

מקור מימונו של הערוץ הוא מתקציב המדינה, ולכן הוא שונה משאר יחידות הרשות. הממצאים שהועלו מלמדים שבהנהלת הרשות נוטים שלא לחשוף את העובדה שחלק מהעלות של הפעלת הערוץ ממומנת מתקציב הרשות. הדבר בא לידי ביטוי בתשובות של הרשות לאזרחים המתלוננים שאף כי הם משלמים את אגרת הטלוויזיה הם אינם יכולים לקלוט את שידורי הערוץ בלי להתחבר לערוצי הכבלים או להתקין אנטנת "צלחת". כמו כן הדבר לא עלה בדיונים על תקציב הערוץ במליאה ובוועד המנהל של הרשות.

מעמדו של הערוץ לא הוגדר: מצד אחד הערוץ מחויב להסכמי העבודה ולנהלים הקיימים ברשות; הוא כפוף למוסדות המנהלים של הרשות - המליאה והוועד המנהל - שבסמכותם לדון בתקציבו ובלוח שידוריו ולהביא לשינויים בהם, ומנהלו כפוף ישירות למנכ"ל הרשות; הוא משתמש בנכסי הרשות ונהנה גם מתקציבה. מצד אחר מנהל הערוץ בוחר את עובדיו וממנה אותם לתפקידיהם, גם את הבכירים שבהם; הגדרת התפקידים בערוץ שונה מזו המקובלת ברשות; יש לערוץ ועדת תקציבים וועדת התקשוריות משלו; שכרם של הטכנאים מחושב בו בדרך שונה מזו שברשות, ושכרם של עובדי הרשות העובדים בעבודה יתרה בערוץ ושל כמה מהעובדים החיצוניים נקבעו שלא לפי התעריפון המקובל ברשות. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שיתקיים דיון מעמיק במוסדות המנהלים של הרשות שבו ייקבע מעמדו של הערוץ - יחידה עצמאית בתוך הרשות עם כל המשתמע מזה, או יחידה ככל היחידות, שכל הכללים ברשות חלים גם עליה.

פרויקט קריית רשות השידור

ריכוז ממצאים

יחידות רשות השידור (להלן - הרשות) בירושלים פזורות כיום ב-16 אתרים. בשנת 1992 החליטה הנהלת הרשות לרכוש את מתחם בית החולים שערי צדק הישן, ולרכז בו את כל יחידות הרשות. המתחם נרכש מכונס הנכסים בשנת 1993, ביוזמה משותפת של משרד האוצר והרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י), ומאז עושה הרשות מהלכים שונים להקמת קריית רשות השידור במתחם.

מאז אישר הוועד המנהל של הרשות את הפרויקט, באפריל 1992, עברו יותר מארבע שנים ובמהלך אותן שנים נתמנו גופי ניהול שונים לפרויקט. לא נמצא כי תפקידיהם והקשרים ביניהם הוגדרו בצורה ברורה.

משנת 1992 עד יולי 1994, מועד פרישתו של מנכ"ל הרל"י דאז, התבטאה פעילותה של הרל"י בניהול הפרויקט בעיקר בהשתתפות בוועדת ההיגוי ובתחום הקשרים עם גופים ציבוריים שמהם נדרשה הרשות לקבל אישורים שונים כדי לקדם את הפרויקט. נמצא שהרל"י עצמה לא השתתפה השתתפות פעילה בניהול הפרויקט, על אף ההסכם אתה. עוד נמצא, כי חלק מהעבודות שלפי ההסכם היה על הרל"י לבצע בוצעו בידי ועדת ההיגוי, ראש צוות ניהול הפרויקט וגופים אחרים שהרשות התקשרה עמם.

הנדל"ן של הרשות אמורים לשמש לה מקור מימון לפרויקט. התברר כי חלק מהנדל"ן שהרשות מכנה "נכסי מימון", כלומר רכוש שאפשר למכור כדי לממן את הפרויקט, אינם רשומים אצל רשם המקרקעין ומינהל מקרקעי ישראל וקשה להשיג רישומים בעניינם.

בשל היקפו הגדול של הפרויקט, התקשרה הרשות עם מספר רב של יועצים עוד בשלבים הראשונים של תכנונו. הביקורת העלתה, כי לגופים המחליטים לא תמיד הובאו הצעות אחדות כדי לבחור בין כמה יועצים בכל תחום; הרשות שילמה ליועצים סכומי כסף גדולים עוד לפני שנחתמו עמם חוזים, ורוב החוזים עם היועצים נחתמו זמן רב לאחר שהחלו בעבודתם.



