

## החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

### תקציר

ביולי 1968 החליטה הממשלה להקים את החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (להלן - החברה), כדי לשקם את הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים (להלן - הרובע) ולפתחו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי בעל צביון מיוחד. החברה היא חברה ממשלתית, בשליטת המדינה. הרובע שוכן בשטח המנוהל בידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). בשנת 1970 החכיר המינהל את הרובע לחברה בחכירה ראשית. את המבנים למגורים החכירה החברה בחכירת משנה לדורות למשתכנים ברובע, ואת שאר הנכסים החכירה בחכירת משנה לדורות או השכירה לפי העניין.

הבדיקה העלתה כי החברה אינה מנהלת את הנכסים שברשותה כראוי. נכסים רבים תפוסים בידי משתמשים בלא הסכם וזכויות חוכרי משנה, שהשתכנו בנכסים לפני שנים רבות טרם נרשמו על שמם.

עלותו של מיזם ברובע, שחזרו של בית הכנסת "החורבה", הנאמדת בכ-28 מליון ש"ח, לא פורטה למרכיביה. משרדי ממשלה המחויבים על פי החלטת ממשלה להעביר כספים למיזם זה, לא העבירו את חלקם לחברה.

תושבי הרובע סובלים ממחסור במקומות חניה, וזאת, בין היתר, עקב חלוקת תווי חנייה לאנשים שאינם תושבי הרובע. החניון ברובע מופעל בידי החברה, אולם הוא פועל בלא רשיון עסק, הנדרש על פי החוק, ובניגוד להחלטת בית המשפט. החברה תכננה מיזם לבניית חניון ומעליו מפלסים למסחר, אולם טרם הגישה תכנית לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. נוכח העיכוב בהגשת התכנית ונוכח מצוקת החנייה המתמשכת היה על החברה לבחון חלופות אחרות זה מכבר, אך הדבר לא נעשה.

החברה איפשרה לחוכרי משנה ולשוכרים להעביר לאחרים את זכויותיהם בלא הסכמתה, שלא כמוסכם בין הדיירים לבינה. זאת ועוד, החברה אינה אוכפת על חוכרי המשנה והשוכרים שימוש בנכסים על פי הייעוד שהוסכם עמם ולפי החוק, ואף אינה גובה דמי שימוש<sup>1</sup> ראויים, על פי שימוש בפועל.

מאחר שהחברה אינה גובה חובות מרבים מן הדיירים, צברו כמה דיירים במרוצת הזמן חובות כבדים. לעתים החברה אינה יודעת מה סכום החובות הללו, והיא אף לא נקטה צעדים לגבות את החובות, או לפנות את הדיירים האמורים מהנכסים.

בשל חוסר המעש של החברה בגביית חובות במשך עשרות שנים, נגרם לחברה הפסד הכנסה ניכר, שסכומו נאמד על ידי הביקורת בכמה עשרות מיליוני ש"ח. הפסדים אלה<sup>2</sup> לא מצאו את ביטויים במאזן החברה.

1 תשלום בגין ניצול המקרקעין בלא מתן זכות בהם.

2 באומדן ההפסדים יש לכלול לא רק את גובה החוב שלא הוחזר אלא גם את התשואה האלטרנטיבית מהנכס.

החברה פועלת גם מחוץ לרובע, הגם שכתב היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו לפני שנים כי יש להתנות פעילות כזו בשינוי תזכיר ההתאגדות של החברה. האסיפה הכללית של החברה אישרה בשנת 1999 את שינוי התזכיר; השינוי טרם אושר בידי הממשלה.

הסכומים שכללה החברה בדוחות שלה כהפרשה לתביעות משפטיות נגדה או כהפרשה לחובות מסופקים נקבעו שלא על פי חוות דעת מקצועיות של היועץ המשפטי ורואה החשבון של החברה. החברה מפרטת בדוחותיה הכספיים רק את החובות השוטפים בלי ציון החובות שמקורם פיגור בתשלומים לחברה.

ניהול כוח האדם בחברה לוקה אף הוא בחסר: לא נמצאו בחברה פרטים על דרך גיוסם של העובדים, על כישוריהם ועל השכלתם.

דירקטוריון החברה ממלא את תפקידו פרק זמן ארוך בלא יו"ר, ובניגוד לכללי המינהל התקין.

בנובמבר 1982 המליצה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לממשלה למזג שלוש חברות ממשלתיות בירושלים שעסקו בשיקום ירושלים ופיתוחה כדי לחסוך בכוח אדם ולייעל את העבודה. בינואר 1983 אישרה הכנסת את המלצת הוועדה. אולם, אחרי יותר מ-23 שנים מאז אישור הכנסת, טרם נמצאה דרך הולמת לפרק את החברה או חלופה שתאפשר את המשך קיומה.



## מבוא

1. בין השטחים שהפקיעה המדינה באפריל 1968, נכלל גם שטח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים (להלן - הרובע), ששטחו כ-134 דונם, לרבות רחבת הכותל והמבנים שהיו בה. ביולי 1968 החליטה הממשלה להקים את החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (להלן - החברה). בינואר 1969 נוסדה החברה.

בתזכיר ההתאגדות של החברה נאמר כי זו הוקמה כדי לשקם את הרובע ולפתחו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי, ובתוך כך להדגיש את צביונו המיוחד, וכן כדי לתכנן פעולות שיקום ופיתוח ברובע, להבטיח שירותים לציבור ושירותי אחזקה הדרושים לשמירת אופיו של הרובע ולהביא לידי כך שיהיה לאתר תיירות ולמקום מגורים.

החברה היא חברה ממשלתית, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975. שר הבינוי והשיכון אחראי לענייניה לפי חוק זה, ובידיו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה. הון המניות של החברה מורכב משלושה סוגי מניות: 3001 מניות רגילות, מניית א' ושש מניות ב'. המניות הרגילות וכן מניית א', שהונפקו ונפרעו, מוחזקות כולן בידי מדינת ישראל (להלן - המדינה), ואילו מניות ב', שהונפקו ונפרעו גם הן, 16.67% מהן מוחזקות בידי המדינה ו-83.33% מהן מוחזקות בידי שישה בעלים אחרים<sup>3</sup>. על פי ס' 4 של תזכיר ההתאגדות של החברה,

3 רשות הפיתוח, החברה הממשלתית למדליות ומטבעות בע"מ, בנק יב לעובדי המדינה בע"מ, עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, המשקם בע"מ ותעשיית מחצבי ישראל מוסד לחקר ולפיתוח.

המחזיק במניה מסוג א' (המדינה) הוא זה אשר ממנה את הדירקטוריון ורשאי להחליף או לפטר דירקטור.

2. בהסכם שחתמו החברה ומינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) בשנת 1970 התחייב המינהל להחזיר לחברה את שטח הרובע בלא תמורה, לפרק זמן של 49 שנים מיום רישום החכירה בלשכת רישום המקרקעין, בתוספת אופציה לחכירה ל-49 שנים נוספות. על פי ס' 15 להסכם זה החברה רשאית להחזיר שטחים מן הרובע בחכירת משנה וכן להשכיר כל נכס לכל אדם או גוף שתמצא לנכון.

3. לשם השגת מטרתה הקימה החברה תשתית לתחבורה ותשתית לשכונות מגורים, עשתה חפירות ארכאולוגיות, הכשירה שטחים לחניונים ורחבות לכינוסים, בנתה ושיפצה מבנים למגורים, לצורכי הציבור ולמסחר. את המבנים למגורים החכירה החברה בחכירת משנה לדורות למשתכנים ברובע, ואת השאר החכירה בחכירת משנה לדורות, כאמור, או השכירה לפי העניין.

