

ניהול ותפעול של אתרי תיירות
באגן העיר העתיקה בירושלים

תקציר

רקע כללי

באגן העיר העתיקה בירושלים קיימים אתרים בעלי חשיבות לאומית, דתית, היסטורית, רוחנית, ארכאולוגית ותרבותית. האתרים מצויים במוקד ההתעניינות הציבורית, והם יעד לתיירות פנים וחוץ. נוכח כל אלה, לפעולות הקשורות לאתרים יש משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות, ועל כן יש חשיבות מיוחדת לניהולם באופן מושכל, שקול ותקין ובכלל זה להסדרה מיטבית של התיאום בין רשויות המדינה הפועלות באזור זה.

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג) מחזיקה בגן לאומי סובב חומות ירושלים (להלן - גן לאומי סובב חומות). גן לאומי זה כולל את האתר התיירותי והארכאולוגי עיר דוד (להלן - עיר דוד או האתר), מקום משכנה של ירושלים הקדומה מראשית ימיה עד לאמצע ימי הביניים; בעיר דוד מתגוררים תושבים יהודים וערבים. כמו כן מחזיקה רט"ג בגן לאומי עמק צורים הממוקם מצפון מזרח לגן לאומי סובב חומות ולעיר העתיקה.

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (להלן - החברה) הוקמה כחברה ממשלתית לשם שיקום הרובע היהודי ופיתוחו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי. החברה מחזיקה באתר "פיר וורן"¹, שבתחומי עיר דוד, ובגן הארכאולוגי שברובע היהודי (להלן - מרכז דוידסון)².

על פי הסכמים משנת 2002 ומשנת 2012 עמותת אלע"ד - אל עיר דוד³ (להלן - העמותה או עמותת אלע"ד) מתפעלת, מנהלת ומפתחת את פיר וורן. משנת 2005 היא מתפעלת ומפתחת את עיר דוד ומפעילה מיזמים בתחום גן לאומי סובב חומות ובתחום גן לאומי עמק צורים. עיר דוד הפכה לידידותית למבקרים, הודות לפעילותה העניפה של העמותה, ומשנת 2003 ועד שנת 2013 עלה מספר המבקרים בה מכ-36,000 לכ-394,000 מבקרים בשנה.

- 1 פיר וורן הוא חלק ממפעל מים קדום בתחום עיר דוד, אשר ראשיתו בימי הכנענים, בשלהי תקופת הברונזה, והמשכו בימי דוד המלך, בראשית תקופת הברזל.
- 2 ליד הר הבית נמצא גן ארכאולוגי ובו ממצאים מימי בית ראשון עד ימינו. "מרכז דוידסון" הוא כינויו של כל שטח הגן הארכאולוגי.
- 3 עמותת אלע"ד איננה גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פעולות הביקורת

בחדשים יוני 2014 - אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה התקשרויות בנוגע לזכויות במקרקעין בעיר דוד, הנמצאת כאמור בגן לאומי סובב חומות. עוד נבחנו אופן הפיקוח של רט"ג על הפעילויות שמקיימת העמותה בגן לאומי סובב חומות ובגן לאומי עמק צורים והתקשרויותיה של החברה עם העמותה בעניין פיר וורן והיבטים מסוימים בהליך קבלת ההחלטות בדבר מסירת תפעול מרכז דוידסון לידי העמותה. השלמות ובירורים נעשו ברשות העתיקות וברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י). עדכונים שונים נעשו עד יולי 2016.

הליקויים העיקריים

זכויות במקרקעין בשטחי עיר דוד

בשנת 1991 חתמה החברה עם רמ"י על חוזה חכירה לתקופה של 49 שנים לגבי חלקות שבהן מצוי פיר וורן, בעיר דוד. בשנת 1992 פעלה רמ"י לביטול חוזה החכירה, אך לא הגיעה להסכמה עם החברה. בשנים 1997-1999 החזיקה העמותה בחלק מהחלקות מכוח חוזה הרשאה עם רמ"י, ומשנת 2000 מחזיקה בחלקן גם רט"ג מכוח הסכם הרשאה עם רמ"י. התנהלות רמ"י, החברה ורט"ג גרמה אפוא להיווצרות אי-בהירות בנוגע לזכויות של הגורמים השונים בחלקות מקרקעין בעיר דוד.

החברה ורט"ג יודעות לפחות משנת 2010 ומשנת 2013 בהתאמה על קיום טענה בדבר זכויות חופפות במקרקעין אלה, ולמרות זאת לא פעלה אף אחת מהן להסדרת הנושא. התנהלות זו אינה הולמת רשויות של המדינה.

התנהלות רמ"י, רט"ג והחברה מול העמותה וחוסר התיאום ביניהן הביאו להחלשת מעמדן של החברה ורט"ג בעיר דוד.

התקשרויות לניהול ותפעול של אתרים ולהפעלת מיזמים

בשנת 2012 חתמה החברה על הסכם עם העמותה לפיתוח, לניהול ולתפעול של פיר וורן. ההסכם נחתם ללא קיום הליך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), ונוהל השכרת נכסים של החברה, ללא בדיקת השווי ההוגן וללא בדיקת הכדאיות הכלכלית. תוקף ההסכם האמור הוארך בשנת 2014 והוא היה תקף במועד סיום הביקורת.

בפברואר 2014 חתמה החברה על הסכם עם העמותה לתפעול, תחזוקה ופיתוח של מרכז דוידסון לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות להארכה. ההסכם נחתם ללא קיום הליך מכריזי או קבלת פטור מכרז וללא בחינת הכדאיות הכלכלית, ונקבעה בו תמורה לחברה הנמוכה מזו שצוינה בחוות דעת של שמאי. חוות הדעת האמורה אף לא הוצגה לחברי דירקטוריון קודם שאישרו את ההתקשרות. המדינה מתנגדת מטעמים שונים לתקפותו של הסכם זה והעניין נדון בערכאות השונות. ביולי 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.

רט"ג איפשרה לעמותה במשך כעשור להפעיל בגן לאומי עמק צורים מיזם לסינון עפר שהוצא מהר הבית - ללא פרסום מכרז, שלא על פי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים, ובלי שנחתם כל הסכם בין רט"ג לעמותה הקובע את החובות והזכויות שלהן ואת אופן ההתחשבנות הכספית ביניהן. נוכח משך הזמן שחלף, רט"ג פעלה בעניין זה בניגוד לחובתה כנאמנה של הציבור. בעקבות הביקורת פרסמה רט"ג מכרז להפעלת המיזם.

רט"ג איפשרה לעמותה להפעיל מיזם של חפירה לימודית בהר ציון, הנמצא בגן לאומי סובב חומות, שלא על פי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים, המחייבים התקשרות בהליך מכריזי או קבלת פטור ממכרז לפי הכללים שנקבעו בדין. רט"ג לא גיבשה הסכם עם העמותה ועם רשות העתיקות להסדרת החובות והזכויות של הצדדים בנוגע לחפירה הלימודית.

במאי 2015 גיבשו רשות העתיקות והעמותה טיוטת הסכם שיאפשר לעמותה לבצע חפירות ארכאולוגיות בעיר דוד ובשטחים נרחבים בסמוך לאתר, ללא הגדרת הגבולות של שטחים אלה. רט"ג אינה צד לטייטה זו, אף שהשטחים שבהם עוסקת הטייטה הם שטחים שהיא מנהלת מכוח חוזה עם רמ"י.

ניהול התקשרויות עם העמותה ופיקוח עליהן בידי החברה ורט"ג

התנהלות החברה מול העמותה לגבי פיר וורן מעידה כי החברה מסרה לעמותה בפועל לא רק את תפעול פיר וורן, אלא גם את כל הקשור בניהולו ובפיתוחו; במחדלה זה התפרקה החברה מסמכויותיה לגבי הניהול והפיקוח על אתר זה.

מפברואר 2015 ועד פברואר 2016 התנהלה עיר דוד ללא מנהל גן לאומי מטעם רט"ג, שתפקידו מרכזי ומהותי בכל הנוגע לפיקוח על ההתקשרות עם העמותה. רט"ג לא העמידה למבקרים בעיר דוד חלופה זמינה לקבלת הדרכה שלא מטעם העמותה, בניגוד להמלצת בג"ץ⁴. רט"ג לא חייבה את העמותה להפריד בין הוצאות התפעול של עיר דוד לבין הוצאותיה האחרות הנובעות מפעילות תיירותית נרחבת

שהיא מקיימת בעיר דוד ובאזורים אחרים בירושלים. רט"ג לא קבעה תקציב לתפעול האתר; לא דרשה דיווח על כל ההכנסות; ואיפשרה לעמותה להעמיס הוצאות בדוח הכספי של האתר לפי שיקול דעתה. במחדליה אלה איפשרה רט"ג לעמותה לנהל את האתר מן ההיבט הכספי כראות עיניה, ללא פיקוח ממשי.

ההמלצות העיקריות

על רמ"י לבחון לאלתר את מכלול העסקאות הנוגעות לעיר דוד ואת הזכויות הנובעות מהן, ולהבהיר מי הם בעלי הזכויות, מה מהות הזכויות ומה המדרג שלהן. כמו כן, על רמ"י להקפיד להימנע ממתן זכויות חופפות על אותן חלקות לגופים שונים.

החברה, רט"ג ורשות העתיקות הן נאמנות הציבור, ובתור שכאלה הן מופקדות על שמירת האינטרס הציבורי ומחויבות לפעול בהגינות, בשוויון ובשקיפות ועל פי כל דין. עליהן להסדיר את הפעילויות המתנהלות על ידי גורמים אחרים בשטחים שבתחומי אחריותן, מכוח הסמכויות המוקנות להן על פי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים.

על החברה ורט"ג לפקח באופן פעיל על התקשרויותיהן לתפעול נכסים שבחזקתן, על מנת להבטיח את האינטרסים הציבוריים.

סיכום

באגן העיר העתיקה בירושלים קיימים אתרים המצויים במוקד ההתעניינות הציבורית, והם יעד לתיירות פנים וחוץ. לפעולות הקשורות לאתרים אלו יש משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות. באגן העיר העתיקה פועלות רשויות שונות, ובהן רמ"י, רט"ג, החברה ורשות העתיקות; באזור פועלת גם עמותת אלעד, המפעילה בו מיזמים משגשגים, חלקם מכוח התקשרויות עם החברה ורט"ג. נוכח ריבוי הגורמים הפועלים באזור והרגישות הרבה הנובעת ממאפייניו המיוחדים - יש חשיבות רבה לניהול מושכל, שקול ותקין של האתרים המצויים בו ולהסדרת התיאום בין הרשויות שצוינו לעיל.

מספר המבקרים באתרים המצויים בדוח זה גדל מאוד בשנים האחרונות, בין היתר הודות למאמציה של העמותה. הממצאים שהועלו בביקורת זו מלמדים כי דרך פעולתן של רמ"י, החברה ורט"ג איפשרה היווצרות זכויות חופפות של גורמים שונים באותן חלקות באותה עת; כי התקשרויות החברה ורט"ג עם העמותה לא הוסדרו לפי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים; וכי הפיקוח של החברה, רט"ג ורשות העתיקות על מיזמים של העמותה הוא חלקי. המחדל של כל אחת מרשויות אלה הביא למצב שבו בפועל הפכה העמותה לגורם מרכזי ביותר באזור

זה, בלי שיתבצע לגביה פיקוח מהותי מטעם רשויות המדינה המופקדות על האזור ועל האתרים שבו.

התנהלותם של כלל הגורמים המעורבים: רמ"י, החברה ורט"ג, יצרה אי-בהירות בדבר הזכויות וההחזקות במקרקעין, שכאמור מצויים באזור רגיש ביותר, והביאו להחלשת מעמדן של החברה ורט"ג בשטחי עיר דוד, והעברתן לידי גוף פרטי ללא פיקוח הולם ובניגוד לכללי מינהל תקין, עד כדי התפרקות המדינה מסמכויותיה. נוכח הממצאים החמורים העולים מביקורת זו, ובייחוד נוכח הרגישות המיוחדת של אתרים אלה, על רט"ג, החברה ורשות העתיקות, מתוקף היותן נאמנות הציבור, לבצע הפקת לקחים מדוח זה, לבחון את מכלול פעילותן באזור, להבטיח את התיאום ביניהן ולבצע פיקוח הולם על פעילות העמותה מטעמן באזור.

מבוא

באגן העיר העתיקה בירושלים קיימים אתרים בעלי חשיבות לאומית, דתית, היסטורית, רוחנית, ארכאולוגית ותרבותית. האתרים מצויים במוקד ההתעניינות הציבורית, והם יעד לתיירות פנים וחוץ. נוכח כל אלה, לפעולות הקשורות לאתרים יש משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות, ועל כן יש חשיבות מיוחדת לניהולם באופן מושכל, שקול ותקין ובכלל זה להסדרה מיטבית של התיאום בין רשויות המדינה הפועלות באזור זה.

1. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים היא תאגיד סטטוטורי הפועל על פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק גנים לאומיים). תפקידה של רט"ג הוא לטפל בכל ענייני הגנים הלאומיים ושמורות הטבע וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם.

מתוקף תפקידה רט"ג מחזיקה בגן לאומי סובב חומות. תכנית מתאר כללית לעיר העתיקה וסביבתה ייעדה את שטח הגן לשטח פתוח ציבורי ומיוחד. התכנית, שפורסמה בשנת 1977⁵, קבעה כי יש לפתח את האזור בד בבד עם שמירה על אופיו, על הנוף הטבעי והעירוני, על האתרים המסורתיים לדתות השונות ועל האתרים הארכאולוגיים.

גן לאומי סובב חומות כולל את האתר התיירותי והארכאולוגי עיר דוד, מקום משכנה של ירושלים הקדומה מראשית ימיה עד לאמצע ימי הביניים; בעיר דוד מתגוררים יהודים וערבים.

רט"ג מחזיקה גם בגן לאומי עמק צורים. גן זה ממוקם באפיק נחל קדרון, למרגלות הר הצופים והר הזיתים, מצפון מזרח לגן לאומי סובב חומות ולעיר העתיקה. הגן משתרע על פני 170 דונם.

2. החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ נוסדה בשנת 1969 כחברה ממשלתית לשם שיקום הרובע היהודי ופיתוחו כאתר לאומי, דתי, היסטורי ותרבותי. החברה מחזיקה ב"פיר וורן" המצוי בעיר דוד, ובמרכז דוידסון אשר ברובע היהודי.

3. עמותת אלע"ד - אל עיר דוד הינה עמותה פרטית הפועלת לחיזוק הקשר היהודי לירושלים, באמצעות קיום סיורים והדרכות, אכלוס ופרסום חומר הסברה.

על פי הסכמים משנת 2002 ומשנת 2012 העמותה מתפעלת, מנהלת ומפתחת את פיר וורן. משנת 2005 היא מתפעלת ומפתחת את עיר דוד ומפעילה מיזמים בתחום גן לאומי סובב חומות ובתחום גן לאומי עמק צורים. עיר דוד הפכה לידידותית למבקרים, הודות לפעילותה הענפה של העמותה, ומשנת 2003 ועד שנת 2013 עלה מספר המבקרים בה מכ-36,000 לכ-394,000 מבקרים בשנה.

5 "תכנית מס' 9/עמ' לירושלים העתיקה וסביבתה", ילקוט הפרסומים 2308, 31.3.77.

