

חברת "פארק אריאל שרון"

פעולות הביקורת

בחברת "פארק אריאל שרון בע"מ" נעשתה ביקורת על כמה נושאים הנוגעים לפעילותה, ובהם: תכנון ותקצוב, קרקעות הפארק והשימוש בהן, מוסדות החברה, ניהול סיכונים, פעולות החברה בכל הנוגע להתמוטטות מצוק חוף היס התיכון, קליטת עובדים ובחירת מתכנן לגשר בפארק. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות, במשרד האוצר, במשרד להגנת הסביבה, ברשות מקרקעי ישראל ובמשרד הפנים.

היבטים בפעילות חברת פארק אריאל שרון

תקציר

משנת 2005 קיבלה הממשלה כמה החלטות הנוגעות להקמת פארק מטרופוליני שישתרע על שטח גדול (כ-8,000 דונם) בלב גוש דן. בהחלטת ממשלה מאפריל 2005 נאמר כי "לאור ההכרה בחשיבות הלאומית הרבה שיש לשמירה על השטחים הירוקים, מברכת הממשלה על אישור תוכנית המתאר המחוזית, תמ"מ 3/5, שעניינה הקמת פארק איילון אשר ישמש כ'ריאה ירוקה' במטרופולין תל אביב ויועד לתועלת כלל הציבור למטרות פנאי ונופש לדור זה ולדורות הבאים".

בהתאם להחלטה זו ולהמלצת צוות מקצועי בין-משרדי נקבע בהחלטת ממשלה 4416 מנובמבר 2005 כי תוקם חברה ממשלתית¹ לתועלת הציבור (להלן - החברה) בבעלותה המלאה של המדינה, אשר תעסוק בתכנון, בפיתוח, בניהול ובתחזוקה של הפארק. עם הקמת החברה בשנת 2006 היא נקראה "פארק איילון בע"מ", ובפברואר 2008 שונה שמה לחברת "פארק אריאל שרון בע"מ". השר האחראי לפעילות החברה הוא השר להגנת הסביבה (להלן - השר להג"ס). בפברואר 2009 החליטה הממשלה להכיר בצורך החיוני לקדם את הקמת פארק אריאל שרון (להלן גם - הפרויקט) כדי למלא את הצורך בשטחים פתוחים לרווחת הציבור ולהנחות את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ואת מינהל מקרקעי ישראל² לתת עדיפות לביצוע הפעולות הנדרשות להקמת הפארק.

1 כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות).
2 במרץ 2013 הפך מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל כמוסדר בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2013 - יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפעילות החברה. בדיקות השלמה ובירורים נעשו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), במשרד האוצר, במשרד להג"ס, ברשות מקרקעי ישראל ובמשרד הפנים. עדכונים בוצעו עד אוקטובר 2013.

עיקרי הממצאים

תכנון ותקצוב

1. בפברואר 2011 החליט דירקטוריון החברה שיש לבחור מחדש את ועדת התכנון של הדירקטוריון, מאחר שהוועדה הקודמת כבר לא פעלה באותה עת. נקבע שהוועדה תעסוק, בין היתר, ב"חשיבה תכנונית לטווח ארוך... [וב]קביעת סדרי עדיפויות לתכנון... של מיזמים". אולם באוקטובר 2013 נמצא כי הוועדה עדיין לא התכנסה כלל. דירקטוריון החברה, שהכיר בחשיבות הקמתה של ועדת התכנון ופעילותה, לא וידא שהוועדה מתכנסת ופועלת בהתאם ליעדים שנקבעו לה.

2. רק בשנת 2011, כחמש שנים לאחר הקמת החברה, ובעקבות החלטה של הדירקטוריון שהחל לכהן בשנת 2010, החלה החברה לגבש תכנית אסטרטגית לקידום הפרויקט. במועד סיום הביקורת עדיין לא קיבלה התכנית את אישור השר להג"ס, אשר משמש כאמור כשר האחראי לפעולות החברה, ועדיין לא הובאה לדיון בממשלה לצורך אישורה. יצוין כי אישור התכנית האסטרטגית והתכנית הרב-שנתית שאמורה להתבסס עליה הוא מרכיב משמעותי החיוני להצלחת הפרויקט.

במסמכי ההחלטות של ישיבת הדירקטוריון שבה הוחלט לאמץ את אחת החלופות שהוצגו לדירקטוריון במסגרת התכנית האסטרטגית לא ניתן ביטוי כלשהו לעובדה שאימוץ חלופה זו אינו עולה בקנה אחד עם תכנית המתאר המחוזית ושלשם מימוש מלא שלה יידרש שינוי בתכנית המתאר. ביצוע שינוי בתכנית המתאר בעיצומו של הליך ההקמה של הפרויקט עלול לגרום לעיכוב רב בהשלמת הפרויקט.

3. החברה לא העבירה, כנדרש בהסכם בין משרד האוצר למשרד להג"ס ממאי 2012, דיווחים על ביצוע התקציב לאגף התקציבים במשרד האוצר אלא רק למשרד להג"ס. משרד האוצר לא התריע לפני החברה על אי-הגשת הדיווחים.

באוקטובר 2013 עדיין לא נחתם בין המדינה לחברה הסכם תקצוב חדש לשנת 2014 ולשנים שלאחר מכן. חוסר ודאות לגבי תקצוב פרויקט בהיקף כזה אינו תקין ועלול להקשות על החברה לבצע כראוי את תפקידה.

4. במסגרת התהליכים שקיימה החברה משנת 2011 לקראת קבלת ההחלטה החשובה והמהותית בדבר החלופה המועדפת מבין החלופות השונות שהוצעו בתכנית האסטרטגית, לא התקיים תהליך של שיתוף הציבור בבחירת החלופה המתאימה, אף שהדבר יכול היה לסייע בקבלתה של ההחלטה.

קרקעות הפארק והשימוש בהן

1. באוקטובר 2013 מנכ"ל המשרד להג"ס, מנהל רשות מקרקעי ישראל והממונה על התקציבים במשרד האוצר עדיין לא הגישו לשר להג"ס, לשר הבינוי והשיכון ולשר האוצר, כנדרש בהחלטת ממשלה מפברואר 2009, תכנית פעולה כוללת ומפורטת להקמת הפארק.

2. על אף החלטות הממשלה בדבר הצורך לקדם את העברת שטחי הפארק לידי החברה, עד אוקטובר 2013 העבירה רשות מקרקעי ישראל לחזקת החברה רק כ-1,800 דונם (כ-40%) מהשטחים שלגביהם קיבלה החברה הרשאה לתכנון בהסכם שחתמה עם הרשות.

3. החברה ביצעה שתי עברות על חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965: ביצוע בלא היתר של עבודה הטעונה היתר - "בניית תוספת בניה, מרפסת העשויה עץ בשטח של כ-20 מ"ר", ושימוש בלא היתר במקרקעין הטעון היתר ובאופן החורג מתכנית "שימוש במבנים קיימים למשרדי חב' פארק אריאל שרון".

4. על פי מכתב לרשות מקרקעי ישראל מספטמבר 2008, שעליו חתומים מנהל אגף נכסי העירייה בעיריית תל אביב-יפו והמנכ"ל דאז של החברה, הסכימה החברה לוותר לטובת איגוד ערים דן לתברואה (להלן - האיגוד) על הזכויות על הגז שנצבר בהר חירייה שבתחום הפארק (להלן - ההר או הר הפסולת). לא נמצא בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון כי ההסכמה של החברה לוותר על הזכויות האמורות בכל שטחי ההר דווחה במפורש לדירקטוריון החברה וקיבלה את אישורו.

5. אף שלפי הסכם ההרשאה שנחתם בנובמבר 2009 בין החברה לרשות מקרקעי ישראל החברה רשאית לפעול לניקוז ולניצול של הגז בשטחי ההר שהועברו לרשותה, ממשיך האיגוד להפיק גז לא רק בשטחים שהוקצו בהסכמה לעיריית תל אביב-יפו אלא בכלל השטחים שבהר. בין החברה לאיגוד יש מחלוקת בנוגע לתוקפה של הסכמת החברה לוותר על הזכויות על כל הגז שבהר, כפי שנכתב במכתב האמור מספטמבר 2008. חיוני להסדיר מחלוקת זו לנוכח העובדה שהחברה נושאת באחריות לגז אך לא נהנית מהזכויות שמקורן בשימוש בו.

בין החברה לאיגוד מתקיים משא ומתן לקראת חתימה על הסכם בעניין הסדרת שיתוף הפעולה ביניהם לגבי ההיבטים הבטיחותיים הקשורים בהפקת הגז, הנמצאים באחריותה הבלעדית של החברה. לדברי החברה, בהסכם המתגבש יש כמה סעיפים "המלמדים על העברת נטל האחריות בשאיבת הגז לאיגוד". אולם באוקטובר 2013 עדיין לא נחתם הסכם כאמור, ואין ודאות כי הסעיפים האמורים בנוסח המוצע ייכללו בהסכם שייחתם.

מוסדות החברה

1. תקנון החברה ולפיו מספר חברי הדירקטוריון "לא יפחת מ-6 ולא יעלה על 12" אינו עולה עם החלטת ממשלה מנובמבר 2005 ולפיה על דירקטוריון החברה למנות 12 דירקטורים. משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי ראוי להסדיר זאת וכי חשוב שבהרכב הדירקטוריון יישמר האיזון בין הגופים השונים שנציגיהם אמורים לכהן בו.

מיוולי 2010 עד אוקטובר 2013 לא כיהנו בדירקטוריון יחד יותר משמונה דירקטורים. באוקטובר 2013 כיהנו בדירקטוריון רק ארבעה חברים. ממרץ 2013 לא מכהן בחברה גם יו"ר דירקטוריון קבוע. בהיעדר נציגות בדירקטוריון של משרדי הממשלה ושל ראשי רשויות מקומיות כנקבע בהחלטת הממשלה נפגעים מבנה הדירקטוריון והאיזונים השונים בו, אשר נקבעו בהחלטה האמורה.

2. כבר בדצמבר 2010 העלתה החברה את הצורך בשיפוי נושאי המשרה בחברה בגין סיכונים אפשריים לזיהום שמקורם בהטמנת הפסולת בעבר בשטחי ההר, אך באוקטובר 2013 עדיין לא הסתיים הטיפול בעניין חשוב ורגיש זה.

3. בהחלטת הממשלה מנובמבר 2005 ובתקנון החברה נקבע, בין היתר, שלדירקטוריון החברה תהיה מועצה ובה יכהנו 26 חברים שימנו השר להג"ס ושר האוצר, והוא יהיה חייב להתייעץ עמה בעניינים מסוימים, כגון בענייני תכניות פיתוח ומתאר, תקציב שנתי ותכניות רב-שנתיות. מאוגוסט 2010 לא מכהן במועצה שום חבר, ולמותר לציין שהיא לא התכנסה ולא מילאה את תפקידיה. אי-ביצוע החלטת הממשלה בנושא על ידי השרים הממנים, החברה ורשות החברות אינו תקין.

ניהול סיכונים

1. באוקטובר 2013 עדיין לא השלימה החברה ביצוע של סקר סיכונים מקיף על פי הנחיות רשות החברות, ופעילותה בנושא עד המועד האמור הסתכמה בכך שמבקר הפנים של החברה הכין בשנת 2009 סקר סיכונים לקביעת יעדי הביקורת ובכך שבשנים 2011 ו-2012 היא פעלה לבדיקה ולאתור של סיכונים שמקורם בהר הפסולת. דירקטוריון החברה לא התווה מדיניות לניהול הסיכונים ולא מינה מנהל סיכונים כנדרש. כמו כן לא הוכן נוהל בדבר ניהול הסיכונים בחברה.

2. בפברואר 2011 הזמינה החברה מחברה חיצונית סקר סיכונים לבדיקת הסיכונים האפשריים - מהבחניה הבטיחותית, הבריאותית והסביבתית - הנוגעים להר הפסולת. הדוח בנושא הוגש לחברה באוקטובר 2012, והיא החלה לפעול להפחתת הסיכונים האמורים, אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמו כל הפעולות המתבקשות על פי דוח זה.

טיפול החברה בהתמוטטות מצוק חוף הים התיכון

ביולי 2011 החליטה הממשלה להציע לחברה "לתכנן, לבצע ולתחזק את הקמת ההגנות הימיות והיבשתיות לעניין התמוטטות מצוק חוף הים התיכון", בכפוף ל"החלטה מתאימה של דירקטוריון החברה" ולכך שרשות החברות תנקוט את כל הפעולות הדרושות לביצוע ההחלטה, לרבות שינוי במסמכי היסוד של החברה. בסוף אותו חודש החליט דירקטוריון החברה לקבל את הצעת הממשלה, ואולם בהחלטתו וגם בדיון שקדם לה לא הייתה כל התייחסות לכך שלשם ביצוע פרויקט זה יהיה צורך לשנות את תקנון החברה, שכן נקבע בו ש"החברה לא תפעל למטרות נוספות" מלבד המטרות המפורטות בו.

אף שלא נחתם, כנדרש על ידי דירקטוריון החברה, הסכם בין החברה ובין המשרד להג"ס העוסק, בין היתר, באחריות נושאי משרה בחברה למפגעים בפארק אריאל

שרון ובמצוק חוף הים התיכון (להלן - המצוק החופי); אף שרשות החברות לא פעלה לכינוס אספה כללית לאישור שינוי במסמכי היסוד של החברה באופן שיאפשר לה לקבל אחריות לטיפול במצוק החופי; ואף שתקנון החברה לא תוקן בהתאם לכך - על אף כל אלה החלה החברה לטפל בנושא ההגנות על המצוק החופי: מונה צוות להקמת מינהלת המצוק החופי ואף גויסה במיוחד לשם כך עובדת חדשה, והיא עסקה בנושא במשך שמונה חודשים. יצוין כי המשרד להג"ס "ראה בשיקום המצוק החופי אינטרס לאומי חשוב אשר אי-טיפול בו באופן מידי עלול היה לעלות בחיי אדם", ולכן הנחה את יו"ר דירקטוריון החברה דאז לפעול למימוש החלטת הממשלה לטפל באמצעות החברה בתחומי המצוק החופי.

העובדת גויסה בהוראתה הישירה של יו"ר הדירקטוריון, ולא נמצאה אסמכתה המעידה כי הנהלת החברה, שאמנם קיבלה דיווח על הכוונה לגייס את העובדת, שותפה בהליכי גיוסה של העובדת,³ אף שהדבר נדרש מתוקף תפקידה של ההנהלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גיוס עובד לחברה הוא הליך ביצועי הנכלל במסגרת תפקידיה של הנהלת החברה. משום כך, ולנוכח העובדה שמתפקידו של הדירקטוריון לפקח על פעולות החברה, לא היה מקום למעורבות הישירה של יו"ר הדירקטוריון בגיוס העובדת, לכאורה ללא שיתוף הנהלת החברה; שכן בכך לא נשמרה הפרדה מוחלטת בין הדירקטוריון ובין הנהלת החברה ונפגעה יכולתו למלא את תפקידו כקובע מדיניות וכמפקח על ביצוע המדיניות על ידי הנהלת החברה.

קליטת עובדים

1. חברת פארק אריאל שרון לא הקפידה כי הליך המינוי של המזכיר והדובר של החברה יתבצע כהלכה: לא הייתה התאמה בין הגדרות התפקיד במסמכי החברה ובין נוסח מודעת הדרושים שפורסמה; הליך המיון הראשוני בוצע באופן לא ברור, ובאמצעות 30 שיחות בלבד מוינו 500 מועמדים; לא נרשמו פרוטוקולים של הראיונות עם המועמדים הסופיים; נבחר מועמד שחברת ההשמה נתנה לו ציון נמוך מזה של שתי המועמדות האחרות שהגיעו לשלב הסופי, בלי שפורטו השיקולים הרלוונטיים והנימוקים להחלטה זו; לכאורה אף נשקל שיקול לא ראוי של פניותו של המועמד לעומת פניותו של המועמדות האחרות בשל מעמדו האישי; המועמד נבחר לתפקיד לאחר שמנכ"ל החברה דיבר עם אחד הממליצים על המועמד האמור, אך לא ברור אם שוחח עם הממליצים על שתי המועמדות האחרות. נוסף על כך, הדירקטוריון אישר את המינוי בדיעבד, כשלושה חודשים לאחר שהמזכיר כבר החל לעבוד בחברה ונחתם עמו הסכם העסקה.

עוד לפני שמנכ"ל החברה ראיין את המועמדים הסופיים לתפקיד מסרה חברת ההשמה שטיפלה בהליך ליו"ר דירקטוריון החברה דאז את קורות החיים של המועמד שנבחר לאחר מכן ואף מסרה לה "קובץ המלצות". לא ברור ביזמת מי נעשה הדבר. לא נמצאו מסמכים המעידים כי ליו"ר דירקטוריון החברה נמסרו קורות החיים של המועמדים האחרים לתפקיד.

3 למעט חתימתו של מנכ"ל החברה על הסכם העסקה אתה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יו"ר דירקטוריון של חברה אינו צריך להיות מעורב כלל בהליכי מינוי של עובדים בחברה, גם כאלה הכפופים אליו, והעדפותיו אינן צריכות לבוא לידי ביטוי בהליך קבלת החלטות בנושא.

2. החברה לא הקפידה כי הליך הבחירה במועמד לתפקיד מנהל האתר יהיה סדור, מתועד ומושתת על אמות מידה ברורות למיון המועמדים, ואף לא הקפידה לבחור במועמד שעומד בכל תנאי הסף שהיא עצמה קבעה במסמך דרישות פנימי.

3. הפעולות לאיוש התפקיד המשמעותי של סמנכ"ל תכנון נמשכו זמן רב מדי (שנתיים וארבעה חודשים), והדבר היה עלול לגרום לפגיעה בתפקוד החברה בתקופה מכריעה במיוחד, שבה מקודמים הליכי תכנון כוללים ופרטניים בשטחי הפארק. זאת ועוד, שלוש חברות השמה היו מעורבות במכרזים לאיוש התפקיד, שבמסגרתם הציגו מאות מועמדים את מועמדותם, והוצאות החברה בגין מכרזים אלה הסתכמו בעשרות אלפי שקלים.

4. יו"ר הדירקטוריון לשעבר ומנכ"ל החברה מסרו למשרד מבקר המדינה גרסאות שונות בדבר האופן שבו נוהלו ההליכים לגיוס כמה עובדים, ואין מסמכים שאפשר ללמוד מהם כיצד התרחשו הדברים בפועל. אפשר שקיום קפדני של הכללים בנושא, לרבות תיעוד מדויק של הליך הגיוס, היה מונע את אי-הבהירות האמורה.

בחירת מתכנן לגשר בפארק

1. ביוני 2012 קיימה החברה הליך פומבי של תחרות בין אדריכלים לתכנון גשר בפארק. ועדת בחירה מקצועית בראשות יו"ר הדירקטוריון דאז, שמונתה כדי לשפוט את הצעות התכנון ולבחור את ההצעה הזוכה בסיוע חברה חיצונית לתכנון אורבני וניהול פרויקטים, קיימה שתי ישיבות, אולם לא הוכרע בהן איזו הצעה תזכה בתחרות. יו"ר הדירקטוריון הודיעה על כך לדירקטוריון והוסיפה כי החליטה "להעביר את ההכרעה לדירקטוריון". בעקבות כך הדירקטוריון דן בנושא וקיים הצבעה לבחירת ההצעה המתאימה. לאחר שנבחרה ההצעה הזוכה הודיעה על כך החברה למציע, ואף שילמה את סכומי הפרסים בעד שלוש הצעות שזכו במקומות הראשונים.

החלטת יו"ר הדירקטוריון דאז להעביר את הטיפול בנושא מידי הוועדה שמונתה לצורך כך - אשר עם חבריה נמנו אנשי מקצוע המומחים בתחום - אל הדירקטוריון היא בבחינת חריגה מהליך החלטה שסוכם מלכתחילה. יו"ר הדירקטוריון לא הציגה נימוק ממשי המצדיק את החריגה האמורה. כמו כן היא קיבלה את החלטה בנושא בלא שהעניין הוצג לחברי ועדת הבחירה לצורך קבלת עמדתם בעניין.

אף שיו"ר הדירקטוריון לא השתתפה בישיבתה השנייה של ועדת הבחירה, היא חתמה על פרוטוקול הישיבה, שנכתב על ידי נציגת החברה החיצונית האמורה, ואישרה את נכונות הכתוב בו. הפרוטוקול האמור לא הועבר כלל לעיונם ולאישורם של יתר חברי הוועדה, וחלקם אף חולקים על הכתוב בו.

2. בישיבותיה של ועדת הבחירה הועלו ספקות מהותיים בעניין ההצעה הזוכה, שנגעו לאפשרות שההצעה לא עמדה בדרישות המינימום לגבי רוחב הגשר שנקבעו במסגרת התחרות, ולכן הגשר המוצע לא יוכל לספק את השירות הנדרש. אף המנכ"ל העלה ספקות כאלה בישיבה של דירקטוריון החברה בדצמבר 2012, אך החברה הגיעה

לידי מסקנה שההצעה שהתקבלה לא עמדה בתנאי התחרות ולא התאימה לצרכיה רק לאחר שסיימה את הליך הבחירה ושלחה למציע הזוכה הודעה ובה אישור על דבר זכייתו. עקב ניהול ההליך התחרותי האמור, שלא הניב למעשה תוצאות, היו לחברה הוצאות כספיות מיותרות.

תחנת המעבר ופארק המחזור במתחם הפארק

בשטח שלרגלי הר הפסולת, בצמוד למדרון המזרחי שלו וממערב לכביש 4, הוקמה באוגוסט 1988 תחנת מעבר פסולת של ערי גוש דן; בשנת 2000 הוחל בביצוע פעולות להקמת פארק מחזור בתחנת המעבר. הסמיכות בין תחנת המעבר ופארק המחזור ובין הר הפסולת ופארק אריאל שרון, המושך אליו מבקרים רבים, מקנה למקום את הייחוד יוצא הדופן, אך יש לה גם כמה היבטים בעייתיים - כגון ריח רע, זיהום ורעשים שמקורם בתחנת המעבר ובפארק המחזור, הפועלים 24 שעות ביממה - והם עלולים לפגוע בהנאתם של המבקרים בפארק ובייחוד בהר הפסולת. לנוכח זאת, ראוי שהגורמים הממשלתיים המעורבים בהקמת הפארק והגורמים הקשורים בהפעלת תחנת המעבר ופארק המחזור, ובראשם איגוד ערים דן לתברואה, ייתנו את דעתם לנושא וימשיכו לפעול באופן שוטף למזעור נזקים ומטרדים שמקורם בסמיכות בין האתרים האמורים.