בשנים הראשונות לפעילותה הקצתה החברה דירות למשתכנים על פי קריטריונים לאכלוס הרובע שקבעה. בשנת 1971 הקימה החברה ועדת אכלוס הפועלת עד היום, והמורכבת מחברי דירקטוריון החברה ומעובדיה. ועדת האכלוס מאשרת העברת נכסים מדייר לדייר לפי התנאים המפורטים בהסכם החכירה לדורות או בהסכם השכירות הסטנדרטי הנחתם בין החברה ובין החוכר או השוכר<sup>4</sup>.

מאז הקמתה ועד שנת 1984 השלימה החברה את שיקומו ובנייתו של הרובע היהודי. היא בנתה כ-500 דירות, כ-100 חנויות וכמה מבנים למוסדות ציבור. כיום גרות ברובע כ-600 משפחות, המונות כ-4,000 איש.

מבקר המדינה פרסם שני דוחות ביקורת בענייניה של החברה, הראשון בשנת 1981<sup>5</sup>, והשני בשנת 1992<sup>6</sup> (להלן - הדוח הקודם). ואלה היו עיקרי הממצאים בדוח הקודם: דיירים לא מעטים אינם ממלאים את חובתם לגור בדירתם דרך קבע ולא במקום אחר; לא חלה התקדמות של ממש ברישום המקרקעין ברובע היהודי וממילא לא נרשמו זכויות חוכרי המבנים בלשכת רישום המקרקעין בירושלים (להלן - לשכת הרישום); החברה לא ניהלה ספר רכוש ובו פירוט המקרקעין והמבנים שברשותה, הזכויות הנוגעות לכל נכס והעברת הזכויות מקונה לקונה; סכומים שהעביר משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) לחברה בשנים 1985 עד 1988 ושטרם הוחלט כיצד יסווגו - לא נוקפו לחובת החברה ברישומי החשב הכללי; החברה לא פרעה ולו את מקצת ההלוואה שאוצר המדינה העניק לה, הלוואה שבשנת 1981 נקבע בעבורה הסדר תשלומים המתחיל באפריל 1984; בשנים האחרונות נקלעה החברה לקשיי נזילות ועקב זאת היו הוצאות המימון שלה כבדות; בשנת 1982 אישרה הכנסת את הצעת הוועדה לענייני ביקורת המדינה ולפיה נדרשה הממשלה לפעול למיזוג שלוש החברות הממשלתיות (לרבות החברה) העוסקות בשיקום ופיתוח בירושלים, מתוך מטרה לחסוך בכוח אדם ולייעל את העבודה. החלטת הכנסת לא מומשה.

בחודשים נובמבר 2004-מאי 2005 בדק משרד מבקר המדינה את העסקת כוח האדם בחברה, את מצבה הכספי, את גביית החובות, את פעילותה השוטפת, את ניהול נכסיה, פעילות מחוץ לרובע, פעילות הדירקטוריון, והיבטים מסוימים של יחסיה עם תושבי הרובע. הבדיקה התקיימה בחברה, ובדיקות משלימות נערכו במשרד, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), בלשכת הרישום ובלשכת רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

4 הסכמי החכירה לדורות נחתמו לתקופה של 49 שנים והסכמי השכירות לתקופות של עד חמש שנים.  
5 דוח על הביקורת בחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, התשמ"א-1981.  
6 דוחות ביקורת על האיגודים בתחום הבינוי והשיכון, התשנ"ב-1992.

## ניהול הנכסים

1. החברה השכירה או החכירה בחכירת משנה כ-500 דירות וכ-100 נכסים אחרים למטרות מסחר ולצורכי הציבור, וזאת לפי תנאי ההסכם שנחתם עם המינהל בשנת 1970.

במועד סיום הביקורת היו בידי החברה 59 נכסים שלא הוחכרו ולא הושכרו. רבים מהנכסים הללו היו תפוסים הגם שלא נחתם הסכם עם המחזיקים בהם (ראו להלן).

הביקורת העלתה 19 נכסים, מהנכסים האמורים, שהמחזיקים בהם שילמו דמי שימוש, הגם שלא נחתם עמם הסכם שכירות או חכירה; בהיעדר חתימה על הסכמים אלה, לא הוסדרו זכויות החברה וזכויות המחזיקים בנכסים.

2. על פי ס' 7(א) לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), עסקה במקרקעין טעונה רישום. בביקורת עלה כי עד למועד סיום הביקורת לא נרשמו זכויותיהם של כמעט כל דיירי הרובע בנכסי המקרקעין.

על אי-רישום הזכויות העיר משרד מבקר המדינה עוד ברוח הקודם<sup>7</sup>. בראשית שנות ה-90 באה החברה לידי הסכם עם המרכז למיפוי ישראל (להלן - המרכז), ובהסכם נקבע כי המרכז יהיה שותף למדידת החלקות ברובע, לצורך רישום המקרקעין בפנקסי המקרקעין, המנוהלים לפי חוק המקרקעין בלשכת הרישום. בשנת 1995 הופסקה פעילות המרכז בעניין זה מטעמים הנוגעים לתקציב. בשנת 2004 נעשה שלב ניסיוני של רישום שני מבנים, ועד למועד סיום הביקורת (מאי 2005) נרשמו בפנקס המקרקעין זכויות הדיירים במבנה אחד, ובו 12 דירות ו-4 חנויות. עד סוף שנת 2004 הוציאה החברה למטרה זו כ-2.6 מיליון ש"ח משוערכים למועד סיום הביקורת (מאי 2005).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2005 הודיעה החברה כי בשנים אלה (1995-2004) מדדה את כל הנכסים ברובע, הכינה את מפת חלוקת המבנים בשביל לשכת הרישום ורשמה את כל הבניינים בלשכת הרישום, וכן עשתה ניסיון ראשוני לרישום הדירות בבניין הראשון, והדבר צלח בידה.

**לדעת משרד מבקר המדינה על החברה לפעול במשנה מרץ לקידום רישום הזכויות.**

3. מיזם בית כנסת "החורבה": בעת הביקורת עסקה החברה בקידום שלושה מיזמים. המיזם הראשון הוא שיקום בית הכנסת "החורבה" ושחזורו. בית כנסת זה נבנה במאה ה-18 ושימש כאחד ממרכזי הפעילות הדתית של היהודים בארץ ישראל עד קום המדינה. המבנה נהרס במלחמת השחרור כשהאתר נכבש בידי הצבא הירדני. המיזם השני הוא הקמת חניון חדש - מדובר בהקמת חניון המיועד לשימושם של תושבי הרובע והמבקרים בו שיכיל כ-1,300 מקומות חניה למכוניות פרטיות ותוספת לאוטובוסים. המיזם השלישי הוא שיקום "כנסיית הניאה" - שרידי כנסייה ששימשה בעבר בעיקר את עולי הרגל הנוצרים.

המיזם הגדול שבהם הוא שיקום בית כנסת "החורבה" ושחזורו לצורכי תיירות. לפי אומדן שערכה החברה בשנת 2001 תסתכם עלות השחזור בכ-28 מיליון ש"ח. באומדן האמור לא נכללה עלות התכנון, סקר וחפירות ארכאולוגיות. עד למועד סיום הביקורת הוציאה החברה כ-1.9 מיליון ש"ח בעד תכנון, סקר וחפירות ארכאולוגיות.

7 ראו דוחות ביקורת על האיגודים בתחום הבינוי והשיכון, תשנ"ב-1992, עמ' 79, בפרק על החברה.

