

הקרן הקיימת לישראל

פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל

תקציר

רקע כללי

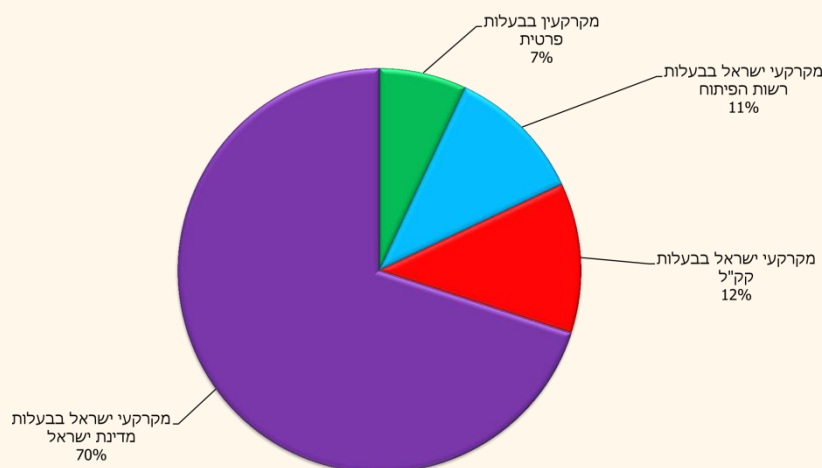
הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) הוקמה בשנת 1901 על פי החלטת הקונגרס הציוני של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - הקונגרס הציוני)¹ כדי לרכוש בתרומות העם היהודי קרקעות בארץ ישראל. בזמנו, קק"ל נחשבה לאחד מהמוסדות הלאומיים של המדינה שבדרך. במשך השנים נוסף לקק"ל עוד ייעוד מרכזי, שמשקלו גדל עם הקמת המדינה - הכשרתן של קרקעות בארץ להתיישבות יהודית והפרחתן.

האמנה: כדי להביא ליעילות ולחיסכון בפעילותן של המדינה וקק"ל - המחזיקות העיקריות בבעלות על קרקעות במדינה, חתמו הממשלה וקק"ל בשנת 1961 על אמנה (להלן - האמנה) ובה סיכמו כי יוקם מינהל מקרקעי ישראל², והוא ירכז את ניהול המקרקעין שבבעלות המדינה, המקרקעין שבבעלות קק"ל והמקרקעין שבבעלות רשות הפיתוח³ (להלן ייקראו יחד מקרקעין אלה - מקרקעי ישראל), וכי יוקם מינהל פיתוח הקרקע (להלן - מפ"ק) בקק"ל שיעסוק בפיתוח, בהכשרה ובייעור של כלל מקרקעי ישראל.

ניהול מקרקעי ישראל: כ-93% משטח מדינת ישראל הם מקרקעי ישראל המנוהלים בנאמנות בידי רמ"י, המופקדת על תכנונם, פיתוחם ושיווקם עבור בעליהם (להלן - ניהול המקרקעין): כ-70% מכלל שטח המדינה הוא בבעלות המדינה, כ-11% בבעלות רשות הפיתוח וכ-12% (שהם כ-2.5 מיליון דונם) בבעלות קק"ל. להלן תוצג בתרשים 1 התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל:

- 1 הקונגרס הציוני הוא כינוס פומבי של נציגי היהודים הציוניים ממדינות שונות ומשמש כמוסד העליון לעניין קבלת ההחלטות של ההסתדרות הציונית העולמית.
- 2 במרץ 2013 הוסב המינהל לרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י).
- 3 גוף ממשלתי שנועד 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.

תרשים 1: התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל



יודגש כי כשליש מכלל הקרקעות באזור מרכז הארץ המנוהלות ברמ"י הן בבעלות קק"ל. הכנסותיה (ברוטו) של קק"ל בשנים 2011-2015 עבור קרקעות שנמצאות בבעלותה ומנוהלות בידי רמ"י⁴, הסתכמו בכ-9.6 מיליארד ש"ח⁵.

פיתוח מקרקעי ישראל: ממועד הקמתו, מפ"ק הוא לב לב של קק"ל והזרוע הביצועית להשגת ייעודה המרכזי - פיתוח והכשרה של מקרקעין לשם הגשמת חזון ההתיישבות היהודית בארץ. מכוח האמנה פועל מפ"ק בכל מקרקעי ישראל ומטפל, בין היתר, בכל פעולות הייעור בישראל; בסיוע למגזר החקלאי ולהתיישבות, בעיקר בפריפריה, באמצעות הכשרות חקלאיות⁶; בסלילת דרכי ביטחון חקלאיות⁷; בתמיכה בפעילות מחקר ופיתוח במרכזי מחקר פריפריאליים חקלאיים; בהכשרת תשתית ליישובים חדשים בפריפריה; בסיוע למשק המים באמצעות הקמת מאגרי מים ושיקום נחלים; ובפיתוח סביבתי ירוק (כגון: הקמת פארקים וגינות, וסלילת שבילי טיול וספורט) ברשויות מקומיות (להלן יוגדרו כל פעולות הפיתוח של מפ"ק - פרויקטים).

בשנת 2014 כ-600 (כ-66%) מ-900 עובדי קק"ל עבדו במפ"ק, מהם כ-50 עובדי מטה ובראשם מנהל מפ"ק. פעילות מפ"ק מתחלקת בין שלושה מרחבים בארץ - צפון, מרכז ודרום, המבצעים את הפרויקטים באמצעות עובדים וכלים שלהם או באמצעות קבלני משנה (להלן - ביצוע עצמי), ולחלופין באמצעות תשלום לגוף החיצוני שיזם את הפרויקט, המבצע אותו באמצעות קבלני משנה שלו (להלן - נוהל פדיון).

4 מחכירה, מהשכרה, ממתן הרשאה לשימוש וכדומה.

5 מסכום זה שילמה קק"ל החזר הוצאות לרמ"י בסך כ-3.7 מיליארד ש"ח, ומכאן שהכנסותיה נטו מניהול הקרקעות הסתכמו בתקופה זו בכ-5.9 מיליארד ש"ח.

6 עבודות שמטרתן הפיכת קרקע לראויה לגידולים חקלאיים לשם פיתוח ההתיישבות החקלאית בפריפריה.

7 להגברת השליטה והניידות של החקלאים בשטחיהם.

בשנים 2011-2014 מימנה קק"ל, באמצעות מפ"ק, את ביצועם של 797 פרויקטים ברחבי הארץ, מרביתם בביצוע עצמי, בהיקף כספי כולל של כ-962 מיליון ש"ח. בשנים האמורות התקציב הכולל של מפ"ק הסתכם בכ-1.7 מיליארד ש"ח, ושיעורו היה כ-59% מתקציב קק"ל.

מוסדותיה המנהלים של קק"ל: צירי הקונגרס הציוני הם נציגים הנבחרים בקהילות יהודיות בכל העולם, כ-38% מהם נבחרים בהתאם ליחסי הכוחות בין המפלגות הציוניות בכנסת ישראל שנבחרה לפני התכנסות הקונגרס. הקונגרס בוחר בוועד הפועל הציוני, המונה כ-170 חברים, ומשמש האסיפה הכללית של קק"ל. אסיפה זו בוחרת את דירקטוריון קק"ל, המונה עד 37 חברים. מכאן שבפועל חלק מן הדירקטורים בקק"ל נבחרים על פי מפתח פוליטי. לפי תקנון קק"ל בנוסחו במועד הביקורת, דירקטוריון קק"ל היה רשאי לבחור מבין חבריו יו"ר דירקטוריון, וכן יו"ר עמית ושני סגני יו"ר, שעל פי מנגנון שנקבע בתקנון, ימלאו את מקומו של יו"ר הדירקטוריון בעת שהוא נעדר משיבת דירקטוריון. ארבעה דירקטורים אלה כיהנו כ"דירקטורים פעילים", המנהלים יחד את פעילות קק"ל, וקבלו שכר מקק"ל (יתר הדירקטורים לא קיבלו שכר). בנוסף, פעלו בקק"ל הנהלה מצומצמת בראשות הדירקטורים הפעילים, והנהלה מורחבת בראשות המנכ"ל.

דירקטוריון קק"ל שכיהן במועד הביקורת החל במילוי תפקידו בינואר 2012. באותו החודש בחר הדירקטוריון את מר אפי שטנצלר ליו"ר הדירקטוריון⁸ (להלן - יו"ר קק"ל לשעבר), את מר אלי אפללו ליו"ר העמית (להלן - היו"ר העמית לשעבר), ואת ה"ה מנחם לייבוזיץ וגאל גרינוולד לסגני היו"ר (להלן - סגני היו"ר לשעבר). מנכ"ל קק"ל במועד הביקורת מר מאיר שפיגלר (להלן - מנכ"ל קק"ל) נכנס לתפקידו במאי 2013. המנכ"לית הקודמת גב' יעל שאלתיאלי (להלן - מנכ"לית קק"ל לשעבר או המנכ"לית לשעבר) כיהנה בתפקידה מספטמבר 2009 עד אפריל 2012⁹. בנובמבר 2015, בעקבות בחירות שהתקיימו בקונגרס הציוני ה"ז, סיימו יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר את תפקידם בקק"ל (להלן ייקראו יחד ארבעת נושאי משרה אלה - ההנהלה הפעילה הקודמת), ודירקטוריון קק"ל בחר במר דני עטר ליו"ר קק"ל, בד"ר עוזי לנדאו ליו"ר העמית וכן חמישה סגנים ליו"ר קק"ל - מר שלמה דרעי, מר ארנן פלמן, מר זאב נוימן, מר מייק ניצן ומר ניסן צ'אליק (להלן ייקראו יחד שבעת נושאי משרה אלה - ההנהלה הפעילה החדשה)¹⁰.

מעמדה של קק"ל: בשנת 1953 נחקק חוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953 (להלן - חוק קק"ל), אשר עיגן את מעמדה המשפטי של קק"ל כחברה פרטית

8 מר אפי שטנצלר כיהן גם כיו"ר הדירקטוריון הקודם משנת 2006.

9 מאפריל 2012 ועד מאי 2013 כיהן ממלא מקום המנכ"ל.

10 הגדלת מספר סגני היו"ר לחמישה היא תולדה של ההסכם הקואליציוני שנכרת לקראת הקונגרס הציוני ה"ז, ובעקבותיו בוטלה בתקנון קק"ל ההגבלה על מספר סגני היו"ר. ביולי 2016 מסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי נוכח רישומה כחברה לתועלת הציבור, ובהתאם לתקנות מיוחדות שהותקנו בנושא והנוגעות אליה, רק יו"ר קק"ל מקבל שכר, ואילו יתר חברי ההנהלה הפעילה החדשה אינם מקבלים שכר. יצוין כי ביוני 2016 התפטר ד"ר לנדאו מתפקידו כיו"ר עמית בקק"ל, ובאוגוסט 2016 מונה מר שמעון סוסן למלא תפקיד זה.

בישראל¹¹. בחוות דעת ממרץ 2014 קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) כי קק"ל היא במהותה חברה לתועלת הציבור. בספטמבר 2014 רשם ההקדשות במשרד המשפטים רשם את קק"ל בפנקס החברות לתועלת הציבור, לפי סעיף 345 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), חרף התנגדותה.

השתתפות קק"ל במימון פרויקטים באמצעות מפ"ק מהווה למעשה תמיכה כספית בגופים שונים במדינה - בעיקר רשויות מקומיות, שבתחומם מתוכננים להתבצע פרויקטים. מדובר בפעילות ציבורית, שממומנת בעיקר מכספי העם היהודי שהותרמו בעבר למען גאולת הקרקע ופיתוחה. הקצאת משאבים למימון פרויקטים אלה צריכה להיעשות על פי העקרונות המנחים של עיקרי הכללים של המשפט הציבורי, ביניהם שקיפות, הגינות והימנעות משיקולים זרים, אגב שמירת מאפייניה הייחודיים של קק"ל.

פעולות הביקורת

האמנה מקימה ליד קק"ל מועצה לענייני הכשרת מקרקעין ופיתוחם (להלן - המועצה או מועצת הפיתוח), בהרכב של שישה חברים שהממשלה תמנה ושבעה חברים שקק"ל תמנה, ובראשות יו"ר קק"ל. לנוכח זאת התחומים האמורים להיות נתונים לטיפול של המועצה על פי האמנה, נתונים לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה). יצוין כי המועצה אינה פועלת מתחילת שנות השבעים של המאה העשרים, אך סעיפי האמנה המקימים אותה עדיין בתוקף¹².

בביקורת, שהתבצעה בחודשים אוגוסט 2014 - אוקטובר 2015 (להלן - הביקורת הנוכחית), בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישום הוראות האמנה בין מדינת ישראל לקק"ל בכל הנוגע לפיתוח מקרקעי ישראל בידי קק"ל, ובכלל זה קביעת מדיניות הפיתוח של מקרקעי ישראל, קביעת תקציב הפיתוח של מפ"ק והפיקוח על ניצולו, ותהליכי קבלת ההחלטות לגבי אישור תכנית הפיתוח של מקרקעי ישראל ולגבי הפרויקטים שבתכנית. כמו כן נבדק ההסדר בין המדינה לקק"ל משנת 2015 שעוסק בעניינים הנוגעים לאמנה. נוסף על כך נבדקה ההתחשבנות הכספית בין המדינה ובין קק"ל בהתאם לאמנה; יצוין כי חלק מממצאי הביקורת הנוגעים להתחשבנות זו אינם כלולים בדוח הנוכחי. בקשה של קק"ל להטיל חסיון על חלק זה בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מצויה בהליכי בחינה של ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

11 מטרת חוק קק"ל הייתה בעיקר להקל את העברת נכסי קק"ל, אשר הייתה רשומה עד אז כחברה באנגליה, לידי חברה ישראלית הרשומה ופועלת במדינת ישראל.

12 לטענות קק"ל בנושא והתייחסות משרד מבקר המדינה אליהן ראו להלן עמ' 30.

עיקר הביקורת נעשתה בקק"ל. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות, ברמ"י, במשרד הביטחון, במשרד ראש הממשלה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, במשרד האוצר, בכמה רשויות מקומיות ובגופים נוספים. יובהר כי הביקורת הנוכחית התמקדה בבדיקת תהליך אישורם של פרויקטים בתחום פיתוח הקרקע והכשרתה, להבדיל מפרויקטים של ייעור. בחלק מהנושאים נעשתה בדיקת מעקב עד אוגוסט 2016.

הליקויים העיקריים

אי-מינוי של שר האחראי ליישום האמנה

באמנה נקבע כי הממשלה תמנה שר ליישום האמנה, וכי קק"ל תיוועץ בו לפני מינוי מנהל מפ"ק. נמצא כי ממשלות ישראל לדורותיהן לא מינו שר כאמור.

העדר מעורבות המדינה במדיניות הפיתוח של מקרקעי ישראל בידי קק"ל

באמנה נקבע כי מועצת הפיתוח, המשותפת לקק"ל ולממשלה, תקבע את המדיניות שלפיה יבצע מפ"ק את פעולות הפיתוח, ההכשרה והייעור בכל מקרקעי ישראל - ובכלל זה את סוגי הפרויקטים שיבצע, האזורים שבהם יבוצעו וסדרי העדיפויות בנושאים חשובים אלה (להלן - מדיניות הפיתוח). עוד נקבע באמנה כי המועצה תקבע מדיניות זו בהתאם לתכנית הפיתוח של שר החקלאות. נמצא כי מועצת הפיתוח לא התכנסה משנות השבעים של המאה העשרים. מאז לא מינתה הממשלה נציגים מטעמה למועצה, וקק"ל לא התריעה לפני הממשלה על אי-כינוס המועצה¹³.

אי-מעורבות המדינה בקביעת המדיניות: בהיעדר כינוס של המועצה, בעשרות השנים האחרונות קבעה קק"ל לבדה את מדיניות הפיתוח של מפ"ק, ובכלל זה את סוגי הפרויקטים שיבוצעו ואת האזורים בארץ שבהם יבוצעו. ממשלות ישראל זנחו את זכותן וחובתן הציבוריות המעוגנות באמנה, להשפיע באמצעות המועצה על קביעת סדרי העדיפויות של פעילות קק"ל לפיתוח מקרקעי ישראל, שרובם בבעלות המדינה.

קק"ל לא דיווחה לממשלה על מדיניות הפיתוח של מפ"ק במקרקעי ישראל, והממשלה לא ביקשה ממנה דיווח בנושא, אף על פי שמכוח האמנה משמש מפ"ק נאמן וזרוע ביצוע גם של המדינה בכל הנוגע לפיתוח הקרקע ולהכשרתה.

13 על השפעת אי-פעילותה של המועצה על הטיפול ביער בישראל ראו מבקר המדינה **דוח שנתי 554** (2004), "סדרי הטיפול ביער בישראל", עמ' 619; **דוח שנתי 64** (2014), "ממצאי מעקב על סדרי הטיפול ביער בישראל", עמ' 1039.

שיתופי פעולה בין קק"ל למשרדי ממשלה, בלא שהמשרדים ערים לסמכויות הקבועות באמנה: במשך השנים השקיעה קק"ל מתקציב מפ"ק גם בפרויקטים שיוזמו משרדי ממשלה. אולם בהיעדרה של מועצת פיתוח פעילה שבה מעורבת הממשלה באורח שוטף בקביעת מדיניות הפיתוח של קק"ל, הוגעו שיתופי פעולה אלה מהראייה הצרה של כל משרד ממשלתי בדבר הנושאים שבתחום אחריותו, ונסמכו על יכולתו של כל משרד ממשלתי לשכנע נושאי תפקידים בקק"ל בחשיבות הפרויקטים שזים ובצורך להשקיע בהם כספים.

משרד החקלאות לא היה ער, עד למועד הביקורת, לכך שהאמנה מקנה לו סמכות לתת ביטוי לצורכי המדינה באמצעות מועצת הפיתוח גם בנושאים של פיתוח קרקעות והכשרתן, ולא רק בנושאי ייעור. משרדי הביטחון והתיירות ומשרד הבינוי והשיכון, שאיגמו משאבים עם קק"ל בנושאי פיתוח קרקע והכשרתה, לא היו ערים להסדרים הקבועים באמנה וראו בהשקעותיה הכספיות של קק"ל בנושאים אלה מחווה. הדבר משקף מחדל מתמשך ורב שנים.

מצב זה, שבו קק"ל - גוף שהוא בעל תקציב משמעותי ביותר - עוסקת במשך שנים רבות בתחומים הנמצאים באחריות של משרד ממשלתי, בלי שהממשלה אוכפת תיאום ושותפות הולמים, שלא בהתאם לאמנה, משקף כשל יסודי ומתמשך העלול להוביל לכפל תקצוב ולקידום מדיניות פיתוח קרקע לא עקבית.

השקעות קק"ל באזורי הנגב והגליל: קק"ל השקיעה כספים רבים בפיתוח הגליל והנגב. אף שקק"ל והמשרד לפיתוח הנגב והגליל חולקים מטרה משותפת - פיתוח הנגב והגליל באמצעות קידום פרויקטים שיחוללו מפנה באזורים אלה בתחומי ההתיישבות, החינוך, התעסוקה והתרבות, אגב רתימת העם היהודי לטובת הנושא - לא התקיים בין גופים אלה ככלל, שיתוף פעולה שיאפשר להם לתאם את פעולותיהם ואת אופן ניתוב התקציבים שיוקצו לפרויקטים כאלה.

ההנהלה הפעילה הקודמת בראשות יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, קיבלה את ההחלטות בעניין מימון וביצוע של פרויקטים בלי לוודא כי הן עולות בקנה אחד עם היעד שקבע דירקטוריון קק"ל לפעילות קק"ל לפיתוח מקרקעי ישראל - השקעה של שני שלישים מתקציב הפעולות השנתי של מפ"ק בנגב ובגליל. בשל היעדר נתונים ברורים בקק"ל לגבי היישובים הנכללים ביעד האמור, אין לדעת אם השקעותיה בפרויקטים בשנים 2011-2014 אכן עמדו ביעד זה. הדבר משקף ליקוי מהותי בניהול ובבקרה בקק"ל.

ליקויים בקביעת תקציב הפיתוח של מפ"ק ובפיקוח על ניצולו

באמנה נקבע כי מועצת הפיתוח, המשותפת לקק"ל ולמדינה, תאשר את הצעת התקציב של מפ"ק ותפקח על פעילות מפ"ק.

נמצא כי לאחר שהופסקה פעילות המועצה, זנחה המדינה את זכותה וחובתה הציבוריות להיות שותפה בתהליכי קבלת ההחלטות בנושא תקציב מפ"ק, שהיקפו הכספי הכולל הגיע למאות מיליוני ש"ח בשנה, ולהבטיח שסדרי העדיפויות

הלאומיים יקבלו ביטוי הולם גם בתקציב זה. המדינה אף לא ביקשה מקק"ל לדווח לה על היקפו של תקציב זה ועל השימושים שנעשים בו.

אי-מעורבות המדינה בתחום זה הותירה בידי קק"ל גמישות ומרחב שיקול דעת בלתי מוגבלים בקביעת מסגרת התקציב של מפ"ק ואופן חלוקתו, שעל פי ממצאי דוח זה נעשו לעתים שלא על בסיס סדרי מינהל תקין.

בהיעדרה של מועצת פיתוח, הפיקוח על התקציב הכולל של הפרויקטים לקה בחסר: המעקב הממוחשב בקק"ל אחר נושא ניצול התקציב של כל פרויקט, נעשה על בסיס שנתי בלבד ולא איפשר לעקוב אחר ביצוע התקציב המצטבר של פרויקט במשך כמה שנים. עקב כך במשך חלק גדול מהשנה לא ניתן היה בזמן אמת לוודא שפרויקטים אינם חורגים מהתקציב שהוקצה להם.

משאבי קק"ל ומידת השימוש בהם לצורכי פיתוח

כ-8% בלבד מהכנסותיה של קק"ל בשנים 2008-2014 מקורם בתרומות. עיקר הכנסותיה בשנים אלה - כ-8 מיליארד ש"ח (כ-76%) מכ-10.5 מיליארד ש"ח - הן רווחים שנוצרו מניהול המקרקעין שבבעלותה, שנרכשו מכספי תרומות שקק"ל גייסה בעבר מהעם היהודי כדי להשקיען בקרקע ובפיתוחה. ואולם באותן שנים השתמשה קק"ל רק בכשליש מהכנסותיה הכוללות - כ-3.5 מיליארד ש"ח מתוך כ-10.5 מיליארד ש"ח - למימוש מטרותיה הציבוריות בתחום פיתוח הקרקע, ההכשרה והייעור.

לעומת זאת, כ-43% מההכנסות באותן שנים (כ-4.5 מיליארד ש"ח) שימשו את קק"ל להגדלת נכסיה הפיננסיים. את עודפי הכספים הניכרים האמורים צברה קק"ל בקופתה בלא שעשתה עבודת מטה לבחינת הצורך בצבירתם ובנוגע לאפשרות לנצל לפחות חלק מהם לקידום מטרות הציבורית העיקרית - גאולת הקרקע מהשממה. בהיעדרה של מועצת הפיתוח, התאפשר מצב זה ללא כל פיקוח של הגורמים הממשלתיים, כפי שהיה מצופה שייעשה על פי האמנה.

ניתן היה לעשות שימוש במשאבים שבידי מפ"ק לביצוע פרויקטים רבים מאלה שתוקצבו ובוצעו בפועל.

קבלת ההחלטות בנוגע למימון וביצוע פרויקטים במקרקעי ישראל נעשית בניגוד לאמנה

תכנית הפיתוח השנתית של מפ"ק, הכוללת מאות פרויקטים המתוכננים לביצוע במקרקעי ישראל מדי שנה (להלן - תכנית הפיתוח), אינה נקבעת בידי שום גוף מהגופים שהוסמכו לכך באמנה: באמנה נקבע כי מפ"ק ושר החקלאות יקבעו את תכנית הפיתוח יחד, בהתבסס על מדיניות הפיתוח והצעת התקציב שתאשר מועצת הפיתוח, ואילו קק"ל והממשלה יקבלו דיווח על התכנית לאחר גיבושה. ואולם,

הלכה למעשה קובעת קק"ל על דעת עצמה זה עשרות שנים את תכנית הפיתוח, בלי לדווח למדינה על התכנית השנתית המלאה שנקבעה. אף שעיקר מקרקעי ישראל הם בבעלות המדינה, ולפי ההסדר שנקבע באמנה המדינה עשויה לשאת בהוצאות כספיות עקב פעילות מפ"ק בהם, שרי החקלאות וממשלות ישראל לדורותיהם לא פעלו ליישום הוראות האמנה בכל הנוגע לגיבוש תכנית הפיתוח.

ריכוזיות, חוסר שקיפות והיעדר אמות מידה במסגרת בחירת פרויקטים

בתהליך שהשתרש בקק"ל, בשנים 2012-2014 נושאי משרה מועטים שנבחרו על פי מפתח פוליטי - ארבעת חברי ההנהלה הפעילה הקודמת, ובעיקר יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, הם שהכריעו הלכה למעשה אילו פרויקטים תממן קק"ל ותבצע, היכן ובאילו תנאים, וזאת במסגרת פעילות של ועדה שבה השתתפו בעלי תפקידים בקק"ל ובמפ"ק ושמה 'ועדת הפרויקטים העליונה'.

בשנים הללו בחנו נבחרים אלה, במסגרת הוועדה, לפחות 356 בקשות למימון וביצוע של פרויקטים ואישורו כי קק"ל תשתתף במימון מרביתם (352) בסך כולל של כ-900 מיליון ש"ח, ובביצוע מרביתם.

אמנם את הפרויקטים בחנו תחילה גורמי המקצוע במפ"ק שחיוו דעה לגביהם, וחלק מאותם גורמים השתתפו בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה, אולם את ההחלטות לגבי השתתפות קק"ל במאות פרויקטים שנדונו בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה, ושהיקפן הכספי המצטבר הסתכם בעשרות מיליוני ש"ח ואף במאות מיליוני ש"ח מדי שנה בשנה, קיבלו חברי ההנהלה הפעילה הקודמת, ובייחוד יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, לפי הבנתם הם ושיקול דעתם. ההחלטות התקבלו שלא על פי אמות מידה ידועות וברורות, מאחר שלא נקבעו אמות מידה כאלה, וללא השוואה סדורה בין חלופות.

ישיבות הוועדה לא תועדו, ועל כן לא ניתן לדעת פרטים אלה: זהות כל המשתתפים בכל ישיבה; מה הוצג ונאמר לגבי הפרויקטים שנדונו; מה היו השיקולים והנימוקים לאישור השתתפות קק"ל במימון ובביצוע של פרויקטים מסוימים ולדחיית אחרים; מה היו הנימוקים לקביעת מודל התמיכה בכל פרויקט מבחינת שיעור השתתפותה הכספית במימונו, מקור המימון (מותנה בגיוס תרומה, מתקציב מפ"ק או שילוב של השניים) והגורם שיבצע את הפרויקט (קק"ל או הגוף החיצוני יוזם הפרויקט או שילוב של השניים). בהיעדר פרוטוקולים, גם קשה לדעת בוודאות מי מחברי ההנהלה הפעילה הקודמת היה שותף באישור כל פרויקט, והתאפשר לגורמים הנושאים באחריות להחלטות לעמעם את זהותם.

לשכות יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר גם קבעו בפועל - שלא לפי אמות מידה ובלא הקפדה על תיעוד של תהליכי קבלת ההחלטות ונימוקיהן - אילו מהפרויקטים שנבחנו קודם לכן בידי גורמי המקצוע במפ"ק יובאו לדיון בוועדת הפרויקטים העליונה ומתי. כך לדוגמה, בפברואר 2014 נדונו 148 פרויקטים בישיבה אחת של הוועדה, ובשלהי 2014 נדונו בוועדה רק 7 מ-80 הפרויקטים שמפ"ק המליץ להעלות לדיון בוועדה.

שלא כנהוג וללא הנמקה לחריגה מהנוהג, לגבי מקצת הפרויקטים שמימנם וביצועם אושר בוועדת הפרויקטים העליונה, נמנעו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר מלשלוח לגורמי החוץ שיזמו את הפרויקטים התחייבויות בדבר מימון הפרויקטים וביצועם. בלוחות 7-8 בגוף הדוח, מפורטות דוגמאות לפרויקטים כאלה.

קבלת החלטות באופן ריכוזי, נטול מגבלות ממשיות ונעדר תיעוד, אגב צמצום השפעתו של הדרג המקצועי (מפ"ק) - עלולה לפתוח פתח לשימוש במשאבים לפי נטיית הלב של מקבלי ההחלטות ובהתאם ליכולת השכנוע של הפונים, שלא בהכרח באופן מושכל ומיטבי. היות וקק"ל היא גוף שחלק מנציגיו נבחרים על פי מפתח פוליטי, קיימת חשיבות להקפדה על קיומם של הליכי קבלת החלטות סדורים, מתועדים ומנומקים היטב, ובקרה על הליכים אלה.

במצב זה של חוסר שקיפות ובהיעדר כללים ברורים ובנסיבות המאפשרות חריגות ושינויים ללא הנמקה, גם לא ניתן לבחון את האופן שבו מילאו נושאי המשרה בקק"ל, שהיו שותפים או מודעים להליכי קבלת ההחלטות בעניין פרויקטים, את חובת הזהירות וחובת הנאמנות החלות עליהם מתוקף תפקידם. בניסיון לברר את העובדות קיבל משרד מבקר המדינה תשובות סותרות מבעלי התפקידים שהיו מעורבים בקבלת ההחלטות, שבהן ייחסו את האחריות להחלטות זה לזה או לצד שלישי. מצב זה הערים קושי על בירור העובדות לאשורן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של בכירי קק"ל בתקופה הנבדקת.

התייחסות לא שוויונית לפרויקטים, ללא הנמקות וללא תיעוד הליכי ההחלטות

קק"ל קבעה כי בקשות למימון פרויקטים יוגשו במישרין על ידי הגופים האלה: רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, תורמים, מפ"ק או גורמים אחרים בקק"ל. גופים או אנשים אחרים רשאים להגיש בקשות רק באמצעות הרשות המקומית שבתחום שיפוטתה הם מבקשים שיתבצע פרויקט (להלן - המגבלה). נמצא כי ההנהלה הפעילה הקודמת במסגרת פעילותה בוועדת הפרויקטים העליונה, לא אכפה את המגבלה לגבי גופים מסוימים, ללא הנמקות וללא תיעוד של הליכי ההחלטה בנושא. בלוחות 9-10 בגוף הדוח מובאות דוגמאות לבקשות שאושרו אף שהוגשו שלא בהתאם למגבלה.

נמצאו הבדלים בהחלטות ועדת הפרויקטים העליונה לגבי שיעור המימון של פרויקטים מאותו הסוג. כך לדוגמה, בניגוד לכלל שנקבע בקק"ל ולפיו היא תממן 50% מעלות הקמת פארק עירוני, נמצאה שונות גדולה בשיעור מימון הקמתם של 27 פארקים עירוניים - בין 25% עד 100%. גם החלטות אלה קיבלה ההנהלה הפעילה הקודמת במסגרת פעילותה בוועדת הפרויקטים העליונה, בלא הנמקות ובלא לתעד את הליכי קבלת ההחלטות. בלוחות 11-15 בגוף הדוח מפורטות דוגמאות להבדלים בשיעור המימון שקבעה ההנהלה לפרויקטים של פארקים עירוניים, שבילי אופניים, אמפיתאטראות, מצפורים ופיתוח נופי בישיבות.

שינויים בהחלטות אגב סטייה מהנהוג

אישור של פרויקט כולל הכרעה, בין היתר, בנושאים אלה: (א) שיעור השתתפות קק"ל במימון עלות ביצוע הפרויקט; (ב) המקור התקציבי להשתתפות הכספית של קק"ל בעלות ביצוע הפרויקט - כספי קק"ל, כספי תרומות או שילוב של שני מקורות אלה; (ג) אופן ביצוע הפרויקט - ביצוע עצמי, נוהל פדיון או שילוב של השניים. אשר למקור התקציבי - ככלל, אישור מימון הפרויקט מכספי קק"ל עדיף לגורם החוץ על פני התניית המימון בגיוס תרומה, ואשר לאופן ביצוע הפרויקט - ההעדפה של קק"ל היא ביצוע עצמי ורק במקרים חריגים אישור נוהל פדיון.

בפרויקטים שנבדקו בביקורת זו ונבחרו אקראית נמצא כי בוצעו בהחלטות שינויים - לגבי היקף המימון, מקורו או אופן ביצוע הפרויקטים - שהיטיבו עם פרויקטים אלה לעומת אחרים, אגב חריגה חוזרת ונשנית מהליכי האישור הנהוגים בקק"ל, בלא שתועדו הליכי קבלת ההחלטות בעניין השינוי והנימוקים לקבלת ההחלטות. בידי קק"ל אין מידע מרוכז ונגיש המאפשר לבדוק את שכיחות התופעה. להלן יפורטו הממצאים העיקריים בעניין הפרויקטים שנבדקו:

כפר הנוער עיינות - מוזיאתר: ועדת הפרויקטים העליונה בראשות חברי ההנהלה הפעילה הקודמת ביטלה בשנת 2013 החלטה שהתקבלה בוועדה בשנת 2010 (שבראשה כיהנה המנכ"לית לשעבר ולא כיהנו בה דירקטורים), ולפיה קק"ל תשתתף במימון הפרויקט בסך של עד 1.3 מיליון ש"ח בתנאי שתגויס תרומה בסכום זה; במקום זאת אישרה הוועדה כי סכום זה ימומן מתקציב מפ"ק. בהיעדר פרוטוקולים של ישיבותיה, לא ניתן ללמוד מה היו שיקולי הוועדה ונימוקיה לבטל את הדרישה לגייס תרומה, ולמה עשתה כן דווקא לגבי פרויקט זה ולא לגבי פרויקטים אחרים שאושרו כמותני תרומה ולא בוצעו בהיעדר תורם שיתמוך בהם. הצורך בהליך קבלת החלטות סדור ומתועד במקרה זה מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שמדובר בפרויקט השייך לגוף שיש לו נציגות בדירקטוריון קק"ל (רשת נעמ"ת).

חולון - חורשות ומסלול אופניים: במהלך סיור שהתקיים בעיר במרץ 2012 הודיע וי"ר קק"ל לשעבר על ביטול החלטת ועדת הפרויקטים העליונה בראשות המנכ"לית לשעבר שהתקבלה בשנת 2010, ולפיה הפרויקט ימומן בידי קק"ל רק בתנאי שתגויס עבורו תרומה; במקום זאת התחייב וי"ר לשעבר לפני ראש העירייה באותו סיור, כי קק"ל תממן מתקציבה את חלקה בעלות הפרויקט (כ-1.15 מיליון ש"ח שהם כמחצית מעלות הפרויקט באותה עת). התחייבות אישית זו היא חריגה מההליך הנהוג בקק"ל לשינוי החלטות הוועדה. באוקטובר 2012, לאחר שהרכב ועדת הפרויקטים העליונה שונה ווי"ר קק"ל לשעבר היה בין העומדים בראשה, אישרה הוועדה בדיעבד את התחייבותו האמורה. בהיעדר פרוטוקולים של הוועדה, לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים לשינוי ההחלטה, ולמה נעשה כן דווקא לגבי פרויקט זה.

רמת גן - הקמת אגף מוסמכים להנדסת תעשייה וניהול במכללת שנקר: הועלה כי נעשו פעולות בלתי תקינות בקק"ל בשנת 2014 שיש חשש שמטרתן הייתה להעביר מימון לפרויקט זה. חשש זה לא ניתן לאשש עד תום בכלים

העומדים לרשות משרד מבקר המדינה. קק"ל מימנה את הפרויקט במיליון ש"ח מתקציבה.

בית החולים איכילוב - גן דנה: קק"ל מימנה וביצעה פרויקט זה, שגורמי המקצוע במפ"ק הטילו ספק אם הוא תואם את פעילותה באותה העת, תוך קבלת שרשרת החלטות החורגות באופן בוטה מהסיכומים ומתהליכי העבודה המקובלים בקק"ל, רובן אף ללא תיעוד של הליכי קבלתן. בכל אלה יש משום פגיעה קשה בהליכי ההחלטה המחויבים. בשל התיעוד החסר, ובשל הגרסאות הסותרות שנמסרו למשרד מבקר המדינה בנושא, לא ניתן לדעת בוודאות מי היה שותף לקבלת ההחלטות החריגות בקשר לפרויקט. בפברואר 2014 אישרה בדיעבד ועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה הקודמת חלק מההחלטות החריגות שלפיהן כבר התחיל הפרויקט להתבצע. ביולי 2015 סיימה קק"ל את ביצוע הפרויקט בעלות של 5 מיליון ש"ח.

זיכרון יעקב - פארק התחושות: בניגוד לסדרי מינהל תקין, התחייבו יו"ר קק"ל לשעבר והמנכ"לית לשעבר, במהלך סיור שקיימו במועצה בספטמבר 2011, כי קק"ל תשתתף במימון הפרויקט ובביצועו. בסיור סוכם כי חלק מהמימון של קק"ל יותנה בגיוס תרומה וכי הפרויקט יבוצע בחלקו בביצוע עצמי. בתחילת שנת 2012, שלא לפי הסיכום האמור ועוד לפני שוועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה הקודמת דנה בתנאי המימון והביצוע של הפרויקט, אישר גורם כלשהו בקק"ל - ללא תיעוד של הליכי הבחינה וההחלטה - כי הפרויקט יבוצע כולו בנוהל פדיון. בשלהי 2012, לאחר שהליכי ביצוע הפרויקט בנוהל פדיון כבר החלו, אישרה הוועדה את ההחלטה כי הפרויקט יבוצע בדרך זו, ואף קבעה כי חלקה של קק"ל במימונו, בסך 4 מיליון ש"ח, ימומן במלואו מכספיה ולא מתרומה - כל זאת ללא תיעוד של הליכי ההחלטה ושל נימוקיה.

בני ברק - שביל אופניים: בשנת 2012 החלה עיריית בני ברק לנקוט פעולות של פדיון על דעת עצמה. ועדת הפרויקטים העליונה בראשות חברי ההנהלה הפעילה הקודמת אישרה את הפעולות האמורות בדיעבד, אגב ביטול החלטה שקיבלה ועדת הפרויקטים העליונה בראשות המנכ"לית לשעבר שלפיה הפרויקט יבוצע בביצוע עצמי ומימון קק"ל יותנה בגיוס תרומה. בהמשך אישרה אותה ועדה, מימון תוספות תקציב לפרויקט, בפדיון ומכספי קק"ל, לביצוע עבודות נוספות בפרויקט שכבר הוחל בהן. בסך הכול אושרה השתתפות קק"ל בפרויקט בסך כ-2.7 מיליון ש"ח (מחצית מעלותו). אישור ביצוע פרויקט בנוהל פדיון, שלא בהתאם לנוהל, רק משום שגורם החוץ שים את הפרויקט קבע "עובדות בשטח", עלול ליצור תקדים שלילי ולתמרץ גורמי חוץ לפעול על דעת עצמם ושלא בהתאם להחלטות הוועדה. על כן יש לנקוט זהירות ושיקול דעת קודם מתן אישור בדיעבד, ויש לנמק אישור זה. הפרויקט המדובר הוא מסוג הפרויקטים שמפ"ק מורגל בביצועו. בהיעדר תיעוד של ישיבות הוועדה, לא ניתן ללמוד על השיקולים והנימוקים להיטיב עם העירייה מבחינת אופן ביצוע הפרויקט והמקור למימון חלקה של קק"ל, ואם בהחלטות על השינויים האמורים נשקלו מלוא השיקולים הרלוונטיים.

קריית מוצקין - פארק הבנים: הפרויקט הוא מסוג הפרויקטים שמפ"ק מורגל בביצועו, ועל כן בפברואר 2013 דחתה ועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה הקודמת את בקשת העירייה לבצעו בנוהל פדיון, ואישרה את מימונו בסכום של כ-4.3 מיליון ש"ח (כמחצית מעלותו המוערכת) בכפוף לביצוע

עצמי. העירייה התחילה בביצוע הפרויקט על דעת עצמה בלי שהמתינה להחלטת ועדת הפרויקטים העליונה. בנסיבות אלה לא ברור מדוע החליטה אותה ועדה, בישיבה מיוחדת שקיימה חודשיים בלבד לאחר קבלת ההחלטה הראשונה, לשנות את החלטתה ולאשר העברת כספים לשם ביצוע בנוהל פדיון דווקא לפרויקט זה ולא לפרויקטים אחרים שאושר לבצעם בביצוע עצמי ותקציבם טרם הוסדר. בהיעדר תיעוד לישיבות הוועדה, לא ניתן לדעת מדוע היטיבה עם העירייה ומה היו השיקולים שנשקלו בעת שינוי ההחלטה.

קצרין - פיתוח סביבתי בישיבה: החלטה שקיבלה ועדת הפרויקטים העליונה בשנת 2012 בעניין ביצוע עצמי של פרויקט זה בוטלה בשנת 2013 ואושר לבצעו בנוהל פדיון, כל זאת ללא כינוס חוזר של הוועדה. את ההודעה (התחייבות) על שינוי ההחלטה, שלח לגורם החוץ מנכ"ל קק"ל, אולם בשל גרסאות סותרות שנמסרו למשרד מבקר המדינה, לא ברורה זהותם של האחראים לשינוי ההחלטה.

אור יהודה - גן התשעה - פארק ספורטק: במאי 2012 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה כי קק"ל תשתתף במימון הפרויקט וכי הוא יבוצע בביצוע עצמי. בהיעדר תיעוד, לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים להחלטה זו שהייתה חריגה מבחינת היקפה הכספי בהתחשב במקור התקציב (7 מיליון ש"ח מתקציב מפ"ק), ומבחינת מקומו של הפרויקט (אזור המרכז). כעבור כמה ימים החליט יו"ר קק"ל לשעבר כי הפרויקט יבוצע במעין שילוב של פדיון וביצוע עצמי, בלי שכינס את הוועדה לדון בכך ובלא לנמק את החלטתו. גם ההחלטה לגופה חורגת מדרכי הביצוע המקובלות של פרויקטים. נוסף על כך, לגבי חלק הפרויקט שיועד לביצוע עצמי נתן יו"ר קק"ל לשעבר לעיריית אור יהודה הנחה בסך 50% בדמי הניהול, ללא כל נימוק; לאחר כמה חודשים הוחלט על מתן תוספת מימון לפרויקט בסך של 100,000 ש"ח מכספי קק"ל, אף שוועדת הפרויקטים העליונה לא דנה בשינוי זה. את ההודעה (התחייבות) על תוספת התקציב שלח לעירייה מנכ"ל קק"ל בספטמבר 2013, אולם בהיעדר תיעוד של אופן קבלת ההחלטה על תוספת זו ובשל גרסאות סותרות שנמסרו בעניין למשרד מבקר המדינה, לא ברורה זהותם של האחראים להחלטה והנימוקים לקבלתה. נמצא כי מדובר בפרויקט שדירקטור בקק"ל הוא בעל זיקה אליו. לכן יש חשש להעדפת הפרויקט על פני פרויקטים אחרים. בנסיבות אלה, מילוי החובה כי קק"ל תקצה את משאביה לפרויקטים על פי אמות מידה ברורות ואגב תיעוד הליכי קבלת החלטות, מקבל שוב משנה תוקף.

שמשי סוללים - שביל טיול וספורט: בנובמבר 2014 ביטלה ועדת הפרויקטים העליונה את החלטתה הקודמת בעניין אופן ביצוע הפרויקט ואישרה את ביצועו בפדיון, ללא נימוקים מתועדים ובניגוד להמלצת מנהל מפ"ק מספטמבר 2014. אף שהוועדה התכנסה בנובמבר 2014 כדי לדון בפרויקטים שהוצגו כדחופים, בהם הפרויקט המדובר, רק במאי 2015 נשלחה למועצה האזורית התחייבות למימון של הפרויקט ולביצועו בחתימת יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר עמית לשעבר. במועד סיום בדיקת הנושא, מאי 2016, הפרויקט טרם בוצע, פרט לחישוף ראשוני של תוואי השביל שנעשה באוגוסט 2014 בנוהל פדיון, באישור מנהל האזור הרלוונטי במרחב הצפון, זאת טרם קבלת אישור ועדת הפרויקטים העליונה לכך. עבודה זו הופסקה אחרי כמה ימים בהיוודע הדבר להנהלת מפ"ק.

יצירת התחייבויות בהיקף של מאות מיליוני ש"ח ללא כיסוי תקציבי

טיפול של ההנהלה הפעילה הקודמת בנושא הוצאת התחייבויות לביצוע פרויקטים היה לא תקין - היא נהגה לאשר ואפשרה לשלוח לגורמי חוץ התחייבויות רבות למימוןם ולביצועם של פרויקטים בהיקף כספי כולל הגדול במאות מיליוני ש"ח מסך התקציב המאושר של מפ"ק, וזאת בלא הרשאה תקציבית הנדרשת בנוגע להתחייבויות מסוג אלה. ועדת הכספים של דירקטוריון קק"ל (להלן - ועדת הכספים) ודירקטוריון קק"ל, אישרו בשנת 2015 בדיעבד תוספת תקציב למימון אותן התחייבויות (להלן - הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד). התנהלות זו משקפת כשל בהליכים לאישור מימון פרויקטים בקק"ל, וביכולתם של הדירקטוריון וועדותיו להתוות מדיניות ולוודא כי הנהלת קק"ל מיישמת אותה.

עפולה - פארק נחל המורה: אף שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה את תנאי ביצועו ומימונו של הפרויקט בנובמבר 2014, בדיון בנושאים שהוצגו כדחופים, ביולי 2015 עדיין לא נשלחה לים (עיריית עפולה), כמקובל, התחייבות למימון ולביצועו של הפרויקט בחתימת יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר עמית לשעבר. באוקטובר 2014 ובפברואר 2015 שלח מנהל מרחב הצפון במפ"ק לעירייה ולגורם שנקבע כמבצע הפרויקט (רשות הניקוז), התחייבויות למימון הפרויקט בידי קק"ל בסכום של 3 מיליון ש"ח שהוא לבדו חתום עליהן, וזאת ללא סמכות - בניגוד לנוהג ולפיו התחייבויות נשלחות בידי היו"רים, ושלא לפי הרשאות החתימה שנקבעו בקק"ל. בהתחייבויות האמורות גם לא צוינו כל התנאים שקבעה ועדת הפרויקטים העליונה למימון הפרויקט וביצועו.

פגישות וסיורים עם גורמי חוץ לגבי פרויקטים, ללא תיעוד דיווח

קק"ל לא קבעה נהלים בנושא אופן קיום הפגישות בין בעלי תפקידים בה לבין גורמי חוץ. נמצא כי בתקופת הביקורת קיים מנכ"ל קק"ל סיורי שטח ופגישות לבחינת פרויקטים אשר רשויות מקומיות וגורמי חוץ אחרים ביקשו שקק"ל תשתתף במימוןם ובביצועם; אך רוב הסיורים וכל הפגישות הללו לא תועדו בכתב, ולכן לא ניתן לדעת אילו פרויקטים נדונו בהם ומה נאמר או סוכם במהלכם. בכמחצית מהסיורים לא השתתפו גורמים מקצועיים ממפ"ק, ובשלושה מהם השתתפו דירקטורים שלא היו חברים בהנהלה הפעילה. לא ידוע מי השתתף בפגישות מלבד מנכ"ל קק"ל וראשי רשויות מקומיות. המנכ"ל לא דיווח על הסיורים והפגישות להנהלה הפעילה שלהנחיותיה הוא כפוף, ואף לא למנהל מפ"ק אשר הסיורים והפגישות נגעו כאמור לפעילות הגוף שבאחריותו.

טיפול לא מספק ולא ראוי בחששות לניגודי עניינים

היעדר בדיקה נאותה של ניגודי עניינים: עד מועד הביקורת לא נדרשו דירקטורים ובעלי תפקידים אחרים בקק"ל לפרט זיקות שעשויות להשפיע על פעילותם בתחומי עיסוקו של מפ"ק, וממילא לא קיבלו הנחיות ספציפיות כיצד לפעול לאור זיקות כאלה.

באוגוסט 2016 טרם הסתיימו ההליכים שהחלה קק"ל לנקוט בעקבות הביקורת לאיתור ניגודי עניינים אצל בעלי תפקידים בה ולטיפול בהם, ועדיין לא נערכו הסדרים כלשהם לניגודי עניינים.

שיתוף דירקטורים שאינם חברי הנהלה פעילה בפרויקטים שיש להם עניין בהם: נמצאו כמה מקרים שבהם יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ואחד מסגני היו"ר לשעבר (מר ליבוביץ') - מי יותר ומי פחות - יצרו תנאים שאפשרו לדירקטורים להיות מעורבים בהליכים הנוגעים לאישור, לתקצוב או לביצוע של פרויקטים שבהם היה לאותם דירקטורים עניין כמפורט בדוח. (א) בפרויקט בעכו היה מעורב מר זאב נוימן, שבמקביל לכהונתו כדירקטור בקק"ל ויו"ר ועדת הדירקטוריון האחראית לנושא גיוס תרומות, כיהן כסגן וכממלא מקום ראש עיריית עכו; (ב) בפרויקטים בקיבוץ לוטן היה מעורב מר מייק ניצן, שבמקביל לכהונתו כדירקטור בקק"ל וכחבר בוועדת משנה של הדירקטוריון העוסקת בענייני מפ"ק (להלן - ועדת מפ"ק), היה חבר בקיבוץ לוטן, חבר במועצה האזורית חבל אילות מטעם הקיבוץ ואחראי לנושא התיירות והפרויקטים בקיבוץ; (ג) בפרויקט באופקים היה מעורב מר יצחק דנינו, דירקטור בקק"ל ותושב אופקים, שלימים נבחר לתפקיד ראש העירייה.

באחת משיבות דירקטוריון קק"ל בשנת 2014 נאמר כי "אין פה חבר שלא דואג לארגון שלו. אין פה אחד. אני יכול להגיד לכם מהקטן עד לגדול. כולם דואגים, כולם מקבלים כספים". דברים חמורים אלה והשתיקה הרועמת של חברי הדירקטוריון לאחריהם מטרידים ביותר וחייבים לשמש נורת אזהרה.

היעדר פיקוח ובקרה בקק"ל על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה

מבקרת הפנים של קק"ל לא הכינה שום דוח ביקורת על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה ועל תהליך קבלת ההחלטות בעניין פרויקטים של מפ"ק, על אף מרכזיות הנושא בפעילות קק"ל.

ועדת מפ"ק לא קיימה בקרה על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה ולא בחנה אם החלטותיה של ועדה זו עולות בקנה אחד עם מדיניות קק"ל בתחום פיתוח המקרקעין ועם תכנית הפיתוח שאישר דירקטוריון קק"ל. ניסיונות לקבוע אמות מידה לבחינת פרויקטים ולאישורם ולמסד הליך שבמסגרתו תדווח ועדת הפרויקטים העליונה לוועדת מפ"ק על החלטותיה לא צלחו, בין היתר מאחר שיו"ר קק"ל לשעבר לא תמך בכך. נמצא כי כל חברי הנהלה הפעילה הקודמת כיהנו

והיו בעלי השפעה גם בוועדת מפ"ק. כהונה מקבילה זו יוצרת ריכוז סמכויות בידי מקבלי ההחלטות, והדבר עלול לפגוע ביכולת של גופי הפיקוח למלא את תפקידם כהלכה ומותיר את מקבלי ההחלטות בעניין פרויקטים ללא פיקוח של ממש. אופן פעילותה של ועדת הפרויקטים העליונה, הרכבה וסמכויותיה לא הובאו לדיון בדירקטוריון קק"ל ולאישורו במשך השנים, כפי שראוי היה שייעשה.

ליקויים בניהול הכספי של פעולות רמ"י במקרקעין שבבעלות קק"ל

אף שרמ"י מנהלת את מקרקעי קק"ל בנאמנות, היא לא העבירה לקק"ל באופן שוטף את מכלול הנתונים הנדרשים לקק"ל לבדיקת הזיכויים והחויבים הנוגעים לניהול המקרקעין שבבעלותה.

יש פער של מיליארדי שקלים, בין האומדן של קק"ל לגבי יתרת החוב שרמ"י חבה לה בגין ניהול מקרקעי קק"ל ובין האומדן של רמ"י לגביה. עצם קיומו של פער זה אינו תקין, והוא מעיב על קשרי הגומלין ביניהן. גם מצב זה הוא תולדה של כשל רב שנים, חמור ויסודי בקיום הוראות האמנה.

ההסדר בין קק"ל למדינה משנת 2015

בנובמבר 2015 חתמו המדינה וקק"ל על הסכם ובו, בין היתר, נקבע מתווה להעברת 2.19 מיליארד ש"ח מקק"ל למדינה למימון פרויקטים שייקבעו בהסכמה בין הצדדים, לבדיקת חובות עבר והסדרתם, להארכת תוקף האמנה עד אוגוסט 2017 בתיקונים המתחייבים מההסכם, ולבחינה משותפת ממועד החתימה של ההסכם עד אוגוסט 2017 (להלן - תקופת הביניים) של האמנה והשינויים הנדרשים בה. משרד מבקר המדינה מברך את קק"ל והמדינה על שהצליחו להגיע להסכמות החשובות שבהסכם זה אולם מצר על העובדה שהן לא ניצלו הזדמנות היסטורית זו כדי להבטיח את מניעת הישנותם של הליקויים המשמעותיים שהועלו בביקורת הנוכחית, אף שמשרד מבקר המדינה הביאם לידיעת הצדדים להסכם לפני חתימתו.

לפי המתווה שבהסכם, לאחר העברת כספים מקק"ל למימון פרויקטים שייקבעו במשותף עם המדינה, עדיין ייוותרו בידי קק"ל כספים שלגביהם תוכל קק"ל להמשיך ולקבל לבדה החלטות בנושא מימון וביצוע של פרויקטים. אולם ההסכם לא התייחס כלל להסדרה הדחופה הנדרשת, בין היתר בתקופת הביניים, במערך פעילות זה של קק"ל, שנמצאו בו ליקויים ניכרים ומהותיים כמתואר בדוח ביקורת זה.

ההסכם הגדיל את הפוטנציאל לליקויים גם מחוץ לתחומי קק"ל, באשר הוא מעניק גם לוועדות המשותפות לנציגי הממשלה וקק"ל שיוקמו לפיו, חופש לקבוע את סדרי עבודתן; הוא אינו מחייב במפורש שהחלטותיהן על חלוקת ה-2.19 מיליארד

ש"ח יתקבלו ברוח העקרונות שפורטו בחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) מיוני 2014 בנושא "מימון פרויקטים לאומיים בידי קק"ל - סדרי עבודה", ואינו קובע מנגנון פיקוח ובקרה על פעילות ועדות אלה.

המתווה מסדיר את אופן בחינת ההתחשבנות בגין העבר בין המדינה לקק"ל והסדרת חובות עבר ככל שיימצא שיש כאלה, אולם ביוני 2016 עדיין לא התגבשו הסדרים המקימים מנגנון משותף לשני הגופים שיהיה בו כדי למנוע יצירת חובות בעתיד.

ההמלצות העיקריות

בדצמבר 2015, לאחר קבלת טיטת דוח הביקורת, מינתה קק"ל צוות שמטרתו לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת ולהטמיעם בקק"ל עד סוף שנת 2016. בחודשים שלאחר מכן, ועוד לפני פרסום דוח ביקורת זה, נקטה קק"ל צעדים לתיקון חלק מהליקויים המתוארים בדוח. על קק"ל, וכן על רשויות מדינה המזכרות בדוח זה, להשלים את מלאכת התיקון בהקדם.

תקציב קק"ל

על קק"ל לפעול בהקדם לקביעת מדיניות ברורה בתחום השימוש בעודפי ההכנסות שלה ולפרסם אותה לציבור. מדיניות זו צריכה להיקבע בהתאם למטרותיה של קק"ל, כך שלמטרתה העיקרית, פיתוח הארץ וההתיישבות בה, יוקצו רוב הכנסותיה ובייחוד הכנסותיה ממקרקעין. על הממשלה לפעול למען יישומה של מדיניות זו, בין היתר באמצעות כינוס מועצת הפיתוח במתכונת שנקבעה באמנה או באמצעות הסדר אחר שייקבע.

על דירקטוריון קק"ל וועדת הכספים לוודא את יישום החלטתם ולפיה - בכל רבעון תקבל ועדת הכספים דיווח על קצב התקדמות הביצוע של הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד וכי כל פרויקט שלא יוחל בביצועו עד דצמבר 2016, יבוטלו האישור לבצעו והתקציב שהוקצה לו.

בחינה ואישור של פרויקטים

אילו פעלה מועצת הפיתוח המשותפת לקק"ל ולממשלה באופן שוטף, מתפקידה היה להסדיר את הליכי הבחינה ואישור של פרויקטים, ובין היתר לקבוע אמות מידה לאישור פרויקטים ולפקח על קבלת ההחלטות בנושא זה. בחלל שנוצר בשל אי-כינוסה של המועצה, ובהעדר הליכים סדורים ומתועדים לקבלת החלטות לבחירת פרויקטים, עיסוקם של דירקטורים בקק"ל, לרבות אלה השותפים בהנהלה הפעילה, בקבלת החלטות פרטניות בעניין פרויקטים, מעורר קושי.

על דירקטוריון קק"ל לבחון שינוי בתהליך הבחינה ואישור של פרויקטים, באופן שמקומם של הדרגים המקצועיים - בדגש על מטה מפ"ק, יהיה משמעותי ומרכזי. על הדירקטוריון לקבוע את מדיניות הפיתוח, לרבות אמות מידה, שעל בסיסה יקבל מפ"ק את ההחלטות בעניין פרויקטים, בפיקוח הדירקטוריון.

על קק"ל לשנות מהיסוד את הליכי קבלת החלטות לגבי מימון וביצוע של פרויקטים, ולהקפיד, בין היתר, על אלה:

1. החלטות בדבר הקצאת כספים למימון וביצוע של פרויקטים יתקבלו על פי אמות מידה ברורות וידועות מראש בנושאים האלה: הגופים הרשאים להגיש בקשות למימון וביצוע של פרויקטים בידי קק"ל, דרכי ההגשה ומועדי ההגשה, אופן בחינת פרויקטים ובחירתם וקביעת סדרי העדיפויות שלהם, שיעור המימון של פרויקטים מאותו הסוג, מקור מימון ההשתתפות של קק"ל בעלות הפרויקט (תרומה, תקציב מפ"ק או שילוב של השניים), אופן ביצוע הפרויקט (ביצוע עצמי, פדיון או שילוב של השניים), ושינוי החלטות.
2. ההיקף הכספי הכולל של הפרויקטים שמימנם יאושר בכל שנה לא יחרוג ממסגרת התקציב המאושר של מפ"ק.
3. דירקטוריון קק"ל יקבע את זהות המשתתפים בוועדה שתעסוק בבחינת פרויקטים ובחירתם, את בעלי זכות ההצבעה בגוף זה ואת הקוורום המינימלי הנדרש לקבלת החלטות בו. הדירקטוריון יקבע גם את ההרכב וסדרי הפעילות של ועדות אחרות בקק"ל שיהיו בעלות סמכות המלצה בעניין פרויקטים, אם ייקבעו ועדות כאלה.
4. הוועדה שתעסוק בבחירת פרויקטים בקק"ל תתכנס בתדירות שתאפשר בחינה ממשית של כל פרויקט והליך קבלת החלטות נאות לגבי דחייתו או אישורו ולגבי מודל התמיכה בו.
5. ההחלטות בדבר הפרויקטים שיועלו לדיון בוועדה שתעסוק בבחינת פרויקטים, לרבות פסילת בקשות על הסף, יתקבלו לפי אמות מידה ברורות וידועות מראש.
6. מהלך הדיונים, ההנמקות, ההמלצות וההחלטות בעניין פרויקטים, יתועדו ויופצו למשתתפים בכל דיון.
7. הגופים שהגישו בקשות למימון וביצוע של פרויקטים יקבלו הודעות על ההחלטות שהתקבלו ותנאים שנקבעו. אם נדחתה הבקשה, יפורטו בהודעה נימוקי הדחייה. כמו כן מוצע כי ההחלטות יפורסמו לציבור הרחב.
8. יקוימו הליכי פיקוח ובקרה שוטפים על קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים לפרויקטים בין היתר באמצעות דיווח עתי על ההחלטות שהתקבלו ועל ביצוען.

על קק"ל לסיים בדחיפות את גיבושו ואישורו של נוהל פרויקטים ולעגן בו, בין היתר, את הכללים בכל הנושאים המפורטים לעיל. את טיוטת הנוהל יש להביא לדיון ואישור בדירקטוריון קק"ל וכן לידיעת ועדת הביקורת של קק"ל הפועלת לפי סעיף 345 לחוק החברות מכוח היותה של קק"ל חברה לתועלת הציבור. מן הראוי שקק"ל תיתן פומבי לנוהל הסופי במסגרת "קול קורא" שיפורסם לציבור הרחב, ותקפיד על יישום הנוהל.

על קק"ל להשלים בהקדם את ההטמעה של מערכות המידע הדרושות לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת, בין היתר לשם מניעת קיומו של מידע חלקי וסותר על

הליכי קבלת ההחלטות בעניין פרויקטים, לשם שימור הידע הארגוני בנושא ולהגברת הבקרה ויכולת הפקת הלקחים.

על קק"ל והמדינה להקפיד כי גם בפורומים המשותפים להן הליכי קבלת ההחלטות על מימון פרויקטים ינוהלו על פי העקרונות המנחים של עיקרי הנורמות של המשפט הציבורי, וביניהם שקיפות, הגינות, פעולה על פי אמות מידה ברורות וללא משוא פנים, וכן קיום בקרה על הליכים אלה, כאמור בהמלצות דוח זה ובחוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) מיוני 2014.

פגישות וסיוורים עם גורמי חוץ

על בעלי תפקידים בקק"ל - לרבות חברי ההנהלה הפעילה, מנכ"ל קק"ל ויתר חברי ההנהלה המורחבת - שיקיימו פגישות וסיוורים עם גורמי חוץ בעניין פרויקטים קיימים ופוטנציאלים, להקפיד כי ישתתפו בהם נציגי הדרג המקצועי של מפ"ק, לתעד אותם בתרשומת שתופץ למשתתפים וכן לדווח עליהם לגורמים רלוונטיים אחרים בקק"ל.

הסדרים למניעת ניגודי עניינים

על בעלי תפקידים בקק"ל להימנע מלהיכנס למצב שבו הם עלולים להיות בניגוד עניינים, ואם יש בידם ספק בדבר הימצאותם במצב האמור עליהם לבקש חוות דעת משפטית בנושא מבעוד מועד. כאשר נושא משרה בקק"ל ער לכך שנושא משרה אחר בקק"ל נקלע למצב של ניגוד עניינים, הרי שעליו להתריע על כך מכוח חובת הנאמנות שיש לו כלפי החברה ולפעול לכך שהחלטות קק"ל יתקבלו באופן תקין וללא שיקולים זרים.

על קק"ל לסיים בהקדם גם את הליך איתור הזיקות וניגודי העניינים של בעלי תפקידים בה וקביעת הסדרים למניעתם. מכאן ולהבא ראוי שכבר עם כניסתו של בעל תפקיד לקק"ל הוא ידווח על זיקותיו או פעילויותיו שעלולות לגרום לניגוד עניינים, וייקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים, אם הדבר יידרש. מן הראוי שקק"ל תביא את ההסדרים שיקבעו לידיעת ועדת הביקורת שלה הפועלת לפי סעיף 345 לחוק החברות.

מן הראוי שוועדת הביקורת של קק"ל הפועלת לפי סעיף 345 לחוק החברות, תשקול אם יש מקום להגביל את חברותם של חברי ההנהלה הפעילה בוועדת מפ"ק, כל עוד הם עוסקים בבחירת פרויקטים, ותביא לפני הדירקטוריון את מסקנותיה.

התחשבות כספית בין קק"ל למדינה

על רמ"י להקפיד להעביר לקק"ל באופן שוטף את מכלול הנתונים שעשויים להשפיע על הזיכויים והחייבים הנוגעים לניהול המקרקעין שבבעלות קק"ל ולאפשר לה לבצע בקרה שוטפת בנושא.

על רמ"י וקק"ל לעשות כל שלאל ידן על מנת לסיים ולהסדיר בהקדם את מחלוקות העבר הכספיות ביניהן הנוגעות לאמנה, ולהנהיג מנגנון משותף למניעת יצירת חובות עתידיים.

הפיקוח על פעולות קק"ל לתיקון הליקויים

על דירקטוריון קק"ל לוודא שבקק"ל מיושמים כראוי עקרונות הממשל התאגידי, לרבות באמצעות בקורות נאותות הנדרשות לנוכח ממצאי דוח זה בכל הנוגע לאישור המימון והביצוע של פרויקטים.

מן הראוי כי ועדת הביקורת של קק"ל, הפועלת מתוקף היותה של קק"ל חברה לתועלת הציבור, תבדוק, במסגרת סמכויותיה, כי קק"ל תתקן את הליקויים המפורטים בדוח זה.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת ליבה של רשות התאגידים במשרד המשפטים, האמונה על הפיקוח על פעילותן של חברות לתועלת הציבור, לליקויים שעלו בביקורת זו לגבי פעילותה של קק"ל, על מנת שהרשות תבחן את האפשרות לטפל בעניינים המצויים בתחומי סמכותה.

הסדרת היחסים בין המדינה לקק"ל

אם תבוטל האמנה, וכפועל יוצא מכך תתבצע היפרדות במקרקעין בין קק"ל למדינה, מוצע כי הממשלה תפעל למען הגעה להסדר חלופי מוסכם, וכי במסגרת הסדרת המחויבויות ההדדיות שיעוגנו בהסדר זה תבטיח הממשלה בין היתר את מעורבותה בקביעת מדיניות הפיתוח של מקרקעי ישראל, לרבות מקרקעי קק"ל, ותפקח על ביצועה.

אם תחודש האמנה, יש להקפיד בין היתר כי מועצת הפיתוח או הגוף החלופי שייקבע יגבשו מדיניות פיתוח מקרקעין שתתבסס על בחינת כלל צורכי הייעור, הפיתוח וההכשרה של הקרקע וקביעת יעדים וסדרי עדיפויות מבחינת סוגי הפיתוח ואזורי הפיתוח; יהיו מעורבים באישור התקציב של פעילות הפיתוח לרבות בקביעת חלוקת התקציב בין תחומי הפיתוח השונים וסדרי העדיפויות שלהם וכן בבקרה על ביצוע התקציב; ויפקחו על פעולות מפ"ק בין היתר באמצעות הבטחת קיומם של נהלי עבודה. על הממשלה להטיל על אחד השרים להיות אחראי, בין יתר תפקידיו, לביצוע האמנה.

סיכום

לקק"ל תרומה היסטורית, מאז הקמתה בשנת 1901, להגשמת החזון הציוני של ההתיישבות בארץ. פעילותה אחרי הקמת המדינה נועדה בעיקר לפיתוח הקרקע והפרחתה. ממשלת ישראל, המופקדת על קרקעות המדינה ואשר מרבית המקרקעין בישראל הם בבעלותה, התקשרה בשנת 1961 עם קק"ל באמנה המסדירה את הטיפול בכל מקרקעי ישראל. העקרונות שקבעו קק"ל והמדינה באמנה היו אמורים להניח את הבסיס למערך נרחב ומשמעותי של קשרי גומלין ופעולות שיימשכו שנים ויסייעו לפיתוח מקרקעי ישראל בידי קק"ל. דוח זה מציג כשלים מהותיים שנוצרו בשל המחדל רב השנים של אי-קיום קשרים ופעולות כאלה כנקבע באמנה.

בפעולות נקודתיות לתיקון הליקויים שצוינו בדוח ביקורת זה, אין די. האינטרס הציבורי מחייב כי המדינה וק"ל ישנו ללא דיחוי ובאופן שורשי את דפוסי פעולתן בנושאים האלה:

1. על קק"ל לשנות את התרבות הארגונית הנוהגת בה ולהטמיע בקרב מנהליה את העובדה כי הכסף שהם מנהלים הוא ממונו של אחר - העם היהודי בארץ ובתפוצות - שניתן במרביתו באופן וולונטרי. קק"ל משמשת מאז הקמתה נאמן של העם היהודי, ומכוח האמנה גם נאמן של המדינה בנושא פיתוח מקרקעי ישראל. על כן על קק"ל להשתמש בזכויות ובחובות הכרוכות בניהול הכספים שבידיה, באחריות יתרה, בשקיפות ותוך הקפדה על נורמות מוגברות של מינהל תקין. הפרת האיוון בין הדרג הפוליטי בקק"ל לבין הדרג המקצועי בה במסגרת הליכי קבלת החלטות בדבר הקצאת עשרות ואף מאות מיליוני ש"ח לפרויקטים ציבוריים מדי שנה, כפי שהועלתה בביקורת הנוכחית - היא בבחינת "דגל שחור", ועל קק"ל לשנות בדחיפות ומן היסוד דרך פעולה זו. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח הגידול שחל במספר הדירקטורים הפעילים בהנהלת קק"ל במהלך ביצוע הביקורת.

2. קק"ל מגייסת כספים כבר יותר ממאה שנה לשם פיתוח קרקעות במדינה והגשמת חזון ההתיישבות בארץ. על ממשלת ישראל להטמיע את העובדה כי מוטלת עליה האחריות לוודא כי הקצאת כספי הציבור מקופתה של קק"ל, תתבצע למען פיתוח הארץ, באופן תקין וכיאות, בתיאום ובשותפות הולמים עם צרכי המדינה - כל זאת, בשים לב למאפייניה הייחודיים של קק"ל וליעדים המפורטים במסמכי היסוד שלה. אחריות זו מקבלת משנה תוקף מאחר שמכוח האמנה פועלת קק"ל בכל מקרקעי ישראל.

בשל זיקת ביקורת מוגבלת עסקה הביקורת הנוכחית בקק"ל רק בתחום של פיתוח הקרקע, שלגביו בוצעה כאמור הסדרה כללית שבאה לידי ביטוי באמנה. הליקויים החמורים שהועלו לגבי דרך פעולתה של קק"ל בתחום ראשון זה שבוקר על ידי מבקר המדינה, מלמדים על הצורך הדחוף בביקורת חיצונית ניכרת גם על פעולותיה האחרות. יובהר כי אין בממצאי דוח זה כדי להטיל דופי בפעולה הרב של קק"ל למען פיתוח הארץ ובחשיבות המשך פעילות זו. משרד מבקר המדינה הביע דעתו, דווקא נוכח חשיבות פעילותה הציבורית של קק"ל, ועל מנת לוודא שהיא תמשיך בתנופת העשייה באופן תקין, יעיל ומיטבי, כי יש להחיל את ביקורת המדינה על כל תחומי פעילותה, ויפה שעה אחת קודם.

בשנים האחרונות נעשו מספר ניסיונות ממשלתיים, שלא צלחו, להחיל את ביקורת המדינה על קק"ל. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בסמוך לסיום גיבוש דוח ביקורת זה, אישרו מוסדותיהם המוסמכים של קק"ל ושל ההסתדרות הציונית העולמית, נוסח של טיוטת הסכם בין קק"ל לבין הממשלה להחלת ביקורת המדינה על קק"ל לפי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה¹⁴. בהמשך לכך, הובאה בישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 20.11.16 הצעת החלטה לממשלה לפעול, בהסכמת קק"ל, להחלת ביקורת המדינה על קק"ל, ולאצול לראש הממשלה את

14 בסעיף זה נקבע: "ואלה הגופים (בחוק זה - גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר: ... (6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה".

הסמכות לחתום על הסכם עם קק"ל לשם החלת ביקורת זו, בתיאום עם מבקר המדינה. להצעה צורפו טיוטת ההסכם שאישרה קק"ל וכן מכתביהם של מבקר המדינה ושל יו"ר קק"ל המצדדים בחתימת ההסכם ומברכים עליו. אולם ההצעה לא התקבלה, ולפי החלטת הממשלה, הנחה ראש הממשלה להקים צוות בהרכב של ארבעה שרים ומזכיר הממשלה "אשר יבחן יגבש דרכים להגברת השקיפות והביקורת על פעולותיה המינהליות של הקרן הקיימת לישראל וזאת מבלי לפגוע ביכולתה של קק"ל לממש את יעדיה הלאומיים וליישם את המטרות שלשמן היא קיימת. המלצות הצוות יובאו לראש הממשלה".

ביצוע השינויים הנדרשים בדרך פעולתן של קק"ל והממשלה נוכח ממצאי דוח זה, והחלת ביקורת המדינה על כל פעולותיה של קק"ל, יסייעו להגברת אמון הציבור בה ויתרמו לחוסנה של קק"ל ולהבטחת פעילותה ותרומתה הייחודית, לרווחת העם היהודי, תושבי מדינת ישראל והדורות הבאים.

מבוא

לקרן הקיימת
לישראל (קק"ל)
תרומה היסטורית
ברכישת אדמות
ובעזרה ניכרת
להתיישבות בארץ
ולפיתוחה

לקרן הקיימת לישראל (קק"ל) תרומה היסטורית ברכישת אדמות ובעזרה ניכרת להתיישבות בארץ ולפיתוחה. פעילותה מתפרסת בכל רחבי הארץ וכוללת, בין היתר, טיפול בתחומים של ייעור, הגנה על איכות הסביבה, שיקום נחלים, הכשרות חקלאיות, הקמת תשתיות ליישובים חדשים, הקמת מאגרי מים ופארקים עירוניים, פריצת דרכים, חינוך, תיירות, וכן מחקר ופיתוח בתחומי חקלאות וסביבה. בפעולתה בתחומים אלה תורמת קק"ל רבות לרווחתם של תושבי ישראל והמבקרים בה.

קק"ל הוקמה בשנת 1901 על פי החלטת הקונגרס הציוני החמישי של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - ההסתדרות הציונית) כדי לרכוש בתרומות העם היהודי קרקעות בארץ ישראל. בזמנו, קק"ל נחשבה לאחד מהמוסדות הלאומיים של המדינה שבדרך. במשך השנים נוסף לקק"ל ייעוד מרכזי נוסף - הכשרתן של קרקעות בארץ להתיישבות יהודית וגאולתן מהשממה. בשנת 1907 נרשמה קק"ל כחברה פרטית באנגליה, ובשנת 1920 נרשמה כחברה זרה בארץ ישראל. בשנת 1953 נחקק חוק קק"ל אשר עיגן את מעמדה המשפטי של קק"ל כחברה פרטית בישראל. בספטמבר 2014 רשם ההקדשות במשרד המשפטים רשם את קק"ל בפנקס החברות לתועלת הציבור, לפי סעיף 345 לחוק החברות¹⁵.

