

פרק שני

נושאים ממוקדים

עסקת מכירת "בית פרומין" - משכן הכנסת לשעבר

תקציר

בית פרומין (להלן - הנכס או המבנה) הוא מבנה במרכז ירושלים ששימש משכן הכנסת בשנים 1950-1966. לאחר מכן פעל במבנה מטהו של משרד התיירות, שפונה בשנת 2003 למבנה חדש בקריית הלאום. פינוי משרד התיירות מבית פרומין נעשה במסגרת פעולות המינהלה להקמת קריות ממשלה שפעלה במשרד האוצר. בשל חשיבותו ההיסטורית של בית פרומין הוא נכלל ברשימת המבנים הראויים לשימור של עיריית ירושלים.

בפברואר 2002 החליטה ועדת מכרזים בין-משרדית שמינה החשב הכללי (להלן - החשב"ל) למכור את זכויות המדינה בנכס תמורת כעשרה מיליון ש"ח ליזם פרטי (להלן - היזם) וביולי 2002 נחתם עמו חוזה לפיתוח הנכס. לפני פרסום המכרז קידמה הרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י) בוועדות התכנון תכנית מפורטת להשבחתו של הנכס (להלן - תכנית ההשבחה או תכנית 5946) עבור משרד האוצר. התמורה ממכירת הנכס נועדה לממן חלק מעלויות ההקמה של מבנה חדש למשרדי הממשלה בקריית הלאום.

ביוני 2002, לאחר פרסום הודעה על הפקדת תכנית ההשבחה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה¹, התעוררה התנגדות לתכנית מצד חברי כנסת ומצד המועצה לשימור מבנים ואתרים. כמה חברי כנסת יזמו ארבע הצעות חוק להבטחת שימורו המלא של המבנה ושחזורו כמו שהיה בעת ששימש משכן הכנסת. בד בבד עם הליך החקיקה ולבקשת יו"ר הכנסת דאז, חבר הכנסת ראובן ריבלין, החל משא ומתן בין משרד האוצר ובין היזם בנוגע לעתידו של הנכס.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2007-מרס 2008 בדק משרד מבקר המדינה, על פי בקשתו של יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה דאז, חבר הכנסת זבולון אורלב, את התהליך שהוחלט בו למכור את בית פרומין, את הליכי התכנון להשבחת הנכס ואת הליכי המכרז למכירת זכויות המדינה בנכס. הביקורת נעשתה באגף החשב הכללי

1 הפקדה היא שלב בהליך אישורה של תכנית הקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (סעיף 85), ומטרתה לאפשר לציבור לעיין בתכנית המופקדת ולהגיש התנגדויות אם יש לפניו שהיא מקבלת תוקף.

שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), בהרל"י, בעיריית ירושלים - באגף לתכנון עיר, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של ירושלים (להלן - הוועדה המקומית) ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז ירושלים (להלן - הוועדה המחוזית). ביקורת השלמה נעשתה במזכירות הממשלה, בארכיון הכנסת, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), בעמותת בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים² (להלן - עמותת בצלאל או בצלאל) ובמשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

הליכי התכנון

אף שבית פרומין הוא מבנה בעל חשיבות היסטורית אשר נכלל ברשימת המבנים הראויים לשימור של עיריית ירושלים (להלן - העירייה), לא פעלה העירייה מתוקף סמכותה להבטיח את שימורו בתכנית סטטוטורית כלשהיא. יתר על כן, בשנים ששימש המבנה את משרד התיירות נעשו בו שינויים פנימיים רבים, ובכללם חלוקה מחדש של האולם ששימש את מליאת הכנסת, ועקב כך כיום כמעט לא ניכר במבנה שהוא שימש לפני משכן הכנסת.

תכנית 5946 להשבחת הנכס שקידמה הרל"י כללה בין היתר הוראות שלפיהן ייהרס חלק ניכר מהמבנה וכמה מהחזיתות ישומרו וכן הוראות להגדלה ניכרת של השטח המותר לבנייה (עד כדי 1,000% בנייה בערך) ושל מספר הקומות המותר לבנייה (משלוש קומות ל-16 קומות).

הועלה כי ברשימת השימור של העירייה לא נקבע, כנדרש בחוק, באיזו מידה אפשר לפתח את מגרש בית פרומין. עוד הועלה כי ועדת השימור של העירייה (להלן - ועדת השימור) דרשה כי אולם מליאת הכנסת ששכן בקומת הקרקע, "ישוחזר במלואו" במרתף בלי שנתנה את הדעת לכך שלאולם המקורי היו חלל גבוה וקומת יציע שאי-אפשר לשחזר בקומת המרתף³. ועדת השימור אישרה את התכנית, בלי שהבחינה שהשחזור שהוצע בה רחוק מלהיות שחזור מלא ואף שהציעה התכנית להרוס חלק ניכר מהמבנה הקיים.

מנכ"ל הרל"י דאז, מר אודי ניסן, ומהנדס העיר דאז, האדריכל אורי בן אשר, דיווחו לוועדת המשנה להפקדה של הוועדה המקומית (להלן - ועדת המשנה) שדנה בתכנית 5946 במרס 2000 כי בכוונת משרד האוצר לבצע עסקה עם עמותת בצלאל, ובה יניודו זכויות בנייה ממתחם בצלאל שנועד לשימור למגרש בית פרומין (הנמצא בסמוך למתחם בצלאל) ותמורת זאת ישלם משרד האוצר לעמותת בצלאל כמיליון דולר. הצגת העסקה נועדה להביא לכך שהוועדה המקומית תמליץ לאשר את התכנית על אף אחוזי הבנייה החריגים אשר נקבעו בה, ואולם הועלה כי לעסקה לניוד זכויות בנייה לא היה בסיס בעובדות מכיוון שבמגרש בצלאל כבר מומשו כל זכויות הבנייה.

2 עמותה ציבורית ללא מטרות רווח המפעילה מוסד מוכר להשכלה גבוהה ללימודי אמנות ועיצוב הידוע בשם "בצלאל".

3 ראו תמונה 3 בהמשך הדוח.

ועדת המשנה החליטה לדחות את התכנית המוצעת ולהמליץ על כך לוועדה המחוזית מכיוון שסברה בין היתר כי על התכנית לכלול שטח ציבורי פתוח לצד מגרש בית פרומין.

הוועדה המחוזית דנה בתכנית 5946 בשנים 2000-2001. מנכ"ל הרל"י דאז דיווח לוועדה המחוזית באוקטובר 2000 על סיכום שהושג בין משרד האוצר לעמותת בצלאל בתיווכה של הרל"י, ולפיו יועברו לעמותה כספים מתוך התמורה שתקבל המדינה ממכירת בית פרומין (להלן - העברת הכספים לבצלאל). העברת הכספים לבצלאל נועדה להצדיק מהבחינה הציבורית את אישורה של תכנית ההשבחה שכאמור קבעה זכויות בנייה חריגות במגרש בית פרומין.

מתכנן המחוז דאז, האדריכל פסקואל ברויד, אישר לדון בתכנית ותמך בה, אף שהיא חרגה מהכללים לאישור בנייה לגובה אשר הוא גיבש באותה עת. באוקטובר 2000 אישרה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית (בכמה תנאים), על אף חריגתה מהכללים האמורים לאישור בנייה לגובה.

הוועדה המחוזית קיבלה את החלטתה בלי שדנה בהמלצתה של הוועדה המקומית לדחות את התכנית, והסתפקה בציון התנאים שעל פי הוועדה המקומית על התכנית לקיים אם תאושר. עוד הועלה שהוועדה המחוזית לא הבחינה כי השחזור המוצע של אולם מליאת הכנסת במרתף אינו שחזור מלא כמו שדרשה ועדת השימור וכי אין אפשרות לשחזר את אולם המליאה במלואו במרתף.

חשש לניגוד עניינים מוסדי

התברר כי בשנים 2000-2002 בעת שמנכ"ל הרל"י דאז, מר אודי ניסן, יזם העברה של כמיליון דולר לבצלאל במסגרת הליכי התכנון להשבחת בית פרומין ותיווך בעניין זה בין משרד האוצר לבין בצלאל הוא שימש בהתנדבות חבר בוועד המנהל ובוועדת הכספים של עמותת בצלאל. אשר על כן מתעורר חשש ממשי כי פעל במצב של ניגוד עניינים מוסדי.

הועלה כי בעת שמתכנן המחוז דאז, האדריכל פסקואל ברויד, טיפל בתכנית 5946 הוא שימש בהתנדבות חבר בעמותת בצלאל כיוון שנמנה עם חבר הנאמנים של העמותה. הדבר מעורר חשש כי טיפולו בתכנית להשבחת בית פרומין שקבעה זכויות בנייה חריגות ושאישורה נכרך בהעברת כספים לבצלאל היה נגוע, לכאורה, בניגוד עניינים מוסדי.

העברת הכספים לבצלאל

בין המסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה לא נמצאו מסמכים המתעדים את דרך קבלת ההחלטה להעביר כספים מהתמורה שתתקבל ממכירת בית פרומין לבצלאל, אף שעוגנה העברת הכספים במסמכי המכרז. בשל כך אי-אפשר ללמוד מדוע בחר משרד האוצר בעמותת בצלאל כמוטב העברת הכספים וכיצד נקבע הסכום

שיועבר לעמותה. בשנת 2002 קיבלה עמותת בצלאל כשני מיליון ש"ח - כחמישית מהתמורה שקיבלה המדינה על זכויותיה בבית פרומין.

העברת הכספים לעמותת בצלאל במסגרת הליכי המכרז נעשתה לא על פי הכללים והחוקים המסדירים פעולה מסוג זה, והיא בבחינת חריגה מהמקובל במינהל הציבורי, הנדרש לנהוג בשוויון ובשקיפות בניהול הכספים.

הליכי המכרז

לצורך מכירת זכויות המדינה בבית פרומין מינה בשנת 1997 החשב"ל דאז ועדת מכרזים בין-משרדית, ובה נציגים של משרד האוצר, משרד התיירות וממ"י (להלן - ועדת המכרזים). נציגי ועדת המכרזים ליוו את הכנת מסמכי המכרז ואת הליכי התכנון שקדמו לו.

הועלה כי חלק מדיוניה של ועדת המכרזים וחלק מהחלטותיה לא תועדו כנדרש, כמו כן, לא תועד משא ומתן שהתקיים עם המציע כדי שישפר את הצעתו. ועדת המכרזים קיבלה את ההחלטה למכור את זכויות המדינה בנכס מבלי שהתכנסה ומבלי שבחנה את מסמכי ההצעה ואת המשא ומתן שקדם להגשתה.

מכאן עולה כי בתפקודה של ועדת המכרזים היו ליקויים שבגינם נפגע עקרון השקיפות של עבודתה, ועל כן מתעורר קושי לבחון את הדרך שקיבלה בה את החלטותיה.

זאת ועוד, ועדת המכרזים שמטה מידיה את ניהול המכרז, ואפשרה לגורמים מהר"י להתערב בעבודתה, לנהל עבורה את המשא ומתן עם המציע ולנסח עבורה את טיוטות החלטותיה לפני ישיבותיה, ובשל כך עולה חשש לפגיעה מסוימת בעצמאותה.

הליכים לאחר המכרז

כאמור, עם פרסום דבר הפקדתה של תכנית 5946 ביוני 2002 התעוררה התנגדות לתכנית בין היתר מצד כמה חברי כנסת ומצד המועצה לשימור מבנים ואתרים. כמה חברי כנסת ניסחו הצעות חוק שיבטיחו את שימורו ואת שחזורו של המבנה, ובשל הצעות החוק הקפידה למעשה הוועדה המחוזית את הליכי התכנון.

באוקטובר 2003 שכר מינהל נכסי הדיור הממשלתי את הנכס מידי היזם שזכה במכרז כדי להעביר אליו את בית הדין הרבני, שנאלץ להתפנות ממבנה אחר אשר היה בו. במועד סיכום הביקורת, ספטמבר 2008, עוד נמצא בית הדין הרבני בנכס, והמדינה משלמת ליזם כ-1.8 מיליון ש"ח לשנה דמי שכירות.

בשנת 2004 אושר בקריאה ראשונה בכנסת חוק מוזאון הכנסת, שנועד להבטיח את שימורו של המבנה, אך עם פיזור של הכנסת השש עשרה נקטע הליך החקיקה. על פי בקשת יו"ר הכנסת דאז, החל משא ומתן בין משרד האוצר ובין הזוכה במכרז בנוגע לעתיד הנכס (להלן - המשא ומתן). בבסיס המשא ומתן עומדת תכנית 5946, המאפשרת בנייה בהיקף רחב, אף שלא קיבלה תוקף. ביולי 2008 החליטה הכנסת להחיל דין רציפות על הצעת חוק מוזאון הכנסת.

במועד סיום הביקורת טרם הסתיים המשא ומתן בין משרד האוצר ובין הזוכה במכרז, ואולם בשל טיטוט דוח הביקורת הודיע משרד האוצר כי הוא מקפיא את המשא ומתן. מתכננת מחוז ירושלים (בפועל) מסרה ביולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי פנתה לעיריית ירושלים בבקשה להכין תכנית לשימור בית פרומין.

