

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי
בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

תקציר

רקע כללי

בעיר העתיקה בירושלים ובגן הלאומי "סובב חומות ירושלים" קיימים אתרים בעלי חשיבות לאומית, דתית, היסטורית, רוחנית, ארכאולוגית ותרבותית. האתרים נמצאים במוקד ההתעניינות הציבורית והם יעד לתיירות פנים וחוץ. לפיכך נודעת חשיבות מיוחדת לניהולם התקין, המושכל והשקול תוך תיאום בין מוסדות המדינה והגופים השונים הפועלים בהם.

ב-1969 נוסדה החברה הממשלתית לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (להלן - החברה) שנועדה לשקם את הרובע היהודי ולפתח אותו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי. החברה מממנת את פעולותיה מדמי חכירה, מהשכרת נכסים ומדמי כניסה לאתרי התיירות. בשנים 2012-2014 הסתכמו הכנסות החברה בכ-13 מיליון ש"ח, 10 מיליון ש"ח ו-10 מיליון ש"ח בהתאמה; הרווח הנקי הסתכם בכ-2.3 מיליון ש"ח, 1.1 מיליון ש"ח ו-400,000 ש"ח בהתאמה.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני 2014 - יוני 2015 את התנהלות החברה בנוגע למינויים, לניהול של פרויקטים ואתרים ברובע היהודי ולהעסקת יועצים. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), בעיריית ירושלים, ברשות העתיקות ובמוריה - חברה עירונית לפיתוח ירושלים בע"מ. השלמות נעשו עד ינואר 2016.

הליקויים העיקריים

ניהול נכסי מקרקעין ברובע היהודי

החברה כשלה בפרויקט מרכזי שלה - מדידת היחידות ברובע היהודי ורישומן בפנקסי המקרקעין (להלן - פרויקט המדידה). בתום 15 שנים מתחילתו של פרויקט זה חרגה החברה מהשנתיים שהקציבה לו. כמו כן הוציאה כ-70% מהעלות המשוערת של הפרויקט כפי שהוערכה בסוף שנת 2014, אך רשמה כ-40% בלבד מהיחידות שרישומן נדרש.

רשות העתיקות מתירה חפירות ארכאולוגיות ברובע היהודי תוך הרחבות בנייה של התושבים, זאת בלי לעדכן בכך את החברה ולתאם איתה בעוד מועד או בזמן

אמת, כנדרש בהסדר שנקבע ביניהן באפריל 2013 שנועד למנוע פעולות בנייה ללא היתר כדין.

ביוני 2014 היה ידוע לחברה על 75 יחידות מוכרות שהיו בהן חריגות בנייה. החברה העריכה את ההכנסות הצפויות לה מדמי השימוש מאותן החריגות בגין השנים 2007-2014 בכ-1.8 מיליון ש"ח, אך עד יוני 2015 הוסדר התשלום בגין שתי יחידות בלבד.

החברה לא דיווחה לעיריית ירושלים על חריגות בנייה של 71 מאותן יחידות, וזאת בניגוד לנוהל שלה הקובע שעליה לדווח לעירייה על חריגות בנייה.

פגמים במינויים לתפקידי מפתח בחברה

לאחר שהוועדה לבדיקת מינויים¹ לא אישרה את מינוי המועמד לתפקיד יו"ר הדירקטוריון, פנתה החברה לוועדה זו בבקשה לעיין מחדש במינוי על פי נוהל של רשות החברות מינואר 2008, וזאת בלי שהיה לה מניין חוקי של חברי דירקטוריון ומבלי שהתקבלה החלטה כדין. הוועדה אישרה את המינוי בעקבות בקשה זו.

הדירקטוריון החליט בספטמבר 2014 למנות את סמנכ"ל החברה למנכ"ל בפועל, אך רק במאי 2015 ביקשה החברה את אישור המינוי בוועדה לבדיקת מינויים. נכון ליולי 2016, למעלה משנה וחצי אין מנכ"ל קבוע לחברה.

פיתוח אתרים וניהולם

בשנים 2011-2014 היה לחברה גירעון תפעולי מהניהול ומהתפעול של אתרי התיירות בסכום של כ-2.1 מיליון ש"ח.

חמש שנים לאחר שהחליט דירקטוריון החברה על שדרוג הרובע ההרודיאני אתר ארכאולוגי מתקופת בית שני כפרויקט הדגל של החברה (להלן - פרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני), ועל אף העיסוק האינטנסיבי של הדירקטוריון בפרויקט, בפועל הוא לא קודם, והחברה כשלה בהנעת הפרויקט האמור.

בשנים 2010-2014 הסתכם הגירעון מהפעלת בית הכנסת החורבה (להלן - ביה"כ החורבה) ביותר מ-2.8 מיליון ש"ח. החברה לא גבתה את חלקה של הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן - הקרן או הקרן למורשת הכותל) שיש לה אחריות משותפת עם החברה להפעלתו, לניהולו ולתחזוקתו השוטפת של בית הכנסת. זאת בניגוד להסכם עקרונות משנת 2010 (להלן - הסכם העקרונות) שבו נקבע כי כיסוי הגירעון בתפעול השוטף של ביה"כ החורבה יחולק בין הצדדים

1 ועדה הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). תפקיד הוועדה הוא לבדוק את כשירותם ואת התאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית בהתאם לתנאי הכשירות המפורטים בחוק החברות הממשלתיות.

באופן שווה, ובאופן שלא עלה בקנה אחד עם החלטת ממשלה² שהטילה על הקרן ועל החברה את האחריות המשותפת להפעלתו, לניהולו ולתחזוקתו השוטפת של בית הכנסת.

מר שלום סעדון, יו"ר הדירקטוריון דאז, ומר שלמה אטיאס, מנכ"ל החברה דאז (להלן - מנכ"ל החברה דאז), חרגו מסמכותם בעת שהסכימו בספטמבר 2013, ללא אישור הממשלה וללא הבאת הנושא לאישור הדירקטוריון, לשנות את הסכם העקרונות כך שכל הוצאות התחזוקה של ביה"כ החורבה ימומנו על ידי החברה.

כדי לצמצם את הגירעון שנוצר מהפעלת ביה"כ החורבה העבירה החברה את הניהול לועד בית הכנסת, כך שהוועד יישא ב-75% מהוצאות התפעול ויקבל את ההכנסות הנובעות מפעילותו כבית כנסת. זאת ללא פיקוח מטעם החברה על הכנסות אלה.

העסקת יועצים

הבחירה וההעסקה של יועץ לקידום פרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני לא נעשו בשקיפות, ולפיכך אי-אפשר לבחון את השיקולים שהנחו את החברה בעת הבחירה.

התקשרות החברה עם יועץ תיירות נעשתה ללא הליך תחרותי ובניגוד לנוהל המכרזים של החברה (להלן - נוהל המכרזים). ההתקשרות הובאה לאישור ועדת המכרזים של החברה (להלן - ועדת המכרזים) לאחר שכבר חתמו נציגי החברה על ההסכם עם היועץ, והדבר פגע בסדרי המינהל התקין.

החברה העסיקה יועץ לגיוס כספים ממשרדי ממשלה בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ולנוהל המכרזים. החברה שילמה לו בלי שסיפק הוכחת ביצוע כנדרש בהסכם עמו, ובלי שגורם בחברה יאשר בחתימתו את קבלת השירות כפי שנדרש בנוהל החברה ועל פי כללי המינהל התקין. לדעת משרד מבקר המדינה - אין זה ראוי שחברה ממשלתית תשלם לאדם כלשהו עבור שירותי גיוס כספים ממשרדי ממשלה.

ועדת המכרזים אישרה להעסיק דובר בלי שערכה פנייה תחרותית לקבלת הצעות ובלי שקבעה אמות מידה לבחירה. החברה העסיקה את הדובר מספטמבר 2012 ועד אוגוסט 2014 לסירוגין, בסך הכול כ-20 חודשים ובחלק מהזמן לא היה ביניהם הסכם התקשרות תקף.

מנכ"ל החברה דאז השתתף בדיוני ועדת המכרזים והמליץ להעסיק את היועץ לגיוס כספים ואת הדובר, אף שהם חברי מועצת עיריית ירושלים, והוא הכיר אותם כשהיה סגן ומשנה לראש עיריית ירושלים. התנהגות זו אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין והיא פוגעת בכללי השוויון והתחרות.

ניגוד עניינים ואי-גילוי נאות

מזכיר החברה היה במצב של ניגוד עניינים: בתפקידו בחברה נמנה עם חברי ועדת המכרזים שבוחרת בעלי מקצוע הנותנים שירותים לחברה, ואף היה בעל הסמכות לאשר את קבלת השירותים מדיהם. כמו כן כיהן בהתנדבות מסוף 2013 גם כיו"ר מינהלת פרויקט של התחדשות עירונית בירושלים (להלן - יו"ר המינהלת) שבו יש לו עניין אישי. המינהלת קיבלה שירותים בהתנדבות מבעלי מקצוע שהחברה העסיקה באותה עת. מזכיר החברה השתתף בדיון בוועדת המכרזים שהאריכה את העסקתו של היועץ המשפטי של החברה (להלן - היועמ"ש) בעת שזה ייעץ בהתנדבות למינהלת האמורה. החברה לא הסדירה את ניגוד העניינים של מזכיר החברה.

היועמ"ש לא נתן גילוי נאות לדירקטוריון החברה ולרשות החברות על ההכרות שלו עם מזכיר החברה בתפקידו כיו"ר המינהלת.

ההמלצות העיקריות

על החברה למקסם את הכנסותיה מאתרי תיירות, מגביית דמי שימוש עדכניים מחוכרים שביצעו חריגות בנייה ומגביית חלקה של הקרן למורשת הכותל בגירעון של ביה"כ החורבה.

על החברה לבחור יועצים ולהעסיקם בהתאם לכללי המינהל התקין.

על החברה ועל רשות העתיקות לפעול להסדרת נוהל כתוב לתיאום פעולות רשות העתיקות בתחומי הרובע היהודי.

על החברה להסדיר את ניגודי העניינים של מזכיר החברה ללא דיחוי.

סיכום

הרובע היהודי והאתרים שבו ובקרבתו נמצאים במוקד ההתעניינות הציבורית, ופעולות הקשורות בהם מקבלות משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות. מאפייניו המיוחדים של הרובע מחייבים ניהול תקין, מושכל ושקול תוך הסדרת תיאום בין הרשויות והגופים השונים הפועלים בהם.

הממצאים שהועלו בדוח זה מצביעים על כשלים בניהולה של החברה: 15 שנים מאז שהתחיל פרויקט המדידה, השלימה החברה את ההליכים רק לחלק מהנכסים המוכרים ולא הפעילה בעניין זה שיקולים עסקיים; ברובע היהודי נעשות חפירות ארכאולוגיות והרחבות בנייה ללא אישורה; החברה לא גבתה דמי שימוש עדכניים מחוכרים שהרחיבו את היחידות שהוכרו להם; החברה לא הסדירה ניגודי עניינים של מזכיר החברה; נמצאו ליקויים במינוי יו"ר דירקטוריון

החברה ובמינוי מנכ"ל החברה בפועל; החברה שכרה שירותי יועצים תוך פגיעה בכללי השוויון, השקיפות והתחרות.

כנאמן הציבור מחובתה של החברה לנהל את הרובע היהודי בהתאם לכללי המינהל התקין. מבקר המדינה פרסם בשנת 2006 דוח ביקורת בעניינה של החברה, ובו נמצאו ליקויים רבים בהתנהלותה. גם דוח זה מצביע על כשלים רבים בהתנהלותה של החברה.

מבוא

בעיר העתיקה בירושלים ובגן הלאומי "סובב חומות ירושלים" קיימים אתרים בעלי חשיבות לאומית, דתית, היסטורית, רוחנית, ארכאולוגית ותרבותית. האתרים נמצאים במוקד ההתעניינות הציבורית והם יעד לתיירות פנים וחוץ. פעולות הקשורות בהם מקבלות משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות. לפיכך נודעת חשיבות מיוחדת לניהול תקין, מושכל ושקול תוך תיאום בין הרשויות והגופים השונים הפועלים בהם.

ב-1969 נוסדה החברה הממשלתית לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, שמטרתה לשקם את הרובע היהודי ולפתח אותו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי. החברה הוקמה לאחר שבאפריל 1968 הודיע שר האוצר, מתוקף פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, על הפקעת חטיבת קרקע בתוך חומות העיר העתיקה בירושלים³. בנובמבר 1969 החליטה ממשלת ישראל כי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י)⁴ יחכיר את הנכסים המופקעים בתחומי הרובע היהודי לחברה⁵. השטח המוחכר לחברה הוא 133 דונם ברובע היהודי ועוד כ-17.5 דונם מחוץ לחומות. החברה משמשת כחברה משכנת בתחומי הרובע היהודי, ובתוקף תפקידה היא מנהלת את ספרי המקרקעין של הרובע ורשמת זכויות בנכסים ובמקרקעין.

כ-600 משפחות גרות ברובע היהודי, ופועלים בו כ-100 חנויות ועסקים, כ-40 מוסדות חינוך וישיבות, מדרשות, בתי כנסת, מכונים, אכסניה, מוזיאונים ומרכזי מבקרים. החברה מממנת את פעולותיה מדמי חכירה, מהשכרת נכסים ומדמי כניסה לאתרי תיירות ומעסיקה 19 עובדים. בשנים 2012-2014 הסתכמו הכנסות החברה בכ-13 מיליון ש"ח, 10 מיליון ש"ח ו-10 מיליון ש"ח בהתאמה; הרווח הנקי הסתכם בכ-2.3 מיליון ש"ח, 1.1 מיליון ש"ח ו-400,000 ש"ח בהתאמה.

3 ילקוט הפרסומים 1443, כ' בניסן תשכ"ח, 18.4.68.

4 מינהל מקרקעי ישראל הפך במסגרת הרפורמה במקרקעי ישראל לרשות ממשלתית חדשה - רשות מקרקעי ישראל (רמ"י). רמ"י החלה לפעול במרץ 2013.

5 החלטת ממשלה מס' 78 מ-10.11.69.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני 2014 - יוני 2015 את התנהלות החברה בנוגע למינויים, לניהול פרויקטים ואתרים ברובע היהודי ולהעסקת יועצים. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות, בעיריית ירושלים, ברשות העתיקות ובמוריה - חברה עירונית לפיתוח ירושלים בע"מ (להלן - חברת מוריה). השלמות נעשו עד ינואר 2016.

ניהול נכסי מקרקעין ברובע היהודי

מיפוי ורישום של נכסי המקרקעין ברובע היהודי

ביולי 1970 נחתם הסכם בין רמ"י לחברה, ולפיו הנכסים ברובע היהודי יוכרו לחברה ל-49 שנים עם אפשרות להאריך את התקופה ב-49 שנים נוספות. השטח שהוכר לחברה הוא 133 דונם ברובע היהודי. נקבע בהסכם כי החברה תהיה רשאית להחכיר את הנכסים בהחכרות משנה או שכירויות משנה, בהתאם לשיקול דעתה.

