

קרן קיימת לישראל

הקצבות קק"ל לפארק אריאל שרון

תקציר

רקע כללי

חברת פארק אריאל שרון בע"מ (להלן - חברת הפארק או החברה) היא חברה ממשלתית לתועלת הציבור¹, בבעלות מלאה של המדינה, הפועלת משנת 2007 ואחראית להקמתו, לפיתוחו, לתחזוקתו ולניהולו של פארק אריאל שרון (להלן גם - הפארק). מהות הפרויקט היא הפיכת מתחם קרקע במרכז הארץ ששטחו כ-8,000 דונם לפארק מטרופוליני באמצעות שיקום הר חירייה, פיתוח מתחמים ברחבי הפארק והנגשתו לציבור. השר להגנת הסביבה אחראי לפעילות החברה. החברה פועלת באמצעות דירקטוריון שחבריו הם נציגי ממשלה, נציגי ציבור וראשי ערים². מיוני 2010 ועד ינואר 2016 כיהן מר משה בורוכוב כמנכ"ל החברה (להלן - מנכ"ל חברת הפארק).

מאז הקמת המדינה עיקר פעילותה של הקרבן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) הוא פיתוח והכשרה של מקרקעי ישראל³ לשם הגשמת חזון ההתיישבות היהודית בישראל. מינהל פיתוח הקרקע (להלן - מפ"ק) הוא הזרוע הביצועית בקק"ל שמבצעת פעילות זו. מפ"ק מטפל, בין היתר, בכל פעולות הייעור בישראל ובפעולות נוספות לפיתוח הקרקע - הקמת פארקים וגינות, סלילת שבילים לטיול ולספורט, וכן שיקום נחלים (להלן יוגדרו כל פעולות הפיתוח של מפ"ק - פרויקטים). פארק אריאל שרון נמצא בתחום האחריות של אזור שפלה וחוף במרחב מרכז של מפ"ק. מינואר 2012 עד נובמבר 2015 כיהנו מר אפי שטנצלר כיו"ר דירקטוריון קק"ל (להלן - יו"ר קק"ל), מר אלי אפללו כיו"ר העמית (להלן - היו"ר העמית) (להלן ייקראו שניהם יחד - היו"רים), ומר מנחם לייבוזץ ומר גאל גרינוולד כסגני היו"ר (להלן - סגני היו"ר). ארבעה דירקטורים אלה כיהנו כ"דירקטורים פעילים", המנהלים יחד את פעילות קק"ל (להלן ייקראו ארבעתם יחד - ההנהלה המצומצמת). ממאי 2013 עד

- 1 לפי סעיף 345 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), מדובר בחברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד ואיסור על חלוקת רווחים לבעלי מניותיה.
- 2 בהחלטת ממשלה משנת 2005 נקבע כי דירקטוריון החברה ימנה 12 דירקטורים כדלקמן: שניים ממשרד האוצר, אחד ממשרד הפנים, אחד מהמשרד להגנת הסביבה, אחד ממשרד ראש הממשלה, שלושה נציגי ציבור וארבעה ראשי רשויות מקומיות.
- 3 כ-93% משטח מדינת ישראל הם מקרקעי ישראל, הכוללים את המקרקעין שבבעלות המדינה (כ-70%), את המקרקעין שבבעלות קק"ל (כ-12%), ואת המקרקעין שבבעלות רשות הפיתוח (כ-11%). רשות הפיתוח היא גוף ממשלתי שמתפקידו לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות, ואת הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953.

ינואר 2017 כיהן מר מאיר שפיגלר בתפקיד מנכ"ל קק"ל (להלן - מנכ"ל קק"ל). החל מספטמבר 2014 רשומה קק"ל כחברה לתועלת הציבור⁴.

משרדיה הראשיים של קק"ל שוכנים בירושלים, ונוסף על כך יש לה משרדים בתל אביב (להלן - בית קק"ל). בתחילת שנת 2014 העבירו היו"רים ומנכ"ל קק"ל את משרדיהם מבית קק"ל לאחד המבנים במתחם המשרדים של הפארק, ומאותו מועד החלו לעבוד בהם במקום במשרדיהם בבית קק"ל. כמה חודשים לאחר מכן חתמו קק"ל וחברת הפארק על הסכם לשיתוף פעולה, ובמשך כשלוש שנים - עד סוף שנת 2016 - השקיעה קק"ל בפיתוח הפארק סך של כ-15 מיליוני ש"ח (שהם כ-20% מכלל הכנסות חברת הפארק באותן שנים), ולטענת חברת הפארק קק"ל התחייבה להשקיע מיליוני ש"ח נוספים בפיתוח הפארק בשנים שלאחר מכן כך שההשקעה הכוללת של קק"ל בפארק עשויה הייתה להגיע לעשרות מיליוני ש"ח.

פעולות הביקורת

מספטמבר 2015 עד אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הפעולות והליכי קבלת ההחלטות שהתבצעו בקק"ל ובחברת הפארק בשנים 2013 עד 2017 בכל הנוגע להעברת משרדי הנהלת קק"ל למבנים בפארק ולהקצבת כספי קק"ל לפיתוח הפארק. הביקורת נעשתה בקק"ל ובחברת הפארק (להלן - הביקורת הנוכחית).

הליקויים העיקריים

הליכי קבלת החלטות בעניין העברת משרדי קק"ל לפארק

במהלך שנת 2012 החליטה ההנהלה המצומצמת של קק"ל למצוא מבנה חלופי שאליו יועברו משרדיהם של כל בעלי התפקידים שעבדו בבית קק"ל. בנובמבר 2012 דווח לדיקטוריון קק"ל על החלטה זו. בסמוך ליולי 2013 החליטו היו"רים להעביר למבנה בפארק (להלן - מבנה 5) את לשכות הנהלת קק"ל בלבד, לרבות את לשכותיהם, בהתבסס על מתווה לשיתוף פעולה עם חברת הפארק שהציג להם מנכ"ל קק"ל וכלל קבלה של מבני משרדים

⁴ למען הסר ספק, כל אימת שמוזכרים בדוח זה יו"ר קק"ל, היו"ר העמית, סגני היו"ר או מנכ"ל קק"ל, מדובר ביו"ר קק"ל, ביו"ר העמית, בסגני היו"ר ובמנכ"ל קק"ל שניהנו בתפקידים אלה עד נובמבר 2015 וינואר 2017 בהתאמה. לעומת זאת, אם הדברים אמורים בבעלי התפקידים שהחליפו אותם וכיהנו בקק"ל במועד סיום הביקורת, באוגוסט 2017, הם ייקראו בדוח זה יו"ר קק"ל החדש, היו"ר העמית החדש, סגני היו"ר החדשים או מנכ"ל קק"ל החדש, בהתאמה.



בחדשים ספטמבר
עד דצמבר 2013
פעלו היו"רים
ומנכ"ל קק"ל
לשיפוץ מבנה 5
ולהעברת משרדיהם
אליו, וזאת עוד לפני
שנקבעו פרטי
שיתוף הפעולה בין
קק"ל לחברת
הפארק לגבי תנאי
השימוש של קק"ל
במבנים בפארק
ולגבי היקף
התחייבויותיה
הכספיות והאחרות
של קק"ל לפיתוח
הפארק

בפארק ללא תשלום ומנגד השקעה של קק"ל בפיתוח הפארק. עקב החלטת היו"רים האמורה, מרבית בעלי התפקידים שעבדו בבית קק"ל באותה עת (31 מ-42) נשארו לעבוד שם על אף הבעיות החמורות במבנה של בית קק"ל ובנגישותו. היו"רים - שהיו בין הנהנים העיקריים מהחלטה זו - לא תיעדו את הנימוקים לקבלתה, וזאת על אף ההבדל המהותי בינה ובין החלטת ההנהלה המצומצמת משנת 2012. החלטת היו"רים לא התבססה כנדרש על עבודת מטה מסודרת, המציגה את כל היתרונות והחסרונות של חלופה זו של המעבר לפארק לעומת חלופות אחרות.

בחדשים ספטמבר עד דצמבר 2013 פעלו היו"רים ומנכ"ל קק"ל לשיפוץ מבנה 5 ולהעברת משרדיהם אליו, וזאת עוד לפני שנקבעו פרטי שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק לגבי תנאי השימוש של קק"ל במבנים בפארק ולגבי היקף התחייבויותיה הכספיות והאחרות של קק"ל לפיתוח הפארק. יש לראות את אופן טיפולם של יו"ר קק"ל, של היו"ר העמית ושל מנכ"ל קק"ל בנושא המעבר למבנה בפארק, כמתואר לעיל, כרשלני, וככזה שלא עמד בסטנדרטים המצופים מנושאי משרה סבירים, שכן הם יצרו חבות של קק"ל להשקיע בפיתוח הפארק כבר בשלב המשא ומתן עם חברת הפארק, ולצד זאת חשפו את קק"ל לסיכון שהשקעתה הכספית הגדולה בשיפוץ מבנה המשרדים תרד לטמיון אם לא יושגו הסכמות בינה ובין חברת הפארק והיא תיאלץ לפנות את המבנה.

מנכ"ל קק"ל הביא לאישור ועדת המכרזים של קק"ל התקשרות עם אדריכלית לצורך תכנון מבנה 5 כמה ימים אחרי שהנחה את האדריכלית להתחיל בעבודתה; מנכ"ל קק"ל, ששימש כיו"ר הוועדה ונכח בישיבה, לא ציין לפני הוועדה כי כבר אישר לאדריכלית להתחיל בעבודה.

בשנים 2013 עד 2015 אישר מנכ"ל חברת הפארק לקק"ל להשתמש במבנים שבשטחי הפארק אף שידע כי שימוש זה אינו בהתאם לתכנית בניין עיר (תב"ע)⁵ שהייתה בתוקף באותה עת, ובלי שקיבל כנדרש את אישור הוועדה המחוזית לשימוש זה או חוות דעת משפטית בנושא. נמצא כי הוא לא מסר מידע מהותי זה לקק"ל במהלך המשא ומתן. אף שכבר בשלהי שנת 2013 הסב משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של מנכ"ל חברת הפארק - במסגרת ביקורת קודמת שנעשתה בחברת הפארק⁶ - לחובתה של החברה להקפיד על קיום חוקי התכנון והבנייה, אפשר מנכ"ל חברת הפארק לקק"ל להמשיך להשתמש במבנה בפארק בלא שקיבל כנדרש את אישור רשויות התכנון והבנייה לשימוש זה. אופן פעולתו האמורה של מנכ"ל חברת הפארק חשפה את החברה ואת קק"ל לסיכון שההסכם ביניהן לא יהיה תקף אם הבקשות לשינוי התב"ע, שקידמה חברת הפארק, לא יאושרו.

5 מסמך בעל תוקף חוקי שנועד להסדיר את השימוש בקרקע בשטח נתון כלשהו.
6 ראו משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), בפרק "היבטים בפעילות חברת פארק אריאל שרון", עמ' 1399.

ההסכם בין קק"ל לחברת הפארק

בסמוך לאוגוסט 2014⁷ נחתם הסכם בין קק"ל לחברת הפארק הכולל הסכם מסגרת לשיתוף פעולה (להלן - הסכם המסגרת) ושני נספחים - נספח א', שכותרתו "נחל כופר"; ונספח ב', שכותרתו "משתלה" (להלן ייקראו יחד הסכם המסגרת ושני הנספחים - ההסכם הרשמי או ההסכם). מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק, שהובילו את ניהול המשא ומתן בשם הגופים שבהם כיהנו, לא נתנו בהסכם הרשמי ביטוי לכל ההסכמות שסוכם ביניהם ויושמו הלכה למעשה. בכך נוצרו שתי מערכות הסכמים מקבילות - האחת בהסכם רשמי שלא הוצג לגורמי המקצוע בקק"ל שנדרשו לבצע פעולות בפארק, והשנייה ביניהם.

הקמה ותפעול של משתלה בפארק: מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק לא נתנו בהסכם הרשמי ביטוי למתווה החלופי המצומצם שסיכמו ביניהם בנוגע לנטיעת שתילים בפארק ולתחזוקתם. עקב כך ההשקעה שבה מחויבת קק"ל בהתאם לתמונת המצב המוצגת בהסכם הרשמי - הכרוכה בהקמת משתלה פתוחה הכוללת מבנים ותשתיות לשם גידול כ-100,000 שתילים במשך עשר שנים ומחייבת תפעול של עובדי קק"ל - גדולה בהרבה מההשקעה שעליה סוכם במסגרת מתווה הגידול החלופי המצומצם.

תחזוקת נטיעות בפארק: בהסכם הרשמי לא הוגדר בבירור היקף ההתחייבות של קק"ל לתחזוקת נטיעות בפארק. מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק, שגיבשו את ההסכם, מפרשים באופן שונה את התחייבות קק"ל המצוינת בהסכם בנושא זה.

מנכ"ל קק"ל החליט שראוי כי קק"ל תקבל עליה התחייבות לתחזק לכל הפחות במשך 10 שנים 100,000 שתילים ועצים שיינטעו בפארק, בלא שהיו ברשותו כל הנתונים הנדרשים לקבלת החלטה כזאת ובלי שהוא נועץ מבעוד מועד בגורמי המקצוע בקק"ל, בין היתר בנוגע ליכולת של קק"ל לעמוד בהתחייבות מסוג זה, וכן בנוגע לחלופות להתחייבות זו ובנוגע לעלות הכרוכה בה. המנכ"ל גם לא קיבל ממוסדות קק"ל אישור תקציבי להתחייבות האמורה, שלא כנדרש.

קק"ל לא ביצעה שום תחזוקת נטיעות בפארק כפי שנקבע בהסכם, אלא רק הקצתה כספים לחברת הפארק למימון תחזוקה שביצע עובד של חברת הפארק. בכך הפכה קק"ל למעשה לצינור להעברת כספים לפארק. הסדר זה אינו מתיישב עם החזון ולפיו קק"ל תהיה שותפה פעילה בניהול הפארק ובפיתוחו - חזון שמנכ"ל קק"ל טען כי ראה בו את הבסיס לשיתוף הפעולה בין הגופים. בכך שמנכ"ל קק"ל לא שיתף את גורמי המקצוע במרחב מרכז בהליכי קבלת ההחלטות לגבי תחזוקת הנטיעות לפני חתימת ההסכם, ואף נמנע מלהציג להם בדיעבד את המסמכים המעידים על התחייבויות קק"ל בנושא, הוא פתח פתח לאפשרות של יצירת התחייבות שקק"ל לא עמדה בה בסופו של דבר, ופגע ביכולתם של גורמי המקצוע בקק"ל לבצע בקרה ראויה

7 מדובר בתאריך משוער. אשר לחוסר הוודאות לגבי מועד חתימת ההסכם ראו להלן את הפרק "תאריך החתימה על ההסכם".

על עבודות שביצעה חברת הפארק כחלופה לעמידה בהתחייבות האמורה. פעולות אלו מעידות על נתיב טיפול לא סדור שאינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין.

שימוש קק"ל במבנים בפארק: בהסכם לא ניתן ביטוי לכך שכמה חודשים לפני חתימתו כבר ביצעה קק"ל באישור מנכ"ל חברת הפארק שיפוץ נרחב במבנה 5 בעלות של כ-1.2 מיליון ש"ח והחלה להשתמש במבנה זה.

שלא בהתאם להוראות ההסכם, קק"ל לא השתמשה במבנה 5 לשם ניהול משתלה, ליווי של עבודות להקמתה ולהפעלתה, הדרכה או פיקוח בנושא. כאמור, עוד לפני חתימת ההסכם הוסב מבנה 5 לשמש כמשרדים עבור היו"רים, סגני היו"ר ומנכ"ל קק"ל בלבד, ושימש למטרה זו, באישור מנכ"ל חברת הפארק.

לדיווח שמסר מנכ"ל חברת הפארק לדירקטוריון במרץ 2015, שממנו עלה לכאורה כי מבנה 5 משמש לליווי פרויקטים משותפים, לניהולם ולהדרכה בעניינם, לא הייתה אחיזה במציאות.

מתעורר חשש שמא ניסוח הסעיפים בהסכם בנוגע להקמה ולתפעול של משתלה ובנוגע לאופן שבו תשתמש קק"ל במבנה 5, שלא בהתאם להסכמות ולמצב בפועל, נועד להציג תמונת מצב ולפיה השימוש של קק"ל במבנה זה אינו חורג מהמגבלות שנקבעו בתב"ע בנוגע לשימוש במבנים בפארק.

פרויקט נחל כופר: חברת הפארק הגישה לקק"ל דרישה לתשלום עבור עבודות בפרויקט נחל כופר שחלקן לא נכללו בהסכם וקק"ל לא הייתה אמורה לשלמן. שלא כנהוג וכמצופה, מנכ"ל קק"ל לא שיתף את הגורמים המקצועיים ממפ"ק בהליכי קבלת ההחלטות לגבי השתתפות קק"ל בפרויקט נחל כופר, ובכך הוא פגע ביכולתם של אותם גורמים מקצועיים לבצע בקרה ראויה על ביצוע ההסכם, והדבר אפשר תשלום עבור עבודות שלא נכללו בפרויקט.

אישור ההסכם בקק"ל

ההנהלה המצומצמת: אף שההנהלה המצומצמת הסמיכה את מנכ"ל קק"ל רק לגבש את עקרונות ההסכם עם חברת הפארק, מנכ"ל קק"ל פעל לחייב את קק"ל בהתחייבויות כספיות ואחרות במסגרת הסכם ארוך טווח ומשמעותי עם חברת הפארק בלא שהביא לדיון של ההנהלה המצומצמת את פרטי ההסכם שגיבש ובלא שקיבל את אישורה לחתימתו. גם לאחר חתימת ההסכם עם חברת הפארק, ולמרות חשיבותו, לא דיווח מנכ"ל קק"ל להנהלה המצומצמת על החתימה ולא הציג לה העתק של ההסכם הכולל את פרטי שיתוף הפעולה שסוכמו. בכך נהג שלא כמצופה ממנכ"ל של חברה, לא כל שכן חברה בעלת מאפיינים ציבוריים, שאמור לפעול בשקיפות ולדווח לגורם שהוא כפוף לו, במקרה זה - ההנהלה המצומצמת, כיצד ביצע את הנחיותיו.



 אין הלימה בין

 טענותיהם של

 מנכ"ל קק"ל ושל

 יו"ר קק"ל בנוגע

 לשאלה אם המנכ"ל

 דיווח בעל פה ליו"ר

 על פרטי שיתוף

 הפעולה שגיבש עם

 מנכ"ל חברת

 הפארק

היו"רים: אין הלימה בין טענותיהם של מנכ"ל קק"ל ושל יו"ר קק"ל בנוגע לשאלה אם מנכ"ל קק"ל דיווח בעל פה ליו"ר קק"ל על פרטי שיתוף הפעולה שגיבש עם מנכ"ל חברת הפארק. כמו כן, מטענותיו של מנכ"ל קק"ל לא ברור מה כללו הדיווחים שמסר ליו"ר קק"ל לדבריו, ולמה ניתן האישור שהוא קיבל מהיו"רים לטענתו. אם יו"ר קק"ל השתמש במבנים שבפארק בלא שידע פרטים מהותיים הנוגעים להסכם כגון משך השימוש במשרדים, מהות השימוש בהם והתחייבויותיה של קק"ל בתמורה לשימוש זה, כפי שהיו"ר טוען, הרי שהוא פעל שלא כמצופה ממי שעומד בראש ההנהלה המצומצמת.

מפ"ק: מנכ"ל קק"ל נמנע מלשתף את הדרג המקצועי של מפ"ק במרבית תהליכי הבחינה והחשיבה שקדמו לקבלת החלטותיו בדבר השתתפות קק"ל במימון או בביצוע של פרויקטים בפארק, ואף לא ביקש מהם חוות דעת מקצועית בנושאים אלה. זאת אף שמדובר בנושאים שכולם באחריותו ובתחומי התמחותו של מפ"ק. מנכ"ל קק"ל החליט באילו פרויקטים בפארק תשתתף קק"ל, אם קק"ל תשתתף במימוןם או בביצועם, כיצד הם יבוצעו ומה יהיו המקורות למימוןם, בלא שנימק את החלטותיו ובלא שתיעד את אופן קבלת ההחלטות. יו"ר קק"ל אפשר למנכ"ל קק"ל שלא לשתף את הגורמים המקצועיים בקק"ל בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לפרויקטים בפארק, שלא בהתאם לכללים הנהוגים בקק"ל בנושא.

העברת כספים לפרויקט ללא מעורבות בביצוע: שלא כנהוג בפרויקטים אחרים שקק"ל מתקצבת, ובלי שנומקו הסיבות לכך, במסגרת פרויקט נחל כופר שימשה קק"ל רק צינור להעברת כספים, בלא שהייתה מעורבת בשום דרך בביצוע הפרויקט.

חתימת ההסכם: לפי הרשאות החתימה שהיו בתוקף בעת חתימת ההסכם עם חברת הפארק נדרשה חתימתו של לפחות אחד הדירקטורים הבכירים בקק"ל (יו"ר קק"ל, היו"ר העמית או אחד משני סגני היו"ר) על ההסכם. אף על פי כן מנכ"ל קק"ל החתים על ההסכם במקומם את מנהל חטיבת הכספים של קק"ל, בלא שעדכן אותו בהיקף הכספי של ההתחייבויות. משהובא ההסכם לפני חטיבת הכספים של קק"ל, היה על מנהל חטיבת הכספים לברר מהו סכום ההתחייבות הכולל שקיבלה עליה קק"ל במסגרת ההסכם לפני שחתם עליו.

על שום מסמך מהמסמכים שעליהם חתמו קק"ל וחברת הפארק ונועדו לעגן את פרטי שיתוף הפעולה ביניהם - הסכם המסגרת ושני הנספחים - לא צוין תאריך חתימתם הנכון והמדויק.

הדיווח למוסדות קק"ל על ההקצבות לפארק

ועדת הכספים: דיווחו של יו"ר קק"ל בדצמבר 2013 לוועדת הכספים של הדירקטוריון על שיתוף הפעולה עם חברת הפארק נמסר כבדרך אגב, תוך הצגת מידע חלקי ביותר, והוא לא כלל פרטים מהותיים, בין היתר בנושאים

י"ר קק"ל לא עדכן מעולם את הדירקטוריון בפרטי שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק

כספיים. בתום הדיווח לא הוצגו שאלות ולא התקיימה הצבעה כדי לקבוע אם לאשר את ההתקשרות האמורה.

הדירקטוריון: י"ר קק"ל לא עדכן מעולם את הדירקטוריון בפרטי שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק. בישיבה שהתקיימה בשלהי שנת 2013 בהשתתפות י"ר קק"ל, היו"ר העמית ומנכ"ל קק"ל ועסקה בהקצבות לחברת הפארק הוצגו לדירקטוריון קק"ל נתונים שהיה בהם כדי ליצור תמונת מצב מוטעית לגבי מהות שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק - מנתונים אלה עלה לכאורה שקק"ל משקיעה ברכוש קבוע (מבנה) בפארק, אף שבפועל ההקצבות נדרשו לפיתוח פרויקטים בפארק. לא ברור מיהו בעל התפקיד בקק"ל שהגדיל את סכום התקצוב שהיה נקוב בבקשה בעניין זה שהוגשה לדירקטוריון מ-900,000 ש"ח לכ-3.4 מיליון ש"ח, ומה היו הנימוקים לכך. כמו כן, סכום ההתחייבויות של קק"ל במסגרת ההסכם הרשמי חרג בכ-4 מיליון ש"ח ממסגרת התקציב שדירקטוריון קק"ל אישר בסוף דצמבר 2013 לשם השקעה בחברת הפארק בשנת 2014.

נספח ג' להסכם

ההסכמות שבנספח ג': ביוני 2015, כשנה לאחר חתימת ההסכם הרשמי, נחתם נספח נוסף להסכם (להלן - נספח ג'). גם בנספח ג' הוצגה תמונת מצב מוטעית ולפיה המבנים בפארק שהוקצו לקק"ל ישמשו אך ורק לקידום מיזמים משותפים, אולם בפועל הנהלת קק"ל השתמשה באחד המבנים לצורך ניהולה השוטף של קק"ל במגוון תחומי פעילותה. התכניות, שמנכ"ל קק"ל היה שותף לגיבושן, היו שגם מבנה נוסף שהוקצה לקק"ל בפארק מכוח נספח ג' ישמש יחידות נוספות של קק"ל, שפעילותן אינה קשורה רק לקידום המיזמים המשותפים בפארק.

נספח ג' מציג תמונת מצב ולפיה לכאורה נספח ב', שעניינו מיזם המשתלה, יושם כלשונו, ובכך נספח ג' אינו נותן ביטוי להסכמות אחרות שסיכמו מנכ"ל חברת הפארק ומנכ"ל קק"ל ויושמו בפועל בעניין מתווה גידול השתילים בפארק והגורם המתחזק אותם.

אישור נספח ג' בקק"ל: אף שנספח ג' כולל התחייבויות מהותיות, חתם עליו מנכ"ל קק"ל בלא שהגיש אותו להנהלה המצומצמת כדי שתבחן אם לאשרו - זאת שלא כנדרש, ושלא בהתאם להרשאות החתימה בקק"ל שהיו תקפות באותה עת. מתשובתו של י"ר קק"ל למשרד מבקר המדינה עולה כי היה כשל בבקרה של ההנהלה המצומצמת שבראשותו על הליך ההתקשרות בין קק"ל לבין חברת הפארק.

שלא על פי הנוהג באותה עת, במרץ 2015 ועדה בהשתתפות מנכ"ל קק"ל ומנהל חטיבת גיוס משאבים של קק"ל דאו (ועדת העברות) בחנה את השתתפות קק"ל במימון פרויקטים בפארק והחליטה לאשרה. מנכ"ל קק"ל הגדיל את התחייבות קק"ל לפרויקטים אלה מכ-3.3 מיליון ש"ח, שאותם

אשרה הוועדה האמורה בראשותו, ל-5 מיליון ש"ח, וזאת בלא שהיה מוסמך לכך.

שלא בהתאם להנחיה שנתן מנכ"ל קק"ל לכל המנהלים בקק"ל במרץ 2015 בדבר החובה לתאם עם היועץ המשפטי דאז של קק"ל את הטיפול בכל נושא בעל נגיעה משפטית, המנכ"ל עצמו לא תיאם את הטיפול בנספח ג' עם היועץ המשפטי, אף שמדובר בנושא משפטי גרידא.

קק"ל התקשרה עם יועץ משפטי חיצוני, כדי שיכין עבורה חוות דעת העוסקת בשאלה אם קק"ל יכולה להתקשר עם חברת הפארק בנספח ג'. מנכ"ל קק"ל לא הציג ליועץ המשפטי החיצוני שכתב את חוות הדעת האמורה מסמך הכולל עובדות מהותיות שהיו רלוונטיות לחוות הדעת ועשויות היו לשנות את מסקנותיה. במרץ 2016 התקבלה חוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני, וועדת ההנהלה אשרה בהתבסס עליה את החתימה על נספח ג', אולם נמצא כי לפני שהתקבלה החלטתה של ועדת ההנהלה מנכ"ל קק"ל לא הציג לוועדה מסמך זה.

הוצאות קק"ל בגין ההשקעות בפארק

השקעות קק"ל בפארק נרשמו בספרי קק"ל בשנת 2014 בסעיפים תקציביים שונים, שחלקם אף לא נועד לתעד סוג זה של הוצאות. הדבר אינו תקין ומקשה הן את הבקרה על סכומן הכולל של השקעות קק"ל בפארק, והן את היכולת לבצע מעקב כדי לוודא שקק"ל עומדת בהתחייבויותיה כלפי חברת הפארק במסגרת ההסכם.

