

רשות השידור

פעולות הביקורת

נבדק אופן טיפולה של רשות השידור בנדל"ן שברשותה, וההליכים שהיא נוקטת לקראת מימושם לצורך מימון הרפורמה. הבדיקה נעשתה ברשות השידור. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במינהל מקרקעי ישראל וברשות לפיתוח ירושלים.

ניהול נדל"ן ברשות השידור

תקציר

רשות השידור (להלן - הרשות) הוקמה ופועלת מכוח חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) ועל ביצועו מופקד שר שממנה הממשלה לעניין זה (להלן - השר הממונה). על מילוי תפקידיה של הרשות לפי החוק מופקדים: יו"ר הרשות, המליאה וועד מנהל שחבריו הם חברי המליאה (להלן - מוסדות הרשות) ומנכ"ל. המליאה אחראית להתוויית מדיניות הרשות ולהנחיית הוועד המנהל במילוי תפקידו.

מפברואר 2010 מכהן ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כשר הממונה על ביצוע החוק. במרץ 2011 מונתה מליאה חדשה ובה 31 חברים, וד"ר אמיר גילת מכהן כיו"ר שלה. שבעה מחברי המליאה החדשה, ובכלל זה היו"ר, נבחרו לשמש חברי הוועד המנהל, שהחל לפעול באפריל 2011. מנכ"ל הרשות הקודם סיים את תפקידו ביולי 2011, וכעבור כחודשיים נבחר מנכ"ל חדש, מר יוני בן-מנחם.

זה שנים חלה הידרדרות חמורה במעמדה הציבורי של הרשות ובתפקודה. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בגירעון מתמשך בתקציבה ובשחיקה במעמד השידור הציבורי. ביולי 2007 אישרו מוסדות הרשות תכנית רפורמה מקיפה, ובאפריל 2009 נחתם הסכם בין הרשות ומשרד האוצר ובין ארגוני העובדים המייצגים את עובדי הרשות, ולפיו יפרשו ממנה 700 עובדים בכפוף לחתימת הסכמי עבודה חדשים שיחליפו את הקיימים. עד יוני 2011 חתמה הרשות על הסכמי עבודה חדשים עם ארגוני העובדים, ובמועד סיום הביקורת, נובמבר 2011, טרם יושמו הסכמים אלה.

יחידות הרשות השונות (טלוויזיה, רדיו, מינהלה וגבייה) נמצאות במבנים, במשרדים ובמגרשים הפזורים בכל רחבי הארץ. עיקר הנכסים מרוכזים בירושלים - במתחם רוממה, במתחם שערי צדק ובמתחם הלני המלכה. פעילות הרשות בתל אביב מרוכזת במתחם בדרום הקריה. חלק מהנדל"ן נמצאים בשימוש הרשות שנים רבות, ורק מקצתם רשומים בבעלותה. בתכנית הרפורמה הוחלט כי פעילות הרשות תרוכז בשלושה מתחמים בשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה). בפועל תכנית הרפורמה לא יושמה, היות שהרשות ומשרד האוצר לא הגיעו להבנות בעניינה ולא חתמו על הסכם למימונה.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-נובמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרשות בנדל"ן שברשותה. הבדיקה נעשתה ברשות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) וברשות לפיתוח ירושלים¹.

עיקרי הממצאים

1. בשנת 1965 נקבע בחוק שהממשלה תעמיד לרשותה של הרשות את כל הנכסים הנמצאים בידיה. עוד נקבע בחוק כי הרשות לא תהיה רשאית למכור או להעביר בדרך אחרת נכס שבבעלותה אלא באישור הממשלה. הנדל"ן שבשימוש הרשות היו אמורים להיות מועברים אליה, אך היא לא פעלה ברציפות כדי להבטיח כי יישמרו זכויותיה בנכסים, וכי הם יירשמו על שמה בלשכת רישום המקרקעין. בפועל, זכויות הרשות במרבית הנכסים לא נרשמו על שמה בלשכת רישום המקרקעין. עקב כך אין מידע מלא על הזכויות שיש לה בנכסים שבידיה.

2. במשך השנים לא ניהלה הרשות רישום עדכני של הנכסים, לא תיעדה את השינויים שנעשו בנכסיה ולא מינתה מנהל מקצועי לקדם את הטיפול בנדל"ן. מסד הנתונים על הנדל"ן שבידי הרשות אינו מאפשר ניהול נכסים בפריסה ארצית ובהיקף ניכר ואף אינו מאפשר מעקב ראוי אחר מצבם.

3. נמצא כי אין התאמה בין הרישומים במינהל נכסי הדיור הממשלתי לגבי נכסי המדינה שהועברו לשימוש הרשות ובין הרישומים שבידי הרשות - לפי רישומי מינהל נכסי הדיור הממשלתי שום נכס שלו אינו נמצא בשימוש הרשות, ואילו לפי רישומי הרשות שבעה מהנכסים שבשימושה שייכים לו.

4. לפני כעשרים שנים הוחל לקיים דיונים בנושא הקמת קריה לרשות בירושלים. במאי 1995 החליטה הממשלה לאשר את בניית פרויקט רשות השידור במתחם שערי צדק בשני שלבים² ולאשר לרשות לקבל הלוואות בהיקף של עד 25 מיליון דולר. באפריל 1998 הודיע מנכ"ל הרשות דאז על הקפאת הפרויקט ועל בחינתו מחדש. לנוכח העיכוב המתמשך במימוש של נכסי המימון³, ההחלטה על הקפאת הפרויקט, ההיקף הגדול של ההתחייבויות הכספיות של הרשות, ותנאי ההלוואות שנלקחו באוגוסט 1996 - נגרמו לרשות במשך השנים נזקים כלכליים, מימוניים ותפעוליים שהשפעתם עדיין ניכרת בימים אלה.

1 הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) היא תאגיד שהוקם בשנת 1988 על פי חוק, ובין תפקידיה ייזום פעולות והכנת תכניות לפיתוחה הכלכלי של ירושלים ותיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים הפועלים לפיתוח ירושלים.

2 שלב א' כלל את רכישת הקרקע, הריסה ופינוי של המבנים שאינם לשימור, ושיפוץ בניין בית החולים שערי צדק הישן, שנועד לשימור. שלב ב' כלל בניית קריית שידור שתכלול את יחידות הרשות בירושלים.

3 נכסי המימון של הרשות בירושלים, שהיו אמורים לשמש מקור המימון העיקרי לביצוע שלב ב' של הפרויקט הם: מתחם בצלאל ברחוב ירמיהו; מתחם רוממה (בניין החוטאים, בית ג'מיל, בניין היהלומים); משרדי מחלקת הגבייה ברחוב שמאי; מתחם הלני המלכה (הכנסיות האוונגלית האפיסקופלית, האתיופית והאנגליקנית); בית ניקולאי (המשמש את יחידת ביקורת הפנים של הרשות ואת נציבות תלונות הציבור של הרשות); דירה ברחוב למפרונטי ומחסן ברחוב טובל.