פעולות הביקורת



בשנים 1991-2015
חתמה רמ"י על כמה
חוזים והסכמים עם
החברה, העמותה
ורט"ג לגבי אותן
חלקות, אשר מצויות
בגן לאומי סובב
חומות

בחודשים יוני 2014 - אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה התקשרויות בנוגע לזכויות במקרקעין בעיר דוד, הנמצאת כאמור בגן לאומי סובב חומות. עוד נבחנו אופן הפיקוח של רט"ג על הפעילויות שמקיימת העמותה בגן לאומי סובב חומות ובגן לאומי עמק צורים והתקשרויותיה של החברה עם העמותה בעניין פיר וורן והיבטים מסוימים בהליך קבלת ההחלטות בדבר מסירת תפעול מרכז דוידסון לידי העמותה. השלמות ובירורים נעשו ברשות העתיקות וברשות מקרקעי ישראל. עדכונים שונים נעשו עד יולי 2016.

זכויות במקרקעין בשטחי עיר דוד

רמ"י הוקמה על מנת לנהל את מקרקעי ישראל, מכוח חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. תפקידי רמ"י הם בין היתר הקצאת קרקעות, רכישת קרקעות, שמירת זכויות בעלי המקרקעין, קידום רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין ומתן שירותים לבעלי זכויות במקרקעין.

התקשרויות חופפות בנוגע לזכויות במקרקעין

נציגי רמ"י הסבירו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 כי ככלל רמ"י אינה מאשרת עסקות המעניקות לגורמים שונים זכויות לשימוש באותה יחידת קרקע בעת ובעונה אחת.

ואולם, הועלה כי בשנים 1991-2015 חתמה רמ"י על כמה חוזים והסכמים עם החברה, העמותה ורט"ג לגבי אותן חלקות, אשר מצויות בגן לאומי סובב חומות, והדבר יצר אי-בהירות בדבר זכויות החזקה על החלקות, ובחלק מהשנים גם נוצרו זכויות חופפות; זאת, בין היתר, מכיוון שמכוח החוזים וההסכמים עם רמ"י, בשנים 2002-2015 חתמו החברה ורט"ג, כל אחת בנפרד, על הסכמים שונים עם העמותה בנוגע לחלקות הללו. להלן פרטים:

1. חוזה בין רמ"י לחברה: ביולי 1991 החכירה רמ"י לחברה חלקות בעיר דוד, על פי חוזה שחתמה עמה בעניין זה (להלן - חוזה החכירה עם החברה משנת 1991). החוזה נחתם לתקופה של 49 שנים, ומטרת החכירה הוגדרה בו "גידור השטח ושמירה". בנספח לחוזה הורחבה מטרת החכירה להשגת כל המטרות שלשמן הוקמה החברה. עוד נקבע בנספח כי בתקופת החכירה תהיה החברה אחראית להחזקתו של השטח, לניהולו ולפיקוח עליו.

בטופס "סיכום עסקה" של רמ"י מפברואר 1994 נכתב כי במרץ 1992 בוטל חוזה החכירה עם החברה משנת 1991. ואולם במאי 1992 כתב מנכ"ל החברה באותה העת לרמ"י כי בנסיבות שבהן רמ"י מבקשת להעניק למשרד הבינוי והשיכון הרשאה לתכנון ולפיתוח של המקרקעין שלגביהם נחתם חוזה החכירה, מסכימה החברה לוותר על יישום חוזה החכירה, בתנאי שתקבל הרשאה

להפעיל את האתרים הארכאולוגיים שיישאר בשטח. בדצמבר 1992 הציג מנהל מחוז ירושלים ברמ"י דאז למנכ"ל רמ"י דאז לחדש את החפירות הארכאולוגיות באזור באמצעות רשות העתיקות, אולם ציין כי לשם כך יצטרך שר הבינוי והשיכון דאז להורות לחברה לוותר על התנאי שהציבה.

בטופס "סיכום עסקה" של רמ"י מפרוואר 1994 נכתב כי רמ"י פעלה לקבלת כתב ויתור מהחברה, אך לא קיבלה כתב ויתור בנוסח המקובל, וכי יש למסור את אותו השטח למשרד הבינוי והשיכון ללא קבלת כתב הויתור. ציין כי ברמ"י לא נמצאו מסמכים ולפיהם היא הודיעה לחברה כי היא מבטלת באופן חד-צדדי את חוזה החכירה עמה משנת 1991.

בתשובותיה של רמ"י למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 ומינואר 2016 (שתי התשובות יכוננו להלן - תשובת רמ"י) ציין כי חוזה החכירה עם החברה משנת 1991 בוטל בשנת 1992. בתשובותיה של החברה למשרד מבקר המדינה מנובמבר ומדצמבר 2015 ומיולי 2016 (התשובות יכוננו להלן - תשובת החברה) ציין כי חוזה החכירה עומד בתוקפו, וכי לרמ"י היה ידוע שהויתור הוא זמני - למשך שנה בלבד. כן המציאה החברה חוות דעת של היועצת המשפטית שלה מיוני 1993, ולפיה "הואיל ועד כה לא נחתם כל הסכם לעניין האתרים הארכאולוגיים עם החברה - לא נתמלא התנאי המתלה להסכם הויתור על חוזה החכירה והוא עומד בתוקף".

רמ"י מסרה בתשובתה כי ביולי 2016 היא הודיעה לחברה שבעקבות טיוטת דוח הביקורת התברר לה לראשונה כי לחברה טענות בדבר זכויות מכוח חוזה החכירה עם החברה משנת 1991, וכי עמדתה היא כי אין לחברה כל זכויות במקרקעין, וכי אלו בוטלו ב-1992.

2. חוזה בין רמ"י לעמותה: באוקטובר 1997 נחתם חוזה הרשאה בין רמ"י לבין העמותה, למטרות שמירה והחזקה של חלקות בעיר דוד (להלן - חוזה ההרשאה עם העמותה); תוקף החוזה נקבע לשבע שנים. החלקות אשר לגביהן נחתם חוזה זה הן ברובן אותן החלקות שלגביהן נחתם חוזה החכירה עם החברה משנת 1991 (ראו לוח 1 להלן). במסגרת הליכים משפטיים שהתקיימו בבג"ץ⁶ הודיעה רמ"י לעמותה במרץ 1999 על ביטול חוזה ההרשאה.

בתשובת רמ"י ציין כי מאחר שלשיטתה, חוזה החכירה עם החברה משנת 1991 בוטל בשנת 1992, לא הייתה תקופה שבה התקיימה חפיפה בין חוזה החכירה עם החברה משנת 1991 ובין חוזה ההרשאה עם העמותה.

בלוח שלהלן מצוינות חלקות המקרקעין שבהן היו (לכאורה) לחברה ולעמותה זכויות חופפות בשנים 1997-1999 (לשם שמירת פרטיות בעלי החלקות הן לא הובאו בשמן):

לוח 1: זכויות חופפות (לכאורה) של החברה והעמותה בחלקות בעיר דוד, בשנים 1997-1999

החלקה	זכויות החברה על פי חוזה החכירה עם החברה מ-1991	זכויות העמותה על פי חוזה ההרשאה עם העמותה מ-1997
א	בשלמות	בשלמות
ב	בשלמות	-
ג	-	בחלק
ד	-	בשלמות
ה	בשלמות	בשלמות
ו	בשלמות	בשלמות
ז	בשלמות	בשלמות
ח	בשלמות	בשלמות
ט	בשלמות	בחלק
י	-	בחלק
יא	בשלמות	בשלמות
יב	-	בחלק
יג	בשלמות	בשלמות
יד	-	בשלמות
סה"כ שטח (במ"ר)	17,470	26,007

3. התקשרות בין רמ"י לרט"ג: בדצמבר 2000 חתמה רמ"י עם רט"ג על הסכם הרשאה לשבע שנים (להלן - הסכם רט"ג 2000). בהסכם ניתנה לרט"ג החזקה בלעדית⁷ בחלקות בעיר דוד, בכפוף לנספח ג', שצוין כי הוא מתאר את התחייבויות רמ"י בגין חלקות המפורטות באותו נספח, וכי הוא חלק בלתי נפרד מההסכם. ואולם מסמך שמכונה נספח ג' לא צורף להסכם. להסכם צורף תשריט הכולל טבלה של חלקות שלעמותה יש זכויות בהן (להלן - מפת זכויות העמותה), אולם לא הוגדרו סוגי הזכויות, השטחים שהן חלות בהם ומועד קבלתן.

יצוין כי לעמותה היו זכויות קנייניות, דוגמת דיירות מוגנת, בדירות בארבע חלקות המצויות בעיר דוד. הזכויות הוקנו לעמותה מכוח חוזים שנחתמו בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים של המאה העשרים. בשנים 2003-2006 הוסבו הזכויות לזכויות חכירה מרמ"י.

7 מעמדה של רט"ג מכוח הסכם רט"ג 2000 הוא מעמד של מחזיק על פי הרשאה שאינה ניתנת לביטול, כל עוד השטח או חלק ממנו מוכרז שמורת טבע.

בתשובת רמ"י ובתשובותיה של העמותה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 ומינואר ויולי 2016 (התשובות יכוננו להלן - תשובת העמותה) נמסר כי נספח ג' האמור, המפנה להתחייבויות של רמ"י, הוא למעשה מפת זכויות העמותה אשר צורפה להסכם ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו.

ביולי 2015 נחתם בין רמ"י לרט"ג חוזה הרשאה ל-14 שנה⁸ (להלן - חוזה רט"ג 2015). בחוזה זה ניתנה לרט"ג הרשאה לשמירה על הקרקע ופיקוח על הנעשה בה.

בלוח 2 מצוינות חלקות המקרקעין אשר בהן היו (לכאורה) לחברה ולרט"ג זכויות חופפות בשנים 2000-2015 (לשם שמירת פרטיות בעלי החלקות הן לא הובאו בשמן):

לוח 2: זכויות חופפות (לכאורה) של החברה ורט"ג בחלקות בעיר דוד, בשנים 2000-2015

החלקה	זכויות החברה על פי הסכם החכירה עם החברה משנת 1991	זכויות רט"ג על פי הסכם רט"ג 2000 לשנים 2000-2007	זכויות רט"ג על פי חוזה רט"ג 2015 לשנים 2007-2021
א	בשלמות	בשלמות	בשלמות
ב	בשלמות	-	-
ג	-	בחלק	בשלמות
ד	-	-	-
ה	בשלמות	בשלמות	בחלק
ו	בשלמות	בשלמות	בשלמות
ז	בשלמות	בשלמות	-
ח	בשלמות	בשלמות	בשלמות
ט	בשלמות	בחלק	בחלק
י	-	בחלק	בשלמות
יא	בשלמות	בשלמות	בשלמות
יב	-	בחלק	בחלק
יג	בשלמות	בשלמות	בשלמות
סה"כ השטח (במ"ר)	17,470	כ-24,000	25,062

4. הסכמים בין החברה לעמותה: בדצמבר 2002 חתמה החברה עם העמותה על הסכם לתקופה של עשר שנים, לתפעול, ניהול ופיתוח של פיר וורן (להלן - הסכם פיר וורן). בהסכם זה הצהירה החברה כי היא המחזיקה ובעלת זכויות החכירה בשטחים בעיר דוד משנת 1991. תנאי התמורה עודכנו מדי פעם בפעם. בשנת 2012 נחתם הסכם חדש בין החברה לעמותה, ובשנת 2014 חודש תוקפו והוא היה בתוקף במועד סיום הביקורת באוקטובר 2015.

5. הסכמים בין רט"ג לעמותה: בשנת 2005 חתמה רט"ג עם העמותה על הסכם לתפעול עיר דוד (להלן - הסכם תפעול 2005). ההסכם נחתם לשנה, עם אפשרות הארכה לשלוש שנים נוספות וכן הלאה.

בשנת 2010 הוגשה עתירה לבג"ץ⁹ נגד הארכת התוקף של הסכם תפעול 2005. בפסק דין שניתן במרץ 2012 (להלן - בג"ץ עיר עמים) אישר בג"ץ נוסח חדש של הסכם תפעול בין הצדדים. בג"ץ קבע כי "בעל סמכות יכול להיעזר בגורם אחר לצורך מילוי תפקידו על ידי העברה של תפקידים בעלי אופי טכני, ואפילו כרוכה בהם הפעלה מוגבלת של שיקול דעת על ידי אותו גורם". בהתאם לכך קבע בג"ץ כי הניהול הישיר של עיר דוד ייעשה על ידי רט"ג, וכי היא רשאית למסור לאחר רק את תפעולו של האתר.

במרץ 2012 נחתם בין רט"ג לעמותה הסכם לתפעול עיר דוד (להלן - הסכם התפעול). תוקף ההסכם נקבע לשלוש שנים, עם אפשרות הארכה לשלוש שנים נוספות וכן הלאה.

6. השלכות ההתקשרויות החופפות:


א. בשנים 2002-2014 חתמה כאמור החברה על הסכמים עם העמותה לגבי פיר וורן. זאת אף שבעת שבמסמכי רמ"י צוין כי כבר בשנת 1992 בוטל חוזה החכירה עם החברה משנת 1991. רט"ג מצדה חתמה עם העמותה על הסכם תפעול בהסתמך על זכויות העמותה בעיר דוד, ובהן זכויות על פי הסכם פיר וורן, שהקנה לעמותה זכויות לתפעול, ניהול ופיתוח של פיר וורן.

ב. במכתב ששלח במאי 2010 יו"ר העמותה דאז¹⁰ למנכ"ל החברה דאז הוא ציין כי השטח שלגביו נחתם הסכם פיר וורן נמצא "בכפל חזקות" - של החברה ושל רט"ג (להלן - מכתב העמותה משנת 2010). יו"ר העמותה דאז הודיע למנכ"ל החברה דאז: "אם תחליטו להעלות את סכום התשלום [של העמותה] לחברה... לא תהיה לנו ברירה אלא להביא את ההכרעה לשולחנו של היועץ המשפטי לממשלה. ואני רואה סיכוי סביר שהעניין יוכרע לטובת רט"ג, כיוון שעיר דוד הינה חלק מגן לאומי סובב חומות".

בתשובת החברה נמסר שעד שנת 2010 לא היה ידוע לה על חוזה בין רמ"י לרט"ג, וכי נודע לה "רק ב-2010 ממנכ"ל העמותה [יו"ר העמותה דאז] כי יש בידו חוזים כפולים אך החברה לא הסכימה לוותר על זכותה בשטח". החברה ציינה ש"רמ"י לא טרחה לידע את החברה על כוונתה לחתום על

9 בג"ץ 5031/10 עמותת עיר עמים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (פורסם במאגר ממוחשב, 26.3.12).

10 יו"ר העמותה מונה למנכ"ל העמותה ב-31.12.10.


משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י, לחברה ולרט"ג שהתנהלותן המתוארת לעיל - אי-ביטול מסודר של התקשרות, ביצוע התקשרויות המקנות זכויות חופפות ואי-ליבון מצב הזכויות במקרקעין - אינה הולמת גופים ציבוריים ככלל

חוזה עם הרט"ג לשטחי עיר דוד ועמותת אלע"ד הסתירה מידע זה מן החברה במשך כל אותן שנים (2002-2010)". החברה הוסיפה בתשובתה כי "להבנתה ביקש מנכ"ל העמותה [יו"ר העמותה דאז] להחליש את כוחה של החברה במו"מ לחידוש ההסכם [בין החברה לעמותה], בכך שטען לקיום הסכם כפול".

ג. בהסכם רט"ג 2000 נקבע כי כל עוד הוא בתוקף, לא תחכיר רמ"י את השטח, לא תאפשר לאחרים להחזיק בו ולא תעשה כל פעולה לגביו שלא לפי הסכם זה, למעט כדי למלא את התחייבויותיה המפורטות בנספח ג' להסכם.