מוסדותיה המנהלים של קק"ל: הקונגרס הציוני מתכנס לפחות אחת לארבע שנים. צירי הקונגרס הם נציגים נבחרים מהקהילות היהודיות בכל העולם. ככלל, מספרם לא יעלה על 525, מהם 38% מישראל, 29% מארצות הברית ו-33% מיתר התפוצות. לגבי הצירים מישראל, נקבע בחוקת ההסתדרות הציונית שהם ייבחרו בהתאם ליחסי הכוחות בין המפלגות הציוניות בכנסת האחרונה שנבחרה לפני התכנסות הקונגרס. הקונגרס בוחר בוועד הפועל הציוני, המונה כ-170 חברים, תוך שמירה על התפלגות הנציגים כמתואר לעיל. הוועד הפועל משמש כאספה הכללית של קק"ל המתכנסת אחת לשנה. האספה הכללית של קק"ל בוחרת את דירקטוריון קק"ל, המונה עד 37 חברים ותפקידו להתוות את מדיניות קק"ל ולקבוע את דרך פעילותה. כך שבפועל חלק מן הדירקטורים בקק"ל נבחרים על פי מפתח פוליטי. לפי תקנון קק"ל בנוסחו במועד 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, והם קיבלו שכר מקק"ל (יתר הדירקטורים בקק"ל לא קיבלו שכר). בנוסף, פעלו בקק"ל הנהלה מצומצמת בראשות הדירקטורים הפעילים, והנהלה מורחבת בראשות המנכ"ל. יצוין כי בקק"ל אין הגדרה ברורה באשר לחלוקת הסמכויות בין המוסדות המנהלים האמורים (הנהלה פעילה, הנהלה מצומצמת והנהלה מורחבת).

15 בחוות דעת ממרץ 2014, בה התייחס המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) למעמדה של כל קק"ל, הוא קבע כי קק"ל כולה היא במהותה חברה לתועלת הציבור, היינו חברה שבתקונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים. בהתבסס על חוות דעת זו, רשם ההקדשות במשרד המשפטים רשם את קק"ל כחברה לתועלת הציבור, חרף התנגדותה.

דירקטוריון קק"ל שכיהן במועד הביקורת החל במילוי תפקידו בינואר 2012. באותו החודש בחר הדירקטוריון את מר אפי שטנצלר ליו"ר דירקטוריון קק"ל (להלן - יו"ר קק"ל לשעבר), את מר אלי אפללו ליו"ר העמית (להלן - היו"ר העמית לשעבר), את מר מנחם לייבוץ לסגן היו"ר ואת מר גאל גרינוולד לסגן היו"ר (להלן - סגני היו"ר לשעבר); מנכ"ל קק"ל במועד הביקורת, מר מאיר שפיגלר, נכנס לתפקידו במאי 2013 (להלן - מנכ"ל קק"ל). המנכ"לית הקודמת, גב' יעל שאלתיאלי, כיהנה בתפקידה מספטמבר 2009 עד אפריל 2012 (להלן - מנכ"לית קק"ל לשעבר)¹⁶. באוקטובר 2015 התקיימו בחירות לקונגרס הציוני ה"ז. בעקבות זאת, בנובמבר 2015, סיימו יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר את תפקידם בקק"ל (להלן ייקראו יחד ארבעת נושאי משרה אלה - ההנהלה הפעילה הקודמת), ודירקטוריון קק"ל בחר במר דני עטר ליו"ר דירקטוריון קק"ל, בד"ר עוזי לנדאו ליו"ר העמית וכן חמישה סגנים ליו"ר קק"ל - מר שלמה דרעי, מר ארנן פלמן, מר זאב נוימן, מר מייק ניצן ומר ניסן צ'אליק (להלן ייקראו יחד שבעת נושאי משרה אלה - ההנהלה הפעילה החדשה)¹⁷.

להלן יוצג בתרשים 2 מבנה המוסדות המנהלים של קק"ל בתקופת ההנהלה הפעילה הקודמת:

16 מאפריל 2012 ועד מאי 2013 כיהן בקק"ל ממלא מקום המנכ"ל.

17 הגדלת מספר סגני היו"ר לחמישה היא תולדה של ההסכם הקואליציוני שנכרת לקראת הקונגרס הציוני ה"ז, בעקבותיו תוקן תקנון קק"ל בנושא זה ונמחקה המגבלה בעניין מספר סגני היו"ר. ביולי 2016 מסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי נוכח רישומה כחברה לתועלת הציבור, ובהתאם לתקנות מיוחדות שהותקנו בנושא והנוגעות לקק"ל, רק יו"ר קק"ל מקבל שכר ואילו יתר חברי ההנהלה הפעילה החדשה אינם מקבלים שכר. יצוין כי ביוני 2016 התפטר ד"ר לנדאו מתפקידו כיו"ר עמית בקק"ל, ובאוגוסט 2016 מונה מר שמעון סוסן למלא תפקיד זה.

תרשים 2: המוסדות המנהלים של קק"ל בתקופת ההנהלה הפעילה הקודמת



* בשנים 2012-2014 פעלו בקק"ל שמונה ועדות דירקטוריון: כספים, משאבי אנוש, תקשורת וקשרי ציבור, גיוס משאבים, פיתוח קרקע, חינוך, מקרקעין וביקורת. בשנת 2015, בשל ההכרה בקק"ל כחברה לתועלת הציבור, החלה לפעול בקק"ל ועדת ביקורת חיצונית לפי סעיף 345 לחוק החברות.

** מנכ"ל קק"ל, היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר מסרו למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי המנכ"ל נכח בישיבות ההנהלה המצומצמת מתוקף תפקידו לדווח, לספק נתונים ובעיקר לקבל הוראות לביצוע, וכי הוא לא היה חלק ממקבלי ההחלטות או בעל זכות הצבעה בפורום זה. יצוין כי משרד מבקר המדינה לא בדק את פעילות ההנהלה המצומצמת ואת אופן קבלת ההחלטות בה.

האמנה: עם הקמת המדינה גדל משקלו של הייעוד המרכזי השני של קק"ל - הכשרת הקרקע וגאולתה מהשוממה. מאחר שהבעלות על קרקעות המדינה נחלקה בעיקר בין שני בעלים - המדינה וקק"ל, נוצרה כפילות בפעולות שביצעו גופים אלה במסגרת ניהול הקרקע ופיתוחה. כדי להביא ליעילות ולחיסכון בפעילותן של המדינה וקק"ל, לרכז בידי המדינה את כל התפקידים הנוגעים לניהול האדמות, לשימורן ולטיפול בהן, ולסייע לקק"ל במילוי הייעוד של גאולת הקרקע מן השוממה, חתמו הממשלה וקק"ל בשנת 1961 על האמנה ובה סיכמו כי יוקם מינהל מקרקעי ישראלי¹⁸ אשר ירכז את ניהול המקרקעין של המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח¹⁹ (כלומר, כל מקרקעי ישראל), ועל הקמתו של מינהל פיתוח קרקע (מפ"ק) בקק"ל שיעסוק בפיתוח, בהכשרה ובייעור של כלל מקרקעי ישראל²⁰.

ניהול מקרקעי ישראל: שטח מדינת ישראל הוא כ-21 מיליון דונם, כ-7% מהם בבעלות פרטית. היתר, כ-93% משטחה, הם מקרקעי ישראל המנוהלים בנאמנות בידי רמ"י: כ-70% מכלל שטח המדינה הוא בבעלות המדינה, כ-11% בבעלות רשות הפיתוח וכ-12% (שהם כ-2.5 מיליון דונם) בבעלות קק"ל. יצוין כי בעת הקמת המדינה היו בבעלות קק"ל כמיליון דונם, ולאחר קום המדינה רכשה קק"ל מרשות הפיתוח קרקעות ששטחן כ-1.35 מיליון דונם. רמ"י מתכננת, מפתחת ומשווקת את מקרקעי ישראל עבור בעליהם הרשומים. להלן תוצג בתרשים 3 התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל:

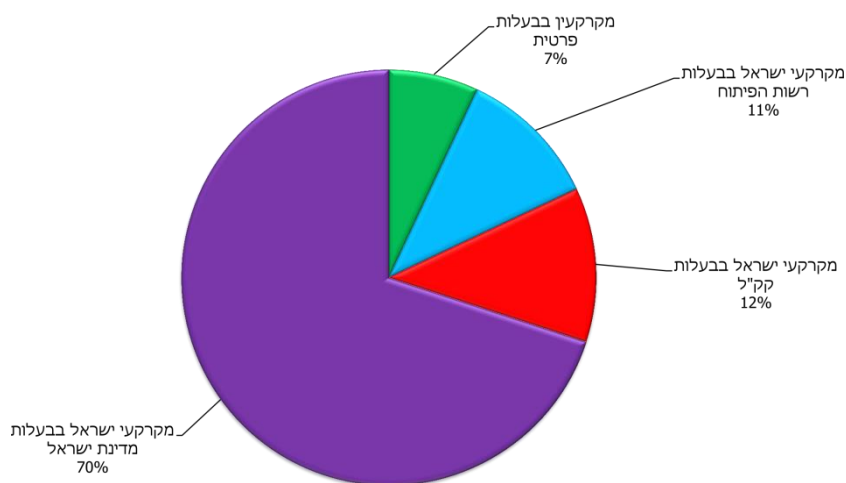
18 מינהל מקרקעי ישראל הוקם בשנת 1960 מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. במרץ 2013 הוסב המינהל לרמ"י. האמנה נחתמה כאמור בשנת 1961, אולם עקרונותיה - ובכללם הקמת מינהל מקרקעי ישראל - גובשו עוד קודם לכן בעקבות המלצות ועדה שמיה בשנת 1957 ראש הממשלה דאז.

19 רשות הפיתוח היא גוף ממשלתי שהוקם בשנת 1951 על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950. הרשות יועדה לנהל את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות, ואת הקרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), התש"ג-1953.

20 גם מפ"ק הוקם בהסכמה בין הממשלה לקק"ל בשנת 1960, טרם חתימת האמנה.

מפ"ק הוא לב לבה
של קק"ל והזרוע
הביצועית להשגת
ייעודה המרכזי של
קק"ל מאז הקמת
המדינה

תרשים 3: התפלגות הבעלות על הקרקעות בישראל



יצוין כי בניכוי קרקעות מחוז דרום (שרובן לא מיושבות), בבעלות קק"ל 1.9 מיליון דונם (כ-22% מהמקרקעין בשטח המדינה בצפון ובמרכז שהם אזורי הביקוש העיקריים לבנייה). כשליש מכלל הקרקעות במחוז מרכז המנוהלות ברמ"י הן בבעלות קק"ל. הכנסותיה²¹ (ברוטו) של קק"ל בשנים 2011-2015 עבור קרקעות הנמצאות בבעלותה ומנוהלות בידי רמ"י הסתכמו בכ-9.6 מיליארד ש"ח²².

פיתוח מקרקעי ישראל: מפ"ק הוא לב לבה של קק"ל והזרוע הביצועית להשגת ייעודה המרכזי של קק"ל מאז הקמת המדינה - פיתוח והכשרה של מקרקעי ישראל בכל רחבי הארץ, הן אלה שבבעלות קק"ל והן אלה שבבעלות המדינה ורשות הפיתוח. מפ"ק מטפל, בין היתר, בכל פעולות הייעור בישראל, ובכלל זה תחזוקה של יערות קיימים, נטיעת יערות, פעולות לקליטת קהל מטיילים ביערות, סיוע לבעלי עדרי בקר וצאן ברעייה ביער ובשטחים פתוחים; בסיוע למגזר החקלאי ולהתיישבות, בעיקר בפריפריה, באמצעות הכשרות חקלאיות; בסלילת דרכי ביטחון חקלאיות; בתמיכה בפעילות מחקר ופיתוח במרכזי מחקר פריפריאליים חקלאיים; בהכשרת תשתית ליישובים חדשים בפריפריה; בסיוע למשק המים באמצעות הקמת מאגרי מים ושיקום נחלים; ובפיתוח סביבתי ירוק (כגון: הקמת פארקים וגינות, וסלילת שבילי טיול וספורט) ברשויות מקומיות (להלן יוגדרו כל פעולות הפיתוח של מפ"ק - פרויקטים).

בראש מפ"ק עומד מנהל מפ"ק²³. במועד הביקורת שימש מר קובי מור כמנהל מפ"ק. מפ"ק פועל באמצעות שלושה מרחבים שאחראים לאזורים שונים במדינה - צפון, מרכז ודרום. בראש כל מרחב עומד מנהל מרחב. כל מרחב נחלק לשלושה אזורים

21 מחכירה, מהשכרה, ממתן הרשאה לשימוש וכדומה.

22 מתוך סכום זה, שלמה קק"ל הוצאות לרמ"י בסך כ-3.7 מיליארד ש"ח כך שהכנסותיה נטו מניהול הקרקעות הסתכמו בתקופה זו בכ-5.9 מיליארד ש"ח (הנתונים לשנת 2015 מבוססים על טיטות המאזנים הכספיים של קק"ל).

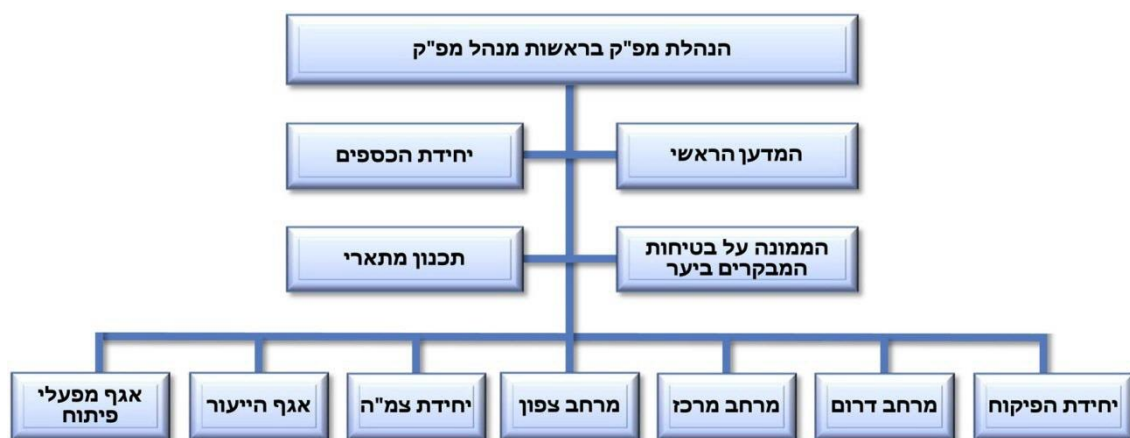
23 בעניין מינוי מנהל מפ"ק, ראו להלן עמ' 176.

בשנים 2011-2014
מימנה קק"ל,
באמצעות מפ"ק... את
ביצועם של 797
פרויקטים ברחבי
הארץ... בהיקף כספי
כולל של כ-962 מיליון
ש"ח

שבהם פועלות מחלקות העוסקות בפרויקטים ביער ויחידות ביצוע שנותנות שירותים לכל הפרויקטים באזור. את הפרויקטים מבצע מפ"ק באמצעות קבלני משנה שהוא שוכר או באמצעות עובדים וכלים שלו (ביצוע עצמי), ולחלופין באמצעות תשלום לגוף החיצוני שזים את הפרויקט, המבצע אותו באמצעות קבלני משנה שלו (נוהל פדיון). בשנים 2011-2014 מימנה קק"ל, באמצעות מפ"ק, בסך הכול את ביצועם של 797 פרויקטים ברחבי הארץ, מרביתם בביצוע עצמי, בהיקף כספי כולל של כ-962 מיליון ש"ח. בשנים האמורות התקציב הכולל של מפ"ק הסתכם בכ-1.7 מיליארד ש"ח, ושיעורו היה כ-59% מתקציב קק"ל.

בשנת 2014 כ-600 (כ-66%) מ-900 עובדי קק"ל עבדו במפ"ק, מהם כ-50 עובדי מטה. המבנה הארגוני של מפ"ק כולל: הנהלת מפ"ק; שלושת המרחבים; המדען הראשי של מפ"ק הנותן ליווי מקצועי בתחומים מיוחדים כגון צפרות, שיקום נחלים, ארכאולוגיה ומורשת; אגף תכנון, האחראי לתכנון אסטרטגי ארוך טווח, לייצוג קק"ל בוועדות סטטוטוריות, להדרכה ולליווי מקצועי של מתכנני המרחבים; יחידת צמ"ה, שמפעילה כ-20 כלים של ציוד מכני הנדסי המשמשים לביצוע חלק מהפרויקטים; אגף הייעור, המתווה מדיניות ופועל בתחומים אלה - ייעור, אקולוגיה, מרעה ולחימה במדבור; ואגף מפעלי פיתוח, אשר אחראי לכל שלבי ביצוע הפרויקטים, לגיבוש מדיניות הפיתוח במטה מפ"ק ולמתן סיוע למהנדסי המרחבים. להלן בתרשים 4 יוצג המבנה הארגוני של מפ"ק:

תרשים 4: המבנה הארגוני של מפ"ק



פעולות הביקורת

האמנה מקימה ליד קק"ל מועצה לענייני הכשרת מקרקעין ופיתוחם (מועצת הפיתוח), בהרכב של שישה חברים שהממשלה תמנה ושבעה חברים שקק"ל תמנה, ובראשות יו"ר קק"ל. לנוכח זאת התחומים האמורים להיות נתונים לטיפול של המועצה על פי האמנה, נתונים לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה. יצוין כי המועצה אינה פועלת מתחילת שנות השבעים של המאה העשרים, אך סעיפי האמנה המקימים אותה עדיין בתוקף.

בביקורת, שהתבצעה בחודשים אוגוסט 2014 - אוקטובר 2015 (להלן - הביקורת הנוכחית), בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישום הוראות האמנה בין מדינת ישראל לקק"ל בכל הנוגע לפיתוח מקרקעי ישראל בידי קק"ל, ובכלל זה קביעת מדיניות הפיתוח של מקרקעי ישראל, קביעת תקציב הפיתוח של מפ"ק והפיקוח על ניצולו, ותהליכי קבלת ההחלטות לגבי אישור תכנית הפיתוח של מקרקעי ישראל ולגבי הפרויקטים שבתכנית. כמו כן נבדק ההסדר בין המדינה לקק"ל משנת 2015 שעוסק בעניינים הנוגעים לאמנה. נוסף על כך נבדקה ההתחשבות הכספית בין המדינה ובין קק"ל בהתאם לאמנה; יצוין כי חלק מממצאי הביקורת הנוגעים להתחשבות זו אינם כלולים בדוח הנוכחי. בקשה של קק"ל להטיל חסיון על חלק זה בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מצויה בהליכי בחינה של ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

עיקר הביקורת נעשתה בקק"ל. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות, ברמ"י, במשרד הביטחון, במשרד ראש הממשלה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד לפיתוח הפרירה, הנגב והגליל, במשרד האוצר, בכמה רשויות מקומיות ובגופים נוספים. יובהר כי הביקורת הנוכחית התמקדה בבדיקת תהליך אישורם של פרויקטים בתחום פיתוח הקרקע והכשרתה, להבדיל מפרויקטים של ייעור. בחלק מהנושאים נעשתה בדיקת מעקב עד אוגוסט 2016.

יצוין כי לטענת קק"ל חלק מהוראות האמנה בנוגע לתפקיד שהוטל עליה שונו ברבות השנים באורח יסודי ומהותי, כמפורט להלן: קק"ל טוענת כי מועצת הפיתוח המוזכרת באמנה בוטלה הלכה למעשה ואינה קיימת עוד. מועצת הפיתוח הוחלפה בוועדה משותפת לקק"ל, לרמ"י ולאגף התקציבים במשרד האוצר, שהוקמה על פי הסכם ממרץ 1975 (להלן - הסכם 1975), ובוועדת מנכ"לים לתיאום שהוקמה לפי הוראת נוהל של שר החקלאות משנת 1977 שאימצה את הסכם 1975. לטענת קק"ל גם הוועדה המשותפת לא פעלה, ובעקבות כך חדלה הממשלה מלבצע עבודות הכשרה באמצעות קק"ל. עוד טוענת קק"ל כי מפ"ק במובן שנקבע באמנה ומוצג בדוח ביקורת זה נבדל מחטיבת הביצוע של קק"ל הפועלת כיום ומכונה מפ"ק. לטענת קק"ל, מפ"ק אינו משמש עוד כזרוע הביצוע של ממשלת ישראל בכל תחומי פיתוח הקרקע והכשרתה וכקבלן מבצע בלעדי כפי שלטענת קק"ל נקבע באמנה, אלא משמש את קק"ל בפעילותה הוולונטרית והעצמאית להשגת מטרותיה. מפ"ק מחויב לממשלה רק בתחומי הייעור ולא בתחומי פיתוח הקרקע והכשרתה, והפרויקטים שהוא מבצע כיום אינם פעולות הכשרה ופיתוח כמובן באמנה, אלא פעילות שקק"ל מממנת כמוסד עצמאי, והמדינה אינה משתתפת במימון, שלא לפי האמנה.

משרד מבקר המדינה דוחה את טענות קק"ל, ולהלן הנימוקים העיקריים לכך: הסכם 1975 נועד להסדיר שיתוף פעולה בין רמ"י למפ"ק, והוא אינו בא במקום האמנה אלא עוסק בהרחבת פעילותו של מפ"ק מעבר למה שנקבע באמנה; כמו כן, לא נמצאה אסמכתה המאששת את הבחנתה של קק"ל בין תחום הייעור, שהיא עדיין מחויבת לעסוק בו מכוח האמנה, ובין תחום פיתוח הקרקעות והכשרתן שלשיטתה היא אינה מחויבת לעסוק בו עוד מכוח האמנה. נהפוך הוא, במסמכים שנכתבו לאחר הסכם 1975 אישרו קק"ל והמדינה במפורש כי קק"ל ביצעה ועדיין מבצעת מכוח האמנה פרויקטים של פיתוח והכשרה ולא רק פרויקטים של ייעור, ובשנות התשעים של המאה העשרים קק"ל אף קיבלה מהמדינה תמורה עבור פעולות פיתוח שביצעה במקרקעין שבבעלות המדינה; כמו כן, במסמכים מאוחרים טענה קק"ל כי הוראת האמנה העוסקת במועצת הפיתוח עדיין בתוקף ואף הביעה רצון בחידוש פעילותה של המועצה; בשנים האחרונות טענה קק"ל כי המדינה מפרה את הוראות האמנה, וכי על המדינה להשיב לה, כמוסכם באמנה, הוצאות בגין פעולות פיתוח, הכשרת קרקע וייעור שקק"ל טוענת כי ביצעה במקרקעין שבבעלות המדינה; מבלי להכריע בשאלה אם האמנה נועדה להקנות למפ"ק בלעדיות בכל תחומי פיתוח הקרקע והכשרתה, יוער כי בפועל קק"ל היא שהגבילה את היקף פעילות מפ"ק למסגרת התקציב שהייתה מוכנה להקצות, ובמשך עשרות שנים לא הקפידה לממש את זכותה לקבל מהמדינה החזרים עבור פיתוח מקרקעין שבבעלות המדינה.

אין חולק כי במהלך השנים לא הקפידו הצדדים לאמנה על קיום הוראותיה בין היתר בעניין מקורות המימון של מפ"ק, אולם אין בכך כדי לבטל את הוראות האמנה ואת מחויבותם של הצדדים לפעול לפיהן. יצוין כי באמנה נקבעה הדרך לשינוי הוראותיה, אולם זו לא ננקטה על ידי מי מהצדדים.

המדינה הייתה אמורה להיות שותפה פעילה ומשמעותית בקביעת המדיניות לפיה קק"ל תפתח את מקרקעי ישראל, שרובם... בבעלות המדינה

אי-מעורבות המדינה בקביעת מדיניות הפיתוח של מקרקעי ישראל בידי קק"ל

ככלל, קביעת מדיניות נועדה להנחות הנהלה של ארגון לפעול בדרך מסוימת, וככזאת היא מצמצמת מחד גיסא את מרחב שיקול הדעת של הדרג המקצועי, ומאידך גיסא מונעת אי-ודאות לגבי יעדי הפעילות של הארגון וההחלטות שהדרג המקצועי נדרש לקבל. על בסיס המדיניות אמורים להיקבע תכנית העבודה ואופן חלוקת התקציב של הארגון.

קביעת מדיניות פיתוח מקרקעין פירושה קבלת החלטות בעיקר בנושאים אלה: (א) האזורים בארץ שבהם יבוצעו פעולות של פיתוח קרקע; (ב) המטרות שלשמן יתבצע פיתוח הקרקע. למשל התיישבות, עידוד תעסוקה, פיתוח יישוביים עירוניים, פיתוח יישובים חקלאיים, הגנה על איכות הסביבה, פיתוח בר-קיימה ופיתוח לצורכי תרבות הפנאי והנופש; (ג) סדרי העדיפויות של המטרות השונות.

באמנה נקבע כי הגוף המוסמך לקבוע את המדיניות שלפיה יבצע מפ"ק את פעולות הפיתוח, ההכשרה והייעור בכל מקרקעי ישראל (להלן - מדיניות הפיתוח) הוא מועצת הפיתוח המשותפת לקק"ל ולממשלה, שכאמור שישה מתוך 13 חבריה תמנה הממשלה. על פי הוראה זו, כי המדינה הייתה אמורה להיות שותפה פעילה ומשמעותית בקביעת המדיניות לפיה קק"ל תפתח את מקרקעי ישראל, שרובם כאמור בבעלות המדינה.

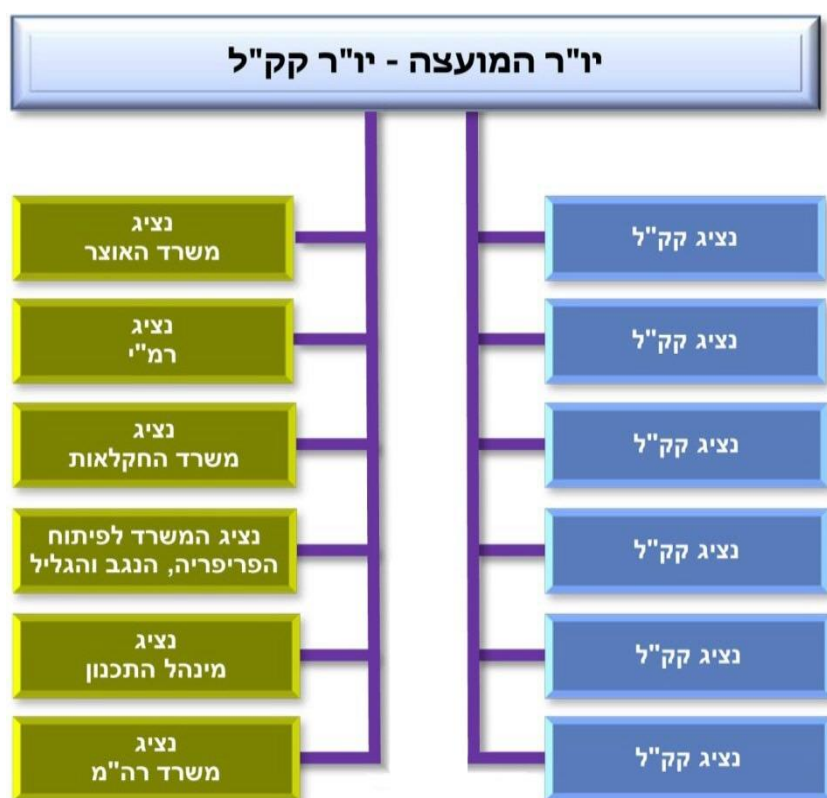
1. בשנת 1961, בסמוך לחתימת האמנה, החלה להתכנס מועצת הפיתוח במתכונת שנקבעה באמנה, והיא פעלה כך לפחות עד תחילת שנות השבעים של המאה העשרים. לחברים בה מטעם הממשלה מונו נציגים של רשויות מדינה שעסקו גם הן בפעילות הפיתוח, הייעור וההכשרה של הקרקע: מינהל מקרקעי ישראל שהיה כפוף באותה עת למשרד החקלאות, משרד הפיתוח²⁴, אגף התכנון במשרד הפנים, משרד האוצר, ענף ההתיישבות בצה"ל ואגף התעסוקה במשרד העבודה.

24 משרד ממשלתי שפעל בשנים 1953-1974 והיה אחראי למשאבי הטבע במדינת ישראל. "יורשו" של משרד הפיתוח הוא משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים.

בביקורת הועלה כאמור, כי זה עשרות שנים המועצה אינה פעילה כלל, ולמעשה משנות השבעים של המאה העשרים היא לא התכנסה²⁵. כפועל יוצא מכך, הממשלה לא הייתה מעורבת בקבלת החלטות ובקביעת סדרי העדיפויות בנוגע לפיתוח הקרקע והאזורים בארץ שבהם בוצעו הפרויקטים של קק"ל, ואלה נקבעו במשך עשרות השנים האחרונות בהתאם להחלטותיהם של העומדים בראש קק"ל בלבד.

להלן בתרשים 5 מוצג הרכב אפשרי של מועצת הפיתוח, אילו היא הייתה פועלת במועד הביקורת:

תרשים 5: הרכב פוטנציאלי של מועצת הפיתוח לו הייתה עדיין פעילה



2. האמנה מקנה למשרד החקלאות ולשר העומד בראשו סמכויות משמעותיות בתחום של פיתוח הקרקע בארץ והכשרתה. בין היתר נקבע בה כי על מועצת הפיתוח לגבש את מדיניות הפיתוח של מפ"ק בהתאם לתכנית הפיתוח החקלאית של שר החקלאות.

25 בעניין המשמעות של אי-פעילות המועצה על סדרי הטיפול ביער בישראל, ראו הערה 13.


 משרדי ממשלה...
 לא היו ערים
 להסדרים הקבועים
 באמנה בעניין
 מעורבות הממשלה
 בפיתוח קרקע בידי
 קק"ל

בביקורת הנוכחית הועלה כי משרד החקלאות כלל לא היה ער במשך שנים לכך כי לפי האמנה יש לו, ולממשלה בכלל, סמכות לתת ביטוי לצורכי המדינה גם בנושאים של פיתוח קרקע והכשרתה, ולא רק בנושאי ייעור, וזאת במסגרת מועצת הפיתוח המשותפת כאמור לממשלה ולקק"ל.

3. במשך השנים קק"ל השקיעה מתקציב מפ"ק, בין היתר, בפרויקטים של פיתוח והכשרה של קרקע שמשרדי ממשלה יזמו וביקשו לקדם. למשל, הכשרת קרקע לשימוש חקלאי עבור משפחות חדשות ביישובים חקלאיים בפריפריה שהתבצעה ביזמת משרד החקלאות, והכשרת דרכי ביטחון ביישובים בקו העימות שהתבצעה ביזמת משרד הביטחון. אולם בהיעדרה כאמור של מועצה פעילה שבה מעורבת הממשלה באורח שוטף בקביעת מדיניות הפיתוח של קק"ל - נוצר מצב ובו שיתופי פעולה אלה הוגעו מהראייה הצרה ומהיחזמה של כל משרד ממשלתי לקידום נושאים שבתחום אחריותו, ונסמכו על יכולתו של כל משרד ממשלתי לשכנע נושאי תפקידים בקק"ל בחשיבות הפרויקטים ובצורך להשקיע בהם כספים.

כתוצאה מהיעדרה של מועצת הפיתוח, לא התקיים הליך משמעותי זה של קביעת מדיניות הפיתוח במשך השנים במסגרת פעילות סדורה של המועצה, באמצעות הצגת צורכי כל המשרדים הממשלתיים שפעילותם נוגעת לפיתוח קרקע; קביעת סדרי עדיפויות מתואמים בראייה כוללת בנוגע לאזורי הפיתוח וסוגי הפרויקטים שיבוצעו; וקבלת החלטות לגבי מקורות מימון ואיגום משאבים בכל נושא.

מכוח האמנה קיבלה כאמור קק"ל את הזכות והסמכות לטפל בהכשרה, בפיתוח ובייעור של כל מקרקעי ישראל, אך זאת בכפוף לכמה מגבלות, ובהן זו ולפיה ההחלטה לגבי האזורים בארץ שיפותחו וסוגי הפרויקטים שיבוצעו בכל אזור תתקבל בשיתוף הממשלה, תוך מתן ביטוי הולם ליעדי הממשלה בנושא. הועלה כי משרדי ממשלה שאגמו משאבים עם קק"ל בנושאי פיתוח קרקע והכשרתה²⁶ כלל לא היו ערים להסדרים הקבועים באמנה בעניין מעורבות הממשלה בפיתוח קרקע בידי קק"ל, וראו בהשקעותיה הכספיות של קק"ל בנושאים אלה שבתחום אחריותם מחווה מצד קק"ל. הדבר משקף מחדל מתמשך ורב שנים.

עם התפתחות המדינה וגידול האוכלוסין בה, חלו במשך השנים שינויים בסוגי הפעולות הנדרשות בתחום הייעור, ההכשרה ופיתוח הקרקע, ובסדרי העדיפויות לביצוען מהבחינה הציבורית.

לדעת משרד מבקר המדינה אילו פעלה, כשם שנקבע באמנה, מועצת פיתוח שבה משתתפים נציגים של משרדי ממשלה, אשר תחומי אחריותם נוגעים לתחומים אלה, הייתה לה בהכרח זווית ראייה רחבה יותר של צורכי המדינה ואפשר שסדרי העדיפויות שהייתה קובעת בנוגע לסוגי פיתוח הקרקע והאזורים שבהם יבוצעו היו שונים מאלה שקק"ל קבעה לבדה במשך עשרות שנים.

4. משרד מבקר המדינה העלה כי במשך השנים הרבות שעברו מאז הפסיקה מועצת הפיתוח את פעילותה, לא מינתה הממשלה נציגים מטעמה למועצה, וקק"ל מצידה לא התריעה לפני הממשלה על אי-כינוס המועצה²⁷. קק"ל אף לא דיווחה לממשלה על מדיניות הפיתוח שיישמה בעצמה, והממשלה מצידה אף לא ביקשה ממנה דיווח בנושא, שלא כמצופה מהן לנוכח העובדה שמכוח האמנה משמש כאמור מפ"ק כנאמן וכזרוע ביצוע גם של המדינה בכל הנוגע לפיתוח קרקע ולהכשרתה.

בהקשר זה יצוין כי בישיבת המועצה שהתקיימה במאי 1966 אמר יו"ר קק"ל דאז, כי קק"ל "היא זרוע של המדינה לפיתוח קרקעות ע"י הכשרה וייעור". היו"ר גם הסביר בדיון כי המועצה צריכה להיות המתאמת בין רשויות המדינה ובין קק"ל, ולכן ביקש שהמועצה תתכנס לעתים קרובות יותר.

5. אחת ממטרותיה המוצהרות והעיקריות של קק"ל היא פיתוח הנגב והגליל באמצעות קידום פרויקטים שיחוללו מפנה באזורים אלה בתחומי ההתיישבות, החינוך, התעסוקה והתרבות, אגב רתימת העם היהודי לטובת הנושא. בשנת 2005 הקימה הממשלה משרד ממשלתי האחראי לנושא זה (המשרד לפיתוח הנגב והגליל).

בביקורת נמצא כי אף שקק"ל והמשרד לפיתוח הנגב והגליל חולקים כאמור מטרה משותפת, לא התקיים בין גופים אלה, ככלל, שיתוף פעולה שיאפשר להם לתאם את פעולותיהם ואת אופן ניתוב התקציבים שיוקצו לפרויקטים כאלה.

27 באפריל 2014, בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה המוזכר בהערה 13 לעיל, הודיע משרד החקלאות לקק"ל על כוונתו להגיש לממשלה הצעת מחליטים להקמת מועצת יער ואילנות לשם מתן ייעוץ לשר החקלאות לעניין קביעת מדיניות בתחום היער והאילנות, מועצה שקק"ל תהיה שותפה בה אך רוב חבריה יהיו נציגי מדינה. רק בתשובה על הודעה זו, במאי 2014, הודיעה קק"ל למשרד החקלאות כי ברצונה לחדש את פעילות מועצת מפ"ק, וכי אם הממשלה תמנה את נציגיה למועצה היא תשוב ותפעל כבעבר. בחודשים יוני-יולי 2014 התקיימו פגישות בין קק"ל למשרד החקלאות בעניין הצעת המחליטים. במאי 2015 מסר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כי "החליט שלא להמשיך לקדם את הטיפול בהצעת המחליטים בשל כוונת משרד האוצר לחייב את קק"ל להעביר למדינה כמיליארד ש"ח מדי שנה לקידום פרויקטים... כוונה זו חייבה את המשרד לבחון מחדש את עמדתו ביחס לקידום הצעת [המחליטים]... בין היתר, בעקבות המשבר האמור, הודיעה קק"ל לממשלה על ביטול האמנה בינה לבין המדינה, באופן חד-צדדי". בעניין ההסדר בין המדינה לבין קק"ל בשנת 2015, ראו להלן עמ' 178.



ממשלות ישראל
שפעלו מאז שנות
השבעים של המאה
העשרים זנחו את
זכותן וחובתן
הציבוריות, המעוגנות
באמנה, למנות נציגים
למועצת הפיתוח
ולהשפיע באמצעותה
על קביעת סדרי
העדיפויות של פעילות
קק"ל לפיתוח כל
מקרקעי ישראל

בינואר 2015 הסביר המשרד לפיתוח הנגב והגליל למשרד מבקר המדינה, שקק"ל מתנה את השתתפותה במימון פרויקטים בכך שתהיה הגוף המבצע של אותם פרויקטים. לטענת המשרד, דמי הניהול שגובה קק"ל עבור ביצוע פרויקט הם לדעתו גבוהים, ולכן הוא מעדיף לאגם משאבים עם גופים אחרים לצורך ביצוע פרויקטים בגליל ובנגב. עוד מסר המשרד כי דבר קיומה של האמנה נודע לו רק בשלהי שנת 2014, בעקבות פרסומים בתקשורת בעניינה.



ממצאי הביקורת שלעיל עולה כי ממשלות ישראל שפעלו מאז שנות השבעים של המאה העשרים זנחו את זכותן וחובתן הציבוריות, המעוגנות באמנה, למנות נציגים למועצת הפיתוח ולהשפיע באמצעותה על קביעת סדרי העדיפויות של פעילות קק"ל לפיתוח כל מקרקעי ישראל, שרובם כאמור בבעלות המדינה. התמשכותו של מצב זה שנים רבות בלי שהממשלה או קק"ל נוקטים פעולה כלשהי לתיקונו כנדרש, מעוררת תמיהות לגבי הסיבות לכך. הדבר הביא לכך שקק"ל קבעה לבדה, וללא כל שקיפות, את סוגי פיתוח הקרקע שיבוצעו ואת האזורים בארץ שבהם יבוצע פיתוח קרקע, שלא בהתאם להסדר שנקבע בעניין זה באמנה.

לגבי חלק מתחומי פעילותן של המדינה וקק"ל עולה כי עקב אי-פעילות המועצה נוצר שוב מצב של אי-שיתוף פעולה בין המדינה וקק"ל ושל כפילות בעבודתן, כמו בתקופה שלפני חתימת האמנה. משרד מבקר המדינה מעיר לממשלה כי מצב זה, שבו קק"ל - גוף בעל תקציב גדול ביותר - עוסקת במשך שנים רבות בתחומים הנמצאים באחריות של משרד ממשלתי, בלי שהממשלה תאכוף עליו תיאום ושותפות הולמים עמה שלא בהתאם לאמנה, משקף כשל יסודי ומתמשך העלול להוביל לכפל תקצוב ולקידום מדיניות פיתוח קרקע לא עקבית.²⁸

תקציב הפיתוח של מפ"ק והפיקוח על ניצולו

תקציב הוא הכלי העיקרי שבאמצעותו מיושמת מדיניות של ארגון. התקציב מבטא את סדרי העדיפויות והיעדים של הארגון בחלוקת המשאבים העומדים לרשותו, ולפיכך למסגרת התקציב הכוללת ולאופן חלוקתו יש השפעה מכרעת על פעילותו של הארגון. הדיווח על ביצוע התקציב אמור לשקף לא רק את ההוצאות הכספיות של הארגון אלא גם, ובעיקר, את האופן שבו הוא פועל להשגת יעדיו.

באמנה נקבע כי מועצת הפיתוח, המשותפת לקק"ל ולמדינה, תאשר את הצעת התקציב של מפ"ק ותפקח על פעולות מפ"ק.

מפרוטוקולי ישיבותיה של מועצת הפיתוח, שפעלה כאמור עד תחילת שנות השבעים של המאה העשרים, עולה כי המועצה, בהשתתפות נציגים מטעם המדינה, החליטה אם לאשר את תקציב מפ"ק, כנקבע באמנה, וכי בדיוניה ייעדו חברה את תקציבי מפ"ק, בין היתר, גם לשם השגת יעדים שביקשה המדינה לקדם. למשל, בישיבת המועצה מספטמבר 1966 ציין יו"ר המועצה ויו"ר קק"ל דאז כי קק"ל "חייבת להיות מכשיר שישתלב במדיניות הכלכלית של הממשלה. במועצה זו יושבים נציגי הממשלה השונים ותפקיד מועצה זו הוא לדאוג לתיאום בין [קק"ל] לבין ענפים שונים של המדינה".

הביקורת העלתה כי לאחר שהופסקה פעילות המועצה זנחה המדינה כליל את זכותה וחובתה הציבוריות להשפיע באמצעותה, ואפשרה למעשה לקק"ל לגבש בעצמה במשך שנים רבות את תקציב מפ"ק ולקבוע אם לאשר אותו ואת אופן חלוקתו ללא כל מעורבות מצדה. המדינה אף לא ביקשה מקק"ל להמציא לה דיווח על היקפו של תקציב זה ועל השימושים שנעשים בו, זאת אף שאת מרבית פעולות הפיתוח עשה מפ"ק במקרקעין שבבעלות המדינה.

כאמור, לעתים נענתה קק"ל לפניית פרטניות של רשויות מדינה שונות לממן מתקציב מפ"ק פרויקטים של פיתוח והכשרה של קרקע שהן ביקשו לקדם. אולם מדובר בפרויקטים ספציפיים שרשויות מדינה שהיו בעלות עניין בהן הצליחו לשכנע את קק"ל וראשיה להשתתף במימנם. פרויקטים אלה אושרו בידי קק"ל שלא מתוך ראייה כוללת של סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה בתקציב המדינה, ולא בהליך שקוף ומסודר עם האיונים והבלמים הדרושים, כפי שראוי היה שייעשה וכנקבע באמנה.

גיבוש תקציב מפ"ק ואישורו

זה עשרות שנים אין
למדינה כל השפעה
על הליך גיבוש של
תקציב קק"ל המיועד
לפיתוח מקרקעי
ישראל, ועל ההחלטה
אם לאשר

1. בכל שנה קובעת ההנהלה המצומצמת של קק"ל את מסגרת התקציב השנתי המוצעת לפעילות מפ"ק לשנה הבאה. לאחר מכן מפ"ק מגיש תכנית עבודה עם הצעת תקציב לדיון בוועדת מפ"ק (ועדת המשנה של הדירקטוריון העוסקת בענייני מפ"ק); ההצעה מובאת לאישור ועדת הכספים של דירקטוריון קק"ל ולאחר מכן לאישור הדירקטוריון, כל זאת במסגרת הצעת התקציב השנתי הכוללת של קק"ל. יצוין כי מסגרת התקציב המוצעת של מפ"ק, כמו הצעות מסגרת התקציב של יחידות אחרות בקק"ל, נקבעת על בסיס תקציב השנה הקודמת וההכנסות שצפויה קק"ל לקבל מרמ"י בשנת התקציב המתוכננת תמורת מקרקעי קק"ל שהיא תשווק בשנה זו.

תקציב מפ"ק נחלק לשניים: (א) הוצאות קבועות - כגון הוצאות על מינהלה, רכב, שכר והוצאות משפטיות, אשר נקבעות בידי אגף תקציבים של קק"ל, ללא מעורבות או השפעה מצד הנהלת מפ"ק; (ב) הוצאות על פעולות (להלן - תקציב הפעולות) - תקציב הפעולות הוא ההפרש בין מסגרת התקציב של מפ"ק שאישר דירקטוריון קק"ל, בתהליך המפורט לעיל, ובין ההוצאות הקבועות. לאחר אישור מסגרת תקציב הפעולות כמתואר לעיל היא מוגשת למפ"ק, לשם גיבוש הצעה לחלוקת התקציב לפי תחומי הפעילות של מפ"ק (להלן - פולים) והפרויקטים שייכללו בכל אחד מהפולים.

תקציב הפעולות של מפ"ק משקף את תכנית העבודה השנתית שלה, והפולים שבו נחלקים לשני תחומים עבודה עיקריים: א. פולים הנוגעים לעבודות ייעור - כגון הקמת יערות, חידוש ותחזוקה של יערות ופתיחת יער לציבור; ב. פולים הנוגעים למפעלי פיתוח - כגון הכשרות חקלאיות, שיקום נחלים ומאגרי מים, פילוס דרכי ביטחון ופרויקטים ברשויות מקומיות, בעיקר בפריפריה. בהתבסס על המלצות הנהלותיהם של שלושת המרחבים של מפ"ק מגבש מנהל מפ"ק את חלוקת מסגרת תקציב הפעולות לפולים ואת רשימת הפרויקטים בכל פול.

מנהל מפ"ק מגיש להנהלה המצומצמת את הצעת תקציב הפעולות השנתי של מפ"ק שגובשה בדרך האמורה, כדי שתדון בה ותשקול אם לאשרה. לאחר אישור ההנהלה המצומצמת מוגשת ההצעה לוועדת מפ"ק לצורך דיון ואישור. בהמשך מוגש כל תקציב מפ"ק, במסגרת הצעת התקציב הכוללת של קק"ל, לאישורם של ועדת הכספים של הדירקטוריון, ועדת הכספים של ההסתדרות הציונית ודירקטוריון קק"ל.

מאופן גיבוש תקציב מפ"ק ואישורו, כמתואר לעיל, עולה בבירור כי שלא לפי האמנה, זה עשרות שנים אין למדינה כל השפעה על הליך גיבוש של תקציב קק"ל המיועד לפיתוח מקרקעי ישראל, ועל ההחלטה אם לאשרו. לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה את התנהלותה של המדינה בנושא מהותי זה.

2. הכשרה ופיתוח של מקרקעין ניתן לבצע בדרכים רבות, וממסמכי קק"ל עולה כי אין די בתקציב המאושר של מפ"ק כדי לממן את מילוי כל הצרכים והדרישות

אי-מעורבות המדינה
בהליכי ההחלטות
בגיבוש תקציב מפ"ק
הותיר בידי קק"ל
גמישות, שיקול דעת
וסמכויות נרחבות,
מעבר לאלה שניתנו
לה באמנה

בתחום זה. תקציב הפיתוח הוא גמיש ומאפשר מידה רבה של שיקול דעת בקביעת סדרי העדיפויות בנוגע לפרויקטים שמפ"ק יממן מתקציבו.

מבדיקת תקציבי מפ"ק בשנים 2011-2014 עולה, כי התקציב של תחומי פיתוח מסוימים לא השתנה במידה רבה באותן שנים. לדוגמה: תקציב פיתוח תשתיות באזור קו העימות היה 1.3 מיליון ש"ח בשנת 2014 לעומת 1.8 מיליון ש"ח בשנת 2011; תקציב פרויקטים מיוחדים²⁹ היה 7.6 מיליון ש"ח בשנת 2014 לעומת 8.6 מיליון ש"ח בשנת 2011. ואילו בתחומים אחרים נעשה שינוי ניכר בתקצוב. לדוגמה - תקצוב של פרויקטים ברשויות מקומיות³⁰ גדל כמעט פי חמישה, מכ-7.6 מיליון ש"ח בשנת 2011 ל-37.2 מיליון ש"ח בשנת 2014; לעומת זאת, ההשקעה הכספית בפיתוח מאגרי מים פחתה בכ-40%, מכ-8.4 מיליון ש"ח בשנת 2011 ל-5 מיליון ש"ח בלבד בשנת 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לו הייתה המדינה משתתפת, בהתאם לאמנה, באמצעות מועצת הפיתוח, בתהליכי קבלת ההחלטות בנושא תקציב מפ"ק, שהיקפו הכספי הכולל הגיע כמפורט להלן למאות מיליוני ש"ח בשנה, היה בידה לפעול לכך שצורכי המדינה וסדרי העדיפויות שלה יקבלו ביטוי הולם במסגרת פעילות מפ"ק לפיתוח המקרקעין בכל רחבי המדינה. אי-מעורבות המדינה בהליכי ההחלטות בגיבוש תקציב מפ"ק הותיר בידי קק"ל גמישות, שיקול דעת וסמכויות נרחבות, מעבר לאלה שניתנו לה באמנה, שעל פי ממצאי דוח זה נעשו לעתים שלא על בסיס סדרי מנהל תקינים.

משאבי קק"ל ומידת השימוש בהם לצורכי פיתוח

מקור ההכנסה העיקרי של קק"ל - מקרקעי קק"ל שנרכשו מתרומות

כאמור, באמנה נקבע כי רמ"י תנהל את מקרקעי ישראל, וכן תנהל כל עסקה המתבצעת בהם בשם בעליהם הרשומים. עוד נקבע באמנה כי כל הפירות של אותם מקרקעין ייחשבו לנכס של בעליהם הרשומים.

רמ"י רשמת בחשבון קק"ל שבספרי רמ"י חיובים וזיכויים בגין הכנסות והוצאות שהיא מייחסת למקרקעין שבבעלות קק"ל, ונתונים אלה נרשמים בספרי קק"ל בהתאמה לרשומים בספרי רמ"י. להלן בלוח 1 מידע על מקורות ההכנסה של קק"ל בשנים 2008-2014:

29 פרויקטים הנמצאים במקרקעי ייעור, כלומר בתחום תכנית מתאר ארצית 22 או במקרקעין שמנוהלים בידי קק"ל.
30 פרויקטים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות שאינם במקרקעי ייעור.

לוח 1: מקורות ההכנסה של קק"ל בשנים 2008-2014, במיליוני ש"ח

השנה	הכנסות ממקרקעין*	הכנסות מתרומות	הכנסות משותפי מימון**	הכנסות אחרות***	סה"כ הכנסות קק"ל
2008	825	111	82	10	1,028
2009	1,007	125	115	94	1,341
2010	1,691	106	156	87	2,040
2011	1,709	117	128	24	1,978
2012	889	105	115	261	1,370
2013	1,015	126	87	237	1,465
2014	888	134	73	198	1,293
סה"כ	8,024	824	756	911	10,515

* הכנסות מניהול מקרקעי קק"ל בידי רמ"י בניכוי הוצאות הניהול של מקרקעין אלה. בעניין זה ראו להלן עמ' 174.

** אחת הדרכים שבהן קק"ל מתקצבת פרויקטים היא איגום משאבים עם גופים ציבוריים בעלי עניין בביצוע הפרויקטים, מרביתם רשויות מקומיות שבתחום שיפוטן מתוכננים הפרויקטים להתבצע.

*** בעיקר הכנסות מימון מהשקעות בניירות ערך סחירים. בעניין זה ראו להלן עמ' 42.

מלוח 1 עולה כי בשנים 2008-2014 עיקר הכנסות קק"ל (כ-76% מהן) מקורן בתמורה שקיבלה מרמ"י בעד ניהול המקרקעין שקק"ל בעליהם הרשומים; כ-8% מקורן בתרומות; כ-7% מקורן בתקציבי גופים ציבוריים; וכ-9% בהכנסות אחרות שרובן הכנסות מימון שמקורן ביתרות הכספים הגדולות שצברה קק"ל בשנים האחרונות (ראו להלן).

מהנתונים דלעיל גם עולה, כי רוב מקורותיה הכספיים הנוכחיים של קק"ל, הם רווחים שנוצרו במשך השנים באמצעות ניהול קרקעות. יצוין כי הקרקעות מהן קק"ל הפיקה רווחים כאמור, הן קרקעות שנרכשו מכספי תרומות שקק"ל גייסה מהעם היהודי בארץ ובחו"ל, רובן המכריע לפני קום המדינה, כדי להשקיען בקרקע ובפיתוחה.

צבירת עודפי הכנסה

1. כאמור, קק"ל קובעת את מסגרת התקציב הכוללת המוצעת שלה, בין היתר על בסיס צפי של הכנסותיה מניהול מקרקעיה בידי רמ"י. צפי זה נקבע לפי תחזיות רמ"י. להלן בלוח 2 ובתרשים 6 מוצגות הכנסותיה הצפויות של קק"ל ממקרקעין לשנים 2008-2014 לפי תחזיות רמ"י (להלן- הכנסות ממקרקעין לפי תקציב)

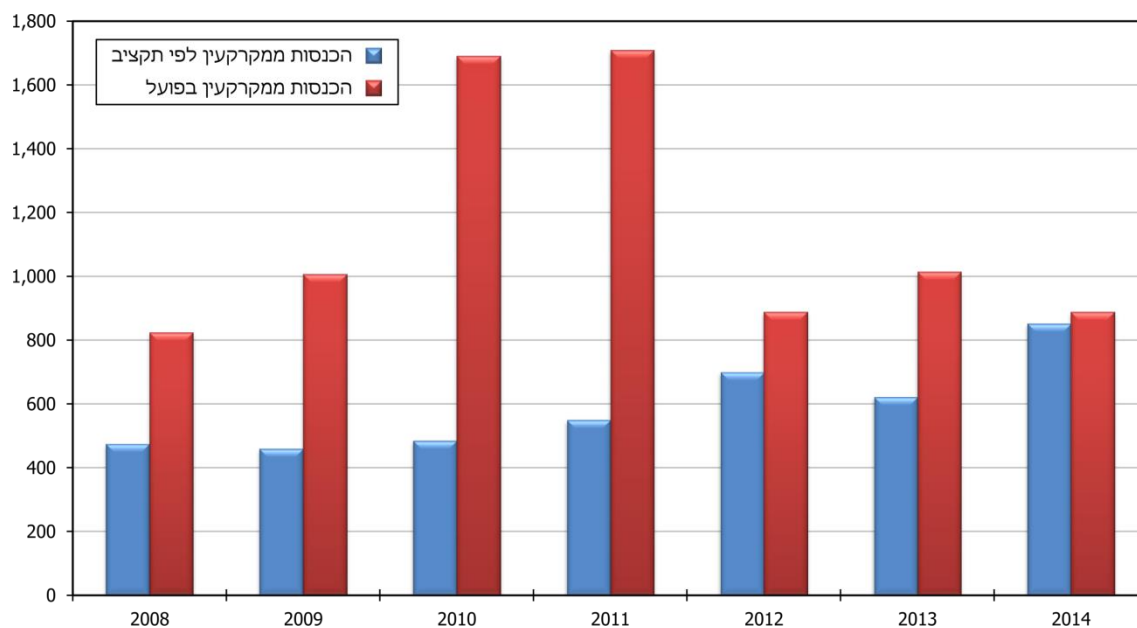
עיקר הכנסות קק"ל (כ-76% מהן) מקורן בתמורה שקיבלה מרמ"י בעד ניהול המקרקעין שקק"ל בעליהם הרשומים; כ-8% מקורן בתרומות

לעומת הכנסותיה ממקרקעין בפועל באותן שנים (להלן - הכנסות ממקרקעין בפועל), כפי שנרשמו בהצעות התקציב של קק"ל:

לוח 2: הכנסות קק"ל מניהול מקרקעיה בידי רמ"י, לפי התקציב ובפועל

השנה	הכנסות ממקרקעין לפי תקציב (במיליוני ש"ח)	הכנסות ממקרקעין בפועל (במיליוני ש"ח)	הפער באחוזים
2008	475	825	74%
2009	460	1,007	119%
2010	485	1,691	249%
2011	550	1,709	211%
2012	700	889	27%
2013	622	1,015	63%
2014	852	888	4%
סה"כ	4,144	8,024	94%

תרשים 6: הכנסות ממקרקעין לפי התקציב ובפועל



**קק"ל השתמשה
בעודף ההכנסות...
בין היתר, כדי להגדיל
את יתרות המזומנים
וניירות הערך
הסחירים שלה**

מהנתונים דלעיל עולה כי סך כל הכנסות קק"ל בפועל ממקרקעין על פי תקציבה בשנים 2008-2014, היו גדולות בכ-3.9 מיליארד ש"ח (94% מהתקציב החזוי) מסך כל ההכנסות המצטברות שהיו צפויות להתקבל על פי התקציב. משרד מבקר המדינה העלה כי קק"ל השתמשה בעודף ההכנסות האמור, בין היתר, כדי להגדיל את יתרות המזומנים וניירות הערך הסחירים שלה. בשנת 2013, נוכח יתרה ניכרת זו, הפקידה קק"ל בקרן ייעודית כ-2.2 מיליארד ש"ח מתוך סכום זה להבטחת כספי הפנסיה של עובדיה וגמלאיה. מהדוחות הכספיים של קק"ל עולה כי גם לאחר פעולה זו היו לקק"ל בסוף שנת 2015 יתרות מזומנים וניירות ערך סחירים בסך של כ-2.1 מיליארד ש"ח.

להלן בלוח 3 יפורטו סך כל הכנסות קק"ל בפועל, הוצאותיה בפועל, עודף ההכנסות על ההוצאות והוצאות מפ"ק בשנים 2008-2014, במיליוני ש"ח, כפי שמוצגים בהצעות התקציב של קק"ל:

לוח 3: הכנסות והוצאות קק"ל בפועל, עודף ההכנסות על ההוצאות

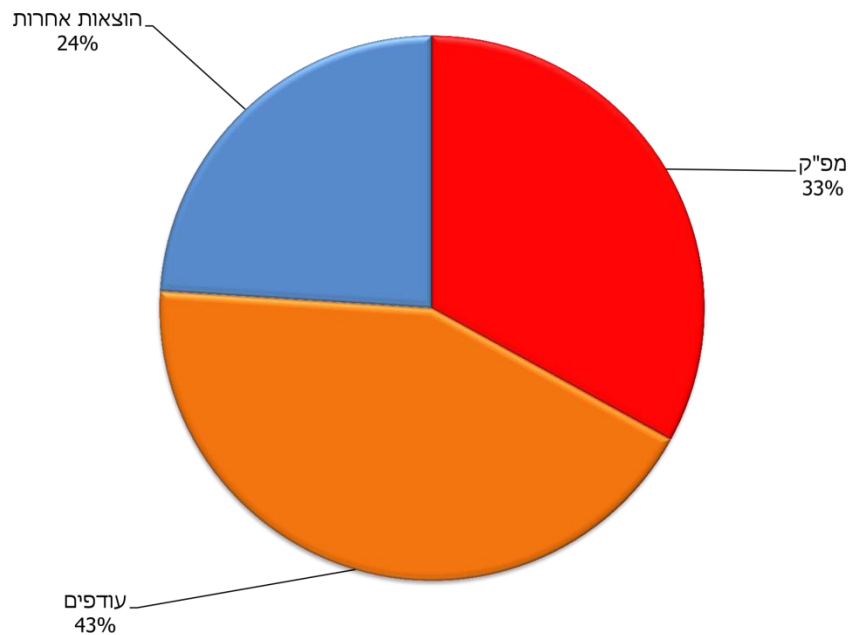
והוצאות מפ"ק בשנים 2008-2014

השנה	סה"כ הכנסות קק"ל בפועל (במיליוני ש"ח)	הוצאות קק"ל בפועל (במיליוני ש"ח)	עודף הכנסות על הוצאות בפועל (במיליוני ש"ח)	שיעור עודף ההכנסות מתוך ההכנסות	הוצאות מפ"ק בפועל (במיליוני ש"ח)	שיעור הוצאות מפ"ק מתוך סה"כ הכנסות קק"ל
2008	1,028	709	319	31%	408	40%
2009	1,341	759	582	43%	447	33%
2010	2,040	845	1,195	59%	486	24%
2011	1,978	864	1,114	56%	497	25%
2012	1,370	921	449	33%	569	42%
2013	1,465	918	547	37%	562	38%
2014	1,293	949	344	27%	537	42%
סה"כ	10,515	5,965	4,550	43%	3,506	33%

קק"ל השתמשה רק ב-33% מהכנסותיה הכוללות (כ-3.5 מיליארד ש"ח מתוך כ-10.5 מיליארד ש"ח) בשנים אלה, לפיתוח הקרקע, להכשרה ולייעור

להלן בתרשים 7 מוצגת התפלגות השימוש בהכנסות קק"ל בשנים 2014-2008:

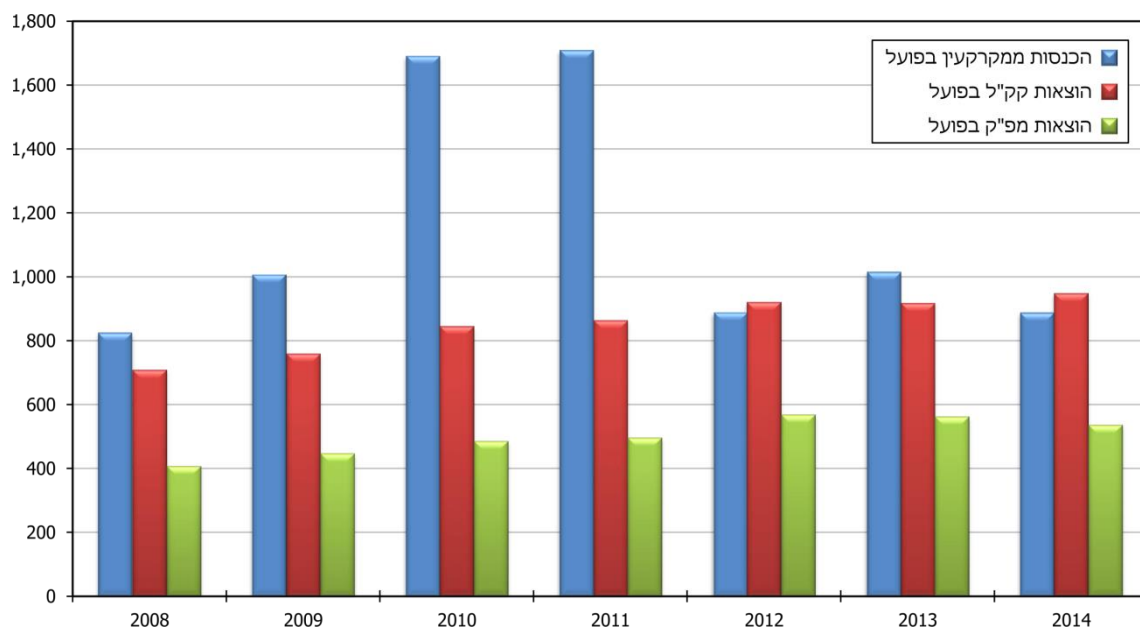
תרשים 7: השימוש בהכנסות קק"ל בשנים 2014-2008



מהנתונים שלעיל עולה כי קק"ל השתמשה רק ב-33% מהכנסותיה הכוללות (כ-3.5 מיליארד ש"ח מתוך כ-10.5 מיליארד ש"ח) בשנים אלה, לפיתוח הקרקע, להכשרה ולייעור. לעומת זאת, כ-4.5 מיליארד ש"ח, ששיעורם כ-43% מההכנסות באותן שנים, שימשו את קק"ל להגדלת יתרות נכסיה הפיננסיים, וכ-24% שימשו לצרכים אחרים.

להלן מוצגות בתרשים 8 הכנסות קק"ל ממקרקעין בפועל, הוצאות מפ"ק בפועל והוצאות קק"ל בפועל בשנים 2014-2008, באלפי ש"ח:

תרשים 8: הכנסות קק"ל ממקרקעין, הוצאות של קק"ל ומפ"ק



מתרשים 8 עולה כי בשנים 2008-2014 שיעור ההוצאות של מפ"ק המהווה את לב ליבה של קק"ל (600 מתוך 900 עובדים) זרוע הביצוע שלה להשגת מטרתה העיקרית, מהווה רק 44% מהכנסותיה ממקרקעין (כ-59% מהוצאותיה הכוללות של קק"ל).

מסמכי היסוד של קק"ל אוסרים על חלוקת רווחים וקובעים כי היא תפעל להשגת מטרות ציבוריות מובהקות, ובראשן גאולת הקרקע מהשממה. מהנתונים דלעיל עולה, כי בתקופה שנבדקה בביקורת הנוכחית מרבית הכנסותיה הכוללות של קק"ל, ומרבית הכנסותיה ממקרקעין, לא הושקעו לקידום מטרותיה הציבוריות, אלא שימשו את קק"ל להגדלת יתרות נכסיה הפיננסיים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קק"ל צברה באופן עקבי את עודפי הכספים בקופתה במשך שש שנים (2008-2014) בלא שבחנה אם יש צורך ממשי בכך ואם ניתן לנצל לפחות חלק מהכספים העודפים לקידום מטרותיה הציבוריות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הצטברות עודפי כספים בסכומים ניכרים בקופתה, כמתואר לעיל, היה על קק"ל לקיים עבודת מטה וכן לבחון ולהעריך במסגרתה, בין היתר, את הסיכונים הצפויים להכנסותיה ואת מידת הסבירות שסיכונים אלה יתממשו; את הסכומים שעליה לשמור בקופתה לשם התמודדות עם סיכונים אלה; את יתרת הכספים הניתנת לניצול, אם אכן יש יתרה כזאת; ואת דרכי הפעולה בנוגע לאופן השימוש ביתרה זו כדי להשיג את מטרותיה באופן המיטבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מעורבות ממשית של המדינה בפעילות קק"ל במסגרת ההסדר שנקבע באמנה עשויה הייתה להבטיח ביצוע של עבודת המטה האמורה כבר לפני שנים, ואפשר כי הייתה מביאה, בין היתר, להגדלת תקציבי הפיתוח שקק"ל הקצתה לפעילות מפ"ק.

2. במאי 2014, בעקבות מגעים בין משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה וקק"ל, אישרה ועדת הכספים של דירקטוריון קק"ל, באופן עקרוני ובכפוף לאישור דירקטוריון קק"ל, מתווה שבמסגרתו קק"ל תממן פיתוח של פרויקטים לאומיים בהיקף של 2.5 מיליארד ש"ח בשנים 2014-2017. בהחלטה נקבע כי רשימת הפרויקטים תיקבע בהסכמה בין קק"ל למדינה. בעקבות זאת פנה עוזר שר הבינוי לכל המנכ"לים של משרדי הממשלה בבקשה לקבל פירוט בדבר הפרויקטים העומדים בראש סדר העדיפויות של כל משרד ומשרד.

ביוני 2014, על רקע המגעים האמורים, קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) (להלן גם - המשנה ליועמ"ש) עקרונות כלליים לדרך העבודה הממשלתית בנושא של מימון פרויקטים לאומיים בידי קק"ל (להלן - חוות הדעת). המשנה ליועמ"ש כתב בין השאר בחוות הדעת כי "קק"ל ונושאי משרה בה הם בעלי אינטרסים משל עצמם... יש להבטיח, גם על סמך ניסיון העבר, כי הסכום שהקציבה קק"ל לא ניתן בתמורה להתחייבות או הבטחה כלשהי כלפיה, שאינן ידועות, גלויות, ועומדות בהוראות הדין". כמו כן קבע המשנה ליועמ"ש כי "יש להבטיח כי ההליך לבחירת הפרויקטים הלאומיים שיזכו למימון לא יתנהל באופן פרטני מול השרים אלא ייבחן בראייה כוללת".

עוד כתב המשנה ליועמ"ש בחוות הדעת כי מטרת קק"ל להשתמש בקרקעות שבבעלותה, שהן מקור הכנסתה העיקרי, לטובת העם בישראל, שאותו הן אמורות לשמש. בעניין זה קבע המשנה בחוות הדעת כי "קק"ל אינה עושה מעשה נאצל בחלוקת רווחי הקרקע חזרה לציבור. חובתה לעשות כן לשם הגשמת תכליותיה. הצטברות מיליארדי השקלים בידיה מבלי שהם משמשים לקידום מטרותיה הציבוריות מעוררת קושי" (ההדגשה אינה במקור). בעניין זה התייחס המשנה ליועמ"ש לחוות דעת קודמת שלו ממרץ 2014, ובה קבע כי קק"ל במהותה היא חברה לתועלת הציבור³¹, וציטט את האמור בנוהל ניהול תקין של עמותות, החל גם על חברות לתועלת הציבור, ולפיו "עמותה הציבורית, באופן לא סביר, נכסים או הון לתקופה ממושכת בלי להשקיעם - בקידום מטרות קונקרטיות, או שאין לה תכנית עדכנית, מעשית ויעילה לשימוש בכספים אלו לצורך קידום המטרות, לא תהא זכאית לקבל אישור ניהול תקין. איסור צבירת עודפים באופן לא סביר נובע בין היתר מתכלית העמותה לפעול לקידום מטרותיה, ומהנחת היסוד שתורמים או גופים אחרים העבירו כספים לעמותה לצורך קידום ישיר של מטרותיה תוך זמן סביר"³² (ההדגשות בקטע זה אינן במקור). משמע שגם על פי חוות הדעת, קק"ל צריכה להשקיע את רוב הכנסותיה מניהול המקרקעין שבבעלותה בפיתוח מקרקעין בישראל.

31 בעניין זה ראו הערה 42.

32 נוהל ניהול תקין רשות התאגידים מהדורה שלישית (2013), עמ' 18.



ראוי היה שרוב
הכנסות קק"ל, ובפרט
הכנסותיה ממקרקעין,
יופנו לפיתוח מקרקעי
ישראל

בסופו של דבר, מסיבות שונות, המהלך האמור של מימון פרויקטים לאומיים בידי קק"ל לא יצא לפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה האמור בחוות הדעת של המשנה ליועמ"ש מדגיש את החשיבות הרבה והצורך בגיבוש תכנית תקציבית מבוססת לשם קידום מטרותיה הציבוריות של קק"ל, שבמסגרתה תתקיים עבודת מטה שתבחן את הצורך בצבירת העודפים, ואת האפשרות לנצל לפחות חלק מהם לשם קידום מטרותיה הציבוריות.

קק"ל גייסה ומגייסת כספים מהעם היהודי לשם הגשמת חזון ההתיישבות בארץ ופיתוחה. לדעת משרד מבקר המדינה, כאמור בחוות הדעת של המשנה ליועמ"ש, היחס המתקיים בקק"ל בין הכנסותיה לבין הוצאותיה לקידום ליבת פעילותה - פרויקטים תשתיתיים למען פיתוח הארץ וההתיישבות בה - טעון בחינה מחודשת. ככלל, ראוי היה שרוב הכנסות קק"ל, ובפרט הכנסותיה ממקרקעין, יופנו לפיתוח מקרקעי ישראל. יצוין כי בשנים 2012-2014 קק"ל אישרה פרויקטים בהיקף כספי של מעל 300 מיליון ש"ח, והתחייבה בפני גורמי חוץ לממנם, אך לא תקצבה אותם באותן שנים³³.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון קק"ל לבחון בהקדם את מדיניותה בתחום התקציבי, תוך התחשבות בכך שפעילות פיתוח מקרקעי ישראל מהווה את עיקר פעילותה של קק"ל, ובכך שראוי להפנות את מירב המשאבים של הארגון לפעילות זו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015, הודיעה קק"ל כי בדעתה "לקיים דיון מקיף כדי לבחון מהן הרזרבות הדרושות לקק"ל על מנת להבטיח את המשך פעילותה, ובהתאם לכך לבחון החלטה במסגרתה ייקבע כי יתר הסכומים יושקעו בפרויקטים ברחבי המדינה או בפעילות אחרת העולה בקנה אחד עם מסמכי היסוד של קק"ל".

שיעור ההשקעה של קק"ל בפיתוח קרקעות המדינה מסך הכנסותיה הינו נושא מהותי. לו הייתה פועלת מועצת הפיתוח בהתאם לנקבע באמנה, היא הייתה דנה, בוחנת ומחליטה בנושא זה. בבחינה כזו, לו התקיימה, היו אמורים להיות שותפים נציגי המדינה במטרה להבטיח שמירה מיטבית על האינטרס הציבורי בכללותו. בפועל ללא דיון של המועצה, קק"ל מחליטה בעצמה על ייעוד הכנסותיה ואלה לא תמיד לוקחים בחשבון גם את האינטרס הציבורי שהמדינה מבקשת לקדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת ההסדר המתגבש בין המדינה לבין קק"ל³⁴, יש להבטיח כי מירב המשאבים של קק"ל יופנו למימוש ייעודה העיקרי, פרויקטים תשתיתיים למען פיתוח הארץ וההתיישבות בה, אגב מתן ביטוי הולם לסדרי העדיפויות של המדינה.

אי-ניצול יכולת הביצוע של מפ"ק

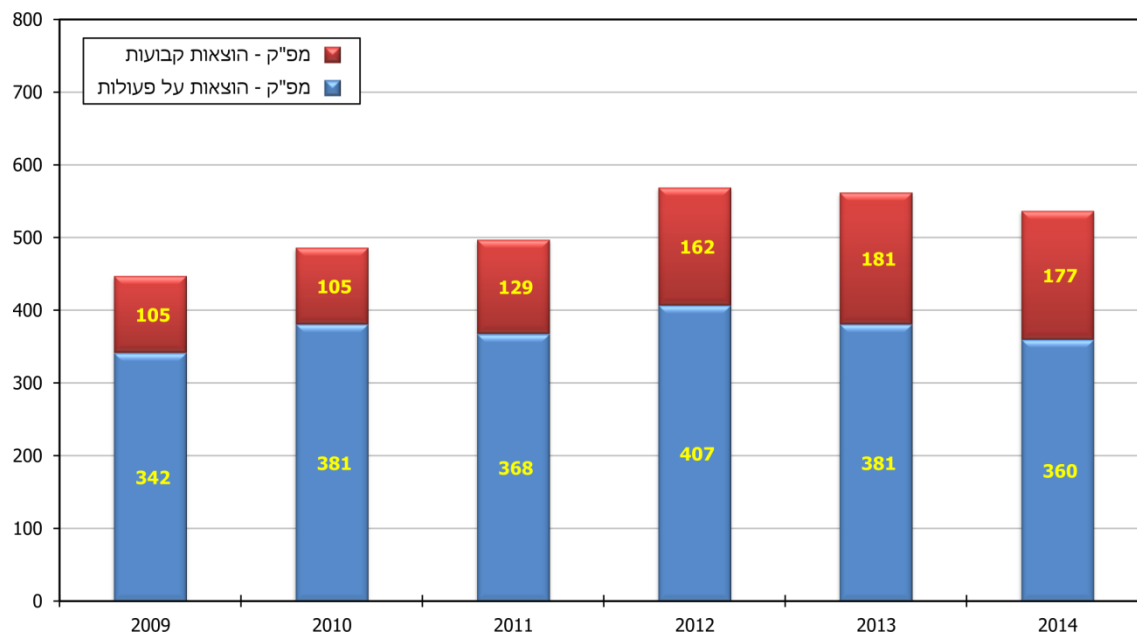
להלן בלוח 4 ובתרשים 9 מוצגות ההוצאות על הפעולות וההוצאות הקבועות של מפ"ק בשנים 2009-2014 במיליוני ש"ח, ושיעורן מתוך הוצאות מפ"ק הכוללות:

לוח 4: הוצאות על הפעולות וההוצאות הקבועות של מפ"ק בשנים

2009-2014

השנה	ההוצאות על הפעולות		ההוצאות הקבועות		סה"כ הוצאות מפ"ק במיליוני ש"ח
	במיליוני ש"ח	שיעור באחוזים מסה"כ הוצאות מפ"ק	במיליוני ש"ח	שיעור באחוזים מסה"כ הוצאות מפ"ק	
2009	342	77%	105	23%	447
2010	381	78%	105	22%	486
2011	368	74%	129	26%	497
2012	407	72%	162	28%	569
2013	381	68%	181	32%	562
2014	360	67%	177	33%	537
סה"כ	2,239	72%	859	28%	3,098

תרשים 9: הוצאות על הפעולות וההוצאות הקבועות של מפ"ק
(במיליוני ש"ח)



מהנתונים בלוח 4 עולה כי ההוצאות הקבועות של מפ"ק, שרובן הוצאות על שכר של עובדים קבועים, היו בשנים אלה כשליש בממוצע מסך כל הוצאות מפ"ק. יש לציין כי בשנים 2013-2011 שינתה קק"ל את המעמד של כ-200 עובדים במפ"ק מ"עובדי שדה" ל"עובדי קבע", והדבר גרם לעלייה בעלות שכרם ובהוצאות הקבועות, כיוון ששכרם של עובדים אלה נכלל לפני כן בהוצאות על הפעולות.