5. ממרץ 1999, המועד שבו הסתיים שלב א' של פרויקט שערי צדק, עד ינואר 2012 לא התקדמה הרשות בכל הקשור למימוש שלב ב' של הפרויקט.
6. הרשות מחזיקה בשטחי קרקע הכוללים בניינים ושטחי חניה בקריה בתל אביב. ביוני 1996 נחתם בין המינהל ובין הרשות הסכם לפינוי השטחים והמבנים שמחזיקה הרשות בקריה בתל אביב. בתמורה לפינוי התחייב המינהל, בין היתר, להקצות לרשות מתחם חלופי בדרום הקריה. באפריל 2002 נחתמה תוספת להסכם שעניינה העברת יחידות הרשות למבנים זמניים חלופיים, ובהתאם לכך עברו יחידות הרשות למבנים אלה. בשנים 2002-2006 לא קידמה הרשות באופן משמעותי את מימוש ההסכם והמינהל לא שיוק את המגרש שעליו אמור היה להיבנות המבנה שיועד לרשות.
7. בשנים 2007-2009 התקיים דיון מחודש בין יו"ר הרשות דאז לבין המינהל לגבי החלופות לפינוי המתחם בדרום הקריה. בידי הרשות אין מסמכים המלמדים על כך שהיא עשתה עבודת מטה מקיפה שבמסגרתה נבחנו כל היבטי החלופות לגבי התמורה הכספית במתחם תל אביב. המשא ומתן שקיימה הרשות עם המינהל נעשה בלי שמוסדות הרשות דנו בו והחליטו לקיימו, ובלי שאישרו את המתווה שגובש עם המינהל בדבר קבלת תמורה כספית.
8. הרשות קיימה במשך שנים דיונים בנושא הנדל"ן, וקיבלה רק החלטות עקרוניות שלא לוו בהחלטות מעשיות לביצוע.
9. בשנת 2011 החלו לפעול מוסדות הרשות החדשים, שהציבו את הטיפול בנושא הנדל"ן כנושא מרכזי שעליהם לטפל בו וחזרו והחליטו על הקמת קריית השידור בשערי צדק. ביולי 2011 הנחה ראש הממשלה (השר הממונה) את הרשות שהרפורמה תמומן בעיקר ממכירת נדל"ן (להלן - הנחיית ראש הממשלה). אף שהנחיית ראש הממשלה יצרה זיקה ישירה ותלות בין תכנית הרפורמה ובין נושא הנדל"ן של הרשות, והייתה צפויה להשפיע השפעה ניכרת על הרשות, לא העלה יו"ר הרשות את הנושא לדיון במליאה סמוך לקבלתה, והיא נדונה רק בוועד המנהל.
10. בדצמבר 2011 קיבלה מליאת הרשות החלטה עקרונית הנוגעת למתחמים בירושלים ובתל אביב, אף שלא הוצג לחבריה מראש חומר רקע הכולל תכניות, תחשיבים וחלופות בנושא הנדל"ן.
11. גם לאחר שניתנה הנחיית ראש הממשלה לא החלה הנהלת הרשות בעבודת מטה בעזרת כל מוסדותיה להבניית תכנית כוללת ובה גיבוש תמונת מצב עכשווית ועתידית, זיהוי, הגדרה ותיחום של יעדי תכנית הרפורמה, מימוש נכסיה, הקמת מנגנוני יישום ובקרה וקביעת אבני דרך ולוחות זמנים ליישומה.
12. בדצמבר 2011 אישרה הכנסת תיקון לחוק, הקובע שהאישור להעברת נכסי הרשות יינתן בידי השר הממונה בלבד. בהוראת המעבר לתיקון החוק נקבע שהרשות לא תמכור, לא תעביר בדרך אחרת ולא תשכיר לתקופה העולה על עשר שנים נכס מקרקעין שבבעלותה, כל עוד לא התקבל חוק המסדיר שינוי מבני ברשות. תיקון זה יצר מציאות חדשה שבה ספק אם הנחיית ראש הממשלה - שיצרה זיקה ישירה בין מכירת הנדל"ן ובין מימון תכנית הרפורמה - ניתנת ליישום בטווח הנראה לעין, ועל הרשות לתת דעתה להתפתחות זו.

סיכום והמלצות

יחידות הרשות שוכנות במבנים, במשרדים ובמגרשים הפזורים בכל רחבי הארץ. חלק מהנדל"ן נמצאים בשימוש הרשות שנים רבות, ורק מקצתם רשומים בבעלותה. במשך השנים טיפול הרשות בניהול הנדל"ן שלה היה כושל - היא לא ניהלה רשימות נכסים מסודרות, לא השכילה להסדיר את הזכויות בנכסיה בלשכת רישום המקרקעין ולא דאגה לממש את פוטנציאל ההשבחה שלהם.

במשך השנים עלה נושא ריכוז יחידות הרשות בקריית השידור בירושלים במתחם אחד והעברת יחידות הרשות בתל אביב מהמתחם שבו הן נמצאות למתחם חלופי. דיונים בנושא זה מתקיימים זה עשרות שנים, אולם בפועל אין התקדמות בעניין. פרויקטים אלה הם רחבי היקף, הן מן ההיבט הציבורי-ממלכתי והן מן ההיבט הכלכלי, ונודעת להם השפעה רבה על אופן תפקודה של הרשות בעתיד.

משרד מבקר המדינה ער להליכים שהחלה הרשות לנקוט בשנת 2011 בכל הקשור לקידום הטיפול בנדל"ן. עם זאת, ממצאי דוח זה מלמדים שנוצרה מציאות חדשה שבה שינוי החוק, השינוי המבני, מימוש הנכסים ומימוש הרפורמה שלובים אלו באלו בלא שניתן להפרידם. לפיכך על השר הממונה על ביצוע החוק ועל מוסדות הרשות לקדם את כל התהליכים הנדרשים כדי שהרפורמה תוכל להתבצע והרשות תוכל להיחלץ מן המשבר העמוק שאליו נקלעה.



מבוא

1. רשות השידור (להלן - הרשות) הוקמה ופועלת מכוח חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) ועל ביצועו מופקד שר שאותו ממנה הממשלה (להלן - השר הממונה). על מילוי תפקידיה של הרשות מופקדים: יושב ראש הרשות (להלן - היו"ר), מליאה של 31 חברים וועד מנהל בהשתתפות שבעה מחברי המליאה (להלן - מוסדות הרשות) ומנהל כללי (להלן - המנכ"ל). את המליאה ממנה נשיא המדינה, לפי המלצת הממשלה⁴. הממשלה היא שממנה את היו"ר, את חברי הוועד המנהל ואת המנכ"ל.

לפי החוק, עם תפקידיה העיקריים של המליאה נמנים התוויית מדיניות הרשות, הנחיית הוועד המנהל במילוי תפקידו ופיקוח ובקרה על פעילות הרשות. הוועד המנהל הוא הגוף הניהולי המרכזי של הרשות, אשר מוסמך לדון בענייניה ולקבל החלטות בנושא, להכין את תקציבה, לפקח על ביצועו ועוד.

מפברואר 2010 מכהן ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כשר הממונה על ביצוע החוק. במרץ 2011 מונתה מליאה חדשה וד"ר אמיר גילת מכהן כיו"ר שלה. שבעה מחברי המליאה החדשה, ובכלל זה היו"ר, נבחרו לשמש כחברי הוועד המנהל שהחל לפעול באפריל 2011. מנכ"ל הרשות הקודם סיים את תפקידו ביולי 2011, וכעבור כחודשיים נבחר מנכ"ל חדש מר יוני בן-מנחם.

4 להוציא חבר מליאה אחד שעליו ממליצה הסוכנות היהודית.

2. יחידות הרשות השונות (טלוויזיה, רדיו, מינהלה וגבייה) פועלות במבנים, במשרדים ובמגרשים השוכנים באתרים הפזורים בכל רחבי הארץ. עיקר הנכסים מרוכזים בירושלים - במתחם רוממה, במתחם שערי צדק ובמתחם הלני המלכה. פעילות הרשות בתל אביב מרוכזת במתחם בדרום הקריה. חלק מהנדל"ן נמצאים בשימוש הרשות זה שנים רבות, ורק מקצתם רשומים בבעלותה (ראו להלן).

3. זה שנים חלה הידרדרות חמורה במעמדה הציבורי של הרשות ובתפקודה. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בגירעון מתמשך בתקציבה ובשחיקה במעמד השידור הציבורי. עקב כך מונו כמה ועדות ציבוריות כדי לבחון את הגורמים שהביאו אותה למצבה, והן הגישו דוחות ובהם המלצות לשינויים. הדוחות קבעו שהגורמים למצבה הקשה של הרשות הם, בין היתר, מספר עובדיה הגדול, עלויות שכר גבוהות, הסכמי שכר קשיחים ומבנה הרשות שנקבע בחוק, שבתנאי השוק הקיימים מקשה לנהלה באופן מקצועי. מחברי הדוחות המליצו בין היתר על שינויים מבניים ברשות ובחוק.

4. באפריל 2007 החל הוועד המנהל בהליך לגיבושה של תכנית רפורמה מקיפה. התכנית נועדה לגבש עקרונות לפעילותה הראויה של הרשות, ובכלל זה: הגדרת חזון ומבנה פעילות ראוי, הגדרת מבנה ארגוני, מצבת כוח אדם ועקרונות העסקה, שדרוג מערך הציוד ברשות, שיפור מערך הגבייה וריכוז גיאוגרפי של יחידות הרשות.