דרכי ההגעה לפארק

פארק אריאל שרון אמור לשרת את האוכלוסייה הגדולה של גוש דן ומבקרים רבים אשר יגיעו גם מאזורים מרוחקים יותר. הוא שוכן בין כבישים ראשיים, ומכאן שרמת נגישותו לציבור גבוהה מחד גיסא, אך מאידך גיסא הכניסה לפארק מכבישים אלה עלולה להיות כרוכה בקשיים בגלל עומס התנועה בהם. במועד סיום הביקורת הגישה לפארק יכולה להתבצע בשתי דרכים בלבד, אולם בקרב הגורמים העוסקים בנושאי התחבורה השונים - הן בהיבטי התכנון והן בהיבטי הביצוע - אין תמימות דעים בנוגע לפתרונות התחבורתיים הדרושים לפיתוחו של הפארק ולסדרי העדיפויות לקידום.

הסדרת פעילות החברה בשטח הפארק

לצורך הסדרת השימוש בפארק על ידי ציבור המבקרים וכן לצורך הפעלת עסקים (כגון מזנונים והשכרת אופניים) בשטח הפארק יש צורך בגוף שיטפל בסוגיות אלה וירכז סמכויות אכיפה בתחומים שונים כגון: הסדרי חניה, השלכת פסולת ופינוי אשפה. מאחר ששטח הפארק הוא שטח גלילי שלא נמצא באחריות שום רשות מקומית, אין גוף שבסמכותו להתקין ולאכוף חוקי עזר בענייניו ואין שום רשות, בכלל זה החברה, המוסמכת באופן בלעדי לקבוע ולאכוף את ההסדרים הדרושים להפעלת הפארק.

סיכום והמלצות

בעידן של פיתוח עירוני מואץ נודעת חשיבות רבה, מהבחינה הלאומית, לשמירה על השטחים הירוקים ולקידום השימוש בהם לצורכי תרבות פנאי ונופש, בייחוד באזור המרכז, המאוכלס בצפיפות. הפרויקט להקמת פארק אריאל שרון הוא פרויקט רחב היקף וייחודי שנועד, בין היתר, להביא לכך שבשטח שבמשך שנים רבות שימש כאתר הטמנת פסולת וגרם להיווצרות מפגעים סביבתיים משמעותיים יוקם הפארק המטרופוליני הגדול בישראל. פארק זה אמור לשמש כ"ריאה ירוקה" במטרופולין גוש דן, לרווחת כלל הציבור בדור הזה ובדורות הבאים.

בשנים האחרונות ביצעו הגורמים המעורבים בהקמת הפארק, ובראשם חברת פארק אריאל שרון שהוקמה במיוחד לשם כך, פעולות משמעותיות לפיתוחו. מרביתן התרכזו בנושא שיקום הר הפסולת, ובמועד סיום הביקורת הן עדיין לא הסתיימו. בביקורת זו נמצאו כמה וכמה ליקויים, חלקם מהותיים: הממשלה עדיין לא אישרה את התכנית האסטרטגית שהכינה החברה ועדיין לא נתנה לחברה התחייבות להקצאת המשאבים הדרושים ליישומה; מוסדות חשובים של החברה - ועדת התכנון והמועצה - לא פעילים זה כמה שנים; עדיין לא הושלם ביצוע של סקר סיכונים מקיף על פי הנחיות רשות החברות; הפעולות לשיתוף הציבור בהליך התכנון של הפארק היו מועטות ביותר; והליכי קליטת כוח אדם בחברה לא בוצעו כראוי ועל פי סדרי מינהל תקין.

על חברת פארק אריאל שרון להמשיך לפעול לאיתור הסיכונים שמקורם בהר הפסולת ולפעול לכך שהמקום יעמוד בכל דרישות הבטיחות. עליה לנקוט את כל האמצעים הדרושים כדי שהליכי קליטת כוח האדם בחברה יבוצעו כנדרש ולהקפיד על קיום הפרדה ברורה בין התפקידים של הנהלת החברה ובין תפקידי הדירקטוריון.

ראוי שהשר להגנת הסביבה ושר האוצר ימנו בהקדם דירקטורים נוספים לדירקטוריון החברה וכן ימנו את יו"ר הדירקטוריון כנדרש על פי התקנון של החברה, כדי לאפשר לדירקטוריון למלא כראוי את תפקידו; כמו כן על השרים למנות את חברי מועצת החברה על מנת לחדש את פעילותה בהקדם.

פיתוח פארק מטרופוליני המשתרע על שטח של אלפי דונמים בלב גוש דן הוא פרויקט לאומי מורכב שבהקמתו כרוכות סוגיות הנוגעות לתחומים רבים כגון: תכנון, ניקוז, מקרקעין, תשתיות, תחבורה וסביבה. מטבע הדברים מעורבים בכך גורמים ובעלי עניין רבים, ובהם משרדי ממשלה, רשות מקרקעי ישראל, רשות ניקוז ירקון, רשויות מקומיות הגובלות בשטח הפארק, איגוד ערים דן לתברואה, חוכרים ובעלי זכויות בקרקע. לשם יישום הפרויקט נדרשים תיאום בין כל הגורמים והקצאת משאבים רבים.

כדי להסדיר את התיאום האמור ולקדם את מכלול הפעולות להקמת הפארק בשנים הקרובות, תוך מעורבות וגיבוי של ממשלת ישראל, נדרשת החברה לגבש בהקדם תכנית עבודה רב-שנתית המתבססת על היעדים האסטרטגיים שאישר דירקטוריון החברה, ולהביאה, באמצעות השר להגנת הסביבה, לאישור הממשלה. על התכנית לכלול, בין היתר, את לוח הזמנים לביצוע הפרויקט, על שלביו השונים, וכן פירוט של המשאבים הנדרשים ליישום כל שלב משלביו.



מבוא

משנת 2005 קיבלה הממשלה כמה החלטות שעניינן הקמת פארק מטרופוליני שישתרע על שטח גדול (כ-8,000 דונם) בלב גוש דן, שגבולותיו הם: שכונות דרום תל אביב-יפו והפארק הלאומי רמת גן בצפון, הערים אזור וחולון בדרום, דרך 4 במזרח ושדרות לוי אשכול (חולון) ודרך חיל השריון (תל אביב-יפו) במערב.

**תמונה 1: תצלום אוויר של הפארק וגבולותיו**

בהחלטת ממשלה מאפריל 2005⁴ נאמר כי "לאור ההכרה בחשיבות הלאומית הרבה שיש לשמירה על השטחים הירוקים, מברכת הממשלה על אישור תוכנית המתאר המחוזית"⁵, תמ"מ 3/5, שעניינה הקמת פארק איילון אשר ישמש כ'ריאה ירוקה' במטרופולין תל אביב וייעד לתועלת כלל הציבור למטרות פנאי ונופש לדור זה ולדורות הבאים". הממשלה החליטה להטיל על צוות מקצועי בין-משרדי, בראשות משותפת של מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה דאז ומנכ"ל משרד הפנים דאז, להמליץ לה "בדבר מבנה ארגוני-משפטי מתאים ובדבר תפקידי גוף מנהל... אשר יעסוק בתכנון, פיתוח, ניהול ואחזקת הפארק, וכן בדבר הזיקה שתהא בין הגוף המנהל לבין הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר".

בהתאם להחלטה זו ולהמלצת הצוות האמור נקבע בהחלטת ממשלה 4416 מנובמבר 2005 שתוקם חברה ממשלתית⁶ לתועלת הציבור (להלן - החברה) כבעלתה המלאה של המדינה. עם הקמת החברה בשנת 2006 היא נקראה "פארק איילון בע"מ", ובפברואר 2008 שונה שמה לחברת "פארק אריאל שרון בע"מ". השר האחראי לפעילות החברה הוא השר להגנת הסביבה (להלן - השר להג"ס). מטרת החברה, בהתאם להחלטת הממשלה ובהתאם לתקנון החברה, הן: לתכנן, לפתח,

4 החלטה 3562.

5 תכנית המתאר פורסמה למתן תוקף במאי 2005.

6 כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות).

להקים, לנהל ולתחזק פארק בשטח של כ-8,000 דונם⁷ במטרופולין תל אביב אשר ישמש כשטח ציבורי פתוח וכ"ריאה ירוקה" וייעד לתועלת כלל הציבור למטרות נופש ופנאי; לתאם עם איגוד ערים דן את פיתוחו של מרכז המחזור שבתחום הפארק; לשקם את הר הפסולת "חירייה"⁸; לשקם את נחל איילון ונחל שפירים; לתאם עם הגורמים הרלוונטיים העוסקים בפיתוחו של פארק בגין את המשך פיתוחו ושילובו בפיתוח פארק אריאל שרון; לתאם עם בית הספר החקלאי "מקווה ישראל" את פיתוח שטחי "מקווה ישראל"; לעודד את השימוש בפארק על ידי כלל הציבור ולהפוך אותו לנגיש לכול.

בפברואר 2009 החליטה הממשלה⁹ להכיר בצורך החיוני לקדם את הקמת פארק אריאל שרון (להלן גם - הפרויקט) כדי למלא את הצורך בשטחים פתוחים לרווחת הציבור ולהנחות את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ואת מינהל מקרקעי ישראל לתת עדיפות לביצוע הפעולות הנדרשות להקמת הפארק.

בשטח הפארק עוברים כמה נחלים שהגדול בהם הוא נחל איילון. האחריות לניקוז הנחלים מוטלת על רשות ניקוז ירקון, שהוקמה בשנת 1997 על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר, והוא גם מפקח על פעילותה. חלק מרכזי בפארק מתוכנן לשמש פשט הצפה¹⁰ של נחל איילון, כפתרון שנועד להגן על גוש דן משיטפונות, והסדרתו היא תנאי הכרחי להקמת מסילת רכבת רביעית בנתיבי איילון.

בשנת 2011 קיבלה החברה כ-40 מיליון ש"ח מהממשלה למימון פעילות שוטפת והשקעה בפרויקט וכ-9 מיליון ש"ח מקרן ברכה¹¹, שמנהלה לשעבר, ד"ר מרטין וייל, היה מהוגיו ויוזמיו של רעיון הקמת הפארק; ובשנת 2012 קיבלה החברה מהממשלה כ-52 מיליון ש"ח נוספים למימון פעילות שוטפת והשקעה בפרויקט. סך ההשקעות המצטבר של החברה ברכוש קבוע הסתכם בדצמבר 2011 בכ-66.3 מיליון ש"ח, ובדצמבר 2012 בכ-122.1 מיליון ש"ח. בחברה מועסקים 15 עובדים.

בחודשים פברואר 2011 - מרץ 2013 כיהנה גב' אסתי אפלכאום-פולני כיו"ר דירקטוריון החברה. באוקטובר 2013 נמצא כי עדיין לא מונה במקומה יו"ר דירקטוריון קבוע לחברה. החברה, בהיותה חברה ממשלתית, היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

בחודשים ינואר 2013 - יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בפעילות החברה. בדיקות השלמה ובירורים נעשו ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), במשרד האוצר, במשרד להג"ס, ברשות מקרקעי ישראל¹² ובמשרד הפנים. עדכונים בוצעו עד אוקטובר 2013.

-
- 7 מזה כ-3,200 דונם הם שטחים שלפי חוק בית הספר החקלאי מקוה ישראל, התשל"ו-1976, מיועדים לשימוש בית הספר ושטח של כ-1,000 דונם שבו שוכן פארק דרום (פארק בגין) שחכרה עיריית תל אביב-יפו ממינהל מקרקעי ישראל.
- 8 בשנים 1950-1998 שימש המקום כמטמנת פסולת של יישובי גוש דן.
- 9 החלטה 4466.
- 10 אזור אשר עשוי להיות מוצף בעת גאות החורגת מחתך עורק הניקוז.
- 11 קרן שמטרתה להעניק סיוע פילנטרופי ליהודים החיים בישראל ולשפר את איכות חייהם של תושבי ישראל בכלל.
- 12 במרץ 2013 הפך מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל כמוסדר בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

תכנון ותקצוב

ועדת התכנון של הדירקטוריון

בישיבת הדירקטוריון בפברואר 2011 הוחלט לבחור מחדש את חברי ועדת התכנון של הדירקטוריון (להלן - ועדת התכנון). מאחר שהוועדה הקודמת כבר לא פעלה באותה עת בעקבות עזיבתו של היו"ר שלה. ההחלטה התקבלה לנוכח העובדה שבמסגרת הקמת פארק נושא התכנון הוא מאוד משמעותי וחשיבותו רבה בכל הנוגע לפעילות החברה¹³. בישיבה נבחרו שני חברי דירקטוריון לחברי ועדת התכנון, וכן הוחלט שלכל כינוס של הוועדה יזומן גם צוות האדריכלים שמלווה את תכנון הפארק.

באפריל 2011 התקיימה פגישה בהשתתפות יו"ר הדירקטוריון דאז, מנכ"ל החברה וחבר ועדת התכנון, שמטרתה "קביעת מסגרת עבודת הוועדה". בפגישה זו הוגדרו מטרותיה ויעדיה של ועדת התכנון: "חשיבה תכנונית לטווח ארוך לקבלת תמונה כוללת. סיוע בחילוף צווארי בקבוק בנושאי תכנון. קביעת סדרי עדיפויות לתכנון (וביצוע) של מיזמים".

באוקטובר 2013 נמצא כי מפברואר 2011, המועד שבו הוחלט כאמור לבחור מחדש את חברי ועדת התכנון, עדיין לא התכנסה הוועדה כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר פעילותה של ועדת תכנון המופקדת על חשיבה לטווח הארוך ועל קביעת סדר עדיפויות לתכנון, וזאת בעת שמתגבשות תכניות להקמת הפארק - הוא בגדר ליקוי מהותי. היה על ועדת התכנון לפעול באופן שוטף וללוות את הטיפול בנושא. דירקטוריון החברה, שהכיר בחשיבות הקמתה של ועדת התכנון ופעילותה, לא ידא שהוועדה מתכנסת ופועלת בהתאם ליעדים שנקבעו לה. יובהר כי גם חברי הוועדה נושאים מצדם באחריות להתכנסותה השוטפת לצורך מילוי תפקידיה. מאחר שנושא התכנון הוא נושא מרכזי לעניין הקמת הפארק, על דירקטוריון החברה לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים לחידוש פעילות ועדת התכנון ולוודא שהיא פועלת באופן שוטף. כמו כן, על הדירקטוריון לקבוע סדרי בקרה ודיווח על יישום החלטותיו, כדי למנוע הישנות של ליקוי זה בעתיד.

אחד מחברי הוועדה האמורים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי הוועדה לא התכנסה בשל עומס העבודה הרב שהוטל על חבריה, ששימשו כאמור גם כחברי דירקטוריון, לנוכח העובדה שהדירקטוריון מנה רק שמונה חברים. החברה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "הדירקטוריון בהרכבו החדש יידרש לקבל החלטה על מימוש או ביטול ועדת התכנון".

התכנית האסטרטגית

תכנון ותקצוב רב-שנתיים יש בהם כדי לסייע לאתר בעיות העלולות להתעורר בטווח הבינוני והארוך ולפתור אותן מבעוד מועד. בדוח שהוציאה עוד בשנת 1989 "הוועדה הציבורית מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה" הועלה הצורך להכין תכניות ותקציבים רב-שנתיים, שבמסגרתם יוגדרו יעדיהם ומטרותיהם והמשאבים העומדים לרשותם וייקבעו סדרי עדיפויות בהתאם ליכולת הביצוע וללוח הזמנים. היעדים והמטרות המוגדרים בתכניות הרב-שנתיות שמכין תאגיד אמורים להתבסס על יעדים ומטרות המעוגנים במסמכי היסוד שלו, בתכניות אב או בתכניות אסטרטגיות שהוכנו קודם לכן.

13 בעניין זה ראו גם בפרק "ניסיונות לגיוס סמנכ"ל תכנון".

באוגוסט 1990 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "פרויקטים לאומיים - תהליך קבלת החלטות"¹⁴. בהחלטה נקבע כדלהלן:

"א. כל פרויקט לאומי, למעט פרויקט בטחוני שראש הממשלה הגדירו כסודי - יובא עם התגבשותו, על-ידי השר האחראי על המשרד העיקרי במסגרתו הוא ניוזם, לידיעתו של יושב ראש ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל. ב. אם החליט יושב ראש ועדת השרים כי מן הראוי לדון בפרויקט בועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, יובא הנושא לאישור ועדת השרים בצירוף חוות דעת מקצועיות שיוגשו על ידי המשרד האמור, בנושאים הבאים:

1. תרומת הפרויקט למשק הלאומי; 2. הכדאיות הכלכלית של הפרויקט למשק המדינה;
3. עלות הפרויקט למשק המדינה; 4. שיקולים נוספים המצדיקים את ביצוע הפרויקט;
5. דרכי התכנון והביצוע של הפרויקט. ג. לעניין החלטה זו: - פרויקט לאומי - פרויקט הכלול את כל אחד מהמאפיינים הבאים: - 1. היות הפרויקט רב תחומי וקשור ליותר ממשרד אחד; 2. הפרויקט מחייב הקצאת משאבים בטווח ארוך; 3. יישומו נפרש לתקופה ארוכה ויש לכך השלכות במישור הלאומי."

כיוון שפארק אריאל שרון עומד בכל שלושת התבחינים דלעיל, הוא נחשב "פרויקט לאומי", שהליכי אישור התכניות להקמתו צריכים לעלות בקנה אחד עם ההליכים שנקבעו בהחלטת הממשלה האמורה.

כאמור, החברה הוקמה לאחר שאושרה תכנית מתאר מחוזית, תמ"מ 3/5, שעניינה הקמת הפארק (להלן - תכנית המתאר או תמ"מ 3/5), ועל בסיס תכנית מתאר זו היה עליה על פי החלטת הממשלה לתכנן, לפתח ולהקים פארק, ואחר כך לנהל ולתחזק אותו. לשם כך היה צורך להכין תכנית אסטרטגית מקיפה וסדורה, אשר לדברי החברה, מטרתה לסייע בידיה "להתוות את דרכה" ואשר "תאפשר לחברה לעמוד ביעדיה". על בסיס תכנית אסטרטגית זו היה על החברה להכין כנדרש אחת לכמה שנים תכניות רב-שנתיות.

הועלה כי רק בשנת 2011, כחמש שנים לאחר הקמת החברה, ובעקבות החלטה של דירקטוריון החברה שהחל לכהן בשנת 2010, החלה החברה לגבש תכנית אסטרטגית לקידום הפרויקט.

בדוח דירקטוריון החברה לשנת 2011 על מצב ענייניה צוין, בין היתר, כי במסגרת שיתוף פעולה בין החברה למשרד האוצר הסכים המשרד לממן הכנת תכנית אסטרטגית לחברה. בספטמבר 2011 חתמה החברה על הסכם עם יועץ חיצוני (להלן - היועץ) שמטרתו "קבלת שירותי יעוץ ותכנון אסטרטגי כולל לחברה, תוך בחינת כיווני הפיתוח של הפארק, גיבוש חזון ותוכנית אסטרטגית ארוכת טווח".

על פי ההצעה שהגיש היועץ ביולי 2011, לפני החתימה על ההסכם בינו ובין החברה, תהליך הניתוח האסטרטגי יתבצע בשלושה שלבים: בשלב הראשון יתמקד התהליך בניתוח מאפייני הפארק, בניתוח הסביבה שבה יוקם תוך השוואה לפארקים דומים במדינות אחרות ובאפיון דילמות מרכזיות בתכנונו (כגון שיעור השטחים הבנויים בפארק). בשלב השני יוגדר אופיו של הפארק, יגובשו חלופות לתכנון הפארק ומהן תיבחר חלופה אחת ויגובשו תכנית אסטרטגית, שתכלול מטרות ויעדים מפורטים ורב-שנתיים, וכן תכנית פעולה רב-שנתית. השלב השלישי הוא שלב היישום וההטמעה - גיבוש תכנית עבודה פרטנית. בשנת 2011 הושלם השלב הראשון.

במסגרת השלב השני של התהליך החליט דירקטוריון החברה במאי 2013, לאחר בחינת כמה חלופות שהתגבשו, לבחור בחלופה ולפיה השטח הבנוי בפארק לא יעלה על כ-30,000 מ"ר (חלופה B2).

עלות הקמת הפארק בהתאם לחלופה זו נאמדה בכ-1.285 מיליארד ש"ח. עלות התחזוקה השנתית שלו נאמדה בכ-27 מיליון ש"ח, ונקבע כי החברה תממן מהכנסותיה הצפויות כ-8 מיליון ש"ח מעלות זו. בהחלטת הדירקטוריון נכתב גם כי "מסמך החלטה מפורט בעניין יופץ בין חברי הדירקטוריון".

במסמך ההחלטה של הדירקטוריון בנושא, שעליו חתום מזכיר החברה, המאשר כי החלטה זו התקבלה כדין, צוין כי כדי לסייע בבחירת השימושים המתאימים לפארק מאמץ הדירקטוריון את התבחינים האלה:

(א) "התאמה לרוח המקום, למטרות הפארק ולחזון שלו כפארק מטרופוליני מודרני העומד בסטנדרטים בינלאומיים, הנועד לשימוש כלל הציבור בארץ למטרות הנאה, בילוי, פנאי ונופש וחווית טבע; מכיל שטחים פתוחים נרחבים ומגוון רחב של פעילויות לכל מבקריו"; (ב) "תרומה לאיתנות הכלכלית של הפארק"; (ג) "התאמה למטרות האופרטיביות של הפארק" כגון: פנייה למגוון קהלים בחברה הישראלית; (ד) "תרומה לאחזקת הפארק ולמטלות הציבוריות שבתחומו"; (ה) "עדיפות לשימושים המחזקים את הפארק כפארק מטרופוליני סביבתי מוביל"; (ו) "היחס בין השטח שהמיזם תופס לבין מספר האנשים היכולים ליהנות ממנו יהיה גדול. באופן כזה שטחים נרחבים המשמשים ציבור מצומצם יזכו לעדיפות נמוכה". תבחין זה לא ייושם לגבי שטחים פתוחים או טבעיים; (ז) יועדפו מיזמים הדורשים את שטח הגידור המצומצם ביותר. מסמך ההחלטה אושרר בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ביוני 2013.

במועד סיום הביקורת עדיין לא קיבלה התכנית האסטרטגית את אישור השר להג"ס, אשר משמש כאמור כשר האחראי לפעולות החברה, ולא הובאה לדיון בממשלה לצורך אישורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שמדובר בפרויקט לאומי מורכב הכרוך בעלויות גבוהות, ראוי שהחברה תעביר את התכנית האסטרטגית המוצעת לאישור השר להג"ס האחראי לפעולות החברה, ובאמצעותו לאישור ועדת השרים הרלוונטית¹⁵ או לממשלה. אם תאשר הממשלה תכנית זו, על החברה להכין על בסיסה תכנית עבודה רב-שנתית לפיתוח ולתחזוקה של כל שטחי הפארק ולהביא גם אותה לאישור הממשלה. בתכנית הרב-שנתית יפורטו השלבים השונים בפיתוח עתידי של הפארק, וכן לוחות זמנים ואמדין עלויות של כל שלב ושלב והמקורות התקציביים לכך. אישור התכנית האסטרטגית והתכנית הרב-שנתית על ידי הגורמים האמורים הוא מרכיב משמעותי החיוני להצלחת הפרויקט.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 הודיע המשרד להג"ס כי בכוונתו לקיים בתוך זמן קצר "ישיבה בראשות השר, בישיבה תובא התוכנית האסטרטגית לאישור סופי של השר ויתקבלו החלטות אופרטיביות לגבי הבאתה לדיון בממשלה".