סכום והמלצות

בדיקת עסקת מכירת בית פרומין העלתה ליקויים הן בהליכי התכנון להשבחת הנכס הן בהליכי המכרז למכירתו. פרשת מכירתו של בית פרומין והסתבכותה מלמדת על הצורך בהנחיות ובכללים לניהולם של נכסי המדינה שיש להם ערך לאומי היסטורי או שנמצאו ראויים לשימור.

משרד מבקר המדינה ממליץ לממשלה לשלב גורמים נוספים מלבד משרד האוצר בהחלטות על מכירת נכסים אלה כדי שתינתן הדעת לסוגים שונים של שיקולים בנוגע למכירת אותם נכסים, שכן סוגיית מכירתם של הנכסים אינה כלכלית גרידא ובצדה משמעויות ציבוריות נוספות.

נוכח הליקויים בהליכי התכנון משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול לקבוע אמצעים שיבטיחו בקרה גדולה יותר על אישור תכניות הנוגעות למבנים בעלי ערך היסטורי או שנמצאו ראויים לשימור.

נוכח הליקויים שנמצאו בעבודתה של ועדת המכרזים משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות של שמירה קפדנית על הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 והוראות התכ"ם להבטחת המינהל התקין והשקיפות של עבודת ועדות המכרזים.

מן הראוי שבמשא ומתן עם היזם ייתן משרד האוצר את הדעת לממצאים המפורטים בדוח זה.



מבוא

בית פרומין (להלן - הנכס או המבנה) הוא מבנה במרכז ירושלים⁴ ששימש משכן הכנסת בשנים 1950-1966, ולפיכך רבים רואים בו מבנה בעל חשיבות היסטורית הראוי לשימור⁵. המבנה נכלל ברשימת מבנים ואתרים ראויים לשימור שהכינה עיריית ירושלים בשנים 1967-1968⁶, והוא ראוי לשימור מתוקף חשיבותו ההיסטורית גם על פי תבחינים שפורטו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1995. בית פרומין כלול ברשימת המבנים לשימור הנוכחית של העירייה ואף מסווג

4 ברחוב המלך ג'ורג' החמישי 24, גוש 30043, חלקות 35, 36. המבנה תוכנן במקור לשמש למסחר ולמשרדים, ובעת שנבחר לשמש משכן הכנסת היה בשלבי בנייה מתקדמים.

5 כגון המועצה לשימור מבנים ואתרים, נציב הדורות הבאים של הכנסת, ונבחר ציבור.

6 הרשימה הוכנה כחלק מתכנית האב לירושלים.

ברשימה זו בתור מבנה שדרגת חשיבותו גבוהה. על אף זאת, לא פעלה עיריית ירושלים מתוקף סמכותה לעגן את שימורו של בית פרומין בתכנית סטטוטורית כלשהי.

בשנים 1966-2003 שימש המבנה מטהו הראשי של משרד התיירות. באותה עת נעשו בו שינויים פנימיים לא מעטים, ובכללם חלוקה של האולם אשר שימש מליאת הכנסת לחדרי משרדים באמצעות בניית תקרות וקירות⁷, אף שהמבנה נכלל ברשימת השימור. עקב השינויים האמורים כמעט לא ניכר כיום במבנה שהוא שימש לפניו משכן הכנסת.

ביולי 2002 נמכרו זכויות המדינה בנכס ליזם פרטי בהליך של מכרז פומבי. לפני פרסום המכרז קידמה הרשות לפיתוח ירושלים, שהיא תאגיד סטטוטורי העוסק בתכנון ובפיתוח העיר ירושלים (להלן - הרל"י), תכנית לשינוי ייעודו של הנכס ולהשבחתו.

בנובמבר 2007 - בין היתר בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2005, שהוצגו בו ליקויים בשימור המבנה⁸ - דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בשימורו של בית פרומין. בדיון התעוררו ספקות אשר לתקינות הליכי מכירתו של המבנה. בסיכום הדיון פנה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה דאז, חבר הכנסת זבולון אורלב, למשרד מבקר המדינה בבקשה לקיים בדיקה בעניין הליכי המכירה של בית פרומין.



תמונה 1: בית פרומין בשנת 2008, מבט מפנינת הרחובות המלך ג'ורג' ובארי

7 משרד התיירות אף פנה בשנת 1972 לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בירושלים וביקש אישור להוספת ארבע קומות למבנה, שבמקור היו בו שלוש קומות (מלבד מרתף), ואולם הוועדה המקומית דחתה בקשה זו ואישרה תוספת של קומה אחת בלבד (תיק רישוי בנ/72/1506) שלבסוף לא נבנתה.

8 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), עמ' 74-79.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2007-מרס 2008 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך קבלת ההחלטות שקדם למכירת זכויות המדינה בבית פרומין, את הליכי התכנון להשבחת הנכס ואת הליכי המכרז הפומבי למכירתו. הביקורת נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב"ל), בהרל"י, בעיריית ירושלים - באגף לתכנון עיר, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של ירושלים (להלן - הוועדה המקומית) ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז ירושלים (להלן - הוועדה המחוזית). ביקורת השלמה נעשתה במזכירות הממשלה, בארכיון הכנסת, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), בעמותת בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים⁹ (להלן - עמותת בצלאל או בצלאל) ובמשרד המשפטים. יצוין כי הביקורת נעשתה על תהליכים שהחלו לפני כתיבת שנים - מאז התחילו רבים מבעלי התפקידים במוסדות השונים, ולעתים נוצר קושי לשחזר כמה מהמסמכים הרלוונטיים. עקב כך הודיעו גורמים מבוקרים לא מעטים כי נתקלו בקושי להגיב לממצאי הביקורת.

הבסיס הנורמטיבי

הסמכויות והחובות בנושאים שנבדקו נקבעו בכמה חוקים: בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 (להלן - חוק נכסי המדינה) נקבעו הסמכויות של משרד האוצר לביצוע עסקאות בנכסים של המדינה. בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), נקבעה חובת המדינה לקיים מכרז פומבי לפני התקשרות לביצוע עסקה, ובכלל זה עסקה במקרקעין. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), נקבעו הכללים לקיום המכרזים ואופן ניהולם. בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), נקבעו כללים להליכי התכנון והוגדרו סמכויותיהם של מוסדות התכנון. בתוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה הוגדרו החובות והסמכויות של הרשויות המקומיות ושל הוועדות המקומיות בנוגע לשימור מבנים ואתרים.

ההחלטה למכור את בית פרומין

בשנת 1992 אישר שר האוצר דאז תכנית להקמת קריות ממשלה בכמה ערים בארץ, בין היתר בשל תחשיבים אשר לפיהם התכנית כדאית מהבחינה הכלכלית. במסגרת תכנית זו פונו משרדי ממשלה מהמבנים שפעלו בהם למבנים חדשים אשר הוקמו במתחמים שיועדו לכך. התמורה ממכירת אותם מבנים נועדה לממן את הקמת קריות הממשלה על בסיס עקרון המשק הכספי הסגור. בהתאם לתכנית זו הוקמו בקריית הלאום בירושלים מבנים חדשים לכמה משרדי ממשלה, ובכללם משרד התיירות.

9 עמותה ציבורית ללא מטרות רווח המפעילה מוסד מוכר להשכלה גבוהה ללימודי אמנות ועיצוב הידוע בשם "בצלאל".

לצורך ביצוע התכנית הוקמה במשרד האוצר המינהלה להקמת קריות הממשלה (להלן - מינהלת הקריות) בראשות סגן בכיר של החשכ"ל לנכסים דאז, מר יואל אופיר (להלן - סגן החשכ"ל). מינהלת הקריות הפעילה כמה חברות לניהול התהליכים השונים הכרוכים בהקמת קריות הממשלה. באפריל 1993 החליטה מינהלת הקריות לבחור בהרל"ל ל"מנהל אזור ירושלים". הרל"ל הופקדה בין היתר על קידום תכנית להשבחת הנכסים שפוננו מהם משרדי הממשלה ועל שיווקם. בשנת 1996 מינה החשכ"ל דאז ועדת מכרזים בין-משרדית מיוחדת¹⁰ "לצורך שיווק מבני ציבור בירושלים שבבעלות מדינת ישראל והמשמשים כיום את משרדי הממשלה" (להלן - ועדת המכרזים). סגן החשכ"ל דאז, מר יואל אופיר, מונה ליושב ראש הוועדה האמורה, ובכתב המינוי נקבע כי הרל"ל תשמש "מתאם ומנהל פרויקט" ותפעל על פי הנחיות הוועדה האמורה.

על פי חוק נכסי המדינה, הממשלה, בשם המדינה, רשאית למכור נכסים מנכסי המדינה¹¹, להשכירם, להחכירם ולהעניק זכויות אחרות בהם, הכול בתנאים שייראו לה נאותים. יצוין כי בחוק נכסי המדינה אין סייג בנוגע לסמכות למכור נכסים של המדינה שיש להם ערך היסטורי או ארכיטקטוני.

בין המסמכים שנאספו ממשרד האוצר ומהרל"ל לא נמצאו מסמכים המתעדים את דרך קבלת ההחלטה למכור את בית פרומין ואת השיקולים שעל יסודם הוחלט למכור את המבנה, ואולם הועלה כי לוח הזמנים למכירתו של בית פרומין נקבע לפי צורכי המימון של הקמת מבנה חדש למשרדי הממשלה בקריית הלאום.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי מרבית המסמכים וההתכתבויות מלפני שנת 1998 נוהלו ונשמרו במערכת ממוחשבת שונה מהקיימת כיום, והניסיונות לשחזרם עלו בתוהו בשל בעיות טכנולוגיות.

מר יואל אופיר, יו"ר ועדת המכרזים (להלן - יו"ר ועדת המכרזים) ציין בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי בתהליך ההשבחה והשיווק של בית פרומין התכוונה ועדת המכרזים לשים קץ להזנחה ששררה בבניין "ולייצר גורל טוב יותר למבנה ביחס למצב ששרר אז".

עו"ד יואל בריס, חבר ועדת המכרזים שהיה נציגה של היועצת המשפטית למשרד האוצר בוועדת המכרזים (להלן - היועץ המשפטי של ועדת המכרזים) מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי עסקת בית פרומין נועדה לשרת כמה מטרות: החייאת מרכז העיר ירושלים ופיתוחו תוך כדי שחזור מליאת הכנסת כאתר היסטורי תיירותי ומימון בניית משרדים חדשים בקריית הלאום, שהקמתה נועדה לייעל את עבודתם של משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשונה מהנאמר בתשובתו של היועץ המשפטי של ועדת המכרזים, מהמסמכים עלה כי שחזור אולם מליאת הכנסת לא היה במסגרת המטרות שביקש להשיג משרד האוצר במכירת הנכס כיוון שמשרד האוצר לא יזם את שחזורו של אולם המליאה והציע במקום זאת להנציחו באמצעות שלט או מוזאון (ראו גם בהמשך הדברים, בתת-הפרק העוסק בסוגיית השימור).

10 חברי הוועדה כללו נציגים של משרד האוצר (חשב המשרד ויועץ משפטי מהמשרד), נציג של משרד התיירות ונציג של ממ"י.

11 בסייגים מסוימים שנקבעו בסעיף 5 בחוק נכסי המדינה.

היועץ המשפטי של הרל"י, שהשיב בשם הרל"י, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 כי הוחלט למכור את בית פרומין בשל העברת משרד התיירות לקריית הלאום ובשל הצורך לממן את הקמת המבנים בקריית הלאום וכי השיקול היחיד היה שיקול המימוש והתשואה הכספית. עוד מסר כי התכנית שהכינה הרל"י אשר נקבע בה כי יש לשמר אלמנטים מסוימים מהבניין מלמדת שגם ערכו ההיסטורי של הבניין נלקח בחשבון בהליך המכירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהממשלה תשקול לקבוע הליך מיוחד למכירת נכסים מנכסי המדינה שהם בעלי חשיבות היסטורית ובמסגרתו ישולבו שיקולים נוספים נוסף על השיקולים הכלכליים. בין היתר, ראוי לשקול כי מכירת נכסים אלה תיעשה רק לאחר שערכם ההיסטורי נבחן ולאחר שגובשה תכנית סטטוטורית הקובעת את אופן שימורם ומבטיחה אותה.

הליכי התכנון לשינוי הייעוד של בית פרומין

במשרד האוצר הוחלט כי המכרז הפומבי למכירת הזכויות בבית פרומין יפורסם לאחר שתקודם בוועדות התכנון תכנית מפורטת לשינוי ייעודו של הנכס לבית מלון ולהשבחתו באמצעות הוספת זכויות בנייה. כאמור, משרד האוצר בחר בהרל"י לקדם את התכנית להשבחת מקרקעי בית פרומין בוועדות התכנון ולתאם בין הגורמים השונים שהייתה להם נגיעה לתכנית: משרד האוצר, משרד התיירות וממ"י. הרל"י הפעילה לשם כך "מנהל פרויקט" מחברה פרטית, אדריכל פרטי ויועץ משפטי ממשרד עורכי דין פרטי.