נמצא כי בדצמבר 2003 חתמה רמ"י עם העמותה על חוזה חכירה ל-49 שנים לגבי חלקה ז' בשלמותה, אף שהתחייבה כלפי רט"ג בהסכם 2000 שלא תחכיר את השטח. בשנים 2004 עד 2007 הייתה אפוא חלקה ז' בשלמותה מצויה לכאורה בכפל החזקות - החזקה של רט"ג והחזקה של העמותה.

בתשובת רמ"י נמסר כי נוכח הערות משרד מבקר המדינה היא הגיעה למסקנה שיהיה נכון לכלול בחוזה חכירה עם רט"ג גם את חלקות ז' ו-יב', אף על פי שנגרעו במסגרת חוזה רט"ג 2015, ובד בבד לציין בחוזה תנאי מיוחד בדבר זכויות העמותה בחלקות אלה.



משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י, לחברה ולרט"ג שהתנהלותן המתוארת לעיל - אי-ביטול מסודר של התקשרות, ביצוע התקשרויות המקנות זכויות חופפות ואי-ליבון מצב הזכויות במקרקעין - אינה הולמת גופים ציבוריים ככלל, ועל אחת כמה וכמה כשמדובר בפעילות ובזכויות באזור כה רגיש, שבו יש חשיבות עילאית להסדרת זכויות המקרקעין ולתיאום מיטבי בין רשויות המדינה.

בפגישה של נציגי רמ"י עם נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 טענו נציגי רמ"י כי חוזה החכירה עם החברה משנת 1991, חוזה ההרשאה עם העמותה מ-1997, הסכם רט"ג 2000 וחוזה רט"ג 2015 חלו על תקופות עוקבות, ולא חופפות. עוד טענו נציגי רמ"י כי חתימת החוזים וההסכם לאחר חוזה החכירה עם החברה משנת 1991 נעשתה משום שאצל רמ"י היה רשום שחוזה החכירה עם החברה משנת 1991 בוטל. כמו כן טענו נציגי רמ"י כי עד למועד הפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה לא ידעו אותם לא רט"ג ולא החברה בדבר כפל החוזים לגבי אותן חלקות.

על רמ"י לבחון
לאלתר את מכלול
העסקאות הנוגעות
לעיר דוד ואת הזכויות
הנובעות מהן,
ולהבהיר מי הם בעלי
הזכויות, מה מהות
הזכויות ומהו המדרג
שלהן

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי תשובתה אינה מתיישבת עם נוסחי החוזים וההסכם שהוצגו בדוח זה, ומכל מקום התנהלותה של רמ"י בקשר לחוזה החכירה עם החברה משנת 1991, ובייחוד לביטול, שלא ברור אם נעשה, תרמה רבות לחוסר הבהירות הבסיסית בדבר זהות בעלי החזקות על אותן החלקות. משרד מבקר המדינה רואה את הדבר בחומרה, בייחוד נוכח רגישותו של המקום שלגביו נחתמו ההסכמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח טענתו של יו"ר העמותה דאז, היה על החברה לבדוק אצל רמ"י, לכל הפחות משנת 2010, את סטטוס חוזה החכירה של החברה משנת 1991 ואת מארג זכויותיה בהקשר זה. בדיקה כזאת לא נעשתה עד מועד סיום הביקורת.

אשר לרט"ג - לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שנודע לרט"ג (לפחות בשנת 2013) על הטענות שלפיהן בחלקות מסוימות יש בו זמנית זכויות, חזקות ובעלויות לגורמים שונים - היה ראוי שתבדוק עם רמ"י, שהיא הגורם המוסמך, את מכלול הזכויות בחלקות אלה.

רט"ג הודיעה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 ומיולי 2016 (שתי התשובות יחד יכוננו להלן - תשובת רט"ג) כי בעקבות הביקורת היא תפנה לרמ"י על מנת לדעת מה עמדתה לגבי תקפות ההסכמים שבין רמ"י לבין החברה וגורמים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רמ"י לבחון לאלתר את מכלול העסקאות הנוגעות לעיר דוד ואת הזכויות הנובעות מהן, ולהבהיר מי הם בעלי הזכויות, מה מהות הזכויות ומהו המדרג שלהן. כמו כן, על רמ"י להקפיד להימנע מכריתת התקשרויות חופפות ומתן זכויות חופפות על אותן חלקות לגופים שונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלותם של כלל הגורמים המעורבים: רמ"י, החברה ורט"ג, יצרה אי-בהירות בדבר הזכויות וההחזקות במקרקעין הללו, שכאמור מצויים באזור רגיש ביותר, והביאו להחלשת מעמדן של החברה ורט"ג בשטחי עיר דוד. הרגישות האמורה מחייבת התנהלות מסודרת ואחראית של גורמים אלה, ויש לקוות כי כך יתנהלו בעתיד.

שינוי ייעוד חלקות לפי חוזה

בחוזים של העמותה עם עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ¹¹ ועם רמ"י בנוגע לזכויות החכירה של העמותה בחלקות שונות בעיר דוד, נקבע כי הן למטרות מגורים. ב-6.2.13 התקבל אצל ממונה מחוזית על מחלקת עסקות ברמ"י (להלן - הממונה) מכתבו של מנכ"ל העמותה, ובו בקשה כי רמ"י תאשר לשנות את הייעוד

הקבוע בחוזי החכירה (בנוגע לשלוש חלקות), ולקבוע שמטרת החכירה כוללת גם פעילות תיירותית.

עוד באותו היום כתבה הממונה למנכ"ל העמותה כי "אין מניעה להתאים את השימושים במבנים בהתאם לשימושים המותרים בתב"ע [תכנית בניין עיר] החלה על המתחם והעולים בקנה אחד עם התוכניות החלות על החלקות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי מתן אישור לשינוי מהותי - ממגורים (כפי שנקבע בהסכמים) לתיירות - מצריך בחינה של מלוא המשמעויות הנובעות מכך (כלכליות ותכנוניות) ותיאום עם כלל הגורמים הרלוונטיים. מתן אישור גורף לשינוי כאמור ביום שבו התקבלה הבקשה בעניין מעלה תהיות אם בחינה ותיאום כאמור אכן בוצעו.

בתשובת רמ"י נמסר כי חוזי החכירה בין רמ"י לעמותה מאפשרים שינוי ייעוד לייעוד אחר אשר קיים בתכנית תקפה, וכי אם ייעוד מסוים מאושר מהבחינה הסטוטורית, יכול חוכר למטרת מגורים לבקש את שינוי הייעוד בחוזה. לדברי רמ"י, היא אינה בוחנת את נכונות התכנית הסטוטורית התקפה, שכן הדבר אינו בסמכותה, ולא ברור לה עם אילו גורמים היה צריך לתאם את אישור הבקשה נוכח קיומה של תכנית תקפה. רמ"י הוסיפה כי נוכח הערות משרד מבקר המדינה, היא תבחן את מצב הדברים בשטח שעליו חל החוזה מבחינת מחויבות החזית של העמותה, ואם הדבר יידרש, יטופל הנושא על פי נוהלי רמ"י. ביולי 2016 הודיעה רמ"י כי "נושא השימוש הנוסף לתיירות נמצא בבדיקה נוספת".

התקשרויות לניהול ותפעול של אתרים ולהפעלת מיזמים ללא מכרז

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע כי חברה ממשלתית (כגון החברה) ותאגיד שהוקם לפי חוק (כגון רט"ג ורשות העתיקות) יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, במכרז פומבי המזמן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, נקבע כי גוף ציבורי¹² שהחליט לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז, ינהל את ההליכים ככל האפשר לפי עקרונות של שקיפות, הגינות ושוויוניות, באופן המבטיח את מירב היתרונות לגוף הציבורי. החלטה של גוף ציבורי לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז, אם הדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין, תתקבל בוועדת המכרזים ותפורסם באתר האינטרנט שלו.

התקשרות החברה עם העמותה לגבי פיר וורן

כאמור, בדצמבר 2002 חתמה החברה עם העמותה על הסכם לפיתוח, לתפעול ולניהול של פיר וורן, לתקופה של עשר שנים. במבוא להסכם נכתב כי "שטחי החברה ושטחי העמותה שלובים זה בזה ולא ניתן להפרידם, לנהלם בנפרד, או להגיע אליהם בלי להגיע לשטחי הצד השני". העמותה התחייבה בהסכם זה לשלם לחברה בכל שנה שיעור מסוים מהמחיר שישלם כל מבקר תמורת כרטיס כניסה לעיר דוד (הכולל גם כניסה לפיר וורן), חוץ מ-30,000 המבקרים הראשונים.

בספטמבר 2008 קיבלו החברה והעמותה דוח שמאות, ולפיו התמורה השנתית לשנים 2006-2008 שהחברה צריכה לקבל בגין הסכם פיר וורן היא 100,000 ש"ח כולל מע"ם. זאת, בין היתר מאחר "שבהתאם למאזני הבוחן של... [העמותה]... תפעול האתר אינו כלכלי ויוצר הפסדים כבדים לעמותה". באותו חודש קבעה ועדת היגוי שבראשה עמדו מנכ"ל החברה באותה העת ויו"ר העמותה דאז, נוסחת חישוב חדשה לתשלום (להלן - הסיכום מ-2008). לפי הסיכום מ-2008, עבור השנים 2006-2009 תשלם העמותה לחברה 110,000 ש"ח בתוספת מחצית המע"ם¹³ לשנה, ללא קשר למספר המבקרים בעיר דוד.

במכתב העמותה משנת 2010 ביקש יו"ר העמותה דאז ממנכ"ל החברה דאז להאריך את תוקף הסיכום מ-2008, באותם התנאים. כאמור לעיל, יו"ר העמותה דאז טען במכתב כי פיר וורן נמצא בכפל חזקות, של החברה ושל הרט"ג, והודיע למנכ"ל החברה דאז: "אם תחליטו להעלות את סכום התשלום לחברה... לא תהיה לנו ברירה אלא להביא את ההכרעה לשולחנו של היועץ המשפטי לממשלה. ואני רואה סיכוי סביר שהעניין יוכרע לטובת רט"ג, כיוון שעיר דוד הינה חלק מגן לאומי סובב חומות ירושלים".

בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה ביולי 2010 הוחלט כי "תוקם ועדה שתבדוק את ההבטים של הבקשה [להאריך את תוקף הסיכום מ-2008 כפי שצוין במכתב העמותה משנת 2010]... המלצה זו תובא לאישור הדירקטוריון".

בחברה אין מסמכים המעידים כי ועדה כלשהי בדקה את הבקשה. ביוני 2011 סיכמו החברה והעמותה המלצה לדמי שכירות לשנים 2010-2013 וקבעה שתובא לאישור הדירקטוריון, אולם לא התקיים דיון בדירקטוריון בנושא.

ביולי 2012 נחתם הסכם בין החברה לעמותה - לניהול, להפעלה, למימון ולתחזוקה של פיר וורן בשנים 2010-2013 (להלן - הסכם 2012). בהסכם 2012 נקבע כי בגין שנת 2010 תשלם העמותה לחברה כ-109,000 ש"ח, בתוספת מע"ם, וכי בעבור השנים 2010-2013 תשלם העמותה 250,000 ש"ח לשנה בתוספת מע"ם (להלן - דמי השכירות), ומהם יוחזרו לה 125,000 ש"ח בדרך של פיתוח השטח שבעלותה בפיר וורן. עוד נקבע כי עם פקיעת תוקפו של ההסכם, בסוף שנת 2013, הוא יוארך על תנאיו, בשינוי התמורה בלבד.

ועדת המכרזים של
החברה לא דנה כלל
בהתקשרות עם
העמותה בהסכם
2012

ועדת המכרזים של החברה דנה באוגוסט 2014 בהארכת תוקף הסכם 2012 וקבעה כי "מדובר בחידוש הסכם שכירות ו/או הארכה של זה באופן המשפר משמעותית את הכנסות החברה מהשכירות באתר זה... הגיעה הועדה למסקנה כי הסכום המוצע של 200,000 ₪ לשנה, הוא סכום סביר ויותר מכך".

בספטמבר 2014 דן דירקטוריון החברה בהארכת תוקף הסכם 2012. מתמליל הדיון עולה שסמנכ"ל החברה¹⁴ הסביר שמאחר שיש גם לרט"ג בעלות על השטח "הגענו להבנה בקריצה, הוא [מנכ"ל העמותה] מבין שאנחנו צריכים את ההכנסות שלנו... ההמלצה של הנהלת החברה היא... לא להתחיל מלחמות עם עיר דוד". הדירקטוריון אישר את הארכת תוקף ההסכם עם העמותה עד סוף שנת 2015, בתמורה ל-200,000 ש"ח לשנה בתוספת מע"ם. בנובמבר 2014 נחתם הסכם (להלן - הסכם 2014), ובו נקבע כי עם פקיעת תוקפו, ייחתם הסכם חדש בתנאים זהים לתנאי ולתנאי הסכם 2012, למעט בעניין התמורה.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי קבלת ההחלטות בחברה לקראת החתימה על הסכם 2012 והסכם 2014, ואלה ממצאי הבדיקה:

1. נוהל השכרת נכסים של החברה מ-1.4.12 (להלן - נוהל השכרת נכסים), המסדיר את הליך השכרת נכסי החברה, קובע כי לגבי כל נכס שמציעה החברה להשכרה יוכן תיק נכס ותתקבל הערכת שמאי; נוסף על כך יפורסמו פרטי הנכס באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, והשכרתו תבצע בהליך מכרזי או בפנייה תחרותית.

נמצא כי ועדת המכרזים של החברה לא דנה כלל בהתקשרות עם העמותה בהסכם 2012. זאת ועוד, החברה לא פעלה על פי נוהל השכרת נכסים בעת שחתמה על הסכם 2012 ועל הסכם 2014: היא לא קיבלה הערכות שמאי, כפי שקיבלה בשנת 2008; לא פורסמו פרטי הנכס לקראת השכרתו; ולא התקיים הליך תחרותי או מכרזי להשכרתו או פטור מכך. עוד נמצא כי אין בחברה מסמכים שלפיהם נעשתה עבודת מטה כתשתית לקבלת ההחלטה בדבר סכום דמי השכירות שנקבעו בהסכם 2012 ובהסכם 2014. כמו כן נמצא כי לחברה לא היו נתונים כספיים הנוגעים לאתר, וכי היא לא בחנה חלופות לאופן הפעלתו. נוסף על כך נמצא כי הסכם 2012, ששימש בסיס להסכם 2014, לא הובא לאישור הדירקטוריון.

בתשובת החברה נטען כי הגישה היחידה האפשרית לפיר וורן היא דרך אתר עיר דוד ואין כל דרך להפריד ביניהם. במצב זה, וכשלעמותה זכויות קנייניות באתר עיר דוד, לא יכול לחול על פיר וורן נוהל השכרת נכסים כאילו מדובר בכל נכס הניתן להשכרה. בנסיבות אלה לטענת החברה מתבקשת גם מתכונת התקשרות שונה וייחודית.

14 בספטמבר 2014 מינה הדירקטוריון את סמנכ"ל החברה למנכ"ל החברה בפועל, והוא החל את תפקידו בנובמבר 2014.


מספר המבקרים בעיר
דוד עלה מכ-36,000
בשנת 2003
לכ-394,000 בשנת
2013 (גידול של
944%)

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי גם אם לטענתה התקיימו נסיבות המצדיקות מתן פטור מפרסום מכרז, היה על החברה לדון בכך באמצעות הגופים המוסמכים על פי תקנות חובת המכרזים ולקבל החלטה ברורה ומנומקת בעניין, וכאמור לעיל הדבר לא נעשה.

2. כאמור, הסיכום מ-2008 והסכמי 2012 ו-2014 שינו את התמורה שקיבלה החברה, מתמורה הנגזרת ממספר המבקרים בעיר דוד לתמורה בסכום קבוע. כבר בדוח ביקורת פנים של החברה משנת 2009 נכתב כי "הערכת ההפסד של החברה לאור ההסכם החדש [הקובע דמי שכירות קבועים] עומד על כמיליון שקלים לתקופה של 4 שנים (2006-2009)".