החברה מחכירה בהחכרת משנה נכסים ברובע היהודי למטרות דיור ומסחר ולצורכי ציבור. חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע כי עסקה במקרקעין טעונה רישום בפנקסי המקרקעין (להלן - רישום). החברה התחייבה כלפי מי שחכר ממנה נכסים, לרשום אותם על שמו בפנקסי המקרקעין. רישום חכירות המשנה טעון מדידה של כל חלקות הרובע היהודי, ואחר כך יש לרשום אותן⁷ בתיק אב בלשכת המקרקעין בירושלים (מפה המחולקת למבנים ולמעברים ממוספרים של החלקות). לכל בית משותף מוכן תשריט בניין. כל חכירת משנה נרשמת פרטנית לפי החוזה שבין החברה לחוכרים, התשריט והתקנון. בבעלות החברה יש עוד נכסים שחלקם מושכרים.

במסמכי החברה נטען כי ברובע היהודי יש כ-1,000 נכסים. מנהלת מחלקת נכסים בחברה מסרה לנציגות משרד מבקר המדינה ביולי 2015 כי זו הערכה בלבד, ומאחר שמדידות היחידות לא הושלמו ולא כל היחידות נרשמו, אין החברה יודעת את מספרם המדויק של היחידות.

החברה מסרה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מנובמבר ומדצמבר 2015 ומיולי 2016 (להלן - תשובת החברה) כי קשה לאתר נכסים ושטחים בצפון הרובע היהודי ובגבול עם הרובע המוסלמי, וכי רוב היחידות מוחזקות על ידי תושבים שאינם נכללים בציבור תושבי הרובע היהודי.

7 נכסי החברה שאינם מוכרכים אינם מצריכים רישום של השוכרים בפנקסי המקרקעין, כיוון שהחברה היא בעליהם.



בתום 15 שנים
מהתחלת פרויקט
המדידה, הגישה
החברה תשריטי
מדידה לרשם
המקרקעין בעבור 455
יחידות מתוך 816

מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת בעניינה של החברה⁸, ועמד על העיכובים ברישום זכויות המקרקעין. החברה מסרה למשרד מבקר המדינה בשנת 2005: "בשנים אלה (1995-2004) מדדה את כל הנכסים ברובע [היהודי]... ורשמה את כל הבניינים בלשכת הרישום, וכן עשתה ניסיון ראשוני לרישום הדירות בבניין הראשון, והדבר צלח בידה"⁹. בביקורת זו שב משרד מבקר המדינה ובדק את התנהלות החברה בעניין המדידה והרישום. הבדיקה התייחסה ליחידות הידועות לחברה.

בתשובת החברה נמסר: "המדידות שנערכו ב-2005 הינן קונטור (היקף קו בניין) בלבד, לצורך הכנת תכנית אב. לא כל המבנים נמדדו באופן פרטני".

1. בתחילת שנת 2000 התקשרה החברה עם חברת מודדים לביצוע פרויקט המדידה, שתכליתו איתור, מדידה, מיפוי, רישום והערכת שווי הנכסים, המבנים והאתרים ברובע היהודי. בחוזה ההתקשרות נקבע שהפרויקט יסתיים בתוך שנתיים. בלוח שלהלן פירוט סטטוס נכסי החברה הנוגע למדידתם (מרץ 2015):

לוח 1: סטטוס מדידת הנכסים

סטטוס	יחידות מוכרות	יחידות מושכרות או בשימוש החברה	סך הכול
יחידות שנמדדו והוגשו לגביהן תשריטי מדידה לרשם המקרקעין	433	22	455
יחידות שנמדדו וטעונות מדידה מחדש	189	-	189
יחידות שלא נמדדו	101	71	172
מספרן של כל היחידות	723	93	816

על פי נתוני החברה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

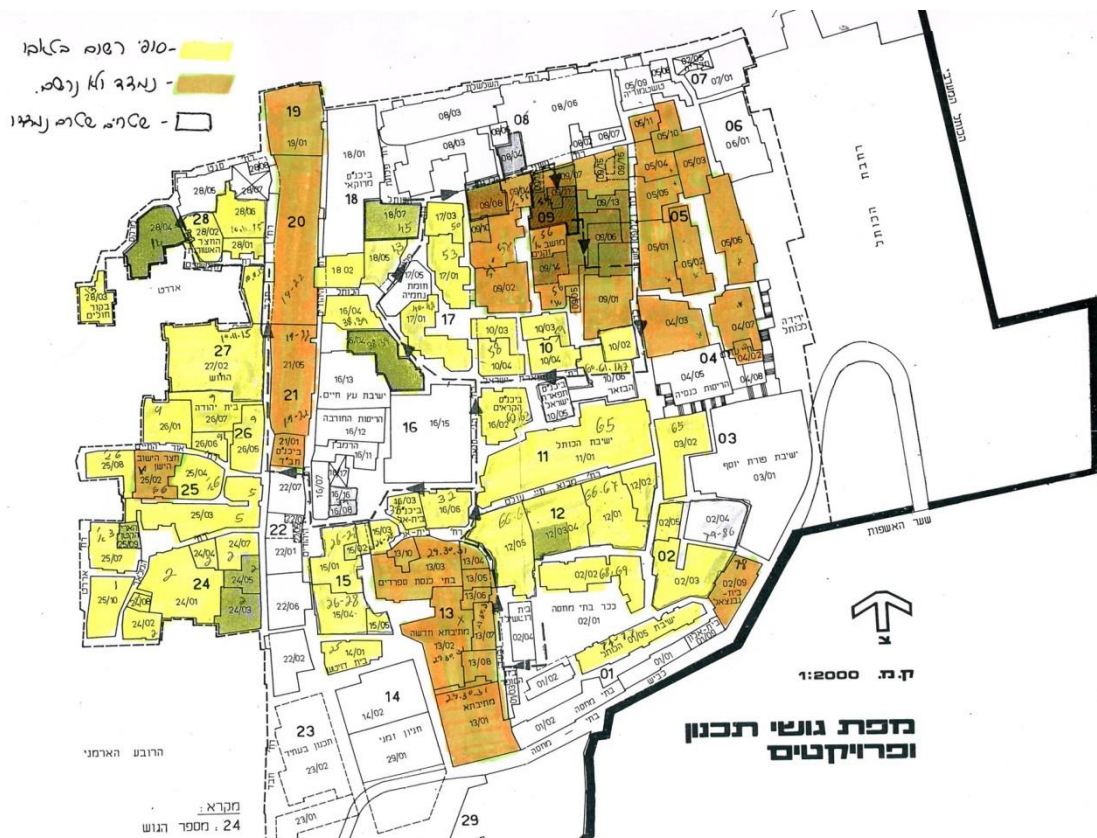
מהלוח עולה כי בתום 15 שנים מהתחלת פרויקט המדידה, הגישה החברה תשריטי מדידה לרשם המקרקעין בעבור 455 יחידות מתוך 816 (כ-56%), ו-172 יחידות (כ-21%) לא נמדדו עדיין.

8 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת באיגודים** (1981), בפרק "החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ"; **דוח שנתי 42** (1992), בפרק "החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, עמ' 67; **דוח שנתי 56ב** (2006), בפרק "החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, עמ' 387.

9 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), בפרק "החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, עמ' 390.

להלן מפה של החברה המציגה את היחידות ברובע היהודי שנמדדו ונרשמו בפנקסי המקרקעין (יולי 2015):

תרשים 2: מפה המציגה את היחידות שנמדדו ונרשמו



המקור: החברה.

לטענת החברה נכסים רבים לא נמדדו בשל סיבות שונות כגון - סירוב המחזיקים לאפשר לחברת המודדים למדוד, שינוי בתקנות המחייבות שמודד מוסמך יערוך את המדידות וחילוקי דעות שהתגלעו בין החברה לחברת המודדים.

עוד עולה כי במבנים שטרם נמדדו אין החברה יודעת את מספרן המדויק של היחידות ולמה הן משמשות. במועד הביקורת טרם אותרו זוהו באופן מדויק כל נכסי המקרקעין ושטחיהם ברובע היהודי.



אין החברה יודעת את מספרן המדויק של היחידות ולמה הן משמשות. במועד הביקורת טרם אותרו וזוהו באופן מדויק כל נכסי המקרקעין ושטחיהם ברובע היהודי

בתשובת החברה נמסר כי אם יש חריגה בתוך יחידה, אין ביכולתה של החברה לדעת על אודותיה מאחר שהיא סמויה מהעין, וחריגות אלה יתגלו רק בתום המיפוי והרישום של כלל יחידות הרובע היהודי.

בינואר 2012 הוחלפו תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל-1969, בתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011, ולפיהן חלה חובה להחתים מחד מוסמך על כל תשריט.

ממסמכי החברה עולה כי היא נדרשת לשלם עבור מדידה מחדש של 189 יחידות (יותר מ-100,000 מ"ר), שכבר מדדה חברת המודדים והחברה שילמה תמורתן, אך הן טרם נרשמו בפנקסי המקרקעין.

בתשובת החברה נמסר שבשל שינוי החקיקה היא נדרשת למדוד מחדש כל יחידה ובניין לפני רישום, והתשריטים מצריכים חתימת מודד מוסמך שלא נדרשה לפני תיקון החקיקה, ולפיכך היא נאלצת למדוד מחדש כל יחידה ובניין שטרם נרשמו. עוד נמסר כי בשנת 2015 ערכה החברה מכרז ובחרה שמאי ומודד חדשים להשלמת הפרויקט.

2. בספטמבר 2003 התקשרה החברה עם משרד עורכי דין (להלן - עורך הדין) למתן שירותים משפטיים בעניין רישום נכסי החברה וזכויות החוכרים בפנקסי המקרקעין (להלן - פרויקט הרישום).

הביקורת העלתה כי במרץ 2015, מתוך 622 יחידות שחברת המודדים מדדה והגישה לגביהן תשריטים לקראת רישום בפנקסי המקרקעין, רשמה החברה רק 282 יחידות (בטאבו), שהם 45% בלבד מהנכסים שנמדדו. לטענת החברה יש 59 יחידות נוספות כשירות לרישום, ואולם החוכרים מסרבים לרשום אותן.

ממסמכי החברה עולה כי במהלך השנים נתקלו החברה ועורך הדין בקשיים רבים בהשלמת פרויקט הרישום בשל סירוב הדיירים להגיע למשרדי עורך הדין כדי לחתום על מסמכי החכירה המועברים ללשכת רישום המקרקעין; סירובם לשלם עבור חריגות בנייה ועוד.

עורך הדין מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי העיכובים בהליכי הרישום של החוכרים נבעו מחילוקי דעות שהתגלעו בין החברה לחוכרים. לטענתו, אלמלא התנהלות זו של החוכרים פרויקט הרישום היה מסתיים לפני שנים רבות. העיכובים גורמים להוצאות נוספות ולהפסד זמן.

בתשובת החברה נמסר כי אין סעיף בחוק המאפשר לה להכריח תושב לרשום את יחידתו בפנקסי המקרקעין. עוד נמסר כי החברה יכולה לסיים את ההכנות, אך אם התושב לא יחתום על המסמכים אין ביכולתה לעשות דבר. החברה ניסתה לבוא לקראת התושבים במבצעים ואף שלחה להם מכתבים בכמה הזדמנויות, אבל ההיענות הייתה דלה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את התמשכות ההליכים בפרויקט המדידה ובפרויקט הרישום שכן סרבנות התושבים נוגעת לכ-11% בלבד מהיחידות שטרם נרשמו בפנקסי המקרקעין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לבחון את הכלים החוקיים העומדים לרשותה כדי לפעול נגד הסרבנים האמורים, ובכלל זה אם קיימת אפשרות חוקית להשית עליהם הוצאות שנגרמות לה עקב סירובם.

3. על פי מסמכי הנהלת החשבונות של החברה, עד סוף שנת 2014 שילמה החברה כ-4.75 מיליון ש"ח עבור פרויקט המדידה ופרויקט הרישום. בדוחות הכספיים של החברה מ-31.12.14 העריכה החברה את יתרת הסכום שיידרש להשלמת הפרויקטים בכ-2.1 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, החברה כשלה בפרויקט מרכזי שלשמו הוקמה: בתום 15 שנים מההתחלה של פרויקט המדידה ופרויקט הרישום חרגה החברה מהשנתיים שהקציבה לו. כמו כן הוציאה כ-70% מהעלות המשוערת של הפרויקט כפי שהוערכה בסוף שנת 2014, אך רשמה כ-40% בלבד מהיחידות שרישומן נדרש.

חפירת עתיקות ובנייה לא חוקית ברובע היהודי

חפירת עתיקות בנכסי החברה ברובע היהודי

1. הרובע היהודי שוכן על תלים ארכאולוגיים מתקופות שונות. בחוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן - חוק העתיקות), נקבע כי לא יחפור אדם במקרקעין לגילוי עתיקות, אלא אם קיבל רישיון לכך מאת מנהל רשות העתיקות או שרשות העתיקות נתנה הרשאה לחפירה¹⁰. מתוקף חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, רשות העתיקות היא המוסד המקצועי בארכאולוגיה של ארץ ישראל האחראי לעתיקות הארץ ולאתרי העתיקות, לחשיפתם, לשמירתם, לשימורם, לחקירתם ולפרסומם, וכן לניהול אוצרות העתיקות במדינת ישראל.

חוק העתיקות קובע שאם גילה אדם עתיקה, חלה עליו חובה לדווח מיד לרשות העתיקות. לרשות העתיקות יש סמכות לעצור חפירה שנעשית שלא באישורה. לרוב תורה רשות העתיקות על חפירת הצלה¹¹, והיא תיעשה על ידה, כדי לגלות אם קיימים במקום ממצאים ארכאולוגיים.

10 רשות העתיקות נותנת הרשאה למי שחופר מטעמה.

11 בהתאם לתקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות), התשס"א-2001, מטרת חפירת הצלה היא לבחון אם צריך להציל ממצאים ארכאולוגיים בשטח לפני שיבנו עליו או ישנו אותו.

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), ותקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, קובעים כי יש לבקש היתר מהרשות המקומית (במקרה דנן עיריית ירושלים) לכל תוספת או שינוי במבנה.

משרד מבקר המדינה בדק את התיאום שבין רשות העתיקות לחברה בנוגע לחפירת עתיקות בנכסי החברה המוכרים או מושכרים ברובע היהודי.

בינואר 2010 כונסה פגישת עבודה בין נציגי החברה ונציגי רשות העתיקות ובה סוכם: "יתבצע דיווח מהיר, מהחברה לש"פ [החברה] לרע"ת [רשת העתיקות] ולהפך, על פעולות בנייה ללא היתר, חפירה ללא היתר או כל פגיעה".

באפריל 2013 פנה סמנכ"ל החברה לארכאולוג מחוז ירושלים ברשות העתיקות וציין כי נקבע הסדר בין החברה ובין רשות העתיקות, ולפיו החברה תדווח לרשות על חפירות ורשות העתיקות תדווח לחברה על חפירות בנכסיה. עוד צוין: "הסיכום לא בא לידי מימוש מאחר שנודע לחברה שלא פעם החפירות מנוהלות באמצעות רשות העתיקות ובידיעתה... באופן זה מתרבים המרתפים והחללים ללא היתרים כדין" (ברובע היהודי).