התכנית להשבחת בית פרומין שגיבשה הרל"י התבססה על תכנית רעיונית להסבת שבעה מבנים היסטוריים בירושלים לבתי מלון, שהוכנה בשנת 1994¹² (להלן - התכנית או התכנית הרעיונית). בהכנתה של התכנית הרעיונית השתתפו בין השאר משרד התיירות, משרד האוצר, הרל"י, ממ"י ועיריית ירושלים. העיקרון בבסיס התכנית היה ניצול היתרון השיווקי הגלום בייחודם ההיסטורי של המבנים לשם פיתוח מלונאות במרכז ירושלים¹³. בתכנית הרעיונית צוין כי ייחודו ההיסטורי של בית פרומין מקורו בכך שהמבנה שימש שנים רבות משכן הכנסת, והוצע בה להוסיף למבנה שלוש קומות. עם זאת, לא פירטה התכנית הרעיונית כיצד יונצח או ישוחזר במבנה עברו כמשכן הכנסת.

על פי תכנית המתאר שבתוקף¹⁴, המגרש של בית פרומין מיועד לשימוש מסחרי ומותר לבנות בו כ-1,000 מ"ר (150% בנייה¹⁵) לגובה מרבי של שלוש קומות. הבנייה הקיימת במגרש מיצתה את

12 "תכנית להסבת מבנים היסטוריים לבתי מלון - שימור, שיקום ובנייה חדשה". את התכנית הכינו האדריכלים דוד קרויאנקר ודן פיקר, והיא כללה, מלבד בית פרומין, עוד מבנים היסטוריים ששימשו את משרדי הממשלה: מלון עדן לשעבר, מלון פאלאס לשעבר ומכון הסיבים שפעל במתחם בית הספר הגרמני-טמפלרי.

13 במבוא לתכנית כתבו האדריכלים: "מלונות, הממוקמים בבניינים בעלי יופי ארכיטקטוני ועבר היסטורי מיוחד, מהווים מקור לעניין רב בקרב משקיעים וחברות לניהול מלונות. בתי מלון אלו הם בעלי יתרונות שיווקיים ייחודיים ומהווים מקור משיכה לתיירים" (חוברת התכנית, עמ' 5).

14 תכנית מתאר לירושלים 62 שפורסמה למתן תוקף ביולי 1959 ושינוי לתכנית מתאר מספר 2155.

15 על פי תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, אחוזי בנייה הם הביטוי באחוזים של היחס שבין השטח הכולל המותר לבנייה במגרש ובין שטח המגרש.

זכויות הבנייה, ולכן כדי להשביח את הנכס היה צורך לאשר תכנית שתשנה את הוראות תכנית המתאר. בשנים 1996-2002 קידמה הרל"י את תכנית 5946, אשר כללה הוראות לשינוי תכנית המתאר (במתכונת של תכנית מפורטת) במגרש בית פרומין (להלן - תכנית 5946 או תכנית ההשבחה). לתכנית 5946 היו כמה גרסאות שההבדלים ביניהן נגעו להיקף הבנייה ולשימושים אשר הותרו על פי הן בנכס.

תכנית 5946 כללה בין היתר הוראות לשינוי ייעוד המגרש, להגדלת השטח המותר לבנייה ולהגדלת מספר הקומות המותר לבנייה, ולכן הסמכות לאשרה נתונה בידי הוועדה המחוזית לאחר שהוועדה המקומית דנה בה ומגישה לוועדה המחוזית את המלצותיה¹⁶. קידום תכנית 5946 בוועדות התכנון כלל, בהתאם לכך, שלושה שלבים: (א) דיונים מנחים באגף לתכנון עיר של עיריית ירושלים ובוועדת השימור העירונית בנוגע לאופי השימור ולמידת הפיתוח הרצויה במגרש בית פרומין; (ב) דיונים בתכנית בוועדה המקומית וגיבוש המלצה עבור הוועדה המחוזית; (ג) דיונים בתכנית בוועדה המחוזית לקראת הפקדתה.

דיוני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בתכנית 5946

סוגיית שימור המבנה

הרל"י ומינהל נכסי הדיור הממשלתי באגף החשכ"ל (להלן - יוזמי התכנית) היו מודעים לחשיבותו ההיסטורית של המבנה, ולכן פעלו בשלבים הראשונים של הכנת תכנית 5946 לברר מהן הדרישות של עיריית ירושלים לשימור.

מפרוטוקולים של הרל"י משנת 1996 עולה כי יוזמי התכנית הניחו שיידרשו לשמר ולשחזר את הקומה הראשונה במבנה (שם היה אולם מליאת הכנסת), ובעקבות כך נפגש מנהל הפרויקט מטעם הרל"י בנובמבר 1996 עם מזכיר הכנסת דאז כדי לקבל ממנו מידע על פעילות הכנסת במבנה.

בנובמבר 1996 החלו מנהל הפרויקט והאדריכל של תכנית 5946 (להלן - נציגי יוזמי התכנית או נציגי הרל"י) לקיים באגף לתכנון עיר בעיריית ירושלים דיונים המקדימים את הגשת התכנית לדיון בוועדת השימור ובוועדה המקומית.

על פי חוק התכנון והבנייה, על ועדת השימור לפרט ברשימת האתרים לשימור באיזו מידה אפשר לפתח אתר המיועד לשימור¹⁷. התברר כי ברשימת האתרים לשימור של עיריית ירושלים לא פורט באיזו מידה אפשר לפתח את המבנה. כמו כן, מהפרוטוקולים של הדיונים המקדימים בתכנית עולה כי לאגף לתכנון עיר לא היו דרישות ברורות ואחידות בנוגע למידת השימור ולמידת הפיתוח הראויות במגרש בית פרומין.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת השימור של עיריית ירושלים כי מן הראוי היה שדרישות השימור שלה בנוגע לבית פרומין, ובכלל זה המידה שאפשר לפתח בה את המגרש, תיקבענה מראש, לפני שמובאות לאישורה תכניות המציעות שינוי של אותו אתר.

16 מתוקף חוק התכנון והבנייה, סעיף 62.
17 סעיף 12 לתוספת הרביעית (סעיף 76 א).

ביולי 1997 התקיימה במשרדי הרל"י ישיבה בהשתתפות נציגים מהרל"י, מממ"י, ממשרד התיירות וממשרד האוצר כדי לעדכן במצב התכנון. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה כי בישיבה נאמר: "לנושא שחזור אולם מליאת הכנסת, במידה זו או אחרת, אין 'אבא' מוגדר ולכן אין ולא צפויה תביעה חד משמעית בעניין זה. בנושא השימור, מוסכם על דעת כולם כי יש לשמר את החזית הראשית הפונה לשלוש הרחובות הגובלים בגובה שתי קומות".

ועדת השימור של עיריית ירושלים, בראשות סגן ראש עיריית ירושלים (כתוארו אז), מר אורי לופוליאנסקי, דנה בתכנית 5946 בספטמבר 1997 ובדצמבר 1997. אדריכל התכנית הסביר לוועדה בספטמבר 1997: "לא מדובר בשימור כי אם ברעיון להנצחת הכנסת באמצעות שילוט או מוזיאון" והוסיף כי יש לקבוע איזה חלק במבנה יוקצה להנצחה. עם זאת, דרש יושב ראש הוועדה כי אולם המליאה ישוחזר. בדצמבר 1997 החליטה ועדת השימור כי יש לשחזר את אולם מליאת הכנסת "במלואו" בקומת המרתף ולא במקום המקורי שלו, בקומת הרחוב (ראו תמונה 2 להלן). ועדת השימור אישרה את התכנית, בלי לנמק את החלטתה, אף שכללה התכנית הוראות להריסת חלק ניכר מבית פרומין ולשימור חזיתותיו בלבד והוראות להגדלה ניכרת של זכויות הבנייה במגרש (משלוש קומות ל-14 קומות ומ-150% בנייה לכ-1,000% בנייה).



תמונה 2: בית פרומין בשנת 1951 מבט מרחוב המלך ג'ורג'
(מקור: אוסף התצלומים הלאומי)

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ועדת השימור לנמק את החלטתה לאשר תכנית לביצוע שינוי כה ניכר במבנה, אף שנכלל ברשימת השימור ועל אף חשיבותו ההיסטורית.

מהנדס העיר דאז, האדריכל אורי בן אשר, מסר בתשובותיו מיוני ומאוגוסט 2008 למשרד מבקר המדינה כי רשימת השימור משנת 1968 כללה יותר מ-1,000 בניינים ואתרים וכי לדעת עורכי

רשימת השימור האמורה, לא נמצא בית פרומין ראוי לדירוג הגבוה ביותר של השימור, ולכן הוא לא נכלל בתכנית סטטוטורית שעגינה את שימורם של כ-100 מבנים אחרים מתוך אותה רשימה. עוד מסר מהנדס העיר כי התכנית להוספת קומות לבית פרומין חייבה את הריסת המבנה הקיים מכיוון שתוספת בנייה ללא הריסת המבנה הייתה כרוכה בעלויות גבוהות מאוד וכי גם שחזור אולם המליאה במקומו המקורי היה כרוך בעלויות גבוהות, ולכן המליץ הצוות המקצועי בראשותו לתעד את אולם המליאה בתוך הבניין ולא לשחזרו במלואו.



תמונה 3: פתיחת המושב הראשון של הכנסת החמישית בשנת 1961
(מקור: אוסף התצלומים הלאומי)

בדיקת המסמכים העלתה כי שחזורו המלא של אולם מליאת הכנסת במרתף, בהתאם לדרישתה של ועדת השימור, אינו אפשרי, בין השאר מכיוון שלאולם המקורי היו חלל גבוה וקומת יציצ (ראו תמונה 3 לעיל), ואי-אפשר לשחזרם בקומת המרתף.

יתר על כן, ועדת השימור לא בחנה בקפידה את אופן השחזור של אולם מליאת הכנסת שהציעו יוזמי התכנית ולא הבחינה כי השחזור שהציעו רחוק מלהיות שחזור מלא כמו שדרשה. עוד הועלה כי ועדת השימור לא כללה בהמלצתה לוועדה המקומית הנחיות מקצועיות מפורטות הנוגעות לאופן השחזור הראוי של אולם מליאת הכנסת, שמתן היתר הבנייה יותנה במיליון, והסתפקה במתן הנחיות מפורטות בנוגע לשימור חזיתות המבנה בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת השימור כי לפני קבלת ההחלטה לדרוש את שחזור אולם מליאת הכנסת במלואו בקומת המרתף היה עליה לבדוק אם הדבר אפשרי.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מיוני 2008 למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערות הביקורת וכי עד שנת 2003 כמעט לא הוקצו משאבים לנושא השימור, ולכן "לא נבדק הפרויקט באופן מקצועי, מתודולוגי ואיכותי כפי שקרוב לודאי היה נבחן בשנת 2008". עוד מסרה העירייה: "ראוי היה להקדיש יותר שימת לב לנושא הכלכלי ולבחון ביחד עם תוספת הזכויות המכסימלית את סל המטרות ההכרחיות (שימור, שיקום, שיחזור וכו')".

הגדלת זכויות הבנייה במגרש

כאמור, על פי התכנית שבתוקף, לא נותרו זכויות בנייה למימוש במגרש, ולשם השבחתו נדרש לאשר תכנית שתגדיל את זכויות הבנייה במגרש. תכנית 5946 נדונה, החל משנת 1998, בגרסאות שונות בוועדת משנה של הוועדה המקומית (להלן - ועדת המשנה להפקדה או ועדת המשנה). לפני שהובאה התכנית לדיון בוועדת המשנה דנו הגורמים המקצועיים באגף לתכנון עיר בעיריית ירושלים (להלן - האגף לתכנון עיר) בסוגיה של הגדלת זכויות הבנייה במגרש כדי להנחות את המתכננים בשלבים הראשונים של גיבוש התכנית.

1. במרס 1997 דחו על הסף אנשי המקצוע באגף לתכנון עיר (מנהלת מחלקת תכנון עיר דאז ומנהלת מחלקת מדיניות תכנון דאז) חלופה שהציעה הרל", שלפיה ייבנו במגרש 20 קומות והותירו שתי חלופות אחרות לדיון עם מהנדס העיר: בנייה של שמונה קומות או של 12 קומות.

בדיון שהתקיים במינהל לתכנון, הנדסה ותחבורה בעירייה באפריל 1997 בהשתתפות מהנדס העיר דאז, האדריכל אורי בן אשר, סגנו ומנהלת המחלקה לתכנון עיר הוחלט כי החלופה המועדפת היא מבנה של שמונה קומות מכיוון שהיא "מתאימה לבניה האורבנית המסורתית" בסביבה.

הועלה כי יוזמי התכנית ערכו תחשיבים כלכליים, ולפיהם בניית מלון של שמונה קומות ואף של 12 קומות אינה כדאית מהבחינה הכלכלית, ומסר זה הועבר לצוות מהנדס העיר. בהתבסס על כך שינה מהנדס העיר דאז את דעתו; הוא תמך בתכנית שהציעה לבנות במגרש בית פרומין מלון של 14 קומות, והמליץ לוועדת המשנה לאשר אותה.

מהנדס העיר דאז הסביר בתשובתו מיוני 2008 למשרד מבקר המדינה כי הוא מצא לנכון להמליץ לוועדת המשנה לאשר את בקשת היזמים להגדיל את זכויות הבנייה במגרש בית פרומין בלי לשנות את דרישות השימור מתוך הרצון לחדש את פני מרכז העיר, כדי לתרום להחייאת מרכז

העיר ובשל האפשרות שהמבנה יעמוד נטוש ומוזנח. עוד מסר כי ליד בית פרומין מתנשא "מגדל העיר" לגובה 24 קומות, ולכן בניין של 14 קומות אינו חריג בגובהו.