מדוחות שונים שהגישה העמותה לרט"ג עולה כי מספר המבקרים בעיר דוד עלה מכ-36,000 בשנת 2003 לכ-394,000 בשנת 2013 (גידול של 944%). מדוחות בדבר ההכנסות וההוצאות בגין תפעול עיר דוד לשנים 1998-2012 ולשנת 2013, עולה כי הכנסות העמותה ממכירת כרטיסים למבקרים עלו מכ-483,000 ש"ח בשנת 2003¹⁵ לכ-5.47 מיליון ש"ח בשנת 2013 (גידול של יותר מ-1,000%).

הביקורת העלתה כי החברה לא השכילה למנף את העלייה הניכרת במספר המבקרים בעיר דוד ובהכנסות העמותה ממכירת כרטיסי כניסה לאתר, וממילא לפיר וורן, להגדלת רווחיה ולשימוש לצרכי הציבור. זאת אף שדמי השכירות אמורים לשקף את הגידול בהכנסות או לכל הפחות להיגזר ממנו. כמו כן, מצב זה הביא לאובדן כספי ציבור לטובת גוף פרטי.

בתשובת החברה נמסר כי הנתונים המוצגים בדוחות בדבר גידול בהכנסות כאמור אינם מוכרים לה. החברה הודיעה בתשובתה כי תביא עניין זה לדיון בישיבת הדירקטוריון שלה, על מנת לבחון את מתכונת חידוש ההסכם עם העמותה בסוף שנת 2015.

3. עוד העלתה הביקורת כי החברה לא פעלה להסדיר עם העמותה את נושא התמורה במועד. ביולי 2012 סוכם למפרע סכום דמי השכירות משנת 2010; בנובמבר 2014 נעשה סיכום למפרע שתוקפו מינואר אותה שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי חתימה על הסכם וסיכומים למפרע מעקרת מתוכן כל דיון במהות העסקה. החברה, בהסכמה שבשתיקה, איפשרה לעמותה להמשיך לנהל ולתפעל את פיר וורן ללא קביעת דמי שכירות, אלא רק למפרע.

15 בדוח פירוט הכנסות והוצאות בגין תפעול אתר עיר דוד לשנים 1998-2012 צוין כי ההכנסות בשנת 2003 הן בגין כניסות לאתר עיר דוד ובגין ההדרכות הנעשות בו, בלי להפריד ביניהן. ברור אפוא כי סכום ההכנסות מכניסות בלבד הוא נמוך מהסכום המצוין לעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי אין לאפשר מסירת נכס שבבעלותה לניהולה ולתפעולה של עמותה פרטית, ואף לא חידוש הסכם ללא הליך לפי דיני המכרזים, ללא בדיקת השווי ההוגן וללא בדיקת כדאיות כלכלית, שמסתמכת, בין השאר, על הגידול הדרמטי במספר המבקרים.

הליכים לקראת התקשרות בין החברה לעמותה בנוגע למרכז דוידסון

החברה היא בעלת זכויות במרכז דוידסון¹⁶ ואחראית לניהולו של המרכז. מרכז דוידסון מצוי למרגלות הר הבית וכולל מוצגים מימי בית שני. המרכז משתרע על שטח של 16 דונם וכולל את החלק הדרומי של הכותל המערבי ואת קשת רובינסון¹⁷.

בשנת 2001 השכירה החברה את מרכז דוידסון לחברה לפיתוח מזרח ירושלים בע"מ (להלן - פמ"י). באפריל 2014 התפנתה פמ"י ממרכז דוידסון, והחברה קיבלה לידיה את החזקה בו. ב-26.2.14 חתמה החברה עם העמותה על הסכם "לשיתוף פעולה לתפעול המרכז ולפיתוחו" של מרכז דוידסון, בתמורה לסכום שלא יקטן מ-400,000 ש"ח בשנה (להלן - הסכם דוידסון); ההסכם נחתם לתקופה של חמש שנים עם אפשרות להארכה. עוד נקבע בהסכם כי אם יתברר שהכנסות המרכז עלו על הוצאות ההפעלה השוטפות ועל תשלום המינימום, תשלם העמותה לחברה 40% מההכנסות העודפות.

בספטמבר 2014 פסק בית משפט השלום שהסכם דוידסון יבוטל¹⁸. באוקטובר 2015 קיבל בית המשפט המחוזי את ערעורה של העמותה על פסק הדין והכיר בתוקפו של הסכם דוידסון¹⁹. בנובמבר 2015 הגישה מדינת ישראל לבית המשפט העליון בקשת רשות ערעור על פסק הדין, ובאותו היום ניתן צו לעיכוב ביצוע פסק הדין²⁰. בדצמבר 2015 קבע שופט בית המשפט העליון כי הבקשה תועבר לדיון לפני הרכב שופטים²¹.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים מסוימים בהליך קבלת ההחלטות בחברה לקראת חתימתה על הסכם דוידסון. **יודגש כי אין בממצאי הביקורת בנושא זה כדי להוות משום נקיטת עמדה, ואין להם נגיעה לשאלות השנויות במחלוקת בין הצדדים בבית המשפט, לא במישרין ולא בעקיפין.**

16 ראו הערה 2.

17 "קשת רובינסון" הוא כינויו של שרידי מחלף בכניסה להר הבית מימי בית שני. המחלף איפשר להולכים מחוץ להר הבית, במפלס הרחוב הנמוך, לעלות למפלס הר הבית הגבוה. שרידי הקשת שוכנים סמוך לפינה הדרומית-מערבית של הר הבית, מימין לשער המוגרבים. המחלף חרב כמעט לגמרי עם חורבן הבית בשנת 70 לספירה, בעקבות המרד הגדול.

18 ת"א 60379-03-14 **מדינת ישראל נ' החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים** (פורסם במאגר ממוחשב, 8.9.14).

19 ע"א 43931/10-14 **עמותת א.ל.ע.ד נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.10.14).

20 רע"א 7681/15 **מדינת ישראל נ' פלוני** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.11.15).

21 ביולי 2016 טרם ניתנה החלטה בעניין.

1. כאמור, בנוהל השכרת נכסים נקבע כי לגבי כל נכס יוכן תיק נכס ותתקבל הערכת שמאי, ונוסף על כך יפורסמו פרטי הנכס באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, ויערכו מכרז או פנייה תחרותית, על פי אומדן ההכנסה השנתית מהנכס.

ביוני 2013 קיבלה החברה חוות דעת משמאי מקרקעין בדבר דמי השכירות הראויים למרכז דוידסון לשנים 2005-2012 (להלן - חוות דעת השמאי). לגבי שנת 2012 קבע השמאי כי דמי השכירות השנתיים צריכים להיות יותר מ-516,000 ש"ח. אשר לשנת 2013 קבע השמאי כי "במרץ 2013 אושרה תכנית [בניין עיר] 10294^[22] אין כל ספק שדמי השכירות צריכים לעלות בשנה זו".


באוגוסט 2013 הוצגה לדירקטוריון החברה טיוטת הסכם דוידסון. הדירקטוריון החליט שהיועץ המשפטי של החברה (להלן - היועמ"ש) "יכין חוות דעת משפטית מפורטת באשר להתקשרות עם ספק יחיד בהתאם לחוק חובת המכרזים". באוקטובר 2013 אישרה ועדת המכרזים של החברה את ההתקשרות "בכפוף לחוות דעת משפטית מנומקת בסוגיית ההתקשרות בפטור מחובת עריכת מכרז בהתקשרות האמורה".

בישיבת דירקטוריון החברה ב-11.12.13 הוצגה לדירקטוריון חוות דעת של היועמ"ש מ-11.11.13 (להלן - חוות הדעת); כן הוצגו לדירקטוריון טיוטת הסכם בין העמותה לחברה ומכתב של מנכ"ל העמותה למנכ"ל החברה דאז מדצמבר 2013, ולפיו הצליחה העמותה לקבל התחייבויות לתרומות בסך 4 מיליון דולר עבור מרכז דוידסון, לאחר שהציגה את עקרונות ההסכם המתגבש לתורמים פוטנציאליים. במכתב צוין כי "אם ההתקשרות לא תיערך בהקדם (לפני תום שנת 2013), יש חשש כי מי התורמים ימצא, משיקוליו, יעד אחר לתרומתו, ובעקבותיו אף אחרים עלולים לסגת מהעניין". דירקטוריון החברה אישר את ההתקשרות עם העמותה.

בחוות הדעת כתב היועמ"ש כי התקשרות החברה עם העמותה צריכה להיעשות על פי משקלן המצטבר של שלוש הוראות פטור ממכרז שנקבעו בתקנות חובת המכרזים: (א) תקנה 34(1), הקובעת פטור ממכרז לגבי התקשרות אשר עריכת מכרז בעניינה עלול לפגוע ברווחיות חברה ממשלתית, ביכולתה להתחרות באחרים ובהזדמנות עסקית שלה; (ב) תקנה 3(29), הקובעת פטור ממכרז כאשר ההתקשרות היא עם ספק שלפי מצב הדברים, הוא היחיד שמסוגל "לבצע את נושא ההתקשרות"; (ג) תקנה 3(30), המאפשרת להעניק פטור ממכרז לגבי מיזם ללא כוונת רווח למטרות חינוך, תרבות, מדע ודת, לאחר בחינת קיומם של מיזמים דומים ופרסום ההחלטה להתקשר עם גורם מסוים לשם ביצוע מיזם.

בסיכום חוות הדעת נכתב: "למען הסר כל ספק ומתוך כוונה לכסות כל אספקט מאלו הנובעים או העלולים להיות נובעים מההתקשרות עם עמותת אלעד בפטור ממכרז, עצתי היא לפעול לפי הוראותיהן של כל אחת משלוש

22 "מטרות התכנית: הסדרת שטח חפירות הכותל, מערכת הכבישים ושער האשפות והגישה אל רחבת הכותל, כולל מבנים לניהול האתר, שירותים ציבוריים, תחנת שנאים ומרכז מבקרים... בו מתקיימים אירועים ההולמים את אופי המקום" (ההדגשה במקור).



מהדוחות הכספיים
של החברה לשנת
2014 עולה כי
בתשעת החודשים
שבהם הפעילה את
מרכז דוידסון בעצמה
עלו הכנסותיה על
הוצאותיה בכ-1.33
מיליון ש"ח

התקנות הנזכרות ולבחון מראש קיומם של ספקים נוספים וקיומם של מיזמים נוספים, לרבות פרסום באתר האינטרנט של החברה ובכך להכשיר באופן המיטבי את ההתקשרות המתגבשת בין החברה ועמותת אלע"ד... אציע לכנס את ועדת המכרזים של החברה לדיון מיוחד, במועד קרוב".

ב-29.12.13 הכין מזכיר החברה חוות דעת בדבר "קביעת ספק מתאים למתן שירותי תפעול ואחזקה למרכז דוידסון", וקבע כי "הדבר המיטיב ביותר והנכון ביותר [לחברה] הוא להתקשר בהסכם הפעלת מרכז דוידסון עם עמותת אלע"ד". בפברואר 2014 אישרה ועדת המכרזים של החברה את ההתקשרות.

בנוגע להליכים מסוימים שקדמו להתקשרות החברה עם העמותה נמצאו הליקויים האלה:

א. תקנות חובת המכרזים קובעות כי אם החליטה ועדת המכרזים לאשר התקשרות שלא באמצעות מכרז פומבי רגיל, היא תסווג את ההתקשרות לפי אחת מתקנות הפטור ממכרז ותנמק את החלטתה.

נמצא כי ועדת המכרזים לא בחנה את ההתקשרות ולא סיווגה אותה כפטורה ממכרז, כנדרש בתקנות חובת המכרזים.

ב. כאמור, תקנות חובת המכרזים מאפשרות פטור ממכרז בתנאים מסוימים. ואולם מתן פטור כפי שציין היועמ"ש בחוות הדעת מחייב את החברה לפרסם הודעה בעניין באתר האינטרנט שלה, על מנת לאפשר לספקים או ליזמים להציע את שירותיהם.

החברה לא פרסמה באתר האינטרנט שלה הודעה על הכוונה להתקשר עם העמותה, כנדרש לפי תקנות חובת המכרזים וכפי שהציע היועמ"ש בחוות הדעת. כך נמנע מיזמים או ספקים אחרים להציע הצעות להפעלת מרכז דוידסון.

ג. הנהלת החברה לא הציגה לחברי הדירקטוריון את חוות דעת השמאי לגבי מרכז דוידסון, שבה נקבע כאמור כי דמי השכירות הראויים לשנת 2013 צריכים להיות יותר מ-516,000 ש"ח. החלטת הדירקטוריון לקבלת תמורה מינימלית של 400,000 ש"ח לשנה בלבד לא התבססה על תחשיב לגבי כדאיותה ונכונותה הכלכלית של העסקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי כללי המינהל התקין מחייבים: ראשית בחינת השיקולים התומכים בהתקשרות אפשרית לרבות הכדאיות הכלכלית הפוטנציאלית, לאחר מכן דיון ובחינה של ועדת המכרזים בנוגע לביצוע ההתקשרות בפטור ממכרז, ורק לבסוף גיבוש נוסח הסכם ואישורו בדירקטוריון.

2. כאמור לעיל, באפריל 2014 קיבלה החברה מפמ"י בחזרה את החזקה במרכז דוידסון והחלה להפעילו בעצמה. מהדוחות הכספיים של החברה לשנת 2014 עולה כי בתשעת החודשים שבהם הפעילה את מרכז דוידסון בעצמה עלו הכנסותיה על הוצאותיה בכ-1.33 מיליון ש"ח.

ביולי 2015 ציין מנכ"ל החברה בפועל לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי לדעתו, על החברה להמשיך להפעיל את מרכז דוידסון בעצמה, זאת נוכח ריבוי המבקרים במרכז, ומשום שההפעלה העצמית מיטיבה עם הכנסות החברה. לדברי המנכ"ל בפועל, המרכז הוא מקור הכנסה עיקרי וחשוב של החברה ומסייע לה בקיומה העצמאי ללא תלות בתקציבי ממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה על כך שקיבלה את ההחלטה למסור נכס שבבעלותה לתפעולו של גורם אחר - ללא מכרז או קבלת פטור מסודר ממכרז, ללא בחינת כדאיות ההתקשרות, לרבות הכדאיות הכלכלית, ובתמורה נמוכה מההערכה שצוינה בחוות דעת השמאי ללא הסבר מנומק לכך.

מיזם חינוכי-תיירותי בעמק צורים

מאז שנת 2005 מפעילה העמותה מיזם חינוכי-תיירותי בעמק צורים לחיפוש ממצאים ארכאולוגיים, באמצעות סינון שפכי העפר שהוצאו מהר הבית²³ בלי שעברו בדיקה ארכיאולוגית בעת חפירתם (להלן - מיזם סינון העפר). העמותה סייעה בהעברת העפר שהוצא מהר הבית לגן לאומי עמק צורים, והיא מממנת, משווקת ומתאמת את המיזם ומביאה אותו לידיעת הציבור. העמותה הקימה מבנה תפעולי וסככת מבקרים, והיא גובה תשלום עבור ההשתתפות בפעילות סינון העפר²⁴. בשנים 2012 ו-2013 היה מספר המשתתפים במיזם סינון העפר כ-17,600 וכ-27,000, בהתאמה. במסמכי רט"ג מדצמבר 2015 צוין כי מספר המשתתפים הממוצע בשנה במיזם הוא כ-40,000.


