונה כללה בין היתר את הנושאים האלה: הנגשת גן החיות, בניית מסלול מבקרים חווייתי מעל לשביל המבקרים, הקמת תצוגת פינגווינים ותצוגת לוטרות, הקמת אמפיתיאטרון ואזור תצוגה חדש והתקנת מעלית למבנה המכון הביולוגי.

הבדיקה העלתה כי מרכיבים חשובים ועיקריים בתוכנית האב הראשונה לא יושמו. למשל, לא נבנה מסלול המבקרים, לא הוקמו תצוגות הפינגווינים, וגן החיות לא הונגש.

בשנת 2015 הוכנה תוכנית חומש נוספת לשדרוג גן החיות בעלות כוללת של כ-8 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם) בפריסה לחמש שנים (להלן - תוכנית האב השנייה). תוכנית האב השנייה כללה בין היתר את הנושאים האלה: הקמת פינת ליטוף, הקמת פינה לעולם החרקים, הקמת מיצג חדש, קיום תצוגת פרפרים, חידוש תצוגת חזירי הבר, קיום תצוגת תנין היאור, שיפור הנגשת מסלולי הגן, הקמת אמפיתיאטרון ורחבת הדגמות, התקנת מעלית למבנה המכון הביולוגי והקמת חנות מזכרות. הבדיקה העלתה כי מרכיבים חשובים ועיקריים בתוכנית האב השנייה לא יושמו.

מהאמור לעיל עולה כי גן החיות נמצא בגירעון במשך השנים, ועקב כך הסכומים שנותרים לתפעול ולפיתוחו הם קטנים, דבר שאינו מאפשר פעילות מיטבית שלו. יוצא אפוא כי גן החיות קופא על שמריו במשך שנים, ההכנסות ממנו אינן עולות, ומספר המבקרים בו אף יורד. נוכח המצב האמור, על העירייה ואתו"ס לבחון את הדרכים להמשך הפעלת גן החיות וכן לבחון אם אתו"ס היא הגוף המתאים להפעלתו.

בתשובת החברה נמסר כי היא מקדמת את יישום התוכניות הנוגעות לגן החיות, והן נמצאות בשלבים מתקדמים של ביצוע. החברה ציינה כי היא נמצאת בתהליך הקמה

64 מדובר במסמך (SWOT) ללא תאריך, שבו צוינו החוזקות והחולשות של גן החיות, ההזדמנויות לשדרוג והאיומים על המשך פעילותו.

בין היתר של תצוגות של לוטרות, חזירי בר ותנינים וכן פינות ליטוף, וכי הקמתן של חלק מהתצוגות כבר הסתיימה. עוד ציינה החברה כי לגן החיות סופקו חמישה "גלנועים" המסייעים בהנגשת הגן למבקרים.



בתשובת העירייה נמסר כי לדעת ראש העירייה, אתו"ס היא "גוף המתמחה בהפקת אירועים - ספורט, תרבות ובעיקר בידור, וכי אינה מסוגלת לנהל גופים עירוניים כה שונים באופיים - כמו גן חיות או תזמורת סימפונית". לדברי ראש העירייה, היא תפעל לשינוי המצב הנוכחי ותבחן "הפרדה של אתו"ס מגן החיות ומגופי מוזיקה מקצועיים אחרים".



סיכום

אתו"ס היא התאגיד העירוני המרכזי המופקד על הפקת פעולות תרבות לרווחת תושבי חיפה והסביבה. החברה עוסקת בניהול, השכרה והפעלה של אולמות תרבות ומתקני ספורט; ניהול והפעלה של גופי תרבות; והפקת אירועים ופסטיבלים. בחברה מועסקים כ-200 עובדים, ומחזור הפעילות שלה הוא כ-65 מיליוני ש"ח.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבמשך השנים הרחיבה העירייה את פעילות החברה והטילה עליה לנהל, לתפעל ולתחזק נכסים שלא על פי ייעודה המקורי, כמו גן החיות. העירייה עשתה זאת בלי שנבחנו המשמעויות של הרחבת הפעילות של החברה ומידת יכולתה לנהל את כל הגופים שבאחריותה ולבצע את כל המשימות שהוטלו עליה. כן לא נבחן נושא היתרון היחסי שלה על גופים עירוניים אחרים העוסקים באותם תחומי פעילות, כמו אגף התרבות בעיריית חיפה, רשות הספורט ותאגידים עירוניים אחרים.

במציאות זו חלק גדול מהגופים שמנהלת החברה גורמים לה הפסד, וכפועל יוצא גירעונה המצטבר ב-31.12.18 היה כ-5.4 מיליון ש"ח. כמו כן, קיימת חפיפה בתחומי הפעילות של החברה ושל גופים עירוניים אחרים. אשר ליחסי הגומלין בין העירייה לבין אתו"ס, נמצאו ליקויים בעניין זה שטרם הוסדרו, למשל בנוגע להעברת גופי פעילות לניהולה של החברה ולדרך קביעת התקציב השנתי שלה.

תמונת מצב זו מלמדת על הצורך לבחון בהקדם את היקף הפעילות של החברה ולמקד את פעילותה בתחומים שבהם יש לה ערך מוסף ויתרון ניהולי, כלכלי או תפעולי ניכר על גופים עירוניים אחרים.