ההמלצות העיקריות

על קק"ל לוודא כי החלטות מהותיות - בין היתר בנושאים כספיים או בנושאים שעשויה להיות להם השפעה לטווח ארוך - יתקבלו במסגרת הליכי עבודה מסודרים ומקצועיים, שבהם יישקלו השיקולים הארגוניים הכוללים, ייבחנו חלופות לביצוע ויתועדו הנימוקים להחלטות.

על קק"ל להימנע מכריכת השתתפותה במימון פרויקטים בקבלת תמורה מהגופים המתוקצבים, שכן הדבר עלול לפגוע בין היתר בעקרון השוויון ולהשפיע על שיקול דעתה של קק"ל לעניין בחירת הפרויקטים שבהם תתמוך.

קק"ל משמשת כנאמן לניהול כספים שהיא קיבלה בעבר וממשיכה לקבל מהעם היהודי. עליה לנהל כספים אלה באופן אחראי ביותר ותוך הקפדה מוגברת על נורמות של מינהל תקין.



ממצאי הביקורת
מעידים על פגמים
יסודיים ומהותיים הן
בהליכי קבלת
ההחלטות שקדמו
להתקשרות בין
הגופים והן ביישומן
של ההחלטות,
שנעשו באופן שאינו
עולה בקנה אחד עם
כללי מינהל תקין

על קק"ל לוודא שהיא משתמשת במבנים שברשותה בכל רחבי הארץ באופן המותר על פי הדין והתואם את דיני התכנון והבנייה.

על חברת הפארק להקפיד שפעולות המתבצעות באישורה בתחום הפארק יעלו בקנה אחד עם חוקי התכנון והבנייה.

על קק"ל להקפיד על יישום הוראת נוהל עבודת הדירקטוריון וועדותיו, שאושרה בינואר 2017, ולפיה בכל ישיבת דירקטוריון וועדותיו יסקור מנכ"ל קק"ל את סטטוס הביצוע של החלטות קודמות. כמו כן על קק"ל למסד הליכים שיבטיחו כי מי שמשמש בתפקיד מנכ"ל קק"ל ידווח לדירקטוריון ולוועדותיו, בתדירות שתיקבע, על פעולותיו בנושאים בעלי חשיבות. על יו"ר קק"ל לוודא כי דיווח כאמור יימסר ויתועד.

על קק"ל להקפיד כי הליכי הבחינה והאישור של פרויקטים יתבצעו על פי הנהלים שנקבעו, בידי הגורמים שהוסמכו לכך ותוך שיתוף דרגי הביצוע המקצועיים ותיעוד תהליכי הבחינה והנימוקים לקבלת ההחלטות.

על קק"ל לוודא כי כל בעלי התפקידים בה שעוסקים בהסכמים ובהתחייבויות, ובעיקר מורשי החתימה, ידעו מהן הסמכויות והמגבלות שנקבעו בנושא זה. לפני שמורשי החתימה האמורים יחתמו על הסכמים והתחייבויות, עליהם לוודא כי הם מוסמכים לאשר את סכומי ההתחייבויות שנקבעו. לפני שחטיבת הכספים מבצעת תשלומים על פי הסכמים, עליה לוודא שההנחיות בנושא מיושמות כראוי.

על קק"ל למסד הליכים שנועדו להבטיח כי הדרגים המקצועיים ישתפו בהליכי קבלת ההחלטות והכנת ההסכמים הנוגעים לתחומי אחריותם, וכי לאחר שייחתמו ההסכמים הם יובאו לידיעתם של דרגים אלה, וזאת בין היתר על מנת למנוע תקלות במימושם.

על קק"ל להקפיד על רישום הוצאות במסגרת הסעיפים התקציביים המיועדים לכל אחד מסוגי ההוצאות.

סיכום

דוח ביקורת זה עוסק בשיתוף פעולה שנרקם בשנת 2013 בין קק"ל לחברה הממשלתית פארק אריאל שרון, ועניינו התחייבות של קק"ל להשקיע משאבים בפיתוח הפארק והתחייבות של חברת הפארק לאפשר לקק"ל להשתמש במבנים בפארק. ממצאי הביקורת מעידים על פגמים יסודיים ומהותיים הן בהליכי קבלת ההחלטות שקדמו להתקשרות בין הגופים והן ביישומן של ההחלטות, שנעשו באופן שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין המחייבים את שני הגופים.

את הליכי ההתקשרות קידם בקק"ל מנכ"ל קק"ל, והם התאפיינו בין היתר בשיתוף מזערי של גורמי המקצוע של מפ"ק, באי-קבלת האישורים הנדרשים, ובאי-העמדת מידע בעניינים הנוגעים להתקשרות לרשות הגורמים

הרלוונטיים, שלא כנדרש. בכך נמנע הטיפול המקצועי שהיה דרוש לקידום פרויקט זה. יו"ר קק"ל והיו"ר העמית אפשרו חלק מהפעולות האמורות. מצדה של חברת פארק אריאל שרון הוביל את ההתקשרות ואת יישומה מנכ"ל החברה תוך אישור פעולות בין היתר שלא בהתאם לתכניות שחלו על הקרקע בלא שקיבל את אישור רשויות התכנון לכך, ובלא שיתוף של מוסדות החברה כנדרש. עקב ליקויים אלה ואחרים ההתקשרות לא הייתה תקינה ונוצרה אי-ודאות בכל הנוגע להיקפן ולמהותן של ההתחייבויות בין קק"ל לבין חברת הפארק.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את שיתוף הפעולה בין קק"ל לבין חברת הפארק במסגרת פרויקט הקמת פארק אריאל שרון, שהוא פרויקט ציבורי רחב היקף וייחודי שתכליתו ראויה ויש בו כדי לתרום לכלל תושבי ישראל. על שני הגופים לעשות כמיטב יכולתם על מנת ליישב בהקדם את המחלוקות ביניהם הנוגעות להתקשרות לטובת האינטרס הציבורי. אם אכן ימשיך שיתוף הפעולה ביניהם, עליו להתבצע בהתאם לנהלים הנהוגים בכל אחד מהגופים ותוך הקפדה על כללי מינהל תקין ועל עמידה בכל הוראות הדין.

ממצאי הביקורת מעידים גם על החשיבות הרבה של ההקפדה על תקינות מלאה באופן מילוי תפקידה של ההנהלה הפעילה בקק"ל ושל הקשר בינה ובין המוסדות המנהלים של קק"ל וכן בינה ובין דרגי הביצוע. על ההנהלה לשמש דוגמה אישית לכפופים לה, וכן עליה להקפיד להעביר לשומרי הסף ולדרגים המקצועיים שלה את כל הנתונים הרלוונטיים שנדרשים להם לצורך מילוי תפקידם תוך שיתופם בנושאים שבתחום אחריותם. על קק"ל להקפיד ליישם הליכי פיקוח על זרימת מידע מההנהלה הפעילה למוסדות המנהלים. בעקבות פרסומו של הדוח הקודם של משרד מבקר המדינה על קק"ל בינואר 2017⁸ החלה קק"ל לנקוט מהלכים לטיפול בחלק מהליקויים שהועלו בדוח האמור, בהם ליקויים שהועלו גם במסגרת הביקורת הנוכחית, וזאת עוד לפני מועד סיומה של הביקורת הנוכחית. על קק"ל להשלים בהקדם מהלכים אלה הלכה למעשה. הרחבת ביקורת המדינה בהקדם באופן שהגורמים הרלוונטיים יחילו אותה על כל פעולותיה של קק"ל תסייע להבטחת פעילותה התקינה בעתיד ולהגברת אמון הציבור בה.

על דירקטוריון חברת הפארק לבחון ביסודיות אם הבקורות המתבצעות בחברה על פעילות המנכ"ל הן נאותות והאם הן אכן מתקיימות. על רשות החברות הממשלתיות לוודא כי קשרי הגומלין בין הדרג הניהולי-מקצועי בחברת הפארק לבין המוסדות המנהלים שלה יבטיחו פיקוח וקיום ממשל תאגידי תקין בחברה.

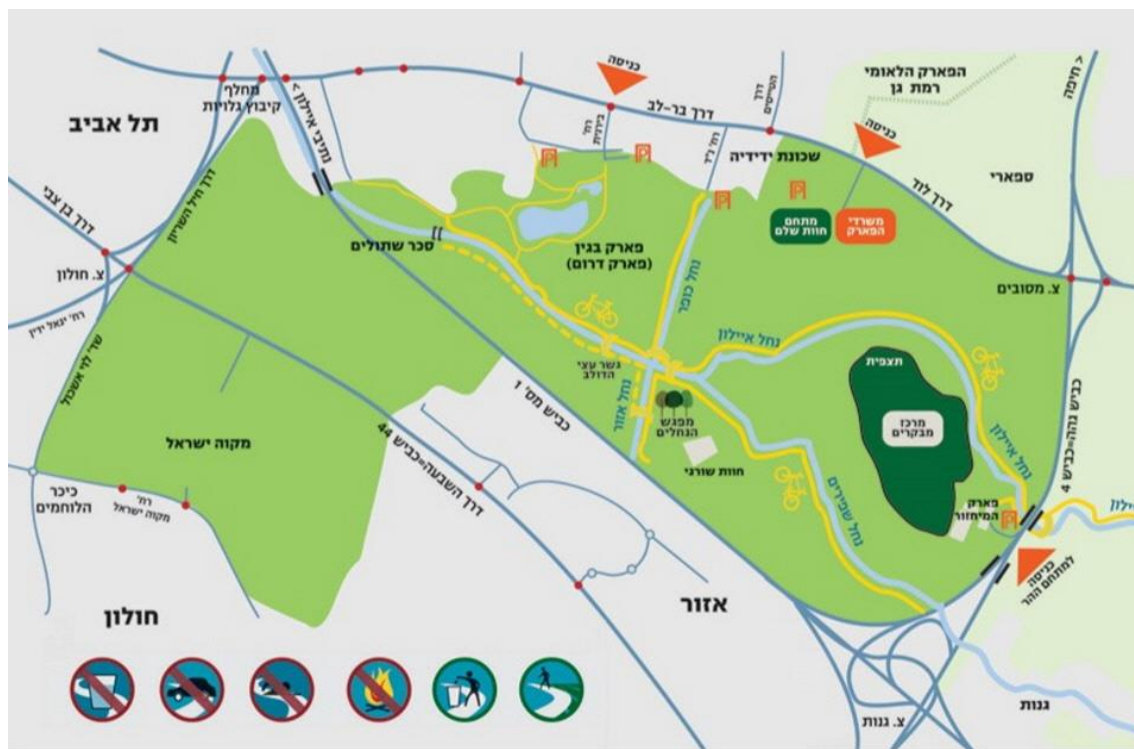
על קק"ל וחברת הפארק ללמוד היטב את כל ממצאי דוח ביקורת זה ואת המלצותיו, לנקוט את כל הפעולות המתחייבות מכך ולהפיק לקחים מהממצאים וההמלצות האמורים, לבל יישנו בעתיד הליקויים האמורים.

מבוא

חברת פארק אריאל שרון בע"מ (להלן - חברת הפארק או החברה) היא חברה ממשלתית לתועלת הציבור⁹, בבעלות מלאה של המדינה, הפועלת משנת 2007 ואחראית להקמתו, לפיתוחו, לתחזוקתו ולניהולו של פארק אריאל שרון (להלן גם - הפארק) - פרויקט שיקום סביבתי גדול שהוקם לאור חזונו של ראש ממשלת ישראל לשעבר, מר אריאל שרון ז"ל. מהות הפרויקט היא הפיכת מתחם קרקע במרכז הארץ ששטחו כ-8,000 דונם לפארק מטרופוליני באמצעות שיקום הר חירייה, פיתוח מתחמים ברחבי הפארק והנגשתו לציבור. השר להגנת הסביבה אחראי לפעילות החברה. החברה פועלת באמצעות דירקטוריון שחבריו הם נציגי ממשלה, נציגי ציבור וראשי ערים¹⁰. מיוני 2010 ועד ינואר 2016 כיהן מר משה בורוכוב כמנכ"ל החברה (להלן - מנכ"ל חברת הפארק).

להלן מפה של פארק אריאל שרון.

מפת הפארק (שטח הפארק צבוע ירוק)



המקור: חברת הפארק

- 9 ראו הערה 1.
- 10 ראו הערה 2.

הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) הוקמה בשנת 1901 על פי החלטת הקונגרס הציוני של ההסתדרות הציונית העולמית¹¹ כדי לרכוש מתרומות העם היהודי קרקעות בארץ ישראל. מאז הקמת המדינה עיקר פעילותה של קק"ל הוא פיתוח והכשרה של מקרקעי ישראל¹² לשם הגשמת חזון ההתיישבות היהודית בישראל. מינהל פיתוח הקרקע (להלן - מפ"ק) הוא הזרוע הביצועית בקק"ל שמבצעת פעילות זו. מפ"ק מטפל, בין היתר, בכל פעולות הייעור בישראל ובפעולות נוספות לפיתוח קרקע - הקמת פארקים וגינות, סלילת שבילי טיול וספורט, שיקום נחלים ועוד (להלן יוגדרו כל פעולות הפיתוח של מפ"ק - פרויקטים). את פעילות מפ"ק מבצעים שלושה מרחבים לפי חלוקה גאוגרפית - צפון, מרכז ודרום. בראש כל מרחב עומד מנהל מרחב. כל מרחב נחלק לשלושה אזורים שבהם פועלות מחלקות העוסקות בפרויקטים ביער ויחידות ביצוע שנותנות שירותים לכל הפרויקטים באזור. פארק אריאל שרון נמצא בתחום האחריות של אזור שפלה וחוף במרחב מרכז של מפ"ק.

לפי תקנון קק"ל בנוסחו במועד תחילת הביקורת, דירקטוריון קק"ל היה רשאי לבחור מבין חבריו יו"ר דירקטוריון, יו"ר עמית שימלא את מקומו של יו"ר הדירקטוריון בעת שהוא נעדר משיבת דירקטוריון, ושני סגני יו"ר שימלאו אף הם, על פי מנגנון שנקבע בתקנון, את מקומו של יו"ר הדירקטוריון בהיעדרו. ארבעה דירקטורים אלה כיהנו כ"דירקטורים פעילים", המנהלים יחד את פעילות קק"ל. מינואר 2012 עד נובמבר 2015 כיהנו מר אפי שטנצלר כיו"ר דירקטוריון קק"ל (להלן - יו"ר קק"ל), מר אלי אפללו כיו"ר העמית (להלן - היו"ר העמית), ומר מנחם לייבוזיץ ומר גאל גרינוולד כסגני היו"ר (להלן - סגני היו"ר) (להלן ייקראו יחד ארבעת דירקטורים אלה - ההנהלה המצומצמת). ממאי 2013 עד ינואר 2017 כיהן מר מאיר שפיגלר בתפקיד מנכ"ל קק"ל (להלן - מנכ"ל קק"ל)¹³.

לנוכח חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) ולפיה קק"ל היא במהותה חברה לתועלת הציבור, החל מספטמבר 2014 רשומה קק"ל בפנקס החברות לתועלת הציבור, לפי סעיף 345ג לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

בהתאם לתכנית המתאר שחלה על הפארק, הכניסה הראשית אל הפארק תהיה ממתחם חוות שלם - חווה חקלאית בדרום תל אביב השוכנת ליד דרך לוד בקרבת שכונת כפר שלם¹⁴. משנת 2013 משתמשת חברת הפארק בכמה מבנים במתחם זה כמשרדיה.

11 הקונגרס הציוני הוא כינוס פומבי של נציגי היהודים הציונים ממדינות שונות ומשמש המוסד העליון של ההסתדרות הציונית העולמית לעניין קבלת ההחלטות.

12 ראו הערה 3.

13 ראו הערה 4.

14 שלבי הקמתה ופיתוחה של חוות שלם הם אבני דרך ראויים לציון, והייתה להם חשיבות רבה בימי ראשית המדינה. את החווה הקימה בשנת 1953 האגודה החקלאית השיתופית "הזרע". האגודה עסקה בגידול, בפיתוח ובהפקה של זרעים לחקלאות בארץ ישראל. בזכות פעילות האגודה ועובדיה בתחום המחקר והפיתוח החקלאי הפכה מדינת ישראל למובילה ואף לפורצת דרך בעולם בכל הקשור לחקלאות מודרנית ולטיפוח זנים מיוחדים.

משרדיה הראשיים של קק"ל שוכנים בירושלים, ונוסף על כך יש לה משרדים בתל אביב (להלן - בית קק"ל). עד שנת 2014 שכנו בבית קק"ל לשכות של יו"ר קק"ל והיו"ר העמית (להלן - היו"רים) ושל מנכ"ל קק"ל, לצד משרדים של עשרות עובדים ומנהלים של קק"ל. משרדי הקבע של היו"רים ושל מנכ"ל קק"ל שכנו בירושלים, והם עבדו בבית קק"ל בתל אביב רק בחלק מימי השבוע.

בתחילת שנת 2014 העבירו היו"רים ומנכ"ל קק"ל את משרדיהם מבית קק"ל לאחד המבנים במתחם המשרדים של הפארק. כמה חודשים לאחר מכן חתמו קק"ל וחברת הפארק על הסכם לשיתוף פעולה, ובמשך כשלוש שנים - עד סוף שנת 2016 - השקיעה קק"ל סך של כ-15 מיליוני ש"ח בפיתוח הפארק (שהם כ-20% מכלל הכנסות חברת הפארק באותן שנים), ולטענת חברת הפארק התחייבה קק"ל להשקיע מיליוני ש"ח נוספים בפיתוחו בשנים שלאחר מכן כך שההשקעה הכוללת של קק"ל בפארק עשויה הייתה להגיע לעשרות מיליוני ש"ח.

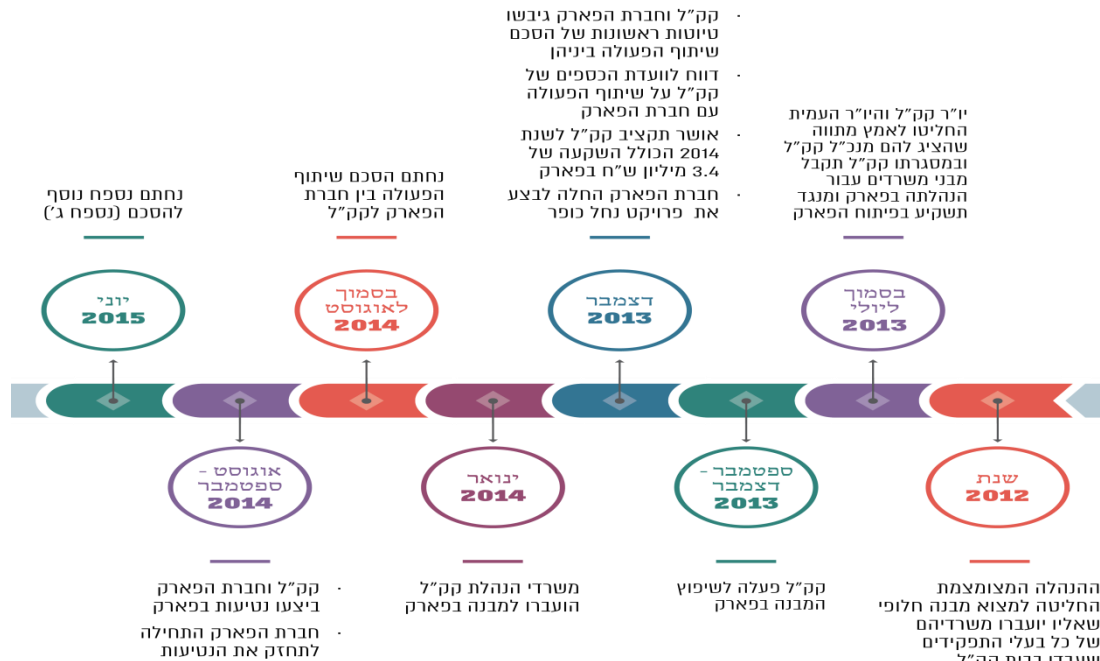
פעולות הביקורת

מספטמבר 2015 עד אוגוסט 2017 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הפעולות והליכי קבלת ההחלטות שהתבצעו בקק"ל ובחברת הפארק בשנים 2013 עד 2017 בכל הנוגע להעברת משרדי הנהלת קק"ל למבנים בפארק ולהקצבת כספי קק"ל לפיתוח הפארק. הביקורת נעשתה בקק"ל ובחברת הפארק (להלן - הביקורת הנוכחית).

בחודשים אוגוסט 2014 עד אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישום הוראותיה של אמנה משנת 1961 בין קק"ל למדינה בכל הנוגע לפיתוח מקרקעי ישראל בידי קק"ל, ובכלל זה את תהליכי קבלת ההחלטות לגבי השתתפות קק"ל במימון ובביצוע של פרויקטים ברחבי הארץ. ממצאי בדיקה זו פורסמו בינואר 2017¹⁵ (להלן - דוח הביקורת הקודם על קק"ל). חלק ממצאי הביקורת הנוכחית החלו להתגבש בעת שדוח הביקורת הקודם על קק"ל כבר נמצא בשלבי הכנה מתקדמים, אך על מנת להימנע מעיכוב בהשלמת דוח הביקורת הקודם הוחלט לפרסמו ללא עיכוב ולהשלים בנפרד את הדוח הנוכחי.

להלן בתרשים 1 יוצגו בסדר הכרונולוגי האירועים העיקריים שבהם עוסקת הביקורת הנוכחית:

תרשים 1: האירועים העיקריים שבהם עוסקת הביקורת הנוכחית



הליכי קבלת החלטות בעניין העברת משרדי קק"ל לפארק

בית קק"ל בתל אביב הוא בניין היסטורי ובעל חשיבות לאומית ששימש לפני הכרזת העצמאות שניים מהמוסדות המרכזיים של היישוב היהודי בארץ ישראל - מועצת העם¹⁶ ומינהלת העם¹⁷. בשנות השמונים של המאה העשרים הוסב חלק מבית קק"ל למוזיאון המתעד את פעילותה של קק"ל ואת תרומתה למדינת ישראל. מרביתו נותר לשמש כמשרדי קק"ל. בתצלום 1 שלהלן יוצג בית קק"ל:

16 שמנתה 37 נציגים של 11 המפלגות שפעלו באותה עת ביישוב ושימשה ככנסת זמנית עד להקמת המדינה.

17 הממשלה הזמנית הראשונה.

תצלום 1: בית קק"ל בתל אביב



הצולם: ד"ר אבישי טייכר

קבלת ההחלטה בדבר המעבר

במהלך שנת 2012 החליטה ההנהלה המצומצמת לקדם תהליך של העברת משרדי קק"ל מבית קק"ל למבנה אחר. הסיבות העיקריות לכך היו מצבו הפיזי הירוד של בית קק"ל המחייב שיפוץ, רצון להסב את המבנה כולו - שהוכר כבניין לשימור - למוזאון לתולדות ההתיישבות הציונית ולתולדות קק"ל, וכן בעיות קשות של נגישות (מחסור במקומות חנייה, פקקי תנועה, היעדר נגישות לבעלי מוגבלות ועוד) שהקשו על העובדים בבית קק"ל.

לשם יישום החלטה זו, במאי 2012 הטילה ההנהלה המצומצמת על המנכ"ל של חברת בת של קק"ל - הימנותא בע"מ¹⁸ (להלן - הימנותא) לחפש משרדים הולמים ש"יחליפו את המשרדים בבית קק"ל הנוכחי ויכילו את כל הריהוט, הציוד וכל אמצעי אחר החיוני לתפקוד הלשכות והמשרדים השונים".

1. **בדיקת חלופות למעבר מבית קק"ל ועדכון הדירקטוריון בנושא:** מעבר של משרדים ועשרות עובדים הוא פרויקט ארגוני מורכב, רגיש ומשמעותי.

18 הימנותא נוסדה בשנת 1938 ויועדה לשמש גוף משפטי שיקנה וינהל קרקעות שקק"ל שוקלת למכרם לגורמים אחרים, שלא לפי עקרונותיה של קק"ל. כמו כן הוטל על הימנותא להחזיק בנאמנות בקרקעות שנמסרו לקק"ל עד להשבתן לבעליהן.

הוא טומן בחובו בעיות העלולות להשפיע על שגרת העבודה, על האפקטיביות שלה ועל המשכיותה התקינה במהלך המעבר ולאחריו, והוא אף עשוי להיות כרוך בהוצאות כספיות ניכרות. עבודת מטה ותכנון מוקדם שבמסגרתם יוגדרו צרכים, ייקבעו יעדים וייבחנו דרכי השגתם, ובכלל זה ינותחו חסרונותיה ויתרונותיה של כל דרך, הם פעולות הכרחיות לשם מעבר מיטבי ויעיל, לשם צמצום הפגיעה בשגרת העבודה ולשם מניעת הוצאות מיותרות.

בעקבות החלטתה האמורה של ההנהלה המצומצמת משנת 2012 פעלה הימנותא לבדיקת צרכים ולתכנון המעבר מבית קק"ל למבנה חלופי ובחנה חלופות לרכישה או לשכירה של מבנים באזור תל אביב. הימנותא אף החלה לנהל משא ומתן עם בעלי נכסים רלוונטיים ולקיים סיורים בהשתתפות היו"רים במבנים פוטנציאליים שאיתרה.

בישיבת דירקטוריון קק"ל בנובמבר 2012, שבה השתתפו בין היתר היו"ר העמית ואחד משני סגני היו"ר (מר לייבוויץ'), עדכן יו"ר קק"ל את הדירקטוריון בדבר ההחלטה לפנות את המשרדים מבית קק"ל ולשפץ ולשמר את המוזיאון שנמצא בו, ומסר כי בעלי תפקידים בהימנותא מחפשים מבנה לשימור שאותו תרכוש הימנותא ואילו יועברו המשרדים מבית קק"ל. בישיבת ההנהלה המצומצמת שהתקיימה בסוף אותו חודש עדכן מנכ"ל הימנותא את חברי ההנהלה בנושא ההליכים לאיתור בניין משרדים לרכישה באזור תל אביב; ההנהלה הנחתה אותו להמשיך בחיפושים ולתאם בתקופה הקרובה סיור נוסף עם היו"רים בנכסים פוטנציאליים. סיור נוסף כאמור התקיים בדצמבר 2012.

2. **ההחלטה על הפסקת בדיקת חלופות:** בסמוך למועד כניסתו של מר מאיר שפיגלר לתפקיד מנכ"ל קק"ל במאי 2013 הוא עודכן בדבר התהליך האמור של איתור בניין משרדים חלופי לבית קק"ל. במועד כלשהו, במהלך יוני-יולי 2013, ביקר מנכ"ל קק"ל בפארק אריאל שרון, ובמהלך הביקור נפגש באקראי עם מנכ"ל חברת הפארק ודן עמו באפשרויות לפיתוח הפארק באמצעות שיתוף פעולה עם קק"ל. בעקבות כך דיווח מנכ"ל קק"ל ליו"רים כי במסגרת מתווה שגיבש עם מנכ"ל חברת הפארק תעמיד חברת הפארק לרשות קק"ל מבני משרדים בפארק ללא תשלום, ואילו קק"ל תשתתף במימון ובביצוע של פרויקטים שונים בפארק - דבר שקק"ל ממילא מבצעת כעניין שבשגרה בכל רחבי הארץ. **לאחר שקיימו סיור בפארק אישרו היו"רים בעל פה את המתווה והנחו את מנכ"ל קק"ל לפעול בשיתוף חברת הפארק לקידום יישומו.**

ביולי 2013, במענה על הפנייה של מנכ"ל הימנותא בדבר תיאום של סיור במבנה נוסף שנמצא מתאים לשמש כמבנה חלופי לבית קק"ל, שלח לו יו"ר קק"ל מכתב ובו הורה לו לחדול מהחיפושים אחר מבנה חלופי. היו"ר כתב למנכ"ל הימנותא במכתבו האמור כי "לאחר מחשבה ירדנו מהרעיון של חלופת משרדים", וכי במקום זאת בית קק"ל ישופץ, חלקו ישמש כמוזאון, חלק מהמשרדים יישארו בו והשאר יועברו למקום אחר מבלי לציין מהו. להודעה כותבו בין היתר היו"ר העמית, אחד מסגני היו"ר (מר לייבוויץ') ומנכ"ל קק"ל.