יחידות רשות השידור בירושלים פוזרות כיום ב-22 מתקנים ב-16 אתרים. מאז 1954 ביקשו הרשות ו"קול ישראל", שקדם לה, לבנות לעצמם בית, אולם הדבר לא התממש. בשנת 1992, לאחר בחינת חלופות שונות בירושלים ומחוצה לה, החליטה הנהלת הרשות לרכוש את מתחם בית החולים שערי צדק הישן ולהקים בו קריית שידור, שבה ירוכזו כל יחידות הרשות: הנהלה, טלוויזיה, רדיו והנהלת אגף הגבייה. בנובמבר 1993 נחתם עם כונס הנכסים הסכם לרכישת המתחם, ביוזמה משותפת של משרד האוצר והרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י), ומאז עשתה הרשות מהלכים שונים לביצוע הפרויקט. הפרויקט אינו מתקצב בתקציבי הפיתוח הרגילים של הרשות, אלא מתקצב בנפרד כפרויקט סגור אשר לו מקורות מימון שונים - הלוואות לטווח ארוך, מימוש נכסים, מכירת שטחי מסחר וחנייה וכן חיסכון בשכר דירה ובעלויות שוטפות. לוח הזמנים המשוער לביצוע הפרויקט הוא כחמש-שבע שנים ועלותו הוערכה בשנת 1996 בכ-81 מיליון דולר. השטח המבונה המתוכנן הוא כ-56,500 מ"ר (מהם כ-26,500 מ"ר למתקני הרשות, 6,000 מ"ר למסחר, 24,000 מ"ר לחנייה).

על פי החלטת ממשלה, ממאי 1995, אשר אישרה את הפרויקט, לקחה הרשות, באוגוסט 1996, הלוואה בסך 25 מיליון דולר למימון השלב הראשון של הפרויקט: רכישת הקרקע, הריסה ופינוי של המבנים שאינם לשימור, שיפוץ בניין בית החולים שערי צדק הישן שנועד לשימור, הוצאות תכנון ושכר ליועצים. עוד החליטה הממשלה, כי הרשות לא תשעבד לצורך הפרויקט הכנסות שוטפות המיועדות למימון השידורים, לרבות הכנסות מאגרות. בעת הביקורת היה עדיין המתחם בתהליך של תכנון, ותכניות העבודה המפורטות לבניין שנועד לשימור היו בשלב מתקדם של תכנון. יצוין שבתכנית המתאר המקומית למתחם נקבע שחובה לשפץ את הבניין האמור, וכי היתר להמשך הבנייה יינתן רק לאחר השיפוץ. על פי התכנון, השלב הראשון של הפרויקט, כולל אכלוס הבניין המשופץ, היה אמור להסתיים בנובמבר 1996. למעשה רק באוגוסט 1996 הוחל בביצוע השלב הראשון, ושיפוץ הבניין הישן עודנו צופה פני העתיד. בשלב השני ייבנו המבנים החדשים.

בסוף דצמבר 1996 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי בראשות נציג משרד ראש הממשלה, כדי שיבחן מחדש את החלטת הממשלה ממאי 1995 בעניין הפרויקט, "זאת תוך מגמה להקטין את עלויות הפרויקט ובדגש על עלות הקרקע שנבחרה". על פי ההחלטה מדצמבר 1996, הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה לא יאוחר מיום 28.2.97.

הקמת קריית רשות השידור היא פרויקט נכבד ורחב היקף, הן מן ההיבט הציבורי-הממלכתי והן מן ההיבט הכלכלי. בחודשים אוגוסט-אוקטובר 1996 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהקמת קריית רשות השידור: תהליך קבלת ההחלטות בגופי ניהול שונים של הרשות, שלבי התכנון המוקדמים, תהליכי התקצוב והתקשרויות עם יועצים.

תהליך אישור הפרויקט

1. את הרעיון הנוכחי להקמת קריית רשות השידור הגה וגייש צוות של נציגי הרשות והרל"י, שהוקם למטרה זו בשנת 1989. הצוות הגיש את מסקנותיו והמלצותיו להנהלת הרשות בתחילת

1990. ממסנותיו של הצוות עלה, בין השאר, כי פיזורם של מתקני הרשות על פני אתרים רבים ואי-התאמתם לצרכיה, מפחיתים מיעילותה. הצוות המליץ לרכז את כל יחידות הרשות בירושלים במבנה אחד, מתוכנן ובנוי בהתאמה לייעודו, ולממש את נכסי הרשות כדי לממן בתמורה את הפרויקט. הצוות הכין אומדן של גודל השטחים שיידרשו לרשות כדי לקבוע על פיו את גודל האתר הנדרש לפרויקט. על פי האומדן הראשוני, שלא נעשה על פי ניתוח המבוסס על תכנית או על מדיניות מוגדרת, למשרדי הרשות ולמתקניה דרושים כ-50,000 מ"ר. על פי המלצת היועצים המקצועיים של הרל"י, המתחם יספק את צרכיה של הרשות בהווה ובעתיד הנראה לעין.

במהלך כשנתיים סקרה הרשות -בשיתוף פעולה עם הרל"י, משרד האוצר ועיריית ירושלים - אתרים שונים. את מקצתם פסלה הרשות בנימוק שאינם מתאימים, מקצתם נפסלו בידי גורמים שונים משום שהם מחוץ לירושלים, ואתר אחר בירושלים, אשר התאים לרשות, נפסל עקב התנגדות משרד האוצר. על אף התנגדותה הראשונית של הרשות להקים את קריית רשות השידור במתחם בית החולים שערי צדק הישן, סוכם בסופו של דבר, לקראת סוף 1991, בין הרשות והרל"י להקים את הקריה במתחם זה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1996, הסבירה הרשות, כי המתחם הוצע לה "כעסקת חבילה" (מגרש, מחיר זול, תכנית מתאר מקומית בהליכי אישור ואדריכל שמכיר היטב את המתחם והתכנון) והיא בחרה בה מאחר שנראתה בעלת הסיכויים הטובים ביותר להתממש.