קידום תכנון סטטוטורי

לאחר שהתכנית האסטרטגית הוצגה לדירקטוריון הוא החליט, כאמור "לאמץ את חלופה B2, כיעד ארוך טווח, שמשמעותה מבחינת אחוזי בינוי הוא 0.6% לכל היותר [עד 30,000 מ"ר], והיקף ההכנסות העצמיות יהיה עד 34%, ובהתאם לתוכניות הסטטוטוריות התקפות בשטח. מימוש התכנית ייעשה בשלבים, והמעבר בין רמות הפיתוח ייבחן בכל שלב, ויאושר על ידי הדירקטוריון".

15 באוקטובר 2013 לא פעלה ועדת שרים לענייני תיאום ומינהל.

בהתאם לתמ"מ 3/5, שמטרתה "יצירת תנאים לפיתוח פארק מטרופוליני", שטחי הבנייה המותרים בפרויקט לא יעלו על 12,000 מ"ר.

משרד מבקר המדינה העיר כי לנוכח העובדה ששיעור שטחי הבנייה המותרים בפרויקט לפי החלופה שבחר הדירקטוריון גדול מהשיעור שנקבע בתכנית המתאר, הרי שלשם מימוש מלא של החלופה ידרש שינוי בתכנית המתאר. בעניין זה הבהיר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי "כל עוד לא יוחלט אחרת על ידי הוועדה המחוזית יש להתאים את התוכנית האסטרטגית להיקף הזכויות המאושר בתמ"מ".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי לאחר שתממש את זכויות הבנייה המותרות כיום היא תשקול להגיש תכניות סטטוטוריות להגדלת שטחי הבנייה המותרים בפרויקט לכ-30,000 מ"ר, וכי הצורך לעשות כן צוין במפורש בהחלטת הדירקטוריון בישיבתו במאי 2013.

יצוין כי בישיבת הדירקטוריון המוזכרת אכן צוין צורך זה, אך לא נמצא כי במסמכי ההחלטות של ישיבה זו או של הישיבה מיוני 2013 ניתן ביטוי כלשהו לעובדה שאימוץ החלופה האמורה אינו עולה בקנה אחד עם תכנית המתאר ושלשם מימוש מלא שלה יידרש שינוי בתכנית המתאר.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי התייחסותה לעניין זה, ולפיה רק לאחר מימוש שטחי הבנייה המותרים (12,000 מ"ר) היא תשקול להגדיל את זכויות הבנייה לכ-30,000 מ"ר, אינה עולה בקנה אחד עם מתווה התכנון האסטרטגי שעליו המליץ היועץ ביולי 2011, ולפיו בשלב השני תגבש החברה תכנית פעולה שתכלול מטרות ויעדים רב-שנתיים. מוצע אפוא כי התשתית הסטטוטורית הכללית שנחוצה למימוש יעדי הפרויקט תנותח כבר עתה וייקבע לוח זמנים להנחתה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי החלטה על קיום הליך של שינוי תכנית מתאר מחוזית בעיצומו של הליך ההקמה של הפרויקט עלולה לגרום לעיכוב רב בהשלמת הפרויקט. סוגיה זו ראוי כי תנותח במסגרת סיכום לוח הזמנים הרב-שנתי למימוש הפרויקט.

תקצוב הפארק על ידי המדינה

בהחלטת ממשלה 3562 מאפריל 2005 נקבע, בין היתר, כי המדינה תשתתף בפיתוח הפארק בחמש השנים הראשונות להקמתו "ביחס של שקל תקציב מול שקל תרומה ועד לתקרה של 10 מיליון ש"ח בשנה". במרץ 2011 החליטה הממשלה¹⁶, בין היתר, להטיל על השר להג"ס "לאשר תכנית פיתוח לפארק, לרבות התייחסות לתקציב הנדרש ליישומה, בכפוף להסכמת שר האוצר". עוד החליטה הממשלה להקצות לחברה סך של 15 מיליון ש"ח בכל שנה שישמשו לשיקום הר הפסולת, להוצאות הנהלה וכלליות ולשיפוי מחזיקים בקרקע שהופקעה לטובת הפארק. ההחלטה עוגנה בדצמבר 2011 בהסכם בין הממשלה לחברה, ונקבע בו גם כי המשרד להג"ס רשאי להעמיד לרשות החברה תקציבים גדולים מאלה שנקבעו בהחלטת הממשלה, בכפוף לכך שיהיו בידיו מקורות תקציביים להקצאתם.

במאי 2012 הוסכם בין משרד האוצר למשרד להג"ס כי נוסף על התקצוב של 15 מיליון ש"ח לשנה בהתאם להחלטת הממשלה האמורה, יוקצה לשם פיתוח הפארק סך של 35 מיליון ש"ח בשנת 2012 וסך של 55 מיליון ש"ח בשנת 2013. בהסכם נקבע גם כי "לצורך מעקב אחר ביצוע התקציב, חברת

פארק אריאל שרון בע"מ תעביר למשרד להגנת הסביבה ולאגף התקציבים במשרד האוצר דיווח על ביצוע התקציב מדי רבעון, עד לסיום ניצול תקציב זה. הדיווח יכלול את תזרימי המזומנים הצפוי, תשלומים שבוצעו ואת קצב התקדמות הפרויקטים השונים הממומנים על ידי התקציב האמור.

משרד מבקר המדינה העלה כי החברה לא הגישה דיווחים כנדרש לאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) אלא רק למשרד להג"ס. משרד האוצר, אשר חתום כאמור על ההסכם ממאי 2012, לא התריע לפני החברה על אי-הגשת הדיווחים. עוד הועלה כי באוקטובר 2013 עדיין לא נחתם בין המדינה לחברה הסכם תקצוב חדש לשנת 2014 ולשנים שלאחר מכן.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה ולמשרד האוצר כי נודעת חשיבות רבה לכך שהדיווחים האמורים יוגשו גם למשרד האוצר ולכך שהוא יקיים בקרה נאותה על ההוצאות של החברה להקמת הפארק.

החברה כתבה בתשובתה כי "החל מהרבעון הקרוב יועברו באופן שוטף דוחות רבעוניים של ביצוע התקציב אף למשרד האוצר". אג"ת כתב בתשובתו מנובמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כי בעקבות קבלת הערות הביקורת הוא הפנה "את תשומת לב חברת פארק אריאל שרון לחשיבות העברת הדיווחים כנדרש". עוד ציין אג"ת כי הוא "עובד כיום בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה על המשך תוכנית הפיתוח [של הפארק]. לאור שיעור הניצול הנמוך [של תקציב הפרויקט לשנת 2013], והעובדה שבבסיס תקציב 2014 הוקצו 15,000 אל"ח לטובת המשך פיתוח הפארק, אין באי חתימה על הסכם חדש בשלב זה פגיעה בקצב הפיתוח או במתן וודאות לפרויקט".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בפרויקט בשלבי פיתוח המתקדם בקצב לא אחיד, העובדה שבשנת 2013 נוצל רק חלק קטן מהתקציב שהוקצה לפרויקט אינה מעידה בהכרח שדי יהיה בתקציב שנתי בסך 15 מיליון ש"ח לביצוע פרויקט רב-שנתי שעלותו הכוללת נאמדה כאמור בכ-1.3 מיליארד ש"ח. חוסר ודאות לגבי התקציב המיועד לביצוע פרויקט בהיקף כזה אינו תקין ועלול להקשות על החברה לבצע כראוי את תפקידה. הערה זו מקבלת משנה תוקף בעת הזו, לאחר שדירקטוריון החברה אישר תכנית אסטרטגית המחייבת גיבוש תכניות עבודה רב-שנתיות המבוססות על תכנון תקציבי משמעותי.

שיתוף הציבור בהליכי התכנון

המטרה העיקרית של החברה היא, כאמור, לתכנן, להקים ולהפעיל את הפארק אשר ישמש כשטח ציבורי פתוח ו"ייועד לתועלת כלל הציבור למטרות פנאי ונופש, בהווה כמו גם לדורות הבאים". מכיוון שהפארק נועד בראש וראשונה לשמש את תושבי המדינה בכלל, ותושבי גוש דן בפרט, ולנוכח מגוון האוכלוסיות שמתגוררות בסמוך לפארק, יש חשיבות לשיתוף הציבור בשלבי תכנון הפארק ולהיוועצות בו במסגרת תהליך קבלת ההחלטות בנושא. הדבר עשוי לשפר את איכות התכנון, לאפשר מתן ביטוי לאוכלוסיות שונות וכן לשקף את הערכים, הצרכים והאינטרסים השונים שלהן. שיתוף הציבור גם תורם להגברת השקיפות של תהליכי התכנון.

יודגש כי כבר במסגרת גיבוש התכנית האסטרטגית נקבע כי אחד מגורמי המפתח להצלחת הפרויקט הוא יצירת מנגנון ל"שיתוף הציבור" בהחלטות הנוגעות לפארק.

1. בשנת 2007 קיימה החברה, באמצעות יועצת חיצונית, "סקר צרכים והעדפות מהפארק" בקרב תושבי הקהילות המתגוררות בסמוך לפארק. הסקר העלה, בין היתר, שהציבור "מחפש: מקום של טבע; מפלט מהמולה היומיומית; מענה לצרכים מיוחדים וסוגיות חברתיות נוספות; תשתיות

לחינוך ושינוי עמדות בעיקר בתחום הסביבתי; בטיחות וביטחון למבקרים; אכיפה של נהלי הבילוי; תשתיות נגישות ומבוזרות (שירותים); תחבורה נגישה (חיצונית ופנימית); פנאי ובילוי מגוון (מנגל, פינות ליטוף, מתקנים מוצללים וכו')."

בשנת 2009 החל תהליך נוסף של שיתוף הציבור. במסגרת תהליך זה התקיימו שלושה מפגשים עם תושבי האזור, בני נוער וחברי ארגון סביבתי וכן התקיימו נגישות עם גופים המייצגים אינטרסים של הציבור ושל קבוצות ייחודיות כגון: רוכבי אופניים, אנשים עם מוגבלויות וחרדים. התהליך הופסק בגלל היעדר תקציב.

משרד מבקר המדינה העלה כי החברה לא שיתפה את הציבור במסגרת התהליכים שקיימה משנת 2011 לבחירת החלופה המועדפת מבין החלופות השונות שהוצעו בתכנית האסטרטגית, אף שהדבר יכול היה לסייע בקבלתה של החלטה.

2. בישיבת דירקטוריון החברה במאי 2013, שבמסגרתה נבחרה כאמור חלופה לתכנון הפארק, הוחלט כי תוקם ועדת משנה אשר תלווה את תהליך שיתוף הציבור בתכנון הפארק. ביוני 2013 הדגיש הדירקטוריון כי הוא רואה בתהליך האמור רכיב חשוב החיוני להצלחת הפרויקט. הדירקטוריון הטיל על הנהלת החברה "לגבש תכנית עבודה ליישום מתווה שיתוף הציבור".

לנוכח העובדה שמטרת הקמתו של הפארק הייתה אספקת תשתית למגוון פעילויות פנאי ונופש לכלל קבוצות האוכלוסייה ושהחלטה בדבר החלופה המועדפת לתכנון הפארק קבעה במידה רבה את אופיו של הפארק ואת אופי השימוש שיעשה בו הציבור¹⁷, ראוי היה שתהליך שיתוף הציבור היה מתבצע עוד בשלב בחירתה של אחת החלופות שנבחנו במסגרת התכנית האסטרטגית.

כדי שהתכנון של הפארק יתאם גם את ציפיות הציבור, דבר שיש בו כדי לתרום להצלחת הפרויקט, מוצע כי דירקטוריון החברה והנהלתה ינקטו בהקדם את כל הצעדים הדרושים כדי שיתקיים באופן רציף תהליך של שיתוף הציבור בפיתוחו ובקידומו של הפארק, ובמסגרתו יתאפשר לרבים ככל האפשר מתושבי האזור להביע את דעתם בעניין. בד בבד, מוצע לשקול בין היתר את האפשרות להקים פורום קבוע אשר יכלול נציגים של גופים וקבוצות הרלוונטיים לפעילותו של הפארק, שעמו תקיים החברה שיח שוטף.

החברה הודיעה בתשובתה שהיא פועלת "לגיבוש מודל ונהלים לאופן יישום הליך שיתוף הציבור בהתאם לתוכנית האסטרטגית".

עמותת ידידי פארק חירייה-אילון

לצדם של הרבה מוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים) גדולים פועלות אגודות ידידים. בדרך כלל אלה גופים בעלי ישות משפטית נפרדת שנרתמים לסייע למלכ"ר, בין היתר באמצעות גיוס משאבים לקידום פעילותו.

בהתאם להחלטת ממשלה 4416 האמורה נקבע בתקנון החברה שתקציבה יתבסס על "תרומות, עיזבונות, מתנות, מענקים, הקצבות מתקציב המדינה, מרשויות מקומיות ומאיגוד ערים דן

17 לדוגמה, החלופה קבעה את היחס בין השטחים הפתוחים ובין השטחים הבנויים.

לתברואה, וכן מהכנסות ממיזמים ההולמים את אופי המקום כפארק פתוח לציבור ואת מטרות החברה, בהתאם לתכניות החלות על שטח הפארק".

במאי 2005 נרשמה כעמותה, לפי חוק העמותות, התש"ם-1980, עמותת ידידי פארק חירייה-איילון (להלן - עמותת הידידים או העמותה). מטרת העמותה הן תמיכה בהקמת הפארק, עזרה בשיקומו ובפיתוחו של הר הזבל "חירייה", סיוע להקמת פארק לתעשיות מיחזור פסולת ועזרה לחברה בגיוס כספים.

בספטמבר 2008 נחתם בין העמותה לחברה הסכם להסדרת היחסים ביניהן מתוך כוונה שהעמותה תהיה גורם המסייע לחברה בהשגת מטרותיה הן מהבחינה הציבורית (יצירת אקלים תומך ואוהד) והן מהבחינה הביצועית (גיוס המשאבים לפיתוח הפארק ולבניית מבנים ומתקנים שישמשו את הפארק ואת מבקריו). בהסכם צוין גם כי הצדדים יקבעו בהסכמה את הפרויקטים אשר העמותה תגייס כספים ומשאבים למימנם.

למותר לציין שעל מנת שהעמותה תצליח לסייע בקידום מטרות החברה, חשוב מאוד שיתקיימו שיתוף פעולה ותיאום בינה ובין החברה.

משרד מבקר המדינה העלה כי החברה לא שיתפה פעולה עם העמותה. בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מה היו הסיבות לכך. אי-שיתוף הפעולה עם העמותה אפשר שפגע ביכולתה לפעול להשגת מטרותיה, שהן כאמור סיוע לחברה ותמיכה בהקמת הפארק. עקב כך במועד ביצוע הביקורת לא הייתה העמותה פעילה כלל.

במכתב¹⁸ ששלח יו"ר העמותה לשעבר לוועד המנהל של העמותה הוא כתב כי "מזה חודשים אנחנו מנסים לקבוע פגישה עם השחקנים החדשים בחברה הממשלתית [פארק אריאל שרון], בלא הצלחה. בין אם מדובר בכשל ביורוקראטי פשוט ובין אם זה מסר גלוי ובוטה המסקנה אחת - ככה אי אפשר להמשיך... אשר על כן אני מבקש להגיש בזאת את התפטרותי... אעמוד לרשות כל מי שייקח על עצמו את המשימה החשובה".

רק באפריל 2013, במהלך תקופת הביקורת, החליט הדירקטוריון לקיים באחת מישיבותיו הקרובות דיון "לגבי אפשרות החייאת פעילותה של עמותת הידידים של החברה". בישיבת הדירקטוריון במאי 2013 ציינה חברת דירקטוריון כי לדעתה יש לייחד את אחד מדיוני הדירקטוריון לנושא הקמתה של עמותת ידידים חדשה לפארק או לנושא החייאתה של העמותה הקיימת.

באוקטובר 2013 עדיין לא קיים הדירקטוריון דיון בנושא וגם לא קיבל החלטה לגבי אופי הקשר בין החברה לעמותת הידידים. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות פעילותה ותרומתה הפוטנציאלית של עמותת הידידים לחברה, על החברה לבחון בהקדם דרכים לחידוש פעילותה של עמותת הידידים או הקמת עמותה חדשה, על מנת שזו תוכל לעזור לחברה בהשגת משאבים כספיים ואחרים לפעילותה, להרחיב את מקורות ההכנסה שלה וכפועל יוצא מכך לסייע לה להשיג את מטרותיה בתוך זמן קצר יותר.

החברה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה בין היתר כי "לכשיתכנס דירקטוריון החברה בהרכבו החדש יובא בפניו נושא הקשר בין החברה לעמותת הידידים, לרבות הצגת דוח הביקורת בעניין".

קרקעות הפארק והשימוש בהן

הקצאת קרקע לפרויקט

1. כאמור, השטח המיועד לפארק בהתאם לתמ"מ 3/5 הוא כ-8,000 דונם. מרבית השטח הוא בבעלות מדינת ישראל, וכ-3,200 דונם הם שטחי בית הספר החקלאי מקווה ישראל. קידום הפרויקט והשלמתו מותנים בהעברת כל מקרקעי הפארק לידי החברה. בהחלטת ממשלה 3562 מאפריל 2005 הוטל על "יור" מועצת מקרקעי ישראל להגיש לאישור המועצה הצעת החלטה בדבר הקצאת הקרקע הנדרשת לצרכי הפארק, לניהול הגוף המנהל עם הקמתו, בהתאם למתחם הקבוע בתמ"מ 3/5 למעט שטחי מקווה ישראל". בהחלטת הממשלה 4416 מנובמבר 2005 נקבע שמינהל מקרקעי ישראל (כאמור, כיום רשות מקרקעי ישראל) יפעל לאיתור שטחים הנכללים במקרקעי הפארק שניתן להקנות לחברה את זכויות חכירתם, ואם לא ניתן להקנות לחברה זכויות חכירה תוקנה לה זכות אחרת שיוחלט עליה ושתומר, מיד כשהדבר יתאפשר, לזכות חכירה. הזכויות יוקנו לשם השגת מטרתיה של החברה ועל פי הסכם שייחתם בין החברה ובין רשות מקרקעי ישראל בתוך שנה מיום הקמת החברה. אם תגלע מחלוקת בין הצדדים בנוגע לתנאי ההסכם, יובא הנושא להכרעתו של מנכ"ל משרד האוצר. הזכויות שיוקנו לחברה יהיו בתוקף כל עוד השטח משמש פארק ציבורי. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי "עד אשר תוסדר הקצאת זכות החכירה לחברה על כל מקרקעי הפארק... תינתן לחברה הרשאה לתכנון ופיתוח בהתאם ליעוד הקרקע כפארק וכמפורט במטרות הקמת החברה".

בפברואר 2009 החליטה כאמור הממשלה¹⁹ לפעול לקידום הקמת פארק אריאל שרון, ובין היתר הוחלט להנחות את משרדי הממשלה ואת רשות מקרקעי ישראל לתת עדיפות לביצוע הפעולות הנדרשות להקמת הפארק. בהחלטת הממשלה צוין גם כי יש לקדם את הקניית זכויות החכירה לחברה בשטחים הנכללים במקרקעי הפארק. לצורך כך נקבע כי רשות מקרקעי ישראל תגיש לשר להג"ס, לשר הבינוי והשיכון ולשר האוצר (להלן - השרים) דוח הכולל פירוט של המחזיקים ובעלי הזכויות במקרקעין בניהול רשות מקרקעי ישראל שבתחום שטח הפארק (להלן - דוח המחזיקים). עוד נקבע כי מנכ"ל המשרד להג"ס, מנהל רשות מקרקעי ישראל והממונה על התקציבים במשרד האוצר יגישו לשרים תכנית פעולה לקידום הפרויקט. התכנית תכלול, בין היתר, לוחות זמנים, סדרי עדיפויות לפיתוח ומקורות מימון.

הועלה שמנכ"ל המשרד להג"ס, מנהל רשות מקרקעי ישראל והממונה על התקציבים במשרד האוצר לא הגישו כנדרש לשרים תכנית פעולה כוללת ומפורטת להקמת הפארק.

בתשובתו הודיע המשרד להג"ס כי הוא "מקבל את הערות המבקר, ובהתאם לכך מנכ"ל המשרד יפעל מול מנכ"ל [רשות מקרקעי ישראל] והממונה על התקציבים באוצר לגיבוש תוכנית פעולה כוללת ומפורטת לקידום הקצאת זכויות חכירה לחברה בשטחים מתוך מקרקעי הפארק, כל זאת ביחד עם הגורמים הנוספים הממונים על התוכנית".

2. בנובמבר 2011 חתמו רשות מקרקעי ישראל והחברה על הסכם הרשאה לתכנון שטח של 4,515 דונם משטחי הפארק²⁰. ההסכם נועד לקדם את ענייני החברה בנוגע לתכנון הפארק העתיד לקום. בהסכם נכתב כדלהלן: "החברה מאשרת כי ידוע לה שבשטח נשוא הסכם זה מצויים מחזיקים רבים כפי שפורט בדוח המחזיקים שנמסר לחברה, וכי מטרת הסכם זה הינה אך ורק קידום תכניות בקשר לשטח בהתאם להוראות תמ"מ 3/5. לפיכך ידוע לחברה כי לא נמסרת לה

19 החלטה 4466.

20 השטח שנותר לאחר גריעתם של שטחי בית הספר החקלאי מקווה ישראל ושל חלקות בבעלות פרטית מתוך השטח הכולל שנכלל בתמ"מ 3/5.

בהסכם זה זכות כלשהי בשטח וכי אין בהסכם זה כדי לשנות את זכויות המחזיקים בשטח, אם וככל שישנן כאלה, וכי אין לראות בהסכם זה משום התחייבות מפורשת או מכללא, בשום צורה ואופן, להקצות לה את השטח נשוא הסכם ו/או חלקו" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה העלה כי על אף החלטות הממשלה בדבר הצורך לקדם את העברת שטחי הפארק לידי החברה, עד אוקטובר 2013 העבירה רשות מקרקעי ישראל לחזקת החברה רק כ- 1,800 דונם (כ-40% מהשטחים שלגביהם קיבלה החברה את ההרשאה האמורה לתכנון). עוד הועלה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הוגשה לאישור מועצת מקרקעי ישראל, כנקבע בהחלטת הממשלה 3562 מאפריל 2005, הצעת החלטה בדבר הקצאת הקרקע הנדרשת לצורכי הפארק.