1. באפריל 2015 נחתם בין רמ"י לרט"ג חוזה לחכירת עמק צורים; תוקף החוזה נקבע ל-49 שנים.

ביוני 2012 כתב מנהל גן לאומי סובב חומות (להלן - מנהל הגן הלאומי) למנכ"ל רט"ג כי "בהעדר חוזה הפעלה ברור [בנוגע לעמק צורים] רמת השליטה בשטח מוגבלת. בימים אלו מנוסח חוזה הפעלה בהנחיית המחלקה המשפטית של הרשות [רט"ג] ובו מעוגנים עקרונות הניהול של השטח אל מול מפעילי הפרויקט - עמותת אלע"ד, ונותנת החסות המדעית - אוניברסיטת בר אילן".

ביולי 2015 מסרה היועצת המשפטית של רט"ג לנציגי משרד מבקר המדינה כי טיוטת מכרז לגבי הפעילויות המתבצעות במסגרת מיזם סינון העפר נדונה זה זמן רב ואף נמסרה לרשות העתיקות לקבלת הערותיה, אולם טרם אושרה.

23 באמצעות הסינון נמצאו בין היתר חותם של כהן מימי בית ראשון, מטבעות מימי המרד הגדול, שרידי אבנים מעוטרות וחרסים רבים מהתקופות שלאחר חורבן בית שני.

24 הביקור בגן לאומי עמק צורים, ללא השתתפות בפעילות סינון העפר, אינו כרוך בתשלום.



 רט"ג איפשרה

 לעמותה במשך

 כעשור להפעיל את

 מיזם סינון העפר

 ולגבות תשלום

 מהמבקרים עבור

 ההשתתפות בו -

 ללא פרסום מכרז

הביקורת העלתה כי רט"ג איפשרה לעמותה במשך כעשור להפעיל את מיזם סינון העפר ולגבות תשלום מהמבקרים עבור ההשתתפות בו - ללא פרסום מכרז, שלא על פי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים, ובלי שנחתם הסכם בינה ובין העמותה הקובע את החובות והזכויות של הצדדים.

בתשובת רט"ג צוין כי "המיזם החל בעקבות ניסיון לטשטש ולהכחיד את ההיסטוריה היהודית בהר הבית על ידי ביצוע עבודות עפר לא מפקחות במתחם". רט"ג הוסיפה כי בעקבות פנייה של ארכאולוגי ושל מוסד אקדמי היא נרתמה לנושא "כחלק מהשליחות של המדינה במסגרת חובתנו לשמירה על המורשת". לדברי רט"ג, "כל ההשקעה הכספית בוצעה על ידי עמותת אלעד!"

משרד מבקר המדינה העיר לרט"ג כי עליה לקצוב מועד לבחירת גורם שיפעיל את מיזם סינון העפר ולהתקשרות עמו, על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ולקבוע שאם לא יוסדר העניין עד למועד זה, תופסק הפעילות החינוכית-תיירותית במיזם.

בתשובת העמותה נמסר כי הארכאולוגים הם המנהלים את מיזם סינון העפר מהבחינה המקצועית, וכי היא מעורבת בו בהפעלת הפעילות התיירותית-הארכיאולוגית וכן בסיוע כספי למיזם בסכומים ניכרים. העמותה הוסיפה כי גביית התשלום עבור ההשתתפות בפעילות לא נועדה למטרות רווח וכל כולה משמשת לקידום איתור הממצאים הארכאולוגיים.

בתשובת רט"ג נמסר כי מדובר בפעילות חינוכית שאינה למטרות רווח, להבדיל ממתן זכות מסחרית באופן בלתי שוויוני. רט"ג הוסיפה כי הכירה בצורך להסדיר חויות את מיזם סינון העפר, ולכן החלה לבחון עניין זה כבר לפני כחמש שנים, אולם בשל הפעילות המוגברת במרחב ירושלים לא קודם הנושא במשך פרקי זמן ארוכים.

בעקבות הביקורת פרסמה רט"ג בדצמבר 2015 מכרז להפעלת מיזם בתחום גן לאומי עמק צורים, לסינון ארכאולוגי של העפר שהוצא מהר הבית ולמחקר של הממצאים העולים מסינון זה. במכרז נקבע שהמפעיל שייבחר יקיים פעילות חווייתית-ערכית למבקרים, ידריך אותם מקצועית וישתף אותם באופן פעיל בסינון החומר. עוד נקבע במכרז שהמפעיל שייבחר יישא בכל הוצאות התפעול והתחזוקה של מתחם הסינון ובכל הוצאות הכרוכות בעבודות הסינון. למכרז לא הוגשו הצעות, ובמאי 2016 הודיעה רט"ג למשרד מבקר המדינה שתפרסם מכרז חדש.

2. רשות העתיקות אחראית מתוקף חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, לחשיפת אתרי עתיקות, לשמירתם, לחקירתם ולפרסום הממצאים שנחשפו בהם, וכן לניהול אוצרות העתיקות במדינת ישראל. בחוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן - חוק העתיקות), נקבע כי לא יחפור אדם במקרקעין לשם גילוי עתיקות, אלא אם כן קיבל רישיון לכך ממנהל רשות העתיקות, או שרשות העתיקות

רט"ג, בהסכמתה לחפירה הלימודית, פעלה שלא על פי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים

נתנה הרשאה לחפירה. חוק העתיקות קובע עוד שאם גילה אדם עתיקה, חובה עליו לדווח על כך מיד לרשות העתיקות.

במרץ 2014 קבעה רשות העתיקות נוהל לגבי "סינון חפירות הרשות בעמק צורים". הנוהל מסדיר את נושא סינון החומר המוצא בחפירות שהיא מבצעת באתרים שונים בעיר העתיקה. ואולם הנוהל אינו עוסק בסינון העפר שהוצא מהר הבית.

נמצא כי לרשות העתיקות אמנם נמסרו מדי פעם בפעם דוחות על הממצאים שנאספו. ואולם הרשות לא פיקחה באופן שיטתי על מיזם סינון העפר, אף שבאמצעותו יכול להתגלות מידע ארכאולוגי רב חשיבות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חובתה של רשות העתיקות לפעול על פי חוק רשות העתיקות: להסדיר בנהליה פיקוח על ההיבטים הארכאולוגיים של המיזם ולתעד את פעולותיה לפיקוח עליו. קל וחומר שעליה לעשות זאת נוכח החשיבות של האזור שממנו הובא העפר (הר הבית) וחשיבות הממצאים הארכאולוגיים העשויים להתגלות בעקבות סינונו.

רשות העתיקות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כי זה שנתיים נמצא מיזם סינון העפר בפיקוחה. לדבריה, מנהל רשות העתיקות קבע כי משנת 2016 יחייבו עבודות הסינון קבלת רישיון חפירה, וכן החליט להביא לבחינה מחדשת את הליך הטיפול בממצאי הסינון ולקבוע בעניין נהלים מחייבים.

העמותה הודיעה בתשובתה כי הארכיאולוגים מדווחים לרשות העתיקות על כל ממצא בעל חשיבות.

חפירה ארכאולוגית לימודית בהר ציון

הר ציון שוכן מדרום מערב לחומות העיר העתיקה ונכלל בשטח גן לאומי סובב חומות. בהר ציון נחשפו שרידים של החומה הראשונה של ירושלים מתקופת בית שני²⁵ וכן שרידי חומה מהתקופה הביזנטית.

בחוק גנים לאומיים נקבע כי פעולה על פי חוק העתיקות בשטח גן לאומי תיעשה בהתייעצות בין רט"ג לבין רשות העתיקות. בשנת 2000 חתמו רט"ג ורשות העתיקות על אמנה המסדירה את נוהלי העבודה ביניהן. באמנה נקבע כי לא תבצע חפירה ארכאולוגית בשטחים שבאחריות רט"ג ללא רישיון ממנהל רשות העתיקות, וכי מנהל רט"ג רשאי למנוע חפירה כאמור או להתנות אותה.

בשנת 2007 החלה חפירה ארכאולוגית של רשות העתיקות בהר ציון, באישור רט"ג ובמימון העמותה.

באוקטובר 2012 הגיש ארכאולוג מחוז ירושלים ברשות העתיקות לרט"ג בקשה להפעלת מיזם של חפירה לימודית בהר ציון, בשיתוף העמותה ורט"ג. מטרת החפירה הלימודית הייתה להורות לתלמידי בתי ספר ולמתעניינים את יסודות המחקר הארכאולוגי, באמצעות השתתפות בחפירה ארכאולוגית (להלן - החפירה הלימודית).

מהמסמכים עולה כי בחודשים פברואר-אפריל 2014 התקיימה תכנית הרצה (פיילוט) של החפירה הלימודית, וכי ביוני 2014 דנו נציגי רט"ג, העמותה ורשות העתיקות בתוצאות תכנית ההרצה. סוכם כי התכנית במתכונתה הנוכחית תוגש לאישור אגף חינוך ברט"ג; כי תיקבע תכנית עבודה לשנת הלימודים העוקבת; וכי רט"ג, רשות העתיקות והעמותה ישתפו פעולה זו עם זו בהפעלת התכנית. העמותה גובה ממוסדות החינוך תשלום בגין השתתפות התלמידים במיזם.

נמצא כי רט"ג, בהסכמתה לחפירה הלימודית, פעלה שלא על פי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים, המחייבים התקשרות בהליך מכרזי או קבלת פטור ממכרז לפי הכללים שנקבעו בדין. כמו כן, נמצא כי רט"ג לא הסדירה עם העמותה את החובות והזכויות של הצדדים בנוגע לחפירה הלימודית.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי עליה לפעול להפסקת החפירה הלימודית עד להסדרתה החוזית עם מפעיל שייבחר על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

בתשובת רט"ג נמסר כי החפירה הלימודית התחילה כמיזם משותף של רט"ג, רשות העתיקות והעמותה, כי נעשתה לגביה עד כה תכנית הרצה בלבד, וכי היא תופסק עד להסדרתה החוזית.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות העתיקות ולרט"ג כי כאשר כמה רשויות שותפות לפעילות מסוימת, ראוי שהחובות והזכויות של כל אחת מהן יעוגנו בהסכם כתוב ומפורט, שבו יינתן ביטוי לנסיבותיה המיוחדות של אותה פעילות.

רשות העתיקות מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה וכי תקפיד בעתיד על יישומה.

ההיתכנות של מיזם משותף לחפירות ארכאולוגיות בגן לאומי סובב חומות

בתכניות העבודה של מנהל הגן הלאומי לשנים 2013 ו-2014 נקבע כי יש לנסח חוזה לשיתוף פעולה בין רט"ג לרשות העתיקות בנושא חפירות ארכאולוגיות בגן לאומי סובב חומות.

בביקורת נמצאה טיוטת הסכם בין רשות העתיקות לעמותה ממאי 2015, "לשם תפעול הפרויקט הארכיאולוגי של האתר התיירותי [תל עיר דוד ובו רצף מתחמים ארכאולוגיים ותיירותיים] ובסמוך לו, על דרך של הקמת מיזם משותף ללא כוונת רווח"²⁶, ובתקציב שנתי של 25 מיליון ש"ח. מנוסח הטיטה האמורה עולה כי רשות העתיקות תאפשר למפעיל שיחתום על ההסכם לבצע חפירות ארכאולוגיות בעיר דוד ובשטחים נרחבים בסמוך לה, בלא שהוגדר גבול השטח. בטיטה צוין שההסכם ייחתם לחמש שנים, עם אפשרות להארכת תוקפו לעוד חמש שנים.

בטיטת ההסכם צוין שרט"ג "מתוקף תפקידה כמנהלת הגן [גן לאומי סובב חומות], נתנה הסכמתה למיזם משותף זה". ואולם רט"ג אינה צד לטיטה זו, אף שהיא מנהלת את השטחים שלגביהם נערכה הטיטה.

בתשובת רט"ג נמסר כי טיוטת ההסכם הועברה אליה לקבלת תגובתה, אולם הכתוב בטיטה ולפיו היא נתנה את הסכמתה למיזם - אינו על דעתה. רט"ג ציינה כי הנושא עדיין מצוי בבדיקה וכי היא טרם קבעה את עמדתה לגביו. היא הוסיפה כי "אופן ביצוע החפירות עצמן והתקשרות עם גורם מתפעל... נתונים לשיקול דעתה של רשות העתיקות, בכפוף לכלל דין".

רשות העתיקות מסרה בתשובתה כי הכנת טיוטת ההסכם נעשתה ביוזמה חד-צדדית של העמותה וטרם זכתה למענה מרשות העתיקות. הרשות הוסיפה כי החליטה שלא להתקשר בהסכם ליישום המיזם המוצע בטרם תיתן רט"ג את דעתה על המיזם ואת הסכמתה המפורשת בכתב לביצועו, וכי רט"ג כמנהלת גן לאומי סובב חומות תהיה צד לו. כן ציינה רשות העתיקות כי אם יוחלט להוציא את המיזם לפועל, ייעשה הדבר על פי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם יוחלט ליישם את המיזם, על רט"ג ורשות העתיקות לקבוע את אופן ההתקשרות ביניהן בעניין, ובכלל זה את גודל האחריות של כל אחת מהן, והכל בכפוף לכללי המכרזים.



26 בטיטת ההסכם הוגדר הפרויקט הארכיאולוגי "מיזם משותף בין הצדדים לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות להארכת נוספות, במסגרתו יפעלו הצדדים יחדיו לביצוע עבודות חפירה, שימור ופיתוח ארכיאולוגי, וכן עבודות נלוות או עוקבות לעבודות הארכיאולוגיות, בתחומי האתר התיירותי ובסמוך לו. העבודות יבוצעו במוקדים שונים בתחומי האתר ובסמוך לו, בהתאם לצרכים הקיימים ובהתאם לאלו שיתגלו בעתיד, בתוך תקופת ההסכם. קביעת תכנית העבודות תיעשה על ידי הצדדים, בשותף, ובכפוף להוראות הסכם זה".

בתשובת העמותה נמסר לגבי מיזם סינון העפר בעמק צורים כי היא רק מסייעת בהפעלתו ובמימונו. לגבי החפירה הלימודית בהר ציון ציינה העמותה כי היא רק מסייעת לו בהיבטים שיווקיים, לוגיסטיים וכספיים - כל זאת לבקשת ארכאולוג מחוז ירושלים ברשות העתיקות. העמותה הוסיפה כי כל פעולותיה נעשו רק לאחר קבלת אישורים מהגורמים בשטח, וכי היא כפופה להנחיות רט"ג ורשות העתיקות.

קיום מכרזים נועד להבטיח שוויון הזדמנויות בין המתמודדים. החברה, רט"ג ורשות העתיקות הן נאמנות הציבור, ובתור שכאלה הן מופקדות על שמירת האינטרס הציבורי ומחויבות לפעול בהגינות, בשוויון ובשקיפות ועל פי כל דין.

כאשר רט"ג מאפשרת לעמותה פרטית לקיים מיזמים בשטחי הגנים הלאומיים במשך זמן כה רב שלא על פי דיני המכרזים וללא הסכם בין הצדדים - היא פועלת בניגוד לחובתה כנאמנה של הציבור. על רט"ג לפעול לאלתר להסדיר על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיו את הפעילויות הנעשות בשטחי הגנים הלאומיים, ובמקרים המתאימים אף לפעול להפסקת הפעילויות שאינן מוסדרות כאמור.

מכל המצוין לעיל עולה כי התקשרויות החברה עם העמותה נעשו בניגוד לנורמות המחייבות אותה כחברה ממשלתית, כגון חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, דיני המכרזים ונוהל השכרת נכסים.