יצוין, כי ההחלטה להעדיף במגרש בית פרומין בניית מבנה של שמונה קומות התקבלה אף ש"מגדל העיר", החריג בגובהו, כבר היה בנוי בסמוך לבית פרומין. יתרה מכך, ההחלטה מאפריל 1997 בנוגע לחלופה המועדפת במגרש בית פרומין התייחסה להשתלבותה בבנייה המקובלת בעיר, שהיא בנייה נמוכה ולא להשתלבותה בבנייה החריגה לגובה.

2. באוקטובר 1998 נדונה תכנית 5946 בוועדת המשנה להפקדה בראשות מר אורי לופוליאנסקי, שהיה באותה עת סגן ראש העירייה. על פי גרסה זו של התכנית, הוצע לבנות במגרש מבנה של 14 קומות (שמונה קומות בתכנית מלאה¹⁸, ומעליהן מגדל של שש קומות בחלק הצפוני של המגרש). בפרוטוקול הדיון נכתב כי שיעור הבנייה המוצע בתכנית הוא 997% בנייה, שהוא בבחינת "צפיפות בינוי שאין לה תקדים בירושלים".

ועדת המשנה החליטה באותו דיון לדחות את התכנית, בין השאר מכיוון שלא נכלל בה פתרון מעשי על פי התקן לסוגיית החניה ובגלל הגובה החריג של המבנה לעומת הסביבה. ועדת המשנה דרשה שהתכנית תתוקן באופן שיוגבל גובה הבניין לשמונה קומות בלבד.

3. (א) במרס 2000 קיימה ועדת המשנה בראשות מר אורי לופוליאנסקי דיון בגרסה אחרת של תכנית 5946. לפי גרסה זו, לא הוגבל ייעודו של המגרש למלונאות בלבד, כשם שנקבע בעבר, אלא יהיה אפשר לשלב בו שימושים שונים: מלונאות, משרדים ומגורים. עוד נקבע בגרסה זו כי אפשר לבנות בנכס 16 קומות (שמונה קומות בתכנית מלאה, ומעליהן מגדל של שמונה קומות בפינה הצפונית של המגרש).

מפרוטוקול הדיון עולה כי מנכ"ל הרל"י דאז, מר אודי ניסן, דיווח לוועדה על סיכום בין מינהל נכסי הדיור הממשלתי לבצלאל, שלפיו יועברו למגרש בית פרומין זכויות בנייה ממתחם בצלאל שיועד לשימור מלא¹⁹ ונמצא בסמוך לבית פרומין, ובתמורה לכך יעביר מינהל נכסי הדיור הממשלתי לבצלאל כמיליון - מיליון וחצי דולר למימון שיפוץ מתחם בצלאל וההסכם בין שני הצדדים האמורים יהיה תנאי להפקדת התכנית. לכן שונה גבול התכנית (המכונה "הקו הכחול") שהוצגה לוועדה, והיא כללה גם את מתחם בצלאל.

(ב) מהנדס העיר דאז, מר אורי בן אשר, המליץ לוועדה לאשר את התכנית וטען: "בתכנית יש ניוד משאבים בין מגרשים. בעבר דחתה הוועדה את התוכנית בשל בעיות שהיו. היום התכנית באה לממש פתוח מרכז העיר - החזרת בצלאל למרכז העיר. החיאת מרכז העיר נותן לגיטימציה לזכויות בנייה".

על פי תכנית המתאר שבתוקף, יועד המגרש של בצלאל להקמת "מוסד"²⁰ ומכיוון שלא הגדירו תכנית המתאר את שיעור הבנייה המרבי במגרשים אשר יועדו למוסדות קבעו גורמי התכנון המקצועיים בעירייה בשנת 1996 כי שיעור הבנייה שיותר במתחם יהיה בהתאם למותר בסביבתו

18 על כל שטח המבנה הקיים.
19 מתחם בצלאל יועד לשימור מלא כאחר לאומי מתוקף תכנית מספר 2654 שפורסמה למתן תוקף בינואר 1986.
20 התכנית האמורות לא הגדירו מהו מוסד ואולם בעת שאושרו התכניות פעלה במגרש האקדמיה לאמנות ולעיצוב בצלאל ועל כן ניתן להניח שהמונח מוסד התייחס לבצלאל.

הקרובה (שיעור של 90%). בהתאם לכך המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית להתיר במגרש בצלאל בנייה בשיעור המותר בסביבתו הקרובה. בשלב שנדונה תכנית 5946 היה שיעור הבנייה במגרש בצלאל כ-93% ומכאן שעל פי גישתם של גורמי התכנון בעירייה ועל פי המלצתה האמורה של הוועדה המקומית מוצו זכויות הבנייה במגרש. בשל כך לא היה אפשר לנייד זכויות בנייה ממגרש בצלאל למגרש בית פרומין.

משרד מבקר המדינה העיר למנכ"ל הרל"י דאז ולמהנדס העיר דאז על שמסרו לוועדת המשנה כי ינוידו זכויות בנייה ממגרש בצלאל למגרש בית פרומין כדי להצדיק את זכויות הבנייה החריגות אשר קבעה תכנית 5946, אף שלמעשה כבר נוצלו כל זכויות הבנייה במגרש בצלאל.

מר אודי ניסן מסר בתשובותיו מיולי 2008 ומנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי התכנית הוכנה על דעת מהנדס העיר דאז וכללה את מתחם בצלאל בתחומה כדי להעביר "זכויות בנייה פוטנציאליות" ממגרש בצלאל שיועד לשימור למגרש בית פרומין ולאפשר בכך את אישור תכנית 5946 שכללה זכויות בנייה חריגות ומסיבה זו דחתה אותה הוועדה בעבר. עוד מסר כי כאשר מקובל לאשר שיעור אחוזי בנייה כלשהו באזור מסוים, וקיים בניין לשימור שלא ניתן להקנות לו זכויות, מוקנות זכויות גבוהות יותר למתחם אחר ונעשית עסקה בין הצדדים.

משרד מבקר המדינה מציין כי באותה עת לא נדונו בוועדות התכנון תכניות להגדלת זכויות הבנייה במגרש בצלאל, ועל כן לא היו זכויות בנייה פוטנציאליות במגרש. עוד יצוין כי להסבר זה אין תימוכין בפרוטוקול הדיון האמור או במסמכים מאותה עת. מהאמור לעיל עולה חשש כי "ניוד הזכויות" ממגרש בצלאל היה מהלך מלאכותי.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי לוועדת המשנה דווח על ניוד זכויות בנייה שלא היו קיימות.

מן האמור לעיל עולה כי באמצעות הצהרתם של יוזמי התכנית, הרל"י ומינהל נכסי הדיר הממשלתי במשרד האוצר על הכוונה להעביר כספים ממשרד האוצר לעמותת בצלאל לעידוד פעילותה במרכז העיר הם הצליחו לשכנע את מהנדס העיר שיועיל לאשר תכנית אשר קבעה זכויות בנייה חריגות מאוד במגרש בית פרומין. אף שבשלבים מוקדמים העדיף מהנדס העיר חלופה אשר הציעה בנייה מוגבלת לשמונה קומות בלבד ולמרות בעיות תכנון שהיה ער להן, כגון היעדר פתרון חניה, הוא המליץ לוועדת המשנה במרס 2000 לאשר את תכנית הבנייה לגובה 16 קומות.

מהנדס העיר דאז, האדריכל אורי בן אשר, מסר בתשובתו מיוני 2008 למשרד מבקר המדינה כי באותה עת גובשה במחלקת מהנדס העיר מדיניות חדשה לבניית בניינים גבוהים בעיר, שלפיה הותרה הקמת מבנים של 24 קומות. עוד ציין כי הרל"י הצטרפה לתכנית לפיתוח מרכז העיר ואחד האמצעים שנבחנו למימוש פיתוח מרכז העיר היה חזרת בצלאל למרכז העיר "לאור זאת, הבקשה החדשה לבניית בנין בן 16 קומות והעברת התמורות שיתקבלו ממכירתו לביה"ס בצלאל, כדי לאפשר חזרתו למרכז העיר, תאמה את מדיניות התכנון".

משרד מבקר המדינה מציין כי מגרש בית פרומין לא עמד בתבחינים לאישור בנייה לגובה שגובשו באותה עת בשל גודלו (ראו גם להלן בפרק העוסק בדינוי הוועדה המחוזית).

(ג) בתום הדיון במרס 2000 החליטה הוועדה לשוב ולדון בתכנית לאחר שחברי ועדת המשנה יצאו ל"סיור בשטח". בדיון נוסף בתכנית שהתקיים באפריל 2000, החליטה ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית לדחות את התכנית המוצעת. עם זאת, העמידה ועדת המשנה תנאים שעל התכנית למלא אם בכל זאת תאשר אותה הוועדה המחוזית. ועדת המשנה דרשה כי התכנית תתוקן כך שתכלול בשטחה את מתחם בור שיבר²¹ אשר מצפון למגרש בית פרומין כשטח ציבורי פתוח כדי להצדיק בנייה לגובה 16 קומות במגרש.

דיוני הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בתכנית 5946

1. (א) באוקטובר 2000 דנה הוועדה המחוזית, לקראת הפקדתה של תכנית 5946, בגרסה של התכנית שלפיה ייבנה במגרש מבנה של 16 קומות. בשל ירידת הביקוש למלונות בעיר החליטו יוזמי התכנית לשנות את ייעודו של המגרש באופן שהוא ישמש למלונאות או למגורים. התכנית הוצגה בלי שכללה בגבולותיה את מתחם בצלאל וללא הכוונה לנייד זכויות בנייה ממנו.

מנכ"ל הרל"י דאז, מר אורי ניסן, דיווח לוועדה המחוזית בדיון האמור על סיכום בין משרד האוצר ובין עמותת בצלאל, ולפיו יועברו חלק מכספי התמורה ממכירת בית פרומין לעמותה כדי לממן חלק ניכר מהעלויות הכרוכות בהעברת חלק מפעילותה של העמותה למרכז העיר וכדי להצדיק מהבחינה הציבורית את זכויות הבנייה החריגות שנקבעו בתכנית. מהפרוטוקול עולה כי הרל"י יזמה את התרומה של משרד האוצר לבצלאל ופעלה שמשרד האוצר יסכים לכך.

(ב) מתכנן המחוז דאז, האדריכל פסקואל ברויד, הבהיר בדיון כי תכנית 5946 אינה עומדת בקריטריונים לאישור בנייה לגובה שהוא גיבש, אבל לדבריו, שכנעו אותו הנסיבות המיוחדות של תרומה לפיתוח מרכז העיר באמצעות העברת כספים לבצלאל להביא את התכנית לדיון ולתמוך בה.

בכללים לאישור בנייה לגובה אשר גיבש מתכנן המחוז דאז נקבע, בין היתר, כי בנייה לגובה תאושר רק במגרשים ששטחם שלוש דונמים לפחות וכי שיעור השטח המותר לבנייה יהיה 500% לכל היותר. שטח מגרש בית פרומין הוא כ-0.75 דונם, ובתכנית 5946 נקבע ששיעור השטח המותר לבנייה במגרש יהיה כ-1,000% בנייה. יצוין כי לאחרונה כה ניכרת מהכללים שנקבעו יש השלכות רבות, כגון העמסת תשתיות התנועה והחניה, הטלת צל על הסביבה, שינוי משטר הרוחות בסביבה ושינוי ניכר של אופי הסביבה הבנויה וחזותה.

מתכנן המחוז דאז, האדריכל פסקואל ברויד, מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי כשאושרה התכנית להפקדה ניתנה הדעת לשיקולים שונים, ובהם הרצון לשקם את מרכז העיר ירושלים, מקומו המיוחד של המגרש, נגישות המגרש לתחבורה והעובדה כי המגרש נמצא בפינת רחובות.

21 "בור שיבר" הוא כינוי לשטח המצוי מצפון למגרש בית פרומין (חלקות 27,26 בגוש 30043), תחום בין הרחובות בארי, שמואל הנגיד, בן יהודה והמלך ג'ורג' ומשמש שטח ציבורי פתוח. יצוין כי העירייה התחייבה בשנת 2000 לקדם תכנית בינוי בבור שיבר בהסכם שעשתה עם חברה פרטית אשר לה זכויות במקרקעי בור שיבר וכי הסכם זה קיבל תוקף של פסק דין של בית המשפט העליון.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי לפי מסמך המדיניות לאישור בנייה לגובה, הקריטריונים שציין מתכנן המחוז הם רק כמה מאלה שנדרשו לאישור בנייה לגובה²² על פי כללי התכנון אשר גיבש הוא עצמו. עוד יצוין כי בעת גיבוש המדיניות לאישור בנייה לגובה ניתנה הדעת גם לצורך לשקם את מרכז העיר.

עוד מסר מתכנן המחוז דאז בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 כי מסמך מדיניות הבנייה לגובה שהוא גיבש טרם אושר בעת שנדונה התכנית אלא זמן מה לאחר שהתקיים הדיון בתכנית וכי במסמך המאושר צוין במפורש כי ייתכנו חריגים למדיניות האמורה, תוך כדי ציון מפורש של בית פרומין כמקרה חריג²³ (להלן - הסייג).

יצוין כי תכנית 5946 חרגה גם מהסייג שנוסף למסמך המדיניות לאחר שאושרה תכנית 5946 להפקדה מכיוון שהסייג התייחס לתוספת בנייה למבנה קיים, ואילו תכנית 5946 כללה הוראות להריסת חלק ניכר מהבניין הקיים, ולפיכך היו בה הוראות להקמת מבנה חדש צמוד לחזיתותיו של בית פרומין.