**במשאבים של מפ"ק
ניתן היה לבצע
פרויקטים רבים יותר
מאלה שתוקצבו
ובוצעו בפועל**

הביקורת העלתה כי במשאבים של מפ"ק ניתן היה לבצע פרויקטים רבים יותר מאלה שתוקצבו ובוצעו בפועל. לדוגמה, מנהל מפ"ק גיבש הצעת תקציב על הפעולות לשנת 2014, שעל פי דבריו בישיבה של ועדת מפ"ק שהתקיימה בנובמבר 2013 התבססה על יכולת הביצוע של מפ"ק. הצעה זו הסתכמה בכ- 517 מיליון ש"ח, יותר מפי שניים מהתקציב על הפעולות לשנת 2013 שהסתכם כאמור בכ-234 מיליון ש"ח בלבד. בפועל, אושר למפ"ק תקציב על הפעולות לשנת 2014 בסך של כ-237 מיליון ש"ח בלבד³⁵, בדומה לתקציב לשנת 2013. מנתונים אלו עולה כי ניצול המשאבים של מפ"ק אינו מיטבי. יצוין כי בסוף שנת 2014 היו כאמור בקופת קק"ל יתרות מזומנים וניירות ערך סחירים בסך של כ-1.8 מיליארד ש"ח, ומכאן שלא מחסור במשאבים כספיים גרם לאי-תקצוב ולא-ביצוע של פרויקטים נוספים של מפ"ק, בהיקף כספי גדול יותר.

מערכת מחשוב לניהול תקציבי הפרויקטים

עד מועד סיום בדיקת הנושא, במרץ 2016, ניהלה קק"ל את תקציבה על בסיס שנתי, ולפני תחילת כל שנה אגף תקציבים ובקרה בקק"ל הכין אומדן של ההכנסות וההוצאות הצפויות מינואר עד דצמבר באותה שנה; לאחר אישור התקציב נעשה מעקב אחר אופן ניצולו של התקציב או החריגות ממנו, יחסית לפרק הזמן שעבר מתחילת השנה. יתרות תקציב שלא נוצלו במשך השנה התבטלו, ותקציב השנה העוקבת התחיל ביתרה אפס.

מפ"ק מנהל פרויקטים שמקצתם אורכים כמה שנים ולכן ביצועם מתפרס על פני כמה שנים; וכן מנהל פרויקטים שביצועם אורך כמה חודשים אך לעתים הם מתחילים בשנה אחת ומסתיימים באחרת.

בשנת 2007 הותקנה בקק"ל מערכת מחשוב (ERP) שבין השאר מנהלת את תקציב קק"ל. במערכת זו לא מנוהל התקציב של כל פרויקט בנפרד, אלא של כל הפרויקטים המשותפים לאותו פול, גם זאת על בסיס שנתי.

הועלה כי מערכת המחשוב האמורה של קק"ל לא תוכננה לניהול תקציב לפרויקטים מתמשכים, ולכן יתרת התקציב של הפרויקטים שלא הסתיימו במהלך של שנה אחת אינה מועברת לשנת התקציב הבאה באופן אוטומטי אלא רק אם מנהל מחלקת התקציבים במפ"ק מבקש זאת מאגף תקציבים ובקרה בקק"ל בשנה הבאה. פעולה זו מתבצעת רק לאחר סגירת הספרים של השנה הקודמת וריכוז כל ההוצאות שהוצאו במסגרת הפרויקטים, זמן רב לאחר סיום השנה הקודמת ולעתים אף באמצע השנה הבאה.



המעקב הממוחשב
בקק"ל אחר נושא
ניצול התקציב של כל
פרויקט, נעשה על
בסיס שנתי בלבד ולא
אפשר לעקוב אחר
התקציב המצטבר של
הפרויקט במשך כמה
שנים

יצוין כי בפברואר 2007 ובמאי 2008 פנה מנהל מחלקת התקציבים במפ"ק אל מנהלת אגף ארגון וכספים במפ"ק דאז והסב את תשומת לבו לבעיות האמורות. בין השאר הוא עמד על הבעיות בממשק בין המערכת שמפעילה חטיבת כספים וכלכלה בקק"ל ובין המערכת לניהול פרויקטים של מפ"ק וציין כי לא נמצאה דרך ניהולית לתאם בין המערכות; לדבריו "הרצון לייצר תהליך אחיד לכלל המערכת וחוסר ההתחשבות בצרכים שהועלו על ידנו הביא לפתוח מערכת שאינה משרתת אותנו בצורה סבירה"; וכי משום שאין למפ"ק כלי עבודה סבירים נפגעת היכולת לניהול הפולים, ועקב כך נדרשת עבודה עם טבלאות אקסל שאינן קשורות למערכת ואי-אפשר לבצע מעקב סביר אחר ההוצאות המצטברות של כל פרויקט לעומת התקציב. אמנם יש למפ"ק מערכת לניהול פרויקטים (מערכת מנוף SPL), אולם הועלה כי היא אינה מסונכרנת עם המערכת הכספית המנהלת את התקציב.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במרץ 2016 נמצא כי המערכת עדיין לא תוקנה ולא הותאמה לצורכי מפ"ק, וזאת על אף פניות בנושא של מנהל מחלקת התקציבים במפ"ק.

יוצא אפוא שהמעקב הממוחשב בקק"ל אחר נושא ניצול התקציב של כל פרויקט, נעשה על בסיס שנתי בלבד ולא אפשר לעקוב אחר התקציב המצטבר של הפרויקט במשך כמה שנים. מערכת המחשב בקק"ל לא אפשרה ניהול ובקרה רצופים בנושא הוצאות שהוצאו על פרויקטים של מפ"ק, בהתאמה לתקציב בזמן אמת. עקב כך מפ"ק פעל למעשה במשך חלק גדול מהשנה ללא תקציב מעודכן; ולכן לא ניתן היה בזמן אמת לוודא שפרויקטים אינם חורגים מהתקציב שהוקצה להם.

בהיעדרה כאמור של מועצת הפיתוח, הפיקוח על התקציב הכולל של הפרויקטים בתחום פיתוח הקרקע לקה בחסר.

במרץ 2016 הודיעה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי מהרבעון האחרון של שנת 2015 היא פועלת להתאמת מערכות המחשוב שלה לבקרת תקצוב ובצוע מצטברים רב שנתיים בכל הקשור לניהול הפרויקטים; במסגרת תהליך השינוי "מוסדרים כל ליקויי הרישום שנבעו מההתנהלות הקודמת, כך שבכל פרויקט ניתן כבר עתה לבקר ולעקוב אחרי התקצוב המצטבר, הביצוע המצטבר ומצב היתרות".



האמנה קובעת כי מועצת הפיתוח תקבע אם לאשר את הצעת התקציב של מפ"ק וכן תפקח על פעולות מפ"ק. באי-מינוי נציגים למועצה ובאי הפעלתה באופן רציף הותירה המדינה לקק"ל מרחב שיקול דעת בלתי מוגבל בלא פיקוח, גם בכל הנוגע לגיבוש ולאישור של התקציב שהוקצה לפיתוח הקרקע ברחבי המדינה. בכך ויתרה למעשה המדינה על סמכותה הקבועה באמנה וכן לא מילאה את חובתה להשפיע על פעילות הפיתוח של קק"ל, בהתאם לשיקולי מדיניות לאומיים, באמצעות מעורבות בקביעת מסגרות התקציב של מפ"ק, בקביעת אופן חלוקת התקציב, בקביעת סדרי העדיפויות בין תחומי הפיתוח השונים וכן בבקרה על ביצוע תקציב מפ"ק.

בשנים 2008-2014 מקורן של רוב הכנסות קק"ל היה התמורה שהיא קיבלה עבור ניהול מקרקעין שהיא בעליהם הרשומים. מקרקעין אלה נרכשו מכספי תרומות שגייסה קק"ל בעבר מיהודים בארץ ובחו"ל כדי להשקיע בקרקע ובפיתוחה. ואולם באותן שנים הקצתה קק"ל רק כשליש מכלל הכנסותיה למימון הוצאות מפ"ק, שהוא לב לבה של קק"ל וזרוע הביצוע שלה בהגשמת מטרתה העיקרית - גאולת הקרקע לשם הגשמת חזון ההתיישבות בארץ. בשנים אלו צברה קק"ל עודפי כספים בקופתה, בלי שעשתה עבודת מטה בעניין הסכומים שעליה לשמור בקופתה והשימוש הראוי בעודפים לשם יישום מיטבי של מטרותיה הציבוריות. לדעת משרד מבקר המדינה, היה ניתן להשתמש במשאבים שבידי מפ"ק לביצוע פרויקטים רבים יותר מאלה שתוקצבו ובוצעו; אילו פעלה מועצת הפיתוח היא הייתה יכולה לקבוע תנאים הנוגעים לתקציב מפ"ק ולבחון את האפשרות להקצות חלק ניכר מהתקבולים מהקרקע למימון פעילות פיתוח במקרקעי ישראל.

על קק"ל לקבוע בהקדם מדיניות ברורה בתחום השימוש בעודפי ההכנסות ולפרסם אותה לציבור. לדעת משרד מבקר המדינה, מדיניות זו צריכה להגדיר שיעור שימוש מירבי בעודפים אלה כך שרוב הכנסותיה של קק"ל יושקעו בביצוע פרויקטים המקדמים במישרין את המטרה העיקרית של קק"ל - פיתוח הארץ וההתיישבות בה. על הממשלה לפעול למען יישומה של מדיניות זו, בין היתר באמצעות כינוס מועצת הפיתוח במתכונת שנקבעה באמנה או באמצעות הסדר אחר שייקבע.

את תכנית הפיתוח של מפ"ק, הכוללת מאות פרויקטים המתוכננים להתבצע ברחבי הארץ, לא קובע שום גוף מהגופים שהוסמכו לכך באמנה

הליכי קבלת החלטות בנוגע למימון וביצוע פרויקטים במקרקעי ישראל

בשנים 2011-2014 מימנה קק"ל, באמצעות מפ"ק, בסך הכול את ביצועם של 797 פרויקטים לפיתוח ולהכשרה של מקרקעין ברחבי הארץ, מרביתם בבעלות המדינה, בהיקף כספי כולל של כ-962 מיליוני ש"ח.

באמנה נקבע כי מפ"ק יכין אחת לשנה, את תכנית הפיתוח שלו - הכוללת את כל פעולות ההכשרה, הפיתוח והייעור המתוכננים לביצוע במקרקעי ישראל בכל שנה (להלן - תכנית הפיתוח), וזאת בתיאום מלא עם שר החקלאות, ויגיש תכנית זו לממשלה ולקק"ל.

הביקורת העלתה כי את תכנית הפיתוח של מפ"ק, הכוללת מאות פרויקטים המתוכננים להתבצע ברחבי הארץ, לא קובע שום גוף מהגופים שהוסמכו לכך באמנה. אף שהיה על מפ"ק ושר החקלאות לקבוע יחד את תכנית הפיתוח, בהתבסס על מדיניות פיתוח והצעת התקציב שתאשר מועצת הפיתוח המשותפת לקק"ל ולמדינה, התיאום בין מפ"ק לשר החקלאות בכל הנוגע לגיבוש תכנית הפיתוח חלקי ומצומצם, ומתבצע בעיקר בנושא הייעור³⁶. הלכה למעשה בהיעדר פעילות של המועצה, קובעת קק"ל על דעת עצמה מזה עשרות שנים כאמור את תכנית הפיתוח אף שעל פי האמנה היא הייתה זכאית רק לקבל דיווח על התכנית לאחר גיבושה. הצד השני לאמנה - המדינה, לא קיבלה כלל במשך השנים את תכנית הפיתוח המלאה שגובשה, אף שזכותה זו נקבעה באמנה. כל זאת בשעה שהמקרקעין שבבעלות המדינה הם כאמור החלק העיקרי במקרקעי ישראל, ולפי ההסדר שנקבע באמנה המדינה עשויה לשאת בהוצאות כספיות עקב פעילות מפ"ק בהם³⁷. שרי החקלאות וממשלות ישראל לדורותיהם לא פעלו ליישום הוראות האמנה גם בנושא משמעותי זה.

1. **דרך קביעת תכנית הפיתוח:** תכנית הפיתוח של מפ"ק, הכוללת את כל הפרויקטים לייעור, להכשרה ולפיתוח של קרקע, מתגבשת ומאושרת במסגרת תהליך הגיבוש והאישור של תקציב הפעילות של מפ"ק³⁸. כאמור, בתהליך זה, בהתייחס לפרויקטים של הכשרת קרקע ופיתוחה (להבדיל מייעור, שם יש מעורבות מסוימת של משרד החקלאות ומסגרת שונה של קבלת החלטות) - כל אחת משלושת הנהלות המרחבים של מפ"ק מגישה למנהל מפ"ק רשימת המלצות בדבר פרויקטים שהיא מעוניינת לקדםם ושיש ביכולתו של המרחב לבצעם בשנה הבאה. הרשימה כוללת: פרויקטים שנמצאים בביצוע וטרם

36 בעניין ליקויים הנוגעים לתכנית העבודה בנושא ייעור שמשרד החקלאות מאשר לקק"ל, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), עמ' 1045-1047.

37 לפי האמנה כל בעלים של מקרקעין אמור לשאת בהוצאות הפיתוח של מקרקעין שבבעלותו.

38 להבדיל מההוצאות הקבועות של מפ"ק. לתיאור תהליך אישור תקציב מפ"ק, ראו לעיל עמ' 38.

הושלמו³⁹, פרויקטים שאושרו בעבר וטרם הוחל בביצועם, ופרויקטים חדשים שהמרחב סבור שיש לאשרם ולבצעם. בהתבסס על המלצות הנהלות המרחבים, מציע מנהל מפ"ק את חלוקת מסגרת תקציב הפעולות לפולים (תחומי הפעילות של מפ"ק), ואת רשימת הפרויקטים בכל פול.

מנהל מפ"ק מגיש את תכנית הפיתוח - הכוללת כאמור את הפולים, מסגרת התקציב שלהם ורשימת הפרויקטים המתוכננים לביצוע בכל פול - במסגרת הצעת התקציב של מפ"ק, לדיון ולאישור בהנהלה המצומצמת, ובהמשך לוועדת מפ"ק. לאחר מכן מוגשת הצעת תקציב מפ"ק, במסגרת הצעת התקציב הכוללת של קק"ל, לאישור ועדת הכספים של הדירקטוריון, ועדת הכספים של ההסתדרות הציונית ודירקטוריון קק"ל.

2. **בחינה ואישור של פרויקטים בתכנית הפיתוח שעניינם פיתוח והכשרה של קרקע (להבדיל מייעור):** קק"ל ומפ"ק מסרו למשרד מבקר המדינה כי

לפי הנהוג בקק"ל, תהליך הבחינה ואישור של פרויקטים אלה מתבצע כך: רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, תורמים, מפ"ק או קק"ל יכולים להגיש בקשה למימון פרויקט ולביצועו. רוב הבקשות הופנו במישרין ליו"ר קק"ל לשעבר או ליו"ר העמית לשעבר, והשאר הוגשו ישירות למרחב שבתחומו מתוכנן הפרויקט להתבצע. מכל מקום, לפי החלטת יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, לפני התחלת הטיפול בבקשה כלשהי על המרחבים לקבל אישור לכך מלשכות יו"ר קק"ל והיו"ר העמית. בכל מרחב פועלת ועדה בראשות מנהל המרחב, שבדוקת את מהות הבקשות לפרויקטים המתבצעים בתחום השיפוט של המרחב, את מידת התאמתם למטרות קק"ל ואת ההיתכנות של ביצועם מבחינת הזמינות התכנונית⁴⁰ (להלן - ועדת השיפוט המרחבית).

ההחלטות המתקבלות במרחבים הן המלצות בלבד. בוועדת הפרויקטים העליונה, הכוללת משתתפים מקק"ל וממפ"ק (להלן - ועדת הפרויקטים העליונה או הוועדה), נדונות המלצות המרחבים, על פי סדר יום שלשכות יו"ר קק"ל והיו"ר העמית קובעות, ומתקבלת החלטה אם לאשר את השתתפות קק"ל במימון פרויקט ובביצועו. אישור של פרויקט דורש הכרעה בעיקר בנושאים אלה: (1) החלטה אם מהות הפרויקט עולה בקנה אחד עם מטרות קק"ל; (2) קביעת שיעור ההשתתפות של קק"ל במימון עלות ביצוע הפרויקט; (3) קביעת המקור התקציבי שיממן את ההשתתפות הכספית של קק"ל בעלות ביצוע הפרויקט: מכספי קק"ל, מכספי תרומות או במשולב משני מקורות אלה; (4) אופן ביצוע הפרויקט. בעניין זה יש כאמור שלוש אפשרויות: (א) ביצוע עצמי - באמצעות עובדי מפ"ק או באמצעות קבלני משנה בפיקוח עובדי מפ"ק; (ב) נוהל פדיון - באמצעות קבלן ביצוע אחר שאותו יבחר הגוף שבתחומו יבוצע הפרויקט. כשמיושם נוהל זה קק"ל משלמת עבור השתתפותה במימון הפרויקט לגוף שבתחומו בוצע הפרויקט, לאחר שוידאה כי הפרויקט בוצע כפי שסוכם; (ג) ביצוע חלק מהפרויקט בביצוע עצמי והיתר בנוהל פדיון.

39 הסיבה לכך היא שלפי כללי קק"ל, בסוף כל שנה קלנדרית תקציב שלא נוצל מתבטל, ולא ניתן להעביר יתרות לשנה הבאה. בעניין זה ראו לעיל עמ' 49.

40 היינו, מה הסטטוס התכנוני של הפרויקט ומתי הוא יהיה זמין לביצוע מבחינת הדרישות שעליו לעמוד בהן לפי דיני התכנון והבנייה.



הגורם העיקרי בקק"ל
שקבע אם לאשר
לקק"ל להשתתף
במימון ובביצוע של
פרויקטים הוא ועדת
הפרויקטים העליונה
בראשות יו"ר קק"ל
לשעבר, היו"ר העמית
לשעבר ושני סגני
היו"ר לשעבר

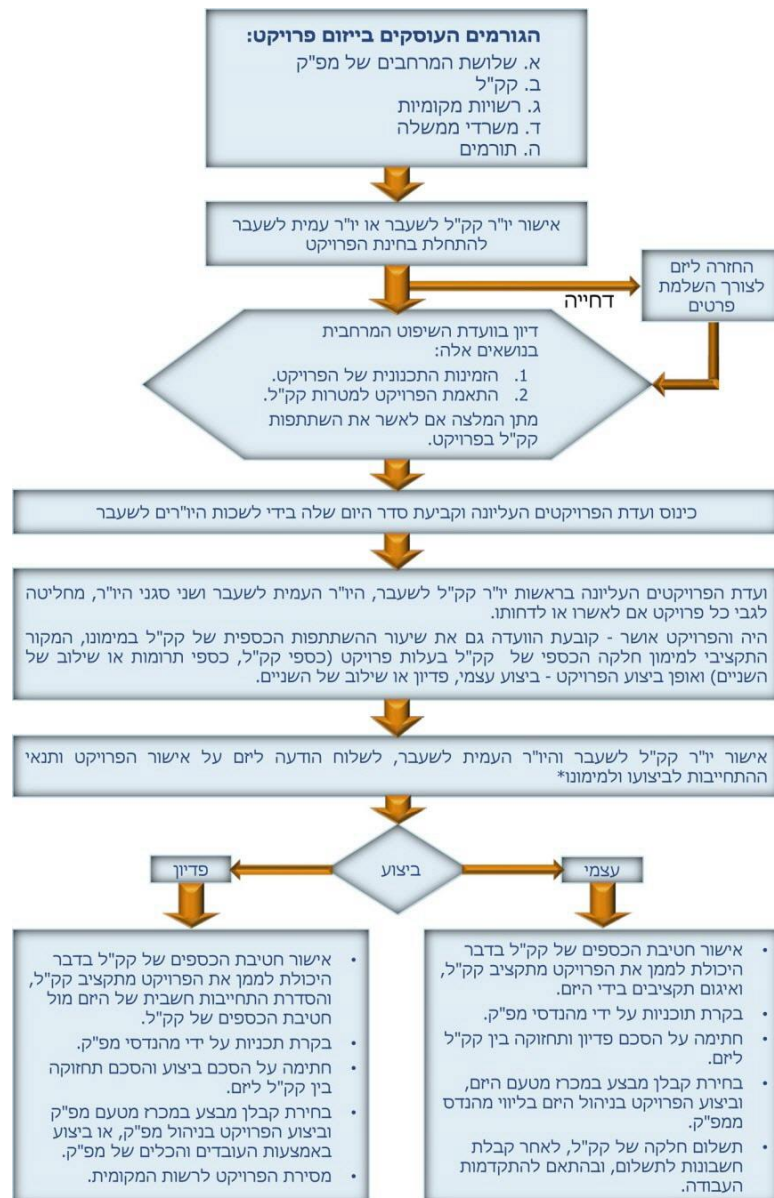
בשנים 2009-2011 כיהנה בראש ועדת הפרויקטים העליונה מנכ"לית קק"ל לשעבר, ולא היו חברים בה דירקטורים. בשנים 2012-2014 כיהנו בראש ועדה זו חברי ההנהלה הפעילה הקודמת - יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר.

יצוין כי בשנת 2007, בהתבסס על החלטות הנהלת קק"ל משנת 2000, נקבעה בקק"ל חלוקת הסמכויות בין הגורמים בקק"ל המוסמכים לאשר פרויקטים, לפי תחומי הפעילות של מפ"ק (פולים). לגבי שבעה מהפולים נקבע כי קבלת ההחלטה לאשר פרויקטים הנכללים בהם היא בסמכות מפ"ק; לגבי שני פולים נקבע כי ההחלטות בדבר הפרויקטים הם בסמכות מפ"ק וגורמים ביצועיים נוספים מקק"ל; לגבי פול אחד נקבע כי ההחלטות בדבר הפרויקטים הן בסמכות מנהל מפ"ק בשיתוף מנכ"ל קק"ל; ולגבי שמונה פולים נקבע כי ההחלטות בדבר הפרויקטים הן בסמכות הנהלת קק"ל או ועדת הפרויקטים העליונה (להלן - ההחלטה משנת 2007).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לכל הפחות משנת 2012 נוצרה ריכוזיות בקבלת ההחלטות לגבי פרויקטים, וכי הגורם העיקרי בקק"ל שקבע אם לאשר לקק"ל להשתתף במימון ובביצוע של פרויקטים הוא ועדת הפרויקטים העליונה בראשות יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר. בשנים 2012-2014 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה גם פרויקטים הנכללים בפולים שלפי ההחלטה משנת 2007 לא היא הגוף המוסמך לקבל החלטות בעניינם אלא מנהל מפ"ק או מנהל מפ"ק בשיתוף מנכ"ל קק"ל, זאת אף שלא התקבלה בקק"ל החלטה בדבר שינוי ההחלטה משנת 2007.

להלן בתרשים 10 מוצג תהליך אישור פרויקטים בוועדת הפרויקטים העליונה, דרכי ביצועם, לפי הנוהג בקק"ל בשנים 2012-2014:

תרשים 10: תהליך בחינה ואישור של פרויקטים בוועדת הפרויקטים העליונה ודרכי ביצועם, לפי הנוהג בק"ל



* גופים שביקשו מקק"ל לממן ולבצע פרויקטים ובקשתם נדחתה, אינם מקבלים הודעות דחייה.



יו"ר קק"ל לשעבר
והיו"ר העמית לשעבר
היו למעשה הגורמים
המכריעים בתהליך
הבחינה והאישור של
פרויקטים בקק"ל.
זאת בשל מעורבותם
בארבעה צומתי
החלטה

מהאמור עולה כי יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר היו למעשה הגורמים המכריעים בתהליך הבחינה והאישור של פרויקטים בקק"ל. זאת בשל מעורבותם בארבעה צומתי החלטה: באישור להתחיל בבחינת פרויקט במרחב; בהחלטה אילו מהפרויקטים שנדונו בוועדות השיפוט המרחביות יועלו לדיון בוועדת הפרויקטים העליונה ומתי; באישור פרויקטים בוועדת הפרויקטים העליונה; ובמשלוח התחייבויות ליזמים למימון ולביצוע של פרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון קק"ל לבחון שינוי בתהליך הבחינה והאישור של פרויקטים, באופן שמקומם של הדרגים המקצועיים - בדגש על מטה מפ"ק, יהיה משמעותי ומרכזי. על הדירקטוריון לעסוק בקביעת מדיניות הפיתוח שעל בסיסה יתקבלו ההחלטות לגבי הפרויקטים ולפקח על יישום מדיניות זו.

בחינה ואישור של פרויקטים בוועדת הפרויקטים העליונה

קק"ל מסרה למשרד מבקר המדינה נתונים על 472 פרויקטים שבשנים 2009-2014 בחנה ועדת הפרויקטים העליונה אם על קק"ל להשתתף במימוןם ובביצועם⁴¹. לפי נתוני קק"ל, עלות ביצועם הכוללת של פרויקטים אלה נאמדה בכ-2.3 מיליארד ש"ח. ב-43 ישיבות שקיימה הוועדה באותן שנים היא אישרה כי קק"ל תשתתף במימון מרבית הפרויקטים האמורים (466 מ-472), בסך כולל של כמיליארד ש"ח. בלוח 5 שלהלן ריכו משרד מבקר המדינה את הנתונים בנושא זה, לגבי כל אחת מהשנים 2009-2014:

41 ועדת הפרויקטים העליונה דנה בשנים 2009-2014 ביותר מ-472 פרויקטים. מתאמת הפרויקטים של קק"ל הסבירה למשרד מבקר המדינה כי רק בשנת 2011 הוקמה בקק"ל מערכת ממוחשבת שבה תועדו החלטות של ועדת הפרויקטים העליונה, וכי גם חלק מההחלטות שהתקבלו לאחר הקמת המערכת לא הוטמעו בה.



השתתפות קק"ל
במימון פרויקטים
באמצעות מפ"ק
מהווה למעשה מעין
תמיכה כספית בגופים
שונים - בעיקר רשויות
מקומיות

לוח 5: נתונים על חלק מהפרויקטים שועדת הפרויקטים העליונה בחנה בשנים 2009-2014

השנה	מספר הישיבות שהתקיימו	פרויקטים שנדונו		פרויקטים שאושרו	
		מספר הפרויקטים	ההיקף הכספי המוערך לביצוע הפרויקטים (באלפי ש"ח)	מספר הפרויקטים	ההיקף הכספי של השתתפות קק"ל במימון הפרויקטים (באלפי ש"ח)
2009	8	14	25,105	14	12,479
2010	14	67	89,695	65	59,872
2011	7	35	37,715	35	19,103
2012	9	146	712,757	143	278,871
2013	2	44	116,892	44	64,698
2014	3	166	1,344,963	165	553,529
סיכום	43	472	2,327,127	466	988,552

השתתפות קק"ל במימון פרויקטים באמצעות מפ"ק מהווה למעשה מעין תמיכה כספית בגופים שונים - בעיקר רשויות מקומיות, שבתחומם מתוכננים להתבצע פרויקטים. כאמור, מפ"ק הוקם מכוח האמנה בין המדינה לקק"ל, שבה הוקנתה לו הסמכות למלא תפקיד לאומי של פיתוח, הכשרה וייעור של כלל מקרקעי ישראל, והוא משמש גם כנאמן של המדינה לנושא זה. פעילות מפ"ק נעשית ברובה במקרקעין שבבעלות המדינה. תקציב מפ"ק - המושתת בעיקר על כספים שהתקבלו עבור ניהול קרקעות קק"ל שנרכשו מכספי תרומות - נועד להשקעה בפיתוח ובהכשרת קרקע לתועלת הציבור בישראל, ושלא למטרות רווח. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה פעילותה של קק"ל במסגרת ביצוע פרויקטים במקרקעי ישראל, אשר נבדקה בביקורת הנוכחית, היא פעילות ציבורית⁴².

הקצאת משאבים למימון פרויקטים אלה צריכה אפוא להיעשות על פי העקרונות המנחים של עיקרי הכללים של המשפט הציבורי, ובין היתר בשקיפות, בהגיונות, בתום לב וללא שיקולים זרים, אגב התחשבות במאפייניה הייחודיים של קק"ל.

42 כאמור, דוח הביקורת הנוכחי עוסק בפעילות פיתוח קרקע שמבצעת קק"ל מכוח האמנה, ועל כן עניינו בפעילות מפ"ק בלבד. עם זאת, בחוות הדעת ממרץ 2014, בה התייחס המשנה ליועמ"ש (כלכלי-פיסקלי) למעמדה של כל קק"ל, הוא קבע כאמור כי קק"ל כולה היא במהותה חברה לתועלת הציבור, ובהתבסס על חוות דעת זו, בספטמבר 2014 רשם ההקדשות רשם את קק"ל כחברה לתועלת הציבור, שלא בהסכמתה.



מאות ההחלטות
שקיבלה ועדת
הפרויקטים העליונה
במשך שש שנים
(2009-2014),
שמסמעותן היא
אישור תמיכה כספית
של עשרות ואף מאות
מיליוני ש"ח מדי שנה
בשנה לרשויות
מקומיות ולגופים
ציבוריים אחרים,
התקבלו בחוסר
שקיפות

לעניין זה יפים דבריה של השופטת א' פרוקצ'יה: "על הפונקציות הציבוריות הנרחבות ש[קק"ל] מבצעת חלים עקרונות היסוד של המשפט הציבורי... הקק"ל קמה אמנם כחברה בתחום המשפט הפרטי, אך כל יעדיה מאז כינונה מכוונים לפעילות שנועדה להגשמת התחייה הלאומית בגאולת קרקעות הארץ, הכשרתן ויישובן... גוף מעין זה לא נועד לפעול בתחום המשפט הפרטי, ויסוד תפקידיו במשימות לאומיות כלליות. בעניין זה לא המסגרת הארגונית הפורמלית של הגוף תקבע אלא מהותו הפונקציונלית", וכן: "לקק"ל סמכויות בעלות אופי שלטוני בכל הקשור להכשרת מקרקעי ישראל וייעורם (סעיף 10 לאמנה); לעניין זה יש לה מעין 'זיכיון' בלעדי מהמדינה; והיא שולטת על תחום שיש לראותו חשוב ומרכזי בניהול מקרקעי ישראל" עוד נקבע כי "בשיקול כולל דומה כי הפן הציבורי בפעילות קק"ל הוא הדומיננטי, והיותה גוף מאוגד בתחום המשפטי הפרטי אינה עובדה האוצלת באופן ממשי על אופי פעילותה הציבורית... ניתן להניח כי על פעילותה הציבורית של קק"ל יחולו יסודות 'ההגיונות, השוויון, הסבירות, היושר, ותום-הלב, וכיצא באלה מושכלות ראשונים של מינהל ציבורי ראוי"⁴³.

חוסר שקיפות והיעדר אמות מידה במסגרת בחירת פרויקטים

1. הביקורת העלתה כי מאות ההחלטות שקיבלה ועדת הפרויקטים העליונה במשך שש שנים (2009-2014), שמסמעותן היא אישור תמיכה כספית של עשרות ואף מאות מיליוני ש"ח מדי שנה בשנה לרשויות מקומיות ולגופים ציבוריים אחרים, התקבלו בחוסר שקיפות. ישיבות הוועדה לא תועדו, ועל כן לא ניתן לדעת מה הוצג ונאמר לגבי הפרויקטים שנדונו ומה היו השיקולים והנימוקים לאישור השתתפות קק"ל במימונם ובביצועם ולדחיית אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי סדרי מינהל תקין מחייבים תיעוד של דיונים, בייחוד בעניינים משמעותיים. התיעוד תורם לקיום הליכים סדורים של חשיבה ותכנון, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לרציפות ולשימור של הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך, למעקב, לבקרה ולהפקת לקחים.

יצוין כי בקק"ל גם אין מערכת מידע שמרכזת את המידע וכלל הנתונים שאפשר ללמוד ממנה אילו פרויקטים דחתה ועדת הפרויקטים העליונה, ומאילו נימוקים.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015, מסרה קק"ל כי היא מקבלת את הערות הביקורת בעניין החובה לתעד דיונים ולערוך פרוטוקולים והצורך בניהול התיעוד באופן מרוכז, וכי בכוונתה ליישם הערות אלה במסגרת נוהל פרויקטים חדש שגיבשו יסתיים במהרה.

בבדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 2016 הועלה כי הליך הכנת נוהל בעניין אופן בחינת פרויקטים ואישורם בקק"ל (להלן - נוהל הפרויקטים), טרם הושלם. עם זאת, קק"ל החלה לתעד את דיוני ועדת הפרויקטים העליונה ולפרסם אותם באתר האינטרנט שלה.

בתגובתה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי החליטה ששנת 2016 תהיה שנת היערכות במהלכה תפעל לתיקון ליקויים ולהטמעת נהלי עבודה מסודרים בתחום הפרויקטים. עוד מסרה קק"ל, כי בפברואר 2016 אישרה ההנהלה הפעילה נוהל לטיפול בפרויקטים במהלך שנת 2016 (להלן - נוהל הביניים) וזאת עד לגיבוש נוהל קבוע שיבוסס על אמות מידה מוגדרות ו"קול קורא" שיפורסם בציבור. ההנחיות לביצוע נוהל הביניים הופצו בקק"ל במאי 2016 (להלן - הנחיות ביצוע לשנת 2016), וכוללות בין היתר את החובה לתעד את מהלך ישיבות ועדת הפרויקטים העליונה והנחיות כיצד לבצע זאת.

2. הועלה כי ההחלטות בוועדה בנושא בחינת פרויקטים ואישורם או דחייתם התקבלו שלא על פי אמות מידה ידועות וברורות, מאחר שבקק"ל לא נקבעו אמות מידה כאלה, וללא השוואה סדורה בין חלופות. כאמור, ההיקף הכספי המצטבר של פרויקטים אלה הסתכם במהלך השנים האחרונות בעשרות ואף במאות מיליוני ש"ח מדי שנה בשנה.

מנכ"ל קק"ל מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי ההחלטות שהתקבלו בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה התבססו על המטרות שנקבעו במסמכי היסוד של קק"ל.

משרד מבקר המדינה מציין כי מסמכי יסוד של חברה הם המסמכים הנדרשים לפי חוק להקמתה, ועל פי רוב מטרות החברה המתוארות בהם מנוסחות באופן כללי על מנת לאפשר לחברה לפעול בגמישות מרבית במשך שנים רבות.

במסמכי היסוד של קק"ל מתוארות מטרותיה הכלליות - כאמור, קניית קרקעות בארץ והכשרתן לטובת יישוב יהודים - וכן מפורטות בהם דרכים רבות להשגתן. בין היתר, נקבע כי קק"ל רשאית לסלול כבישים ודרכים, לרכוש או לבנות חשמליות, מסילות ברזל, גשרים, נמלים, מספנות, בתי חרושת, סכרים, רשת לאספקת מים, ולבצע כל פעולה אחרת שיש בה כדי לסייע או להביא תועלת לאחת ממטרות קק"ל כפי שקק"ל תמצא לנכון.



קביעת אמות מידה
ברורות ושקופות
שיאפשרו בחינה
ותיעדוף של
פרויקטים... היא
הכרחית לשם הקצאת
משאבים מושכלת
ומיטבית

לדעת משרד מבקר המדינה, האמור במסמכי היסוד של קק"ל ודאי אינו מייתר את הצורך בקביעת אמות מידה לקבלת החלטות בדבר הקצאת כספים למאות פרויקטים שמממנת קק"ל מדי שנה.

בתגובתה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל כי בכוונתה, **"(נכלל שעבודת המטה שנערכה בנושא תתקבל על דעתה של ההנהלה החדשה) לקבוע אמות מידה ותבחינים מפורטים ובהירים כחלק מנוהל הפרויקטים העתידי"** (ההדגשות במקור).

בבדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 2016 הועלה כאמור כי הליך הכנת נוהל הפרויקטים טרם הושלם, וכי בקק"ל עדיין לא נקבעו אמות מידה לקבלת החלטות בדבר הקצאת כספים וביצוע פרויקטים.

בתגובתה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל כי החליטה שמשנת 2017 תבצע פרויקטים רק על פי אמות מידה ברורות וידועות שייקבעו ויתפרסמו במסגרת של "קול קורא".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בכל שנה קק"ל מממנת ונוטלת חלק בהוצאתם לפועל של פרויקטים רבים ומגוונים במקרקעין בכל רחבי המדינה, וכן נכונה לסייע לפרויקטים אחרים, אולם בשל מגבלות תקציב אין ביכולתה לסייע לכולם. נוכח זאת, קביעת אמות מידה ברורות ושקופות שיאפשרו בחינה ותיעדוף של פרויקטים בהתאם לצורכי הפיתוח ולמדיניות פיתוח ברורה שתיקבע, היא הכרחית לשם הקצאת משאבים מושכלת ומיטבית, לשם הבטחת אחידות בתהליך קבלת ההחלטות בעניין פרויקטים ולקיום יכולתה של קק"ל לבצע מעקב ובקרה בנושא. נוסף על כך, היעדרן של אמות מידה פותח פתח לגמישות ניהולית בלתי מוגבלת ולאפשרות לשימוש במשאבי הפיתוח לפי נטיית הלב של מקבלי ההחלטות ולפי יכולת השכנוע של המבקשים שקק"ל תשקיע במוסדותיהם או בענייני ציבור שהם עוסקים בהם; וכן עלול לאפשר קידום אינטרסים שיש למקבלי ההחלטות עניין אישי בו, וכן אינטרסים של ציבור מסוים שיש להם עניין בו.

השקעות קק"ל באזורי הנגב והגליל

ממסמכי קק"ל עולה כי דירקטוריון קק"ל קבע כי שני שלישים מתקציב הפעולות השנתי של מפ"ק יושקע בנגב ובגליל (להלן - עקרון מתן העדיפות להשקעה בנגב ובגליל).

1. קק"ל מסרה למשרד מבקר המדינה, כי עקרון מתן העדיפות להשקעה בנגב ובגליל, שקבע כאמור דירקטוריון קק"ל, הנחה את תהליכי קבלת ההחלטות בוועדת הפרויקטים העליונה. אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי לא הוצגו בישיבות הוועדה רשימת היישובים שקק"ל מחשיבה ליישובי הנגב והגליל (בעניין זה ראו להלן), וגם לא הוצגו מסמכים המציגים את ההחלטות שהתקבלו בישיבות קודמות באותה שנה והמסכמים את ההשקעה של קק"ל בפרויקטים לפי אזורים. מכאן שבידי הוועדה לא היו מדדים שאפשרו לה לקבוע אילו פרויקטים זכאים לקבל עדיפות על פני פרויקטים אחרים בשל מיקומם הגאוגרפי, ואם יש צורך באישור פרויקטים נוספים בנגב ובגליל בכל ישיבה כדי לפעול לפי החלטת הדירקטוריון בנושא.

יצוין כי בקק"ל אין מסמך שאפשר ללמוד ממנו אם במסגרת החלטות ועדת הפרויקטים העליונה יושם עיקרון מתן העדיפות להשקעה בנגב ובגליל, שקבע הדירקטוריון.

2. המערכת היחידה בקק"ל בה יש נתונים על הפרויקטים שתוקצבו באמצעות מפ"ק לפי פילוח גאוגרפי היא המערכת הפיננסית. הנתונים במערכת זו נוגעים הן לפרויקטים שאושרו בוועדת הפרויקטים העליונה והן לפרויקטים שאושרו בידי גופים אחרים במפ"ק ובקק"ל, וזאת בכל תחומי פעילותו של מפ"ק, היינו מפעלי הכשרה, פיתוח וייעור.

משרד מבקר המדינה חישב את שיעורי ההשקעה של מפ"ק בפרויקטים בנגב ובגליל בשנים 2011-2014 לפי הפילוח האזורי שנקבע במערכת הפיננסית, ומצא כי לפי פילוח זה, החלטת הדירקטוריון להקצות שני שלישים מתקציב הפעולות השנתיות בנגב ובגליל לא יושמה: בשנת 2011 הוקצתה רק כמחצית מתקציב הפעילות של מפ"ק למימון פרויקטים ביישובים בנגב ובגליל ובשנים 2012-2014 פחתה ההקצבה לפרויקטים אלה לכדי שליש בלבד מתקציב הפעילות השנתית של מפ"ק.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה עוד כי הרשויות המקומיות שבמערכת הפיננסית סווגו כנמצאות בנגב או בגליל, אינן זהות לרשויות אשר חוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991, וחוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993, בהתאמה, קובעים כי הן נמצאות בנגב או בגליל. נוסף על כך, בקק"ל ובמפ"ק (לרבות בקרב משתתפים בוועדת הפרויקטים העליונה), כלל לא ברור ולא ידוע אילו יישובים נכללים בעקרון מתן העדיפות להשקעה בנגב ובגליל: בין היתר, היו הדעות חלוקות באשר לשאלה האם ביישובים המועדפים כלולים גם יישובים באזורי רמת הגולן, בקעת הירדן והערבה, ויישובים המצויים בקרבה למרכז הארץ שמצבם הסוציו-אקונומי נמוך.

הקצאת רוב המשאבים של קק"ל לביצוע פרויקטים לפיתוח קרקע בפריפריה, ובראשם הנגב והגליל, עולה בקנה אחד עם מטרות הארגון, ולפיכך ראוי כי פעולות קק"ל באזורים אלה תהיה נדבך יסודי ועיקרי מכלל פעילותה לפיתוח קרקעות ברחבי הארץ. בביקורת עלה כי קק"ל השקיעה כספים רבים בנגב ובגליל. אולם לצד זאת הועלה, כי דירקטוריון קק"ל ביקש להציב יעד ברור בנושא, ואילו ההנהלה הקודמת שעסקה בבחירת הפרויקטים שימומנו לא נקטה צעדים כדי להבהיר באופן חד-משמעי אילו יישובים או אזורים בארץ נכללים ביעד, ובקק"ל אין תמימות דעים בנושא. משכך, אין לדעת האם השקעותיה של קק"ל בפרויקטים שונים ברחבי המדינה בשנים 2011-2014 עמדו ביעד שביקש דירקטוריון קק"ל לקבוע. לנוכח זאת, על קק"ל להגדיר באופן ברור אילו יישובים נכללים באזורים המועדפים, כדי שתוכל לוודא שעיקר השקעותיה נעשות באזורים אלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אילו הייתה פועלת מועצת הפיתוח - הכוללת כאמור נציגים מטעם המדינה, הרי שבסמכותה היה לקבוע את מדיניות ההשקעה בפרויקטים מבחינה גאוגרפית ולעקוב אחר יישומה.

תדירות כינוסי הוועדה

בקק"ל אין מסמך הקובע את תדירות מועדי הכינוס של ועדת הפרויקטים העליונה, ואת בעלי התפקידים שרשאים לזמן או לבקש לזמן את התכנסותה.

בפועל, בשנים 2012-2014 יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר הם אלה שקבעו את מועדי הכינוס של הוועדה.

בלוח 6 שלהלן ריכז משרד מבקר המדינה את הנתונים לגבי תדירות ישיבות הוועדה בשנים 2009-2014 ומספר הפרויקטים שנדונו בכל ישיבה:

לוח 6: תדירות ישיבות ועדת הפרויקטים העליונה ומספר הפרויקטים שנדונו בהן (2009-2014)

השנים	מספר הישיבות שוועדת הפרויקטים העליונה קיימה	מספר הפרויקטים שנדונו בכל ישיבה	סך כל הפרויקטים שנדונו בכל שנה
2011-2009	14-7 ישיבות בכל שנה	11-1 פרויקטים בישיבה	14-67 פרויקטים בשנה
2012	9 ישיבות	40-1 פרויקטים בישיבה	146 פרויקטים בשנה
2013	2 ישיבות	בישיבה אחת נדונו 2 פרויקטים, ובשנייה 42 פרויקטים	44 פרויקטים בשנה
2014	3 ישיבות	בישיבה אחת נדונו 148 פרויקטים, ובישיבות השנייה והשלישית ביחד - 18 פרויקטים	166 פרויקטים בשנה

מהנתונים לעיל עולה כי בשנים 2013-2014 פחתה תדירות ישיבות הוועדה במידה ניכרת יחסית לשנים קודמות, וזאת אף שמספר הפרויקטים שהובאו לבחינת הוועדה בשנים אלה לא פחת ביחס לשנים קודמות. משרד מבקר המדינה העיר ליו"ר קק"ל לשעבר וליו"ר העמית לשעבר כי אי-כינוס של ועדת הפרויקטים העליונה במידה מספקת עשוי היה לעכב את התחלת מימונם וביצועם של פרויקטים שלקק"ל יש עניין ואפשרות לממנם ולבצעם, ואף עשוי היה להביא לאי-ניצול מיטבי ויעיל של משאבים שניתן להשקיעם בהשגת ייעודו של מפ"ק. יתרה מזו, אי-כינוס הוועדה בתדירות סבירה שתיקבע עלול ליצור עומס בלתי מידתי ובלתי סביר בדיוני הוועדה, כדוגמת הישיבה בפברואר 2014 שבה נדונו כאמור 148 פרויקטים. דיון בפרויקטים כה רבים בישיבה אחת, אינו יכול לאפשר בחינה ממשית ונאותה של כל פרויקט וקבלת החלטות לגבי דחייתו או אישורו, אופן התמיכה בו והיקפה.

בתגובתה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל: "כחלק מהנוהל העתידי, תיקבע תדירות הכינוס של ועדת הפרויקטים, וזאת כחלק מל"ז שנתי, אשר יקבע את כל התהליכים הרלוונטיים לקידום הפרויקטים בשנת התקציב הרלוונטית". קק"ל גם ציינה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה בדבר הבעייתיות שבקיום דיון ב-148 פרויקטים בישיבה אחת. עם זאת הסבירה קק"ל כי הדבר נבע מכך שבסוף שנת 2013 התקיימו בחירות לרשויות מקומיות, וההנהלה הקודמת החליטה שלא לכנס את הוועדה לשם אישור פרויקטים חדשים על מנת שהדבר לא יתפרש ציבורית כתמיכה בראש ראשות זה או אחר. לפי הסברי קק"ל, מיעוט הישיבות בשנת 2014 נבע מההתדיינות עם ממשלת ישראל בדבר המתווה העתידי לאישור פרויקטים בממשק עם הממשלה - נתון שיש בו להשפיע באופן ניכר בין היתר על תקציב קק"ל, מהעיסוק היומיומי השוטף של הנהלת קק"ל בנושאים רגולטורים רבים ומהיעדרות ממושכת שנכפתה על יו"ר קק"ל לשעבר בקיץ-סתיו 2014 מטעמי בריאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי הסבריה שלעיל בעניין מיעוט ישיבות הוועדה בשנים 2013-2014 מדגישים את הצורך הדחוף בקביעת אמות מידה לבחירת פרויקטים, וכינון תהליך בו בחירת פרויקטים בהתאם לאמות המידה תתבצע בשקיפות ועל ידי הגוף המקצועי הרלוונטי לנושא - מפ"ק. במצב דברים מתוקן שכזה, הליכי קבלת ההחלטות לגבי פרויקטים יכלו לפעול כסדרם גם בתקופת בחירות, גם בעת היעדרות של אחד מראשי קק"ל וגם בעת שהנהלתה עסוקה מאוד בניהול השוטף. עוד יצוין כי החלטה בדבר אי-כינוס ועדה בזמן שבקשות רבות למימון ולביצוע פרויקטים ממתנות לדיון, היא החלטה מהותית וראוי היה להביאה מבעוד מועד לאישור הדירקטוריון, וכן לשקול לתת לה פרסום פומבי.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל כי "ועדת הפרויקטים העליונה מתכנסת החל מהקדנציה הנוכחית בתדירות נאותה, על-פי צרכי הארגון והבקשות העולות מהדרגים המקצועיים" וכי תדירות יעילה של הוועדה מעוגנת גם בהנחיות לביצוע לשנת 2016. עוד מסרה קק"ל כי בעתיד צפויה ועדת הפרויקטים העליונה להתכנס על פי לוח זמנים שייקבע בנוהל הפרויקטים.

קבלת החלטות בדבר הפרויקטים שייבחנו בוועדת הפרויקטים העליונה, ללא אמות מידה ושלא בשקיפות

1. ככלל, לשכות יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר קבעו את סדר היום של ועדת הפרויקטים העליונה והחליטו אילו מהפרויקטים שנבחנו בוועדת השיפוט המרחבית יועלו לדיון בישיבת ועדת הפרויקטים העליונה.

הביקורת העלתה כי גם החלטות חשובות אלה בדבר הפרויקטים שיובאו לדיון בוועדת הפרויקטים העליונה התקבלו ללא אמות מידה, ולעתים בלא שתועדו הליכי קבלת ההחלטות וההנמקות להן.

2. בחודשים מאי עד אוקטובר 2014 דנו שלוש ועדות השיפוט המרחביות ב-105 פרויקטים בסך הכול, והמליצו להעביר 80 מהם לדיון בוועדת הפרויקטים העליונה. ועדת הפרויקטים העליונה התכנסה בשנת 2014 בחודשים פברואר, אוגוסט ונובמבר.

בביקורת הועלה כי רק 7 (כ-9%) מ-80 הפרויקטים האמורים הועלו לדיון בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה שהתקיימו באוגוסט ובנובמבר 2014. בהיעדר מסמכים המתעדים את הליכי קבלת החלטות לגבי פסילת פרויקטים על הסף, לא ניתן לבדוק מדוע יתר 73 הפרויקטים (כ-90% מהפרויקטים שהומלצו על ידי הגורמים המקצועיים במפ"ק), לא הועלו לדיון בישיבות האמורות של ועדת הפרויקטים העליונה שהתקיימו בשלהי שנת 2014. משרד מבקר המדינה מעיר כי הליך סינון זה, שאינו מלווה בתיעוד ההנמקות, אינו מאפשר בדיקה ומעקב באשר לאופן קבלת ההחלטות בדבר אישור פרויקטים במימון קק"ל.

קק"ל מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בישיבות שקיימה ועדת הפרויקטים העליונה בשלהי שנת 2014 נידונו פרויקטים שבענינם נחוץ היה לקבל החלטות דחופות (להלן - ישיבות אד הוק).



החלטות חשובות...
בדבר הפרויקטים
שיובאו לדיון בוועדת
הפרויקטים העליונה
התקבלו ללא אמות
מידה, ולעתים בלא
שתועדו הליכי קבלת
ההחלטות וההנמקות
להן

בהיעדר פרוטוקולים
המתעדים את ישיבות
הוועדה... לא ניתן
לדעת את זהות כל
המשתתפים בכל
ישיבה

בבדיקת משרד מבקר המדינה שנעשתה באפריל 2015 נמצא, לגבי כמחצית מהפרויקטים (7 מתוך 18) שאושרו בדחיפות לפי טענות קק"ל בישיבות אד הוק שהתקיימו באוגוסט ובנובמבר 2014, כי קק"ל טרם שלחה לראשי הגופים שבתחומם אושרו הפרויקטים, מכתבים המודיעים על אישור הפרויקט ותנאיו, כנדרש וכמקובל בתהליך אישור של פרויקטים. בדיקה נוספת שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי ביצועם של ארבעה מהפרויקטים האמורים התחיל רק במאי 2015, כלומר למעלה מחצי שנה לאחר אישורם בדחיפות בישיבות אד הוק, וכי ביולי 2015 טרם התחיל ביצועם של שישה פרויקטים אחרים שאושרו בישיבות האמורות. עובדות אלה מעלות ספק בדבר עצם הדחיפות של קבלת ההחלטה דווקא בעניין פרויקטים אלה, ובדבר הבחירה לקבל החלטה לגביהם ולא לגבי פרויקטים אחרים שוועדות השיפוט המרחביות המליצו שיידונו בוועדת הפרויקטים העליונה.

3. בתגובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל כי לפי הנחיות לביצוע לשנת 2016, ייקבע סדר היום של ועדת הפרויקטים העליונה בידי יו"ר קק"ל בתפקידו כיו"ר הוועדה או מי שיוסמך מטעמו, ויכלול את מלוא הפרויקטים שבעניינם יוגשו המלצות ועדות השיפוט המרחביות, לפי קדימות הגשת ההמלצה בידי המרחב הרלוונטי.

זהות מקבלי ההחלטות בעניין הפרויקטים

בביקורת הועלה כי בשום מסמך בקק"ל לא נקבע הרכב המשתתפים, בעלי זכות ההצבעה והקוורום המינימלי הנדרש בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה - שהיא כאמור גורם מרכזי בהליכי ההחלטה בנוגע לפרויקטים בקק"ל. כמו כן, בהיעדר פרוטוקולים המתעדים את ישיבות הוועדה, אף לא ניתן לדעת את זהות כל המשתתפים בכל ישיבה.

לפי מידע שמסרו למשרד מבקר המדינה בעלי תפקידים במפ"ק ובקק"ל שהשתתפו בישיבות של ועדת הפרויקטים העליונה, בשנים 2012-2014 השתתפו בכל ישיבה 20-30 איש, בהם יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ועוזריהם, שני סגני היו"ר לשעבר, מנכ"ל קק"ל (בשנת 2014), מנהל מפ"ק, מנהלי המרחבים והאזורים במפ"ק, מ"מ היועץ המשפטי לשעבר, מבקרת הפנים, מנהל חטיבת הכספים והכלכלה ומנהלי חטיבות ואגפים נוספים בקק"ל. כמה מבעלי התפקידים האמורים נעדרו מחלק מהישיבות.

עוד נמסר כי בישיבות אלה של הוועדה התקיים דיון פתוח, ובכלל זה בנוגע לתוכנו ולמטרותיו של כל פרויקט, בנוגע לאופן ביצועו ומימונו ובנוגע להמלצת ועדת השיפוט המרחבית בעניינו. בישיבות לא התקיימו הצבעות, ובמקום זאת אחד מחברי ההנהלה הפעילה הקודמת, על פי רוב יו"ר קק"ל לשעבר או היו"ר העמית לשעבר, קבע אם לאשר כל אחד מהפרויקטים ומהם התנאים לאישורו.

לאחר כינוס הישיבה הכינה עובדת קק"ל (להלן - מתאמת הפרויקטים) מסמך המתעד את סיכומי ההחלטות. את המסמך היא הגישה לבדיקה ולאישור של עוזרי יו"ר קק"ל והיו"ר העמית לשעבר בלבד, לפי הנחייתם, ולא לשאר המשתתפים בישיבות. אם לעוזרים האמורים היו הערות למסמך, הן יושמו, ולאחר שהמתאמת קיבלה מלשכות יו"ר קק"ל לשעבר ומהיו"ר העמית לשעבר אישור לכך, היא הטמיעה את ההחלטות במערכת הממוחשבת שיועדה לריכוז החלטות הוועדה.

המתווה המתואר לעיל שלפיו קיבלה ועדת הפרויקטים העליונה החלטות בשנים 2012-2014, הוביל לכך שהלכה למעשה הדיונים אמנם התקיימו בפורום רחב אך ההחלטות הסופיות התקבלו על ידי ההנהלה הפעילה הקודמת של קק"ל, ובעיקר יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר. נושאי משרה אלה בהנהלת קק"ל הם שהחליטו לפי הבנתם הם ושיקול דעתם, מבלי שההחלטות הוגבלו על פי אמות מידה כלשהן, ומבלי שהליכי קבלת ההחלטות תועדו, אילו פרויקטים ימומנו ויבוצעו באמצעות מפ"ק, באיזה אזור בארץ הם יבוצעו, באילו תנאים ובאיזה מועד. בשנים האמורות הם אישרו כאמור את מימונם וביצועם של 352 פרויקטים (מתוך 356 פרויקטים שנדונו בוועדה) בסך כולל של כ-900 מיליון ש"ח בגופים ציבוריים, רובם רשויות מקומיות. משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי חוסר שקיפות בתהליכי קבלת ההחלטות מקשה לעקוב ולודא מי מחברי ההנהלה הפעילה הקודמת היה שותף באישור כל פרויקט, ופוגם ביכולת לייחס אחריות למקבלי ההחלטות.

אי-משלוח מכתבי אישור לגבי מקצת הפרויקטים שאושרו

בהמשך להחלטות ועדת הפרויקטים העליונה, ובנוסף לקבלת אישור לשכות היו"רים לשעבר לסיכומי ההחלטות בהליך המתואר לעיל, הדפיסה מתאמת הפרויקטים טיוטות של מכתבים מיו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר הממוענים לראשי הגופים, רובם ראשי רשויות מקומיות, שאושר לממן ולבצע פרויקטים בתחומם. טיוטות המכתבים הועברו ללשכות היו"ר לשעבר והיו"ר העמית לשעבר לבדיקה ואישור, והיו"רים חתמו על המכתבים והחליטו מתי להפיצם. מכתבים אלה, הכוללים הודעה בדבר אישור פרויקט ותנאי האישור, הם בבחינת התחייבות של קק"ל למימון הפרויקט (להלן - ההתחייבויות). ככלל, רשימת המכתבים בהתחייבויות הייתה קבועה וכללה את שני סגני היו"ר לשעבר, מנכ"ל קק"ל (או ממלא מקומו בפרק הזמן שלא היה מנכ"ל בקק"ל), מנהל מפ"ק, מנהל המרחב הרלוונטי ובעלי תפקידים נוספים בקק"ל (להלן - הרשימה הקבועה)⁴⁴.

44 בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו כמה מקרים חריגים. למשל, במכתבי אישור של פרויקטים מסוימים נוסף שם של דירקטור מקק"ל שאינו כלול ברשימה הקבועה והוא בעל עניין באותם פרויקטים. בעניין זה ראו להלן עמ' 140.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במאי 2015 הועלה כי יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר לא שלחו התחייבויות לגבי מקצת הפרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה את מימונם וביצועם, שלא כנהוג. להלן בלוח 7 יוצגו דוגמאות:

לוח 7: פרויקטים שאושרו בוועדת הפרויקטים העליונה ולא נשלחו לגביהם התחייבויות

מועד אישור	תנאי האישור	חלקה של קק"ל במימון הפרויקט		הפרויקט
		% מעלות הפרויקט	(אלפי ש"ח)	
יוני 2012	גיוס תרומה בשיעור של 100% מהעלות לקק"ל.	92%	1,000	עפולה - הקמת מוזיאון למורשת יהדות מרוקו
פברואר 2014	גיוס תרומה בשיעור 50% מהעלות לקק"ל. נוהל פדיון.	50%	500	חיפה - קריית חיים - איל"ן - פיתוח סביבתי
פברואר 2014	ביצוע עצמי.	47%	1,130	מוא"ז מטה אשר - טיילת אכזיב
פברואר 2014	ביצוע עצמי.	100%	1,180	בנימינה- גבעת עדה - טיילת שלומיק
פברואר 2014	גיוס תרומה בשיעור 100% מהעלות לקק"ל. ביצוע עצמי.	100%	8,000	בית שמש - מגרש בייסבול
פברואר 2014	ביצוע עצמי.	50%	1,065	מוא"ז גזר - כביש 44 לחולדה - שביל אופניים
פברואר 2014	ביצוע עצמי.	8%	6,900	ירושלים - גן החיות התנ"כי - רחבת קק"ל ותחנת מידע
פברואר 2014	גיוס תרומה בשיעור 50% מהעלות לקק"ל. ביצוע עצמי.	100%	786	כפר סבא - אלו"ט - בית לחיים - פיתוח סביבתי
פברואר 2014	גיוס תרומה בשיעור 100% מהעלות לקק"ל. ביצוע עצמי.	56%	450	מוא"ז ערבה תיכונה - ספיר - אתר פסולת יבשה
פברואר 2014		30%	4,500	ערד - מאגר ערד - שדרוג
פברואר 2014	ביצוע עצמי.	100%	1,500	מוא"ז שדות נגב - תושיה - פיתוח נופי - שצ"פים



את ההחלטות...
בדבר אי-משלוח
התחייבויות של קק"ל
לביצוע ולמימון של
פרויקטים מסוימים
שאושרו בוועדת
הפרויקטים העליונה,
קיבלו יו"ר קק"ל
לשעבר והיו"ר העמית
לשעבר שלא
בשקיפות ושלא על פי
אמות מידה

בביקורת הועלה כי גם את ההחלטות האלה, בדבר אי-משלוח התחייבויות של קק"ל לביצוע ולמימון של פרויקטים מסוימים שאושרו בוועדת הפרויקטים העליונה, קיבלו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר שלא בשקיפות ושלא על פי אמות מידה. בנסיבות אלה לא ניתן לוודא את נאותות ההחלטות האמורות ולא ניתן לבחון מדוע נמנעו היו"רים ממשלוח התחייבויות דווקא בנוגע לפרויקטים מסוימים ולא בנוגע לפרויקטים אחרים שהם אישרו באותו תהליך אישור ובאותו מועד ולגביהם שלחו התחייבויות. זאת ועוד, לא ברור כלל גם מכוח איזו סמכות החליטו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר להימנע כאמור ממשלוח התחייבויות אלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אי-משלוח התחייבויות לפרויקטים שאושרו לביצוע, זאת על סמך החלטות שקיבלו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, משקף אף הוא את דפוס הפעולה הריכוזי ונטול המגבלות שאפיין את הליכי הבחינה וההחלטה שהתקיימו בקק"ל בנוגע למימון פרויקטים בשנים 2012-2014 לפחות.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל כי במסגרת נוהל הפרויקטים שבכוונתה לאשר "תקבענה הוראות מפורטות באשר לאופן משלוח ההודעות לגורמים אשר הגישו בקשה על פי 'הקול קורא'".

כאמור, הביקורת העלתה כי עד יולי 2016 הליך הכנת נוהל הפרויקטים טרם הסתיים.

יצירת התחייבויות בהיקף של מאות מיליוני ש"ח ללא כיסוי תקציבי

ככל חברה אחרת, פועלת קק"ל במסגרת תקציב שנתי מאושר, ונושאי המשרה בה נדרשים להפעיל את סמכויותיהם במסגרת תקציב זה.

בביקורת הועלה כי בדיוניה של ועדת הפרויקטים העליונה, חברי ההנהלה הפעילה הקודמת לא הגבילו את החלטותיהם למסגרת התקציב שדירקטוריון קק"ל אישר לפעילות מפ"ק; אלא דנו ואישרו השתתפות כספית של קק"ל במימון פרויקטים, מבלי להתייחס למשמעות התקציבית של החלטותיהם. בהתבסס על ההחלטות האמורות שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, בידיעת סגני היו"ר לשעבר ומנכ"ל קק"ל, התחייבויות לרשויות מקומיות ולגופים אחרים בעניין פרויקטים⁴⁵. בדרך זו יצרה ההנהלה הפעילה בשנים 2012-2014 מצגים כלפי רשויות מקומיות וגופים אחרים לפיהם קק"ל מאשרת מימון פרויקטים בתחומם בסך כולל של מאות מיליוני ש"ח - וזאת, בלא שהיה בתקציבו המאושר של מפ"ק כדי להבטיח את ביצוע ההתחייבויות האמורות.

1. **תקצוב פרויקטים בדיעבד באוגוסט 2014, בסך כולל של כ-80 מיליון ש"ח:** בישיבה של ועדת הכספים של דירקטוריון קק"ל באוגוסט 2014, הועלה הנמשא של "צרכי ישובי הדרום לאור מבצע 'צוק איתן'". בעניין זה הסביר יו"ר הוועדה כי בקק"ל יש פרויקטים בהיקף כספי כולל של מעל 300 מיליון ש"ח שאושרו לביצוע כנדרש, בתהליך הנהוג בקק"ל, אך לא הוקצה תקציב לביצועם. כן ציין כי מדובר, בין היתר, בפרויקטים בדרום הארץ שההשתתפות שנקבעה לקק"ל במימונם מסתכמת בכ-100 מיליון ש"ח. הוועדה התבקשה לאשר כי כ-30 מיליון ש"ח מתוך אותם 100 מיליון ש"ח יתוקצבו מרזבת הכספים של קק"ל לביצוע 18 פרויקטים דחופים בדרום לאות הזדהות עם תושבי הדרום לאחר מבצע "צוק איתן" (להלן - רשימת הפרויקטים). יו"ר הוועדה הדגיש בישיבה כי רשימת הפרויקטים כוללת רק פרויקטים שכבר אושרו "בכל מסלול האישורים" של קק"ל, ואינה כוללת פרויקטים חדשים. יצוין כי בישיבה זו לא נכח מנכ"ל קק"ל בשל חופשה בה שהה.

45 כאמור מנכ"ל קק"ל, התמנה לתפקידו במאי 2013. בביקורת הועלה כי מנכ"ל קק"ל שלח התחייבויות למימון ולביצוע של כמה פרויקטים שלא בהתבסס על החלטות שהתקבלו בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה, אלא לפי הוראות שקיבל לדבריו מיו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר. בעניין זה ראו להלן עמ' 104, 120 ו-124.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי הרשימה האמורה כללה פרויקטים מסוגים שונים באזורים שונים בדרום הארץ שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה את מימונם וביצועם בשנת 2012 ובתחילת שנת 2014⁴⁶. עוד הועלה כי: הרשימה גובשה בעזרת מרחב דרום; כי מנכ"ל קק"ל היה אחראי להליך גיבוש; וכי מידע לגבי כמה מהפרויקטים שברשימה לא תאם את המידע בעניינם שהמנכ"ל העביר ליו"ר הוועדה, וזה מסר לוועדה: (א) שלא בהתאם למצג לפיו הרשימה כוללת פרויקטים דחופים לביצוע; חלק מהפרויקטים שבה לא היו זמינים כלל לביצוע מסיבות שאינן קשורות לקק"ל⁴⁷, בעוד שבאותה עת המתונו לאישור תקצוב עשרות פרויקטים אחרים בדרום; (ב) שלא בהתאם למצג לפיו כל הפרויקטים שברשימה אושרו כנדרש בתהליך הנהוג בקק"ל, אחד הפרויקטים - "ביצוע תשתיות למניעת שיטפונות בשדה התעופה תמנע", טרם אושר בוועדת הפרויקטים העליונה במועד שוועדת הכספים התבקשה לתקצבו.

בישיבה האמורה ציין מנהל מרחב דרום של קק"ל כי רשימת הפרויקטים מקובלת עליו, אך הסתייג מאישור הרשימה כמקשה אחת וביקש לקבוע סדרי עדיפויות לביצוע הפרויקטים הנכללים בה. היו"ר העמית לשעבר השיב למנהל המרחב כי לא ניתן לעשות שינוי ברשימה, והוסיף כי אם מנהל המרחב מבקש לעשות בה שינוי כלשהו, אז הוא (היו"ר העמית לשעבר) מציע שלא לדון בכלל באותה ישיבה בתקצוב פרויקטים בדרום. בעקבות כך מסר מנהל המרחב כי "אין לו הסתייגות", וועדת הכספים אישרה, פה אחד, את תקצוב הביצוע של כל רשימת הפרויקטים מרחבת הכספים של קק"ל.

ביוני 2015 כתב מנהל מרחב דרום למשרד מבקר המדינה כי "אמנם הסתייגתי מהרשימה כמקשה אחת והערתי כי יש לקבוע סדרי עדיפויות. הערתי זאת מאחר וידעתי כי לא כל הפרויקטים זמינים לביצוע מדי מסיבות שונות: תכנוניות, היתרי בנייה. כמו כן בעיני פרויקטים בשטחי יער המנוהלים על ידן, בעדיפות קודמת מאשר פרויקטים עירוניים. [עם זאת], קביעת סדרי העדיפויות לא צריכה להיקבע על ידי כמנהל המרחב".

בפגישה באוגוסט 2015 ובתשובתו מנובמבר 2015 מסר מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי אינו מכיר על בוריה את רשימת הפרויקטים. לדבריו, הוא הנחה את מנהל מרחב דרום לכלול ברשימה רק פרויקטים באזורים הקרובים לעזה והזמינים לביצוע, ולפני ישיבת ועדת הכספים עבר המנכ"ל יחד עם מנהל המרחב "באופן מפורט, מספר פעמים, על כל אחד מהפרויקטים שהופיעו

46 בין היתר, הקמת שביל אופניים ביער להב; הצבת פרגולות במעון יום "חזון מאיר" באשדוד; ריבוד כבישים במועצה האזורית שדות נגב; אופקים - נחל ותיקי קק"ל; מוא"ז לכיש - אליאב - הקמת מגרש ספורט מקורה; פארק ביער אופקים; מוא"ז דרום חברון - סוסיא - העיר הקדומה. יובהר כי הביקורת נעשתה רק בהתייחס להליך קבלת ההחלטות בקק"ל. לא נבדקו גורמי החוץ שהגישו את הבקשות לפרויקטים המוזכרים בהערה זו ובהערה הבאה ונסיבות הגשת הבקשות, ועל כן הביקורת בדוח זה אינה מופנית כלפיהם.

47 בין היתר, מוא"ז אשכול - יער כיסופים - חורשת גוש קטיף; פיתוח נופי במועדנות "לב מנחם" בקרית גת; מוא"ז שער הנגב - כפר עזה - מבואות הכניסה לקיבוץ.

[ברשימת הפרויקטים] כאשר [מנהל מרחב דרום] התבקש לבחון כל אחד מהם בנוגע לשימושו, מצב תקצובו, סטטוס הפרויקט בשטח, מידת נחיצותו וכיוצ"ב". לדברי המנכ"ל מלוא הערותיו של מנהל מרחב דרום הוטמעו ברשימה, ובסופו של ההליך "שהיה על [דעת מנהל המרחב] וסוכם אתו, נשלחה [רשימת הפרויקטים על ידי המנכ"ל] ליו"ר ועדת הכספים". בין היתר טען המנכ"ל לפני משרד מבקר המדינה כי לא ידע שכמה מהפרויקטים אינם זמינים לביצוע ומנהל המרחב לא אמר לו דבר על כך. עוד ציין מנכ"ל קק"ל כי ידע שבמועד הגשת רשימת הפרויקטים לאישור תקצוב בידי ועדת הכספים, עדיין לא אישרה ועדת הפרויקטים העליונה את הפרויקט בתמנע. לטענתו, פרויקט זה נכלל ברשימה בהיותו פרויקט חשוב אשר קק"ל התחייבה לפני רשות התעופה לבצע עוד קודם שהוא התמנה למנכ"ל.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסר מנהל מרחב דרום "קראתי את טיוטת [דוח הביקורת הנוכחי] באשר לנושאים הנקשרים לפעילותי כמנהל מרחב דרום ואני מקבל אותם. אין אני אחראי לדברי המנכ"ל והתייחסותו לדברים".

יצוין כי לפי החלטת ועדת הכספים ודירקטוריון קק"ל, כדי לתקצב מרזרבת הכספים של קק"ל פרויקטים שאינם הכשרות קרקע, נדרש אישור של דירקטוריון קק"ל נוסף על אישור ועדת הכספים.

הביקורת העלתה כי שלא כנדרש, אגף הכספים של קק"ל תקצב כמה מהפרויקטים שנכללו ברשימת הפרויקטים, בלי שהתקצוב הובא גם לאישור דירקטוריון קק"ל.

רק ביולי 2015, לאחר שמשרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של קק"ל לדבר, הובאה תוספת תקציב זו לאישור דירקטוריון קק"ל, והדירקטוריון אישר תוספת זו בדיעבד. קק"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי "בהיסח הדעת הנושא לא הובא לאישור הדירקטוריון במהלך שנת 2014".

יצוין כי בהמשך הישיבה באוגוסט 2014 דנה ועדת הכספים גם בפרויקטים שהם הכשרות קרקע. כאמור, לפי החלטת דירקטוריון קק"ל אפשר לתקצב פרויקטים כאלה מרזרבת הכספים של קק"ל מתוקף החלטה של ועדת כספים, ללא צורך באישור הדירקטוריון לכך. הוועדה התבקשה לאשר תקצוב לשבעה פרויקטים של הכשרות קרקע בסכום כולל של כ-50 מיליון ש"ח שאושרו בעבר כנדרש, בתהליך הנהוג בקק"ל, ואשר ממתנים לביצוע. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי גם את הפרויקטים האלה אישרה ועדת הפרויקטים העליונה בשנת 2012 ובתחילת שנת 2014 והם טרם תוקצבו עד אותה ישיבה. במענה לשאלה שנשאל בישיבה ציין יו"ר הוועדה כי במועד הישיבה היו כ-70-80 הכשרות קרקע שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה והם טרם בוצעו בשל היעדר תקציב. יו"ר הוועדה הסביר כי הגביל את סכום התקצוב ל-50 מיליון ש"ח מאחר ש"אם אנחנו נשחרר את הרסן, גם כן יונחו בפנינו בקשות במאות מיליונים". יו"ר קק"ל לשעבר הוסיף כי ה"סיכום הוא שכל פעם שמגיעים ל-50 מיליון, יבואו לוועדת

הכספים". מהתיעוד עולה כי גם תוספת תקציב זו אושרה פה אחד, ותוקצבה בידי אגף הכספים של קק"ל.

2. תקצוב פרויקטים בדיעבד בשנת 2015, בסך כולל של כ-262 מיליון ש"ח: מנתונים שמסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה, עולה כי גם לאחר

התקצוב האמור בשנת 2014, לחלק משמעותי מהפרויקטים שזוועדת הפרויקטים העליונה אישרה בשנים 2009-2014 את ביצועם במימון חלקי או מלא של קק"ל, עדיין לא היה במרץ 2015 מקור תקציבי מאושר בקק"ל הנדרש לביצועם. מדובר ב-176 (כ-38%) מ-466 פרויקטים, בהיקף כספי כולל של כ-262 מיליון ש"ח (כרבע מההיקף הכספי של כלל הפרויקטים שאושרו באותן שנים), שלגבי מרביתם הוצאו כבר בשם קק"ל התחייבויות לגופים חיצוניים למימון, מבלי שהיה בתקציב המאושר של קק"ל באותן שנים כדי ליישמן. נמצא כי את מרבית ההחלטות האמורות (שבמסגרתן אושר המימון לביצוע 151 פרויקטים בסך כולל של כ-250 מיליון ש"ח), קיבלה ועדת הפרויקטים בראשות ההנהלה הפעילה הקודמת בשנים 2012-2014. יובהר כי לפי החלטות הוועדה, המקור הממוני לתשלום הסך הכולל של 262 מלש"ח הוא תקציב קק"ל (כלומר, מדובר בסכום שגיוסו לא הותנה בתרומה).