רט"ג, החברה ורשות העתיקות מסרו למשרד מבקר המדינה כי לעמותה יש יכולת ביצוע ויכולת גיוס כספים גבוהה ומוכחת. גם העמותה ציינה את יכולתה המוכחת לגייס משאבים לפרויקטים, את יכולת הניהול שלה ואת הצלחתה המוכחת בפיתוח האתרים האמורים, ובכלל זה את הצלחתה להגדיל את מספר המבקרים בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשיקולים אם למסור אתרים רגישים כאמור לתפעולה של עמותה פרטית, מן הראוי להביא בחשבון לא רק את היכולות שצוינו לעיל, אלא גם את החשיבות הלאומית, הדתית, ההיסטורית, הארכאולוגית והתרבותית של האתרים ואת הרגישות המדינית והפוליטית שלהם. אין באמור לעיל כדי לקבוע מסמרות בשאלת חוקיות מסירתם של האתרים האמורים לתפעולה של עמותה פרטית, אלא אך במישור המדיניות הראויה של הרשויות הציבוריות האמורות.

ניהול התקשרויות עם העמותה ופיקוח עליהן בידי החברה ורט"ג

החברה - ניהול פיר וורן, תפעולו ופיקוח על הפעילות בו

בהסכם 2012 נקבע כאמור כי החברה תחזיר לעמותה חצי מדמי השכירות שהיא מקבלת ממנה בכל שנה (125,000 ש"ח בתוספת מע"ם), "בדרך של השקעה בפיתוח השטח **שבבעלות העמותה שבפיר וורן**" (ההדגשה אינה במקור).

בפברואר ובדצמבר 2013 נרשם בספרי החברה כי היא השקיעה בפיר וורן 146,250 ו-147,500 ש"ח בהתאמה, זאת על סמך דוחות ביצוע וחשבוניות שקיבלה החברה מהעמותה לגבי עבודות שבוצעו.

הביקורת העלתה כי בשנת 2012 בוצעו רוב העבודות שצוינו בחשבוניות בבריכת השילוח ובבית המעיין, המצויים בעיר דוד, אך אינם חלק מפיר וורן. בשנת 2013 הכירה החברה בהוצאות העמותה בסך כ-175,000 ש"ח, על סמך חשבוניות לגבי ביצוע עבודות שהזמינה חברת בת של העמותה ב"בית שלם"²⁷. החברה מימנה את כל העבודות האלו, בלי שהשתתפה בהחלטות לבצען.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי כחברה ממשלתית לא היה ראוי שתסכים בהסכם 2012 להכיר בהשקעות של העמותה, שהיא עמותה פרטית, בפיתוח השטח שבבעלותה, ושתכיר בפועל בהוצאות של העמותה ושל חברת בת שלה כהשקעות של החברה בפיר וורן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכרת החברה בהוצאות אלה משמעותה ליקוי ברישום החשבונאי שלה, שכן אין מדובר בהשקעה בנכס של החברה.

בתשובת החברה נמסר כי היא אינה מעורבת בניהול פיר וורן ובפיתוחו. החברה הוסיפה כי כל ההשקעות שבהן הכירה בשנים 2012-2013 הן ב"שטח פיר וורן" וההכרה בהן נעשתה על פי התחייבות חוזית. החברה והעמותה טענו בתשובותיהן כי ההשקעה בבית שלם נדרשה לבניית קיר תמך לשם הסרת סכנה בטיחותית בכניסה לפיר וורן, וכי בית המעיין מצוי אף הוא ב"שטח פיר וורן".

בתשובת החברה נמסר כי היא אינה מעורבת בניהול פיר וורן ובפיתוחו

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי דווקא מאחר שנכסיה ונכסי העמותה מצויים בסמיכות זה לזה ב"שטח פיר וורן", היה על החברה להקפיד הקפדה יתרה על הפרדה חשבונאית בין ההוצאות וההשקעות הקשורות לנכסים שלה ובין ההוצאות וההשקעות הקשורות לנכסים של העמותה הן בהסכם והן בביצוע. כמו כן, על פי כללי המינהל התקין, לא ראוי שהחברה תתמוך בהשקעות של עמותה פרטית בשטחים שאינם בבעלותה, אלא רק בהשקעות שנועדו לשימור ולפיתוח של נכס שבבעלותה, זאת לאחר שבדקה את מצב הנכס ואישרה את הצורך בהשקעה.

1. בהסכם פיר וורן התחייבה העמותה לבצע הנהלת חשבונות נפרדת בנוגע ל"אתר המשותף" (פיר וורן) ולהמציא לחברה את הדוחות המבוקרים שלה הנוגעים לאתר המשותף. העמותה התחייבה למסור לחברה דוחות רבעוניים לגבי מכירת הכרטיסים לאתר המשותף וכן לאפשר לחברה או למי מטעמה לעיין בחשבונותיה ובמסמכי הנוגעים להסכם זה בכל עת ולבקר את הנתונים הנמסרים לה - על מנת להבטיח ביצוע של התחייבויות העמותה על פי ההסכם. מכוח הסכם זה החזיקה העמותה בפיר וורן עד יולי 2012. בהסכם 2012 ובחידושו בהסכם 2014 לא דרשה החברה מהעמותה להציג לה נתונים אלה.

הביקורת העלתה כי בשנים 2010 עד 2012 לא דרשה החברה מהעמותה להמציא לה דוחות מבוקרים ודוחות רבעוניים, כפי שנדרש בהסכם פיר וורן, וכאמור, בשנים 2013 עד 2015 אף לא כללה דרישה זו בהסכמים שחתמה עם העמותה. מכאן שהחברה לא ביצעה בכל השנים הללו בקרה על יישום ההסכם או בחינה של השווי ההוגן של השימוש בפיר וורן.

בתשובת החברה נמסר כי החברה לא דרשה מהעמותה דוחות כאמור, מאחר שמשנת 2006 שילמה העמותה דמי השכירות בסכום קבוע, ללא תלות במספר המבקרים ובהכנסותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי הדוחות נועדו לאפשר לה לקיים בקרה על הנעשה בפיר וורן, כחלק מהניהול והפיקוח שלה, וכן לקבוע את דמי השכירות הראויים.

2. במרץ 2012 נקבע כאמור בבג"ץ עיר עמים כי רשות ציבורית רשאית להסתייע בגוף פרטי דוגמת העמותה לצורך תפעול אתר, כל עוד היא אינה מעבירה לו את סמכויותיה ואת שיקול דעתה המינהלי.

בהסכם 2012 (שנחתם ביולי 2012, לאחר קביעת בג"ץ שלעיל) נקבע כי החברה והעמותה "ימשיכו בפיתוח משותף של האתר [פיר וורן] ומתקניו, לרבות אלה שפורטו, בהתאם לפרוגרמה שתסוכם בוועדת ההיגוי המשותפת, עפ"י עקרונות הסכם זה" (ההדגשה במקור). באותו הסכם נקבע כי "ועדת ההיגוי קבעה את עקרונות הפרויקט, את אופיו והפרוגרמה הכללית, ואולם ועדת ההיגוי אינה עוסקת

בניהול הביצוע של הפרויקט ו/או בהפעלתו השוטפת שנתונים כאמור בידי העמותה... העמותה לבדה תמשיך בניהול הפרויקט על כל היבטיו, ביצעו...".

נמצא כי ועדת ההיגוי, שלפי הסכם 2012 הייתה אמורה לקבוע פרוגרמה לפיתוח פיר וורן, לא התכנסה, וכי החברה לא הייתה מעורבת כלל בניהול, בהפעלה ובתחזוקה שלו.

בתשובת העמותה נמסר כי פעילותה היא על פי הוראות רט"ג, שהיא "המנהלת המוסמכת" של עיר דוד, שפיר וורן נכלל בו. בתשובת רט"ג נמסר כי פיר וורן אינו מנוהל על ידי העמותה, ומאוגוסט 2000 הוא מנוהל על ידי רט"ג.

אופן ביצוע הסכם 2012, התנהלות החברה מול העמותה ותשובת העמותה האמורה - כל אלה מעידים כי החברה מסרה לעמותה בפועל לא רק את תפעול פיר וורן אלא גם את כל הקשור בניהולו ובפיתוחו.

בתשובת החברה נמסר כי היא אינה מעורבת בניהול פיר וורן ובפיתוחו. החברה הוסיפה כי יש בנתונים שלפיהם חל גידול ניכר בהכנסות ממבקרים, כדי ללמד על ניהול ופיתוח ראויים לציון, וכי היא תביא עניין זה לדיון בישיבת דירקטוריון על מנת לבחון את מתכונת חידוש הסכם 2014 בסוף שנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה על מחדלה ועל התפרקותה מסמכויות ניהול ופיקוח בנוגע לפיר וורן.

רט"ג - תפעול עיר דוד

בשנים 2012-2014 העסיקה רט"ג במרחב ירושלים מנהל מרחב, מנהל לגן לאומי סובב חומות, פקח ומזכירה. להלן נתונים בדבר הוצאות רט"ג הקשורות למרחב ירושלים, ובכלל זה לגן לאומי סובב חומות, באותן שנים:

לוח 3: הוצאות רט"ג בנוגע למרחב ירושלים ולגן לאומי סובב חומות, בשנים 2012-2014 (באלפי ש"ח)

סעיף ההוצאה	2012	2013	2014
מרחב ירושלים	914	1,011	1,105
גן לאומי סובב חומות	81	129	165

משרד מבקר המדינה בחן את יישומם של כמה סעיפים שנכללו בהסכם התפעול:

מנהל גן לאומי סובב חומות

בהסכם תפעול 2005 נקבע שפיקוח רט"ג על פעילות העמותה בעיר דוד ייעשה באמצעות מנהל מרחב ירושלים ברט"ג. בבג"ץ עיר עמים נקבע כי רט"ג רשאית למסור לגורם אחר רק את תפעולו של האתר. הודגשה החשיבות של פיקוח צמוד של רט"ג על הפעילות שנמסרה לעמותה בגן לאומי סובב חומות.

בעקבות בג"ץ עיר עמים נקבע בהסכם התפעול כי מנהל גן לאומי סובב חומות ינהל מטעם רט"ג את עיר דוד. בהסכם נקבע כי מנהל גן לאומי סובב חומות יהיה אחראי לתפעול האתר על ידי העמותה ולביצוע כל פעולות הפיקוח והאכיפה באתר, ובכלל זה פיקוח על פעילות העמותה בו. כמו כן נקבע כי הוא ייתן הוראות והנחיות; יקדם ויפתח שיתוף פעולה בין אתרי תיירות בגן הלאומי סובב חומות ובין אתרי תיירות באגן העיר העתיקה; ויהיה אחראי לקשר עם כל הגורמים הרלוונטיים (כגון עיריית ירושלים, משרד התיירות, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, משטרת ישראל ורשות העתיקות), ועם תושבי האזור לצורך הניהול והתפעול השוטפים של האתר.

רט"ג העסיקה את מנהל הגן הלאומי מאפריל 2010 עד פברואר 2015. בפברואר 2016, לאחר תום הביקורת, שבה רט"ג להעסיקו.

מנהל הגן הלאומי מסר בתשובתו מנובמבר 2015 (להלן - תשובת מנהל הגן הלאומי) כי ניהול עיר דוד הוא עניין מורכב, והוסיף כי בתקופת העסקתו פעל רבות לקביעת סדרי הניהול של האתר; להסדרת תפעולו, ובכלל זה לבניית תיק תפעול; לקיום בקרות שוטפות על פעילות העמותה בו; לקיום תרגולות חירום; לקביעת נהלים לפעילות בעת שגרה ובמצב חירום; לחיזוק הקשר עם גורמי הביטחון הרלוונטיים; לשיפור תפיסת הבטיחות באתר; לקיום ועדות היגוי לגבי תכניות הפיתוח באתר והתכניות לביצוע חפירות בו ועוד.

נמצא כי מפברואר 2015 ועד פברואר 2016 התנהל האתר ללא מנהל גן ייעודי מטעם רט"ג.

בתשובת רט"ג נמסר כי בהיעדר מנהל גן לאומי סובב חומות, היה מנהל מרחב ירושלים ברט"ג אחראי לתפקוד השוטף של הגן, וכי ניתן לו סיוע מיתר גורמי המטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי תפקידו של מנהל גן לאומי סובב חומות הוא מרכזי ומהותי בכל הנוגע לפיקוח על ההתקשרות של רט"ג עם העמותה ולתפקודה כמנהלת עיר דוד וכמפקחת על קיום הסכם התפעול. על רט"ג למנוע בעתיד מצב שבו פועל גן לאומי סובב חומות ללא מנהל ייעודי במשך פרק זמן ארוך.

הדרכה

בבג"ץ עיר עמים הומלץ כי "מן הראוי שהרשות תפעל להקמת מערך של הדרכה מטעמה ועליה לעשות כן בתוך זמן סביר... כי למבקרים באתר תינתן הזדמנות ראויה לבחור את ההדרכה הרצויה להם וכי ההדרכה שמבצעת העמותה לא תקבל עדיפות בהקשר זה".

בהסכם התפעול נקבע שהעמותה תהא רשאית להדריך מבקרים באתר, "וזאת בדומה לכל גורם הדרכה אחר הרשאי להפעיל הדרכות באתר"; עוד נקבע בהסכם זה כי "אין באמור... כדי לפגוע או לגרוע מסמכויותיה ותפקידיה של הרשות [רט"ג] על פי חוק לזיום ולקיים פעולות חינוך, הסברה והדרכה בתחומי שמירת טבע ומורשת באתר ומחוצה לו".

העמותה עוסקת בפעילות תיירותית נרחבת בעיר דוד ובירושלים (המכונה בפיה "תיירות ירושלים הקדומה"), וזאת נוסף על תפעול עיר דוד. בשנים 2011, 2012 ו-2013 הסתכמו הכנסות העמותה מסיורים והדרכות ביותר מ-10 מיליון ש"ח בשנה.

בסיכומי פגישות שהתקיימו ברט"ג במאי וביולי 2012 בעניין בבג"ץ עיר עמים, נכתב כי יועצת משפטית של רט"ג המליצה לרט"ג להקים יחידה למתן שירותי הדרכה באתר. ביוני 2012 כתב מנהל הגן הלאומי למנכ"ל רט"ג כך: "ראוי כי למרחב ירושלים יכנס תקן של מרכז חינוך והסברה שיוכל לעסוק בבניית מערכי תוכן וקידום סיורים במרחב בדגש על סובב חומות ירושלים. כיום בהעדר גוף זה, רמת ההתייחסות למערך התוכן אינה מספקת וזה ניכר בחשיפת רט"ג בשטח שנמצאת במגמת ירידה. פוטנציאל השטח מחייב מרכז הדרכה שיספק שירותי הדרכה בכלל הגנים והשמורות במרחב וברוח ערכי רט"ג. אין ספק שניהול נכון עשוי להפכו גם לכלכלי ומניב זאת כתוספת לכדאיותו".

בדיון שהתקיים ברט"ג בינואר 2013 בנושא הדרכותיה בעיר דוד, צוין כי בשנת 2012 הדריכה רט"ג בעיר דוד עשר קבוצות בלבד (באותה שנה הגיעו לעיר דוד כ-400,000 מבקרים). עוד צוין בדיון כי לא נעשה פרסום לגבי ההדרכות שמבצעת רט"ג; כי אין מדריך של רט"ג המוצב בעיר דוד באופן קבוע, אלא בהזמנה מראש בלבד; וכי לרט"ג אין מדיניות לגבי סיורים בעיר דוד. כל זאת בעת שהעמותה מפעילה מרכז הדרכה גדול בעיר דוד, ובו מדריכים זמינים בכל שעות הפעילות של האתר.

בשנת 2013 הכין מנהל הגן הלאומי תכנית לקידום ההדרכה של רט"ג בעיר דוד, ובשנת 2014 הציע להנהלת רט"ג לקבוע תעריף מיוחד ומזל להדרכה מטעם רט"ג בעיר דוד.