ביוני 2007 אישרו מוסדות הרשות את תכנית הרפורמה. תכנית זו כללה, לצד עקרונות הפעילות, גם מחקר כלכלי ומודל עסקי להערכת יכולתה של הרשות ליישם ברמה הכלכלית את הרפורמה שגובשה. עם אישורה של התכנית החלה הנהלת הרשות בהליכים ליישומה, לרבות הליכי ניהול משא ומתן עם ועדי העובדים. באפריל 2009 נחתם הסכם בין הרשות ומשרד האוצר ובין ארגוני העובדים המייצגים את עובדי הרשות, ולפיו יפרשו ממנה 700 עובדים בכפוף לחתימת הסכמי עבודה חדשים שיחליפו את הקיימים. עד יוני 2011 נחתמו הסכמי העבודה החדשים בין הרשות לבין ארגוני העובדים.

בתכנית הרפורמה כלול מתווה לריכוז פעילות הרשות בשלושה מתחמים מרכזיים בשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב וחיפה). בנובמבר 2011, כארבע שנים וחצי לאחר מועד אישור תכנית הרפורמה, היא עדיין לא יושמה, והרשות ומשרד האוצר עדיין לא הגיעו להבנות ולא חתמו על הסכם למימונה.

5. בחודשים מאי-נובמבר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולה של הרשות בנדל"ן שברשותה. הבדיקה נעשתה ברשות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) וברשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י).⁵

ביוני 2011 הנחה ראש הממשלה בתוקף תפקידו כשר הממונה, את הרשות לפעול למימוש הנדל"ן שברשות לצורך מימון תכנית הרפורמה (להלן - הנחיית ראש הממשלה). עם קבלת הנחיית ראש הממשלה החל הוועד המנהל בפעולות לקראת יישומה. בינואר 2012 עדיין נמצאה הרשות בעיצומה של בדיקה בדבר יישום הנחיית ראש הממשלה (ראו להלן).

5 הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י) היא תאגיד שהוקם בשנת 1988 על פי חוק, ובין תפקידיה ייזום פעולות והכנת תכניות לפיתוחה הכלכלי של ירושלים ותיאום בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים הפועלים לפיתוח ירושלים.

הטיפול במתחמי הרשות בירושלים ובתל אביב

1. בשנת 1965 נקבע בחוק שהממשלה תעמיד לרשותה של הרשות את כל הנכסים הנמצאים בידי קול ישראל⁶ ואת האולפנים של קול ישראל על מתקניהם וציודם, אם על ידי מכר או העברת בעלות בדרך אחרת, אם על ידי הקניית זכויות בנכסים, ואם בכל דרך אחרת, הכול בהתאם לתנאים שייקבעו בהסכם בין הממשלה ובין הוועד המנהל.

עוד נקבע בחוק כי הרשות לא תהיה רשאית למכור או להעביר בדרך אחרת נכס שבבעלותה⁷ אלא באישור הממשלה או באישור חבר ממשלה שהממשלה קבעה אותו לכך, או - אם היה הנכס מקרקעין - באישור ועדת הכספים של הכנסת. כמו כן נקבע שהרשות לא תהיה רשאית למשכן נכס שברשותה או להשכירו לתקופה העולה על עשר שנים, אלא באישור השר הממונה.

חוק יסוד: מקרקעי ישראל קובע כי מקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, והבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת. על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, המינהל הוא המנהל את מקרקעי ישראל. בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 נקבע כי עסקה במקרקעין טעונה רישום.

בהחלטת ממשלה 575 ממרץ 1973 נקבע כי השר הממונה מוסמך לאשר מכירה או העברה בדרך אחרת של נכסים שבבעלות הרשות, אשר נרכשו על ידי מיום הקמתה ב-8 ביוני 1965 ואילך לגבי הרדיו, ומיום הכללת שידורי הטלוויזיה במסגרת הרשות ב-30 בדצמבר 1968 ואילך לגבי הטלוויזיה. בהחלטה נקבע כי הרשות תוכל למכור נכסים שבידיה שהם בבעלות המדינה רק לאחר חתימת הסכם העברת בעלות עם הממשלה. עוד הוחלט להמליץ לרשות להשלים בהקדם את הסדרת רשימות המלאי לגבי הנכסים שהממשלה העמידה לרשותה.

באפריל 1993, כעשרים שנה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה האמורה, התקשרה הרשות עם יועצים חיצוניים בהסכמים שמטרתם לרשום על שמה חלק מהנדל"ן של הרשות בירושלים ובכך להשיבם⁸ לפני מכירתם. רישום הנדל"ן על שם הרשות נועד, בין השאר, לאפשר לה להחליט על מכירה של נכסים בכל עת בסכומים גבוהים משוויים הנוכחי ובכך למקסם את רווחי הרשות.

הנדל"ן שבשימוש הרשות היו אמורים להיות מועברים לרשותה, אך לא נמצא כי היא פעלה ברציפות כדי להבטיח את זכויותיה בנכסים. בפועל, זכויות הרשות במרבית הנכסים לא נרשמו על שמה בלשכת רישום המקרקעין. יתירה מזאת, אין לרשות מידע מלא על זכויותיה בנכסים שבידיה.

2. על פי נתוני הרשות, בנובמבר 2011 היו בשימושה 54 נכסים - שמונה מהם בבעלותה (בירושלים, בתל אביב ובחיפה); ארבעה בדיירות מוגנת; שבעה של מינהל נכסי הדיור הממשלתי שהבעלות עליהם לא הוסדרה (ראו להלן) והיתר בשכירות (לרבות משרדים, אולפנים, חניונים ושטחים למשרדים).

תנאי הכרחי לניהול יעיל של נדל"ן ולקיום בקרה ראויה עליו הוא ניהול מסד נתונים מפורט ומעודכן. מסד הנתונים צריך לכלול את כל המידע הנוגע לנדל"ן ואמור לסייע בהליך קבלת

-
- 6 עם הקמת הרשות בשנת 1965 הועברו לאחריה שידורי רדיו קול ישראל. בשנת 1968 נוסדה הטלוויזיה הישראלית, ושנה לאחר מכן צורפה אף היא לרשות.
7 למעט תקליטים וסרטים מגנטיים.
8 קיים קשר ישיר בין סוג הזכות הקניינית (זיקת הנאה, ברשות, חכירה ובעלות) לבין שוויו של נכס בעת מימושו. הסדרת הזכות הקניינית של בעלות ורישומה על שם המוכר אמורה להביא למיקסום שווי הנכס.

ההחלטות. מסד הנתונים אמור לכלול פרטים רבים ובכלל זה פרטים על מקומו של הנכס, תיאורו, שטחו וערכו, וכך תשריטים, נסחי רישום, הערות אזהרה, הסכמי מכר ושכירות והיתרי בנייה.

במשך עשרות שנים הרשות לא ניהלה עבור כל נכס "תיק נכס" ובו נתונים ומסמכים הקשורים אליו. בתיקים שכן נוהלו נכללו בעיקר מסמכים הנוגעים לטיפול השוטף בנכסים, ולרוב אין בהם מידע בנושא הזכויות בנכסים והרישום בלשכת רישום המקרקעין.

מנהל שירותי מינהל-מטה ברשות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי לאחר מינויו לתפקיד בינואר 2009 הוא הכין טבלה ובה מרוכזים פרטיהם של נכסי הרשות ופתח תיק לכל אחד מהם. הוא הוסיף כי לדעתו ניהול נכסים בסדר גודל של הרשות צריך להיות מופקד אצל גורם מקצועי בעל ניסיון רב בניהול נכסים, ואילו הוא, בתוקף תפקידו, אחראי רק לטיפול השוטף בנושא הדיור במישור המטה, ו"הטיפול בדיור השוטף [בנכסי הרדיו והטלוויזיה] הם באחריות כל מדיה בנפרד".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 כתב סגן בכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר כי כבר בשנת 2003 פעל אגף החשב הכללי במשרד האוצר לקדם ביצוע סקר מקיף של נכסי הרשות. בשל חוסר שיתוף פעולה מצד הנהלת הרשות הופסקה פעילות זו, שנועדה לסייע בניהול מיטבי ומושכל של נכסי הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במשך למעלה מארבעה עשורים הרשות לא תיעדה את השינויים שנעשו בנכסיה ולא מינתה מנהל מקצועי לקדם את הטיפול בנדל"ן מעבר להסדרה של ההתקשרויות החוזיות שלהם. מסד הנתונים על הנדל"ן הנמצא בידי הרשות אינו מתאים לניהול נכסים בפריסה ארצית ובהיקף ניכר ואינו מאפשר מעקב ראוי אחר מצבם. תמונת מצב זו נחשפה בפני הוועד המנהל החדש בעת שהחליט לתת דגש לטיפול בנושא הנדל"ן.