בביקורת הועלה כי כבר בשלהי שנת 2012 התוודעו הנהלות קק"ל ומפ"ק לחשש כי ההיקף הכספי של התחייבויות לביצוע פרויקטים יהיה גדול מהתקציב המאושר של מפ"ק, וכי בשנת 2013 נמסר להם שיש פרויקטים שאושרו ולא בוצעו בשל היעדר תקציב. כאמור, בסוף שנת 2012 היו לקק"ל יתרות מזומנים והשקעות בניירות ערך סחירים בסך של כ-3.7 מיליארד ש"ח, ובסופי השנים 2013 ו-2014 הסתכמו יתרות אלה בסך כ-1.8 מיליארד ש"ח. אולם רק במרץ ובאפריל 2015, במהלך הביקורת הנוכחית, הובאו בפני ועדת הכספים של קק"ל ודירקטוריון קק"ל בהתאמה, בקשות לתקצוב בדיעבד 176 פרויקטים בסך 262 מיליון ש"ח, שבשנים 2009-2014 הוצאו כאמור בשם קק"ל התחייבויות לגופים חיצוניים למימון מרביתם⁴⁸, מבלי שהיה בתקציב המאושר של קק"ל באותן שנים כדי לאפשר את יישומן (להלן - הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד). ועדת הכספים ודירקטוריון קק"ל אישרו את התקצוב המבוקש מתוך רזרבת הכספים של קק"ל.

לפי פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים ממרץ 2015, הבקשה לאישור התקצוב האמור הייתה של ההנהלה המצומצמת הקודמת. בפתח הישיבה הציג מנכ"ל קק"ל את הבקשה והבהיר כי מדובר רק בפרויקטים שאושרו בתהליך הנהוג בקק"ל, ואשר נשלחו התחייבויות בעניינם לגופים חיצוניים, והן לא יישמו מאחר שהתקציב הנדרש לביצוען היה גדול מהתקציב שאושר.

48 לוועדת הכספים והדירקטוריון נמסר כי בגין כל הפרויקטים הללו הוצאו התחייבויות אולם משרד מבקר המדינה מצא כי טענה זו לא מדויקת. בעניין זה ראו להלן עמ' 75.

לחלק משמעותי
מהפרויקטים שזוועדת
הפרויקטים העליונה
אישרה בשנים
2009-2014... לא היה
במרץ 2015 מקור
תקציבי מאושר
בקק"ל הנדרש
לביצועם

בישיבה ציין יו"ר ועדת הכספים כי הוא התלבט מאוד איך לפתור את הבעיה האמורה והביא את הנושא לדיון בוועדת הכספים בלב כבוד, אך לא הייתה לו ברירה אחרת מכיוון שמדובר בהתחייבויות שקק"ל אינה יכולה להתנער מהן. כמה מחברי הוועדה, ובהם יו"ר הוועדה, העלו טענות נגד ההחלטה של ועדת הפרויקטים העליונה לממן סוגי פרויקטים מסוימים. אולם בסיכום הדיון בנושא שב יו"ר הוועדה והפנה את תשומת לבם של חברי ועדת הכספים לכך שמדובר בתקצוב של התחייבויות שכבר נשלחו לגופים חיצוניים ולכן חייבים לכבדן. יו"ר הוועדה הדגיש כי אסור שהמצב האמור יישנה. לבקשתו החליטה הוועדה, ובהמשך החליט גם הדירקטוריון, כדלהלן: הסכום של 262 מיליון ש"ח שאושר הוא מסגרת תקציבית מקסימלית; מדי ארבעה חודשים תקבל ועדת הכספים דיווח על קצב ההתקדמות של ביצוע הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד; כל פרויקט שלא יתחילו בביצועו עד דצמבר 2016 ייגרע מהרשימה ויבוטלו הן האישור לבצעו והן התקציב שהוקצה לו.

משרד מבקר המדינה מציין כי תוספת התקציב שנתנה קק"ל לשם קידום פעילות פיתוח המקרקעין היא כשלעצמה ראויה. אולם דפוס הפעולה המתואר לעיל שבעקבותיו אושרה התוספת לקוי. הפעולות שנקטה במשך כמה שנים ההנהלה הפעילה הקודמת, במסגרתן אושרו פרויקטים וניתנו לגופים חיצוניים רבים התחייבויות למימון ולביצוע של פרויקטים בשם קק"ל, בהיקף כספי גדול מזה שנקבע בתקציב המאושר של מפ"ק ובתכנית הפיתוח שלו - נעשו ללא בקרה ושלא לפי סדרי מינהל תקינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 טענה קק"ל בין היתר כי "אין זו הפעם הראשונה, כי היקף ההתחייבויות הכספיות שיצאו בשם קק"ל עולה על תקציב מפ"ק המאושר, וכך נהגה קק"ל שנים רבות לפני כן". גם יו"ר קק"ל לשעבר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר הסבר זה. לצד זאת, מסר יו"ר קק"ל לשעבר כי הוא סבר שהיה נכון לאשר פרויקטים תוך שריון תקציבי (תבר") דבר שאמור היה לאפשר תיאום וסנכרון בין החלטות ועדת הפרויקטים העליונה לבין ספר התקציב. אולם לטענתו ניסיונות שעשה בשנת 2008 לאשר החלטה כזו בדירקטוריון, לא צלחו.

משרד מבקר המדינה מציין כי בטענה לפיה המדובר בפעולה מתמשכת, אין כדי להפחית מחומרת העניין, ולרפא את הפגם שבמשלוח התחייבויות למימון פרויקטים ללא כיסוי תקציבי.

מנכ"ל קק"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי בסמוך לתחילת כהונתו כמנכ"ל ביולי 2013, הוא נחשף לסוגיית אישור פרויקטים ללא מקור תקציבי מתאים. עוד ציין המנכ"ל כי מאותה עת שקד על ריכוז המידע הקיים בקק"ל לגבי פרויקטים שאושרו מתחילת 2009 וזאת על מנת להסדיר תקצוב בדיעבד "וליישר קו עם העבר". לדברי המנכ"ל, בדיקתו העלתה כי בקק"ל יש מספר מערכות מידע ממוחשבות המכילות נתונים על הפרויקטים אך



קיום מידע סותר
וחלקי בעניין אישור
פרויקטים פוגם...
בשימור הזיכרון
הארגוני וביכולת
הבקרה והפקת
הלקחים, ועלול להוות
פתח לניצול כספי
קק"ל לצרכים שלא
אושרו

בלא מעט מקרים התגלו סתירות במידע המצוי בהן, ולכן מלאכת ריכוז המידע בנושא דרשה בדיקות רבות, והייתה קשה, ממושכת ומורכבת.

תשובתו האמורה של מנכ"ל קק"ל מחזקת אפוא את ממצאי הביקורת בדבר כשל יסודי בכל הנוגע לאישור מימון פרויקטים ולתיעוד ההחלטות בנושא בקק"ל, ומצביעה על אחת הבעיות הנובעות מכך. משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי קיום מידע סותר וחלקי בעניין אישור פרויקטים פוגם, בין היתר, בשימור הזיכרון הארגוני וביכולת הבקרה והפקת הלקחים, ועלול להוות פתח לניצול כספי קק"ל לצרכים שלא אושרו.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסרה קק"ל כי היא מאמצת את הערות הביקורת האמורות וכי "נושא מערכות המידע ושימור הידע הארגוני נמצא על סדר יומה של הנהלת קק"ל וכבר בזמן הקרוב מאוד, תחל העבודה להטמעת מערכות המידע הדרושות לתיקון הליקויים שנמצאו" בביקורת הנוכחית. ביוני 2016 עדכנה קק"ל את משרד מבקר המדינה כי בינואר 2016 מונה בקק"ל צוות לתיקון ליקויים בתחום המחשוב ומערכות המידע, בדגש על ניהול פרויקטים, וכי היעד שנקבע הוא הטמעת מערכות מחשב בקק"ל עד סוף שנת 2016, "בשני תחומים: מערכת לניהול ושימור הידע, וכן מערכת לניהול פרויקטים, שתהיה מסונכרנת עם המערכת הכספית, מערכת גיוס משאבים ומערכת מפ"ק". קק"ל מסרה בתשובתה כי מסיבות שונות הצוות טרם התכנס, אולם ישיבתו הראשונה מתוכננת לסוף יוני 2016, וכי בד בבד החל הליך של הכרת נושא מערכות המידע בתחום של ניהול פרויקטים, וכן כי קק"ל מצויה בהליך פיתוח של מערכת מחשוב לניהול ישיבות שתהפוך לישימה בקרוב בישיבות ההנהלה, ובהמשך - עתידה להיות מיושמת על כל הישיבות הנערכות בארגון, באופן שיאפשר סנכרון בין פורומים שונים בקק"ל.

משרד מבקר המדינה מצוין כי על קק"ל להשלים בהקדם את ההטמעה של מערכות המידע הדרושות לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הנוכחית.

בתגובתה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל כי הנהלת קק"ל החדשה התחילה לשנות את השיטה לשריון תקציבי כחלק מהפקת לקחים ותיקון ליקויי העבר. קק"ל הסבירה כי תקציב הפרויקטים הופרד מהתקציב השוטף, וכל פרויקט מנוהל בתקציב ייעודי רב-שנתי. כך עומד לרשות הפרויקט מלוא התקציב שהוקצה לו מתחילתו ועד סופו ללא מגבלת זמן.

3. **רשימת הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד:** כאמור, הנהלות קק"ל ומפ"ק, לרבות יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, היו ערים לבעיה של משלוח התחייבויות ללא כיסוי תקציבי. ביוני 2014 נעשתה בקק"ל עבודה יסודית, בין היתר כדי לברר את היקפן של ההתחייבויות האלה, ובמסגרתה נבדק ועודכן מצבם של כל הפרויקטים שאושרו בוועדת הפרויקטים העליונה משנת 2009 ועד פברואר 2014. בבדיקה השתתפו בין היתר נציגים של החטיבה לגיוס משאבים,

של מפ"ק, של חטיבת הכספים, של אגף מערכות מידע וכן עוזרי היו"ר לשעבר, היו"ר העמית לשעבר והמנכ"ל (להלן - בדיקת קק"ל מיוני 2014).

נמצא כי מנכ"ל קק"ל הוא שריכוז את בדיקת קק"ל מיוני 2014, ובהמשך לה נתן במרץ 2015 הנחיות לגורמי המקצוע בקק"ל בנוגע לפרויקטים שייכללו ברשימת הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד והיה אחראי לגיבושה. כאמור, את הבקשה לאישור תקצוב הפרויקטים שברשימה העלתה ההנהלה המצומצמת הקודמת. המנכ"ל הציג אותה בפני ועדת הכספים ויו"ר קק"ל לשעבר הציגה בפני הדירקטוריון.

א. פרויקטים שנכללו ברשימה בלא שנשלחה התחייבות בעניינם:

כאמור, המנכ"ל הסביר לחברי ועדת כספים בישיבתה במרץ 2015, כי כל הפרויקטים שהוועדה נדרשת לתקצבם בדיעבד אושרו בוועדת הפרויקטים העליונה, וכי התחייבויות למימוןם ולביצועם כבר נשלחו לגופים חיצוניים. על כן, אף שכמה מחברי הוועדה הביעו בשיבה התנגדות לפרויקטים שונים ברשימה, אישרה הוועדה את תוספת התקציב המבוקשת לכל הפרויקטים שברשימה. הסבר דומה ניתן גם לדירקטוריון קק"ל לפני שאישר גם הוא את תוספת התקציב המבוקשת.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשונה מהמידע האמור שהוצג לוועדת הכספים ולדירקטוריון, ברשימת הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד נכללו לפחות 16 פרויקטים, שבמועד קיום ישיבות ועדת הכספים והדירקטוריון האמורות טרם נשלחו התחייבויות בעניינם לגופים חיצוניים. לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה השתתפותה הכוללת של קק"ל במימון עלותם של פרויקטים אלה מסתכמת בכ-33 מיליון ש"ח⁴⁹. להלן בלוח 8 יוצגו פרטי פרויקטים אלה:

לוח 8: פרויקטים שנכללו ברשימה בלא שנשלחה התחייבויות בעניינם

תאריך אישור ועדת הפרויקטים העליונה	הפרויקט	חלק קק"ל במימון עלות הפרויקט (אלפי ש"ח)
פברואר 2014	מוא"ז שומרון - אבני חפץ - פארק מרכזי	2,383
פברואר 2014	בנימינה - גבעת עדה - המשך טיילת	1,181
פברואר 2014	מוא"ז בנימין - כפר אדומים - טיילת נחל פרת	1,356
דצמבר 2014*	מוא"ז לכיש - אליאב - פיתוח נופי מתחם מבני ציבור ואמפיתאטרון	5,000

49 לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה, בכמה מהפרויקטים הללו על קק"ל היה לממן סכומים נוספים על אלה המצוינים בלוח 8, וזאת בכפוף לגיוס תרומה. הסכומים שבלוח 8 מתייחסים רק לחלק המימון הנדרש מתקציב קק"ל לפי החלטת הוועדה.

תאריך אישור ועדת הפרויקטים העליונה	הפרויקט	חלק קק"ל במימון עלות הפרויקט (אלפי ש"ח)
פברואר 2014	מוא"ז גזר - כביש 44 לחולדה - שביל אופניים	1,065
פברואר 2014	ירושלים - פיתוח נופי ותכנית חינוכית - בית הנסן	100
פברואר 2014	מצפה רמון - שפת מדבר שלב ב'	1,500
פברואר 2014	מוא"ז עמק יזרעאל - שמשית - דרך למטיילים בין סוללים לשמשית**	1,250
פברואר 2014	מוא"ז מטה אשר - טיילת אכזיב - פיתוח חנויות ומדרכות	1,130
פברואר 2014	ירושלים - גן החיות התנ"כי - רחבת קק"ל ומרכז מידע	6,907
פברואר 2014	מוא"ז מטה בנימין - שילה - אמפיתאטרון לכנסים	2,186
פברואר 2014	שדרות-מרכז שיקומי-עזרה למרפא	2,500
פברואר 2014	קריית חיים - עמותת איל"ן - בית מרים - פיתוח סביבתי	250
פברואר 2014	כפר סבא - בית לחיים - אל"ט	393
פברואר 2014	מוא"ז רמת נגב - קדש ברנע - פיתוח מגרשים חדשים - הכשרה ותשתיות	985
פברואר 2014	ערד - מאגר - הגדלה ושדרוג	4,500

* ביולי 2014 החליטה ההנהלה המצומצמת בקק"ל להקים ועדת פרויקטים מצומצמת לאישור פרויקטים שבעניינם נדרשת החלטה דחופה. לפי החלטה זו, בוועדה יכהנו חברי ההנהלה המצומצמת, מנהל מפ"ק, מנהל החטיבה לגיוס משאבים של קק"ל, מנהל חטיבת הכספים של קק"ל ומנהל המרחב הרלוונטי. ועדת הפרויקטים המצומצמת התכנסה בדצמבר 2014 לדון בכמה פרויקטים דחופים שבמימון הייתה מעורבת תרומה, ובהם הפרויקט באליאב. כאמור, באפריל 2015 טרם נשלחה התחייבות לפרויקט המדובר.

** בעניין פרויקט זה ראו גם להלן עמ' 128.

כאמור, דבר קיומן של התחייבויות שנשלחו לגבי הפרויקטים שברשימה הוא נתון משמעותי שהיה בו כדי להשפיע על החלטות ועדת הכספים והדירקטוריון אם לאשר את תקצוב הפרויקטים בדיעבד. על כן הייתה חשיבות רבה לוודא כי ברשימה יכללו רק פרויקטים שבגינם אכן נשלחו התחייבויות, ולחלופין ליידע את ועדת הכספים והדירקטוריון כי ברשימה כלולים גם פרויקטים שבגינם לא נשלחו התחייבויות. משרד מבקר המדינה העלה כי אפשר היה לבדוק מבעוד מועד בלא קושי אם ניתנו התחייבויות למימון כל אחד מהפרויקטים שברשימה; זאת מאחר ולפחות משנת 2012, היה בלשכת יו"ר קק"ל לשעבר תיעוד מפורט על אודות ההתחייבויות שהופצו וכן על אודות ההתחייבויות שטרם נשלחו וממתינות לאישור היו"רים לשם הפצתן.

בתגובתו מינואר 2016 מסר יו"ר קק"ל לשעבר: "אני והדרג הנבחר יצאנו מנקודת הנחה, שהמנכ"ל והדרג המקצועי עשו את כל הבדיקות ובחנו את החומרים לאשורם. בתפקידי כיו"ר קק"ל לא מצופה ממני לבצע את הבדיקה בעצמי... הטלנו את משימת הבדיקה על המנכ"ל ועל צוותי העבודה [המקצועיים בקק"ל], שעבדו על כך במשך חודשים רבים... מעולם לא נשאלתי או התבקשתי לבחון או להשיב על פרט כלשהו מהבדיקה שהתבצעה". גם שני סגני היו"ר לשעבר בתגובותיהם למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסרו כי מי שריכוז את הבדיקה היה מנכ"ל קק"ל בהתבסס על נתונים שהביאו בפניו אנשי המקצוע בקק"ל, וכי הם (סגני היו"ר) סמכו על המנכ"ל שאמר שהרשימה כוללת פרויקטים שבגינם נשלחו התחייבויות.

בפגישה באוגוסט 2015 מסר מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי לא ידע שהרשימה כוללת פרויקטים שלגביהם לא הוצאו התחייבויות, וכי הכללתם ברשימה אינה עולה בקנה אחד עם הנחיותיו. בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הוסיף מנכ"ל קק"ל והסביר כי "הגם שלאורך כל הדרך ההנחיות שהעברתי לכל הגורמים שעסקו בריכוז הנתונים ועריכתם הסופית, היו לרכז פרויקטים שאושרו בוועדת הפרויקטים העליונה **ובעניינם נשלח מכתב בחתימת היו"רים**, הסתבר שבמערכות המקוונות לא היו כללים ברורים וחד משמעיים בדבר תיעוד אותם מכתבים. **כך השתרשה ההנחה, של כל הנוגעים בדבר, שלכל פרויקט שאושר על ידי הוועדה העליונה לפרויקטים יצא מכתב בחתימת היו"רים [להלן - ההנחה]...** בכל הדוחות המפורטים של פרויקטים שנמצאים ב[אחת המערכות הממוחשבות של קק"ל שמתעדת החלטות של פרויקטים ושעליהם התבססה הבדיקה של המרחבים] לא הייתה עמודה שהתייחסה למכתבי היו"רים אלא רק אם הפרויקט אושר בוועדת הפרויקטים העליונה או לא... **הנתונים אותם הצגתי לוועדת הכספים היו אלה שקיבלתי מאת גורמי המקצוע ובכלל זה מהמרחבים.** כלומר למרות הבדיקות הפרטניות שנערכו [במרחבים], לא עלו על כך שלחלק מן הפרויקטים שאושרו, לא נשלחו מכתבים בעניינם וגם פרויקטים אלו הוכנסו לטבלה" (ההדגשות במקור). בתשובה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 הוסיף ומסר מנכ"ל קק"ל כי עד קבלת ממצאי הביקורת בנושא, הוא לא ידע שבלשכת יו"ר קק"ל לשעבר יש תיעוד מפורט על אודות כל ההתחייבויות, אם נשלחו ואם לאו.

ב. **הרלוונטיות והשימויות של הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד:** לפי בדיקת קק"ל מיוני 2014, לפחות 19 מהפרויקטים שתוקצבו בדיעבד אינם ניתנים לביצוע או אינם רלוונטיים כבר מבחינת הרשות המקומית, מסיבות שונות שאינן קשורות לקק"ל. העובדה כי יתכן וחלק מהפרויקטים לא יבוצעו הוסברה לוועדת הכספים ולדירקטוריון.

ההנהלה הפעילה
הקודמת של קק"ל...
אישרה ואפשרה
לשלוח לגורמי חוץ
התחייבויות למימון
ולביצועם של
פרויקטים בהיקפים
גדולים, ללא כיסוי
בתקציב השוטף של
מפ"ק ובלא שהייתה
לה הרשאה להתחייב
לגבי תקציב לשנים
הבאות

לדעת משרד מבקר המדינה, יש בעובדה זו כדי לתת משנה תוקף לכך שדירקטוריון קק"ל וועדת הכספים יוודאו, כפי שהחליטו, כי מדי ארבעה חודשים תקבל ועדת הכספים דיווח על קצב התקדמות הביצוע של הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד; וכי כל פרויקט שלא יתחילו בביצועו עד דצמבר 2016 ויבוטלו האישור לבצעו והתקציב שהוקצה לו.

בבדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה אחר הטיפול בנושא הועלה, כי באפריל 2016, כשנה לאחר שוועדת הכספים והדירקטוריון החליטו כי ועדת הכספים תקבל כל רבעון דיווח על סטטוס הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד, טרם קיבלה הוועדה דיווח בנושא. רק במאי 2016, לאחר פניית משרד מבקר המדינה למנכ"ל קק"ל בנושא, העביר מנכ"ל קק"ל את הדיווח הנדרש ליו"ר ועדת הכספים. המנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי על פי נתוני הדיווח האמור רק כ-36% מהפרויקטים שתוקצבו בדיעבד בוצעו או מצויים בהליכי ביצוע; בכ-64% מהפרויקטים טרם נוצרו התנאים המאפשרים ייעוד תקציב ספציפי להתחלת ביצועם.



ממצאי הביקורת מעידים כי ההנהלה הפעילה הקודמת של קק"ל פעלה בניגוד לסדרי מנהל תקינים - היא אישרה ואפשרה לשלוח לגורמי חוץ התחייבויות למימון ולביצועם של פרויקטים בהיקפים גדולים, ללא כיסוי בתקציב השוטף של מפ"ק ובלא שהייתה לה הרשאה להתחייב לגבי תקציב לשנים הבאות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על ההנהלה הפעילה הקודמת היה לדווח עוד בשנת 2013 למוסדות המוסמכים של קק"ל על ההיקף הכספי של הבקשות המיועדות לדיון בוועדת הפרויקטים העליונה וכפועל יוצא מכך על הצורך בהגדלת בסיס התקציב של מפ"ק. כמו כן קק"ל הייתה צריכה לקבוע תקציב של הרשאה להתחייב לגבי פרויקטים שלא ניתן היה לבצע בשנת התקציב השוטפת.

כאמור, הפסול אינו בעצם אישור תוספת התקציב, אלא בדרך הפעולה של ההנהלה הקודמת בעניין זה. הוצאת התחייבויות ללא כיסוי תקציבי מאושר במשך יותר משלוש שנים ומתן אישור לגביהן בדיעבד במרץ-אפריל 2015, מעידים על הקלות שבה קיבלה הנהלה זו החלטות לגבי פרויקטים ללא כל מגבלה, תקציבית או אחרת, ועל כשל בפיקוח של המוסדות המנהלים של קק"ל הרלוונטיים לנושא - ועדת הכספים, ועדת מפ"ק ודירקטוריון קק"ל - על תפקוד ההנהלה הפעילה הקודמת בכל הנוגע לפעילות ציבורית חשובה זו של קק"ל⁵⁰.



שלא בהתאם לכלל...
שקק"ל קבעה
לעצמה, דנה ועדת
הפרויקטים העליונה
גם בבקשות למימון
פרויקטים שהגיעו
לקק"ל במישרין
מגופים חיצוניים
שאינם תורמים,
רשויות מקומיות או
משרדי ממשלה
(להלן - בקשות
פרטיות)

פגיעה בשוויון ההזדמנויות להגשת בקשות לאישור פרויקטים

קק"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי בקשות לאישור פרויקטים שנדונות אצלה הן רק כאלה שמתקבלות מרשויות מקומיות שמעוניינות בביצוע פרויקטים בתחום שיפוטן, ממשרדי ממשלה, מתורמים, מהמרחבים של מפ"ק או מגורמים אחרים בקק"ל. גופים או אנשים אחרים אינם רשאים להגיש בקשה למימון פרויקט במישרין לקק"ל, אלא באמצעות הרשות המקומית שבתחום שיפוטם הם מבקשים שיתבצע פרויקט. בישיבת ועדת מפ"ק בנובמבר 2013 ציין יו"ר קק"ל לשעבר לגבי שיתוף הפעולה עם רשויות מקומיות כי "שום פרויקט בקרן קיימת לא מתבצע אם הוא לא בא דרך הרשות המקומית, כדי שהיא תהיה אחראית, כדי שהיא תדע, כדי שהיא תגיד אם צריך או לא צריך. יכול לבוא איזה שהוא גוף, שהוא יושב בתחום המועצה האזורית איקס. הוא אומר 'אנחנו צריכים', אנחנו אומרים 'לך לרשות שלך', תבדוק איתה, אנחנו מקבלים [בקשות] דרך הרשות המקומית ולא איזה שהוא גוף כזה או אחר שמנסה להיכנס אל קרן קיימת שלא דרך הרשות [המקומית]".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי שלא בהתאם לכלל האמור שקק"ל קבעה לעצמה, דנה ועדת הפרויקטים העליונה גם בבקשות למימון פרויקטים שהגיעו לקק"ל במישרין מגופים חיצוניים שאינם תורמים, רשויות מקומיות או משרדי ממשלה (להלן - בקשות פרטיות). להלן יוצגו בלוח 9 כמה דוגמאות לכך:

לוח 9: דיון בבקשות פרטיות ואישור

מועד האישור	תנאי האישור	חלקה של קק"ל במימון הפרויקט		מגיש הבקשה	הפרויקט
		% מעלות הפרויקט	(אלפי ש"ח)		
פברואר 2013	מימון קק"ל הוא עבור הפיתוח הסביבתי בלבד, ויבוצע בביצוע עצמי	26%	185	עמותת יהודי לוב	מודיעין - הקמת חניון ביער בן שמן כולל הצבת אנדרטה לזכר קרבנות יהודי לוב במלחמת העולם השנייה.
פברואר 2014	נוהל פדיון, מותנה בהשגת תרומה.	100%	383	עמותת חזון מאיר	אשדוד - הצבת פרגולות במעון יום, שמשדר התמ"ת דרש לשם אישור המשך פעילות המעון במבנה
פברואר 2014	נוהל פדיון	42%	5,100	התנועה ליהדות מתקדמת בישראל	תל אביב-יפו - הקמת בנין מגורים למכינה קדם צבאית שמיועד גם להפעלת תכניות חינוך והתנדבות לנוער מהארץ ומהתפוצות בתחומי הציוניות והקיימות
נובמבר 2014	נוהל פדיון	45%	1,000	שנקר - בי"ס גבוה להנדסה ועיצוב	רמת גן - הקמת אגף מוסמכים במכללת שנקר*

* בעניין ממצאי הביקורת לגבי הליכי קבלת ההחלטות בפרויקט זה, ראו להלן עמ' 96.

לעומת זאת נמצא כי בהתאם לכלל שקק"ל קבעה כאמור לעצמה בעניין זה, ועדת הפרויקטים דנה בביצוע ובמימון של פרויקטים דומים במהותם לאלה המתוארים לעיל והשייכים לגופים ציבוריים אחרים, רק לאחר שהרשות המקומית שבתחום שיפוטה הפרויקט יועד להתבצע הביעה את תמיכתה בו.

משרד מבקר המדינה אף מצא שוועדת הפרויקטים העלינה דחתה בקשה לביצוע פרויקט מהטעם שהיא לא הוגשה באמצעות הרשות המקומית. מדובר בפרויקט שעניינו פיתוח סביבתי בישיבת הסדר בצפון הארץ. הוועדה קבעה בנובמבר 2012 כי "ראשי הישיבה יעודכנו שיש להפנות את הפניה בצינורות המקובלים בקק"ל, דרך הרשות המקומית בבקשה ללשכת היו"ר". באפריל 2015 מסר מרחב הצפון למשרד מבקר המדינה כי ראשי הישיבה עודכנו בעל פה בדבר ההחלטה, והישיבה לא הגישה לקק"ל בקשה חוזרת בנושא באמצעות הרשות המקומית.

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה עוד כי רוב הפרויקטים שאותם אישרה ועדת הפרויקטים העליזנה למימון ולביצוע בבתי חולים, מקורם בבקשות שהגישו במישרין בתי החולים, ולא הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן בתי חולים אלה שוכנים. להלן בלוח 10 פירוט הבקשות:

לוח 10: דיון בבקשות שהגישו בתי חולים במישרין לקק"ל ואישורן

מועד האישור	תנאי האישור	חלקה של קק"ל במימון הפרויקט		מגיש הבקשה	הפרויקט
		% מעלות הפרויקט	(אלפי ש"ח)		
אוקטובר 2012	מותנה בהשגת 70% תרומה מחלקה של קק"ל. ביצוע עצמי.	17%	1,000	המרכז הרפואי שיבא	המרכז הרפואי שיבא - שדרוג שביל הליכה בבית החולים, ובכלל זה פינת כושר וגינת משחקים.
פברואר 2013	מותנה בהשגת 100% תרומה בנוהל פדיון.	100%	600	המרכז הרפואי אסף הרופא	המרכז הרפואי אסף הרופא - גן ירוק - שדרוג רחבה לציבור ליד בניין האשפוז.
פברואר 2014	חלק בביצוע עצמי וחלק בנוהל פדיון.	42%	5,000	המרכז הרפואי רבין	המרכז הרפואי רבין - פיתוח מבואה ראשית לכניסה לבית החולים.
פברואר 2014	מותנה בהשגת 70% תרומה בשיעור חלק מהפרויקט. חלק בביצוע עצמי וחלק בפדיון.	100%	5,400	בית החולים איכילוב	בית החולים איכילוב - הקמת גן טיפולי - יצירת רצף ירוק הכולל בריכה ביולוגית, מתקני משחק, מתקני צליל ושמע, ספסלים ושביל כניסה*

* בעניין ממצאי הביקורת לגבי הליכי קבלת ההחלטות בפרויקט זה, ראו להלן עמ' 104.

משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי בכך שהיא לא אכפה על גופים מסוימים את המגבלה שקבעה בעניין אופן הגשת בקשה לאישור פרויקט, היה כדי לפגוע בעיקרון של מתן הזדמנות שווה ויחס הוגן לכל גוף. מתן אפשרות לגופים מסוימים להגיש במישרין בקשה לאישור פרויקט גם פוגמת ביכולתן של הרשויות המקומיות הרלוונטיות לבצע תיעדוף של פרויקטים בתחום שיפוטן שברצונן לבקש מקק"ל להשתתף במימון, כפי שקק"ל ביקשה שיעשה. בהיעדר אסמכתאות, לא ניתן לדעת מדוע חרגו חברי ההנהלה הפעילה הקודמת במסגרת פעילותם בוועדת הפרויקטים העליונה, מההגבלה האמורה בעת שבחנו פרויקטים מסוימים. יובהר כי אין בביקורת האמורה כדי למנוע מקק"ל לקבוע חריגים למגבלה שקבעה בעניין הגופים שיהיו רשאים לפנות בבקשה למימון וביצוע פרויקטים או אמות מידה אחרות בנושא. החלטות בעניינים מסוג אלה נוגעים למדיניות וככאלה עליהן להיקבע בדירקטוריון קק"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסר המרכז הרפואי אסף הרופא: "באשר לנהלים הפנימיים של קק"ל, הרי שאיננו יכולים להשיבכם במפורט בנושא זה, מאחר שנהלים אלו אינם מוכרים לנו. לפי מיטב הבנתנו וידיעתנו, התרומה [לפרויקט] ניתנה בהתאם לכל הוראות הדין הרלוונטיות, [ו]שימשה למטרה ציבורית ראויה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל כי בכוונתה לקבוע בנוהל שיעסוק בפרויקטים, אמות מידה ביחס לגופים שיהיו רשאים לפנות בבקשה למימון ולביצוע פרויקטים בידי קק"ל במסגרת ה"קול קורא".

כאמור, הביקורת העלתה כי עד יולי 2016 הליך הכנת נוהל הפרויקטים טרם הושלם, וממילא לא הובא לדיון ולאישור בדירקטוריון קק"ל.

הבדלים בשיעור המימון של פרויקטים מאותו הסוג, ללא הנמקות וללא תיעוד הליכי ההחלטה

לגבי מרבית הפרויקטים (כ-63% מהם) שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה בשנים 2012-2014 שקק"ל תשתתף במימון, החליטה ועדה זו כי הם ימומנו בשיתוף עם גופים חיצוניים לקק"ל, כגון משרדי ממשלה ורשויות מקומיות (להלן גם - גורמי חוץ). שיעור המימון של קק"ל בפרויקטים אלה, לפי החלטות הוועדה, היה 3%-95% מהעלות המוערכת של הפרויקט.

ההחלטה בדבר היקף המימון שנדרשים גורמי חוץ לגייס לשם ביצוע פרויקט, יש בה כדי להשפיע על היתכנות ביצוע הפרויקט ועל מועד ביצועו. לא אחת נבצר מגורמי חוץ לממן מיד וממשאביהם העצמיים את מלוא הסכום שוועדת הפרויקטים העליונה קבעה שעליהם לשלם כתנאי לביצוע הפרויקט, ובשל כך מתעכבת התחלת ביצוע הפרויקט או שהוא אינו יוצא כלל אל הפועל.

משרד מבקר המדינה בדק החלטות של ועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2014-2012 בנוגע לשיעור השתתפותם של קק"ל ושל גורמי חוץ במימון פרויקטים בעלי מאפיינים דומים. הבדיקה לא כללה פרויקטים שנקבע כי ימומנו מתרומה.

יובהר כי הביקורת נעשתה רק בהתייחס להליך קבלת ההחלטות בקק"ל. לא נבדקו גורמי החוץ שהגישו את הבקשות לפרויקטים המוצגים בלוחות 11-15 ונסיבות הגשת הבקשות, ועל כן הביקורת בדוח זה אינה מופנית כלפיהם. יתרה מזו, בהיעדר אמות מידה המסדירות את הקצאת המשאבים לפרויקטים בידי קק"ל, מציאות שבה גופים ציבוריים מנסים למקסם את המימון שיקבלו מקק"ל לצורכי הציבור שעליהם הם אחראים, היא מובנת ואין בה פסול כל זמן שאין הוראות המגבילות זאת. מצב דברים זה רק מחדד עוד יותר את חובתה הבסיסית של קק"ל לנהל את עניינה על פי כללי מינהל תקין, על סמך אמות מידה ברורות וידועות מראש ואגב פירוט של הנמקות להחלטות שהתקבלו. אי-קיום חובה זו עלול לפתוח פתח לשקילת שיקולים לא ענייניים בעת קבלת החלטות בנושאים מעין אלה.

להלן פירוט ממצאי הבדיקה, לפי סוגי הפרויקטים שנבדקו:

1. פרויקטים שלגבי היקף מימונם נקבעו אמות מידה: ממסמך של מפ"ק ממרץ 2012 (להלן - המסמך משנת 2012), שכותרתו "רענון החלטת הנהלה למימון פרויקטים בביצוע קק"ל בשיתוף גורמי חוץ", עולה כי בקק"ל נקבעו כללים בנוגע לשיעור השתתפותה הכספית בפרויקטים מסוגים שונים המתבצעים במימון משותף עם גורמי חוץ. עוד צוין במסמך כי לעתים הנהלת קק"ל מקבלת החלטות שאינן תואמות את הכללים שבמסמך, וכי החלטות אלה גוברות על הכללים ויש לוודא שיתועדו בכתב.

פארקים עירוניים: אחד מסוגי הפרויקטים שבהם עוסק המסמך משנת 2012 הוא "פארקים עירוניים בשיתוף השלטון המקומי". מהמסמך עולה לגבי השתתפות קק"ל והשלטון המקומי במימון פרויקטים אלה כי כל אחד מהם יישא ב-50% מעלות הפרויקטים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ההנהלה הפעילה הקודמת במסגרת פעילותה בוועדת הפרויקטים העליונה החליטה שקק"ל תיתן מימון בסך 50%, בהתאם לכלל האמור, רק להקמת תשעה מ-27 הפארקים העירוניים שוועדת הפרויקטים העליונה החליטה לסייע להם בשנים 2012-2014. לגבי תשעה פארקים החליטה הוועדה כי קק"ל תממן יותר מ-50% מעלותם, ולגבי תשעה פארקים החליטה הוועדה כי קק"ל תממן פחות מ-50% מעלותם. להלן בלוח 11 פירוט לגבי החלטות אלה:

לוח 11: החלטות ועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2012-2014 בנוגע
למימון הקמתם של פארקים עירוניים

השתתפות קק"ל במימון עלות הפרויקט		העלות המוערכת הכוללת למימון ביצוע הפרויקט (באלפי ש"ח)	תאריך ההחלטה	הפרויקט
% מעלות הפרויקט	באלפי ש"ח			
66%	5,300	8,100	יוני 2012	נהריה - פארק אוסישקין - פיתוח סביבתי בחורשת קק"ל
50%	4,250	8,500	יוני 2012	מרום הגליל - פארק המשפחה
100%	3,000	3,000	יולי 2012	קיבוץ לוטן - פארק צפרות
100%	1,200	1,200	יולי 2012	פארק נחל באר שבע - בית אשל - חצר + פארק - תצוגה ושילוט
47%	7,000	15,000	אוקטובר 2012	אור יהודה - גן התשעה - פארק ספורטק
45%	320	710	אוקטובר 2012	מוא"ז שומרון - עינב - פארק
50%	850	1,700	אוקטובר 2012	יקנעם - פארק נחל קרת - השלמת חניה
100%	400	400	נובמבר 2012	מעלות - פארק אגם מונפורט - אתר קמפינג - שדרוג
77%	2,000	2,600	נובמבר 2012	מעלות תרשיחא אגם המונפורט - פארק אופניים וקמפינג
100%	1,200	1,200	נובמבר 2012	מעלות - פארק המונפורט - העתקת פינת חי
50%	880	1,760	פברואר 2013	קריית מוצקין - פארק המסילה
50%	700	1,400	פברואר 2013	לוד - נווה ירק - פארק נחל איילון - שלב א'
45%	1,930	4,280	פברואר 2013	אריאל פארק הוואדי שלב ג
100%	300	300	פברואר 2013	בית שאן - פארק המתנ"ס
50%	1,875	3,750	פברואר 2013	קריית שמונה - פארק המטוס
50%	4,300	8,600	אפריל 2013	קריית מוצקין - פארק הבנים
33%	700	2,100	פברואר 2014	מ"מ קריית ארבע - פארק הבנים
50%	2,400	4,800	פברואר 2014	מוא"ז שומרון - אבני חפץ - הפארק המרכזי
25%	500	2,000	פברואר 2014	כאבול - פארק - באר אנטיליה - פיתוח מתחם הבאר
25%	250	1,000	פברואר 2014	זיכרון יעקב - פארק התחושות
50%	3,000	6,000	פברואר 2014	טירת הכרמל - נחל גלים - פארק הספרייה

הפרויקט	תאריך ההחלטה	העלות המוערכת הכוללת למימון ביצוע הפרויקט (באלפי ש"ח)	השתתפות קק"ל במימון עלות הפרויקט	
			באלפי ש"ח	% מעלות הפרויקט
מגדל העמק - "היער הקסום" (פארק רבין שלב ב')	פברואר 2014	9,400	3,100	33%
מגדל העמק - פארק ראשונים	פברואר 2014	10,000	2,500	25%
מוא"ז מטה יהודה - מושב תעוז - גן המייסדים בדרך לפארק רבין	פברואר 2014	150	150	100%
מוא"ז תמר - כיכר סדום - פארק אקולוגי - שלב ג'	פברואר 2014	2,570	800	31%
מוא"ז רמת הגולן - פארק העורבים - שלב ג'	פברואר 2014	1,200	600	50%

מלוח 11 עולה כי לגבי רוב הפארקים העירוניים (כ-67% מהם) שסוגיית מימוןם הובאה לבחינתה של ועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2012-2014, השתמשה ההנהלה הפעילה הקודמת באפשרות שניתנה לה, לחרוג מהכלל שנקבע בקק"ל לגבי שיעור השתתפותה במימון הקמתם. החריגה נעשתה ללא הנמקות למימון עודף או חסר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 טען יו"ר קק"ל לשעבר, כי אינו מכיר את המסמך משנת 2012 והביע ספק האם האמור בו חייב את ועדת הפרויקטים העליונה. היו"ר לא הסביר ולא צירף לתשובתו מסמכים המבהירים כיצד קבעה הוועדה בראשותו את שיעור השתתפותה של קק"ל במימון כל אחד מהפרויקטים האמורים.

2. **פרויקטים שלא נקבעו אמות מידה לגבי היקף מימוןם:** בביקורת הועלה כי לקק"ל אין כללים בנוגע לשיעור השתתפותה בסוגים שונים של פרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה דנה בהם ואישרה את השתתפות קק"ל במימוןם ובביצועם משנת 2012 לפחות. מדובר בין היתר בפרויקטים של סלילת שבילי אופניים, פיתוח אמפיתאטראות, הקמת מגרשי ספורט ופיתוח נופי או סביבתי בשיבות, במעונות יום ובמועדוניות של ילדים ונוער בעל צרכים מיוחדים ובבתי חולים. הועלה כי את ההחלטות בדבר היקף המימון של לפחות עשרות פרויקטים מסוגם של אלה ואחרים, בהיקף כספי כולל של יותר מ-100 מיליון ש"ח, קיבלה ההנהלה הפעילה הקודמת במסגרת פעילותה בוועדת הפרויקטים העליונה, שלא על פי אמות מידה כלשהן, בלא הנמקות ובלא לתעד את תהליך קבלת החלטותיה, וזאת בניגוד לנדרש על פי סדרי מינהל תקין. להלן דוגמאות:

**לגבי רוב הפאקים
העירוניים...
השתמשה ההנהלה
הפעילה הקודמת
באפשרות שניתנה
לה, לחרוג מהכלל
שנקבע בקק"ל לגבי
שיעור השתתפותה
במימון הקמתם...
ללא הנמקות**

שבילי אופניים: משרד מבקר המדינה בדק החלטות לגבי שמונה שבילי אופניים שוועדת הפרויקטים העליזנה אישרה בשנים 2012-2014. הוועדה קבעה שקק"ל תממן 50% מעלות סלילתם של שישה מהשבילים, וכן כי תיתן מימון בשיעורים שונים - 33% ו-31% - למימון סלילתם של שני השבילים האחרים. להלן בלוח 12 פירוט לגבי ההחלטות.

כאמור, בקק"ל אין כלל מחייב בנוגע לשיעור השתתפותה במימון עלות סלילתם של שבילי אופניים. מלוח 12 עולה כי החלטות ועדת הפרויקטים העליזנה בשנים 2012-2014 בנושא זה אינן עקיבות. בהיעדר מסמכים המתעדים את דיוני הוועדה, לא ניתן לדעת כיצד החליטה ההנהלה הפעילה הקודמת ששיעור ההשתתפות של קק"ל במימון הקמתם של מרבית פרויקטים אלה יהיה 50% דווקא, מדוע לגבי מקצתם קבעה הנהלה זו שיעור השתתפות שונה, וכיצד הוא נקבע.

לוח 12: החלטות ועדת הפרויקטים העליזנה בשנים 2012-2014 בנוגע למימון סלילתם של שבילי אופניים

הפרויקט	תאריך ההחלטה	העלות המוערכת הכוללת למימון ביצוע הפרויקט (באלפי ש"ח)	השתתפות קק"ל במימון עלות הפרויקט	
			באלפי ש"ח	% מעלות הפרויקט
קריית אתא - שביל אופניים - 'סובב קריית אתא'	ינואר 2012	360	120	33%
מוא"ז עמק חפר - הדסה נעורים - שביל אופניים	אוקטובר 2012	740	230	31%
קצרין - שביל אופניים - סינגל סובב קצרין	נובמבר 2012	270	135	50%
מוא"ז גליל עליון - הרי נפתלי - צוק מנרה - שביל אופניים	פברואר 2013	520	260	50%
בני ברק - שביל אופניים לאורך נחל הירקון	פברואר 2013	5,500	2,750	50%
מוא"ז גזר - שביל אופניים ורכב - מתל חולדה לגזר	פברואר 2014	1,625	813	50%
מוא"ז גזר - עין ירדה - תל גזר - שביל אופניים	פברואר 2014	408	204	50%
מוא"ז גזר - כביש 44 - לחולדה - שביל אופניים	פברואר 2014	2,130	1,065	50%

אמפיתאטראות: בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה לגבי ארבעה אמפיתאטראות שוועדת הפרויקטים העליזנה אישרה בשנים 2012-2014 שקק"ל תשתתף במימון פיתוחם, כי הוועדה קבעה שיעור השתתפות שונה של קק"ל במימון ההקמה של כל אחד מהם: 50%, 34%, 28% ו-17%, כמפורט בלוח 13 להלן:

לוח 13: החלטות ועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2012-2014 בנוגע למימון פיתוח אמפיתאטרון

שם הפרויקט	תאריך ההחלטה	העלות המוערכת הכוללת למימון ביצוע הפרויקט (באלפי ש"ח)	השתתפות קק"ל במימון עלות הפרויקט	
			באלפי ש"ח	% מעלות הפרויקט
מוא"ז עמק יזרעאל - גבת - אמפיתאטרון במתחם האנדרטה לנופלים	נובמבר 2012	170	85	50%
לוחמי הגטאות - מוזאון - שדרוג אמפי	פברואר 2014	8,600	1,500	17%
מוא"ז לכיש - אליאב - פיתוח נופי מתחם מבני ציבור ואמפיתאטרון	פברואר 2014	9,075	2,575	28%
מוא"ז מטה בנימין - שילה - אמפיתאטרון לכנסים	פברואר 2014	6,429	2,185	34%

כאמור, לקק"ל אין כלל מחייב בנוגע לשיעור השתתפותה במימון עלות פיתוחם של אמפיתאטרונים. לוח 13 מצביע על חוסר אחידות בקבלת החלטות לגבי מימון פרויקטים אלה. בהיעדר מסמכים המתעדים את קבלת ההחלטות בנושא, לא ניתן לדעת כיצד ומדוע קבעה ההנהלה הפעילה הקודמת שיעור השתתפות שונה לגבי כל פרויקט.

מצפורים: בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה לגבי שישה פרויקטים להקמת מצפורים, שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה בשנים 2012-2014 כי קק"ל תממן 50% מעלות פיתוחם של שלושה מהם. לגבי שלושת המצפורים האחרים קבעה הוועדה שיעור השתתפות שונה של קק"ל במימון ההקמה של כל אחד מהם - 100%, 75% ו-29%. להלן יוצגו בלוח 14 הפרטים:

לוח 14: החלטות ועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2012-2014 בנוגע
למימון פיתוח מצפורים

הפרויקט	תאריך ההחלטה	העלות המוערכת הכוללת למימון ביצוע הפרויקט (באלפי ש"ח)	השתתפות קק"ל במימון עלות הפרויקט	
			באלפי ש"ח	% מעלות הפרויקט
מ"א בקעת הירדן - מצפור הסרטבה	מאי 2012	1,500	750	50%
תפן - פארק צפוני חניון ומצפורים	יוני 2012	3,640	1,820	50%
מבואות חרמון - מושב מרגליות - מצפור	פברואר 2014	460	460	100%
מוא"ז מבואות חרמון - מושב שדה אליעזר - מצפור	פברואר 2014	200	150	75%
מוא"ז עמק הירדן - רמת סירין - דרך למצפור נח כנרתי ז"ל	פברואר 2014	188	94	50%
מוא"ז מטה בנימין - מצפה יריחו - פארק ומצפור הקמפוס	פברואר 2014	2,008	590	29%

כאמור, לקק"ל אין כלל מחייב בנוגע לשיעור השתתפותה במימון עלות פיתוחם של מצפורים. לוח 14 מעיד על חוסר אחידות בקבלת החלטות לגבי מימון פרויקטים אלה. בהיעדר מסמכים המלמדים על אופן קבלת ההחלטות בנושא, לא ניתן לדעת כיצד ומדוע קבעה ההנהלה הפעילה הקודמת שיעור השתתפות שונה בכל פרויקט.

פיתוח נופי בישיבות: בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה לגבי חמישה פרויקטים של פיתוח נופי בישיבות, שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה בשנים 2012-2014 שקק"ל תשתתף במימון פיתוחם, כי הוועדה קבעה ששיעור ההשתתפות של קק"ל במימון שניים מהם יהיה 100% מעלות הפרויקט, במימון שניים אחרים - 50%, ובמימון אחד מהם - 24%. להלן יוצגו בלוח 15 הפרטים:

לוח 15: החלטות ועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2012-2014 בנוגע
למימון פיתוח נופי בשיבות

הפרויקט	תאריך ההחלטה	העלות המוערכת הכוללת למימון ביצוע הפרויקט (באלפי ש"ח)	השתתפות קק"ל במימון עלות הפרויקט	
			באלפי ש"ח	% מעלות הפרויקט
מו"מ קצירין - דרכי נועם	נובמבר 2012	871	436	50%
ירוחם - ישיבת הסדר - פיתוח ירוק	דצמבר 2012	1,250	300	24%
מוא"ז שומרון - אלון מורה - ישיבת הסדר - פיתוח סביבתי	פברואר 2014	600	300	50%
גזר - פיתוח בבית הכנסת הרפורמי	פברואר 2014	426	426	100%
מוא"ז מרום הגליל - טפחות - ישיבת הסדר - פיתוח סביבתי	פברואר 2013	1,000	1,000	100%

כאמור, לקק"ל אין כלל מחייב בנוגע לשיעור השתתפותה במימון העלות של פיתוח נופי בשיבות. לוח 15 מעיד על חוסר אחידות בקבלת החלטות לגבי מימון פרויקטים אלה. בהיעדר מסמכים המלמדים על אופן קבלת ההחלטות בנושא, לא ניתן לדעת כיצד ומדוע קבעה ההנהלה הפעילה הקודמת את שיעור ההשתתפות השונה לגבי כל פרויקט.

3. משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי הגמישות שנטלה לעצמה הנהלתה בשנים 2012-2014 לפחות, לקבוע שיעורי מימון שונים לפרויקטים בעלי מאפיינים דומים ללא הנמקות, ועל פי רוב ללא אמות מידה, מהווה חריגה מכללי המינהל התקין.

יצוין כי בנסיבות מסוימות ניתן להחליט על שיעור ההשתתפות שונה בעלות של פרויקטים מאותו סוג, אולם דווקא מטעם זה יש לקבוע אמות מידה ולתעד את השיקולים שנשקלו ושבגינם הוחלט לחרוג מהן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל כי במסגרת הנוהל שבכונתה לגבש בנושא פרויקטים, ייקבעו אמות מידה ביחס לשיעור ההשתתפות של קק"ל במימון פרויקטים אשר "תתייחסנה לפרמטרים שונים כגון: מרחק ממרכז הארץ, מעמד סוציו-אקונומי, כל זאת תוך השארת מרחב לשיקול דעת במקומות שהדבר נדרש".

כאמור, הביקורת העלתה כי עד יולי 2016 עדיין לא אושר הנוהל.

קבלת החלטות לגבי המקור למימון ההשתתפות של קק"ל בעלות הפרויקט - תרומה או תקציב מפ"ק

כאמור, על פי רוב, לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה, מימון עלות הביצוע של הפרויקטים נחלק בין קק"ל ובין גורמי חוץ, בשיעורים שהועדה קובעת. אשר לחלקה של קק"ל במימון הפרויקט, הוועדה גם נדרשת להחליט אם חלק זה ימומן מכספי קק"ל, מכספי תרומות שקק"ל תגייס או במשולב משני מקורות אלה.

להחלטה בדבר המקור הכספי למימון חלקה של קק"ל בביצוע הפרויקט יש השפעה מבחינת המחויבות של קק"ל לפרויקט ומבחינת ביצועו: התחייבות למימון פרויקט מכספי קק"ל משמעה מבחינת גורם החוץ שמקבל את התחייבות⁵¹ כי ניתן להתחיל בביצוע הפרויקט מיד; ואילו התחייבות למימון מכספי תרומה שתגייס לכך היא התחייבות עקרונית בלבד שמועד מימושה אינו ידוע, ואשר קק"ל אינה מתחייבת לעמוד בה אלא אם כן תצליח לגייס תרומה בעבור הפרויקט⁵². כלומר, ככלל, אישור למימון הפרויקט מכספי קק"ל עדיף לגורם החוץ על פני אישור הפרויקט בכפוף לגיוס תרומה.

לפי הנתונים שמסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה, לגבי 134 (כ-38%) מ-352 הפרויקטים שההנהלה הפעילה הקודמת אישרה בשנים 2012-2014, במסגרת פעילותה בוועדת הפרויקטים העליונה, כי קק"ל תשתתף במימון עלותם - קבעה ההנהלה הפעילה שהשתתפות קק"ל במימוןם כפופה לכך שתקבל תרומה למימון ביצועם בגובה מלוא סכום השתתפות קק"ל או חלקו. שיעורי התרומות שנקבעו היו 30%-100 מחלקה של קק"ל במימון הפרויקט⁵³. להלן בתרשים 11 מוצגים מספר הפרויקטים שנקבע לגביהם בוועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2012-2014 כי ימומנו מתרומה ומספרם של אלה שנקבע כי ימומנו מתקציב קק"ל:

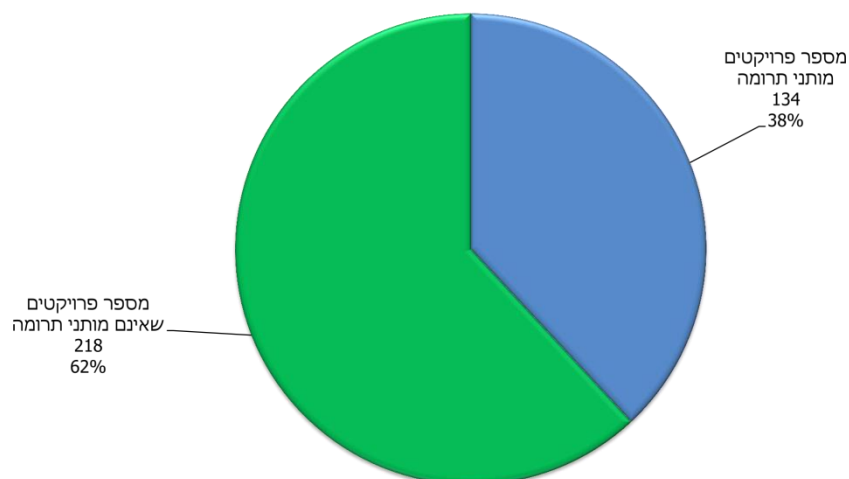
51 כאמור, על פי רוב גורמי החוץ הם רשויות מקומיות.

52 יש פרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה בוחנת בעקבות בקשה של תורמים לממן פרויקטים מסוימים אלה (להלן - תרומות ייעודיות). הוועדה אינה נדרשת לאשר את המקור התקציבי לפרויקטים אלה אלא רק לבחון אם הם עולים בקנה אחד עם מטרות קק"ל כדי לקבוע אם ראוי לממןם באמצעות קק"ל, ואם כן - באיזו אופן יבוצעו, בביצוע עצמי או בנוהל פדיון. הביקורת בתת-פרק זה אינה עוסקת בפרויקטים שהוקצו להם תרומות ייעודיות, אלא בפרויקטים שבעת בחינתם בישיבות הוועדה עדיין לא התחייבו תורמים לממן את ביצועם.

53 נתונים אלה בלבד כוללים גם פרטים על פרויקטים הממומנים מתרומות ייעודיות. מערכת המחשוב של קק"ל אינה מאפשרת קבלת מידע מקיף שבאמצעותו ניתן להבחין בין פרויקטים אשר במועד אישורם בוועדת הפרויקטים העליונה כבר גויסו תרומות ייעודיות למימוןם ובין פרויקטים שהתרומה הנדרשת למימוןם טרם גויסה במועד אישורם בוועדה.

הגמישות שנטלה לעצמה [הנהלת קק"ל]... לקבוע שיעורי מימון שונים לפרויקטים בעלי מאפיינים דומים ללא הנמקות, ועל פי רוב ללא אמות מידה, מהווה חריגה מכללי המינהל התקין

תרשים 11: מספר הפרויקטים שועדת הפרויקטים העליונה בשנים 2012-2014 קבעה כי ימומנו מתרומה ואלה שקבעה כי ימומנו מתקציב קק"ל



1. **היעדרם של מסמכים המתעדים את קבלת ההחלטות ואת ההנמקות בעניינן:** החטיבה לגיוס משאבים (להלן גם - חג"ם) היא הגוף המקצועי בקק"ל העוסק בגיוס תרומות שיש בידיו הניסיון והכלים הנדרשים להערכת סיכויי ההתרמה לסוגי הפרויקטים השונים.

בהיעדר פרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרויקטים העליונה ובהיעדר אמות מידה לקבלת החלטות בוועדה זו, לא ניתן לוודא שההנהלה הפעילה הקודמת החליטה לאשר פרויקטים כמותני תרומה רק לאחר שקיבלה מחג"ם הערכה מקצועית לגבי הסיכוי לגייס תרומה לפרויקט ולגבי היקף התרומה הצפוי. כמו כן, גם אם התקבלה הערכה כאמור לא ניתן לוודא שההנהלה הפעילה אימצה אותה; ואם לא, מה היו הנימוקים לכך.

בנסיבות אלה גם לא ניתן לוודא כי במועד שבו החליטה ההנהלה הפעילה הקודמת לממן פרויקטים מתרומה, אכן הייתה ברשותה חוות דעת בעניין היתכנות סבירה לגיוס תרומה למימונם. נוסף על כך, לא ניתן לוודא אם היו פרויקטים שחג"ם סברה כי יש סיכוי גדול לממנם מתרומה, ועל אף זאת החליטה ההנהלה הפעילה לממנם מתקציב קק"ל ובכך לתת להם עדיפות על פני פרויקטים אחרים, ומה היו הנימוקים לכך.

בתגובתה למשרד במבקר המדינה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל כי "הואיל וכיום כל דיוני ועדת הפרויקטים העליונה מתועדים, וקיימת חובת נוכחות של מנהלת חטיבת גיוס משאבים בדיונים בעניין פרויקטים מותרים, הרי שניתן לדעת בבירור מה היו השיקולים בקביעה לעניין הוצאת הפרויקטים לתרומה".

2. שינוי ההחלטה לגבי מקור המימון של פרויקט - מימונו מכספי קק"ל במקום מתרומה, ללא אמות מידה ובחוסר שקיפות: מהתיעוד עולה כי יש פרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה החליטה כי השתתפות קק"ל בעלות ביצועם תמומן במלוואה מתרומה לכשתגויס (להלן - פרויקטים מותני תרומה מלאה), ולאחר זמן מה הוחלט לבטל תנאי זה ולממן את השתתפות קק"ל בעלות הפרויקט מכספי קק"ל בלבד.

הועלה כי בקק"ל אין מידע מרוכז ונגיש שאפשר ללמוד ממנו מהם הפרויקטים שהוחלט לשנות את מקור מימונם כאמור, לברר את שכיחות התופעה ונסיבותיה ולבדוק אותה. בבדיקה אקראית של משרד מבקר המדינה נמצאו כמה פרויקטים שבעניינם נעשה שינוי כאמור, ולהלן ממצאי הביקורת בעניינם:

א. כפר הנוער עיינות - מוזיאתר: מהות הפרויקט היא הסבת מבנה רפת קיים למוזאון שיפעילו חניכי כפר הנוער, השייך לרשת נעמ"ת, ובו תוצג תקופת משק הפועלות בעיינות והפיכתו לכפר נוער.

ביולי 2010 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה⁵⁴ כי קק"ל תשתתף במימון כ-33% מעלות הפרויקט, בסכום של עד 1.3 מיליון ש"ח. הוועדה התנתה את מימון הפרויקט בידי קק"ל בכך שקק"ל תצליח לגייס תרומה למימון מלוא הסכום האמור, וקבעה כי יבוצע בנוהל פדיון.

בינואר 2013, בביקור שקיים יו"ר קק"ל לשעבר בכפר הנוער, ביקשו נציגי הכפר כי חלקה של קק"ל בפרויקט ימומן מכספי קק"ל ולא יותנה בגיוס תרומה. בקק"ל לא נמצאו מסמכים המתעדים ביקור זה, שלא כנהוג⁵⁵.

בפברואר 2013 ביטלה ועדת הפרויקטים העליונה את התנאי ולפיו קק"ל תשתתף במימון הפרויקט בכפוף לגיוס תרומה, ואישרה כי חלקה של קק"ל במימון הפרויקט ישולם מכספי קק"ל.

בהיעדר פרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרויקטים העליונה לא ניתן לדעת מדוע שינתה הוועדה את ההחלטה להתנות את מימון חלקה של קק"ל בפרויקט בגיוס תרומה, ולמה עשתה כן דווקא לגבי פרויקט זה ולא לגבי פרויקטים אחרים שאושרו כמותני תרומה. הצורך בתיעוד הליך ההחלטות במקרה זה מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי מדובר בפרויקט השייך לגוף (רשת נעמ"ת), שלו יש נציגות בדירקטוריון בקק"ל.

54 כאמור, באותה עת הרכב ועדת הפרויקטים העליונה היה שונה מהנהוג בשנים 2012-2014. בראש הוועדה עמדה מנכ"לית קק"ל לשעבר, וחבריה היו מנהל מפ"ק, מנהל חג"מ ומנהלי המרחבים במפ"ק. בוועדה לא השתתפו דירקטורים כלשהם.

55 בתגובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 טענה קק"ל כי בביקור השתתף גם הדרג המקצועי בקק"ל, אך לא צרפה אסמכתה לטענתה.

בספטמבר 2015, במענה לשאלות משרד מבקר המדינה, הסבירה חג"ם כי במועד אישור הפרויקט ביולי 2010, היא לא תמכה באישורו כמותנה תרומה לנוכח העובדה שהוא שוכן במרכז הארץ וכן מאחר שמהות הפרויקט לא אטרקטיבית להתרמה. כפי שצפתה החטיבה, אף שמדובר לדעתה במוזיאון חשוב בהיבט החינוכי, ניסיונות ההתרמה לפרויקט לא צלחו והיא הודיעה על כך להנהלת קק"ל. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בפרויקטים אחרים שוועדת הפרויקטים העליונה בקק"ל קבעה כי מימנם מותנה בגיוס תרומה, אך הם לא בוצעו מאחר שלא נמצא תורם שהסכים לאמצם, לא שונתה ההחלטה בדבר אופן המימון.

לפי הודעת קק"ל למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2015 הפרויקט עדיין היה בביצוע. עד אותו מועד הקצתה קק"ל לכפר הנוער כ-300,000 ש"ח לצורך ביצועו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כתב יו"ר קק"ל לשעבר: "אין שום קשר בין תהליך קבלת ההחלטות בפרויקט זה לבין כהונתה של [נציגה מטעם נעמ"ת] בדירקטוריון קק"ל". בתגובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה מי נציגת נעמ"ת בדירקטוריון קק"ל בעת הרלוונטית, כי לא היה לה כל קשר להחלטות שהתקבלו בקק"ל בעניין הפרויקט בכפר הנוער עיינות, וכי רק למקרא טיוטת דוח הביקורת הנוכחית היא התוודעה לראשונה להחלטות ועדת הפרויקטים העליונה בעניין הפרויקט ולביקור שקיימה קק"ל בכפר הנוער בעניין הפרויקט. הנציגה האמורה ציינה בתגובתה כי היא פרשה מתפקידה בנעמ"ת ביולי 2012 ומאז לא הייתה מעורבת בענייניה השוטפים של נעמ"ת.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 מסרה נעמ"ת כי משק הפועלות הכשיר בזמנו מאות נערות לחיי חלוצות, וכי מטרת הפרויקט היא להפעיל מוזיאון שיתאר את סיפורן וכן את תרומתן של נשים לתנועה הציונית ולהקמת המדינה בכלל, וזאת כחלק מחיזוק התודעה הנשית בישראל; לפיכך, נעמ"ת היא שהגישה באמצעות כפר הנוער את הבקשה למימון הפרויקט בידי קק"ל. נעמ"ת הוסיפה בתגובתה כי בביקור שקיים כאמור יו"ר קק"ל לשעבר בכפר הנוער בינואר 2013, השתתפו בין היתר, נציגים נוספים מקק"ל וכן יו"ר נעמ"ת; "במהלך הסיוור הציגו נציגי נעמ"ת בפני נציגי קק"ל את הפרויקט והסבירו את החשיבות שהם רואים בהקמת המוזיאון בכפר וביקשו כי הפרויקט ימומן מכספי קק"ל ולא יותנה בגיוס תרומה, וזאת מאחר ולמרות חשיבותו הוא אינו אטרקטיבי מספיק להתרמה... ואכן נציגי הקק"ל התרשמו מחשיבות הפרויקט, ובפברואר 2013 [אישרה] ועדת הפרויקטים העליונה את [הבקשה האמורה]". נעמ"ת גם חזרה בתגובתה על האמור בתגובתה של נציגתה בדירקטוריון קק"ל בעת הרלוונטית, ולפיה החל מיולי 2012 אותה דירקטורית לא שימשה עוד בתפקיד כלשהו בנעמ"ת, למרות שפורמלית היא המשיכה לכהן בתפקיד זה עד לבחירות שהיו בקק"ל בשנת 2015.

האמור בתגובתה של נעמ"ת מעיד על העניין הרב והמעורבות הגדולה של נעמ"ת - לה כאמור יש נציגות בדירקטוריון קק"ל, בהקמת הפרויקט בכפר הנוער ובמציאת מקורות למימון. הדבר מובן ואין בו כשלעצמו פסול. אולם נסיבות מקרה זה מחדדות עוד יותר את חובתה הבסיסית של קק"ל לנהל את הקצאת משאביה לפרויקטים על פי כללי מינהל תקין, על סמך אמות מידה ברורות ואגב תיעוד הליכי קבלת ההחלטות לרבות נימוקיהן.

ב. **חולון - חורשות ומסלול אופניים:** מהות הפרויקט היא פיתוח רצף מסלולי אופניים ושבילי הליכה בחורשות בעיר, שבכמה מהן ביצעה קק"ל עבודות פיתוח בתחילת העשור והתבקש סיוע קק"ל בהמשך פיתוחן.

ביוני 2010 התקיים דיון בוועדת השיפוט המרחבית של מרחב מרכז, במהלכו הציג נציג העירייה את התכנית הרעיונית של הפרויקט ואשר הקצאת מקום בפרויקט לצורך הוקרה לתורמים. המרחב אישר את התוכנית והעביר את ההחלטה בדבר אישור הפרויקט לוועדת הפרויקטים העליונה ללא המלצה מצדו בעניין זה, וציין כי הפרויקט לא כלול במטרות האסטרטגיות של קק"ל. באפריל 2015 הסביר מרחב מרכז למשרד מבקר המדינה כי הערה זו נכתבה מאחר שעל אף שהפרויקט כשלעצמו ראוי, האג'נדה של קק"ל היא פיתוח פרויקטים סביבתיים מחוללי שינוי בפריפריה ובירושלים.

באוקטובר 2010 החליטה ועדת הפרויקטים העליונה⁵⁶ כי עלות ביצוע הפרויקט, שהוערכה בסכום של כ-2.3 מיליון ש"ח, תמומן בחלקים שווים בידי קק"ל ועיריית חולון. עוד החליטה הוועדה כי קק"ל תממן את חלקה בפרויקט, רק אם תגויס תרומה שתכסה את מלוא הסכום הנדרש לכך (דהיינו, 100% תרומה למימון חלקה של קק"ל). בספטמבר 2011 נשלחה לראש עיריית חולון התחייבות הכוללת את התנאי האמור.

במרץ 2012, קיים יו"ר קק"ל לשעבר סיור בחולון, ובו השתתפו בין היתר ראש עיריית חולון, מנכ"לית קק"ל לשעבר, שני עוזרי היו"ר לשעבר, עוזר היו"ר העמית לשעבר וסגן מנהל מרחב מרכז.

הביקורת העלתה כי בסיור הודיע יו"ר קק"ל לשעבר על ביטול החלטת ועדת הפרויקטים העליונה מאוקטובר 2010 ולפיה הפרויקט ימומן על ידי קק"ל רק בתנאי שתגויס עבורו תרומה, והתחייב לפני ראש העיר כי קק"ל תקצה מתקציבה את חלקה במימון הפרויקט. בפרוטוקול סיכום הסיור לא צוינו נימוקים להחלטת היו"ר האמורה. עוד התחייב יו"ר קק"ל בסיור כי קק"ל תשתתף בפרויקט נוסף שהעירייה ביקשה לקדם. סיכום הסיור הופץ למשתתפים בו.

56 כאמור, באותה עת עמדה בראש הוועדה מנכ"לית קק"ל לשעבר, ובוועדה לא השתתף יו"ר קק"ל לשעבר.

משרד מבקר המדינה מציין כי התחייבות אישית זו של יו"ר קק"ל לשעבר לראש עיריית חולון, שניתנה כאמור שלא בהתאם להחלטה קודמת של ועדת הפרויקטים העליונה, נעשתה תוך חריגה מההליך הנהוג בקק"ל לשינוי החלטות הוועדה.

באוקטובר 2012, לאחר שהרכב ועדת הפרויקטים העליונה שונה ויו"ר קק"ל לשעבר היה בין העומדים בראשה⁵⁷, דנה הוועדה שוב בפרויקט זה וביטלה את התנאי כי הפרויקט ימומן מתרומה. בכך אשרה הוועדה בדיעבד את התחייבות יו"ר קק"ל לראש העיר כי קק"ל תממן את חלקה בפרויקט מכספיה ולא מתרומה. בהיעדר פרוטוקולים של ועדת הפרויקטים העליונה, לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים לשינוי החלטת הוועדה כי מימון הפרויקט יותנה בגיוס תרומה עבורו, ולמה נעשה כן דווקא לגבי פרויקט זה ולא לגבי פרויקטים אחרים שאושרו כמותני תרומה מלאה למימון חלקה של קק"ל ולא בוצעו מאחר שלא נמצא תורם שהסכים לאמצם.

במאי 2015, במענה לשאלות משרד מבקר המדינה בנושא, הודיעה החטיבה לגיוס משאבים של קק"ל למשרד מבקר המדינה כי אינה יודעת מדוע דווקא בפרויקט זה בוטלה ההחלטה להתנות את מימון הפרויקט בגיוס תרומה עבורו והוחלט לממנו מתקציב מפ"ק. החטיבה אישרה כי הייתה בעיה לגייס תרומות לפרויקט המדובר מאחר שבדרך כלל תורמי קק"ל מעדיפים לתרום לפרויקטים בגליל, בנגב ובירושלים. הפרויקט הוצע לתורמים פוטנציאליים בכמה מדינות, ולא אומץ. עם זאת, החטיבה ציינה בתשובתה כי יש פרויקטים אחרים שוועדת הפרויקטים העליונה קבעה כי מימנם מותנה בגיוס תרומה והם לא בוצעו מאחר שטרם נמצא תורם שהסכים לאמצם וההחלטה בעניינם לא שונתה.

בדצמבר 2012, לאחר שקיבל את ההודעה על ההחלטה האמורה של ועדת הפרויקטים העליונה מאוקטובר 2012, כתב ראש עיריית חולון ליו"ר קק"ל לשעבר, כי בהתבסס על התחייבות קק"ל בסיכום הסיוור ממרץ 2012 להשתתף במימון הפרויקט נשוא ההתחייבות ובפרויקט נוסף, מתבקשת קק"ל לעדכן את סכומי השתתפותה בפרויקטים אלה בהתאם לעלותם המעודכנת נכון לדצמבר 2012. מהאמור עולה כי ההתחייבות האישית של יו"ר קק"ל לשעבר בסיוור הייתה מבחינת העירייה המקור הנורמטיבי לקידום הפרויקט ולמימונו בידי קק"ל.

באפריל 2013 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה את ביצוע הפרויקט לפי אומדן מעודכן - 7.8 מיליון ש"ח, ואת השתתפות קק"ל במימון מחצית סכום - 3.9 מיליון ש"ח. במסמכי קק"ל נכתב כי: הפרויקט הובא שוב לאישור הוועדה לאחר שבוצעו שינויים בתכנון והאומדן השתנה, במועד

57 כאמור, בשנים 2012-2014 עמדו בראש ועדת הפרויקטים העליונה חברי ההנהלה הפעילה הקודמת - יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר, שני סגני היו"ר לשעבר.

הצגת הפרויקט בפני הוועדה תכננו טרם הסתיים, ועיריית חולון התחייבה לשאת במימון כל סכום שיעלה על 7.8 מיליון ש"ח.

באפריל 2015 אושר תקצוב הפרויקט מכספי קק"ל, במסגרת אישור הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד. לפי הודעת קק"ל למשרד מבקר המדינה, הפרויקט היה מוכן לביצוע כשנה קודם לכן, וקק"ל לא החלה בביצועו עד אותו חודש בשל היעדר תקצוב.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 השיבה מנכ"לית קק"ל לשעבר כי הסיור בחולון נערך ימים ספורים לפני תום כהונתה. היא לא זוכרת אם השתתפה בו, ואם השתתפה הרי שממילא לא היה באפשרותה לחלוק על עמדת יו"ר קק"ל לשעבר.

ג. רמת גן - הקמת אגף מוסמכים להנדסת תעשייה וניהול במכללת

שנקר: מהות הפרויקט היא שיפוץ והקמה של אגף כיתות לימוד במכללת שנקר (להלן - שנקר) שיאפשר קליטת סטודנטים לתואר שני בהנדסת תעשייה וניהול, בתוך מבנה היסטורי של נדבן שתרים רבות לקק"ל (להלן - פרויקט הבינוי).

(1) **אישור תנאי מימון הפרויקט וביצועו:** ממסמכי קק"ל עולה כי בינואר 2014 בחנה ועדת השיפוט המרחבית של מרחב מרכז את פרויקט הבינוי והמליצה לאשר כי: (א) קק"ל תשתתף במימון הפרויקט בסכום של כמיליון ש"ח, שהם כ-45% מעלותו שהוערכה בכ-2.2 מיליון ש"ח, זאת בתנאי שתגויס תרומה לכיסוי מלוא סכום השתתפות קק"ל בפרויקט (להלן - התנאי של גיוס תרומה); (ב) יתרת עלות הפרויקט (כ-1.2 מיליון ש"ח) תמומן בידי שנקר. לפי מסמכי קק"ל, בפברואר 2014 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה הקודמת את ההמלצה האמורה בעניין מקורות המימון לפרויקט, וכן קבעה כי הפרויקט יבוצע בנוהל פדיון (כלומר באמצעות העברת סכום השתתפות קק"ל לפרויקט לשנקר, והיא זו שתבצעו).

(2) **מחיקת התנאי של גיוס תרומה מההתחייבות:** ביום 4.5.14, העבירה מתאמת הפרויקטים בקק"ל ללשכת יו"ר קק"ל לשעבר, כמקובל באותה עת, טיוטות של התחייבויות המבטאות כמה מההחלטות שקבלה ועדת הפרויקטים העליונה בפברואר 2014, ביניהן ההחלטה בעניין פרויקט הבינוי בשנקר (להלן - טיוטת ההתחייבות). כמקובל, במצורף לטיוטת ההתחייבות העבירה מתאמת הפרויקטים ללשכה זו גם את המסמך הסטנדרטי מתוך מערכת המחשוב של קק"ל הכולל הסבר כללי על הפרויקט, המלצת המרחב בעניינו ותנאי אישורו בוועדת הפרויקטים העליונה. לאחר כשלושה חודשים, ב-4.8.14, שלחה לשכת יו"ר קק"ל לשעבר לנשיאת שנקר, פרופ' יולי תמיר, התחייבות - בחתימתם של יו"ר

קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, הכוללת תנאים בעניין מימון הפרויקט וביצועו⁵⁸ (להלן - ההתחייבות).