2. במהלך שנת 1992 נדון הפרויקט במוסדות המנהלים של הרשות: בינואר 1992 דנה בו ועדת הכספים של המליאה - בתוקף סמכותה בהעדר ועד מנהל באותה העת - ואישרה את הצעת הנהלת הרשות לבנות קריה במתחם שערי צדק הישן. באפריל אותה שנה חזר והחליט הוועד המנהל של הרשות להקים את הקריה במתחם האמור, ולהתקשר עם הרל"י כדי שתשמש מנהל הפרויקט; כל זאת בתנאי שהתקציב השוטף של הרשות לא ייפגע. באותו מועד נאמדה עלות רכישת הקרקע בכ-14 מיליון דולר ועלות הבנייה -- בכ-33 מיליון דולר.

במארס 1993 אישר הוועד המנהל הסכם עם הרל"י בעניין ניהול הפרויקט והסכם לרכישת הקרקע מכונס הנכסים, וכן אישר התקשרות עם עורך דין חיצוני למתן ייעוץ משפטי לפרויקט. באפריל אותה שנה אישר הוועד המנהל את הרכבה של ועדת ההיגוי לפרויקט, ובאותו חודש היא החלה לפעול. כפופות לה ארבע ועדות - תכנון, יועצים, מימון והשבחה.

3. ביוני 1994 הוצג הפרויקט לפני שרת התקשורת, שהיתה ממונה באותו מועד על ביצוע חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965; בינואר 1995 אישר משרד האוצר את התחלת הפרויקט ומימוןו על ידי הלוואות; במאי אותה שנה אישרה הממשלה את בניית הפרויקט. הממשלה גם אישרה לרשות לקחת הלוואה של עד 25 מיליון דולר לרכישת הקרקע, לשיפוץ המבנה הישן שנועד לשימור ולהכנת תכנון מפורט; כן הסמיכה את שר האוצר לאשר לרשות עוד הלוואות למימון הפרויקט, ובלבד שסך כל ההלוואות לא יעלה על 70% מהמימון הנדרש לפרויקט. כן החליטה הממשלה שהפרויקט לא ימומן כלל מתקציב המדינה ולא מההכנסות השוטפות המיועדות למימון השידורים ברשות, לרבות הכנסות מאגרות. ביולי 1995 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשתו של שר האוצר לאשר לרשות לקחת הלוואות לצורך הפרויקט.

תכנון הפרויקט

התכנון הראשוני ששימש בסיס להכנת תכנית מתאר מקומית (להלן - תכנית המתאר) במתחם הנדון היה של אדריכל שהועסק בידי הרל"י. נקבע בו שהבניין הישן, שנועד לשימור, ישולב במרכז משרדים ומסחר. הכנת תכנית המתאר קדמה לגיבוש רעיון הפרויקט ברשות. בשלב אישור תכנית המתאר בשנת 1994 כבר היתה הרשות מעורבת בתכנון הפרויקט. גם לאישור המוסדות המנהלים של הרשות הוגש בשנת 1996 תכנון של אותו אדריכל, שהוכן לצורך הקמת

מרכז משרדים ומסחר; למוסדות הרשות לא הוצגו חלופות תכנון אחרות. לדעת משרד מבקר המדינה, בפרויקט בהיקף כזה, שעלותו כ-81 מיליון דולר, היה צורך בתחרות בין אדריכלים כדי לבחור את ההצעה הטובה ביותר.

שטחו של המתחם הוא 23.5 דונם. בתכנית המתאר נקבע ששטחי הבנייה המרביים יהיו 66,500 מ"ר: 24,000 מ"ר מיועדים למשרדי הרשות ולמתקניה, נוסף על 2,500 מ"ר בבניין הישן המיועד לשימור, ובסך הכול 26,500 מ"ר; 6,000 מ"ר לשטחי מסחר; 24,000 מ"ר לשטחי חנייה תת-קרקעית; ו-10,000 מ"ר תת-קרקעיים למקלט ולאולפנים לשעת חירום. במאי 1994 אישרה ועדת ההיגוי שטח לבנייה של 26,500 מ"ר המיועדים למשרדי הרשות ולמתקניה; צוין, כי על פי תכנית המתאר נועדו לרשות שטחים רזרביים (10,000 מ"ר למקלט ולאולפנים לשעת חירום) שיהיה אפשר לממש בעתיד.