3. במהלך הביקורת, בספטמבר 2013, כתב מנהל רשות מקרקעי ישראל למשרד מבקר המדינה כי ברשות הוקם צוות שטיפל "במיפוי הזכויות בשטחי הפארק ובמתן מענה לצרכי החברה, תוך קיום קשר רציף וישיבות עבודה עם הנהלת חברת הפארק ויועציה... הטיפול בבקשות החברה להקצאת השטחים הדרושים לה בוצע ע"י [רשות מקרקעי ישראל] ללא עיכובים. ההקצאות מבוצעות בהתאם לבקשת חברת הפארק, אשר פונה מפעם לפעם להתאם להתקדמות פיתוח הפארק על ידה". המשרד להג"ס כתב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 כי החברה פנתה מפעם לפעם לרשות מקרקעי ישראל בבקשה שלא תאריך חוזה חכירה קיימים בשטחי הפארק. גם החברה כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה שהיא בקשר "רציף וישיר" עם הרשות, "על מנת להבטיח ככל שניתן, שלא יוארכו חוזה חכירה בשטחים המיועדים לעבור לחזקת החברה".

לא נמצאו אסמכתאות המעידות שהחברה וידאה שרשות מקרקעי ישראל אכן נעתרה לבקשותיה ולא האריכה את חוזה החכירה האמורים.

רשות מקרקעי ישראל הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2013 כי החברה פנתה אליה בשנת 2010 בבקשה "שלא לחדש חוזה חכירה וחוזה שכירות עונתיים בשטח תמ"מ 3/5", וכי מאז פנייה זו הרשות "לא חידשה את חוזה השכירות העונתיים בתחום הפארק".

הממשלה קבעה בהחלטותיה עוד בשנת 2005 את הפעולות הנדרשות כדי להעביר לחזקת החברה את זכויות המקרקעין על שטחי הפארק שבהם יבוצע הפרויקט, אולם בתחום זה לא נעשה די במשך השנים. לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות מקרקעי ישראל בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובהם המשרד להג"ס, ובשיתוף החברה לעשות כל מאמץ כדי להאיץ את העברת השטחים הנכללים בתכנית להקמת הפארק לאחריותה של החברה, כדי לקדם את הקמת הפארק כולו.

המשרד להג"ס הודיע כאמור בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יפעל "לקידום הקצאת זכויות חכירה לחברה בשטחים מתוך מקרקעי הפארק". החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי היא "מאמצת את הערת הביקורת ומבהירה כי תמשיך לפעול... ולהאיץ את העברת השטחים הנכללים בתוכנית לחזקתה".

שימוש במקרקעין ללא היתר

בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), סטייה מהיתר או מתכנית מוגדרת כ"עבודה או שימוש במקרקעין בניגוד להיתר או שלא בהתאם לתנאי היתר או

תקנה אחרת לפי חוק זה או שלא בהתאם לתכנית, למעט עבודה או שימוש לפי הקלה או שימוש חורג שניתנו כדין". את ההיתרים לשימוש במקרקעין נותנות בדרך כלל ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, אך מכיוון ששטח הפארק הוא שטח גלילי²¹, את ההיתר לשימוש בשטח זה נותנת רשות הרישוי המחוזית של מחוז תל אביב במשרד הפנים.

ב-10.4.13 הודיעה היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במחוז תל אביב לחברה כי במסגרת ביקור שקיים מפקח מטעמה בשטחי הפארק שהועברו זמן קצר קודם לכן לרשות החברה התעורר חשד לביצוע עברות על חוק התכנון והבנייה. עברה אחת היא ביצוע בלא היתר של עבודה הטעונה היתר - "בניית תוספת בניה, מרפסת העשויה עץ בשטח של כ-20 מ"ר". עברה נוספת היא שימוש במקרקעין בלא ההיתר הנדרש ובאופן החורג מהתכנית "שימוש במבנים קיימים למשרדי חב' פארק אריאל שרון".

ב-22.4.13 אישרה רשות הרישוי המחוזית את בקשת החברה לקבל בדיעבד היתר "שימוש במבנים קיימים בחוות הורע לטובת משרדים זמניים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 העיר משרד הפנים כי "נקיטת פעולות שלא בהתאם להוראות החוק משבשת את עבודת הרישוי ומחייבת השקעת משאבי פיקוח ואכיפה, דבר שאינו ראוי ביחסים בין גופים ציבוריים, ויש בו משום בזבוז מיותר של משאבים ציבוריים".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי במסגרת ביצוע פעולותיה במקרקעין שבשטחי הפארק עליה להקפיד על קיום הוראות החוק; וכן עליה להקפיד על קבלת היתר לפני ביצוע העבודות ולפני שינוי השימוש במבנים שבגינו נדרש היתר. על החברה לקבוע כללים ומנגנוני בקרה שימנעו את ביצוען של פעולות בתחום התכנון והבנייה בפארק שלא התקבל אישור לבצען.

בתשובתה הודיעה החברה כי "סמנכ"לית התכנון והביצוע [שהחלה לעבוד באמצע אוקטובר 2013] בחברה מבצעת ביקורת ומטפלת באופן שוטף בכל הנושאים הסטטוטוריים בחברה, על מנת שאלה יבוצעו בהתאם להוראות החוק".

הזכויות על הגז שנמצא בקרקע הפארק

1. בעקבות הצטברות הפסולת שהוטמנה בשטח הר חירייה (להלן - ההר או הר הפסולת) במשך שנים רבות נוצרו בו מצבורי גז שיכולים לשמש לצרכים מסחריים. ואכן, עוד לפני הקמת החברה הקים איגוד ערים אזור דן לתברואה (להלן גם - האיגוד) מערכת הכוללת בארות להפקת גז מהפסולת שבהר. האיגוד מסר למשרד מבקר המדינה כי הקמת המערכת "נעשתה בעיקרה מסיבות סביבתיות וכדי למנוע סכנה לשלום הציבור", וכי השימוש המסחרי בגז "הינו מרכיב זניח במערכת".

במכתב לרשות מקרקעי ישראל מספטמבר 2008, שעליו חתומים מנהל אגף נכסי העירייה בעיריית תל אביב-יפו והמנכ"ל דאז של החברה, נאמר כי החברה והעירייה הסכימו לחלק ביניהן את הזכויות במקרקעין במתחם חירייה, וכי הסכמות הצדדים מבטאות "נכונות ורצון לקדם את הפארק ומתחמי המחזור, כמו כן רצון והסכמת העירייה לויתור על שטחי 'הר הזבל', כאשר פעילות הגז תישאר בידי איגוד ערים דן לתברואה". מהמכתב עולה אפוא שהחברה הסכימה לוותר על הזכויות על הגז.

21 אזור שאינו נמצא בתחום השיפוט של שום רשות מקומית.

מנכ"ל החברה לשעבר, שכהן בתפקיד בשנת 2008, כתב בתשובתו מנובמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כי "המכתב וההסכמות הובאו לאישור הדירקטוריון דאז. ההסכמות היו לאחר פגישות בהן השתתפו נציגי הדירקטוריון... שמונו על ידי הדירקטוריון לצורך כך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעיון בפרוטוקולים של ישיבות דירקטוריון החברה עולה שההסכמה בין החברה ובין עיריית תל אביב-יפו בדבר חלוקת זכויות החכירה בשטחי ההר אכן הוצגה לדירקטורים באוגוסט 2008 והדירקטוריון אישר את חלוקת השטחים במתחם חירייה באופן ש"שטחי הר הפסולת יוחכרו לחברה ושטחי תפעול הטיפול בפסולת [שטחי פארק המחזור] יוחכרו לעיריית ת"א", אך לא נמצא בפרוטוקולים אלה כי הסכמת החברה לוותר על הזכויות על הגז בכל שטחי ההר דווחה במפורש לדירקטוריון החברה וקיבלה את אישורו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לקבוע בהקדם נהלים ומנגנוני בקרה שיחייבו כי כל הסכם או הסכמה משמעותיים שהחברה צד להם ושכונם נוצרת התחייבות מהותית של החברה יובאו מבעוד מועד לאישור הדירקטוריון.

2. בנובמבר 2009 נחתם בין החברה לרשות מקרקעי ישראל הסכם הרשאה ובמסגרתו הועבר שטח ההר (394 דונם) לחזקת החברה. ההסכם קבע כי החברה אחראית לכל נזק שייגרם בעקבות החזקתו או הכשרתו של הנכס או בעקבות השימוש בו וכן בעקבות כל מפגע או מחדל של החברה בפרק הזמן שבו תחזיק בשטח. במסגרת האחריות נכללים גם סיכונים שמקורם במצבורי הגזים²². כפועל יוצא מהסכם זה החברה אחראית למלא את דרישות המשרד להג"ס בנוגע לגז, כגון ניטור הגז והעברת נתונים לגביו למשרד להג"ס.

בהתאם להסכם זה "החברה רשאית... לפעול לניקוז ולניצול מצבורי הגזים [שבהר]". החברה הצהירה כי ידוע לה שבצדו הדרום-מזרחי של השטח שבו עוסק ההסכם יש כמה מתקנים ובכללם פרויקטים להפקת גז שאותם מפעילים עיריית תל אביב-יפו או מי מטעמה, וכי היא הגיעה לידי הסכמה עם עיריית תל אביב-יפו ולפיה שטח זה יוקצה לעירייה בלבד.

הועלה כי אף שלפי ההסכם החברה רשאית לפעול לניקוז ולניצול של הגז בשטחים שהועברו לרשותה, ממשיך האיגוד להפיק גז לא רק בשטחים שהוקצו בהסכמה לעיריית תל אביב-יפו אלא בכלל השטחים שבהר.

מתשובות החברה והאיגוד למשרד מבקר המדינה עולה כי יש ביניהם מחלוקת בנוגע לתוקפה של הסכמת החברה לוותר על זכויותיה על הגז בכלל השטחים שבהר, כפי שנכתב במכתב האמור מספטמבר 2008: החברה כתבה בתשובתה כי ההסכם בעניין זה "לא היה ידוע לחברה כלל והתגלה אך בדיעבד לאחר חתימתו, לא למותר לציין כי החברה אינה מכירה בתוקפו של הסכם זה ורואה בהסכם ההרשאה עם [רשות מקרקעי ישראל] המעניק לה את הזכויות בגז, כהסכם מחייב".

לעומת זאת, האיגוד כתב בתשובתו מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כי הזכויות על הגז "אינן במחלוקת ומוסכמות על כל הגורמים העוסקים בנושא... האיגוד משקיע כיום מיליוני שקלים בהטמנת מערכת הגז כדי לאפשר גישת מבקרים להר הזבל. יתרה מזאת, האיגוד עדיין מחזיר את ההשקעות העצומות שבוצעו ומבוצעות אף היום בהקמת המערכת ובהטמנתה".

22 לעניין הטלת האחריות על החברה בשל הסיכונים שמקורם בנזקי העבר בשטח הר הפסולת ראו להלן בפרק "שיפוי נושאי משרה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על החברה והאיגוד ליישב בהקדם את המחלוקות ביניהם. הדבר חיוני במיוחד במצב הנוכחי - שבמסגרתו החברה נושאת באחריות לגז אך לא נהנית מהזכויות שמקורן בשימוש בו. אם הצדדים לא יגיעו לידי הסכמות בנושא, יהיה מקום להעביר את הטיפול במחלוקת לידי הגורמים האחראים לפעולות גופים אלה, ובהם המשרד להג"ס, רשות החברות ומשרד הפנים.

3. בדוח של חברה חיצונית בנוגע לסקר סיכונים בהר הפסולת שהוגש לחברה באוקטובר 2012²³ נכתב כי מערכת הפקת הגז "פועלת היטב עבור המשטח העליון של המטמנה. התוצאה היא הפחתה ניכרת בנידוף הגז לאוויר, הפחתת ההשפעה על הסביבה והפחתת הסיכון הבריאותי לעובדים ולמבקרים"; מאידך נכתב בדוח כי מכיוון שמערכת איסוף הגז היא בבעלות האיגוד, לחברה "גישה מוגבלת למידע בנוגע לרמת התחזוקה והיא נסמכת על גוף אחר ללא שליטה או בקרה מספקת על תנאי הבטיחות והתחזוקה של המערכת... יש להסדיר את נהלי התחזוקה, הניטור והדיווח... באופן שבו המידע יהיה גלוי ונגיש לחברת הפארק".

בדוח הכספי של החברה לשנת 2012 צוין שידוע לחברה כי לאיגוד הכנסות מהגז שהוא מפיך בהר. עוד נכתב בדוח כי פעילות הפקת הגז "טומנת בחובה סיכונים בטיחותיים שונים... בדעת החברה להגיע בשלב הראשון, להסכמות עם איגוד הערים (ומי מטעמה) להסדרת הפעילות במשך תקופת ביניים, בכל הנוגע לקבלת מידע, דיווחים, וניטור פעילות הביו-גז, על מנת לשמור על שיגרת פעילות בטוחה בתחומי הפארק, באופן שמעגן נהלים על פיהם עובדים הצדדים כיום ולשפרם. בהמשך לכך, מתכוונת החברה למצות את זכויותיה בקשר עם הפקת הביו-גז והתועלות הכלכליות הנובעות מכך, באפיקים מנהלים ומשפטיים שונים".

בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה במאי 2013, במהלך הביקורת בנושא, הוצגה לחברי הדירקטוריון טיוטת הסכם בין החברה לאיגוד לגבי הסדרת שיתוף הפעולה ביניהם בעניין ההיבטים הבטיחותיים הקשורים בהפקת הגז הנמצאים באחריותה הבלעדית של החברה. ההסכם אמור לשפר את שיתוף הפעולה בין החברה לאיגוד בכל הנוגע לדיווחים בנוגע להפקת הגז ולתקלות במערכת הפקת הגז. בעניין זה יצוין כי המשרד להג"ס הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא "סייע ומסייע לחברה לקבל את מכלול הנתונים הנדרשים לה בנושא ניטור הגז". דירקטוריון החברה אישר את עקרונות ההסכם עם האיגוד, אך הציע לבצע בו שינויים שונים ולהביא שינויים אלה לידיעת היועץ המשפטי של החברה כדי לקיים משא ומתן בעניינם. כתשובתה של החברה למשרד מבקר המדינה היא הפנתה את תשומת הלב "למספר סעיפים בהסכם המתגבש המלמדים על העברת נטל האחריות בשאיבת הגז לאיגוד".

אולם על אף האמור לעיל, באוקטובר 2013 עדיין לא נחתם הסכם כאמור, ואין ודאות כי הסעיפים האמורים בנוסחם המוצע ייכללו בהסכם שייחתם. על כל פנים, במועד האמור מחד גיסא עדיין נושאת החברה באחריות לסיכונים שמקורם בגז, ומאידך גיסא אין לה את מלוא הסמכויות והזכויות לעניין הגז הנמצא בשטח שהיא מחזיקה.

החברה הדגישה בתשובתה כי היא "שמה לנגד עיניה את ההיבט הבטיחותי כעדיפות עליונה וראשונה במעלה, תוך שהיא סבורה כי כריכת ההיבט הכלכלי לנושא הבטיחותי יהיה בו כדי לעכב באופן משמעותי את חתימת ההסכם המתגבש". כמו כן ציינה החברה כי היא "מאפשרת המשך שאיבה [של הגז] וזאת מתוך ראייה בטיחותית כוללת".

23 ראו להלן בפרק "ניהול סיכונים".

לדעת משרד מבקר המדינה, ההיבט הבטיחותי הוא אכן בעל חשיבות עליונה ועומד בראש סדר העדיפויות, ולנוכח זאת על החברה להבטיח כי תקבל בהקדם את כל הנתונים הנדרשים לה בנוגע לגז, אולם בד בבד עליה לפעול גם להסדרת נושא זכויותיה על הגז.

מוסדות החברה

הדירקטוריון

מינוי דירקטורים

1. בהחלטת הממשלה 4416 מנובמבר 2005 נקבע שדירקטוריון החברה ימנה 12 דירקטורים - חמישה עובדי מדינה (שני עובדים ממשרד האוצר, עובד אחד של משרד הפנים, עובד אחד של המשרד להג"ס ועובד אחד של משרד ראש הממשלה); שלושה דירקטורים נציגי ציבור, ובהם שני נציגים של ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה; וארבעה דירקטורים מתוך רשימה של חמישה ראשי רשויות - או נציגיהם - השוכנות בסמוך לפארק. בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ובהתאם להחלטה 4416 שר האוצר והשר להג"ס ממנים במשותף את הדירקטורים בחברה.

לעומת זאת, בתקנון החברה נקבע שמספר חברי הדירקטוריון "לא יפחת מ-6 ולא יעלה על 12". על פי התקנון, הרכב הדירקטוריון בעת שמכהנים בו 12 חברים זהה להרכב שנקבע בהחלטת הממשלה, אך לא נקבע בתקנון מה יהיה הרכב הדירקטוריון בעת שמכהנים בו פחות חברים. עוד נקבע בתקנון כי "המניין החוקי לשיבות הדירקטוריון הוא רוב חברי הדירקטוריון המכהנים ובלבד שהרכב זה משקף את מבנה הדירקטוריון".

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי אין התאמה כאמור בין החלטת הממשלה דלעיל ובין תקנון החברה לגבי מספר חברי הדירקטוריון הנדרש, וכי ראוי להסדיר זאת. כמו כן, חשוב שבהרכב הדירקטוריון יישמר האיזון בין הגופים השונים שנציגיהם אמורים לכהן בו.

2. לדירקטורים בחברה יש תפקידים רבים, ובהם פיקוח על תפקוד הנהלת החברה וכהונה בוועדות משנה של הדירקטוריון. כדי שחברי הדירקטוריון יוכלו לכהן בוועדות המשנה ולמלא את תפקידם כראוי, חשוב שלא יהיו מעט מדי חברי דירקטוריון, שכן הדבר עלול לגרום להטלת כל הנטל על אותם חברים.

הועלה כי מיולי 2010 ועד אוקטובר 2013 לא כיהנו יחד בדירקטוריון יותר משמונה דירקטורים. רק נציג אחד ממשרד האוצר מונה לדירקטוריון; מונו רק שלושה נציגים של הרשויות המקומיות השוכנות בסמוך לפארק, ולא ארבעה כנדרש בהחלטת הממשלה; וממשרד ראש הממשלה וממשרד הפנים לא מונה שום נציג לדירקטוריון החברה. באוקטובר 2013 כיהנו בדירקטוריון רק ארבעה חברים. ממרץ 2013 אין לחברה גם יו"ר דירקטוריון קבוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, מספר החברים המועט בדירקטוריון ואי-מינוי יו"ר דירקטוריון קבוע גורמים לפגיעה בתפקוד התקין של הדירקטוריון וביכולתו לפקח כראוי על פעילות ההנהלה. כמו כן, בהיעדר נציגות בדירקטוריון של משרדי הממשלה ושל ראשי רשויות כנקבע בהחלטת הממשלה נפגעים מבנה הדירקטוריון והאיזונים השונים בו, אשר נקבעו בהחלטה האמורה. על השרים הנוגעים בדבר ועל רשות החברות לפעול ללא דיחוי למינוי כל מכסת הדירקטורים באופן שהרכב הדירקטוריון יהיה כנקבע בהחלטת הממשלה.

בתשובתו של המשרד להג"ס למשרד מבקר המדינה הובהר כי "עם כניסתו של השר להגנת הסביבה ח"כ עמיר פרץ לתפקידו, במרץ 2013, פנה השר לשר האוצר, למשרד רה"מ ומשרד הפנים לגבי מינויים של נציגים... שני מועמדים עליהם המליץ השר לתפקיד יו"ר הדירקטוריון... נפסלו על ידי רשות החברות ולכן ממשיך השר בפעילות לאיתור מועמד חדש שיכהן כיו"ר הדירקטוריון". השר להג"ס הקודם, חבר הכנסת גלעד ארדן, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2014 כי המינויים שבסמכותו בוצעו במשך כל התקופה שבה שימש כשר להג"ס, וכי הוא התריע וביקש למנות גם נציגים של משרדי ממשלה אחרים, "אולם מטעמים שאין [לן] שליטה עליהם לא מונו הנציגים". משרד הפנים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת "שר הפנים, מר גדעון סער, ימנה דירקטור בקרוב". לפי תשובתו של משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מינואר 2014, ביולי 2013, במהלך הביקורת, פנה השר להג"ס אל ראש הממשלה בדבר מינוי נציג משרד ראש הממשלה בדירקטוריון החברה. בעקבות זאת הודיע משרד ראש הממשלה מי יהיה נציגו בדירקטוריון, ובדצמבר 2013 הוא קיבל כתב מינוי לתפקיד. רשות החברות בתשובתה מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כתבה כי היא התריעה לפני שר האוצר והשר להג"ס על הצורך במינוי דירקטורים לחברה. הרשות הוסיפה כי "הקושי במינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות הינה תופעה כללית בעולמן של חברות ממשלתיות, ולצורך טיפול בתופעה זו, הרשות בתמיכת שר האוצר, פועלת להרכיב מאגר דירקטורים שמתוכו ימונו דירקטורים לחברות הממשלתיות".

שיפוי נושאי משרה בחברה בגין נזקים שמקורם בהטמנת פסולת בעבר בשטח הר הפסולת

1. בשנת 2009 התנהל משא ומתן בין החברה ובין רשות מקרקעי ישראל במסגרת גיבוש הסכם ביניהן המקנה לחברה הרשאה לשימוש במתחם הר הפסולת, ששטחו כאמור 394 דונם. במהלך המשא ומתן התעוררה מחלוקת בין הצדדים לגבי האחריות לנזקים סביבתיים בגין הטמנת הפסולת בעבר, שהתגלו עוד לפני מסירת המקרקעין לחברה, שכן רשות מקרקעי ישראל ביקשה להטיל על החברה אחריות לכל הנזקים הסביבתיים האמורים ללא כל מגבלת זמן.

בספטמבר 2009 דן הדירקטוריון בהסכם ההרשאה האמור, שגיבושו כמעט הושלם באותה עת. אחת הדירקטורים, שהייתה חברה בצוות שניהל משא ומתן עם רשות מקרקעי ישראל, אמרה בדיון כי "לאחר דיונים רבים עם [רשות] מקרקעי ישראל, ישיבה של רשות החברות עם [מנהל רשות מקרקעי ישראל], וישיבה של השר [להג"ס] עם מנהל רשות מקרקעי ישראל התקבלו הסכמים חדשים בהם סעיף אחריות החברה לנזקי העבר בהיבט זיהום הוצא, כך שהחברה לא מתחייבת לקחת אחריות על נזקי עבר". גם היועץ המשפטי החיצוני של החברה דאז (להלן - היועץ המשפטי של החברה) ציין בדיון כי החברה "לא אחראינת] לבעיות העבר אבל יש [לה] אחריות לנזקים שיווצרו מרגע חתימת ההסכם". הדירקטוריון החליט באותה ישיבה לאשר את ההסכם האמור.