הביקורת העלתה כי המשפט "הפרויקט ימומן 100% מתרומה" נמחק מנוסח טיוטת ההתחייבות ששלחה מתאמת הפרויקטים ללשכת יו"ר קק"ל לשעבר בנוגע לפרויקט הבינוי, לאחר שטיטה זו הגיעה ללשכת היו"ר, וכי תנאי זה אינו מופיע בנוסח ההתחייבות ששלחה ללשכת יו"ר קק"ל באוגוסט 2014 לשנקר.

עוד הועלה כי בהתחייבות האמורה שנשלחה לשנקר בוצעו תיקונים נוספים שלא היו בטיטת ההתחייבות, כגון שינוי תאריך, הוספת נקודות בסופי משפטים ושינוי תואר הנמען, המעידים על תשומת הלב שניתנה בניסוח ההתחייבות המתוקנת שנשלחה. יצוין כי במסמך הסטנדרטי ששלחה מתאמת הפרויקטים ללשכת היו"ר לשעבר במצורף לטיטת ההתחייבות המקורית, נכתב במפורש כי לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה מפברואר 2014, השתתפות קק"ל בפרויקט "מותנית תרומה, בשיעור 100% מהעלות לקק"ל".

בהתחייבות שנשלחה מלשכת יו"ר קק"ל לשעבר לשנקר - לאחר השמטת התנאי של גיוס תרומה, היה אפוא כדי לחייב את קק"ל להשתתף במימון פרויקט הבינוי מכספיה (ולא מכספי תרומה), בהתקיים יתר התנאים שבהתחייבות (ראו להלן).

58 בעוד שאת מרבית ההתחייבויות ששלחה לשכת יו"ר קק"ל לשעבר בהמשך להחלטות ועדת הפרויקטים העליונה מפברואר 2014, היא הפיצה ליזמים ביוני 2014, משיקולים השמורים עמה, את מקצתן, לרבות ההתחייבות בעניין פרויקט הבינוי בשנקר, שלחה לשכת היו"ר ליזמים רק באוגוסט 2014. לגבי כרבע מההחלטות שהתקבלו בפברואר 2014 ושלגביהן נדרש היה לשלוח התחייבויות (35 מתוך 126), כלל לא נשלחו התחייבויות עד מאי 2015. בעניין חוסר שקיפות והיעדר נימוקים להחלטות היו"רים לשעבר לעכב משלוח של חלק מהתחייבויות ראו לעיל גם עמ' 66.

הביקורת העלתה כי באופן חריג, ההתחייבות נשלחה רק לנשיאת שנקר

(3) **ההנחיה לשלוח את ההתחייבות רק לשנקר ולא לכל המכותבים (להלן - ההנחיה):** הביקורת העלתה כי באופן חריג, ההתחייבות נשלחה רק לנשיאת שנקר, ולא נשלחה לכל רשימת המכותבים הקבועה - שכללה כאמור את שני סגני היו"ר לשעבר, מנכ"ל קק"ל, מנהל מפ"ק, מנהל החטיבה לגיוס משאבים, מנהל חטיבת הכספים ומנהל מרחב מרכז במפ"ק - אף שהם צוינו כמכותבים בהתחייבות. כאמור, רישומי לשכת היו"ר קק"ל לשעבר מתעדים את הטיפול בהתחייבויות בתקופה המבוקרת. לפי רישומים אלה, ההתחייבות נשלחה רק לשנקר לפי הנחיה שהעביר עוזר היו"ר לשעבר, למזכירות לשכת היו"ר לשעבר. לפי אותה הנחיה, ההתחייבות אף לא נשלחה לראש עיריית רמת גן (בה מצוי הפרויקט) שגם הוא צוין כמכותב בהתחייבות. בהקשר זה יצוין כי את הבקשה לסיוע לפרויקט הגישה שנקר במישרין לקק"ל. הועלה כי למרות זאת, ובניגוד לכלל שקק"ל קבעה לעצמה כאמור לדון רק בבקשות שיוגשו באמצעות הרשות המקומית הרלוונטית, דנה ועדת הפרויקטים העליונה בבקשה זו, ואף לא ידעה את הרשות הרלוונטית - רמת גן, על אודות בקשת שנקר שקק"ל תשתתף במימון פרויקט בתחומה.

(4) **התחלת ביצוע הפרויקט בידי שנקר שלא לפי תנאי ההתחייבות:** בדצמבר 2015 מסרה שנקר למשרד מבקר המדינה, כי שנת הלימודים מאפשרת ביצוע פעולות של בינוי רק בתקופה שבין יולי עד ספטמבר בכל שנה ועל כן היה עניין רב מבחינתה לקבל את ההתחייבות של קק"ל עד אותה תקופה. עוד מסרה שנקר כי לשם קבלת מימון לפרויקט מגוף אחר, היה עליה להראות לאותו גוף התחייבות ברורה של קק"ל למימון חלקה בפרויקט.

בהתחייבות ששלחה לשכת היו"ר קק"ל לשעבר לשנקר באוגוסט 2014 נכתב, בין היתר, כי פרויקט הבינוי יבוצע בנוהל פדיון ובמעקב של אנשי המקצוע במרחב מרכז של קק"ל אחר חשבונות ואחר התקדמות הפרויקט, וכי ביצעו מותנה בהתחייבות של קק"ל, שנקר ועיריית רמת גן ובחתימת הסכם תחזוקה ביניהן. עוד נכתב בהתחייבות כי לצורך קידום הפרויקט על שנקר לפנות למנהל מרחב מרכז בקק"ל⁵⁹.

נמצא כי באוגוסט 2014, כעשרה ימים לאחר שקיבלה שנקר את ההתחייבות של יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר בעניין פרויקט הבינוי, היא כבר התחילה בביצוע, בלא שפנתה למנהל מרחב מרכז ובלא שחתמה על הסכם עם קק"ל ועיריית רמת גן בעניין הפרויקט, וזאת בניגוד לתנאים שצוינו בהתחייבות.

59 כאמור, קק"ל מעורבת במידה מסוימת גם בפרויקטים המבוצעים בנוהל פדיון. בין היתר, לפני שגורם החוץ נוקט בהליכים לבחירת קבלן לביצוע הפרויקט, בודקים מהנדסי קק"ל את התוכניות, כתיב הכמויות והמפרט הטכני שגיבש גורם החוץ והתאמתם לעבודה הנדרשת בפרויקט.

(5) **העלאת בקשה לוועדת הפרויקטים העליונה לביטול התנאי של גיוס תרומה בפרויקט:** בישיבת ועדת הפרויקטים העליונה אד-הוק, שהתנהלה בראשות היו"ר העמית לשעבר באוגוסט 2014⁶⁰ (כמה ימים לאחר ששנקר החלה בביצוע הפרויקט) נדונה בקשה לשנות את החלטת ועדת הפרויקטים העליונה מפברואר 2014, כך שבמקום התייית מימון חלקה של קק"ל בפרויקט בגיוס תרומה, ייקבע: כי קק"ל תממן את חלקה בפרויקט מכספיה, כי הפרויקט יוצע להתרמה לאחר התקצוב, וכי ככל שיימצא בעתיד תורם שיהיה מעוניין בפרויקט, התרומה שתגויס תוחזר לתקציב קק"ל כהחזר השקעה (להלן - החזר השקעה). היו"ר העמית לשעבר דחה את הבקשה ואף הדגיש כי סכום השתתפות קק"ל בפרויקט לא יועבר לשנקר עד לקבלת התחייבות של תורם למתן תרומה לפרויקט בגובה סכום ההשתתפות של קק"ל בו. בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2016 מסר היו"ר העמית לשעבר כי הבקשה נדחתה מאחר שלא הייתה מנומקת.

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי הבקשה האמורה שהובאה בפני ועדת הפרויקטים העליונה באוגוסט 2014 לביטול התנאי של גיוס תרומה למימון פרויקט הבינוי, לא הועלתה בידי שנקר, ולמעשה שנקר כלל לא ידעה עד סוף ספטמבר 2014 כי באוגוסט 2014 דנה ועדת הפרויקטים העליונה שוב בתנאי המימון של הפרויקט. בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים מי הגורם בקק"ל שהעלה בקשה זו לביטול התנאי של גיוס תרומה ומדוע.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 מסרה מתאמת הפרויקטים כי הבקשה לשינוי ההחלטה ולביטול התנאי של גיוס תרומה הגיעה מעוזר היו"ר לשעבר וכי היא לא תועדה כמו שלא תועדו בקשות אחרות שהועלו באותה ישיבה ובקשות רבות שקבלה ממנו בעבר. בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 מסר עוזר היו"ר לשעבר כי אינו זוכר שהעלה בקשה זו בפני מתאמת הפרויקטים, אך ככל שנתן הרי שביצע זאת כשלוח כפי שביצע את כל תפקידיו בקק"ל.

בסוף ספטמבר 2014, כחודש וחצי לאחר ששנקר החלה בביצוע פרויקט הבינוי, היא פנתה לראשונה למרחב מרכז בקק"ל בעניין הפרויקט וביקשה לקבל מקדמה או תשלום על הוצאות שכבר הוציאה בגין ביצועו. לפי הנחיית מנהל מפ"ק, הודיע מרחב מרכז לשנקר כי הפרויקט מותנה תרומה ועדיין לא התקבלה תרומה.

ממסמכי שנקר עולה כי בלשכת מנכ"ל שנקר הובן (בטעות) כי לאחר ששנקר קיבלה את ההתחייבות מקק"ל ולפיה מימון פרויקט הבינוי על ידה לא מותנה תרומה, החליטה ועדת הפרויקטים העליונה באוגוסט 2014, בהיעדרו של יו"ר קק"ל לשעבר, שהפרויקט ימומן בידי קק"ל בתנאי שתגויס תרומה למימון חלקה של קק"ל בו. בהמלצת לשכת מנכ"ל שנקר,

קיימה נשיאת שנקר שיחה טלפונית עם יו"ר קק"ל לשעבר שהביע פליאה לשמע הדברים, ומסר לה שיבדוק אותם ויחזור אליה בהקדם. באותה שיחה הסבירה נשיאת שנקר ליו"ר קק"ל לשעבר כי פרויקט הבינוי מוקם על קרקעות שתורם נדבן ידוע שתורם בעבר לקק"ל ולכן לדעתה אין מקום להתנות את הקצבתה להקמת הפרויקט בתרומה נוספת.

(6) **ההחלטה על ביטול התנאי של גיוס תרומה בפרויקט:** בנובמבר 2014 כינס יו"ר קק"ל לשעבר ישיבת אד-הוק נוספת של ועדת הפרויקטים העליונה. בישיבה זו שהתנהלה בראשות יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר בוטלה ההחלטה הקודמת להתנות את מימון פרויקט הבינוי בגיוס תרומה, ונקבע כי קק"ל תממן מתקציבה את חלקה בפרויקט, כהחזר השקעה. בעקבות כך נשלחה לשנקר באותו החודש התחייבות בחתימת יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר בהתאם להחלטה האמורה. בהתחייבות זו נדרשה שנקר, בין היתר, לתת במסגרת הפרויקט הוקרה הולמת לקק"ל ולנדבן שכאמור תרם קרקעות רבות לקק"ל.

יצוין כי משמעות ההחלטה האמורה לממן את פרויקט הבינוי מכספי קק"ל היא הגדלה של ההיקף הכספי של התחייבויות קק"ל שלא היה להן כאמור באותה עת כיסוי תקציבי.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 מסרה מתאמת הפרויקטים למשרד מבקר המדינה כי יו"ר קק"ל לשעבר ניהל את הישיבה והכתיב לה את נוסח ההחלטה לגבי ביטול התנאי של גיוס תרומה לפרויקט.

הפרויקט הסתיים בדצמבר 2014, ותוקצב במאי 2015 במסגרת רשימת הפרויקטים שתוקצבו בדיעבד מרזרבת הכספים של קק"ל. במאי 2016, מועד סיום בדיקת המעקב, טרם צלחו ניסיונות ההתרמה לפרויקט.

(7) **מחיקת התיעוד להנחיה:** בבדיקה נוספת שעשה משרד מבקר המדינה בקק"ל בינואר 2016 הועלה כי מרישומי לשכת יו"ר קק"ל לשעבר נמחק התיעוד (שהיה מודגש באדום) של ההנחיה שהעביר כאמור עוזר היו"ר לשעבר באוגוסט 2014 למזכירות הלשכה, לשלוח את ההתחייבות באותו החודש רק לשנקר. המחיקה נעשתה במועד מאוחר למאי 2015.⁶¹

(8) בתגובתה מספטמבר 2016 לממצאי הביקורת בעניין פרויקט הבינוי מסרה נשיאת שנקר כי היא אינה בקיאה בנהליה הפנימיים של קק"ל, וכי כל פעילותה של שנקר להקמת אגף המוסמכים במכללה נעשתה בתיאום מול הנהלת קק"ל הקודמת.

בדצמבר 2015 מסר היו"ר העמית לשעבר, ובמרץ 2016 מסרו יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ועוזר היו"ר לשעבר, את תגובותיהם לממצאי הביקורת בעניין פרויקט זה. להלן יובאו בלוח 16 עיקרי התגובות:

לוח 16: עיקרי התגובות לממצאי ביקורת בעניין פרויקט הבינוי

תגובות עוזר היו"ר לשעבר	תגובות היו"ר העמית לשעבר	תגובות יו"ר קק"ל לשעבר
ממצא הביקורת: מחיקת התנאי של גיוס תרומה מההתחייבות		
לטענת עוזר היו"ר לשעבר, הוא לא היה מעורב בשינוי נוסח טיוטת ההתחייבות: הוא לא הורה למחוק את התנאי של גיוס תרומה מהטייטה ולא מחק אותו. לדבריו, היו"רים לשעבר הם שהחליטו על נוסח ההתחייבות ותוכנה.	לטענת היו"ר העמית לשעבר, הוא לא היה מעורב בביצוע שינוי כלשהו בטיטוט ההתחייבות, ולא היה מודע לשום שינוי בהתחייבות ביחס לטייטה. לדבריו, הוא חתם על ההתחייבות יחד עם יו"ר קק"ל לשעבר, כמו שחתם על מאות התחייבויות אחרות, והוא לא ידע כי ההתחייבות לא משקפת באופן מלא את התנאים שבהם אושר הפרויקט וכי לא ידע שהושמט ממנה התנאי הנוגע לגיוס תרומה. לדברי היו"ר העמית לשעבר, העובדה שבישיבת ועדת הפרויקטים העליונה באוגוסט 2014, הוא דחה את הבקשה לבטל את התנאי של גיוס תרומה מעידה כי לא היה מעורב במחיקת התנאי מההתחייבות, שאחרת היה פועל לאשר את ביטולו בוועדה.	לטענת יו"ר קק"ל לשעבר, מתאמת הפרויקטים של קק"ל הינה בטעות במערכת הממוחשבת של קק"ל, את התנאי של גיוס תרומה, בעוד שכוונת יו"ר קק"ל לשעבר וכוונת ועדת הפרויקטים העליונה - בישיבת הוועדה בפברואר 2014, הייתה שלא לאשר את המלצת ועדת השיפוט המרחבית בעניין תנאי זה, אלא לקבוע כי הפרויקט ימומן מכספי קק"ל זאת לשם הנצחת הנדבן שתרם לקק"ל בין היתר את הקרקע עליה יועד להיות מוקם פרויקט הבינוי. יו"ר קק"ל לשעבר טען עוד, כי עם קבלת טיוטת ההתחייבות במאי 2014, "בלשכת היו"ר הבינו ככל הנראה שנעשתה טעות בעניין ולא ציינו את התנאי של גיוס תרומה בהתחייבות שנשלחה לשנקר באוגוסט 2014*.
ממצא הביקורת: ההנחיה לשלוח את ההתחייבות רק לשנקר ולא לכל המכותבים		
עוזר היו"ר לשעבר אישר כי אכן העביר לגורם בקק"ל לשלוח את הודעת הדוא"ל/הפקס אליהם צורפה ההתחייבות, הנחיה לשלוח את ההתחייבות רק לשנקר, אלא שלעניין זה שימש עוזר היו"ר רק כשליח. לדבריו, היו"רים לשעבר הם שקבעו מי יופיע ברשימת המכותבים בהתחייבויות, למי תישלח כל התחייבות בפועל, באיזה אופן ובאיזה מועד. עוזר היו"ר לשעבר טען כי הוא לא זוכר במדויק מי מהיו"רים לשעבר נתן לו את ההנחיה שההתחייבות תישלח רק לשנקר, ושיער	לטענת היו"ר העמית לשעבר, עד למועד קבלת טיוטת דוח הביקורת הנוכחית, לא היה ידוע לו דבר על כך שההתחייבות נשלחה רק לנשיאת שנקר ולא לכל המכותבים.	לטענת יו"ר קק"ל לשעבר, הוא לא ידע שההתחייבות נשלחה רק לשנקר, והוא הופתע לגלות זאת מתוך טיוטת דוח הביקורת הנוכחית. יו"ר קק"ל הוסיף כי הוא סבור שהדבר נעשה בטעות**.

תגובות עוזר היו"ר לשעבר	תגובות היו"ר העמית לשעבר	תגובות יו"ר קק"ל לשעבר
כי ההנחיה, "תוך הנחה שניתנה על ידי אחד מיושבי הראש (ולא שניהם), ניתנה על ידי היו"ר שחתם על המכתב אחרון מתוך השניים; אם כי ישנה סבירות כי ניתנה על ידי שניהם שכן גם עוזרו של היו"ר העמית ככל הנראה היה ער לזהות [המכותבים] בפועל".		
ממצא הביקורת: ההחלטה על ביטול התנאי של גיוס תרומה בישיבת ועדת הפרויקטים העליונה בנובמבר 2014		
אין התייחסות בתגובה.	לטענת היו"ר העמית לשעבר הנימוקים לביטול התנאי בישיבה זו היו אלה: (א) בהתחייבות שנשלחה לשנקר באוגוסט 2014 לא נכתב שהשתתפות קק"ל מותנית בתרומה, ושנקר התחילה בעבודות; בעניין זה ציין כי לאחר שהתוודע לממצאי הביקורת בנושא, הוא "לא בטוח שהיה מקום לשנות את תנאי ההשתתפות קק"ל [בפרויקט] רק משום שהתנאי לא הופיע במכתב היו"רים משום שמכללת שנקר הפרה תנאים אחרים שכן הופיעו בו". (ב) הוחלט להנציח בפרויקט הבינוי את הנדבן שתרים רבות לקק"ל ובין היתר תרם את הקרקע שעליה הוקמה שנקר, ועל כן היה על קק"ל לממן את הפרויקט מתקציבה.	לטענת יו"ר קק"ל לשעבר, רק בעקבות בירורים שעשה לאחר השיחה הטלפונית שקיים עם נשיאת שנקר בספטמבר 2014, הוא הבין את הטעות שנפלה ברישום התנאי של גיוס תרומה במערכת הממוחשבת. לדבריו, על מנת לפתור את הבלבול שנוצר, הוחלט להעלות את הנושא לדיון בישיבת הוועדה בנובמבר 2014. לדברי היו"ר לשעבר, בישיבה זו הוחלט לשנות את ההתניה המוטעית, להחזיר את המצב לקדמותו ולאשר את מימון הפרויקט מתקציב קק"ל.
ממצא הביקורת: המחיקה של תיעוד ההנחיה לשלוח את ההתחייבות רק לשנקר		
לטענת עוזר היו"ר לשעבר, הוא לא מחק תיעוד זה ולא הנחה למחוק אותו.	אין התייחסות בתגובה.	אין התייחסות בתגובה.

* מתאמת הפרויקטים מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 כי על מנת לוודא שהרישומים שהיא מבצעת משקפים במדויק את ההחלטות שהתקבלו בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה, היא נהגה לשלוח להתייחסות עוזרי היו"רים לשעבר את ההחלטות שרשמה, בטרם הטמעת הרישומים במערכת הממוחשבת. לדבריה, היו פרויקטים שלגביהם קבלה הערות על טעויות ברישומים ובעקבות זאת תיקנה אותם. אולם לגבי ההחלטה בעניין פרויקט הבינוי מפברואר 2014 מסרה המתאמת כי רישומיה נכונים, וכי רישומים אלה הועברו לעוזרי היו"רים לשעבר והם לא העירו כי הם שגויים.

** מזכירת יו"ר קק"ל לשעבר מסרה בתגובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 כי שלחה את ההתחייבות רק לשנקר ולא לכל המכותבים על פי הוראה שקיבלה מעוזר יו"ר קק"ל לשעבר. את הסברי עוזר היו"ר לשעבר לכך ראו בלוח 16 לעיל.



מהנסיבות החריגות
המתוארות לעיל
בנוגע להתחייבות
ששלחה קק"ל
לשנקר באוגוסט
2014, עולה כי נעשו
פעולות בלתי תקינות
שיש חשש שמטרתן
להעביר כספים של
קק"ל לביצוע פרויקט
הבינוי בשנקר



לדעת משרד מבקר המדינה מהנסיבות החריגות המתוארות לעיל בנוגע להתחייבות ששלחה קק"ל לשנקר באוגוסט 2014, עולה כי נעשו פעולות בלתי תקינות שיש חשש שמטרתן להעביר כספים של קק"ל לביצוע פרויקט הבינוי בשנקר. עוד עולה חשש כי הפעולות שננקטו לאחר משלוח ההתחייבות, כמתואר לעיל, נועדו להכשיר את העברת הכספים לפרויקט.

את החששות האמורים לא ניתן לאשש עד תום בכלים העומדים לרשות משרד מבקר המדינה. בתגובותיהם על ממצאי הביקורת מסרו יו"ר קק"ל לשעבר, עוזר היו"ר לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, גרסאות שונות והסברים שונים להתרחשויות, בד בבד עם הטלת האחריות זה על זה או על צד שלישי. הסבריהם - שאינם מציגים תמונה מלאה ואינם נתמכים במסמכים כלשהם, לעתים אף אינם עולים בקנה אחד עם המסמכים שבידי הביקורת.

השתלשלות האירועים האמורה מדגישה את החשיבות שבהסדרת הליך קבלת ההחלטות לגבי פרויקטים לפי אמות מידה ברורות ולפי מדיניות קבועה מראש; את חובת תיעוד הדיונים בקק"ל; ואת חיוניות קיומה של בקרה פנימית וביקורת חיצונית על הליך קבלת ההחלטות בקק"ל ובעיקר על פעילות הבכירים בה.

על קק"ל לבחון לאלתר אם יש פרויקטים אחרים שתנאי ההתחייבויות שנשלחו לגביהם לגורמי חוץ היו שונים מתנאי ההחלטות שהתקבלו בעניינם, כך שהועברו כספים מקק"ל לגופים אחרים שלא בהתאם להחלטות, ולבדוק את הסיבות לכך. על קק"ל לנקוט בכל הצעדים הנדרשים לטיפול במקרים כאלה, ככל שיימצאו, ולנקוט לאלתר פעולות למניעת הישנותם.

3. **עיכוב במימוש תרומות שגויסו:** יש פרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה מחליטה כי השתתפות קק"ל במימונם תתקצב בחלקה מכספי קק"ל ובחלקה מתרומות שתגייס קק"ל (לעיל ולהלן - פרויקטים מותני תרומה חלקית).

בפגישה שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה בפברואר 2015 עם נציגי חג"ם עלה כי יש בקק"ל פרויקטים מותני תרומה חלקית שהתרומה עבורם גויסה כנדרש, אולם פרויקטים אלה טרם בוצעו וכספי התרומה שעמדו לרשות קק"ל לא מומשו מאחר שכספי קק"ל שנדרשים למימון הפרויקט, לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה, לא תוקצבו. עוד הועלה כי יש פרויקטים שמיומן חלקה של קק"ל בהם מותנה תרומה מלאה, וגויסה תרומה עבורם, אולם הם אינם מבוצעים וכספי התרומה אינם ממומשים, מאחר שגורמי חוץ אחרים לא השיגו את סכום ההשתתפות הנדרש מצידם למימון הפרויקט, לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה.

במרץ 2015, כחודש לאחר הפגישה האמורה, אישרה ועדה בראשות מנכ"ל קק"ל מסגרת תקציב של כ-9 מיליון ש"ח בלבד למימון חלקה של קק"ל בתשעה פרויקטים מותני תרומה חלקית, שלגביהם כבר גויסו תרומות והן לא מומשו בשל אי-תקצוב חלקה של קק"ל כנדרש. ממסמכי קק"ל עולה כי שתיים מהתרומות האמורות עמדו לרשות קק"ל והמתינו למימוש כשנתיים ושמונה חודשים (מיוני 2012), שתיים המתינו כשנה ושמונה חודשים (מיוני 2013), אחת כשנה וחצי (מספטמבר 2013), ויתר התרומות גויסו והמתינו למימוש כמה חודשים (מאוגוסט עד דצמבר 2014).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עצם ההחלטה האמורה של הוועדה בראשות המנכ"ל, אך מעיר שחל עיכוב רב בקבלתה. לא תקין שתרומות שגויסו לפרויקטים שאושרו לא ימומשו בשל אי-תקצוב כספים של קק"ל לפרויקט, שלא כנקבע בהחלטת ועדת הפרויקטים העליונה. זאת כאמור, כשבמקביל ועדת הפרויקטים העליונה מחליטה לשנות החלטות שקיבלה לגבי פרויקטים אחרים וקובעת כי למרות שאושרו כמותני תרומה מלאה הם ימומנו מכספי קק"ל, בשעה שלקק"ל יש רחבת כספים ניכרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת קק"ל למסד תהליכי בקרה וקבלת החלטות סדורים שיבטיחו, ככל שניתן, כי תרומות שיגויסו יהיו ניתנות למימוש מיידי. לשם כך, מוצע בין היתר, כי לפני שקק"ל תפעל להתרמת כספים לפרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה קבעה כי גורמי חוץ נדרשים להשתתף במימון ביצועם, היא תפעל לברר אם גופים אלה יכולים ונכונים לממן את חלקם כנדרש, ולקבל מהם התחייבות בכתב במקרים שהדבר אפשרי.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל כי עד לסיום גיבוש נוהל הפרויקטים היא עובדת באמצעות ועדה שבאמצעותה מועברות התרומות ישירות ליעד ההתרמה ומוודאת כי חלקה של קק"ל יתקצב, כך שלא יהיו עיכובים בהעברת תרומה ליעדה.

4. **בית החולים איכילוב - גן דנה:** לפי מסמכי קק"ל, הפרויקט הוא הקמת גינה בסמוך לבית חולים דנה לילדים, ובה בריכה ביולוגית, מתקני צליל ושמע, מתקני משחק, ספסלי ישיבה, משטח דק, שביל כניסה ומצע גומי.

א. **החלטת ועדת הפרויקטים העליונה:** ביולי 2012 דנה ועדת השיפוט של מרחב מרכז בבקשה של בית החולים לסייע לו בהקמת הפרויקט, ולבסוף העבירה את הבקשה לוועדת הפרויקטים העליונה ללא המלצה, ונימקה זאת בכך ש"לא ברור למרחב אם פרויקט כזה, בתל אביב, כלול במטרות הפעולה (האסטרטגיות) של קק"ל".

באוקטובר 2012 החליטה ועדת הפרויקטים העליונה כי השתתפות קק"ל במימון הפרויקט תהיה עד סכום של 3.825 מיליון ש"ח (שהם 75% מעלות הפרויקט, שהוערך באותה עת ב-5.1 מיליון ש"ח), וכי בית החולים יממן את יתרת העלות. הוועדה התנתה את השתתפות קק"ל בפרויקט בגיוס תרומה

לכיסוי מלוא חלקה במימון הפרויקט, וקבעה כי קק"ל תבצע את עבודות העפר, הפיתוח והגיבון בפרויקט.

בהיעדר מסמכים המתעדים את דיוני ועדת הפרויקטים העליונה, לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים לאישור הפרויקט ואם ועדת הפרויקטים העליונה נתנה את דעתה על הספק שהעלתה ועדת השיפוט המרחבית בדבר התאמתו של הפרויקט למטרות הפעולה האסטרטגיות של קק"ל, מבחינת מהותו ומקומו הגאוגרפי.

זאת ועוד, ממסמכי קק"ל עלה כאמור כי את הבקשה לסיוע לפרויקט זה הגיש בית החולים במישרין לקק"ל. למרות זאת, ובניגוד למגבלה שקק"ל קבעה כאמור לעצמה שלא לדון בבקשות שלא יוגשו באמצעות הרשות המקומית הרלוונטית, דנה ועדת הפרויקטים העליונה בבקשה זו, ולא דרשה מבית החולים להעביר את הבקשה לקק"ל באמצעות עיריית תל אביב, על מנת שהעירייה תחווה את דעתה בדבר מתן עדיפות למימון פרויקט זה בידי קק"ל על פני פרויקטים אחרים בעיר⁶².

בדצמבר 2012 שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר לבית החולים התחייבות למימון ולביצועו של הפרויקט בידי קק"ל, הכוללת את התנאים שנקבעו בעניינו.

ב. **הלחץ בהעברת המימון לפרויקט:** בתחילת פברואר 2013 נוצר בקק"ל לחץ להעברת חלקה למימון הפרויקט. ממלא מקומו של מנכ"ל קק"ל דאז הנחה את מנהל אגף התקציבים של קק"ל להקצות מיד לפרויקט תקציב של מיליון דולר ארה"ב מקרן מיוחדת של קק"ל המיועדת לקידום מימון של פרויקטים, על חשבון התרומה שתגויס. בעקבות כך הודיע סגן מנהל מרחב מרכז בקק"ל לסגן מנהל בית החולים, כי יש לקק"ל תקציב זמין לביצוע הפרויקט וביקש ממנו כי בית החולים ייצור קשר עם מנהל אגף תקציבים בקק"ל להסדרת ההתחייבות החשבית של בית החולים בגין חלקו הנדרש למימון ביצועו של הפרויקט.

ממסמכי קק"ל עולה כי בשיחה טלפונית בין סגן מנהל בית החולים לסגן מנהל מרחב המרכז שהתקיימה כמה ימים בלבד לאחר מכן, טען סגן מנהל בית החולים כי מנהל בית החולים אמר לו שקק"ל תבצע את כל הפרויקט מתקציבה. סגן מנהל מרחב המרכז עדכן את יו"ר קק"ל לשעבר בדבר אמירה זו, ובדבר אי-ההלימה בינה ובין החלטת ועדת הפרויקטים העליונה בעניין הפרויקט, וביקש לקבל הנחיות בנושא. מנהל מפ"ק, שהיה מכותב לפניה של סגן מנהל מרחב מרכז ליו"ר קק"ל, השיב לסגן מנהל המרחב

62 לפי הנתונים שקק"ל העבירה למשרד מבקר המדינה, ועדת הפרויקטים העליונה החלה לאשר ביצוע פרויקטים בבתי חולים במימון קק"ל משנת 2012 ואילך, התקופה בה חברי ההנהלה הפעילה הקודמת עמדו בראש ועדה זו. כאמור, לגבי רוב הפרויקטים שאותם אישרה הוועדה למימון וביצוע בבתי חולים, היא לא אכפה את המגבלה שקבעה בעניין אופן הגשת בקשה לאישור פרויקטים. בעניין זה, ראו לעיל עמ' 81.

עוד באותו היום כי השתתפות קק"ל בפרויקט היא כמאושר בישיבתה של ועדת הפרויקטים העליונה, בסך של 3.825 מיליון ש"ח, וכי יש לקדם את הפרויקט בהקדם האפשרי.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי אגף התקציבים של קק"ל לא פנה לבית החולים לקבלת התחייבות חשבית בגין חלקו הנדרש למימון הפרויקט, לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה; פעולה שהכרחי היה לעשותה לשם התחלת ביצוע הפרויקט בידי מפ"ק.

ג. **ביטול השתתפות בית החולים במימון הפרויקט, ומימון מלוא עלותו**

בידי קק"ל: על מנת לקדם גיוס תרומות ולהביע לפני תורמים את מחויבותה של קק"ל לנושא, החליט דירקטוריון קק"ל בשנת 2011 כי לגבי פרויקטים שעבורם תתקבל תרומה תיבחן האפשרות שקק"ל תוסיף סכום בשיעור 25% מסכום התרומה למימון הפרויקט מכספיה (להלן - מאצ"ינג). לשם כך הוקמה בקק"ל ועדה בראשות המנכ"ל, שחברים בה גם מנהל חטיבת הכספים של קק"ל, מנהל חג"ם ומנהל מפ"ק (להלן - ועדת המאצ"ינג), ונקבעו אמות מידה לקבלת החלטות בה.

באוגוסט 2013 קיבלה קק"ל מתורם התחייבות למתן תרומה לפרויקט במטבע זר שבאותה עת הייתה שוות ערך ל-3.5 מיליון ש"ח (מיליון דולר אוסטרלי).

בהמשך החודש החליטה ועדת המאצ"ינג כי נוסף על תרומה זו תממן קק"ל מכספיה מאצ"ינג בשיעור 46% מסכום התרומה המסתכם ב-1.6 מיליון ש"ח, באופן שהסכום הכולל שקק"ל תקצה לפרויקט - מהתרומה ומכספי קק"ל - יהיה 5.1 מיליון ש"ח. באותו היום הודיע מנכ"ל קק"ל בכתב למנהל בית החולים על החלטה זו; העתק של ההודעה נשלח לרשימת המכותבים הקבועה המצוינת כאמור בכל התחייבות, הכוללת בין היתר את חברי ההנהלה הפעילה הקודמת.

כאמור, לפי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה מאוקטובר 2012, קק"ל לא הייתה מחויבת להעביר לפרויקט סכום כלשהו לביצועו. קק"ל התחייבה לממן עד 3.825 מיליון ש"ח מעלות הפרויקט, וזאת רק אם תגויס תרומה עברו, ובית החולים יממן את יתרת העלות (לפחות 1.275 מיליון ש"ח). נמצא כי בהחלטתה של ועדת המאצ"ינג מאוגוסט 2013 להטיל על קק"ל לשלם מכספיה תוספת בסך 1.6 מיליון ש"ח לסכום התרומה שקק"ל גייסה, היא ביטלה לחלוטין את השתתפותו הכספית של בית החולים במימון הפרויקט והביאה לכך שקק"ל תישא במלוא הסכום הנדרש למימון הפרויקט. בבדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי החלטת ועדת המאצ"ינג התקבלה שלא בהתאם לכללי עבודתה ותוך חריגה מסמכות:

... [פרויקט גן דנה]
לא היה זכאי כלל,
לפי אמות המידה,
לקבל מאצ'ינג

(1) אי-עמידה באמות המידה: אלה הן אמות המידה שנקבע כי לפיהן יתקבלו החלטות בוועדת המאצ'ינג: (א) המאצ'ינג יינתן לפרויקטים שיבוצעו בנגב, בגליל ובירושלים; (ב) המאצ'ינג יינתן לפרויקטים המחזקים את החקלאות והחקלאים בפריפריה והמאפשרים את הגדלת האוכלוסייה, לפרויקטים בתחום איכות הסביבה או לפרויקטים בנושא טיילות ונופש. עוד נקבע כי ועדת המאצ'ינג תהיה מוסמכת לאשר מאצ'ינג גם בפרויקטים נוספים בנושאי הליבה של קק"ל המחוללים שינוי.

מהאמור עולה כי הפרויקט המדובר לא היה זכאי כלל, לפי אמות המידה, לקבל מאצ'ינג, לנוכח מקומו הגאוגרפי ומהותו. עוד יצוין כי ועדת המאצ'ינג לא קבעה כי מדובר בפרויקט בנושאי הליבה של קק"ל המחוללים שינוי, וספק אם יכולה הייתה לקבוע זאת; שכן מדובר בפרויקט מסוג שלפני שנת 2012 לא נהגה קק"ל לתקצב ואשר דירקטוריון קק"ל לא הגדיר אותו כאחד מנושאי הליבה שלה, וכאמור, ועדת השיפוט המרחבית הטילה ספק בדבר התאמתו למטרות הפעולה של קק"ל.

(2) אישור מאצ'ינג מעבר לשיעור המקסימלי: כאמור, דירקטוריון קק"ל קבע ששיעור המאצ'ינג המרבי שאפשר יהיה לתת לפרויקט שגויסה עבורו תרומה הוא 25% מסך התרומה שגויסה.

בעת הדיון בפרויקט היה ידוע לוועדת המאצ'ינג כי התרומה שגויסה הייתה שוות ערך באותה עת ל-3.5 מיליון ש"ח, וכי 25% מתרומה זו הם 875,000 ש"ח. למרות זאת החליטה ועדת המאצ'ינג לאשר לפרויקט מאצ'ינג ששיעורו 46% מסך התרומה - כמעט כפול מהשיעור המרבי שהוסמכה לאשר.

לפי פרוטוקול ישיבת ועדת המאצ'ינג, לוועדה הוסבר כי סכום התרומה שהתקבלה קטן מזה שהיה צפוי להתקבל, בשל ירידת ערך המטבע הזר וטעות סופר בהמרת המטבע, והוצגו בפני הוועדה נתונים על ארבעה פרויקטים שאושר להם בעבר מאצ'ינג בשיעור של 26%-50%. בהתבסס על מידע זה ולנוכח חשיבות הפרויקט ותרומתו לקהילה, קיבלה הוועדה את החלטתה האמורה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי ארבעת הפרויקטים האמורים עומדים באמות המידה של המאצ'ינג מבחינת מקומם הגאוגרפי ומהותם, וכי לא הוצגו לוועדה הנימוקים שבגינם הוחלט להעניק לפרויקטים אלה מאצ'ינג גבוה מהמותר. מכאן שלא היו בידי הוועדה מלוא הנתונים שנדרשו לשם השוואה בין קבלת ההחלטות לגבי תקצוב אותם פרויקטים ובין קבלת ההחלטות לגבי תקצוב גן דנה.

יצוין כי בהתחייבות ששלח מנכ"ל קק"ל למנהל בית החולים באוגוסט 2013 בהתאם להחלטת ועדת המאצינג נכתב כי החלטה זו, לפיה קק"ל תוסיף לתרומה של ה-3.5 מיליון ש"ח עוד 1.6 מיליון ש"ח מכספיה, התקבלה בעקבות בקשת מנהל בית החולים. אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא, כי קק"ל לא קיבלה בקשה בכתב מבית החולים לשינוי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה מאוקטובר 2012. מכאן שלא ידוע למי בקק"ל פנה מנהל בית החולים בבקשה לשינוי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה ומה היה תוכן הפנייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 מסר מנכ"ל קק"ל כי "המכתב ששלחתי באוגוסט 2013 [לבי"ח איכילוב] יצא, בהנחיית היו"רים ובתיאום ובהסכמת כל הגורמים המוסמכים בקק"ל, חודשיים בלבד אחרי תחילת עבודתי בקק"ל כאשר עדיין לא השתתפתי בוועדת פרויקטים כלשהי, מרחבית ו/או עליונה, לא הכרתי את ההליך הנהוג לאישור פרויקטים וכך גם באשר לתהליך הנדרש להגדלת תקציב בפרויקט שאושר". בתגובתו מספטמבר 2016 הוסיף המנכ"ל ומסר כי מרכזי ועדת המאצינג "הכינו את החומר המקצועי ונוסח ההחלטה המוצעת, התקבלה פה אחד ע"י כל חברי הוועדה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 טען יו"ר קק"ל לשעבר כי מנהל בית החולים לא פנה אליו בבקשה לשינוי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה. עוד טען היו"ר: "לא ידעתי על העברת הפרויקט לדיון בוועדת המאצינג, לא ברורה לי הסיבה לכך, לא ברור לי, מדוע שונתה החלטת ועדת פרויקטים העליונה. על שינוי ההחלטה של הוועדה העליונה למדתי לראשונה עת הובא הנושא לדיון נוסף בוועדת הפרויקטים עליונה בחודש פברואר 2014 לצורך אשרור החלטות ועדת המאצינג" (ראו להלן).

ד. **הגדלת תקציב הפרויקט על חשבון קק"ל:** באוקטובר 2013, כחודשיים לאחר משלוח ההתחייבות לפי החלטת ועדת המאצינג, שלח מנכ"ל קק"ל התחייבות נוספת למנהל בית החולים ובה הודיע כי "לנוכח ההחלטה להרחיב את תכולת הפרויקט שבנדון, לטובת רווחת באי בית החולים, הוחלט בקק"ל להוסיף לתקציב שאושר סך של 300 אלף ש"ח... התקציב שיוקצה ע"י קק"ל לביצוע הפרויקט, יעמוד על סך של 5.4 מל"ש או סכום העלות בפועל, הנמוך מבין השניים" (ההדגשה לא במקור). גם התחייבות זו נשלחה לרשימת המכותבים הקבועה, לרבות חברי ההנהלה הפעילה הקודמת.

לאחר בקשות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה מקק"ל לקבלת מסמכים המתעדים את קבלת ההחלטה ששימשה בסיס להתחייבות זו ואת בקשת מנהל בית החולים בנושא, הועלה כי אין בידי קק"ל מסמכים כאמור. כלומר, אין אסמכתאות שאפשר ללמוד מהן: למי הפנה מנהל בית החולים את הבקשה להגדלת התקציב ומאילו נימוקים; מיהם בעלי התפקידים בקק"ל שקיבלו את ההחלטה האמורה; מתי התקבלה, מדוע הוחלט לאשר את תוספת התקציב ומדוע קק"ל מימנה את התוספת ולא בית החולים.

באוגוסט 2015 כתב מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי מנהל בית החולים פנה בעל פה ליו"ר קק"ל לשעבר, ליו"ר העמית לשעבר ולאחר מכן אליו (המנכ"ל) בבקשה לבחון את האפשרות להוסיף מתקני משחק נוספים לפרויקט בעלות של כ-300,000 ש"ח, שלא נכללה בתכנית הפרויקט המקורית. לטענת המנכ"ל, לאחר ששוחח בטלפון על נושא זה עם מנהל מפ"ק ומנהל מרחב המרכז, הוא החליט בעצה אחת עמם לתקצב את התוספת מתקציב מפ"ק. המנכ"ל הוסיף כי כל הגורמים המשתתפים בוועדת הפרויקטים העליונה היו מכותבים להתחייבות בנושא זה. לדבריו, תוכן ההתחייבות היה בתיאום ובהסכמה עם "כל הגורמים המוסמכים בקק"ל". בתגובתו מספטמבר 2016 הוסיף מנכ"ל קק"ל כי בעת משלוח ההתחייבות הכספית האמורה הוא היה חדש בתפקיד ולכן לא היה מודע לתהליך אישור הפרויקטים בוועדת פרויקטים עליונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 מסר סגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר מנחם ליבוביץ', כי "הגדלת התקציב לפרויקט 'גן דנה' ב-300 אלף ש"ח דווחה לי בדיעבד, במכתבו של המנכ"ל, ולא ידעתי על כך מראש. מכל מקום, נוכח חשיבותו הציבורית של הפרויקט ותרומו החשובה לבאי בית חולים, הרי אילו היו מדווחים לי מראש ומבקשים את תמיכתי באישור התוספת מראש, סביר להניח שהייתי תומך בכך".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר סגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר גאל גרינוולד, כי הטענה "לפיה הייתי שותף בקבלת החלטה על הגדלת תקציב הפרויקט בהליך חריג, אינה נכונה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר היו"ר העמית לשעבר של קק"ל כי "המכתב ששלח המנכ"ל למנהל בית החולים, נשלח בהעתק לכל חברי ועדת הפרויקטים הרלבנטיים וכל הגורמים בקק"ל עודכנו בזמן אמת בדבר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר יו"ר קק"ל לשעבר כי הוא לא זוכר שקיים שיחה עם גורם כלשהו, לרבות לא עם מנהל בית החולים או עם מנכ"ל קק"ל, בעניין התוספת התקציבית המוזכרת לעיל.

בתשובתו ממאי 2016 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל מרחב המרכז כי ההתחייבות ששלח מנכ"ל קק"ל באוקטובר 2013 לביה"ח בדבר תוספת תקציב לפרויקט, לא נרשמה או נשלחה בעצה אחת עמו, ולמיטב הבנתו גם

... תקציב הפרויקט
הוגדל ללא כל קושי,
וזאת בהליך חריג
שלא היה מקובל
בקק"ל לגבי
פרויקטים אחרים

לא בעצה אחת עם סגנו או עם מנהל יחידת הביצוע במרחב. מנהל המרחב הסביר כי "דרישות להגדלת תקציב מגיעות בדרך כלל ממבצעי העבודה - במקרה זה לא היו פניות שלנו בנושא ^[63] לאחר אישור התקציב [בוועדת הפרויקטים העליונה]... בשיחה היחידה שניהל עמי [מנכ"ל קק"ל] בנושא הפרויקט - התבקשתי לנסות לסיים הפרויקט בעלות קטנה מהמתוכנן, ומצדי השבתי שזהו הכיוון המסתמן (ואכן כך היה בפועל)".

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר קק"ל לשעבר, ליו"ר העמית לשעבר, למנכ"ל קק"ל, ולשני סגני היו"ר לשעבר על שתקציב הפרויקט הוגדל ללא כל קושי, וזאת בהליך חריג שלא היה מקובל בקק"ל לגבי פרויקטים אחרים. נוכח התיעוד החסר להליכי קבלת ההחלטות ובשל הגרסאות הסותרות המפורטות לעיל, לא ניתן לוודא מי הם כל בעלי התפקידים שהיו שותפים להחלטה האמורה בדבר הגדלת התקציב לפרויקט. יתרה מזו, ההסברים שמסר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה אינם מבהירים מה היו הנימוקים להחלטה כי תוספת התקציב לפרויקט תמומן במלואה בידי קק"ל בלבד ללא השתתפות כספית של בית החולים.

יצוין כי ממסמכי קק"ל עולה כי התרומה בסך מיליון דולר אוסטרלי הועברה לקק"ל ביולי 2014 וערכה לפי שער החליפין היה באותה עת כ-3.227 מיליון ש"ח. בעקבות כך התחייבות קק"ל לממן את יתרת עלות הפרויקט מכספיה עלתה לכ-2.173 מיליון ש"ח - כ-40% מעלות הפרויקט; זאת כאמור על אף שלפי החלטתה הראשונה של ועדת הפרויקטים העליונה, קק"ל כלל לא הייתה אמורה לממן מכספיה את הפרויקט.

ה. **ביצוע אלמנטים שקק"ל אינה מבצעת בפרויקטים אחרים:** ביוני 2012 החליטה ועדת הפרויקטים העליונה כי קק"ל לא תשתתף עוד במימון ובביצוע של פרויקטים שבהם ישולבו מתקני משחק וכושר, גם לא מכספי תרומות. במקרים חריגים בלבד שבהם התקבלה תרומה ייעודית לביצוע פרויקט הכולל מתקני משחק, אישרה ועדת הפרויקטים העליונה את השתתפות קק"ל בפרויקט, אך זאת רק בתנאי שמתקני המשחק יוקמו בנוהל פדיון ולא בביצוע עצמי של קק"ל. ממסמכי קק"ל עולה כי גם בנוגע לפרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה את מימוןם בכפוף לגיוס תרומה והם כללו מתקני משחק, ואשר לגביהם נשלחו התחייבויות לזימים וכבר נמצאו בעיצומם של תהליכי התרמה, נדרשה חג"ם ביוני 2013 להביא כל אחד מהם בנפרד לבחינה של ועדת הפרויקטים העליונה על מנת שתשנה את החלטתה ותאשר את ביצוע מתקני המשחק בנוהל פדיון.

63 כאמור, בהתאם להחלטת ועדת הפרויקטים העליונה, הפרויקט בגן דנה בוצע בביצוע עצמי - בידי מרחב מרכז.

בהתאם לכך, בהתחייבות שנשלחה לבית החולים בדצמבר 2012, בעקבות החלטתה של ועדת הפרויקטים העליונה בנושא, צוין כי קק"ל תבצע בפרויקט רק עבודות עפר, פיתוח וגינון⁶⁴.

בביקורת הועלה כי שלא בהתאם להחלטה העקרונית של ועדת הפרויקטים העליונה בנושא ולהתחייבות שנשלחה לבית החולים לגבי הפרויקט הספציפי, הקמת מתקני המשחק בפרויקט זה בוצעה בביצוע עצמי. בדרך זו שוב נתנה קק"ל לפרויקט יחס מועדף בניגוד לכלל שקבעה ומבלי לנמק את החריגה. בקק"ל לא נמצאה אסמכתה המעידה על זהותו של הגורם שקיבל את ההחלטה ועל נימוקי ההחלטה.

1. **אישור בדיעבד של ההתחייבויות שנשלחו, בוועדת הפרויקטים העליונה:** במחצית פברואר 2014 - כמה חודשים לאחר שקק"ל פרסמה מכרז לביצוע הפרויקט (נובמבר 2013), כשבועיים לאחר שנבחר זוכה במכרז (1.2.14) ובמקביל להתחלת ביצוע הפרויקט, דנה שוב ועדת הפרויקטים העליונה בפרויקט ואישרה בדיעבד את ההתחייבויות בעניינו ששלח כאמור מנכ"ל קק"ל לבית החולים באוגוסט ובאוקטובר 2013. ביוני 2014 שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר לבית החולים התחייבות בנושא בנוסח הרגיל, הכוללת את פירוט ההתחייבויות הקודמות.

2. **בקשה מקק"ל להקצות תקציב גדול מזה שנדרש לביצוע הפרויקט בפועל בידי קק"ל:** באפריל 2015 חתם בית החולים על הסכם עם קק"ל בעניין הפרויקט ובו נקבע, בין היתר, כי חלקה של קק"ל במימון הפרויקט לא יעלה על 5.4 מיליון ש"ח וישולם רק בגין עבודות שהיא תבצע. ביולי 2015 סיימה קק"ל את ביצוע הפרויקט בעלות של 5 מיליון ש"ח בלבד. נמצא כי ביולי 2015 אמורה הייתה ועדת הפרויקטים העליונה לדון בבקשת בית החולים להעביר לו את יתרת התקציב בסך 400,000 ש"ח לכיסוי הוצאות קבלנים שבית החולים העסיק במישרין. בסופו של דבר הוועדה לא התכנסה באותו מועד מסיבות שאינן קשורות לפרויקט, והדיון נדחה. במאי 2016 נדונה בקשת בית החולים בישיבת ועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה החדשה. בישיבה זו המליץ מרחב המרכז שלא להיעתר לבקשת בית החולים מהטעם שהמרחב ביצע את העבודות במלואן, והעבודות שעבורן מבקש בית החולים כיסוי הוצאות היו מלכתחילה באחריותו של בית החולים. במסגרת פעילותה בוועדת הפרויקטים העליונה אימצה ההנהלה הפעילה החדשה את המלצת המרחב ודחתה את בקשת בית החולים.





על אף שגורמי
המקצוע במפ"ק
הטילו ספק אם
[פרויקט גן דנה]
תואם את פעילותה
של קק"ל באותה
העת, הוא מומן ובוצע
על ידי קק"ל תוך
קבלה של שרשרת
החלטות החורגות בזו
אחר זו באופן בוטה
ומשמעותי מהסיכומים
ומתהליכי העבודה
המקובלים בקק"ל

פרויקט גן דנה הוא פרויקט ציבורי שיש בו כדי לתרום לכלל באי בית החולים, וככזה הוא בעל תכלית ראויה. עם זאת ועל אף שגורמי המקצוע במפ"ק הטילו ספק אם הוא תואם את פעילותה של קק"ל באותה העת, הוא מומן ובוצע על ידי קק"ל תוך קבלה של שרשרת החלטות החורגות בזו אחר זו באופן בוטה ומשמעותי מהסיכומים ומתהליכי העבודה המקובלים בקק"ל, רובן אף ללא תיעוד של הליכי קבלתן וללא נימוקים. בכל אלה יש משום פגיעה קשה בהליכי ההחלטה המחויבים.

ההתייחסויות הסותרות שמסרו בעלי התפקידים בקק"ל לממצאים שעלו בפרק זה מדגישות את העובדה שהתיעוד החסר של הליך קבלת ההחלטות לגבי מימון וביצוע פרויקטים בידי קק"ל מאפשר לבעלי התפקידים שנטלו חלק בהחלטה שלא לשאת באחריות לכך, ואינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

על דירקטוריון קק"ל לבחון בהקדם את הבקורות הדרושות בנוגע להליך האישור של מימון פרויקטים ולהטמיע בקרות אלה, כדי להימנע מהישנות הממצאים העולים מבדיקת פרויקט זה. בין היתר, על דירקטוריון קק"ל לוודא כי התיעוד של הליכי קבלת החלטות בקק"ל ייעשה בהתאם לסדרי מינהל תקינים.

קבלת החלטות בדבר מבצע הפרויקט - ביצוע עצמי או פדיון

כאמור, קק"ל מבצעת פרויקטים באחת משתי דרכים: בביצוע עצמי או בפדיון. ביצוע עצמי משמעו שפרויקט שקק"ל משתתפת במימון ביצעו מנוהל באמצעות עובדי מפ"ק במרחבים ומתבצע באמצעות עובדי מפ"ק בעצמם או באמצעות קבלנים חיצוניים בפיקוח ובניהול של עובדי מפ"ק. פדיון משמעו שקק"ל משתתפת במימון ביצוע של פרויקט בלי להיות שותפה לביצועו או לניהולו. גורם החוץ שזים את הפרויקט מקבל מקק"ל את חלקה במימון הפרויקט ובוחר בגוף אחר לביצוע הפרויקט. קק"ל משלמת את חלקה בעלות הפרויקט לאחר ביצועו, כנגד חשבונות שמגיש הקבלן, בכפוף לקבלת אישור מעובדי מפ"ק במרחב הרלוונטי לכך שהפרויקט בוצע כנדרש.

קק"ל מעדיפה לבצע בביצוע עצמי פרויקטים רבים ככל האפשר ולאשר פדיון רק במקרים חריגים. לפי הסברי קק"ל הסיבות לכך הן: (א) איכות העבודה הטובה של מפ"ק לעומת גורמי חוץ; (ב) ביצוע פרויקטים בפדיון מפחית את היקף הפעילות של מפ"ק ועלול לגרום לאי-ניצול מיטבי של יכולת הביצוע של מפ"ק ואולי אף לאבטלה סמויה. כאמור, לפחות בשנת 2014 כוח האדם במפ"ק לא נוצל באופן מיטבי בשל מגבלה בתקצוב פרויקטים⁶⁵; (ג) בפרויקטים של ביצוע עצמי מוסיף מפ"ק לתחשיב עלות הפרויקט דמי ניהול בסך 10% מעלות ביצוע הפרויקט, כדי לממן את שכרם של עובדי מפ"ק. בפרויקטים המבוצעים בפדיון, מפ"ק אינו גובה דמי ניהול כלל, אף

שהוא מבצע עבודה של פיקוח, ובכך הוא מפסיד הכנסה. על אף האמור לעיל, לעתים ביצוע עצמי אינו ישים (למשל, כשאין למפ"ק המומחיות המתאימה לביצוע הפרויקט), ואז באופן חריג מאושר ביצוע של פרויקט בפדיון.

בישיבת ועדת הכספים של קק"ל במרץ 2015 הבהיר יו"ר קק"ל לשעבר מפורשות כי "העדיפות הראשונה היא לבצע את העבודות על ידי עובדי [קק"ל], כי הם עושים את העבודה, הם יודעים את העבודה, אנחנו יודעים לעשות את העבודה כפיתוח בר קיימא, לא לפגוע בחי, לא לפגוע בצומח, לא לפגוע במגוון הביולוגי וכו' וכו' ולכן חשוב מאוד שעובדי [קק"ל] הם אלה שמבצעים. נוהל הפדיון, אם יש דבר כזה, הוא רק אחרי שמנהל המרחב חותם ומסביר למה זה בנוהל פדיון ולמה העובדים שלו לא מסוגלים לבצע את העבודה".

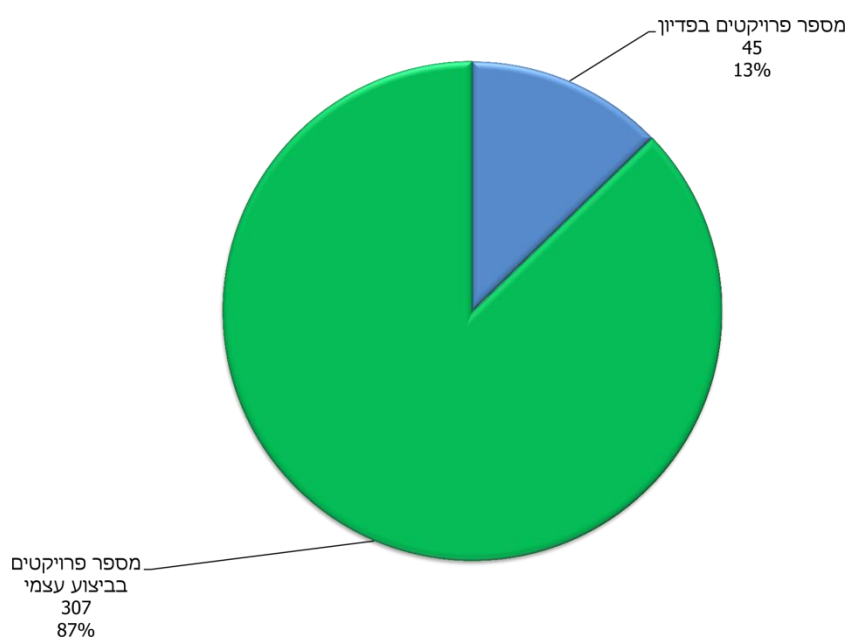
מהסברי קק"ל וממסמכיה עולה כי לעתים פדיון עשוי להיות עדיף לגורם החוץ שזים את הפרויקט על פני ביצוע עצמי, מסיבות אלה: (א) פדיון מקנה לגורם החוץ זכות לבחור את הקבלן שיבצע את הפרויקט; (ב) לעתים עלות העבודה של מפ"ק גבוהה מעלות העבודה בשוק; (ג) בפדיון, מהירות ביצוע הפרויקט ויישום החלטת קק"ל לממן אותו תלויים בגורם החוץ, ואילו בביצוע עצמי הביצוע והתשלום תלויים במפ"ק בלבד. להחלטה בדבר ביצוע פרויקט בפדיון או בביצוע עצמי יש אפוא חשיבות רבה מבחינת גורם החוץ שזים את הפרויקט, בייחוד בנסיבות שבהן החלטות ועדת הפרויקטים העליונה התקבלו שלא בהתחשב במסגרת התקציב הכוללת של מפ"ק שאושרה. גם מהטעמים האמורים עולה כי לפני מתן אישור לביצוע פרויקט בפדיון, היה על מקבלי ההחלטות בקק"ל לוודא שיש הצדקה טובה לאשר את ביצועו באופן זה.

יצוין כי קק"ל מתנה את השתתפותה במימון פרויקטים שהם פרי יוזמה של משרדי ממשלה בכך שהם יבוצעו בביצוע עצמי שלה. אם המשרדים לא מקבלים תנאי זה, קק"ל מסרבת ליוזמות של המשרדים לאיגום משאבים לביצוע פרויקטים שבתחום אחריותם.

1. **היעדר מסמכים המתעדים את אופן קבלת ההחלטות ואת הנימוקים בנושא:** במועד תחילת הביקורת לא היה בידי קק"ל מידע מרוכז על כל הפרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה כי יבוצעו בפדיון. באפריל 2015, במענה לבקשת משרד מבקר המדינה לריכוז מידע זה, מסרה קק"ל למשרד כי בשל בעיה בתיעוד היא הצליחה לרכז מידע רק על חלק מהפרויקטים האמורים.

לפי נתונים חלקיים אלה, ההנהלה הפעילה הקדמת אישרה לבצע בפדיון רק מקצת מהפרויקטים (45 מתוך 352, שהם 13%) שבמסגרת פעילותה בוועדת הפרויקטים העליונה היא אישרה בשנים 2012-2014 את השתתפותה במימונם. סכומם הכולל של אותם פרויקטים שאושרו לביצוע בפדיון היה כ-181 מיליון ש"ח⁶⁶ (כ-20% מההיקף הכספי של כלל הפרויקטים שאושרו על ידי הוועדה באותן שנים). להלן בתרשים 12 מוצגים מספר הפרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה קבעה לגביהם בשנים 2012-2014 שיבוצעו בפדיון, ומספרם של אלו שנקבע כי יבוצעו בביצוע עצמי:

תרשים 12: מספר הפרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה קבעה בשנים 2012-2014 כי יבוצעו בפדיון ואלה שקבעה כי יבוצעו בביצוע עצמי



66 יצוין כי סכום זה כולל את סכום ביצועו של פרויקט לאומי אחד שאושר בפדיון בנובמבר 2014 וחלקה של קק"ל במימונו הוא 100 מיליון ש"ח.

בהיעדר פרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרויקטים העליונה לא ניתן לדעת מהן הסיבות שבגינן אישרה ההנהלה הפעילה הקודמת את ביצוע כל אותם פרויקטים בפדיון, ולא ניתן לוודא אם אכן הייתה הצדקה לכך.

2. **שינוי החלטה - החלטות לפיהן פרויקטים יבוצעו בביצוע עצמי שונו לביצוע בפדיון, שלא בהתאם להליכים הנהוגים וללא הנמקות:** נמצא כי יש פרויקטים שהוחלט שיבוצעו בביצוע עצמי, ולאחר זמן מה החלטה זו בוטלה והפרויקט בוצע בפדיון.

הועלה כי בקק"ל אין מידע מרוכז ונגיש אשר בהתבסס עליו ניתן לדעת מה הם כל הפרויקטים שלגביהם שונתה ההחלטה כאמור, לברר את שכוחות התופעה ולבדוק את הסיבות לשינוי. בבדיקה אקראית של משרד מבקר המדינה נמצאו כמה פרויקטים שבעניינם נעשה שינוי כאמור, ולהלן ממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין הליך קבלת ההחלטות לגביהם:

א. **זיכרון יעקב - פארק התחושות:** הקמת פארק ציבורי מרכזי בזיכרון יעקב, שימש לאירועי תרבות ופנאי ולפעילויות חינוך וספורט, בין היתר עבור בעלי צרכים מיוחדים. עבודות הפיתוח כללו עבודות עפר וגינון, התקנת מתקני משחק ושבילים מונגשים, מערכת השקיה, יצירת פינות ישיבה, התקנת אשפתונים ושילוט.

בביקור בזיכרון יעקב שקיימו יו"ר קק"ל לשעבר, מנכ"לית קק"ל לשעבר ובעלי תפקידים נוספים מקק"ל בספטמבר 2011, הם התחייבו לפני ראש המועצה כי קק"ל תממן 4 מיליון ש"ח מהעלות הכוללת של הפרויקט שנאמדה ב-16 מיליון ש"ח. בהתאם לסיכום כתוב של הסיוור, מתוך חלקה של קק"ל - מיליון ש"ח ימומן מתרומה ו-3 מיליון ש"ח מכספי קק"ל. בסיוור סוכם, בין היתר, כי קק"ל תבצע את עבודות התשתית בפרויקט בביצוע עצמי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שבסיוור האמור השתתפו בעלי התפקידים שניהנו בוועדת הפרויקטים העליונה שפעלה באותה עת בראשות מנכ"לית קק"ל לשעבר, לא ראוי שהתחייבות קק"ל להשתתף במימון ובביצוע פרויקט ניתנת בסיוור ברשות מקומית, בלי שהתקיים דיון פנימי מסודר בנושא; יצוין כי הדבר אף מנוגד לנהוג בקק"ל בעניין אישורים לפרויקטים אחרים.

נמצא כי שלא כפי שסוכם בסיוור האמור, ולפיו קק"ל תבצע את עבודות התשתית בפרויקט, בחרה מועצת זיכרון יעקב (להלן - המועצה) באפריל 2012 בקבלן שיבצע את כל העבודות בפרויקט וביוני 2012 הוא החל

בביצוע, בידיעת קק"ל. בחודשים שלאחר מכן העבירה קק"ל לחתימת המועצה הסכמים המעגנים את ביצוע כל הפרויקט בפדיון.

באוקטובר 2012, בעת שביצוע הפרויקט בפדיון כבר היה בעיצומו, דנה ועדת הפרויקטים העליונה בפרויקט ואישרה כי הוא יבוצע כולו בפדיון וכי השתתפותה הכספית של קק"ל בו תמומן במלואה מכספי קק"ל. בדצמבר 2012 שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר התחייבות לראש המועצה הכוללת את פרטי ההחלטה המעודכנת, לרבות אישור ביצוע הפרויקט בפדיון.

ביוני 2015 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי היא החלה לנקוט בהליכים לביצוע הפרויקט בפדיון כבר באפריל 2012, בהתבסס על דיון שקיימה עם קק"ל ובו סוכם הדבר. ביוני 2016 מסרה מנכ"לית קק"ל לשעבר כי "ההחלטה על ביצוע הפרויקט ביזרון יעקב בפדיון, נעשתה על ידי צוות מקצועי ומוסמך, לצורך פיילוט עבודה עם החברה למשק וכלכלה". יצוין כי המועצה והמנכ"לית לשעבר לא הציגו למשרד מבקר המדינה מסמכים או פרטים נוספים בעניין.

מהאמור לעיל עולה כי בניגוד לסיכום עם המועצה מספטמבר 2011 ועוד לפני שוועדת הפרויקטים העליונה דנה בתנאי מימון וביצוע הפרויקט, אישר גורם כלשהו בקק"ל בשנת 2012 - ללא תיעוד הנימוקים, אמות המידה והליכי הבחינה - כי הפרויקט המדובר יבוצע בפדיון. בשלהי 2012, לאחר שהליכי ביצוע הפרויקט בפדיון כבר החלו, אישרה הוועדה את ההחלטה כי הפרויקט יבוצע בפדיון, ואף קבעה כי חלקה של קק"ל במימון הפרויקט בסך של 4 מיליון ש"ח, ימומן במלואו מכספיה ולא מתרומה. יצוין כי פרויקט זה הוא מסוג הפרויקטים שבתחום התמחותו של מפ"ק. בהיעדר תיעוד לשיבות הוועדה ונימוקיה, לא ניתן לוודא שהייתה הצדקה עניינית לחרוג דווקא בפרויקט זה מהכלל שקק"ל קבעה לעצמה בעניין ביצוע עצמי.

בינואר 2013 התקיימה פגישת עבודה בין קק"ל למועצה, בהשתתפות יו"ר קק"ל לשעבר, ראש המועצה ואנשי המקצוע משני הגופים. ראש המועצה ביקש כי קק"ל תקצה תקציב נוסף לפרויקט מהנימוק שעל פי דרישת משרד התחבורה ליצירת כניסות נוספות ודרכי מילוט, היה צורך לבצע עבודות נוספות בפרויקט שבעקבותיהן נדרשה תוספת של מיליון ש"ח לביצועו, ועל כן ביקש ראש המועצה את השתתפות קק"ל ברבע מסכום זה. בפברואר 2014 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה תוספת תקציב לפרויקט בסך 250,000 ש"ח, וביוני 2014 שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר למועצה התחייבות להגדלת תקציב קק"ל לפרויקט בסכום זה.

בספטמבר 2015 הודיעה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי הפרויקט הסתיים באוגוסט 2014, כי עד ספטמבר 2015 היא שילמה למועצה 3.9 מיליון ש"ח מ-4.25 מיליון ש"ח שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה למימון הפרויקט,

וכי היתרה תשולם במועד קרוב על סמך חשבון סופי שנמסר לקק"ל באותו חודש.

ב. **בני ברק - שביל אופניים:** סלילת שביל אופניים לאורך נחל הירקון בתחום העיר בני ברק.

בדצמבר 2011 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה בראשות מנכ"לית קק"ל לשעבר כי קק"ל תשתתף במימון הפרויקט בסכום של 1.85 מיליון ש"ח (שהם 50% מעלות הפרויקט, שהוערך באותה עת ב-3.7 מיליון ש"ח), מזה מיליון ש"ח מכספי קק"ל ו-850,000 ש"ח מתרומה. הוועדה קבעה כי הפרויקט יבוצע בביצוע עצמי. במרץ 2012 שלחה מנכ"לית קק"ל לשעבר לעירייה התחייבות של קק"ל למימון הפרויקט ולביצועו, בהתבסס על החלטת הוועדה, בה נכתב לעירייה בין היתר: "השתתפות קק"ל מותנית בהסכם תחזוקה עם העירייה. לפני יציאה לביצוע, נדרשת התחייבות חשבת מהעירייה. לצורך קידום הפרויקט נא פנו למנהל מרחב מרכז".

במאי 2012 דנה בפרויקט ועדת הפרויקטים העליונה בראשות חברי ההנהלה הפעילה הקודמת, וקבעה כי "היות והרשות המקומית כבר הכינה את המכרזים וביקשה [לבצעו] בנוהל פדיון, הוחלט שהמרחב יצורף למכרז שהוכן ע"י העירייה ויהיה שותף להחלטת ועדת המכרזים". ביוני 2012 שלחה קק"ל לעירייה התחייבות בהתאם לכך. ביולי 2012 הוציאה העירייה צו התחלת עבודה לקבלן שנבחר לביצוע הפרויקט ובאוגוסט 2012 התחיל הקבלן בביצועו. באוקטובר 2012, כמה חודשים לאחר שהעירייה החלה לנקוט בהליכים לביצוע הפרויקט בפדיון, שוב דנה ועדת הפרויקטים העליונה בפרויקט, ביטלה את התנאים שנקבעו קודם לכן בדבר גיוס תרומה וביצוע עצמי, והחליטה כי השתתפותה הכספית של קק"ל תמומן במלואה מכספי מפ"ק, וכי הפרויקט יבוצע בנוהל פדיון. התחייבות לכך נשלחה לעירייה בדצמבר 2012. בינואר 2013 ביקש הקבלן להגדיל את תקציב הפרויקט ולקק"ל נשלחה פנייה להשתתף במימון תוספת תקציב זו. באותו החודש נודע לקק"ל כי הקבלן כבר החל בביצוע העבודות שעבורן התבקשה תוספת התקציב. בפברואר 2013 דנה ועדת הפרויקטים העליונה בפעם הרביעית בפרויקט, ואישרה מימון תוספת תקציב לפרויקט בפדיון, באופן שקק"ל תשתתף במימון הפרויקט בסכום מרבי שלא יעלה על 2.75 מיליון ש"ח (50% מעלותו הכוללת של הפרויקט).



בהיעדר תיעוד
לישיבות הוועדה, לא
ניתן ללמוד על
השיקולים והנימוקים
להיטיב עם העירייה
מבחינת אופן ביצוע
הפרויקט והמקור
למימון חלקה של
קק"ל, והאם
בהחלטות השינוי
האמורות נשקלו מלוא
השיקולים הרלוונטיים

מהאמור עולה כי עיריית בני ברק נקטה פעולות של פדיון על דעת עצמה, וכי ועדת הפרויקטים העליונה בראשות חברי ההנהלה הפעילה הקודמת היטיבה עם העירייה ואישרה זאת בדיעבד, אגב שהיא מבטלת החלטה קודמת שבה אושר כי הפרויקט יבוצע בפדיון ובכפוף לגיוס תרומה. בהמשך, אישרה אותה ועדה מימון תוספות תקציב לפרויקט, בפדיון ומכספי קק"ל, לביצוע עבודות נוספות בפרויקט שגם ביצעו התחיל קודם לאישור. משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ההנהלה הפעילה הקודמת כי אישור מימון פרויקט בפדיון, שלא בהתאם לנוהג, אך ורק משום שגורם החוץ שים את הפרויקט קבע "עובדות בשטח", עלול ליצור תקדים שלילי ולתמרץ גורמי חוץ לפעול על דעת עצמם ושלא בהתאם להחלטות הוועדה. על כן יש לנקוט זהירות ושיקול דעת בטרם מתן אישור בדיעבד ולנמק אישור זה. הפרויקט המדובר הוא מסוג הפרויקטים שמפ"ק מורגל בביצועו וכאמור מדיניות קק"ל היא לאשר פרויקטים בפדיון רק בנסיבות חריגות. בהיעדר תיעוד לישיבות הוועדה, לא ניתן ללמוד על השיקולים והנימוקים להיטיב עם העירייה מבחינת אופן ביצוע הפרויקט והמקור למימון חלקה של קק"ל, והאם בהחלטות השינוי האמורות נשקלו מלוא השיקולים הרלוונטיים.

בספטמבר 2015 הודיעה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי הפרויקט הסתיים בספטמבר 2013, וכי השתתפותה במימונו הסתכמה בכ-2.7 מיליון ש"ח.

ג. **קריית מוצקין - פארק הבנים:** הקמת פארק שכונתי שיתמזג עם פארק שהקימה קק"ל עשור קודם לכן.

ממסמכי קק"ל עולה כי העירייה ביקשה מקק"ל להשתתף במימון הפרויקט בנוהל פדיון. בפברואר 2013 דנו ועדת השיפוט המרחבית וועדת הפרויקטים העליונה בפרויקט, ודחו את בקשת העירייה לפדיון. ועדת הפרויקטים העליונה החליטה כי קק"ל תשתתף במימון הפרויקט בסכום שלא יעלה על 4.29 מיליון ש"ח (50% מעלות הפרויקט שהוערכה ב-8.58 מיליון ש"ח), כי חלקה של קק"ל ימומן במלואו מכספי קק"ל, וכי הפרויקט יבוצע בביצוע עצמי.

קק"ל לא שלחה לעיריית קריית מוצקין התחייבות בגין החלטה זו של ועדת הפרויקטים העליונה. ואולם במרץ 2013, כחודש לאחר שהתקבלה החלטה זו, קיים מנהל מרחב הצפון של קק"ל, מר יפתח הרחול (להלן - מנהל מרחב הצפון), פגישה עם ראש עיריית קריית מוצקין בעניין ההחלטה. בפגישה זו הסביר ראש העירייה כי העירייה כבר שכרה קבלן לביצוע הפרויקט והוא החל בביצועו ולכן העירייה אינה יכולה לאפשר לקק"ל לבצע את הפרויקט. מאחר שראש העירייה הבין כי קק"ל אישרה מימון של 50% מעלות הפרויקט, הוא ביקש כי קק"ל תקצה סכום זה לביצוע הפרויקט בפדיון, והבטיח שהפרויקטים הבאים של העירייה עם קק"ל יתבצעו בביצוע עצמי. מנהל מרחב הצפון העלה את סיכום הפגישה על



אישור בדיעבד של
פרויקט בפדיון רק
משום שגורם החוץ
שיזם את הפרויקט
קבע "עובדות בשטח"
יש בו כדי ליצור
תקדים שלילי

הכתב ופנה ליו"ר קק"ל לשעבר וליו"ר העמית לשעבר בבקשה לשינוי ההחלטה מפרברואר 2013 ולמימון הפרויקט בפדיון.

יומיים לאחר הפגישה האמורה שלח סגן מנהל מרחב הצפון של קק"ל למנהל אגף כספים של מפ"ק, בקשה לתקצב את הפרויקט בפדיון, וזאת בהתאם לסיכום הפגישה האמורה עם ראש עיריית קריית מוצקין. מנהל אגף הכספים השיב לו כי לא זכור לו שהוחלט על מימון הפרויקט בפדיון, וכי החלטה על פדיון אינה בסמכות מנהל המרחב ויש לעגנה בהחלטה של גורם מוסמך בקק"ל. הוא הוסיף כי "לביצוע החלטות רבות קודמות עוד לא הוסדר תקציב. לכשיוקצו לנו מקורות תקציביים נוספים אפשר יהיה להתייחס לבקשתכם".