בדצמבר 1994 הציג מנכ"ל הרשות לפני שרת התקשורת עדכון לתכנית המימון של הפרויקט. על פי הנתונים שהוצגו לשרה, השטח של הפרויקט כולו הוא 56,500 מ"ר (מזה 26,500 מיועדים למתקני הרשות ולמשרדיה), ולפי נתונים אלה הוכנה תכנית המימון. מהפרוטוקולים של ועדת התכנון של הפרויקט עולה, כי היו קשיים בהתאמת התכנון לגודל השטח שאושר בידי ועדת ההיגוי. מפרוטוקול מדצמבר 1994 של ועדת התכנון, הפועלת במסגרת ועדת ההיגוי, עולה, כי לוועדה הוצגו תכניות לבינוי 28,450 מ"ר למתקני הרשות ולמשרדיה. באותו פרוטוקול צוין, כי "תכנית המימון מבוססת על 26,500 מ"ר; בשלב זה - כך יוגש וההפרש יוצג במהלך הבנייה". בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי הנתונים שהוצגו בדיונים, לא אושרו בוועדת ההיגוי, ובפועל אושר רק שטח של 26,500 מ"ר.

תקציב הפרויקט ומימונו

1. בינואר 1993 התקיים אצל מנכ"ל משרד האוצר דיון, בהשתתפות נציגי הרשות והרל"י, ובו סוכם כי הרשות והרל"י יכינו תכנית מימון לפרויקט שתהיה מבוססת על התמורה שתתקבל ממכירת נכסים של הרשות ועל בנייה באמצעות יזם, ולא על מימון ממשלתי או מימון מכספי האגרה. באוגוסט 1994 הכין היועץ הפיננסי של הפרויקט תכנית פיננסית, שלפיה תגיע העלות הכוללת של הפרויקט לכ-59.5 מיליון דולר. באפריל 1995 הגיש היועץ תכנית מעודכנת שלפיה תקציב הפרויקט יסתכם בכ-72.3 מיליון דולר.

להלן תקציב הפרויקט שהכין היועץ באפריל 1995:

סעיף	שטח (במ"ר)	עלות (באלפי דולרים)
רכישת הקרקע		19483
בנייה ופיתוח	26500	24183
חנייה ושטחי מסחר	30000	12000
הוצאות אחרות* ועלויות מע"מ		12328
רכישת ציוד לאולפנים והתקנתו		4274
ס"ה	56500	72268

* כולל כ-1.04 מיליון דולר להוצאות בלתי צפויות (כ-3% מתקציב הבנייה). בפרויקטים ציבוריים בארץ בסדר גודל וברמת תכנון כללית כאלה, מקובל לחשב את ההוצאות הבלתי צפויות בשיעור של 10%-15% מעלות הבנייה.

ההפרש בסכום של כ-12.8 מיליון דולר, בין התקציב שהוגש באוגוסט 1994 לבין העדכון באפריל 1995, נבע מכמה שינויים ועדכונים: 6 מיליון דולר נוספו לצורך בניית שטחים מסחריים שההכנסות ממכירתם ישמשו למימון הפרויקט; נוסף 1 מיליון דולר להגדלת שטחי החנייה שמכירתם תשמש גם היא למימון הפרויקט; כ-4.3 מיליון דולר נוספו לרכישת ציוד לאולפנים ולהתקנתו; כ-0.9 מיליון דולר נועדו לתשלום תוספות לעלויות מע"מ ו-0.6 מיליון דולר לכיסוי תוספת על מחיר הקרקע.

בינואר 1996 עודכן תקציב הפרויקט על פי מדד תשומות הבנייה, ונקבע בסך 241.2 מיליון ש"ח (כ-81 מיליון דולר). הרשות החליטה להציג את נתוני הפרויקט בשקלים בתוספת הפרשי הצמדה למדד תשומות הבנייה, לאחר שהתברר כי הצגת הנתונים בהצמדה לדולר אינה משקפת את השינויים שחלו במשך השנים בעלויות הבנייה. כך גם הוצגו נתוני תקציב הפרויקט בספר התקציב של הרשות לשנת 1996.

2. להלן מקורות המימון לפרויקט, כפי שהציג היועץ הפיננסי באפריל 1995:

באלפי דולרים

23500	מימוש נכסים פיזיים של הרשות (לפני השבחה)
21000	חיסכון בשכר דירה שוטף*
8000	חיסכון בעלויות שוטפות*
16500	מכירת שטחים מסחריים ושטחי חנייה
69000	ס"ה

* חסכוניות אלה הם היוון החסכוניות השנתיים במשך 20 שנה.

מאחר שבינואר 1996 נקבע שתקציב הפרויקט הוא כ-81 מיליון דולר, ואילו מקורות המימון העומדים לרשותו מסתכמים ב-69 מיליון דולר, החליטה הרשות, בעצת יועציה, כי נדרשת תכנית השבחה לנכסים שמהם יפוגו יחידותיה של הרשות, כדי לקבל בעדם תמורה גדולה יותר. נוסף על כך, לאחר סיום שכירת אולפנים חיצוניים בנווה אילן תחסוך הרשות, על פי הערכת היועץ הפיננסי, כ-20 מיליון דולר (במחיר הון של 5% לתקופת חיסכון של 20 שנה).