בנובמבר 2009 נחתם, כאמור, הסכם ההרשאה ובו הצהירה החברה ואישרה כי "ידוע לה מצבו הפיזי, התכנוני והמשפטי של השטח וכן השימוש שנעשה בו לאורך השנים, כי בדקה כל פרט ו/או נתון הקשורים לכך מול כל גורם נדרש, לרבות את דרכי הגישה לשטח ו/או מגבלותיו והיא מוצאת

את השטח כמתאים לצרכיה ולמטרותיה ולא תבוא בכל דרישה ו/או טענה ו/או תביעה בשל כך כלפי המינהל... ידוע לחברה כי האחריות לגבי כל מפגע ו/או התמוטטות הר הפסולת ו/או חלקו ו/או הצפה ו/או זיהום ו/או כל בעיה אחרת שתתגלה ו/או טיהור השטח ו/או הכשרתו ו/או השימוש בו תחול על החברה באופן בלעדי, החל ממסירת החזקה בקרקע לחברה".

יצוין כי הסכם ההרשאה שנחתם שיפר את מצב החברה בנוגע לאחריות שהוטלה עליה לעומת הטיוות הראשונות של ההסכם, אולם ההסכם לא פטר לגמרי את החברה מאחריות לנזקים סביבתיים בגין הטמנת הפסולת בעבר, שכן גם נזקים שיתגלו לאחר קבלת החזקה אפשר שנוצרו קודם לכן.

2. בישיבת דירקטוריון החברה בנובמבר 2010 אמר בעניין זה היועץ המשפטי של החברה כי "החברה ירשה מהמדינה אתר בעייתי, רווי מפגעים אשר נגרמו ע"י המדינה עצמה ו/או רשויות מקומיות כאלו ואחרות כמעט מיום הקמת המדינה. לא יתכן לחייב בחבות כלשהי (פלילית או אזרחית) את נושאי המשרה [בחברה] שמונו רק לאחרונה במידה ואחד או יותר מהמפגעים יתממשו... [נ]יש לדרוש מהמדינה כתב שיפוי לחברה ולדירקטורים בגין זיהום סביבתי". הדירקטוריון החליט לפנות "לשרים האחראים על ענייני החברה במכתב שיבהיר את חומרת הנושא ויכלול בקשה לכתב שיפוי מהמדינה, ערבות המדינה וביטול הסעיף הלא חוקי בהסכם עם מינהל מקרקעי ישראל". כמו כן התריע הדירקטוריון "כי לא ניתן יהיה לקדם את ענייני החברה מבלי לטפל לפני כן באופן יסודי ומקצועי בסיכונים שעלולים להיגרם מההר בעקבות הזיהום רב השנים והשלכת הפסולת בכמויות עצומות ע"י המדינה ורשויותיה".

חוק החברות, התשנ"ט-1999, קובע כי חברה לתועלת הציבור אינה רשאית לפטור נושא משרה או חבר ועדת ביקורת בה מאחריותו בשל הפרת חובת הזהירות כלפיה או לתת התחייבות לשיפוי עקב הפרת חובת הזהירות, ולכן לא יהיה תוקף להתחייבות לשיפוי כאמור.

בדצמבר 2010 כתבו חברי הדירקטוריון של החברה לשר להג"ס דאז ולשר האוצר דאז (להלן - השרים הממנים)²⁴ כי הדירקטוריון החדש נכנס לתפקידו כחצי שנה קודם לכן, ואחת המשימות העיקריות שהוטלו עליו היא פתיחת הר הפסולת למבקרים. חברי הדירקטוריון ציינו כי נוכחו לדעת כי "לא ניתן יהיה להוציא לפועל את הפרויקט החשוב והלאומי בלא גיבוי ממשלתי ממשי ובלא נקיטת פעולות הכרחיות להבטחת שלום הציבור". עוד ציינו חברי הדירקטוריון כי באתר הוטמנה פסולת מסוגים שונים והם סבורים כי אי-אפשר להעריך כראוי את מצבה ואת מכלול הסיכונים הנשקפים בגינה מהבחינה הסביבתית והבריאותית כל עוד לא בוצע סקר סיכונים²⁵.

במכתב צוין גם שרשות מקרקעי ישראל העבירה לחברה את "החזקה בהר הפסולת אך סירב[ה] לעשות זאת אלא בכפוף לכך שהחברה תחתום על הסכם דרקוני הנגוע בחוסר תום לב... [רשות מקרקעי ישראל] ומדינת ישראל מטילים את כל האחריות על הר הפסולת ולמפגעים מכל סוג, הנובעים ו/או שייבצעו ממנו, על חברה שאך זה קמה". עוד ציינו חברי הדירקטוריון במכתבם כי "לא ניתן לרכוש כיסוי ביטוחי - בארץ או בחו"ל - למלוא הסיכונים הנובעים מהר הפסולת ומהפעילות בו ולכן הפיתרון היחיד הקיים לאור הנסיבות לעיל הוא קבלת כתב שיפוי ופטור מאחריות של נושאי המשרה בחברה ממדינת ישראל וקבלת ערבות מדינה לשיפוי נושאי המשרה במקרה של הטלת אחריות אישית עליהם עקב פעילותם כאמור".

24 העתק של המכתב נשלח גם למנכ"ל רשות החברות, לעובדים בכירים במשרד להג"ס ולעובדים בכירים במשרד האוצר.

25 לעניין "סקר סיכונים" ראו להלן.

ביוני 2012 כתב מזכיר החברה לסגן מנהל רשות החברות כי "על אף פניותינו החוזרות ונשנות טרם זכתה החברה ונושאי המשרה שבה לשיפוי מן המדינה. משיחות שערכנו עם [רשות החברות] התברר כי אתם פועלים להשגת שיפוי זה".

באותו חודש השיב בכתב סגן מנהל רשות החברות למזכיר החברה כי "נושא השיפוי מטופל מזה מספר חודשים על ידי הרשות. הטיפול האמור נעשה בשני מישורים: האחד, תיקון תקנות החברות (חברה ממשלתית שהינה חברה לתועלת הציבור)^[26] באופן שיאפשר את עצם מתן השיפוי בחברה ממשלתית שהינה חל"צ (כידוע, בחל"צ רגילה החוק אוסר על מתן שיפוי לנושאי משרה). המישור השני, גיבוש מדיניות כללית למתן שיפוי (שלא במסגרת הפרטה) בחברות ממשלתיות. שני המישורים לעיל מטופלים ברשות מול משרד המשפטים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה רשות החברות שמשרד המשפטים ביקש כי "קידום תיקון התקנות יעוכב עד לגיבוש המדיניות הכללית של הרשות בעניין. גיבוש המדיניות החדשה טרם הסתיים... לכשיסתיים ההליך, לרבות מול משרד המשפטים, יקודם תיקון התקנות". משרד המשפטים הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2014 כי רשות החברות פנתה אליו בעניינה של החברה וביקשה ליצור תשתית לאישור שיפוי של החברה לנושאי המשרה בה, וכי הוא לא היה מעורב כלל בטיפול בהתחייבות של המדינה לשיפוי החברה עצמה. עוד מסר משרד המשפטים כי "היות שהכיוון של מדיניות השיפוי הולך ומתגבש, וכיוון שתיקון התקנות משמעותו קביעת הסמכה כללית בלבד לשיפוי בחברה ממשלתית לתועלת הציבור, אין עוד מניעה... לקדם את תיקון התקנות... בקשת החברה תצטרך להיבדק במסגרת המדיניות החדשה, ואם קיימת דחיפות מיוחדת, חזקה על הרשות כי הנושא ייבדק באופן פרטני עוד קודם לכן".

משרד מבקר המדינה העיר כי כבר בדצמבר 2010 העלתה החברה את הצורך בשיפוי נושאי המשרה בחברה בגין נזקים סביבתיים שמקורם בהטמנת הפסולת בעבר בהר הפסולת, אך באוקטובר 2013 עדיין לא הסתיים הטיפול בעניין זה, למרות רגישותו וחשיבותו. לנוכח האמור לעיל, על רשות החברות, משרד המשפטים ומשרד האוצר לנקוט את הצעדים הדרושים כדי להביא לסיום הטיפול בנושא בהקדם וללא דיחוי. ראוי שרשות החברות תפיק את הלקחים ממקרה זה ותקבע הנחיות לגבי תהליך אישור חתימתה של חברה ממשלתית על הסכמים מהסוג שנחתם בין החברה לרשות מקרקעי ישראל.

המועצה

בהחלטת ממשלה²⁷ ובתקנון החברה נקבע, בין היתר, כי לדירקטוריון החברה תהיה מועצה שאותה ימנו השר להג"ס ושר האוצר, "כפי שמתמנים דירקטורים בחברות הממשלתיות, בשינויים המחויבים". במועצה יכהנו 26 חברים: מנהל מינהל התכנון או הממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים; סמנכ"ל או ראש אגף או מנהל מחוז תל אביב במשרד להג"ס; סמנכ"ל משרד התיירות; מנהל רשות הניקוז של האזור; ראש אגף לתכנון ולפיתוח או ראש אגף מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה; תשעה ראשי רשויות המפורטות בהחלטה - הסמוכות לאזור הפארק, או נציגים אחרים של הרשויות מבין חברי מועצת הרשות או מבין עובדי הרשות הבכירים; שלושה נציגים מקרב מוסדות אקדמיים העוסקים בתחומים המפורטים בהחלטה; שלושה נציגים של הגופים הציבוריים שעניינם שמירה על איכות הסביבה; נציג קרן קיימת לישראל; נציג איגוד ערים דן לתברואה; נציג

26 תקנות החברות (תחולה על חברה לתועלת הציבור שהיא חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית), התשס"ח-2008.
27 החלטה 4416 מנובמבר 2005.

רשות מקרקעי ישראל; שלושה חברים שהייתה להם תרומה מיוחדת ותפקיד מיוחד לעניין הפארק. תקופת הכהונה של חברי המועצה תהיה שלוש שנים, והמועצה תתכנס לפחות פעמיים בשנה.

בהתאם להחלטת הממשלה דלעיל ולתקנון החברה, המועצה תייעץ לדירקטוריון החברה, לפי בקשתו, בכל העניינים הקשורים לניהול, לשימור, לפיתוח ולתחזוקה של הפארק וכן בכל עניין הקשור לקידום השגתן של מטרות החברה. בעניינים שלהלן דירקטוריון החברה חייב להתייעץ עם המועצה: תכניות פיתוח ומתאר; תקציב שנתי, תכנית פעולה שנתיית ותכניות רב-שנתיות; נושאים שיש להם נגיעה לזכויות על מקרקעין; נושאים שיש להם נגיעה למתן זכויות הפעלה בשטח הפארק; שינויי ייעוד הקרקע המיועדת על פי תכניות להקמת הפארק.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה ובתקנון החברה כי לבקשת המועצה יתכנס דירקטוריון החברה לדון בנושאים שהמועצה ביקשה כי ידון בהם. אחת לחצי שנה יגיש הדירקטוריון למועצה דוח המפרט את פעילות החברה, לרבות את מידת עמידתה ביעדים שנקבעו בתכניות פעולה, החלטות מהותיות שהתקבלו בדירקטוריון החברה וכל עניין אחר המהותי לעבודת המועצה ולמילוי תפקידיה.

במסמך פנימי שכתב עובד רשות החברות בדצמבר 2006 צוין בעניין תפקידי הדירקטוריון והמועצה והרכבם כדלהלן: "במטרה לאפשר, מחד ייצוג הולם לכל המגורים הרלוונטיים לפיתוח של הפארק ושקיפות מרבית בפעילות החברה ומוסדותיה ומאידך, לתת משקל לשיקולים מקצועיים בשימורו של המתחם, הוחלט כי המדיניות הכללית של החברה, בתחום מטרותיה, תקבע על ידי דירקטוריון החברה אשר ייועץ, בעניינים הנוגעים לניהול, שימור, פיתוח ואחזקת הפארק, במועצה ציבורית מייעצת. דירקטוריון החברה ימנה 12 חברים... המועצה המייעצת תמנה 26 חברים".

משרד מבקר המדינה העלה כי בשנים 2006 ו-2007 מונו רק 14 חברי מועצה, כמחצית ממספר החברים שנקבע בהחלטת הממשלה ובתקנון החברה. מאוגוסט 2010 אין שום חבר המכהן במועצה, ולמותר לציין שהיא לא התכנסה ולא מילאה את תפקידיה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר השר להג"ס הקודם כי "לא התקבלו פניות מצד הגורמים המרכיבים את המועצה למינוי נציגים חדשים ו/או להארכת מינוי של מועמדים קיימים", וכי למיטב ידיעתו בוחנת רשות החברות את האפשרות לביטול המועצה.

מהאמור בהחלטת הממשלה ובמסמך רשות החברות עולה כי למועצה ולפעילותה יש חשיבות רבה בכל הנוגע לתפקודה התקין והסדיר של החברה. נוכח זאת, וכן נוכח העובדה שפעילות המועצה ותפקידיה קיבלו כאמור ביטוי גם בתקנון החברה, היה על השרים הממנים, על דירקטוריון החברה ועל רשות החברות לוודא כי ההחלטה בנושא מיושמת הלכה למעשה.

משרד מבקר המדינה העיר כי אי-ביצוע החלטת הממשלה בנושא על ידי השרים הממנים, דירקטוריון החברה ורשות החברות אינו תקין; על השרים הממנים ועל רשות החברות לפעול, ללא דיחוי, למינוי חברי המועצה; ועל דירקטוריון החברה לוודא כי היא מתכנסת כנדרש, להיוועץ עמה בנושאים שנקבעו בהחלטת הממשלה ובתקנון, ולמסור לה את הדיווחים שנקבעו, כדי שתוכל למלא את תפקידיה הציבוריים כפי שנקבע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד להג"ס כי "אין בדעת השר להנציח את המצב הקיים, בו המועצה אינה פעילה, אך מטבע הדברים המאמץ העיקרי הופנה לאיתור ומינוי דירקטורים. בימים אלו מתניע המשרד מהלך להקמת המועצה מחדש ואיוש חבריה".

ניהול סיכונים

ניהול סיכונים לפי דרישת רשות החברות הממשלתיות

ביוני 2009 הוציאה רשות החברות חוזר בנושא ניהול סיכונים בחברות הממשלתיות. מטרת החוזר היא לקבוע עקרונות להסדרת חובתה של חברה ממשלתית למסד תהליך מסודר לניהול הסיכונים שהיא חשופה להם, תוך יצירת מנגנוני בקרה על התהליך האמור. ניהול סיכונים יעיל צפוי להפחית את רמת הסיכון שהחברה חשופה לה ואף לשפר את תהליך קבלת ההחלטות בנושא. סיכון הוגדר בחוזר כאפשרות שאירוע, פעילות או פעולה יפגעו ביכולת החברה לעמוד ביעדיה ובמטרותיה; בחוזר צוין כי "התממשות הסיכון עלולה לגרום לנזקים מסוגים שונים: החל מנזקים כספיים, פגיעה במוניטין, באיכות הסביבה, בחיי אדם ועוד".

בהתאם לחוזר, דירקטוריון החברה יתווה את מדיניות ניהול הסיכונים שתנקוט הנהלת החברה ויפקח על ביצועה; הדירקטוריון יבחן לפחות אחת לשנה את מערך ניהול הסיכונים בחברה; הדירקטוריון אחראי לביצוע סקר סיכונים מקיף, שיכלול את כל סוגי הסיכונים הרלוונטיים לחברה והערכה של האופן שבו מנהלת החברה את סיכונה; לנוכח תוצאות הסקר יבחן הדירקטוריון את מדיניות ניהול הסיכונים של החברה, ידון בתכנית מעודכנת לניהול הסיכונים ויקבע אם לאשרה; סקר הסיכונים יעודכן באופן שוטף בתדירות שיקבע הדירקטוריון; סקר סיכונים מקיף חדש יתבצע בתדירות שיקבע הדירקטוריון לעניין זה, ובלבד שפרק הזמן שבין ביצוע סקר אחד למשנהו לא יעלה על חמש שנים.

עוד קובע החוזר כי דירקטוריון החברה ימנה מנהל סיכונים מבין חברי הנהלה, וכי הדירקטוריון רשאי לבחור בשירותים שיירכשו מגורמים חיצוניים לשם ניהול הסיכונים בחברה. מנהל הסיכונים יפתח כלים לזיהוי הסיכונים, להערכתם, להפחתתם ולבקרה עליהם ויציא אותם להנהלת החברה ולדירקטוריון לפחות אחת לרבעון. מנהל הסיכונים יהיה אחראי ל"תשתית, איסוף ודיווח של מידע, בקרה ובחינת העמידה במגבלות הסיכון". בפועל המנהלים השונים של החברה יבצעו את ניהול הסיכונים, בשים לב, בין היתר, למידע שהציג להם מנהל הסיכונים. בהתאם לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, מבקר הפנים של החברה לא יוכל לכהן בתפקיד מנהל הסיכונים. על החברה לעגן בנהלים את תחומי האחריות, הסמכות והדיווח של הגורמים המעורבים בניהול הסיכונים, בהתאם למדיניות הדירקטוריון.

1. משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות המיוחדת של הכנת סקר סיכונים בחברת פארק אריאל שרון על פי דרישות רשות החברות, נוכח היותה חברה חדשה, שאחראית לשטחים שיש בהם מפגעים סביבתיים חמורים ועוסקת, בין היתר, בהליכי תכנון מורכבים לצורך הקמת הפארק. חשוב כי החברה תזהה בהקדם האפשרי את כל הסיכונים הפוטנציאליים הנשקפים במסגרת פעילותה - סיכונים פיזיים, פיננסיים, ניהוליים ואחרים - כדי שתוכל להעריך אותם, להיערך אליהם ולהתמודד אתם כראוי.

משרד מבקר המדינה העלה כי באוקטובר 2013 עדיין לא השלימה החברה ביצוע של סקר סיכונים מקיף על פי הנחיות רשות החברות, וכי עד המועד האמור הסתכמה פעילותה בתחום זה בכך שמבקר הפנים של החברה הכין בשנת 2009 סקר סיכונים לקביעת יעדי הביקורת ובכך שבשנים 2011-2012 היא פעלה לבדיקה ולאיתור של סיכונים שמקורם בהר הפסולת (ראו להלן). דירקטוריון החברה לא התווה מדיניות לניהול הסיכונים ולא מינה מנהל סיכונים כנדרש. כמו כן לא הוכן נוהל בדבר ניהול הסיכונים בחברה.

2. בדצמבר 2012 חתמה החברה על הסכם עם חברה למתן שירותי בקרה וניהול סיכונים (להלן - נותנת השירות) לביצוע סקר סיכונים בחברה. באוקטובר 2013 עדיין לא הושלם ביצוע הסקר ועדיין לא הוגש לדירקטוריון החברה דוח על תוצאותיו.

מהנספח להסכם עולה כי לדברי נותנת השירות, תפקידה הוא "ביצוע סקר סיכונים בלבד", וכי לשם יישום מלא של דרישות חוזר רשות החברות בנושא תידרש החברה לבצע פעולות נוספות בתחום ניהול הסיכונים, כגון "הכנת תוכנית לטיפול בסיכונים".

החברה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נותנת השירות משלימה "בימים אלו... דוח סופי אשר יובא לאישור הדירקטוריון". כמו כן ציינה החברה כי בספטמבר 2013 ועדת המכרזים וההתקשרויות של החברה אישרה לה "להתקשר עם חברת ייעוץ המתמחה בניהול סיכונים במטרה לסייע לחברה ליישם את הנחיות חוזר רשות החברות.. בנושא ניהול סיכונים בחברות ממשלתיות".

3. על פי חוזר רשות החברות, בדיקת תהליך ניהול הסיכונים בחברה בהתאם למפורט בחוזר תיכלל בתכנית העבודה השנתית של מבקר הפנים. עליו לבדוק את אופן יישום המדיניות בנושא הניהול והבקרה של סיכונים ואת אופן ביצוע החלטות הדירקטוריון והנחיותיו בנושא וכן את מהימנות המידע הניהולי והדיווחים בעניין זה הנמסרים לדירקטוריון ולהנהלת החברה ואת זמינותם לגורמים אלה.

הועלה כי רק בתכנית העבודה של מבקר הפנים לשנת 2013, שהוגשה בינואר 2013, נכלל נושא "בדיקת תהליך ניהול סיכונים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 מסר מבקר הפנים של החברה כי מסוף שנת 2010 הוא העלה "בחריפות" מול דירקטוריון החברה וועדת הביקורת את "הצורך בביצוע בחינות בטיחות וניהול הסיכונים השונים הכרוכים בפעילות בפארק"; ובכך לא אפשר להוריד את "נושא הסיכונים מסדר היום" של החברה, ו"בהתאם, [הוכנס] נושא זה לבדיקה בתוכנית העבודה לשנת 2013".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על דירקטוריון החברה והנהלתה לפעול בהקדם להשלמת ביצועו של סקר סיכונים מקיף, להתוות מדיניות בנושא ולמנות מנהל סיכונים כמתחייב מהוראות רשות החברות. יישום הוראות רשות החברות בנושא זה יסייע לחברה להפחית את הסיכונים שהיא חשופה להם, לסוגיהם השונים, להיערך להם ולהביאם בחשבון במסגרת ביצוע פעילויותיה.

סקר סיכונים בנושא הר הפסולת

בפברואר 2011 הזמינה החברה מחברה חיצונית סקר לבדיקת הסיכונים האפשריים - מהבחינה הבטיחותית, הבריאותית והסביבתית - הנוגעים להר הפסולת. הדוח בנושא הוגש לחברה באוקטובר 2012 (להלן - דוח הסיכונים). הדוח מתייחס למצב הדברים בהר בתקופת הבדיקה, אפריל 2011 - יוני 2011. בין היתר מלמד הדוח על כמה סיכונים עיקריים הנוגעים להר הפסולת: סכנה להתמוטטות מדרונות ההר, סכנה בגין "שקיעות משמעותיות" בקרקע ההר העלולות לפגוע

במערכות ובתשתיות שעל ההר, סכנה לזליגת תשטיפים²⁸, סכנה לבריחת גז מטמנה ותלות של החברה לעניין שאיבת הגז²⁹ באיגוד, שהיא אינה מפקחת עליו.

בדוח הסיכונים צוין כי על פי התרשמות עורכי הדוח, החברה "פעלה וממשיכה לפעול לצמצום הפערים שהתגלו על ידינו וכי ההתייחסות לכל נושא הניהול הסביבתי קיבלה דגש מרכזי בהתנהלות הפארק במהלך השנה האחרונה. בין היתר מונה מנהל איכות סביבה הפועל באופן שיטתי ומאורגן למניעת מפגעים בהתאם לרוח ההמלצות שבדוח. חשוב להבין, כי שיקום ההר והפיכתו מאתר פסולת פעיל לפארק מטרופוליני קולט קהל, הינו תהליך דינאמי המחייב הטמעת תרבות של ניהול סיכונים שוטף, תוך חתירה מתמדת לשיפור ולהפחתת פוטנציאל הסיכונים הסביבתיים, והבטיחותיים הנובעים מהפעלת האתר. סקר הערכת הסיכונים שבוצע הינו רק השלב הראשון בהפנמת הצורך בניהול סיכונים סביבתי ולכן המלצתו העיקרית, כפי שמשקף בדוח, הינה לקיים שגרת ניהול סביבתי המבוססת על תכנית ניטור סיסטמית".