בתשובת רט"ג נמסר כי היא נקטה כמה צעדים ליישום המלצת בבג"ץ עיר עמים: היא אישרה תעריף מזל לכניסה לעיר דוד ולקבלת הדרכה מטעמה באתר; היא שיווקה את ההדרכות באמצעות כלי השיווק הרגילים שלה; ומנהל הגן הלאומי יזם סיורי חינוך בהדרכתו (בשנים 2014-2015 התקיימו שבעה סיורים). ואולם מספר הנרשמים לסיורים היה במקרים רבים מועט, דבר שלא איפשר לקיים אותם. רט"ג הוסיפה כי לאחר בדיקות שעשתה, היא החליטה שלא להקים מרכז הדרכה בגן לאומי סובב חומות.



בחלוף יותר משלוש
שנים מפסיקת בג"ץ
עיר עמים ובניגוד
למומלץ בו, רט"ג לא
העמידה למבקרים
בעיר דוד חלופה
זמינה לקבלת הדרכה

מנהל הגן הלאומי מסר בתשובתו כי לדעתו, הקמת מרכז הדרכה באתר מטעם רט"ג הייתה מחוללת את השינוי הנדרש, ואולם הדבר לא אושר.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במרץ 2016 בעקבות תשובת רט"ג, נמצא כי באתר האינטרנט של רט"ג ובמרכז המידע שלה מופנה הציבור המעוניין בהדרכה בעיר דוד לעמותה. עוד נמצא כי במרכז המידע של עיר דוד, שמנהלת העמותה, לא ניתן להזמין סיורים שאינם בהדרכת העמותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי בחלוף יותר משלוש שנים מפסיקת בג"ץ עיר עמים ובניגוד למומלץ בו, היא לא העמידה למבקרים בעיר דוד חלופה זמינה לקבלת הדרכה. על רט"ג לאפשר, כנאמנה של הציבור וכרשות של המדינה, לכלל המבקרים בעיר דוד לקבל הדרכה מטעמה.

הניהול הכספי של עיר דוד

לניהול אתר תיירותי היבטים כספיים, לרבות קביעת תקציב לתפעול ותקציב פיתוח. רט"ג נדרשת כמנהלת האתר לפקח על הפעילות הכספית הנוגעת אליו ולקבוע תקציב לתפעול ולפיתוחו.

בהסכם התפעול נקבע שהעמותה תהיה אחראית לגביית התשלום עבור הכניסה לאתר ולהוצאות הכרוכות בתפעול האתר. לפי ההסכם, רט"ג והעמותה יקבעו את העלות השנתית המשוערת של תפעול האתר (להלן - העלות המשוערת). אם יתברר בסוף שנת תפעול כי ההכנסות עלו על העלות המשוערת, יופנה העודף להשקעות באתר, על פי תכנית פיתוח שתכין רט"ג. עוד נקבע בהסכם כי על העמותה לשאת בכל הוצאה בגין תפעול האתר העולה על העלות המשוערת. כמו כן נקבע כי הכנסות העמותה מהמזנון, מחנות המזכרות ומההדרכות שהיא מקיימת - ייזקפו לזכותה, ולא ייחשבו כהכנסות עיר דוד.

להלן תמצית הדוחות שקיבלה רט"ג מהעמותה בדבר ההכנסות וההוצאות הנוגעות לעיר דוד; הדוחות הם לגבי השנים 2011-2014:

לוח 4: ההכנסות וההוצאות הנוגעות לעיר דוד, בשנים 2011-2014

(באלפי ש"ח)

הסעיף	2011	*2012	2013	2014
הכנסות	4,499	5,495	5,470	4,827
הוצאות	9,199	10,219	11,148	11,826
סה"כ גירעון תפעולי	-4,700	-4,724	-5,678	-6,999

* הדוח מיולי 2014.

מהלוח עולה כי הגירעון השנתי שנוצר לפי דיווחי העמותה עקב התפעול השוטף של עיר דוד בשנים 2011-2014 גדל מדי שנה בשנה, וממילא לכאורה לא הניב האתר הכנסות, שלפי הסכם התפעול היה נדרש להשקיען בפיתוחו. יצוין כי בכל שנה מאותן השנים עלו כלל ההכנסות השנתיות של העמותה מתיירות ב"ירושלים הקדומה" על הגירעון שנוצר לפי דיווחיה בגין תפעול עיר דוד. ואולם אף שחלק מהכנסות אלו מקורן בפעילות העמותה בעיר דוד, נקבע בהסכם התפעול כי הן אינן נחשבות כהכנסות האתר, ועל כן הן לא הובאו בחשבון לצורך הפחתת הגירעון או מחיקתו.

קביעת "העלות המשוערת"

בהסכם התפעול נקבע כאמור כי רט"ג והעמותה יקבעו את העלות המשוערת של תפעול האתר, והיא תעודכן מדי שנה בשנה "בהתאם להוצאות התפעוליות בפועל של השנה הקודמת". עוד נקבע כי העמותה תהיה אחראית "לביצוע תחזוקתו השוטפת של האתר התיירותי, לרבות ביצוע עבודות ניקיון, גינון, תחזוקת שימור ארכיאולוגי, טיפול באשפה וסילוקה, תחזוקת מערכות שתייה, ביוב ואינסטלציה, התקנה ותחזוקת מתקני הצללה, ספסלים ועוד, הכל כפי שיוורה לו מנהל הגן ובהתאם לתוכניות התפעול והפיתוח".

ב-20.7.14 כתב מנהל הגן הלאומי לחשב רט"ג, למנהל מרחב ירושלים ברט"ג ולמנהל מחוז מרכז בה: **"חובתנו (מחר) לקבוע את עלות התפעול השנתית (הריאלית) של 2014... התהליך נמתח ונמרח, אולם השאיפה היא שעל בסיס הלקחים של התהליך הנוכחי - את היקף עלות התפעול השנתית של 2015 נבצע מבעוד מועד ואישורו לא יאוחר מדצמבר 2014"** (ההדגשות במקור). ב-21.7.14 דנו נציגי רט"ג ונציגי העמותה במסמך בדבר "הצעת תקציב גן לאומי עיר דוד לשנת 2014"²⁸, שמסרה העמותה לרט"ג. בסיכום הדיון נכתב כי תקציב 2014 אושר, אולם נדרש לבצע לגבי חלק מסעיפי הוצאות (שלא כומתו) בדיקות ולקבל תגובות של גורמים שונים.

מנהל הגן הלאומי מסר בתשובתו כי פעל לריכוז החומר החשבונאי וכי נפגש עם חשב רט"ג כמה פעמים, לשם ניתוח הנתונים שעלו בדוחות הכספיים שמסרה העמותה.

ב-8.7.15 מסרה מנהלת הכספים של העמותה לרט"ג מסמך בדבר "הצעת תקציב גן לאומי עיר דוד לשנת 2015". חשב רט"ג הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי התקיימה פגישה בנושא, בהשתתפות מנהלת הכספים של העמותה, וכי סיכום שנת 2015 ותכנון לגבי שנת 2016 הוצגו למנהל הגן הלאומי ולמנהל מרחב ירושלים ברט"ג. חשב רט"ג ציין כי סוכם שהשניים יגישו את תגובותיהם לעמותה לפני הצגה של תקציב 2016 ברט"ג.

הביקורת העלתה כי ממועד החתימה על הסכם התפעול ועד אוקטובר 2015 לא קבעה רט"ג את העלות המשוערת.

בתשובת רט"ג נמסר כי העלות המשוערת מגולמת בתקציב שמגישה העמותה לרט"ג בכל שנה, וכי התקציב מעודכן לפי הוצאות התפעול של השנה הקודמת.

רט"ג מסתמכת על
דיווחי העמותה בנוגע
למספר המבקרים
באתר, בין בתשלום
ובין לא בתשלום, ואין
לה מנגנון פיקוח
עצמאי בעניין זה

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי העלות המשוערת היא ביטוי כספי לתכנית התפעול שהיה על רט"ג להכין עם חתימת הסכם התפעול. מתשובת רט"ג עולה כי בהיעדר עלות משוערת כנדרש בהסכם היא נסמכת על ההוצאות בפועל של העמותה. ואולם נדרשת דרך פעולה הפוכה - על רט"ג כמנהלת האתר לקבוע את העלות המשוערת בתחילת שנה.

גביית דמי כניסה

בהסכם התפעול נקבע כי רט"ג תהיה אחראית, באמצעות העמותה, לגביית דמי הכניסה לאתר. לעניין חישוב ההכנסות מדמי הכניסה נקבע כי הוא יכלול גם הכנסות רעיוניות בגין מבצעים שיזמה רט"ג או ממינויים קבועים שמכרה²⁹. חישוב ההכנסות יכלול גם דמי כניסה שהייתה רט"ג אמורה לגבות מחיילים בגין הכניסה לאתר לשם השתתפות בפרויקטים החינוכיים שהיא יוזמת, גם אם היא בחרה שלא לגבות מהם את התשלום; החישוב ייעשה במקרה זה על פי דמי הכניסה המקובלים ברט"ג עבור חיילים בקבוצה מאורגנת מטעם צה"ל.

נמצא כי רט"ג מסתמכת על דיווחי העמותה בנוגע למספר המבקרים באתר, בין בתשלום ובין לא בתשלום, ואין לה מנגנון פיקוח עצמאי בעניין זה. עוד נמצא כי העמותה מסרה לרט"ג בנוגע לשנה מסוימת כמה דיווחים, ובכל דיווח צוין מספר מבקרים אחר; רט"ג לא דרשה מן העמותה הסבר בנוגע לכך. בעקבות הביקורת העמותה מצאה כי טעתה בדיווחיה.

העמותה מסרה בתשובתה כי היא מגישה לרט"ג דוחות כבקשתה וכי קיים פיקוח של רט"ג על העמותה, גם באמצעות מנהל הגן הלאומי. העמותה מסרה עוד שלרט"ג הועברו מלוא הנתונים הנכונים והמדויקים על מספר המבקרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי חישוב ההכנסות מהאתר נעשה על פי מספר המבקרים בו, ולכן עליה לקבוע מנגנון לפיקוח עצמאי על הנתונים בעניין זה.

דוחות כספיים

בהסכם התפעול נקבע כי העמותה תמסור לרט"ג דוחות כספיים. לגבי שנת 2012 קיבלה רט"ג מהעמותה שלושה דוחות כספיים: (א) בפברואר 2013 קיבלה דוח בדבר פרוט הכנסות והוצאות בגין תפעול אתר עיר דוד לשנים 1998-2012 (להלן - דוח פירוט 1998-2012); (ב) בנובמבר 2013 קיבלה דוח בדבר הכנסות והוצאות אתר תיירותי עיר דוד לשנת 2012; (ג) ביולי 2014 קיבלה דוח בדבר הכנסות והוצאות של גן לאומי עיר דוד לשנת 2012. נוסף על כך קיבלה רט"ג ביולי 2014 דוח בדבר

הכנסות והוצאות גן לאומי עיר דוד לשנת 2013. באוגוסט 2015 הציגה רט"ג למשרד מבקר המדינה את הדוח בדבר הכנסות והוצאות גן לאומי עיר דוד לשנת 2014³⁰.

לשניים מהדוחות צורפו חוות דעת מטעם רואה חשבון של העמותה. רואה החשבון הצהיר באותן חוות דעת כי בדק דוחות אלה על פי תקני הביקורת המקובלים, ומלבד הערות מסוימות³¹, הדוחות משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות, את הרשומות והאסמכתאות שעליהן התבססו.

1. דוחות כספיים לשנת 2012: בהסכם התפעול נקבע כי העמותה תציג למנהל הגן הלאומי או לנציג רט"ג בכל עת שתידרש את כל החשבונות והמסמכים הנוגעים לתפעול האתר, ובכלל זה רישומי הקופה הרושמת ושוברי הכניסה, וכל מסמך אחר שתידרש להציג.

משרד מבקר המדינה השווה בין ההכנסות וההוצאות של האתר כפי שנרשמו בדוח פירוט 2012-1998, בדוח הכנסות והוצאות אתר תיירותי עיר דוד לשנת 2012 (מנובמבר 2013) ובדוח הכנסות והוצאות גן לאומי עיר דוד לשנת 2012 (מיוני 2014).

בלוח שלהלן מוצגים הנתונים לשנת 2012 כפי שהוצגו בשלושת הדוחות, באלפי ש"ח:

לוח 5: ההכנסות וההוצאות של עיר דוד לשנת 2012, על פי שלושת הדוחות (באלפי ש"ח)

דוח בדבר הכנסות והוצאות גן לאומי עיר דוד (הוגש ביולי 2014)	דוח בדבר הכנסות והוצאות אתר תיירותי עיר דוד (הוגש בנובמבר 2013)	דוח פירוט 2012-1998 (הוגש בפברואר 2013)	הסעיף
5,495	5,349	5,348	הכנסות מכניסות לאתר
5,388	5,457	5,222	הוצאות תפעול
130	-	-	הוצאות בגין כנס מחקרי עיר דוד
1,280	1,246	1,211	הוצאות מינהלת תיירות ומחלקת הזמנות
2,088	926	886	הוצאות שיווק
1,333	-	-	תקורה
10,219	7,629	7,319	סה"כ הוצאות
-4,724	-2,280	-1,971	הגירעון מהפעלת האתר

30 הדוח שהוצג היה מודפס על נייר מכתבים של העמותה ולא נשא את תאריך הכנתו.

31 לגבי דוח פירוט 2012-1998 העיר רואה חשבון העמותה: "ייחוס ההכנסות וההוצאות לסעיפים השונים נעשה על ידי הנהלת העמותה. ספרי הנהלת החשבונות של העמותה לשנת 2012 טרם בוקרו על ידינו". לגבי דוח "הכנסות והוצאות גן לאומי עיר דוד לשנת 2012" העיר רואה חשבון כי "ייחוס ההוצאות לסעיפים השונים נעשה על ידי הנהלת העמותה".

רט"ג קיבלה מהעמותה נתונים שונים לגבי הוצאות התפעול לשנת 2012

מהלוח עולה כי רט"ג קיבלה מהעמותה נתונים שונים לגבי הוצאות התפעול לשנת 2012, וכי הגירעון המוצג בדוח האחרון שהוגש (ביולי 2014) גדול בכ-140% מן הגירעון שהוצג בדוח הראשון שהוגש (בפברואר 2013).

בתשובת רט"ג נכתב כי הדוח שהוגש בפברואר 2013 הוא דוח לא מבוקר, ולכן קיימים הבדלים בינו לבין הדוח שהוגש בנובמבר 2013; רט"ג ציינה כי ההבדלים בין הדוח שהוגש בנובמבר 2013 לדוח החתום שהוגש ביולי 2014 בסעיף הכנסות מכניסות לאתר נובעים מדרישות שהציגה לעמותה, ואילו הגידול בסעיפי ההוצאות יוחס להחלטות העמותה. רט"ג הוסיפה כי יש להתייחס רק לדוח האחרון, מיולי 2014, מאחר שדוח זה בוקר על ידי רואי חשבון.

רואה החשבון של העמותה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015: "נמסר לנו מהנהלת העמותה כי ההפרש בין הדוחות שהוגשו בפברואר ונובמבר 2013 בסך 310 אש"ח נובע מהשלמת רישומים לשנת 2012 אשר בוצעו בין התאריכים הנ"ל. הדוח לשנת 2012, אשר הוגש ביולי 2014, הוגש לרט"ג לבקשת העמותה במטרה לתקן את הדיווח הקודם. בדוח זה נוספו הוצאות הסברה, כנס ותקורה שלא נכללו בדוחות קודמים".