3. כדי לגשר על הפער שבין מקורות המימון המיידיים שבידי הרשות לבין תקציב ההשקעות הנדרש, תממן הרשות את הפרויקט, על פי התכנית הפיננסית, באמצעות הלוואות ארוכות טווח. באוגוסט 1996 לקחה הרשות הלוואות בסך כולל של 25 מיליון דולר למימון השלב הראשון של הפרויקט, על סמך האישורים של הממשלה וועדת הכספים של הכנסת ממאי ויולי 1995.

הנדל"ן שבידי הרשות אמורים לשמש מקור עיקרי למימון הפרויקט. לפיכך, הסדרת רישומם על שם הרשות, כתנאי למכירתם, ופעולות להשבחתם, הן הפעולות העיקריות שעל הרשות ויועציה לבצע בטרם מכירתם. בעניין זה העלתה הביקורת את הממצאים האלה:

(א) עוד בתחילת 1990 העריך שמאי, לפי הזמנת הרשות, את שווי זכויותיה של הרשות בנכסי המקרקעין בכ-55,540,000 ש"ח. מהדוח שהגיש השמאי עלה, כי זכויות הרשות בנכסים אינן רשומות בלשכות רישום המקרקעין ועל אחדים מהם אין אף מסמך המעיד על זכויותיה, פרט לעובדה שהיא מחזיקה בהם בפועל. רק באפריל 1993 התקשרה הרשות עם עורך דין חיצוני כדי לקבל ממנו ייעוץ משפטי בכל הקשור לפרויקט, וביקשה ממנו לבדוק את מצבם המשפטי של

נכסיה ולפעול לרישומם כחוק על שמה. בינואר 1995 הגיש עורך הדין החיצוני לרשות דוח וממנו עלה שחלק מ"נכסי מימון" של הרשות - כלומר רכוש שאפשר למכור כדי לממן את הבנייה - אינם רשומים כלל אצל רשם המקרקעין ומינהל מקרקעי ישראל, וקשה להשיג רישומים בעניינם.

ביוני 1995 נתן שר האוצר ייפוי כוח לעורך הדין החיצוני לטפל בשמונה נכסים שהרשות אמורה למכור. אחד הנכסים העיקריים שבידי הרשות הוא מתחם הטלוויזיה בשכונת רוממה בירושלים. על פי בירורים שעשה עורך הדין החיצוני, רכשה המדינה בשנים 1966 ו-1968 מחברה ממשלתית לשעבר חלק מהנכס לשימוש הרשות. הנכס טרם נרשם על שם המדינה, ואף טרם נרשם על שם החברה המוכרת, שרכשה אותו קודם לכן מהרשות לפיתוח. נכס אחר, גם הוא בשכונת רוממה ורשום על שם רשות הפיתוח, נמכר לחברה פרטית וזו מכרה למדינה שרכשה אותו בשביל הרשות; אך הנכס לא נרשם לא על שם המדינה ולא על שם הרשות.

על פי דיווחי עורך הדין החיצוני ביולי 1996, שהסתמך על הערכות שמאי, הוערכו נכסי הרשות בסכום כולל של כ-28 מיליון דולר; ההערכה אינה סופית, שכן היא תלויה במצבם המשפטי של הנכסים (בעלות מלאה או דיירות מוגנת). הערכות השווי של כמה מהנכסים היו משנת 1991 ושל שלושת הנכסים העיקריים - משנת 1995. על נכס אחד לא נעשתה כל הערכה. מהערכות השמאי עולה, כי אם ירשמו הנכסים, כנדרש, ויעשו פעולות השבחה מתאימות, תוכל הרשות למכור את הנכסים בסכומים גדולים בהרבה משויים כיום.

(ב) כאמור, באוגוסט 1996 קיבלה הרשות הלוואות בסך 25 מיליון דולר לביצוע השלב הראשון של הפרויקט בעקבות מכרז בין בנקים. בישיבת ועדת ההיגוי מספטמבר אותה שנה דווח סמנכ"ל כספים וכלכלה של הרשות, כי הסכום האמור לא יספיק לביצוע השלב הראשון והרשות תאלץ לבקש ממשרד האוצר אישור לקבל הלוואה נוספת.

(ג) משנת 1993 ואילך הוקצו לפרויקט כספים במסגרת סעיף משנה בתקציב הפיתוח של הרשות. עד יוני 1996 חויב סעיף משנה זה בסכום של כ-4.2 מיליון ש"ח, רובו בגין הוצאות על תכנון והעסקת יועצים. במכתב שכתבו יו"ר ועדת ההיגוי והסמנכ"ל לתכנון ופיתוח, ביוני 1996, צוין כי עם קבלת כספי המימון לצורכי הפרויקט יחויב תקציב הפרויקט בסכום ההוצאות שהצטברו, והסכום יוחזר לתקציב הפיתוח של הרשות.

ניהול הפרויקט

1. בניהול הפרויקט מעורבים מספר לא קטן של גופים ויועצים:

(א) עם תחילת הטיפול בפרויקט הוטל על הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, המנהל את אגף התכנון והפיתוח של הרשות, לשמש מרכז מטעם הרשות. במסגרת תפקידו הוא חבר בוועדת ההיגוי ובוועדת התכנון, ובמשרדיו מרוכז רוב החומר התכנוני.