במהלך הביקורת מסרו נציגי רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה כי אין הליך רשמי שבו מודיעה רשות העתיקות לחברה על חפירה, וכי לא הוטלה כל חובה חוקית כזאת על עובדי רשות העתיקות. עם זאת, לטענת נציגי רשות העתיקות, לא ייתכן שהחברה אינה יודעת על קיומן של חפירות בשטחי הרובע היהודי. עוד נמסר כי ברובע היהודי קיימת תופעה של חפירות לא חוקיות מתחת למבנים הקיימים כדי להרחיב אותם.

במרץ ובאפריל 2015 הציג משרד מבקר המדינה לפני מנהלת מחלקת נכסים בחברה רשימה של יחידות מגורים ברובע היהודי שבהן חפרה רשות העתיקות או נתנה הרשאה לחפור. מנהלת מחלקת נכסים בחברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי רק בחלק מאותן יחידות דיווחה רשות העתיקות לחברה על החפירות, ובחלק מהמקרים נודע לחברה על כך בדיעבד.

בביקורת נמצא כי אף שהוסכם בין החברה לרשות העתיקות לדווח זו לזו, רשות העתיקות מתירה חפירות ארכאולוגיות בנכסי החברה (המוכרים או מושכרים) ואף חופרת בעצמה, בלי לעדכן את החברה בעוד מועד או בזמן אמת.

להלן תמונות מדירת מגורים, שהורחבה בחפירה של רשות העתיקות כדירת אירוח הכוללת חלל תת-קרקעי - מפלס קדום של רחוב מימי בית שני ובו שוקת חצובה בסלע.

תמונות 1-3: תמונות מדירת מגורים, שהורחבה בחפירה של רשות העתיקות כדירת אירוח



בתשובות רשות העתיקות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 ומיולי 2016 (שתי התשובות יחד יכוננו להלן - תשובת רשות העתיקות) היא המציאה אסמכתאות ליידוע החברה לפני התחלת העבודות רק במקרה אחד משבע דוגמאות שהוצגו לה. במקרה נוסף טענה כי יידעה את החברה בטלפון. רשות העתיקות הוסיפה כי בעקבות הערות מבקר המדינה לטיוטת הדוח וכחלק מהפקת הלקחים, הורה ארכאולוג מרחב ירושלים שאין להסתפק בהודעה טלפונית לחברה ויש להביא לידיעתה את דבר החפירות גם בכתובים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות העתיקות ולחברה - שני גופים הפועלים מטעם המדינה - כי עליהן לקבוע נוהל לתיאום מתועד ביניהן בכל הנוגע לבנייה ולחפירות ברובע היהודי.

רשות העתיקות הסכימה בתשובתה כי יש להקפיד על עקרון התיאום המיטבי בין הרשויות ומסרה כי היא אימצה את עקרונות הביקורת נשוא דוח זה והדקה את נוהלי העבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לקיום ההוראות בנוגע להיתרים על פי חוק התכנון והבנייה ועל פי חוק העתיקות ולתאום מיטבי בין הגורמים הרשמיים שבידיהם הופקדה האחריות על המקום נודעת חשיבות יתרה ברובע היהודי בירושלים, בין היתר בשל אופיו המיוחד ובשל הממצאים העשויים להימצא מתחת למבנים. לפיכך אין מקום שרשות העתיקות תתיר חפירות או עבודות אחרות ללא ההיתרים הנדרשים על פי כל דין ללא ידיעת החברה שהנכסים בבעלותה וללא תיאום מלא ביניהן. זאת כדי לאפשר אכיפה מיטבית של הוראות הדין בתחום התכנון והבנייה ובהיבטים הנוגעים לחשיפתן, לשמירתן ולשימורן של העתיקות בתחומי הרובע היהודי.

פעולות האכיפה נגד חריגות בנייה וגביית דמי שימוש

בנוהל החברה בנושא אישור תוספות או חריגות בנייה נקבע כי תוספת בנייה מחייבת אישור מוקדם של החברה. חריגת בנייה דינה להיגרס ועל החברה להודיע על כך לחוכר. אם החוכר לא הרס בעצמו נקבע בנוהל כי לאחר 30 ימים מיום ההודעה על מנהל מחלקת נכסים של החברה לדווח על החריגה לאגף הפיקוח על הבנייה בעיריית ירושלים. עוד נקבע בנוהל כי אם נודע לחברה כי קיימת חריגת בנייה, תימדד החריגה במדויק, ושמאי יחשב את דמי השימוש הראויים עבור השימוש בשטח החריג (במגבלה של שבע שנים רטרואקטיבית - תקופת ההתיישנות האזרחית).

בחוזי החכירה של החברה עם החוכרים נכלל סעיף "איסור שינויים ותוספות בנייה" הקובע שכל שינוי או תוספת בנכס מחייבים אישורים בכתב מראש של החברה ושל הרשויות המוסמכות (במקרה דנן עיריית ירושלים).

אשר לשימוש בנכסים - מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2006 כי דיירים ברובע היהודי השתמשו בנכסים שלא לפי הייעוד שאישרה החברה, וכי "אי-גביית דמי שימוש ראויים בגין שימוש בנכסים שלא לפי המוסכם עם החברה, עלול לגרום להפסד לחברה. שימוש כזה אף עלול לגרום לאי התאמה של חלוקת השימושים בקרקע ברובע, לזו שנקבעה בתכנית המתאר, ויש ששימוש כזה אף מנוגד לחוק התכנון והבנייה"¹².

ממסמכי החברה מיוני 2014 עולה כי במועד זה היה ידוע לחברה שיש 75 יחידות מוחכרות שהיו בהן חריגות בנייה שנעשו באמצעים שונים כגון גירוד קירות¹³, חפירת קומת מרתף, בניית קומה על גג וקירוי מרפסת. החברה העריכה את ההכנסות שהיו צפויות לה מאותן יחידות בגין השנים 2007-2014 בכ-1.8 מיליון ש"ח.

12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2006** (2006), בפרק "החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ", עמ' 387, 392.

13 ביחידות רבות ברובע היהודי יש קירות עבים מאוד, והצרתם מגדילה את שטח היחידה.

עד מועד סיום הביקורת ביוני 2015, רק בשני מקרים (מ- 75) הוסדר התשלום לחברה בגין חריגת הבנייה

נמצא כי במועד הביקורת (מרץ 2015) לא דיווחה החברה לעיריית ירושלים על החריגות האמורות בניגוד לקבוע בנוהל אישור תוספות או חריגות בנייה.

בתשובת החברה נטען שמנהל מחלקת התחזוקה מדווח ישירות לפקח העירייה על כל חריגת בנייה שהוא מזהה, אך היא לא המציאה אסמכתה לדיווחים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי לעתים מתקבלות תלונות מהחברה במחלקה לפיקוח על הבנייה. פניות אלה מטופלות, ככל פנייה אחרת, על ידי המפקחים והתביעה העירונית בהתאם לממצאים. בנוגע ליחידות המוחכרות שיש בהן חריגות בנייה שהחברה יודעת עליהן מסרה העירייה כי פרט לארבע יחידות לא התקבלו במחלקת הפיקוח של העירייה תלונות, ולא נמצאו היתרי בנייה או תיקי עבירה. בעקבות הביקורת הודיעה העירייה שיתר המקרים שהוצגו בדוח זה יועברו לבדיקת המפקחים כחלק מתכנית העבודה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת ביוני 2015, רק בשני מקרים (מ-75) הוסדר התשלום לחברה בגין חריגת הבנייה.

עוד נמצא כי חלק מהערכות השווי נעשו בשנים 2006 ו-2007, אך עד מועד סיום הביקורת לא גבתה החברה דמי שימוש על פי שווי של הנכס המוגדל. בכל שנה שבה מתעכבת החברה בגביית דמי השימוש המעודכנים היא מפסידה הכנסות רבות בשל תקופת ההתיישנות הקבועה בדין ובנוהל אישור תוספות או חריגות בנייה.

בתשובת החברה נמסר כי להערכות שווי מהשנים 2006-2007 אין ערך היום, וכי לשומה יש תוחלת חיים של שנתיים בלבד. החברה גובה שווי ודמי שכירות של שבע שנים בכל יחידה המגיעה להסדר. כמו כן בכל העברת זכויות שמאי בודק אם קיימות חריגות בנייה, והיא אינה מעבירה זכויות או מאפשרת רישום משכנתה בלי שהחריגה הוסדרה. החברה הוסיפה בתשובתה כי בכוננתה עם סיום פרויקט המדידה לתבוע את כל אותם החוכרים שלא הגיעו להסדר בנוגע לחריגות הבנייה ובכך תצליח למקסם את הכנסותיה ממקור זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי התניית רישום זכויות בהסדרת חובות ובתשלום עבור חריגות היא רק חלק מחובותיה, וכמי שמחזיקה נכסים של המדינה היה עליה לפעול לגביית חובות באופן אקטיבי. בכל שנה שחולפת נגרם הפסד כספי לקופת החברה ונפגע שלטון החוק. על החברה חלה חובה לפעול בהקדם לגביית הכספים, בשל היותם כספי ציבור. לדעת משרד מבקר המדינה - החברה פעלה בניגוד לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) בכך שלא הפעילה שיקולים עסקיים.

פגמים במינויים לתפקידי מפתח בחברה

פגמים בהליכי הפנייה לוועדה לבדיקת מינויים בנוגע למינוי יו"ר הדירקטוריון

1. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליו"ר הדירקטוריון, וכי הבחירה טעונה אישור של שר האוצר והשר האחראי לענייני החברה לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. תפקיד הוועדה הוא לבדוק את כשירותם ואת התאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו"ר דירקטוריון או מנכ"ל בחברה ממשלתית בהתאם לתנאי הכשירות המפורטים בחוק.

ב"נוהל מינוי בעלי תפקידים לחברות ממשלתיות ולתאגידים ציבוריים", שפרסמה רשות החברות בינואר 2008 (להלן - נוהל מינויים), נכתב: "ככלל חוות דעתה של הוועדה היא סופית. עם זאת אפשר שהגורם המציע את המינוי יפנה בבקשה לעיון מחדש במועמד מסוים, למשל, במקרה שלא היה בפני הוועדה כל המידע הרלבנטי או במקרה של שינוי בנסיבות".

2. יו"ר הדירקטוריון כיהן כדירקטור בחברה החל באוגוסט 2013. ב-23.10.13 בחר בו דירקטוריון החברה ליו"ר הדירקטוריון.

ב-1.1.14 הודיע יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים דאז (להלן - יו"ר הוועדה), לחברי דירקטוריון החברה כי הוועדה מצאה שיו"ר הדירקטוריון אינו עומד בדרישות ההשכלה הקבועות בחוק החברות הממשלתיות לתפקיד, ואין נימוקים מיוחדים שמצדיקים את מינויו כמקרה חריג לפי החוק.

ב-12.1.14 העביר מר דניאל שוקרון, מזכיר החברה (להלן - מזכיר החברה), לאישורם של שלושת חברי דירקטוריון החברה שכיחנו באותה עת (מלבד היו"ר המיועד) טיטת בקשה לעיון מחדש המופנית לוועדה לבדיקת מינויים בנוגע להחלטתה שלא לאשר את מינויו של יו"ר הדירקטוריון. ב-26.1.14 שלחה החברה זימון לחברי הדירקטוריון וסדר יום לישיבת הדירקטוריון שנקבעה ל-28.1.14. בין הנושאים שעל סדר היום נקבע דיון על "הודעת ועדת המינויים ברשות החברות בדבר מועמדות ליו"ר הדירקטוריון". לזימון צורף מכתבו של שר הבינוי דאז ליו"ר הוועדה מ-21.1.14, ובו בקשה לדון מחדש במינוי של יו"ר הדירקטוריון. הישיבה לא כונסה, וב-30.1.14 שלח מזכיר החברה מכתב אלקטרוני נוסף לחברי הדירקטוריון וצירף מסמך "רפרנדום הגשת ערעור על הודעת ועדת המינויים", ולפיו נדרש כל דירקטור לאשר בכתב את ההחלטה להגיש בקשה לעיון מחדש לוועדה לבדיקת מינויים ולהסמיך את דירקטור א' לחתום על בקשה בשם חברי הדירקטוריון. באותו יום ביקשה דירקטורית ב' ממזכיר החברה לחתום על המכתב בשם חברי הדירקטוריון.

ב-9.2.14 כתב מזכיר החברה ליו"ר הוועדה בקשה לעיון מחדש (להלן - הבקשה), וביקש לשקול פעם נוספת את מינוי יו"ר הדירקטוריון ולאשרו. במכתבו צוין כי הפנייה היא בשם חברי הדירקטוריון.

לאור מכתבו של מזכיר החברה מ-9.2.14, שבה ודנה הוועדה לבדיקת מינויים במינויו של יו"ר הדירקטוריון ב-4.3.14. הוועדה קבעה כי חבריה השתכנעו שקיימים נימוקים מיוחדים לאישור בחירתו בשל הידע, הכישורים והניסיון הרב, שהוא ייחודי בחלקו ותואם את אופי החברה ואת מטרותיה. בסיכום החליטה הוועדה כי יו"ר הדירקטוריון כשיר להתמנות ליו"ר דירקטוריון החברה. ב-17.6.14 הודיעה סגנית בכירה למנהל רשות החברות ליו"ר הדירקטוריון כי מינויו לתפקיד יו"ר הדירקטוריון אושר על ידי שר האוצר דאז ושר הבינוי דאז.

3. משרד מבקר המדינה מצא פגמים בהתנהלות הדירקטוריון בנוגע לבקשה:

א. בתקנות ההתאגדות של החברה (להלן - תקנות ההתאגדות) נקבע כי מספר הדירקטורים לא יפחת מחמישה ולא יעלה על 17.

על פי תקנות ההתאגדות, החלטה בכתב שעליה חתמו כל חברי הדירקטוריון הנמצאים באותה עת בישראל שהתקבלה שלא בישיבה של הדירקטוריון, תהיה חוקית ותקפה כאילו התקבלה כהלכה בישיבה תקפה של הדירקטוריון, ובלבד שחתמו עליה לפחות מחצית חברי הדירקטוריון.

בעת שנבחנה האפשרות לבקשה, ינואר 2014, כיהנו בדירקטוריון ארבעה דירקטורים בלבד. כלומר - הדירקטוריון לא כלל את המספר המזערי הנדרש על פי תקנות ההתאגדות.

ב. בחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), נקבע כי אם לא נקבע אחרת בתקנון החברה - דירקטוריון רשאי לכנס ישיבות באמצעות כל אמצעי התקשורת, ובלבד שכל הדירקטורים המשתתפים יכולים לשמוע זה את זה בו בזמן. בדומה לכך נקבע כי ככלל דירקטוריון רשאי להחליט אף ללא התכנסות בפועל, ובלבד שכל הדירקטורים הזכאים להשתתף בדיון ולהצביע בעניין שהובא להחלטה הסכימו שלא להתכנס לדיון באותו עניין. אם התקבלו החלטות כאמור - ייערך פרוטוקול ההחלטות, לרבות ההחלטה שלא להתכנס, ויחתם בידי יושב ראש הדירקטוריון.