מדוח שהגיש מנהל איכות הסביבה בחברה לוועדת הביקורת של הדירקטוריון ביולי 2013, העוסק בפעולות שביצעה החברה מאוקטובר 2012 בהתאם לממצאי דוח הסיכונים, עולה כי החברה החלה בביצוע פעולות שונות להפחתת הסיכונים האמורים, אולם עדיין לא הושלמו כל הפעולות המתבקשות על פי דוח הסיכונים: השלמת בנייתו של קיר התומך בהר בצדו הצפוני תאפשר רק לאחר השלמת ההסטה של נחל איילון; טרם הושלמה הסוללה ההיקפית שתתמוך בהר; עדיין לא הושלם איטום כל שטח פני ההר; עדיין לא הוסדר נושא התלות של החברה באיגוד המפעיל את מערכת שאיבת הגז בהר; טרם הושלמה הקמתה של מערכת איסוף התשטיפים בצדו הצפוני של ההר. בעניין ניטור מי תהום צוין בדוח מיולי 2013 כי "בתיאום עם רשות המים הוחלט על עצירת פעולות הניטור בקידוחים הקיימים וביצוע שני קידוחי ניטור נוספים ע"פ המלצת הידרולוג ובתיאום עם רשות המים. ביצוע הקידוחים יתאפשר לאחר השלמת עבודות העפר לבניית הסוללה ההיקפית".

28 נזולים שהצטברו בגוף הפסולת במשך השנים.
29 ראו פירוט בפרק "הזכויות על הגז שנמצא בקרקע הפארק".



תמונה 2: צילום אוויר של הר הפסולת

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אף שטרם נחתם ההסכם עם האיגוד שמפעיל את מערכת שאיבת הגז בהר, הוא "מבוצע בפועל, הלכה למעשה... ובא לידי ביטוי בניסוח נהלי עבודה מוסכמים לתפעול המערכת". עוד מסרה החברה כי "הליך השיקום מתנהל כל העת ע"פ תוכנית עבודה, מטבע הדברים קיימים מרכיבים בשיקום ההר שהינם ארוכי טווח ומבוצעים בשלבים ע"פ סדר עדיפות לפוטנציאל הסיכון שבהם... בהתאם להמלצת עורכי דוח הסיכונים... ביצעה החברה ביוזמתה הליך הסמכה לתקן איכות סביבה ISO 14001 וכן שני התקנים הנוספים לבטיחות וניהול איכות".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה להשלים בהקדם האפשרי את יישום כל ההמלצות שבדוח הסיכונים, על מנת להפחית ככל הניתן את הסיכונים שמקורם במבנה ההר ובהרכבו. בשל חשיבות הנושא, נוסף על הניטורים שמבצעת החברה באופן שוטף, עליה לבצע בעתיד מפעם לפעם, בסיוע מומחים, בדיקות מקיפות בנוגע לנעשה בשטח ההר, שבמסגרתן ייבחנו מחדש כלל הסיכונים שבמקום לאותה עת ולפי ממצאיהן ייקבע אופן היערכותה להתמודדות עם אותם סיכונים. על החברה ליזום סקר סיכונים גם בעניין שטחים נוספים בשטח הפארק שנשקף בגינם סיכון.

טיפול החברה בהתמוטטות מצוק חוף הים התיכון

ביוני 2011 החליטה הממשלה³⁰ להציע לחברה "לתכנן, לבצע ולתחזק את הקמת ההגנות הימיות והיבשתיות לעניין התמוטטות מצוק חוף הים התיכון"^[31]. בהחלטה נקבע גם שהוצאתה לפועל כפופה, בין היתר, ל"החלטה מתאימה של דירקטוריון החברה, בהתאם לכל דין וכנדרש בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975. רשות החברות הממשלתיות תנקוט, בתוך חודש, בכל הפעולות ככל שיידרש, לרבות שינוי במסמכי היסוד של החברה, לצורך ביצועה של החלטה זו"³².

1. כאמור, בהחלטת ממשלה 4416 ובתקנון החברה מפורטות מטרות החברה, ונקבע בהם כי "החברה לא תפעל למטרות נוספות" מעבר לאלה שפורטו.

בדיון שהתקיים ביוני 2011 בנושא "הגנות על מצוקי החופים - יישום החלטת ממשלה מס' 3404" בהשתתפות נציגים של החברה, של רשות החברות, של משרד האוצר ושל המשרד להג"ס סוכס, בין היתר, כי רשות החברות תכין עבור הממשלה הצעת החלטה שעניינה הוספת מטרה למטרות החברה באופן שיאפשר לחברה לטפל בהתמוטטות מצוק חוף הים התיכון (להלן - המצוק החופי) בהתאם להחלטה 3404, וכי "לאחר קבלת החלטת ממשלה, כאמור, תפעל הרשות לכינוס אסיפה כללית לשינוי מסמכי היסוד של החברה בהתאם להחלטת הממשלה בדבר התמודדות עם המצוק החופי. דירקטוריון החברה... יקבל החלטה עקרונית בעניין קבלת האחריות לביצוע הפרויקט והתנאים לכך".

בסוף יולי 2011 החליט דירקטוריון החברה לקבל את הצעת הממשלה שבאה לידי ביטוי בהחלטה 3404 בכפוף לסייגים האלה: "1. ביצוע פרויקט שיקום המצוק החופי יהיה באמצעות מנהלת נפרדת שתוקם בחברה ותיועד אך ורק לצורכי פרויקט זה. מנהלת זו תתקצב בנפרד. 2. ביצוע הפרויקט כפוף להסכם שיחתם בעניין בין החברה למשרד להגנת הסביבה. הסכם זה יהיה בתוקף רק לאחר אישורו על ידי הדירקטוריון. הסכם זה יכלול התייחסות לעניין אחריות נושאי משרה בחברה בגין מפגעים הכרוכים בפארק אריאל שרון ובמצוק החופי"³³.

המשרד להג"ס ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "המשרד בראשותו של השר גלעד ארדן ראה בשיקום המצוק החופי אינטרס לאומי חשוב אשר אי טיפול בו באופן מידי עלול היה לעלות בחיי אדם ולכן הנחה את הנהלת המשרד ואת יו"ר דירקטוריון החברה דאז לפעול למימוש החלטת הממשלה לטפל בתחומי המצוק החופי על ידי חברת פארק אריאל שרון... הדירקטוריון החליט לקחת על עצמו את קידום החלטת הממשלה בכפוף לתנאים מסוימים לרבות שינוי תקנון החברה. המשרד והחברה פעלו לשינוי תקנון החברה אולם נתקלו בקשיים שונים".

30 החלטה 3404.

31 לאורך עשרות קילומטרים של רצועת החוף בישראל מתמשך מצוק תלול המפריד בין אזור חוף הים ובין מישור החוף שבו שוכנים היישובים. נסיגת המצוק בקטעי חוף שונים בעשרות השנים האחרונות פוגעת בתשתיות ובמבנים הסמוכים לשפת המצוק ומאיימת עליהם, והמשך מגמת הנסיגה מאיים על אזורים נוספים לאורך החוף. בעניין זה ראו גם: מבקר המדינה - דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (פורסם בשנת 2010), "התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי", עמ' 345.

32 ההחלטה התקבלה בעקבות המלצה של צוות בין-משרדי שפעל בנושא ולפיה "יש להקים מנהלת בחברה ממשלתית קיימת המצויה תחת השר להגנת הסביבה".

33 יצוין כי קרן ברכה, שכאמור מנהלה לשעבר היה בין הוגיו ויוזמיו של רעיון הקמת הפארק, אשר אף תרמה לחברה סכומים ניכרים לקידום הפרויקט, התנגדה לכך שהחברה תטפל גם בנושא המצוק החופי ואף הביעה את התנגדותה, בין היתר, במכתבים ששלחה בעניין זה בספטמבר 2011 למשרד המשפטים, לרשות החברות ולשר להג"ס.

ואולם הביקורת העלתה כי בהחלטת הדירקטוריון מיולי 2011 וגם בדיון שקדם לקבלתה לא הייתה כל התייחסות לכך שלשם ביצוע פרויקט זה יהיה צורך לשנות את תקנון החברה.

עוד הועלה כי אף שלא נחתם, כנדרש על ידי דירקטוריון החברה, הסכם בין החברה ובין המשרד להג"ס העוסק, בין היתר, באחריות נושאי משרה בחברה למפגעים בפארק אריאל שרון ובמצוק החופי; אף שרשות החברות לא פעלה לכינוס אספה כללית לאישור שינוי במסמכי היסוד של החברה; ואף שתקנון החברה לא תוקן - על אף כל אלה החלה החברה לטפל בנושא ההגנות על המצוק החופי: מונה צוות להקמת מינהלת המצוק החופי ואף גויסה במיוחד לשם כך עובדת חדשה, והיא עסקה בנושא במשך שמונה חודשים. העובדת גויסה בהוראתה הישירה של יו"ר הדירקטוריון, ולא נמצאה כל אסמכתה המעידה כי הנהלת החברה שותפה בהליכים לגיוסה³⁴, אף שההנהלה קיבלה דיווח על הכוונה לגייס את העובדת ואף שהדבר נדרש מתוקף תפקידה של ההנהלה. כמו כן לא נמצא כל מסמך המוכיח כי הנהלת החברה בכלל, והמנכ"ל בפרט, היו מעורבים בפעילותה של העובדת בכל התקופה שבה עבדה בחברה³⁵.

ציון כי במכתב ששלח באפריל 2013 המשרד להג"ס למלא מקומו של מנהל רשות החברות צוינו לשבח "המקצועיות והמסירות שאפיינו את פועלה הרב של [יו"ר דירקטוריון החברה] ואת טיפולה בנושא" המצוק החופי, ונכתב, בין היתר, כי במסגרת פעילותה בנושא זה היא "קיימה ישיבות דירקטוריון וגייסה חברים בו לעיסוק וקידום הנושא, גיבשה צוות מומחים מקצועי שמלווה את הפעילות תוך הפרדה מוחלטת מהצוות המקצועי של הפארק (על מנת למנוע הסטת תשומת לב מהפעילות המרכזית לקידום הפארק) וקיימה ישיבות רבות וסיוורים עם ראשי ערים, מהנדסי ערים וגורמים מקומיים רלוונטיים" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר כי גיוס עובד לחברה הוא הליך ביצועי הנכלל במסגרת תפקידיה של הנהלת החברה. משום כך, ולנוכח העובדה שמתפקידו של הדירקטוריון לפקח על פעולות החברה, לא היה מקום למעורבות הישירה של יו"ר הדירקטוריון בגיוס העובדת, לכאורה ללא שיתוף הנהלת החברה; שכן בכך לא נשמרה הפרדה בין הדירקטוריון ובין הנהלת החברה ונפגעה יכולתו למלא את תפקידו כקובע מדיניות וכמפקח על ביצוע המדיניות על ידי הנהלת החברה.

2. בפברואר 2013 הודיע המשרד להג"ס ליו"ר דירקטוריון החברה דאז כי הממשלה החליטה באוגוסט 2012 "על הקמת חברה ממשלתית ייעודית לטיפול בבעיות התמוטטות המצוקים". עם זאת, הוא ביקש מיו"ר הדירקטוריון "להתמיד בעבודת המנהלת ולהוציא לפועל את תכנית העבודה לשנת 2013 אשר אושרה לאחרונה" (ההדגשה במקור). המשרד להג"ס כלל לא התייחס במכתבו לכך שהחברה פועלת שלא כמתחייב מתקנונה.

רק חודשיים אחר כך, באפריל 2013, הודיע המשרד להג"ס ליו"ר הדירקטוריון כי "אין אפשרות שהמשרד ימשיך לבצע פעילות בנושא הטיפול בהתמוטטות המצוק החופי באמצעות חברת פארק אריאל שרון, מאחר ולא קוימו הפרוצדורות המחויבות בחוק לשם הרחבת מטרות חברת פארק אריאל שרון לצורך הטיפול בהתמודדות עם המצוק החופי. אמנם בעבר הוחל בפרוצדורה הזו - שינוי תקנון החברה, קבלת אישור דירקטוריון החברה... - זאת כאשר הכיוון היה הרחבת המטרות של חברת אריאל שרון לצורך הטיפול בהתמודדות עם המצוק החופי. חלופה זו ירדה מן הפרק בשל התנגדות משרד האוצר. אולם שימוש בחברת פארק אריאל שרון לטיפול במצוק החופי באופן זמני

34 למעט חתימתו של מנכ"ל חברה על הסכם העסקה אתה.

35 בעניין זה ראו גם בפרק "קליטת עובדים".

(עד להקמת החברה הממשלתית) מחויבת אף היא לעלות בקנה אחד עם מטרות חברת פארק אריאל שרון, ולקיים את הפרוצדורה שציינתי לעיל. על כן, מאחר ופרוצדורה זו לא קוימה עד כה, להבנתי לא ניתן להמשיך לטפל בענייני המצוק החופי באמצעות חברת פארק אריאל שרון". באותו חודש החליט דירקטוריון החברה כי החברה תפסיק את טיפולה בפרויקט המצוק החופי. באוגוסט 2012 החליטה כאמור הממשלה³⁶ להקים חברה ממשלתית ייעודית להתמודדות עם התמוטטות המצוק החופי.

בתשובתה מנובמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כתבה יו"ר דירקטוריון החברה לשעבר כי "הגורמים המשפטיים המוסמכים לא הודיעונו בשום שלב, כי כלל נדרש לתקן את תקנון החברה, לצורך הפעלת מנהלת המצוקים על ידי החברה" (ההדגשה במקור). בתשובה נוספת מפברואר 2014 כתבה יו"ר הדירקטוריון כי היא פעלה "לקידום פרויקט זה בשל החשיבות הלאומית של העניין ובשל הדחיפות לקידום הפרויקט שהינו 'פיקוח נפש' פשוטו כמשמעו".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החברה להימנע מלטפל בכל דרך בנושא המצוק החופי כל עוד לא שונה כנדרש תקנון החברה והטיפול בנושא לא הוגדר כחלק ממטרות החברה. על רשות החברות והמשרד להג"ס היה להתריע לפני החברה כי לא ראוי שהיא תעסוק בנושא המצוק החופי כל עוד לא תוקן תקנונה כנדרש בהחלטת הממשלה ולוודא שהיא פועלת לפי הנחיה זו. ראוי שהחברה תפיק את הלקחים הדרושים ממקרה זה, תקפיד לפעול להשגת המטרות שנקבעו בתקנונה בלבד ולא תחרוג מהן. ראוי שגם רשות החברות והמשרד להג"ס יפיקו מכך את הלקחים הדרושים ויקפידו שגופים שבאחריותם יעסקו רק בתחומים ובפעילויות העולים בקנה אחד עם המטרות שעוגנו בתקנונים שלהם.

המשרד להג"ס הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "עם כניסתו של השר עמיר פרץ, פעל השר נמרצות להקמת החברה הייעודית למצוק החופי ומינני הדירקטוריון, ובכך לסיים את עירוב הסמכויות והאחריות אליה נקלעה חברת פארק אריאל שרון".

קליטת עובדים

נהלים

לפי הנתונים המעודכנים של החברה לאוקטובר 2013, באותה עת עבדו בה 15 עובדים. בספטמבר 2010 הוצגה לדירקטוריון החברה בשיבתו מצגת של המבנה הארגוני של החברה ובה נכתב, בין היתר, כי תהליך גיוס העובדים יבוצע "ע"פ נוהל הגיוס של רשות החברות". בסוף אותה שנה הקים הדירקטוריון ועדת כוח אדם בראשות חבר דירקטוריון, ובספטמבר 2011 אישרה ועדת כוח האדם של הדירקטוריון שני נהלים לגיוס כוח אדם - אחד המיועד לעובדים בכירים, כהגדרתם בחוק החברות הממשלתיות³⁷, ואחד המיועד לעובדים רגילים. בשיבת הדירקטוריון בנובמבר 2011 ציין מזכיר החברה שנציג רשות החברות פנה אליו והעיר כמה הערות לגבי הנהלים האמורים. יו"ר הדירקטוריון אמרה בשיבה כי ההערות של נציג הרשות "לא משמעותיות". הדירקטוריון החליט

36 החלטה 5053.

37 לפי חוק זה עובד בכיר הוא: "המנהל הכללי, המשנה והסגנים למנהל הכללי, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות".

ל"אשר את נהלי כוח האדם, כפי שאושרו על ידי ועדת כח האדם של הדירקטוריון, בכפוף להערות רשות החברות הממשלתיות. הערות רשות החברות הממשלתיות יופצו בין חברי הדירקטוריון".

לא נמצא שהדירקטוריון דן בהערות רשות החברות ואישר מחדש את הנהלים לאחר יישום ההערות.

בנוהלי גיוס כוח האדם נקבע, בין היתר, כי מנכ"ל החברה יהיה אחראי ליישום, כי תוקם ועדה בראשותו לניהול הליך המיון ואיוש המשרות (להלן - הוועדה לקליטת עובדים), כי הליך הגיוס יתועד כולו באופן מלא ובכתב, וכי החברה תהיה רשאית לפנות לחברת השמה כדי שתסייע לה בהליך הגיוס. בנוהל גיוס עובדים רגילים נקבע, נוסף על האמור לעיל, בין היתר, כי הוועדה לקליטת עובדים היא שתחליט מיהו המועמד המועדף לאיוש המשרה, בהתבסס על קורות חייהם של המועמדים ועל חוות הדעת שנכתבו בעקבות הראיונות אתם או על תוצאות מבחני מיון והערכה. על פי נוהל גיוס עובדים בכירים, הוועדה לקליטת עובדים מוסמכת להמליץ על המועמד המועדף בהתבסס על כישוריו "ולאור תוצאות הראיונות ו/או המבדקים". עוד נקבע בנהלים כי המלצת הוועדה לקליטת עובדים תובא לאישור ועדת כוח האדם של הדירקטוריון ואחר כך לאישור הדירקטוריון עצמו.

מתחילת שנת 2010 ועד אמצע שנת 2011, לפני שנכנסו הנהלים לתוקף, נקלטו בחברה שמונה עובדים³⁸, חלקם בכירים. הקליטה נעשתה בסיוע כמה חברות השמה וייעוץ שעמן התקשרה החברה, והיא המשיכה להסתייע בהן גם לאחר שאושרו הנהלים.

הביקורת העלתה כי בישיבת הדירקטוריון ביולי 2011 ציין היועץ המשפטי של החברה כי תהליך מינויים של העובדים האמורים התבצע שלא כנדרש - "הפגם הוא בכל המשרות. חייבים להגיד את האמת". בין היתר הוא ציין כי לא הוקמה ועדה לקליטת עובדים, לא נרשמו פרוטוקולים המתעדים את אופן בחירת העובדים, ועל כן "לא ניתן לדעת מה שיקול הדעת שהופעל".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו בחברה ליקויים הן בנוגע להליכי הגיוס והקליטה של עובדים שהתבצעו לפני אישור הנהלים על ידי הדירקטוריון בנובמבר 2011, והן בנוגע לאלה שהתבצעו לאחר אישורם, כמפורט להלן:

גיוס מזכיר החברה

בישיבת הדירקטוריון בספטמבר 2010 הוחלט לגייס כמה עובדים בכירים, ובהם מזכיר חברה שישמש גם כדובר.

בנובמבר 2010 פרסמה החברה בעיתונים ובאתרי האינטרנט, באמצעות חברת השמה וייעוץ, מודעת "דרושים" לתפקיד "מזכיר חברה" שיעבוד מול הדירקטוריון והנהלת החברה. במכרז צוין כי אחד מתנאי הקבלה לתפקיד הוא השכלה אקדמית באחד התחומים האלה: תקשורת, מינהל עסקים, משפטים או מינהל ציבורי; וכן צוין תנאי נוסף - ניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקידים דומים. במודעה לא צוין שמדובר בתפקיד משולב של מזכיר חברה ודובר, ורק נאמר בה שרקע בתקשורת ודוברות יקנה יתרון למועמד.

38 המשרות שמדובר בהן: מנהלת הכספים, מזכירת מנכ"ל, מנהל פרויקטים, מזכיר החברה, מנהלת ההדרכה, עוזרת המנכ"ל, מנהלת שיווק, מנהלת החשבונות.

מאידך, במסמך פנימי של החברה בעניין תיאור התפקיד, הוגדרה המשרה כמשרת "מזכיר חברה/דובר" שיהיה כפוף ליו"ר בעניינים הנוגעים לדירקטוריון, וכן יהיה כפוף למנכ"ל בנושאים הנוגעים לדוברות. דרישות הסף לתפקיד שצוינו במסמך הפנימי ובמודעה כללו תואר אקדמי בתקשורת, במינהל עסקים או במשפטים, וכן צוין שתינתן עדיפות למועמדים בעלי תואר גם בתקשורת וגם במשפטים ושיוקנה יתרון למועמדים שיש להם תואר במשפטים או במינהל ציבורי וניסיון של שלוש שנים לפחות בדוברות, או תואר בתקשורת וניסיון של שלוש שנים לפחות בדוברות ובניהול לשכה.

1. ביולי 2011, כארבעה חודשים לאחר תום הליך הבחירה של המזכיר, כתב מנכ"ל חברת ההשמה למנכ"ל החברה כי התהליכים לבחירה ולמינוי של מזכיר החברה בוצעו בד בבד עם תהליכי גיבוש נוהלי גיוס כוח האדם על ידי החברה והתבססו עליהם.

עוד ציין מנכ"ל חברת ההשמה במסמך כי "התקבלו 500 קורות חיים. בוצעו כ-30 ראיונות טלפוניים לצורך הבהרת פרטים ראשוניים בקורות החיים ולצורך התרשמות ראשונית. לאחר מכן זומנו 10 מועמדים לראיונות עומק ב[חברת ההשמה]. ראיונות אלה נערכו עם יועצת השמה מקצועית והם כוללים בתוכם התמקדות הן בפן המקצועי של המועמד והן בפן האישי. בסיום הראיונות נבחרו 5 מועמדים לראיונות המשך עם הגורמים הרלבנטיים ב[חברה]".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתאורו האמור של מנכ"ל חברת ההשמה עולות אי-בהירויות בנוגע לאופן הליך המיון שהתבצע במסגרת איוש משרת המזכיר-הדובר. אולם חברת פארק אריאל שרון לא ביקשה מחברת ההשמה הסברים בנושא: לא ברור כיצד ועל פי אילו אמות מידה בוצע המיון הראשוני של 500 המועמדים, וכיצד על סמך 30 שיחות טלפון בלבד גובשה רשימה של עשרה מועמדים; לא ברור אם מתוך 500 המועמדים רק 30 המועמדים שעמם נערכו שיחות טלפון עמדו בדרישות הסף למשרה, ואם היו מועמדים נוספים שעמדו בדרישות הסף לא ברור מדוע לא נבחנו מועמדותם.