(ב) הרל"י היתה מעורבת בהכנת תכנית המתאר של עיריית ירושלים למתחם שערי צדק, ומנהל הרל"י באותה העת יזם, יחד עם הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים של הרשות, את חידוש המאמצים למציאת מקום מתאים לקריית רשות השידור. על פי ההסכם שנחתם עם הרל"י באפריל 1993, קיבלה עליה הרל"י את הניהול של הפרויקט והפיקוח עליו ואת הפעילות להשבתתם של נכסי הרשות ומכירתם.

(ג) באפריל 1993 אישר הוועד המנהל את הצעת יו"ר הרשות להקים ועדת היגוי לפרויקט, שבה יהיו חברים יו"ר הרשות, חבר הוועד המנהל (יו"ר הוועדה לפיתוח של הרשות), מנכ"ל

הרשות ושלוש סגניו. מנכ"ל הרל"י ויועצים שונים לפרויקט משתתפים בישיבות הוועדה כיועצים. מאז הקמתה קיימה הוועדה כ-20 ישיבות.

(ד) בספטמבר 1993 ביקש מנכ"ל הרשות מיו"ר הרשות לקבל עליו את תפקיד ראש צוות ניהול הפרויקט, מטעם הרשות, וציין כי תפקיד זה לא בא במקום תפקידו כראש ועדת ההיגוי, אלא משלים אותו. יו"ר הרשות סיים את תפקידו בקיץ 1995, אך המשיך לשמש יו"ר ועדת ההיגוי. לא נמצא שהוועד המנהל הסמיך אותו להמשיך ולשמש בתפקיד זה, נוסף על תפקידו כראש צוות הניהול. במאי 1996 נחתם עמו חוזה עבודה אישי, ולפיו הוא ימשיך לשמש ראש הפרויקט, בשכר.

(ה) בתפקיד המהנדס-המפקח של הפרויקט ומנהל צוות הבנייה מועסק מהנדס (להלן - המהנדס-המפקח), העומד בראש חברת הנדסה שהשתתפה בהכנת תכנית המתאר של מתחם שערי צדק בשביל הרל"י. בישיבת ועדת ההיגוי הראשונה, שהתקיימה באפריל 1993, הציג מנכ"ל הרל"י את המהנדס-המפקח כמנהל הפרויקט.

(ו) בישיבה של מליאת הרשות במאי 1996 הודיעה יו"ר הרשות כי הוועד המנהל החליט להקים מקרב חבריו ועדה ציבורית של שלושה חברים, שתלווה את הפרויקט.

2. מהמועד שבו אישר הוועד המנהל את הפרויקט, באפריל 1992, ועד מועד סיום הביקורת עברו יותר מארבע שנים ובמהלכן נתמנו, כאמור, גופי ניהול שונים לפרויקט. לא נמצא כי תפקידיהם של גופים אלו והקשרים ביניהם הוגדרו בצורה ברורה:

בהסכם שנחתם עם הרל"י באפריל 1993 הוגדרו תפקידיה כלהלן: "ניהול הפרויקט והוצאתו אל הפועל כולל הניהול והפיקוח על העבודות הקשורות בהקמתו, לרבות ניהול ופיקוח על עבודות התכנון והבנייה וביצוע העבודות הארגוניות הקשורות לפיקוח". עוד הוגדרו בהסכם תפקידי הפיקוח של הרל"י בזו הלשון: "עבודות הפיקוח יכללו, בין השאר, ניהול מו"מ עם הגורמים האמורים ליטול חלק בהקמת הפרויקט ולרבות המתכננים, היועצים והקבלנים, פיקוח הנדסי צמוד, ייעוץ טכני וכל שירותי פיקוח שיידרשו לשם הקמת הפרויקט, לרבות ביצוע הפעולות הניהוליות והארגוניות הקשורות לפיקוח". כן היא "תפעל למען השבחת נכסי המימון, לרבות על ידי פניות, בקשות, ומשא ומתן עם הרשויות המוסמכות, כולל רשויות התכנון והבנייה". על פי ההסכם הוטל על הרל"י גם להכין הצעת תקציב לפרויקט והצעות תקציב חלופיות, "תוך מאמץ להוזיל את הפרויקט". נוסף לכך היה על הרל"י, בין השאר, לנהל מעקב אחר כל שלבי רכישת זכויות המקרקעין, התכנון והביצוע של הפרויקט; להיות אחראית להכנה ולהגשה של כל המסמכים הדרושים לפרסום מכרזים; לפקח על ביצוע שירותי המתכננים והיועצים, לרבות בכל הקשור להכנת התכניות ואישורן; להכין תחזית תזרים מזומנים ואומדנים תקציביים במסגרת תקציב הפרויקט; ולהגיש מדי חודש בחודשו לוועדת ההיגוי דין וחשבון בכתב, אשר יסקור את התקדמות העבודה בפרויקט.

