

מבקר המדינה
דוח על הביקורת
בחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

**דוח על הביקורת
בחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ**

ירושלים, התשנ"ד-1993

סודר בסדר-צילום והודפס במדפיס הממשלתי, ירושלים
מס' קטלוגי 93-011
ISSN 057-2770

דין וחשבון זה של מבקר המדינה, על החברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ, מתייחס בעיקר לפעילות החברה מתחילת 1987 ועד יוני 1991 ומסכם את הביקורת שנעשתה בחברה, לסירוגין, בחודשים מארס 1991 - יוני 1992. ממצאי ביקורת קודמת, שעשה משרד מבקר המדינה, פורסמו בשנת 1972.

ממצאי הביקורת הובאו לידיעתה של הנהלת החברה; בדוח זה מובאים הממצאים העיקריים.

הביקורת על החברה הופעלה על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

החברה לפיתוח מזרח ירושלים היא חברה ממשלתית, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

שר התיירות אחראי לענייניה לפי חוק זה ובידו, יחד עם שר האוצר, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה.

תוכן העניינים

9	ריכוז ממצאים
11	החברה והתפתחותה
14	פעילות החברה
15	עבודות פיתוח בשבי ל העירייה
20	אתרי תיירות
21	מתחם חוצות היוצר
26	שכונת ימין משה
28	יצירות אמנות
30	מינהל וכספים

ריכוז ממצאים

החברה לפיתוח מזרח ירושלים (להלן - החברה) הוקמה בידי הממשלה ועיריית ירושלים במטרה לפתח שטחים בירושלים או מחוצה לה, הקשורים בירושלים מבחינה תיירותית. החברה פיתחה את שכונת ימין משה והיא מחכירה בה חלקות ועוסקת בהחזקה שוטפת של השכונה. כמו כן חכרה החברה ממנהל מקרקעי ישראל את מתחם חוצות היוצר ומשכירה בו סדנאות לאמנים ומסעדות. החברה גם מנהלת אתרי תיירות במזרח ירושלים, אחד הנמצא בבעלותה ואחרים בשביל העירייה וקרן ירושלים.

שני דירקטורים מטעם המדינה המשיכו להשתתף בישיבות הדירקטוריון לאחר שפג תוקף המינוי שלהם. יו"ר הדירקטוריון לא זימן את ישיבות הדירקטוריון בתדירות שנקבעה בחוק.

החברה לא ניהלה תמחיר מלא לכל העבודות שביצעה ואין בידיה מידע באילו עבודות הרוויחה ובאילו הפסידה.

העירייה, הרואה בחברה זרוע מזרועותיה, מוסרת לה בלי מכרז עבודות לביצוע. החברה מצדה, כזרוע של העירייה, אינה מקיימת את הנדרש לפי פקודת העיריות בנושא מסירת עבודות מידי עירייה: היא אינה מפרסמת כלל מכרזים פומביים, ובמקרים רבים אחרים, לא ערכה מכרזים סגורים בין מספר הקבלנים הנדרש.

החברה לא עדכנה זה שבע שנים את רשימת הקבלנים הרשאים להשתתף במכרזים סגורים שלה; היא הזמינה למכרזים גם קבלנים שלא נכללו ברשימה ואף לא בדקה את אמינותם.

במשך שלוש שנים לא העבירה החברה לקרן ירושלים את חלקה בהכנסות מאתר התיירות בעיר דוד, שהיא מנהלת בשבילה. בשנים האחרונות לא קיבלה החברה מהקרן כספים המגיעים לה, מהפעלת האתר. ההתחשבות טרם נסתיימה וחובה של הקרן לחברה, באוקטובר 1991, הסתכם בסך של כ-100,000 ש"ח, בתוספת ריבית או הצמדה.

החברה לא עדכנה את דמי השכירות שהיא גובה מן האמנים במתחם חוצות היוצר בהתאם לעליית המדד, כפי שמתיר לה חוזה השכירות, וכבר 12 שנה לא ביקשה משמאי הערכה מחדש של דמי השכירות הראויים. החברה לא הקפידה לקבל מראש מהשוכרים שטר ביטחון ושיקים דחויים; כתוצאה מכך התקשתה לגבות את דמי השכירות. שוכרים שפיגרו בתשלומים לא חויבו בריבית והפרשי הצמדה.

החברה משכירה מסעדה במתחם חוצות היוצר לאותו שוכר זה 22 שנה. החברה המשיכה להשכיר לו את השטח, אף שלא עמד מרבית התקופה בתנאי החוזה שנחתם עמו, וויתרה לו במהלכה על תשלומים בסכום העולה על 200,000 דולר. גם לשוכרים של מסעדה אחרת במתחם, ויתרה החברה על תשלומים שונים שהתחייבו לשלם לה על פי החוזה.

החברה החכירה נכסים בשכונת ימין משה בלי לוודא, כנדרש, שלחוכר אין דירה

נוספת בלתי מושכרת, לא גבתה דמי הסכמה מחוכרים שהשכירו את הנכס לתקופה העולה על חמש שנים, ולא נקטה צעדים נגד חוכרים שלא התגוררו בנכס תקופה ארוכה, בהתאם לתנאים הקבועים בחוזה שבינם לבינה.

החברה האריכה כמה פעמים בלא מכרז את תוקף החוזה בינה לבין קבלן הניקיון בשכונת ימין משה, שהיא מעסיקה זה 17 שנים.

החברה הסכימה לקבל מאמנים שהתקשו לשלם לה דמי שכירות יצירות אמנות כדמי שכירות. כמו כן, עשתה החברה הדפסים מצוירים של אמני ירושלים. פעולה זו, שאינה מעיסוקיה הקבועים של החברה, בוצעה בלא אישור הדירקטוריון. החברה לא ניהלה רישום מסודר של היצירות שנמסרו לה, של אלו שהוצאו למכירה או שנתרמו ממנה למוסדות אחרים. החברה לא עשתה די למכירת היצירות ולא ביטחה אותן בערכן המלא.

משנת 1982 ואילך לא דנו דירקטוריון חברה או ועדת הביקורת שלה בממצאים שהעלה המבקר הפנימי של החברה בדוחותיו.

החברה לא פרסמה מימיה מכרז לבחירת חברת ביטוח. מאז הקמתה מבטחת החברה את רכושה ואת עבודותיה באותה חברת ביטוח, ובאמצעות אותו סוכן.

החברה והתפתחותה

1. החברה לפיתוח מזרח ירושלים הוקמה בידי הממשלה ועיריית ירושלים (להלן - העירייה) בשנת 1966. אלה מטרות החברה, כפי שנקבעו בתזכיר ההתאגדות שלה: לפתח את האזור הידוע בכינויו "מזרח ירושלים", וכן את חלקי העיר האחרים או שטחים מחוץ לתחומי עיריית ירושלים, אשר לדעת שר התיירות קשורים בירושלים מבחינה תיירותית; לפתח קרקעות; להקים מרכזי תיירות, בידור ונופש, קריות אמנים, מרכזי מלאכה, ומסחר; לשקם מפעלים; ולבצע עבודות נדרשות אחרות.

הון המניות הנפרע של החברה בערכים היסטוריים הוא 1 ש"ח (בערכים של חודש דצמבר 1992 - 27,271 ש"ח), והוא מחולק ל-12,000 מניות יסוד. בעלי מניות היסוד העיקריים הם: מדינת ישראל על ידי שר התיירות (7,995 מניות) ועיריית ירושלים (4,000 מניות); נוסף על כך מחזיקים, כל אחד במניה אחת, הגופים האלה: החברה הכלכלית לירושלים בע"מ; החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ; החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ; החברה הממשלתית לתיירות; רשות הפיתוח. באוקטובר 1989 הופרטה החברה הכלכלית לירושלים והמניה הועברה לפיקדון באוצר.

על פי תקנות ההתאגדות של החברה, מספר החברים במועצת המנהלים שלה (הדירקטוריון) לא יפחת מ-6 ולא יעלה על 12. החברים ימונו בידי בעלי המניות - הממשלה ועיריית ירושלים, ביחס שווה למספר המניות שהן מחזיקות. ליד הדירקטוריון פועלות ועדות, שחבריהן הם חברי דירקטוריון ועובדי החברה, ואלה הן: ועדת הנהלה, ועדת תקציב ומאזן, ועדת מכרזים, ועדת מנגנון, ועדת ביקורת, ועדת אכלוס ציבורית לימין משה, ועדת ניהול חוצות היוצר ועדת אכלוס חוצות היוצר.

בחברה מועסקים 14 עובדים קבועים, מהם 11 במשרה מלאה ו-3 במשרה חלקית; כן מעסיקה החברה 18 עובדים זמניים.

2. החברה עומדת לביקורת המדינה על פי סעי 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. ממצאי ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בחברה פורסמו בשנת 1972. בחודשים מארס 1991 - יוני 1992, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה, ביקורת נוספת בחברה.

הדירקטוריון ועדותיו

כאמור, ימונו החברים בדירקטוריון החברה על ידי הממשלה והעירייה ביחס השווה לשיעור המניות שבידיהן. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, שבמשך כל השנים עד מועד סיום הביקורת היו לעירייה ארבעה נציגים בדירקטוריון, ולממשלה - שלושה עד חמישה נציגים, אף כי לפי יחס המניות שבידי השתיים זכאית המדינה לשני דירקטורים לכל דירקטור מטעם העירייה. תוקף המינוי של יו"ר הדירקטוריון פג בדצמבר 1989, ותחתיו מונה אחר כעבור חודשיים. מינוי של דירקטור אחר, שפג בינואר 1990, חודש כעבור כשלושה חודשים. הביקורת העלתה, כי היו"ר השתתף בשתי ישיבות

דירקטוריון ואף ניהל אותן וכי הדירקטור האחר השתתף בישיבה אחת, בעת שלא היה להם מינוי בר תוקף.