היו"רים - אשר היו
מהנהנים העיקריים
מהחלטתם להעביר
למבנה בפארק את
לשכות הנהלת קק"ל
בלבד, לרבות את
לשכותיהם, ולפיכך
ההחלטה נגעה להם
אישית - לא תיעדו את
הנימוקים לקבלת
ההחלטה

הועלה כי אין בידי קק"ל מסמך המתעד את ההחלטה של הנהלת קק"ל להפסיק לחפש משרדים חלופיים, את מועד קבלת ההחלטה, את פרטיה ואת הנימוקים לקבלתה.

3. אי-תיעוד ההחלטה לעבור למבנה בפארק ואי-קיום עבודת מטה בנושא:

א. בתחילת שנת 2014 הועברו, ביוזמתו של מנכ"ל קק"ל ובאישורם של היו"רים, לשכותיהם של היו"רים, המנכ"ל ועוזריהם בלבד (בסך הכול 11 בעלי תפקידים) מבית קק"ל למבנה בפארק אריאל שרון, וכן הוקצו באותו מבנה בפארק לשכות לשימושם של שני סגני יו"ר קק"ל שלהם לא היו לשכות בבית קק"ל; לעומת זאת, מרבית בעלי התפקידים שעבדו בבית קק"ל באותה עת (31 מ-42 - כ-74% מהם) נשארו לעבוד בבית קק"ל ולא הועברו לשום מבנה חלופי כפי שתוכנן מלכתחילה, על אף הבעיות הקשות במבנה כאמור לעיל. יצוין כי מספטמבר 2013, באישור בעל פה של היו"רים, כבר פעלה קק"ל לשיפוץ המבנה בפארק באופן שיוקמו בו לשכותיהם והלשכות של סגניהם ושל מנכ"ל קק"ל.

הועלה כי היו"רים - אשר היו מהנהנים העיקריים מהחלטתם להעביר למבנה בפארק את לשכות הנהלת קק"ל בלבד, לרבות את לשכותיהם, ולפיכך ההחלטה נגעה להם אישית - לא תיעדו את הנימוקים לקבלת ההחלטה, וזאת על אף ההבדל המהותי בין החלטה זו ובין החלטת ההנהלה המצומצמת משנת 2012 והדיווח שניתן לדיקטוריון קק"ל בנושא זה בנובמבר 2012, ואף שמדובר בהחלטה משמעותית שהייתה צפויה להשפיע על שגרת העבודה של כל הארגון.

בספטמבר 2015 כתב יו"ר קק"ל למשרד מבקר המדינה כי בעת שמנכ"ל קק"ל יזם את העברת משרדי קק"ל לפארק, תיאר המנכ"ל לפניו ולפני היו"ר העמית את היתרונות של מעבר משרדי קק"ל לפארק, ולנוכח היתרונות האמורים הם אישרו את המעבר. להלן יפורטו כמה מהיתרונות שתוארו לפניהם: הפארק מתאים לאופייה "הירוק" של קק"ל; מדובר במתחם שמתוכנן לשמש "הריאה הירוקה" של גוש דן; מעבר המשרדים לפארק יאפשר להגביר את מיצובה של קק"ל כארגון ירוק מוביל ואף יאפשר להנהלת קק"ל להתרשם באופן בלתי אמצעי מהתקדמות הפיתוח של הפארק הגדול ביותר בגוש דן; הפארק נגיש לצירי תנועה מרכזיים ולאנשים עם מוגבלויות וכולל מגרשי חנייה נוחים.

מהסברי היו"ר למשרד מבקר המדינה עולה כי בעת שהיו"רים נענו ליוזמת המנכ"ל להעביר רק חלק ממשרדי הנהלת קק"ל למבנה בפארק (מבנה 5), הם לא שקלו אם חלופה זו עולה בקנה אחד עם היעד שהם קבעו כאמור בשנת 2012 - פינוי כל בעלי התפקידים מבית קק"ל, בין היתר בגלל הבעיות הקשות בבית קק"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"רים כי היענותם ליוזמת מנכ"ל קק"ל, שבעקבותיה הועברו רק לשכותיהם ולשכות מנכ"ל קק"ל וסגני היו"ר מבית קק"ל לפארק אריאל שרון, לא התבססה כנדרש על עבודת מטה מסודרת, המציגה את כל היתרונות והחסרונות של חלופה זו שנבחרה לעומת החלופות האחרות שבחנו הגורמים המקצועיים.

ב. במסגרת פעילותה של הימנותא בשנת 2012 ליישום החלטת ההנהלה המצומצמת בדבר פינוי כל בית קק"ל, היא בדקה את השטח הדרוש לקק"ל לשם ביצוע המעבר. הבדיקה העלתה כי יש צורך במבנה משרדים בשטח כולל של כ-1,400 מ"ר. בהתבסס על בדיקה זו חיפשה הימנותא מבנים חלופיים. שניים מהמבנים האמורים שהימנותא בחנה והמליצה להעביר אליהם את הלשכות היו מבני משרדים בשטח של כ-600 מ"ר וכ-800 מ"ר במרכז תל אביב, אולם היו"רים דחו חלופות אלה, בין היתר כיוון שלטענתם שטח המבנים היה קטן מהדרוש.

נמצא כי בסופו של דבר בחרו היו"רים להיענות ליוזמת מנכ"ל קק"ל לעבור למבנה 5 בפארק ששטחו כ-250 מ"ר בלבד (כ-18% בלבד מהשטח הנדרש על פי פרוגרמת השטחים שהכינה הימנותא). אף שבגין שטחו המצומצם של המבנה בפארק היה אפשר להעביר אליו רק את משרדיהם של עובדים מועטים, לא נימקו היו"רים שינוי מהותי זה בהחלטתם.

עוד נמצא כי בעת שהועברו רק חלק ממשרדי הנהלת קק"ל למבנה 5 בפארק, ששטחו היה קטן מכדי לאפשר את מילוי הצרכים שקק"ל עצמה הגדירה, לא שקלו היו"רים את הקשיים שעלולים להיגרם עקב כך לעבודה השוטפת של קק"ל.

יצוין כי במבנה לא היה מקום עבודה אפילו לכל עובדי לשכות היו"רים; מוזמנים לפגישות נאלצו להמתין מחוץ למבנה; ולעתים נאלצה קק"ל אף לבקש מחברת הפארק אישור להשתמש בחדר הישיבות של חברת הפארק ששכן במבנה סמוך.

על קק"ל לוודא כי החלטות מהותיות, למשל מהבחינה הכספית, או החלטות שעשויות להיות להן השפעות לטווח הארוך, יתקבלו בהליכי עבודה מסודרים ומקצועיים, שבמסגרתם יישקלו השיקולים הארגוניים הכוללים, ייבחנו חלופות לביצוע ויתועדו הנימוקים להחלטות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2018 מסרה קק"ל כי מנובמבר 2015, המועד שבו הנהלה חדשה החלה לכהן בקק"ל וקיבלה לידיה את טיטות דוח הביקורת הקודם על קק"ל, הטמיעה קק"ל "שינויים מהותיים בתהליכי קבלת ההחלטות בארגון. עתה, בטרם קבלת החלטות מהותיות, נערכות ע"י הדרגים המקצועיים בקק"ל עבודות מטה מסודרות. עבודות המטה כוללות, בהתאם לנסיבות והעניין, בחינת חלופות שונות להחלטה, התייחסות להשפעות הארגוניות, התקציביות והמשפטיות של החלופות, וכן הצעת החלטה לדרג הניהולי [ה]רלוונטי".

הסבת מבנה בפארק לשימוש הנהלת קק"ל לפני חתימה על הסכם

1. ביולי 2013, על דעת היו"רים, החלו מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק לקיים משא ומתן לגבי מתווה שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק. בין היתר נדונו שטח המבנים שתקצה חברת הפארק לשימוש קק"ל בפארק, פרק הזמן שבו תשתמש קק"ל במבנים, ההוצאות שבהן תישא קק"ל בגין השימוש במבנים (הוצאות על חשמל, מים, ניקיון וכיוצ"ב), הפרויקטים בפארק שאותם קק"ל תממן או תבצע, היקף התחייבויותיה הכספיות והאחרות של קק"ל לפיתוח הפארק ופרטיהן. בדצמבר 2013 החלו הצדדים לגבש טיטות הסכם בנושא ולשלוח אותן זה לזה, אולם רק בסמוך לאוגוסט 2014, לאחר שהם ניהלו משא ומתן ממושך כדי לגשר על המחלוקות ביניהם לגבי פרטי שיתוף הפעולה, הצליחו המנכ"לים לגבש מתווה מוסכם, וככל הנראה באותו החודש נחתם הסכם לשיתוף פעולה בין קק"ל לבין חברת הפארק.

בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2013, עוד לפני שגובשו פרטי שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק ואף לפני שהועברה טיטות הסכם כלשהי בין הצדדים - פעלה קק"ל לשיפוץ אחד המבנים בפארק¹⁹ (מבנה 5) שאותו העמידה לרשותה חברת הפארק לשם הסבתו למשרדים עבור היו"רים, מנכ"ל קק"ל ושני סגני יו"ר קק"ל. הועלה כי היו"רים ומנכ"ל חברת הפארק אישרו את השיפוץ, שעלותו הסתכמה בכ-1.2 מיליון ש"ח ומומן מכספי קק"ל. עוד נמצא כי היו"רים היו מעורבים באופן אישי בפרטי התכנון והשיפוץ של המבנה ונתנו הנחיות לביצועו, וכי בינואר 2014, כחצי שנה לפני שנחתם הסכם לשיתוף פעולה עם חברת הפארק, אף אכלסה הנהלת קק"ל את המבנה המשופץ והחלה לעבוד בו. ממסמכי קק"ל עולה כי

המבנה תוכנן ושופץ בהליך מזורז ובדחיות רבה. עוד עולה כי באוקטובר 2013 נתן מנכ"ל חברת הפארק לקק"ל גם אישור לשימוש במבנה נוסף בפארק²⁰.

היו"רים ומנכ"ל קק"ל
נהגו שלא בהתאם
לכללי מינהל תקין
בכך שפעלו לשיפוז
המבנה בפארק
ולהעברת משרדיהם
ומשרדי סגני היו"ר
אליו, לפני שנקבעו
תנאי השימוש במבנים
אלה

היו"רים ומנכ"ל קק"ל נהגו שלא בהתאם לכללי מינהל תקין בכך שפעלו לשיפוז המבנה בפארק ולהעברת משרדיהם ומשרדי סגני היו"ר אליו, לפני שנקבעו תנאי השימוש במבנים אלה, לרבות משך השימוש בהם; ולפני שהוגדר היקף התחייבויותיה הכספיות והאחרות של קק"ל לפיתוח הפארק ונקבעו פרטיות, וממילא לפני שנחתם הסכם בעניין זה בין חברת הפארק לבין קק"ל.

השקעת כספים של קק"ל לפני גיבוש הסכם סופי הייתה עלולה לסכן את קק"ל, וזאת משתי סיבות עיקריות: (א) שיפוז המבנה והמעבר אליו חייבו את קק"ל להשקיע בפיתוח הפארק כבר בשלב המשא ומתן עם חברת הפארק וגרמו לכך שהדבר יגביל את שיקול דעתה בעניין זה. (ב) על אף השקעתה הגדולה של קק"ל בשיפוז המבנה, היא נחשפה לסיכון שתיאלץ לפנותו אם יתגלו לאחר מכן אי-הסכמות בין הצדדים בדבר פרטי שיתוף הפעולה ביניהם ועקב כך כספי השיפוז ירדו לטמיון. לפיכך יש לראות את אופן טיפולם של יו"ר קק"ל, של היו"ר העמית ושל מנכ"ל קק"ל בנושא המעבר למבנה בפארק כמתואר לעיל, כרשלני, וככזה שלא עמד בסטנדרטים המצופים מנושאי משרה סבירים. יצוין כי אי-הסבירות בטיפולם של נושאי המשרה האמורים גדל נוכח העובדה שלא הייתה סיבה ממשית למעבר דחוף ומידי של משרדיהם לפארק, ומכאן שביצוע המעבר, הכרוך בסיכונים ניכרים, לפני שגובשו ההסכמות בין הצדדים וניתן להן ביטוי בהסכם, לא היה מחויב המציאות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על היו"רים והמנכ"ל, שהם הנהנים העיקריים מהמעבר ומהשיפוז מבחינת תנאי עבודתם, להבטיח כי במסגרת ההחלטה בדבר המעבר והשיפוז ניתן משקל מספק לשיקולים הארגוניים הכוללים של קק"ל. בנסיבות אלה היו היו"רים ומנכ"ל קק"ל חייבים לנקוט משנה זהירות ולוודא לפני ביצוע השיפוז כי השימוש של קק"ל במבנה מובטח כנדרש בהסכם מחייב; וכי העברת המשרדים לפארק כדאית לקק"ל גם מהבחינה הכלכלית, זאת בהתחשב הן במשך השימוש הצפוי במבנה והן בהתחייבויות קק"ל להשקעה בפיתוח הפארק - פרטים שכאמור במועד השיפוז והמעבר לפארק טרם סוכמו.

נוסף על כך, כריכת השתתפות קק"ל במימון פרויקטים בקבלת תמורה מהגופים המתוקצבים, בדומה לשיתוף הפעולה שנרקם בינה לבין חברת הפארק, היא בעייתית מהבחינה העקרונית, שכן הדבר עלול לפגוע בין היתר בעקרון השוויון ולהשפיע על שיקול דעתה של קק"ל לעניין בחירת הפרויקטים שבהם תתמוך, וככלל על קק"ל להימנע מכך.

קק"ל משמשת כנאמן לניהול כספים שקיבלה וממשיכה לקבל מהעם היהודי; ועל כן עליה לנהל כספים אלה באחריות יתרה ותוך הקפדה מוגברת על נורמות של מינהל תקין.

2. ממסמכי קק"ל עולה כי בסמוך לספטמבר 2013 ביקשה קק"ל משני אדריכלים להגיש הצעות מחיר לתכנון משרדי קק"ל במבנה 5. ההצעה של אחת מהם הייתה זולה יותר, ונמצא כי מנכ"ל קק"ל הורה לה להתחיל בעבודת התכנון, לפני שדבר ההתקשרות עמה הובא לדיון של ועדת המכרזים של קק"ל וקיבל את אישור הוועדה. בהוראתו האמורה של מנכ"ל קק"ל לאדריכלית נכתב: "צאי לדרך מעכשיו. ביום ד' ההתקשרות תאושר בוועדת המכרזים". כעבור כמה ימים ועדת המכרזים אכן אישרה את ההתקשרות עם אדריכלית זו, וזאת בלא שהמנכ"ל, ששימש כיו"ר הוועדה ונכח בישיבה, ציין כי כבר אישר לה להתחיל בעבודה.

בהתייחס לממצא זה מסר מנכ"ל קק"ל ביולי 2017 למשרד מבקר המדינה כי היו"רים לחצו עליו מאוד לקדם בדחיפות את שיפוץ המבנה בפארק על מנת שיוכלו להעביר אליו את משרדיהם במהירות האפשרית. עוד מסר מנכ"ל קק"ל כי יו"ר קק"ל ביקש ממנו לשכור את שירותיה של האדריכלית האמורה, שאותה הכיר היו"ר בעת שביצעה עבודות קודמות עבור קק"ל. המנכ"ל ציין כי נפגש עמה, לבקשת היו"ר, והסביר לה את מהות העבודה אולם הבהיר לה כי הוא מתכוון לקיים הליך תחרותי שבמסגרתו קק"ל תבקש הצעות מחיר גם מאדריכלים אחרים, וכי הצעת המחיר שלה צריכה להיות תחרותית אחרת היא לא תבחר לבצע את העבודה. לדברי המנכ"ל, הצעת המחיר הסופית שהגישה אדריכלית זו הייתה נמוכה בהרבה מהצעת המחיר המוערכת שציינה בפגישה עמו ומהצעת המחיר שהגיש אדריכל אחר. על רקע זאת, ומאחר שיו"ר קק"ל הפעיל עליו לחץ רב לסיים בדחיפות את עבודות השיפוץ, הוא בחר בסופו של דבר באדריכלית האמורה ואישר כי תתחיל בעבודתה זמן קצר לפני שהביא את הצעות המחיר לבחינת ועדת המכרזים ולפני שקיבל את אישור הוועדה לבחירת האדריכלית. בספטמבר 2017 הוסיף וטען מנכ"ל קק"ל לפני משרד מבקר המדינה כי על פי נוהל ההתקשרויות שהיה תקף בעת הרלוונטית בקק"ל, ההתקשרות המדוברת הייתה פטורה ממכרז או מהליך תחרותי כלשהו, ובכל זאת הוא עמד על כך שיתקיים הליך תחרותי.

בתשובתו מדצמבר 2017 למשרד מבקר המדינה טען יו"ר קק"ל כי הוא לא הפעיל לחץ על מנכ"ל קק"ל לבצע את המעבר למבנה 5 בבהילות. יצוין כי קבלת תשובות סותרות מבעלי תפקידים שהיו מעורבים בקבלת החלטות



משרד מבקר המדינה
מעיר למנכ"ל קק"ל
כי בכך שהנחה את
האדריכלית להתחיל
בעבודתה עוד לפני
שהתקבל אישור ועדת
המכרזים לבחירתה
הוא הפך את הוועדה
ל"חותמת גומי"

בקק"ל בשנים 2012 עד 2014 היא דפוס פעולה שהועלה בדוח הביקורת הקודם על קק"ל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 מסרה האדריכלית כך: "אופי עבודתי כולל, תמיד, פגישה ראשונה באתר המיועד עם נציג המזמין ומקובל לפנות למתכננים נוספים לקבלת הצעות נוספות... איני נוהגת לציין אומדן או הערכה להצעת מחיר שלי בפגישה ומגישה את הצעתי בכתב בלבד על פי שיקולי בהתאם למהות העבודה ומקובל כי ההצעה הזולה מתקבלת".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל קק"ל כי בכך שהנחה את האדריכלית להתחיל בעבודתה עוד לפני שהתקבל אישור ועדת המכרזים לבחירתה הוא הפך את הוועדה ל"חותמת גומי", וכי אין בטעמים שפורטו בהסבריו משום הצדקה לאופן פעילותו. בכך שמנכ"ל קק"ל לא דיווח לוועדה כי מדובר בהתקשרות שהוא למעשה כבר אישר הוא פעל שלא בהתאם לסדרי מינהל תקין. בעניין זה היה עליו לפעול לפי סדרי מינהל תקין ללא קשר לשאלה אם מלכתחילה הוא היה מחויב לפנות לוועדת המכרזים, אם לאו. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח טענת המנכ"ל ולפיה הוא נקט צעדים אלה בגין הלחץ שהפעיל עליו יו"ר קק"ל לקדם את השיפוץ במהירות, וזאת ללא שום הצדקה מקצועית.

ההיבט החוקי של השימוש במבנים

1. **אישור פעולות שלא בהתאם לתב"ע:** מבנה 5 הוא אחד מכמה מבנים השוכנים במתחם בפארק (להלן - המבנים) אשר חלקם משמשים את חברת הפארק משנת 2013. באפריל 2013 קיבלה חברת הפארק, לבקשתה, היתר בדיעבד להשתמש במבנים בשטח כולל של עד 250 מ"ר בלבד לשם הפעלת משרדים זמניים למשך שנתיים לצורך פיתוח הפארק.

יצוין כי לפי בקשת חברת הפארק ולפי ההיתר שניתן בעניינה הורשתה חברת הפארק להשתמש בכמה מבנים בפארק ששטחם הכולל 250 מ"ר לכל היותר, מאחר שבתכנית בניין עיר (תב"ע)²¹ החלה על המקרקעין באותה עת נקבע כי שטחם הכולל של המבנים שבו ניתן יהיה להשתמש "יהיה עד 250 מ"ר במספר מבנים". בתב"ע נקבעו מגבלות נוספות, בין היתר מבחינת מטרת השימוש המותר במבנים - ניהול וביצוע של עבודות להקמת תשתיות ציבוריות ולפיתוחן על ידי הרשות המוסמכת על פי דין

21 מסמך בעל תוקף חוקי שנועד להסדיר את השימוש בקרקע בשטח נתון כלשהו. התכניות הרלוונטיות לתקופה האמורה הן - תכנית מתאר מחוזית חלקית, מחוז תל אביב, תמ"מ 3/5 - פארק איילון, ותכנית מתאר מפורטת תג"פ 601 למרחב התכנון המחוזי תל אביב, "הקמת מבנים ארעיים בשטחים גליליים", התשס"ה-2005, המתבססת על סעיף 12(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

לבצע עבודות אלה, וזאת בכל הקרקעות הסמוכות לאתר ביצוע עבודות כאמור, ומבחינת זמן השימוש המקסימלי המותר במבנים - שנתיים ממועד הוצאת היתר.

באוגוסט 2013 הודיע מנכ"ל חברת הפארק לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז תל אביב (להלן - הוועדה המחוזית) כי "חברת פארק אריאל שרון התקשרה במיזם משותף, הפטור ממכרז, עם הקרבן הקיימת לישראל לצורך ייצור ונטיעת שתילים/עצים בשטחי פארק אריאל שרון, בהתאם לתכניות החלות ולשם סיוע בעיבוד השטחים החקלאיים... קק"ל יתמקמו במתקנים ששימשו את חברת הזרע, לטובת הפעילות השוטפת שצוינה לעיל".

הביקורת העלתה כי שלא בהתאם להודעתו של מנכ"ל חברת הפארק לוועדה המחוזית כי קק"ל תתמקם במבנים בפארק לטובת פעילות של סיוע בעיבוד השטחים החקלאיים "בהתאם לתכניות החלות", ושלא בהתאם לתכניות החלות על הקרקע, בשנים 2013 עד 2015 אישר מנכ"ל חברת הפארק לקק"ל להשתמש במבנים כדי להפעיל בהם את לשכות הנהלת הבכירה של קק"ל, העוסקת בניהולה השוטף של קק"ל על מגוון תחומי פעילותה. מנכ"ל חברת הפארק ידע כי לפי התב"ע החלה על הקרקע השטח המרבי המותר לשימוש הוא 250 מ"ר, זמן השימוש במבנה מוגבל לשנתיים. אף על פי כן, הוא אישר את השימוש של קק"ל בשטח כולל של כ-400 מ"ר (שטחם של מבנים 5 ו-3) נוסף על השטח המותר בסך 250 מ"ר שחברת הפארק קיבלה היתר להשתמש בו ואף השתמשה בו כאמור, וכן התחייב בהסכם כי קק"ל תוכל להשתמש במבנים האמורים למשך עשר שנים. כל זאת, בלי שקיבל את אישור הוועדה המחוזית לשימוש זה או פנה לקבל חוות דעת משפטית בנושא.

בתצולם 2 שלהלן יוצגו מבני המשרדים בפארק, ובהם המבנים אשר באפריל 2013 קיבלה חברת הפארק היתר להשתמש בהם (מבנים 4 וחלק מ-3ב), והמבנים שמנכ"ל חברת הפארק אישר לקק"ל להשתמש בהם (מבנים 5 ו-3א):

תצלום 2: מבני המשרדים בפארק



המקור: חברת הפארק

2. **התרעות משרד מבקר המדינה:** בנובמבר 2013, במסגרת ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בחברת הפארק (להלן - דוח הביקורת הקודם על חברת הפארק) זמן קצר לפני שהחלה קק"ל לשפץ את מבנה 5, העיר משרד מבקר המדינה לחברת הפארק על כך שעד אפריל 2013 היא השתמשה במבנים בפארק להפעלת משרדיה, שלא לפי חוקי התכנון והבנייה. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של חברת הפארק לחובתה להקפיד על קיום הוראות החוק. יצוין כי באותה עת (נובמבר 2013) לא הובא לידיעת משרד מבקר המדינה כי בחודש הקודם מנכ"ל חברת הפארק כבר אישר לקק"ל לשפץ את מבנה 5 עבור הנהלת קק"ל ולהשתמש בו ובמבנה נוסף בפארק. בתשובתו של מנכ"ל הפארק מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה בעניין טיטת הדוח האמור נאמר, בין היתר, כי "ככלל החברה מקבלת את הערת הביקורת. יחד עם זאת, יודגש כי החברה מקפידה לקבל היתרים על כל העבודות המבוצעות בתחום הפארק... זאת ועוד, בימים אלה אוישה בחברה משרת סמנכ"לית תכנון וביצוע... [והיא] מבצעת ביקורת ומטפלת באופן שוטף בכל הנושאים הסטטוטוריים בחברה, על מנת שאלה יבוצעו בהתאם להוראות החוק"²².



משרד מבקר המדינה
מעיר למנכ"ל חברת
הפארק כי אישר
לקק"ל להשתמש
במבנים לפני שרשויות
התכנון אישרו את
השינויים בתכניות
ולפני שקיבל חוות
דעת משפטית בנוגע
לשאלה אם השינויים
המבוקשים יאפשרו
להנהלת קק"ל
להשתמש במבנים

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל חברת הפארק בחומרה על שבתשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 הוא הציג תמונת מצב ולפיה פעולות חברת הפארק בתחום התכנון והבנייה היו תקינות לכאורה, אף שבאותה עת הוא כאמור כבר אישר לקק"ל לשפץ את מבנה 5 ולהשתמש בו ובמבנה נוסף באופן שאינו תואם את הוראות התב"ע, בלא שקיבל את אישור רשויות התכנון לשימוש זה. כמו כן יש לראות בחומרה את העובדה שגם לאחר התרעותיו של משרד מבקר המדינה בנושא אפשר מנכ"ל חברת הפארק לקק"ל להמשיך להשתמש במבנה 5 ובמבנה נוסף בפארק, בלא שקיבל כנדרש את אישור רשויות התכנון והבנייה לשימוש זה. פעולותיו אלה של מנכ"ל חברת הפארק והתעלמותו מהתרעות משרד מבקר המדינה מעלות תהיות קשות לגבי התנהלותו.

יצוין כי בדצמבר 2013 כתב משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בתגובה על טיוטת דוח הביקורת הקודם על חברת הפארק כי "נקיטת פעולות שלא בהתאם להוראות החוק משבשת את עבודת הרישוי ומחייבת השקעת משאבי פיקוח ואכיפה, דבר שאינו ראוי ביחסים בין גופים ציבוריים, ויש בו משום בזבז מיותר של משאבים ציבוריים".