משנת 1992 עד יולי 1994, מועד פרישתו של מנכ"ל הרל"י דאז, התבטאה פעילותה של הרל"י בניהול הפרויקט בעיקר בהשתתפות בוועדת ההיגוי ובתחום הקשרים עם גופים ציבוריים שמהם נדרשה הרשות לקבל אישורים שונים כדי לקדם את הפרויקט. גם לאחר שפרש מנכ"ל הרל"י מתפקידו הוא המשיך להשתתף בישיבות ועדת ההיגוי כיועץ בהתנדבות. נמצא שהרל"י עצמה לא השתתפה, ממועד פרישת המנכ"ל, השתתפות פעילה בפרויקט, על אף ההסכם אתה, ונציגיה אף לא השתתפו בישיבות ועדת ההיגוי.

ביוני 1995, בישיבה של ועדת התכנון של הפרויקט, ציין יו"ר הרשות, כי "למיטב ידיעתי ... הם [הרל"י] לא פועלים בנושא הפרויקט, אך הרשות מבקשת עזרתם בנושא השבחת הנכסים". רק בנובמבר אותה שנה הודיע סמנכ"ל כספים וכלכלה של הרשות, כי סוכם עם המנכ"ל החדש של

הרל"י לאשרר את ההסכם שנחתם בזמנו בין הרשות להרל"י. כן הודיע, כי הרל"י תהיה מנהל הפרויקט, נציגיה ישתתפו בישיבות ועדת ההיגוי, ו"בכל החוזים יופיעו אנשי הרל"י כמנהל הפרויקט". בנספח להסכם עם הרל"י, שנחתם רק במאוס 1996, נקבע שהתמורה בעד שירותי הרל"י תחולק לשניים: כ-300,000 דולר בעד ביצוע שירותי ניהול לפי ההסכם, וכ-300,000 דולר בעד "השירותים הנוספים" הנוגעים לטיפול בהשבחת נכסי הרשות, שישולמו למן המועד שבו יירשמו המקרקעין על שם הרשות.

אשר לפעולות שעל הרל"י לבצע על פי ההסכם נמצא, כי מקצתן מבוצעות בידי ועדת ההיגוי, ראש צוות ניהול הפרויקט, הסמנכ"ל לתפקידים מיוחדים וסמנכ"ל כספים וכלכלה של הרשות, ובידי גופים אחרים שהרשות התקשרה עמם: עורך הדין החיצוני של הפרויקט, היועץ הכלכלי, היועץ הפיננסי והמהנדס-המפקח. הכנת תקציב הפרויקט נמנית עם תפקידיה של הרל"י וגם עם תפקידיו של היועץ הכלכלי; הפיקוח על הבנייה נמנה עם תפקידי הרל"י וגם עם תפקידיו של המהנדס-המפקח. חלק מהמטלות המוטלות על הרל"י, על פי ההסכם עמה, מבצע עורך הדין החיצוני שהרשות שכרה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי הרל"י נועדה לשמש "מנהל פרויקט" מקצועי בלבד, בכפיפות לוועדת ההיגוי, אך נוכח שינויים אישיים שנעשו בה, השתנה בפועל תפקידה במהלך 1995, והפעולות שהיא נדרשה לבצע על פי ההסכם בוצעו בידי ועדת ההיגוי. לדברי הרשות, פעילות הרל"י ומעורבותה חזרו בעת האחרונה להיקף הנדרש על פי ההסכם בין הצדדים.

התקשרות עם יועצים

בגלל מורכבותו והיקפו הגדול של הפרויקט, התקשרה הרשות, כאמור, עם מספר רב של יועצים, עוד בשלבים המוקדמים ביותר של תכנונו, ובהם: האדריכל, המהנדס-המפקח והיועץ הכלכלי של הפרויקט, שהועסקו קודם לכן בידי הרל"י בהכנת תכנית המתאר. את היועצים האחרים, בעיקר יועצי הבנייה המקצועיים, שכרה הרשות במישרין.

1. העסקת האדריכל אושרה בוועדת ההיגוי בישיבתה הראשונה באפריל 1993, לפי המלצת מנכ"ל הרל"י להעסיק בתכנון הפרויקט את אנשי הצוות שהכינו את תכנית המתאר ולכן מכירים היטב את המתחם ואת הבניין שנועד לשימור. במאי אותה שנה העדיפה הוועדה לשוב ולאשר את העסקתו, במקום לקיים מכרז או תהליך בחירה אחר מבין כמה אדריכלים (ראה לעיל). ההסכם עם האדריכל נחתם רק ביולי 1996, יותר משלוש שנים לאחר תחילת העסקתו. על פי ההסכם, יקבל האדריכל סך כולל של כ-3 מיליון ש"ח. עד יוני 1996, עוד לפני שנחתם ההסכם, שולמו לו כ-1.3 מיליון ש"ח.