לפי סעיף 26 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, יתקיימו ישיבות הדירקטוריון לפי צורכי החברה ולפחות אחת לחודשיים. זימון ישיבות הדירקטוריון מוטל על היושב ראש. הביקורת העלתה, שמאז 1983 ועד מארס 1992 לא זימן היושב ראש את הדירקטוריון בתדירות שנקבעה בהוראות החוק, ויש שעברו עד שישה חודשים בין ישיבה לישיבה: בשנת 1984 התקיימו רק שתי ישיבות; בשנים 1983, 1985, 1986 ו-1991 - רק שלוש ישיבות, ובשנים 1988 ו-1990 - רק ארבע ישיבות בשנה.

תקציב

1. תקציב החברה ממומן מהמקורות האלה: העירייה מממנת את חלק הארי מההוצאה על ביצוע עבודות פיתוח ואת הפעלת אתרי התיירות שבבעלותה ומשתתפת בהוצאות על החזקת שכונת ימין משה ועריכת יריד חוצות היוצר; משרד התיירות משתתף במימון חלק מעבודות הפיתוח וחלק מהוצאות היריד, באמצעות החברה הממשלתית לתיירות (להלן - החמ"ת); משרדי ממשלה אחרים משתתפים במימון פרויקטים שבתחומי פעילותם; החברה עצמה מממנת חלק מהוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות מהכנסות עצמיות (ראה להלן). כמו-כן מגייסת החברה תרומות, בעיקר מחו"ל, לצורך מימון היריד או ביצוע פרויקט שהתורם מעוניין בו.

לפני כל שנת כספים מכינה הנהלת החברה הצעת תקציב ומגישה אותה לעירייה - המממנת, כאמור, את רוב הפרויקטים שהחברה מבצעת וכתוצאה מכך גם את רוב התקציב - ולחמ"ת, המממנת חלק קטן מתקציב החברה. לאחר שהעירייה והחמ"ת מאשרות את חלקן במימון תקציב החברה, מוגש התקציב בשלמותו לאישור הדירקטוריון. במהלך השנה עושה החברה מעקב תקציבי, ובמידת הצורך מאשרת העירייה תקציב נוסף לפרויקטים שהחברה מבצעת.

להלן טבלה (בעמוד הבא) המפרטת את ביצוע תקציב החברה לשנים קלנדריות 1990 ו-1991 ו-1992 במחירים שוטפים ובמחירים קבועים של דצמבר 1992, ואת תקציב החברה לשנת 1993 במחירים שוטפים (באלפי ש"ח).

2. ההכנסות העצמיות של החברה, במחירים שוטפים, נטו (בניכוי הוצאות) בשנים 1990, 1991 ו-1992 היו כ-800,000 ש"ח, 828,300 ש"ח ו-821,700 ש"ח, בהתאמה. עיקר ההכנסות היו מדמי ניהול עבודות פיתוח (327,676 ש"ח, 473,700 ש"ח ו-576,200 ש"ח, בהתאמה), מדמי שכירות בחוצות היוצר (126,648 ש"ח, 131,328 ש"ח ו-165,700 ש"ח, בהתאמה) ודמי הסכמה וחכירה בימין משה (241,050 ש"ח, 155,848 ש"ח ו-16,500 ש"ח, בהתאמה). הכנסות החברה בשנת 1990 כללו תרומות בסכום של 135,000 ש"ח. כמו כן היו לחברה הפסדים (הכנסות שליליות) בכמה מפעולותיה (59,433 ש"ח, 28,344 ש"ח ו-2,304 ש"ח, בהתאמה).

לחברה היו הכנסות מימון נטו שליליות כתוצאה מתשלום הוצאות מימון גבוהות, בסכום של 20,000 ש"ח לשנה, שנבעו מקצתן מתשלום חשבונות לקבלנים קודם שהתקבלו

כספים מעירייה ; כיום נמנעת החברה מלנהוג כך. החברה לא חייבה את העירייה בהוצאות אלה.

1993 במחירים		1992 במחירים		1991 במחירים		1990 במחירים		
שוטפים	קבועים	שוטפים	קבועים	שוטפים	קבועים	שוטפים	קבועים	
3,032	1,765	1,754	1,436	1,230	1,464	1,054		הכנסות
20,873	10,223	10,161	10,567	9,051	9,820	7,118		עצמיות
2,030	3,137	2,840	2,411	2,065	1,153	830		מהעירייה
2,011	321	278	331	283	110	79		מהחמ"ת
								אחר+גרעון
27,946	15,446	15,033	14,745	12,629	12,617	9,081	ס"ה	
הוצאות								
24,502	12,720	12,424	12,319	10,551	9,955	7,165		עבודות פיתוח
412	417	407	439	376	663	477		ניהול אתרים
943	908	856	802	687	903	650		משכורות
396	309	279	235	201	292	210		משרד וכלליות
								פיתוח ותפעול
493	304	298	273	234	325	234		נכסים
1,200	788	769	677	580	479	345		יריד חוצות
								היוצר
27,946	15,446	15,033	14,745	12,629	12,617	9,081	ס"ה	

בשנת 1990 היה לחברה הפסד של כ-80,000 ש"ח, מתואם לדצמבר 1991. החברה סבורה, שהגורם להפסדיה נעוץ בדמי הניהול הנמוכים מדי שהיא גובה : 5% בלבד מעלות הפרויקטים שבאחריותה חרף מורכבותם. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה, שבידי החברה נתונים על ההכנסות וההוצאות הישירות שיש לה בפעילויותיה השונות, אולם אין היא מנהלת תמחיר, שישמש בסיס להעמסת הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של החברה על פעילויותיה השונות, ועל פיו תוכל לדעת אילו פעילויות הניבו רווחים ואילו גרמו הפסדים.

פעולות החברה

עיקר פעילותה של החברה הוא ביצוע עבודות פיתוח ושיפוץ אתרים באיר העתיקה, במזרח ירושלים ובמרכז העיר המערבית. העבודות כוללות החלפה וחידוש של תשתית "רטובה" - דהיינו צינורות מים, ביוב וניקוז - ושל תשתית "יבשה" - דהיינו קווי חשמל, טלפון ואנטנת טלוויזיה מרכזית. כן מבצעת החברה עבודות שיפוץ של חזיתות בתים, שיקום ושיפוץ בתים מסוככים, ריצוף ועוד.

מרבית העבודות נעשות, כאמור, בשביל העירייה על פי הזמנתה ובמימונה המלא; יתר העבודות ממומנות במשותף על ידי העירייה, החברה הממשלתית לתיירות ומשרד הבינוי והשיכון וכן מתרומות.

ההוצאה על ביצוע עבודות הפיתוח וחלקה של העירייה במימון בשנים 1987 - 1990 היתה, במחירים קבועים של דצמבר 1990, כדלהלן: בשנת 1987 - 3,168,000 ש"ח, מזה 2,864,000 ש"ח (90% במימון העירייה; בשנת 1988 - 4,989,000 ש"ח מזה 4,628,000 ש"ח (93% במימון העירייה; בשנת 1989 - 8,819,000 ש"ח, מזה 6,850,000 (78% במימון העירייה; ובשנת 1990 - 7,166,000 ש"ח, מזה 6,299,000 (88% במימון העירייה.

בשנת 1968 הפקיע שר האוצר, על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, כ-70 דונם קרקע באזור הקרוי ימין משה, ואצל לחברה סמכויות לטפל בפינוי התושבים, לפתח את השכונה, להחכיר את החלקות שבה, לגבות דמי חכירה ולדאוג לתחזוקה של השכונה. החברה מחכירה את החלקות לדיירי השכונה ל-100 שנים, והחברה גובה דמי הסכמה בעת מכירת זכויות בחלקות, ודמי שירותים תמורת החזקת השטח שפותח וניקונו.

לאחר פיתוח השטח והמבנים, שנעשה בשנות השבעים, נמצאות כיום ברשות החברה 158 חלקות רשומות: 130 חלקות מאוכלסות היא מחכירה למגורים, מהן שלוש בבעלותה ומאוכלסות בדיירים מוגנים, ו-28 חלקות הן ציבוריות, מהן שתיים שעומדים עליהן בתי כנסת.

משנת 1968 חוכרת החברה ממינהל מקרקעי ישראל את מתחם חוצות היוצר ומשכירה בו 25 סדנאות ושתי מסעדות. החברה מארגנת באזור יריד אומנויות (להלן - יריד חוצות היוצר), בדרך כלל אחת לשנה.

החברה ניהלה חמישה אתרי תיירות במזרח ירושלים: אחד בבעלותה, שלושה בשביל העירייה, ואחד בשביל קרן ירושלים. ביולי 1991 הועבר ניהול האתר שבבעלות קרן ירושלים (עיר דוד) לניהול החברה לפיתוח הרובע היהודי.

עבודות פיתוח בשביל העירייה

1. כאמור, החברה מבצעת בשביל העירייה עבודות תשתית ועבודות אחרות בעיר העתיקה ובאזורים אחרים של העיר. בינואר 1981 נחתם בין העירייה לבין החברה חוזה מסגרת שאינו מוגבל בזמן, המסדיר את התחייבויותיהם וזכויותיהם של שני הצדדים בכל הקשור לביצוע עבודות תשתית בעיר העתיקה ובמזרח העיר. לא נחתם בין הצדדים חוזה דומה בדבר עבודות אחרות שהחברה מבצעת בשביל העירייה, ועבודות תשתית בחלקים האחרים של העיר.

על פי חוזה המסגרת, ועדת היגוי עירונית, שמינה ראש העיר לעניין ההתקשרות עם החברה, היא הקובעת מפעם לפעם אילו עבודות תשתית תבצע בעיר העתיקה ובמזרח העיר, והיא הנותנת לחברה הנחיות והוראות לביצוען. אומדן התקציב לתכנון העבודות ולביצוען נעשה בידי החברה, ומאושר בוועדת ההיגוי ובמועצת העירייה.