(ג) הועלה כי בדיון האמור נדונה המלצתה של הוועדה המקומית באופן חלקי ולא מעמיק מכיוון שבדיון לא הוזכרה כלל המלצתה של הוועדה המקומית לדחות את התכנית המוצעת, ואילו התנאים שהמליצה עליהם הוועדה המקומית אם בכל זאת תאושר התכנית צוינו בלי שהתקיים בהם דיון מעמיק.

משרד מבקר המדינה העיר כי על הוועדה המחוזית היה לדון בהמלצת הוועדה המקומית לדחות את התכנית ולהביא המלצה זו בחשבון שיקוליה. מלבד זה, מן הראוי היה כי הוועדה תדון באופן מעמיק בהמלצות הוועדה המקומית לתיקון התכנית שדחתה, אשר כללו, בין היתר, המלצה לכלול בתכנית שטח ציבורי פתוח מצפון לבית פרומין להצדקתה של בנייה לגובה במגרש.

עוד נמצא כי בוועדה לא נדון אופן השחזור של אולם מליאת הכנסת שהוצע בתכנית. הוועדה המחוזית לא הבחינה כי השחזור של אולם המליאה במרתף הבניין אינו אפשרי, בין השאר כי לאולם המקורי היה חלל כפול שלא היה אפשר לשחזור במרתף. מלבד זאת, השחזור שהוצע בתכנית 5946 לא תאם מאפיינים אחרים של האולם המקורי, כגון גודלו, האוריינטציה שלו במבנה ויחסי הגודל המקוריים שלו. בדיון האמור לא נדונו שיקולי ועדת השימור של עיריית ירושלים ולא נערכה עמה התייעצות, אף שידעה הוועדה המחוזית על חשיבותו ההיסטורית של המבנה. ניתוח הפרוטוקול מצביע על כך שעיקר הדיון בוועדה המחוזית נגע לסוגיה איך ראוי לשנות את המבנה, ולא עלו כלל השאלות אם ראוי לשנותו ומה דרגת השימור הנדרשת.

22 במסמך המדיניות לאישור בנייה לגובה נקבע כי בנייה לגובה תאושר בהתייחס לגודל המגרש, למקומו, לתכנית הקרקע, לרוחב המגרש ולקרבה לתחבורה הציבורית.

23 במסמך המדיניות לאישור בנייה לגובה נקבע בסעיף "תוספת בנייה על בניין קיים לא תוגבל באחוזי הבנייה לעיל [500%] אך זאת במקרים מיוחדים בלבד (כדוגמת בית פרומין) ובהסכמת מהנדס העיר ומתכנן המחוז".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי בשל חשיבותו ההיסטורית של בית פרומין היה עליה לדון גם באופן השחזור שהוצע לאולם מליאת הכנסת.

מתכננת המחוז (בפועל) בלשכת התכנון המחוזית מסרה בתשובתה מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי תפיסת השימור בשנים שקודמה בהן התכנית הייתה מקלה למדי וכי כיום מדיניות השימור קפדנית הרבה יותר. עוד היא ציינה כי יש להניח שכיום לא היה אפשר להביא לאישורה של תכנית 5946 והייתה ניתנת הדעת לצורך בשימורו של המבנה.

בתום הדיון, שכאמור התקיים באוקטובר 2000, החליטה הוועדה המחוזית לאשר את הפקדת התכנית (בתנאי שימולאו כמה תנאים) אף שהיא חרגה מהכללים לאישור בנייה לגובה אשר התגבשו באותה עת. הוועדה המחוזית קבעה בהחלטתה כי שמונה הקומות הראשונות במבנה יישמשו מלון ויתר הקומות יישמשו למגורים בתנאי שיימצא פתרון לסוגיית החניה וכי אם לא יימצא פתרון לסוגיית החניה, תאושר תכנית לבניית עשר קומות בלבד, בתכנית מלאה, והן יישמשו לצורכי מלונאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המחוזית על שאישרה את הפקדת תכנית 5946 מבלי שערכה דיון מעמיק במלוא המשמעויות שלה במיוחד נוכח חריגתה הניכרת מהכללים לאישור בנייה לגובה, שהיו בשלב גיבוש באותה עת ולנוכח המלצתה של הוועדה המקומית לדחות את התכנית.

2. בספטמבר 2001 קיימה הוועדה המחוזית דיון נוסף בתכנית 5946 ובו דנה בבקשתם של מהנדס העיר דאז והרל"י ממתכננת המחוז באותה עת להגמיש את השימושים המותרים במגרש בית פרומין כדי שהמכרז יצליח ונוכח הירידה בביקוש למלונאות בעיר. באותו דיון ביקש נציג שר התיירות להקפיא את ההפקדה בנימוק ששר התיירות מתכוון להגיש לממשלה הצעת החלטה שלפיה יבוטל המכרז והמבנה ישומר במלואו. מלבד זה, הוא מתח ביקורת על ההחלטה לאפשר הגמשה בשימושים במגרש בית פרומין. חברי הוועדה המחוזית דחו ברוב קולות את ההצעה להקפיא את ההפקדה, והתכנית אושרה להפקדה בתנאים.

מתכננת המחוז (בפועל) בלשכת התכנון המחוזית מסרה בתשובתה מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי בעת שנדונה התכנית אירעו פיגועים רבים במרכז ירושלים ויזמים וקבלנים הדירו את רגליהם מהעיר. עוד היא ציינה כי בנסיבות קשות אלו ביקשו מוסדות התכנון לחזק את האזור גם באמצעות מתן זכויות בנייה מופלגות והגמשת השימושים המותרים.

3. באוקטובר 2001, לפני שהושלמו הליך ההפקדה והליכי המכרז, הגיש שר התיירות דאז, מר רחבעם זאבי המנוח, למזכירות הממשלה הצעת החלטה שלפיה יוקפא כל טיפול במכירת המבנה או בשינוי הייעוד שלו ותוקם ועדת מנכ"לים של כמה משרדי ממשלה לבחינת דרכים לשימור המבנה כאתר היסטורי לאומי (להלן - הצעת ההחלטה). יום לאחר הגשתה של הצעת ההחלטה התפטר שר התיירות דאז מהממשלה, ויומיים לאחר מכן נרצח בידי מחבלים. מבדיקה בארכיון החלטות הממשלה הועלה כי הצעת ההחלטה לא הועלתה לדיון בממשלה.

4. בפברואר 2002 (לאחר שהתקבלה החלטה בעניין הזוכה במכרז) מולאו התנאים להפקדה שהציבה הוועדה המחוזית. באפריל 2002 נקבע במינהל התכנון של משרד הפנים כי התכנית

טעונה אישור של שר הפנים²⁴, הנימוק: "מדובר בהריסת מבנה הכנסת הישנה, הוראות השימור אינן מספקות, ראוי שהפיקוח על הפירוק וההרכבה יהיה של אדריכל שימור אתרים". ביוני 2002 פורסמה התכנית להפקדה.

לאחר שפורסם דבר הפקדתה של התכנית הוגשו בשם הכנסת, המועצה לשימור מבנים ואתרים ודיריגים הגרים בסמיכות לבית פרומין התנגדויות לתכנית. באותה עת יזמו כמה חברי כנסת הצעות חוק להבטחת שימורו המלא של בית פרומין. ועדת הכנסת ביקשה מיו"ר הוועדה המחוזית דאז, עורך הדין מתי חותה, להקפיד את הטיפול בתכנית. מתדפיס "יומן פעילות לתוכנית" של הוועדה המחוזית עולה כי בינואר 2003 הסתיים טיפול הוועדה המחוזית בתכנית וזאת בלי שהתקיים דיון בהתנגדויות לתכנית, ובלי שהוועדה המחוזית קיבלה החלטה אם לאשר אותה, ולפיכך בלי שהתקבלה החלטתו של שר הפנים אם לאשרה.

מתכנתת המחוז (בפועל) ציינה בתשובתה מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי לאחרונה היא פנתה לעיריית ירושלים בנוגע לצורך לקדם תכנית חדשה הכוללת שימור האתר וכי בהתייחס לכך הודיע מהנדס העיר ירושלים כי עיריית ירושלים תקדם ביזמתה תכנית הכוללת שימור המבנה בשל "חשיבותו הרבה של הנושא".

5. בדצמבר 2003 החליטה הוועדה המקומית של עיריית ירושלים לקיים דיון עקרוני בשל ההתנגדות הציבורית לתכנית, ודיון זה התקיים ללא קבלת החלטה. במסמכי המכרז נקבע במפורש כי לאחר הזכייה במכרז יטפל הזוכה במכרז בהליכי התכנון של הנכס "בעצמו ועל חשבונו".

נמצא כי אף שבאותה עת כבר היו הזכויות בנכס בידי היוזם שזכה במכרז, למעשה נמשכה מעורבותה של הרל"י בקידום התכנית.

היועץ המשפטי של הרל"י מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי הרל"י באה לדיון זה בשים לב לכך שתפקידה הוא לפתח את ירושלים "לרבות ובמיוחד את מרכז העיר שסביל מהזנחה רבה שנים רבות". עוד ציין כי להרל"י היה חשוב שיוקם מבנה חדש ומודרני, מלבד קבלת התקבולים בגין מכירת המגרש.

בא-כוחו של היוזם שזכה במכרז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי היוזם טיפל בהליכי התכנון על חשבונו ושכר לשם כך אדריכל ומומחים שונים. עוד מסר: "העובדה שהרל"י, שיוזמה את הליכי התכנון מלכתחילה, ועוד בטרם יצא המכרז, נותרה הגורם המתכנן לא חסכה ליוזם ולו אגורה אחת, אלא רק אפשרה את קיצור הליכי התכנון תוך שהרל"י המשיכה להיות מעורבת בתכנון".

משרד מבקר המדינה מעיר להרל"י שאף שהגישה את התכנית, היא לא הייתה אמורה לעסוק עוד בקידומה לאחר בחירת הזוכה במכרז.



משרד מבקר המדינה מעיר כי בהליך התכנון נמצאו פגמים מהותיים. הוועדה המחוזית אישרה להפקיד את תכנית 5946 בלי שדנה בהמלצתה של הוועדה המקומית לדחות את התכנית ובלי שבחנה בחינה מעמיקה די הצורך את השחזור שהוצע בתכנית לאולם מליאת הכנסת, ובשל כך לא הבחינה כי השחזור המוצע במרתף אינו מאפשר שחזור מלא.

חשש לניגוד עניינים מוסדי

חשש לניגוד עניינים מוסדי של מנכ"ל הרל"י דאז

התברר כי בשנים 2000-2002 בעת שמנכ"ל הרל"י דאז, מר אודי ניסן, תיווך בין משרד האוצר ובין עמותת בצלאל בעניין העברת כמיליון דולר לעמותה הוא שימש חבר בוועד המנהל ובוועדת הכספים של עמותת בצלאל, והדבר מעורר חשש כי פעל במצב של ניגוד עניינים מוסדי.

מר אודי ניסן מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי כל פעילותו בבצלאל הייתה בהתנדבות וכי היה מחויב לא לאקדמיה אלא לפיתוח העיר ירושלים. עוד מסר כי עובדת התנדבותו בבצלאל נמסרה לכל הגורמים הרלוונטיים לרבות סגן החשכ"ל דאז, מר יואל אופיר, וכי הרל"י לא הייתה גורם שותף להחלטה או חברה בוועדת המכרזים. מר יואל אופיר אישר במכתבו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 שהתנדבותו של מר ניסן בבצלאל בתקופה שנדונה ברוח הייתה ידועה לו.

משרד מבקר המדינה מציין כי הכלל האוסר ניגוד עניינים חל גם במילוי תפקיד בהתנדבות. מטרתו של הכלל היא למנוע את הרע לפני שיארע, ועל כן אין צורך להוכיח שקיים ניגוד עניינים, אלא די אף בחשש לניגוד עניינים. אמנם מהתשובות שניתנו למשרד מבקר המדינה התברר כי הזיקה של מר ניסן לבצלאל הייתה ידועה למר יואל אופיר, ואולם יצוין כי למרות זאת לא נעשה דבר כדי להעריך את מהותו של ניגוד העניינים ולא נבחנה האפשרות של קביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים מוסדי.

משרד מבקר המדינה מציין כי הרל"י מילאה תפקיד מרכזי בשיווק בית פרומין וביזומה להעביר כמיליון דולר לעמותת בצלאל: הרל"י קידמה את התכנית שהגדילה את זכויות הבנייה בנכס במידה ניכרת (מ-150% לכ-1,000%) והופקדה על הכנת מסמכי המכרז ועל ניהולו. הרל"י יזמה את העברת הכספים לעמותת בצלאל ונציגי הרל"י, ובכללם מר אודי ניסן, היו מעורבים בניסוח טיוטת ההסכם בין משרד האוצר לעמותת בצלאל. זאת ועוד, נציגי הרל"י, ובכללם מר אודי ניסן, השתתפו בדיוני ועדת המכרזים והיו מעורבים בשלבים שונים של עבודת ועדת המכרזים בדרכים שונות: במתן ייעוץ לוועדה, בניסוח טיוטות החלטה של ועדת המכרזים ובמשא ומתן עם המציע במכרז (ראו להלן בפרק העוסק בהליכי המכרז). מכאן עולה כי החשש לניגוד עניינים מוסדי בפעולותיו של מר ניסן בתפקידו כמנכ"ל הרל"י לתפקידיו בעמותת בצלאל היה ממש.