ביולי 2013 פנה חשב רט"ג לעמותה וביקש הבהרות והסברים לסעיפי ההוצאות השונים וכרטסות³² של סעיפי הוצאות מסוימים (להלן - פניית החשב מיולי 2013). בנובמבר 2013 קיבל החשב את תגובת העמותה על פנייתו. בדיון שקיימו נציגי רט"ג עם מנהלת הכספים של העמותה ביולי 2014 (להלן - הדיון ביולי 2014) בעניין ההבדלים בין הדוחות הכספיים השונים הנוגעים לשנת 2012, טענה מנהלת הכספים כי רט"ג "יורדת לפרטים אשר לא ישנו את מהות הדוח שבכל מקרה יצביע על גרעון תפעולי. על פי הדוחות הגרעון התפעולי הינו גבוה (בין 5-6 מיליון ש"ח) כך שהתשובות לשאלת הרשות [רט"ג] לא ישנו מהותית את התוצאה הסופית". בהמשך הדיון ציינה מנהלת הכספים כי "היו כמה תתי מחלקות שהוחלט לנהלם בנפרד (כגון מחלקת הסברה ושיווק ומחלקת תפעול) ... [ב]דוח הראשוני נתונים אלו הושמטו ובדיעבד לאחר בחינה מעמיקה הוכנסו לדוח".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא קיבלה רט"ג מהעמותה חלק מהמסמכים שדרשה ממנה, לרבות הכרטסות, ואשר דרושים לה כדי לאמת את רישומי העמותה בדוחות הכספיים לגבי ייחוס ההוצאות שנרשמו לתפעול האתר.

רט"ג טענה בתשובתה כי קיבלה מהעמותה מסמכים כאמור, אך היא לא המציאה אותם למשרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי במצב הדברים המתואר, שבו היא מסתמכת אך ורק על דיווחי העמותה, הן לגבי ההוצאות של האתר והן לגבי ההכנסות שלו, אין לה שום יכולת לפקח על ההכנסות וההוצאות כאמור.

2. ייחוס הוצאות לתפעול אתר עיר דוד

א. כאמור, נוסף על תפעול עיר דוד עוסקת העמותה בפעילות תיירותית שמכונה "תיירות ירושלים הקדומה"³³.

ביוני 2011 התקיימה פגישה בין מנהל הגן הלאומי לחשב ברט"ג בנושא הסדרי קופות ותשלומים בעיר דוד. בפגישה סוכם: "לאחר גמר לימוד שלב ההכנסות באופן המלא והמפורט ביותר, ולאחר שתקבל תמונת המצב הברורה, נעבור ללימוד סוגיית הוצאות התפעול. בדיקה האם קיימת העמסת הוצאות שאינה רלוונטית לתפעול השוטף ובחינת יחס ההשתתפות בהוצאות התפעול מטעם רט"ג" - כל זאת נוכח מתכונת התפעול הנוכחית של האתר.

כפי שצוין לעיל, בדוחות הכספיים שהגישה העמותה לרט"ג הבהיר רואה החשבון של העמותה שייחוס ההוצאות וההכנסות בגין תפעול האתר נעשה על פי החלטת הנהלת העמותה. בדוח פירוט 1998-2012 נכתב כי לגבי "הוצאות מנהלת והזמנות והוצאות פרסום ושיווק; בהתאם להערכת הנהלת העמותה, נלקח חלק יחסי מכלל ההוצאות של מחלקת התיירות ב[עמותת] אלע"ד. הסכום כולל בעיקר הוצאות שכר, תקשורת, הוצאות משרדיות". בדוחות לשנים 2012, 2013 ו-2014 ציינה העמותה כי היא מייחסת 60% מהוצאות השיווק שלה, מהוצאות מינהלת התיירות ומהוצאות מחלקת ההזמנות לתפעול האתר.

בפניית החשב מיולי 2013, שצוינה לעיל, ביקש החשב לקבל מסמך המפרט את אופן החישוב שעל פיו יוחסו 60% מההוצאות של העמותה לתפעול האתר. בתגובת העמותה מנובמבר 2013 צוין שזו "הערכה. לא בוצע חישוב מדוייק". בדיון ביולי 2014 לגבי הדוחות הכספיים לשנת 2012 צוין כי "ייחוס 60% מהוצאות המחלקות על האתר - מבוקש כי הייחוס יבחן למול יחס ההכנסות בעמותה. לאחר בחינה של [מינהלת הכספים של העמותה] והעברת הנתונים לרשות [רט"ג] ייחוס בהתאם".

הביקורת העלתה כי רט"ג לא אכפה על העמותה את חובתה להציג אסמכתאות המעידות כי לתפעול האתר יוחסו אך ורק הוצאות שאכן נוגעות לתפעול.

33 הפעלת מרכז מידע בהר הזיתים; פעילות אתגר ביער השלום בארמון הנציב; מיזם סינון העפר בגן לאומי עמק צורים; הפעלת מרכז הדרכה בירושלים; ביצוע פרויקטים חינוכיים לתלמידים ולחיילים; קיום אירועי תרבות; הפעלת המכון הגבוה ללימודי ירושלים (מגל"ם).

רט"ג הכירה בהוצאות של העמותה הנוגעות לפעילויות אחרות שלה כהוצאות תפעוליות של האתר

מנהל הגן הלאומי מסר בתשובתו כי פעל לבדיקת ייחוס ההוצאות בדוחות העמותה שאין להכלילן בתפעול השוטף של האתר. בתשובת רט"ג נמסר כי היא דרשה מהעמותה למסור לה את הנתונים המבוקשים. רט"ג הוסיפה כי על פי נתוני העמותה, החישוב מתבסס על שיעור המבקרים באתר מבין המשתתפים בכלל פעילויות העמותה. לדברי רט"ג, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה היא פנתה שוב לעמותה, על מנת לקבל ממנה את הנתונים לגבי ייחוס ההוצאות. במאי 2016 הודיע חשב רט"ג למשרד מבקר המדינה כי עדיין מתקיימים דיונים בין רט"ג לבין העמותה בנוגע לייחוס ההוצאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי תלותה בקבלת נתונים מן העמותה מצביעה על התפרקותה מן האחריות המוטלת עליה לניהול הפעילות הכספית של אתר עיר דוד. יתרה מכך, על רט"ג לבחון אם שיעור המבקרים באתר הוא המדד הרלוונטי לייחוס כל הוצאה, וזאת מאחר שההכנסות מסוירים והדרכות באתר משויכות על פי הסכם התפעול רק לעמותה.

ב. בדוחות הכספיים של עיר דוד שמסרה העמותה לרט"ג לגבי השנים 2012, 2013 ו-2014 צוין כי העמותה מוסיפה על עלויות התפעול 15% בגין "תקורה", וזו הסתכמה באותן שנים בכ-1.3, 1.5 ו-1.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

הביקורת העלתה כי רט"ג לא עשתה תחשיב בנוגע לתקורה; כמו כן, לא נמצאה בביקורת כל אסמכתא ולפיה הסכימה רט"ג להעמסת התקורה ולשיעורה. למרות זאת, לא העירה רט"ג לעמותה בעניין זה.

בתשובת רט"ג נכתב כי "כחלק מהדוח על פעילות האתר, ישנן הוצאות הנהלה וכלליות של העמותה אשר משמשות שלא במישרין את פעילות התפעול. על מנת להציג עלויות אלו בדוח הכספי הוחלט כי הוצאות אלו ירשמו כתקורה בשיעור של 15% מהוצאות התפעול שהינה כמקובל בתחום".

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי העמסת שיעורי תקורה טעונה ביצוע תחשיבים ותייעוד תהליך קבלת ההחלטה בעניין. הסכמת רט"ג לגבי שיעור התקורה לא נעשתה בעקבות תהליך סדור של קבלת החלטות כנדרש. רט"ג גם לא המציאה אסמכתאות לטענתה כי 15% הם שיעור התקורה המקובל בתחום.

ג. מהדוח לשנת 2014 שהגישה העמותה לרט"ג עולה כי רט"ג הכירה בהוצאות של העמותה הנוגעות לפעילויות אחרות שלה כהוצאות תפעוליות של האתר. להלן דוגמאות:

(1) כאמור, בהסכם פיר וורן נקבע שהעמותה תשלם דמי שכירות לחברה. בשנים 2012-2014 רשמה העמותה את תשלום דמי השכירות כהוצאה תפעולית של האתר (בשנת 2014 רשמה דמי שכירות בסך 236,000 ש"ח כהוצאה תפעולית של האתר).

בתשובת רט"ג נמסר כי היא אישרה הוצאה זו לאחר שהוצאה, וכי כמוה ככל הוצאה החיונית להחזקה באתר, כמו שכר דירה, ארנונה ומסים. פיר וורן נמצא על ציר התיירות, וקיום המעבר החופשי בו למבקרים הוא חלק מהותי מתפעול האתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי ההוצאה האמורה אינה על פניה הוצאה תפעולית הנוגעת לאתר, אלא הוצאה פרטית של העמותה - שסוכם עליה עוד לפני החתימה על הסכם התפעול, ומטרתה שמירה על זכויות העמותה בפיר וורן.

(2) העמותה מפעילה את מכון מגלי"ם - המכון הגבוה ללימודי ירושלים (להלן - המכון). המכון עוסק במחקר בנושא ירושלים, ובכלל זה בהוצאה לאור של ספרי מחקר; בקיום קורסים, השתלמויות, הרצאות, ימי עיון וכנסים למעוניינים להעמיק את ידיעותיהם בנושא; וכן בכתיבת תכניות לימוד למערכת החינוך בנושא. משרד החינוך תומך בעמותה בגין פעילות המכון.

מהדוחות הכספיים שהגישה העמותה לרט"ג עולה כי בשנים 2012, 2013 ו-2014 רשמה העמותה הוצאות בסך 130,000 ש"ח, 182,000 ש"ח ו-196,000 ש"ח, בהתאמה, בגין כנסים שנתיים של המכון כהוצאות הקשורות לתפעול האתר.

הביקורת העלתה כי רט"ג לא העירה לעמותה על שרשמה חלק מההוצאות של המכון כהוצאות תפעול האתר.

בתשובת העמותה נמסר כי אין מדובר בהוצאות למימון פעילות המכון אלא בהוצאות שהוצאו במסגרת כנס יוקרתי, אשר בו הוצגו הממצאים שהתגלו באתר, ואשר סייע רבות לשיווק האתר בארץ ובעולם.

בתשובת רט"ג נמסר כי היא נותנת חסות לכנס של המכון בדומה להכרתה בהוצאות הקשורות לכנסים אחרים אשר היא מממנת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי לא הומצאו לה אסמכתאות לסכומים שנרשמו כהוצאות, ועל כן לא ניתן לבדוק את מהותה של כל הוצאה.

(3) על פי דיווח העמותה לרשם העמותות בדצמבר 2013, חברת בת של העמותה בנתה בשנת 2009 שתי בקתות עץ בשטח הכניסה לאתר והיא מפעילה בהן חנות ומזנון. לפי הסכם שנחתם בין העמותה לחברת הבת,

השכירה העמותה את הבקתות לחברת הבת למטרת תפעול המזנון והחנות.

בהסכם התפעול נקבע כי כל ההכנסות מהמזנון ומהחנות יהיו של העמותה בלבד.

הביקורת העלתה כי רט"ג איפשרה לעמותה להעמיס את הוצאות החשמל של החנות והמזנון על הוצאות התפעול של האתר.

בתשובת רט"ג נמסר כי לחנות אין מונה חשמל נפרד, וכי מנהל האתר פנה לעמותה בדרישה להתקין מונה נפרד. רט"ג טענה כי על פי דיווחי העמותה, הוצאות החשמל של החנות הן זניחות לעומת הוצאות התאורה באתר.

בתשובת העמותה נמסר כי מדובר בסכומים נמוכים, וכי בעקבות הביקורת הותקן מונה חשמל נפרד לחנות ולמזנון, ובאוגוסט 2016 הוא יחובר לרשת החשמל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי גם לגבי הוצאות החשמל של החנות והמזנון אין בידיה מידע משלה, ולכן היא נאלצת להסתמך על דיווחי העמותה בעניין.



משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי היא לא חייבה את העמותה להפריד בין הוצאות התפעול של עיר דוד לבין הוצאות אחרות שהוציאה בגין פעילות תיירותית נרחבת שהיא מבצעת בעיר דוד ובירושלים. מהמתואר לעיל עולה כי רט"ג לא פיקחה על ההתנהלות הכספית של העמותה בעיר דוד ועל קיום הסכם התפעול; היא לא קבעה תקציב לתפעול האתר, על פי ה"עלות המשוערת"; לא דרשה מהעמותה לדווח לה על כל ההכנסות, כפי שנקבע בהסכם התפעול; ואיפשרה לעמותה להעמיס על הוצאות תפעול האתר הוצאות לפי שיקול דעתה.

משרד מבקר המדינה רואה בהתנהלות זו של רט"ג מחדל, שבגללו לא התאפשר לה לפקח באופן ממשי על פעולותיה הכספיות של העמותה בנוגע לאתר.

רט"ג מסרה בתשובתה שהיא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, ולפיה היה עליה לאכוף ביתר שאת את דרישותיה על העמותה.

סיכום

באגן העיר העתיקה בירושלים קיימים אתרים המצויים במוקד ההתעניינות הציבורית, והם יעד לתיירות פנים וחוץ. לפעולות הקשורות לאתרים אלו יש משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות. באגן העיר העתיקה פועלות רשויות שונות, ובהן רמ"י, רט"ג, החברה ורשות העתיקות; באזור פועלת גם עמותת אלע"ד, המפעילה בו מיזמים משגשגים, חלקם מכוח התקשרויות עם החברה ורט"ג. נוכח ריבוי הגורמים הפועלים באזור והרגישות הרבה הנובעת ממאפייניו המיוחדים - יש חשיבות רבה לניהול מושכל, שקול ותקין של האתרים המצויים בו ולהסדרת התיאום בין הרשויות שצוינו לעיל.

מספר המבקרים באתרים המצויים בדוח זה גדל מאוד בשנים האחרונות, בין היתר הודות למאמציה של העמותה. הממצאים שהועלו בביקורת זו מלמדים כי דרך פעולתן של רמ"י, החברה ורט"ג איפשרה היווצרות זכויות חופפות של גורמים שונים באותן חלקות באותה עת; כי התקשרויות החברה ורט"ג עם העמותה לא הוסדרו לפי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים; וכי הפיקוח של החברה, רט"ג ורשות העתיקות על מיזמים של העמותה הוא חלקי. המחדל של כל אחת מרשויות אלה הביא למצב שבו בפועל הפכה העמותה לגורם מרכזי ביותר באזור זה, בלי שיתבצע לגביה פיקוח מהותי מטעם רשויות המדינה המופקדות על האזור ועל האתרים שבו.

התנהלותם של כלל הגורמים המעורבים: רמ"י, החברה ורט"ג, יצרה אי-בהירות בדבר הזכויות וההחזקות במקרקעין, שכאמור מצויים באזור רגיש ביותר, והביאו להחלשת מעמדן של החברה ורט"ג בשטחי עיר דוד, והעברתן לידי גוף פרטי ללא פיקוח הולם ובניגוד לכללי מינהל תקין, עד כדי התפרקות המדינה מסמכויותיה. נוכח הממצאים החמורים העולים מביקורת זו, ובייחוד נוכח הרגישות המיוחדת של אתרים אלה, על רט"ג, החברה ורשות העתיקות, מתוקף היותן נאמנות הציבור, לבצע הפקת לקחים מדוח זה, לבחון את מכלול פעילותן באזור, להבטיח את התיאום ביניהן ולבצע פיקוח הולם על פעילות העמותה מטעמן באזור.