משרד מבקר המדינה בדק את רשימת הנכסים הנמצאים בשימוש הרשות אשר רשומים במינהל נכסי הדיור הממשלתי במשרד האוצר (להלן - הדיור הממשלתי), לעומת רשימת הנכסים האלה שבידי הרשות.

נמצא כי אין התאמה בין שתי רשימות הנכסים האמורות: ברישומי הרשות נכללים שבעה נכסים בשימושה המשותפים לדיור הממשלתי, אולם לפי הרישום בדיור הממשלתי אין לו נכסים הנמצאים בשימוש הרשות.

מנהל הדיור הממשלתי השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי אין כיום נכסים של הרשות המנוהלים על ידי הדיור הממשלתי, וכל הנכסים הועברו לניהולה ולאחריותה של הרשות.

9 בישיבת הוועד המנהל ביולי 2011 אמר יו"ר ועדת הכספים "מסתבר שהרשות מנהלת את כל ענייני הנדל"ן שלה בשנים האחרונות ללא שום גורם שמצוי בתחום הנדל"ן או מבין בו ואני מצטער שאני יוצא היום כל הזמן רק מתריע בשער, אבל זה מה שקורה".

משרד מבקר המדינה מעיר שמצב בו אין התאמה בין רישומי הרשות ובין רישומי הדיור הממשלתי הינו לקוי מיסודו. לפיכך, על שני הגופים האמורים להסדיר לאלתר את רישומי הנכסים, כדי שיהיה מסד נתונים נכון ועדכני וכדי שניתן יהיה לבצע בקרה על מצב נדל"ן זה.

3. משרד מבקר המדינה בדק את פעילות הרשות לגבי מתחם שערי צדק בירושלים ומתחם דרום הקריה בתל אביב. יצוין כי במשך השנים בדקו גופים שונים, ובהם משרד מבקר המדינה, את נושא הנדל"ן¹⁰. ברדוח זה יפורטו ליקויים אשר השפעתם נמשכת עד לעת הזו.

פרויקט מתחם שערי צדק

יחידות הרשות בירושלים פזורות באתרים שונים ברחבי העיר. לפני כעשרים שנים עלה - מטעמי חיסכון ויעילות - הצורך להקים קריה שבה ירוכזו כל יחידות הרשות הפזורות ברחבי העיר (הנהלה, טלוויזיה, רדיו והנהלת אגף הגבייה).

צוות של הרשות והרל"י גיבשו בשנת 1990 המלצות למעבר הרשות למתחם שבו שכן לפני בית החולים שערי צדק. המתחם אמור היה להיות "פרויקט הדגל" של הרשות, הן בשל השינוי הארגוני שכרוך בביצועו, והן לנוכח השינוי הטכנולוגי, הפיזי והייצוגי הצפוי בעקבות ביצועו. לדעת הרשות סיום הפרויקט אמור היה להביא לשינוי ולייעול הרשות.

על פי התכנון, ביצוע הפרויקט אמור היה לכלול שני שלבים: השלב הראשון - רכישת המתחם ושיפוץ (להלן - שלב א'); והשלב השני - בניית כל מתקני הרשות בירושלים לרבות אולפני הטלוויזיה והרדיו באותו מתחם (להלן - שלב ב'). במרץ 1999 הסתיים ביצוע שלב א' של הפרויקט, והנהלת הרשות עברה למשכנה החדש במתחם שערי צדק.

כבר בשלבים המוקדמים של הפרויקט ובשל מורכבותו התקשרה הרשות עם יועצים מתחומים שונים, ובהם חברת ייעוץ כלכלי פרטית, כדי לקבל ייעוץ בכל הקשור לדרכי המימון האפשריות לביצוע הפרויקט.

בחוות דעת שהגישה חברת הייעוץ הכלכלי בשנת 1994 היא ציינה כי הדרך הטובה והזמינה ביותר למימון הפרויקט היא באמצעות הלוואות ארוכות טווח. מימון מסוג זה אמור היה גם לאפשר גישור על הפער בין המקורות המידיים שבידי הרשות ובין תקציב ההשקעות הנדרש לצורך מימון הפרויקט. עוד עלה מחוות הדעת כי למימון שלב א' של הפרויקט נדרשו הלוואות בסכום של כ-25 מיליון דולר, ולשלב ב' נדרשו הלוואות נוספות בסכום של 13.5 מיליון דולר. לאישור קבלת הלוואות בהיקף של עד כ-40 מיליון דולר נדרש אישור מהממשלה ומוועדת הכספים של הכנסת.

בהחלטת ממשלה¹¹ 5495 ממאי 1995 נקבע, בין היתר, לאשר את בניית פרויקט רשות השידור בשערי צדק; לאשר לרשות לקבל הלוואות בהיקף של עד 25 מיליון דולר לרכישת הקרקע, לשיפוץ המבנה הקיים ולביצוע תכנון מפורט; להסמיך את שר האוצר לאשר הלוואות נוספות למימון הפרויקט, ובלבד שסך הלוואות לא יעלה על 70% מהיקף המימון הנדרש לפרויקט. עוד נקבע בהחלטה כי הרשות תשעבד ותמכור נכסים ומקרקעין שיפוננו במסגרת הפרויקט; כי הרשות לא תשעבד לצורך הפרויקט הכנסות שוטפות המיועדות למימון השידורים, לרבות הכנסות מאגרות, וכי הפרויקט לא ימומן, ולו באופן חלקי, מתקציב המדינה או מערבויות מדינה.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), עמ' 822-830.

11 החלטה הכוללת את החלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה.

באוגוסט 1996 לוותה הרשות כ-109 מיליון ש"ח (25 מיליון דולר) משני בנקים מסחריים למימון שלב א' של הפרויקט: רכישת הקרקע, הריסה ופינוי של המבנים שאינם לשימור, שיפוץ בניין בית החולים הישן שנועד לשימור, הוצאות תכנון ושכר ליועצים. בשנת 1998 אישר שר האוצר דאז לרשות ליטול הלוואות נוספות בסכום כולל של עד 30 מיליון ש"ח: במרץ 1998 הלוואה של עד שישה מיליון ש"ח, וביוני 1998 הלוואה בהיקף של עד 24 מיליון ש"ח.

באפריל 1998, כשנה לפני סיום שלב א' של הפרויקט, ולנוכח קשיים במימוש נכסי הרשות שיועדו למימון (להלן - נכסי המימון)¹² הודיע מנכ"ל הרשות דאז לוועד המנהל על עצירת הפרויקט ובדיקתו מחדש. בעקבות כך פנה מנכ"ל הרשות דאז ביולי 1999 לשר האוצר דאז וביקש את אישורו ללקיחת הלוואה נוספת בסכום של כ-126 מיליון ש"ח, שיועד לשלב ב' של הפרויקט. השר לא נתן את האישור המבוקש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכוב המתמשך במימוש נכסי המימון, ההחלטה על עצירת הפרויקט, ההיקף הגדול של ההתחייבויות הכספיות של הרשות ותנאי הלוואות גרמו לרשות במשך השנים נזקים כלכליים ותפעוליים שהשפעתם עדיין ניכרת במועד סיום הביקורת.¹³

בינואר 2000 הודיעו הבנקים לרשות כי היא מפגרת בפירעון הלוואות. בפברואר אותה שנה כתב סמנכ"ל כספים דאז למנכ"ל דאז כי "אנו במלכוד, שכן עד לאישור שר האוצר אין באפשרותנו לקבל הלוואות מהבנקים שבעזרתם נפרע את החובות, וכמו כן אסור לנו להשתמש בכספי הרשות למטרה זו". קשיי הרשות לפרוע את הלוואות נמשכו, ובינואר 2005 הגישו הבנקים תביעה נגד הרשות להשבת כ-20.5 מיליון ש"ח.¹⁴

בין השנים 1996-2007 שילמה הרשות לבנקים כ-104 מיליון ש"ח, ויתרת החוב לבנקים הסתכם בכ-139 מיליון ש"ח. ביוני 2007 נחתמו הסכמים חדשים להסדרת חובותיה של הרשות לבנקים שמקורם בהלוואות שנטלה בעבר, הרשות נדרשה לשעבד לבנקים את מלוא זכויותיה במתחם ורוממה ונקבעו לוחות סילוקין חדשים ולפיהם הלוואות ייפרעו במלואן לא יאוחר מיולי 2021.