3. **חשיפה לסיכונים:** בשנים 2014 ו-2015 הגישה חברת הפארק לועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז תל אביב תכניות מפורטות הכוללות שינויים בשטחים נרחבים של הפארק, ובכלל זה בהתייחס לשטחו של מתחם הכניסה הכולל את מבני המשרדים בפארק, לייעוד המבנים שבפארק ולשימוש בהם, לרבות מבחינת היקף השטח המותר לשימוש. התכניות המעודכנות אושרו רק ביולי 2015 וביולי 2016, לאחר שכבר נחתם ההסכם בין חברת הפארק לקק"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל חברת הפארק כי אישר לקק"ל להשתמש במבנים לפני שרשויות התכנון אישרו את השינויים בתכניות ולפני שקיבל חוות דעת משפטית בנוגע לשאלה אם השינויים המבוקשים יאפשרו להנהלת קק"ל להשתמש במבנים. עקב כך נחשפו הן חברת הפארק והן קק"ל לסיכון שההסכם ביניהן, שנחתם בסמוך לאוגוסט 2014, לא יהיה תקף אם שינוי התכניות לא יאושר או לא יאפשר את השימוש הקיים²³. נוסף על כך, במתן האישור לקק"ל לשפץ ולאכלס את מבנה 5 בנסיבות האמורות, חשף מנכ"ל חברת הפארק את החברה לסיכון שהשימוש לא יאושר ועקב כך יינקטו נגדה הליכים משפטיים.

ממסמכי חברת הפארק עולה כי היא הסתמכה על השקעות קק"ל בה מכוח ההתקשרות בין הצדדים כמקור הכנסה ניכר לצורך תזרים המזומנים

23. אשר לחוות הדעת שקיבלו קק"ל וחברת הפארק בינואר 2016 בעניין חוקיות הפעלתם של משרדי הנהלת קק"ל במבנים בפארק לנוכח התכניות המעודכנות, ראו להלן.

שלה, וכי ביטול ההסכם עלול היה לגרום לכך שחברת הפארק תיקלע לקשיים כלכליים ועקב כך לא תוכל לעמוד בהתחייבויות כספיות לצדדים שלישיים.

לנוכח סיכון כלכלי זה ניתן משנה תוקף לטענה שלפני מתן אישור של מנכ"ל חברת הפארק לקק"ל לשפץ את המבנים בפארק ולהשתמש בהם ולפני חתימת ההסכם עמה היה עליו להסדיר על פי דין את כל ענייני התכנון והבנייה הנוגעים לשימוש של קק"ל במבנים. מאחר שמנכ"ל חברת הפארק לא עשה כן, הוא לא נהג כמצופה ממנהל בתפקידו.

4. **אי-מסירת מידע:** כאמור, כבר במהלך המשא ומתן עם קק"ל ידע מנכ"ל חברת הפארק כי השימוש של קק"ל במבנה 5 לא תאם את הוראות התב"ע שהייתה בתוקף באותה עת, בין היתר מבחינת שטח המבנים המותר לשימוש, וכי הוא לא פנה לקבל ייעוץ משפטי בעניין מגבלות נוספות בתב"ע ואף לא קיבל את אישור רשויות התכנון לחריגה מהן. משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל חברת הפארק כי מדובר במידע מהותי שהיה עליו למסור לקק"ל במהלך המשא ומתן.

5. מנכ"ל קק"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי רק בשלהי שנת 2015, כשמשרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו לנושא, הוא הבין שהשימוש של קק"ל במבנים בפארק בעייתי מבחינת חוקי התכנון והבנייה. לדברי מנכ"ל קק"ל, לפני כן הוא לא בדק אם קק"ל משתמשת במבנים בפארק בהתאם לחוקי התכנון והבנייה, ולא ידע ולא חשב שיש בעיה עם שימוש קק"ל במבנים מבחינת חוקים אלה. בתגובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 הוסיף וטען מנכ"ל קק"ל כי בהסכם עם חברת הפארק היא הצהירה "כי אין כל מניעה מבחינתה ו/או מבחינת כל דין להתקשר בהסכם זה", וכי "השימוש שעשתה קק"ל במבנה היה גלוי לעיני כל ואף אחד מהפארק לא פנה במישרין ו/או בעקיפין בטענה כלפי קק"ל".

כאמור, הנהלת קק"ל החלה להשתמש במבנה 5, לשם ניהול ענייניה השוטפים של קק"ל, כמה חודשים לפני שקק"ל וחברת הפארק הגיעו לידי הסכמות בנוגע לפרטי שיתוף הפעולה ביניהן וחתמו על הסכם בעניין. הדבר לא עלה בקנה אחד עם אחד הנספחים להסכם בין קק"ל לחברת הפארק, שגובש לפי הנחיית מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק ונשא את חתימתם. בנספח זה, שעסק במיזם של משתלה פתוחה שקק"ל תקים בפארק, נוסח הסעיף לגבי מבנה 5 כדלהלן: "החברה תקצה כ-250 מ"ר של מבנים לשימוש קק"ל לטובת ניהול, ליווי, הדרכה ופיקוח של המיזם".

עולה אפוא כי בנוסח הסעיף בהסכם בעניין השימוש במבנה 5 לא בא לידי ביטוי השימוש שעשתה קק"ל במבנה זה בפועל עוד לפני שנחתם ההסכם וגם לאחר מכן. פער זה היה צריך לשמש עבור מנכ"ל קק"ל לכל הפחות "תמרוז אזהרה", שסיב את תשומת לבו לצורך לבדוק אם יש מניעה כלשהי הנוגעת לאופן השימוש של הנהלת קק"ל במבנה 5 לפני החתימה על ההסכם.

6. הועלה כי מנכ"ל קק"ל גיבש את טיוטת ההסכם עם חברת הפארק ללא שיתוף לשכת הייעוץ המשפטי של קק"ל. במקום זאת הוא הסתייע בניסוח ההסכם במנהלת אגף ההתקשרויות של קק"ל שנבחרה לתפקיד זה במכרז בדצמבר 2013 (להלן - מנהלת אגף ההתקשרויות). יצוין כי לפני כן שימשה מנהלת אגף התקשרויות כעורכת דין במשרד שסיפק שירותים משפטיים לחברת הפארק, לרבות לעניין ההסכם.

מנהלת אגף ההתקשרויות מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 כי לפני ניסוח טיוטת ההסכם היא לא בדקה את נושא התב"ע ולא חשבה שצריך לבדקו. לדבריה, היא ניסחה את כל הוראות ההסכם, לרבות הסעיף הנוגע למבנה 5, לפי בקשת מנכ"ל קק"ל וקיבלה את אישורו לנוסח. עוד מסרה כי היא ידעה שהנהלת קק"ל משתמשת במבנה 5 לשם ניהול ענייניה השוטפים של קק"ל, וזאת שלא בהתאם למטרת השימוש במבנה שנקבעה בהסכם. מנהלת אגף ההתקשרויות לא ידעה להסביר מדוע ההסכם, שהיא כאמור השתתפה בניסוחו, לא עלה בקנה אחד עם הנעשה בפועל, והיא לא זכרה אם התריעה על כך לפני מנכ"ל קק"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהלת אגף התקשרויות כי בהיותה המלווה המשפטית של ההסכם, וכמי שעסקה בניסוחו, ונוכח אי-ההלימה בין השימוש שעשתה קק"ל בפועל במבנה 5 - שהחל כמה חודשים לפני חתימת ההסכם ונמשך לאחר מכן - לבין השימוש שתואר בהסכם, היה עליה לוודא כי קק"ל משתמשת במשרדים בהתאם לכלל הוראות הדין, ובפרט לחוקי התכנון והבנייה. כמו כן היה עליה להסב את תשומת לבו של הנהלת קק"ל לכך שהמשרדים אינם משמשים למטרות שהוגדרו בהסכם בין קק"ל לבין חברת הפארק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 מסרה מנהלת אגף התקשרויות, בין היתר, כי להבנתה "שיבתו של הדרג הבכיר בקק"ל במשרדי הפארק הייתה בהחלט חלק חשוב ברציונל לעיבוי שיתוף הפעולה בין קק"ל לפארק לאורך שנים כפי שעלה מכוונת הצדדים בעת המו"מ על ההסכם ונספחיו"; עוד מסרה מנהלת אגף התקשרויות כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה לעניין הצורך בבדיקת הוראות חוקי התכנון והבנייה. לדבריה, נושא זה לא נבדק על ידה מאחר ובשל היכרותה הקודמת את הפארק היא ידעה כי בעבר שימש מבנה 5 במשך שנים רבות להפעלת משרדים של חברה אחרת.


משרד מבקר המדינה
מעיר לקק"ל כי עליה
לוודא שהיא
משתמשת במבנים
שברשותה בכל רחבי
הארץ באופן המותר
על פי הדין והתואם
את דיני התכנון
והבנייה, ובמידת
הצורך עליה להסדיר
את השימוש בהם

7. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר מנכ"ל קק"ל כי בעקבות הממצאים שהועלו לגבי המבנים בפארק ששימשו את קק"ל במהלך כהונתו כמנכ"ל קק"ל, הוא הורה לקק"ל לבדוק אם השימוש בכל אתריה הפרוסים ברחבי הארץ עולים בקנה אחד עם חוקי התכנון והבנייה. לדברי המנכ"ל, הבדיקה העלתה שהשימוש ב-32 מבנים שמשמשים את קק"ל לפעילותה השוטפת אינו עולה בקנה אחד עם דרישות חוקי התכנון והבנייה. עוד מסר מנכ"ל קק"ל כי לנוכח ממצאי בדיקה זו הוא הקצה תקציבים וכוח אדם לטיפול בליקויים שהועלו, וכן העביר את המידע לגבי מצבם של המבנים ליו"ר קק"ל החדש ולחברי ועדת ההנהלה²⁴, והם החליטו להמשיך לפעול באתרים בד בבד עם טיפול מואץ בהסדרת השימוש בהם כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי עליה לוודא שהיא משתמשת במבנים שברשותה בכל רחבי הארץ באופן המותר על פי הדין והתואם את דיני התכנון והבנייה, ובמידת הצורך עליה להסדיר את השימוש בהם.

משרד מבקר המדינה שב ומתריע לפני חברת הפארק כי מחובתה בכלל וכחברה ממשלתית בפרט להקפיד שפעולות הנעשות באישורה בתחום הפארק יעלו בקנה אחד עם חוקי התכנון והבנייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 מסרה קק"ל כי בשנת 2016 היא החלה בביצוע עבודה מקיפה למיפוי מצבם של כל המבנים שברשותה או בניהולה על מנת לוודא כי הם עומדים בדרישות דיני התכנון והבנייה, וכי התקשרה עם ספקים חיצוניים לשם הסדרה תכנונית של כל המבנים הטעונים הסדרה.

חברת הפארק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 כי לאחר שאושרה תכנית חדשה לשטח הפארק בשנת 2016, היא ביקשה וקיבלה חוות דעת משפטיות העוסקות בהיבטים שונים הנוגעים לשימוש שעושה קק"ל במבנים. החברה הוסיפה כי לנוכח חוות דעת אלה "אין עוד כל קושי, גם אם היה כזה בעבר, ואין עוד כל מניעה להמשיך השימוש של קק"ל במבנים גם לצורך משרדי ההנהלה".

ההסכם בין קק"ל לחברת הפארק

ההסכם, בכתב או בעל פה, נועדו לתת ביטוי להסכמות שגיבשו הצדדים להסכם, על פי רוב לאחר משא ומתן ביניהם. מטרת ההסכם הכתוב היא, בין

24 כאמור, בנובמבר 2015 חלו חילופי אישים בהנהלת קק"ל, ובין היתר יו"ר קק"ל והיו"ר העמית סיימו את תפקידם בקק"ל, ואחרים התמנו במקומם לתפקיד. ועדת ההנהלה היא ועדה בראשות יו"ר קק"ל החדש שחבריה הם היו"ר העמית החדש וסגניהם.



משרד מבקר המדינה
העלה כי מנכ"ל קק"ל
ומנכ"ל חברת
הפארק, שהובילו את
ניהול המשא ומתן
בשם הגופים שבהם
כיהנו, לא נתנו
בהסכם הרשמי ביטוי
לכל ההסכמות
שסוכמו ביניהם וישמו
הלכה למעשה

היתר, להגדיר במפורש את חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים, כדי שהם יוכלו להסתמך על כל מה שנכתב בו. אם מדובר בתאגיד, האורגנים של התאגיד הם שמנהלים בשמו את המשא ומתן, ומאחר שההסכמות שיוגשו יחייבו את התאגיד, חשוב שכולן יבואו לידי ביטוי בהסכם הכתוב.

בסמוך לאוגוסט 2014 נחתם הסכם בין קק"ל לחברת הפארק הכולל הסכם מסגרת לשיתוף פעולה (להלן - הסכם המסגרת) ושני נספחים - נספח א', שהוגדר בכתרתו "נחל כופר"; ונספח ב', שהוגדר בכתרתו "משתלה" (להלן ייקראו יחד הסכם המסגרת ושני הנספחים - ההסכם הרשמי או ההסכם).

בהסכם המסגרת הצהירו קק"ל וחברת הפארק על רצונן לבצע ולנהל מיזמים משותפים וקבעו מנגנון ועקרונות למימוש שיתוף הפעולה ביניהן. בין היתר נקבע בהסכם המסגרת כי המיזמים ואופן שיתוף הפעולה לגבי כל מיזם ינוסחו ויוגדרו בנספחים נפרדים שיתווספו להסכם מפעם לפעם. עוד נקבע בהסכם האמור כי במסגרת המיזמים המשותפים תבחן חברת הפארק את האפשרות לתת לקק"ל, במידת הצורך, הרשאה להשתמש במקרקעין חקלאיים ובמבנים בפארק באופן שיוגדר בנספחים. בהסכם הובהר כי לקק"ל לא יהיו כל זכויות על המקרקעין או המבנים האמורים, כי היא תשתמש בהם במעמד של בר רשות בלבד, וכי בתום תקופת ההתקשרות היא תפנה את כל המיטלטלין מהמבנים ותחזירם לשימושה הבלעדי של חברת הפארק, אלא אם כן יוסכם אחרת בין הצדדים בכתב. קק"ל הצהירה והתחייבה בהסכם המסגרת כי היא הקצתה במסגרת התקציב שלה לשנת 2014 סך של 3.4 מיליון ש"ח לפחות למימון פרויקטים לפיתוח מתחמי פנאי ונופש בשטחי הפארק שבהם עוסקים נספחי ההסכם²⁵. בנספחים אלה נקבע כי תקופת ההתקשרות הכוללת לשיתוף הפעולה האמור היא עשר שנים (מפברואר 2014 עד פברואר 2024).

משרד מבקר המדינה העלה כי מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק, שהובילו את ניהול המשא ומתן בשם הגופים שבהם כיהנו, לא נתנו בהסכם הרשמי ביטוי לכל ההסכמות שסוכמו ביניהם וישמו הלכה למעשה. בכך נוצרו שתי מערכות הסכמים מקבילות - האחת רשמית, שלא הוצגה לגורמי המקצוע בקק"ל שנדרשו לבצע פעולות בפארק, והשנייה ביניהם. עוד נמצא כי חלק מההתחייבויות בהסכם הרשמי לא הוגדרו בבירור. להלן הפרטים:

הקמה ותפעול של משתלה בפארק

נספח ב' להסכם הרשמי עוסק בביצוע מיזם משותף של גידול ונטיעה של כ-100,000 שתילי עצים ושיחים בפארק (להלן - שתילים) שתספק קק"ל מפעם לפעם לפארק בתיאום עם חברת הפארק לשם מילוי צורכי החברה. לפי הוראות נספח זה, הליך גידולם של השתילים יתבצע בשני אופנים: (א) השתילים יגודלו

25 בנספח א' של ההסכם נקבע כי קק"ל תמסור לחברת הפארק את הסך של 3.4 מיליון ש"ח להקמת פרויקט נחל כופר.

במשתלה פתוחה שתקים קק"ל בפארק, ועם סיום גידולם תעתיק אותם קק"ל למקומות קבע ברחבי הפארק שאותם תקבע חברת הפארק. קק"ל היא שתכשיר את המשתלה הפתוחה, וכן תקים ותבנה את כל השטחים, המבנים והתשתיות הנלוות למשתלה זו, בהתאם ללוח זמנים שתאשר חברת הפארק. שני הצדדים יקבעו אם לאשר את מפרט המשתלה הפתוחה, על מתקניה, ברמה התואמת את מתקני הפארק; (ב) ייצור וגידול באזורים שונים ממוקדים בפארק כפי שייקבע מפעם לפעם בין הצדדים.

הביקורת העלתה כי אחד הנושאים המשמעותיים שבהם עסקו מנכ"ל חברת הפארק ומנכ"ל קק"ל במהלך המשא ומתן היה הקמה ותפעול של משתלה בפארק. בתחילת המשא ומתן דובר על מתווה של משתלה הכוללת את כל שלבי הגידול החל בשלב הזרע, אך מסוף שנת 2013 חלופה זו ירדה מהפרק ודובר על מתווה הכולל רק חלק משלבי הגידול. מתווה זה כונה במסמכים שהוחלפו בין חברת הפארק וקק"ל ובטיטות ההסכם - משתלה פתוחה. המתווה עבר כמה שינויים, ובסמוך לחתימת ההסכם סיכמו ביניהם מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק מתווה של גידול עצים השונה מזה המתואר בנספח ב' להסכם (להלן - המתווה החלופי). במתווה החלופי נקבע כי קק"ל וחברת הפארק ישתלו 100,000 שתילים במקומות קבע בפארק או בשטחים שחברת הפארק תקצה לגידולם באופן זמני, אך שלא במסגרת משתלה הכוללת מבנים ותשתיות כמתואר בנספח ב'.

באוגוסט ובספטמבר 2014, לאחר חתימת ההסכם הרשמי, פעלו מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק ליישום המתווה החלופי, וקק"ל הכשירה והקימה תשתית השקיה לנטיעה ולגידול של שתילים, בעלות של כ-900,000 ש"ח, בצדי אחת משדרות האופניים בפארק במקום שחברת הפארק הורתה לה. קק"ל סיפקה מהמשתלות שלה כ-2,700 שתילי עצי אלון בעלות של כ-250,000 ש"ח ושתלה אותם בשדרה. כמו כן, קק"ל מימנה רכישה ממשתלות פרטיות של כ-540 שתילים בוגרים מסוגים שהיא אינה מגדלת במשתלותיה בסכום של כ-600,000 ש"ח, וחברת הפארק שתלה שתילים אלה במקומות קבע בפארק.

מהאמור עולה כי מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק לא נתנו בהסכם הרשמי ביטוי למתווה החלופי המצומצם שסיכמו ביניהם. עקב כך ההשקעה שבה מחויבת קק"ל בהתאם לתמונת המצב המוצגת בהסכם הרשמי - הכרוכה בהקמת משתלה פתוחה הכוללת מבנים ותשתיות לשם גידול כ-100,000 שתילים במשך עשר שנים ומחייבת תפעול של עובדי קק"ל - גדולה בהרבה מההשקעה שעליה סיכמו למעשה מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק.

בתצלום 3 מוצגת שדרת שתילי האלונים ששתלה קק"ל בצדי אחד משבילי האופניים בפארק במסגרת המתווה החלופי בשנת 2014, ובתצלום 4 מוצג מצב השדרה בשנת 2017:

תצלום 3: שדרת שתילי האלון שקק"ל שתלה בפארק בשנת 2014



המקור: חברת הפארק

תצלום 4: מצב השדרה בשנת 2017



המקור: חברת הפארק

תחזוקת נטיעות בפארק

בסעיף 9 בנספח ב' של ההסכם הרשמי נקבע כי "הגידול, התחזוקה והפעלת ה'משתלה הפתוחה' תבצע על ידי קק"ל למשך כל תקופת ההתקשרות".

בבדיקות השלמה שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 בחברת הפארק נמצא במקרה כי באוגוסט 2014, כשבועיים לאחר חתימת ההסכם הרשמי, כתב מנכ"ל חברת הפארק מסמך הממוען למנכ"ל קק"ל בלבד, ללא מכותבים

(להלן - המסמך הלא פורמלי). בכותרת המסמך האמור נכתב "פנייה לאישור **תקציב תחזוקה** לטובת מיזם משותף פארק אריאל שרון - קק"ל", ובגוף המסמך הובא הסבר של מנכ"ל חברת הפארק למנכ"ל קק"ל כי "בהמשך למיזם המשותף בין חברת פארק אריאל שרון וקק"ל לעניין נטיעת עשרות אלפי עצים בשטח הפארק (**חלופה למשתלה שעמדה על הפרק**), הפארק נדרש **לתקציב עבור תחזוקה שוטפת מעבר לזו המבוצעת ע"י קק"ל**". מדובר בעלות של עד כ-200 אלף ש"ח בשנה בהתאם לצורך" (ההדגשות לא במקור). מנכ"ל קק"ל כתב "התקבל" על גבי המסמך וחתם עליו.

1. **אי-בהירות בהתחייבות בהסכם:** בספטמבר 2017 הציג משרד מבקר המדינה את המסמך הלא פורמלי למנכ"ל קק"ל ולמנכ"ל חברת הפארק וביקש לקבל את הסבריהם בעניינו.

מנכ"ל קק"ל טען לפני משרד מבקר המדינה כי כוונתו הייתה שבמסגרת שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק תיטע קק"ל את כל 100,000 השתילים והעצים ברחבי הפארק ותתחזק אותם במשך כל תקופת ההתקשרות, ולא תסתפק בהפעלה ובתחזוקה של משתלה פתוחה, וזאת במסגרת חזונו שקק"ל תהיה מזוהה עם הפארק ותהפוך לחלק בלתי נפרד ממנו. לטענת מנכ"ל קק"ל, כוונה זו קיבלה ביטוי בסעיף 9 בנספח ב' של ההסכם הרשמי, והמסמך הלא פורמלי אינו בבחינת התחייבות חדשה אלא רק מאשר את האמור בסעיף זה. לדברי מנכ"ל קק"ל, מנכ"ל חברת הפארק ביקש במסמך הלא פורמלי לקבל אישור לאמור בהסכם הרשמי מאחר שחשש כי קק"ל לא תעמוד בהתחייבותיה שבהסכם ועל כן ביקש מפעם לפעם לגבות במסמכים נוספים. יצוין כי מנכ"ל קק"ל לא ידע להסביר מהי כוונת המילים "חלופה למשתלה שעמדה על הפרק".

גם מנכ"ל חברת הפארק טען לפני משרד מבקר המדינה כי המסמך הלא פורמלי אינו מוסיף התחייבות חדשה לאמור בהסכם הרשמי, אולם הסבריו בהמשך העידו אחרת ומכל מקום הם היו שונים מאלה של מנכ"ל קק"ל: לדברי מנכ"ל חברת הפארק, בהסכם הרשמי התחייבה קק"ל לתחזק את המשתלה הפתוחה. לטענתו, שדרת האלונים שקק"ל נטעה בצדי אחד משבילי האופניים שבפארק בסמוך לאחר חתימת ההסכם הרשמי היא המשתלה הפתוחה, ולכן קק"ל הייתה אמורה לתחזק אותה. אולם לדברי מנכ"ל חברת הפארק, קק"ל לא עמדה בהתחייבות זו וטענה שאין ביכולתה להעסיק עובד שלה בתחזוקה של אותה משתלה. בנסיבות אלה, במסמך הלא פורמלי התבקש אישור מנכ"ל קק"ל לכך שקק"ל תשלם לחברת הפארק עבור תחזוקה של המשתלה שאותה יבצע עובד שחברת הפארק תשכור את שירותיו, וזאת במקום עובדי קק"ל שהיו אמורים לבצע תחזוקה זו לפי ההסכם. יצוין כי גם מנכ"ל חברת הפארק לא ידע להסביר למה התכוון במילים "חלופה למשתלה שעמדה על הפרק".

מהאמור עולה אפוא כי בהסכם הרשמי יש חוסר בהירות לגבי היקף ההתחייבות של קק"ל לתחזוקת נטיעות בפארק, וכי מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק שגיבשו את ההסכם מפרשים באופן שונה את ההתחייבויות בנושא זה - מנכ"ל קק"ל נותן להסכם הרשמי פרשנות מרחיבה ולפיה קק"ל מחויבת לכאורה לתחזק את כל 100,000 השתילים והעצים שיינטעו בפארק במשך כל תקופת ההתקשרות, ואילו מנכ"ל חברת הפארק טוען כי קק"ל התחייבה לתחזק רק את המשתלה הפתוחה שקק"ל תקים בפארק.

2. **קבלת החלטות ללא התייעצות וללא דיווח בקק"ל:** כאמור, לטענת מנכ"ל קק"ל כוונתו הייתה שבמסגרת שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק קק"ל תתחזק את כל 100,000 השתילים והעצים שיישתלו ברחבי הפארק, וזאת למשך כל תקופת ההתקשרות - 10 שנים²⁶ - ולא תסתפק בהפעלה ובתחזוקה של משתלה פתוחה; מנכ"ל קק"ל מפרש את ההסכם הרשמי ככולל התחייבות לתחזוקה כאמור. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 הוסיף וטען מנכ"ל קק"ל כי "חזון שיתוף הפעולה והזהות שתיגזר ממנו בין קק"ל והפארק, נובע מהטיפול והתחזוקה השוטפים של כל הנטיעות, רק ואך רק ע"י עובדי קק"ל ו/או באמצעותה" (ההדגשות במקור).

הביקורת העלתה כי מנכ"ל קק"ל החליט שראוי כי קק"ל תקבל עליה התחייבות משמעותית זו כלפי חברת הפארק לתחזק נטיעות של 100,000 שתילים לכל הפחות למשך 10 שנים, בלא שהיו ברשותו כל הנתונים הנדרשים לקבלת החלטה כזאת ובלי שהוא נועץ מבעוד מועד בגורמי המקצוע בקק"ל, בין היתר בנוגע ליכולת של קק"ל לבצע התחייבות מסוג זה בעצמה, בנוגע לחלופות לביצועה ובנוגע לעלות הכרוכה במילוי ההתחייבות.

מנכ"ל קק"ל גם לא קיבל כנדרש ממוסדות קק"ל אישור תקציבי למילוי ההתחייבות האמורה.

3. **מימון תחזוקת הנטיעות בפארק על ידי קק"ל חלף ביצועה:** מנכ"ל קק"ל טען, כאמור, כי מבחינתו הסכם שיתוף הפעולה בין הגופים מבוסס על החזון ולפיו קק"ל תהיה שותפה פעילה בניהול הפארק ובפיתוחו, וכפועל יוצא מכך קק"ל תתחזק את כל הנטיעות בפארק.

נמצא כי בפועל קק"ל לא ביצעה כל תחזוקת נטיות בפארק אלא רק הקצתה כספים לחברת הפארק למימון תחזוקה שביצע עובד של חברת הפארק. עבור התחזוקה שבוצעה מאוגוסט 2014 עד יוני 2016 שילמה קק"ל לחברת הפארק כ-280,000 ש"ח, אף שלפי ההסכם הרשמי קק"ל לא הייתה מחויבת לשלם. בכך הפכה קק"ל למעשה לצינור להעברת כספים לפארק, בדומה לתפקיד שמילאה במסגרת פרויקט נחל כופר (ראו להלן). הסדר זה אינו מתיישב עם החזון ולפיו קק"ל תהיה שותפה פעילה בפיתוח הפארק. להלן הפרטים:

באוגוסט ובספטמבר 2014 נטעה קק"ל באמצעות מרחב מרכז של מפ"ק, בצדי אחד משבילי האופניים בפארק, שדרת שתילי עצים שסופקו ממשתלות קק"ל, ובד בבד נטעה חברת הפארק במקומות אחרים בפארק שתילי עצים שנרכשו במימון קק"ל ממשתלות פרטיות. באוגוסט 2014 החלה חברת הפארק לתחזק את הנטיות.

בינואר 2015 דרש מנכ"ל קק"ל בפגישה שקיים עם מנהל מרחב מרכז במפ"ק כי המרחב יתחזק את הנטיות שבוצעו בפארק. מנהל המרחב הבהיר למנכ"ל קק"ל באותה פגישה כי המרחב יתקשה לבצע את האמור משום שהוא אינו נוהג לתחזק פרויקטים. באותה פגישה ביקש מנהל המרחב ממנכ"ל קק"ל לקבל "את כל ההתחייבויות לפארק" על מנת שהמרחב יוכל להיערך למימושן.