תכנית השחזור הושלמה בתחילת שנת 2001, ובפברואר אותה שנה הסכימה עיריית ירושלים (להלן - העירייה) לתמוך במיזם. ב-21.7.02 החליטה הממשלה להקצות 24 מיליון ש"ח לביצוע מיזם "החורבה". הוחלט כי הסכום ישולם לחברה ב-4 תשלומים של 6 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2003-2006. ההקצאה תיעשה כמפורט: בכל שנה המשרד ישלם 2.5 מיליון ש"ח, משרד התיירות 2.5 מיליון ש"ח ומשרד הפנים 1 מיליון ש"ח. אך נמצא שעד סוף שנת 2004 העביר המשרד רק תשלום אחד, בסך 1.64 מיליון ש"ח בלבד. שאר המשרדים לא העבירו כספים לחברה. גם העירייה הסכימה להשתתף בעלות המיזם והקציבה לכך 0.5 מיליון ש"ח, אך בתחילת שנת 2004 היא העבירה לחברה רק 0.26 מיליון ש"ח.

בנובמבר 2004 הוציאה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בירושלים היתר בנייה לשחזור ה"חורבה" ולבנייתה. עד מאי 2005, מועד סיום הביקורת, לא החלה הבנייה. לאחר סיום הביקורת החלה החברה בעבודות הריסה כדי להכשיר את השטח לבנייה. בידי החברה לא היה אומדן מפורט של המיזם, וגם לא התחייבויות מהמשרדים השונים להעברת כספים למימון המיזם.

4. הפעלת החניון: החברה מפעילה חניון שבו כ-200 מקומות חניה. על פי התוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים), חניון כזה הוא עסק טעון רישוי<sup>8</sup>. בשנת 2001 הגישה רשות הרישוי המקומית כתב אישום נגד החברה בגין הפעלת חניון בלא רישוי, המנוגדת לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). ב-11.5.03 קבע בית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים כי על החברה להפסיק את הפעלת החניון ב-11.5.04.

**עד למועד סיום הביקורת לא מילאה החברה את התנאים שנקבעו בחוק רישוי עסקים לצורך קבלת רישיון עסק ובכל זאת הוסיפה להפעיל את החניון כמקודם, בלא רישיון עסק, ובניגוד להחלטת בית המשפט.**

בתשובתה מנובמבר 2005 הסבירה החברה למשרד מבקר המדינה, כי בשל מחלוקת בתחום התכנון והבנייה שהתגלעה בין החברה לעירייה, מחלוקת שעניינה סוג הרישוי הנדרש לחניון, התעכבה הוצאת הרישיון, וכי החברה פועלת נמרצות לקבלת רישיון במסלול של שימוש חורג ומקווה שהרישיון יתקבל בקרוב כפי שהבטיחו מנהלי הרישוי בעירייה. בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מאותו חודש נאמר כי החברה טרם פעלה להסדרת העניין וכי צו הסגירה של בית המשפט שריר וקיים, וכי אם יתברר כי החניון עדיין פועל בלא רישיון עסק, תיבחן האפשרות להגיש נגדה כתב אישום בגין הפרת הצו.

על פי תכנית המתאר העדכנית, החניון שהחברה מפעילה נמצא בשטח שחלקו מוגדר כשטח ירוק וחלקו מיועד לבנייה, ואין בתכנית זו כל אזכור לחניון. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מרכזיותו וחשיבותו של הרובע כאתר תירות, ראוי שהחברה תיזום הקמת חניון שיספק את צורכי החניה של תושבי הרובע ואת צורכי התיירות והמסחר. כיום נעשה שימוש בכ-1,000 תווי חניה המיועדים לחניון הרובע, הן בידי תושבי הרובע והן בידי אחרים, בעוד שמספר מקומות החניה בחניון הוא 200 בסך הכול.

**ראוי לציין כי המחסור במקומות חניה נגרם, בין השאר, עקב מתן תווי חניה לאנשים שאינם דיירי הרובע.**

בתשובתה מאוקטובר 2005 הסבירה החברה למשרד מבקר המדינה כי כ-700 ממחזיקי תווי החניה ברובע אינם תושבי הרובע, אולם בניהם או הוריהם מתגוררים ברובע, ולפי אמת מידה זו, שקבעו

8 חניון ששטחו עולה על 500 מ"ר.

הדירקטוריון ונציגות התושבים, הם רשאים לחנות בחניון. בדצמבר 2005 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי החל מיולי 2005 היא מקפידה להשוות את פרטי המבקשים תו חניה עם פרטיו של מי שחוכר או שוכר את הנכס ומוודאת כי אין תווים כפולים בעבור אותו נכס.

5. מיזם להקמת חניון חדש: כדי לפתור את המחסור במקומות חניה ברובע אישר הדירקטוריון בנובמבר 2004 תכנית לבניית חניון ובו ארבעה מפלסים ומעליו מיזם מסחרי. על פי התכנית, תהיה הגישה אל החניון דרך מנהרה שתיחפר מתחת לחומות העיר העתיקה. עלות המיזם, ובכלל זה עלויות מניעה של השפעה על הסביבה, למעט חציבה, נאמדת על פי התיעוד של החברה בכ-88 מיליון ש"ח. מקורות המימון למיזם טרם נמצאו, והתכנית לבניית החניון טרם הוגשה על ידי החברה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. עד סוף שנת 2004 הוציאה החברה 415 אלף ש"ח לעבודות תכנון וייעוץ בעד מיזם זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העיכוב בהגשת התכנית ונוכח מצוקת החנייה המתמשכת היה על החברה לבחון חלופות אחרות זה מכבר, אך הדבר לא נעשה.

6. מגורי קבע ברובע: בחוזה החכירה או חוזה השכירות הסטנדרטיים שחתמה החברה עם חוכרי המשנה או השוכרים כלול סעיף האוסר על הדייר או על בעל העסק להעביר את זכויותיו במוחכר או במושכר בלא הסכמת החברה. בשנת 1994, בעקבות הדוח הקודם החלה החברה לנהל ספר נכסים, אך עד מועד סיום הביקורת לא צויין בו מי המחזיק בנכסים שהושכרו באישורה בשכירות משנה, אף כי מן הראוי היה שכן ייעשה.

בביקורת עלה כי היו דיירים שהעבירו לאחרים את זכויותיהם בלא לבקש את אישור החברה לכך. רבים מהמחזיקים בנכסים בלא הסכמת החברה קיבלו תווי חניה בלא שנבדקה זכאותם לגור בנכס שציינו ככתובתם כשביקשו תווי חניה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לאכוף את הוראות החוזה ולפקח על הנעשה בתחום פעילותה ולמנוע מחוכרי משנה ומשוכרים ממנה להעביר לאחרים זכויות, בעיקר זכויות שכירות, בלא ידיעתה ובלא אישורה.

7. שימושים לא מוסדרים: עוד עלה בביקורת כי יש דיירים המשתמשים בנכסים שלא לפי הייעוד שאישרה החברה וכי יש בכך כדי לפגוע בזכותה לקבוע את צביון הרובע ובהכנסותיה. נמצא, למשל, כי במבנה המיועד למגורים שנחכר בשנת 1980, השוכן במרכז הרובע, מופעל מלון (ומפעילו מפרסם את המלון בשלט) ממועד שאינו ידוע לחברה, וזאת בלא ההיתר הנדרש לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), ובלא רישיון עסק. החברה מצדה לא פעלה להסדרת העניין ואף לא דרשה מהחוכר דמי שימוש ראויים בעד השימוש שנעשה בנכס בפועל, גם לא ממאי 2001, המועד שבו הובא לידיעתה דבר השימוש בנכס, שלא על פי הנקבע בחוזה.

אי-גביית דמי שימוש ראויים בגין שימוש בנכסים שלא לפי המוסכם עם החברה, עלול לגרום הפסד לחברה. שימוש כזה אף עלול לגרום לאי התאמה של חלוקת השימושים בקרקע ברובע, לזו שנקבעה בתכנית המתאר, ויש ששימוש כזה אף מנוגד לחוק התכנון והבנייה.