בינואר 2009 התקבלה לבקשת הרשות חוות דעת של יועץ משפטי חיצוני ולפיה "מימוש נכסי רשות השידור והקמת פרויקט קריית רשות השידור במתחם שערי צדק שלובות זו בזו ולא ניתן להפרידן באופן כזה שיימכרו נכסי רשות השידור ללא הקמת הפרויקט המלא במתחם שערי צדק".

בשנים 1999-2010 לא התקדמה הרשות בכל הקשור למימוש שלב ב' של הפרויקט. יצוין כי חלק מנכסי המימון הם נכסים משותפים לה ולגופים אחרים, ובמשך השנים התגלעו בינה ובין אותם גופים חילוקי דעות בעניין זכויותיו של כל צד בנכסים אלה ובעניין השימוש בהם.

12 נכסי המימון של הרשות שהיו אמורים לשמש מקור המימון העיקרי לביצוע שלב ב' של הפרויקט הם: מתחם בצלאל ברחוב ירמיהו; מתחם רוממה (בניין החוטים, בית ג'מיל, בניין היהלומים); משרדי מחלקת הגביה ברחוב שמאי; מתחם הלני המלכה (הכנסיות האוונגלית האפיסקופלית, האתיופית והאנגליקנית); בית ניקולאי (המשמש את יחידת ביקורת פנים של הרשות ואת נציבות תלונות הציבור של הרשות); דירה ברחוב למפרונטי ומחסן ברחוב תובל.

13 יצוין כי עוד בשנת 2001 בדוח שהזמינה הרשות מיועץ חיצוני נכתב כי התנהלות הפרויקט, מצביעה על ניהול בלתי מקצועי, ללא פיקוח ובקרה נאותים תוך סטייה מכללי מינהל תקין, כנדרש מרשות ציבורית. כתוצאה מכך נגרם בזבוז מתמשך של כספי ציבור ובסופו של דבר לכך שהפרויקט לא נשלם עד מועד סיום הביקורת.

14 מתוך חוב שלטענתם הסתכם בכ-150 מיליון דולר.

זכויות הרשות במתחם דרום הקריה בתל אביב

1. הרשות מחזיקה בשטחי קרקע, ובהם בניינים ושטחי חניה בקריה בתל אביב במתחם הרחובות קפלן, אלוף קלמן מגן, ארניה וליאונרדו דה וינצ'י. כאמור, בחוק נקבע כי הממשלה תעמיד לרשותה של הרשות, את כל הנכסים שהיו בידי קול ישראל עד אותה עת, וכי העברת הזכויות והנכסים תבצע בהתאם לתנאים שייקבעו בהסכם בין הממשלה ובין הוועד המנהל. ככל הידוע, חלק מאותם נכסים וזכויות הם אלו שנמצאים היום בידי הרשות במתחם דרום הקריה.

כאמור, זכויות הרשות במקרקעין לא הוסדרו ברישום בלשכת רישום המקרקעין; אולם לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין, ביולי 1990 נרשמה הערת אזהרה לטובת הרשות על זכויותיה אלה. רישום הערת האזהרה נעשה לבקשת הרשות לאחר עיכובים ברישום הנכס על שמה.

2. ביוני 1996 נחתם בין המינהל ובין הרשות הסכם לפינוי השטחים והמבנים שמחזיקה הרשות במתחם דרום הקריה בתל אביב (להלן - ההסכם). במבוא להסכם נכתב כי המינהל מעוניין שהרשות תפנה את המקרקעין בדרום הקריה ותעבור למקום חלופי, על מנת לאפשר בינוי מחדש של המקרקעין לפי תכניות מתאר של האזור.

בתמורה לפינוי התחייב המינהל להקצות לרשות, בין השאר, שטח חלופי בדרום הקריה, שיכלול מקומות חניה וגג מבנה גבוה לצורך הקמת תורן נושא אנטנות. כמו כן התחייב המינהל לממן את עלויות השכירות של מקום חלופי עד להשלמת הבנייה ולשאת בעלויות ההעברה הכפולה למקום החלופי ולמבנה הקבע ובעלויות התקנת הציוד, הן במקום החלופי והן במבנה הקבע. בתמורה התחייבה הרשות, בין היתר, למחוק את הערת האזהרה הרשומה לטובתה.

3. באפריל 2002 נחתמה תוספת להסכם (להלן - התוספת להסכם) בין המינהל ובין הרשות, שעסקה בהעברת יחידות הרשות למבנים זמניים חלופיים כדי להתאימם לצורכי הטלוויזיה. בהתאם לכך עברו יחידות הרשות למתחם ששטחו כ-4,600 מ"ר ברחוב ארניה. במבוא לתוספת להסכם נכתב כי בתמורה לפינוי המקרקעין המוחזקים בידי הרשות במתחם דרום הקריה, היא תקבל זכויות חכירה מהוונות במבנה הקבע.

4. בשנים 2002-2006 הזמינו הרשות והמינהל עבודות תכנון, הכינו פרוגרמה¹⁵ ופעלו להשיג רישיונות להצבת תורן אנטנות על המגדל הצמוד למבנה הרשות¹⁶. אך למעשה הרשות לא קידמה באופן משמעותי את מימוש ההסכם והמינהל לא שיווק את המגרש שעליו אמור היה להיבנות המבנה שיועד לרשות.

5. בינואר 2007 מונה יו"ר חדש לרשות. בתקופת כהונתו הוא פעל לקדם את הטיפול בנושא הנדל"ן של הרשות. בפברואר 2008 הוא פנה למנהל המינהל בבקשה לקיים דיון מחודש לגבי מבנה הקבע שהרשות אמורה לקבל בתמורה לפינוי המתחם בדרום הקריה בהתאם להסכם. בפנייתו ציין היו"ר דאז כי בחלוף השנים חלו שינויים בנסיבות שמחייבים דיון מחודש, ובראשם היישום הצפוי של תוכנית הרפורמה, אשר תשפיע, בין היתר, על צורכי הנדל"ן של הרשות בתל אביב. ממסמכי המינהל עולה שעוד באותו החודש בפגישה בין נציגי הרשות לנציגי המינהל אמרה נציגת הרשות כי הרשות בחנה את האופציה להשיב למינהל את הקרקע עליה שוכנות יחידות הרשות, ובתמורה לקבל פיצוי ששוויי כשווי הקרקע שתוחזר. היא הוסיפה כי לחלופין נבחנה אפשרות לקבל מהמינהל מגרש חלופי באזור גוש דן ופיצוי כספי על ההפרש בין שווי הקרקע שתוחזר לשווי המגרש החלופי.

15 פרוגרמה משמשת בסיס להכנת תכנית מפורטת, וכוללת את השטח הדרוש בהתאם לשימוש הצפוי.
16 בנובמבר 2003 התברר כי התקנת תורן התקשורת של הרשות עתידה להגביל את יכולת המינהל לנצל את זכויות הבנייה בבניין ולהיות כרוכה בעלויות נוספות, בשל מגבלות גובה של רשות התעופה האזרחית ובשל חשש להשפעה של מערכות אלקטרו-מכניות אחרות על תפקוד מתקן התקשורת.

בסיכום דיון בין המינהל ובין הרשות מאפריל 2008 נקבע כי הרשות תעביר פרוגרמה ראשונית למנהל מחוז תל אביב במינהל, לצורך איתור שטח חלופי בתחום המחוז. עוד נקבע שהמינהל ישלם לרשות תמורת פינוי הקרקע בהתאם להערכת שמאי מטעמו, ואם הרשות תחלוק על הערכת השמאי, היא תהיה זכאית לערער על כך לפני השמאי הממשלתי, והכרעתו תהיה סופית.