לאחר שהתקציב לתכנון העבודה אושר בוועדת ההיגוי, מוסרת החברה את עבודת התכנון לאחד המתכננים שהיא נוהגת להעסיק. משהושלמה עבודת התכנון מובאים תכנית הפרויקט והתקציב לביצוע לאישור העירייה ולעתים גם לאישור החמ"ת. בד בבד נערכת החברה לעריכת מכרז: מכינה כתב כמויות, שולחת הזמנות לקבלנים להשתתף במכרז ומזמנת את ועדת המכרזים.

לאחר בחירת הקבלן במכרז, חותמת עמו החברה על חוזה ודורשת ממנו להפקיד בידה ערבות בנקאית בשיעור של 10% מסכום החוזה. הפיקוח על עבודת הקבלן נעשה באמצעות גורמי חוץ הנותנים שירותי פיקוח לחברה תמורת תשלום בשיעור של 4.5% מהתשלום לקבלן.

החברה אינה מתחייבת לבצע את העבודות בסכום שנקבע, ואם נדרש שינוי בתקציב עקב הגדלת העבודה, או מאומדן מוטעה של התקציב הראשוני, או משינוי אחר המחייב תוספת תקציב, פונה החברה לעירייה וזו מאשרת לאחר בדיקה את התוספת הנדרשת. החשבונות שהחברה מגישה מבוססים על העלויות בפועל של הפרויקט לאחר כל השינויים, בתוספת דמי ניהול בשיעור של כ- 5% המשולמים לחברה. מכאן שהחברה אינה נושאת בכל סיכון כספי, ואין לה תמריץ להתייעל ולחסוך כספים במהלך הביצוע.

2. לפי פקודת העיריות, לא תתקשר עירייה בחוזה לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי. אולם רשאי שר הפנים לקבוע בתקנות סוגים של חוזים שבהם רשאית העירייה להתקשר בלא מכרז פומבי או בלא מכרז כלל. בתקנות על פי הפקודה - לאחרונה תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח - 1987 - נקבעו הנסיבות שבהן עירייה פטורה מחובת המכרז הפומבי, או רשאית לקיים מכרז זוטא (סגור) על ידי פנייה למספר מסוים של המציעים פוטנציאליים, מתוך רשימה, בהתאם להיקף המשוער של העבודה. הסדרים אלה חלים גם על עבודות תשתית מהסוג שהעירייה מוסרת לחברה. אולם בפועל עבודות אלה - הן בעיר העתיקה והן באזורים אחרים של העיר - נמסרות לחברה ישירות ובלא שהיא נדרשת להתחרות על קבלתן עם גורמים אחרים, שעשויים להיות מעוניינים ומסוגלים לבצען בשביל העירייה. העירייה והחברה הסבירו שהן

פועלות כך, משום שהחברה פועלת לא כחברה עסקית המתמודדת על מקומה בשוק, אלא כזרוע מזרועותיה של העירייה, המתמחה בפרויקטים מיוחדים הדורשים מיומנות בתחום השימור, השחור והשיקום באזורים רגישים, אגב היכרות וקשר הדוק עם האוכלוסייה המקומית המגוונת, ועל רקע בעיות מיוחדות של ארכיאולוגיה, יציבות מבנים עתיקים, רגישות דתית ופוליטית, ועוד.

לדעת מבקר המדינה, אף אם להסברים אלה יש משקל כשמדובר בריכוז הטיפול ביד החברה באזורים מיוחדים כגון העיר העתיקה, אין ההסברים מוצדקים בפרויקטים אחרים שהעירייה מסרה לחברה - כגון עבודות בשכונת נחלת שבעה, בכיכר ציון וברחוב יעבץ במרכז העיר - ושהחברה יכלה להתחרות עליהם יחד עם מבצעים פוטנציאליים אחרים, בהתאם לדרישות פקודת העיריות ותוך יצירת האפשרות של חיסכון לקופת העירייה.

מכל מקום, אם החברה פועלת בכל הפרויקטים כזרוע מזרועותיה של העירייה, היה על העירייה ועל החברה להקפיד על מילוי כל הדרישות באשר למכרז פומבי ומכרז סגור (לפי העניין) החלות על העירייה, ועל שימוש בפורמט ממכרז רק בנסיבות שבהן מותר הדבר לפי תקנות העיריות (מכרזים). בפסק דין של בית המשפט העליון [בבג"צ 313/82, צוקר ואח' נ. עיריית תל אביב ואח' (לא פורסם)], שדן במסירת עבודה מהעירייה בלא מכרז, באמצעות קרן תל אביב לפיתוח, נאמר (מפי השופט בייסקי): "שלא כעמדת ראש העירייה והיועץ המשפטי שלה, אין אנו גורסים, כי מקום שאין גוף ציבורי חפשי להתקשר בעצמו בחוזה ללא מכרז - הוא יוכל לעשות זאת באמצעות זרוע ארוכה שלו, היינו גוף משפטי נפרד הסר למרותו ושליטתו".

בפועל מקיימת החברה, בדרך כלל, מכרזים סגורים, לפרויקטים שבטיפול, גם כאשר היקף העבודות מחייב עירייה לעשות מכרז פומבי. החברה הסבירה, שמדובר בעבודות מורכבות ומיוחדות במקומות רגישים, ועל כן אינה יכולה להסתכן בהעסקת קבלן לא מוכר; כן ציינה, שבשנים האחרונות נרתעו קבלנים מלקבל עליהם עבודות במקומות אלה (העיר העתיקה במזרח ירושלים). מכל מקום, אין הסברים אלה חלים על כל האתרים שבהם פועלת החברה.

לדעת מבקר המדינה, אין בהסברים אלה כדי לגבור על הדרישות בפקודת העיריות ובתקנות שעל פיה כל אימת שהחברה פועלת כזרוע של העירייה ובשבילה. במקרים מיוחדים המוגדרים בתקנות רשאית העירייה לבקש את אישורו של שר הפנים לפטור ממכרז.

3. מתחילת 1987 ועד יוני 1991 מסרה החברה לקבלנים כ-90 עבודות. על פי הכללים המחייבים את העיריות, היה על החברה למסור 23 מעבודות אלה במכרז פומבי ו-26 במכרז סגור, בהשתתפות ארבעה או שישה קבלנים לפחות, על פי עלות העבודה.

בדיקת אופן מסירת העבודות העלתה:

(א) החברה לא פרסמה כלל מכרזים פומביים. מבין 23 העבודות, שלפי גודלן חייבו

עשיית מכרז פומבי, נמסרו חמש עבודות בלי מכרז, והיתר - במכרז סגור, להלן פרטים על חמש העבודות שנמסרו בלי מכרז :

(1) במארכ 1987 הוציאה החברה צו התחלת עבודה לקבלן א' לביצוע עבודת תשתית בעיר העתיקה בסכום של כ-162,000 ש"ח. להוצאת הצו לא קדם מכרז ולא נתבקשו הצעות בדרך אחרת. בצו נקבע, כי העבודה תתחיל לא יאוחר מ-10.3.87. רק ב-9.4.87 אישרה ועדת המכרזים של החברה את מסירת העבודה לקבלן במחירים ובתנאים המפורטים בחוזה קודם עמו מינואר 1986.

(2) ב-6.4.87 הוציאה החברה צו התחלת עבודה לקבלן א' לביצוע עבודות תשתית בעיר המזרחי בסכום של 295,000 ש"ח. בצו נקבע, כי העבודה תתחיל לא יאוחר מ-1.5.87. רק כעבור שלושה ימים לאחר הוצאת הצו, החליטה ועדת המכרזים בהחלטה מיוחדת למסור לו את העבודה, על פי תנאי החוזה מינואר 1986. גם במקרה זה לא ביקשה ולא קיבלה החברה הצעות מקבלנים אחרים.

החוזה שעל פיו נמסרו שתי העבודות נחתם בעקבות מכרז סגור מינואר 1986, לביצוע עבודות תשתית בעיר העתיקה. החברה ביקשה אז הצעות מחמישה קבלנים; רק שניים מהם הגישו הצעות. החברה בחרה את בעל ההצעה הזולה שבהן (קבלן א') ונשאה ונתנה עמו בלבד; בסיכום המשא ומתן נקבע, כי תמורת הוזלת המחירים ב-4% תמסור לו החברה עבודות נוספות במחיר שנקב בהצעתו.

(3) בנובמבר 1988 ביקשה החברה הצעות משני קבלנים לביצוע עבודות תשתית בעיר המזרחית. החברה מסרה את ביצוע העבודה לא לבעל ההצעה הזולה אלא לבעל ההצעה השנייה (קבלן א'), שמחיריו היו גבוהים ב-10%. החברה הסבירה כי היה צורך לבצע את העבודה בדחיפות והקבלן שהציע את המחיר הזול היה עסוק בביצוע עבודה אחרת בשביל החברה. בדצמבר אותה שנה נחתם עם קבלן א' חוזה לביצוע העבודה בסכום של 833,000 ש"ח.

(4) ב-2.3.87 הוציאה החברה צו התחלת עבודה נוסף לקבלן א' לביצוע עבודות ניקוז בשכונת ימין משה בסכום של 134,000 ש"ח. המחירים בחוזה נקבעו על פי חוזה קודם שנחתם בין החברה לקבלן א' בספטמבר 1986 לביצוע עבודה דומה במערב ירושלים. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה לא נמצא בתיקי החברה פרוטוקול מדיוני ועדת המכרזים הודן במסירת העבודה. לדברי מנכ"ל החברה, עבודה זו היתה דחופה וחברי הוועדה הסכימו שתימסר בלא מכרז; כן הסביר שיתכן שלא הוכן פרוטוקול מדיוני הוועדה או שהוכן פרוטוקול שאבד.