2. לביצוע אחדות ממטלות הניהול שהוטלו על הרל"י, היא העסיקה, כאמור, חברת הנדסה שהתמחתה בתכנון ובפיקוח ההנדסי (המהנדס-המפקח) והועסקה בשנת 1992 בהכנת תכנית המתאר למתחם. בישיבה של ועדת ההיגוי באפריל 1993 המליץ מנכ"ל הרל"י להעסיק את המהנדס-המפקח, שכן גם הוא כבר מכיר את המתחם. באותה ישיבה הוחלט להטיל על הרל"י לבחון הסדרים אפשריים להעסקתו. מאותו מועד שותף המהנדס-המפקח בישיבות ועדת ההיגוי ובישיבות ועדת התכנון. ההסכם עמו נחתם רק ביולי 1994, יותר משנה לאחר שהרשות החלה להעסיקו. בהסכם נקבע שהוא יקבל שכר טרחה בסך כ-2 מיליון ש"ח, בהצמדה למדד המחירים לצרכן ועל פי השינויים בתקציב הפרויקט. עד למועד חתימת ההסכם שולמו למהנדס-המפקח 140,000 ש"ח, בתוספת מע"מ.

3. כאמור, התקשרה הרשות עם יועץ כלכלי לפרויקט. גם הוא הועסק עד אז בידי הרל"י, וההתקשרות עמו אושרה אף היא בישיבתה הראשונה של ועדת ההיגוי. היועץ השתתף בישיבות הוועדה למן ישיבתה הראשונה. במאי 1993 הודיע סמנכ"ל כספים וכלכלה לוועדת ההיגוי, כי

סוכמו תנאי העסקתו של היועץ. אולם ההסכם עמו נחתם, כנראה, רק בשנת 1994; על ההסכם עצמו אין תאריך חתימה. על פי ההסכם, ישולמו ליועץ 3,000 דולר לחודש בתוספת מע"מ. נמצא שכבר בשנת 1993 שולמו ליועץ כ-23,000 ש"ח.

4. היועץ הפיננסי של הפרויקט הועסק גם הוא בידי הרשות, על פי המלצת מנכ"ל הרל"י בישיבת ועדת ההיגוי באפריל 1993. שכרו נקבע בסך של 31,000 דולר בתוספת מע"מ; ההסכם עמו נחתם רק בדצמבר 1994. עד מועד חתימת ההסכם שולמו לו כ-39,000 ש"ח.

5. הרשות מעסיקה עוד מספר רב של יועצים בתחום התכנון והבנייה; רובם נבחרו בידי ועדת מכרזים מבין המועמדים שהגישו הצעות. במועד סיום הביקורת, דצמבר 1996, טרם נחתמו הסכמים עם היועצים הללו, אף שמקצתם החלו בעבודתם זמן רב קודם לכן.



הקמת קריית רשות השידור במתחם בית החולים שערי צדק הישן בירושלים היא פרויקט גדול מאוד בהיקפו הכספי, וחשיבותו לרשות השידור רבה. דיונים על הקמת קריית רשות השידור, אשר בה ירוכזו כל יחידות הרשות הפזורות ברחבי העיר, מתנהלים זה כשלושים שנה (בעניין זה, ראה דוח שנתי 26, עמ' 1097). בראשית הפעילות הנוכחית בעניין זה, בשנת 1992, הוחלט כי מימון הפרויקט לא יוטל על ציבור משלמי האגרה ולא על תקציבה הרגיל של הרשות אלא יבוא ממקורות אחרים. באותו מועד נאמדה עלות הבנייה ורכישת הקרקע בכ-47 מיליון דולר. מאז תפח אומדן זה לכ-81 מיליון דולר, עקב שינויים ותוספות (בין היתר לצורך בניית שטחי מסחר וחנייה שיימכרו לשם מימון הפרויקט; לרכישת ציוד אולפנים ולהתקנתו; תוספת למחיר הקרקע; ועדכונים על פי מדד תשומות הבנייה ושינויים בעלויות הבנייה). יתכן שסכום זה עוד יגדל בעתיד.

בכל הקשור למימוש הפרויקט, התקדמה הרשות עקב בצד אגודל. במהלך הביקורת עלו כמה שאלות קשות, בעיקר בנוגע להסדרת רישום הבעלות על נכסי הרשות שהיא היתה אמורה להסדירה כבר לפני שנים רבות ואשר הם האמורים לשמש מקור עיקרי למימון הפרויקט. אם יגדל היקפו של הפרויקט ואם לא ימומש פוטנציאל ההשבחה של נכסי הרשות, עלול הדבר להקשות על הרשות לעמוד במסגרת התקציבית למימושו. לפי התכנון הנוכחי, תקום קריית רשות השידור על קרקע יקרה מאוד, במרכז סואן של העיר, ועל הרשות לשמר במרכז המתחם את מבנה בית החולים שערי צדק הישן. כאמור, במועד סיום הביקורת, 27.12.96, החליטה הממשלה "להקים צוות בין-משרדי ... על מנת שיבחן מחדש את החלטת הממשלה מיום 28.5.95 בנושא פרויקט 'שערי צדק', זאת תוך מגמה להקטין את עלויות הפרויקט ובדגש על עלות הקרקע שנבחרה". למסקנות הצוות עשויה להיות השפעה מכרעת על עתיד הפרויקט.