במאי 2008 נפגשו נציגי הרשות עם מהנדס העיר תל אביב לשם בחינת חלופות למתחם הרשות, ובמהלך הפגישה הוצגו לרשות כמה אתרים חלופיים. במשא ומתן על המרת הזכויות שבהן מחזיקה הרשות מכוח ההסכם עם המינהל בתמורה כספית, הזמינו כל אחד מן הצדדים שמאיות האומדות את שווי הזכויות של הרשות. בהתאם לשמאות שהזמינה הרשות ושהוכנה בספטמבר 2008, הוערך שווי הזכויות של הרשות במתחם דרום הקריה בכ-126 מיליון ש"ח. סכום זה היה גדול בכ-70 מיליון ש"ח מהשמאות שהוכנה לבקשת המינהל.

יצוין כי על אף האמור בתוספת להסכם לא הובאה אי-ההסכמה בין הצדדים להכרעת השמאי הממשלתי.

בידי הרשות אין מסמכים המלמדים כי היא ביצעה עבודת מטה מקיפה לבחינת כל ההיבטים של מתחם חלופי בתל אביב שבו ירוכזו כל יחידות הרשות, ובכלל זה לבחינת ההיבטים הכספיים של החלופות השונות. הרשות קיימה משא ומתן עם המינהל בנושא פינוי המתחם בלי שמוסדות הרשות דנו בנושא ובלי שהם קיבלו החלטה בעניין. מוסדות הרשות אף לא אישרו את המתווה שגובש עם המינהל בדבר קבלת תמורה כספית בעד הפינוי.

6. ביולי 2010 כינס מנהל המינהל ישיבה בהשתתפות נציגי הרשות כדי לקדם את פינוי הרשות מן המתחם בדרום הקריה. בעקבות ישיבה זו ביקשה הרשות לעשות בדיקת היתכנות כלכלית של עלות ההסכם, לשם קבלת החלטה לגבי אחת משלוש החלופות שלהלן: האחת - להישאר במתחם בדרום הקריה; השנייה - לעבור ממנו למבנה אחר בתל אביב; והשלישית - לעבור למתחם מחוץ לעיר. בדיקת ההיתכנות הכלכלית מאוקטובר 2010 העלתה כי לנוכח העלות הגבוהה הכרוכה במציאת מתחם מתאים, חוסר מומחיות וחוסר ניסיון בעניין זה, והקושי הצפוי במציאת מתחם מתאים, על הרשות לדבוק במתווה של ההסכם המקורי ולהימנע מביצוע החלופה של מעבר למתחם אחר בגוש דן.

נמצא כי בסמוך לקבלת הבדיקה הכלכלית לא דנו מוסדות הרשות בתוצאותיה האפשריות ולמותר לציין שהם לא התוו את דרך הטיפול הרצויה להמשך המשא ומתן עם המינהל.

7. בין הרשות למינהל התגלעו חילוקי דעות בעניין מחיקת הערת האזהרה. המינהל סבר שהיה על הרשות למחוק את הערת האזהרה בהתאם להסכם, והוא אף כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2012, כי הוא פנה באוגוסט 2011 בעניין זה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבריור הסכסוך, אך גם פנייה זו עדיין לא נשאה פרי. מנגד הרשות סברה כי מימוש התחייבות זו מותנה בכך שהמינהל יקיים את ההסכם ועל כן לא מחקה את הערת האזהרה.

ניסיונות ליישב את המחלוקות הנוגעות למחיקת הערת האזהרה לא צלחו. המינהל הציע שהערת האזהרה תיוחד אל המגרש שבו אמורה הרשות לקבל זכויות כנגד פינוי המתחם הקיים על פי ההסכם, אך בפועל עד ינואר 2012 הערת האזהרה לא הוסרה.

החלטות בתקופת הכהונה של מוסדות הרשות שהחלו לכהן בשנת 2011

1. לאחר מינוי המליאה החדשה במרץ 2011 הגדירו היו"ר והוועד המנהל את הטיפול בנושא הנדל"ן כאחד הנושאים המרכזיים שעל המוסדות לטפל בהם. בישיבת הוועד המנהל ממאי 2011 אמר היו"ר כי נושא הנדל"ן סבוך, וכבר שנים ארוכות הוא מכביד על קופת הרשות. לדבריו חשוב מאוד שייבחר מטעם הוועד פרויקטור בעל ידע והבנה בתחום שיעסוק בנושא זה. בישיבת הוועד המנהל שהתקיימה ביוני 2011 הוחלט להקים צוות נדל"ן שאחד מחבריו הוא יו"ר ועדת הכספים של הרשות.

2. בישיבת הוועד המנהל מיולי 2011 התייחס יו"ר ועדת הכספים לנושא ואמר כי בעבר לא היה תיאום, לא היו דיונים מסודרים ודברים נגררו שנים ארוכות, ולכן יש לבדוק את המצב ואת הסטטוס של כל נכסי הרשות. הוא הוסיף כי צוות הנדל"ן החליט לשים בראש סדר העדיפויות שלו את נושא מתחם שערי צדק והגיע למסקנה שצריכים לפעול בדחיפות לקידום הפרויקט ולבניית קריית הרשות במתחם. גם היו"ר אמר בדיון שהגיע הזמן לקבל את ההחלטה ולהתחיל בהקמת קריית השידור במתחם שערי צדק.

3. ממסמכי הרשות עלה כי יום למחרת הישיבה האמורה של הוועד המנהל, בדיון שהתקיים בהשתתפות ראש הממשלה (השר הממונה), שר האוצר, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, נציגי משרד האוצר ונציגי הרשות, הנחה ראש הממשלה את הרשות לפעול למימוש הנדל"ן שברשותה לצורך מימון תכנית הרפורמה. יודגש כי הנחיה זו יצרה זיקה ישירה ותלות בין תכנית הרפורמה ובין נושא הנדל"ן של הרשות.

יצוין כי המתווה המקורי של מימון תכנית הרפורמה היה כדלהלן: סכום של כ-400 מיליון ש"ח היה אמור להתקבל מהעלאת אגרת הטלוויזיה לציבור¹⁷. סכומים נוספים היו אמורים להתקבל ממענק של המדינה בסך של כ-90 מיליון ש"ח ומהלוואה בסך של כ-240 מיליון ש"ח.

סמנכ"ל כספים וכלכלה ברשות כתב בדצמבר 2011 למשרד מבקר המדינה כי המימון שנדרש ליישום תכנית הרפורמה נאמד בכ-750-800 מיליון ש"ח, והוסכם עם משרד האוצר שתיבחן האפשרות שחלק מהתכנית תמומן באשראי בנקאי, ואת היתרה יממן משרד האוצר במענק תקציבי. בשנת 2009 התקיימו מגעים עם בנקים מסחריים שהסכימו לממן את התכנית בכפוף לקבלת ערבות מדינה, דרישה אשר לה התנגד משרד האוצר. לדבריו, מהבחינה הכלכלית ברור לחלוטין כי מימון המרכיבים השונים של תכנית הרפורמה באמצעות מימוש חד-פעמי של הנדל"ן וללא כל שינוי במתווה הרפורמה המקורי יגרום לכך שהרשות תהיה חייבת לממש את צורכי הנדל"ן העתידיים שלה באמצעות הסכמי שכירות יקרים, שיטילו מעמסה כבדה על תקציבה השוטף.

ביוני 2011 דחתה ועדת הכלכלה של הכנסת את הבקשה להעלאת האגרה, היות ורוב חבריה סברו שאין להטיל את מימון תכנית הרפורמה על הציבור הרחב. יצוין כי כבר בסיכום דיון של הוועדה שהתקיים בנובמבר 2010, ולנוכח ההתנגדות הרחבה בקרב חבריה להעלאת האגרה, ביקש יו"ר הוועדה דאז מהגופים האחראים - ובראשם משרד האוצר והרשות - להכין חלופות תקציביות אחרות ולהציגן לפני הוועדה, אך הם לא עשו כן.

17 בשנים 2003-2011 הופחת שיעור האגרה בשיעור של כ-43%.