## גביית חובות

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול של החברה בגביית חובותיהם של דיירים למיניהם. במסגרת הבדיקה נמצאו שמונה מקרים של חובות כבדים שסכומם הכולל הוא כ-17.5 מיליון ש"ח לפחות. להלן כמה דוגמאות:

1. מעון בית"ר: בשנת 1999 הגישה החברה תביעה נגד עמותת "המרכז למורשת ירושלים ע"ש זאב ז'בוטינסקי" (להלן - עמותה א') המחזיקה משנת 1967 בנכס המכונה "מעון בית"ר" ששטחו 860 מ"ר, ובה דרשה שהעמותה תתפנה מהנכס ותשלם את דמי השכירות שהיא חייבת לה. הסכום שביקשה בעד השכירות היה 6.043 מיליון ש"ח, המשוערכים למועד סיום הביקורת (מאי 2005) בכ-7.1 מיליון ש"ח.<sup>9</sup> ממסמכי החברה עולה כי מאחר שהתעכבה הגשת התביעה, נאלצה החברה לתבוע דמי שכירות ראויים רק בעד השימוש שנעשה בנכס משנת 1993, כלומר שבע שנים לפני הגשת התביעה, ובכך בעצם הפסידה החברה את דמי השכירות בעד פרק הזמן שקדם לשבע השנים הללו.<sup>10</sup> הגם שלדעת החברה חלף זמן רב מאז החלה עמותה א' לפגור בתשלומיה, לא בא הדבר לידי ביטוי במאזן החברה אלא בביאור בלבד, וזאת בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים.

מהמסמכים עולה כי החברה נענתה בעבר לבקשותיה החוזרות ונשנות של עמותה א' לדחות את הדיונים המשפטיים כדי לבוא לידי הסכם פשרה. מאחר שהחברה נענתה פעם אחר פעם לבקשתה של הנתבעת לדחות את הגשת כתב ההגנה, קבע בית המשפט ב-3.5.04 כי אם לא יוגש כתב הגנה בתוך 15 יום תימחק התביעה מטעמים של חוסר מעש. עמותה א' ביקשה לשוב ולדחות את הגשת כתב ההגנה, אך החברה לא הסכימה לבקשה, וב-17.5.04 הגישה עמותה א' כתב הגנה. החברה הגישה כתב תשובה לכתב הגנה זה, וב-29.9.05 פנו הצדדים להליך של גישור לצורך יישוב הסכסוך.

מהאמור לעיל יוצא, כי בשל חוסר המעש של החברה במשך זמן רב לא נגבה חוב שעל פי חישובי החברה הגיע לכ-6 מיליון ש"ח.

2. הנכס "מורשת היהדות מרכז ספיר", ששטחו 1,691 מ"ר, מוחזק משנת 1967 בידי עמותת "המרכז למורשת היהדות" (להלן - עמותה ב'). בשנת 2000<sup>11</sup> הגישה החברה נגד העמותה הן תביעה לפינוי הנכס והן תביעה כספית לתשלום דמי שכירות בסך 8.5 מיליון ש"ח בעד שבע השנים שקדמו להגשת התביעה<sup>12</sup>. הגשת התביעה עוכבה עיכוב ניכר, ולפיכך לא היה אפשר לתבוע דמי שכירות בעד השנים שלפני 1993, מאחר שחלה עליהן התיישנות. תביעה זו הועברה להכרעת בורר.

נכון למאי 2005, מועד סיום הביקורת, טרם הסתיים הליך הבוררות שהחל בדצמבר 2001 וטרם ניתן פסק הבורר. הצדדים קיימו משא ומתן, כשם שהציע להם הבורר בנובמבר 2003, אולם המו"מ לא הניב תוצאות. ביולי 2005 החליטה היועצת המשפטית של החברה כי המו"מ נכשל וביקשה מהבורר להמשיך בהליך הבוררות. יצוין כי בכל התקופה האמורה לא בא חובה הנטען של עמותה ב' לידי ביטוי במאזן.

9 לפי הערכת שמאי שהתבססה על עליית דמי השכירות ברובע ושינויי שער החליפין של הדולר.  
 10 מחישוב שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי דמי השכירות בעד פרק הזמן שלא נכלל בתביעה, שהחל למצער בשנת 1970, מועד סיום שיפוץ המבנה בידי העמותה, משוערכים במועד סיום הביקורת בכשבעה מיליון ש"ח.  
 11 משנת 1981 ועד שנת 2000 התכתבו החברה והעמותה בעניין חוב נטען של עמותה ב' לחברה, לגבי תשלום סדיר של דמי שכירות משנת 1973 ואילך.  
 12 המשוערכים במועד סיום הביקורת בכ-10 מיליון ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה באמצעות בא כוחה מיום 11.11.05 הודיעה עמותה ב' כי היא אינה חייבת דבר לחברה.

3. בסוף שנת 2004 ניתן פסק דין בגין תביעה שהגישה החברה נגד חברת "החוויה הקולינרית" (להלן - היזמית) שהפעילה משנת 1984 מסעדה בנכס, ששטחו 487.5 מ"ר. בפסק הדין נקבע כי על היזמית לשלם לחברה דמי שכירות והוצאות בסך 1.072 מיליון ש"ח וכן לפנות את הנכס שעדיין היה בחזקתה. בביקורת עלה, כי היזמית נטשה את הנכס עוד בשנת 2003, ומאחר שנעלמו עקבותיה התקשתה החברה להתחקות אחריה. יש לציין, כי בעת השכרת הנכס לא נדרשה היזמית השוכרת להעמיד ביטחונות לחברה כדי להבטיח את תשלום דמי השכירות במלואם ובמועד, כפי שנהגה החברה בהשכרת נכסים מסחריים אחרים.

יצוין כי עניין זה לא בא לידי ביטוי במאזן החברה, אך תואר בביאור בלא נתונים כספיים. בביאור האמור צוין כי הנתבעת היא חולת פירעון וכי ייתכן שהחברה לא תוכל לממש את פסק הדין. לדעת משרד מבקר המדינה כל עוד לא נמחק החוב שהחברה טוענת כי השוכרת חייבת לה, יש להציגו בדוחות הכספיים של החברה.

4. ג ל ר י י ת ז י ב נ ב ר ג : נכס הידוע בשם "גלריית זיבנברג", ששטחו 117 מ"ר, מוחזק בידי עמותת "תלמוד תורה מוריה" (להלן - עמותה ג') המפעילה בו תלמוד תורה. החברה היתה אמורה לגבות מעמותה ג' דמי שכירות מ-1.9.99, שכן היא החזיקה בנכס והשתמשה בו. העמותה כפרה בחובתה לשלם דמי שכירות.

ביולי 2003 הורה דירקטוריון החברה להכין תביעת פינוי ותביעה כספית נגד עמותה ג', אך יו"ר ועדת הניהול<sup>13</sup> של החברה החליט לעכב את הגשת התביעה בנימוק שיש להתרכז בפניו נכסים מסחריים.

הועלה שהחברה איפשרה לעמותה ג' להוסיף ולהחזיק בנכס בלא חוזה חתום ובלא לשלם דמי שכירות. בעת הביקורת החלה החברה לפעול למימוש זכויותיה. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בישיבה בין הצדדים מיום 16.10.05 הוסכם כי עמותה ג' תחתום על הסכם שכירות המבוסס על הערכת שמאי, (שכבר הייתה בידי החברה מאוגוסט 2003), ותשלם את חובה לחברה. בד בבד הכינה היועצת המשפטית של החברה את טיוטת כתב התביעה, שמא לא יצא ההסדר לפועל. יצוין כי אירוע זה כלל לא בא לידי ביטוי במאזן החברה ואף לא בביאור, הגם שהחוב הנוטען של עמותה זו נאמד ביולי 2003 בכ-57,000 דולרים (החברה אמדה את הסכום במט"ח). על פי הודעת החברה, לאחר מועד סיום הביקורת (פברואר 2006), חתמה עמותה ג' על חוזה שכירות עם החברה והסדירה את החוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 22.12.05 הודיע יו"ר ועדת הניהול<sup>14</sup> כי בזכות זאת שהחברה העמידה את הטיפול בנכסים מסחריים בראש סדר העדיפויות שלה לא היו לה גירעונות, וכי הוא החל לפעול להגברת השליטה של החברה בנכסיה. עוד אמר היו"ר כי מצא שאין טעם להפעיל הליכי פינוי נגד מוסדות חינוך, שכן לא היו בידי החברה או בידי העירייה פתרונות כספיים או מבנים חלופיים שיוכלו להקצות למוסדות אלה.