בסמוך לפברואר 2015 הגישה חברת הפארק לקק"ל חשבוניות על סך כ-72,000 ש"ח עבור עבודות תחזוקה של נטיות בפארק בחודשים אוגוסט-דצמבר 2014. מרחב מרכז, שהתבקש לאשר את החשבוניות, לא ידע במה דברים אמורים ולכן לא אישר אותן לתשלום.

באפריל 2015 הגישה חברת הפארק לקק"ל, באמצעות מנכ"ל קק"ל, חשבוניות נוספות לתשלום בסכום כולל של כ-20,000 ש"ח עבור עבודות תחזוקה של נטיות בפארק בחודשים ינואר-פברואר 2015.

הועלה כי למרות תזכורת ששלח מנהל המרחב למנכ"ל קק"ל באפריל 2015 בעניין אי-קבלת התחייבויות קק"ל לחברת הפארק בכל הנוגע לתחזוקת נטיות בפארק, לא מסר מנכ"ל קק"ל למרחב העתק של ההסכם הרשמי.

נמצא כי במקום זאת דרש מנכ"ל קק"ל מהמרחב לאשר את עלות עבודות התחזוקה שביצעה חברת הפארק החל מאוגוסט 2014. מנהל האזור במרחב מרכז שבתחום אחריותו נמצא הפארק נדרש לאשר עבודות תחזוקה רק לאחר שבוצעו, ובלי שהתאפשר לו לפקח באופן שוטף על ביצוען, ועל כן הוא אישר את החשבוניות של התשלום עבור עבודות התחזוקה על בסיס דיווח שנתן לו מנהל האתר של חברת הפארק.



בכך שמנכ"ל קק"ל
לא שיתף את גורמי
המקצוע במרחב מרכז
בהליכי קבלת
ההחלטות לגבי
תחזוקת הנסיעות לפני
חתימת ההסכם, הוא
פתח פתח ליצירת
התחייבות, שקק"ל לא
עמדה בה בסופו של
דבר, ופגע ביכולתם
של גורמי המקצוע
בקק"ל לבצע בקרה
ראויה על עבודות
שביצעה חברת
הפארק כחלופה
למימוש ההתחייבות

בפגישה שקיים עם משרד מבקר המדינה בפברואר 2018 טען מנכ"ל קק"ל כי עד שנת 2015 הוא חשב שמרחב מרכז של קק"ל מבצע את תחזוקת הנסיעות בפארק, וכי רק בתחילת שנת 2015 נודע לו כי מרחב מרכז אינו מבצע את התחזוקה אלא חברת הפארק, וכי המרחב אינו מסכים לבצע את התחזוקה בטענה שהוא אינו יכול ואינו צריך לבצעה. לטענת מנכ"ל קק"ל, בנסיבות אלה לא הייתה לו ברירה אלא לאשר כי קק"ל תממן את התחזוקה באופן זמני, בכפוף לבדיקות קפדניות של קק"ל בנוגע לתחזוקה שבוצעה בשטח, וזאת עד שתימצא דרך לביצוע התחזוקה באמצעות קק"ל. יצוין כי במסמכים שנמצאו בביקורת לא נמצא כל תימוכין לטענותיו האמורות של מנכ"ל קק"ל, וכי הוא לא המציא למשרד מבקר המדינה מסמכים התומכים בגרסתו.

בכך שמנכ"ל קק"ל לא שיתף כאמור את גורמי המקצוע במרחב מרכז בהליכי קבלת ההחלטות לגבי תחזוקת הנסיעות לפני חתימת ההסכם, ואף נמנע מלהציג להם בדיעבד את המסמכים המעידים על התחייבויות קק"ל בנושא, הוא פתח פתח ליצירת התחייבות, שקק"ל לא עמדה בה בסופו של דבר, ופגע ביכולתם של גורמי המקצוע בקק"ל לבצע בקרה ראויה על עבודות שביצעה חברת הפארק כחלופה למימוש ההתחייבות. פעולות אלו מעידות על נתיב טיפול בלתי סדור שאינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין.

4. **המסמך הלא פורמלי:** כאמור, לטענת מנכ"ל קק"ל, המסמך הלא פורמלי אינו כולל התחייבות חדשה של קק"ל כלפי חברת הפארק אלא רק מאשר את האמור בהסכם הרשמי לגבי תחזוקת נסיעות.

בהתאם לסדרי מינהל תקין, ראוי היה כי המסמך הלא פורמלי שקיבל מנכ"ל קק"ל במסגרת תפקידו, העוסק בהסכם שקק"ל צד בו וכולל בין השאר היבטים כספיים ותפעוליים של הסכם זה, יועבר לבעלי התפקידים בקק"ל הנדרשים ליישם את ההסכם.

הועלה כי מנכ"ל קק"ל לא העביר את המסמך האמור לחטיבת הכספים של קק"ל ולגורמי המקצוע במפ"ק שנדרשו לפעול לפיו. יתרה מזו, המנכ"ל אף לא העביר את המסמך למנהל חטיבת הכספים, שאותו החתים המנכ"ל על ההסכם הרשמי כשבועיים בלבד לפני קבלת המסמך הלא פורמלי; וכשנה לאחר מכן הוא אף ביקש ממנו לחתום על נספח נוסף (נספח ג'), שיש בו סעיפים הנוגעים לנושאים שהועלו במסמך הלא פורמלי.

נמצא כי רק במרץ 2017, כשלוש שנים לאחר שמנכ"ל קק"ל קיבל את המסמך הלא פורמלי ממנכ"ל חברת הפארק, נודע לקק"ל על דבר קיומו של המסמך. באותו מועד התקיימו פגישות בין קק"ל לחברת הפארק כדי להבהיר מהן התחייבויות קק"ל כלפי חברת הפארק, וחברת הפארק דרשה, בין היתר בהתבסס על המסמך האמור, כי קק"ל תשלם לה עבור תחזוקת שדרת שתילי האלונים שהחברה טוענת כאמור כי היא בבחינת המשתלה הפתוחה.

כאמור, במסמך הלא פורמלי ביקש מנכ"ל חברת הפארק ממנכ"ל קק"ל לאשר שקק"ל תקצה תקציב למימון תחזוקת הנטיעות בפארק, וזאת שלא בהתאם להסכם ולפיו קק"ל תבצע את התחזוקה. מדובר בבקשה לביצוע שינוי משמעותי לגבי אופי שיתוף הפעולה בין הגופים ביחס לזה המוצג בהסכם, באופן שאינו תואם את החזון של שותפות פעילה של קק"ל בפיתוח הפארק שלטענת מנכ"ל קק"ל עמד בבסיס שיתוף הפעולה. מנכ"ל קק"ל כתב "התקבל" על גבי המסמך וחתם עליו.

בתגובתו של מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 הוא הסביר כי ציון המילה "התקבל" על גבי המסמך הלא פורמלי מעידה רק על כך שהמסמך נמסר לו, ואין בה כדי להעיד שהוא אישר את תוכן המסמך או ליצור התחייבות של קק"ל לתוכנו.

ציון כי בפועל חברת הפארק ראתה במסמך הלא פורמלי התחייבות של קק"ל למימון התחזוקה, ואף נקטה בפעולות ליישומה.

שימוש קק"ל במבנים בפארק

כאמור, הסכם המסגרת קובע כי "במסגרת המיזמים תבחן [חברת הפארק] אפשרות מתן לקק"ל להשתמש במידת הצורך במקרקעין חקלאיים בתחומי פארק אריאל שרון ובמבנים בהתאם למפורט בכל נספח". נספח א' לא עסק כלל באופן השימוש של קק"ל במבנים. בנספח המשתלה (נספח ב') נקבע כי חברת הפארק תקצה מבנה בפארק בשטח של כ-250 מ"ר (מבנה 5) וכן מבנה נוסף בשטח של כ-150 מ"ר (חלק ממבנה 3) "לשימוש קק"ל לטובת ניהול, ליווי, הדרכה ופיקוח של המיזם", כמפורט בנספח זה.

1. נמצא כי בהסכם לא ניתן ביטוי לכך שכבר בשנת 2013, לפני שחברת הפארק וקק"ל חתמו על ההסכם, ביצעה קק"ל שיפוץ נרחב במבנה 5 בעלות של כ-1.2 מיליון ש"ח, ולכך שכבר בינואר 2014, כחצי שנה לפני חתימת ההסכם, היא החלה להשתמש במבנה.



ניסוח הסעיפים
בהסכם בנוגע
למשתלה ובנוגע
לאופן שבו תשתמש
קק"ל במבנה 5,
מעורר חשש שמא
הדבר נועד להציג
תמונת מצב ולפיה
השימוש של קק"ל
במבנה זה אינו חורג
מהמגבלות שנקבעו
בתב"ע בנוגע לשימוש
במבנים בפארק

2. שלא בהתאם למה שנקבע בנספח ב', בשום שלב קק"ל לא השתמשה במבנה 5 לשם ניהול משתלה, ליווי של עבודות להקמתה ולהפעלתה, הדרכה או פיקוח בנושא. כאמור, הועלה כי כבר במסגרת השיפוט בשנת 2013 הוסב מבנה 5 לשמש כמשרדים עבור היו"רים, סגני היו"ר ומנכ"ל קק"ל בלבד, ובינואר 2014 - כחצי שנה לפני מועד החתימה על ההסכם - הם כבר השתמשו במבנה כמשרדי הנהלת קק"ל בלבד, וזאת באישור מנכ"ל חברת הפארק. בעת חתימת ההסכם, בשל שטחו המצומצם של מבנה 5 לא היה אפשר להקצות בו משרדים לעובדי קק"ל נוסף על המשרדים הקיימים של הנהלת קק"ל.

זאת ועוד, כאמור, בסמוך למועד חתימת ההסכם הרשמי סיכמו ביניהם מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק כאמור כי קק"ל לא תקים משתלה בפארק בהתאם למתווה המתואר בנספח ב'. **לפי המתווה החלופי המצומצם שסוכם לגידול שתילים בפארק לא נזקקה קק"ל למבנה לשם ניהול משתלה, ליווי של עבודות להקמתה ולהפעלתה, הדרכה בעניינה או פיקוח עליה.** כמו כן, כאמור, מיד לאחר חתימת ההסכם הרשמי, החלה חברת הפארק לתחזק בעצמה את הנטיעות בפארק ולאחר מכן ביקשה כי קק"ל רק תממן זאת, ובוודאי שלצורך כך לא נזקקה קק"ל למבנה.

כאמור, בתב"ע החלה על המקרקעין שבהם שכנו מבנים 3 ו-5 בפארק נקבע כי השימוש במבנים יוגבל באופן שהם יישמשו רק לניהול ולביצוע של עבודות להקמת תשתיות ציבוריות ולפיתוחן, וזאת בכל הקרקעות הסמוכות לביצוע העבודות. בינואר 2014 הגישה חברת הפארק לועדה המחוזית לתכנון ובנייה בתל אביב בקשה לאישור תכנית מפורטת חדשה העוסקת בשטחים נרחבים של הפארק, ובין היתר ביקשה שיהיה אפשר להשתמש במבנים האמורים גם בתור "משרדים, מבני תחזוקה, ומבני אחסנה הקשורים בפעילות ובמטרות הפארק, ניהול ותפעול בלבד".

ניסוח הסעיפים בהסכם בנוגע למשתלה ובנוגע לאופן שבו תשתמש קק"ל במבנה 5, שלא בהתאם להסכמות בין הצדדים ולמצב בפועל, אך בהתאם להוראות התב"ע שחברת הפארק ביקשה לשנות, מעורר חשש שמא הדבר נועד להציג תמונת מצב ולפיה השימוש של קק"ל במבנה זה אינו חורג מהמגבלות שנקבעו בתב"ע בנוגע לשימוש במבנים בפארק.

3. בישיבת דירקטוריון חברת הפארק במרץ 2015, במסגרת דיווח של מנכ"ל החברה על הסכם שיתוף הפעולה עם קק"ל, הוא מסר לדירקטוריון בין היתר כי חברת הפארק "החלה בשיתוף הפעולה בשנה שעברה במטרה לקדם פרויקטים לטובת פיתוח הפארק במסגרתו הקצתה החברה לקק"ל שטח משרדים לצורך ליווי, ניהול והדרכה בפרויקטים המשותפים".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למנכ"ל חברת הפארק כי דיווח זה שמסר לדירקטוריון חברת הפארק בעניין השימוש של קק"ל במשרדים היה מטעה ולא תאם את המציאות.

בתשובתה מפרברואר 2018 מסרה חברת הפארק למשרד מבקר המדינה כי בכוונת הנהלת החברה להביא בפני דירקטוריון החברה את סוגיית הידוק הפיקוח של הדירקטוריון על תפקוד מנכ"ל החברה והדרג הניהולי על מנת שידון בה ויקבל החלטות.

פרויקט נחל כופר

1. **תקופת ההתקשרות:** נחל כופר הוא נחל אכזב ואחד היובלים הצפוניים של נחל איילון. חברת הפארק יזמה פרויקט שבמסגרתו יוסט הנחל, יבוצע בו שיקום אקולוגי ויוקם במקום פארק שימשש לפעילות פנאי ונופש בטבע. במסגרת המתחם שבו מתבצע פרויקט נחל כופר תוכננו לאורך הנחל גם שבילים, אזורים מוצללים, שבילי אופניים ונקודות תצפית עבור המבקרים. בנספח א' של ההסכם הרשמי נקבע, בין היתר, כי קק"ל תקציב לחברת הפארק סך של 3.4 מיליון ש"ח להקמת הפרויקט כנגד העתקי חשבוניות שימסור לה הקבלן המבצע פרויקט זה, וכי ההתקשרות ביניהן תימשך חמש שנים, עד פברואר 2019. בנספח ב' נקבע כי תקופת ההתקשרות לביצוע פרויקט המשתלה תהיה בגדר "הארכה לתקופת ההתקשרות הרשומה בנספח א', קרי משנת 16/2/2019 ועד שנת 16/2/2024".

בישיבת ועדת המכרזים של קק"ל ביוני 2014 הבהיר מנכ"ל קק"ל כי העיכוב בחתימת ההסכם בין קק"ל לחברת הפארק נגרם, בין היתר, מחילוקי דעות בינו ובין חברת הפארק בנוגע לתקופת ההתקשרות - חברת הפארק הייתה מעוניינת שההתקשרות תימשך חמש שנים, ואילו הוא ביקש להאריך את תקופת ההתקשרות לעשר שנים. באותה ישיבה הסביר המנכ"ל לוועדה כי דירקטוריון קק"ל אישר הקצבה של כ-3.4 מיליון ש"ח לפרויקט שלא קק"ל מבצעת בפארק, וכי הסכום האמור בתוספת הוצאותיה של קק"ל על הנסיעות שהיא מבצעת בפארק הם התמורה שקק"ל תשלם עבור התקשרות עם חברת הפארק לתקופה כוללת של עשר שנים.

ממסמכי חברת הפארק עולה כי את פרויקט נחל כופר ביצע קבלן שחברת הפארק אישרה את ההתקשרות עמו כבר בנובמבר 2013, כעשרה חודשים לפני שנחתם ההסכם בין קק"ל לחברת הפארק. הקבלן החל בביצוע הפרויקט בדצמבר 2013, ובעת חתימת ההסכם ונספחיו כבר היה הפרויקט בשלבי עבודה מתקדמים וכמעט הסתיים.

בספטמבר 2014, בסמוך לאחר חתימת ההסכם עם חברת הפארק, קיבלה קק"ל חשבוניות של הקבלן לתשלום, ובשלהי שנת 2014 ותחילת שנת 2015 מסרה קק"ל לחברת הפארק סך של 3.4 מיליון ש"ח. באוקטובר 2014 התקיים טקס חנוכת פרויקט נחל כופר, והשתתפו בו בין היתר יו"ר קק"ל ומנכ"ל קק"ל. בדצמבר 2014 הסתיים ביצוע פרויקט נחל כופר.

בפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם מנהלת אגף התקשרויות ומנכ"ל חברת הפארק ביוני וביוני 2017, בהתאמה, הם לא ידעו להסביר מדוע נקבעה בנספח א' להסכם תקופה של חמש שנים להתקשרות לביצוע פרויקט נחל כופר, המסתיימת בפברואר 2019. מנכ"ל קק"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 כי לצורך תשלום לפרויקט נחל כופר, קק"ל לא הייתה צריכה להשתמש במבנים בפארק, וכי "מטרת סע' 4 בנספח [נחל כופר] בעניין תקופת ההתקשרות היא להסדיר את הישיבה של קק"ל במבנים בפארק במסגרת שיתוף הפעולה".

מהאמור עולה שתקופת ההתקשרות של חמש שנים שנקבעה בנספח א', שעניינו פרויקט נחל כופר, הייתה ארוכה מהתקופה שנודרשה לביצוע הפרויקט, ולמעשה נועדה להכשיר את שימושה של הנהלת קק"ל במבנה 5 עד שנת 2019.

כאמור, הסכם המסגרת קובע כי "במסגרת המיזמים תבחן [חברת הפארק] אפשרות מתן לקק"ל להשתמש במידת הצורך במקרקעין חקלאיים בתחומי פארק אריאל שרון ובמבנים בהתאם למפורט בכל נספח".

קק"ל כלל לא הייתה מעורבת בביצוע פרויקט נחל כופר או בפיקוח עליו, ואף לא הייתה כוונה שהיא תהיה מעורבת בכך, ומכאן שלא נדרש כי קק"ל תקבל מבנים לשם ביצוע התחייבותיה בגין פרויקט זה ולא הייתה הצדקה לכך שהיא תקבלם. על כן, הסדרת השימוש של קק"ל במבנים בפארק במסגרת נספח נחל כופר לא הייתה אפשרית גם לפי ההסכם.

2. **אישור העברת כספים לפרויקט ללא מעורבות בביצוע:** על פי הנהוג בקק"ל בשנים 2013 ו-2014, הליכים לבחינת האפשרות להשתתף במימון או בביצוע של פרויקט מתבצעים לגבי פרויקטים הנמצאים בשלב הייזום ולפני תחילת העבודה, וזאת על מנת שקק"ל תהיה שותפה לביצוע הפרויקטים ולא תשמש רק כצינור להעברת כספים. ככלל, קק"ל מעדיפה לבצע פרויקטים בעצמה - באמצעות עובדי מפ"ק או באמצעות קבלני משנה בפיקוח עובדי מפ"ק (להלן - ביצוע עצמי). רק במקרים חריגים אישרה קק"ל שהפרויקט יבוצע באמצעות קבלן שאותו יבחר הגוף שבתחומו יבוצע הפרויקט (להלן - נהל פדיון). כל אימת שננקט נהל פדיון, מעורבותה של קק"ל בפרויקט מצומצמת ובאה לידי ביטוי בכך שמהנדס מטעם מפ"ק מלווה את הפרויקט ובין היתר בודק את תכניות הפרויקט, את כתבי הכמויות ואת המפרט הטכני שגיבש הגוף שבתחומו יבוצע הפרויקט וקובע אם לאשרם לפני שאותו גוף מפרסם מכרז לביצוע העבודות.

בפברואר 2014, בעת שפרויקט נחל כופר כבר היה כאמור בשלבי ביצוע של קבלן ששכרה חברת הפארק, התחיל מנכ"ל קק"ל לבחון את האפשרות כי קק"ל תשתתף במימונו, ורק בסמוך לאוגוסט 2014, כשהפרויקט עמד להסתיים, נחתם ההסכם הרשמי.

מהאמור לעיל עולה כי שלא כנהוג בפרויקטים אחרים שקק"ל מתקצבת, ובלי שניתנו הנמקות לכך, בעניינו של פרויקט נחל כופר שימשה קק"ל רק צינור להעברת כספים, בלא שהייתה מעורבת בביצוע הפרויקט, אף לא במסגרת המצומצמת של נוהל פדיון.

3. **השתתפות במימון פרויקטים שאינם כלולים בהסכם:** כתב כמויות הוא מסמך המפרט את כל העבודות המתוכננות לביצוע במסגרת פרויקט מסוים, לרבות חומרים ומחירים. כתב הכמויות מאפשר לתמחר את העבודות המתוכננות ולבצע בקרה על ביצוען.

כאמור, בהסכם נקבע כי קק"ל תקצה סך של 3.4 מיליון ש"ח לקידום פרויקט נחל כופר בהתאם לתכניות ולכתב הכמויות המצורפים להסכם ובהתאם לקבלת העתקי חשבוניות של הקבלן שחברת הפארק העסיקה לשם ביצוע הפרויקט.

ממסמכי חברת הפארק עולה כי חוץ מפרויקט נחל כופר בוצעו במתחם נחל כופר עבודות לביצוע שני פרויקטים נוספים - הקמת גשרון הולכי רגל מעל נחל כופר והקמת פסל. עוד עולה מהמסמכים כי הקבלן שבצע את פרויקט נחל כופר ביצע עבור חברת הפארק עבודות של פיתוח שבילי אופניים בפארק בסמוך למתחם נחל כופר.

בסמוך לאוגוסט 2014 ובנובמבר אותה שנה ביקש מנכ"ל קק"ל ממרחב מרכז במפ"ק לבדוק את העבודות שבוצעה חברת הפארק במסגרת הפרויקט בנחל כופר, זאת כדי לקבוע אם ראוי שקק"ל תשלם לה, בהתאם לדרישת החברה וכנגד חשבוניות שהיא הציגה, סכום כולל של כ-3.4 מיליון ש"ח במסגרת השתתפות קק"ל במימון עבודות אלה. יצוין כי לבקשה לא צורף ההסכם בין חברת הפארק לקק"ל.

בעקבות כך קיים מהנדס מטעם מרחב סיורים במתחם נחל כופר בשיתוף עם המפקח על הפרויקט מטעם חברת הפארק, והוא קיבל מהמפקח הסברים בעל פה על העבודות שבוצעו ועל כתבי הכמויות של אותן עבודות ואשר כי הסכומים שננקבו בחשבוניות שחברת הפארק הגישה לקק"ל תואמים לסכומים שנדרשו למימון העבודות. בהתבסס על אישור זה שילמה חטיבת הכספים של קק"ל סכום של 3.4 מיליון ש"ח לחברת הפארק.

ממסמכי חברת הפארק עולה כי עלות ביצוע פרויקט נחל כופר הסתכמה בפועל בכ-2.8 מיליון ש"ח בלבד, וכי בין החשבוניות שקק"ל קיבלה מחברת הפארק ושילמה את הסכומים הנקובים בהן נכללו גם חשבוניות בגין עבודות שבוצעו במתחם נחל כופר ובסמוך לו אשר קק"ל לא התחייבה לממן את ביצוען במסגרת ההסכם, כמפורט להלן:

מתוך סכומן של החשבוניות שהסתכם כאמור בכ-3.4 מיליון ש"ח, רק כ-422,000 ש"ח שימשו בוודאות למימון ההתחייבויות לפרויקט נחל כופר על פי ההסכם. סכום של כ-715,000 ש"ח נועד לממן פרויקטים אחרים (פסל וגשרון), וסכום של כ-2.3 מיליון ש"ח שולם כנגד חשבוניות שהסכומים שצוינו בהן נועדו לממן עבודות בפרויקט נחל כופר ובפרויקט נוסף (פרויקט שבילי אופניים), שאותם ביצע כאמור אותו קבלן. במסגרת החשבוניות לא בוצעה הפרדה ברורה בין הפרויקטים ובין עלות הביצוע של כל אחד מהם.

בכך שמנכ"ל קק"ל לא שיתף את הגורמים המקצועיים ממפ"ק בהליכי קבלת החלטות לגבי השתתפות קק"ל בפרויקט נחל כופר, שלא כנהוג וכמצופה ממנו, הוא פגע ביכולתם של גורמי המקצוע לבצע בקרה ראויה על אופן ביצוע ההסכם, והדבר אפשר תשלום עבור עבודות שלא נכללו בפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר גם לחברת הפארק על שהגישה לקק"ל דרישה לתשלום עבור עבודות שעל פי ההסכם קק"ל לא הייתה אמורה להשתתף במימון.

ממצאי הביקורת שלעיל, וכן ממצאי הביקורת על תחזוקת הנסיעות בפארק, מדגישים את החשיבות שבשיתוף הדרגים המקצועיים בקק"ל, כדוגמת מפ"ק, בתהליכי קבלת החלטות, וזאת בין היתר על מנת למנוע תקלות במימושן. על קק"ל למסד הליכים שנועדו להבטיח כי הדרגים המקצועיים ישותפו בהליכי הכנת הסכמים הנוגעים לתחומי אחריותם, וכי ההסכמים יועברו לידיעתם לאחר החתימה.

אישור ההסכם בקק"ל

מעורבות ההנהלה המצומצמת

אחד מתפקידיו של מנכ"ל קק"ל היה יישום המדיניות של יו"ר קק"ל, של ההנהלה המצומצמת ושל הדירקטוריון וועדותיו, באמצעות הפעלת החטיבות והאגפים השונים בקק"ל, תוך פיתוח ממשקי עבודה מסונכרנים בין כלל היחידות בקק"ל, וכן ייצוג קק"ל לפני גורמי חוץ שונים, על פי החלטות ההנהלה.

כאמור, בסמוך למאי 2013 אישרו יו"ר קק"ל והיו"ר העמית בעל פה למנכ"ל קק"ל לפעול לקידום מתווה של שיתוף פעולה עם חברת הפארק, ולפיו החברה תעמיד לרשותה של קק"ל מבנה, וקק"ל תשתתף בפרויקטים שונים בפארק כגון הקמתה והפעלתה של משתלה וסלילת שבילי אופניים.

בדצמבר 2013, לקראת סיום השיפוץ של מבנה 5 בפארק לצורך איושו על ידי הנהלת קק"ל ולאחר שמנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק החלו להחליף טיטות ראשונות של הסכם, קיימה ההנהלה המצומצמת דיון בנושא "משרדי קק"ל בפארק אריאל שרון"; בישיבה נכחו יו"ר קק"ל, היו"ר העמית, אחד משני סגני היו"ר (גאל גרינוולד) ומנכ"ל קק"ל. בישיבה האמורה דיווח יו"ר קק"ל, בין היתר, בהתבסס על מידע שמסר לו לדבריו מנכ"ל קק"ל, כי המעבר של משרדי הנהלת קק"ל לפארק יתבצע בחודשים ינואר-פברואר 2014, וכי ה"מבנים בהם ימוקמו משרדי קק"ל הינם חלק מהעשייה המשותפת של קק"ל וחברת פארק אריאל שרון שמתבטאת במספר פרויקטים אשר יוקמו בשטח הפארק כגון הקמת משתלה אשר תספק עצים לנטיעה בשטח הפארק ושבילי אופניים שקק"ל תפרוץ בשטח הפארק". בעקבות דיווח זה הטילה כאמור ההנהלה המצומצמת על מנכ"ל קק"ל לגבש את עקרונותיו של הסכם שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק.

1. כאמור, במועד הישיבה האמורה (דצמבר 2013) מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק עדיין היו חלוקים ביניהם בנושאים מהותיים הנוגעים לשיתוף הפעולה בין קק"ל לבין חברת הפארק, ובהם נושאים אלה: שטח המבנים הכולל שיוקצה לשימוש קק"ל בפארק; משך השימוש של קק"ל במבנים; הוצאות השימוש במבנה (חשמל, מים, ניקיון וכיוצ"ב) שקק"ל תישא בהם; פרטי הפרויקטים בפארק שקק"ל תשתתף במימוןם או בביצועם והיקף השתתפותה הכספית בהם. לנוכח החלטת ההנהלה המצומצמת האמורה קיים מנכ"ל קק"ל במשך כמה חודשים משא ומתן עם מנכ"ל חברת הפארק, ובמהלכו יישבו הצדדים את חילוקי הדעות ביניהם וגיבשו פתרונות מוסכמים, וככל הנראה בסמוך לאוגוסט 2014 נחתם ההסכם הרשמי בין שני הגופים.