אף שהנחיית ראש הממשלה הייתה צפויה להשפיע השפעה ניכרת על הרשות, היו"ר לא העלה את הנושא לדיון במליאה סמוך לקבלתה והיא נדונה רק בוועד המנהל. על החשיבות בהבאת הנושא לדיון במליאה כדי שזו תנחה את הוועד המנהל, ניתן ללמוד מההחלטות המנוגדות שקיבל הוועד המנהל. כאמור, ביולי 2011 בישיבת הוועד המנהל, אמר היו"ר שהגיע הזמן להתחיל בהקמת קריית השידור בשערי צדק, וימים ספורים לאחר מכן החליט הוועד המנהל "למכור ללא תנאי את נכסי הרשות בשערי צדק".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כתב היו"ר כי עד כינוס המליאה פעלו המוסדות בנושא הנדל"ן בפורומים מצומצמים, ומשגיבשו המלצות לטיפול בנושא הועלה הנושא לדיון ולהכרעה במליאה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על המליאה להידרש לנושא ולנתח את השפעת הנחיית ראש הממשלה והנובע ממנה, לפני גיבוש ההמלצות בפורומים מצומצמים. אולם רק במחצית השנייה של דצמבר 2011, כחצי שנה לאחר שניתנה הנחיית ראש הממשלה, הוצג הנושא במליאה ונדון בה.

סמנכ"ל כספים וכלכלה ברשות כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי להנחיית ראש הממשלה השלכות כלכליות משמעותיות ביותר על עתיד הרשות ואיתנותה הפיננסית, וכי משמעותה הכלכלית היא העברת נטל המימון של תכנית הרפורמה מהממשלה לרשות. לדבריו, הוא השתתף בדיונים בין הנהלת הרשות למשרד האוצר ובמסגרתם הוכן שהשינויים בנדל"ן שיאפשרו לרכז את יחידות הרשות בשלושה מרכזים יתבצעו במשק תקציבי סגור, וכי התמורה ממכירת הנדל"ן תשמש לבינוי עתידי, ולפיכך בתכנית העסקית שהוצגה למשרד האוצר הכוללת את מרכיביה השונים של הרפורמה לא נכללו הוצאות תקציביות כלשהן בנושא הנדל"ן.

עוזרת מנכ"ל משרד ראש הממשלה כתבה בינואר 2012 למשרד מבקר המדינה כי מתוקף האחריות המוטלת על ראש הממשלה כשר הממונה הוא פועל בכל האמצעים שבידיו על מנת לסייע לרשות להיחלץ מהמזב הכלכלי הקשה שאליו נקלעה, וזאת בעיקר באמצעות קידום הרפורמה בכמה מישורים, ובהם "השלמת החקיקה של חוק רשות שידור חדש". היא הוסיפה כי יישום הרפורמה כרוך בעלויות גבוהות, ולאחר שנבחנו החלופות השונות הנחה ראש הממשלה כי בעת הנוכחית המקור המרכזי למימון הרפורמה יהיה מימוש הנכסים של הרשות. יחד עם זאת, היא הוסיפה, "עמדת ראש הממשלה ביחס לאסטרטגיה שעל הרשות לנקוט בה לצורך מימון הרפורמה אינה תחליף לעבודת מטה הדרושה למימוש הנכסים או לאישורים להם נדרשת הרשות מתוקף החוק". בפברואר 2012 היא הוסיפה כי "משרד ראש הממשלה, בהתאם להנחיית ראש הממשלה, פועל מול גורמי המקצוע הרלוונטיים להביא ליציאה לדרך של הרפורמה ברשות השידור שתמומן באמצעות מכירת נכסי רשות השידור וריכוזה בשלושה מוקדים ברחבי הארץ: ירושלים, גוש דן וחיפה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנחיית ראש הממשלה לממן את הרפורמה ברשות בעיקר באמצעות מכירת נדל"ן הייתה קריאת כיוון אסטרטגי. להנחיה זו, שיצרה זיקה ישירה בין תכנית הרפורמה ובין נושא הנדל"ן של הרשות, השפעות ארגוניות כבדות משקל על פעילות הרשות ועל עתידה, בצד השפעות משפטיות וכספיות. בפועל מוסדות הרשות לא בחנו את היבטיה הכלכליים, החוקיים והציבוריים על מנת להבטיח שהשינוי בתמהיל מימון הרפורמה נבחן על כל היבטיו ותוצאותיו האפשריות.

4. בישיבת הוועד המנהל בסוף יולי 2011 אמר היו"ר ש"נציגי הבעלים של רשות השידור קרי ראש הממשלה ושר האוצר הנחו את הרשות בצורה מפורשת וחד משמעית להכין תוכנית דחופה

למכירת כל הנדל"ן של הרשות על מנת לתת מענה לצרכי הרפורמה. ראש הממשלה הביע תמיכה ברפורמה. היו"ר הוסיף שהמטרה היא לממש את הנדל"ן בשנת 2012.

לאחר שהתקבלה הנחיית ראש הממשלה הזמינה הרשות שמאיות עדכניות למרבית נכסיה. בתחילת אוגוסט 2011 מסרה הרשות הודעה לעיתונות ולפיה הוועד המנהל החליט עקרונית למכור את מתחם שערי צדק, את הנכס ברחוב ירמיהו בירושלים ואת משרד אגף הגבייה בחיפה. עוד מסרה הרשות בהודעתה כי הוחלט על מכירת מתחם רוממה אם יוכח כי הדבר כדאי מהבחינה הכלכלית, וכי הרשות תשלים את ניהול המשא ומתן עם המינהל לגבי פינוי מתחם דרום הקריה בתל אביב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנחיית ראש הממשלה חייבה את הנהלת הרשות לקיים עבודת מטה להבניית תכנית מפורטת ובה גיבוש תמונת מצב עכשווית ועתידית, תכנית שתשלב בין הרפורמה ובין מימוש הנדל"ן, דבר שלא נעשה. ראוי שמוסדות הרשות יקבלו החלטה כיצד לקדם נושאים אלה.

5. בספטמבר 2011 מונה מנכ"ל חדש לרשות, והוועד המנהל החליט שהוא ירכז את הטיפול בנושא הנדל"ן. כעבור חודש הוא הגיש ליו"ר, לבקשתו, נייר עמדה בנושא הנדל"ן. נייר העמדה עסק בנכסי הרשות בירושלים (ברחוב ירמיהו, במתחם שערי צדק, במתחם רוממה ובמתחם הלני המלכה), בנכס בדרום הקריה בתל אביב ובמשרדי הגבייה ברחבי הארץ. בנייר העמדה נכתב כי על מוסדות הרשות לפנות לגורמים המתאימים לצורך העברת הנכסים שבשימוש הרשות לבעלותה, ובכלל זה לרשמם בלשכת רישום המקרקעין.

אשר לנדל"ן בירושלים, בהמלצות שבנייר העמדה נכתב כי יחידות הרשות ירוכזו במתחם אחד בכפוף לבדיקת כדאיות כלכלית. עוד נכתב שהוועד המנהל החליט שיש להתחיל בהליך מכירתו של הנכס ברחוב ירמיהו עד נובמבר 2011 (ללא קשר לטיפול בנכסים האחרים), ושיש למנות פרויקטור ולבחור עורך דין חיצוני לליווי ההליך.