כשלושה שבועות לאחר מכן, באפריל 2013, כינס יו"ר קק"ל לשעבר ישיבה אד-הוק של ועדת הפרויקטים העליונה, ובה נדונו שני פרויקטים בלבד - אחד מהם היה פרויקט גן הבנים בקריית מוצקין⁶⁷. בישיבה זו אושר ביצוע הפרויקט בפדיון בנימוק שהעירייה כבר החלה בביצועו. בהתבסס על החלטה זו, שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר התחייבות לעירייה בעניין הפרויקט וקק"ל שילמה עבורו כ-4.3 מיליון ש"ח, בלי לבצעו.

מהאמור לעיל עולה כי לקק"ל לא הייתה כל התחייבות לממן את הפרויקט - בין בביצוע עצמי ובין בפדיון - וכי העירייה התחילה בביצועו על דעת עצמה בלי שהמתינה כלל להחלטה של ועדת הפרויקטים העליונה בעניין מימון הפרויקט ואופן ביצועו. יתרה מזו, מדובר בפרויקט מהסוג שמפ"ק מבצע בביצוע עצמי ועל כן מלכתחילה דחתה ועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה הקודמת את בקשת העירייה לפדיון. נוכח האמור לעיל לא ברור מדוע למרות הנסיבות האמורות החליטה ועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה הקודמת לשנות החלטה שקיבלה רק חודשיים קודם לכן, להיטיב עם עיריית קריית מוצקין ולאשר העברת כספים בפדיון דווקא לפרויקט זה ולא לפרויקטים אחרים שאושרו בביצוע עצמי והמתינו להסדרת תקציב. כאמור, ישיבות ועדת הפרויקטים העליונה אינן מתועדות, ועל כן לא ניתן לדעת מה היו השיקולים שנשקלו בעת אישור השינויים האמורים בהחלטתה.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר לקק"ל כי אישור בדיעבד של פרויקט בפדיון רק משום שגורם החוץ שיזם את הפרויקט קבע "עובדות בשטח" יש בו כדי ליצור תקדים שלילי, ועל כן יש לנקוט זהירות ושקול דעת בטרם מתן אישור בדיעבד, ולנמק אישור זה.

67 הפרויקט השני היה חולון - חורשות ומסלול אופניים. בעניין ממצאי הביקורת בנושא הליכי קבלת ההחלטות בפרויקט זה, ראו לעיל עמ' 94.

בהקשר זה יצוין כי לפי מסמכי קק"ל ביולי 2015 המליץ מרחב הצפון להיענות לבקשה של עיריית קריית מוצקין לממן בפדיון פרויקט אחר שאושר בביצוע עצמי בפברואר 2013 (להלן - פרויקט פארק המסילה), וזאת מאחר שהעירייה כבר ביצעה חלק גדול מהפרויקט על דעת עצמה, היות שהפרויקט לא תוקצב זמן רב בידי קק"ל והעירייה חששה לאבד מימון משלים שהובטח לפרויקט מגוף אחר. כאמור, פרויקטים רבים נוספים המתונו לביצוע במשך שנים בשל היעדר תקצוב על ידי קק"ל, וראש עיריית קריית מוצקין הבטיח במרץ 2013 כי הפרויקטים הבאים של העירייה יתבצעו בביצוע עצמי של קק"ל. בנסיבות אלה לא ברור מדוע נתן המרחב המלצה כזאת. במועד סיום הביקורת בנושא, בדצמבר 2015, טרם דנה ועדת הפרויקטים העליונה בבקשה ובהמלצה האמורות של המרחב.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה עיריית קריית מוצקין כי מכיוון שלעירייה לא היה מקור תקציבי למימון חלקה בפרויקט פארק המסילה, כפי שנדרש באישור קק"ל למימון הפרויקט, ביקשה העירייה לבטל את תקצוב קק"ל לפרויקט, והפרויקט לא בוצע. לגבי פרויקט פארק הבנים מסרה העירייה כי "קק"ל הינו הגוף המוסמך לאשר את אופן הביצוע ואת השתתפותו בפרויקט, ולכן, אין [עיריית קריית מוצקין] רואה כל בעיה בעצם הבקשה שהעבירה לקק"ל [לאישור הפרויקט] וזאת עפ"י כל כללי המינהל התקין ודרך הגשת הבקשות לקק"ל... [לעירייה] אין יכולת לדעת את אופן קבלת ההחלטות בקק"ל ו/או בוועדה העליונה לאישור פרויקטים ואינה מעורבת כלל בהליך קבלת האישורים לפרויקטים".

בהיעדר אמות מידה ברורות המסדירות את הקצאת משאביה של קק"ל לפרויקטים, מציאות שבה גופים ציבוריים מנסים למקסם את המימון שיקבלו מקק"ל לצורכי הציבור שהם מייצגים, היא מובנת ואין בה כשלעצמה פסול כל זמן שאין הוראות המגבילות זאת. עם זאת, מציאות זו רק מחדדת עוד יותר את הצורך והחובה שקק"ל תנהל את ענייניה לפי כללי מינהל תקין, על סמך אמות מידה ברורות ותתעד את הליכי קבלת ההחלטות ואת נימוקיהן.

ד. **קצרין - פיתוח סביבתי בישיבת "דרכי נועם":** ביצוע עבודות פיתוח סביב מבנה של מרכז חינוכי שהוקם בישיבה (להלן - המרכז החינוכי), הנדרשות לקבלת טופס ⁶⁸ למבנה. העבודות כוללות, בין היתר, סלילת שבילים, גינון, והצבת ספסלי ישיבה, שולחנות פיקניק וסככות הצללה.

בנובמבר 2012 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה כי קק"ל תשתתף במימון הפרויקט בסכום של עד 435,500 ש"ח, שהם 50% מעלות הפרויקט שהוערכה ב-871,000 ש"ח. עוד החליטה הוועדה כי חלקה של קק"ל ימומן מתקציבה, וכי הפרויקט יבוצע בביצוע עצמי. התחייבות הכוללת תנאים אלה נשלחה מקק"ל לראש המועצה המקומית קצרין בדצמבר 2012.

ביולי 2013 כתב ראש המועצה המקומית קצרין שכיהן בתקופה הרלוונטית (להלן - ראש מועצת קצרין לשעבר) למנהל מרחב הצפון במפ"ק כי בעקבות בדיקה חוזרת ניתן לדעתו להשלים את עבודות הפיתוח בסכום של 600,000 ש"ח בלבד, וכי המועצה מוכנה לממן באופן מיידי 30% מעלות הפרויקט - דהיינו 180,000 ש"ח. ראש המועצה הסביר במכתבו כי ביצוע הפרויקט הכרחי לשם קליטת עולות מאתיופיה שהתנדבו לשירות לאומי ויגיעו ליישוב בספטמבר 2013, וביקש אישור דחוף לביצוע העבודה.

למחרת היום התקיימה פגישה בנושא בין ראש מועצת קצרין לשעבר ובין היו"ר העמית לשעבר של קק"ל. כמה ימים לאחר מכן כתב ראש המועצה לשעבר מכתב ליו"ר העמית לשעבר ובו הדגיש את הדחיפות שבביצוע הפרויקט, ביקש לבצעו בנוהל פדיון "מאחר ולמועצה יש קבלן זוכה המבצע פרויקטים עבודה" והתחייב להשלים את הפרויקט לאלתר. ראש המועצה לשעבר שלח את המכתב האמור בדואר אלקטרוני למנהל מרחב הצפון, אגב שהוא מסביר כי בפגישה שקיים ראש המועצה עם היו"ר העמית לשעבר סוכם שראש המועצה יגיש את המכתב האמור לקק"ל כדי שהיא תעביר את חלקה במימון הפרויקט למועצה המקומית, והמועצה תבצע את העבודה. ראש המועצה ביקש את טיפולו הדחוף של מנהל מרחב הצפון בנושא.

בספטמבר-אוקטובר 2013 קיימו נציגי העמותה שהקימה את המרכז החינוכי (להלן - העמותה) מגעים עם מנכ"ל קק"ל לשם קידום ביצוע הפרויקט. המגעים התקיימו בעל פה ובכתב בתמיכת ראש מועצת קצרין לשעבר.

בסוף אוקטובר 2013, אף שוועדת הפרויקטים העליונה לא התכנסה לדון פעם נוספת בפרויקט זה, כתב מנכ"ל קק"ל ליו"ר העמותה כי לנוכח הנסיבות המתוארות במכתבים ששלחה העמותה לקק"ל ולבקשת המועצה המקומית קצרין "הוחלט לפנים משורת הדין, להיעתר לפנייתכם ולשנות את ההחלטה [של ועדת הפרויקטים העליונה מנובמבר 2012] כך שתרומת קק"ל תועבר בהליך פדיון", והפרויקט יבוצע בידי העמותה בפקיח קק"ל. ברשימת הנמענים למכתב האמור נכללו מקרב ההנהלה הפעילה הקודמת רק יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר, אך לא שני סגני היו"ר כמקובל. נמענים נוספים למכתב היו: ראש המועצה המקומית קצרין, מנהל מפ"ק, מנהל חטיבת הכספים של קק"ל, מ"מ היועץ המשפטי ומנהל מרחב צפון. במסמך של הנהלת מרחב צפון שכותרתו "קצרין" צוין, בין היתר, כי באוקטובר 2013 אישר מנכ"ל קק"ל את העבודה בפרויקט בנוהל פדיון.

בתגובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל כי שני סגני היו"ר לשעבר, ה"ה גרינוולד וליבוביץ', לא עודכנו בנושא בשגרה.

בספטמבר 2015 מסר מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי "אישור שינוי החלטת ועדת הפרויקטים העליונה מביצוע עצמי לפדיון, הסתמך על מנהלי מפ"ק ומרחב צפון, ממלאת מקום היועץ המשפטי, מנהל חטיבת הכספים ויושבי ראש קק"ל". המנכ"ל גם מסר למשרד מבקר המדינה את התיעוד הבא: 1. מכתב אלקטרוני שעוזר המנכ"ל שלח ליו"ר קק"ל לשעבר ובו ביקש לקבל את אישור יו"ר קק"ל לשעבר לטיוטת מכתב המנכ"ל

מאוקטובר 2013 לעמותה לפני שהמנכ"ל חתם עליו; 2. מכתב אלקטרוני חוזר ובו הורה יו"ר קק"ל לשעבר כי יש "להכניס לסבב האישורים" של הטייטה את היו"ר העמית לשעבר, מנהל מפ"ק, מנהל חטיבת הכספים ומנהל מרחב הצפון. באוקטובר 2015 הבהיר מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי בעת הוצאת ההתחייבות לעמותה הוא כיהן רק כמה חודשים בתפקידו בקק"ל, הוא בקושי הכיר את הפרויקט ושלח את ההתחייבות לפי הנחיות יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר. בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הוסיף המנכ"ל כי "מר גאל גרינוולד, סגן יו"ר קק"ל [לשעבר], היה מודע בזמן אמת לכל התנהלות הדברים ובכלל זאת ההחלטה שהתקבלה ויצאה תחת חתימתי. רשימת המכותבים תאמה את הנחיות יו"ר קק"ל [לשעבר] בכתב".

בתשובתו ממאי 2016 מסר יו"ר קק"ל לשעבר למשרד מבקר המדינה כי גרסת המנכ"ל לפיה שינוי ההחלטה בפרויקט בקצירן הסתמך על יו"ר קק"ל לשעבר, אינה מדויקת ולא מתיישבת עם העובדות העולות ממסמכים אלה: באוקטובר 2013 ביקש מנהל מרחב הצפון בדוא"ל ממנכ"ל קק"ל לאשר את ביצוע הפרויקט בפדיון. בעקבות זאת, הנחה המנכ"ל את עוזר (עוזר המנכ"ל) כי יודא שחלקה של קק"ל בפרויקט מתוקצב, כי יצרף את ההחלטה המקורית של ועדת הפרויקטים העליונה והודיע כי "אני [המנכ"ל] אאשר את השינוי המבוקש". לאחר כמה ימים, נכתבה טיוטת המכתב בה אישר המנכ"ל את הבקשה לשינוי החלטה, ועוזר המנכ"ל ביקש את אישור יו"ר קק"ל לטייטה זו. בתשובתו לעוזר המנכ"ל ולמנכ"ל לא אישר יו"ר קק"ל לשעבר את נוסח הטייטה אלא ביקש לשלוח אותה לאישור בעלי התפקידים הרלוונטיים בקק"ל. על כן, לטענת היו"ר לשעבר, לא ניתן היה להסתמך על תשובה זו כעל אישור לשינוי. עוד טען יו"ר קק"ל לשעבר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי רשימת בעלי התפקידים שהוא ציין בתשובתו לעוזר המנכ"ל לא היוותה רשימה סופית של בעלי תפקידים שהיה צורך לבקש את אישורם שכן היה צורך גם בהמלצת העובדים המקצועיים לשינוי ההחלטה ובכל מקרה היה צורך בהחלטת ועדת הפרויקטים העליונה. יו"ר קק"ל לשעבר טען בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי היה לו ברור שלאחר שהמנכ"ל יקבל את אישור העובדים המקצועיים לשינוי ההחלטה הוא יביא המלצה זו לשיבת ועדת הפרויקטים העליונה, כנהוג בקק"ל.

בתשובתו ממאי 2016 מסר סגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר גאל גרינוולד, כי הוא אינו זוכר את המקרה ועל כן אינו יכול להתייחס לדברים.



הליקויים בתחום
המינהל התקין
שהתבטאו בין היתר
באי-תיעוד של הליכי
קבלת החלטות,
איפשרו גם במקרה זה
מתן תשובות סותרות
בעניין זהות מקבלי
ההחלטה, ואיפשרו
למקבלי ההחלטות
שלא לשאת באחריות
לפעולותיהם

מהאמור לעיל עולה כי ועדת הפרויקטים העליונה לא כונסה לבחינת הבקשה לשינוי החלטתה בעניין אופן ביצוע פרויקט זה, כפי שנעשה בפרויקטים אחרים. במקום זאת, שונתה החלטת הוועדה והפרויקט הוחרג מהכלל של ביצוע עצמי, שלא לפי התהליך הנהוג לשינוי החלטות. מהתיעוד עולה כי את ההתחייבות בדבר אישור שינוי ההחלטה שלח לעמותה מנכ"ל קק"ל. אולם באשר לזהות האחראים לשינוי ההחלטה אין תיעוד, וגם במקרה זה כמו בשני מקרים אחרים שנמצאו בביקורת זו, ניתנו למשרד מבקר המדינה תשובות סותרות: 1. לטענת מנכ"ל קק"ל הוא פעל לשינוי ההחלטה האמורה ושלח לעמותה התחייבות בדבר שינוי ההחלטה, לפי הנחיות היו"ר העמית לשעבר ויו"ר קק"ל לשעבר ובידיעת אחד מסגני היו"ר לשעבר - מר גאל גרינוולד. 2. יו"ר קק"ל לשעבר הכחיש את הדברים האמורים הנוגעים אליו; 3. קק"ל טענה כי שני סגני היו"ר לשעבר, ביניהם מר גרינוולד, לא עודכנו על שינוי ההחלטה בשגגה.

משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי הליקויים בתחום המינהל התקין שהתבטאו בין היתר באי-תיעוד של הליכי קבלת החלטות, איפשרו גם במקרה זה מתן תשובות סותרות בעניין זהות מקבלי ההחלטה, ואיפשרו למקבלי ההחלטות שלא לשאת באחריות לפעולותיהם.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי בפרק הזמן האמור לא בוצעו פרויקטים רבים שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה לביצוע עצמי, בשל התחייבויות בהיקף גדול מזה שנקבע בתקציב המאושר ובתכניות הפיתוח. שינוי ההחלטה מביצוע עצמי לפדיון משמעו כאמור מתן עדיפות תקציבית לפרויקט, שכן בפדיון מהירות ביצוע הפרויקט ויישום החלטת קק"ל לממנו תלויים בגורם החוץ, בעוד שבביצוע עצמי, הביצוע והתשלום תלויים במפק"ק.

יצוין כי במכתביה נימקה העמותה את בקשתה לביצוע הפרויקט בנוהל פדיון בכך שתורמים וגורמים ממשלתיים רלוונטיים לוחצים עליה להפעיל את המרכז החינוכי, ולשם כך עליה להשלים את הפרויקט. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי למרות הדחיפות בביצוע הפרויקט, העבודות בו התחילו רק בפברואר 2014.

לא נמצא בקק"ל תיעוד לפיו מנהל מרחב צפון דיווח כי המרחב לא יכול היה לבצע את הפרויקט בביצוע עצמי בסמוך לאוקטובר 2013 (מועד ההחלטה על פדיון).

לדעת משרד מבקר המדינה, גם מקרה זה מלמד על הקלות שבה יכולים בעלי תפקידים בכירים בקק"ל לשנות החלטות בעניין פרויקטים, ללא כל מגבלה של ממש.



ההחלטה לאשר מימון
פרויקט בהיקף כספי
כזה מתקציב מפ"ק
באזור המרכז, היא
חריגה בהשוואה
לשאר ההחלטות של
ועדת הפרויקטים
העליונה

ממסמכי קק"ל עולה כי הפרויקט הסתיים באוקטובר 2014, וכי קק"ל שילמה את סכום השתתפותה בביצועו (435,000 ש"ח).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה מועצת קצרין כי הפנייה לקק"ל לבצע את העבודות בפדיון במקום בביצוע עצמי נבעה מהדחיפות בביצוע העבודות בפרק זמן קצר אשר באותה העת "קק"ל מטעמיה הארגוניים לא יכולה הייתה להתחייב אליו". עוד ציינה מועצת קצרין בתשובתה כי אין לה מידע על נהליה הפנימיים של קק"ל בעניין שינוי החלטה מביצוע עצמי לפדיון.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי אמנם בהיעדר אמות מידה ברורות המסדירות את הקצאת משאביה של קק"ל לפרויקטים, מציאות שבה גופים ציבוריים מנסים למקסם את התמיכה שיקבלו מקק"ל לצורכי הציבור שהם מייצגים, היא מובנת ואין בה כשלעצמה פסול, כל זמן שאין הוראות המגבילות זאת. כמו כן, אין מניעה כי קק"ל תאשר במקרים המתאימים לבצע עבודות בפדיון ולא בביצוע עצמי, אולם החלטה זו צריכה להתקבל על סמך אמות מידה ברורות ואגב תיעוד הליכי קבלת ההחלטות לרבות נימוקיהן.

ה. **אור יהודה - גן התשעה - פארק ספורטק:** לפי מסמכי קק"ל, הפארק הוא מהגנים הציבוריים הראשונים של אור יהודה והוקם בשנת 1970. מטרת הפרויקט היא שדרוג הפארק במסגרת התחדשות עירונית של החלק הוותיק של העיר. הפרויקט כולל עבודות עפר, פיתוח שבילים, אזורי ישיבה ופיקניק, מגרשי ספורט, בית קפה, עבודות גינון, מסלול אופניים אתגרי ומתקני משחק וכושר.

(1) **אישור תנאי ביצוע הפרויקט:** בישיבתה במאי 2012 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה כי קק"ל תשתתף במימון הפרויקט שעלותו הוערכה בכ-15 מיליון ש"ח, עד סך של 7 מיליון ש"ח בלבד מתקציב מפ"ק ובביצוע עצמי.

יצוין כי ההחלטה לאשר מימון פרויקט בהיקף כספי כזה מתקציב מפ"ק באזור המרכז, היא חריגה בהשוואה לשאר ההחלטות של ועדת הפרויקטים העליונה. בהיעדר תיעוד לישיבות הוועדה, לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים להחלטה.

הועלה כי יומיים לאחר אישור הפרויקט בישיבת הוועדה, ועוד לפני שנשלחה לעיריית אור יהודה התחייבות בדבר אישור הפרויקט ותנאיו, שלח ראש עיריית אור יהודה מכתב לסגן מנהל מרכז בקק"ל ובו ביקש כי העירייה תבצע את הפרויקט בהליך של פדיון. ראש העירייה הסביר במכתבו כי העירייה משלימה את התכנון המפורט, כי בתוך זמן קצר יאושרו ההיתרים בוועדת המקומית לתכנון ובניה ומיד לאחר מכן תפרסם העירייה מכרז, וכי העירייה אישרה כבר מנהל לפרויקט.

כמה ימים לאחר שראש העירייה ביקש לבצע את הפרויקט בפדיון, שלח אליו יו"ר קק"ל לשעבר את ההתחייבות בעניין הפרויקט בעקבות החלטת ועדת הפרויקטים העליונה בעניינו. שלא כמקובל, בהתחייבות לא צוין אופן ביצוע הפרויקט - בידי קק"ל או בפדיון.

כמה ימים בלבד לאחר מכן (במאי 2012) הודיע מנהל מרחב מרכז דאז לראש עיריית אור יהודה במכתב, אליו כותב בין היתר יו"ר קק"ל לשעבר, כי יו"ר קק"ל לשעבר החליט כי הפרויקט יתבצע במעין שילוב של פדיון וביצוע עצמי, כדלהלן:

העירייה תפרסם את המכרזים לביצוע כל מרכיבי הפרויקט בכפוף לבקרת התכניות בידי קק"ל⁶⁹, וקק"ל "תנהל את ביצוע מרכיבי הפרויקט הבאים: עבודות עפר, ניקו, פיתוח סביבתי, שבילים, גינון ומתקני משחק. בגין ניהול זה תזוכה קק"ל... בדמי ניהול של 5% מעלות ביצוע המרכיבים הנ"ל".

מהאמור עולה כי יו"ר קק"ל לשעבר קיבל לבדו החלטה בדבר שינוי אופן ביצוע הפרויקט, בלי שכינס כנדרש את ועדת הפרויקטים העליונה לדון בכך ואף בלא לנמק את החלטתו. גם ההחלטה גופה חורגת מדרכי הביצוע המקובלות של פרויקטים. נוסף על כך, לגבי חלק מהפרויקט שיועד לביצוע עצמי נתן יו"ר קק"ל לשעבר לעיריית אור יהודה הנחה בסך 50% בדמי הניהול⁷⁰, ללא כל נימוק מתועד.

ממסמכי קק"ל עולה כי עיריית אור יהודה פרסמה את המכרז לביצוע הפרויקט בלי לקבל מקק"ל אישור בקרת תכניות כנדרש בהחלטת יו"ר קק"ל לשעבר שצוינה במכתב מנהל המרחב ממאי 2012; וכי בספטמבר 2012 התחילו העבודות לביצוע הפרויקט בהליך של פדיון בלבד, וגם זאת שלא בהתאם להחלטת היו"ר האמורה ולפיה חלק מהפרויקט יבוצע בביצוע עצמי. באוקטובר 2012 דנה ועדת הפרויקטים העליונה בפעם השנייה בפרויקט ואשרה בדיעבד את ביצועו בפדיון. כאמור, בהיעדר תיעוד לשיבות הוועדה לא ניתן לדעת מה הנימוקים לשינוי זה. התחייבות המודיעה על אישור ביצוע הפרויקט בפדיון נשלחה לראש עיריית אור יהודה בדצמבר 2012.

(2) **אישור תוספת תקציב לפרויקט:** במכתב מיולי 2013 ששלח ראש עיריית אור יהודה ליו"ר קק"ל לשעבר וליו"ר העמית לשעבר, הוא עדכן אותם בדבר השלמתו הקרובה של הפרויקט; ראש העירייה הודיע ליו"רים כי הפרויקט שבוצע חרג במידה ניכרת מהתכנית המקורית אך העירייה

69 ככלל, בפרויקטים המבוצעים בנוהל פדיון, האחריות על התכנון חלה על גורם החוץ המבצע את הפרויקט בפדיון. אולם על מנת למזער טעויות, כאמור, לפני שגורם החוץ מפרסם מכרז לביצוע הפרויקט, בודקים מהנדסי קק"ל את התוכניות, כתבי הכמויות והמפרט הטכני שגיבש גורם החוץ והתאמתם לעבודה הנדרשת בפרויקט, ורק לאחר אישור מהנדסי קק"ל ניתן לפרסם את המכרז. כאמור, בפרויקטים בביצוע עצמי גובה קק"ל דמי ניהול בשיעור 10%.

הצליחה לסיימו כמתוכנן, ופנה אליהם בבקשה לסייע במימון אירוע חניכת הפרויקט שיתקיים במעמדם. במכתב לא צוין סכום החריגה מהתכנית המקורית של הפרויקט והסיבה לחריגה.

בספטמבר 2013 הודיע מנכ"ל קק"ל לראש עיריית אור יהודה כי בהמשך להתחייבות קק"ל מדצמבר 2012 בעניין הפרויקט ובעקבות פנייתו האמורה של ראש העיר מיולי 2013 "נבחנה האפשרות לסייע בתוספת תקציב לטובת הפחתת הגרעון שנבע מהפרויקט, ובנסיבות העניין הוחלט להיעתר חלקית לבקשה, ולהגדיל את חלקה של קק"ל בתקצוב הפרויקט בסך של 100 א' ש"ח" (ההדגשה לא במקור). העתק של המכתב נשלח לבעלי תפקידים בקק"ל המכותבים ברשימה הקבועה המקובלת בהתחייבויות, ובהם חברי ההנהלה הפעילה הקודמת. בהמשך אותו החודש התקיים אירוע חניכת הפרויקט בהשתתפות יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר.

בספטמבר ובאוקטובר 2015 מסר מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה כי יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר הם שקיבלו את ההחלטה בדבר מתן תוספת התקציב האמורה לפרויקט בסך 100,000 ש"ח מכספי קק"ל, וכי הוא הוציא את ההתחייבות על כך לראש העירייה לפי הנחיית היו"רים. המנכ"ל טען כי הבקשה לתוספת תקציב לפרויקט נעשתה מעיריית אור-יהודה ליו"ר קק"ל לשעבר וליו"ר העמית לשעבר גם בעל פה. המנכ"ל לא ידע להסביר למשרד מבקר המדינה מה היו נימוקי היו"רים לאישור התוספת בכלל וכיצד נקבע סכום התוספת שאושרה בפרט.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסר יו"ר קק"ל לשעבר כי טענות מנכ"ל קק"ל המתוארות לעיל אינן נכונות. לדברי היו"ר לשעבר, הוא אכן קיבל מראש עיריית אור-יהודה את הבקשה בכתב ביולי 2013 אולם הוא לא שוחח עמו על כך. היו"ר לשעבר הוסיף כי "ע"פ הנהוג בקק"ל, בסיום כל פרויקט שקק"ל מממנת או מבצעת, היא מקיימת אירוע חנוכת הפרויקט... לאור כך, ברור שהמנכ"ל היה אמור לטפל בבקשת העירייה לקיים את אירוע חנוכת הפארק בהתאם לנהלים, שכן אין קשר בין תקצוב הפרויקט ובין מימון טקס חנוכת הפרויקט. לא בקשתי ממנו לתקצב את האירוע כדי לכסות את הגרעון, ובוודאי שלא לתקצבו בסכום של 100,000 ש"ח. למיטב הבנתי, הודיע המנכ"ל על דעת עצמו במכתבו לראש העיר [בספטמבר 2013] כי המימון המיועד לאירוע החניכה על פי הנהלים, יהיה בעצם לטובת הפחתת הגרעון". יו"ר קק"ל לשעבר מסר עוד כי אינו זוכר אם קרא את מכתב המנכ"ל מספטמבר 2013, אליו היה מכותב לידיעה בלבד, וגם לו קרא אותו בזמנו "אין במכתב זה כדי להדליק נורה אדומה כזו או אחרת שאדרש לבחון את תוכנה".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסר היו"ר העמית לשעבר כי למיטב זכרונו "קק"ל שהתבקשה לסייע במימון אירוע [חניכת הפארק], הסכימה להירתם לכך כפי שהיא עשתה לעתים", וכי הוא (היו"ר העמית לשעבר) רק היה מכותב למכתב מנכ"ל קק"ל מספטמבר 2013.

תהליכים אלה של אופן הקצאת כספי ציבור משקפים חריגה מכללי מינהל תקין, ואין לקבלם

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסר מנכ"ל קק"ל כי טענות יו"ר קק"ל לשעבר לפיהם המנכ"ל הוא שקיבל את ההחלטה על מתן תוספת תקציב לפרויקט לשם הפחתת הגרעון - הן טענות שזוא המשוללות כל יסוד. המנכ"ל הוסיף: "אז כמו עד היום **לא טיפלתי ולא הייתי מעורב** בטקס חנוכת פרויקט כלשהו... בראשית 9/13 הייתי **עדיין בתחילת דרכי** בקק"ל, כאשר התרבות הנוהגת במקום הייתה **'שאין בא ואין יוצא ללא אישור היו"ר', לשון המעטה**... באותה העת הייתי זר לחלוטין לנושא הפרויקטים, זולת התלונות [בעניין עיכוב במימוש התחייבויות על ידי קק"ל] שהחלו להגיע לפתחי **והנחיות/הוראות היו"רים** להוציא במספר מקרים התחייבויות בנוגע לפרויקטים, שאושרו טרם כניסתי לתפקיד מנכ"ל" (ההדגשות במקור).

מהאמור עולה כי גם לגבי פרויקט זה, כמו גם בשני פרויקטים אחרים המוזכרים בדוח זה מנכ"ל קק"ל הודיע לגורם החוץ שיזם את הפרויקט על שינוי החלטה של ועדת הפרויקטים העליונה, אף שהוועדה לא התכנסה לדון בשינוי זה; ללא תיעוד בדבר הליך שינוי ההחלטה. למשרד מבקר המדינה ניתנו גרסאות שונות וסותרות - הפעם בידי מנכ"ל קק"ל, יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, בדבר זהות בעל התפקיד שהורה לשנות את ההחלטה והנימוקים לשינוי. משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר קק"ל לשעבר, ליו"ר העמית לשעבר ולמנכ"ל קק"ל - כי תהליכים אלה של אופן הקצאת כספי ציבור משקפים חריגה מכללי מינהל תקין, ואין לקבלם.

(3) הביקורת העלתה כי עסקינן בפרויקט שדירקטור בקק"ל הוא בעל זיקה אליו: מר בנצי אזאצי, שמונה לדירקטור בקק"ל בינואר 2012 ובין היתר שימש כיו"ר משותף של ועדת מפ"ק, כיהן במקביל כמנכ"ל עיריית אור-יהודה ועסק בעירייה בפרויקט המדובר מתוקף תפקידו זה. על רקע זאת, ממצאי הביקורת בעניין הליכי קבלת ההחלטה לגבי פרויקט זה, שהועלו כאמור לגבי פרויקטים אחרים, מקבלים משנה תוקף. שכן עולה חשש להעדפת הפרויקט המדובר על פני פרויקטים אחרים בשל זיקה של דירקטור אליו.

יצוין כי בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי מר אזאצי השתתף בפברואר 2012 בישיבת ועדת השיפוט המרחבית של מפ"ק שדנה בפרויקט בתור כנציג העירייה, וכי באופן החורג מהמקובל, בהתחייבות ששלח יו"ר קק"ל לשעבר לראש עיריית אור יהודה במאי 2012 שבה הודיע על אישור הפרויקט, הוסיף היו"ר לשעבר את "מר בנצי אזאצי, מנכ"ל עיריית אור יהודה" לרשימה הקבועה של המכותבים.

בספטמבר ובאוקטובר 2015 מסר מר אזאצי למשרד מבקר המדינה כי הוא לא סבור שקבלת ההחלטות בקק"ל בעניין הפרויקט הושפעה מכך ששימש

דירקטור בקק"ל. לדבריו, הוא עסק בפרויקט בעירייה מתוקף תפקידו כמנכ"ל, אך מי שהוביל בפועל את הפרויקט הוא ראש העירייה דאז. עוד הסביר מר אזאצי כי אמנם ועדת השיפוט המרחבית התכנסה לדון בפרויקט לאחר מינויו לדירקטור, אולם הפנייה לקק"ל בבקשה כי תשתתף במימון הפרויקט נעשתה עוד בשנת 2010. מר אזאצי הדגיש כי הוא לא ביקש ממאן שהוא בהנהלת קק"ל לפעול למען אישור הפרויקט ותקצובו, ולא היה מעורב בהליכי האישור והתקצוב של הפרויקט בקק"ל, מלבד השתתפותו כנציג העירייה בישיבת ועדת השיפוט המרחבית. כמו כן מסר מר אזאצי כי הוא כלל אינו יודע כיצד מתקבלות ההחלטות של ועדת הפרויקטים העליונה ומי מקבל אותן ולא ידע שלא מקובל לכתב להתחייבויות שמוציאה קק"ל, מנכ"לים של עיריות.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי על מנת למנוע חשש להעדפת הפרויקט משיקולים לא ענייניים, היה על מר אזאצי לפנות מבעוד מועד לקבלת חוות משפטית שתבהיר לו כיצד עליו לנהוג בעניין הפרויקט לאור זיקתו אליו. משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי נסיבות מקרה זה מחדדות את חובתה הבסיסית לנהל את הקצאת משאביה לפרויקטים על פי כללי מינהל תקין, על סמך אמות מידה ברורות ואגב תיעוד הליכי קבלת ההחלטות לרבות נימוקיהן. זאת, בין היתר, על מנת למנוע חשש, ולו למראית עין, ששיקולים זרים מעורבים בקבלת ההחלטות בקק"ל בעניינים אלה.

1. **שמשיית סוללים - שביל טיול וספורט:** סלילת שביל בין היישובים שמשיית וסוללים, ביער ציפורי שבמועצה האזורית עמק יזרעאל (להלן - המועצה האזורית), למטרות טיול וספורט.

באוגוסט 2013 דנה ועדת השיפוט המרחבית של מרחב הצפון בבקשת המועצה האזורית למימון הפרויקט. הוועדה המליצה כי הפרויקט יבוצע בביצוע עצמי, וכי קק"ל תשתתף במימון 1.25 מיליון ש"ח, שהם מחצית מעלות הפרויקט שהוערכה ב-2.5 מיליון ש"ח. בפברואר 2014 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה את ביצועו ומימונו של הפרויקט בתנאים שעליהם המליצה ועדת השיפוט המרחבית וכן החליטה כי חלקה של קק"ל בעלות פרויקט ימומן מכספיה ואת היתרה תממן המועצה האזורית.

הביקורת העלתה כי שלא כנהוג בקק"ל ושלא כמתבקש, לאחר ישיבת ועדת הפרויקטים העליונה לא שלחה קק"ל למועצה האזורית התחייבות בדבר אישור הפרויקט ותנאיו.

בתשובתה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה מסרה קק"ל כי לאחר שהמועצה האזורית לא הצליחה לגייס את חלקה במימון פרויקט, פנתה המועצה לרשות ניקוז ונחלים קישון (להלן - רשות הניקוז) בבקשה להשתתף במימון. קק"ל לא פירטה בתשובתה מי בקק"ל הודיע למועצה

על אישור הפרויקט בידי קק"ל עוד בטרם נשלחה התחייבות בעניינו, מדוע נהג כך והאם היה מוסמך לעשות כן.

ביום 16.8.14, פנה מנהל מרחב הצפון של קק"ל למנהל מפ"ק ולעובדים במרחב צפון, והודיע כי היו"ר העמית לשעבר ביקש להעלות שלושה נושאים דחופים בישיבה אד-הוק של ועדת הפרויקטים העליונה שיכנס היו"ר העמית ב-21.8.14. אחד מאותם נושאים כלל בקשה של רשות הניקוז לשנות את החלטת קק"ל מביצוע עצמי של הפרויקט האמור לפדיון. מנהל המרחב הסביר באותה הודעה כי רשות הניקוז מממנת מחצית מעלות הפרויקט ואינה מוכנה שהפרויקט, שעובר ליד תוואי נחל, יבוצע בידי מי שאינו מוסמך לכך. מנהל המרחב הציע להיענות לבקשה לנוכח הקשר הטוב בין רשות הניקוז לקק"ל והפרויקטים הרבים שהם משתתפים בביצועם.

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי ב-10.8.14, כשבוע לפני פנייתו האמורה של מנהל מרחב הצפון, התקיימה ישיבה בהשתתפות היו"ר העמית לשעבר, נציגי מפ"ק ואגף הכספים של קק"ל, ובה נדון בין היתר תקצוב הפרויקט בשמשית והוחלט שלא לתקצבו מאחר שהתכנון שלו לא הושלם. מכאן עולה כי שלא כאמור בהודעת מנהל המרחב האמורה, לא היה דחוף לקבל החלטה בדבר אופן ביצועו. עוד הועלה בבדיקת משרד מבקר המדינה כי שלא לפי הודעת מנהל המרחב, הפרויקט לא נועד להתבצע כלל בתוואי נחל ומבחינתה של רשות הניקוז לא הייתה מניעה מקצועית שקק"ל תבצע אותו. יתר על כן, רשות ניקוז ביצעה עד אותו מועד רק פרויקט אחד בשיתוף קק"ל. כאמור, במימונם של מרבית הפרויקטים שקק"ל מממנת משתתפים גם גורמי חוץ, ועובדה זו כשלעצמה לא מקנה לגורם החוץ את הזכות לבצע את הפרויקט בעצמו. עוד יצוין כי רשות הניקוז מבצעת פרויקטים באמצעות קבלני משנה בדומה לקק"ל. מכל האמור לעיל לא נראה כי היו סיבות מוצדקות להעברת ביצוע הפרויקט מקק"ל לרשות הניקוז, ועל כן גם לא ברור מדוע המליץ מנהל מרחב הצפון לאפשר לרשות הניקוז לבצע פרויקט זה.

מנהל מרחב הצפון לא הציג למשרד מבקר המדינה הסברים לגבי מידת הדחיפות וסדרי העדיפויות בכל הנוגע לביצועו ולמימונו של הפרויקט בשמשית. יצוין כי באותה עת היו בקק"ל למעלה מ-170 פרויקטים שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה את מימונם מתקציב קק"ל והם לא בוצעו בשל חוסר תקציב, וכ-80 פרויקטים נוספים שהמתינו לאישור של ועדת הפרויקטים העליונה.

בביקורת הועלה כי ב-19.8.14, שלושה ימים לאחר הודעתו האמורה של מנהל מרחב הצפון, ולפני שהוצגה לוועדת הפרויקטים העליונה הבקשה לביצוע הפרויקט בפדיון בידי רשות הניקוז, החלה רשות הניקוז לבצע את הפרויקט באמצעות קבלן, בתיאום עם מנהל האזור הרלוונטי במרחב צפון של קק"ל ובאישורו. במשך 12 ימים עבד הקבלן ששכרה רשות הניקוז בביצוע חישוב ראשוני של תוואי השביל, בשטח של יער המנוהל בידי קק"ל (להלן - החישוב). הקבלן הפסיק את עבודתו רק לאחר שהגיע לשטח עוזר מנהל מפ"ק שקיבל מידע על תחילת העבודה מאנשים שעברו במקום, ודרש את הפסקת העבודות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 טען מנהל מרחב הצפון שרשות הניקוז ביצעה את החישוב "ללא אישורנו וללא ידיעתנו". בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה כי בעת כתיבת תשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה, מנהל מרחב הצפון כבר ידע שהחישוב נעשה בתיאום ובאישור מנהל האזור, אך לא ציין זאת בתשובה. רק לאחר שמשרד מבקר המדינה הציג בפני מנהל המרחב את הודעת מנהל האזור ולפיה החישוב נעשה באישורו של מנהל האזור, חזר בו מנהל המרחב מגרסתו ומסר כי בעת שנתן את תשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה, הוא ידע שרשות הניקוז ביצעה את החישוב בתיאום עם מנהל האזור ובאישורו. מנהל המרחב הוסיף כי דבר החישוב ודבר האישור האמור נודעו לו במסגרת בירור שעשה בסמוך לאחר שהחישוב בוצע.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותו של מנהל מרחב הצפון ואת העובדה שהתשובה הראשונה שמסר למבקר המדינה, עלולה הייתה לפגוע בעבודת הביקורת. על קק"ל לנקוט כלפי מנהל מרחב הצפון צעדים נוכח פעולתו האמורה.

ב-21.8.14, יומיים לאחר התחלת ביצוע הפרויקט בפדיון, התקיימה כמתוכנן ישיבה אד-הוק של ועדת הפרויקטים העליונה, ובה נדונה בין היתר הבקשה לביצוע הפרויקט בפדיון. בישיבה זו דיווח מנהל מרחב הצפון על הפרויקט ומרכיבי הפיתוח, והסביר כי המלצתו לביצוע הפרויקט בידי רשות הניקוז מתבססת על פגישה שקיים עם מנכ"ל רשות הניקוז ובה הוסבר הצורך "במקצועיות וייחודיות הביצוע". באותה ישיבה החליט היו"ר העמית לשעבר, לבקשת מנהל מפ"ק, לדחות את ההחלטה בעניין הפרויקט כדי שמנהל מפ"ק יבחן את המלצת המרחב לאשר את הפרויקט בפדיון. בעקבות סיור שערכו מנהל מפ"ק ומנהל מרחב הצפון בשטח כתב מנהל מפ"ק ליו"ר העמית לשעבר ב-30.9.14 כי ניתן לבצע את הפרויקט בביצוע עצמי ועל כן המליץ לבצעו באופן זה.

בנובמבר 2014 ביטלה ועדת הפרויקטים העליונה את החלטתה הקודמת בעניין אופן ביצוע הפרויקט ואישרה את ביצועו בפדיון, ללא נימוקים מתועדים, על אף המלצת מנהל מפ"ק מספטמבר 2014.

כאמור, קק"ל מסרה למשרד מבקר המדינה כי ועדת הפרויקטים העליונה התכנסה לישיבות אד-הוק בשלהי שנת 2014, כדי לקבל החלטות דחופות לגבי פרויקטים, ובהודעתו של מנהל מרחב צפון למנהל מפ"ק נטען כי יש לבצע ולממן בדחיפות את הפרויקט בשמשית.

הביקורת העלתה כי קק"ל שלחה התחייבות לגבי הפרויקט האמור למועצה האזורית עמק יזרעאל רק במאי 2015, כשבעה חודשים לאחר שוועדת הפרויקטים העליונה אישרה לבצעו בפדיון, וכי במועד סיום בדיקת הנושא בדצמבר 2015, הפרויקט טרם בוצע, פרט לחישוב הראשוני שנעשה ללא אישור ועדת הפרויקטים העליונה וכאמור הופסק. גם עובדות אלה אינן מתיישבות עם הטענה בדבר דחיפות אישור הפרויקט בפדיון בשנת 2014.

בפגישה ביוני 2015 הסביר מנהל מרחב הצפון למשרד מבקר המדינה כי המליץ לבצע את פרויקט שמשית בפדיון בשל קרבתו לתוואי נחל ולכן רשות הניקוז ביקשה לבצעו בעצמה, וכי באותה עת כל הצוותים של מרחב הצפון היו עסוקים בביצוע פרויקטים אחרים ולא היה צוות פנוי לביצוע הפרויקט. משרד מבקר המדינה מציין כי כאמור הפרויקט אינו בתוואי נחל ומבחינתה של רשות הניקוז לא הייתה מניעה מקצועית לכך שקק"ל תבצע אותו, וכי ההסבר בדבר היעדר כוח אדם לביצוע הפרויקט לא בא כלל לידי ביטוי בנימוקים שמסר מנהל המרחב לוועדת הפרויקטים העליונה בעת מתן המלצתו לביצוע הפרויקט בפדיון. נוסף על כך, לפי החלטת היו"ר העמית לשעבר בישיבת ועדת פרויקטים אד-הוק באוגוסט 2014 בחן מנהל מפ"ק את המלצת מנהל המרחב, ומצא שאין בה ממש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 ציינה רשות הניקוז כי העבודה שבצעה בפרויקט באוגוסט 2014 הייתה למטרת חישוב השטח בלבד לצורכי מדידה ותכנון, וכי היא לא קיבלה מקק"ל תשלום על כך.

3. **עפולה - פארק נחל המורה:** הקמת פארק ששטחו 25 דונם, ובו טיילת ומתקני משחקים, בנחל המורה העובר במרכז עפולה עילית⁷¹.

א. **אופן אישור הפרויקט:** כאמור, ביום 16.8.14, הודיע מנהל מרחב צפון למנהל מפ"ק ולעובדים במרחב צפון, כי היו"ר העמית לשעבר, ביקש להעלות שלושה נושאים דחופים לדיון בוועדת הפרויקטים העליונה, ואחד מהם הוא פארק נחל המורה. מנהל המרחב ציין בהודעתו - כי היו"ר העמית לשעבר, נשיא קק"ל-צרפת וראש עיריית עפולה ביקרו בשטח שבזו עתיד

71 הפארק נועד להנציח את זכרם של שלושת הנערים שנחטפו ונרצחו באירוע טרור שהיה באזור גוש עציון ביוני 2014: גיל-עד שער, נפתלי פרנקל ואייל יפרח ז"ל.

הפרויקט להתבצע, כי קק"ל-צרפת החליטה לתרום לפרויקט 3 מיליון ש"ח, וכי העירייה ורשות הניקוז הסכימו להקציב לפרויקט יחד סכום דומה. מנהל המרחב הסביר כי רשות הניקוז תבצע את הפרויקט, וכי יש לחץ לבצעו בהקדם בשל ביקור צפוי של התורמים בנובמבר אותה שנה.

בישיבה הדחופה של ועדת הפרויקטים העליונה שהתקיימה בראשות היו"ר העמית לשעבר ב-21.8.14 הוא קבע כי ההחלטה בעניין הפרויקט תתקבל רק לאחר שוועדת השיפוט המרחבית תדון בפרויקט ותגיש את המלצתה לגביו, כנהוג בקק"ל.

הביקורת העלתה כי מנהל מרחב הצפון לא כינס, כנהוג בקק"ל, את ועדת השיפוט המרחבית לדיון בפרויקט. יצוין כי ביום 18.8.14, שלושה ימים לפני התכנסות ועדת הפרויקטים העליונה, כתב מנהל מרחב הצפון למנהל חג"ם כי "הפרויקט אושר טלפונית בפורום מרחב".

בנובמבר 2014 התקיים טקס הסרת הלוט להקמת הפרויקט ובו השתתף היו"ר העמית לשעבר. למחרת היום הועלה שוב הפרויקט לדיון בישיבת ועדת הפרויקטים העליונה בראשות היו"ר העמית לשעבר והוועדה אישרה את ביצוע הפרויקט בפדיון. לפי החלטת הוועדה, תקציב הפרויקט קטן ל-5 מיליון ש"ח: 60% מעלות הפרויקט בסך 3 מיליון ש"ח ימומנו מכספי תרומה שקק"ל תקבל ו-40% מעלותו (2 מיליון ש"ח) ימומנו בידי העירייה ורשות הניקוז.

ב. **אי-משלוח התחייבויות בידי היו"רים:** נמצא כי אף שוועדת הפרויקטים העליונה התכנסה כאמור באוגוסט ובנובמבר 2014 כדי לדון בפרויקטים שהוצגו כדחופים, בהם הפרויקט בנחל המורה, עד יולי 2015 עדיין לא נשלחה לעיריית עפולה התחייבות למימונו ולביצועו של הפרויקט בחתימת יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר עמית לשעבר, כפי שהיה נהוג בקק"ל בפרויקטים אחרים.

ג. **משלוח התחייבויות בידי מנהל מרחב הצפון ללא סמכות:** על פי "חוברת מורשי חתימה" בקק"ל, מנהל מרחב רשאי לחתום בשם קק"ל - בצירוף חתימתם של אחד מאלה: אחד הדירקטורים הפעילים, המנכ"ל או אחד מראשי החטיבות - על התחייבויות במסגרת התקשרויות הנוגעות למפ"ק עד לסכום של 500,000 ש"ח.

באוקטובר 2014 כתב מנהל מרחב הצפון מכתב לרשות הניקוז ולפיו קק"ל מתחייבת להעביר לרשות הניקוז ולעיריית עפולה 3 מיליון ש"ח לביצוע הפרויקט. בפברואר 2015 כתב מנהל המרחב מכתב בנוסח זהה למהנדס העיר עפולה. למכתביו לא צירף כנדרש מנהל המרחב חתימה של אחד מבעלי התפקידים שצוינו לעיל.



מנהל [מרחב צפון]
שלח לרשות הניקוז
ולעיריית עפולה
התחייבויות... בסכום
של 3 מיליון ש"ח
כשהוא לבדו חתום
עליהן, וזאת שלא לפי
סמכותו ושלא על פי
נוהלי קק"ל

מהאמור לעיל עולה כי התחייבויות אלה של מנהל מרחב צפון נכתבו שלא בהתאם לנהוג בקק"ל ולפיו התחייבויות למימון וביצוע פרויקטים נשלחות רק בחתימת יו"ר קק"ל והיו"ר העמית. יתרה מזו, מנהל המרחב שלח לרשות הניקוז ולעיריית עפולה התחייבויות אלה של קק"ל למימון הפרויקט בסכום של 3 מיליון ש"ח כשהוא לבדו חתום עליהן, וזאת שלא לפי סמכותו ושלא על פי נוהלי קק"ל.

כאמור, בנוסח הקבוע של התחייבויות שהיו"רים שולחים לרשויות מקומיות נכללים התנאים שעל פיהם אושר הפרויקט, למשל - שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית במימון הפרויקט; אופן ביצוע הפרויקט - ביצוע עצמי או בנזהל פדיון; הדרישה להוקרה הולמת לקק"ל; הדרישה להסכם תחזוקה המבטיח שהרשות תתחזק את הפרויקט לאחר סיום ההקמה.

בדיקת ההתחייבויות שהוציא מנהל המרחב לרשות הניקוז ולעיריית עפולה מעלה כי הן אינן כוללות את התנאים שעל פיהם אושר הפרויקט, לרבות התנאי שקבעה ועדת הפרויקטים העליונה ולפיו קק"ל תשתתף ב-60% מעלות הפרויקט ואילו רשות הניקוז והעירייה יממנו את היתר.

במאי 2015 פרסמה רשות הניקוז מכרז ל"שיקום ופיתוח נחל המורה וסביבתו והקמת פארק טבע עירוני בעפולה עילית". ביולי 2015 החליטה ועדת המכרזים של רשות הניקוז כי הזוכה במכרז הוא קבלן שהציע לבצע את הפרויקט תמורת 2.4 מיליון ש"ח. מרשות הניקוז נמסר למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שהם לא מצאו מקור למימון ההפרש בין הסכום שהקציבה קק"ל לבין העלות הכוללת של הפרויקט - 5 מיליון ש"ח, הוחלט לבצע את הפרויקט בשלבים, והשלב הראשון יומן למעשה במלואו מכספי קק"ל.

יוצא אפוא שעקב נוסח ההתחייבויות שהוציא מנהל מרחב הצפון, שאינו כולל את התנאי בדבר שיעור ההשתתפות של העירייה ורשות הניקוז בעלות ביצוע הפרויקט, החלה רשות הניקוז לנקוט צעדים לביצוע הפרויקט בפדיון בלא שנמצא מקור מימון לחלקן של העירייה ורשות הניקוז בו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה קק"ל כי רשות הניקוז הודיעה לה לאחרונה כי אינה מתכוונת להשתתף בפרויקט ועל אף שנבחר על ידה קבלן במכרז, אין בכוונתה לבצע את העבודה. עוד מסרה קק"ל כי במקביל החליטה עיריית עפולה "לבצע את חלקה בפרויקט בסך 2 מיליון ש"ח שהתקבלו [מגוף אחר]". בבדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי במאי 2016 דנה ועדת הפרויקטים העליונה בראשות ההנהלה הפעילה החדשה בבקשה של עיריית עפולה שקק"ל תבצע את



קק"ל לא קבעה
נהלים העוסקים
באופן קיום הפגישות
בין בעלי תפקידים בה
לבין נציגיהם של
גורמי חוץ, לרבות
נהלים העוסקים
בתיעוד הפגישות
ובדיווח עליהן, אף
שהיה ראוי כי תקבע
נהלים אלה

הפרויקט במלואו; ההנהלה החדשה אימצה את המלצת מרחב הצפון, ואישרה כי הפרויקט יבוצע בביצוע עצמי למעט מתקני המשחק שיבוצעו בנוהל פדיון.

פגישות וסיורים עם גורמי חוץ לגבי פרויקטים

אחד מתפקידיו של מנכ"ל קק"ל הוא יישום המדיניות של יו"ר קק"ל, של ההנהלה הפעילה ושל הדירקטוריון וועדותיו, באמצעות הפעלת החטיבות והאגפים השונים בקק"ל, וכן קיום ממשקים עם גופים ציבוריים בהתאם לנוהלי הארגון. מנכ"ל קק"ל אינו מוסמך להחליט לבדו, אם פרויקטים יאושרו ואם קק"ל תסייע בביצועם או תשתתף במימנם⁷². אולם כחלק מתהליך קבלת ההחלטות המתקיים בקק"ל לגבי פרויקטים, ולשם הכרת צורכיהם של גורמי חוץ, לרבות רשויות מקומיות, המעוניינים כי קק"ל תשתתף במימון פרויקטים בתחומם, נוהג מנכ"ל קק"ל לקיים פגישות עם נציגיהם של גורמי החוץ, במשרדי קק"ל או אצל גורמי החוץ, לעתים ביוזמתו ולעתים ביוזמת גורמי החוץ.

הביקורת העלתה כי קק"ל לא קבעה נהלים העוסקים באופן קיום הפגישות בין בעלי תפקידים בה לבין נציגיהם של גורמי חוץ, לרבות נהלים העוסקים בתיעוד הפגישות ובדיווח עליהן, אף שהיה ראוי כי תקבע נהלים אלה.

באוגוסט, בספטמבר ובדצמבר 2015, הגיש מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, רשימה של סיורי השטח ופגישות ההיכרות שקיים מיוני 2013, מועד כניסתו לתפקידו, אצל רשויות מקומיות וגורמי חוץ אחרים בעניין פרויקטים קיימים ופוטנציאלים (להלן - הסיורים). כמו כן הגיש למשרד מבקר המדינה רשימה של פגישות שקיים עם ראשי רשויות מקומיות במשרדי קק"ל בנוגע לפרויקטים קיימים ופוטנציאלים (להלן - הפגישות).

מהמידע האמור שהגיש מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה עולה כי במהלך הפגישות והסיורים העלו גורמי החוץ, בעיקר רשויות מקומיות, בקשות לסיוע או להשתתפות של קק"ל בפרויקטים שיש להם עניין בהם. להלן יפורטו הליקויים שהעלתה הביקורת בעניין הפגישות והסיורים האמורים:

72 לפי החלטות של הנהלת קק"ל מהשנים 2000 ו-2007 בעניין אופן חלוקת הסמכויות בין הגורמים בקק"ל המוסמכים לקבוע אם לאשר פרויקטים, מנכ"ל קק"ל מוסמך לקבל החלטות רק באחד מתחומי העבודה של מפ"ק, ורק בשיתוף עם מנהל מפ"ק. בעניין זה ראו לעיל עמ' 54.



המנכ"ל קיים 12 מ-22
הסיוורים לבדו, ולא
בהשתתפות גורמים
מקצועיים מקק"ל
לרבות ממפ"ק, אף
שפריקטים הם
כאמור בתחום
אחריותו של מפ"ק

1. **הסיוורים:** מהמידע שהגיש מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה עולה כלהלן: (א) המנכ"ל קיים 12 מ-22 הסיוורים לבדו, ולא בהשתתפות גורמים מקצועיים מקק"ל לרבות ממפ"ק, אף שפריקטים הם כאמור בתחום אחריותו של מפ"ק; (ב) בשלושה מ-22 הסיוורים השתתפו דירקטורים מקק"ל שלא היו חברים בהנהלה הפעילה. בסיוורים אלה לא השתתפו גורמים מקצועיים מקק"ל לרבות ממפ"ק. (ג) לא הוכנו סיכומים בכתב המתעדים את מרבית הסיוורים האמורים (20 מ-22), ולכן לא ניתן לדעת אילו פריקטים נדונו בהם ומה נאמר וסוכם לגביהם במהלך הסיוורים.

באוגוסט 2015 כתב המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי "עיקר הסיוורים נועדו להכיר את השטח, להיחשף לחלק מהפריקטים הקשורים לקק"ל ולשמע את אשר בליבם של הגורמים איתם נפגשתי. למותר לציין **שלמיטב זכרוני** לא ניתן הבטחות כלשהן למי מהמשתתפים זולת הבעת נכונות לבדוק ו/או לבחון סוגיות שהועלו על הפרק במהלך המפגשים" (ההדגשה במקור).

2. **הפגישות:** מהמידע שהגיש מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה עולה כי מרבית הפגישות שהוא קיים עם ראשי רשויות מקומיות במשרדי קק"ל (25 מ-26) לא תועדו. כמו כן, מהמידע האמור לא ניתן ללמוד אם בפגישותיו של המנכ"ל עם ראשי הרשויות השתתפו גורמים נוספים, ואם כן - מי היו המשתתפים הנוספים. אף לא ניתן ללמוד אילו פריקטים נדונו בפגישות ומה סוכם במהלכן.

בתגובת מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2015 נמסר כי כל "הפגישות תואמו לאחר בקשות, **לפעמים חוזרות ונשנות**, של ראשי רשויות שהביעו את רצונם להכיר אותי ו/או לחשוף בפניי נושאים הקשורים לקק"ל מהעבר ועד לעתיד. למיטב זיכרוני בכל המפגשים הנ"ל לא הבטחתי דבר **זולת הנכונות לבדוק** תלונות/השגות/התחייבויות מהעבר ותכניות לעתיד. בפגישות שהתקיימו לאחר כשנה בתפקידי, העליתי מספר פעמים רעיונות שונים לגבי הדרכים הפוטנציאליות במסגרתן ניתן לתת מענה לסוגיות שהועלו על הפרק. בכל מקרה הובהר לכל המשתתפים שכל החלטה/פעולה תצא אל הפועל אך ורק על פי הכללים והנהלים של הקק"ל. בנסיבות הנ"ל מעבר למפגש עצמו והשיח הבין אישי לא יצאו סיכומים בכתב [זולת פגישה אחת שנועדה מלכתחילה למצוא פתרון לבעיה מסוימת] שהרי לא הייתה כל התחייבות/הבטחה אופרטיבית לביצוע" (ההדגשות במקור). עוד נמסר בתגובת מנכ"ל קק"ל כי בתקופת העסקתו הוא השתתף בלא מעט ישיבות נוספות, שלא הגיש למשרד מבקר המדינה פירוט בעניינן, ושאליהן הוא זומן "ע"י [יו"ר קק"ל לשעבר/היו"ר העמית לשעבר/סגני היו"ר לשעבר] ובהן נכחו/השתתפו ראשי רשויות מקומיות. ברוב המקרים (יתכן בכולם) השתתפו בישיבות הנ"ל גם גורמים מקצועיים מקק"ל".

מתשובתו זו של מנכ"ל קק"ל עולה כי החלטתו לקיים את הפגישות שלא בהשתתפות גורמים מקצועיים מקק"ל (ובכלל זה גורמים מקצועיים ממפ"ק, אשר כאמור נושאים באחריות לפרויקטים) לא עלתה בקנה אחד עם הנהוג של קק"ל בעניין זה.

3. **דיווחים על הסיורים והפגישות:** לא נמצא שמנכ"ל קק"ל דיווח להנהלה הפעילה על הסיורים והפגישות ועל תוכנם, אף שמתוקף תפקידו היה עליו למסור דיווחים כאמור להנהלה. כמו כן לא נמצא שהוא דיווח למנהל מפ"ק - האחראי לגוף המקצועי בקק"ל שלפעילותו נגעו הסיורים והפגישות.

בדצמבר 2015 כתב מנכ"ל קק"ל למשרד מבקר המדינה: "ראשי רשויות איתם נפגשתי במשרדי ו/או בשטח הציגו בפניי פוטנציאל לפרויקטים שונים, חלקם לדברי ראשי הרשויות בעלי היסטוריה של מפגשים עם [יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר] והבטחותיהם. בכל אותם מקרים... הבהרתי שבכדי לקדם את אישור ותקצוב הפרויקטים עליהם לפעול על פי הכללים והנהלים הקבועים בקק"ל [- פניה למרחב הרלוונטי במפ"ק על מנת שיבדוק את הבקשות, ויעבירן לדיון בוועדת פרויקטים מרחבית ובוועדת הפרויקטים העליונה]".

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי קבלת החלטה ומתן התחייבות בעניין פרויקטים, במסגרת מגעים עם גורמי חוץ, שלא לפי ההליך הפנימי הנהוג בקק"ל לעניין אישור פרויקטים, אינן תקינות. במקרים שבהם נמצאו בביקורת אסמכתאות לקיומן של החלטות והתחייבויות כאלה, הוער על כך לעיל.

לנוכח חשיבותם של הסיורים והפגישות של מנכ"ל קק"ל עם גורמי חוץ, ובהיותם אחד משלבי תהליך קבלת ההחלטות לגבי פרויקטים, על המנכ"ל להקפיד כי הם יתקיימו בשיתוף עם הדרג המקצועי של מפ"ק - מנהל מפ"ק ועובדי מפ"ק שהרשות המקומית נמצאת בתחום סמכותם - שהרי הם בעלי הידע והניסיון המקצועי בנושא. כמו כן על קק"ל להקפיד כי ייערך סיכום בכתב של הסיורים והפגישות. תיעוד זה חשוב במיוחד, שכן אם יועלו טענות בדבר הבטחות והתחייבויות להשתתף במימון פרויקטים, יהיה אפשר לבחון אם הן מוצדקות. זאת ועוד, היעדר תיעוד עלול לפתוח פתח למתן התחייבויות ללא בחינה מעמיקה בהתאם לקריטריונים, ואף לפתוח פתח להשפעתם של שיקולים לא ענייניים על תהליך קבלת ההחלטות. על מנכ"ל קק"ל לוודא כי בתרשומת יפורטו שמותיהם ותפקידיהם של המשתתפים בפגישות ובסיורים ושל הדברים שייאמרו בהם, וכי התרשומת תישלח הן למשתתפים והן לגורמים שונים בהנהלת קק"ל, לפי החלטת קק"ל.

משרד מבקר המדינה מבהיר כי ראוי שגם בעלי תפקידים אחרים בקק"ל - לרבות חברי ההנהלה הפעילה ויתר חברי ההנהלה המורחבת, שיקימו פגישות וסיורים עם גורמי חוץ בעניין פרויקטים קיימים ופוטנציאליים - יקפידו לשתף בפגישות וסיורים אלה את הדרג המקצועי של מפ"ק, לתעד אותם בתרשומת שתופץ בקרב המשתתפים, וכן לדווח עליהם לגורמים רלוונטיים אחרים בקק"ל. על קק"ל לעגן בנהליה בהקדם דרך פעולה הכרחית זו.

טיפול לא מספק ולא ראוי בחששות לניגודי עניינים

כאמור, פעילותה של קק"ל לקידום ולביצוע פרויקטים במקרקעי ישראל היא פעילות ציבורית מובהקת, הממומנת מכספי ציבור (תרומות העם היהודי בארץ ובחול), מרווחים שמקורם בהשקעת תרומות העם היהודי בקרקעות ומתקציבי גופים ציבוריים בעלי בעניין בביצוע הפרויקטים, מרביתם רשויות מקומיות. בהיותה פעילות ציבורית, יש להקפיד כי היא תנוהל על פי עקרונות מינהל תקין ובהם הגינות, שקיפות, סבירות, תום לב והיעדר משוא פנים.

היעדר בדיקה נאותה של ניגודי עניינים

אחד הכלים שבאמצעותם יכול גוף להבטיח שהחלטות יתקבלו באופן מקצועי וענייני, ללא שיקולים זרים, הוא קבלת דיווח מבעלי תפקידים בגוף לגבי עיסוקים אחרים שלהם ועניינים נוספים שעלולים ליצור ניגוד עניינים במסגרת פעילותם בגוף, ואם הדבר נדרש - קביעת הסדרים למניעת מעורבותו של בעל תפקיד בפעולות ובהחלטות שעלול להיות לו אינטרס, שאינו רלוונטי לפעולתו של הגוף, להעדפתן ולקידומן על פני החלטות אחרות.

כללי הצדק הטבעי וכללי האמון הם מקורו של הכלל האוסר על הימצאות במצב של ניגוד עניינים. מטרת כללי האמון היא בין השאר, לפקח על בעל כוח ולרסנו. יודגש כי האיסור הוא על עצם ההימצאות במצב שבו עלול להיווצר ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע תפקיד בגוף ובין כל אינטרס אחר. מטרת הכלל היא למנוע "את הרע בטרם יארע", ואין זה מעלה או מוריד אם בפועל שיקול הדעת ראוי⁷³.

כאמור, בשנים 2012-2014 התבצע הליך הבחינה והאישור של פרויקטים של מפ"ק בעיקר בידי ועדת הפרויקטים העליונה בראשות חברי ההנהלה הפעילה הקודמת, ומיעוטם בידי מנהל מפ"ק. לעתים התקבלו החלטות בדבר תקצוב של פרויקטים ספציפיים בוועדת המאצינג בראשות מנכ"ל קק"ל או בוועדת הכספים של הדירקטוריון.

דירקטורים בקק"ל לא התבקשו למסור עם מינויים לתפקיד או לאחר מכן, דיווח על עיסוקים או קשרים שלהם שעלולים ליצור ניגוד עניינים עם פעילותם בנושא פיתוח מקרקעין בידי קק"ל

בתקופה שנבדקה בביקורת זו רק ארבעה מהדירקטורים - ארבעת חברי ההנהלה הפעילה הקודמת - קיבלו שכר מקק"ל. יתר 33 הדירקטורים כיהנו בקק"ל בהתנדבות, וכמה מהם מילאו תפקידים גם ברשויות מקומיות או בגופים אחרים. כל בעלי התפקידים בקק"ל התגוררו בישראל. לנוכח זאת ברור הצורך בקביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים לגבי כל אחד מהדירקטורים ונושאי המשרה בקק"ל בהתאם לפעילותו בה ועיסוקיו וקשריו האחרים.

- נושאי משרה מתפקיד מנכ"ל ומטה:** בביקורת הועלה כי נושאי משרה בקק"ל מתפקיד מנכ"ל ומטה, אשר משתתפים בהליך קבלת החלטות לגבי פרויקטים, לא נדרשו עם מינויים לתפקיד או לאחר מכן, לדווח על עיסוקים או קשרים אחרים שלהם שעלולים ליצור ניגוד עניינים עם פעילותם בנושא פיתוח מקרקעין בידי קק"ל, וכי האפשרות לניגוד עניינים בפעילותם זו כלל לא נבדקה בקק"ל.
- דירקטורים:** נמצא כי גם דירקטורים בקק"ל לא התבקשו למסור עם מינויים לתפקיד או לאחר מכן, דיווח על עיסוקים או קשרים שלהם שעלולים ליצור ניגוד עניינים עם פעילותם בנושא פיתוח מקרקעין בידי קק"ל.

הדירקטורים רק התבקשו לחתום על טופס בעל נוסח זהה (להלן - הטופס) ובו הצהירו כי לא ידוע להם על כל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין תפקידם כחברי דירקטוריון קק"ל ובין תפקיד אחר שלהם או ענייניהם האישיים. בטופס הם התחייבו למלא את תפקידם בקק"ל באמון ולהימנע מניגוד עניינים וממשוא פנים, ואף ממראית עין כזאת, ולדווח לדירקטוריון קק"ל על כל ניגוד עניינים שבו יימצאו, ואף על חשש לכך.

להלן יוצג בלוח 17 המידע שמסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 לגבי חתימת חברי ההנהלה הפעילה הקודמת וחברי ועדת מפ"ק, על הטופס:

לוח 17: חתימות חברי ההנהלה הפעילה הקודמת וחברי ועדת מפ"ק על הטופס

הדירקטור	המידע בעניין החתימה על הטופס
יו"ר קק"ל לשעבר, מר אפי שטנצלר	חתם על הטופס במרץ 2013.
מר נחי אייל; מר משה יוגב	חברים בוועדת מפ"ק בתקופה המבוקרת ולא חתמו על הטופס.
היו"ר העמית לשעבר, מר אלי אפללו	חתם על הטופס בלי לציין תאריך חתימה כנדרש.

הדירקטור	המידע בעניין החתימה על הטופס
מר גאל גרינוולד, סגן היו"ר לשעבר; מר מנחם ליבוביץ, סגן היו"ר לשעבר; מר בנצי אזאצי יו"ר משותף של ועדת מפ"ק; פרופ' אלון טל, יו"ר משותף של ועדת מפ"ק; מר צבי ורשביאק; מר מייק ניצן; מר מתתיהו ספרבר; מר נחמיה רייבי	דירקטורים שהתמנו לתפקידם בינואר 2012 - חתמו על הטופס באוגוסט 2014, לאחר התחלת הביקורת הנוכחית.
מר יצחק אליה; מר משה דבוש	חברים בוועדת מפ"ק בתקופה המבוקרת. חתמו על הטופס רק בנובמבר 2014 לאחר שמשרד מבקר המדינה ביקש לקבלו מקק"ל.

בנובמבר 2015 עד מאי 2016 קיבל משרד מבקר המדינה תגובות, שחלקן אינן
תואמות האחת את השנייה, לעניין ממצאי הביקורת שלעיל לגבי הטופס
והחתימה עליו. להלן בלוח 18 יובאו עיקריהן:

לוח 18: עיקרי התגובות לממצאי ביקורת בעניין הטופס והחתימה עליו

עיקרי התגובות*
בנובמבר 2015 מסר פרופ' טל, יו"ר ועדת מפ"ק לשעבר, כי חתם על הטופס רק באוגוסט 2014, מאחר שבמשך 12 שנות חברותו בדירקטוריון קק"ל לא התבקשו דירקטורים למלא טופס כזה, וברגע שהייתה פניה כזו אליו ממזכירות הדירקטוריון, הוא מילא את הטופס באופן מיידי. עוד ציין פרופ' טל כי הקפיד להימנע מניגוד עניינים בפעילותו בקק"ל גם בטרם החתימה על הטופס.
בדצמבר 2015 מסרה קק"ל כי הטופס נדון ואושר בישיבת ועדת הביקורת של הדירקטוריון בפברואר 2013, ו"הועבר על ידי מזכירת הדירקטוריון לחתימת כלל חברי הדירקטוריון, לפי הנחיית [יו"ר קק"ל לשעבר], אשר חתם בעצמו על הטופס כחודש לאחר הדיון בוועדת הביקורת".
בדצמבר 2015 חזר יו"ר קק"ל לשעבר על עיקרי התגובה האמורה של קק"ל והוסיף כי התפלא לקרוא את ממצאי הביקורת מאחר וסבר שכל הדירקטורים חתמו על הטופס והחזירו אותו למזכירות הדירקטוריון .
באפריל 2016 מסר מר נחי אייל כי לא חתם על הטופס מאחר וסבר כי הוא אינו ממלא את ייעודו; הוא ציין כי במועד מתן תגובתו הוא עדיין משמש חבר בוועדת מפ"ק ומסר כי בתקופה המבוקרת או במועד התגובה, לא היה ואין לו ניגוד עניינים במילוי תפקיד זה.
במאי 2016 מסר מר משה יוגב כי הוא לא השתתף בישיבות ועדת הפרויקטים העליונה שבהן נדונו פרויקטים.
במאי 2016 מסר מר צבי ורשביאק: "בזמנו קבלתי טופס שחתמתי. איני זוכר מתי זה היה".
במאי 2016 מסר מר מתתיהו ספרבר: "כאשר נתבקשתי ע"י מזכירות דירקטוריון קק"ל למלא [את הטופס], עשיתי זאת ללא דיחוי".

עיקרי התגובות*
במאי 2016 מסר מר נחמיה רייבי כי הוא כיהן כחבר בוועדת מפ"ק בשנים 2006-2015 וכי רק בשנת 2014 נמסר לו הטופס והוא חתם עליו.
במאי 2016 מסר מר משה דבוש כי הוא חתם על הטופס במועד שבו התבקש לעשות כן בידי מזכירות הדירקטוריון, וכי לא נדרש לחתום על הטופס קודם לכן.

* את התייחסותו של מר מייק ניצן לנושא של ניגוד עניינים, ראו להלן בעמ' 154.

3. מהאמור לעיל עולה כי קק"ל לא נקטה צעדים של ממש, עד כדי מחדל, כדי לבדוק אם יש ניגודי עניינים בפעילות דירקטורים ונושאי משרה אחרים בה בכל הקשור לתחומי עיסוקו של מפ"ק, ולנטרול חששות כאלה: בעלי תפקידים בקק"ל לא נדרשו לפרט זיקות שלהם שעשויות להשפיע באופן לא ענייני על פעילותם בעניין פיתוח מקרקעין בכלל ופרויקטים בפרט, ולא קיבלו הנחיות ספציפיות כיצד עליהם לפעול לאור זיקות כאמור.

שיתוף דירקטורים שאינם חברי הנהלה פעילה בפרויקטים שיש להם עניין בהם

על אף מיעוט התייעוד לגבי סוג כזה של ליקויים בכל ארגון בכלל ובעיית התייעוד החסר בקק"ל בפרט, בכמה מקרים נמצאו בבדיקת משרד מבקר המדינה אסמכתאות לכך שיו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ואחד מסגני היו"ר לשעבר (מר ליבוביץ') - מי יותר ומי פחות - יצרו תנאים שאיפשרו לדירקטורים להיות מעורבים בפרויקטים שבהם היה לאותם דירקטורים עניין. עוד נמצא כי מנכ"ל קק"ל לא טיפל בתלונה שקיבל מעובד על אודות חשש לניגוד עניינים בפעילות אחד מהדירקטורים בקק"ל בפרויקט מסוים, אלא רק לאחר שהעובד עירב את מבקר המוסדות הלאומיים בנושא. להלן פרטי המקרים שנמצאו:

עכו - הגן בוטני הים-תיכוני

בינואר 2012 התמנה מר זאב נוימן לדירקטור בקק"ל מטעם אחד המחנות הפוליטיים בקונגרס הציוני⁷⁴. מאותו החודש כיהן מר נוימן גם כיו"ר הוועדה לגיוס משאבים

בקק"ל⁷⁵. בד בבד עם כהונתו בקק"ל שימש מר נוימן כסגן וכממלא מקום ראש עיריית עכו.

בינואר 2012 פנתה עיריית עכו לקק"ל בבקשה כי תשתתף במימון ובביצוע של גן בוטני ים-תיכוני בעיר. מדובר בהקמת גן באזור התיירות של עכו, שיחשוף את המבקרים למגוון הצמחים הגדלים באגן הים התיכון ויקנה להם ידע בנושא באמצעות המחשה, מוקדי עניין ונקודות תצפית.

ביוני 2012 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה את השתתפות קק"ל בשיעור 100% מעלות הפרויקט שהוערכה בכ-17 מיליון ש"ח. הוועדה התנתה את מימון הפרויקט בגיוס תרומה בשיעור 80% מעלותו (כ-13.6 מיליון ש"ח), ובביצוע עצמי של עבודות העפר והפיתוח בפרויקט בידי מפ"ק. לפי החלטת הוועדה, קק"ל תממן מכספיה את יתר הסכום - 20% מעלות הפרויקט (כ-3.4 מיליון ש"ח).

1. ביולי 2012 שלח יו"ר קק"ל לשעבר התחייבות לראש עיריית עכו ובה הודעה בדבר אישור הפרויקט ותנאיו.