2. אף שמנכ"ל חברת ההשמה ציין כאמור כי הגורמים הרלוונטיים בחברה ראינו את חמשת המועמדים הסופיים, הועלה כי רק שלושה מהם רואינו על ידי המנכ"ל והעוזרת שלו לנושאי כוח אדם ונשלחו לבחינות בחברת ההשמה. לאחר הבחינות כתבה בפברואר 2011 חברת ההשמה חוות דעת על כל אחד משלושת המועמדים האמורים, המתארת את כישוריו ומאפייניו, וגם המלצה סופית לגבי התאמתו לתפקיד כלהלן:

(א) מועמדת אחת השיגה במובהק את ציון ההתאמה הגבוה ביותר - 7 - שמשמעו על פי הגדרות חברת ההשמה הוא "סיכוי גבוה להצליח". חוות הדעת עליה הייתה "מומלצת בחום".
(ב) המועמדת השנייה קיבלה ציון 6 שמשמעו על פי הגדרות חברת ההשמה הוא "סיכוי מעל הבינוני להצליח". (ג) המועמד השלישי קיבל את הציון 5 שמשמעו על פי הגדרות חברת ההשמה הוא "סיכוי בינוני להצליח".

הביקורת העלתה כי אף שהמועמד השלישי קיבל את הציון הנמוך ביותר, הוא שנבחר לתפקיד, והוא החל לעבוד בחברה באפריל 2011; לא נמצא בתיקי החברה שום מסמך מאותה עת שאפשר ללמוד ממנו מי החליט למנות דווקא עובד זה לתפקיד ומה היו הנימוקים להחלטה, ובכלל זה מה היו הנימוקים לבחירה במועמד שלא קיבל מחברת ההשמה את הציון הגבוה ביותר. עוד הועלה כי אף שמדובר בתפקיד בכיר כהגדרתו בחוק החברות הממשלתיות, לא התבקש הדירקטוריון לאשר כנדרש בחוק את המינוי לפני שהמועמד שנבחר נכנס לתפקידו.

כמו כן, מעיון בתיק המכרו עולה כי בסוף נובמבר 2010, כשבועיים בלבד לאחר שפורסמה מודעת הדרושים האמורה, ועוד לפני שמנכ"ל החברה ראיין את המועמדים הסופיים, העביר מנכ"ל חברת ההשמה ליו"ר דירקטוריון החברה דאז את קורות החיים של המועמד שנבחר לאחר מכן ואף "קובץ המלצות". לא ברור מדוע נשלחו רק קורות החיים וההמלצות של מועמד זה וביזמת מי נעשה הדבר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כתבה יו"ר הדירקטוריון כי "לא ברור על מה מבסס משרד המבקר את המסקנה לפיה... נמסרו [לה] פרטים והמלצות על המועמד שנבחר בלבד. למיטב ידיעתה וזכרונה... מדובר בקביעה שגויה מבחינה עובדתית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתיקי החברה לא נמצאו מסמכים המעידים כי ליו"ר דירקטוריון החברה נמסרו קורות החיים של המועמדים האחרים לתפקיד, וגם יו"ר הדירקטוריון לא המציאה מסמכים כאלה בתשובתה.

3. אחד מחברי הדירקטוריון, שדבר המינוי נודע לו, ביקש ביולי 2011 מיו"ר הדירקטוריון שתעלה את הנושא לדיון בישיבת הדירקטוריון הקרובה שהייתה אמורה להתקיים בסוף אותו החודש.

ב-27.7.11, יום לפני מועד כינוס הישיבה, שלח כאמור מנכ"ל חברת ההשמה למנכ"ל החברה מכתב ובו פירט בדיעבד את שלבי הליך הבחירה והמינוי של המזכיר, שבהם הייתה מעורבת חברת ההשמה.

למרות חוות הדעת וההערכה האמורה בעניין העובד, שכתבה כאמור חברת ההשמה בפברואר 2011, כתב מנכ"ל חברת ההשמה במכתבו האמור כי המועמד השלישי קיבל הערכות גבוהות ביותר מבחינת התאמתו לתפקיד. לדבריו, בשל שקלול הפרמטרים - התרשמות המראיית, ההמלצות שהמועמד קיבל, "הרוזמה שלו", "מאפייניו האישיים", "מידת פניותו (שעות עבודה מחוץ למקובל) [ש] הייתה גבוהה מן האחרים - נשואים או נשואים עם ילדים" והניסיון שהיה לו בזירה התקשורתית בשל "עברו בכנסת" - הוחלט להמליץ על מועמד זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנימוק בעניין "מידת פניותו" של המועמד השלישי, הנסמך על מעמדו האישי, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ולא היה מקום להתחשב בו. על החברה לוודא כי שיקול כזה לא יישקל בעתיד. יצוין כי אחת משתי המועמדות האחרות כאמור שימשה כמשך שנתיים וחצי יועצת ודוברת של שר בממשלה וצברה במסגרת מילוי תפקידה ניסיון תקשורתי ממשלי. לעובדה זו לא ניתן ביטוי בחוות הדעת של חברת ההשמה.

4. בישיבת הדירקטוריון ביולי 2011, שבה אושר בדיעבד מינויו של מזכיר החברה, הובעה מורת רוח על כך שהדירקטוריון לא התבקש להחליט אם לאשר את המינוי קודם לכן וכן על כך שבמסגרת השלב הסופי - שלב הראיונות שקיימו מנכ"ל החברה והעוזרת שלו לענייני כוח אדם - לא התבצעה תרשומת של הראיונות. היועץ המשפטי של החברה הדגיש בדיון כי היעדר פרוטוקול המתעד את ההליך פוגם בתקינותו.

מנכ"ל החברה אמר כי בישיבות הצוות של החברה לאישו תפקיד זה השתתף גם מנכ"ל חברת ההשמה, והוא השתתף גם בשניים משלושת הראיונות. מנכ"ל החברה הוסיף כי הוא דיבר עם אחד הממליצים של המועמד השלישי, אולם לא ציין אם שוחח גם עם הממליצים של שתי המועמדות האחרות.

כאמור, בישיבת הדירקטוריון ביולי 2011 התבקש הדירקטוריון לקבוע אם לאשר בדיעבד את העסקת המועמד השלישי כמזכיר ודובר החברה, בהתאם לחוזה ההעסקה שכבר נחתם עמו. בהצבעה שקיים הדירקטוריון בנושא הצביעו ארבעה דירקטורים בעד, אחד נגד ושניים נמנעו.

מהאמור לעיל עולה כי חברת פארק אריאל שרון לא הקפידה כי הליך המינוי של מזכיר ודובר החברה יתנהל כהלכה: לא הייתה התאמה בין הגדרות התפקיד במסמכי החברה ובין נוסח מודעת הדרושים שפורסמה; הליך המיון הראשוני בוצע באופן לא ברור, ובאמצעות 30 שיחות בלבד מוינו 500 מועמדים; לא נרשמו פרוטוקולים של הראיונות עם המועמדים הסופיים; נבחר מועמד שחברת ההשמה נתנה לו ציון נמוך מזה של שתי המועמדות האחרות שהגיעו לשלב הסופי, בלי שפורטו השיקולים הרלוונטיים והנימוקים להחלטה זו; לכאורה אף נשקל שיקול לא ראוי של פניותו של המועמד בהשוואה למועמדות האחרות בשל מעמדו האישי; המועמד נבחר לתפקיד לאחר שמנכ"ל החברה דיבר עם אחד הממליצים של המועמד שנבחר, אך לא ברור אם שוחח עם הממליצים של שתי המועמדות האחרות. נוסף על כך, הדירקטוריון אישר את המינוי בדיעבד, כשלושה חודשים לאחר שהמזכיר כבר החל לעבוד בחברה ונחתם עמו הסכם העסקה.

מנכ"ל החברה הסביר למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי סבר שהמועמד השלישי הוא מועמד ראוי ועומד בקריטריונים, כי לדעתו הציון שקיבל המועמד השלישי - ציון 5 - הוא ציון עובר, וכי המלצות והתרשמות אישית חשובים יותר מציון ההשמה. עם זאת, המנכ"ל ציין כי המועמד השלישי היה המועמד המועדף על יו"ר הדירקטוריון דאז, ועל כן המליץ עליו לתפקיד. בעניינים אלה הוסיפה החברה בתשובתה כי "הליך המיון במרכזי הערכה הינו כלי תומך החלטה בלבד ומהווה הוא עוד שיקול נוסף מיני רבים בהליך בחירת המועמד", וכי "לאור העובדה כי תפקיד מזכיר החברה כפוף ליו"ר הדירקטוריון כפי שאישר הדירקטוריון במבנה הארגוני ובתיאור התפקיד, לקחה הנהלת החברה בשיקוליה את עמדת יו"ר החברה לעניין המועמדים הסופיים". עוד ציינה החברה שהמועמד שנבחר ביצע את תפקידו לשביעות רצונה המלאה של הנהלת החברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציינה יו"ר הדירקטוריון כי "למזכיר החברה כפיפות ישירה ליו"ר הדירקטוריון... [וכי] גם אם [גילתה] עמדה (בנוגע לתפקיד החדש של מזכיר שרק הלך ונבנה) בנוגע להתאמת מי מהמועמדים, הרי הדבר כשר לחלוטין בעיניי[ה]". עם זאת, יו"ר הדירקטוריון ציינה בתשובתה כי לא הייתה לה כל היכרות מוקדמת עם המועמד שנבחר. בתשובתה הנוספת מפברואר 2014 ציינה יו"ר הדירקטוריון כי היא "לא כפתה את דעתה על מאן דהוא, ובסופו של דבר מנכ"ל החברה הוא שבחר במזכיר החברה תוך התחשבות בעמדת יו"ר הדירקטוריון". עוד ציינה יו"ר הדירקטוריון כי "ככל שהיה צורך לאשר את המינוי של המזכיר בדירקטוריון החברה ועניין זה אינו נטול ספקות, הרי שהעובדה כי לא נעשה כך בתחילה היה בתום לב".

משרד מבקר המדינה מעיר כי יו"ר דירקטוריון של חברה אינו צריך להיות מעורב כלל בהליכי מינוי של עובדים בחברה, גם כאלה הכפופים לו, והעדפותיו אינן צריכות לבוא לידי ביטוי בהליך קבלת ההחלטות בנושא. על המנכ"ל היה להימנע אפוא ממתן משקל כלשהו לעמדת יו"ר הדירקטוריון בנושא ולהעדפותיה בבחירת המועמד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי הנהלתה תימנע בעתיד "מלשקול שיקולים מסוג זה גם כאשר מדובר בתפקיד בעל זיקה וממשק ישיר ליו"ר הדירקטוריון".

גיוס מנהל האתר

1. באוקטובר 2010 פרסמה החברה מכרז לתפקיד רכז בטיחות ותחזוקה. מדובר בתפקיד לא בכיר שכלל את ניהול בטיחות האתר וניהול תחזוקת האתר. דרישות התפקיד שפורטו במודעה שהתפרסמה בעיתונים כללו: השכלה תיכונית מלאה, ניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד דומה, ניסיון של שלוש שנים לפחות בעבודה במגזר הציבורי, יכולת ניהול עובדים ויכולת עמידה בתנאי לחץ. ואילו במסמך פנימי של החברה, שאינו נושא תאריך, הכולל את תיאור התפקיד ואת דרישות המשרה, צוינו דרישות התפקיד, ובהן: השכלה תיכונית מלאה או תואר הנדסאי, סיום קורס בטיחות מוכר במגזר הממשלתי ותעודת הסמכה בתוקף, ניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד דומה, ניסיון רלוונטי בתחום התחזוקה, אנגלית ברמה בינונית, יכולת עמידה במצבי לחץ ויכולת עבודה עצמאית ובצוות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היה עליה להקפיד שדרישות התפקיד שפורטו במודעה יתאמו את הדרישות שפורטו במסמך הפנימי האמור של החברה, אשר משקף את הדרישות של ההשכלה והניסיון שהחברה סברה שנדרשים מתפקיד זה. מאחר שלא עשתה כן, המועמד שנבחר לא עמד בדרישות שנקבעו במסמך - לא סיים קורס בטיחות במגזר הממשלתי והתקשה בקריאה ובהבנה של הוראות בשפה האנגלית.

בסיכום תהליך המיון של המועמדים לתפקיד, שכתב מנכ"ל החברה בדצמבר 2011, כשנה לאחר שהחל להתקיים התהליך, צוין כי התקבלו 250 קורות חיים, ולאחר סינון ראשוני בוצעו 15 ראיונות טלפוניים. שלושת המועמדים המתאימים ביותר זומנו לראיונות בחברה בנוכחות מנכ"ל החברה ומנכ"ל חברת ההשמה. על פי הסיכום, לאחר הראיונות נשלח אחד המועמדים לביצוע מבחני מיון בחברת ההשמה, והוא שנבחר לתפקיד (להלן - המועמד שנבחר) בפברואר 2011. יצוין כי ממסמכים אחרים של החברה עולה כי מועמד שני נבדק באוגוסט 2010 על ידי חברת השמה אחרת כדי לעמוד על מידת התאמתו לתפקיד דומה, ואותה חברת השמה הגיעה למסקנה כי הוא אינו מתאים לתפקיד. אשר למועמד השלישי ציינה החברה בתשובתה כי הוא "בחר שלא להתייצב למיונים ובכך ראתה ועדת האיתור כי המועמד הסיר מועמדותו לתפקיד". הסכם העבודה בין החברה למועמד שנבחר נחתם בפברואר 2011.

חברת פארק אריאל שרון לא הקפידה כי גם הליך הבחירה במועמד לתפקיד זה יתנהל כהלכה: לא ברור כיצד בוצע המיון הראשוני של 250 המועמדים וכיצד על סמך 15 שיחות טלפון גובשה רשימה של שלושה מועמדים בלבד; כמו כן לא נרשמו פרוטוקולים של הראיונות עם שלושת המועמדים הסופיים.

מהאמור לעיל עולה כי לא ידוע מה היו אמות המידה והשיקולים שלפיהם התבצע הליך הבחינה והמיון של המועמדים בשלביו השונים. אי-הוודאות בסוגיות האמורות מקורה בכך שהחברה לא הקפידה לקיים הליך בחירה סדור ומתועד המושתת על אמות מידה ברורות למיון המועמדים, ואף לא הקפידה לבחור במועמד שעומד בכל תנאי הסף שקבעה במסמך הדרישות הפנימי.

2. במרץ 2012, כשנה וחודש לאחר שהמועמד האמור נבחר לתפקיד, החליטה ועדת כוח האדם של החברה כי ממלא התפקיד "מנהל האתר" יועלה לדרגת ראש אגף, וכי יהיו כפופים לו מנהלי השטח ומנהלן. יצוין כי מדובר למעשה במעבר מתפקיד "רגיל" לתפקיד בכיר שאישו מחייב, הן לפי חוק החברות הממשלתיות והן לפי נוהלי גיוס עובדים בכירים של החברה, אישור של הדירקטוריון.

מנהל האתר כתב בתשובתו מדצמבר 2013 למשרד מבקר המדינה כי הנהלת החברה הודיעה לו "על שביעות רצונם מתפקודי ועל רצונם לשנות את התקן שלי למנהל אגף לנוכח הגידול הניכר בהיקף הפעילות שהייתה תחת אחריותי". החברה כתבה בתשובתה כי "לאחר למעלה משנה בתפקיד במהלכו הוכיח מנהל האתר יכולת מקצועית גבוהה, כישורי ניהול ומוטיבציה רבה הוחלט להעלות לאישור הדירקטוריון שינוי התקן הקבוע למנהל אתר והעלאת דרגתו לראש אגף.... השינוי בהגדרת התפקיד נבעה, בין היתר, מתולדה של גידול בהיקף הפעילות של החברה ולאור שביעות רצון החברה מתפקודו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפני שהחליטה החברה לשנות את הגדרת התפקיד בלא שקיימה מכרז חדש, היה עליה לבקש חוות דעת משפטית כדי לברר אם שינוי הגדרת התפקיד האמור מחייב דיון מיוחד של הדירקטוריון.

ניסיונות לגיוס סמנכ"ל תכנון

מיוני 2011 קיימה החברה ללא הצלחה כמה סבבים של מכרזים פומביים כדי לגייס סמנכ"ל תכנון בעל הכשרה בהנדסה אזרחית. רק באוקטובר 2013, למעלה משנתיים לאחר התחלת תהליך הגיוס, החלה לכהן בחברה סמנכ"לית לתכנון לאחר שרשות החברות אישרה כי שכרה יהיה 90% משכר מנכ"ל החברה.

מנכ"ל החברה מסר למשרד מבקר המדינה כי יו"ר הדירקטוריון לשעבר עצרה את כל ניסיונות הגיוס למשרה זו ופסלה את כל המועמדים שהחברה בחרה לביצוע התפקיד. עוד מסר המנכ"ל כי בעבר סירבו כמה מועמדים מתאימים לקבל את התפקיד, עקב השכר הנמוך שהוצע למלא התפקיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה יו"ר הדירקטוריון כי תמכה "באופן מוחלט בתהליך קידום איוש המשרה... ובשל שסמנכ"ל תכנון אמור להיות מספר 2 בחברה... מן הסתם הייתה ציפייה לגיטימית, שיהיה זה מועמד בעל שיעור קומה... חברות ההשמה ציינו כי יש... קושי בגיוס טאלנט, וכי מדובר בבעיה משקית" (ההדגשה במקור). עוד ציינה כי הובא לידיעתה שמנכ"ל החברה "גורר גללים" בכל הנוגע לאיוש המשרה, בשל חששו שבחירת המועמד יהיה בה כדי לאיים על מעמדו.

משרד מבקר המדינה העיר כי הפעולות לאיוש התפקיד המשמעותי של סמנכ"ל תכנון נמשכו זמן רב מדי, והדבר היה עלול לגרום לפגיעה בתפקוד החברה בתקופה מכריעה במיוחד, שבה מקודמים הליכי תכנון כוללים ופרטניים בשטחי הפארק. זאת ועוד, מיוני 2011 שלוש חברות השמה היו מעורבות במכרזים לאיוש התפקיד שבמסגרתם הציגו מאות מועמדים את מועמדותם, והוצאות החברה בגין מכרזים אלה הסתכמו בעשרות אלפי שקלים. בהיעדר מסמכים לא ניתן לקבוע איזו תשובה - של יו"ר הדירקטוריון או של המנכ"ל - משקפת את המצב לאמתו. על החברה להפיק לקחים מהתהליך הממושך והבלתי תכליתי שקיימה במסגרת ההליכים לאיוש התפקיד וכן עליה לפעול למניעת הישנותו.

גיוס מתאמת לנושא המצוק החופי

ביולי 2012 החלה עובדת חדשה לעבוד "כמתאמת לנושא המצוק החופי". מדובר במשרה רגילה שהליך הגיוס אליה צריך להתבצע על פי נוהל "איוש משרות שאינן בכירות", שמנכ"ל החברה אחראי ליישמו.

הביקורת העלתה כי יו"ר הדירקטוריון דאז היא שטיפלה במישרין מטעם החברה בהליך איתורה ובחירתה של העובדת: באפריל 2012 היא פנתה אל חברה להשמת עובדים כדי שתגייס מתאמת לנושא המצוק החופי³⁹ וקבעה בעצמה את דרישות משרה זו. לא נמצא כל מסמך שאפשר ללמוד ממנו אם הנהלת החברה, שאמנם קיבלה דיווח על הכוונה לגייס את העובדת, שותפה בהליכים לגיוסה של העובדת, אף ששיתוף כזה נדרש מתוקף תפקידה של ההנהלה.

מנכ"ל החברה מסר למשרד מבקר המדינה כי כאשר שאל את יו"ר הדירקטוריון מדוע הוא לא שותף בתהליך קליטת המתאמת, היא השיבה שאינה רוצה להטרידו בגלל תפקידו זוטרו של מזכיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה יו"ר הדירקטוריון כי המתאמת "גויסה על ידי מנכ"ל החברה באמצעות מכרז פומבי, שהיה שותף מלא לבחירתה. המנכ"ל הוא זה שחתם על תנאי העסקתה והוא גם זה שאישר לה מדי חודש את שעות עבודתה". לעומת זאת, החברה מסרה בתשובתה כי "הנהלת החברה הודרה לחלוטין מהעיסוק בפעילות מנהלת המצוק החופי לרבות הליך מינוי העובדת... פעילות המנהלת נוהלה בפועל על ידי יו"ר הדירקטוריון (דאז) באמצעות מזכיר החברה". כמו כן מסרה החברה כי "למנכ"ל החברה נודע לראשונה על גיוס מתאמת למצוק החופי מפרסום המודעה בעיתון".

לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות העניינים כמתואר לעיל, בלי שנמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם כיצד התרחשו הדברים בפועל, מלמדת לכאורה על בעיה ואולי אף על ניהול כושל של ההליך. אפשר שקיום קפדני של הכללים בנושא, לרבות תיעוד מדויק של הליך הגיוס, היה מונע את אי-הבהירות האמורה. על החברה להקפיד שאת גיוס העובדים יבצעו גורמים בהנהלת החברה, ללא התערבות יו"ר הדירקטוריון.

גיוס מנהל שיווק

באוקטובר 2010 החלה החברה בהליכי גיוס לתפקיד מנהל שיווק וקשרי קהילה, באמצעות חברת השמה. לתפקיד נבחרה עובדת, והחברה העסיקה אותה בחודשים ינואר - אוגוסט 2011. העובדת סיימה את עבודתה בחברה ביזמתה בשל החלטתה לטוס לחו"ל לתקופה ממושכת.

ביוני 2011 פרסמה החברה מכרז נוסף לאיוש משרה זו, ובמסגרתו הוגשו 534 מועמדות. בישיבת ועדת כוח האדם של הדירקטוריון בספטמבר 2011 אושרה, כנדרש בנוהל, על פי בקשת המנכ"ל, קליטת מועמדת שנבחרה לתפקיד והוחלט להביא את דבר מינויה לאישור הדירקטוריון בישיבתו הקרובה; אך הדבר לא בוצע.

בדצמבר 2011 המליצה חברת ההשמה על מועמדת נוספת שהייתה מקובלת על מנכ"ל החברה, אך היא החליטה להסיר את מועמדותה. החברה ראינה שתי מועמדות נוספות ובחרה באחת מהן, אך גם מינויה של זו לא הובא לאישור הדירקטוריון ובעקבות כך גם היא לא מונתה לתפקיד.