נמצא כי לפני חתימת ההסכם לא פנה מנכ"ל קק"ל להנהלה המצומצמת על מנת לקבל את אישורה לפרטי שיתוף הפעולה שאותם סיכם עם מנכ"ל חברת הפארק.

בישיבות ועדת המכרזים של קק"ל שהתקיימו ביוני וביוולי 2014, לפני שמנכ"ל קק"ל חתם על ההסכם, דנה הוועדה בבקשת המנכ"ל כי הוועדה תאשר לו להתקשר עם משתלות פרטיות לשם רכישת שתילים שקק"ל אינה מגדלת במשתלותיה וכן לשם אספקתם לחברת הפארק במסגרת שיתוף הפעולה עמה. בישיבות אלה הביעה היועצת המשפטית דאז של קק"ל (להלן - היועצת המשפטית) התנגדות לבקשה, בין היתר בנימוק שלדעתה נדרש כי היו"רים בפרט וההנהלה המצומצמת בכלל יאשרו את פרטי שיתוף הפעולה עם חברת הפארק. מההקלטות הרשמיות של הישיבות שנמצאו במשרדי קק"ל עלה כי בישיבות אלה מנכ"ל קק"ל כעס על עצם העלאת דרישה זו על ידי היועצת המשפטית. במשך כל הישיבות שהתקיימו בנושא זה חזר וטען המנכ"ל שמדובר בהחלטה בעניין הנתון לסמכותו הבלעדית. באחת מישיבות הוועדה מסר המנכ"ל כי "הכל מתואם עם הגורמים המוסמכים", ובמענה על הערת היועצת המשפטית כי את זאת ביקשה מלכתחילה - שהנושא יובא לאישור ההנהלה המצומצמת, השיב

המנכ"ל כי ההנהלה המצומצמת אינה מאשרת נושאים כאלה, אבל "הם יודעים זה בסדר גמור".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל קק"ל כי ההנהלה המצומצמת הסמיכה אותו רק לגבש את עקרונות ההסכם עם חברת הפארק, ועל כן לפני שחייב את קק"ל בהתחייבויות כספיות ואחרות במסגרת הסכם ארוך טווח וכה משמעותי היה עליו להביא לדיון בהנהלה המצומצמת את פרטי ההסכם שגיבש ולקבל את אישורה לחתימתו.

בביקורת הועלה שגם לאחר חתימת ההסכם עם חברת הפארק, ולמרות חשיבותו, לא דיווח מנכ"ל קק"ל להנהלה המצומצמת על החתימה ולא הציג לה העתק של ההסכם הכולל את פרטי שיתוף הפעולה שסוכמו, וזאת שלא כמצופה ממנכ"ל של חברה, לא כל שכן חברה בעלת מאפיינים ציבוריים, שאמור לפעול בשקיפות ולדווח לגורם שהוא כפוף לו, במקרה זה - ההנהלה המצומצמת, כיצד ביצע את הנחיותיו.

2. **היו"רים:** בספטמבר 2015 כתב יו"ר קק"ל למשרד מבקר המדינה כי לאחר שההנהלה המצומצמת הסמיכה את מנכ"ל קק"ל לקדם את שיתוף הפעולה עם הפארק, קידם המנכ"ל את שיתוף הפעולה האמור ללא מעורבותו של היו"ר. עוד מסר יו"ר קק"ל כי בספטמבר 2015, המועד שבו פנה אליו משרד מבקר המדינה בנושא, הוא עדיין לא ראה את ההסכם, וכי תוכן ההסכם ומועד חתימתו לא הובאו קודם לכן לידיעתו.

כאמור, מאידך, מנכ"ל קק"ל מסר לוועדת המכרזים של קק"ל ביוני וביוני 2014, לפני חתימת ההסכם, כי פרטי שיתוף הפעולה עם חברת הפארק ידועים להנהלה המצומצמת. כמו כן, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 טען מנכ"ל קק"ל כי הוא דיווח ליו"ר קק"ל וליו"ר העמית באופן שוטף על חילוקי הדעות, על ההסכמות ועל ההתפתחויות במשא ומתן עם חברת הפארק, ועל פרטי ההסכם המהותיים. מנכ"ל קק"ל מסר כי היו"רים הם שהנחו אותו כיצד לפעול, והוסיף כי "ככל שטענתי שהחלטה מצויה בסמכותי הרי שהיא הייתה מתואמת, מאושרת ומגובה ע"י היו"רים".

מהאמור לעיל עולה כי גם בנושא זה אין הלימה בין טענותיהם של מנכ"ל קק"ל ויו"ר קק"ל, ולא ניתן להכריע בשאלה אם מנכ"ל קק"ל מסר בעל פה ליו"ר קק"ל את פרטי שיתוף הפעולה שגיבש עם מנכ"ל חברת הפארק²⁷. גם מתשובתו של מנכ"ל קק"ל לא ברור מה כללו הדיווחים שהמנכ"ל ציין שמסר ליו"רים, ומה טיבו של האישור שהוא קיבל מהם לטענתו. יצוין כי בתגובה על ממצאי הדוח שמסר היו"ר העמית למשרד מבקר המדינה הוא לא התייחס לנושא זה.

27 כאמור, קבלת תשובות סותרות מבעלי תפקידים שהיו מעורבים בקבלת החלטות בקק"ל בשנים 2012 עד 2014 היא דפוס פעולה שהועלה גם בדוח הביקורת הקודם על קק"ל.

מצופה היה מיו"ר
קק"ל, כמי שעומד
בראש ההנהלה
המצומצמת, שיקפיד
לדרוש מהמנכ"ל,
הכפוף להחלטות
הנהלה זו, למסור לה
דיווח שוטף על
פעולותיו

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר קק"ל על כך שעד מועד סיום כהונתו בקק"ל, בנובמבר 2015, הוא השתמש במבנים שבפארק, לטענתו בלא שראה את ההסכם שמכוחו קק"ל קיבלה זכות שימוש בהם, ואף בלא שידע פרטים בסיסיים מתוכנו כגון משך השימוש במשרדים, מהות השימוש בהם והתחייבויותיה של קק"ל בתמורה לכך. מצופה היה מיו"ר קק"ל, כמי שעומד בראש ההנהלה המצומצמת, שיקפיד לדרוש מהמנכ"ל, הכפוף להחלטות הנהלה זו, למסור להנהלה המצומצמת דיווח שוטף על פעולותיו.

3. במאי 2017 מסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה "דוח תיקון ליקויים - יישום והתייחסות קק"ל לדו"ח מבקר המדינה בנושא 'פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל'" (להלן - דוח תיקון ליקויים של קק"ל). מהדוח האמור עולה כי בנוהל עבודת הדירקטוריון וועדותיו שאושר בינואר 2017 נקבע כי בכל אחת משיבות הדירקטוריון וועדותיו יסקור מנכ"ל קק"ל את סטטוס הביצוע של החלטות קודמות.

על קק"ל להקפיד על יישום הוראה זו. כמו כן עליה למסד הליכים שיבטיחו כי מי שמשמש בתפקיד מנכ"ל קק"ל ידווח לדירקטוריון ולוועדותיו בתדירות שתיקבע על פעולותיו בנושאים בעלי חשיבות. על יו"ר דירקטוריון קק"ל לוודא כי דיווח כאמור יימסר ויתועד.

אי-שיתוף מפ"ק

השתתפות קק"ל במימון ובביצוע של פרויקטים ברחבי הארץ היא למעשה מעין תמיכה כספית בגופים שבתחומם מתבצעים הפרויקטים.

בנספח א' בהסכם נקבע כאמור כי קק"ל תקצה כספים למימון פרויקט בפארק שבמועד חתימת ההסכם קבלן של הפארק כבר החל לבצעו (פרויקט נחל כופר), ובנספח ב' בהסכם נקבע כי קק"ל תספק שתילי עצים ושיחים המיועדים להישתל בפארק לשימוש חברת הפארק וכן תקים משתלה בפארק (המשתלה).

הכוונה כי קק"ל תסייע לפיתוח פרויקטים בפארק באה לידי ביטוי גם קודם לחתימה. לדוגמה, בישיבת ועדת הכספים של דירקטוריון קק"ל ובישיבת ההנהלה המצומצמת של קק"ל, שהתקיימו בדצמבר 2013, ובהן השתתף גם מנכ"ל קק"ל, דיווח יו"ר קק"ל כי במסגרת שיתוף הפעולה עם חברת הפארק קק"ל תבצע או תממן פרויקטים כגון הקמת משתלה או שבילי אופניים בשטחי הפארק. גם מנכ"ל קק"ל מסר כאמור לחברי ועדת המכרזים ביוני 2014 כי במסגרת שיתוף הפעולה עם חברת הפארק תקדם קק"ל פיתוח של כמה פרויקטים בפארק; כי מדובר בפעולה שהיא "כמו כל פרויקט אחר שקק"ל מבצעת"; וכי הדירקטוריון כבר אישר הקצאה של 3.4 מיליון ש"ח למימון פרויקט בפארק שלא קק"ל מבצעת.

הקמת משתלה וביצוע פרויקט נחל כופר נמנים עם הפעילויות שמפ"ק מתמחה בהן ואחראי להן.

1. קבלת ההחלטות בנוגע להשתתפות קק"ל בפרויקטים בפארק הייתה כרוכה בתהליכי בחינה וחשיבה בנושאים מקצועיים רבים, ובהם: מספר השתילים שקק"ל תספק לפארק; אופן הגידול של השתילים בפארק והגורם שיקים את התשתיות הכרוכות בכך; התחזוקה וההפעלה של משתלה ושל נטיות במקומות אחרים בפארק; בחינת סוגי העבודות בפארק שחברת הפארק מעוניינת שקק"ל תבצע או תשתתף במימנם. בכלל זה היה צורך להחליט אם מפ"ק נוהג לבצע עבודות כאלה במסגרת פרויקטים אחרים; אם הידע שבידיו וכוח האדם שברשותו מאפשרים לבצעם; ומהו היקף המימון שקק"ל תשקיע בפרויקטים בפארק בהתחשב במהותם, במידת ההשקעה בפרויקטים אחרים ועוד.

הביקורת העלתה כי את מרבית תהליכי הבחינה והחשיבה שקדמו לקבלת החלטותיו של מנכ"ל קק"ל בדבר השתתפות קק"ל במימון או בביצוע של פרויקטים בפארק קיים המנכ"ל עצמו, תוך שהוא נמנע מלשתף את הדרג המקצועי של מפ"ק בהם, ואף נמנע מלשמוע את עמדתם המקצועית. זאת אף שכאמור מדובר בנושאים שכולם באחריותו ובתחומי התמחותו של מפ"ק.

יצוין כי אמנם בחודשים אוגוסט-דצמבר 2013 נעזר מנכ"ל קק"ל בגורמי מקצוע במפ"ק לשם קבלת נתונים בסיסיים לגבי האפשרות להקים משתלה בפארק לפי צורכי הפארק והערכה ראשונית של העלויות הכספיות הכרוכות בכך, ועד מרץ 2014 נעזר במפ"ק לשם גיבוש רשימת השתילים שקק"ל יכולה לספק לפארק; אולם לאחר שנציגי חברת הפארק הסתייגו ממתווה המשתלה שהציג מפ"ק, ובין היתר ביקשו לקבל עצים בוגרים שקק"ל אינה מגדלת במשתלותיה, הופסקה מעורבות מפ"ק בנושא, ואת יתר תהליכי הבחינה של המשתלה ושל שיתוף פעולה לגבי פרויקטים אחרים בפארק ביצע המנכ"ל ממועדים אלה עד לחתימת ההסכם בלי שביקש לקבל ממפ"ק את עמדתו המקצועית לגביהם.

מאסמכתאות שמצא משרד מבקר המדינה במשרדי קק"ל עולה כי בדיון של ועדת המכרזים של קק"ל ביוני 2014, שבו נדון נושא רכישת שתילים שקק"ל אינה מגדלת במשתלותיה לשם אספקתם לפארק, הביע מנהל מפ"ק את מורת רוחו מכך שלהנהלת מפ"ק כלל לא ניתנה האפשרות להשתתף בתהליכי הבחינה בנושאים המקצועיים של שיתוף הפעולה; גם היועצת המשפטית דאז של קק"ל ציינה כי לדעתה על מפ"ק ללוות הליכים אלה; אולם מנכ"ל קק"ל לא הגיב על אמירות אלה.

בדוח הביקורת הקודם על קק"ל הועלה כי בתהליך שהשתרש בקק"ל בשנים 2012 עד 2014 נושאי משרה מועטים בקק"ל שנבחרו על פי מפתח פוליטי - ארבעת חברי ההנהלה המצומצמת, ובעיקר יו"ר קק"ל והיו"ר העמית - הם שהכריעו הלכה למעשה אילו פרויקטים קק"ל תממן ותבצע,

באיזה אזור בארץ תבצעם ובאילו תנאים, וזאת במסגרת פעילות של ועדה שבה השתתפו בעלי תפקידים מקק"ל וממפ"ק ושמה "ועדת הפרויקטים העליונה". בדוח הביקורת הקודם צוינו ליקויים חמורים, עמוקים ויסודיים הנוגעים לאופן שבו קיבלה הנהלת קק"ל האמורה החלטות בנוגע למימון ולביצוע של מאות פרויקטים בהיקף כספי כולל של כמיליארד ש"ח. בין היתר צוין בדוח כי "הליכי קבלת ההחלטות הללו התאפיינו בריכוזיות מצד יו"ר קק"ל... והיו"ר העמית... בשלבים השונים של קבלת ההחלטה, וכן בחוסר שקיפות, ובשיקול דעת נטול מגבלות, לרבות מהבחינה התקציבית, בנוגע לדחייה או לאישור של פרויקטים, ובנוגע למודל התמיכה בכל פרויקט מבחינת: שיעור השתתפותה הכספית של קק"ל במימון; המקור הכספי למימון (מותנה תרומה, תקציב מפ"ק או שילוב של השניים); והגורם המבצע את הפרויקט (קק"ל או הגוף הפונה או שילוב של השניים). כך התקבלו בקק"ל, במשך שלוש שנים לפחות, החלטות בתחום שיש בו כדי להשפיע השפעה ניכרת על פיתוח קרקעות ברחבי המדינה וכפועל יוצא מכך - על כלל תושביה, וכל זאת - ללא פיקוח ובקרה בקק"ל ומחוצה לה על פעילות ציבורית חשובה זו".

בתגובותיו של מנכ"ל קק"ל מנובמבר 2015 ומינואר 2016 על טיטת דוח הביקורת הקודם על קק"ל הוא הדגיש כי לא הייתה לו כל השפעה על בחירת פרויקטים בקק"ל, וכי לא היה מעורב בשום צומת מהצמתים שבהם התקבלו החלטות לגבי זהותם, אופן ביצועם ומקורות מימנם של פרויקטים. כמו כן המנכ"ל הסביר כי הוא נשא בתפקיד ביצועי בלבד שנועד להוציא לפועל את החלטות ההנהלה בהתאם למדיניות ולסדרי עדיפויות שקבע הדיקטטוריון. המנכ"ל הוסיף כי "הגורם שהוסמך לכך ותחת שרביטו ואחריותו מצויים כל הפרויקטים והתהליכים המתלווים, הינו מנהל מפ"ק" וחזר והדגיש כי מפ"ק "בהגדרה והלכה למעשה, מהווה את הגורם המעורה, המעורב, המקצועי, הנושא באחריות המלאה והישירה לכל דבר ועניין הקשור, בין היתר, לכל הפרויקטים שמבצעת קק"ל ברחבי הארץ".

ממצאי הביקורת הנוכחית עולה כי שלא כנטען בתשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה, בכל הנוגע לפארק אריאל שרון החליט מנכ"ל קק"ל באילו פרויקטים תשתתף קק"ל, האם קק"ל תשתתף במימנם או בביצועם, כיצד הם יבוצעו ומה יהיו המקורות למימנם, וזאת בלא שהעביר את הנושא לבחינתם של גורמי המקצוע בקק"ל (מפ"ק), ואף בלא שנימק את החלטותיו ובלא שתיעד את אופן קבלת ההחלטות.

אף שמהדוח הקודם על קק"ל עלה כי הליכי קבלת ההחלטות שהיו נהוגים בקק"ל בשנים 2012 עד 2104 היו בעייתיים ביותר ולקויים מיסודם, אין בכך כדי להצדיק או להכשיר את הליכי קבלת ההחלטות שנקט מנכ"ל קק"ל כדי להביא לכך שקק"ל תשתתף בפיתוח פרויקטים בפארק.



בעת שמנכ"ל קק"ל
ביקש ממפ"ק לפעול
לקידום הפרויקט
בפארק, הוא לא
שיתף את הגורמים
המקצועיים במפ"ק
בתהליכי קבלתן של
החלטות מקצועיות
מהותיות, וגם לא הציג
להם בדיעבד את
ההסכם עם חברת
הפארק

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל קק"ל כי בעוד שבמסגרת התהליכים שנבחנו בביקורת הקודמת נמצא כי ניתנה לגורמי המקצוע במפ"ק האפשרות לחוות את דעתם לגבי הפרויקטים, אם כי לא התאפשר להם להכריע בעניינם, וככלל הם אף עודכנו לגבי ההחלטות הסופיות שהתקבלו לגבי הפרויקטים שנבחרו, הרי שבכל הנוגע להסכם עם חברת הפארק הגורמים המקצועיים בקק"ל שותפו במידה פחותה אף יותר. בעת שמנכ"ל קק"ל ביקש ממפ"ק לפעול לקידום הפרויקט בפארק, הוא לא שיתף את הגורמים המקצועיים במפ"ק בתהליכי קבלתן של החלטות מקצועיות מהותיות, וגם לא הציג להם בדיעבד את ההסכם עם חברת הפארק.

בתשובת קק"ל למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 נמסר כי היא מובילה "מהלך משמעותי של אצילת סמכויות, בגדרו נבחנות דרכים וחלופות להעצמת הדרג המקצועי בשכבת הביניים, והורדת סמכויות קבלת ההחלטות מהמטה לשטח", זאת כדי למנוע ריכוזיות יתר בתהליך קבלת ההחלטות בארגון.

2. בספטמבר 2015 מסר יו"ר קק"ל למשרד מבקר המדינה כי כוונתו הייתה שכל שיתוף פעולה פרטני שיתבצע במסגרת המיזם המשותף הכולל עם חברת הפארק יאושר במתכונת המקובלת בקק"ל באותה העת, ובין השאר כי ועדת הפרויקטים תדון גם בפרויקטים בפארק ותבחן אם לאשרם.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי יו"ר קק"ל השתתף באוקטובר 2014 בטקס חנוכת מתחם נחל כופר בפארק.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה ליו"ר קק"ל כי אף שידע שקק"ל משתתפת בפרויקט נחל כופר, ולמרות תשובותיו למשרד מבקר המדינה כי מדובר בפרויקט שנדרש היה שוועדת הפרויקטים העליונה תבחן אם לאשרו, הוא לא נקט שום פעולה על מנת שהפרויקט יובא לבחינת ועדת הפרויקטים. בכך הוא אפשר למנכ"ל קק"ל שלא לשיתף את הגורמים המקצועיים בקק"ל בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לפרויקטים בפארק, שלא בהתאם לכללים הנהוגים בקק"ל בנושא.

3. בדוח תיקון ליקויים של קק"ל מסרה קק"ל כי על פי נהלים שקבעה, החל משנת 2017 יתבצע הליך הבחינה והאישור של השתתפות קק"ל בפרויקטים באמצעות "קולות קוראים" שיתפרסמו לציבור. במסגרת הליך זה הוועדה שתדון בפרויקטים תפעל בראשות המנכ"ל ובהשתתפות עובדים מקצועיים, ולא ישתתפו בה נושאי משרה מהדרג הפוליטי. הליכי הבחינה יתבצעו על פי אמות מידה שייקבעו מראש באותם "קולות קוראים".

בשנת 2017 החלה קק"ל ביישום המתווה האמור.

על קק"ל להקפיד כי הליכי הבחינה והאישור של פרויקטים יתבצעו על פי הנהלים שנקבעו, בידי הגורמים שהוסמכו לכך ותוך שיתוף דרגי הביצוע המקצועיים ותיעוד תהליכי הבחינה והנימוקים לקבלת ההחלטות.

בתשובתה של קק"ל למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 היא הודיעה בין היתר כי הטמיעה תרבות ארגונית של חובת תיעוד ורישום הן בדיונים פנימיים והן בממשקים עם גורמי חיצוניים.

חתימת קק"ל על ההסכם

הקניית הרשאות החתימה לבעלי תפקידים בארגון מטרתה לקבוע מי מהם מוסמכים ורשאים לחייב את הארגון להתקשר עם גורמי חוץ. קביעת סמכויות החתימה נועדה לאפשר רק לבעלי התפקידים המוסמכים לכך לבצע התקשרויות עם גורמי חוץ ולחתום על המסמכים הנוגעים להן, לשמור על כללי הבקרה ולבצע הפרדת תפקידים נאותה. מקובל שהסמכות לחייב את הארגון מותנית בחתימתם של שני בעלי תפקידים על מסמכי ההתקשרות - אחד מהם הוא האחראי לתחום שבו עוסקת ההתקשרות, ותפקידו של השני לבצע בקרה נוספת כדי לקבוע אם ראוי לאשר את ההתחייבות. על פי רוב, הרשאות החתימה מוגדרות באופן שכלל שסכום ההתחייבות של הארגון גדול יותר וככל שלהסכם שבו עוסקת ההתקשרות נודעת חשיבות רבה יותר מבחינת הארגון, תידרש חתימתם של בעלי תפקידים בכירים יותר בארגון על ההתחייבות.

על פי הרשאות החתימה שהיו בתוקף בקק"ל במועד חתימת ההסכם הרשמי, כל שניים מששת בעלי התפקידים המפורטים להלן, ובלבד שלפחות אחד מהשניים הוא דירקטור, היו מוסמכים לחייב את קק"ל בחתימתם בכל ענייניה ועסקיה בישראל או מחוצה לה, ללא מגבלת סכום: יו"ר קק"ל, היו"ר העמית, שני סגני היו"ר (ארבעת אלה הם דירקטורים), מנכ"ל קק"ל ומנהל חטיבת הכספים של קק"ל. על התחייבות של קק"ל בסכום שבין מיליון ש"ח עד 5 מיליון ש"ח הוסמכו לחתום גם מורשי חתימה מדרגים נמוכים יותר בקק"ל, ובלבד שהחותם השני על ההתחייבות יהיה אחד מששת בעלי התפקידים הבכירים המפורטים לעיל, ועל התחייבות קטנה ממיליון ש"ח הוסמכו לחתום מורשי חתימה אחרים.

כלומר, כדי לחייב את קק"ל בסכום גדול מ-5 מיליון ש"ח נדרש היה שאחד החותמים לפחות יהיה אחד הדירקטורים הבכירים בקק"ל: יו"ר קק"ל, היו"ר העמית או אחד משני סגני היו"ר.

הסכום הכולל של התחייבויותיה של קק"ל במסגרת ההסכם הרשמי מוערך ב-7.2 מיליון ש"ח לפחות, כמפורט להלן בלוח 1:

לוח 1: סכומי התחייבויותיה של קק"ל לחברת הפארק במסגרת ההסכם
ביניהן

תיאור	ההתחייבות הכספית (המוערכת (במיליוני ש"ח)
הקצאת כספים לפרויקט נחל כופר	3.4 *
ייצור וגידול של 100,000 שתילי עצים ושיחים	3.8 עד 5 **
סה"כ התחייבויות קק"ל לפי ההסכם	7.2 עד 8.4

* הסכום צוין בהסכם.
** הסכום לא צוין בהסכם. מדובר בהערכות שביצע בעל תפקיד במפ"ק המתמחה במשתלות, לבקשתו של מנכ"ל קק"ל, מדצמבר 2013 עד מרץ 2014. יצוין כי בישיבת ועדת המכרזים של קק"ל שהתקיימה ב-14.6.15 מסר מנכ"ל קק"ל כי הנטיעות יעלו לקק"ל "מיליוני ש"ח". בהערכות שנעשו בחברת הפארק בפברואר 2015 נאמדה התחייבות זו בסכום של 11 מיליון ש"ח. יצוין כי כל ההערכות האמורות לא כוללות את עלות הקמת המשתלה הפתוחה. הערכה לגבי עלות זו לא קיבלה ביטוי במסמכים שהועברו למשרד מבקר המדינה. בפגישה מיולי 2017 מסר מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא לא יודע מה העלות של הקמת משתלה פתוחה, וכי לא ביקש לקיים בדיקה להערכת עלות זו.

הביקורת העלתה כי אף שלפי הרשאות החתימה שהיו בתוקף בעת חתימת ההסכם עם חברת הפארק נדרשה כאמור חתימתו של לפחות אחד הדירקטורים הבכירים בקק"ל (יו"ר קק"ל, היו"ר העמית או אחד משני סגני היו"ר) על ההסכם, מנכ"ל קק"ל החתים במקומם את מנהל חטיבת הכספים של קק"ל על ההסכם, בלא שעדכן אותו בהיקף הכספי של ההתחייבויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל קק"ל כי נקיטת פעולות לביצוע ההסכם בלי שנחתם כנדרש על פי נוהל זכויות החתימה אינה תקינה. עוד הוא מעיר כי משהוגש ההסכם לחטיבת הכספים של קק"ל ולפני החתימה עליו, היה על מנהל חטיבת הכספים לברר מהו הסכום הכולל שקק"ל התחייבה לשלם במסגרת ההסכם.

מנכ"ל קק"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי הוא אמנם נתן דוגמת חתימה שלו לחוברת זכויות החתימה של קק"ל, אולם לטענתו לא קרא את החוברת ולא ידע מהו תוכנה ומה מתחייב ממנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל קק"ל כי לא מתקבל על הדעת שגורם המוסמך לחתום על התחייבויות כספיות בסך מיליוני ש"ח לא יהיה ער למגבלות החלות על היקף סמכותו בנושא זה.

על קק"ל לוודא כי כל בעלי התפקידים בה שעוסקים בהסכמים ובהתחייבויות, ובעיקר מורשי החתימה, ידעו מהן הסמכויות והמגבלות שנקבעו בנושא זה, וכי לפני שמסמכים כאלה ייחתמו יודאו החותמים שסכומי ההתחייבויות תואמים את הסמכות שהוקנתה להם. על חטיבת הכספים לוודא שההנחיות בנושא מיושמות כראוי לפני שהיא מבצעת תשלומים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 הודיעה קק"ל כי היא שדרגת את חוברת מורשי החתימה שלה, כי החוברת מתעדכנת מפעם לפעם ומתפרסמת בפורטל הארגוני של קק"ל וכן כי קיימה הדרכה בכל יחידות קק"ל בעניין סמכויות מורשי החתימה.

תאריך החתימה על ההסכם

בתחילת הסכם המסגרת מצוין כי הוא הוכן ונחתם בפברואר 2013, ובהמשכו מצוין כי ועדת המכרזים של הפארק אישרה אותו בפברואר 2014; בנספח א' (נחל כופר) מצוין כי הוא נחתם בשנת 2014 בלא שצוין תאריך החתימה המדויק, וכן מצוין שתקופת ההתקשרות תחל ב- 16.2.14; ובנספח ב' (המשתלה) מצוין כי הוא נחתם בשנת 2014 ב-12 בחודש, בלא שצוין החודש.