בחוזר רשות החברות¹⁴ (להלן - חוזר הרשות) נקבע: "קבלת החלטות במשאל טלפוני אינה מהווה תחליף לקיום ישיבה וקבלת החלטה לאחר דיון יסודי. לכן, גם אם הדבר אפשרי על פי תקנות החברה, אין להשתמש בדרך זו אלא במקרים הנדירים ביותר, כשקיים קושי ממשי לכינוס הדירקטוריון ועיכוב ההחלטה יגרום נזק רציני לחברה. בכל מקרה של החלטה בדרך של משאל טלפוני, יש להודיע על כך מראש לנציגי הרשות ולהביא את הנושא, כולל גורמי הדחיפות, לדיון מלא בישיבת הדירקטוריון הקרובה" (ההדגשה במקור).

לא התקיימו התנאים
שנדרשו בחוזר הרשות
לקיום משאל טלפוני,
והוא גם לא התקיים
בפועל

נמצא כי הדירקטוריון לא החליט בנוגע לבקשה בדרך של התכנסות או משאל טלפוני, כנדרש בתקנות ההתאגדות.

נוסף על כך לא התקיימו התנאים הנדרשים בחוק החברות לכינוס ישיבה באמצעי התקשורת, שכן לא התקיימה שיחה שבה השתתפו כל הדירקטורים ששמעו זה את זה בזמן, ומכל מקום לא התקיימו התנאים שנדרשו בחוזר הרשות לקיום משאל טלפוני, והוא גם לא התקיים בפועל.

ג. נמצא כי רק דירקטורית אחת מתוך שלושת הדירקטורים הרלוונטיים הסכימה שהבקשה תישלח לוועדה לבדיקת מינויים.

דירקטור א' השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015: "משלוח המכתב אל הוועדה לבדיקת מינויים לא הוחלט/אושר על ידי דירקטוריון החברה". דירקטורית ב' הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי הבינה מהמסמכים ששלח אליה מזכיר החברה כי דירקטור א' יזם את הפנייה לוועדה לבדיקת מינויים, ולכן הוא גם עומד מאחוריה. בשיחה של נציגי משרד מבקר המדינה עם דירקטורית ג' ביוני 2015 עלה כי לא אישרה את הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטורים כי אם סבר מי מהם שהבקשה נשלחה לוועדה לבדיקת מינויים בחוסר סמכות, הרי שחובתם הייתה לפעול נגד מהלך זה בזמן אמת, לתת ביטוי לעמדתם זו בכתובים ולהפנות את תשומת לבה של רשות החברות לכך - דבר שלא נעשה.

מכל האמור לעיל עולה אפוא כי הדירקטוריון, שהציע את המועמד, לא דן ולא קיבל החלטה לבקש עיון מחדש בהחלטה של הוועדה לבדיקת מינויים בנוגע למינוי של יו"ר הדירקטוריון, כנדרש בחוק החברות הממשלתיות ובנוהל מינויים.

מינוי מנכ"ל בפועל

1. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי עם פקיעת כהונתו של מנכ"ל חברה, רשאי הדירקטוריון למנות מנכ"ל בפועל עד שיתמנה מנכ"ל קבוע. בחוזר רשות החברות בנושא מינוי עובדים בכירים על ידי הדירקטוריון מ-28.2.02 נקבע כי דירקטוריון החברה יעביר לוועדה לבדיקת מינויים את כל הפרטים והמסמכים הנדרשים כדי שתבדוק ותאשר את מינוי המנכ"ל בפועל.

בספטמבר 2014, כשהדירקטוריון אישר את תנאי פרישתו של מנכ"ל החברה דאז, החליט הדירקטוריון למנות את סמנכ"ל החברה למנכ"ל בפועל. בנובמבר 2014 הוחלט שמינוי המנכ"ל בפועל ייכנס לתוקף רק ממועד פרישת מנכ"ל

החברה דאז בפברואר 2015, בפברואר 2015 נחתם הסכם עבודה אישי עם המנכ"ל בפועל.

הביקורת העלתה כי הדירקטוריון לא העביר לוועדה לבדיקת מינויים בקשה לאישור המינוי של המנכ"ל בפועל, ובכלל זה לא העביר לרשות החברות את המסמכים ואת הפרטים הנדרשים כדי שהוועדה תבדוק אותו בזמן אמת. רק במאי 2015, כשמונה חודשים לאחר שהחליט הדירקטוריון למנות את המנכ"ל בפועל, העביר המנכ"ל בפועל לרשות החברות שאלון מועמדות לתפקיד וביקש לאשר את מינויו כמנכ"ל בפועל.

ביולי 2015 אישרה הוועדה לבדיקת מינויים את כשירותו של סמנכ"ל החברה לכהן כמנכ"ל בפועל. באוגוסט 2015 אישר מנהל רשות החברות את מינוי המנכ"ל בפועל מ-19.8.15 ועד 18.11.15 או עד מינוי מנכ"ל קבוע לחברה - המוקדם משניהם.

בתשובת החברה נמסר כי לא ידעה שצריך לדווח לוועדה לבדיקת מינויים.

2. בנובמבר 2014 מינה הדירקטוריון ועדת איתור למנכ"ל החברה והתקשר עם חברת השמה. בינואר 2015, בשל הודעת רפרנט רשות החברות על החלפת חברת ההשמה, החל התהליך מחדש עם חברת השמה אחרת והמשיך לאחר הקמת הממשלה במאי 2015. בנובמבר 2015 פורסמה בעיתונות מודעה הקוראת להציג מועמדות לתפקיד. בפברואר 2016 בחר הדירקטוריון מנכ"ל. נכון ליולי 2016 טרם אושר המינוי על ידי השרים.

י"ר הדירקטוריון מסר בתשובתו מנובמבר 2015 כי הליך ועדת האיתור נדחה בשנה בקירוב עקב הבחירות לממשלה (שנערכו ב-17.3.15) והקמת הממשלה (ב-14.5.15). החברה מסרה בתשובתה כי השיהוי בבחירת מנכ"ל לחברה נבע מגורמים שלא היו בשליטתה.

משרד מבקר המדינה מציין כי מנובמבר 2014, מזה למעלה משנה וחצי אין מנכ"ל קבוע לחברה.

פיתוח אתרים וניהולם

החברה אחראית לניהול ולפיתוח אתרים בתחומי הרובע היהודי. ראו בלוח שלהלן הכנסות והוצאות של החברה מהפעלת אתרי תיירות שהיו בבעלותה ובתפעולה בשנים 2011-2014:

לוח 2: הכנסות והוצאות בהפעלת אתרים ובפעילויות, בשנים 2011-2014 (באלפי ש"ח)

2014	2013	2012	2011	אתר/פעילות
515	592	605	477	הרובע ההרודיאני
540	771	950	1,157	ביה"כ החורבה
514	543	602	626	הבית השרוף
45	68	106	80	לבד על החומות
2,323	-	-	-	מרכז דוידסון
219	386	349	141	סיוור
4,156	2,360	2,612	2,481	סך הכול הכנסות
3,634	3,396	3,467	3,204	עלות ההפעלה
522	(1,036)	(855)	(723)	גירעון) עודף תפעולי

על פי נתוני החברה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2001 השכירה החברה את מרכז דוידסון¹⁵ לחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן - פמ"י). באפריל 2014 התפנתה פמ"י ממרכז דוידסון, והחברה קיבלה לידיה את החזקה בו. בפברואר 2014 חתמה החברה על הסכם עם עמותת אלע"ד - אל עיר דוד לתפעול, תחזוקה ופיתוח של מרכז דוידסון על ידי העמותה לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות להארכה. המדינה מתנגדת מטעמים שונים לתקפותו של הסכם זה והעניין נדון בערכאות משפטיות שונות¹⁶. החברה מנהלת ומפעילה את האתר מאפריל 2014 ועד להכרעת בית המשפט.

15 ליד הר הבית נמצא גן ארכאולוגי ובו ממצאים מימי בית ראשון עד ימינו. השם "מרכז דוידסון" נטבע כמונח הכולל את כל שטח הגן הארכאולוגי.

16 ביוני 2016 בקשת רשות ערעור של המדינה כנגד פסק דין של בית המשפט המחוזי, אשר הפך את פסק הדין שניתן לטובת המדינה בבית משפט השלום, תלויה ועומדת בבית המשפט העליון. הרחבה בעניין מרכז דוידסון ראו דוח בנושא "ניהול ותפעול של אתרי תיירות באגן העיר העתיקה בירושלים", (ראו להלן עמ' 19).

לפי הלוח לעיל בשנים 2012-2014 פחתו רוב הכנסות החברה מהאתרים ומהפעילויות למעט מרכז דוידסון. עוד עולה מהלוח כי בשנים 2011-2013 הצטבר הגירעון התפעולי של החברה מהאתרים ומהפעילויות לכ-2.6 מיליון ש"ח. ההכנסות ממרכז דוידסון הסתכמו בשנת 2014 בכ-2.3 מיליון ש"ח, ורק כפועל יוצא מכך נוצר לחברה עודף תפעולי של כ-0.5 מיליון ש"ח. בסך הכל, בשנים 2011-2014 היה לחברה גירעון תפעולי מצטבר מהניהול ומהתפעול של אתרי התיירות בסכום של כ-2.1 מיליון ש"ח.

בתשובת החברה נמסר כי שיקולי החברה אינם רק מסחריים-עסקיים, והיא פועלת לשימור "הצביון ההיסטורי, היהודי, התרבותי והלאומי של הרובע היהודי" ובכלל זה, קידום פעילות בתחומי התיירות, החינוך והתרבות, אשר לא בהכרח מניבה רווח בכל מקום וזמן. האירועים הביטחוניים משפיעים אף הם על מספר המבקרים באתרי החברה בעיר העתיקה.

הרובע ההרודיאני

הרובע ההרודיאני הוא אתר ארכאולוגי תת-קרקעי מתקופת בית שני המשתרע על 2,600 מ"ר, ובו נמצאו שרידים המיוחסים לבתי הכהנים. החברה החליטה לשפר ולחדש את האתר. בפני הביקורת לא הוצג תיעוד להחלטה סדורה בנושא זה.

חוק החברות הממשלתיות קובע כי הדירקטוריון רשאי לאצול מסמכויותיו לוועדה שמורכבת מחבריו. סיכומיה של הוועדה יהיו בבחינת המלצות לדירקטוריון, והוא רשאי לאמץ, לשנות או לדחות. גם תקנות ההתאגדות קובעות כי הדירקטוריון רשאי לאצול מסמכויותיו לוועדה שמורכבת מחבריו. בשנים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, פעלה ועדת משנה של הדירקטוריון בעניין תיירות, פרויקטים וקשרי חוץ (להלן - ועדת התיירות).

בדיונים שהתקיימו בשנים 2012-2014 הביעה ועדת התיירות מורת רוח מהסחבת של החברה בניהול הפרויקט לשדרוג הרובע ההרודיאני.

בישיבת ועדת התיירות מ-10.2.14 ציינה יו"ר הוועדה האמורה כי הדירקטוריון החליט לפני כשנתיים וחצי ששדרוג הרובע ההרודיאני יהיה פרויקט הדגל של החברה. על פי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2014, אומדן ההשקעה בפרויקט הרובע ההרודיאני עמד על כשמונה מיליון ש"ח, והוא צפוי להסתיים ב-2017. עד 31.12.14 השקיעה החברה בפרויקט 53,000 ש"ח בלבד.

החברה העסיקה שני יועצים לקידום פרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני - יועץ מקצועי (להלן - יועץ א') ויועץ לגיוס כספים (להלן - יועץ ג') (בעניין ההתקשרות עמם ראו להלן). החברה פנתה לחברות בבקשה לקבלת הצעות להצגה מוזיאלית מודרנית (להלן - חברות קונספט) של הרובע ההרודיאני. בנובמבר 2012 הציגו החברות האמורות את הצעותיהן לפני ועדת התיירות, ובדצמבר העבירו אותן לחברה. בפברואר 2013 דיווח מנכ"ל החברה דאז לוועדת התיירות כי החברה פועלת לשיתוף

פעולה בנוגע לקידום הפרויקט עם החברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת) ועם נציגי משרד ראש הממשלה. ועדת התיירות אישרה שיש להמשיך בפרויקט.

בדצמבר 2013 התכנסה ועדת המכרזים כדי לדון בהצעות לביצוע ולתמחור שהגישו שלוש חברות קונספט על פי מפרט שהוכן בחברה בסיוע יועץ א'. לבקשת מנכ"ל החברה דאז הוחלט בדיון לא לפתוח את ההצעות, אלא לשתף בתהליך החשיבה והבחירה את נציגי הרשות לפיתוח ירושלים (להלן - הרל"י), חמ"ת ואת מנהל האגף לאתרי מורשת במשרד ראש הממשלה.

בתשובת מנכ"ל החברה דאז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 (להלן - תשובת מנכ"ל החברה דאז) נמסר כי היה הכרחי לצרף גורמים ממשלתיים ועירוניים כדי לגייס תקציבים לפרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני.

ב-6.2.14 החליטה ועדת המכרזים להקים ועדת היגוי לפרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני (להלן - ועדת ההיגוי) שתכלול נציגים של החברה, הרל"י, חמ"ת, הקרן למורשת הכותל, משרד התיירות ועמותה פרטית ואותה ירכזו יועץ ג' "לצד מזכיר החברה". נקבע כי בכינוס הראשון של ועדת ההיגוי ייקבעו נהלים ותכנית עבודה.

ב-10.2.14 דיווח מנכ"ל החברה דאז בישיבת ועדת התיירות: "סוכם על הקמת ועדת היגוי משותפת". יו"ר ועדת התיירות העירה למנכ"ל דאז: "כבר התקבל אישור דירקטוריון לוועדת היגוי בהשתתפות משרד התיירות, הרל"י, החמ"ת והמועצה לשימור אתרים".

ב-11.3.14 התריעה יו"ר ועדת התיירות לפני מנכ"ל החברה דאז, יו"ר הדירקטוריון, מזכיר החברה, החשב ומנכ"ל החברה כי העסקתו של יועץ ג' וכן צירופם של גורמים נוספים, וביניהם הקרן למורשת הכותל, לקבלת ההחלטות בנוגע לפרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני נעשתה ללא אישור הדירקטוריון וללא סמכות, והיא מנוגדת להחלטתה של ועדת התיירות מפברואר 2014 על שיתוף גורמים מסוימים במימון הפרויקט.

עד מועד סיום הביקורת ביוני 2015 התכנסה ועדת ההיגוי פעם אחת בלבד ב-18.6.14 בהשתתפותם של נציגי החברה, חמ"ת, הרל"י ומשרד ראש הממשלה, והיא החליטה לבחור אוצרים להכנת פרוגרמה. עוד הוחלט כי לאחר שתוכן הפרוגרמה תתכנס ועדת ההיגוי שנית.