מן האמור לעיל עולה, שיש שהחברה מוסרת עבודות לקבלנים בלא מכרז, מפאת דחיפותן, ובמחירים שהוצעו לה במכרזים קודמים.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה, כי אם היא רוצה להבטיח לעצמה כדין את האפשרות למסור לקבלן עבודה נוספת במחירים שהציע במכרז, עליה לקבוע זאת מראש, בתנאי המכרז שהוא משתתף בו; בדרך זו תינתן לכל המשתתפים באותו מכרז הזדמנות שווה גם לקבל עבודות נוספות; הדבר עשוי גם להגדיל את מספר המעוניינים להשתתף במכרזיה ובכך להשיג מחירים זולים יותר לחברה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה, כי היא מקבלת את הערת הביקורת וכי החלה לפעול על פיה.

(5) באוגוסט 1989 קיימה החברה מכרז סגור לביצוע עבודות בעיר המזרחית, אף כי על פי היקף העבודה היה עליה לעשות מכרז פומבי. למכרז הוזמנו רק ארבעה קבלנים, ורק שניים הגישו הצעות. הצעת קבלן ב' היתה בסכום של 1,310,000 ש"ח, והצעת קבלן א' - בסכום של כ-1,377,000 ש"ח. החברה לא מסרה את העבודה לבעל ההצעה הזולה ביותר, אלא קיימה משא ומתן עם שני הקבלנים. במהלך המו"מ נאות קבלן א' לתת הנחה בשיעור של 9% מהמחירים שנקב בהצעתו ובעקבות זאת הפכה הצעתו לזולה ביותר. קבלן ב' הסכים לוותר על העבודה ולקבל בתמורה עבודה דומה באתר אחר, שבו תנאי העבודה נוחים יותר, בהנחה של 1.5% מהמחירים שהציע במכרז האמור. ועדת המכרזים מסרה לקבלן ב' את ביצוע העבודה באתר האחר בלא מכרז.

מבין חמש העבודות שתוארו לעיל, ארבע עבודות בסכום כולל של כ-1,850,000 ש"ח נמסרו לקבלן א'.

(ב) החברה נתבקשה לבצע 26 עבודות שלפי היקפה של כל אחת מהן היה עליה לקיים לכל אחת מהן מכרז סגור בהשתתפות ארבעה או שישה קבלנים לפחות. הביקורת העלתה, כי 11 עבודות נמסרו במכרז סגור שאליו הוזמנו מספר קבלנים קטן מהנדרש.

(ג) על פי תקנות העיריות (מכרזים), מנהלת ועדת המכרזים רשימה של ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרזים סגורים וקובעת את אמות המידה שלפיהן יש לפנות אליהם.

בספטמבר 1985 פרסמה החברה בשני עיתונים מודעות המזמינות קבלנים להציע את עצמם להיכלל ברשימת הקבלנים שאליהם תפנה החברה בעת קיום מכרז סגור. המעוניינים נתבקשו להגיש לחברה, בין היתר, אישור שהם קבלנים רשומים כחוק, המלצות ותיאור עבודות חשובות שהם ביצעו. לאחר בדיקת מסמכי הקבלנים ומידת התאמתם, הכינה החברה רשימת קבלנים, בהתפלגות לפי תחום עיסוקם. בנובמבר 1985 אושרה בוועדת המכרזים ובמועצת המנהלים של החברה רשימה של 31 קבלנים. מאז פחת מספר הקבלנים המעוניינים להשתתף במכרזים אלה, גם מבין הנקובים ברשימה. לכן, בכל מכרז פונה החברה רק למספר קטן של קבלנים מתוך הרשימה המאושרת, או לקבלנים שאינם ברשימה, ומקבלת מספר קטן של הצעות, לעתים - אחת בלבד. על אף שמספר הקבלנים הרשומים ברשימה פחת, לא עשתה החברה לעדכון הרשימה ולהוספת קבלנים נוספים.

מינואר 1987 עד יולי 1991 מסרה החברה כ-50 עבודות במכרזים סגורים. הביקורת העלתה שלמרובית המכרזים הוזמנו קבלנים שלא נכללו ברשימת הקבלנים האמורה, ויש שפנו אליה מיוזמתן בבקשה, בצירוף המלצות, לצרפם לרשימה. ב-16 מכרזים זכו קבלנים אלה במכרז. באחד המכרזים זכה קבלן שהיה מוכר בעירייה כבלתי אמין, ואמנם במהלך ביצוע העבודה היו עיכובים שגרמו הוצאות נוספות. בירור מוקדם של רקעו היה יכול למנוע את עצם מסירת העבודה לקבלן זה, ואת תוצאותיה. החברה מסרה עבודה לקבלן אחר שלא נכלל ברשימה האמורה; משלא עמד הקבלן בטיב העבודה ובלוח הזמנים, הפסיקה החברה את עבודתו ואף נאלצה לפצותו בסכום קטן כדי שיאות לוותר על העבודה ולאשר שאין לו תביעות כלפי החברה, וכתוצאה מכך חל פיגור בהשלמת העבודה.

לדעת מבקר המדינה, על החברה לנקוט צעדים להרחבת הרשימה של קבלנים מאושרים, אגב בירור רקעם והתאמתם, ולהימנע ממסירת עבודות לקבלנים שאינם כלולים בה. יש יסוד לשער שבדרך זו יפחתו העיכובים בביצוע העבודות וגם עלותן תפחת.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה, שלרשימה המאושרת נוספו מפעם לפעם קבלנים חדשים לאחר שהתברר שרוב הקבלנים שברשימה אינם משתתפים במכרזים בגלל מורכבות העבודה, תנאי השטח הקשים ובעיות ביטחוניות ובטיחותיות. בעקבות הביקורת, החברה הודיעה, באוקטובר 1992 כי, היא החליטה להכין רשימה חדשה של קבלנים מאושרים וכן נוהל שיסדיר הוספת קבלנים או גריעת קבלנים מהרשימה.

(ד) הביקורת העלתה שהחברה מסרה לשני קבלנים שעבדו באתרים סמוכים, בלא מכרז, כמה עבודות, שהיקפן חייב עריכת מכרז סגור. גם במקרים כאלה, מן הראוי שבמכרז לביצוע העבודה יצוין שיש אפשרות שהקבלן יקבל עבודות נוספות באתרים סמוכים. בדרך זו אפשר שהקבלן יציע מחירים נמוכים יותר בגלל היקף העבודה שעשוי לגדול.

(ה) כדי להבטיח שהקבלן הזוכה לא ייסוג מהצעתו, הוא נדרש לצרף להצעה שיק אישי או שיק בנקאי או ערבות בנקאית בשיעור של 5% מהצעתו (להלן - בטוחות). לאחר המכרז מחזירה החברה לקבלנים את הבטוחות שהופקדו אצלה, ומקבלת מהקבלן הזוכה ערבות בנקאית או ערבות של חברת ביטוח לקיום החוזה; הערבות בשיעור 10% מהצעתו (להלן - הערבות).

הביקורת העלתה, שוועדת המכרזים דנה גם בהצעות של קבלנים שלא צירפו בטוחות. החברה אינה עושה רישום של הבטוחות המופקדות בקופתה. בבדיקה נמצאו בתיקי החברה 342 שיקים, שצירפו קבלנים להצעותיהם למכרזים שעשתה החברה בתקופה מאי 1987 - יולי 1991, ולא הוחזרו כנדרש. בטוחות אלה לא נשמרו בכספת החברה. בכספת החברה נמצאו בטוחות נוספות שלא הוחזרו לקבלנים. הסכום הכולל הנקוב בבטוחות אלה מגיע לכ- 800,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר, כי זו פירצה שאפשר לנצל לרעה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה שבכוונתה להכין נוהל שבו יקבע כיצד יש לנהוג בבטוחות.

(ו) כאמור, על פי החוזה שהחברה חותמת עם קבלן, כדי להבטיח שהקבלן יעמוד בתנאי החוזה, עליו להפקיד בידיה ערבות, בעת החתימה. על הערבות להיות בתוקף עד תום תקופת הבדק של העבודה. כן על הקבלן להמציא פוליסת ביטוח לטובתו ולטובת החברה על כל נזק שיגרם לפרויקט או לרכושו או לגופו של צד ג'. כדי להבטיח שהקבלן יבטח את עבודתו ובכך למנוע תביעות פיצויים אפשריות נגד החברה, קבעה הנהלתה, שהגזברות לא תשלם לקבלן כל עוד אין בידיה עותק מהפוליסה. הביקורת העלתה, כי לא על כל העבודות קיבלה החברה מהקבלנים ערבות ופוליסות ביטוח; כמו כן, יש שקיבלה אותן באיחור, או שתוקפן לא הוארך עד למועד סיום תקופת הבדק, או שסכומי הערבות והפוליסה שקיבלה היו נמוכים מהנדרש על פי עלות העבודה. עוד נמצא, שהחברה שילמה לקבלנים בלי שהופקדה בידיה פוליסת ביטוח וערבות כנדרש.

אתרי תיירות

כאמור, מנהלת החברה שלושה אתרי תיירות (העופל, טיילת החומות ומערת צדקיהו) בשביל העירייה, על פי חוזה שחתמה עימה באוגוסט 1984. בהתאם לקבוע בו, את הפדיון היומי ממכירת כרטיסי כניסה לאתר מפקידה החברה בחשבון העירייה ומעבירה אליה גם את פירוט ההוצאות. העירייה מצדה מחזירה לחברה את ההוצאות בתוספת 8% מפדיון מכירת הכרטיסים.

עיר דוד: משנת 1985 הפעילה החברה את אתר התיירות בעיר דוד בשביל קרן ירושלים; ביולי 1991 הועבר ניהול האתר לחברה לפיתוח הרובע היהודי. על פי הסכם שנחתם עם הקרן ביוני 1985, על הקרן להחזיר לחברה את כל הוצאותיה על עבודות התפעול וההחזקה בהתאם לתקציב שיאושר בידי הקרן; בתוך חודשיים מתום כל שנת כספים יש להעביר את הרווחים מהפעלת האתר לקרן מיוחדת שתנוהל בקרן ירושלים ותיועד לקידום ההחזקה והפיתוח של האתר; החברה זכאית לדמי ניהול בשיעור של 10% מפדיון מכירת הכרטיסים; את דמי הניהול תנכה החברה ישירות מתקבולי ההכנסות.