הביקורת העלתה כי, באופן החורג מהמקובל, בהתחייבות ששלח יו"ר קק"ל לשעבר בעניין הפרויקט בעכו הוא הוסיף לרשימה הקבועה של המכותבים, גם את "מר זאב נוימן, מ"מ ראש עיריית עכו".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015, מסר מר נוימן כי לא ביקש להיות מכותב להתחייבות.

2. הביקורת העלתה כי באישורם של יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, השתתף מר נוימן באירוע התרמה לטובת הפרויקט שהתקיים בקנדה בנובמבר 2012, ובאישורם - מימנה קק"ל את מלוא עלות נסיעתו האמורה של מר נוימן בסך כולל של 7,378 דולר ארה"ב. יודגש כי בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מר נוימן לא השתתף מטעם קק"ל באירועים לגיוס תרומות למימון פרויקטים אחרים של מפ"ק.

בנובמבר ובדצמבר 2015 טען מר נוימן בפני משרד מבקר המדינה כי מנהל חג"ם ביקש ממנו להצטרף לנסיעה האמורה על מנת שיתוודע לפעילות גיוס המשאבים בקנדה, וכי הוא לא ידע שהנסיעה תכלול השתתפות באירוע ההתרמה לפרויקט בעכו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 לא הכחיש יו"ר קק"ל לשעבר שאישר את השתתפותו של מר נוימן באירוע ההתרמה לטובת הפרויקט, אולם טען כי מנהל חג"ם הציע והמליץ בפניו שמר

75 ועדה של הדירקטוריון האחראית לנושא גיוס התרומות בקק"ל. בין היתר בסמכותה לדון בתכניות העבודה, ביעדים ובמטלות של החטיבה לגיוס משאבים, להציע הערות ושינויים ולהביאם לאישור בדירקטוריון; לדון בנושאים הקשורים לתחומי פעילות החטיבה לגיוס משאבים כגון ארגון העבודה בחו"ל, טיפול בעזבונו, ארגון ביקורים בישראל למשלחות ותורמים מחו"ל ולגבש המלצות לגבי נושאים אלה. בנובמבר 2015 מונה כאמור מר נוימן גם לתפקיד סגן יו"ר קק"ל.

נוימן ייסע לאירוע ההתרמה, כדי שיתוודע לפעילות גיוס המשאבים. לדברי יו"ר קק"ל לשעבר, מדובר היה באירוע התרמה שנערך לאחר שכבר נמצא תורם מרכזי לפרויקט וכי האירוע שימש כאמצעי להביע הוקרה לתורם ולשם יצירת קשר עם תורמים חדשים. היו"ר טען עוד, כי למיטב ידיעתו, נוכחותו של מר נוימן באירוע לא השפיעה על גיוס תרומות לפרויקט. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 טען מנהל חג"ם מאידך כי יו"ר קק"ל לשעבר הוא שהציע שמר נוימן ישתתף באירוע ההתרמה לפרויקט, כי מעולם הוא (מנהל חג"ם) לא הזמין דירקטור לנסוע לאירוע התרמה כלשהו וכי לפני כן לא השתתף יו"ר ועדת חג"ם באירוע התרמה בחו"ל. עוד טען מנהל חג"ם בתשובתו כי לפני הנסיעה הוא עדכן את מר נוימן בפרטי אירוע ההתרמה לפרויקט. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסר היו"ר העמית לשעבר כי דירקטורים רבים בקק"ל נסעו לאירועים בחו"ל על מנת לסייע בגיוס תרומות וכי גם במקרה זה הוא (היו"ר העמית לשעבר) לא ראה "סיבה לסרב לבקשת [יו"ר קק"ל לשעבר] לאשר את נסיעתו של מר נוימן כדירקטור לעזור בגיוס כספים באירוע ההתרמה".

מהתגובות הסותרות האמורות, לא ניתן לדעת בוודאות האם השתתפותו של מר נוימן באירוע ההתרמה של הפרויקט נבעה מהעובדה שמדובר בפרויקט בעכו. מכל מקום, השתתפותו באירוע זה, יוצרת חשש, ולמצער מראית עין, כי הדברים קשורים זה בזה. לפיכך, מכוח חובות הזהירות והאמונים המוטלות עליהם כנושאי משרה בקק"ל, היה על יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, להפנות את תשומת ליבו של מר נוימן לעובדה כי מדובר באירוע התרמה לפרויקט בעכו ולהפנותו לקבל חוות דעת משפטית שתבהיר האם זיקותיו לפרויקט ונסיבות המקרה מאפשרות לו ליטול חלק בעניינים הקשורים לפרויקט, וזאת כתנאי לאישור נסיעתו.

3. בפברואר 2013 החלה קק"ל לנקוט פעולות לביצוע הפרויקט. בסמוך ליולי 2013, לבקשת הגורמים בקק"ל ובעירייה שטיפלו בפרויקט, סייע להם מר נוימן להסיר מתיחיות שהיו ביניהם ולהגיע להסכמות בשלבי התכנון, דבר שאיפשר את הוצאת הפרויקט לפועל. הדברים הועברו בכתב, בסמוך להתרחשותם, ליו"ר קק"ל לשעבר, ליו"ר העמית לשעבר, למנכ"ל קק"ל ולמנהל חג"ם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 טען יו"ר קק"ל לשעבר כי העדכונים האמורים בכתב אודות הטיפול בפרויקט, לרבות סיועו של מר נוימן לקידומו, לא הגיעו לידיעתו באותה עת. זאת, בין היתר, מאחר שבחודש יולי 2013 הייתה לשכתו עמוסה בטיפול בכמה אירועים בינלאומיים בהם קק"ל נטלה חלק.

4. ביוני 2014 קיימו מרחב צפון וחג"ם סיור בכמה פרויקטים מותרמים במרחב, בהם הפרויקט בעכו, כדי לברר את מצבם ולהגיש לתורמים דיווח בעניינם.

הביקורת העלתה כי מר נוימן הגיע לסיור שהתקיים בפרויקט בעכו⁷⁶. במהלך הסיור, ולאחר שהתרשם מהפרויקט, שאל מר נוימן האם יש בעיות בפרויקט ומהן, והתשובה שקיבל לטענתו ממנהל הפרויקט הייתה: היעדר שירותים ציבוריים. מנהל חג"ם ומנהל מרחב הצפון אמרו למר נוימן שהשירותים לא נכללים בתכנית העבודה של הפרויקט ולא בתקציב הפרויקט שאושר. הם הסבירו למר נוימן כי הדבר נובע מהחלטה עקרונית שקבעה בעבר הנהלת קק"ל של אי-הצבת שירותים ציבוריים בפארקים, וכן הסבירו כי הקמת השירותים בפרויקט המדובר תעלה כ-150,000 ש"ח מעבר לתקציב הפרויקט המאושר. מר נוימן לא שעה לדברי מנהל חג"ם ומנהל המרחב, ודרש כי בפרויקט יוקמו שירותים ציבוריים וכי תימצא הדרך בקק"ל לגייס את המימון הנדרש לכך.

5. כשבוע לאחר הסיור בעכו, כתב מנהל חג"ם למנהל מפ"ק, לסגן מנהל מפ"ק, למנהל מרחב צפון ולכמה עובדים בחג"ם: "התקשר אלי הבוקר זאב נוימן ראש הוועדה לגיוס משאבים וסגן ראש העיר עכו. אמר לי ש[מנהל מרחב צפון] יושב אצלו 'והיכן הכסף לעכו'. הופתעתי. הסברתי ל[מנהל מרחב צפון] שחייבת לבוא בכתב פנייה מסודרת לתקצוב או קידום מימון ולא כך בשיחת טלפון, מה עוד אדון נוימן הוא גם יו"ר הוועדה וגם ס. ראש העיר עכו... הבהיר לי [מנהל מרחב צפון] 'דברנו בסיור'". מנהל מרחב צפון השיב למנהל חג"ם: "דידי, זאב נוימן בא עם מהנדס העיר לפגישה וטענו שצריך להעביר להם התחייבות לטובת המשחקים והפסלים אותם העירייה צריכה להזמין מחו"ל⁷⁷. וזה לוקח זמן. הסברתי לו שאני מחכה לתקצוב מ[חג"ם] לגבי יתרת התרומה ו[מחטיבת כספים] לגבי חלקה של קק"ל. בסיור שבוע שעבר הנושא עלה ו[נציגת חג"ם] רשמה לטפל. כמו כן אני בקשר עם [נציגת מחלקת הכספים של קק"ל] שתעביר את חלקה. זאב התקשר גם ליובל למרות שאמרתי לו שזה מטופל ואני לא אחראי למעשיו של זאב".

לאחר שמנהל חג"ם הודיע למנהל מפ"ק, לסגן מנהל מפ"ק, למנהל מרחב הצפון ולעובדים בחג"ם על פנייתו האמורה של מר נוימן אליו, הוא התריע בפניהם על ניגוד העניינים בפעילותו של מר נוימן וביקש להקפיד כי כל פנייה לתקצוב בפרויקט בעכו תתבצע במתכונת הנהוגה בכל פרויקט אחר - היא תוגש בכתב, תהיה מנומקת ותותאם להתקדמות בביצוע. הודעה זו של מנהל חג"ם הגיעה לידיעתו של מר נוימן, והוא התלונן על כך לפני יו"ר קק"ל לשעבר. מנהל חג"ם הסביר ליו"ר קק"ל כי מטרת הודעתו הייתה להקפיד על תקצוב פרויקטים

76 בפגישה באפריל 2015 מסרו למשרד מבקר המדינה מנהל חג"ם ועובד נוסף מחטיבה זו שהשתתף בסיור (להלן - עובד חג"ם), כי יום לפני הסיור מר נוימן הודיע להם כי הוא יודע על דבר קיומו של הסיור המתוכנן ודרש להיות מוזמן אליו. על כך, לטענתם, כשהגיעו מנהל מרחב צפון ועובד חג"ם לעכו הם הודיעו על כך למר נוימן, והוא הצטרף לסיור. באוקטובר 2015 מסר מר נוימן למשרד מבקר המדינה כי הוא לא יים את זימונו לסיור, וטען כי מנהל מרחב צפון ועובד חג"ם ביקשו ממנו על דעת עצמם כי יגיע לסיור.

77 הפרויקט בעכו כלל הקמת מתקני משחק ופסלים. מנהל מרחב הצפון מסר למשרד מבקר המדינה כי בהתאם להחלטה העקרונית של ועדת הפרויקטים העליונה לפיה קק"ל לא תשתתף בביצוע עבודות מסוג אלה, נדרשה עיריית עכו לבצען בהליך פדיון.

בהתאם לנהוג בקק"ל. מנהל חג"ם גם הביא לידיעתו של אחד העוזרים של היו"ר העמית לשעבר, כי מר נוימן דרש לזרז את העברתה של התחייבות כספית מקק"ל לעיריית עכו בעניין הפרויקט.

הועלה כי גם לאחר שהועברה ליו"ר קק"ל לשעבר ולעוזר היו"ר העמית לשעבר התכתובת האמורה בין מנהל חג"ם למנהל מרחב הצפון, המעידה על הפעלת לחצים של מר נוימן על עובדי קק"ל לזרז טיפולם בהעברת תקציבים לפרויקט לשם ביצוע אלמנטים שהעירייה נדרשה לבצעם - לא נקטו היו"רים פעולות כנדרש על מנת להביא לבדיקת טענות אלה; ואם יתבררו כנכונות - להבהיר למר נוימן את הפסול שבפעולתו זו כדי למנוע את הישנותה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 טען מר נוימן: "מעולם לא דרשתי לזרז התחייבות כספית בנוגע למתקני משחק ופסלים [שאותם כאמור העירייה נדרשה להקים]".

6. ביולי 2014 כתב מנהל מרחב הצפון למנהל חג"ם כי: "בסיום [ביוני 2014] ביקש זאב נוימן לממן שירותים לפארק כאשר העירייה תבנה ותתחזק אותם בהמשך. אודה באם ניתן להגדיל התרומה ב-150 אלף ש"ח עבור השירותים שלא היו בתכנית המקורית" (ההדגשות לא במקור).

מנהל חג"ם השיב למנהל מרחב צפון כי הקמת שירותים בפארקים עירוניים ובגנים בוטאניים תלויה במדיניות ויש לבחון את הבקשה בהליכים הנהוגים בקק"ל בעניינים כאלה. מנהל חג"ם כיתב לתשובתו, בין היתר, את מנכ"ל קק"ל.

בפגישה ביוני 2015 טען מנהל מרחב הצפון לפני משרד מבקר המדינה כי הוא סבר באותה עת ועדיין סבור שאין מקום שקק"ל תתקצב את הקמת השירותים, וכי אינו זוכר מדוע פנה למנהל חג"ם בבקשה להגדלת התרומה.

7. באוגוסט 2014 הגיש מנהל חג"ם תלונה בכתב למנכ"ל קק"ל (להלן - התלונה). בתלונה נכתב על אודות מעורבותו של מר נוימן בפרויקט, כמתואר לעיל, וכן פירוט של פעולות נוספות שמר נוימן ביצע לכאורה בנוגע לעכו במסגרת תפקידו בקק"ל. במסגרת התלונה ביקש מנהל חג"ם כי מבקר ההסתדרות

הציונית העולמית⁷⁸ (להלן - מבקר המוסדות הלאומיים) יבדוק ביסודיות חשש לניגוד עניינים לכאורה בפעילות זו של מר נוימן.

בין היתר טען מנהל חג"ם בתלונה כי מאז מינויו של מר נוימן לדירקטור בקק"ל הוא התעניין רק בקידום הפרויקט בעכו ובאפשרות לגייס תרומות נוספות לעכו, הגם שלא במסגרת פרויקטים שאושרו. לדברי מנהל חג"ם, הוא התריע לפני מר נוימן כמה פעמים כי הוא פועל בניגוד עניינים, אך מר נוימן סירב להקשיב לכך. מנהל חג"ם הוסיף כי בעקבות ההודעה מיוני 2014 שהוא שלח למנהל מפ"ק ולמנהל המרחב וביקש כי יפעלו על פי הנוהג בקק"ל ולא להירתע מהלחץ של מר נוימן בעניין הפרויקט, החל להיווצר מתח בינו לבין מר נוימן.

מנהל חג"ם ציין בתלונה כי נמצאים בידיו כל המסמכים המלמדים לכאורה על ניגוד עניינים בפעילותו של מר נוימן בנוגע לפרויקט, וכי המסמכים זמינים לבדיקה. בסוף התלונה ביקש מנהל חג"ם ממנכ"ל קק"ל כי יפרסם בהקדם הנחיה לכל הדרג המקצועי בקק"ל הרלוונטי לפרויקט בעכו, האוסרת עליהם לדבר עם מר נוימן על פרויקט זה, וזאת כדי לשמור על כללי מינהל תקין בקק"ל. מנהל חג"ם שלח העתק של התלונה ליו"ר קק"ל לשעבר וליו"ר העמית לשעבר.

הביקורת העלתה כי למרות חומרת הדברים שבתלונה, מנכ"ל קק"ל לא הגיב לה, ולא נקט פעולות כלשהן להעברת הנטען בה לבדיקה או להפסקת ניגוד העניינים שנטען בה. גם יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר לא וידאו כנדרש, שנקטות פעולות להעברת התלונה לבדיקה או להפסקת ניגוד העניינים הנטען.

יצוין כי גם לאחר שמנהל חג"ם שלח למנכ"ל קק"ל תזכורת בעניין התלונה, כל שעשה המנכ"ל היה להשיב למנהל חג"ם כי חודשיים קודם לכן שלח הנחיה לכל עובדי קק"ל ולפיה "חל איסור מוחלט לשתף ולערב מי שאינו עובד קק"ל ובכלל זאת חברי דירקטוריון בנתונים תפעוליים של יחידות קק"ל. ככל שנדרשים דיווחים הם מועברים באופן מסודר לחברי הדירקטוריון במסגרת ועדות הדירקטוריון ושיבותיו. כמו כן כל חבר דירקטוריון רשאי לפנות ליו"רים ול[מנכ"ל], בכל דבר ועניין ולקבל מענה בדוק ואחראי".

תגובת מנכ"ל קק"ל לא הניחה את דעתו של מנהל חג"ם, ולכן הוא פנה בספטמבר 2014 למבקר המוסדות הלאומיים, העביר לו את התלונה ואת תגובת המנכ"ל אליה, וביקש ממנו לבדוק ביסודיות את ניגוד העניינים הלכאורי

78 את מבקר ההסתדרות הציונית העולמית (להלן - מבקר המוסדות הלאומיים) בוחר הקונגרס הציוני על פי חוקת ההסתדרות הציונית העולמית. תפקידו של מבקר זה לקיים ביקורת במחלקות ההסתדרות הציונית, בקרנות הלאומיות - בקק"ל, בקרן היסוד ובגופים מבוקרים אחרים - כמוגדר בחוקה ובתקנון המבקר, כדי לקבוע אם הם פועלים כחוק, בגדר התקציב המאושר, ועל פי כללי המינהל הכספי והכללי התקין. כמו כן מוסמך מבקר המוסדות הלאומיים לבדוק אם פעילות הגופים המבוקרים על ידו היא חסכונית, יעילה ומתבצעת מתוך שמירה על טוהר המידות. מבקר המוסדות הלאומיים מוסמך גם לברר תלונות מהציבור בנוגע לפעולתם של הגופים האמורים.

בפעילותו של מר נוימן ולגבש המלצה שתמנע מכל עובד בקק"ל לדבר עם מר נוימן על הפרויקט ושתמנע ממר נוימן לטפל בו. העתק של הפנייה למבקר המוסדות שלח מנהל חג"ם למנכ"ל קק"ל, יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר.

הועלה כי לא זו בלבד שמנכ"ל קק"ל, יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר לא נקטו כאמור שום פעולות לבדיקת הנטען בתלונה שקיבלו ובמידת הצורך להפסקת מעורבותו של מר נוימן בפרויקט; אלא שמנכ"ל קק"ל אף העיר למנהל חג"ם על שפנה למבקר המוסדות הלאומיים בתלונה המפורטת לעיל.

מנכ"ל קק"ל הסביר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 כי הוא סבר שמנהל חג"ם עשה מעשה שלא ייעשה בכך שפנה למבקר המוסדות הלאומיים לפני שליבן את הדברים עם מר נוימן. מנכ"ל קק"ל הוסיף כי זה לא היה טוב אילו העניין היה מתפרסם בפומבי. מנכ"ל קק"ל לא ידע להסביר למשרד מבקר המדינה מדוע לא פעל כנדרש לבדיקת התלונה במסגרת קק"ל ומדוע הוא לא הבהיר למר נוימן כי אינו יכול לעסוק בנושאים הקשורים לעכו ובכללם הפרויקט. בתגובה נוספת למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסר מנכ"ל קק"ל כי לאחר שמנהל חג"ם העביר את התלונה למבקר המוסדות הלאומיים, הוא (המנכ"ל) ביקש מיו"ר קק"ל לשעבר להתערב בנעשה מכיוון שמדובר בדיקטור, ובד בבד הנחה את מנהל חג"ם שלא להתייחס להוראות של דירקטורים ולהמשיך לפעול לפי כללי המנהל התקין בגיבוי מוחלט של המנכ"ל. לדברי מנכ"ל קק"ל, בכל השיחות שקיים עם מר נוימן לאחר מכן, במסגרת יישור ההדורים בין מר נוימן לבין מנהל חג"ם (ראו להלן), הוא (המנכ"ל) דרש ממר נוימן "להתנתק לחלוטין מכל מסגרת בקק"ל הנוגעת לפרויקט בעכו".

מתגובתו של מנכ"ל קק"ל עולה כי רק לאחר שמנהל חג"ם פנה למבקר המוסדות הלאומיים נקט גם המנכ"ל בפעולות לטיפול בתלונה, בהן הוא יכול היה לנקוט קודם לכן.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 שב מנהל חג"ם והדגיש כי פנייתו למבקר המוסדות הלאומיים נעשתה לאחר שהתריע "באופן הברור ביותר, החל מדרג מנכ"ל קק"ל ועד דרג היו"רים, לרבות נוימן עצמו, על [ניגוד העניינים], אך לצערי פנייתי לא נענתה... הפנייה למבקר המוסדות הלאומיים הייתה לאחר שיחה ביני לבין מבקרת הפנים של קק"ל ועל פי עצתה". בתגובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסרה מבקרת הפנים של קק"ל כי אכן כך היה.

8. בספטמבר 2014, יומיים לאחר שמנהל חג"ם שלח את התלונה בעניינו של מר נוימן למבקר המוסדות הלאומיים, התקיימה ישיבת דירקטוריון. בישיבה זו השתתף מבקר המוסדות הלאומיים והוא עדכן את חברי הדירקטוריון כי הופנתה אליו תלונה בנושא ניגוד עניינים, וכי עם השלמת הבדיקה הוא ישמיע את דעתו

אין פה חבר שלא
דואג לארגון שלו. אין
פה אחד. אני יכול
להגיד לכם מהקטן
עד לגדול. כולם
דואגים, כולם מקבלים
כספים

בעניינה. בלי להתייחס לתלונה גופה ריענן מבקר המוסדות לפני כל חברי הדירקטוריון את הכללים בנושא ניגוד עניינים, והזהיר אותם מלהיכשל בכך.

בעקבות כך ביקש מר נוימן, שהשתתף בישיבה, את זכות הדיבור: הוא כעס על פנייתו של מנהל חג"ם למבקר המוסדות הלאומיים, וטען כי כיו"ר ועדת הדירקטוריון לגיוס משאבים הוא לא היה מרוצה מתפקודו של מנהל חג"ם וכי לאחר שביקש לדון בנושא בדירקטוריון, מנהל חג"ם החל להתנכל לו. מר נוימן הוסיף: "אני לא מעורב [בפרויקט בעכו]. ראש העיר לא נותן לי להתערב בו... מתברר שבונים פרויקט ב-20 מיליון ש"ח וחסרים שירותים ב-150,000 שקל. כל הבקשה שלי הייתה, חברה, אם אנחנו עושים פרויקט של 20 מיליון שקל, אין שירותים, באים אנשים ל-3-4 שעות. הפרויקט בעכו, שירותים של 150,000 שקל? תמצאו את ה-150,000 שקל. אז צעקו עליי בוועדת הכספים כאילו אני מתעסק רק בעכו. תבינו, בחיים לא דברתי. אין פה חבר שלא דואג לארגון שלו. אין פה אחד. אני יכול להגיד לכם מהקטן עד לגדול. כולם דואגים, כולם מקבלים כספים". מר נוימן התרעם גם על חברי הדירקטוריון על שאינם שומרים על כבודו כדירקטור, והעלה טענות כנגד התנהלות בלתי תקינה לכאורה של מנהל חג"ם בעבודה שבעקבותיה לדעתו היה צריך להשעות את מנהל חג"ם מתפקידו או לפטר. מנהל חג"ם קבל על דבריו מר נוימן וטען שמדובר בהשמצות חסרות בסיס, וי"ר דירקטוריון קק"ל ביקש מכל המשתתפים בישיבה להירגע והבטיח כי הנושא ייבדק. היו"ר הוסיף וציין כי הדירקטורים כבר התבקשו בעבר לחתום על הטופס בעניין ניגוד עניינים, וביקש מדירקטורים שטרם חתמו על טופס ניגוד עניינים, ככל שיש כאלה, שיעשו זאת.

מפרוטוקול הישיבה עולה כי שום חבר מחברי הדירקטוריון לא יצא כנגד דבריו החמורים של מר נוימן ולפיהם "אין פה חבר שלא דואג לארגון שלו. אין פה אחד. אני יכול להגיד לכם מהקטן עד לגדול. כולם דואגים, כולם מקבלים כספים". משרד מבקר המדינה העיר לקק"ל כי דבריו האמורים של מר נוימן והשתיקה הרועמת של חברי הדירקטוריון לאחרים מטרידים ביותר וחייבים לשמש נורת אזהרה. לנוכח זאת ציין משרד מבקר המדינה כי על קק"ל לנקוט ללא דיחוי פעולות בדיקה מקיפות לאיתור זיקות של דירקטורים ונושאי משרה אחרים בקק"ל שאפשר שיהיו רלוונטיים לפרויקטים פוטנציאליים וקיימים שאותם קק"ל מממנת ומבצעת, מחד גיסא, ולפעול להסדרת נהלים ברורים שיבטיחו טיפול קפדני בחששות לניגוד עניינים כאלה, מאידך גיסא.

לעניין הפרויקט בעכו עולה אפוא כי בישיבת דירקטוריון קק"ל האמורה אישר מר נוימן כי דרש שיוקצבו לפרויקט זה עוד 150,000 ש"ח נוסף על התקציב שהוא ידע שמאושר.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 טען מנהל חג"ם כי עד יוני 2014 - המועד בו התקיים הסיוור בפרויקט בעכו, יחסיו עם מר נוימן היו תקינים לחלוטין והוא (מנהל חג"ם) והחטיבה שבניהולו זכו רק לשבחים ממר נוימן, וכי לפני הסיוור לא העלה מר נוימן טענות לגבי תפקודו של מנהל חג"ם. מנהל חג"ם אף הכחיש כי בתלונתו ביקש להתנכל למר נוימן.

9. באוקטובר 2014 כתב מבקר המוסדות הלאומיים למנהל חג"ם מכתב שכותרתו "זאב נוימן - חבר דירקטוריון קק"ל, ניגוד עניינים לכאורה", ובו הודיע כי "מניתוח הפרטים הקשורים [לתלונת מנהל חג"ם בעניין מר נוימן], עולה כי התנהלות החטיבה [שבראשות מנהל חג"ם], בעניין הגן הבוטני בעכו, בוצעה בהתאם לנהלי קק"ל". מבקר המוסדות הלאומיים הוסיף כי לנוכח הריענון בנושא ניגוד עניינים, שביצע כאמור בישיבת דירקטוריון קק"ל בספטמבר 2014, "ולאחר שקיימתי שיחה אישית בנושא עם מר נוימן, אני בדעה, כי לעת הזו, אין מקום להמשיך פעולה של הביקורת בנושא". העתק של המכתב נשלח למנכ"ל קק"ל, ליו"ר קק"ל לשעבר וליו"ר העמית לשעבר.
10. חמישה ימים לאחר מכן חתם לראשונה מר נוימן על הטופס הסטנדרטי בעניין ניגוד עניינים, בלי שנדרש לפרט זיקות ועיסוקים שלו שיש בהם משום ניגוד עניינים עם פעילותו בקק"ל.
- בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 טען מר נוימן כי רק באוקטובר 2014 נמסר לו הטופס בעניין ניגוד עניינים ובו ביום הוא השיב אותו חתום למזכירות דירקטוריון קק"ל. בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 טען מאידך יו"ר קק"ל לשעבר כי כפי שציין בישיבת הדירקטוריון, הדירקטורים כבר התבקשו לפני ספטמבר 2014 לחתום על הטופס בעניין ניגוד עניינים, וכי דירקטורים אחרים המוזכרים בדוח חתמו על טופס ניגוד עניינים בפברואר 2013 (מר יצחק דנינו) ובאוגוסט 2014 (מר מייק ניצן).
11. בנובמבר 2014 הגיש מנהל חג"ם תביעת דיבה נגד מר נוימן בגין ההאשמות שהטיח בו בישיבת דירקטוריון קק"ל בספטמבר 2014. מנכ"ל קק"ל התאמץ להשיג פשרה בין הצדדים בכדי למנוע את פרסום הפרשה ברבים. מאמציו צלחו - ובסופו של דבר יושבו ההדורים בין מר נוימן למנהל חג"ם, כמתואר להלן: בישיבת דירקטוריון קק"ל בפברואר 2015 הקריא יו"ר קק"ל לשעבר מכתבי התנצלות שכתבו מר נוימן ומנהל חג"ם זה לזה. מנהל חג"ם התנצל על שלא ליבן את הנושא עם מר נוימן לפני פנייתו למבקר המוסדות הלאומיים, ומר נוימן התנצל על שבישיבת הדירקטוריון בספטמבר 2014 הוא אמר על תפקודו של מנהל חג"ם דברים שלא במקומם, בלי שבדק אותם. במסגרת הפשרה ביטל מנהל חג"ם את תביעת הדיבה נגד מר נוימן.
12. בנובמבר 2014, במהלך ביצוע הפרויקט, חתמו עיריית עכו וקק"ל על הסכם לביצועו ולמימון של הפרויקט, ובו פורטו סוגי העבודות שקק"ל והעירייה אחראיות לבצע במסגרת הפרויקט (להלן - ההסכם מנובמבר 2014). בהסכם זה לא הייתה כל התייחסות ולא היה כל אזכור להקמת שירותים בפרויקט.
13. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בספטמבר 2015 נמצא כי הוקמו בפארק שירותים ציבוריים. במענה לבקשות משרד מבקר המדינה לקבלת הסברים על אודות האישור לכך, עלות ההקמה והגורם המממן, העביר מנהל מרחב הצפון מידע חלקי והסברים סותרים.

מהאסמכתאות המצויות במשרד מבקר המדינה עולה כי השירותים הוקמו באפריל 2015 בידי העירייה, באישור מרחב הצפון בלבד וללא ידיעת חג"ם, בסכום של כ-213,000 ש"ח, במימון קק"ל, וזאת על חשבון רכיבים אחרים שנקבע בתכנית הפרויקט ובהסכם מנובמבר 2014 שהעירייה תבצע בפדיון.

בדצמבר 2015 הביא משרד מבקר המדינה את הפרטים האמורים לידיעת קק"ל והעיר כי חיוני שתבדוק האם האישור שנתן מרחב צפון להקמת השירותים במימון קק"ל בכלל ועל חשבון רכיבי פרויקט אחרים שנקבע כי יוקמו בפרט - היה תקין ונעשה בסמכות ובהתאם למקובל בקק"ל. עוד העיר המשרד לקק"ל כי עליה לנקוט בצעדים המתחייבים מממצאי הבדיקה, לרבות בעניין פיקוח ובקרה על ביצוע פרויקטים במרחבים. משרד מבקר המדינה הבהיר כי הביקורת אינה מחווה דעה בדבר הצורך בהקמת השירותים, אלא עוסקת בתקינות הליכי קבלת ההחלטות בנושא בלבד.

14. בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 טען מר נוימן כי העמדה שביטא בסיוור בפרויקט כי לא ייתכן שקק"ל תקים פארק ללא שירותים הייתה ועודנה ראויה. ההסברים שנתנו לו מנהל חג"ם ומנהל המרחב נתפסו בעיניו כבלתי מתקבלים מאחר שלמיטב ידיעתו בפארקים אחרים הקימה קק"ל שירותים, ומאחר ועלות של 150,000 ש"ח להקמת שירותים ציבוריים זניחה להבטחת פעילותו התקינה של פארק שעלותו הכוללת היא כעשרים מיליון ש"ח. למיטב זכרונו, ביישוב אחר שבו הוקם פארק ללא שירותים, הדבר הוביל למפגע תברואתי משמעותי. עוד הסביר מר נוימן, כי הקמת פארק ציבורי ללא שירותים תגרום למבקרים להפר את חוק עזר לעכו (מפגעי תברואה), התשי"ז-1956 האוסר על עשיית צרכים במקום ציבורי. להבנתו, לא ייתכן להפעיל פארק המשמש מאות מבקרים מדי יום ללא שירותים ציבוריים, ועל כן ביטא בסיוור את דעתו כי יש לפתור לאלתר את עניין השירותים. עוד ציין מר נוימן כי בפועל התערבותו בנושא לא השפיעה על ביצוע הפרויקט, וכי מבדיקה שערך לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת בנושא עולה כי בניגוד לטענות שהעלו מנהל חג"ם ומנהל מרחב צפון במהלך הסיוור, השירותים היו אמורים להיות בתכנית הפרויקט במועד קיום הסיוור.

מקרה זה ממחיש את
החשיבות בכך שבעל
תפקיד יימנע
מלהיכנס למצב בו
הוא עלול להיות
בניגוד עניינים

משרד מבקר המדינה שב ומבהיר כי לעניין הכלל האוסר על ניגוד עניינים אין זה מעלה או מוריד ששיקול הדעת היה ראוי. מקרה זה ממחיש את החשיבות בכך שבעל תפקיד יימנע מלהיכנס למצב בו הוא עלול להיות בניגוד עניינים. הכלל בדבר ניגוד עניינים צופה פני עתיד, ולכן היה על מר נוימן להימנע כנבחר ציבור בעכו, מלהשתתף בסיור בפרויקט, וכל שכן שהיה עליו להימנע מלדרוש מעובדי קק"ל לבצע פעולות שלא תואמות את תקציב הפרויקט שאושר ואת תכנית הפרויקט שנקבעה לפי הנחיית הנהלת קק"ל, כפי שאלה הוצגו בפניו בעת הסיור. לעניין זה יצוין כי אם סבר מר נוימן שהקמת שירותים ציבוריים בפרויקט הכרחית מבחינה תברואתית, לא הייתה מניעה שעריית עכו תקים אותם על חשבונה או באמצעות תרומות נוספות שתגייס. עוד יצוין כי אם כטענת מר נוימן, דובר בדרישה עקרונית וחיונית, היה עליו כנבחר ציבור בקק"ל ובייחוד כיו"ר ועדת חג"ם, לוודא כי בכל הפארכים המותרים שמקימה קק"ל יש שירותים, וככל שאין היא עושה כך - לקדם החלטת מדיניות של הדיקטוריון בנושא, דבר שמר נוימן לא עשה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר קק"ל לשעבר על כך שעירב את מר נוימן בפרויקט שיש לו נגיעה אליו מלכתחילה, וליו"ר העמית לשעבר על שהצטרף לאישור נסיעתו של מר נוימן לאירוע ההתרמה לפרויקט. חמורה בעיקר העובדה שלאחר שהובאו בפני מנכ"ל קק"ל, היו"ר לשעבר והיו"ר העמית לשעבר טענות של עובד קק"ל בדבר מעורבות של מר נוימן בפרויקט ולחצים שהוא הפעיל לכאורה כאמור, לא נקטו נושאי תפקידים בכירים אלה לאלתר פעולות שיובילו לבדיקת נכונות הטענות, וצעדים של ממש למניעת מעורבות של דירקטורים בקק"ל בפרויקטים ספציפיים שבהם יש להם עניין.

15. בתשובתה מינואר 2016 למשרד מבקר המדינה, ציינה קק"ל כי היא מברכת על הערות הביקורת ביחס לאופן הטיפול הראוי בסוגיה של חשש לניגוד עניינים ומתכוונת לפעול בהתאם, אולם בד בבד ניסתה קק"ל להצדיק את הפעולות שהביקורת מצאה פגמים בהן בעניין הטיפול בפרויקט בעכו כמפורט לעיל, וזאת בין היתר מבלי שקיימה בדיקה אובייקטיבית על אודות תקינות אישור מימון הקמת הפרויקט בידי מרחב צפון, כמומלץ לעיל וכנדרש. קק"ל טענה בין היתר שמדובר בעניין שמקורו בסכסוך אישי בין שני נושאי משרה בקק"ל (מנהל חג"ם ומר נוימן), ושמבקר המוסדות הלאומיים לא העיר למי מהצדדים המעורבים אלא קבע כי אין מקום להמשך פעולה של הביקורת בנושא.

יצוין כי באוקטובר 2015 מסר מבקר המוסדות הלאומיים למשרד מבקר המדינה כי לא מצא דופי בפעילותו של מנהל חג"ם. עוד הוא מסר, כי בדיוקתו לגבי מר נוימן העלתה כי מר נוימן לא חרג בהרבה מדפוס הפעילות שאפיין דירקטורים אחרים בקק"ל ועל כן הוא מצא לנכון לקיים שיחה אישית עם מר נוימן לגבי חובתו להימנע מניגוד עניינים ולפנות לכלל חברי הדיקטוריון כדי לרענן בפניהם את הכללים בנושא ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר לקק"ל כי סכסוך אישי בין מנהל חג"ם למר נוימן, ככל שהיה כזה, אינו רלוונטי לממצאי הביקורת, ואינו מבטל את חובתה של קק"ל להתייחס כנדרש לממצאים החמורים שהועלו בבדיקת משרד מבקר המדינה - המעידים על כך שדירקטור בקק"ל ביקש לקדם פרויקט שיש לו עניין בו; ועל כך שיו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ומנכ"ל קק"ל, לא פעלו כראוי להפסקת הדבר כשהובא לידיעתם. משרד מבקר המדינה שב ומתריע בפני הנהלת קק"ל כי עליה להפיק את הלקחים ממקרה זה לעניין יישום הכללים בדבר מניעת ניגודי עניינים של נושאי משרה בקק"ל. נוסף על כך על קק"ל לקיים בדיקה מעמיקה בנוגע לתקינות אישור מימון הקמת השירותים בפרויקט בידי מרחב צפון, הן לשם בירור פעילות המרחב במקרה זה והן מאחר שהדבר עשוי להצביע על בעייתיות בבקרה בקק"ל על פעילות המרחבים שאפשר שתחייב תיקון מערכתי בנושא.

פרויקטים בקיבוץ לוטן

בשנת 2004 מונה מר מייק ניצן לדירקטור בקק"ל מטעם אחד המחנות הפוליטיים בקונגרס הציוני⁷⁹, ומינואר 2012 כיהן גם כחבר בוועדת הדירקטוריון האחראית למפ"ק. בעת כהונתו בקק"ל היה מר ניצן חבר בקיבוץ לוטן (להלן גם - לוטן או הקיבוץ), חבר במועצה האזורית חבל אילות מטעם הקיבוץ, ואחראי לנושא התיירות והפרויקטים בקיבוץ.

1. במרץ 2012 פנה מר ניצן למנהלת מחלקת התכנון במרחב הדרום של קק"ל (להלן - מנהלת מחלקת התכנון) ועדכן אותה כי על פי המלצתו של סגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר ליבוביץ (שהיה מכותב לפנייה זו), הוא מבקש ממנה לכלול ברשימת הפרויקטים של קק"ל לשנת 2012 שני פרויקטים אלה בקיבוץ:

פארק צפרות - פארק באזור הערבה שישתלב בתכנית הצפרות הארצית. הפרויקט כולל פיתוח אגנים ירוקים, עבודות עפר וחישוף, פארק אקולוגי, מערכת שבילים ומצפורים. **מבנה "אקו כיף"** - השלמת מבנה חינוך שהוקם באמצעות תרומות מארה"ב, אשר נדרשות השלמות לגימורו. המבנה הוא חלק מהכפר היהודי האקולוגי לוטן ומטרתו לשמש מבנה מרכזי להתכנסות.

בפנייתו האמורה למנהלת מחלקת התכנון פירט מר ניצן את מהות הפרויקטים האמורים ואת המימון הנדרש לביצועם וביקש לקבל הנחיות לגבי המסמכים הנדרשים לדיון בפרויקטים אלה בישיבות של ועדת השיפוט המרחבית. לאחר מכן קיים מר ניצן כמה תכתובות עם מנהלת מחלקת התכנון כדי להכין את כל הנדרש לאישור הפרויקטים בישיבות הוועדה המרחבית. בחלק מהתכתובות היה מכותב סגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר ליבוביץ'.

2. באפריל 2012 כתבה מנהלת מחלקת התכנון למנהל מרחב הדרום וביקשה את הנחייתו להמשיך הטיפול בבקשת מר ניצן בנוגע למבנה "אקו כיף". מנהל המרחב השיב לה באותו חודש כי "אין מה לטפל. אין תרומה ואין צורך לעשות דבר. מדובר במבנה קיים, שאילו הייתה תרומה ניתן היה לאשר ללוטן לנצלה בנוהל פדיון".

3. במאי 2012 שוחח עוזר יו"ר קק"ל לשעבר עם מנהלת מחלקת התכנון על שני הפרויקטים האמורים בלוטן. בעקבות שיחה זו כתבה מנהלת מחלקת התכנון לעוזר היו"ר כי "החומרים לפארק [הצפרות] הוגשו לפני כשבועיים, ובעוד כשעה תתקיים אצלי ישיבה עם מייק ניצן [ונציגה של גוף אחר לבחינת השתתפות אותו גוף בפרויקט]. החומרים [למבנה אקו כיף] הועברו רק שלשום". מנהלת התכנון הביאה לידיעת עוזר היו"ר כי הפרויקטים כבר רשומים לדיון בישיבתה של ועדת השיפוט המרחבית הקרובה, ולאחר הדיון בישיבה הם יועברו להמשך טיפול של ועדת הפרויקטים העליונה. באותו היום קיים מר ניצן ישיבה עם מנהלת מחלקת התכנון בעניין מבנה אקו כיף, ובה סוכם כי הפרויקט יובא לדיון בישיבתה של ועדת השיפוט המרחבית בבקשה להשלמת תקציב, וכי מר ניצן יגיש לקק"ל אומדן מעודכן של התקציב לפני הדיון.

4. ביוני 2012 התקיימה ישיבה של ועדת השיפוט המרחבית. בדיון בעניין שני הפרויקטים בקיבוץ השתתף גם מייק ניצן כאחראי לפרויקטים מטעם הקיבוץ, והוא היה בין מציגי פארק הצפרות. בדיון בעניין פרויקט זה אמר מר ניצן כי להבנתו קק"ל תממן את מלוא עלות הפרויקט, ולא תהיה שותפה במימון עם אחרים.

בסיכום הדיון המליץ המרחב לוועדת הפרויקטים העליונה לאשר את מימון פרויקט פארק הצפרות בסך כ-3 מיליון ש"ח מתרומה או מכספי קק"ל. לגבי מבנה "אקו כיף" המליץ המרחב שקק"ל תממן את עלותו, בסך כ-750,000 ש"ח, רק אם תגויס תרומה לכך.

5. בתחילת יולי 2012 עדכן עוזר יו"ר קק"ל לשעבר את מר ניצן בדבר התקדמות הטיפול באישור שני הפרויקטים והודיע לו כי הם יובאו לדיון בישיבתה של ועדת הפרויקטים העליונה שתתכנס באותו החודש, וכי מנהלת מחלקת התכנון תסייע להעברת הנושא בישיבה זו.

בהמשך החודש אישרה ועדת הפרויקטים העליונה את השתתפות קק"ל במימון הקמת פארק הצפרות בסך של 3 מיליון ש"ח - מלוא העלות המוערכת להקמתו. נקבע כי הסכום ימומן מתקציב מפ"ק, והפרויקט יבוצע בנוהל פדיון. כמו כן אישרה ועדת הפרויקטים העליונה כי השתתפות קק"ל במימון השלמת הקמתו של מבנה "אקו כיף" תהיה בסך של 700,000 ש"ח ותמומן גם היא מתקציב מפ"ק בנוהל פדיון.

יצוין כי החלטת הוועדה לפיה קק"ל תממן את ביצועו של מבנה "אקו כיף" מתקציב מפ"ק ולא מתרומה, מנוגדת כאמור להמלצת המרחב, ובהעדר תיעוד לשיבות ועדת הפרויקטים העליונה לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים להחלטה.

6. באוגוסט 2012, עוד לפני שנשלחה התחייבות של יו"ר קק"ל לשעבר לראש המועצה האזורית חבל איילות בעניין אישור שני הפרויקטים, הודיע עוזר יו"ר קק"ל לשעבר למר ניצן על דבר אישור הפרויקטים. בעקבות זאת החל מר ניצן לפעול מול מרחב דרום לקידום תקצוב הפרויקטים וביצועם. לשתיים מהודעות הדוא"ל שמר ניצן והמרחב שלחו האחד לשני בנושא זה, כותבו יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר וסגן היו"ר לשעבר.

בנובמבר 2012 שלח יו"ר קק"ל לשעבר את ההתחייבויות בעניין שני הפרויקטים לראש המועצה האזורית חבל אילות, ובאופן החורג מהמקובל הוסיף יו"ר קק"ל לרשימה הקבועה של המכותבים בהתחייבות, שכללה בין היתר את היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר, גם את "מר מייק ניצן, חבר דירקטוריון קק"ל".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסר סגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר ליבוביץ', כי "לאחר שמר ניצן דיבר איתי בעניין, עשיתי מה שמתחייב מסגן היו"ר והמלצתי למר ניצן לפנות לגורם המקצועי כדי לאשר או לא לאשר הכנסת הפרויקטים לתכנית 2012. מאותו שלב של המלצתי זו לא הייתי מעורב פרט ליידוע כללי בנושא".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסר יו"ר קק"ל לשעבר: "מבירור שערכתי עם עוזרי לשעבר... בעקבות קבלת טיוטת [דוח הביקורת הנוכחית], עולה כי סגן היו"ר, מנחם ליבוביץ', הנציג הבכיר של הזרם הרפורמי, פנה אליו, וסיפר לו, כי חבר הדירקטוריון, מייק ניצן, מקיבוץ לוטן מתלונן על כך שיש דברים "תקועים" במרחב, וביקש לסייע. סגן היו"ר ביקש מ[עוזרי לשעבר]

לבדוק את הנושא, ולקדם את מה שטעון קידום. איני יודע כיצד הדברים טופלו, ולא עודכנתי בזמן אמת על כך. עוד טען היו"ר לשעבר כי כיו"ר קק"ל קיבל מאות הודעות דוא"ל מדי יום שבהם הוא הוזכר כמכותב לידיעה בלבד. מטבע הדברים ומגבלות הזמן הוא לא עיין ולא טיפל בהם באופן אישי.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסר עוזר היו"ר לשעבר כי בניגוד לאמור בתגובתו האמורה של יו"ר קק"ל לשעבר, הוא התבקש על ידי סגן היו"ר לשעבר רק למסור למר ניצן מידע באשר לסטטוס הפרויקט, וכך עשה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 מסר סגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר ליבוביץ': "לא זכור לי שפניתי אי פעם לעוזרו של היו"ר [לשעבר] בנושא אבל אפשרי שבשיחה שהתנהלה ביני בין היו"ר [לשעבר] ו/או העוזר ציינתי בפניהם דבר שנודע לי ונוגע לתנועה [הרפורמית] שמיתנה אותי לתפקיד. מאחר ומפלגת העבודה והתנועה הרפורמית היוו סיעה משותפת בהסתדרות הציונית נושאים משותפים עלו בשיחות מעין אלה ביני ובין היו"ר [לשעבר] וחבר עוזריו שתמיד השתתפו בשיבות אלה. עוזרי היו"ר [לשעבר] פעלו תמיד בשמו ובידיעתו".

7. באוגוסט 2014 חתם מר ניצן לראשונה על הטופס הסטנדרטי בעניין ניגוד עניינים, בלי לפרט זיקות או עיסוקים שלו שיש בהם משום ניגוד עניינים עם פעילותו בקק"ל.

8. בספטמבר 2015 הודיעה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי פרויקט פארק הצפרות נמצא בתכנון ועד אותו מועד שילמה קק"ל 250,000 ש"ח תמורת תכנון; וכי הקמת מבנה "אקו כיף" הסתיימה וקק"ל מימנה כ-700,000 ש"ח מעלות ביצועו.

9. בפגישה שהתקיימה באוקטובר 2015 מסר מר ניצן למשרד מבקר המדינה כי פרויקט הצפרות בקיבוץ הוא פרי יוזמה משותפת של מרחב דרום של מפ"ק ורשות שמורות הטבע והגנים, שהחלה עוד בשנת 2002, במסגרת קידום התיירות האקולוגית בלוטן. לטענתו, בגלל המספר הקטן של חברי הקיבוץ, לכל חבר יש תפקידים רבים. מר ניצן מסר כי בסמוך לשנת 2004 חבר הקיבוץ שעסק בקידום הפרויקט עזב את הקיבוץ, ובאותה עת התחיל מר ניצן לטפל בנושא של תיירות בקיבוץ. עקב נסיבות שונות והאתגרים שעמדו לפני היישוב, ביקשה הנהלת הקיבוץ ממר ניצן לעזור בקידום הפרויקט. לדבריו, לא היה מישהו אחר שיבצע זאת. הדבר התרחש במקרה בסמוך לתקופת מינויו של מר ניצן לדירקטור בקק"ל, בשנת 2004. מר ניצן ציין כי מעורבותו כפרויקטור מטעם הקיבוץ החלה כשחיפשו תקציבים ותורמים שיתרמו לפרויקט, והיא נמשכה גם במועד הביקורת כשהפרויקט בביצוע בסיוע קק"ל. מר ניצן ציין עוד כי היה ער לבעייתיות שיש בתפקידיו המקבילים בקיבוץ ובקק"ל בכל הנוגע לפרויקט ואף הבין את מורכבות המצב. לכן, לדבריו, הוא הקפיד להפריד ככל הניתן בין התפקידים. הוא מיעט להשתתף בשיבות ועדת מפ"ק, ובישיבות דירקטוריון קק"ל הצהיר לטענתו על מעורבותו בפרויקט והקפיד על קורטיות במפגשים עם העובדים במרחב דרום בעניין הפרויקט. מר ניצן מסר למשרד מבקר המדינה כי קק"ל נותנת עדיפות להשקעה באזורי הנגב והגליל ולא להשקעה באזורי הערבה, וציין כי הוא מבין את הבעייתיות שבקידום אזור הערבה



מעורבות בעל תפקיד
בכיר בפרויקט שהוא
מעוניין בקידומו, מבלי
שהעניין מוסדר כראוי,
עלולה ליצור חשש כי
מעורבות זו תשפיע
על הליך קבלת
ההחלטות לגבי
הפרויקט

באמצעותו לנוכח היותו דירקטור בקק"ל, אך הדבר היה מחויב המציאות בהתחשב בסיבות שלעיל.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 מסר מר ניצן: "בכל צעד שנקטתי בנוגע לקידום התכנוני, מקצועי או מימוני של הפרויקט, הקפדתי ליידע את חברי הנהלת הקק"ל וכל שאר הגורמים והגופים המעורבים בעניין [על מעורבותי בפרויקט] כדי להימנע מניגוד עניינים". בתגובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 הוסיף מר ניצן כי הוא וסגן יו"ר קק"ל לשעבר שימשו כנציגי הסיעה הרפורמית בדירקטוריון קק"ל, וכי לעתים תכופות דנו בין היתר בנושאים הקשורים לסיעה ולקק"ל, וזאת במסגרת מפגשים של כל חמשת חברי הסיעה ששמשו כנציגיה במוסדות הלאומיים. עם זאת, לדברי מר ניצן, הם תמיד פעלו לטובת קק"ל. מר ניצן מסר עוד בתגובתו כי במפגשים אלה עלו שאלות לגבי קידום פרויקטים של קק"ל בקיבוצי התנועה הרפורמית, ביניהם לוטן, וייתכן שבמהלך המפגשים דיווח לסגן יו"ר קק"ל לשעבר על הקורות בפרויקט לוטן. עם זאת, שב מר ניצן וציין כי הקפיד לנטרל את עצמו, ברמה של קביעת מדיניות, מעמדות השפעה בקק"ל על החלטות הקשורות ללוטן, והפריד בין היותו דירקטור בקק"ל לבין היותו מרכז התכנון ומנהל תיירות דאז של לוטן.

משרד מבקר המדינה מציין כי דיווח של בעל תפקיד על מעורבותו בפרויקט שיש לו עניין בו, אגב המשך טיפול בפרויקט, עשוי לנטרל בנסיבות מסוימות את החשש לניגוד עניינים אך בדרך כלל אינו מהווה נטרול מספק. מעורבות בעל תפקיד בכיר בפרויקט שהוא מעוניין בקידומו, מבלי שהעניין מוסדר כראוי, עלולה ליצור חשש כי מעורבות זו תשפיע על הליך קבלת ההחלטות לגבי הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר לסגן יו"ר קק"ל לשעבר, מר ליבוביץ', כי לאור זיקתו של מר ניצן לעניין, מן הראוי היה, כי מכוח חובות הזהירות והאמונים המוטלות עליו כנושא משרה בקק"ל, היה מפנה את מר ניצן לקבל חוות דעת משפטית שתבהיר האם זיקותיו לפרויקט ונסיבות המקרה מאפשרות לו לטפל בפרויקט מול קק"ל. משרד מבקר המדינה מעיר גם למר ניצן כי לא די היה בהודעתו על מעורבותו בפרויקט וכי היה עליו להימנע מלטפל בפרויקט עד לקבלת חוות דעת משפטית. מן הראוי היה כי חברי הנהלת קק"ל האחרים שעסקו בנושא והיו מודעים לזיקתו של מר ניצן לקיבוץ, ימנעו ממר ניצן את המשך טיפולו בפרויקט עם היוודע הדבר, עד לקבלת חוות דעת משפטית בנושא. כמו כן, על עוזר יו"ר קק"ל לשעבר היה להימנע ממתן סיוע ומידע למר ניצן לשם קידום הפרויקט כמתואר לעיל, שלא בדרך המקובלת לגבי כלל הפרויקטים.

אופקים - פארק נחל ותיקים

הפרויקט נועד לפיתוח העיר אופקים וליצירת קשר בינה ובין השטח הטבעי הסובב אותה באמצעות משיכת קהל מהמרכז המסחרי לאזורים הפתוחים. הפרויקט כולל,

בין היתר, הסדרת שבילים, עבודות ניקוי ושיקום, עבודות עפר וגינון, התקנת מתקני משחק ובניית טיילות. חלק מהפרויקט נמצא בשטחי יער של קק"ל.

בשנת 2010, בעת שניהלה את העיר ועדה קרואה⁸⁰, הגישה עיריית אופקים בקשה כי לקק"ל להשתתף במימון התכנון והביצוע של הפרויקט, והחלה בפעולות לגיבוש תכנית רעיונית לפרויקט בתיאום עם מרחב דרום של מפ"ק ועם רשות הניקוז שקמה-בשור.

1. בינואר 2012 נבחר מר יצחק דנינו לדירקטור בקק"ל מטעם אחד המחנות הפוליטיים בקונגרס הציוני⁸¹. באותה עת היה מר דנינו תושב העיר אופקים.
2. במאי 2012, לאחר תקופה ארוכה שבה נמשך הטיפול בבקשת עיריית אופקים למימון תכנונו וביצועו של הפרויקט בידי קק"ל, קיימו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר ביקור עבודה באופקים.

בביקור השתתפו מטעם עיריית אופקים, בין היתר, ראש הוועדה הקרואה, מנכ"לית העירייה ומר יצחק דנינו שצוין בפרוטוקול הביקור בתואר חבר דירקטוריון קק"ל. באותה עת לא שימש מר דנינו בשום תפקיד כלשהו בעירייה. בביקור נדונו כמה פרויקטים שהציעה העירייה, ובהם פארק נחל ותיקים. במהלך הביקור בירכו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר את מר דנינו בתפקידו כחבר דירקטוריון קק"ל, ציינו כי אופקים ראויה לכל סיוע, כי קק"ל השקיעה רבות בשנים האחרונות באופקים וכי הם מוכנים להמשיך ולסייע לעיר. היו"ר העמית לשעבר אף ציין בדבריו את פעילותו הרבה של מר דנינו למען אופקים. בסיום הדיון הודיע יו"ר קק"ל לשעבר בין היתר כי כמה פרויקטים בעיר, ובהם פארק נחל ותיקים, נכללים בסדר היום של ועדת השיפוט המרחבית.

באוקטובר 2015, במענה לשאלות משרד מבקר המדינה בנושא, מסר מר דנינו כי הוא לא יזם את הביקור או את השתתפותו בו. לדבריו הוזמן לביקור, אך לא זכר מי הזמין אותו - קק"ל או העירייה.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 ביקש יו"ר קק"ל לשעבר להבהיר כי כפי שאף עולה מסיכום הסיוע, אמירתו כי הפרויקטים באופקים מצויים על סדר יומה של ועדת השיפוט המרחבית התבססה על דבריהם של אנשי המקצוע של קק"ל.

80 ועדה שממנה שר הפנים כדי למלא את תפקידים של ראש העירייה ומועצת העירייה, או את תפקידה של המועצה בלבד, בהתקיים נסיבות המנויות בסעיף 143 בפקודת העיריות [נוסח חדש], שמעידות על תפקוד לקוי של העירייה. בשנים 2007-2010 עמדה בראשות העיר אופקים ועדה קרואה.

81 תנועת הליכוד העולמי.

3. ביוני 2012, חודש לאחר הביקור האמור, התקיים דיון בפרויקט בישיבתה של ועדת השיפוט המרחבית. בדיון זה השתתפו בין היתר ראש הוועדה הקרואה, מהנדס העיר ומר יצחק דנינו. גם בפרוטוקול ישיבה זו צוין מר דנינו בתואר חבר דירקטוריון קק"ל. במהלך הדיון חיווה מר דנינו את דעתו בדבר חשיבות הפרויקט ויתרונותיו. גם משתתפים אחרים בישיבה שיבחו את הפרויקט, ובסיכום הדיון המליצה הוועדה כי הפרויקט יובא לאישור ועדת הפרויקטים העליונה.

באוקטובר 2015, במענה לשאלות משרד מבקר המדינה בנושא, מסר מר דנינו כי הוא לא זוכר מי הזמין אותו לישיבה האמורה ומדוע הוזמן אליה אף שלא היה לו שום תפקיד בעירייה. לטענת מר דנינו, הוא השתתף בישיבה כדי לחלוק כבוד לפרויקט של קק"ל באופקים, בתור תושב אופקים וחבר דירקטוריון קק"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 חזר יו"ר קק"ל לשעבר ומסר כי הוא ובעלי תפקידים אחרים מלשכתו לא נטלו חלק בישיבות של ועדות שיפוט מרחביות, ולא היו מודעים לזהות המשתתפים בישיבות אלה ולתוכן.

4. ביולי 2012 אישרה ועדת הפרויקטים העליונה של קק"ל את השתתפות קק"ל בחלק א' של הפרויקט בעלות של כ-2.6 מיליון ש"ח (כ-46%) מתוך עלות כוללת של 5.7 מיליון ש"ח, בביצוע עצמי.

5. בספטמבר 2012 נבחר מר דנינו ליו"ר הנהלת סניף הליכוד באופקים ובכלי התקשורת התפרסמה ידיעה, לפיה עם היבחרו לתפקיד זה הודיע מר דנינו כי בכוונתו להתמודד לראשות עיריית אופקים.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2015 מסר מר דנינו כי ההחלטה להתמודד על ראשות העיר גמלה בליבו סופית במאי 2013, אז הודיע עליה באופן פורמלי ומחייב.

6. נמצא כי באופן החורג מהמקובל, בהתחייבות ששלח יו"ר קק"ל לשעבר בעניין פארק נחל ותיקים בנובמבר 2012 הוא הוסיף לרשימה הקבועה של המכותבים, שכללה בין היתר את היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר, גם את "מר יצחק דנינו, חבר דירקטוריון קק"ל".

7. בפברואר 2013 חתם לראשונה מר דנינו על הטופס הסטנדרטי בעניין ניגוד עניינים, בלי שנדרש לפרט זיקות או עיסוקים שלו שיש בהם משום ניגוד עניינים עם פעילותו בקק"ל.

8. באוקטובר 2013 נבחר מר דנינו לראש עיריית אופקים.

בפתח ישיבת דירקטוריון קק"ל בנובמבר 2013 בירך יו"ר קק"ל לשעבר את מר דנינו על בחירתו לראשות עיריית אופקים. במענה לכך הודה מר דנינו ליו"ר קק"ל לשעבר וליו"ר העמית לשעבר על התמיכה בו במהלך מסע הבחירות שלו לראשות עיריית אופקים. מר דנינו ציין: "אני חושב שהנוכחות שלי כאן, בדירקטוריון של [קק"ל], תרמה תרומה מכרעת להיבחרותי לראשות העיר. לקחתי את הנושא של קק"ל כחלק מהאג'נדה שלי ליום הבחירות וליום אחרי הבחירות. תושבי אופקים מצפים ממני לפרוע את הצ'ק הזה, אז תיקחו את זה בחשבון. אני חושב שאחד מהאתגרים הגדולים שלנו זה באמת האג'נדה של התיישבות ואופקים עונה על הדרישה הזאת".

מר דנינו מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר ובנובמבר 2015 כי אין ממש בדברים שאמר בישיבה כמתואר לעיל. לטענתו, מדובר ב"שפה פוליטית" שבה הודה "בבדיחות הדעת" לדירקטורים באופן ספונטני במענה לברכות שבירכו אותו, וכי כוונתו הייתה שהאג'נדה של קק"ל בדבר הפרחת הנגב ויישובי הפריפריה היא האג'נדה שבעזרתה יצליח להביא לצמיחת העיר אופקים. מר דנינו הדגיש כי לא ניצל את תפקידו בקק"ל לשם קידום הפרויקט, וטען כי לדעתו אנשי המקצוע בקק"ל החליטו לאשר את הפרויקט ללא קשר אליו.

9. בספטמבר 2015 הודיעה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי הפרויקט טרם תוקצב וכי מפ"ק נמצאת "בהיערכות לקראת כניסה לעבודה".

10. בתגובתו מאוקטובר 2015 מסר מר דנינו למשרד מבקר המדינה: "מעולם לא הסתרתי את זיקתי לעיר אופקים... בכל פגישה הוצגתי בשני כובעיי: חבר דירקטוריון קק"ל ותושב העיר אופקים... משהיה ברור וגלוי לכל הנוכחים בפגישות השונות שיש לי קשר לעיר אופקים - בהיותי תושב המקום ומי שמאמין ביישוב הפריפריה, הרי שאין בעצם נוכחותי ניגוד עניינים".

יצוין כי השתתפות בוועדת שיפוט מרחבית אינה חלק מתפקידיו של דירקטור בקק"ל, וכי מר דנינו אישר בפני משרד מבקר המדינה באוקטובר ובנובמבר 2015 כי במהלך כל פעילותו בקק"ל לא השתתף בישיבות של ועדות השיפוט המרחביות בעניין פרויקטים אחרים - בדרום או בכל אזור אחר, מלבד הישיבה שהייתה בעניין הפרויקט המדובר באופקים. משרד מבקר המדינה מעיר כי מעורבותו של מר דנינו אך ורק בפרויקט באופקים, מתוך מטרה לקדם את אישורו, כשמעורבות זו אינה חלק מתפקידו בקק"ל, יש בה טעם לפגם.



המקרים הפרטניים
בהם נמצאה מעורבות
של דירקטורים
בפרויקטים... נותנים
משנה תוקף לכך
שקק"ל חייבת לאמץ
כללים בדבר איתור
ניגודי עניינים והכנת
הסדרים למניעתם

משרד מבקר המדינה שב ומבהיר כי דיווח של בעל תפקיד על מעורבותו בפרויקט שיש לו עניין בו, אגב המשך טיפול בפרויקט, עשוי לנטרל בנסיבות מסוימות את החשש לניגוד עניינים אך בדרך כלל אינו מהווה נטרול מספק. מעורבות בעל תפקיד בכיר בפרויקט שהוא מעוניין בקידומו, מבלי שהעניין מוסדר כראוי, עלולה ליצור חשש כי מעורבות זו תשפיע על הליך קבלת ההחלטות לגבי הפרויקט. מהדוגמאות המובאות לעיל עולה כי בתקופה המבוקרת לא הוטמעה בקק"ל הדרך הראויה להתמודדות עם חשש לניגוד עניינים - היינו, הצהרה על זיקות וקבלת חוות דעת משפטית בדבר הדרך הראויה לפעול לנוכח קיומן של זיקות.

פעולות קק"ל לאחר קבלת הערות הביקורת

בתשובת קק"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015, במענה לממצאי הביקורת בנושא טיפולה בחששות לניגודי עניינים, היא מסרה כי "חוק החברות אליו כפופה [קק"ל] אינו קובע כל חובה ביחס לחתימה על הסדר ניגוד עניינים כמו גם לבדיקת ניגודי עניינים בפעילותם של דירקטורים. החוק מטיל על כל דירקטור את האחריות למעשיו [קק"ל] אינה אמורה להיות גורם השיטור העוסק בנושא". עם זאת הוסיפה קק"ל כי עם מינוי הדירקטוריון החדש בנובמבר 2015 היא החלה בהליך שעניינו הסדרת ניגודי עניינים של הדירקטורים.

לדעת משרד מבקר המדינה ניסיונה האמור של קק"ל לפטור את עצמה מאחריות לנעשה בין כותליה ובמשאביה, אינו במקומו. כאמור, מימון וביצוע פרויקטים בידי קק"ל היא פעילות ציבורית מובהקת של חלוקת תמיכות כספיות בסך של מאות מיליוני ש"ח, שמקורן בכספי ציבור, למטרות ציבוריות, ומספטמבר 2014 אף הוכר רשמית כי קק"ל היא חברה לתועלת הציבור. הביקורת בעניין הליכי קבלת ההחלטות לגבי פרויקטים בקק"ל בכלל, והמקרים הפרטניים בהם נמצאה מעורבות של דירקטורים בפרויקטים כמתואר לעיל בפרט, נותנים משנה תוקף לכך שקק"ל חייבת לאמץ כללים בדבר איתור ניגודי עניינים והכנת הסדרים למניעתם, כדוגמת המודל הרווח בעניין זה במינהל הציבורי, כדי להבטיח שהחלטות לא יתקבלו משיקולים זרים ותוך משוא פנים. מודל זה כולל הטלת חובה על כל בעלי תפקידים בקק"ל לדווח על עיסוקים, קשרים ועניינים אחרים שעלול להיווצר ניגוד עניינים בינם ובין תפקידם בקק"ל, והכנת הסדרים מפורטים שיבהירו לבעלי התפקידים כיצד עליהם לנהוג לאור ניגוד עניינים שנמצא. ככלל, ראוי שעם כניסתו של כל בעל תפקיד לקק"ל הוא ידווח על זיקותיו או פעילויותיו שעלולות לגרום לניגוד העניינים, ויחידת היעוץ המשפטי של קק"ל תכין עבורו הסדר ניגוד עניינים, ככל שהדבר יידרש.

בבדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 2016 עלה כי בעקבות הביקורת אמנם ננקטו בקק"ל צעדים להסדרת ניגודי עניינים. בין היתר, הועברה הרצאת היכרות וניתנו הסברים לשאלות חברי הדירקטוריון, הוכנו שאלונים לאיתור חשש

באוגוסט 2016... עדיין לא נערכו בקק"ל הסדרים כלשהם לניגודי עניינים

לניגוד עניינים והם נמסרו לדיקטורים ונושאי משרה נוספים בקק"ל לצורך דיווח, וכן החל הליך של השלמת מידע שחסר בקק"ל, בדבר תיאור סמכויות של בעלי תפקידים בה באופן המשקף את הפעילות היומיומית שלהם; דבר שנדרש כדי לזהות מוקדים ובעלי תפקידים העלולים להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים.

אולם הועלה כי באוגוסט 2016 ההליכים האמורים טרם הסתיימו, ועדיין לא נערכו בקק"ל הסדרים כלשהם לניגודי עניינים.



באוקטובר 2012 הפיצה החטיבה למשאבי אנוש ומינהל בקק"ל חוזר לעובדי קק"ל ובו צוין, בין היתר, כי "לא יהיה זה בלתי הגיוני לומר, כי עובדי הקק"ל עלולים להיתקל במצבים שבהם גורמים שונים יהיו מעוניינים לנצל את המידע המצוי בידי העובדים, או חלילה לנצל את הסמכויות הנתונות בידי העובדים, להפקת תועלת אישית או כספית של אותם גופים או אישים". לפיכך "עובדי הקק"ל נדרשים... לשמור בסודיות כל מידע אודות תכניות עתידיות, תכנון פרויקטים, תכנים של ישיבות פנימיות... חל איסור חמור להשתמש במידע המגיע אל עובדי הקק"ל מתוקף תפקידם לצרכים פרטיים שלהם או של קרובים או של גורמים חיצוניים... קיום קשרים, אישיים או עסקיים, בין עובדי קק"ל לבין דירקטורים [של קק"ל] בכל ענין הנוגע לעבודת קק"ל" הוא אסור בהחלט... אין להישמע לדיקטור בודד ו/או מס' דירקטורים בודדים, המתיימרים לתת לעובדים הנחיות או הוראות... הקשר היחיד שניתן לקיים בין עובדים לבין דירקטורים, הינו אך ורק כשהעובד מוזמן כנציג מקצועי לישיבות הדירקטוריון ו/או ישיבות ועדת הדירקטוריון, וכן אך ורק במהלך הישיבות" (ההדגשות במקור). בדצמבר 2013 הפיצה החטיבה למשאבי אנוש ומינהל בקק"ל חוזר רענון לעובדי קק"ל בנושא האמור.

מממצאי הביקורת עולה כי לעומת עובדי קק"ל, שבקרבתם הופץ המסר האמור בכתב, לא פעלה ההנהלה המצומצמת הקודמת להטמעתו בקרב הדירקטורים בקק"ל וליישומו הלכה למעשה. העתק של החוזר כלל לא נשלח לדיקטורים. יתרה מזו, בכמה מקרים נמצא כי יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ואחד משני סגני יו"ר קק"ל לשעבר (מר ליבוביץ') - מי יותר ומי פחות - יצרו תנאים שאיפשרו לדיקטורים לפעול מול עובדי קק"ל לקידום פרויקטים שהיה לאותם דירקטורים עניין בקידומם. משרד מבקר המדינה מעיר כי היה ראוי שחברי הנהלת קק"ל ודירקטורים בקק"ל יקפידו לשמור על דיני ניגוד העניינים ועל הימנעות של נושאי משרה ובעלי תפקידים ממעורבות בעניינים שיש להם זיקה אליהם. יצוין כי אין בביקורת זו כדי להטיל דופי בפרויקטים עצמם.

מבקרת הפנים של
קק"ל לא הכינה
מעולם דוח ביקורת
על פעילות ועדת
הפרויקטים העליונה
ועל תהליך קבלת
ההחלטות בעניין
פרויקטים של מפ"ק

נוכח המצב המתואר לעיל וחשיבותו, על קק"ל לסיים בדחיפות את הסדרת סוגיית ניגוד העניינים של בעלי התפקידים בה. כמו כן מן הראוי שקק"ל תידע את העובדים הנוגעים בנושאים שלגביהם ייקבעו הסדרים למניעת ניגוד עניינים, על אודות המגבלות שנקבעו בהסדרים, וזאת כדי להסיר מכשול תחת ידם. נוסף על כך, מן הראוי שקק"ל תביא את ההסדרים שייקבעו לידיעת ועדת הביקורת שלה - הפועלת לפי סעיף 345 לחוק החברות מכוח היוותה של קק"ל חברה לתועלת הציבור, ושמטפקידה לבדוק, בין היתר, את תקינות פעילות החברה ומוסדותיה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי מכוח חובת הנאמנות החלה על נושאי משרה בקק"ל, אם נודע להם על פעולה הנעשית שלא לטובת קק"ל, עליהם לדווח על כך. לפיכך כאשר נושא משרה בקק"ל מודע לקיומו של ניגוד עניינים של נושא משרה אחר בה, עליו להתריע על כך ולפעול לכך שהחלטות קק"ל יתקבלו באופן תקין וללא מעורבות של שיקולים זרים.

היעדר פיקוח ובקרה בקק"ל על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה

בקרה פנימית של גוף היא חלק בלתי נפרד מהמערך הניהולי שלו. הבקרה הפנימית אמורה להתבצע בעיקר בידי המנהלים במסגרת תפקידם, וכן בידי בעלי תפקידים ייחודיים. יעדי הבקרה הפנימית הם לקדם את פעילותו המסודרת, התקינה והיעילה של הגוף; לשמור על משאביו כדי למנוע בזבוז, ניהול לקוי ושימוש לרעה; ולהציג באופן נאות את נתוני הגוף לפני מוסדותיו המנהלים. בהיעדר בקרה פנימית עלולים להיווצר ליקויים חמורים ומשמעותיים בפעילותו של הגוף. כשנושאי משרה בגוף מתייחסים לבקרה הפנימית כגורם התורם להצלחתו ומשתמשים באמצעי עזר זה, קטנה ההסתברות להיווצרות ליקויים אלה.

מערכת הבקרה הפנימית של קק"ל בעניינים הנוגעים לפרויקטים של מפ"ק כוללת בין היתר את מבקרת הפנים של קק"ל (להלן גם - מבקרת הפנים), ועדת מפ"ק והדירקטוריון.

ביקורת הפנים בקק"ל

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מבקרת הפנים של קק"ל לא הכינה מעולם דוח ביקורת על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה ועל תהליך קבלת ההחלטות בעניין פרויקטים של מפ"ק - נושאים שהם כאמור משמעותיים בפעילותה של קק"ל.

היו"רים המשותפים של ועדת מפ"ק ניסו לקיים בקרה על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה, אך הדבר לא עלה בידם

בנובמבר 2014 הסבירה מבקרת הפנים למשרד מבקר המדינה כי היא משתדלת לבדוק נושאים חוצי-ארגון עם פוטנציאל לממצאים, וכי בפעילות ועדת הפרויקטים העליונה היא לא ראתה בעיה. מבקרת הפנים ציינה כי ההחלטות של ועדה זו מתקבלות לפי שיקול דעתם של הדירקטורים, ותהליך זה תקין לדעתה. עוד מסרה מבקרת הפנים כי מעולם לא עשתה ביקורת בנושא יישום האמנה בין מדינת ישראל ובין קק"ל משנת 1961.

ועדת מפ"ק

כאמור, ועדת מפ"ק היא ועדת משנה של דירקטוריון קק"ל האחראית למפ"ק. בשנים 2012-2014 עמדו בראשה שני יו"רים במשותף. ביולי 2012 הפיצה מזכירות דירקטוריון קק"ל מסמך הדן בתחומי פעילות של ועדות הדירקטוריון של קק"ל ובחלוקת האחריות ביניהן. במסמך צוין כי תפקידי ועדת מפ"ק הם, בין היתר: להנחות את הנהלת קק"ל בנוגע לגיבוש תכנית עבודה, יעדים ומטלות בתחומי פיתוח הקרקע, על פי מדיניות הדירקטוריון ובהתאם לאמנה בין קק"ל למדינה; לדון בתכניות העבודה, ביעדים ובמטלות בתחום פיתוח הקרקע כפי שהוגשו על ידי הנהלת קק"ל, ולהביא את המלצות הוועדה בעניין זה בפני הדירקטוריון; לדון בפרטי התקציב השנתי של מפ"ק, לקבוע אם לאשרו ולהביא את המלצותיה לפני ועדת הכספים של קק"ל לקראת הבאת התקציב לאישור סופי בדירקטוריון; לנהל מעקב שוטף אחר תכניות, ואחר ביצוע פעולות של מפעלי הפיתוח; ולקבל דוחות שוטפים על פעילות מפ"ק. מכוח סמכויותיה ואחריותה האמורים צריכה ועדת מפ"ק לפקח גם על פעילותה של ועדת הפרויקטים העליונה.

1. משרד מבקר המדינה העלה כי ועדת מפ"ק לא ביצעה בקרה על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה, ולא בחנה אם החלטותיה של ועדה זו עולות בקנה אחד עם מדיניות קק"ל בתחום פיתוח המקרקעין ועם תכנית הפיתוח שאישר דירקטוריון קק"ל. עוד הועלה כי ועדת מפ"ק לא בצעה בקרה גם על תהליך אישור הפרויקטים. נמצא גם כי ועדת הפרויקטים העליונה לא דיווחה לוועדת מפ"ק על דיוניה ועל החלטותיה.