חשש לניגוד עניינים מוסדי של מתכנן המחוז דאז

הועלה כי בעת שמתכנן המחוז דאז, האדריכל פסקואל ברויד, טיפל בתכנית 5946 הוא היה חבר בחבר הנאמנים של עמותת בצלאל. בשל הזיקה בין קידום התכנית להשבחת הנכס, שכאמור קבעה זכויות בנייה חריגות במגרש ובין הבטחת הכספים לבצלאל מתעורר חשש שטיפולו של מתכנן המחוז בתכנית 5946 נגוע, לכאורה, בניגוד עניינים מוסדי. על כן היה ראוי שמתכנן המחוז ימסור הודעה רשמית על הזיקה האמורה ויקבל הנחיות כיצד לפעול להסרת החשש לניגוד העניינים המוסדי.

מתכנן המחוז דאז, האדריכל פסקואל ברויד, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 כי חבר הנאמנים הוא "גוף טקסי" הכולל כמאה חברים, החברות בחבר הנאמנים היא ללא תמורה ולא נלוות אליה סמכות ביצועית וכי עמדתו בנוגע לתכנית נבעה משיקולים מקצועיים, אינטרסים ציבוריים ודאגה לטובת העיר ירושלים. מתכנן המחוז ציין כי אין לו או למישהו הקשור אליו עניין אישי בתמיכה בתכנית או בתמיכה בבצלאל. עוד הוא ציין: "העניין שיש לי במוסד זה הוא עניין ציבורי לחלוטין והוא היה קיים ללא קשר לחברות חסרת משמעות בחבר הנאמנים של מוסד זה".

משרד מבקר המדינה העיר למתכנן המחוז כי על פי תקנון עמותת בצלאל, החברים בחבר הנאמנים הם חברי העמותה וכי חבר הנאמנים הוא הרשות העליונה של האקדמיה ודואג למימון פעולות האקדמיה. מכאן שלמתכנן המחוז הייתה חובת נאמנות הן לבצלאל והן לציבור.



הכלל האוסר על ניגוד עניינים חל גם כאשר לאדם יש מחויבויות לשני תפקידים ציבוריים, גם מבלי שיש לו עניין אישי. אשר על כן, מתעורר החשש לניגוד עניינים מוסדי, לרבות חשש למראית עין של ניגוד עניינים מוסדי בפעולותיהם של מנכ"ל הרל"י דאז ושל מתכנן המחוז דאז.

העברת כספים לבצלאל

הרקע להעברת הכספים

כאמור, הנכונות של משרד האוצר למסור לעמותת בצלאל חלק מכספי התמורה שתתקבל ממכירת בית פרומין נועדה להצדיק את זכויות הבנייה החריגות שביקשו יוזמי התכנית לאשר במגרש בבית פרומין. היזמה להעביר כספים ממשרד האוצר לבצלאל הייתה של הרל"י, והיא הציגה נכונות זאת לוועדות התכנון. תחילה הייתה כוונה להעביר כספים לבצלאל בעסקת ניווד זכויות בנייה, ומשלא התאפשרה העסקה הייתה העברת הכספים לבצלאל ל"תרומה ציבורית" שנכרכה בהליכי המכרז

למכירת זכויות המדינה במקרקעי בית פרומין. במרס 2002 קיבלה בצלאל כשני מיליון ש"ח - כחמישית מהסכום שהציע הזוכה במכרז למדינה על זכויותיה בנכס וזאת על פי תנאי המכרז.

הסכם עם עמותת בצלאל

בפברואר 2001, לאחר שהוצגה ההתחייבות של משרד האוצר להעביר כספים לבצלאל לוועדה המחוזית, שלח עורך דין פרטי, ששימש יועץ משפטי של הרל"י, טיוטה של הסכם בין אגף החשכ"ל ובין עמותת בצלאל לאישורם של מנכ"ל הרל"י דאז, מר אודי ניסן, ושל סגן החשכ"ל דאז, מר יואל אופיר. בטיטת ההסכם נכתב בין השאר כי משרד האוצר "מעוניין להעביר לבצלאל תרומה לצורך עידוד מעבר בצלאל חזרה למרכז העיר על מנת להחיות את מרכז העיר". בטיטת ההסכם נקבע כי העמותה תקבל 20% מכספי התמורה ממכירת בית פרומין, אך לא יותר ממיליון דולר. עוד נקבע בטיטת הסכם: "בצלאל מתחייבת... לא להתנגד בכל צורה שהיא לתכנית". בין מסמכי משרד האוצר והרל"י לא נמצא הסכם חתום עם העמותה, עם זאת, במכתב ששלחה העמותה להרל"י ביוני 2001 היא התחייבה שלא להתנגד לכל תכנית לפיתוח הנכס.

היועץ המשפטי של הרל"י מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי העסקה עם בצלאל נעשתה בחוזה מאושר וחתום עם משרד האוצר. עמותת בצלאל מסרה בתשובתה מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי בצלאל לא הייתה פעילה בהליכי המכרז שפרסמו מינהל נכסי הדיור הממשלתי והרל"י וכי בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב היא מוסד מוכר להשכלה גבוהה ומלוא הסכום שקיבלה במרס 2002 (כ-2 מיליון ש"ח) שימש את בצלאל למטרותיה בלבד.

אישור העברת הכספים בוועדת המכרזים הבין-משרדית

מסירת חלק מהתמורה ממכירת הזכויות בבית פרומין לבצלאל עוגנה במסמכי המכרז למכירת הזכויות בנכס²⁵. על פי הוראות תקנון כספים ומשק של אגף החשכ"ל (להלן - תכ"ס), על ועדת מכרזים לאשר את מסמכי המכרז.

בפברואר 2001, לאחר שהוכנה טיוטת ההסכם עם בצלאל, התקיים במשרד האוצר דיון, ובו השתתפו נציגים של הרל"י וכמה מחברי ועדת המכרזים הבין-משרדית שמונתה לצורך מכירת הזכויות בבית פרומין (יו"ר הוועדה, מר יואל אופיר, היועץ המשפטי, עורך הדין יואל בריס ונציג משרד התיירות, מר משה ריגל). בדיון הציג מנכ"ל הרל"י דאז, מר אודי ניסן, לנציגי ועדת המכרזים את עקרונות ההסכם עם בצלאל.

בתגובה על פרוטוקול הדיון כתב נציג משרד התיירות ליו"ר ועדת המכרזים, מר יואל אופיר כלהלן: "אבקש להשיג על פרטיכל הדיון... הפרטיכל אינו משקף את סכום הוועדה... לא היה מקום להתייחס להסכם בין הרל"י, האוצר ובית ספר לאומנויות 'בצלאל'... מאחר שהוועדה [ועדת המכרזים] סכמה שהנושא אינו בסמכותה".

25 סעיף 12 ג', שנקבע בו, כמו מה שנקבע בטיטת ההסכם עם בצלאל: "מתוך סכום הצעתו... ישלם הזוכה סך של 4,200,000 ש"ח או 20% מסכום הצעתו לפי הנמוך מבין השניים... ישירות לעמותת בצלאל... התשלום לבצלאל יהווה חלק מהתמורה לכל דבר ועניין".

במשרד האוצר לא נמצאו מסמכים המתעדים את ההחלטה להעביר כספים לבצלאל. לא ברור כיצד נקבע סכום הכסף שיועבר לבצלאל, מדוע הוחלט להעביר את הכספים לעמותת בצלאל דווקא ומי קיבל ההחלטה. מלבד זה, לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם כי ועדת המכרזים אישרה את מסמכי המכרז. יתרה מזו, ממכתבו של נציג משרד התיירות, החבר בוועדת המכרזים, עולה שוועדת המכרזים סיכמה כי אישור ההסכם עם בצלאל אינו בסמכותה. לפיכך לא ברור כיצד נתקבלה ההחלטה להעביר כספים לבצלאל ומדוע הוכללה העברת הכספים במסמכי המכרז.

היועץ המשפטי של ועדת המכרזים מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי ועדת המכרזים אישרה את העברת הכספים לבצלאל וכי לוועדה הוברר שהעברת הסכום לטובת מתחם בצלאל היא תנאי לאישור התכנית. היועץ המשפטי של ועדת המכרזים ציין בתשובתו כי הוועדה קיבלה באמצעות הרל"י דיווח על הנושא, ועל בסיס זה נכללה בסופו של דבר בחוברת המכרז ההוראה המטילה על היזם לשלם לבצלאל את הסכום שקבעו רשויות התכנון.

עוד מסר היועץ המשפטי של ועדת המכרזים: "מהשגתו של חבר אחד בוועדת המכרזים ביחס לפרוטוקול אין להסיק כי הפרוטוקול אינו משקף את מה שסוכם". כן ציין: "ההחלטה על העברת הכספים לטובת מתחם בצלאל היא תוצאה של החלטת רשויות התכנון, מכח סמכותן, ובמתכונת שנקבעה בידי ועדת המכרזים, כפי שמצאה ביטוייה במסמכי המכרז שפורסמו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובתו של מנכ"ל הרל"י דאז, מר אודי ניסן, למשרד מבקר המדינה עולה כי היזמה להעביר כספים לבצלאל הייתה של הרל"י. מתכנון המחוז דאז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 כי לא היה מעורב בצורה כלשהיא בקבלת ההחלטה על העברת כספים לבצלאל וכי רק קיבל דיווח על כך מסגן החשכ"ל דאז ובעת הדיון בוועדה המחוזית.

עוד יצוין כי הוועדה המקומית החליטה לדחות את התכנית, אף שהוצגה לה נכונות משרד האוצר להעביר כספים לבצלאל והוועדה המחוזית שמעה לראשונה על העברת הכספים לבצלאל ממנכ"ל הרל"י בדיונה הראשון בתכנית באוקטובר 2000. יודגש כי לא נמצאה כל אסמכתה להחלטה של ועדות התכנון להתנות את אישור התכנית בהעברת כספים לעמותת בצלאל, הגם שוועדות התכנון אינן מוסמכות לקבל החלטה כזו. יתרה מכך, הוועדה המחוזית אישרה להפקיד את התכנית בלי שהתנתה את ההפקדה בהסכם עם בצלאל.

תקינות הליך העברת הכספים לבצלאל

העברת כספים מאוצר המדינה לגוף כעמותת בצלאל אפשרית במסגרת עסקה או כתמיכה, ואופן הביצוע של פעולות אלה מוסדר בחוק. עסקה חייבת להיות מעוגנת בחוזה מוסדר וחתום ולעמוד בהוראות חוק חובת המכרזים, ותמיכה מתקציב המדינה צריכה להיעשות על פי הנוהל להגשת בקשה לתמיכה מתקציב המדינה ובהתאם למבחנים לחלוקת כספי תמיכות לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

אף שבמסמכי המכרז נקבע כי המציע יעביר את התשלום לעמותת בצלאל ישירות, כחלק מהתמורה שהוא ישלם על הנכס, התשלום לבצלאל הוא במהותו תמיכה מאת אוצר המדינה לעמותה. בפועל לא ננקטה שום דרך מהדרכים הקבועות בנהלים ובחוק להסדרת העברת הכספים לבצלאל. אשר על כן, הוראת מסמכי המכרז על העברת כספים לבצלאל היא פעולה חריגה שאינה עולה בקנה אחד עם הכללים שתוארו לעיל ועם המקובל במינהל הציבורי.

היועץ המשפטי של ועדת המכרזים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "העברת הכספים לבצלאל לא הייתה בגדר עסקה או תמיכה ולכן היא נעשתה במתכונת שונה. כאמור, העברת הכספים לטובת מתחם בצלאל היתה חלק מהתנאים להשבת הנכס הנמכר, כפי שקבעו רשויות התכנון. ככזו הדרך הנכונה לעיגון העברת הכספים היתה במסמכי המכרז, כחלק מההסכם שבין היום למדינה, כפי שנעשה בפועל".

יו"ר ועדת המכרזים, מר יואל אופיר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 כי ההסכם עם בצלאל מבטא אופן פעולה מקובל בעולם הנדל"ן.

יצוין כי בטיוטת ההסכם עם עמותת בצלאל נקבע במפורש כי העברת הכספים לעמותה היא תרומה של משרד האוצר לעמותה, ובאופן דומה הציג מנכ"ל הרל"י את העברת הכספים לבצלאל לוועדה המחוזית. הזיקה בין העברת הכספים לבצלאל ובין אישורה של תכנית 5946 אינה משנה את מהותה, דהיינו העברת כספים מתוך התמורה שקיבלה המדינה ממכירת זכויותיה בבית פרומין. כאמור, פעולה זו לא עלתה בקנה אחד עם החוקים המסדירים העברת כספים מאוצר המדינה שתכליתם להבטיח שקיפות ושוויון בחלוקת כספים וניהולם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי הועברו לעמותת בצלאל כשני מיליון שקלים שלא על פי החוקים והנהלים המסדירים זאת.