במענה על שאלת משרד מבקר המדינה בעניין מועדי החתימה על הסכם המסגרת ונספחיו מסר מנכ"ל קק"ל בספטמבר 2015 כי התאריך שצוין בהסכם המסגרת שגוי, בין היתר מאחר שבפברואר 2013 הוא טרם הועסק בקק"ל, וכי הוא מניח שהסכם המסגרת נחתם בפברואר 2014 אולם אין ביכולתו לשחזר בוודאות מתי נחתמו ההסכם ונספחיו. גם חברת הפארק מסרה במרץ 2016 למשרד מבקר המדינה כי התאריך המצוין בהסכם המסגרת שגוי. עוד מסרה חברת הפארק כי מקור השגיאה הוא ככל הנראה בטעות סופר, וכי ממכלול הנסיבות היא מניחה שחתמה על ההסכם ונספחיו בין פברואר 2014 ליולי 2014 וקק"ל חתמה עליהם בין יולי 2014 לאוגוסט 2014, אולם גם היא אינה יכולה לאשר בוודאות כי אכן כך היה.

בבדיקה נוספת שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי בפברואר 2014 הובאו הסכם המסגרת ונספח המשתלה בנוסחם דאז לפני ועדת המכרזים של הפארק והיא אישרה אותם, ובמרץ 2014 הגישה חברת הפארק מסמכים אלה לחתימתה של קק"ל. יצוין כי באותה עת טרם גובש נספח נחל כופר. עם קבלת הסכם המסגרת ונספח המשתלה ביקשה קק"ל לעשות שינויים נוספים בהסכמות בין הצדדים ולכן היא לא חתמה עליהם, ומנכ"ל חברת הפארק ומנכ"ל קק"ל המשיכו לנהל משא ומתן בעניין שיתוף הפעולה. במועד כלשהו לאחר פברואר 2014 גובש נספח נחל כופר, ונעשו שינויים בנספח המשתלה. כמו כן הועלה כי באמצע יולי 2014 דיווח מנכ"ל קק"ל לוועדת המכרזים של קק"ל כי הוא עדיין מקיים משא ומתן עם מנכ"ל חברת הפארק, בין היתר לגבי משך הזמן שבו יותר לקק"ל להשתמש במבנה בפארק, וכי ההסכם בין הגופים טרם נחתם. בישיבת ועדת המכרזים ב-6.8.14 דיווח מנכ"ל קק"ל כי ההסכם נחתם. בפגישה שקיים



על שום מסמך
מהמסמכים שעליהם
חתמו קק"ל וחברת
הפארק ונועדו לעגן
את פרטי שיתוף
הפעולה ביניהם -
הסכם המסגרת ושני
הנספחים - לא מצוין
תאריך חתימתם הנכון
והמדויק

עם משרד מבקר המדינה בפברואר 2018 המציא מנכ"ל קק"ל מסמך וממנו עולה לכאורה כי הסכם המסגרת לבדו נחתם באפריל 2014.

יוצא אפוא כי על שום מסמך מהמסמכים שעליהם חתמו קק"ל וחברת הפארק ונועדו לעגן את פרטי שיתוף הפעולה ביניהם - הסכם המסגרת ושני הנספחים - לא מצוין תאריך חתימתם הנכון והמדויק. הותרת התאריכים השגויים בהסכם המסגרת ונספחיו הביאה להיווצרות תמונת מצב שגויה ולפיה, לכאורה, ההתקשרות בין קק"ל לחברת הפארק נכנסה לתוקף בפברואר 2014, בסמוך לאחר מעבר משרדי קק"ל למבנה בפארק, אף שבפועל היא ומסמכיה הוכנו ונחתמו כאמור רק בסמוך לאוגוסט 2014. אופן תפקודן האמור של קק"ל וחברת הפארק אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

לתאריך חתימה על הסכם יש חשיבות רבה, בין היתר מהבחינה הכספית, מאחר שלפיו נקבע מאיזה מועד מחויבים הצדדים להסכם להתחייבויות המעוגנות בו. כשמדובר בהסכם הכולל כמה מסמכים שכל אחד מהם נוגע להתחייבות אחרת, תאריך חתימתם עשוי להשפיע גם על זהות בעלי התפקידים שרשאים לחתום על כל אחד מהם בהתאם להרשאות החתימה שנקבעו בארגון. נוסף על כל אלה, באי-ציון תאריך החתימה יש כדי לפגום בבדיקת נאותות הליך ההתקשרות. על קק"ל וחברת הפארק לפעול למניעת הישנותו של ליקוי מסוג זה.

הדיווח למוסדות קק"ל על ההקצבות לפארק

הדיווח לוועדת הכספים

בדצמבר 2013 קיימה ועדת הכספים של דירקטוריון קק"ל את ישיבתה בבית קק"ל בתל אביב, וזאת בשל תנאי מזג אוויר קשים שמנעו את כינוס הוועדה בירושלים. בישיבה השתתפו בין היתר יו"ר קק"ל, היו"ר העמית, אחד משני סגני היו"ר (גאל גרינוולד) ומנכ"ל קק"ל. במהלך הישיבה, בלי שהנושא עמד על סדר היום, דיווח יו"ר קק"ל כי יש כוונה להפוך את בית קק"ל למוזאון, ולכן "מאיר שפיגלר, המנכ"ל, בא בדברים ואנחנו עושים פרויקט של משתלה באזור חירייה, ובחודש הקרוב, תוך שנת הכספים הזו אנו נעבור לאזור שנקרא... פארק אריאל שרון... כלומר תל אביב תעבור לשם, עם חניה, עם מבנה קטן שאנחנו נקבל. הפעילות שלנו בפארק אריאל שרון, של המשתלה שלנו ושל שבילי אופניים, הם יהיו התשואה שהם יקבלו והרווח של קרן קיימת זה המבנה. פה הנגישות קשה מאוד, אנשים חונים רחוק וכו', אבל תהיה לנו הזדמנות להקים פה את המוזאון החדש".

הדיווח האמור של יו"ר קק"ל, נעשה כבדרך אגב, תוך הצגת מידע חלקי ביותר ולא כלל פרטים מהותיים: מהדיווח לא ניתן להבין מי מהעובדים מבית קק"ל בתל אביב יעברו למבנה בפארק ואף אפשר היה להבין שכל משרדי קק"ל שהיו בבית קק"ל יעברו לכאורה לפארק, כאשר בפועל כשלושה חודשים לפני כן, בין היתר באישורו של היו"ר עצמו, החלה כאמור קק"ל לשפץ את המשרדים בפארק אריאל שרון לשימושם של היו"רים, שני סגני היו"ר והמנכ"ל בלבד; אילו זכויות על המבנה יוקנו לקק"ל (בעלות, שכירות, בר רשות וכיוצ"ב), לא יזו תקופה תשתמש במבנה ומה עלות השימוש המוערכת; בדיווח גם לא צוינה הערכה לגבי סכומי ההשקעה של קק"ל בפרויקטים בפארק.

הועלה כי אף שתפקידם של חברי ועדת הכספים לבחון ולבקר את החלטות ההנהלה בנושאים כספיים, הרי שלאחר שנמסר הדיווח האמור הם לא ביקשו לקבל הסברים נוספים על מהות ההתקשרות הנרקמת בין קק"ל לבין חברת הפארק על מנת לבחון אם היא כדאית מהבחינה הכלכלית, והדיווח הסתיים ללא שאלות בנושא ובלא שהתקיימה הצבעה כדי לקבוע אם לאשר התקשרות זו.

הדיווח לדירקטוריון

1. המתווה בפועל של מעבר חלק ממשרדי הנהלת קק"ל מבית קק"ל למבנה בפארק היה שונה באופן מהותי מהדיווח שמסר יו"ר קק"ל בנובמבר 2012 לדירקטוריון קק"ל בעניין ההחלטה לפנות את בית קק"ל. באותה ישיבה עדכן יו"ר קק"ל כי בעלי תפקידים בהימנותא מחפשים מבנה חלופי לשימור שאותו תרכוש הימנותא ואילו יועברו כל המשרדים מבית קק"ל.

לנוכח ההבדל המהותי בין המתווה של מעבר המשרדים מבית קק"ל למבנה חלופי לשימור שהוצג לדירקטוריון בנובמבר 2012 לבין המתווה שיושם בפועל ובמסגרתו הועברו רק חלק ממשרדי הנהלת קק"ל לפארק כשנה לאחר מכן, ונוכח חשיבות הנושא, היה על יו"ר קק"ל להקפיד לעדכן את דירקטוריון קק"ל בדבר הבדל זה ובדבר הסיבות לכך.

הועלה כי למעשה יו"ר קק"ל לא עדכן מעולם את הדירקטוריון בדבר פרטי שיתוף הפעולה בין קק"ל לחברת הפארק, אף לא כבדרך אגב כפי שעשה בישיבת ועדת הכספים. עדכון כאמור היה מאפשר לדירקטורים לקבל מבעוד מועד הסברים לעניין זה, להציג שאלות, לחוות את דעתם בנושא ולבצע בקרה בעניין נאותות החלטות ההנהלה בנושאים האמורים.

היה בנתונים שהוצגו
לדירקטוריון קק"ל
בשלהי שנת 2013
בנוגע להקצבות
לחברת הפארק כדי
להטעות לגבי מהות
שיתוף הפעולה בין
קק"ל ובינה

2. הביקורת העלתה כי היה בנתונים שהוצגו לדירקטוריון קק"ל בשלהי שנת 2013 בנוגע להקצבות לחברת הפארק כדי להטעות לגבי מהות שיתוף הפעולה בין קק"ל ובינה:

בישיבת דירקטוריון קק"ל שהתקיימה ב-31.12.13 ובה השתתפו יו"ר קק"ל, היו"ר העמית ומנכ"ל קק"ל אישר הדירקטוריון תקציב הוני חד-פעמי לשנת 2014 בסך כ-84.7 מיליון ש"ח. בסעיפי התקציב ההוני אושר להקצות סכום של 3.4 מיליון ש"ח לאגף תחזוקה ולוגיסטיקה בקק"ל למימון פרויקט ב"פארק אריאל שרון". סכום זה אושר לנוכח החלטת ועדת הכספים של קק"ל מ-25.12.13 לאשר את תקציב שנת 2014 ולכלול בו לראשונה תקציב הוני, נוסף על מסגרת התקציב הרגיל. בישיבת ועדת הכספים הוסבר כי התקציב ההוני יכלול השקעות ברכוש קבוע שניבאו הכנסות לקק"ל, ישיביו את נכסיה, יפתחו אותם או יפחיתו את הוצאותיה העתידיות. בישיבת הדירקטוריון הוחלט לאשר את המלצת ועדת הכספים, ולפיה התקציב השוטף יהיה דו-שנתי וסכומו יהיה זהה בכל אחת מהשנים 2014 ו-2015, ואילו התקציב ההוני לשנת 2014 יהיה חד-פעמי, ובשנת 2014 ייקבעו אמות מידה מפורטות לגבי סוגי ההוצאות שניתן לכלול בתקציב ההוני לשנת 2015 ואילך. יצוין כי מהסברים שמסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2017 עולה כי בין המסמכים שהוגשו לוועדת הכספים לא נכלל מסמך המפרט את סעיפי התקציב ההוני, ולפיכך לא הובא לפני הוועדה כל סעיף ספציפי הנוגע לפארק, ולמותר לציין שהיא לא יכלה לדון בנושא זה. בסיום ישיבת הוועדה הכין אגף התקציבים של קק"ל מסמך כאמור, והוא נדון בישיבת הדירקטוריון.

הכללת הסכום של 3.4 מיליון ש"ח בתקציב ההוני בסעיף "אגף תחזוקה ולוגיסטיקה" הביאה ליצירת תמונת מצב מוטעית ולפיה מדובר לכאורה בהשקעה של קק"ל ברכוש קבוע (מבנה) בפארק, ולא שיקפה את העובדה שתקצוב זה בוצע במסגרת שיתוף הפעולה עם חברת הפארק שסוכם בין מנכ"ל קק"ל למנכ"ל חברת הפארק, באישור יו"ר קק"ל והיו"ר העמית, ונועד לממן פרויקטים בפארק לצורך פיתוח מתחמי פנאי ונופש בו.

יצוין כי בישיבות ועדת המכרזים של קק"ל שהתקיימו כמה חודשים לאחר מכן הודיע מנכ"ל קק"ל לוועדה כי הדירקטוריון אישר תקצוב של כ-3.4 מיליון ש"ח לפרויקט בפארק שאינו מבוצע בידי קק"ל. גם בהסכם בינה לבין חברת הפארק, שנחתם כמה חודשים לאחר התקצוב, הצהירה קק"ל כי הקצתה "במסגרת התקציב לשנת 2014 סך של 3.4 מיליון ש"ח לפחות עבור מיזמים חדשים לצורך פיתוח מתחמי פנאי ונופש בשטחי הפארק", ולאחר מכן שילמה את הסכום האמור לחברת הפארק לצורך מימון פרויקט בפארק (נחל כופר).

3. ממסמכי קק"ל עולה כי במסגרת ההכנה של תקציב 2014 ולקראת הגשתו לאישור מוסדות קק"ל דרש אגף התחזוקה תקציב של 900,000 ש"ח בלבד לשם שיפוץ מבנה בפארק.

מהמסמכים האמורים לא ניתן ללמוד מיהו בעל התפקיד בקק"ל שהגדיל את סכום התקצוב הנקוב בבקשה שהובאה לפני הדיקטוריון מ-900,000 ש"ח ל-3.4 מיליון ש"ח, ומה היו הנימוקים לכך.

יצוין כי בפועל עלות השיפוץ הסתכמה בכ-1.2 מיליון ש"ח ותוקצבה בשנת 2014 מהתקציב השוטף של אגף התחזוקה, ואילו התשלום לפרויקט נחל כופר בסך של 3.4 מיליון ש"ח בוצע מהתקציב ההוני של אגף התחזוקה.

זאת ועוד, בהסכם עם חברת הפארק שנחתם בסמוך לאוגוסט 2014 והתבסס על ההסכמות בין מנכ"ל חברת הפארק למנכ"ל קק"ל נכללו התחייבויות של קק"ל שהיקפן הכולל מוערך כאמור ב-7.2 מיליון ש"ח לפחות.

עולה אפוא כי סכום התחייבויות קק"ל במסגרת ההסכם הרשמי חרג בכ-4 מיליון ש"ח ממסגרת התקציב בסך 3.4 מיליון ש"ח שדיקטוריון קק"ל אישר בסוף דצמבר 2013 לשם השקעה בחברת הפארק בשנת 2014.

נספח ג' להסכם

ביוני 2015, כשנה לאחר חתימת ההסכם, נחתם נספח נוסף שצורף להסכם המסגרת (להלן - נספח ג'). עיקרי ההסכמות בנספח ג' הן: קק"ל תבצע פרויקט בסך 5 מיליון ש"ח בהתאם לייעוד שיקבעו תורמים בהתחשב בצורכי הפארק (בפועל גויסו תרומות למספר פרויקטים, להלן - הפרויקטים המותרים); קק"ל תממן את המשך פעילות המשתלה בסך 3.4 מיליון ש"ח כפי שמוצג בנספח ב' להסכם (להלן ייקראו יחד הפרויקטים המותרים והמשתלה - המיזמים); חברת הפארק תקצה לקק"ל שטח נוסף באחד המבנים שקק"ל הורשתה להשתמש בחלק ממנו מכוח נספח ב'; המבנים שהקצתה חברת הפארק לקק"ל מכוח נספחים ב' ו-ג' (להלן ייקראו כולם ביחד - המבנים) יישמשו את קק"ל לקידום המיזמים המשותפים בלבד; חברת הפארק תשפץ את אחד המבנים האמורים (מבנה 3) בהתאם לתכנית ולכתב הכמויות שהגישה קק"ל לחברת הפארק בעלות שנאמדה במועד החתימה בכמיליון ש"ח; קק"ל תישא בעלויות הכרוכות בשיפוץ זה, ותשלם אותן לחברה בהתאם לחשבונות של הקבלן המבצע שיועברו מחברת הפארק לקק"ל; תקופת ההתקשרות בין קק"ל לחברת הפארק

תוארך בחמש שנים, דהיינו תקופת ההתקשרות הכוללת תהיה 15 שנים (עד שנת 2029).

ההסכמות בנספח ג'

1. **שימוש קק"ל במבנים בפארק:** בנספח ג' הקצתה חברת הפארק שטח של 33 מ"ר במבנה 3 לשימוש קק"ל לשם קידום המיזמים המשותפים, זאת נוסף על 150 מ"ר במבנה זה שכבר הוקצו לקק"ל מכוח נספח ב'. בנספח ג' התחייבה קק"ל כי כל המבנים שקיבלה בפארק יהיו "לשימוש קק"ל ולטובת קידום המיזמים המשותפים **בלבד ולא לשימוש אחר כלשהו**" (ההדגשה אינה במקור).

נמצא כי גם בנספח ג' הוצגה תמונת מצב מוטעית ולפיה המבנים שהוקצו לקק"ל בפארק ישמשו אך ורק לקידום מיזמים משותפים, אולם בפועל קק"ל לא הגבילה את השימוש במבנים אלה לקידום המיזמים המשותפים. כאמור, בפרק זמן של כשנה וחצי שקדם לחתימה על נספח ג' השתמשה הנהלת קק"ל במבנה לצורך ניהולה השוטף של קק"ל בכל תחומי פעילותה הנרחבים.

יתרה מזו, ממסמכי קק"ל עולה כי היא תכננה לאכלס במבנה 3 את מנהלי החטיבות של קק"ל וכן יחידות נוספות שלה שפעילותם אינה קשורה אך ורק לקידום מיזמים משותפים בפארק.

נמצא שכאשר מנכ"ל קק"ל חתם על ההתחייבות בנספח ג' ולפיה המבנים בפארק לא ישמשו אלא להפעלת מיזמים משותפים בפארק, התכניות - שהוא היה שותף להן - היו שגם מבנה 3 לא יישמש את קק"ל רק לצורך קידום המיזמים המשותפים בפארק, שלא כפי שנקבע בהסכם.

2. **התחייבות להמשך הפעלת משתלה:** בנספח ג' נקבע בין השאר כי "קק"ל תבצע את המיזמים המפורטים להלן: ... המשך פעילות המשתלה (נספח ב' להסכם המסגרת) בסך של 3.4 מיליון ש"ח", וכי אם יתברר לקק"ל שאין באפשרותה לבצע מיום זה, היא תמסור לחברת הפארק בשנת 2015 את הסכום האמור לצורך ביצוע המיזם.

כאמור, כבר בסמוך לאוגוסט 2014 הסכימו ביניהם מנכ"ל קק"ל ומנכ"ל חברת הפארק כי קק"ל לא תקים את המשתלה כמתואר בנספח ב', וקבעו מתווה חלופי מצומצם לגידול שתילי עצים בשדרה בפארק. כמו כן שלא בהתאם לנקבע בנספח ב', חברת הפארק תחזקה את הנטיעות מאוגוסט 2014 במקום קק"ל, וקק"ל רק מימנה תחזוקה זו.



נספח ג' מציג מצג ולפיו לכאורה נספח ב' יושם כלשונו, ולא נותן ביטוי להסכמות אחרות שסיכמו מנכ"ל חברת הפארק ומנכ"ל קק"ל ושיושמו בפועל בעניין מתווה גידול השתילים והגורם המתחזק אותם

מהאמור עולה כי נספח ג' מציג מצג ולפיו לכאורה נספח ב' יושם כלשונו, ולא נותן ביטוי להסכמות אחרות שסיכמו מנכ"ל חברת הפארק ומנכ"ל קק"ל ושיושמו בפועל בעניין מתווה גידול השתילים בפארק והגורם המתחזק אותם.

אישור נספח ג' בקק"ל

1. **הנהלה מצומצמת:** נספח ג' הוא הסכם משמעותי המאריך את ההתקשרות בין חברת הפארק לקק"ל בחמש שנים, שבמהלכן ניתנה לקק"ל האפשרות להמשיך להשתמש במבנים בפארק. כמו כן הנספח מחייב את קק"ל להשקיע סך כולל נוסף של יותר מ-9 מיליוני ש"ח לצורך שיפוץ מבנים והקמת פרויקטים בפארק, אם ממקורותיה ואם מתרומות.

נמצא כי אף שנספח ג' כולל התחייבויות מהותיות, חתם עליו מנכ"ל קק"ל בלא שהגיש אותו להנהלה המצומצמת כדי שתבחן אם לאשרו, שלא כנדרש, ושלא בהתאם להרשאות החתימה שהיו באותה עת בתוקף בקק"ל.

במהלך הביקורת מסר יו"ר קק"ל למשרד מבקר המדינה כי מעולם לא נמסר לו נספח ג' כפי שלא נמסרו לו כאמור גם הסכם המסגרת ונספחים א' ו-ב'. עוד מסר היו"ר כי הוא אינו יודע "מה תוכנו של נספח ג', והוא לא הובא [לעיוני] או לדיון בהנהלה". מאידך, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 טען מנכ"ל קק"ל כי "עיקרי תוכן נספח ג' הועברו לידיעת ואישור [היו"רים] בטרם חתימתו".

גם במקרה זה אין הלימה בין טענותיהם של מנכ"ל קק"ל ויו"ר קק"ל בנוגע לשאלה אם מנכ"ל קק"ל הביא לידיעת יו"ר קק"ל פרטים לגבי התחייבויות קק"ל לחברת הפארק, ואם התקבל אישור יו"ר קק"ל להתחייבויות אלה.

מתשובתו של יו"ר קק"ל עולה כי היה כשל בבקרה של ההנהלה המצומצמת שבראשותו על הליך ההתקשרות בין קק"ל לבין חברת הפארק.

2. אישור הפרויקטים המותרים:

א. בשלהי שנת 2014 ובתחילת שנת 2015, לפי הנחיית יו"ר קק"ל ומנכ"ל קק"ל, נפגשו עובדי מרחב מרכז של מפ"ק וחטיבת גיוס משאבים של קק"ל (להלן - חג"ם) עם נציגי חברת הפארק ובחנו את האפשרות לממן ולבצע כמה פרויקטים נוספים שחברת הפארק ביקשה לפתח ולקדם בפארק.

לפי הנוהג בק"ל באותה עת, ועדת הפרויקטים העליונה של ק"ק"ל בראשות יו"ר ק"ק"ל והיו"ר העמית היו אמורים לשקול אם לאשר פרויקטים כאלה, וזאת בהתאם להמלצות בעניינם שיתקבלו ממרחב מרכז. בדצמבר 2014, בפברואר 2015 ובמרץ 2015 קיבלו נציגי חברת הפארק הסברים מעובדי ק"ק"ל, לרבות ממנהל חג"ם, לגבי אופן האישור הנדרש. הסברים אלה ניתנו לחברת הפארק בידיעת מנכ"ל ק"ק"ל ויו"ר ק"ק"ל. בהתאם לנדרש הגישה חברת הפארק למרחב מרכז של מפ"ק בקשות על מנת לקבל את המלצת המרחב לגבי השתתפות ק"ק"ל בפרויקטים בפארק, לפי הנוהג, לפני העברת הבקשות לבחינת ועדת הפרויקטים העליונה, והמרחב החל לטפל בבקשות.

הביקורת העלתה כי על אף האמור, שלא על פי הנוהג, בסוף מרץ 2015 ועדה שבה השתתפו מנכ"ל ק"ק"ל ומנהל חג"ם דאז (להלן - ועדת העברות²⁸) היא שבחנה ואישרה את השתתפות ק"ק"ל במימון הפרויקטים בפארק מכספי תרומות ומכספי ק"ק"ל.

יצוין כי רק בסוף יוני 2015 הובא לידיעתו של מרחב מרכז כי כבר במרץ 2015 אישרה ועדת העברות את הפרויקטים.

ב. ממסמכי ק"ק"ל עולה כי בישיבת ועדת העברות שהתקיימה בסוף מרץ 2015 הוצגו שני פרויקטים בפארק ודווח כי עלותם המוערכת היא כ-10 מיליון ש"ח, וכי בכוונת ק"ק"ל להשתתף ב-5 מיליון ש"ח מתוך סכום זה - 4 מיליון ש"ח מכספי תרומה ומיליון ש"ח כמאצינג מכספי ק"ק"ל²⁹. עוד דווח לוועדה כי במועד הישיבה יש בידי ק"ק"ל שתי התחייבויות לתרומות בסך כולל של 2.6 מיליון ש"ח, והוועדה התבקשה לאשר את הקצאתו של סכום זה לפארק בתוספת מאצינג מכספי ק"ק"ל בסך כולל של כ-700,000 ש"ח.

בהתאם לכך סכום ההקצבה שאישרה ועדת העברות במרץ 2015 הסתכם בכ-3.3 מיליון ש"ח למימון שני פרויקטים בפארק, מכלל זה כ-2.6 מיליון ש"ח מתרומות והיתר מכספי ק"ק"ל.

בנספח ג', שעליו חתם מנכ"ל ק"ק"ל בתחילת יוני 2015, הוא התחייב כי ק"ק"ל תגייס (מתרומות וממקורותיה) סך כולל של כ-5 מיליון ש"ח למימון פרויקטים בפארק.

לאחר שמנכ"ל ק"ק"ל חתם על נספח ג' ביוני 2015, פעלה החטיבה לגיוס משאבים לקבלת תרומות נוספות עבור השקעה בפארק על מנת להגיע לסכום של 4 מיליון ש"ח מכספי תרומה. באוגוסט 2016 אישרה ועדת

28 ועדה שעסקה באישור תרומות בעקבות בקשה של תורמים לממן פרויקטים שק"ל לא השתתפה בביצועם ואשר לא היה למפ"ק כל קשר לביצועם או למימנם.

29 על מנת לקדם גיוס תרומות ולהצהיר לפני תורמים על מחויבותה של ק"ק"ל לטפל בנושא, החליט דירקטוריון ק"ק"ל בשנת 2011 לבחון אפשרות ולפיה אם תתקבל תרומה למימון פרויקטים מסוימים תוסיף ק"ק"ל מכספיה סכום בשיעור 25% מסכום התרומה למימון הפרויקט (מאצינג).



במועד חתימתו על
נספח ג' הגדיל מנכ"ל
קק"ל את הסכום
שהתחייבה קק"ל
לגייס עבור פרויקטים
בפארק מכ-3.3 מיליון
ש"ח ל-5 מיליון ש"ח,
וזאת בלא שהיה
מוסמך לכך

העברות סכום הקצבה נוסף לפארק בסך של כ-400,000 אירו, חלקו מתרומה וחלקו מכספי קק"ל. בהתבסס על אישורי ועדת העברות ממרץ 2015 ומאוגוסט 2016 העבירה קק"ל לחברת הפארק בשנת 2016 כספים עבור הפרויקטים המותרים.

יוצא אפוא כי במועד חתימתו על נספח ג' הגדיל מנכ"ל קק"ל את הסכום שהתחייבה קק"ל לגייס עבור פרויקטים בפארק מכ-3.3 מיליון ש"ח, שאותם כאמור אישרה ועדת העברות שבראשותו, ל-5 מיליון ש"ח, וזאת בלא שהיה מוסמך לכך.

קק"ל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2018 כי לנוכח ממצאי בדיקה משפטית ודוח ביקורת פנימית בנושא פעילותה של ועדת ההעברות, היא הפסיקה את פעילותה של ועדה זו.