הביקורת העלתה, שבשנים 1985 - 1987 לא העבירה החברה לקרן ירושלים סכום של כ-34,300 ש"ח (22,260 דולר) שהיה חלקה של הקרן ברווחים מהפעלת האתר. משנת 1988 ועד דצמבר 1990 לא כיסו ההכנסות ממכירת כרטיסים לאתר את ההוצאות הכרוכות בהפעלתו. לדברי החברה היא השתמשה, בהסכמת קרן ירושלים, ברווחי העבר שלא העבירה לקרן (כמתואר לעיל), לצורך הפעלת האתר, אולם סכומים אלה לא הספיקו וקרן ירושלים נותרה חייבת לחברה, באוקטובר 1991, סכום של כ-100,000 ש"ח, במחירים שוטפים, כולל מע"מ. החברה פנתה פעמים מספר לקרן ודרשה שתפרע את החוב בתוספת הפרשי הצמדה או ריבית. עד מועד סיום הביקורת לא קיבלה החברה את המגיע לה.

מתחם חוצות היוצר

ביוני 1969 חתמה החברה עם מינהל מקרקעי ישראל על חוזה חכירה למפרע מאוגוסט 1966, לתקופה של 49 שנים. מדובר בשטח של כ-2,000 מ"ר ועליו מבנים במרכז לאומנות שימושית הקרוי חוצות היוצר. מאז משכירה החברה את המבנים בעיקר לאמנים. המבנים משמשים להם בתי מלאכה וחנויות (להלן - סדנה) ומקצתם לגלריות; כן משכירה החברה שטחים לשתי מסעדות. האמנים נבחרים על ידי ועדה מקצועית שחבריה אמנים ונציג החברה. כדי למשוך אמנים ברמה גבוהה, נקבעו בהסכם השכירות דמי שכירות נמוכים; כן חייבים השוכרים להשתתף בהוצאות ההחזקה והפרסום של המתחם.

סדנאות חוצות היוצר

אושר אמן בוועדה המקצועית, חותמת עמו החברה הסכם שכירות. הסכמי השכירות הם אחידים ומצורף אליהם נספח המפרט את התנאים המיוחדים החלים על השוכר. ההסכמים מוארכים מפעם לפעם.

1. באפריל 1979 המליץ שמאי ממשלתי לקבוע דמי שכירות שנתיים בסך של 84 דולר למ"ר, שהיו אז כ-25% מדמי השכירות הכלכליים, שהיו מקובלים באותם ימים באזור המרכז המסחרי בירושלים. במארס 1981, לאחר משא ומתן עם השוכרים, החליטה החברה שהשוכרים יחתמו על הסכם שכירות לתקופה של שנתיים. על פי ההסכם, דמי השכירות שנקבעו בהערכת השמאי יהיו צמודים בשיעור של 70% למדד המחירים לצרכן. במארס 1983 הפחית הדירקטוריון את דמי השכירות ל-4 דולר למ"ר בחודש, דהיינו 48 דולר למ"ר בשנה, וקבע שהם יהיו נקובים בשקלים צמודים לדולר האמריקני. יצוין שלפי ההסכם רשאית החברה להעלות את דמי השכירות החל בשנה השנייה לשכירות.

הביקורת העלתה, שמאז לא הזמינה החברה הערכת שמאי מעודכנת, בהתחשב בשינויים שחלו במצבו של האזור, ולא עדכנה את דמי השכירות על פי עליית המדד, כפי שהיא רשאית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה שדמי השכירות לא הועלו משום שיש לה עניין שהאזור יהיה מאוכלס, למרות האינתיפדה והפיתוח במתחם ממילא.

בעקבות הביקורת הזמינה ועדת ההנהלה של החברה הערכת שמאי חדשה, וקבעה על סמך הערכתו, כי החל בשנת 1993 יהיו דמי השכירות החודשיים לסדנה בין 5 ל-7 דולר למ"ר, ולמסעדה - בין 6 ל-10 דולר למ"ר. (בעניין דמי שכירות למסעדה ראה להלן).

2. כאמור, במארס 1981 חתמה החברה על הסכמי שכירות לשנתיים. הביקורת העלתה, שמאז פג תוקפם של רוב ההסכמים, מקצתם עוד במארס 1983. במהלך הביקורת האריכה החברה את הסכמי השכירות בדיעבד.

3. על פי הנספח המצורף להסכם השכירות, ישלם השוכר את דמי השכירות השנתיים

ב-12 תשלומים שווים ורצופים; במעמד חתימת ההסכם, על השוכר למסור לחברה שיקים לפקודה הנושאים תאריך הוצאה לפי מועדי התשלום שנקבעו בו. עוד נקבע בהסכם, שעל השוכר להפקיד בידי החברה שטר ביטחון שהשוכר יעמוד בתנאי ההסכם.

הביקורת העלתה, שהחברה לא דרשה מהשוכרים להפקיד המחאות ושטרי חוב כנדרש, ולכן התקשתה לגבות מהשוכרים את המגיע לה. עוד נמצא, שמרבית השוכרים לא שילמו את דמי השכירות במועד, אך החברה לא חייבה אותם בהפרשי הצמדה וריבית כמתחייב על פי ההסכם. חלק מהשוכרים שהם אמנים כיסו את חובם ביצירות אמנות (ראה להן בפרק "יצירות אמנות"). בדצמבר 1991 היו כל 25 השוכרים חייבים לחברה עבור יותר משלושה חודשים, סכום כולל של 46,300 דולר; שניים מהם עבור יותר משנתיים בסכום כולל של כ-14,200 דולר.

בדצמבר 1992 הודיע מנכ"ל החברה, כי בעקבות הביקורת הוא גבה את כל חובות הפיגורים בגין דמי שכירות לסדנאות במתחם, למעט המסעדות.

4. בהסכם נקבע, שהשוכר מתחייב לדאוג שלסדנה יהיה רישיון עסק בר תוקף, והוא מצהיר שיפעל כדי לקבל לבית המלאכה סמל של חנות רשומה מטעם משרד התיירות (להלן - סמל התיירות). סמל התיירות מקנה לסדנה זכות להיכלל בפרסומי משרד התיירות ומאפשר לתייר לקבל החזר מע"מ קודם יציאתו מן הארץ. הביקורת העלתה, שהחברה לא הקפידה שהסדנאות יעמדו בתנאים האמורים. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעירייה ובמשרד התיירות נמצא, כי ל-10 מתוך 25 הסדנאות אין רישיון עסק וכי רק לשתי סדנאות יש סמל התיירות.

על השוכר לשאת בחלק היחסי של הוצאות גינון, השקיה, פרסומים, שילוט מואר, תיבות מכתבים והוצאות אחרות על שירותים משותפים במתחם. הביקורת העלתה, שהחברה לא חייבה את השוכרים בשום השתתפות בהוצאות אלו, מלבד הוצאות פרסום.

מסעדה-קפיטריה

1. בדצמבר 1968 פרסמה החברה מכרז פומבי להשכרת מבנה בחוצות היוצר אשר ישמש מסעדה, מזנון, בית קפה וקפיטריה (להלן - מסעדה). למכרז הוגשו שש הצעות. זכתה הצעה שהגישו שלושה שותפים; אחד מהם שוכר את המבנה עד היום. ביולי 1969 נחתם הסכם השכרה בין המסעדה לחברה, לתקופה של שלוש שנים עם אופציה להאריכו בארבע שנים. בהסכם נקבע, שדמי השכירות יהיו 15,430 דולר לשנה במשך שלוש השנים הראשונות ו-17,140 דולר לשנה מהשנה הרביעית ואילך, צמודים למדד המחירים לצרכן.

מפעיל המסעדה לא שילם את דמי השכירות במועד. בדצמבר 1969 ובאפריל 1974 הודיעה לו החברה על כוונתה לפנותו מהמושכר. המפעיל התחייב לסלק את המגיע לחברה והחברה נענתה לבקשתו והאריכה את תקופת ההשכרה. בנובמבר 1976 היה חובו של המפעיל בגין הפרשי הצמדה וריבית בלבד כ-166,000 דולר. החברה החליטה להגיש נגדו תביעת פינוי. לאחר משא ומתן ממושך החליטה הנהלת החברה לערוך עמו הסדר תשלומים לסילוק חובותיו מן העבר. מריכוז חובות המסעדה, שעשה משרד מבקר המדינה עולה, שהחברה ויתרה למפעיל על תשלום הפרשי הצמדה בסכום של 113,000 דולר.

2. בדצמבר 1978 החליט דירקטוריון החברה לחדש את הסכם השכירות עם מפעיל המסעדה עוד לחמש שנים, עם אופציה להארכתו בחמש שנים נוספות, אם יעמוד בתנאים שנקבעו. החברה פנתה לשמאי הממשלתי והוא העריך את דמי השכירות הראויים בסכום של 2,630 דולר לחודש. לאחר מו"מ עם החברה, נקבעו דמי שכירות של 1,690 דולר לחודש בממוצע, לחמש שנות ההשכרה הראשונות. יוצא אפוא, שהחברה ויתרה למפעיל על דמי שכירות בסכום כולל של כ- 54,000 דולר. נוסף על כך ויתרה החברה על גביית דמי שכירות בסך של כ- 13,000 דולר עבור מחסן. גם בתקופה מארס 1979 - מארס 1984 לא שילם המפעיל את דמי השכירות בסדירות, והחברה הגישה נגדו כמה תביעות פינוי. בסופו של דבר התפשרה החברה עם המפעיל וויתרה לו באותה תקופה על תשלום הפרשי הצמדה בסך 6,000 דולר ונתנה ארכה לתקופה בלתי מוגבלת לתשלום נוסף בסך 15,000 דולר, בלא אישור הדירקטוריון.