המכרז

על פי חוק חובת המכרזים, "המדינה וכל תאגיד ממשלתי לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". תקנות חובת המכרזים מפרטות את הכללים המחייבים לעניין קיום מכרזים. לחובתה של המדינה לקיים מכרז פומבי כמה תכליות הבאות לידי ביטוי בפסיקה ובספרות המשפטית: קיום המכרז נועד למנוע התקשרות הנגועה בשחיתות, לאפשר לרשות המינהלית להתקשר בעסקה הכדאית ביותר ולתת לכל פרט בחברה הזדמנות שווה להתמודד על ההתקשרות בעסקה עם הרשות המינהלית²⁶.

26 ראו: עומר דקל, מכרזים (התשס"ד), עמ' 139.

תנאי המכרז

על פי תקנות חובת המכרזים, החשכ"ל רשאי למנות ועדות מכרזים בין-משרדיות נפרדות לנושאים המשותפים לכמה משרדים. מאחר שבמקור הייתה תכנית להסב את המבנים ההיסטוריים שפעלו בהם משרדי ממשלה, ובכללם בית פרומין, לבתי מלון, שולב בוועדת המכרזים נציג של משרד התיירות.²⁷

בשנים 2000-2001 הכינה הרל"י בשיתוף נציגי משרד האוצר, ממ"י ומשרד התיירות את מסמכי המכרז למכירת הזכויות בבית פרומין.²⁸ במכרז הוזמן הציבור להגיש הצעות לחתימה על חוזה פיתוח²⁹ ל-84 חודשים, שבעקבותיו ייחתם חוזה לחכירת הנכס ל-98 שנים עם אופציה להארכת תקופת החכירה ב-98 שנים נוספות. בהסכם הפיתוח שצורף למכרז התחייב היזם להרוס את המבנה, למעט חלקים המיועדים לשימור. עוד נקבע בתנאי המכרז, שהיזם לא יהיה רשאי לקבל החזר של כל סכום אם לא יאשרו רשויות התכנון את שינוי הייעוד.

הכנת אומדן לנכס

תקנות חובת המכרזים אינן מחייבות את הגוף המפרסם את המכרז להכין מראש אומדן של שווי ההתקשרות. הוראות התכ"ס קובעות כי ההחלטה אם להכין מראש אומדן נתונה בידי ועדת המכרזים וכי אם הוכן אומדן, יש להכניסו לתיבת המכרזים במעטפה סגורה סמוך למועד פרסום המכרז.³⁰ לפי הפסיקה, אם הוכן אומדן, חובה לבחון את ההצעות על פיו.

שמאי פרטי הכין שתי הערכות של שווי הנכס. בינואר 2000 הוכנה ההערכה הראשונה, ובה נאמד שווי המבנה בלי שהובאה בחשבון תכנית 5946, שבמועד הכנת השומה טרם הופקדה. לפי הערכה זו, היה שווי של הנכס כ-4 מיליון דולר, לא כולל מע"מ. הערכה שנייה הוכנה בנובמבר 2001, כחלק מהליך המכרז, כדי שיהיה אפשר לבחון לפיה את ההצעות שיתקבלו במכרז. לפי הערכה זו היה שווי של הנכס כ-3.3 מיליון דולר, לא כולל מע"מ (להלן - האומדן).

משרד מבקר המדינה מציין כי האומדן הביא בחשבון את תכנית 5946, שהגדילה באופן ניכר את זכויות הבנייה בנכס עד כדי 1,000 אחוזי בנייה ואושרה להפקדה, ולמרות זאת נאמד כאמור שווי הנכס בכ-3.3 מיליון דולר בלבד.

השמאי שהכין את שתי ההערכות מסר בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי הפערים בין שתי ההערכות נובעים בין היתר מן ההבדל בסוג הנכסים הנישומים בכל אחת מההערכות. ההערכה הראשונה התייחסה למבנה, ואילו השנייה לקרקע, ולכן אין מדובר בנכס אחד אשר הושבח. עוד ציין השמאי כי ההערכה השנייה הושפעה מהאינתיפאדה השנייה, שהקפיאה את שוק המקרקעין בירושלים, וכי בתקופה שחלפה בין ביצוע שתי ההערכות עלה שער הדולר.

27 כשנסוגו יוזמי התכנית משינוי ייעוד המבנה למלון נפסק שיתוף הפעולה של משרד התיירות בנושא, ונציג משרד התיירות לא השתתף בדיוני ועדת המכרזים.

28 "מכרז מס' 01/1 - הקמת מבנה משולב למלונאות ומגורים בבית פרומין".

29 חוזה פיתוח מוגדר בממ"י הסכם המייעד קרקע לבנייה במטרה ובתנאים שאישר המינהל. בהתקיים תנאיו, היזם זכאי להתקשר עם המינהל בחוזה חכירה.

30 פרק 3 של התכ"ס, ס' 3.3.2.0.3.

תוצאות המכרז ותפקודה של ועדת המכרזים

תקנות חובת המכרזים³¹ מגדירות את אופן עבודתה של ועדת המכרזים. על פי התקנות, יתקבלו החלטות ועדת המכרזים ברוב קולות, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה. עוד נקבע בתקנות כי ועדת המכרזים רשאית להיוועץ במומחה או במומחים, וכי עליה לפסול הצעות שיש בהן ליקויים מסוימים, אלא אם כן החליטה אחרת, מטעמים שיירשמו בפרוטוקול. לאחר סיום בדיקת כל ההצעות על הוועדה לקבל החלטה בעניינן. בתקנות נקבע כי אם תתקבל במכרז הצעה אחת בלבד, הוועדה רשאית לבחור את אותה הצעה ועליה לרשום את הנימוקים להחלטתה. הוועדה רשאית, מטעמים שיירשמו בפרוטוקול, להזמין מציע כדי לברר את פרטי ההצעה. התקנות נועדו להבטיח את שקיפות הליכי המכרז, ובתוך כך את הערכים שביסוד המכרז - טוהר המידות, התקשורת בעסקה הכדאית ביותר ושוויון הזדמנויות. אשר על כן ועדת המכרזים נדרשת לתעד את עבודתה, לקבל החלטות בעצמה ולנמק את החלטותיה.

על פתיחת תיבת המכרזים הופקדה הרל"י. בנובמבר 2001, בתאריך שנקבע כמועד האחרון לקבלת ההצעות, נמצאה בתיבת המכרזים מעטפת הצעה אחת בלבד. סכום ההצעה היה כ-8.56 מיליון ש"ח, כלומר 61% מהאומדן בדולרים (הפער חושב לפי השער היציג של הדולר ביום פתיחת תיבת המכרזים).

ועדת המכרזים החליטה על פי פרוטוקול מפברואר 2002 לקבל הצעה משופרת של המציע אותה מסר לאחר משא ומתן שהתקיים עמו. סכום ההצעה המשופרת היה 10.25 מיליון ש"ח, כלומר 73.4% מהאומדן (הפער חושב לפי שער היציג של הדולר ביום פתיחת תיבת המכרזים).

עבודתה של ועדת המכרזים בתקופה שבין פתיחת תיבת המכרזים לקבלת ההחלטה לקבל את ההצעה המשופרת לא תועדה כנדרש. ממסמכים שונים, כגון טיוטת החלטה שהכין עורך דין פרטי ששימש כיועץ משפטי של הרל"י (להלן - היועץ המשפטי של הרל"י) עבור ועדת המכרזים בינואר 2002 הועלה כי חברי הוועדה (או רק כמה מחבריה) שקלו לדחות את ההצעה הראשונה, אבל דיוני הוועדה בנושא לא תועדו, ולכן אי-אפשר לוודא כי אכן התקיימו. בהיעדר תיעוד נפגעה השקיפות של עבודת הוועדה ומתעורר קושי רב לבחון את השיקולים להחלטתה.

היועץ המשפטי של ועדת המכרזים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 כי קיים קושי באיתור כמה מהמסמכים של ועדת המכרזים בחלוף השנים וכי אין ללמוד מכך כי תיעוד עבודת ועדת המכרזים אינו מסודר.

הוראות התכ"ם³² מחייבות שמירה של מסמכי מכרז "שעורר עניין ציבורי" לצמיתות. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים על כך שלא הקפידה לשמור את מסמכי המכרז למרות שבמכרז האמור התעורר עניין ציבורי עוד בשנת 2002, לפני שהסתיימו כל הליכי המכרז.

הועלה כי ועדת המכרזים עירבה בעבודתה את עובדי הרל"י ויועציה (השייכים למגזר הפרטי). מעורבות זו באה לידי ביטוי בין השאר בקיום התייעצות עם נציגי הרל"י שבסופה אף הכין היועץ המשפטי של הרל"י טיוטת החלטה עבור ועדת המכרזים.

31 תקנה 10; תקנה 20 א'; תקנה 10 ד'; תקנה 20 ד'; תקנה 20 ה'; תקנה 21; תקנה 23.
32 הוראה 3.3.22.3.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת המכרזים כי לא היה ראוי שהיא תערב בעבודתה גורמים אשר אינם חברים בה אלא לצורך ייעוץ מקצועי מוגדר, שכן הדבר מעורר חשש לפגיעה, לכאורה, בעצמאות הוועדה.

היועץ המשפטי של ועדת המכרזים ציין בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי על פי תקנות חובת המכרזים ועדת המכרזים רשאית להיוועץ בעבודתה ביועצים וכי החלטות ועדת המכרזים התקבלו בידיה ולא בידי גורמים אלו.

משרד מבקר המדינה העיר כי לא היה רצוי שוועדת המכרזים תערב בעבודתה גורמים חיצוניים בלי שנדרש הדבר ואם סברו חברי הוועדה שנדרשה לה התייעצות עם מומחים, היה ראוי להגבילה לתחום התמחותם. מכל מקום, אין זה רצוי שיועצים חיצוניים ינסחו עבור ועדת המכרזים את טיוטות החלטותיה. בשל מעורבותם הרבה של עובדי הרל"י ויועציה בעבודת הוועדה, ובכלל זה הכנת טיוטות החלטה עבור הוועדה, עולה חשש לפגיעה מסוימת בעצמאות שיקול דעתם של חברי הוועדה.

זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה ראוי לערב את הרל"י ויועציה בשלב קבלת ההכרעה בנוגע לתוצאות המכרז, שכן להרל"י היה עניין בפיתוח העיר ירושלים ובהוצאת תכנית 5946 מהכוח אל הפועל, ושיקולים אלה אינם עולים בהכרח בקנה אחד עם שיקולים שיבטיחו את מרב היתרונות לבעלי המכרז ואמורים להנחות את ועדת המכרזים.

יו"ר ועדת המכרזים והיועץ המשפטי של הרל"י ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי הוועדה הסמיכה את מנכ"ל הרל"י ואת יו"ר ועדת המכרזים לקיים משא ומתן עם המציע כדי שישפר את הצעתו.

יצוין כי לא נמצאו מסמכים המתעדים את ההסמכה האמורה לקיים משא ומתן עם המציע ואת המשא ומתן עם המציע.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על ועדת המכרזים לנמק את החלטתה לפנות למציע שישפר את הצעתו ולתעד את המשא ומתן עמו.

הועלה כי את הטיוטה להחלטתה של ועדת המכרזים מפברואר 2002 לקבל את ההצעה המשופרת הכין היועץ המשפטי של הרל"י (שלושה ימים לפני התאריך הנקוב כמועד הדיון) וכי חברי הוועדה (למעט נציג משרד התיירות) אישרו את הטיוטה כלשונה בלי שקיימו דיון במסמכי ההצעה המשופרת ובלי שהם בחנו את המשא ומתן שקדם לה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך תפקודה של ועדת המכרזים כפי שתוארה לעיל וזאת במיוחד נוכח העובדה שגם ההצעה המשופרת הייתה נמוכה במידה ניכרת מן האומדן.

היועץ המשפטי של ועדת המכרזים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי השאלה היחידה שעמדה בפני חברי ועדת המכרזים הייתה אם יש לקבל את ההצעה במחיר המשופר, ולכן אם

התקיים דיון נוסף בעניין זה ואם התקיימה התייעצות בלבד, אין בכך כדי לגרוע מהחלטת ועדת המכרזים כמו שהתקבלה בסופו של דבר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על ועדת המכרזים לקיים דיון ולבחון בו בין היתר את מסמכי ההצעה המשופרת וכן לבחון את ההליכים שהביאו את המציע לשפר את הצעתו כדי להבטיח כי החלטתה משיגה את מרב היתרונות לעורך המכרז וכי לא נפלו פגמים במשא ומתן שערכו גורמים חיצוניים לוועדה.

יצוין כי יו"ר ועדת המכרזים אישר את טיוטת ההחלטה ביום שקיבל אותה, ובאותו היום ביקש מהיועץ המשפטי של הרל"י להחתים את חברי ועדת המכרזים על פרוטוקול "אם אין להם הערות לטייטה". לאחר מכן חתמו חברי ועדת המכרזים כנפרד על הפרוטוקול. נוסח בקשתו של יו"ר ועדת המכרזים ואופן אישור הפרוטוקול³³ מלמדים שאף לא התקיימה התייעצות בטלפון בנוגע להצעה המשופרת.

בפרוטוקול ההחלטה לא צוין על סמך אילו נתונים החליטה הוועדה כי ההצעה משקפת תנאי שוק סבירים ולא פורטו מה היו שיקולי הוועדה בעת שקיבלה את החלטתה. פרוטוקול ההחלטה אף לא משקף מהלך של דיון ולא ניתן ללמוד ממנו על עמדותיהם של חברי הוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת המכרזים כי פרוטוקול ההחלטה לקבל את ההצעה המשופרת אינו משקף מהלך של דיון ואינו מפורט דיו.