13 ועדה שמונתה בידי הדירקטוריון בתחילת שנת 2003 כדי למלא את תפקידיו של המנכ"ל שפרש בתחילת אותה שנה וטרם מונה לו מחליף.

14 פרש בדצמבר 2004 מתפקידו.

בשל חוסר המעש של החברה בגביית חובות במשך עשרות שנים, נגרם לחברה הפסד הכנסה ניכר, שסכומו נאמד על ידי הביקורת בכמה עשרות מיליוני ש"ח. הפסדים אלה<sup>15</sup> לא מצאו את ביטויים במאזן החברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי לנוכח הערות הביקורת היא החליטה לפעול לגביית החובות או לפינוי המחזיקים, לפי העניין, וכי כבר החלה לעשות זאת.

## פעילות מחוץ לרובע

מתחילת שנות ה-90 מתמקדת החברה בפעילות תחזוקה של הרובע, לרבות ניקיון ושמירה, פיתוח וניהול אתרים ארכאולוגיים הפתוחים לקהל, החכרה של נכסים לדיירים מתחלפים והשכרה של הנכסים שנותרו ברשותה. כמו כן החברה פועלת בתחומי הבנייה והתחזוקה גם ברבעים אחרים בעיר העתיקה, אף כי פעילות כזו איננה מנויה בין מטרות החברה לפי תזכיר ההתאגדות שלה.

בשנת 1991, לאחר שרשות החברות פנתה אל לשכת היועץ המשפטי לממשלה בעניין העברת כספים מהחברה לגופים הפועלים בעיר העתיקה מחוץ לרובע היהודי, השיב היועץ, באמצעות עוזרו, כי לדעתו יש להתנות את המשך פעולותיה של החברה באזור שמחוץ לרובע בכך שהחברה תחליט להוסיף לתזכיר המפרט את מטרותיה סעיפים המציינים במפורש גם את מטרותיה הנוגעות לפעילויותיה במזרח ירושלים, בכך שתשנה את שמה בהתאם, ובכך שהממשלה תאשר את כל אלה<sup>16</sup>. לחלופין, הממשלה יכולה להטיל את ביצוע המטרות האמורות על חברה ממשלתית אחרת.

בעקבות הנחיית רשות החברות פנתה הנהלת החברה בשנת 1999 לאספה הכללית, וזו החליטה להוסיף סעיף לתזכיר ההתאגדות של החברה. בסעיף נכתב כי לחברה מותר לפעול בקרבת הרובע "ובלבד שנתקבלה קודם לפעולה החלטה באספה הכללית של החברה כי הפעולה חיונית לצרכים הישירים של הרובע היהודי...". החלטה זו טעונה אישור של הממשלה.

נמצא כי החברה פעלה בהתאם למתווה שבחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ונקטה את ההליכים הנדרשים כדי להרחיב את סמכויותיה לפעול מחוץ לגבולות הרובע כדין, אולם בה בעת, בטרם הוסמכה לעשות כן ובטרם הושלמו הליכים אלה, היא פעלה בכמה מתחמים השוכנים מחוץ לרובע, אף על פי שלא היה בכך כדי לשרת ישירות את מטרותיה ברובע. להלן דוגמה:

מתחם הידוע בכינויו "גגות גליציה" שוכן בסמוך לרובע ומצפון לו. המתחם מוחזק בידי האפוטרופוס הכללי (להלן - האפוטרופוס). בתחילת שנת 2004 פנו תושבי המתחם אל החברה וביקשו ממנה כי תפעל לקבל לידיה את פיתוח המתחם לרבות ניקיון ואחזקה. בתגובה על בקשה זו, שאישר יו"ר ועדת הניהול של החברה, פנתה החברה אל האפוטרופוס בהצעה לפתח את השטח ולנקותו. האפוטרופוס נענה להצעה, אך הציע כי החברה תשכור את השטח תמורת 15,000 ש"ח לשנה לפרק זמן של 10 שנים או לחלופין תבצע עבודות בסכום של 200,000 ש"ח ותקבל זכות שכירות בשטח<sup>17</sup>. החברה הסכימה להצעה החלופית והחלה לחפש מקורות מימון למיזם. נמצא תורם שהסכים לממן 100,000 ש"ח מעלות המיזם. את היתרה, בסך 100,000 ש"ח, להשלמת

- |    |   |
|----|---|
| 15 | באומדן הפסדים יש לכלול לא רק את גובה החוב שלא הוחזר אלא גם את התשואה האלטרנטיבית מהנכס.                                 |
| 16 | סעיף 11 (א) לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975 קובע שהחלטה של חברה ממשלתית בעניין שינוי במטרות החברה טעונה אישור הממשלה. |
| 17 | זכות לשימוש בשטח ללא תמורה.   |

הסכום, החליט מנכ"ל החברה לממן מתקציב של מיזם משותף עם העירייה. לפי פרוטוקול מיום 18.7.04 הדירקטוריון אישר את הקצאתם של 100,000 ש"ח מתקציב זה.

עד מועד סיום הביקורת הוציאה החברה על המיזם סכום של כ-12,000 ש"ח. במועד זה טרם נחתם ההסכם עם האפוטרופוס, מאחר שהלה התנה את החתימה על ההסכם בכך שהוועדה המקומית לתכנון ובנייה בירושלים תאשר את התכניות.

כאמור לעיל לא הוסמכה החברה לבצע פעולה כזו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 הודיע סגן מזכיר הממשלה כי לא התקבלה במשרדו כל בקשה להגיש לאישור הממשלה את התכניות בדבר שינוי תזכיר ההתאגדות של החברה.

זה שנים החברה מנסה מדי פעם בפעם לכלול בתזכיר החברה שינוי שיאפשר לה לפעול מחוץ לרובע, ואף על פי כן לא עלה בידה להביא לידי כך שהנושא יידון בממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי לצורך הרחבת סמכויותיה היא תגביר את מאמציה לקבל מהממשלה אישור לפעול מחוץ לרובע.

## מינהל כספי

1. מבקר המדינה קבע בתוקף סמכותו<sup>18</sup> בהודעת מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה חשבון של איגוד<sup>19</sup>), התשל"ו-1976 (להלן - ההודעה), כי רואה חשבון של איגוד יכין דין וחשבון מפורט לפי ההנחיות המפורטות בהודעה, שיוגשו לאיגוד ולמבקר המדינה.

בביקורת עלה כי משנת 2003, מועד מינויו של רואה החשבון של החברה לתפקידו, לא הכין רואה החשבון דוח מפורט כנדרש. עוד עלה כי החברה לא דרשה מרואה החשבון שלה להכין דוח כזה ולהעבירו למבקר המדינה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 הודיעה החברה כי לנוכח ממצאי הביקורת היא החליטה לפנות לרואה החשבון של החברה כדי שיכין דוחות כנדרש; ואכן, ב-16.11.05 הפיק רואה החשבון את הדוחות.