נמצא כי אף שחלפו יותר מחמש שנים מההחלטה של הדירקטוריון על שדרוג הרובע ההרודיאני כפרויקט הדגל של החברה, ועל אף שכמה פעמים כבר ביקשה החברה מחברות קונספט להגיש לה הצעות - לא בחרה החברה הצעה כלשהי, לא קבעה נהלים ולא קבעה תכנית עבודה לוועדת ההיגוי.

החברה מסרה בתשובתה כי מדובר בהיקף פרויקט בסכום של לפחות 8 מיליון ש"ח שטרם גויסו, גיבוש תפיסת אופן שדרוג המוזיאון הוא עניין מקצועי ומורכב ביותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, עד כה לא טיפלה החברה בנושא ביעילות, ולמעשה נכשלה בהנעת פרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני ובמימושו.

בית הכנסת החורבה

בית הכנסת חורבת רבי יהודה החסיד נמצא במרכז הרובע היהודי. ראשיתו של בית הכנסת במאה השמונה עשרה, והוא היה אחד ממרכזי הפעילות הדתית של היהודים בארץ ישראל עד קום המדינה. המבנה נהרס ב-1948 כשהאתר נכבש בידי הצבא הירדני.

בשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל על שחזורו ובנייתו של ביה"כ החורבה¹⁷ בעלות שנאמדה ב-28 מיליון ש"ח במימון המדינה. הפרויקט הושלם במרץ 2010 בעלות של 52 מיליון ש"ח. בהוצאות בפועל נשאו משרד הבינוי והשיכון (12 מיליון ש"ח) ותורם פרטי (40 מיליון ש"ח).

הקרן למורשת הכותל היא עמותה ממשלתית שהוקמה כדי לטפח, לפתח ולשמר את הכותל המערבי ואת מנהרותיו. באפריל 2008 החליטה הממשלה¹⁸ להטיל על הקרן גם את האחריות להפעלתו, לניהולו ולתחזוקתו השוטפת של ביה"כ החורבה בשיתוף עם החברה בהתאם לסיכום ביניהן, ולצורך כך גם הוסיפה הממשלה את האמור למטרות הקרן על פי תקנונה (להלן - החלטת הממשלה).

הקרן והחברה הגיעו להסכמה¹⁹ על עקרונות לשיתוף פעולה בכפוף לאישור הדירקטוריונים של שני הצדדים. בהסכם העקרונות נקבע כי יש להקים ועדת ניהול משותפת (להלן - ועדת הניהול) שתגבש תכניות הפעלה לביה"כ החורבה. ב-14.2.10 אישר דירקטוריון החברה את הסכם העקרונות ואת התקנון להפעלת בית הכנסת (להלן - התקנון), וקבע שוועדת הניהול תהיה רשאית לשנות את התקנון בהתאם לצורך, ואם יהיו שינויים מהותיים הנושא יובא לפני הדירקטוריון (להלן - החלטת הדירקטוריון).

גירעון החברה מהפעלת ביה"כ החורבה

בהסכם העקרונות נקבע כי מחצית מהוצאות התחזוקה של ביה"כ החורבה ימומנו על ידי הקרן ומחציתן על ידי החברה. בתקנון נקבע גם, כי אם יהיה גירעון בתפעול השוטף הוא יחולק בין הצדדים באופן שווה.

ביוני 2010 ביקש הרב שמואל רבינוביץ', יו"ר דירקטוריון הקרן למורשת הכותל ורב הכותל המערבי והמקומות הקדושים, ממזכיר הממשלה דאז לשנות את החלטת הממשלה ולהעביר את ניהול ביה"כ החורבה כולו לחברה. ואולם, ההחלטה לא שונתה בפועל ונכון למועד סיום הביקורת נותרה החלטת הממשלה על כנה.

בשנים 2010-2014 הסתכם גירעון החברה מהפעלת ביה"כ החורבה ביותר מ-2.8 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

17 החלטת ממשלה מס' 2268 מ-21.7.02.

18 החלטת ממשלה מס' 3404 מ-6.4.08.

19 המסמך אינו נושא תאריך.

**לוח 3: הכנסות והוצאות ביה"כ החורבה, בשנים 2010-2014
(באלפי ש"ח)**

סך הכול	2014	2013	2012	2011	2010	
4,507	540	771	950	1,157	1,089	הכנסות משיירותי תיירות
(7,356)	(938)	(1,375)	(1,468)	(1,537)	(2,038)	הוצאות הפעלה ותחזוקה
(2,849)	(398)	(604)	(518)	(380)	(949)	גירעון

על פי נתוני החברה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הביקורת העלתה כי כיסוי הגירעון בתקופה המוצגת בלוח דלעיל הוטל במלואו על החברה, והיא לא גבתה את חלקה של הקרן. זאת בניגוד להסכם העקרונות שקבע שהגירעון יחולק בין הצדדים באופן שווה, וכן באופן שלא עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה שהטילה על הקרן ועל החברה את האחריות המשותפת להפעלתו, לניהולו ולתחזוקתו השוטפת של ביה"כ החורבה.

בתשובת הקרן למורשת הכותל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ומיוני 2016 (שתי התשובות יחד יכוננו להלן - תשובת הקרן) נמסר כי כבר מתחילת ההפעלה של ביה"כ החורבה, הוסכם בין הקרן לחברה שהחברה תהא אחראית בצורה בלעדית על הניהול השוטף של בית הכנסת. הקרן לא ידעה על הוצאות של ביה"כ החורבה, לא אישרה אותן, ומשום כך גם לא הייתה מחויבת לשאת בהן. בתשובת החברה נמסר, כי פנתה פעמים רבות לקרן בדרישות להשתתפות במחצית הגירעון ובכל פעם נדחתה.

יציאת הקרן מהניהול המשותף של ביה"כ החורבה

ב-16.9.13 סיכמה ועדת הניהול בהשתתפות מר סעדון, יו"ר הדירקטוריון דאז, מנכ"ל החברה דאז ומזכיר החברה לשנות את הסכם העקרונות. באותו יום חתמו מנכ"ל החברה דאז ויו"ר הדירקטוריון דאז עם נציגי הקרן על מסמך "החלטה לשינוי להסכם העקרונות" (להלן - שינוי ההסכם). בשינוי ההסכם נקבע: "הוצאות התחזוקה ימומנו על ידי החברה בלבד".

נמצא כי גם כשדן הדירקטוריון בגירעון שנוצר בעקבות הפעלת ביה"כ החורבה, לא הביאו מנכ"ל החברה דאז ומזכיר החברה לידיעת חבריו את ההחלטה של ועדת הניהול ואת דבר החתימה על שינוי ההסכם ב-16.9.13. כך למשל - בישיבה של ועדת התיירות ב-10.2.14.

בתשובת הקרן נמסר כי זמן קצר לאחר שהחל ביה"כ החורבה לפעול ביקשה הנהלת החברה לנהל אותו ללא מעורבות הקרן, תוך שהיא מתחייבת להעמיד לצורך בית הכנסת את כל האמצעים הכספיים הנדרשים, ובשל כך הסכימו החברה והקרן לוותר על השתתפות הקרן בהוצאות התחזוקה. נוכח עמדתה החד משמעית של החברה, ביקשה הקרן משרד ראש הממשלה לשנות את החלטת הממשלה, ואולם משרד ראש הממשלה לא הסכים, ולכן שונה הסכם העקרונות. בתשובת הקרן נמסר כי הבקרה הכללית של ביה"כ החורבה הינה בידי ועדת הניהול המתכנסת מעת לעת.

בתשובת החברה נטען כי הקרן דרשה מהחברה לבחור בין שתי חלופות: ניהול מלא של ביה"כ החורבה על ידי הקרן או ניהול מלא על ידי החברה. החברה החליטה להשאיר את ביה"כ החורבה בידה כאתר מורשת לאומי מתוך ציפייה להרוויח ממנו בעתיד.

בתשובת מנכ"ל החברה דאז נמסר כי הנחת המוצא כפי שהובנה על ידו היא שהממשלה אישרה את השינוי. יו"ר הדירקטוריון דאז מסר בתשובתו כי ההחלטה התקבלה בוועדת הניהול המשותפת על סמך מידע שהועבר לחברי הוועדה בהנחה שהממשלה אישרה או צפויה לאשר בקרוב את שינוי המתכונת, ולפיה החברה תהיה האחראית הבלעדית לאתר.

לדעת משרד מבקר המדינה, יו"ר הדירקטוריון דאז ומנכ"ל החברה דאז חרגו מסמכותם כשחתמו על שינוי כה מהותי בהסכם העקרונות שמנוגד להחלטת הדירקטוריון ואינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה. זאת בלי שהנושא הובא לדיון והחלטה בדירקטוריון, כפי שנקבע בעת שאישר את הסכם העקרונות מלכתחילה.

חוק החברות הממשלתיות קובע כי על חברה ממשלתית לפעול על פי שיקולים עסקיים כפי שהייתה נוהגת חברה שאינה ממשלתית.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הדירקטוריון דאז ולמנכ"ל החברה דאז כי הסכמתם להשית את מלוא הגירעון התפעולי של ביה"כ החורבה על החברה מנוגדת לחובתם לפעול לפי שיקולים עסקיים כקבוע בחוק החברות הממשלתיות.

בספטמבר 2014 דן דירקטוריון החברה בטענת הקרן ולפיה ויתרו נציגי החברה על חלוקה שווה של הגירעונות שנוצרו מתפעול ביה"כ החורבה והחליטו: "היות ולא ידוע שדירקטוריון החברה דן בנושא ו/או החליט על ויתור, מוטל על ההנהלה לגבות מהקרן את חלקה בגירעון". בנובמבר 2014 ביקש סמנכ"ל החברה מהקרן לכנס דיון בנושא.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הסדירה החברה את גביית החוב הנטען מהקרן בסך 1.2 מיליון ש"ח.

בתשובת החברה נטען כי לצורך קבלת התשלום בעבור ההשתתפות יש לנקוט הליך משפטי נגד הקרן המצויה בקשרי עבודה טובים עם החברה. הליך כאמור טעון אישור של היועץ המשפטי לממשלה. החברה מסרה כי אם החלטת הממשלה לא תשונה, היא תפעל לגביית מחציתה של הקרן בגירעון.

בתשובת הקרן נמסר כי בעקבות הביקורת נמסרה לה דרישת תשלום מהחברה. הקרן הודיעה בתשובתה שהיא מוכנה להיות שותפה מלאה בניהול ביה"כ החורבה, ואז גם לממן את חלקה בהוצאות (החל ממועד השותפות בניהול השוטף).

לדעת משרד מבקר המדינה ככל שהחברה והקרן מסכימות כי נדרש שינוי בהחלטת הממשלה, עליהן לפנות בצוותא לממשלה בבקשה לעשות כן. כל עוד לא שונתה ההחלטה, על החברה והקרן לפעול בהתאם לקבוע בה.

ירידת מספר המבקרים בביה"כ החורבה

בשנים 2012-2014 דנו חברי הדירקטוריון כמה פעמים בירידה שחלה במספר המבקרים בביה"כ החורבה, וקבעו כי יש לפעול כדי להגדיל את מספרם.

מהדוחות הכספיים של החברה ל-2014 עולה כי הסכום הכולל של ההכנסות מדמי הכניסה לביה"כ החורבה המשקף את מספר המבקרים באתר, פחת מ-950,000 ש"ח ב-2012 ל-540,000 ש"ח ב-2014.

מהנתונים עולה כי החברה לא עמדה ביעד של הגדלת מספר המבקרים בביה"כ החורבה.

בתשובת החברה נמסר כי בשנתיים שלאחר פתיחת ביה"כ החורבה הייתה התלהבות מהפתיחה המחודשת שדעכה לאחר מכן. בשל האירועים הביטחוניים כגון מבצע "עמוד ענן" (ב-2012) ומבצע "צוק איתן" (ב-2014) חלה נסיגה שהחברה עדיין מתמודדת עמה.

הוצאת כספים על ידי החברה בביה"כ החורבה

בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי חובה על הדירקטוריון לקבוע את תקן החברה ואת שכרם ותנאי עבודתם של עובדיה. בתקנון שאושר בדירקטוריון בפברואר 2010 נקבע כי גבאי ביה"כ החורבה יכהן בהתנדבות.

נמצא כי בשנת 2011 החלה החברה להעסיק "גבאי" בשכר לביה"כ החורבה בניגוד לתקנון, וזאת בלי שהביאה את העניין לדיון בדירקטוריון ולאישורו. עלות העסקת הגבאי לחברה הסתכמה בשנים 2011-2014 ביותר מ-300,000 ש"ח.

בתשובת החברה נמסר כי הגבאי שהועסק על ידה אינו משמש כגבאי כפי שהוגדר בתקנון ביה"כ החורבה וכמקובל בבית כנסת רגיל, כלומר - מי שאחראי על סידורי התפילות, עליות לקריאה בתורה, מינוי שליח ציבור וכדומה, אלא מדובר באיש קשר והפעלה של אירועים שבצדם הכנסות לחברה. בתשובת הקרן נמסר כי לא היה ידוע לה שהעסיקו גבאי בשכר בביה"כ החורבה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה על כך שהעסיקה בעל תפקיד בשכר בניגוד לקבוע בתקנון ביה"כ החורבה.

צמצום גירעון ביה"כ החורבה

בנובמבר 2014 אישר הדירקטוריון הצעה למתווה פעולה ועקרונות הבנה בשיתוף עם ועד ביה"כ החורבה (להלן - הוועד), ולפיהם הקהילה, באמצעות הוועד (הכולל את המתפללים הקבועים) תהיה שותפה להוצאות.

בדצמבר 2014 נחתם הסכם בין נציגי החברה לוועד, ולפיו הוועד יישא ב-75% מהוצאות תפעול ביה"כ החורבה ויקבל את ההכנסות מפעילותו כבית כנסת. הכנסות מكرטיסי כניסה לאתר, מאירועים, מכנסים ומשמחות שיתקיימו במקום יועברו לקופת החברה. בהתאם לכך הסתכמה ההשתתפות של הוועד בהוצאות בינואר-מרץ 2015 בכ-20,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל בפועל להביא לאישור הדירקטוריון את ההסכם עם ועד בית הכנסת ככתבו וכלשונו לפני שחתמו עליו, ולא להסתפק בהצגת מתווה הפעולה בעל פה.

בתשובת החברה נמסר כי המסמך שהמנכ"ל בפועל הציג לפני הדירקטוריון בעל פה הוא בדיוק אותו מסמך שנחתם לבסוף. עם זאת הוסיפה החברה כי היה צריך להביא את ההסכם כלשונו לאישור הדירקטוריון.

ביה"כ החורבה הוא נכס יהודי לאומי חשוב ברובע היהודי, את רוב הכסף לשיקומו השקיע גורם פרטי, בנוסף על כספים שמדינת ישראל השקיעה בשיקומו. לדעת משרד מבקר המדינה ספק אם ראוי שנכס לאומי ייחודי כזה יועבר לניהולו של גורם פרטי, ויניב לו הכנסות שהחברה אינה מפקחת עליהן, גם אם הדבר נועד לסייע בכיסוי הגירעון הנובע מתפעולו. לפיכך, מן הראוי שהדברים יישקלו שנית בידי הגורמים המוסמכים ובהליך התואם את כללי המינהל התקין.