בעבור התקופה ממארס 1984 עד מארס 1989 הסכימה החברה לגבות דמי שכירות נמוכים מאלו שהעריך השמאי בסוף 1978; ההפרש בין דמי השכירות ששילם כל אותה תקופה לבין הסכום שהיה עליו לשלם על פי קביעת השמאי, הוא כ- 38,000 דולר.

המפעיל המשיך לא לשלם את דמי השכירות במועד, אך החברה לא פינתה אותו, אף על פי שמתחילת ינואר 1987 הופעלה המסעדה חלקית בלבד ובשנתיים שלאחר מכן הופעל רק מטבח הסעדה.

בסוף דצמבר 1991 היה חוב המסעדה לחברה בסכום של 80,000 דולר. עורכי הדין של החברה והמפעיל נשאו ונתנו כדי ליישב את העניין מחוץ לכותלי בית המשפט. בנובמבר 1993 הודיעה החברה, כי התביעה עוכבה לאחר שמפעיל המסעדה שילם חלק מחובו, ובאותו מועד נושאים ונותנים עמו על השתתפותה של החברה בעלות השיפוצים שעשה במסעדה.

3. מהאמור לעיל עולה שלמרות שהשוכר לא עמד כלל בתנאי השכירות שנקבעו בהסכם שחתם עם החברה, היא המשיכה להשכיר לו את השטח, וויתרה מדי פעם בפעם על תשלום דמי שכירות בסכומים ניכרים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, מגיע הוויתור לכ- 224,000 דולר - מזה הפרשי הצמדה בסכום של כ- 119,000 דולר, ודמי שכירות נמוכים מהערכת השמאי בסכום של כ- 105,000 דולר. נוסף על כך נתנה החברה למסעדה ארכה לתשלום חוב של 15,000 דולר במועד שעדיין לא נקבע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה, כי המסעדה נקלעה לקשיים רבים לאחר מלחמת יום הכיפורים וכי בשנים האחרונות סבל מפעיל המסעדה הפסדים כבדים ביותר בגלל האינתיפדה ועבודות פיתוח במתחם ממילא, אשר ניתקו את דרכי הגישה וביטלו את החניה לאוטובוסים של תיירים.

לדעת מבקר המדינה, אין בהסברי החברה כדי להצדיק את היקף הוויתורים לשוכר, במיוחד בתקופה שקדמה לאינתיפדה ולעבודות הפיתוח במתחם ממילא.

מסעדה-גלריה

1. באפריל 1983, לאחר משא ומתן, חתמה החברה עם שוכר א' - אמן - על הסכם שלפיו היא תשכיר לו, מלבד סדנה שהוא שכר מקודם בחוצות היוצר, גם מבנה שימש בית קפה, מסעדה, גלריה לאומנויות ותיאטרון (להלן - מסעדה-גלריה). ההסכם נחתם לתקופה של שלוש שנים ממאי 1983.

בהסכם התחייב השוכר לשפץ את המבנה על חשבונו. את העלות אמדו הצדדים בכ-25,000 דולר. הוסכם שהשיפוצים יהיו רכוש החברה ולשוכר לא תהיה כל זכות לשנותם או לדרוש כל תשלום בגינם. בהתחשב בהשקעתו בשיפוצים, נקבעו לשוכר דמי שכירות נמוכים של 820 דולר לחודש בשלוש השנים הראשונות, ו-1,200 דולר לחודש בשנה הרביעית והחמישית, שבהן יש לו אופציה להאריך את ההסכם. כמו כן נקבע בהסכם, שעל השוכר לבטח את המבנה מפני כל הסיכונים ולהמציא כתב ערבות לטובת החברה, בחתימת שלושה ערבים.

הביקורת העלתה, כי השוכר לא ביטח את המבנה ולא המציא ערבות לטובת החברה, וכי החברה לא עמדה על מילוי דרישות אלה.

החברה ויתרה לשוכר בדצמבר 1984 על דמי שכירות בסכום כולל של כ-9,900 דולר לתקופה ינואר - דצמבר 1984, ונוסף על כך שילמה לו כ-9,900 דולר עבור שיפוצים שעשה במבנה, כל זאת תמורת סילוק ידיו מהנכס והצהרתו שאין לו כל תביעות נגד החברה.

הביקורת העלתה, שההחלטה לשלם לשוכר עבור השיפוצים לא נדונה בדירקטוריון או בוועדת ההנהלה של החברה. בתיקי החברה לא נמצא תחשיב המפרט איך נקבע הסכום ששולם לשוכר תמורת השיפוצ. לדברי מנכ"ל החברה, העריך מהנדס החברה את שווי השיפוצים ויתר חברי ההנהלה נתנו את אישורם בטלפון.

2. במאי 1985 נחס עם שוכר ב' הסכם ולפיו הושכרה לו המסעדה-גלריה. בדצמבר 1988 אישר דירקטוריון החברה את העברת זכויות השכירות במסעדה-גלריה משוכר ב' לשוכר ג'. על פי הסכם השכירות בין החברה לשוכר ב', היא זכאית לקבל 10% מהתמורה שישלם שוכר ג' לשוכר ב' עבור הזכויות במסעדה בתמורה למוניטין וציוד המחובר דרך קבע למבנה (להלן - מוניטין וציוד קבוע). באותו חודש נענו מנכ"ל החברה ויו"ר הדירקטוריון לבקשת שוכר ב' לוותר על חלקה של החברה, במוניטין ובציוד קבוע, בשיעור של 10% (כ-2,000 דולר). האישור ניתן בלי שנדון בדירקטוריון החברה או בוועדת ההנהלה.

3. במאי 1991 אישרה ועדת שניים - שחבריה הם יו"ר הדירקטוריון מנכ"ל החברה - העברת זכויות השכירות במסעדה-גלריה לשוכר ד'. ועדת השניים ויתרה על תשלום לחברה בגין מוניטין וציוד קבוע, בשיעור של 10% מהתמורה שקיבל שוכר ג' משוכר ד' (כ-5,500 דולר). אף כי לפי החוזה שבינה לבין שוכר ג' היא היתה זכאית לקבל סכום זה.

ביוני אותה שנה נחתם הסכם שכירות בין החברה לשוכר ד', לתקופה יולי 1991 עד

אפריל 1992. על פי ההסכם, היה על שוכר ד' להמציא ערבים שיחתמו על כתב הערבות המצורף להסכם; להפקיד בחברה שיקים מעותדים להבטחת תשלום דמי השכירות; ולהציג פוליסת ביטוח כנגד כל הסיכונים, כנדרש על פי ההסכם. הביקורת העלתה, שהחברה התירה לשוכר להיכנס למושכר בלא שעמד בתנאים האלה.

מתחילת הסכם השכירות לא שילם שוכר ד' דמי שכירות ובסוף אוקטובר 1991 הגישה החברה לבית המשפט תביעה לפינוי ולסילוק חובו בדמי שכירות בסך 15,741 דולר. בינואר 1992 פנה השוכר אל החברה וביקש להתחשב במצבו הקשה של מתחם חוצות היוצר ולהוריד את דמי השכירות החודשיים מ-1,500 דולר ל-750 דולר למפרע מתחילת ההסכם. באותו חודש החליטה ועדת ההנהלה להוריד את דמי השכירות החודשים ל-840 דולר למפרע מתחילת ההסכם, בתנאי שהשוכר יסלק את כל חובותיו וימלא את כל התחייבויותיו כמפורט בהסכם.

עד מועד סיום הביקורת, ביוני 1992, לא שילם השוכר את דמי השכירות וחובו המלא לחברה הגיע לכ-18,000 דולר, והחברה הגישה נגדו תביעה בבית המשפט. בנובמבר 1993 הודיעה החברה כי במאי 1993 הורה בית המשפט לפנות את הדייר. התביעה הכספית עודנה תלויה ועומדת בבית המשפט. החברה עשתה מכרז להשכרת המבנה.



מהאמור לעיל עולה, שהחברה לא עמדה על זכויותיה וויתרה לשוכרים הללו על המגיע מהם. החברה גם לא קיבלה שיקים מעותדים או בטוחות אחרות לסילוק המגיע לה. לפיכך התקשתה לגבות את הכספים המגיעים לה.

שכונת ימין משה

הקרקעות שבשכונה הופקעו, כאמור, מידי דייריה בשנת 1968, ובהמלצת ועדת שרים עליונה לענייני ירושלים, אישר שר האוצר את בקשת ההפקעה של החברה בהתאם לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, וניתן פיצוי לתושבים. ביקורת על הפקעות השטח של השכונה ועל אופן חלוקת החלקות פורסמה בדוח על הביקורת בחברה משנת התשל"ב-1972. בהתאם לסמכויות שהוצעו לחברה בידי ועדת השרים היא פיתחה את השטח המופקע והחכירה בו חלקות לתקופה של 100 שנה.

1. בהסכם החכירה עם החברה מתחייב החוכר להתגורר במקום ומצהיר שעם כניסתו לגור במוחכר ובמשך כל תקופת ההסכם לא תהיה לו ולא ישיג או ישאיר ברשותו (לרבות משפחתו) הגרה כרגיל (עמו) שום יחידת מגורים אחרת בלתי מושכרת בירושלים או במקום אחר בישראל, בין כבעלים ובין כחוכר או שוכר. עוד קובע ההסכם, שהחוכר רשאי להשכיר את המוחכר (כולו או מקצתו) בשכירות משנה לא מוגנת לתקופות של עד שנה אחת במשך כל שנתיים. השכרה לתקופות כאמור טעונה אישורה המוקדם, במפורש ובכתב, של החברה; אולם החברה איננה רשאית לסרב לתת את אישורה, אלא אם, לפי ראות עיניה הבלעדית אין לה בטחון ששוכר המשנה המוצע ישתלב כראוי בחיי השכונה. חכירה או השכרה לתקופה ארוכה יותר מותרת רק באישורה מראש בכתב של החברה ואישור כזה רשאית היא לסרב לתת. אם השכרת המשנה נמשכה תקופה של יותר מחמש שנים ברציפות, נחשב הדבר כהעברת זכויות החוכר במוחכר לשוכר, ועל ההסכם חלות ההוראות החלות על העברת זכויות, לרבות תשלום דמי הסכמה לחברה בשיעור של 2% מערך המוחכר. היה והחוכר יפר תנאי מתנאי ההסכם, רשאית החברה לבטל את ההסכם, אם החוכר לא תיקן או הסיר את ההפרה תוך שלושה חודשים ממשלוח התראה על ידי החברה.