2. בשנים 1981-1988 הזרים המשרד כספים לחברה לעבודות פיתוח ובינוי של מוסדות ציבור. היתרה הבלתי מנוצלת של הכספים, שהועברו בידי המשרד לחברה, לצורך בנייה להחכרה, המוצגת במאזן, הסתכמה ביום 31.12.04 ב-39.5 מיליון ש"ח. במרס 2004 פנה רואה החשבון של החברה אל המשרד כדי שיאשר שהיתרות הכספיות של החברה לשנת 2003, המוצגות ברישומי המשרד, לרבות השקעות שביצעו בחברה או כל תנועה כספית אחרת, הן אכן מדויקות. רואה החשבון היה זקוק לאישור זה כדי לבצע התאמה בין ספרי החברה לרישומי המשרד. עד מועד סיום הביקורת לא התקבל אישור כזה. מן הראוי היה כי המשרד ייענה לפנייה זו של רואה החשבון, ומאחר שלא עשה כן נבצר מן החברה לרשום בספריה את הסכום המדויק של היתרה הכספית שלא נוצלה לבנייה להחכרה, כאמור.

18 שהוקנתה לו מכוח סעיף 13(2) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

19 בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה מוגדרים גופים שונים כאיגוד, ובין היתר, "כל חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות".

הביקורת העלתה כי לפי הביאור בדוח הכספי לשנת 2004, שבו היא מפרטת את השקעות המדינה בחברה שנוצלו לשיקום הרובע ולבינוי, נאמר כי הסכום המצטבר של השקעות המדינה בחברה לשיקום הרובע ולבינוי הוא כ-303.6 מיליון ש"ח, וכי ערך המבנים שהחכירה החברה הוא כ-254.9 מיליון ש"ח. לפיכך ההפרש שלא נוצל להחכרה מסתכם לפי ביאור זה ב-48.7 מיליון ש"ח. אולם, כאמור הסכום שאינו מנוצל להחכרה שהוצג במאזן לשנת 2004, מסתכם ב-39.5 מיליון ש"ח. מבדיקת ספרי החברה לא נמצא הסבר לפער זה של 9.2 מיליון ש"ח.

ראוי לציין כי במאי 1990 מינה החשב הכללי דאז צוות לבדיקת סכומי המענקים שניתנו לחברה, וזאת כדי להפחית מהסכומים שהשקיעה המדינה בחברה, שכללו גם מענקים. על פי כתב המינוי של הצוות, היה עליו להמליץ כיצד יירשמו סכומים למיניהם שהועברו לחברה. מהתיעוד עולה כי עד חודש ינואר 1992 קיים הצוות, בראשותו של סגן החשב הכללי, כמה דיונים עם נציגי החברה ועם רואי החשבון שלה, אך לא סיים את עבודתו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 16.11.05 כתב רואה החשבון של החברה: "הפער לכאורה של 9.2 מיליון ש"ח משקף ... את עודף ההשקעה של החברה בפיתוח מערך ושיקום הרובע בפריטי הרכוש שנמכר". יצוין כי אין בידי החברה מסמכים המאששים זאת, וכי בפועל הסכום האמור נקבע באמצעות הערכה בהעדר תיעוד. משרד מבקר המדינה מעיר כי בביאורים שבדוחות הכספיים של החברה לא נכללו הסבריו של רואה החשבון של החברה הנוגעים לפער האמור.

3. מאזן החברה לשנת 2003 כולל סעיף חייבים ויתרות חובה, ולפיו יתרות החובה מסתכמות ב-1.480 מיליון ש"ח. בביאור שצורף לדוחות הכספיים האמורים צוין כי בסכום זה נכללים גם 492,000 ש"ח כ"הכנסות לקבל". בביקורת עלה כי סכום זה כולל חוב של העירייה לחברה בסך 431,000 ש"ח, בעיקר בעד עבודות פיתוח. בדוח לא הובא פירוט או ביאור מתאים, כמקובל בכללי הדיווח החשבונאי. בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה נאמר כי סכום זה שולם במלואו לחברה בתחילת שנת 2004, וכי בדוחות הכספיים משנת 2004 ואילך הוצג מצבה של החברה בדוחות הדירקטוריון, ונכלל בהם גם סעיף המציין את מידת התלות של החברה בהכנסותיה מהעירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ציון מידת התלות בלקוח אינו מציג את חובותיו, ולכן מן הראוי כי סכום ה"הכנסות לקבל", שהוא סכום ניכר, יפורט בדוח לפי מרכיביו.

4. בדוחותיה הכספיים החברה מדווחת בקבוצת הוצאות הנהלה וכלליות, בין השאר, על הפרשה לתביעות משפטיות נגדה. סכום ההפרשה אמור להיקבע בידי החברה על פי חוות דעת של יועץ משפטי או רואה חשבון מטעמה.

הביקורת העלתה כי החברה אינה מסתמכת על חוות דעת מקצועית של יועץ משפטי או של רואה חשבון, להערכת ההפרשה לתביעות משפטיות נגדה. בשנת 2003 חל גידול בסכום ההפרשות לעומת השנה שקדמה לה (בשנת 2002 הסתכם שיעור ההפרשה בכ-3 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2003 ב-3.9 מיליון ש"ח) אולם לא נכלל בדוחות ביאור מתאים בעניין זה. בשנת 2004 עמד בעינו סכום ההפרשה מן השנה שקדמה לה (כאמור - 3.9 מיליון ש"ח).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 טענה החברה כי על פי חוות דעת שקיבלה אי אפשר לקבוע אמות מידה בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה היה על החברה לבקש מהיועצת המשפטית או מרואה החשבון שלה חוות הדעת בדבר סיכויי הצלחת התביעות נגדה, להביא זאת לידי ביטוי כמותי ולכלול זאת בדוחות הכספיים של החברה. במקרים יוצאי דופן שבהם אי אפשר לתת לכך ביטוי כמותי, יש לנמק זאת בביאור.

5. על פי הדוחות הכספיים לשנת 2004 הסתכמו חובותיהם של לקוחות החברה, בעיקר של הסוחרים, על חשבון מקדמות לדמי שכירות לשנה זו ב-871,000 ש"ח וחובות החוכרים והשוכרים ב-92,000 ש"ח, ובשנת 2003 ב-638,000 ש"ח וב-70,000 ש"ח, בהתאמה.

הבדיקה העלתה כי בדוחות הכספיים לא צוינו באופן נאות כל חובות החייבים לחברה. אמנם בביאורים לדוחות הכספיים נרשם כי נוסף על החייבים שנכללו בגוף הדוחות היו עוד חייבים, אולם חובותיהם של אלה לא צוינו. לפיכך הצגת סעיף חייבים במאזן לא הייתה שלמה. משרד מבקר המדינה בדק את נסיבות הצטברות חובם של שמונה לקוחות שחובם הסתכם בכ-17.5 מיליון ש"ח לפחות, כאמור לעיל, ובהם לקוחות שהחברה לא גבתה מהם שנים רבות דמי חכירה, דמי שכירות או דמי שימוש ראויים.

בביקורת גם עלה כי אין בידי החברה ולו הערכה או אומדן של חובות שלקוחות שונים נוספים חבים לה, לטענתה. להלן דוגמה:

נכס ששטחו 36 מ"ר הודוע בשם ישיבת "עץ חיים" מוחזק בידי עמותת "ת"ת הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים" (להלן - עמותה ד'). עמותה ד' מחזיקה בנכס עוד קודם לשנת 1970, מועד חתימת הסכם החכירה בין המינהל לחברה, ואין היא משלמת כל דמי שימוש. עניין זה תואר בקצרה בביאור לדוחות הכספיים של החברה לשנת 2004, אולם בביאור לא צוין סכום החוב שהעמותה חייבת לחברה, לטענתה. נוסף על כך היה על החברה לנמק, לפי כללי חשבונאות מקובלים, מדוע לא בא חוב זה לידי ביטוי במאזן. מן הראוי היה כי החברה תרשום בספריה את חוב עמותה ד' וכנגדו הפרשה לחובות מסופקים לפי העניין, היות ונכס זה מוזכר בביאור לדוחות הכספיים המפרט את הרכוש הקבוע שבידי החברה.