העסקת יועצים

בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, נקבע כי ככלל חברה ממשלתית תתקשר בחוזה לביצוע עסקה, ובכלל זה במקרקעין, במכרז פומבי, הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים) נקבע כי גוף ציבורי יערוך מכרז באופן שקוף ככל האפשר, הוגן ושוויוני. כן נקבע כי גוף ציבורי שהחליט להתקשר, בנסיבות הקבועות בתקנות, שלא באמצעות מכרז ינהל את ההליכים לקראת ההתקשרות לפי עקרונות ההגינות, השוויון והשקיפות ככל האפשר. החלטה של גוף ציבורי להתקשר שלא בדרך של מכרז תתקבל בוועדת המכרזים אם הדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין, ותפורסם באתר האינטרנט שלו בתוך חמישה ימי עבודה.

בתקנות חובת המכרזים נקבע כי חברה ממשלתית פטורה מעריכת מכרז פומבי בין היתר אם שווי ההתקשרות אינו עולה על 200,000 ש"ח. אשר להתקשרות בסכומים גבוהים יותר - נקבע כי אם מדובר בהתקשרות לביצוע עבודה שדורשת יחסי ארון מיוחדים היא אינה טעונה מכרז, אך תיעשה ככל האפשר בדרך של פנייה תחרותית להצעות. פנייה כאמור תיעשה על ידי ועדת המכרזים, והיא תבדוק כמה הצעות מתוך רשימת המציעים לפי אמות מידה של מחיר, איכות השירות, אמינותו וכישוריו של המציע ודרישות מיוחדות לעסקה האמורה. עוד נקבע בתקנות חובת המכרזים כי גוף ציבורי שאינו משרד ממשלתי יפעל בעניין התקנות בין השאר על פי נוהל פנימי כתוב שקבע לעצמו.

נוהל מכרזים²⁰ של החברה קובע כי אם לא חלה חובת עריכת מכרז, כל קבלה של הצעות מחיר ובחירת הצעה מתאימה, ייעשו בדרך תחרותית ככל האפשר. עוד נקבע בנוהל כי התקשרות החברה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז בין היתר אם שווי ההתקשרות אינו עולה על 50,000 ש"ח, ובלבד שהתקשרות העולה על 30,000 ש"ח תיעשה לאחר שנבדקו כמה הצעות.

העסקת יועץ לליווי פרויקט הרובע ההרודיאני

בשנת 2013 נחתם הסכם בין החברה ובין יועץ א' כדי שילווח אותה מבחינה מקצועית וייעץ לה באופן שוטף כיצד לנהל את פרויקט הרובע ההרודיאני, לשדרג את מתכונת ההפעלה הקיימת, לפקח על נותני השירותים בפרויקט ולתאם ביניהם ולדווח לה באופן שוטף. ב-25.4.13 הגיש יועץ א' הצעה לניהול הפרויקט במשך כ-56 שבועות, משלב זיהוי צורכי החברה עד סיום הפרויקט, ההצעה מפרטת את השירותים שייתן אך אינה כוללת את פירוט שכר הטרחה. יועץ א' נבחר על ידי ועדת איתור שבה השתתפו נציגי החברה, חמ"ת והרל"י. עד יוני 2015 שילמה החברה ליועץ א' 34,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי פרוטוקול ועדת האיתור אינו נושא את מועד כינוסה ואינו מפרט את תהליך האיתור, את שיקולי הבחירה ואת התמורה, וזאת בניגוד לדיני המכרזים ולעקרונות של שקיפות ושוויון. כמו כן נמצא כי החוזה שנחתם עם יועץ א' אינו נושא את תאריך ההתקשרות ואת תקופת ההעסקה.

בתשובת החברה נמסר כי ועדת המכרזים בחנה כמה יועצים, קיבלה המלצות על היועץ הנבחר והתרשמה מפרויקט שניהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה שהליך בחירת יועץ א' והעסקתו לא נעשו בשקיפות הראויה, ולפיכך אי-אפשר לבחון את השיקולים שהנחו את החברה בעת הבחירה, אם הבחירה נעשתה בשוויוניות ובהגינות.

העסקת יועץ לענייני תיירות

1. ב-1.5.14 חתמו נציגי החברה על הסכם התקשרות עם יועץ תיירות (להלן - יועץ ב') למתן שירותי ייעוץ וניהול שיכללו בין היתר הכנת תכנית עבודה שנתית למערך התיירות, לפרסום וליחסי ציבור של אתרי התיירות ולשיווקם. בהסכם נקבעה תמורה של 10,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"ם לשישה חודשים של ניסיון. ב-16.6.14 אישרה ועדת המכרזים את ההתקשרות לחצי שנה, וקבעה שלאחר תקופה זו "תבחן הוועדה שוב את העסקתו או לחילופין פניה למכרז".

נמצא כי התקשרות זו עם יועץ ב' נעשתה בלי שהוצגה לפני ועדת המכרזים חוות דעת משפטית המצדיקה את הצורך לשכור את שירותיו ללא הליך תחרותי ובניגוד לנוהל המכרזים הקובע שיש לבחור יועץ בהליך תחרותי ככל האפשר.



משרד מבקר המדינה
מעיר לחברה כי אמות
המידה ומשקלן
אמורים להתפרסם
למציעים במסמכי
המכר

משרד מבקר המדינה מעיר כי הבאת ההתקשרות לאישורה של ועדת המכרזים בדיעבד, כחודש וחצי לאחר שחתמו נציגי החברה עם היועץ האמור, פוגעת בסדרי המינהל התקין. הדבר מעורר חשש שחברי ועדת המכרזים פעלו בעצם כחותמת גומי של החברה והכשירו את מעשיה בדיעבד, באופן שאין בו כדי למלא את החובה ואת האחריות המוטלות עליהם.

בתשובת החברה נמסר כי הצורך בשירותיו של יועץ לענייני תיירות התעורר כשקיבלה את מרכז דוידסון לידיה. עד אותו מועד לא היה לחברה ניסיון בהפעלת אתר כזה ולכן נזקקה בדחיפות ליועץ. בשל הדחיפות ולוח הזמנים הקצר, לא נערך הליך תחרותי בשלב הראשון של שכירת שירותיו של יועץ ב'.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי על חברה ממשלתית חלה חובה לפעול על פי דיני המכרזים. לפיכך היה על החברה להעלות את הצורך הבהול ביועץ לדיון בוועדת המכרזים, והיא תדון בפטור מחובת מכרז או בהליך תחרותי אחר לשכירת יועץ.

2. בינואר 2015 אישרה ועדת המכרזים את המשך ההתקשרות עם יועץ ב' עד פברואר 2015, וזאת "לצורך הוצאת מכרז לאלתר". בפברואר 2015 פנתה החברה במכרז סגור למציעים את עצמם לתפקיד יועץ תיירות. בוועדת המכרזים שהתכנסה ב-26.4.15 הוחלט לבחור בהצעתו של יועץ ב'. במאי 2015 חתמה החברה על הסכם התקשרות חדש עם יועץ ב' כמנהל התיירות של החברה, בעבור 16,500 ש"ח בתוספת מע"ם לחודש במשך שנה, עם אפשרות לשתי תקופות הארכה, כל אחת מהן לשנה.

בתקנות חובת המכרזים נקבע כי ועדת מכרזים תכלול במסמכי המכרז את פירוט כל אמות המידה, את מבחני המשנה, את המשקל היחסי שיינתן ואת אופן שקלולם.

הביקורת העלתה כי במכרז שפרסמה החברה בפברואר 2015 לא פורטו אמות המידה, מבחני המשנה והמשקל היחסי שניתן לכל מרכיב - בניגוד לתקנות המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי אמות המידה ומשקלן אמורים להתפרסם למציעים במסמכי המכרז.

העסקת יועץ לגיוס כספים

יועץ ג' הוא תושב הרובע היהודי, והיה סגן ראש עיריית ירושלים בשנים 2009-2013. הוא כיהן כחבר מועצת עיריית ירושלים בשנים 2014-2015. מנכ"ל החברה דאז כיהן

כסגן ראש עיריית ירושלים בשנים 1998-2008 ושימש כמשנה לראש העירייה בשנים 2008-2010.

בחירת היועץ

1. מנכ"ל החברה דאז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2014 כי יועץ ג' פנה אליו וביקש ממנו שיעסיק אותו כיועץ לגיוס כספים ממשרדי ממשלה.

משרד מבקר המדינה, הוא טעם לפגם בכך שחברה ממשלתית מוצאת לנכון להעסיק יועץ במטרה לגייס כספים ממשרדי ממשלה.

בתשובותיו של יועץ ג' למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ומיוני 2016 (להלן - תשובתו) הוא מסר כי הוא מעולם לא פנה למנכ"ל החברה בבקשה שיעסיק אותו. בתשובתו נכתב: "נתבקשתי להכין תכנית לרובע ההרודיאני... עוד בטרם נחתם חוזה העסקה נפגשתי עם...". הוא ציין כי כבר מדצמבר 2013 קיים פגישות בענייני הרובע ההרודיאני עם בעלי תפקידים בכירים במשרד ראש הממשלה, במשרד לירושלים והתפוצות, במשרד התיירות ובחברה, וזאת עוד בטרם עלה נושא העסקתו בוועדת המכרזים.

2. בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה ב-6.2.14 המליץ מנכ"ל החברה דאז לשכור את שירותיו של יועץ ג' לגיוס משאבים כספיים לפרויקט הרובע ההרודיאני ולהנעתו. ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות למשך שישה חודשים, תמורת 7,000 ש"ח בתוספת מע"ם לחדש בכפוף ל"הוכחת ביצוע". ב-13.2.14 נחתם הסכם התקשרות בין החברה ליועץ ג', ולפיו יועסק מ-10.2.14 ועד 10.8.14 (להלן - הסכם עם יועץ ג').

נמצא כי החברה החליטה להתקשר עם יועץ ג' בעקבות המלצתו של מנכ"ל החברה דאז וזאת בלי לבדוק כמה הצעות, כפי שמתחייב מתקנות חובת המכרזים ומנוהל המכרזים.

3. מנכ"ל החברה דאז השתתף כיו"ר ועדת המכרזים ב-6.2.14 שבה הוחלט לאמץ את המלצתו לשכור את שירותיו של יועץ ג'. בפרוטוקול דיוני הוועדה לא הוזכרה כלל היכרותו המוקדמת של מנכ"ל החברה דאז עם יועץ ג'.

בתשובת מנכ"ל החברה דאז נמסר כי סיפר על היכרותו המוקדמת עם יועץ ג'.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל החברה דאז כי בשל היכרותו המוקדמת עם יועץ ג' כמתואר להלן, היה עליו להימנע מכל דיון בנוגע להעסקתו בחברה, בייחוד בשל ההעסקה שהוחלט עליה ללא הליך תחרותי. התנהלות זו של מנכ"ל החברה דאז אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

בישיבה של ועדת התיירות מ-10.2.14 נדון העיכוב ביישום פרויקט הרובע ההרודיאני.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות חברי ועדת המכרזים שאישרו את שכירת שירותיו של יועץ ג' לגיוס כספים ממשרדי ממשלה בניגוד לתקנות חובת המכרזים ונוהל המכרזים.

התחשבות עם היועץ

1. נמצא כי ב-4.2.14 הגיש יועץ ג' לחברה חשבונית לתשלום עבור "טיפול בפרויקט הרובע ההרודיאני עבור חודש ינואר 2014" על סך 7,000 ש"ח בתוספת מע"ם. כלומר - יועץ ג' ראה את עצמו כמי שמועסק כבר מינואר 2014, כחודש לפני שאושרה ההתקשרות בוועדת המכרזים ב-6.2.14 ועוד לפני שנחתם אתו ההסכם ב-13.2.14. יצוין כי יועץ ג' לא קיבל תשלום בעבור חשבונית זו.

בתשובתו מסר יועץ ג' כי הנפקת החשבונית נעשתה בשגגה על ידי מזכירתו "החל מפגישת הגישוש הראשונית שקיימתי עם החברה".

בתשובת החברה נמסר: "ייתכן שבשל קשריו ופגישותיו עם גורמים שונים, מצא לנכון [יועץ ג'] לבדוק מראש אפשרות של גיוס תקציב גם עבור החברה, בין יתר עיסוקיו".

2. על פי מסמכי החברה היא שילמה ליועץ ג' סכום כולל של 46,728 ש"ח. בהסכם עם יועץ ג' נקבע בין היתר כי יועץ ג' יגיש "אחת לחודשיים דוח כתוב לחברה אודות פעילותו, התקדמות הטיפול, הישגים, קשיים ותוצאות". עוד נקבע: "התמורה מותנית בביצועי [יועץ ג'] עפ"י שיקול דעת הנהלת החברה". ועדת המכרזים מ-4.5.14 החליטה: "תנאי להמשך ההתקשרות עם [יועץ ג'] מבקשת הוועדה לקבל... תכנית עבודה, מה בוצע עד כה ומה בכוונתו להשלים ב-3 חודשים". יועץ ג' צירף לתשובתו דוח פעילות מיוני 2014, שלדבריו העביר לחברה, ובו פירוט הפגישות שקיים עם גורמים שונים בנושא, בין דצמבר 2013 למאי 2014. החברה מסרה בתשובתה כי לא קיבלה מיועץ ג' דוח פעילות בכתב.

הביקורת העלתה כי על אף שלפי החברה היא לא קיבלה מיועץ ג' הוכחת ביצוע למאמצי גיוס הכספים שלשמן נשכר כאמור, ועל אף שוועדת המכרזים קבעה שההוכחה היא תנאי לתשלום שכרו, שילמה החברה ליועץ ג' שכר טרחה עבור כשישה חודשים, כפי שנקבע בהסכם אתו.

3. בנוהל הזמנת טובין ושירותים של החברה ממאי 2012 נקבע כי מתאם החשבונות במחלקה הרלוונטית יבדוק את החשבוניות שיתקבלו מספקים. החשבוניות יועברו למדור הנהלת החשבונות לביצוע התשלום.

נמצא כי החברה שילמה ליועץ ג' בלי שמנכ"ל החברה דאז (שביקש להעסיק אותו), מזכיר החברה או סמנכ"ל החברה אישרו את השירות שהוזמן ממנו.

בתשובת החברה נכתב כי עצם קיומו של ההסכם עם יועץ ג' "מייתר צורך בחתימת גורם בהנהלת החברה על כל תשלום ותשלום". החברה הוסיפה כי ברשותה שלושה אישורי תשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי הצורך שגורם בהנהלה יחתום על קבלת שירות מיועץ נועד להבטיח בקרה על כך שהחברה אכן קיבלה את השירות שעליו שילמה. תשובת החברה אינה עולה בקנה אחד עם נוהל הזמנת טובין ושירותים ועם כללי מינהל תקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שחברה ממשלתית תשלם לאדם כלשהו, ולא כל שכן לאדם בעל רקע פוליטי והיכרות קודמת עם מנכ"ל החברה, עבור שירותים לגיוס כספים ממשרדי ממשלה.