הביקורת העלתה, שלפני החכרת נכס ובמשך תקופת ההחכרה אין החברה עושה בדיקה כלשהי כדי לוודא שאין בבעלות החוכר יחידת מגורים נוספת שאינה מושכרת. החברה גם לא עשתה ביקורת שוטפת לאיתור דיירים שחרגו מתנאי ההסכם. רק בשנים 1985 ו-1988 נעשו חד פעמית בדיקות כאלו. משרד מבקר המדינה בדק מדגם של 20 תיקי חכירה, מבין 130 התיקים של דיירי השכונה. הביקורת העלתה שחוכרים השכירו את המוחכר לתקופה של יותר מחמש שנים והחברה לא דרשה מהם תשלום דמי הסכמה. עוד העלתה הביקורת, שחוכרים לא גרו במקום והחברה לא נקטה צעדים נגדם.

בעקבות הביקורת הודיעה החברה על כוונתה לנקוט את הצעדים הדרושים לגביית דמי ההסכמה ולאכיפת תנאי הסכם החכירה שעניינם השכרה ומגורים במקום.

2. עם המועמדים, שנבחרו בידי ועדת האכלוס (להלן - החוכרים), חתמה החברה על הסכם פיתוח וחכירה לדורות. בהתאם להסכם, הוענק לחוכר רישיון לשלוש שנים, לבצע עבודות שיפוץ ופיתוח במוחכר. בהסכם נאמר שתקופת הרישיון לא תוארך, אלא על פי

אישור מאת החברה, ורק אם היא תמצא שהעכובים בעבודות היו מסיבות ביטחוניות או מדיניות או מפני שנתגלו עתיקות בקרקע.

בבדיקת המדגם העלתה הביקורת שכמה חוכרים לא השלימו את עבודות השיפוץ והפיתוח, שנים רבות לאחר שנסתיימה תקופת הרישיון, והחברה לא נקטה צעדים נגדם.

שירותי תחזוקה על ידי החברה

מאחר שהשכונה משמשת אזור תיירות, רמת תחזוקתה גבוהה מהמקובל באזורים אחרים בעיר. תחזוקת השכונה כוללת ניקיון, תחזוקה שוטפת, תאורה, ועוד.

לשם מימון הוצאות התחזוקה, גובה החברה מהחוכרים דמי שירותים נוסף על הארנונה שהם משלמים לעירייה, והעירייה משתתפת ב-40% מהוצאות הניקיון ומממנת את מלוא הוצאות התחזוקה של התשתיות.

דמי השירותים, הנגבים בהתאם להסכם הפיתוח וחכירה לדורות, נקבעים בדולרים ומעודכנים בכל שנה בשיעור עליית הארנונה העירונית. התשלום הוא לפי חלקה, ואם כמה משפחות מתגוררות בחלקה אחת - לפי משפחה. תושבי חו"ל משלמים דמי שירותים גדולים פי שניים. אמנים מקבלים הנחה בשיעור של 50%.

1. באפריל 1989 חתמו החברה וועד השכונה על הסכם עם חברת שמירה שנבחרה במכרז שעשה הוועד. מהדיירים שאינם משתתפים בשמירה גובה החברה כופר שמירה, ומשלמת לחברת השמירה, אף על פי שאין זה מתפקדה. בעקבות הביקורת הודיעה החברה לוועד, כי בסוף שנת 1992 היא תפסיק לטפל בעניין זה.

2. בינואר 1976 חתמה החברה על הסכם עם קבלן ניקיון שזכה, במאוס 1975, במכרז לביצוע שירותי ניקיון בשכונה; ההסכם היה לשנה עם אופציה להאריכו בשנה. תוקף ההסכם, כולל האופציה שמימושה פג בינואר 1978, אולם החברה לא עשתה מכרז חדש לבחירת קבלן ניקיון, אלא המשיכה את ההתקשרות עם אותו קבלן. החברה שינתה את תנאי ההתקשרות עמו חמש פעמים, על פי סיכום בין המנכ"ל והמפקח מטעם החברה לבין הקבלן. על פי הסיכום האחרון, מיולי 1991, יעסיק הקבלן בשכונה שלושה עובדים, ארבע שעות כל יום; התשלום לקבלן יהיה צמוד לתוספת היוקר. בחודשים פברואר - אפריל 1992 שילמה החברה לקבלן 3,373 ש"ח לחודש. לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, עלות העסקת עובדים שאינם מקצועיים (לפי שכר מינימום) מגיע לכ-1,900 ש"ח לחודש (כ-800 דולר). בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיום 26.10.92 הודיעה החברה, כי פרסמה מכרז סגור בין חמישה קבלני ניקיון ומהם תבחר באחד.

יצירות אמנות

1. ברשות החברה יצירות אמנות שקיבלה מאמנים ששכרו שטחים בחוצות היוצר ולא היה בידם לשלם דמי שכירות. בתחילת 1986 קיבלה החברה משוכר בחוצות היוצר 196 יצירות אמנות של 27 ציירים. תמורת היצירות מחקה החברה מחוב האמן, על פי הערכת מומחה, סכום של כ-30,000 דולר. משוכר אחר קיבלה החברה שטיח שערכו כ-4,500 דולר. סוכם עם אמן שהיה חייב דמי שכירות בסכום של כ-3,100 דולר, שישלם את החוב ביצירות אמנות. באפריל 1991 סיכמה החברה עם אותו אמן שיעביר לרשותה יצירות אמנות בשווי של כ-13,500 דולר, בתמורה לדמי שכירות. בפועל לא העביר האמן לרשות החברה יצירות אמנות ואין גם סיכום הקובע אילו יצירות אמנות שברשותו שייכות לחברה.

באמצע 1977 פנתה החברה אל 21 אמנים ירושלמים, כדי שידפיסו יצירות שלהם בהדפס משי בשביל יריד חוצות היוצר באותה שנה. האמנים מסרו לחברה 1,155 הדפסים והיא מכרה כ-210 מהם ביריד באותה שנה. יצוין, שמכירה של יצירות אמנות אינה מעיסוקיה הקבועים של החברה.

החברה מסרה הדפסים לגלריות שונות בארץ ובחו"ל כדי שימכרו אותם. לגלריה אחת בחו"ל נמסרו ב-1978 235 הדפסים עוד קודם שסוכמו תנאי ההתקשרות בין החברה לבין הגלריה, והיא מכרה 32 הדפסים בסכום כולל של 400 ליש"ט (800 דולר). לגלריה בארץ נמסרו ב-1982 200 הדפסים והיא לא העבירה את התמורה ממכירתם ולא החזירה הדפסים שלא נמכרו. הביקורת העלתה, שהחברה לא הקפידה שיוחזרו לרשותה הדפסים שלא נמכרו על ידי הגלריות, ובתיקי החברה אין מסמכים המעידים שהתקבלה תמורה ממכירת ההדפסים.

בעקבות הביקורת, הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה שיתרת ההדפסים אשר מסרה לגלריה בחו"ל למכירה הועברו לקרן "יובל בלפור" לבקשתם של תורמים מקרב יהודי בריטניה, והיא פנתה לקרן ולגלריה בארץ, המנוהלת כעמותה, להחזיר לה את ההדפסים שנותרו בידיהן ותמורה בעד אלה שנמכרו. קרן בלפור הודיעה לחברה כי 156 הדפסים, מבין 203 ההדפסים שנמסרו לה, נמצאים ברשותה ועל החברה לעשות כדי להחזירם לרשותה. באוקטובר 1993 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה שהוחזרו לה מקרן בלפור 160 הדפסים. הגלריה בארץ העבירה לחברה 68 הדפסים ותמורה בעד 11 הדפסים שמכרה. אשר ל-121 ההדפסים הנוותרים הודיעה הנהלת הגלריה, שמכיוון שעברו כעשר שנים מאז הועברו אליה ההדפסים - הקשר בינה לבין החברה נותק, ההדפסים לא נדרשו והנהלת הגלריה הוחלפה - קשה לברר מה עלה בגורל ההדפסים. למיטב הערכה, רוב ההדפסים חולקו כשי לפצועי מלחמת שלום הגליל. ערכם, של 164 ההדפסים אשר לא נמצאו בשתי הגלריות מגיע כיום לכ-123,000 דולר.

2. ברשות החברה גם 541 הדפסי משי שהיא הדפיסה בשנת 1983 מיצירותיהם של שמונה ציירים תושבי שכונת ימין משה. מאז ההדפסה לא ניסתה כלל החברה למכור אותם והם מונחים במשרדה כאבן שאין לה הופכין. ההחלטה להדפיס את יצירות אמני ימין משה לא הובאה לידיעת הדירקטוריון.

לדעת מבקר המדינה, היה על החברה להביא עניין זה לאישור הדירקטוריון כיוון שמכירת הדפסים אינה מעיסוקיה הקבועים של החברה וספק אם היא תואמת את מטירותיה, שהעיקרית בהן היא פיתוח ירושלים.

3. הביקורת העלתה, שהחברה לא ניהלה רישום של יצירות האמנות שברשותה ושל יצירות אמנות שנמכרו, נמסרו למכירה, נמסרו בתרומה או במתנה. לא היה גם רישום מסודר של התקבולים ממכירת יצירות. כתוצאה מכך לא יכלה החברה לעשות וממילא לא עשתה ספירת מצאי של יצירות אמנות ולהשוותו למלאי שהיה אמור להיות בחברה על פי רישומיה. היא גם לא יכלה לדעת אם קיבלה תמורה בעד יצירות שנמכרו או אם קיבלה חזרה יצירות שנמסרו למכירה לגורמים שונים ולא נמכרו. רבים מההדפסים מאוחסנים במקום שהגישה אליו חופשית ולא בחדר או בארון נעולים. החברה לא פנתה לשמאי כדי שיעריך את יצירות האמנות שברשותה, ואינה מבטחת אותן בהתאם לשווי שלהן.