יו"ר ועדת המכרזים מסר בתשובתו מחודש יולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי הפרוטוקולים של ועדת המכרזים נכתבו בתמציתיות וחברי הוועדה חתמו עליהם. עוד ציין כי ניסוח ההחלטות היה ברור וחד-משמעי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי פרוטוקולים של ועדות מכרזים ישקפו את הנאמר בדיון ויכללו נימוקים מפורטים כדי להבטיח את עקרון השקיפות ולאפשר ביקורת על תהליך קבלת ההחלטות - עקרונות שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון³⁴.

ביולי 2002 נחתם הסכם פיתוח בין ממ"י לזוכה במכרז (להלן - הזוכה במכרז או היזם). משרד מבקר המדינה בדק את התשלומים שמסר הזוכה במכרז עבור הנכס לממ"י. על פי סעיף 21 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, היה על ממ"י לשלם לרשות המקומית היטל בשיעור של 10% מתקבוליו (להלן - ההיטל). נמצא כי מתוך סכום הצעתו של הזוכה במכרז ממ"י שילם היטל

33 ההצעה המשופרת התקבלה במשרדו של היועץ המשפטי ביום חמישי 7.2.02. באותו יום הוא הכין טיוטת החלטה עבור ועדת המכרזים ושילח אותה למנכ"ל הרל"י וליו"ר ועדת המכרזים. מנכ"ל הרל"י אישר את הטיוטה באותו יום. ביום ראשון השיב יו"ר ועדת המכרזים כי אין לו הערות לטייטה וכי אם גם לחברי הוועדה האחרים אין הערות, יש להחתים אותם על הפרוטוקול. על הפרוטוקול חתמו נציגי משרד האוצר בוועדת המכרזים, ולאחר מכן הועבר הפרוטוקול באמצעות פקס לנציגת ממ"י, זו הוסיפה עליו את חתימתה למחרת. מנוסח הודעתו של יו"ר ועדת המכרזים ומאופן החתימה על הפרוטוקול אפשר להקיש כי לא התקיים דיון בהצעה המשופרת.

34 בג"ץ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מז(1) 474, 478; בג"ץ 954/97 כהן ואח' נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3) 486, 527-528.

עסקת מכירת "בית פרומין" - משכן הכנסת לשעבר

השבחה רק על 8.2 מיליון ש"ח ואילו על סכום הכסף שהעביר הזוכה ישירות לעמותת בצלאל, בהתאם לתנאי המכרז (2.2 מיליון ש"ח), לא שולם ההיטל, אף שכספים אלה היו חלק מהתמורה שהוצעה על הנכס.

משרד מבקר המדינה העיר לממ"י כי היה עליו לברר את סוגיית תשלום ההיטל על סכום הכסף שהועבר ישירות לבצלאל ולמצוא דרך שההיטל ישולם.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תפקודה של ועדת המכרזים מאחר שבמקרים לא מעטים פעלה הוועדה לא לפי תקנות חובת המכרזים ולא לפי הוראות התכ"ם בכל הנוגע לשקיפות עבודתה ולדרך קבלת החלטותיה.

הועלה כי תיעוד עבודתה של ועדת המכרזים לא היה מסודר וכי חלק מהחלטותיה לא תועדו בפרוטוקול רשמי חתום ולא נומקו. בעבודת הוועדה התערבו גורמים שאינם חברי הוועדה, ובהם מנהל הרל"י ויועציה. את ההחלטה הרשמית היחידה של ועדת המכרזים ניסח לפני המועד הרשום כמועד התכנסותה עו"ד פרטי ששימש יועץ משפטי של הרל"י ולא היה חבר בוועדת המכרזים, ומתעורר חשש שוועדת המכרזים אישרה את קבלת ההצעה בלי שהתקיים דיון בעניינה.

לאחר הליכי המכרז

כאמור, ביולי 2002 נחתם הסכם פיתוח בין ממ"י לזוכה במכרז (להלן - הסכם הפיתוח) וזכויות הפיתוח במגרש בית פרומין הועברו אליו. בהסכם הפיתוח נקבע כי תקופת הפיתוח תסתיים בפברואר 2010 ובמהלכה נדרש היזם להשלים את אישור התכנון לשינוי ייעוד המגרש ולהשלים את הבנייה. על פי תנאי המכרז, רק לאחר השלמת הפיתוח בנכס ובכלל זה אישור תכנית לשינוי ייעודו והשלמת הבנייה ייחתם עימו חוזה חכירה.

במועד סיכום הדוח, ספטמבר 2008, חל על הנכס הסכם פיתוח שטרם התמלאו תנאיו. אשר על כן, לא נחתם חוזה חכירה עם היזם ובמרחשם המקרקעין רשומה מדינת ישראל כבעלת הזכויות בנכס³⁵. יצוין כי על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969³⁶, עסקה במקרקעין טעונה רישום במרחשם המקרקעין וכל עוד לא נעשה הרישום לא הושלמה העסקה. בשל כך, עסקת מכירת בית פרומין טרם הושלמה.

35 על פי רישום המקרקעין הבעלות בנכס היא של מדינת ישראל (נסח מספר 2066 מ-25.3.08).

36 סעיף 7 א'.

בא כוחו של היזם שזכה במכרז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי הקפאת הליכי התכנון על ידי הרשויות עצמן גרמה נזק ליזם ומנעה את השלמת רישום המקרקעין על שם היזם. עוד מסר: "היזם חפץ בקידום הליכי התכנון. אם הכנסת תחליט מסיבותיה היא שלא לאפשר את המשך ההליכים, יש לפצות את היזם בפיצוי מלא, ואין למדינה אפשרות לחמוק ממחויבותה זו, בשל העובדה שהיא עצמה מנעה את המשך הליכי התכנון".

יצוין כי לאחר שזכה היזם במכרז הוא השכיר את בית פרומין למשרד האוצר לשימוש משרד התיירות תמורת כ-82,000 ש"ח לחודש, עד שמשרד התיירות פונה למבנה חדש בקריית הלאום בשנת 2003 וזאת על פי תנאי המכרז. במועד סיום הביקורת נמצא כי היזם משכיר את המבנה למינהל נכסי הדיור הממשלתי וכי המינהל משכן בו את בית הדין הרבני שפונה ממבנה אחר שפעל בו עד אז בשל פגמים שנמצאו בו. חוזה השכירות בין מינהל נכסי הדיור הממשלתי ליזם נחתם באוקטובר 2003 לפרק זמן של חמש שנים. בחוזה התחייב היזם לבצע התאמות של המבנה לצרכי בית הדין הרבני ולטענתו הוא השקיע בפעולות אלה כמיליון ש"ח. דמי השכירות המשולמים ליזם הם כ-1.8 מיליון ש"ח לשנה (כ-150,000 ש"ח לחודש), ומכאן שעד אפריל 2008 שולמו ליזם כ-8 מיליון ש"ח.

משפורסם דבר הפקדתה של תכנית 5946 בוועדה המחוזית וסמוך למועד חתימת חוזה הפיתוח עם היזם התעוררה התנגדות ציבורית לתכנית. הליכי התכנון הוקפאו ביולי 2002, לבקשת כמה חברי כנסת שישמו חוק לשימורו של בית פרומין. בשנת 2004 אושרה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק מוזאון הכנסת, שלפיה בית פרומין ישומר באופן מלא וישוחזר אולם מליאת הכנסת במתכונתו המקורית, ואולם עם פיזור של הכנסת השש עשרה נקטע הליך החקיקה.

בד בבד עם הליך החקיקה התקיים, על פי בקשת הכנסת, משא ומתן בין משרד האוצר ובין באי כוחו של היזם כדי למצוא פתרון מוסכם בנוגע לעתיד המבנה. המשא ומתן הביא בחשבון את תכנית 5946, המאפשרת בנייה בהיקף רחב, אף שהתכנית לא אושרה למתן תוקף ואף שהיא טעונה אישור של שר הפנים. יצוין כי במסמכי המכרז נקבע במפורש כי אם לא יינתן אישור לתכנית להשבת הנכס לא יוכל הזוכה במכרז לחזור אל עורכי המכרז בכל טענה או תביעה כלשהיא.

היועץ המשפטי של ועדת המכרזים ציין בתשובתו מיולי 2008 למשרד מבקר המדינה כי עם קבלת טיוטת דוח הביקורת הופסקו כל המגעים עם היזם, אף שלדעתו היה מקום למשא ומתן עם היזם מכיוון שהוא עשוי לאפשר לשחזר את אולם מליאת הכנסת במקומו המקורי, לרשום שטח זה על שם המדינה, להקטין את נזקיו של היזם ולשפוח מתקציב המדינה.

בא כוחו של היזם שזכה במכרז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008: "באשר לעובדה שנקבע בתנאי המכרז שהיזם לא יהיה רשאי לקבל החזר של כל סכום אם לא יאשרו רשויות התכנון את שינוי הייעוד, מהווה תנאי שגרתי במכרזים. תנאי זה מתייחס למקרה בו רשויות התכנון פועלות על פי שיקול דעתם העצמאי, דנות בתוכנית ומאשרות בניה בהיקף כזה או אחר. אין כוונתה, שרשויות המדינה יכולות למכור נכס במיליוני שקלים, תוך הצגת פוטנציאל הפיתוח בנכס ולאחר מכן הן פועלות בעצמן לעצירת התוכנית משום שסברו ששגו".

ביולי 2008 החליטה הכנסת להחיל דין רציפות על הליך החקיקה של חוק מוזאון הכנסת שהחל בשנת 2004 ונקטע עם פיזור של הכנסת השש עשרה. באוגוסט 2008 החל דיון בפרטי הצעת החוק בוועדה המשותפת לוועדת הפנים ואיכות הסביבה ולוועדת החינוך, התרבות והספורט בראשות חבר כנסת מיכאל מלכיאור. במועד סיכום הדוח, ספטמבר 2008, טרם גובש נוסח הצעת החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבמשא ומתן עם היזם ייתן משרד האוצר את הדעת לממצאי דוח זה.

סיכום

מכירת זכויות המדינה בבית פרומין ליזם פרטי והתכנית שהציעה לשנותו עוררו התנגדות ציבורית, ובעקבות זאת יזמו כמה חברי כנסת חוק לשימורו המלא של המבנה. בדיקת עסקת מכירת בית פרומין העלתה ליקויים הן בהליכי התכנון להשבת הנכס הן בהליכי המכרז למכירתו.

משרד האוצר מופקד על ניהול נכסי המדינה, ומטבע הדברים מדיניותו מושתתת על ערכים כלכליים. משרד מבקר המדינה העיר בעבר³⁷ כי ראוי שמשרד האוצר ימפה את הנכסים שבבעלות המדינה אשר נמצאו ראויים לשימור ויגבש כללים בנוגע לדרך ניהולם, בתיאום עם הרשויות המקומיות. פרשת מכירתו של בית פרומין והסתבכותה מלמדת על הצורך בהנחיות ובכללים אלה. מן הראוי שמינהל נכסי הדיור הממשלתי יפעל ללא דיחוי נוסף לרישומם של נכסי המדינה הראויים לשימור.

משרד מבקר המדינה ממליץ לממשלה לשלב גורמים נוספים בהחלטות על מכירת נכסים בעלי ערך לאומי-היסטורי או הראויים לשימור כדי שתינתן הדעת לסוגים שונים של שיקולים בנוגע למכירת אותם נכסים, שכן סוגיית מכירתם של הנכסים אינה כלכלית גרידא ובצדה משמעויות ציבוריות נוספות.

תכנית 5946 שיזמו הרל"י ומינהל נכסי הדיור הממשלתי הדגישה את שינוי אופיו של בית פרומין על פני שימורו מכיוון שהשיקול המרכזי בהכנתה היה השבת הנכס לקראת מכירתו. ראוי כי בעתיד יובאו יוזמות תכנון בנוגע למבנים בעלי חשיבות היסטורית לידיעת הגורמים הנוגעים בדבר ואף יכללו הליך של שיתוף הציבור. נוכח הליקויים בהליכי התכנון משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול לקבוע אמצעים שיבטיחו בקרה גדולה יותר על תכניות הנוגעות למבנים בעלי ערך היסטורי או שנמצאו ראויים לשימור.

ליקויים רבים נמצאו בעבודתה של ועדת המכרזים: הוועדה עירבה בעבודתה גורמים חיצוניים שלא לצורך ייעוץ מקצועי מוגדר, חלק מהחלטותיה לא תועדו ולא נומקו, והחלטתה לקבל את ההצעה לרכישת הזכויות בבית פרומין התקבלה בלי שהתכנסה לדון בה. בחוק חובת המכרזים, בתקנות חובת המכרזים ובהוראות התכ"ם נקבעו כללים ברורים לניהול מכרזים ציבוריים. על אגף החשכ"ל לוודא כי הליכי המכרזים יתבצעו על פי הוראות החוק והתכ"ם וכן כי הפרוטוקולים של ועדות מכרזים ישקפו את הנאמר בדיון ויכללו נימוקים מפורטים. משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות של שמירה קפדנית על הוראות אלו להבטחת המינהל התקין והשקיפות של עבודת ועדות המכרזים.

מן הראוי שבמשא ומתן עם היזם תינתן הדעת לממצאי דוח זה.

37 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), עמ' 57-136.