אשר למתחם הקריה בתל אביב נכתב בנייר העמדה כי נדרש לבחון את החלופות האלה: קבלת המבנה בתל אביב ודרישה לפיצוי כספי נוסף, או קבלת תמורה כספית מהמינהל ושכירתו או רכישתו של דיור חלופי בגוש דן. יצוין כי באוגוסט 2011 הוכנה לבקשת הרשות שמאות עדכנית ולפיה על פי אחת החלופות הוערך שווי המתחם בדרום הקריה בתל אביב על פי ההסכם משנת 1996 בכ-138 מיליון ש"ח. על פי חלופה שנייה אומדן הכנסות הצפויות למינהל כתוצאה מפינוי המתחם ומשיווקו לבניית שלושה מגדלי מגורים ומבנה ציבור הוערך בכ-565 מיליון ש"ח, וחלקה של הרשות נאמד בכ-308 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב היו"ר כי ההחלטה העקרונית שקיבלה מליאת הרשות בדצמבר 2011 הייתה לפנות לדיור הממשלתי כדי שינהל את תהליך מכירתם והשבחתם של נכסיה. הוא הוסיף שבדצמבר 2011 קיבלה מליאת הרשות החלטות עקרוניות לפנות את מתחם רוממה, להקים קריית שידור במתחם שערי צדק, לפנות את מתחם הקריה בתל אביב ולמצוא מקום חלופי בגוש דן. היו"ר הוסיף בתשובתו מינואר 2012, כי בדצמבר 2011 לא ניתן היה להביא למליאה כל חומר, כיוון שטרם התקבלו תוצאות הבדיקה הכלכלית בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כתב סמנכ"ל כספים וכלכלה ברשות כי מימוש מתחם דרום הקריה עתיד להניב הכנסות למדינה בהיקף של מאות מיליוני ש"ח. הוא ציין כי "במידה וכוונת משרד האוצר ... לסייע ביישום הרפורמה חזקה עליו שהיה מייעד את מלוא התמורה ממימוש נכס זה לטובת הבעלים קרי הרשות הזקוקה למימון זה לצורך מימוש הרפורמה במתווה החדש על פיו נטל מימון הרפורמה נופל על הרשות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בדצמבר 2011 קיבלה מליאת הרשות החלטות עקרוניות הנוגעות למתחמים בירושלים ובתל אביב, בלי שהוצג מראש לחבריה חומר רקע לרבות תכניות, תחשיבים וחלופות בנושא הנדל"ן. חומר זה מהווה תנאי הכרחי לקבלת החלטות מושכלות, בייחוד לנוכח מורכבות הנושא, חשיבותו והצורך ביישום הנחיית ראש הממשלה.

6. על המורכבות והבעייתיות של נושא הנדל"ן ברשות ניתן ללמוד ממכתב היו"ר לשר האוצר מנובמבר 2011, ובו כתב, בין היתר, כי מצבה של הרשות קשה ובניסיון לפתור את תחלואיה הוכנה תכנית רפורמה. הוא הזכיר את הנחיית ראש הממשלה וציין כי יישום ההנחיה ימשך זמן רב שאינו מצוי בידי הרשות. לפיכך ביקש היו"ר בשם מוסדות הרשות שהשר יביא לידיעתו מהי עמדת משרד האוצר לגבי מימון הרפורמה, כדי שהרשות תוכל לקבל החלטות מכריעות בנוגע לעתידה. היו"ר סיים את מכתבו כדלהלן: "רשות השידור אינה יכולה להמשיך ולפעול בתנאי אי ודאות כה גדולים ומגבילים. כל יום שבו לא מתקבלת החלטה באשר לאמצעים להשגת נוסחה מוסכמת למימון הרפורמה - כך ירחק היום שבו תוכל להבריא".

יודגש כי גם סמנכ"ל כספים וכלכלה ברשות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 שלדעתו הליך מימוש נדל"ן הוא ארוך, מורכב וכרוך באי-ודאויות רבות, בכלל זה עניין חבויות המיסוי והקשיים במימוש הנכסים בלוח הזמנים הנדרש. לדבריו ראוי היה שמשרד האוצר והנהלת הרשות יגיעו להסכמה לגבי המתכונת ליישום מידי של תכנית רפורמה מעודכנת התואמת למשאבים שמשרד האוצר מסכים להעמיד לרשותה של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהרשות קיימה דיונים בנושא הנדל"ן במשך שנים רבות היא קיבלה רק החלטות עקרוניות שלא לוו בהחלטות מעשיות לביצוע, שאמורות היו להיות מונחות ביסוד תהליכי הניהול של הפרויקטים בירושלים ובתל אביב.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי יש צורך שמוסדות הרשות יכינו תכנית מקיפה ליישום ולהתמודדות עם מכלול ההיבטים הכלולים בהנחיית ראש הממשלה, ועיקרה הפעלת תכנית הרפורמה במקביל למימוש הנדל"ן. בפועל מאחר שמדובר בפרויקט גדול ומורכב, שאף גורם ברשות או מחוצה לה אינו יכול להעריך ולצפות מתי הוא יושלם, הטיפול בו חייב להיות שיטתי, ובתיאום עם כל הגורמים הנוגעים בדבר, ברשות ומחוצה לה. כל זאת, כדי לפעול על פי המתווה שקבע ראש הממשלה וכדי למנוע אי-ודאות בהשגת מטרות הרפורמה תוך שמירה על האינטרסים של כלל הציבור.

7. בדצמבר 2011 אישרה הכנסת תיקון לחוק¹⁸ הכולל שינוי של סעיף 28 הקובע כי העברה או מכירה של נכסי הרשות מצריכה אישור ממשלה, וכי מכירתו או העברתו של נכס מקרקעין מחייבת גם אישור של ועדת הכספים של הכנסת. התיקון קבע שהאישור להעברה או למכירה של נכסי הרשות יינתן על ידי השר הממונה בלבד. עוד נקבע שאישור השר יידרש רק במסגרת מכירה של משדרים, נכסי מקרקעין או נכסים אחרים שהשר יקבע בתקנות שהם חיוניים.

מתיקון החוק עולה כי לא יידרש עוד אישור של ועדת הכספים של הכנסת בעת מכירה של נכסי מקרקעין, ותיקון זה נועד להקל על ניהולה השוטף של הרשות. עם זאת בהוראת המעבר לתיקון החוק נקבע שהרשות לא תמכור, לא תעביר בדרך אחרת ולא תשכיר לתקופה העולה על עשר שנים נכס מקרקעין שבבעלותה, כל עוד לא התקבל חוק המסדיר שינוי מבני ברשות, ובכלל זה החלפת המליאה והוועד המנהל במועצה חדשה שתוקם.

סמנכ"ל כספים וכלכלה ברשות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי "משמעות התיקון לחוק הינה כי בעת הזאת, רשות השידור אינה יכולה כלל, למכור נכסי נדל"ן".

תיקון החוק יצר אפוא מציאות חדשה שבה מכירת הנדל"ן הותנתה בקבלת שינוי חקיקתי המסדיר שינוי מבני ברשות, ובכלל זה החלפת מליאת הרשות והוועד המנהל במועצה חדשה שתוקם. משרד מבקר המדינה מעיר כי במציאות חדשה זו ספק אם הנחיית ראש הממשלה, שיצרה זיקה בין מכירת הנדל"ן ובין מימון תכנית הרפורמה, ניתנת ליישום בטווח הנראה לעין ועל הרשות לתת דעתה להתפתחות זו.

סיכום

יחידות הרשות שוכנות במבנים, במשרדים ובמגרשים הפזורים בכל רחבי הארץ. חלק מהנדל"ן נמצאים בשימוש הרשות שנים רבות, ורק מקצתם רשומים בבעלותה. במשך השנים טיפול הרשות בניהול הנדל"ן שלה היה כושל - היא לא ניהלה רשימות נכסים מסודרות, לא השכילה להסדיר את הזכויות בנכסיה בלשכת רישום המקרקעין ולא דאגה לממש את פוטנציאל ההשבחה שלהם.

במשך השנים עלה נושא ריכוז יחידות הרשות בקריית השידור בירושלים במתחם אחד והעברת יחידות הרשות בתל אביב מהמתחם שבו הן נמצאות למתחם חלופי. דיונים בנושא זה מתקיימים זה עשרות שנים, אולם בפועל אין התקדמות בעניין. פרויקטים אלה הם רחבי היקף, הן מן ההיבט הציבורי-ממלכתי והן מן ההיבט הכלכלי, ונודעת להם השפעה רבה על אופן תפקודה של הרשות בעתיד.

משרד מבקר המדינה ער להליכים שהחלה הרשות לנקוט בשנת 2011 בכל הקשור לקידום הטיפול בנדל"ן. עם זאת, ממצאי דוח זה מלמדים שנוצרה מציאות חדשה שבה שינוי החוק, השינוי המבני, מימוש הנכסים ומימוש הרפורמה שלובים אלו באלו בלא שניתן להפרידם. לפיכך על השר הממונה על ביצוע החוק ועל מוסדות הרשות לקדם את כל התהליכים הנדרשים כדי שהרפורמה תוכל להתבצע והרשות תוכל להיחלץ מן המשבר העמוק שאליו נקלעה.