כמתואר להלן, היו"רים המשותפים של ועדת מפ"ק ניסו לקיים בקרה על פעילות ועדת הפרויקטים העליונה, אך הדבר לא עלה בידם:

בישיבת ועדת מפ"ק באוגוסט 2012 ציין אחד משני היו"רים של ועדת מפ"ק, כי יש צורך בתיאום בין ועדת מפ"ק ובין ועדת הפרויקטים העליונה. הוא הסביר כי ועדות אלה פועלות בד בבד, ללא קשר ביניהן, וייתכן שהחלטות שמקבלת ועדת הפרויקטים העליונה אינן תואמות את סדרי העדיפויות שקובעת ועדת מפ"ק. בישיבה התקיים דיון בנושא, ואותו יו"ר הציע כי שני היו"רים של ועדת מפ"ק ייפגשו עם הנהלת ועדת הפרויקטים העליונה כדי "לסגור את מערכת התיאום וההלימה". היו"ר השני של ועדת מפ"ק, הציע לדווח לוועדת מפ"ק על כל החלטותיה של ועדת הפרויקטים העליונה. הישיבה הסתיימה בלא שהתקבלה החלטה בנושא.

בישיבה הבאה של ועדת מפ"ק באוקטובר 2012 ציין אחד משני היו"רים של ועדת מפ"ק כי שוחח עם יו"ר קק"ל לשעבר ועם היו"ר העמית לשעבר על הצורך בתיאום בין ועדת מפ"ק לוועדת הפרויקטים העליונה, שהועלה בישיבה הקודמת, וקיבל מהם "תשובות סבירות" בנושא. יו"ר קק"ל לשעבר הסביר בישיבה כי ועדת מפ"ק היא שקובעת את המדיניות, ואת הפרויקטים בוחרים הדרגים המקצועיים וההנהלה הפעילה הקודמת "שנמצאים בשטח, שרואים ושומעים ומתרחמים.. זה לא פשוט... כי הצרכים הם רבים". יו"ר קק"ל לשעבר טען כי העובדה שבישיבות ועדת הפרויקטים העליונה משתתפים כעשרים בעלי תפקידים, לרבות מנהלי מרחבים, חטיבות ואגפים, וכל אחד מהם יכול להתייחס לפרויקט ולחזות דעה בעניינו, מעידה על שקיפות מלאה.

בעקבות דברים אלה הציע אחד מהיו"רים של ועדת מפ"ק כי ועדת מפ"ק תדון בקריטריונים לבחירת הפרויקטים. יו"ר קק"ל לשעבר דחה הצעה זו באמרו, בין היתר, כי מפ"ק לא קבעה מעולם, לפחות לא בשש השנים האחרונות, "לא קריטריונים ולא שום דבר דומה לזה... אני חושב שזו גאווה לקרן קיימת לישראל לעבוד ממטולה עד אילת ואי אפשר שכל שנה ישנו קריטריונים כשיש פרויקטים שמתחילים השנה ויסיימו בעוד שלוש שנים". בתום דברים אלה הסתיימה הישיבה, ולא התקבלה בה שום החלטה בעניין תיאום כלשהו בין ועדת מפ"ק לוועדת הפרויקטים העליונה.

2. נמצא כי כל חברי ההנהלה הפעילה הקודמת כיהנו והיו בעלי השפעה גם בוועדת מפ"ק, שבין יתר תפקידיה היה לפקח על ההחלטות שקיבלו חברי ההנהלה הפעילה במסגרת ועדת הפרויקטים העליונה. יו"ר קק"ל לשעבר, שימש מתוקף תפקידו, לפי תקנון קק"ל, כחבר בכל וועדות הדירקטוריון למעט בוועדת הביקורת; סגן היו"ר לשעבר, מר גאל גרינוולד, מונה לחבר בוועדת מפ"ק; היו"ר העמית לשעבר שימש כחבר בוועדת מפ"ק בפועל, אף שספק אם מונה לכך כנדרש; וסגן היו"ר לשעבר, מר מנחם ליבוביץ', גם השתתף בישיבות ועדת מפ"ק על תקן של חבר, אף שלא מונה לתפקיד כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אילו כל חברי ההנהלה הפעילה הקודמת היו מתמנים לשמש כחברים בוועדת מפ"ק כנדרש, במסגרת ההליכים הנהוגים בקק"ל, הרי שמבחינה עקרונית ספק אם היה מקום לאפשר זאת. כהונה מקבילה זו יוצרת ריכוז סמכויות בידי מקבלי ההחלטות, באופן שעלול לפגוע ביכולתם של גופי הפיקוח למלא את תפקידם כהלכה ובאופן שמותיר את מקבלי ההחלטות בעניין פרויקטים ללא פיקוח של ממש. מן הראוי שוועדת הביקורת של קק"ל הפועלת לפי סעיף 345 לחוק החברות תשקול אם יש מקום להגביל את חברותם של חברי ההנהלה הפעילה בוועדת מפ"ק, כל עוד הם עוסקים בבחירת פרויקטים, ותביא בפני דירקטוריון קק"ל את מסקנותיה.



אופן פעילותה של
ועדת הפרויקטים
העליונה... הרכבה
וסמכויותיה לא הובאו
לדיון ולאישור
דירקטוריון קק"ל
במשך השנים, שלא
כראוי

בתגובתה מספטמבר 2016 מסרה קק"ל כי "מאז הקדנציה הנוכחית, אף אחד מחברי ועדת ההנהלה (המשמשת כוועדת הפרויקטים העליונה) אינו נמנה על חברי וועדת מפ"ק".

דירקטוריון קק"ל

הועלה כי אופן פעילותה של ועדת הפרויקטים העליונה - שהיא כאמור ועדה שהחלטותיה משפיעות באופן משמעותי ביותר על פעילות הפיתוח של קק"ל, הרכבה וסמכויותיה לא הובאו לדיון ולאישור דירקטוריון קק"ל במשך השנים, שלא כראוי.

עוד הועלה כי רק בשנת 2015 - כשוועדת הכספים ודירקטוריון קק"ל התבקשו כאמור לאשר בדיעבד תקצוב ל-176 פרויקטים שבשנים 2009-2014 הוצאו בשם קק"ל התחייבויות לגופים חיצוניים למימנם, בלי שהיה תקציב מאושר ליישומן, זאת על בסיס החלטות של ועדת הפרויקטים העליונה - נודע לכמה מחברי הדירקטוריון על עצם קיומה של ועדת הפרויקטים העליונה, ועל כך שהיא מקבלת החלטות ללא אמות מידה קבועות ובלי ששיבותיה מתועדות.

משרד מבקר מדינה מעיר כי מציאות זו שלדירקטורים הנושאים באחריות לפעילותה של קק"ל, לא נמסר מידע מהותי - יש בה כדי לפגוע ביכולתם לבצע כראוי את תפקידם.



פעילותה של קק"ל למימון ולביצוע של פרויקטים לפיתוח ולהכשרה של מקרקעי ישראל היא פעילות ציבורית המהווה למעשה מעין תמיכה כספית בגופים שונים במדינה - בעיקר רשויות מקומיות, שבתחום שיפוטם מתוכננים הפרויקטים להתבצע. המקור לתמיכות אלה הוא כספים שתרמו ותורמים יהודים לשם גאולת הקרקע ופיתוחה, ובעיקר רווחים המתקבלים מהשקעה של כספים אלה בקרקע. על כן הליכי האישור של פרויקטים כאמור והקצאת משאבים לביצועם צריכים להתבצע על פי העקרונות המנחים של עיקרי הכללים של המשפט הציבורי, ובין היתר בשקיפות, בהגינות וללא שיקולים זרים, אגב שמירת מאפייניה הייחודיים של קק"ל.



הליכי קבלת
ההחלטות... התאפיינו
בריכוזיות של יו"ר
קק"ל לשעבר והיו"ר
העמית לשעבר
בשלבם השונים של
קבלת ההחלטה וכן
בחוסר שקיפות
ובשיקול דעת נטול
מגבלות של ממש

מממצאי הביקורת עולה כי לכל הפחות בשנים 2012-2014 שנבדקו, לא מפ"ק הוא שקבע אילו פרויקטים תממן ותבצע קק"ל מתוך מאות הפרויקטים לפיתוח והכשרת מקרקעין ברחבי הארץ שהוגשו לקק"ל, אף שהוא הגוף המקצועי שהוקם כדי לעשות זאת, בתיאום עם המדינה, בהתבסס על מדיניות פיתוח והצעת תקציב שתאשר מועצת הפיתוח, כפי שנקבע באמנה. במקום זאת, בתהליך שהשתרש בקק"ל, נושאי משרה מועטים בה שנבחרו על פי מפתח פוליטי - יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר ושני סגני היו"ר לשעבר - הם שקבעו הלכה למעשה אילו פרויקטים קק"ל תממן ותבצע, באילו מקומות בארץ ובאילו תנאים.

בשנים 2012-2014 קיבלו נבחרים אלה של קק"ל מאות החלטות בנושא מימון וביצוע של פרויקטים בסך כולל של כ-900 מיליון ש"ח. הליכי קבלת ההחלטות הללו התאפיינו בריכוזיות של יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר בשלבים השונים של קבלת ההחלטה וכן בחוסר שקיפות ובשיקול דעת נטול מגבלות של ממש, לרבות מהבחינה התקציבית, בנוגע לדחייה או לאישור של פרויקטים, ובנוגע למתכונת התמיכה בכל פרויקט מבחינת כל אלה: שיעור השתתפותה הכספית של קק"ל במימון, המקור הכספי למימון (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. פעילות ציבורית חשובה זו נעשתה ללא פיקוח ובקרה פנימית של קק"ל וללא ביקורת חיצונית. מערכת הפיקוח והבקרה של קק"ל על הליכי קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים למפ"ק - הכוללת את הדירקטוריון, ועדת מפ"ק והמבקר הפנימי - כשלה.

בהיעדר פרוטוקולים של ישיבות ועדת הפרויקטים העליונה שבהן קיבלו חברי ההנהלה הפעילה הקודמת, ובייחוד יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, את ההחלטות האמורות, לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים להחלטותיהם המשמעותיות בנושא ומי השתתף בכל ישיבה; כמו כן, ההחלטות התקבלו בלא שנבחנו על פי אמות מידה כלשהן וללא השוואה סדורה בין חלופות. הניסיונות לקבוע אמות מידה לבחינת פרויקטים ולאישורם ולמסד הליך שבמסגרתו תדווח ועדת הפרויקטים העליונה לוועדת מפ"ק על החלטות שקיבלה, לא צלחו, בין היתר מאחר שיו"ר קק"ל לשעבר לא תמך בכך. יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר קבעו, ללא נימוקים ובלא לתעד את תהליך קבלת ההחלטות בנושא, אילו מהפרויקטים שבחן מפ"ק יידונו בישיבתה של ועדת הפרויקטים העליונה ומתי. ועדת הפרויקטים העליונה דנה בבקשות למימון פרויקטים שהתקבלו במישרין מגופים שקק"ל קבעה כי בקשותיהם יידונו רק אם יוגשו באמצעות רשויות מקומיות.

נמצא חוסר אחידות בשעור המימון של פרויקטים מאותו הסוג. בפרויקטים שנבדקו באקראי נמצא כי נעשו שינויים בהחלטות לגבי היקף המימון, מקורו או אופן הביצוע של הפרויקטים, באופן שהיטיב עם פרויקטים אלה לעומת אחרים. אישור השינויים נעשה בלי שצוינו הנימוקים לכך ובחריגה חוזרת ונשנית מהליכי האישור הנהוגים בקק"ל. בידי קק"ל אין מידע מרוכז ונגיש שבהתבסס עליו ניתן לבדוק את שכיחות התופעה. לגבי מקצת הפרויקטים שאושרו, לא שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר לגורמי החוץ שיזמו אותם, התחייבויות הכוללות הודעה על דבר אישור הפרויקטים בוועדת הפרויקטים העליונה ועל תנאי האישור; זאת בלא הנמקה.

זאת ועוד, חברי ההנהלה הפעילה הקודמת, ובעיקר יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, קיבלו את ההחלטות בעניין פרויקטים שונים בלי לוודא, כנדרש וכמצופה, כי הן אינן חורגות מהנקבע בהחלטת דירקטוריון קק"ל לגבי פעילות קק"ל לפיתוח מקרקעי ישראל, הן מבחינת מתן עדיפות לחבלי ארץ מסוימים והן מבחינת היקף התקציב שאושר לפעילות מפ"ק: 1. בשל היעדר נתונים ברורים, אין לדעת האם השקעותיה של קק"ל בפרויקטים שונים ברחבי המדינה בשנים 2011-2014 עמדו ביעד הגאוגרפי שביקש דירקטוריון קק"ל לקבוע בנושא. הדבר משקף ליקוי מהותי בניהול ובבקרה בקק"ל; 2. בהתבסס על החלטות שהתקבלו במסגרת של ועדת הפרויקטים העליונה, בשנים 2014-2012 שלחו יו"ר קק"ל לשעבר והיו"ר העמית לשעבר, בידיעת שני סגני היו"ר לשעבר, התחייבויות רבות לגופים שונים, ובהם רשויות מקומיות, למימון פרויקטים, בסך כולל הגדול במאות מיליוני ש"ח מסך התקציב של מפ"ק שאישר הדירקטוריון, זאת בלא הרשאה תקציבית הנדרשת בנוגע להתחייבויות מסוג אלה. אישור תוספת תקציב לפיתוח מקרקעין בידי קק"ל היא כשלעצמה ראויה. אולם אישור התקצוב בדיעבד של ההתחייבויות האמורות בוועדת הכספים ובדירקטוריון קק"ל מעיד על כשל ביכולתם של הדירקטוריון וועדותיו להתוות מדיניות ולקבוע את אופן פעילותה של ההנהלה הקודמת.

ביצוע הליכי החלטה ללא אמות מידה, ללא הנמקות וללא תיעוד עלול לפתוח פתח לשימוש במשאבים לפי נטיית הלב של מקבלי ההחלטות ובהתאם ליכולתם של הפונים לשכנע את מקבלי ההחלטות לקבל את בקשתם, שלא בהכרח באופן מושכל ומיטבי. היות וקק"ל היא גוף שחלק מנציגיו נבחרים על פי מפתח פוליטי, קיימת חשיבות להקפדה על קיומם של הליכי קבלת החלטות סדורים, מתועדים ומנומקים היטב, ובקרה על הליכים אלה. משרד מבקר המדינה מציין כי במצב זה של חוסר שקיפות והיעדר כללים ברורים ומובנים ונסיבות המאפשרות חריגות ושינויים ללא הנמקה, גם לא ניתן לבחון את האופן בו פעלו נושאי המשרה בקק"ל שהיו שותפים או מודעים להליך קבלת ההחלטות בנושא, ואת האופן בו קיימו את חובת הזהירות וחובת הנאמנות החלות עליהם מתוקף תפקידם. בניסיון לברר את העובדות, קיבל משרד מבקר המדינה תשובות סותרות מבעלי התפקידים שהיו מעורבים בהליכי קבלת ההחלטות, במסגרתן ייחסו את האחריות להחלטות האחד לשני או לצד ג'. בהיעדר פרוטוקולים, קשה לדעת בוודאות מי מחברי ההנהלה הפעילה הקודמת היה שותף באישור כל פרויקט, והתאפשר לגורמים הנושאים באחריות להחלטות לעמעם את זהותם. מצב זה הערים קושי על בירור העובדות לאשורן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של בכירי קק"ל בתקופה הנבדקת.

קק"ל לא קבעה נהלים בנושא אופן קיום הפגישות בין בעלי תפקידים בה לבין נציגיהם של גורמי חוץ. נמצא כי בתקופת הביקורת קיים מנכ"ל קק"ל סיורי שטח ופגישות לבחינת פרויקטים אשר רשויות מקומיות וגורמי חוץ אחרים ביקשו שקק"ל תשתתף במימונם ובביצועם, אך רוב הסיורים וכל הפגישות הללו לא תועדו בכתב, ולכן לא ניתן לדעת אילו פרויקטים נדונו בהם ומה נאמר או סוכם במהלכם. בכמחצית מהסיורים לא השתתפו גורמים מקצועיים ממפ"ק, ובשלושה מהם השתתפו דירקטורים שלא היו חברים בהנהלה הפעילה. לא ידוע מי השתתף בפגישות מלבד מנכ"ל קק"ל וראשי רשויות מקומיות. המנכ"ל לא דיווח על הסיורים והפגישות להנהלה הפעילה שלהנחיותיה הוא כפוף, ואף לא למנהל מפ"ק אשר הסיורים והפגישות נגעו כאמור לפעילות הגוף שבאחריותו.

מממצאי הביקורת עולה כי בקק"ל לא ננקטו צעדים של ממש לבדיקת ניגוד עניינים בין פעילות דירקטורים ונושאי משרה אחרים בה בכל הקשור לתחומי עיסוקו של מפ"ק ולנטרול חששות כאלה. נמצאו כמה מקרים בהם יו"ר קק"ל לשעבר, היו"ר העמית לשעבר, ואחד מסגני היו"ר לשעבר (מר ליבוביץ') - מי יותר ומי פחות - יצרו תנאים שאפשרו לדירקטורים להיות מעורבים בפרויקטים שהיה לאותם דירקטורים עניין בהם.

בתשובתה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה מסרה קק"ל כי ככל שהדבר תואם את דיני החברות ואת מסמכי היסוד של קק"ל, ובכלל זה את החובה להימנע מניגוד עניינים, אין כל מניעה לדעתה שדירקטורים בקק"ל יהיו מעורבים בקבלת החלטות פרטניות לגבי פרויקטים.

צמצום מעמדו של הדרג המקצועי (מפ"ק) והתעלמות מסדרי המשפט הציבורי והמינהל התקין בהליכי קבלת החלטות, הם חמורים...

לדעת משרד מבקר המדינה, אילו פעלה מועצת הפיתוח המשותפת לקק"ל ולממשלה, מתפקידה היה להסדיר את הליכי הבחינה והאישור של פרויקטים, ובין היתר לקבוע אמות מידה לאישור פרויקטים ולפקח על קבלת ההחלטות בנושא זה. מכל מקום בחלל שנוצר בשל אי-כינוסה של המועצה ובהיעדר הליכים סדורים ומתועדים לקבלת החלטות לבחירת פרויקטים, עיסוקם של דירקטורים בקק"ל, לרבות אלה השותפים בהנהלה הפעילה, בקבלת החלטות פרטניות בעניין פרויקטים, מעורר קושי. על הדירקטורים מוטלת החובה לקבוע מדיניות סדורה בנושא אישור פרויקטים, לרבות אמות מידה ונהלים לגבי הליכי קבלת ההחלטות בנושא, דבר שטרם נעשה במועד סיום הביקורת בנושא (יולי 2016), ועל הגוף הייעודי-מקצועי שהוקם לטפל בנושא - מפ"ק - לקבל את ההחלטות בעניין פרויקטים לפי אמות המידה והנהלים האמורים, בכפוף למגבלות ולכללים של המשפט הציבורי. מודל חלוקת עבודה זה, המקובל בתאגידים שונים, ראוי שיאומץ גם על ידי קק"ל, במיוחד נוכח העובדה כי עסקינן בפעילות ציבורית של הקצאת מאות מיליוני ש"ח לפרויקטים ציבוריים, ובהתחשב בכך שדירקטוריון קק"ל מורכב מנציגים של גופים פוליטיים.

העובדה שקק"ל, ארגון בעל מימד פוליטי מובהק, עוסקת בחלוקת תמיכות כספיות למערכת הציבורית (בעיקר, רשויות מקומיות), הופך את כללי המנהל התקין ואת עקרונות המשפט הציבורי למהותיים. בנסיבות אלה, צמצום מעמדו של הדרג המקצועי (מפ"ק) והתעלמות מסדרי המשפט הציבורי והמינהל התקין בהליכי קבלת החלטות, הם חמורים על אחת כמה וכמה. אי לכך על קק"ל לשנות הליכים אלה מהיסוד, ולהקפיד, בין היתר, כי:

1. החלטות בדבר הקצאת כספים למימון וביצוע פרויקטים תתקבלנה על פי אמות מידה ברורות וידועות מראש באשר לגופים שיהיו רשאים להגיש בקשות למימון וביצוע פרויקטים בידי קק"ל, דרכי ההגשה ומועדי ההגשה; באשר לאופן בחינת פרויקטים ובחירתם וקביעת סדרי העדיפויות ביניהם; באשר לשיעור המימון של פרויקטים מאותו הסוג; באשר למקור מימון ההשתתפות של קק"ל בעלות הפרויקט (תרומה, תקציב מפ"ק או שילוב של השניים); באשר לאופן ביצוע הפרויקט (ביצוע עצמי, פדיון או שילוב של השניים); ובאשר לשינוי החלטות.
2. ההיקף הכספי הכולל של הפרויקטים שמימנם יאושר בכל שנה, לא יחרוג ממסגרת התקציב המאושר של מפ"ק.
3. דירקטוריון קק"ל יקבע את זהות המשתתפים בוועדה שתעסוק בבחינת פרויקטים ובחירתם, את בעלי זכות ההצבעה בגוף זה ואת הקוורום המינימלי הנדרש לקבלת החלטות בו. הדירקטוריון יקבע גם את ההרכב וסדרי פעילותן של ועדות אחרות בקק"ל שיהיו בעלי סמכות המלצה בעניין פרויקטים, ככל שייקבעו ועדות כאלה.
4. הוועדה שתעסוק בבחירת פרויקטים בקק"ל תתכנס בתדירות שתאפשר בחינה ממשית של כל פרויקט והליך קבלת החלטות נאות לגבי דחייתו או אישורו ומודל התמיכה בו.

על קק"ל לסיים בהקדם את הליך גיבושו ואישורו של נוהל הפרויקטים

5. ההחלטות בדבר הפרויקטים שיועלו לדיון בוועדה שתעסוק בבחינת פרויקטים, לרבות פסילת בקשות על הסף, תתקבלנה לפי אמות מידה ברורות וידועות מראש.

6. מהלך הדיונים, ההנמקות, ההמלצות וההחלטות בעניין פרויקטים, יתועדו ויופצו למשתתפים בכל דיון.

7. קק"ל תמציא הודעות לגופים שהגישו בקשות למימון וביצוע פרויקטים, על אודות ההחלטות שהתקבלו בעניינם, לרבות תנאים שייקבעו. במקרה של דחיית בקשה למימון וביצוע פרויקט, יפורטו בהודעה נימוקי הדחייה. בעניין זה מוצע כי ההחלטות יפורסמו לציבור הרחב.

8. יקוימו הליכי פיקוח ובקרה שוטפים על הליכי קבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים לפרויקטים, בין היתר, באמצעות מתן דיווחים עיתיים על אודות ההחלטות שהתקבלו וביצוען.

על בעלי תפקידים בקק"ל שמקיימים פגישות וסיורים עם גורמי חוץ בעניין פרויקטים קיימים ופוטנציאליים, להקפיד כי בפגישות וסיורים אלה ישתתפו נציגי הדרג המקצועי של מפ"ק, לתעד אותם בתרשומת שתופץ למשתתפים וכן לדווח עליהם לגורמים רלוונטיים אחרים בקק"ל.

על בעלי תפקידים בקק"ל להימנע מלהיכנס למצב שבו הם עלולים להיות בניגוד עניינים, ואם יש בידם ספק בדבר הימצאותם במצב האמור עליהם לבקש חוות דעת משפטית בנושא מבעוד מועד. כאשר נושא משרה בקק"ל ער לכך שנושא משרה אחר בקק"ל נקלע למצב של ניגוד עניינים, הרי שעליו להתריע על כך מכוח חובת הנאמנות שיש לו כלפי החברה, ולפעול לכך שהחלטות קק"ל יתקבלו באופן תקין וללא שיקולים זרים.

על קק"ל לסיים בהקדם את הליך גיבושו ואישורו של נהל הפרויקטים, ולעגן בו, בין היתר, את הכללים בכל הנושאים המפורטים לעיל. את טיוטת הנוהל האמור יש להביא לדיון ואישור בדירקטוריון קק"ל וכן לידיעת ועדת הביקורת של קק"ל הפועלת לפי סעיף 345 לחוק החברות. ועדת הביקורת אמורה, בין היתר, לבדוק את תקינות פעילות החברה ולעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והדירקטוריון. מן הראוי שקק"ל תיתן פומבי לנהל הסופי במסגרת קול קורא שיפורסם לציבור הרחב, ותקפיד על יישום הנוהל.

בשנים האחרונות חל שינוי באופן שבו מנוהלים תאגידים בעולם המערבי וגם בישראל. השינוי מתאפיין במעבר לממשל תאגידי (CORPORATE GOVERNANCE), שעקרונותיו נועדו לשפר את סדרי הבקרה והפיקוח, להגביר את השקיפות, האמון וההגינות ולמנוע מבעלי עניין לקדם אינטרסים שלהם, תוך התבססות על קוד אתי ושימת דגש על האחריות האישית של מנהלי תאגידים.

ראוי אפוא שדירקטוריון קק"ל יוודא שבקק"ל מיושמים כראוי עקרונות הממשל התאגידי, לרבות באמצעות ביצוע בקורות נאותות הנדרשות לנוכח ממצאיו של דוח זה בכל הנוגע להליך אישור מימון וביצוע פרויקטים. סביר להניח שיהיה בכך כדי לתרום, בין היתר, לשיפור הבקרה על תפקוד הנהלת קק"ל ועל העברת מידע מהותי למוסדות המנהלים, ובכך לאפשר את תפקודה התקין של קק"ל.

הניהול הכספי של פעולות רמ"י במקרקעין שבבעלות קק"ל

כאמור, בהתאם לאמנה נמסרו מקרקעי קק"ל בנאמנות לניהולה של רמ"י. באמנה נקבע כי "כל עסקה במקרקעי ישראל תעשה [בידי רמ"י] בשם הבעלים הרשומים של אותם מקרקעים ובתורת סוכנים, וכל פירות אותם המקרקעים הם נכס בעליהם הרשומים". בחשבון קק"ל בספרי רמ"י נרשמים חיובים וזיכויים בגין ההכנסות וההוצאות שרמ"י מייחסת למקרקעין שבבעלות קק"ל.

דיווחי רמ"י לקק"ל

באמנה נקבע כי "רמ"י ימסור לבעלים הרשומים של מקרקעי ישראל, אחת לשלושה חודשים... דין וחשבון על ההכנסות וההוצאות בניהול מקרקעיהם. בהוצאות יכלול סכום קבוע שייקבע על ידי רמ"י, אם כאחוז מסוים מן ההכנסות ואם במכסה החלה על כל שטח אדמה מסוים. עם מסירת דין וחשבון כאמור, יראו כל יתרה המופיעה בו ליזכות [קק"ל], כחוב המגיע לה והעומד לפירעון מאת המדינה, וכל יתרה המופיעה בו לחובת [קק"ל], כחוב המגיע והעומד לפירעון ממנה למדינה".

בכל חודש מגישה רמ"י לקק"ל דוח על ההכנסות וההוצאות (עלויות פיתוח הקרקע, חלף היטל השבחה⁸² והשתתפות בהוצאות המינהליות של רמ"י) בגין ניהול מקרקעין בבעלות קק"ל. אולם בדצמבר 2014 מסרה קק"ל למשרד מבקר המדינה כי דיווח זה אינו מפורט דיו ולכן אינו מאפשר בקרה מלאה על כל החיובים והזיכויים הקשורים במקרקעין של קק"ל. כמו כן הסבירה קק"ל כי רמ"י אינה מאפשרת לה גישה למידע על זיכויים וחיובים של המדינה בגין ניהול מקרקעי המדינה בידי רמ"י, ובכך אינה מאפשרת לה לבדוק אם בטעות זוכתה המדינה בהכנסות בגין מקרקעין שבבעלות קק"ל.

חשבת רמ"י כתבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי "נוהלי העבודה הנוהגים ברמ"י לאורך שנים רבות הינם שקופים לקק"ל. קק"ל מקבלת מידי חודש דוח הוצאות והכנסות בגין עסקאות במקרקעי קק"ל. דוח זה נבדק באופן יסודי ע"י אנשי קק"ל ומאושר על ידם... לקק"ל יש נציגים בהנהלת רמ"י וכן חברים במועצת מקרקעי ישראל. טענות על חוסר שקיפות וטענות לעניין ההתחשבות נשמעות רק בשנים האחרונות".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 חזרה והדגישה קק"ל כי "הדוח אינו נבדק באופן יסודי על ידי אנשי קק"ל ואינו מאושר על ידם, מן הסיבה הפשוטה

82 תשלום של רמ"י לרשויות המקומיות במקום היטל השבחה, עבור עסקאות המבוצעות במקרקעין שבטיפולו. היטל השבחה הוא מס המשולם לרשות המקומית בגין עליית ערך מקרקעין, לנוכח שינוי תכנוני בקרקע.

שהדוח המועבר לידי קק"ל אינו מפורט דיו ואינו כולל את כלל הנתונים הנדרשים על מנת לבצע בדיקה רצינית ועניינית של החישוב שעורכת רמ"י. בתשובתה הוסיפה קק"ל דוגמאות למידע החסר.

כיוון שרמ"י מנהלת בנאמנות עבור קק"ל את מקרקעיה, עליה להקפיד להעביר לקק"ל באופן שוטף את מכלול הנתונים שעשויים להשפיע על היכויים והחייבים הנוגעים לניהול המקרקעין שבבעלותה ולאפשר לה לבצע בקרה שוטפת בנושא. בקרה כאמור אף עשויה לסייע לרמ"י לגלות טעויות בחישוביה במסגרת ניהול מקרקעי ישראל, במקרה שישנן טעויות כאלה, ולתקן אותן מיד.

ההתחשבנות בגין ניהול מקרקעי קק"ל בידי רמ"י

מנהל חטיבת מכלול המקרקעין של קק"ל מסר באוגוסט 2014 למשרד מבקר המדינה כי עד שנת 2006 קק"ל לא הקפידה לבדוק אם רמ"י זיכתה וחייבה אותה כדין במסגרת ניהול קרקעותיה. לעתים יחידת הכספים של קק"ל גילתה טעויות בחישובי רמ"י, וקק"ל פעלה לתיקונן עם רמ"י, אבל קק"ל לא ביצעה בדיקה שיטתית ויסודית בנושא זה.

בשנת 2006 הקימה קק"ל את יחידת "ממשק קק"ל-רמ"י". יחידה זו, המונה ארבעה עובדים, הוקמה כדי לבצע בקרה על פעולות רמ"י הנוגעות למקרקעין שבבעלות קק"ל, ובין היתר לבדוק את נכונות הסכומים שרמ"י חייבה וזיכתה את קק"ל בגינם. בעקבות טעויות שמצאה היחידה בחישובי רמ"י לגבי עסקאות שביצעה במקרקעי קק"ל בשנים 1993-2010, השיבה רמ"י לקק"ל בשנים 2010 ו-2011 סכום של כ-420 מיליון ש"ח.

על פי אומדני קק"ל המעודכנים לאוגוסט 2014, רמ"י חבה לה כ-2.86 מיליארד ש"ח בגין ניהול מקרקעיה - החוב הנומינלי נאמד בכ-1.12 מיליארד ש"ח, והריבית והפרשי ההצמדה בגינו נאמדו בכ-1.74 מיליארד ש"ח. לטענת קק"ל החובות מקורם בעיקר בטעויות של רמ"י בשיוך הכנסות בגין עסקאות בקרקעות לבעלים ובשיוך הוצאות חלף היטל השבחה לבעלים. באומדן החוב הכולל האמור נכלל גם סך של כ-450 מיליון ש"ח שהוא, לטענת קק"ל, ההצמדה והריבית על הכספים שרמ"י השיבה לה בעקבות דרישותיה מרמ"י בנוגע לטעויות העבר בהתחשבנות ביניהן.

במרץ 2015 כתבה קק"ל למשרד מבקר המדינה בנוגע לאומדן החוב האמור, כי "מדובר רק בחובות שידועים לקק"ל במסגרת ניהול המקרקעין ואפשרי שישנם חובות נוספים אשר אינם ידועים לקק"ל עקב חוסר מידע וסירוב רמ"י למסירת

מידע". יצוין כי בביאורים לדוחות הכספיים של קק"ל לשנת 2014 נכתב בעניין זה, כי "בגין חלק מהזיכויים והחובים הנ"ל נערכים על ידי שני הצדדים בירורים לבדיקת נכונות שיוכם למקרקעין שבבעלות קק"ל", וכי לקק"ל יש טענות "ביחס להוצאות בהן חויבה על ידי רמ"י". אמירות דומות נכללות בביאורים לדוחות הכספיים של קק"ל לשנת 2013.

באפריל 2015 הסבירה חשבת רמ"י למשרד מבקר המדינה, במענה לפנייתו, כי רוב הטעויות שנמצאו מקורן בשינויים בבעלות על הקרקע בעקבות הליכי פרצלציה⁸³ או הסדרי מקרקעין אחרים שבוצעו לצורכי שיווק. לדבריה, לעתים תהליכים אלה מתעדכנים במערכות המידע של רמ"י לאחר ביצוע השיווק וקבלת התשלום ולכן ההכנסה אינה נרשמת על שם הבעלים הנכונים. טעויות אחרות נגרמו, לפי הסברי החשבת, בעקבות תקלות במערכת המידע שברמ"י, שתוקנו כולן. החשבת ציינה, בין היתר, כי בבדיקה של אחת העסקאות נמצא שקק"ל קיבלה בטעות כספים בהיקף ניכר, בלא שהייתה זכאית לכך. בעניין הדיונים מול קק"ל, כתבה החשבת כלהלן:

"במהלך השנים האחרונות נערכו דיונים רבים [בין רמ"י לקק"ל]... הוסכם להקים צוות משותף שימפה את התהליכים העסקיים השונים ואת נקודות התורפה בהן עלולות לחול שגיאות בחלוקת ההכנסות וההוצאות, הוסכם לפעול במשותף לשיפור התהליכים על מנת למזער טעויות בעתיד. כמו כן, הוסכם לנסות במקביל להגיע להסכמה ביחס להתחשבות העבר... לאחר סיום עבודת הצוות בפגישה בדרג מנכ"לים - הציגה קק"ל דרישות כספיות חדשות בהיקף כ-3 מיליארד ש"ח, תגובת מנכ"ל רמ"י בדיון הייתה שהוא אינו יכול כלל לדון בדרישות כאלו והנושא יועבר להכרעת ראש הממשלה... עמדתה של קק"ל הינה כי יש לבצע בדיקה רטרואקטיבית של כל עסקאות קק"ל לתקופה לא מוגבלת של 20 שנה ויותר ותיקון הבעלות [בגין עסקאות שבוצעו] במידת הצורך. עמדתנו היא כי בדיקה כזו ככל שנידרש לה תחייב בדיקה רטרואקטיבית של כל עסקאות רמ"י (מדינה, [רשות הפיתוח] וקק"ל). משמעותה של אפשרות זו הינה שיתוק מוחלט של פעילות [רמ"י] למשך תקופה ארוכה. הערכתנו על סמך ניסיון רב הינה שבסופה של בדיקה כזו - במידה ותיערך - ההפרשים לטובת הבעלים השונים יתקזזו ברובם ובמידה ותיוותר יתרת זכות לאחד הבעלים היא תהיה זניחה ביחס להיקף הפעילות וההכנסות הכולל של אותו בעלים ובוודאי שתהיה זניחה ביחס לנזק העצום שייגרם לארגון ולמדינה כתוצאה מהסטת משאבי הארגון לבדיקות רטרואקטיביות".

עוד ציינה חשבת רמ"י במכתבה האמור כי היא סבורה ש"לקק"ל יש עניין לשמר טענות כנגד רמ"י בהיקף מיליארדי ש"ח כתוצאה משיקולים זרים שאינם רלוונטיים ליחסי קק"ל ורמ"י... [וכי רמ"י] עושה כל מאמץ על מנת שקק"ל תקבל את חלקה בקרקעות שלה".

רמ"י כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2015 כי הטיפול ב"נושא התחשבות העבר בין קק"ל למדינה... צריך לשקף פעולות מעשיות שאנו נוכל לעמוד בהם מבחינת תשומות כ"א שיידרשו לשם כך ומאידך לאפשר ללבן את המחלוקות הכספיות ככל שקיימות ממועד שיקבע בהסדר המתגבש".

83 חלוקה מחדש של יחידת מקרקעין משותפת לכמה בעלים, לחלוקת המיעודות לבניה, הניתנות לרישום בפנקסי המקרקעין.

יש פער ניכר בין
הערכה של קק"ל
לגבי יתרת החוב
שרמ"י חבה לה בגין
ניהול מקרקעי ישראל
במשך השנים ובין
הערכה של רמ"י
לגבי יתרתו של חוב
זה

קק"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי הטעויות של רמ"י "לטובת" קק"ל נמוכות ביותר ביחס לטעויות "שלרעת" קק"ל ואין בכך אלא ללמד עד כמה נדרשת העברת מלוא הנתונים לקק"ל. קק"ל הוסיפה כי התקלות במערכות המידע של רמ"י לא תוקנו, וכי הצוות המשותף המוזכר במכתבה של חשבת רמ"י הפסיק באופן חד-צדדי את פגישות העבודה בהוראת החשבת. קק"ל הסבירה גם כי "הבדיקה הרטרואקטיבית של העסקאות לא תשפיע כלל על התנהלות רמ"י ובוודאי שלא תביא לשיתוקה המוחלט, שכן כל שמבקשת קק"ל הוא לקבל נתונים שייבדקו על ידה. נתונים כאלה ניתן להעביר לקק"ל בזמן קצר ביותר וללא כל הכבדה על רמ"י... ניסיון העבר מלמד שבדיקת עסקאות שבוצעו בעבר, מגלה טעויות רבות לרעת קק"ל בסכומים ניכרים ביותר... קק"ל מבקשת לקבל נתונים על מנת לבדוק את נתוני העסקאות ולו ביקשה קק"ל לשמר טענות, לא הייתה מבקשת לבדוק את עסקאות העבר".

מהאמור לעיל עולה כי יש פער ניכר בין הערכה של קק"ל לגבי יתרת החוב שרמ"י חבה לה בגין ניהול מקרקעי ישראל במשך השנים ובין הערכה של רמ"י לגבי יתרתו של חוב זה. לדעת משרד מבקר המדינה, עצם קיומו של פער זה אינו תקין, והדבר מעיד על ניהול כושל של התחשבנויות בהיקפים של מיליארדי ש"ח ומעביב על קשרי הגומלין בין הצדדים. על קק"ל ורמ"י להמשיך לעשות כמיטב יכולתן כדי ליישב בהקדם את חילוקי הדעות לגבי הפער האמור.

המחלוקת בעניין חיוב קק"ל בהוצאות המינהליות של רמ"י

מהוראות האמנה לא ברור אם קק"ל נדרשת להשתתף בהוצאות המינהליות של רמ"י, ואם כן - באיזה היקף. זאת משום שבאחד מסעיפי האמנה נקבע כי המדינה תישא בהוצאות המינהליות של רמ"י, ואילו בסעיף אחר באמנה נקבע כי רמ"י תכלול בהוצאות שהיא מחייבת בהן את בעלי המקרקעין שבניהולה, סכום קבוע שייקבע על ידה.

נמצא כי בפועל עד שנת 2008 חייבה רמ"י את קק"ל בשיעור של 35% מההוצאות המינהליות שלה.

במשך השנים טענו יושבי ראש קק"ל כי חיוב קק"ל בהשתתפות בהוצאות המינהליות של רמ"י מנוגד לאמנה. לדבריהם, ייתכן שבעבר הייתה הסכמה בין קק"ל ובין רמ"י בנוגע להשתתפות קק"ל בהוצאות רמ"י, אולם הם טענו שבקק"ל אין הסכם כתוב בנושא, וכי גם רמ"י לא המציאה לקק"ל הסכם כזה.

במאי 2009 הושגה הסכמה בכתב בין קק"ל לרמ"י בדבר הפחתת שיעור החיוב של קק"ל בהוצאות המינהליות של רמ"י מ-35% ל-33% מההוצאות. אך גם לאחר מכן המשיכה קק"ל לטעון כי עצם החיוב שלה בהוצאות המינהליות של רמ"י אינו

על רמ"י להקפיד
ולהעביר לקק"ל
באופן שוטף את כל
הנתונים הדרושים לה
לצורך בקרה על
הדוחות שרמ"י
מעבירה לה

מתיישב עם האמנה. יצוין כי בשנים 2013 ו-2014 הסתכמה השתתפות קק"ל ב-33% מההוצאות המינהליות של רמ"י בסך של כ-111 מיליון ש"ח וכ-103 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה רמ"י כי החיוב של קק"ל בשיעור 33% "התבצע על דעת ובהסכמת הקק"ל". מאידך, כתבה קק"ל בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי קיימת מחלוקת בעניין "נשיאת קק"ל בהוצאות המנהליות של רמ"י".

נוכח אי-הבהירות של הוראות האמנה בנושא, ובהתחשב בטענות קק"ל האמורות, על קק"ל ורמ"י ליישב את המחלוקות ביניהן בנושא ולהגיע בהקדם לידי הסכמה בעניין שיעור ההשתתפות של קק"ל בהוצאות המינהליות של רמ"י ולתת להסדר זה ביטוי מתאים, מחייב וברור באמנה.



מממצאי הביקורת דלעיל עולה כי יש פער ניכר, בהיקף מיליארדי שקלים, בין הערכתה של קק"ל לגבי יתרת החוב שרמ"י חבה לה בגין ניהול מקרקעי קק"ל ובין הערכתה של רמ"י לגביו. גם תוצאה זו היא תולדה של כשל רב-שנים, חמור ויסודי בקיום הוראות האמנה. ניסיונות שעשו הצדדים החל בשנת 2006 לגשר על הפער ולהגיע לידי הסכמות לא צלחו. בהסכם שנחתם בין מדינת ישראל לבין קק"ל במהלך הביקורת, בנובמבר 2015, הגיעו הצדדים להסכמות לגבי אופן בחינת התחשבויות העבר בין רמ"י לקק"ל והסדרת חובות ככל שיימצא שיש כאלה. עם זאת, ההסכם מותיר פתח לצדדים שלא לקבל את תוצאות הבחינה שתעשה במסגרתו. לדעת משרד מבקר המדינה, יישוב המחלוקת בנושא זה חיוני לשמירה על תקינותם של יחסי העבודה השוטפים בין קק"ל לרמ"י, ועל כן עליהם לעשות כל שלאל ידם כדי להגיע בהקדם לידי הסכמה שתסיים את מחלוקות העבר. מצב הדברים האמור מדגיש את הצורך ביצירת מערך שיתופי בין שני הגופים ויישומו, באופן שיהיה בו כדי למנוע יצירת חובות בעתיד. מכל מקום, על רמ"י להקפיד ולהעביר לקק"ל באופן שוטף את כל הנתונים הדרושים לה לצורך בקרה על הדוחות שרמ"י מעבירה לה.



המועצה אינה פועלת
זה עשרות שנים...
בכך נמנע הפיקוח
הממשלתי על
פעילותו של מפ"ק
ובכלל זה על תכנית
הפיתוח של מפ"ק, על
תהליך גיבושה ועל
אופן ביצועה

היעדר פיקוח של המדינה על אופן יישום האמנה

אי-מינויו של שר האחראי ליישום האמנה

באמנה נקבע כי הממשלה תמנה שר ליישום האמנה (להלן - השר האחראי ליישום האמנה), אשר מנהל רמ"י יהיה כפוף לו. עוד נקבע באמנה כי שר זה יכהן כיו"ר מועצת רמ"י, וכי קק"ל תיוועץ בו לפני מינוי מנהל מפ"ק.

הוראות האמנה האמורות מלמדות על חשיבות ההסדרים שנקבעו באמנה ועל הצורך ליישםם כנדרש. הביקורת העלתה כי במשך השנים מונו שרים לתפקיד יו"ר מועצת רמ"י, אולם שרים אלה או אחרים לא מונו כאחראים לביצוע האמנה. עקב כך קק"ל מינתה על דעת עצמה את מנהל מפ"ק, בלא להיוועץ בנושא עם נציג מטעם הממשלה כנקבע באמנה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא מן הנמנע כי אילו מינתה הממשלה שר אחראי לביצוע האמנה, חלק מהליקויים שהועלו בביקורת זו היו מובאים לידיעתה ולטיפוליה של הממשלה מבעוד מועד ואפשר שחלקם אף היו נמנעים.

היעדר פיקוח של מועצת הפיתוח

לפי האמנה אחד מתפקידי המועצה הוא לפקח על פעולות מפ"ק ועל האופן שהוא מיישם את האמנה.

כאמור, המועצה אינה פועלת זה עשרות שנים. גם בכך נמנע הפיקוח הממשלתי על פעילותו של מפ"ק ובכלל זה על תכנית הפיתוח של מפ"ק, על תהליך גיבושה ועל אופן ביצועה. כמו כן ניטלה היכולת של מועצה זו להתריע על אי-קיום האמנה ולדרוש להסדיר את הבעיה. הועלה כי משרדי ממשלה רלוונטיים לא היו ערים לסמכות המדינה להיות מעורבת בהתוויית פעילותו של מפ"ק כפי שנקבע באמנה, וחלקם לא הכירו את פעילותו המגוונת והחשובה של מפ"ק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הסביר משרד החקלאות כי לפי החלטות מועצת רמ"י, הגוף המבצע מזה עשרות שנים עבודות של פיתוח קרקע לצורכי בנייה ברשויות מקומיות הוא רמ"י ולא קק"ל. בכך, לטענת משרד החקלאות, שינו קק"ל והמדינה - החברים במועצת רמ"י, את האמנה. משרד החקלאות הוסיף

וטען כי נוכח שינוי זה, מועצת הפיתוח כמו גם הביקורת הנוכחית שהתמקדה בפיתוח מקרקעי ישראל בידי קק"ל אינן רלוונטיות כיום.

תשובתו האמורה של משרד החקלאות משקפת התעלמות ממערך הפעילות של מפ"ק, שכן היא אינה מבדילה בין העבודות לפיתוח קרקע לצורכי בנייה - עליהן מופקדת רמ"י, לבין עבודות פיתוח הקרקע והכשרתה לשם קידום החקלאות, הגנה על איכות הסביבה, הביטחון ביישובים בקו העימות, התיירות, תרבות הפנאי ועוד - שבהן עוסק מפ"ק. כאמור, משרד החקלאות הוא היחיד מבין משרדי הממשלה שהאמנה העניקה לעומד בראשו, במישרין, סמכות להיות שותף מלא לקביעת תכנית הפיתוח של מפ"ק וכן סמכות להשפיע על המדיניות לפיה מפ"ק יבצע את פעולות הפיתוח וההכשרה בכל מקרקעי ישראל. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות על כך שבמקום לתקן את מחדליו רבי השנים בתחום ולנקוט פעולות שיבטיחו שההחלטות על פעילות הפיתוח של קק"ל במקרקעי ישראל יתקבלו באופן תקין, על פי העקרונות המנחים של עיקרי הכללים של המשפט הציבורי אגב מעורבות ופיקוח ממשלתיים והתחשבות בצורכי המדינה (לרבות צורכי משרד החקלאות), כקבוע באמנה, הוא מבקש לערער, בהתבסס על טעויות, על הלגיטימיות של הביקורת הנוכחית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 מסר המשרד לפיתוח הריפריה, הנגב והגליל כי הוא תומך בכך שמועצת הפיתוח תהיה פעילה והודיע כי למשרד יש "ידע וניסיון במשימות הפיתוח וההתיישבות בנגב ובגליל והוא מוכן ליטול חלק פעיל במועצה ובקביעת מדיניות הפיתוח של קק"ל".

ההסדר בין קק"ל למדינה משנת 2015

באוקטובר 2014 החליטה הממשלה⁸⁴ לתאם שיתוף פעולה בינה ובין קק"ל במסגרת פרויקטים לאומיים ולחייב את קק"ל על פי חוק⁸⁵ להעביר לתקציב המדינה כמיליארד ש"ח בשנת 2015 למימון תכניות פיתוח שונות, לפי מתווה שנקבע בהחלטה. כמו כן נקבע בהחלטה כי אם לא יצליחו קק"ל והממשלה לגבש הסדר בנושא השתתפות קק"ל בפרויקטים לאומיים, יבוטל הפטור ממס שממנו נהנית קק"ל (להלן - ההחלטה מאוקטובר 2014). החלטה זו לא יושמה בגלל פיזור הכנסת בדצמבר 2014.

בינואר 2015 הודיעה קק"ל לראש הממשלה, בנימין נתניהו על אי-חידוש האמנה בינה למדינה. בהודעה נכתב כי בהתאם לנקבע באמנה, תפקע האמנה בסוף יולי 2015, ולפיכך ממועד זה תנהל קק"ל בעצמה, ולא באמצעות רמ"י, את הקרקעות שבבעלותה. הטעמים להודעת קק"ל פורטו בפניות קודמות ששלחה לראש הממשלה באוגוסט ובאוקטובר 2014, ועיקרם - טענות בדבר הפרת הוראות האמנה בידי המדינה.

ביוני 2015 הטילו ראש הממשלה ושר האוצר על מר אבי גבאי, השר להגנת הסביבה דאז (להלן - שר הג"ס לשעבר), לרכז את עבודת המטה הנדרשת נוכח ההודעה האמורה של קק"ל ולהציג להם את המלצותיו בנושא. שר הג"ס לשעבר קיים מגעים עם קק"ל ונציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובעקבות כך גובש מסמך עקרונות ליישוב המחלוקות בין המדינה וקק"ל (להלן - מסמך העקרונות). במסמך העקרונות נקבע כי הוא יהיה תקף בתנאי שהממשלה וההסתדרות הציונית העולמית יאשרו אותו.

באוקטובר 2015 אישרה הממשלה⁸⁶ את מסמך העקרונות הכולל הבנות בין המדינה לקק"ל, בין היתר לגבי הסוגיות האלה (להלן - החלטת הממשלה מאוקטובר 2015):

1. פרויקטים סביבתיים - בשנים 2016-2021 תקצה קק"ל סכומים שונים כמפורט במסמך העקרונות, למימון פעילויות שמטרתן שמירת הטבע והגנה על איכות הסביבה, כפי שיוסכם בין שר האוצר, השר להגנת הסביבה ויו"ר קק"ל. בשנת 2016 נאמד הסכום בכ-190 מיליון ש"ח.
2. מימון פרויקטים לאומיים - בשנת 2016 תעביר קק"ל למשרד האוצר כמיליארד ש"ח, למימון פרויקטים לאומיים העולים בקנה אחד עם מטרות קק"ל ובהתאם למעמדה כבעלת קרקעות. הסכום האמור ישמש, בין היתר, למימון תשתיות תומכות דיור ולמימון פעולות להגדלת היצע הדיור. בשנים 2017-2021 תעביר קק"ל סכום שייקבע על פי נוסחה שצוינה במסמך העקרונות - שבה יובא בחשבון הסכום שקיבלה קק"ל בשנה הקודמת ממכירת קרקע, בניכוי סכום הוצאותיה והסכום שתקצה לפרויקטים סביבתיים. כמו כן תוקם ועדה משותפת לקק"ל ולמדינה שתחליט לאילו פרויקטים לאומיים יוקצו הכספים (להלן -

84 החלטה מס' 2047 של הממשלה מ-7.10.14.

85 חוק התכנית הכלכלית לשנת 2015 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014.

86 החלטת ממשלה מס' 563 מ-11.10.14.



קביעת המתווה
במסמך העקרונות
היא צעד חשוב
ליצירת התאמה
מחודשת בין צורכי
המדינה ומטרותיה ובין
פעילות הפיתוח של
קק"ל, לקיום
המעורבות של
המדינה, אשר נזנחה
במשך השנים



הוועדה למיזמים לאומיים). חברי הוועדה יהיו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יו"ר קק"ל ומנכ"ל קק"ל. קק"ל תנהל בעצמה את תקצוב הפרויקטים הלאומיים.

3. חובות עבר - לגבי חובות שקק"ל טוענת שהמדינה חבה לה, תתבצע בדיקה מקצועית בדרך שתוסכם בין המדינה לקק"ל, ואם אכן יימצא שיש חובות, תחזיר אותם המדינה לקק"ל באחת או יותר מהדרכים האלה: שיעורם יתווסף לביצוע פעולות משותפות כפי שיוחלט במסגרת הוועדה למיזמים לאומיים; העברת מקרקעין מהמדינה לקק"ל; פירעון כספי של החובות. הדרך שבה יוחזר החוב, אם אכן יתברר שיש חוב כזה, תיקבע בהסכמה בין המדינה לקק"ל.

4. האמנה - תוקף האמנה יוארך בשנתיים נוספות, עד אוגוסט 2017 (להלן - תקופת הביניים), בתיקונים המתחייבים ממסמך העקרונות. בתוך חודשיים ממועד אישור מסמך העקרונות, יקימו הממשלה וקק"ל צוות משותף, וזה יבחן את הרלוונטיות של האמנה ואת השינויים הנדרשים בה, כדי שהיא תשקף את צורכי המדינה וקק"ל בהווה ובעתיד. הצוות יגיש לשר האוצר, בתוך שישה חודשים מיום הקמתו, דוח מפורט בנושא.

5. שיווק קרקעות בידי קק"ל - במהלך המשא ומתן על חידוש האמנה ינהלו רמ"י וקק"ל ניסוי שבו קק"ל תתכנן ותשווק, בהתאם למדיניות הממשלה ורמ"י, קרקעות שבבעלותה.

עוד נקבע במסמך העקרונות כי הוראותיו יעוגנו בהסכם מפורט שייחתם בין המדינה לקק"ל. בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2015 הוטל על שר האוצר ועל שר הג"ס לשעבר לפעול לחתימת הסכם כאמור. יצוין כי באוגוסט 2015 אשררה הממשלה את החלטתה מאוקטובר 2014. במסמך העקרונות, שאושר כאמור בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2015, נקבע כי אם יגיעו קק"ל והמדינה לידי הסכם מחייב, תבטל הממשלה את הליך החקיקה שנדרש ליישום ההחלטה מאוקטובר 2014.

קביעת המתווה במסמך העקרונות היא צעד חשוב ליצירת התאמה מחודשת בין צורכי המדינה ומטרותיה ובין פעילות הפיתוח של קק"ל, לקיום המעורבות של המדינה, אשר נזנחה במשך השנים, בפעילות הפיתוח של קק"ל ולהסדרת חובות עבר בין הגופים. אולם לדעת משרד מבקר המדינה לא די במתווה זה, והוא היה טעון השלמה והסדרה, בין היתר בנושאים מרכזיים אלה:

1. במתווה חסרה התייחסות לכמה עקרונות שפורטו בחוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיוני 2014 בנושא "מימון פרויקטים לאומיים בידי קק"ל - קביעת סדרי עבודה"⁸⁷ (להלן - חו"ד המשנה ליועץ מש"ש מיוני 2014). בין היתר, המתווה לא התייחס לכך שהליך הקצאת הכספים לפרויקטים לאומיים וסביבתיים "חייב להסתיים בהחלטת ממשלה המבוססת על קריטריונים ברורים לקביעת הפרויקטים ולחלוקת התקציב בין הפרויקטים הלאומיים שייבחרו... [וכן] על מנת להבטיח שקיפות, טוהר מידות והיעדר ניגוד עניינים, הליך קביעת הקריטריונים וחלוקת הפרויקטים ילווה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנעשה לגבי כל החלטת ממשלה". למעשה, המתווה אינו קובע כלל אמות מידה כלשהן לבחירת הפרויקטים הלאומיים והסביבתיים שיבוצעו ולחלוקת התקציבים בין הפרויקטים שייבחרו, ואף לא מצוין בו הצורך בקביעתן של אמות מידה כאלה. כמו כן, במתווה לא צוינו החובה שהליכי ההחלטות בנוגע לפרויקטים יהיו שקופים, והחובה שההחלטות יתקבלו לפי סדרי העדיפויות שתקבע הממשלה במסגרת תקציבה.

2. לפי המתווה, לאחר העברת כספים לפרויקטים לאומיים וסביבתיים, עדיין תיוותר בידי קק"ל האפשרות להחליט בנושא מימון וביצוע של פרויקטים מכספים שיוותרו בידה. אולם המתווה אינו עוסק בהסדרה הדחופה הנדרשת בנושא זה, בין היתר בתקופת הביניים, אף שנמצאו בו ליקויים ניכרים כמתואר בדוח ביקורת זה. בין השאר יש להקפיד כי גם ההחלטות על מימון וביצוע פרויקטים כאמור יתקבלו בתיאום עם המדינה וכי המדינה תפקח על ביצוען, וזאת בכדי לוודא שההליכים הנוגעים לפרויקטים אלה יתבצעו בקק"ל בהתאם לכללי מינהל תקין ולפי אמות מידה ברורות ושקופות, בהליך מקצועי ומבוקר.

מפאת חשיבות הנושא, בטרם הסתיים גיבוש ההסכם, הציג משרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 לפני שר האוצר, שר הג"ס לשעבר, רמ"י, אגף תקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, משרד המשפטים וקק"ל את הסוגיות המהותיות שלעיל החסרות במתווה. משרד מבקר המדינה העיר לגורמים האמורים, כי בעת גיבוש ההסכם המפורט יש להסדיר סוגיות אלה, וכי הסדרת סוגיות אלה צריכה להיות תנאי לקביעתו של ההסכם כמחייב.

בנובמבר 2015 אישרה הממשלה בקשה של שר הג"ס לשעבר לבצע שינויים במתווה שנקבע במסמך העקרונות, כמפורט להלן:

1. הסכום שתעביר קק"ל למדינה בשנים 2017-2021 - בגין כל השנים האמורות תעביר קק"ל למדינה עבור מימון פרויקטים לאומיים סכום קבוע של מיליארד ש"ח; 20% מסכום זה ישמשו למימון מיזמים ירוקים. המיליארד ש"ח יוקצו במלואם בשנת 2017, ובשנים 2018-2021 לא תידרש קק"ל להקצות סכומים נוספים. לפי המתווה הקודם היה על קק"ל להעביר למדינה מדי שנה בשנה

סכום שייקבע על פי נוסחה שבה הובאו בחשבון בין היתר רווחי קק"ל ממכירת קרקע. בדברי ההסבר להחלטה צוין כי מטרת השינוי היא למנוע חילוקי דעות ביישום הנוסחה ולהגביר את הוודאות לשני הצדדים לגבי הסכום שיועבר.

2. הרחבת זכותה של קק"ל לשווק את קרקעותיה - הממשלה וקק"ל יפעלו לאישור החלטה במועצת רמ"י, ולפיה תוכל קק"ל לתכנן ולפתח חמישה מתחמי קרקע שבבעלותה, במקום שניים עד שלושה מתחמים על פי הנקבע במסמך העקרונות ולשווק מתחמים אלה במשותף עם רמ"י.

3. קביעת הוראות לעניין האישור הממשלתי של הפרויקטים שיתקצבו בעקבות ההסכם עם קק"ל - על הוועדה למיזמים לאומיים לקבל את החלטותיה במועד שיאפשר לעגן אותן בחוק התקציב השנתי בעת אישור התקציב בממשלה. אם הדבר לא ייעשה - יובא לאישור הממשלה מאגר המיזמים שנדונו בוועדה, ומהם ייבחרו המיזמים שייכללו לאחר מכן בתקציב המדינה. על נציגי הממשלה בוועדה להעלות מיזמים לדיון בוועדה רק לאחר שהתייעצו עם המשרדים שהמיזמים מצויים באחריותם.

בהמשך החודש (נובמבר 2015) חתמו המדינה וקק"ל על ההסכם המפורט והמחייב, ובו נקבע בין היתר מנגנון להסדרת חובות עבר, ועוגנה חובתה של קק"ל להעביר למדינה 2.19 מיליארד ש"ח עבור השנים 2016-2021.

משרד מבקר המדינה מברך את קק"ל והמדינה על שהצליחו להגיע להסכמות החשובות שעוגנו בהסכם המפורט; ואולם הוא מצר על העובדה שהן לא ניצלו הזדמנות היסטורית זו כדי להבטיח את מניעת הישנותם של הליקויים המשמעותיים שהועלו בביקורת הנוכחית בכל הנוגע להליך קבלת החלטות לחלוקת הכספים לפרויקטים. כאמור ליקויים אלה הוצגו לפני הצדדים לפני חתימת ההסכם. בכך למעשה הותירה המדינה בידי ראשי קק"ל את הבחירה אם לנקוט דרך פעולה שבה יוקצו כספים לפרויקטים על פי עקרונות המינהל התקין של המשפט הציבורי או להמשיך ולנקוט דרך פעולה שבה מוקצים כספים לפרויקטים ללא אמות מידה, ללא הנמקות, ללא תיעוד וללא פיקוח ובקרה בתוך קק"ל ומחוצה לה, כפי שהיה בתקופה שבה עוסק דוח ביקורת זה.

זאת ועוד, ההסכם המפורט הגדיל את הפוטנציאל לליקויים גם מחוץ לתחומי קק"ל, מאחר שהוא נתן גם לוועדות המשותפות לנציגי הממשלה וקק"ל שיוקמו מכוח ההסכם, את האפשרות לקבוע לבדן את סדרי עבודתן, בלי לחייבן באופן מפורש לקבל את החלטותיהן לגבי אופן חלוקת הסכום שתעביר קק"ל למדינה (2.19 מיליארד ש"ח) על פי העקרונות שפורטו בחו"ד המשנה ליועמ"ש מיוני 2014, ובלי לקבוע מנגנון פיקוח על פעילות ועדות אלה.

בבדיקת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה בפברואר 2016 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר כי חלוקת הסכום של מיליארד ש"ח שקק"ל אמורה להעביר למדינה בגין שנת 2016 לא תידון בוועדה למימון מיזמים לאומיים, מאחר שלפי חוק תקציב המדינה שאושר לשנה האמורה, מדובר בכסף שישולם עבור פרויקטים קיימים של המשרדים הרלוונטיים, שכבר נכללים בתכניות העבודה המאושרות שלהם. עוד מסר

אגף התקציבים כי הוא מקווה שכך ייעשה גם לגבי 800 מיליון ש"ח שקק"ל אמורה להעביר למדינה בשנת 2017 למימון פרויקטים לאומיים. אגף התקציבים מסר גם כי ההצעות של קק"ל ומשרדי האוצר והגנת הסביבה לגבי מימון וביצוע של פרויקטים סביבתיים הוגשו לוועדה למימון מיזמים סביבתיים, והיא אמורה להחליט בעניין חלוקת תקציב של 390 מיליון ש"ח לפי סדרי עבודה שתיקבע לעצמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כתב משרד ראש הממשלה כי בהתאם להסכם בין המדינה לקק"ל "הוקם צוות משותף לממשלה ולקק"ל לבחינת האמנה, כך שזו תשקף את צרכי המדינה וקק"ל בהווה ובעתיד".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 מסר שר הג"ס לשעבר כי המשימה ליישב את המחלוקות בין המדינה לקק"ל הוטלה עליו כאמור כחודש לפני פקיעת תוקף האמנה, וכי במצב זה העיקר היה לייצר אמון מחדש בין הגופים, וזאת לדבריו אחרי עשרות שנים של ריבים מיותרים. השר הסביר: "תפישתי היתה שבמצב הדברים בין הגופים אין שום דרך להגיע להסכמות על אמנה מחדשת ולכן האסטרטגיה הייתה לבנות תהליך שייצר אמון ויאפשר בהמשך, שהצדדים חיוביים יותר לגשת למו"מ על האמנה החדשה. לצד זה, בזמן זה על קק"ל לגלות רצון טוב ויקר ולהקצות סכום עתק של כ-2 מיליארד ש"ח לפרויקטים משותפים. את שני היעדים הללו השגתי. המטרה הראויה של הניהול התקין של קק"ל וקירובה להליכים מקובלים בגופים ציבוריים לא הייתה חלק מהמנדט".

בביקורת הועלה כי ביוני 2016 עדיין לא קיימת הסדרה לגבי הקמת מנגנון משותף לקק"ל ולמדינה שיהיה בו כדי למנוע יצירת חובות.

משרד מבקר המדינה שב ומתריע לפני המדינה וקק"ל כי על מנת להבטיח שקק"ל תגשים כהלכה את ייעודה העיקרי - פיתוח והכשרה של מקרקעי ישראל - ועל מנת שהפעילות המשותפת של קק"ל והמדינה בנושא זה תתבצע כראוי, עליהן להסדיר ולקבוע באופן מפורש הליך של קבלת החלטות למימון פרויקטים הן בקק"ל והן בפורומים המשותפים לקק"ל ולמדינה, שינוהל על פי עיקרי הנורמות של המינהל התקין של המשפט הציבורי, ובין היתר בשקיפות, בהגינות, על פי אמות מידה ברורות וללא משוא פנים, כאמור בהמלצות דוח הביקורת הנוכחי ובחוו"ד המשנה ליועמ"ש מיוני 2014. על המדינה וקק"ל להקפיד כי ההחלטות יתקבלו בהתאם להליך כאמור שייקבע ויעוגן בנהלים, להסדיר מנגנוני בקרה על הליך זה ולהנהיג מנגנון משותף למניעת יצירת חובות עתידיים. כל זאת הן לגבי תקופת הביניים והן לגבי התקופה שלאחריה.



בלי להכריע בשאלת
חידוש האמנה
כשלעצמה, לדעת
משרד מבקר המדינה
על הממשלה לתת
את הדעת למציאות
בה גוף שאינו
ממשלתי קובע לבדו
מדיניות בתחום כה
חשוב - פיתוח
מקרקעין במדינה

אם האמנה אכן תתבטל ועקב כך תתבצע היפרדות בין קק"ל למדינה בנוגע למקרקעין, מוצע כי הממשלה תפעל למען הגעה להסדר חלופי מוסכם, וכי במסגרת הסדרת המחויבויות ההדדיות שיעוגנו בהסדר זה, תבטיח הממשלה בין היתר את מעורבותה בקביעת מדיניות הפיתוח של מקרקעי ישראל, לרבות מקרקעי קק"ל, ותפקח על ביצועה. אם האמנה תחודש, סבור משרד מבקר המדינה כי על ממשלת ישראל לוודא שבמועצת הפיתוח או בגוף חלופי יכהנו נציגים של משרדי ממשלה העוסקים בפיתוח, הכשרה וייעור של קרקע. כדי שפיתוח מקרקעי ישראל ייעשה באופן יעיל ומיטבי, על מועצת הפיתוח או הגוף החלופי שייקבע לגבש מדיניות פיתוח מקרקעין שתתבסס על בחינת כלל צורכי הייעור, הפיתוח וההכשרה של הקרקע ולקבוע יעדים וסדרי עדיפויות מבחינת הסוגים והאזורים של הפיתוח. כמו כן, עליהם להיות מעורבים באישור התקציב של פעילות הפיתוח לרבות בקביעת חלוקת התקציב בין תחומי הפיתוח השונים וסדרי העדיפויות שלהם וכן בבקרה על ביצוע התקציב; ולפקח על פעולות מפ"ק בין היתר באמצעות הבטחת קיומם של נהלי עבודה. על הממשלה להטיל על אחד השרים להיות אחראי, בין יתר תפקידיו, לביצוע האמנה.

בלי להכריע בשאלת חידוש האמנה כשלעצמה, לדעת משרד מבקר המדינה על הממשלה לתת את הדעת למציאות בה גוף שאינו ממשלתי קובע לבדו מדיניות בתחום כה חשוב - פיתוח מקרקעין במדינה - שיש בו כדי להשפיע באופן ניכר על תחומים חשובים אחרים, כגון התעשייה, התשתיות, החקלאות, איכות הסביבה, התיירות והדיר. על כן נחוצה פעולה שתוביל לשיתוף הממשלה בתחום זה אגב שמירת מאפייניה הייחודיים של קק"ל והיעדים המפורטים במסמכי היסוד שלה.

סיכום

על קק"ל להשתמש
בזכויות ובחובות
הכרוכות בניהול
הכספים שבידיה,
באחריות יתרה,
בשקיפות ותוך
הקפדה על נורמות
מוגברות של מינהל
תקין

מאז הקמתה בשנת 1901 לקרן הקיימת לישראל (קק"ל) תרומה היסטורית להגשמת החזון הציוני של ההתיישבות בארץ. פעילותה אחרי הקמת המדינה נועדה בעיקר לפיתוח הקרקע והפרחתה. ממשלת ישראל, המופקדת על קרקעות המדינה ואשר מרבית המקרקעין בישראל הם בבעלותה, התקשרה בשנת 1961 עם קק"ל באמנה המסדירה את הטיפול בכל מקרקעי ישראל. העקרונות שקבעו קק"ל והמדינה באמנה היו אמורים להניח את הבסיס למערך נרחב ומשמעותי של קשרי גומלין ופעולות שיימשכו שנים ויסייעו לפיתוח מקרקעי ישראל בידי קק"ל. דוח זה מציג כשלים מהותיים שנוצרו בשל המחדל רב השנים של אי-קיום קשרים ופעולות כאלה כנקבע באמנה.

בדצמבר 2015, לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת, מינתה קק"ל צוות שמטרתו לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת ולהטמיעם בקק"ל עד סוף שנת 2016. בחודשים שלאחר מכן, ועוד לפני פרסום דוח ביקורת זה, נקטה קק"ל צעדים לתיקון ליקויים המתוארים בו. ואולם ליקויים משמעותיים שהועלו בביקורת זו טרם תוקנו ועל קק"ל להשלים את מלאכת התיקון בהקדם. מן הראוי כי ועדת הביקורת של קק"ל, הפועלת מתוקף היותה של קק"ל חברה לתועלת הציבור, תבדוק במסגרת סמכויותיה, כי קק"ל מתקנת את הליקויים המפורטים בדוח זה. על רשויות המדינה המוזכרות בדוח זה מוטלת החובה לנקוט את כל הפעולות הנדרשות לתיקון הליקויים הנוגעים אליהן.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת ליבה של רשות התאגידים במשרד המשפטים, האמונה על הפיקוח על פעילותן של חברות לתועלת הציבור, לליקויים שעלו בביקורת זו לגבי פעילותה של קק"ל, על מנת שהרשות תבחן את האפשרות לטפל בעניינים המצויים בתחומי סמכותה.

בפעולות נקודתיות לתיקון הליקויים שצוינו בדוח ביקורת זה, אין די. האינטרס הציבורי מחייב כי המדינה וקק"ל ישנו ללא דיחוי ובאופן שורשי את דפוסי פעולתן בנושאים האלה:

1. על קק"ל לשנות את התרבות הארגונית הנוהגת בה ולהטמיע בקרב מנהליה את העובדה כי הכסף שהם מנהלים הוא ממונו של אחר - העם היהודי בארץ ובתפוצות - שנאסף במרביתו באופן וולונטרי. קק"ל משמשת מאז הקמתה נאמן של העם היהודי, ומכוח האמנה גם נאמן של המדינה בנושא פיתוח מקרקעי ישראל. על כן על קק"ל להשתמש בזכויות ובחובות הכרוכות בניהול הכספים שבידיה, באחריות יתרה, בשקיפות ותוך הקפדה על נורמות מוגברות של מינהל תקין. הפרת האיזון בין הדרג הפוליטי בקק"ל לבין הדרג המקצועי שבה במסגרת הליכי קבלת החלטות בדבר הקצאת עשרות ואף מאות מיליוני ש"ח לפרויקטים ציבוריים מדי שנה, כפי שהועלתה בביקורת הנוכחית - היא בבחינת "דגל שחור", ועל קק"ל לשנות בדחיפות ומן היסוד דרך פעולה זו. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח הגידול שחל במספר הדירקטורים הפעילים בהנהלת קק"ל במהלך ביצוע הביקורת.



... נוכח חשיבות
פעילותה הציבורית
של קק"ל, ועל מנת
לוודא שהיא תמשיך
בתנופת העשייה
באופן תקין, יעיל
ומיטבי... יש להחיל
את ביקורת המדינה
על כל תחומי
פעילותה, ויפה שעה
אחת קודם

2. קק"ל מגייסת כספים כבר יותר ממאה שנה לשם פיתוח קרקעות במדינה והגשמת חזון ההתיישבות בארץ. על ממשלת ישראל להטמיע את העובדה כי מוטלת עליה האחריות לוודא כי הקצאת כספי הציבור מקופתה של קק"ל, תתבצע למען פיתוח הארץ באופן תקין וכיאות, בתיאום ובשותפות הולמים עם צרכי המדינה - כל זאת, בשים לב למאפייניה הייחודיים של קק"ל וליעדים המפורטים במסמכי היסוד שלה. אחריות זו מקבלת משנה תוקף מאחר שמכוח האמנה פועלת קק"ל בכל מקרקעי ישראל.

בשל זיקת ביקורת מוגבלת עסקה הביקורת הנוכחית בקק"ל רק בתחום של פיתוח הקרקע, שלגביו בוצעה כאמור הסדרה כללית שבאה לידי ביטוי באמנה. הליקויים החמורים שהועלו לגבי דרך פעולתה של קק"ל בתחום ראשון זה שבוקר על ידי מבקר המדינה, מלמדים על הצורך הדחוף בביקורת חיצונית ניכרת גם על פעולותיה האחרות. יובהר כי אין בממצאי דוח זה כדי להטיל דופי בפעולה הרב של קק"ל למען פיתוח הארץ ובחשיבות המשך פעילות זו. משרד מבקר המדינה הביע דעתו, דווקא נוכח חשיבות פעילותה הציבורית של קק"ל, ועל מנת לוודא שהיא תמשיך בתנופת העשייה באופן תקין, יעיל ומיטבי, כי יש להחיל את ביקורת המדינה על כל תחומי פעילותה, ויפה שעה אחת קודם.

בשנים האחרונות נעשו מספר ניסיונות ממשלתיים, שלא צלחו, להחיל את ביקורת המדינה על קק"ל. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בסמוך לסיום גיבוש דוח ביקורת זה, אישרו מוסדותיהם המוסמכים של קק"ל ושל ההסתדרות הציבורית העולמית, נוסח של טיוטת הסכם בין קק"ל לבין הממשלה להחלת ביקורת המדינה על קק"ל לפי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה⁸⁸. בהמשך לכך, הובאה בישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 20.11.16 הצעת החלטה לממשלה לפעול, בהסכמת קק"ל, להחלת ביקורת המדינה על קק"ל, ולאצול לראש הממשלה את הסמכות לחתום על הסכם עם קק"ל לשם החלת ביקורת זו, בתיאום עם מבקר המדינה. להצעה צורפו טיוטת ההסכם שאישרה קק"ל וכן מכתביהם של מבקר המדינה ושל יו"ר קק"ל המצדדים בחתימת ההסכם ומברכים עליו. אולם ההצעה לא התקבלה, ולפי החלטת הממשלה, הנחה ראש הממשלה להקים צוות בהרכב של ארבעה שרים ומזכיר הממשלה "אשר יבחן ויגבש דרכים להגברת השקיפות והביקורת על פעולותיה המינהליות של הקרן הקיימת לישראל וזאת מבלי לפגוע ביכולתה של קק"ל לממש את יעדיה הלאומיים וליישם את המטרות שלשמן היא קיימת. המלצות הצוות יובאו לראש הממשלה".

88 בסעיף זה נקבע: "ואלה הגופים (בחוק זה - גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר: ... (6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה".

ביצוע השינויים הנדרשים בדרך פעולתן של קק"ל והממשלה נוכח ממצאי דוח זה, והחלת ביקורת המדינה על כל פעולותיה של קק"ל, יסייעו להגברת אמון הציבור בה ויתרמו לחוסנה של קק"ל ולהבטחת פעילותה ותרומתה הייחודית, לרווחת העם היהודי, תושבי מדינת ישראל והדורות הבאים.