העסקת דובר

בתקנות חובת המכרזים נקבע: "התקשרות משרד לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז אם היא... התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים... התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים... התקשרות כאמור... תיעשה, ככל הניתן, בדרך של פנייה תחרותית להצעות... ועדת המכרזים תבדוק כמה הצעות הבאות בחשבון מתוך רשימת המציעים... ועל פי אמות מידה".

ב"נוהל קיום מכרזים" של החברה מ-15.3.04 נקבע: "התקשרות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים... וכן התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמון מיוחדים... תהיה פטורה ממכרז... התקשרות... תעשה לאחר בדיקת מספר הצעות". במאי 2012 נכנס לתוקף נוהל המכרזים וגם בו אומץ הסעיף האמור.

בדצמבר 2011 הכין היועמ"ש חוות דעת משפטית, לפיה לאור אופיו המיוחד של תפקיד דובר בחברה, שדורש מקצועיות, ידע ומומחיות מיוחדים וכן יחסי אמון מיוחדים ואשר על כן, ההתקשרות עמו יכולה להיעשות בפטור ממכרז ובדרך של פנייה תחרותית להצעות. בינואר 2012 החליטה ועדת המכרזים: "תבוצע פניה למס' דוברים על מנת לבדוק את רמת המחירים הנהוגה וקבלת שירותים מעין אלו".

בפרוטוקול של ועדת המכרזים של החברה מ-18.6.12 נכתב: "בהתאם לחו"ד היועמ"ש פעלה החברה לבדוק דוברים רציניים לתפקיד והמנכ"ל [דאז] קיים שיחות עם מועמדים. שלושה מועמדים נתבקשו להגיש פרופיל + הצעת מחיר למתן שירותי דוברות בריטיינר".



 אין זה ראוי שמנכ"ל
 יפנה למציעים
 פוטנציאליים, שכן
 עצם הפנייה שלו
 למציע עשויה
 להתפרש כהעדפה
 שעלולה להטות את
 הליך הבחירה
 ולהשפיע על החלטת
 ועדת המכרזים

בביקורת עלה כי ועדת המכרזים לא ערכה פנייה תחרותית בכתב לקבלת הצעות מחיר מדוברים אפשריים, ולא פירטה את השירותים הנדרשים ואת אמות המידה לבחירה. כמו כן, מהתיעוד אי-אפשר לדעת לאלו מציעים פנתה ועדת המכרזים וכיצד נבחרו.

1. החברה קיבלה הצעות מחיר לשירותי דוברות משלושה מועמדים. להלן פרטי ההצעות:

לוח 4: הצעות מחיר לשירותי דוברות

מספר מציע	תאריך הגשת ההצעה	הצעת מחיר לחודש בש"ח (לא כולל מע"ם)	תכולת ההצעה
1	30.1.12	10,000	צורכי הדוברות השוטפים של הארגון
2	1.3.12	13,000	מערך יחסי הציבור
3	7.6.12	8,000	יחסי ציבור, דוברות, שיווק ופרויקטים מיוחדים

על פי נתוני החברה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמסמכים עולה כי המועמדים הגישו במועדים שונים הצעות מנוסחות באופן חופשי ולא על פי אמות מידה זהות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר אמות מידה זהות לבחינת הצעות המועמדים אינה מאפשרת לחברה לקיים ביניהן השוואה של ממש. גם הליך קבלת ההצעות מהמועמדים לא התנהל בשקיפות ובשוויוניות.

2. בוועדת המכרזים מ-18.6.12 נדונו ההצעות האמורות. להצעות צורפו קורות החיים של מציע מס' 3 בלבד. בפרוטוקול הוועדה צוין כי מנכ"ל החברה דאז שוחח עם המועמדים וכי "הוא רואה יתרון למועמד [מציע 3], לאור ניסיונו המוביל הן בתחום המוניציפלי והן בגזרה התקשורתית הארצית, כולל פיתוח קשרים בגורמי הממשלה השונים". הוועדה בחרה בהצעתו של מציע מס' 3 (להלן גם - הדובר).

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שמנכ"ל יפנה למציעים פוטנציאליים, שכן עצם הפנייה שלו למציע עשויה להתפרש כהעדפה שעלולה להטות את הליך הבחירה ולהשפיע על החלטת ועדת המכרזים.

הדובר שנבחר ביוני 2012 הוא חבר מועצת עיריית ירושלים משנת 2003. כאמור, מנכ"ל החברה דאז כיהן כסגן ראש עיריית ירושלים בשנים 1998-2008 ושימש כמשנה לראש העירייה בשנים 2008-2010.

מנכ"ל החברה דאז השתתף בישיבה כיו"ר ועדת המכרזים ב-18.6.12, בעת שהוחלט לאמץ את המלצתו להתקשר עם הדובר.

נמצא כי בפרוטוקול דיוני הוועדה לא נכתב שמנכ"ל החברה דאז דיווח על כך שהוא מכיר את הדובר.

בתשובת החברה ובתשובת מנכ"ל החברה דאז נמסר כי מנכ"ל החברה דאז דיווח כי הוא מכיר את הדובר וממליץ עליו, ואולם בפרוטוקול של ועדת המכרזים אין כל עדות כתובה לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל החברה דאז כי היה עליו לוודא שדיווחו ייכתב בפרוטוקול, ואף להימנע ממעורבות אישית בהעסקת מציע מס' 3.

3. ועדת המכרזים החליטה ב-18.6.12: "מזכיר החברה בתאום עם היועמ"ש ידאג להכין הסכם התקשרות. תקופת הניסיון תעמוד על 6 חודשים וההסכם הוא ל-12 חודשים, שבסיומו תישקל המשך ההתקשרות". ב-1.9.12 התקשרה החברה עם הדובר בהסכם למתן שירותי דוברות ומיתוג לחברה עד פברואר 2013, ונקבע כי לאחר מכן תבחן החברה את האפקטיביות של הפעילות. עוד נקבע כי המשך ההתקשרות לאחר תקופת הניסיון טעון אישור בכתב (להלן - הסכם ההתקשרות).

בנובמבר 2013 הוארך הסכם ההתקשרות בין החברה לדובר עד סוף דצמבר 2013. באפריל 2014 שוב הוארך ההסכם בדיעבד, מינואר 2014 ועד יוני 2014, והתמורה החודשית הופחתה ל-6,000 ש"ח. באוגוסט 2014 הודיעה החברה לדובר שההתקשרות תסתיים בסוף החודש.

ממסמכי הנהלת החשבונות של החברה עולה כי העסיקה את הדובר כ-20 חודשים לסירוגין: מספטמבר 2012 עד פברואר 2013 וממאי 2013 עד אוגוסט 2014. ממאי עד נובמבר 2013 ומינואר עד מרץ 2014, לא היה ביניהם הסכם התקשרות תקף.

בתשובת החברה נמסר כי הערות משרד מבקר המדינה בנוגע לפנייה אחידה למועמדים ולתקופות העסקה לסירוגין מקובלות עליה והלקחים יופקו.

4. כאמור בנוהל הזמנת טובין ושירותים של החברה ממאי 2012 נקבע כי מתאם החשבונות במחלקה הרלוונטית יבדוק את החשבונות מספקים וכי החשבונות יועברו למדור הנהלת החשבונות לשם ביצוע תשלום.

דיני המכרזים מחייבים לנהוג באופן שוויוני כלפי מציעים ובכלל זה לדון בהצעות על בסיס של פניות אחדות ואמות מידה שקופות

הביקורת העלתה כי לא אושרה בדיקתן של יותר ממחצית החשבוניות שהגיש הדובר ושנבדקו על ידי נציגי משרד מבקר המדינה. על חלקן חתום סמנכ"ל החברה, על חלקן חתום מזכיר החברה וחלקן אינו חתום כלל.



דיני המכרזים מחייבים לנהוג באופן שוויוני כלפי מציעים ובכלל זה לדון בהצעות על בסיס של פניות אחדות ואמות מידה שקופות, זאת כדי שההצעות יתבססו על מידע זהה שיאפשר להשוות ביניהן. לדעת משרד מבקר המדינה, אופן בחירתם של היועץ לגיוס כספים והדובר, על רקע ההיכרות המוקדמת של מנכ"ל החברה דאז עם, כפי שתוארה לעיל, פוגעת בכללי השוויון.

העסקת יועץ משפטי

העסקתו של יועץ משפטי של חברה ממשלתית טעונה אישור של הוועדה למינוי יועצים משפטיים ושכרם ברשות החברות (להלן - הוועדה למינוי יועצים משפטיים). בכללי החברות הממשלתיות (מינוי יועצים משפטיים ושכרם), התשנ"ב-1992 (להלן - כללי החברות הממשלתיות), נקבע: "לא תמליץ הוועדה על אישור של מינוי אם, לדעתה, עלולים עיסוקיו האחרים של עורך הדין ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כיועץ משפטי של החברה".

באוקטובר 2008 בחרה ועדת איתור של החברה משרד עורכי הדין שימש כיועץ המשפטי שלה. ב-1.12.08 אישרה רשות החברות להעסיק את המשרד כיועץ המשפטי של החברה. בפועל כיהן אחד מעורכי הדין מהמשרד האמור כיועמ"ש, ובתוקף תפקידו זה הוא השתתף בוועדות המכרזים של החברה. בשנת 2011 האריך דירקטוריון החברה את העסקתו של היועמ"ש עד נובמבר 2014. באישור רשות החברות ניתנה ארכה להעסקתו עד מאי 2015. בדצמבר 2015 סיים היועמ"ש את תפקידו והחל בינואר 2016 מונה לחברה יועץ משפטי חדש.

1. בחוזר היועץ המשפטי 2001/2 של רשות החברות (להלן - חוזר 2001/2) נקבע כי מבקר הפנים בכל חברה ממשלתית ימסור לפחות אחת לשנה דוח ביקורת לוועדת הביקורת של הדירקטוריון ולרשות החברות על ביצוע כללי החברות הממשלתיות בהתאם לחוזר רשות החברות בעניין היועצים המשפטיים.

נמצא כי מבקר הפנים של החברה לא הגיש דוחות ביקורת כאמור לרשות החברות משנת 2011 עד מועד סיום הביקורת.

2. בחוזר 2001/2 נקבע כי ליועץ המשפטי הקבוע אין חזקה על המטלות המשפטיות של החברה, והוא יהיה רשאי לממשן ללא מכרז אם ייתן הנחה של 43.75% על התעריפים הקבועים בחוזר, וזאת לאחר שרשות החברות אישרה את היקף המטלה ואת גובה שכר הטרחה.

מפרוטוקול של ועדת המכרזים מ-12.5.11 עולה כי החברה מעסיקה את היועמ"ש בליווי פרויקטים על פי הסדר שכר טרחה שהושג (בשנת 2003) עם היועצת המשפטית הקודמת של החברה. לפי הסדר זה: "תשלום ע"פ מדרגות פרוגרסיביות באחוזים משוויו של הפרויקט ולפי אבני דרך בהתאם להתקדמות, כשעל התוצאה המתקבלת הנחה בשיעור 25%. הסדר זה חל גם על היועמ"ש המכהן כשגם לגביו ניאוו היועמ"ש להפחית מתוצאות המכפלה המתקבלת בחלק מהפרויקטים המלווים על ידו" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי ההסדר עם היועמ"ש לא הובא לאישור הוועדה למינוי יועצים משפטיים.

היועמ"ש והחברה מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי הסכם שכר הטרחה מבוסס על האישור של רשות החברות שניתן בעבר להתקשרות החברה עם היועצת המשפטית הקודמת בשנת 2003. החברה הסבירה כי בתחום הפרויקטים שהיא מוציאה אל הפועל שולם ליועמ"ש שכר שאינו מגיע "למדרגות התשלום כפי שסוכמו". החברה טענה כי ההסכם עם היועמ"ש "הועבר אל רשות החברות בשעתו עבור הוועדה למינוי יועצים משפטיים, (אשר באותה עת לא פעלה בשל הרכב חסר של חברים)".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי אף אם היו תקופות שבהן הוועדה למינוי יועצים משפטיים לא פעלה, הרי שאי-אפשר לוותר על חובת האישור של רשות החברות להסכם טרחה של יועמ"ש עם חברה, רק משום שמדובר בהסכם זהה להסכם קודם שאושר ברשות החברות ליועץ משפטי קודם לפני שנים. לפיכך היה על החברה לפנות לוועדה האמורה במהלך כשבע שנות כהונתו של היועמ"ש בחברה ולקבל את אישורה להסכם עם היועמ"ש הנוכחי של החברה בעת שחזרה הוועדה לפעול.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה לפעול על פי הנחיות של רשות החברות, ולרשות החברות כי עליה לפקח על החברה ולאכופ את הנחיותיה.

ניגודי עניינים של מזכיר החברה

הכלל שלפיו אסור לעובד ציבור להימצא בניגוד עניינים הוא עיקרון מרכזי בכללים החלים על משרתי הציבור. על פי פסיקת בית המשפט העליון, אחת ממטרות הכלל האמור היא למנוע ממלא תפקיד ציבורי להיות מושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור בו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם מתוקף תפקידו²¹. הפרת הכלל תיתכן גם כאשר בפועל ממלא העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים את תפקידו בתום לב ואינו מושפע, לפי מיטב שיפוטו, מהאינטרס הזר שהוא כביכול נגוע בו.

בית המשפט קבע כי היכרות קודמת בין חבר בוועדת מכרזים ובין אחד המציעים אינה יוצרת כשלעצמה משוא פנים פסול²². בנסיבות של היכרות קודמת בין חבר ועדת מכרזים ובין אחד המציעים שמגיעות עד כדי ניגוד עניינים, לעתים גילוי נאות ושקיפות בנוגע לטיב הקשרים ומאפייניהם משמשים מענה אפשרי²³.

בפסיקת בג"ץ נקבע: "כדי להבטיח כי ועדת מכרזים במכרז פנימי לאיוש מישרה תמלא תפקידה נאמנה, שומה על חברי הוועדה לדווח לוועדה בפרוטרוט על קשריהם עם המועמדים או עם מקצתם, על שיחות שהיו להם על-אודות המועמדים עם אנשים שלישיים או עם חברי הוועדה שלא במושב הוועדה, וכו'; חובה היא המוטלת על הוועדה לנהל פרוטוקול שישקף, למצער, את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטתה. פרוטוקול זה - בכפיפות לחריגים המקובלים כגון פגיעה בצנעת הפרט, גילוי סוד מסחרי וכו"ב - יהיה פתוח לעיונם של כל המועמדים כולם. כך ניתן יהא להבטיח, למצער לכאורה, כי הוועדה פעלה כשורה וכי קיום עקרון שוויון ההזדמנויות"²⁴.