עמותה ד' הגישה למינהל תביעה ובה נאמר כי מן הדין שיכיר בבעלותה על הנכס, ובד בבד תבעה את החברה כדי להשיב לעצמה את הבעלות על הנכס, שלטענתה החזיקה בו בעבר. אך ועדת הבעלויות של המינהל, שמתפקידה לקבוע אם יש להכיר בבעלות של אחרים על נכסים הנמצאים בידי המינהל, לא הכירה בבעלותה של התובעת על הנכס.

באפריל 2000 הגישה עמותה ד' תביעה לבית המשפט שלפיה יש להכיר בזכויותיה. ב-7.7.05, לאחר מועד סיום הביקורת, ניתן פס"ד הדוחה את תביעת עמותה ד', העמותה ערערה על פס"ד זה והערעור היה תלוי ועומד במועד סיכום הביקורת.

6. לפי כללי חשבונאות מקובלים, הפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים, נועדה לשקף את ציפיות החברה ואת הערכותיה בכל הנוגע לגביית חובות שחבים לה ולייחס את ההפסד הנגרם עקב אי-גבייתם לתקופת הדיווח.

בבדיקה נמצא כי הסכום הנקוב בדוחות הכספיים כהפרשה לחובות מסופקים הוא סכום היסטורי שהחברה מכניסה בו שינויים קלים במרוצת השנים. לדעת משרד מבקר המדינה, מדיניות זו, שנודעת לה השפעה ישירה על הצגתו של הרווח או ההפסד מפעילות החברה, עלולה להטעות את חברי הדירקטוריון בעת הקצאת המשאבים לפעילותה של החברה. כמו כן עלול הדבר להטעות את הבעלים של החברה ביחס להיקף ההון העצמי שלה.

מהביקורת עלה כי אין לחברה אמות מידה לקביעת סכומי ההפרשה ההולמות את אופי פעילותה וכי אין החברה דורשת מהיועצת המשפטית ורואה החשבון לחוות דעתם בעניין ערכה של ההפרשה, הגם שחוות דעת זו דרושה מכוח כללי חשבונאות מקובלים לצורך קביעת שיעור ההפרשה לחובות מסופקים, לפי הסבירות שאלה ייפרעו.

עוד הועלה, כי בדוחותיה הכספיים של החברה צוינו רק החובות השוטפים לחברה בלא ציון החובות שמקורם פיגור בתשלומים לחברה שהוזכרו לעיל. החובות מוצגים בדוח זה שלא לפי כללי

החשבונאות, שכן בכללים אלה נקבע כי יש לציין חובות בדוחות הכספיים, אלא אם כן המניעה לכך מוצגת בביאורים.

7. מהביאור המצורף לדוחות הכספיים לשנת 2004 עולה כי המשרד העביר סכום של 165,000 ש"ח לחברה במועד שלא תועד. כמו כן נאמר בביאור כי הסכום הופקד בידי החברה כפיקדון מיוחד וכי היא רואה בו פיקדון השייך למשרד. המשרד לא דרש מהחברה להחזיר לו סכום זה ואף לא הורה לה איזה שימוש לעשות בו. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה שהחברה והמדינה יסדירו את אופן השימוש בסכום זה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי לנוכח הערות הביקורת היא החליטה לפנות למשרד ולדרוש להסדיר את אופן השימוש בסכום זה.

8. על פי הדוחות הכספיים, חוץ משנת 2002 שבה היה הפסד מזערי מפעולות מימון, הרי שבשנים 2001, 2003 ו-2004, היו הכנסות המימון של החברה גדולות לעומת פעולות החברה בתחומים אחרים המוצגים בדוחות הכספיים. המקור לרווחים אלה מפעולות מימון הוא מנכסים נזילים המצויים בידי החברה ביחס להתחייבויות השוטפות. עוד בדוח שנתי 52 ב' של מבקר המדינה, בפרק על "עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ" עמ' 513, העיר מבקר המדינה, כי "החברה רושמת הפסדים ובו בזמן נמצאים בידיה מזומנים הרבה מעל לדרוש לה לתפעולה השוטף. החברה משקיעה את הכספים בנכסים פיננסיים המניבים הכנסות מימון. דבר זה יוצר עיוות ושימוש במשאבים שאינם למטרות החברה". יצוין כי עלות גיוס המשאבים של החברה כפי שתואר לעיל, היא למעשה אפס.

**לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחברה תשתמש בכספים שבידה לצורך קידום מטרותיה כפי שהוגדר במסמכי ההתאגדות שלה.**

## ניהול כוח אדם

1. במועד סיום הביקורת היה מספר העובדים בחברה עשרה איש, ונוסף על כך העסיקה החברה חמישה איש באמצעות חברת כוח אדם. על פי הדוחות הכספיים הסתכם שכר העבודה של כל העובדים לשנת 2003 ב-996,000 ש"ח, ובשנת 2004 ב-1.112 מיליון ש"ח.

לפי סעיף 32(א)(א3) לחוק החברות הממשלתיות, על דירקטוריון החברה לקבוע את אופן בחירת העובדים ואת האופן שתיבחן כשירותם לתפקיד שיועד להם.

**הביקורת העלתה כי בחברה אין נוהל לקבלת עובדים ואין הגדרה של תיאור תפקידי העובדים.**

משרד מבקר המדינה בדק את תיקי העובדים בחברה ומצא כי הם אינם מכילים תיעוד בדבר דרך גיוסם לחברה, וכי לא ברור על בסיס אילו נתונים שובצו אלה לתפקידיהם. מלבד עובד אחד אין בידי החברה נתונים על כישוריהם ועל השכלתם של העובדים.

2. לפי תקנות ההתאגדות של החברה, הדירקטוריון מוסמך למנות את כל מנהלי החברה ואת עובדיה, וכן הוא מוסמך לפטר כל עובד או מנהל או להשעותם. בתקנות החברה נקבע כי הדירקטוריון רשאי לאצול את הסמכויות הללו למנכ"ל.

**בבדיקת הביקורת לא נמצא כי דירקטוריון החברה אצל מסמכותו למנכ"ל בעניין מינוי עובדים או פיטוריהם.**

3. בסוף אפריל 2004 מונתה עובדת חדשה בלשכת המנכ"ל. עובדת זו שובצה לתפקיד מנהלת הלשכה, וזאת לאחר שמנכ"ל החברה מינה את מנהלת הלשכה הקודמת לתפקיד אחר, תפקיד שאיש מעובדי החברה לא מילא קודם לכן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי באשר למינוי עובדת חדשה זו או אחרת, לא אצל הדירקטוריון את סמכויותיו למנכ"ל. מכל מקום השינוי בתקן עובדי החברה שהוא פועל יוצא מהתפתחות וגידול החברה מחייבים דיון והחלטה של הדירקטוריון.

ביוני 2005, לאחר סיום הביקורת, אישר הדירקטוריון תקן לעובדי החברה. ב-21.9.05 אישרה רשות החברות את התקן.

## דירקטוריון החברה

1. לפי חוק החברות הממשלתיות, על דירקטוריון של חברה ממשלתית לבחור באחד מחבריו לשמש כיושב ראש הדירקטוריון. הבחירה טעונה אישור של שר האוצר ושל השר שנקבע כממונה על ענייני החברה, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. גם הממשלה רשאית למנות יושב ראש לדירקטוריון מבין חבריו אם ראתה צורך בכך ולאחר שנועצה בוועדה לבדיקת מינויים. בביקורת עלה כי מאז פרש יו"ר הדירקטוריון הקודם במאי 2003 ועד למועד סיום הביקורת פעלה החברה בלא יו"ר דירקטוריון.