גיבוש נספח ג' ללא מעורבות היועץ המשפטי של קק"ל

בפרברואר 2015, לבקשת מנכ"ל קק"ל, החלה מנהלת אגף התקשרויות לגבש את נספח ג'. באותו החודש מונה יועץ משפטי חדש לקק"ל (להלן - היועץ המשפטי). במרץ 2015 הודיע מנכ"ל קק"ל לכל המנהלים בקק"ל כי כל נושא בעל נגיעה משפטית, לרבות נושאים הנמצאים בעיצומו של טיפול משפטי, הם באחריותו ובסמכותו המלאה של היועץ המשפטי, ולכן יש לתאם עמו את הטיפול בעניינם. עוד הודיע המנכ"ל כי אין לטפל בשום נושא בעל נגיעה משפטית ללא הנחיה מפורשת של היועץ המשפטי (להלן - הנחיית מנכ"ל קק"ל).

הביקורת העלתה כי שלא בהתאם להנחיית מנכ"ל קק"ל, ואף שמדובר בנושא משפטי גרידא, המנכ"ל עצמו לא תיאם את הטיפול בנספח ג' עם היועץ המשפטי, וכך גם מנהלת אגף ההתקשרויות.

בתשובתו של מנכ"ל קק"ל מדצמבר 2017 נמסר בין היתר כי "ההחלטה שקבלתי מצויה בתחום הסמכות והאחריות של מנכ"ל, שהנחיה שהוציא מחייבת את כל הכפופים אליו אך משאירה בידו, בנסיבות המצדיקות זאת לפעול אחרת בצורה מדודה".

הצורך לרכז את הטיפול בנושאים שיש להם נגיעה משפטית בלשכת היועץ המשפטי של קק"ל הוא מובן מאליו ובסיסי, וטיפול מרוכז בנושאים אלה אמור להבטיח כי הם יטופלו בהתאם להוראות הדין וכי יימנעו תקלות. משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל קק"ל כי ההנחיה שהוציא בעניין החובה לתאם עם היועץ המשפטי את הטיפול בנושאים שיש להם היבטים משפטיים, לרבות כאלה שהטיפול המשפטי בהם כבר נמצא בעיצומו, הייתה איפוא מחויבת המציאות והתיישבה עם סדרי מינהל תקין, וכי היה ראוי להחילה גם עליו, בין היתר מאחר שהוא אמור לשמש דוגמה אישית לכפופים לו. המנכ"ל לא נימק את החלטתו להחריג את עצמו מיישום ההנחיה במסגרת גיבוש נספח ג', אף שגם לשיטתו היה עליו לנמק החלטה זו ולהצדיקה.

בתשובת קק"ל למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2018 היא מסרה כי היא עיגנה בנוהל תהליכים מוסדרים שאינם מאפשרים לחתום על הסכמים שהלשכה המשפטית לא בדקה ואישרה.

שלהי שנת 2015 - התחלת בדיקת ההתקשרות בין קק"ל לחברת הפארק

1. בסמוך לאחר חתימתו של מנכ"ל קק"ל על נספח ג', ביוני 2015, הוא הגיש נספח זה לחתימה של מנהל חטיבת הכספים של קק"ל, אולם הלה נמנע מלחתום על הנספח.

מנהל חטיבת הכספים הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 כי הוא נמנע באותה עת מלחתום על הנספח כיוון שרצה לבחון ביסודיות את תוכנו של הנספח. הוא הוסיף והסביר כי עוד לפני שסיים את בדיקתו החל משרד מבקר המדינה לבדוק את סוגיית ההקצבות של קק"ל לפרויקטים בפארק אריאל שרון ואת תהליכי קבלת ההחלטות בעניינן. על כן, בהתייעצות עם היועץ המשפטי דאז של קק"ל, הוא החליט לדחות את החתימה עד לסיום בדיקת משרד מבקר המדינה³⁰.

2. בחודשים אוגוסט-נובמבר 2015 פעלו קק"ל וחברת הפארק לבחינת פרויקטים נוספים בפארק שקק"ל תשתתף במימנם או בביצועם. בד בבד, באוקטובר 2015 שלחה חברת הפארק לקק"ל דרישת תשלום בסך 750,000 ש"ח לכיסוי עלויות השיפוץ שביצעה חברת הפארק במבנה 3,

30 באותה עת היה משרד מבקר המדינה בשלבים מתקדמים של בדיקה רחבת היקף בנושא הליכי קבלת ההחלטות בנוגע לאופן שבו קק"ל מממנת ומבצעת פרויקטים שונים ברחבי הארץ. במסגרת אותה בדיקה, באוגוסט 2015, כחודשיים לאחר שמנכ"ל קק"ל וחברת הפארק חתמו על נספח ג', החל משרד מבקר המדינה לבדוק גם את ההקצבות של קק"ל לפרויקטים בפארק אריאל שרון ואת תהליכי קבלת ההחלטות בעניינן. בעניין זה ראו לעיל (פרק "פעולות הביקורת").

וכן דרישה לתשלום סך של 3.4 מיליון ש"ח לכיסוי עלויותיהן של עבודות תשתית שביצעה החברה בפרויקט מסוים בפארק (להלן - דרישות התשלום מאוקטובר 2015). בדרישות התשלום האמורות ציינה חברת הפארק כי הן נשלחו בעקבות סיכומים שנבקעו בנספח ג'.

בתגובה על כך מסרה חטיבת הכספים של קק"ל לחברת הפארק בנובמבר 2015 כי קק"ל טרם השלימה את החתימות על נספח ג', ועל כן הנספח אינו בתוקף. כמו כן הודיע מנהל חטיבת הכספים של קק"ל לחברת הפארק ולמשרד מבקר המדינה כי מאחר שמשרד מבקר המדינה התחיל בבדיקת הליכי קבלת ההחלטות לגבי ההקצבות של קק"ל לפארק, הוא החליט כי יחתום על נספח ג' רק לאחר שיקבל את טיוטת דוח מבקר המדינה בנושא. לצד זאת החלה גם קק"ל לבצע בדיקות בעניינים הנוגעים להתקשרות בינה לבין חברת הפארק, ובין היתר החלה לבדוק אם אין מניעה שהיא תחתום על נספח ג'.

3. בהמשך החודש (נובמבר 2015) חלו חילופי אישים בהנהלת קק"ל, ובין היתר יו"ר קק"ל והיו"ר העמית סיימו את תפקידם בקק"ל, ובמקומם התמנו אחרים לתפקיד יו"ר קק"ל (להלן - היו"ר החדש) ויו"ר עמית. לאחר מינויה החלה גם הנהלת קק"ל החדשה להפעיל במבנה 5 בפארק את משרדי קק"ל.

בסוף נובמבר 2015 ובתחילת דצמבר 2015 הודיעה חברת הפארק לקק"ל ולמשרד מבקר המדינה כי אי-השלמת החתימות של קק"ל על נספח ג' והעיכוב בתשלום דרישות התשלום מאוקטובר 2015 בעקבות כך עלולים לגרום לכך שהחברה לא תוכל לפרוע התחייבויות כספיות שקיבלה עליה כלפי צדדים שלישיים בגין ביצוע עבודות שבהן עוסק נספח ג'.

משרד מבקר המדינה הבהיר בכתב לחברת הפארק ולקק"ל בתחילת דצמבר 2015 כי ככלל עצם קיומה של ביקורת המדינה בנושא מסוים אינה מונעת מגופים מבוקרים להמשיך לפעול באותו הנושא כל עוד הם סבורים שפעילותם תקינה, וכי החלטתם של בעלי תפקידים בקק"ל בעניין החתימה על נספח ג' נתונה לשיקול דעתם המקצועי בלבד.

בדצמבר 2015 פנתה שוב חברת הפארק לקק"ל ודרשה ממנה לפרוע את דרישות התשלום מאוקטובר 2015. חברת הפארק הסבירה, בין היתר, כי היא מילאה את התחייבויותיה כמוסכם בנספח ג' בעניין שיפוץ מבנה 3, ואף אפשרה לקק"ל להכניס ציוד למבנה, ומנגד קק"ל לא קיימה את התחייבויותיה לשלם לחברת הפארק על פי הנספח. קק"ל השיבה לחברת הפארק כי הנושא הועבר לבדיקת לשכת היועץ המשפטי ונדרש פרק זמן סביר נוסף להשלמת הבדיקה ולמתן תגובה עניינית על הטענות.

פינוי משרדי הנהלת קק"ל מהפארק

בינואר 2016 הודיע היועץ המשפטי דאז של קק"ל למנכ"ל קק"ל כי מתוכננה של חוות הדעת של יועץ משפטי חיצוני ששכרה קק"ל לעניין זה, שהייתה באותה עת

בתהליכי גיבוש, התברר "שהשימוש הנעשה כיום במשרדי הנהלת קק"ל בפארק הוא שימוש המנוגד לתכנית המאושרת במקום ובניגוד לחוק התכנון והבניה... ככל שימשיך להיעשות במשרדים שימוש לצורכי משרדי הנהלת קק"ל - זאת ללא מתן היתר לשימוש חורג או תיקון התכנית - הרי שמדובר לכאורה בשימוש אסור המהווה עבירה פלילית נמשכת בהתאם לסעיף 204 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965... משהמצב המשפטי הובהר לנו... מומלץ לפנות את המשרדים בהקדם האפשרי". בעקבות זאת, לפי הנחיית היו"ר החדש, פינתה קק"ל מיד את משרדי הנהלתה מהפארק, ובמועד סיום הביקורת באוגוסט 2017 היא עדיין לא חזרה להשתמש במשרדים.

כעבור ימים אחדים קיבלה קק"ל את חוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני ששכרה (להלן - חוות הדעת מינואר 2016), ובה נקבע כי במצב הסטטוטורי הקיים ניתן להשתמש במבנים בפארק רק בתנאי שהם ישמשו להשגת מטרות הקשורות לניהולו השוטף של הפארק, ועל כן במצב הסטטוטורי הנוכחי משרדי קק"ל אינם כלולים במסגרת השימושים המותרים במקרקעין, וקק"ל אינה יכולה לשכן במבנים שבפארק משרדים המשמשים לניהול השוטף. לפי אותה חוות דעת ניתן יהיה לשכן במבנים את משרדי הנהלת קק"ל רק אם יתקבל היתר לשימוש חורג או אם תאושר תכנית שהגישה חברת הפארק באוקטובר 2014 לשינוי השימושים המותרים במקרקעין³¹. למחרת קיבלה חברת הפארק חוות דעת של יועצת משפטית חיצונית אחרת שאותה שכרה חברת הפארק, ובה נקבע כי לפי לשון התכנית רשאית חברת הפארק להעביר את משרדיה לפארק, לצורך פיתוח הפארק, תפעולו ותחזוקתו, וכי הפעלת פרשנות לשונית ותכליתית מאפשרת מסקנה שניתן להפעיל בתחום הפארק גם משרדים של גופים אחרים שיש קשר משמעותי בין פעילותם לפעילות הפארק ולפיתוחו. לפי אותה חוות דעת, מבחינים אלה מעידים כי הקצאת המבנים בתחום הפארק לשימושה של קק"ל אינה חורגת מהוראות התב"ע התקפה, וכי הוראותיה של התב"ע שבהפקדה יש בהן כדי לאשש את סבירותה של פרשנות זו.

אישור החתימה על נספח ג'

במרץ 2016 קיבל מנכ"ל קק"ל חוות דעת שהכין היועץ המשפטי החיצוני העוסקת בשאלה אם קק"ל יכולה לחתום על נספח ג' שנוסף להסכם (להלן - חוות הדעת ממרץ 2016). בחוות דעת זו נקבע בין היתר כלהלן:

31 בינואר 2014 הגישה חברת הפארק לוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מרחב תכנון מקומי - גלילית במחוז תל אביב, תכנית להסדרת המצב הסטטוטורי בפארק. תכנית זו כוללת בין השאר הוראה המאפשרת להשתמש במבנים בפארק בתור "משרדים, מבני תחזוקה ומבני אחסנה הקשורים בפעילות ובמטרות הפארק, ניהולו ותפעולו בלבד". התכנית אושרה ביולי 2015 והייתה בתוקף בזמן מתן חוות הדעת בינואר 2016 (להלן - התב"ע התקפה). באוקטובר 2014 הגישה חברת הפארק תכנית נוספת לשינוי המצב הסטטוטורי בפארק, הקובעת בין היתר כי בשטח המדובר ניתן להקים "משרדים של גופים ציבוריים אחרים שיש לפעילותם זיקה לפעילות הפארק ומטרותיו בשטח כולל שלא יעלה על 600 מ"ר". במועד הגשת חוות הדעת בינואר 2016 תכנית זו טרם אושרה למתן תוקף (להלן - התב"ע שבהפקדה).



מנכ"ל קק"ל לא הציג
את המסמך הלא
פורמלי ליועץ
המשפטי החיצוני
שכתב את חוות
הדעת ממרץ 2016,
אף שמסמך זה עוסק
בנדבך משמעותי
בהתקשרות בין חברת
הפארק לקק"ל וכולל
עובדות מהותיות שהיו
רלוונטיות לחוות
הדעת ושהיה צורך
לבדוק, מאחר שהיו
עשויות לשנות את
מסקנותיה

1. לעניין מימון פרויקט בסך 5 מיליון ש"ח מכספי תרומות - מאחר שגיוס תרומות להרחבת היקפה של פעילות הפארק עולה בקנה אחד עם מטרות קק"ל ועם פעילותה השוטפת, אין מניעה להתקשרות קק"ל עם חברת הפארק בנושא. זאת בתנאי שהדבר נעשה בהתאם לכל נוהלי קק"ל המחייבים בנוגע לטיפול בכספי תרומות.

2. לעניין מימון המשך הפעלתה של המשתלה הפתוחה - אין מניעה שקק"ל תתקשר עם חברת הפארק בנושא, וזאת בהתאם למתווה המשתלה הפתוחה שנקבע בנספח ב' ובכפוף להצהרות קק"ל בנושא. לפי הצהרות אלה, שאותן נתן בין היתר מנכ"ל קק"ל ליועץ המשפטי החיצוני, קק"ל וחברת הפארק טרם הקימו את המשתלה הפתוחה כמפורט בנספח ב', וזאת מסיבות שונות ובין היתר בשל התנגדות אדריכל הנוף של הפארק ואילוצי שנת שמיטה. במקום זאת, הן פעלו בהסכמה ליישום מתווה חלופי ולפיו קק"ל מימנה רכישה של עצים בוגרים ממקומות שונים, סיפקה לפארק שתילי עצי אלון ממשלוחיה, ביצעה נטיעות בשטח הפארק, הקימה רשת השקיה ממוחשבת ומתחזקת באופן שוטף את הנטיעות. לפי אותן הצהרות, היה בדעתה של קק"ל לפעול למימוש הקמת המשתלה הפתוחה לאחר תום שנת השמיטה, אולם יישום החלטה זו נדחה בשל העיכוב בחתימה על נספח ג'.

3. לעניין הקצאת שטחים ומבנים לקק"ל בשטחי הפארק - אין מניעה שקק"ל תתקשר עם חברת הפארק לשם קבלת מבנים בפארק לשם קידום המיזמים המשותפים בלבד, כפי שנקבע בנספח ג', בכפוף להוראות של תכניות המתאר הרלוונטיות וחוק התכנון והבנייה.

בסיכום חוות הדעת האמורה נקבע כי לנוכח האמור בה ובחוות הדעת מינואר 2016 בנוגע להיבטי תכנון ובנייה, קק"ל יכולה לחתום על נספח ג' שנוסף להסכם עם חברת הפארק. יצוין כי בפתח חוות הדעת הובהר כי היא מתבססת על הנתונים העובדתיים שמסר בין היתר מנכ"ל קק"ל, ואם נתונים אלה "יתבררו כבלתי מדויקים או שיתווספו אליהם נתונים חדשים, עשויות מסקנות [חוות הדעת] להשתנות".

הביקורת העלתה כי מנכ"ל קק"ל לא הציג את המסמך הלא פורמלי ליועץ המשפטי החיצוני שכתב את חוות הדעת ממרץ 2016, אף שמסמך זה עוסק בנדבך משמעותי בהתקשרות בין חברת הפארק לקק"ל וכולל עובדות מהותיות שהיו רלוונטיות לחוות הדעת ושהיה צורך לבדוק, מאחר שהיו עשויות היו לשנות את מסקנותיה.

באותו החודש (מרץ 2016) קיימה ועדת ההנהלה ישיבה, בהשתתפות היועץ המשפטי החיצוני, ובה החליטה לאמץ את חוות הדעת ממרץ 2016 ולהורות לקק"ל לחתום על נספח ג'. לעניין השימוש במשרדי הפארק כמשרדי קק"ל החליטה ועדת ההנהלה להמתין עד לסיומם של כל הליכי התכנון שיאפשרו לקק"ל לשוב ולשכן בהם את משרדיה. בעקבות כך, כמה ימים לאחר מכן חתם מנהל חטיבת הכספים של קק"ל על נספח ג'.

נמצא כי מנכ"ל קק"ל לא הציג את המסמך הלא פורמלי גם לוועדת ההנהלה.

כאמור, בספטמבר 2017 מסר מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי לדעתו המסמך הלא פורמלי לא כולל התחייבות נוספת על ההתחייבויות שנקבעו בהסכם הרשמי, ולכן לא ייחס לו חשיבות.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל קק"ל כי מאחר שקק"ל ביקשה לקבל חוות דעת משפטית הנוגעת להתקשרות בינה לבין חברת הפארק, היה על המנכ"ל להציג ליועץ המשפטי החיצוני ולוועדת ההנהלה את כל המסמכים הנוגעים להתקשרות האמורה, ובכלל זה את המסמך הלא פורמלי, כדי שחוות דעתו של היועץ המשפטי והחלטותיה של ועדת יתבססו על כל הנתונים הרלוונטיים.

הוצאות קק"ל בגין ההשקעות בפארק

בנובמבר 2016 כינס יו"ר קק"ל החדש ישיבה כדי לבחון את מחויבויותיה של קק"ל לחברת הפארק ולקבל דיווח על השקעות שביצעה קק"ל בפארק במסגרת שיתוף הפעולה משנת 2014. לצורך ישיבה זו הכין מנהל חטיבת הכספים דוח המפרט השקעות אלה. מהדוח עולה כי בשנים 2014 עד 2016 השקיעה קק"ל בפארק כ-15 מיליון ש"ח³², וכי על פי דרישות חברת הפארק קק"ל לכאורה חייבת לה כ-3.7 מיליון ש"ח נוספים.

הועלה כי השקעות קק"ל בפארק נרשמו בספרי קק"ל בשנת 2014 בסעיפים תקציביים שונים, שחלקם אף לא יועד לסוג זה של הוצאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי רישום ההוצאות בעניין השקעות קק"ל בפארק בדרך האמורה אינו תקין ומקשה הן את הבקרה על סכומם הכולל של השקעותיה בפארק, והן את היכולת לבצע מעקב כדי לוודא שקק"ל עומדת בהתחייבויותיה כלפי חברת הפארק במסגרת ההסכם ונספחיו. על קק"ל להקפיד לפעול בשקיפות בעניין תיעוד הוצאותיה, ובין היתר להקפיד על רישום הוצאות במסגרת הסעיפים התקציביים המיועדים לכל אחד מסוגי ההוצאות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 מסרה קק"ל כי היא מקבלת את הערת הביקורת ומקפידה זה מכבר על רישום מדויק של ההוצאות בסעיף התקציב המתאים לסוג ההוצאה.

32 סכום זה כולל כ-2.7 מיליון ש"ח שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה בשנת 2012 לשם מימון פרויקט מסוים בפארק.

מערכת היחסים בין חברת הפארק לקק"ל בשנת 2017

בשנת 2017 קיימו קק"ל וחברת הפארק כמה פגישות בנוגע למערכת ההסכמים ביניהן.

לפי עמדת חברת הפארק, קק"ל מחויבת בהשלמת אספקה של 100,000 שתילים לפארק וכן חייבת לשלם לחברה כספים, בין השאר עבור המשך ההשקעה במשתלה הפתוחה, תחזוקת נטיעות ושיפוז מבנה 3; החברה הבהירה כי המבנים שהועמדו לרשות קק"ל אמורים לשרת בעיקר בעלי תפקידים שיקדמו את המיזמים המשותפים בין הגופים, והתחייבה להיערך לקיום התנאים הנדרשים על פי דין לצורך איוש המבנים לאחר שתקבל מקק"ל עדכון בדבר המועד שבו תשוב להפעיל במבנים את משרדיה.

לטענת קק"ל, מערכת ההסכמים בין הגופים אינה ברורה ואינה ניתנת ליישום: קק"ל אינה יכולה לאכלס את המבנים בפארק כיוון שההליכים החוקיים הנדרשים לאכלוסם עדיין לא הסתיימו. כמו כן, לטענת קק"ל היא השקיעה בפארק סכומים נכבדים החורגים מהסכומים שהתחייבה לשלם לחברת הפארק, ולכן אין לה כל חוב כלפי חברת הפארק.

באוגוסט 2017 הוסיפה ומסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה בין היתר כי יש "קושי סטטוטורי באכלוס המשרדים בידי קק"ל. קושי זה נובע מדרישת התב"ע לזיקה בין פעילות הגורם המאייש את המשרדים לבין פעילות חברת הפארק. לכאורה, זיקה שכזו מתקיימת רק כאשר קק"ל משקיעה בפרויקטים של חברת הפארק, ואכלוס המשרדים הוא רק לצורך הפיקוח על ביצוע אותם הפרויקטים. כאמור, קק"ל אינה יכולה ואינה מעוניינת להשקיע מיליוני שקלים מדי שנה לאורך שנים, אך ורק כדי להצדיק ישיבה של [גורמים מקצועיים של מפ"ק] במשרדים הללו".

במועד סיום הביקורת קק"ל לא איישה את המבנים בפארק, והמחלוקות השונות בין הגופים טרם יושבו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 מסרה קק"ל כי זה יותר משנה היא מקיימת הידברות עם חברת הפארק על מנת להסדיר את היחסים המשפטיים ביניהן. עוד מסרה קק"ל כי על אף האמור לעיל היא "תוסיף לעמוד על זכויותיה וטענותיה, ובפרט על עמדתה הנחרצת לפיה אין ולא יהיה כל שימוש שאיננו עולה בקנה אחד עם מלוא דרישות הדין, לרבות דיני התכנון והבניה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 מסרה גם חברת הפארק כי טרם יושבו באופן מלא חילוקי הדעות בינה לבין קק"ל בסוגיות מסוימות הנוגעות לשיתוף הפעולה ביניהן, וכי ההידברות בעניין עדיין נמשכת. עם זאת מסרה חברת הפארק כי לפי עמדתה, הסדרת הנושא אינה כרוכה בכל קושי משפטי, בייחוד לאחר אישורה של התכנית החדשה משנת 2016 - וזאת בניגוד לעמדת קק"ל ולפיה "קיים קושי סטטוטורי באכלוס המבנים". עוד מסרה החברה כי היא רואה את עצמה מחויבת ליישם באופן מלא את ההסכמים שנחתמו עם קק"ל, וכי היא מצפה שגם קק"ל תיישם.

סיכום

את הליכי ההתקשרות
קידם בקק"ל מנכ"ל
קק"ל, והם התאפיינו
בין היתר בשיתוף
מזערי של גורמי
המקצוע של מפ"ק,
באי-קבלת האישורים
הנדרשים, ובאי-
העמדת מידע
בעניינים הנוגעים
להתקשרות לרשות
הגורמים הרלוונטיים,
שלא כנדרש

דוח ביקורת זה עוסק בשיתוף פעולה שנרקם בשנת 2013 בין קק"ל לחברה הממשלתית פארק אריאל שרון, ועניינו התחייבות של קק"ל להשקיע משאבים בפיתוח הפארק והתחייבות של חברת הפארק לאפשר לקק"ל להשתמש במבנים בפארק. ממצאי הביקורת מעידים על פגמים יסודיים ומהותיים הן בהליכי קבלת ההחלטות שקדמו להתקשרות בין הגופים והן ביישומן של ההחלטות, שנעשו באופן שאינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין המחייבים את שני הגופים.

את הליכי ההתקשרות קידם בקק"ל מנכ"ל קק"ל, והם התאפיינו בין היתר בשיתוף מזערי של גורמי המקצוע של מפ"ק, באי-קבלת האישורים הנדרשים, ובאי-העמדת מידע בעניינים הנוגעים להתקשרות לרשות הגורמים הרלוונטיים, שלא כנדרש. בכך נמנע הטיפול המקצועי שהיה דרוש לקידום פרויקט זה. יו"ר קק"ל והיו"ר העמית אפשרו חלק מהפעולות האמורות. מצדה של חברת פארק אריאל שרון הוביל את ההתקשרות ואת יישומה מנכ"ל החברה תוך אישור פעולות בין היתר שלא בהתאם לתכניות שחלו על הקרקע ובלא שקיבל את אישור רשויות התכנון לכך, ובלא שיתוף של מוסדות החברה כנדרש. עקב ליקויים אלה ואחרים ההתקשרות לא הייתה תקינה ונוצרה אי-ודאות בכל הנוגע להיקפן ולמהותן של ההתחייבויות בין קק"ל לבין חברת הפארק.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את שיתוף הפעולה בין קק"ל לבין חברת הפארק במסגרת פרויקט הקמת פארק אריאל שרון, שהוא פרויקט ציבורי רחב היקף וייחודי שתכליתו ראויה ויש בו כדי לתרום לכלל תושבי ישראל. על שני הגופים לעשות כמיטב יכולתם על מנת ליישב בהקדם את המחלוקות ביניהם הנוגעות להתקשרות לטובת האינטרס הציבורי. אם אכן ימשיך שיתוף הפעולה ביניהם, עליו להתבצע בהתאם לנהלים הנהוגים בכל אחד מהגופים ותוך הקפדה על כללי מינהל תקין ועל עמידה בכל הוראות הדין.

ממצאי הביקורת מעידים גם על החשיבות הרבה של ההקפדה על תקינות מלאה באופן מילוי תפקידה של ההנהלה הפעילה בקק"ל ושל הקשר בינה ובין המוסדות המנהלים של קק"ל וכן בינה ובין דרגי הביצוע. על ההנהלה לשמש דוגמה אישית לכפופים לה, וכן עליה להקפיד להעביר לשומרי הסף ולדרגים המקצועיים שלה את כל הנתונים הרלוונטיים שנדרשים להם לצורך מילוי תפקידם תוך שיתופם בנושאים שבתחום אחריותם. על קק"ל להקפיד ליישם הליכי פיקוח על זרימת מידע מההנהלה הפעילה למוסדות המנהלים. בעקבות פרסומו של הדוח הקודם של משרד מבקר המדינה על קק"ל בינואר 2017³³ החלה קק"ל לנקוט מהלכים לטיפול בחלק מהליקויים שהועלו בדוח האמור, בהם ליקויים שהועלו גם במסגרת הביקורת הנוכחית, וזאת עוד לפני מועד סיומה של הביקורת הנוכחית. על קק"ל להשלים בהקדם מהלכים אלה הלכה למעשה. הרחבת ביקורת המדינה בהקדם באופן שהגורמים הרלוונטיים יחילו אותה על כל פעולותיה של קק"ל תסייע להבטחת פעילותה התקינה בעתיד ולהגברת אמון הציבור בה.

על דירקטוריון חברת הפארק לבחון ביסודיות אם הבקורות המתבצעות בחברה על פעילות המנכ"ל הן נאותות והאם הן אכן מספקות. על רשות החברות הממשלתיות לוודא כי קשרי הגומלין בין הדרג הניהולי-מקצועי בחברת הפארק לבין המוסדות המנהלים שלה יבטיחו פיקוח וקיום ממשל תאגידי תקין בחברה.

על קק"ל וחברת הפארק ללמוד היטב את כל ממצאי דוח ביקורת זה ואת המלצותיו, לנקוט את כל הפעולות המתחייבות מכך ולהפיק לקחים מהממצאים וההמלצות האמורים, לבל יישנו בעתיד הליקויים האמורים.