בעקבות הביקורת הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה, כי התחילה לנהל רישום ומעקב אחר מלאי ההדפסים שבידה.

מינהל וכספים

הביקורת הפנימית

על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק), המבקר הפנימי בחברה ממשלתית מתמנה בידי הדירקטוריון, הוא כפוף ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל ועליו להגיש את דוחות הביקורת והצעותיו לדירקטוריון. על פי הוראות רשות החברות הממשלתיות, יש להכין דוחות אלה לפי תכנית ביקורת שאישר הדירקטוריון.

בנובמבר 1985 הודיע המבקר הפנימי שמינתה החברה, שעקב מחלה הוא מבקש חופשה לכמה חודשים, ומאז לא חזר לעבוד בחברה. רק בינואר 1988 אישרה ועדת הביקורת של החברה את מינויו של מבקר פנימי אחר שאינו עובד החברה. מאז מינוי המבקר החדש לא הובאה תכנית העבודה שלו לאישור דירקטוריון החברה או ועדת הביקורת. במארכ 1989 ובמאי 1990 הגיש המבקר דוחות ביקורת לשנים 1988 ו-1989, בהתאמה. המבקר הפנימי קיבל שכר עד יולי 1991 ולא הגיש דוח ביקורת לשנת 1990.

משרד מבקר המדינה העלה, שמאז אוקטובר 1982 הכין מנכ"ל החברה הערות לדוחות הביקורת של המבקר הפנימי, אולם הממצאים שהעלה ופעולות המבקר לא הובאו לדיון בוועדת הביקורת או בדירקטוריון החברה. יצוין, שממצאי הביקורת היו בנושאים כגון: מינוי גזבר לחברה, ליקויים בהנהלת החשבונות, פיגור בגביית דמי שכירות, ביטוחים, וערבויות מקבלנים. במארכ 1991, אישר דירקטוריון החברה מינויו של מבקר פנימי חדש החל ביולי אותה שנה. באותה העת מינה הדירקטוריון ועדת ביקורת חדשה, ובאוקטובר אותה שנה אישרה ועדת הביקורת תכנית ביקורת שגיבשו המנכ"ל והמבקר הפנימי החדש.

הנהלת החשבונות

לשם הכנת הדוחות הכספיים השנתיים של החברה, מפנה רואה החשבון של החברה את תשומת לבו של יחידת הנהלת החשבונות, ולעתים של הנהלת החברה, לליקויים הטעונים תיקון. בדיקה של רשימת הליקויים בשנים 1988, 1989 ו-1990 מלמדת, שחלק מהליקויים לא תוקנו, על אף שדווח עליהם עוד בשנים קודמות. להלן פרטים: החברה אינה מכינה חשבונות עסקה לשוכרים בחוצות היוצר; החברה אינה מקפידה לדווח לשלטונות מס הכנסה מדי חודש בחודשו על הוצאות עודפות, שאינן מוכרות לניכוי מהכנסות החברה החייבות בתשלום מס; ערך רכוש החברה לצורכי ביטוח לא עודכן; החברה לא הכינה רשימת מצאי של רכוש במשרדה ובמחסניה השונים; הרישום של שיקים לא נעשה לפי תאריכי הוצאתם אלא לפי מועד מסירתם, דבר המקשה על המעקב וגורם לטעויות.

הכנת משכורות

כאמור, מעסיקה החברה 14 עובדים קבועים ו-18 עובדים זמניים. העובדים במשרד חותמים על גיליון נוכחות יומי פעם אחת ביום בלי לציין את שעת בואם למקום העבודה

ואת שעת יציאתם ממנו. מנהל העבודה של החברה מדווח להנהלת החשבונות בחברה על עבודתם של העובדים הזמניים, והנהלת החשבונות מכינה גיליון ריכוז חודשי לכל עובדי החברה ובו פרטים על כל עובד, והם: ימי העבודה, ימי חופשה, ימי מחלה, שעות נוספות, תשלומים לבנק יהב להחזר הלוואות לחיסכון ולמפרעות. גיליונות הריכוז מועברים לעובדת החברה, המועסקת בחצי משרה, והיא ממלאת את הפרטים האלה בטופס הודעה על שינויים באותו חודש, באופן הנדרש כדי להזינם למחשב. הטופס מועבר ללשכת שירות המעבדת את הנתונים בו ומדפיסה בשביל החברה את המשכורות בעזרת תוכנת מחשב שבבעלותה. יצוין שהעובדת אינה מבצעת את העבודה במשרדי החברה אלא בביתה, ולחברה אין למעשה אפשרות לקח על היקף עבודתה של העובדת.

ביטוחים

החברה מבטחת את רכושה ואת עבודות הפיתוח שהיא מבצעת בביטוח מפני נזקי רכוש וגוף. הרכוש המבוטח כולל את המשרד והמחסן של החברה ותכולתם, רכב החברה, ביתני חוצות היוצר, נכסי החברה בימין משה, וחנות בשער יפו. כמו כן, החברה מבטחת בביטוח מפני נזקי גוף את יריד חוצות היוצר ואתרי התיירות. נוסף על כך היא מפרישה כספים בשביל עובדיה לקופת גמל המנוהלת בחברת ביטוח.

מאז הקמתה משתמשת החברה בשירותי אותה סוכנות ביטוח וזו משמשת לה גם כיועץ. החברה מבטחת באמצעותה את נכסיה ופעולותיה באותה חברת ביטוח. סכום הביטוח השנתי שהחברה משלמת הוא כ-29,000 דולר בממוצע, נוסף על ביטוח העובדים. החברה לא ביקשה הצעות מחברות ביטוח אחרות, כדי לבחור מביניהן את המתאימה ביותר. החברה אף לא ערכה שיערוך של נכסיה מאז היווסדה, והיא אינה מבטחת אותם בערכם הנוכחי. בעקבות הביקורת הודיעה החברה, כי החל בשנת 1993 יונחה יועץ הביטוח לעשות מכרז בין כמה חברות.

מבקר המדינה העיר לחברה, כי אין הסוכן יכול לשמש יועץ לחברה בעריכת מכרז לבחירת חברת הביטוח, שכן יש בכך אפשרות מוחשית לניגוד עניינים.



החברה לפיתוח מזרח ירושלים הוקמה בידי הממשלה ועיריית ירושלים, במטרה לפתח תשתית תיירותית בירושלים ומחוצה לה. החברה פיתחה את שכונת ימין משה, מחכירה בה חלקות ועוסקת בהחזקה השוטפת שלה. החברה פיתחה את מתחם חוצות היוצר ומשכירה בו סדנאות ומסעדות. החברה גם מנהלת אתרי תיירות במזרח ירושלים.

החברה מבצעת בשביל העירייה עבודות פיתוח שונות. החברה אינה מתחרה על ביצוע העבודות עם גורמים אחרים, והעבודות נמסרות לה בלא מכרז. החברה אינה מתחייבת לבצע את העבודות בתקציב מוגדר, והיא מבקשת מהעירייה ומקבלת תוספות תקציב לצורך ביצוע העבודות שהעירייה מסרה לה. למרות שהחברה משמשת לכאורה זרוע ביצועית של העירייה, היא אינה נוהגת לפי פקודת העיריות בעת שהיא מוסרת לקבלנים עבודות שקיבלה לביצוע מהעירייה.

הביקורת העלתה כי החברה מסרה כמה עבודות לקבלנים בלא מכרז. החברה גם לא עדכנה את רשימת הקבלנים הרשאים להשתתף במכרזים סגורים ומסרה עבודות גם לקבלנים שלא נכללו ברשימה, ובלא שקיבלה חוות דעת על טיב עבודתם.

החברה לא עדכנה במשך שנים רבות את דמי השכירות שגבתה משוכרים במתחם חוצות היוצר, ולאחד השוכרים אף ויתרה על דמי שכירות בסכום ניכר.

החברה הכינה בשני מקרים הדפסים מתמונות של ציירים, למרות שאין זה עיסוקה; היא לא הצליחה למכור את מרביתם. החברה קיבלה יצירות אמנות אחרות משוכרי סדנאות בחוצות היוצר, במקום דמי שכירות. החברה לא ניהלה רישום מסודר של יצירות האמנות וההדפסים שהיו ברשותה וכתוצאה מכך לא היה בידיה לעשות ספירות מלאי של יצירות אלה.

כשני שלישים מהבעלות על החרה הם בידי המדינה, באמצעות משרד התיירות. חלק הארי מפעילות החברה אינו קשור לפרויקטים תיירותיים דווקא. מרבית העבודות שהחברה מבצעת נעשות בשביל עיריית ירושלים ובמימונה המלא. משרד התיירות משתתף במימון מספר קטן ביותר של עבודות, מימון שהוא כ-8% בלבד מתקציב החברה.

מבקר המדינה המליצה בספטמבר 1992 שמשרד התיירות ישקול את האפשרות למסור את חלק הבעלות שלו בחברה לגורמים אחרים, אם בדרך של מכירה ואם בדרך אחרת, במסגרת המגמה הכללית של הפרטת חברות בבעלות המדינה. בספטמבר 1993 החליטה הממשלה לפעול להפסקת פעולתה או לפירוקה מרצון של החרה. עוד נאמר בהחלטה, כי מנכ"ל משרד התיירות ומנהל רשות החברות הממשלתיות יכינו תכנית עבודה למימוש ההחלטה בלוח זמנים שלא יעלה על שנתיים.

מבקר המדינה

ירושלים, טבת התשנ"ד
דצמבר 1993