במרס 2004 בחר הדירקטוריון באחד מחבריו (יו"ר ועדת הניהול) לשמש כיו"ר הדירקטוריון והחליט כי החברה תפעל לקבלת אישור הבחירה בידי השרים הנוגעים לדבר (שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, ושר הבינוי והשיכון דאז, מר אפי איתם). בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 הודיעה החברה כי ביוני 2004 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים (ועדת רביבי) כי יו"ר ועדת הניהול ראוי לשאת בתפקיד יו"ר הדירקטוריון, אלא שהמינוי לא מומש עקב פרישתו של המועמד מדירקטוריון החברה בסוף דצמבר 2004. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם היו נסיבות מוצדקות לעיכוב המינוי ראוי שהחברה תפעל בהקדם כדי לקדם את בחירתו של יו"ר לדירקטוריון.

2. בשנת 2002 נכלל בתקציב החברה מיזם אינטרנט רב-שנתי שעלותו כ-270,000 ש"ח. בשנת 2003 הורתה ועדת הכספים של דירקטוריון החברה להפסיק את ביצוע המיזם מאחר שהתגלעו בחברה חילוקי דעות בעניין תוכני האתר. הוצאות החברה בעבור המיזם הסתכמו עד לאותו מועד ב-135,000 ש"ח. עוד ביקשה הוועדה כי חשב החברה ימציא לה דוח על הרכב ההוצאות האמורות. יצוין שבעת הפסקת המיזם מידע זה לא עמד לרשות ועדת הכספים של הדירקטוריון ורק לאחר ההחלטה ביקשה הוועדה מחשב החברה את הדוח האמור. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה כי הממונים על המיזמים ידווחו לוועדת הכספים באופן שוטף על עלותם של כל מיזמי החברה. כך יהיה אפשר למנוע כשלים שיתגלו רק לאחר מעשה ובזבוז של כספי ציבור. הביקורת העלתה כי חשב החברה הכין דוח כמבוקש, אך ועדת הכספים לא דנה בו ולא עסקה בו כלל. מתשובת החברה מדצמבר 2005 עולה כי ביצוע המיזם נמשך, וזאת לאחר שוועדת הניהול החליטה על כך באוגוסט 2004 ולאחר שהדירקטוריון אישר החלטה זו בספטמבר 2004. עוד ציינה החברה כי המיזם עתיד להסתיים בשנת 2006.

## המשך פעילותה של החברה

עוד בתחילת שנות ה-80 של המאה העשרים עסקו שלוש חברות ממשלתיות בשיקום ירושלים ובפיתוחה: פיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן - פמ"י), קרתא - חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ (להלן - קרתא) והחברה (להלן - החברות). בנובמבר 1982 המליצה הוועדה לענייני ביקורת המדינה לממשלה למזג את החברות כדי לחסוך בכוח אדם ולייעל את העבודה. בינואר 1983 אושרו במליאת הכנסת המלצותיה של הוועדה. על הפעילות שנעשתה לאחר אישור ההמלצות כאמור, ועל אי-הוצאתו לפועל כבר העירה מבקרת המדינה דאז בדוחות על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון 1992, עמ' 70.

במרס 2004 פנה יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה אל ראש הממשלה וביקשו לטפל במימוש החלטת הכנסת בדבר מיזוג החברות ולקיים דיון בהשתתפות שר התיירות, שר הבינוי והשיכון, נציגי רשות החברות ונציגי העירייה. בקשה זו לא מולאה.

באפריל 2004 הציעה רשות החברות שייחתם הסכם ניהול<sup>20</sup> בין החברה לפמ"י (בלא שיתוף קרתא) שתנהל את החברה. ביוני 2004 הכינה רשות החברות הצעת החלטה ברוח זו לוועדת השרים לענייני הפרטה.

בד בבד שלחה רשות החברות את הצעת ההחלטה לדירקטוריון החברה וביקשה לקבל את תגובתו בתוך 21 יום, כקבוע בחוק החברות הממשלתיות. יו"ר ועדת הניהול של החברה, הגיב ב-21.7.04 להצעת רשות החברות. הוא ציין במכתבו שהדירקטוריון לא התנגד עקרונית להפרטה, אולם הוסיף כי הוא עצמו סבור שהדרך שהוצעה לא תניב את התוצאות הרצויות, ולפיכך ביקש ארכה להגיש בתוך חודש את הצעתו המפורטת והמנומקת לרשות החברות.

**בביקורת עלה כי מיולי 2004 ועד מועד סיום הביקורת לא עסק הדירקטוריון בהצעה ולא גיבש הצעה חלופית לזו של רשות החברות. נוסף על כך לא נמצא שיו"ר ועדת הניהול הגיש הצעה לרשות החברות, אף כי הוא עצמו הציע לעשות כן.**

באוגוסט 2004 הציעה הגב' ציפי לבני, מ"מ שר הבינוי והשיכון דאז, לרשות החברות שייחתם הסכם ניהול בין החברה ובין חברה בבעלות ממשלתית מלאה. רשות החברות קיבלה הצעה זו, ובספטמבר 2004 הגישה למזכירות הממשלה הצעת החלטה מתוקנת לאישור הממשלה. בהצעה האמורה המליצה רשות החברות להטיל את תפקיד החברה המנהלת על החברה הממשלתית לתיירות בע"מ. בדבריי ההסבר להצעת ההחלטה המתוקנת נקבע כי החברה השיגה את מטרתיה בכך שפינתה את הרובע ושיקמה אותו, וכי את הפעילות שביצעה בעת כתיבת ההצעה אפשר לנהל באמצעות חברה ממשלתית אחרת ובכך לפעול ביעילות ולחסוך כסף. גם הצעה זו לא נדונה בממשלה.

באפריל 2005 שלח מר יצחק הרצוג, שר הבינוי והשיכון דאז, מכתב למנהל רשות החברות ובו נאמר כי הוא מתנגד בכל תוקף להצעת ההחלטה האמורה והציע כי תבוצע עבודת מטה שנועדה, בין השאר, לשקול חלופות בעניין הרחבת תחומי פעילותה של החברה.

עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב.

הנה כי כן, אחרי יותר מ-23 שנה מאז החליטה הכנסת לאשר את המלצות הוועדה לענייני ביקורת המדינה למזג את החברות ו-14 שנים אחרי שפורסם דוח מבקר המדינה בעניין זה, טרם נמצאה דרך הולמת לפרק את החברה או חלופה שתאפשר את המשך קיומה.

20 על פי ההצעה עיקרי הסכם הניהול הם: צמצום מספר העובדים של החברה ומינוי מנכ"ל משותף.



1. החברה הוקמה, בשנת 1969, על פי החלטת הממשלה, כדי לשקם את הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים ולפתחו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי ובעל צביון מיוחד. באמצע שנות השמונים של המאה העשרים סיימה החברה למעשה את שיקומו ויישובו של הרובע, ומאז היא עוסקת בעיקר בניהול שוטף של הנכסים שבאחריותה.

2. הממצאים הנוגעים לניהול הנכסים והטיפול בגביית חובות מצביעים על הזנחה וטיפול לא ראוי, שגרם להפסדי הכנסה ניכרים לחברה, הנאמדים למועד סיום הביקורת, בעשרות מיליוני ש"ח.

3. בינואר 1983 אישרה מליאת הכנסת את המלצותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה למזג את החברה עם שתי חברות נוספות שעסקו בתחומי פיתוח בירושלים כדי לחסוך בכוח אדם ולייעל את העבודה. הדבר לא בוצע. השרים האחראים ורשות החברות הממשלתיות דנו לסירוגין במשך תקופה ארוכה בעתיד החברה בלי שהגיעו לכלל דעה מוסכמת באשר לעתידה.