מזכיר החברה אחראי בין היתר לפרויקטים של החברה. הוא נמנה עם חברי ועדת המכרזים, שבוחרת בעלי מקצוע הנותנים שירותים לחברה, והוא בעל הסמכות לאשר את קבלת השירותים מידי בעלי מקצוע. לאחר שניתנו השירותים, מאשר מזכיר החברה בחתימתו שהחברה קיבלה את השירותים מהיועצים האמורים, ולאחר מכן מועברות דרישת התשלום או החשבונית להנהלת החשבונות לתשלום שכרם. עד אוקטובר 2014 ריכז המזכיר את ועדת המכרזים של החברה. נוסף על כך, מזכיר החברה הוא חבר בוועדת המכרזים שדנה מדי שנה בהתאם לחוזר 2001/2 ולהנחיה שפרסמה רשות החברות ב-2009, בכל הנושאים הקשורים ליועמ"ש, לרבות "בחירת אפשרות קיומם של גורמים אחרים העלולים להשפיע על עבודתו של עוה"ד בחברה, לרבות ניגוד עניינים", לצורך אישור המשך העסקתו.

21 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, פ"ד לד(2) 566, 572 (1980); מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "ניגוד עניינים בתחום הרכש במערכת הבריאות", עמ' 469, ובפרק "היבטים בפעולות מפעל הפיס", עמ' 897; מבקר המדינה, דוח מיוחד בעניין חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (2015).

22 ע"א 3744/94 אבן הבונים בע"מ נ' ארבל הנדסה וקבלנות, פ"ד (נ) 59 (1996).

23 ראו לדוגמה עומר דקל, מכרזים, כרך ב' (תשס"ד-2004), עמ' 46.

24 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד (נט) 817 (3) (2004).

בתשובת החברה צוין כי תפקידו של המזכיר לאשר אם הביצוע שעליו דיווחו היועצים אכן נעשה בפועל.

מזכיר החברה הוא הבעלים של שתי דירות הכלולות בפרויקט התחדשות עירונית בירושלים (להלן - פרויקט ההתחדשות העירונית). דיירי הבניינים התארגנו במינהלת²⁵ (להלן - המינהלת). מסוף 2012 נמנה מזכיר החברה עם מובילי היזמה, התכנון והקשר עם הרשויות השונות (עיריית ירושלים, הר"י, משרד הבינוי והשיכון וחברת מוריה - חברה עירונית לפיתוח ירושלים בע"מ, המלווה בעלי דירות שנמצאות בתהליכים של התחדשות עירונית באישור תכנית בניין עיר ובחירת יזם) בנוגע לקידום הפרויקט. מסוף שנת 2013 הוא מכהן גם כיו"ר הנבחר של המינהלת.

1. יועצים שמעסיקה החברה ומזכיר החברה מאשר בשם החברה את קבלת השירותים מהם (לשם תשלום להם) נתנו שירותים למינהלת. לאחר שהחלה חברת מוריה ללוות את הפרויקט, פנה באוגוסט 2014 מזכיר החברה בתפקידו כיו"ר המינהלת לחברת מוריה, פירט מיהם היועצים הפעילים בפרויקט, וביקש "לפעול בהקדם, להחתמת היועצים על חוים". באוקטובר ובדצמבר 2014 אישרה חברת מוריה את העסקת היועצים.

בתשובת החברה נמסר, כי בעקבות קבלת טיוטת דוח הביקורת, היא ביררה עם מזכיר החברה ועם היועצים שהיא מעסיקה. היא מסרה כי היועצים סייעו למינהלת בהתנדבות וללא כל תמורה בשלבים הראשונים של החשיבה וההתארגנות. מזכיר החברה מסר בתשובותיו מאוקטובר 2015 ומיולי 2016 (שתי התשובות יכונן להלן - תשובת המזכיר) כי המינהלת איננה מאוגדת כגוף משפטי אלא היא התארגנות מקומית התנדבותית אשר אינה מעסיקה איש ולא שכרה שירותים מבעלי מקצוע.

2. נוסף על כך, לפי פרוטוקולים של המינהלת מדצמבר 2012 וממאי, יוני, יולי ואוגוסט 2013 היועמ"ש ייעץ ללא תשלום למינהלת, בנוגע לאופן ההתאגדות של המינהלת. כבר בדצמבר 2012 הודיע יו"ר המינהלת בכנס של בעלי דירות בפרויקט כי לפרויקט "שובץ צוות מלווה: יועץ משפטי, עו"ד". בספטמבר 2013 פורסמו באתר המינהלת באינטרנט מסמכים לבעלי הדירות שהכין היועמ"ש: "המסמך הראשון הוא זימון רשמי לאסיפת דיירים והמסמך השני הוא תוספת לתקנון הבתים המשותפים שמתייחס לתפקידי מנהלת [פרויקט ההתחדשות העירונית]". ב-12.8.14 פנתה המינהלת לשמונה משרדי עורכי דין ובכלל זה למשרד שהיועמ"ש שותף בו, ב"הזמנה לקבלת הצעה לייעוץ משפטי". בתחילת 2015 ראינה המינהלת מועמדים. מזכיר החברה הודיע בתשובתו כי המינהלת בחרה במשרד שהיועמ"ש שותף בו כיועץ משפטי למינהלת.

היועמ"ש הודיע בתשובותיו למשרד מבקר המדינה באוקטובר ובנובמבר 2015 (להלן - תשובת היועמ"ש) כי ההיכרות שבינו ובין מזכיר החברה היא גם מחוץ למסגרת העבודה. מזכיר החברה פנה אליו בשאלות כלליות והוא נתן "עצות כלליות או ייעוץ בלתי מחייב". הוא הוסיף כי אם "שורבב שמו... אל אתר ברשת שמקיימת המנהלת, הרי היה זה ללא ידיעת[ו]... אלא בדיעבד ולצורך הצגת צוות בהתהוות של יועצים, בין השאר לשוות לפרויקט ארשת מקצועית וסדורה,

מזכיר החברה היה מצוי בניגוד עניינים בפעולותיו בחברה הנוגעות ליועצים שנתנו שירותים גם למינהלת

בעיני דיירי הבית המשותף". עוד נמסר בתשובתו כי רק בראשית 2015 ראינו נציגי המינהלת אותו ואת שותפיו לליווי ולסיוע ביעוץ המשפטי במהלך הפרויקט, וכי עד תום מועד הביקורת לא קיבל הודעה רשמית על בחירתו. עוד מסר היועמ"ש כי "לא נערך ולא נחתם שום הסכם, ודאי לא עם הח"מ [היועמ"ש] או משרדו. מעולם לא שולם תשלום כלשהו לח"מ [היועמ"ש] עבור מתן ייעוץ משפטי או שירות משפטי למועד המינהלת או למי מחבריו ואין כל התקשרות לשם כך".

בתשובת החברה נמסר כי היועצות של מזכיר החברה עם היועמ"ש אינה פסולה או חריגה בעיניה. עוד הוסיפה החברה: "לחברה ולהנהלתה היה ידוע בזמן אמת, כי למזכיר וליועמ"ש היכרות מחוץ למהלך העבודה הרגיל וכי המזכיר מתייעץ תדיר ביועמ"ש בנושאי המנהלת לפרויקט [ההתחדשות העירונית] שהוא חבר בה. אף לא אחד מחברי ההנהלה בחברה רואה פסול בכך".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה על שהייתה אדישה לקשרים שבין מזכיר החברה ליועמ"ש ולא-הסדרת ניגודי העניינים בין השניים ובין פעילותם בחברה. די בחשש להימצאות בניגוד עניינים כדי שיווצר צורך להסדיר את גדריו. ואולם לא נעשה דבר הן על ידי מזכיר החברה, והן על ידי היועמ"ש ויתר חברי הנהלת החברה.

נמצא כי מזכיר החברה השתתף בוועדת המכרזים של החברה ביוני 2013 שהאריכה את העסקתו של היועמ"ש, וזאת כשהמינהלת כבר קיבלה ממנו ייעוץ. בפרוטוקול ועדת המכרזים לא צוין שהיועמ"ש נותן שירותים גם למינהלת, ולא צוין שיש זיקה בין היועמ"ש לבין מזכיר החברה, לרבות בתפקידו כיו"ר המינהלת.

בפגישת צוות הביקורת עם מזכיר החברה במאי 2015 מסר המזכיר כי לא דיווח על הקשרים הללו עם בעלי המקצוע כי לא ראה בכך ניגוד עניינים, ואף הציג את הפרויקט וסיפר על בעלי המקצוע הפועלים בו מתוך גאווה לעמיתיו בחברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מזכיר החברה היה מצוי בניגוד עניינים בפעולותיו בחברה הנוגעות ליועצים שנתנו שירותים גם למינהלת.

בתשובת המזכיר נמסר כי כדי לקדם בדיקת היתכנות של פרויקט ההתחדשות העירונית נדרש צוות שלדי של יועצים שונים, והפנייה לבעלי המקצוע נעשתה על בסיס היכרות עם יכולתם המקצועית. עוד מסר מזכיר החברה שהיועצים הסכימו לכך שהתשלום עבור השירותים שהם נותנים יינתן להם רק כאשר יימסר הפרויקט לגוף או לגורם שיוחלט עליו במינהלת וכן המשך טיפולם מעבר לבדיקת ההיתכנות, טעונים אישור של המינהלת ובהמשך אישור של הגוף שיוביל את הפרויקט. בהתייחס לפעולותיו בחברה מול היועצים ציין המזכיר: "פעולותיי היו מקצועיות ולפי מיטב שיקול דעתי המקצועי, תוך שמירה על



על הנהלת החברה
לבחון ללא דיחוי את
ניגודי העניינים
העולים בדוח זה
ולהסדירם. על
החברה לקבוע נוהל
ניגוד עניינים

האינטרס של החברה כאינטרס ראשון ויחיד. לא ניתן לטעון כי פעולותי הן בניגוד עניינים".

משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר החברה כי הגילוי הבלתי פורמלי שנתן אינו תחליף להסדרת ניגוד העניינים בפעולותיו בחברה, והיה עליו להימנע מכל קשר מהותי עם בעלי המקצוע האמורים במסגרת עבודתו בחברה עד להסדרה כאמור. התנהלותו של מזכיר החברה אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שבכירים בחברה ידעו על פעילותו של מזכיר החברה במינהלת ועל בעלי המקצוע הנותנים שירותים למינהלת (באופן ישיר או דרך חברת מוריה) - היה על החברה להסדיר את ניגוד העניינים, ולבחון במסגרת זו אם נדרש לאסור על מזכיר החברה לעסוק בניהול פרויקטים של החברה שבהם מועסקים בעלי המקצוע האמורים. על הנהלת החברה לבחון ללא דיחוי את ניגודי העניינים העולים בדוח זה ולהסדירם. על החברה לקבוע נוהל ניגוד עניינים.

אי-גילוי נאות של היועמ"ש

חברה ממשלתית המבקשת למנות יועץ משפטי מסוים צריכה לדווח לרשות החברות אם ליועץ המשפטי הנבחר יש "קשר לחברי ההנהלה או לחברי דירקטוריון החברה". בנוסח בקשה למינוי יועץ משפטי המצורף לכללי החברות הממשלתיות, מתבקש מועמד לתפקיד יועץ משפטי של חברה ממשלתית להצהיר על החברות הממשלתיות, על הגופים ועל החברות הלא ממשלתיות שבטיפולו או בטיפול משרדו. כשהוועדה למינוי יועצים משפטיים בוחנת בקשות, עליה לבחון אם ישנם גורמים העלולים להשפיע על עבודתו של עורך דין בחברה. כמו כן לא תמליץ הוועדה לאשר מינוי אם לדעתה עלולים עיסוקיו האחרים של עורך דין ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כיועץ משפטי של החברה.

בפנייתו של מנכ"ל החברה דאז לרשות החברות באוקטובר 2014 בבקשה להאריך את העסקת היועמ"ש, צוין כי בעלי התפקידים הרשאים להתקשר עם היועמ"ש הם מזכיר, חשב וסמנכ"ל החברה. מנכ"ל החברה דאז הצהיר כי אין ליועמ"ש "קשר לחברי ההנהלה או לחברי דירקטוריון החברה". ב-16.11.14 חתם היועמ"ש על אישור שהועבר לרשות החברות לצורך אימות הצהרת מנכ"ל החברה דאז, לפיו אין לו או למי ממשרדו כל קשר עם חברי ההנהלה או עם חברי הדירקטוריון של החברה.

היועמ"ש לא דיווח לדירקטוריון החברה ולא מסר לרשות החברות על קשריו עם מזכיר החברה בשנים 2012-2015 כפי שפורטו לעיל, בכובעו כיו"ר המינהלת.

בתשובת היועמ"ש נכתב כי הוא "לא היה ואיננו מועסק ע"י ועדת המנהלה [המינהלת] או מי מחבריו ולפיכך אין ולא היה צורך והצדקה להצהיר כי ליועמ"ש קשר עם חברי הנהלה שעלול ליצור ניגוד עניינים כלשהו עם מזכיר החברה". החברה הוסיפה בתשובתה כי הקשר שהתקיים בין היועמ"ש לבין המנהלת הוא זניח ושולי ואינו יוצר עניין אישי או חובת נאמנות שטוב היה להעביר לדירקטוריון או לרשות החברות.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שהיועמ"ש ימסור גילוי נאות וידווח לדירקטוריון ולרשות החברות בנוגע להיכרותו עם מזכיר החברה בתפקידו כיו"ר המינהלת. גילוי זה היה משרת את האינטרס של שקיפות מלאה ומאפשר לחברה ולרשות החברות לבחון אם השירותים שנתן היועמ"ש למינהלת מעמידים אותו בחשש לניגוד עניינים ולהחליט אם וכיצד להסדיר את הנושא.

סיכום

הרובע היהודי והאתרים שבו ובקרבתו נמצאים במוקד ההתעניינות הציבורית, ופעולות הקשורות בהם מקבלות משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות. מאפייניו המיוחדים של הרובע מחייבים ניהול תקין, מושכל ושקול תוך הסדרת תיאום בין הרשויות והגופים השונים הפועלים בהם.

הממצאים שהועלו בדוח זה מצביעים על כשלים בניהולה של החברה: 15 שנים מאז שהתחיל פרויקט המדידה, השלימה החברה את ההליכים רק לחלק מהנכסים המוכרים ולא הפעילה בעניין זה שיקולים עסקיים; ברובע היהודי נעשות חפירות ארכאולוגיות והרחבות בנייה ללא אישורה; החברה לא גבתה דמי שימוש עדכניים מחוכרים שהרחיבו את היחידות שהוחכרו להם; החברה לא הסדירה ניגודי עניינים של מזכיר החברה; נמצאו ליקויים במינוי יו"ר דירקטוריון החברה ובמינוי מנכ"ל החברה בפועל; החברה שכרה שירותי יועצים תוך פגיעה בכללי השוויון, השקיפות והתחרות.

כנאמן הציבור מחובתה של החברה לנהל את הרובע היהודי בהתאם לכללי המינהל התקין. מבקר המדינה פרסם בשנת 2006 דוח ביקורת בעניינה של החברה, ובו נמצאו ליקויים רבים בהתנהלותה. גם דוח זה מצביע על כשלים רבים בהתנהלותה של החברה.