מנכ"ל החברה מסר למשרד מבקר המדינה כי יו"ר הדירקטוריון עצרה את הליך מינוין של המועמדות האמורות, שכן "הן לא נראו לה". ואולם יו"ר הדירקטוריון בתשובתה למשרד מבקר המדינה הכחישה זאת מכול וכול.

39 בעניין ממצאי הביקורת בנושא זה, ראו בפרק "טיפול החברה בהתמוטטות מצוק חוף הים התיכון".

לא נמצאו בתיקי החברה מסמכים שאפשר ללמוד מהם מדוע לא הובאה לאישור הדירקטוריון, על פי ההליך שנקבע בנוהל החברה, ההצעה למנות את המועמדות שבחברה החברה. בהיעדר מסמכים כאמור לא ניתן לדעת מה היו הסיבות לאי-מינוי המועמדות שנבחרו.

החברה חידשה את תהליך החיפוש של מועמד לתפקיד מנהל השיווק, ובאוגוסט 2012 החל לעבוד בחברה מנהל שיווק חדש.

מהממצאים דלעיל עולה כי הליך האיתור לתפקיד של מנהל שיווק, שבמסגרתו הסתייעה החברה בשתי חברות השמה, ארך יותר משנה, ובסופו לא איישו את המשרה שתי מועמדות שנמצאו ונבחרו כמתאימות לתפקיד. הגרסאות הסותרות בדבר עצירת הליך המינוי ומעורבות יו"ר הדירקטוריון בהליך מעידות כי החברה לא ניהלה כראוי את הליך הבחירה. על החברה להפיק בהקדם את הלקחים מאירוע זה.



על רשות החברות לבחון את הליקויים שהועלו בדוח זה ולתת את דעתה להיבטים העקרוניים הנוגעים לסוגיה של מעורבות יו"ר דירקטוריון בהליכים לגיוס עובדים בחברה ממשלתית, להפיק את הלקחים מכך ולתת להם ביטוי בהוראותיה ובהנחיותיה לחברות ממשלתיות ולגופים אחרים שבאחריותה.

בחירת מתכנן לגשר בפארק

ביוני 2012 קיימה החברה הליך פומבי של תחרות בין אדריכלים לתכנון גשר בפארק שימש בעתיד כניסה ראשית לבאי הפארק. בחוברת התחרות צוין, בין היתר, כי "המשתמשים בגשר הם הולכי רגל, רוכבי אופניים ורכב הפארק. על רוחב הגשר לנוע בין 6-7 מטרים". הגשר נועד לחבר את הר הפסולת לשטח שלרגלי ההר, ולפיכך הוא היה אמור להיות ברוחב המאפשר מעבר לכל המשתמשים האמורים. בנספח א' לחוברת התחרות צוין כי מי שהצעתו תיבחר במקום הראשון יזכה בפרס בסך 38,000 ש"ח, מי שהצעתו תיבחר במקום השני יזכה בפרס בסך 19,000 ש"ח, ומי שהצעתו תיבחר במקום השלישי יזכה בפרס בסך 11,000 ש"ח. החברה קבעה כי ועדת בחירה מקצועית תשפוט את הצעות התכנון ותבחר את ההצעות הזוכות. בראשות הוועדה עמדה יו"ר הדירקטוריון דאז, וחבריה היו מנכ"ל החברה, אחד מחברי הדירקטוריון, מתכנת מחוז תל אביב-יפו במשרד הפנים, מנהל רשות ניקוז ירקון ושני אנשי מקצוע מהמגזר הפרטי. ההליך נוהל בסיוע חברה חיצונית המתמחה בתכנון אורבאני וניהול פרויקטים (להלן - החברה החיצונית).

1. ועדת הבחירה קיימה שתי ישיבות. באוגוסט 2012 התקיימה ישיבה ראשונה, ובה נבחנו כל ההצעות והוענק להן ניקוד בהתאם לקריטריונים שנקבעו קודם לכן. לאחר שהתברר שהפער בין שתי ההצעות שקיבלו את הניקוד הגבוה ביותר - הצעה א' והצעה ב' - היה מזער, התקיימה

הצבעה, וגם בסיומה לא ניתן היה להכריע מיהו הזוכה. על כן הוחלט לבקש משני המציעים האמורים להציג לוועדה, תמורת תשלום בסך 8,000 ש"ח לכל אחד מהם, פירוט נוסף של הצעותיהם.

באוקטובר 2012 קיימה ועדת הבחירה ישיבה נוספת ובה קיבלה משני המציעים את הפירוט המבוקש. בישיבה זו לא השתתפה יו"ר הדירקטוריון של החברה. בפרוטוקול הישיבה צוין כי "בדיון במליאה לא התקבלה הכרעה לגבי דירוג עבודה מועדפת שתזכה בתחרות תכנון הגשר". לא צוין בפרוטוקול אם התקיימה הצבעה בנושא ומה היו תוצאותיה, ושלא כמו בפרוטוקול הישיבה הקודם לא צוין בו איך מתכוונת הוועדה להמשיך את הליך הבחירה ולחלופין מה לדעתה צריך להיות השלב הבא בהליך.

בישיבת דירקטוריון החברה בדצמבר 2012 ציינה יו"ר הדירקטוריון כי ועדת הבחירה "לא הצליחה להגיע להכרעה בנוגע לתחרות האדריכלים". יו"ר הדירקטוריון הוסיפה כי החליטה "מכוח סמכותה ובגיבוי חוות דעת משפטית... להעביר את ההכרעה לדירקטוריון". הדירקטוריון דן בנושא, התקיימה הצבעה, ולאחר שסוכם תוצאותיה הוחלט כי הצעה א' היא הזוכה. החברה הודיעה למציע על דבר הזכייה, ואף שילמה את סכומי הפרסים לשלושת המציעים שזכו במקומות הראשונים.

הביקורת העלתה כי אף שיו"ר הדירקטוריון לא השתתפה כאמור בישיבתה השנייה של ועדת הבחירה, היא חתמה על פרוטוקול הישיבה האמורה, שנכתב על ידי נציגת החברה החיצונית, לאישור נכונות הכתוב בו. עוד עולה כי הפרוטוקול האמור לא הועבר כלל לעיונם ולאישורם של יתר חברי הוועדה, וכי חלקם אף חולקים על הכתוב בו:

מנהל רשות ניקוז ירקון מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי הסיבה לכך שבישיבתה השנייה של ועדת הבחירה לא התקבלה כל החלטה בעניין הזוכה בתחרות לא הייתה אי-יכולתה של הוועדה להחליט מהי ההצעה הזוכה אלא היעדרותה מהישיבה של יו"ר הדירקטוריון, שתמכה בהצעה א'; בייחוד מכיוון שהתעוררו ספקות ואי-בהירויות בנוגע לסוגיית עמידתו של הגשר על פי הצעה זו בקריטריונים הדרושים, והדבר הצריך בירור נוסף של ועדת הבחירה. מתכנתת מחוז תל אביב מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013 כי היא הופתעה מכך שהאחריות לקבוע מיהו הזוכה בתחרות הועברה מוועדת הבחירה לדירקטוריון החברה, "שכן הסיכום בעל פה [שהתקבל בישיבה השנייה] היה שתקיים ישיבה נוספת, שלישית, עם יו"ר הדירקטוריון כדי לבחור ביחד עימה את ההצעה הזוכה".

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת יו"ר הדירקטוריון דאו להעביר את הטיפול בנושא מהוועדה שמונתה לצורך כך, אשר כללה כאמור אנשי מקצוע, אל הדירקטוריון היא בבחינת חריגה מהליך החלטה שסוכם מלכתחילה. יו"ר הדירקטוריון לא הציגה נימוק ממשי המצדיק את החריגה האמורה. כמו כן היא קיבלה את החלטה בנושא בלא שהעניין הוצג לחברי ועדת הבחירה לצורך קבלת עמדתם בעניין.

2. בחוות הדעת המשפטית האמורה, שעליה הסתמכה יו"ר הדירקטוריון כשהחליטה להעביר את הנושא להכרעת הדירקטוריון, צוין כי מאחר שוועדת הבחירה לא הגיעה "להכרעה בדבר הזוכה... דרך אפשרית וראויה ביותר לקבל הכרעה היא להציג בפני חברי הדירקטוריון את שתי ההצעות שעברו לשלב הגמר, בפירוט נימוקי ועדת [הבחירה] כך שישקפו את הצעות התומכות לכאן ולכאן, ולאפשר לדירקטוריון להכריע בדירוג ההצעות ולאפשר לוועדת [הבחירה] להתקדם בהמשך התהליכים".

הביקורת העלתה כי חוות דעת זו לא נכללה במסמכים שהוגשו לדירקטוריון לקראת הישיבה שבה נידונו הצעות המועמדים, ואף אחד מחברי הדירקטוריון לא ביקש לעיין בה.

משרד מבקר המדינה העיר ליו"ר הדירקטוריון דאז ולחברי הדירקטוריון כי היה עליהם להקפיד שכל המסמכים הרלוונטיים להחלטות הדירקטוריון יוצגו לכל החברים. זאת ועוד, חוות הדעת התבססה על ההנחה שוועדת הבחירה מבחינתה סיימה את עבודתה ללא הכרעה. אולם לפי דבריהם של חברי הוועדה האמורים, לא כך היו פני הדברים.

3. כאמור, ועדת הבחירה העלתה ספקות בעניין הצעה א'. בפרוטוקול הישיבה מאוקטובר 2012 צוין בעניין זה כי "קיימת אי בהירות לגבי עמידה בדרישות מאפייני הגודל של הגשר כפי שנקבעו במסגרת המכרז, נדרש במכרז מינימום של 6 מ' רוחב לגשר כך שהגשר יאפשר גם מסלול לאופניים, הולכי רגל ודרך לרכב הפארק. הרוחב הנוכחי המוכתב מגודלן של המכולות^[40] כפי שהוצג [בהצעה א'] עומד על 4.70 מ'... יש לבחון נושא זה בשנית".

אף בישיבה האמורה של דירקטוריון החברה בדצמבר 2012 הודיע המנכ"ל כי יש לו "ספקות לגבי ההיתכנות הקונסטרוקטיבית של הצעה [א]', והוא לא בטוח בכלל שאפשר לחבר את המכולות יחדיו וכי מדובר בדבר שיחזיק מעמד... רוחב של מכולה הוא 2.40 מ', שתי מכולות (כמתוכנן) זה 4.80 מ' זה רוחב בלתי מספיק".

כאמור, למרות ספקות אלה החליט דירקטוריון החברה שהצעה א' היא הזוכה בתחרות ואף הודיע על כך למציע. בעקבות כך נדרשה החברה, על פי חוות דעת משפטית שקיבלה, לשלם למציע את סכום הפרס הראשון אף אם בפועל לא תוציא כלל "את פרויקט הגשר מן הכוח אל הפועל". לעניין ביצוע פרויקט הגשר החליט הדירקטוריון להעביר את הצעה א' "לוועדת המכרזים של החברה בכדי שתבדוק את היתכנותה".

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון החברה ולחברה כי הספקות שהועלו בעניין הצעה א' היו מהותיים, שכן הם נגעו לאפשרות שההצעה לא עמדה בדרישות המינימום לגבי רוחב הגשר, כפי שנקבע במסגרת התחרות, ושהגשר המוצע לא יוכל לספק את השירות הנדרש. בנסיבות אלה לא היה מקום להזדרז לבחור זוכה בתחרות לפני שנעשתה הבדיקה הדרושה.

בתשובתה של יו"ר הדירקטוריון למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2014 היא מסרה כי "תמיכתה... בהצעה שזכתה לבסוף בתחרות, נבעה מטעמים עניינים בלבד".

4. במרץ 2013 קיימה ועדת המכרזים של החברה דיון, בהשתתפותו של מציע הצעה א', ובמהלכו נבחן, בין היתר, אופן הקמת הגשר מהבחינה התכנונית בהתאם להצעה. מפרוטוקול הדיון עולה כי כאשר מנכ"ל החברה ביקש מהמציע להציג תכנית המפרטת את מידות הגשר, מסר המציע כי רוחבו של הגשר, המורכב ממכולות, הוא 4.88 מטר (כרוחבן של שתי מכולות) בלבד. משרד מבקר המדינה מציין כי כאמור, על פי דרישות התחרות רוחבו של הגשר המתוכנן לא יפחת משישה מטרים. לאחר שיצא מציע הצעה א' מהחדר שבו התקיימה ישיבתה של ועדת המכרזים המשיכה הוועדה לדון בנושא, ומאחר שההבהרות שמסר המציע לא הניחו את דעתה היא החליטה כי "הגשר אינו מתאים לצרכים בגלל הרוחב שלו... הוועדה מבקשת לקבל חוות דעת משפטית כיצד לפעול בהתאם לממצאים אלו".

40 על פי הצעה א' הגשר יורכב מחיבור של כמה מכולות.

בחוות דעת משפטית שניתנה לוועדה בעקבות כך נכתב, כי "אין מנוס מקביעה כי בדיקת היתכנותו של ביצוע הגשר כפי שהוצע בהצעתו של [מציע א'] אינה עונה על דרישות התחרות אשר מהוות נדבך מרכזי בביצועו. במצב דברים זה עומדת בפני ועדת המכרזים האפשרות לפסול את הצעת [מציע א'] מביצוע הגשר ולפנות למציע שדורג במקום השני, על מנת לבדוק את היתכנות תכנון הגשר שהוצע על ידם".

במאי 2013 מתכנתת מחוז תל אביב-יפו שבמשרד הפנים, שהייתה כאמור חברה בוועדת הבחירה, כתבה למנכ"ל החברה, בין היתר, כי "הגשר שנבחר ע"י חברת הפארק אינו עומד בהוראות ובהנחיות כפי שנמסרו כחומר רקע במסמכי התחרות למתכננים", וביקשה מהמנכ"ל "לבחון שוב את בחירת הגשר לביצוע".

באותו החודש החליט דירקטוריון החברה להקים גשר אחר במקום אחר, דבר שהתאפשר בעקבות העברת שטחים נוספים לחזקתה של החברה, וכן החליט כי "בחירת האדריכל לתכנון הגשר תעשה בדרך של מכרז פומבי". אשר "לגשר שנבחר בתחרות האדריכלים", הוחלט כי הוא "יוקם בכפוף לזמינות השטח הרלוונטי".

מהאמור לעיל עולה כי אף שלפי חוות הדעת שקיבלה ועדת המכרזים של החברה ניתן היה כאמור לפסול את הצעה א', ואף שלפי חוות דעתה המקצועית של מתכנתת מחוז תל אביב-יפו הצעה א' אינה עומדת בתנאי התחרות, לא נבחן שוב נושא הבחירה בהצעה האמורה אלא הוחלט שניתן יהיה לכאורה לבנות בעתיד גשר על פי הצעה א' ללא כל הליך תחרותי.

משרד מבקר המדינה העיר כי לא היה מקום לקבל את ההחלטה האמורה בלי שהתקבלה חוות דעת משפטית הקובעת שהדבר אכן אפשרי. כמו כן, לא היה מקום להתחייב כי אם ייבנה בעתיד גשר במקום שתוכנן מלכתחילה, הוא ייבנה על סמך הצעה א' ולא על בסיס הליך תחרותי שבו ייקבעו, בין היתר, התנאים הרלוונטיים הנוגעים להקמת גשר זה, ויתאפשר למתכננים נוספים להגיש את הצעותיהם על סמך תנאים אלה.



מהאמור לעיל עולה כי הליך קביעת הזוכה בתחרות לתכנון הגשר לקה בחסר - החברה הגיעה למסקנה שההצעה שהתקבלה אינה עומדת בתנאי התחרות ואינה מתאימה לצרכיה רק לאחר שסיימה את הליך הבחירה ושלחה למציע הזוכה הודעה ובה אישור על דבר זכייתו. עקב ניהול הליך תחרותי שלא הניב למעשה תוצאות היו לחברה הוצאות כספיות מיותרות. על החברה להפיק לקחים ממקרה זה ולקבוע נהלים ומנגנוני בקרה שימנעו את הישנות הליקוי הזה במסגרת המכרזים והתחרויות שהיא מפרסמת לצורך ביצוע עבודות בפארק.

תחנת המעבר ופארק המחזור במתחם הפארק

1. במשך 40 שנה שימש הר הפסולת, שכיום הוא חלק מרכזי מפארק אריאל שרון, כאתר הטמנת הפסולת העיקרי של גוש דן. באוגוסט 1988 נסגר כאמור האתר, ובשטח שלרגלי ההר בצמוד למדרון המזרחי שלו ומערב לכביש 4 הוקמה תחנת מעבר פסולת של ערי גוש דן; בשנת 2000 הוחל בביצוע פעולות להקמת פארק מחזור בתחנת המעבר.

השטח שבו שוכנים תחנת המעבר ופארק המחזור מוחזק בחכירה על ידי איגוד ערים דן לתברואה, המפעיל אתרים אלה. למעלה מ-700 משאיות פסולת של הרשויות החברות באיגוד ערים זה פורקות מדי יום את הפסולת המובאת אל בור קליטה שעשוי מבטון. בור זה קולט מדי יום פסולת ביתית במשקל ממוצע של כ-3,000 טונות וכן פסולת בניין ואחרת במשקל ממוצע של מאות טונות ביום. הפסולת ממוינת, מופרדת וממוחזרת, נאגרת, נדחסת דחיסה ראשונית ומועמסת על כ-100 משאיות כפולות, והן משנעות את הפסולת לאתרי ההטמנה שמדרום לבאר שבע. הודות להסדר זה נחסכות לרשויות המקומיות האזוריות עלויות שינוע וכסף רב. יתר על כן, העומס על הכבישים קטן, ופוחת זיהום האוויר הנפלט מהמשאיות.

במסגרת הקמת תחנת המעבר ופארק המחזור הוקמו באתר, בהשקעה כספית ניכרת, כמה מתקני מחזור המטפלים בסוגי אשפה שונים: מתקן הפרדה וריסוק של גזם גינות לשימוש חוזר; מערכת ביולוגית צמחית לטיהור שפכים; מתקן להפרדת קרטון; מערכת שאיבה וניטור של ביוגז מבטן ההר; מתקן להפרדה של פסולת אורגנית ולהפקת ביוגז; ומפעל למיזן פסולת בניין ולמחזור. יצוין כי במועד סיום הביקורת כביש הגישה היחיד כיום לתחנת המעבר ופארק המחזור הוא גם כביש הגישה היחיד המאפשר עלייה להר הפסולת.

תחנת המעבר ופארק המחזור, השוכנים בסמוך להר הפסולת, כבר היו בגדר "עובדה מוגמרת" בעת שהממשלה החליטה כאמור⁴¹, בשנת 2005, להקים את פארק אריאל שרון. בנסיבות האמורות נוצלה הקרבה בין האתרים האמורים לאזור המיועד להקמת פארק שרון כמנוף לפיתוח הפארק וגובש קונספט כולל לעניין פארק אריאל שרון, הנוגע לתחום האקולוגיה ואיכות הסביבה, והדבר בא לידי ביטוי גם בהחלטת הממשלה האמורה. במסגרת קונספט זה הוקם בפארק המחזור מרכז סביבתי המקיים פעילות חינוכית סביבתית לילדים, לנוער ולכלל הציבור בנושא המחזור.

איגוד ערים דן לתברואה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי השילוב שבין פארק אריאל שרון לפארק המחזור והמרכז הסביבתי שבו, שאושר על ידי כמה גופי מדינה ובכלל זה רשויות התכנון המוסמכות, "הוא זה המקנה למקום את הייחוד היוצא דופן המושך אליו מבקרים רבים".

המשרד להג"ס כתב בתשובתו מאותו חודש למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי קרבת פארק המחזור לפארק אריאל שרון "מעצימה את אופיו ומסריו הסביבתיים [וכי תכנית הפארק כפי שאושרה] רואה במתחמים אלה חלק אינטגרלי ממהות הפארק". כמו כן ציין המשרד להג"ס כי "הקמת הפארק במקום זה יש בה מסר ערכי - הפיכת מטרד למשאב, שיקום הר פסולת... וחשיפת הציבור לאופן הטיפול בפסולת אותה הוא מייצר, תוך קידום ערכים של מחזור ושימוש חוזר בפסולת".

משרד הפנים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאותו חודש, בין היתר, כי "התפיסה התכנונית של הפארק, כפי שבאה לידי ביטוי בתוכנית המתאר המחוזית, רואה את פארק המחזור כחלק אינטגרלי מפארק אריאל שרון... בתכנון הסופי ישנה חלוקה ברורה למתחמים עם הוראות בינוי ונוף לאיזון שבין הפרדה מחד ושילוב מיטבי מאידך בין המתחמים השונים".

2. לסמיכות בין תחנת המעבר ופארק המחזור ובין הר הפסולת ופארק אריאל שרון יש גם כמה היבטים בעייתיים, ובכללם:

(א) הריח הרע, הזיהום והרעשים שמקורם בתחנת המעבר ובפארק המחזור, הפועלים 24 שעות ביממה, עלולים לפגוע בהנאתם של המבקרים בפארק ובייחוד בהר הפסולת, אשר יש בו אטרקציות מרכזיות רבות ומתקיימים בו סיורים, וכן פעילות פנאי ופעילות תרבותית נרחבת, בכלל זה הופעות של אמנים.

(ב) כאמור, במועד סיום הביקורת הדרך היחידה להר הפסולת עוברת דרך תחנת המעבר ופארק המחזור, והדבר עלול להותיר רושם שלילי על המבקרים בהר הפסולת כבר מרגע כניסתם למקום. יצוין כי החניה לבאי פארק אריאל שרון והר הפסולת נמצאת בצמוד לתחנת המעבר ולפארק המחזור, ומשם מועברים המבקרים באוטובוסים לשטח ההר.

(ג) תנועת משאיות הזבל לתחנת המעבר ולפארק המחזור ומהם, שכבר צוין לעיל שהיא אינטנסיבית ביותר, נעשית כאמור בכביש גישה אחד ומתבצעת במשך כל שעות היממה, דבר שיש בו כדי לפגוע בנגישות התחבורתית לפארק אריאל שרון בכלל ולהר הפסולת בפרט, שכן כאמור כביש הגישה היחיד להר הפסולת הוא גם כביש הגישה היחיד לתחנת המעבר ולפארק המחזור.

משרד הפנים כתב בתשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה, כי "הכניסה העתידית המתוכננת מגיעה אל פתח הפארק באמצעות גשר מעל כביש מס' 4 ובקצהו תפוצל הדרך לשניים: הכניסה לפארק המחזור תופרד לחלוטין מהכניסה לחניון הפארק ודרך העלייה להר". עוד כתב המשרד כי "מיזעור המטרדים הנובעים מפארק המחזור קיבל ומקבל ביטוי באמצעות תיאומים הנעשים הן בשלב התכנוני והן בשלב הוצאת ההיתרים עם המשרד להג"ס ויועצים סביבתיים של הוועדה". המשרד הוסיף כי המפעלים למחזור אשפה שיוקמו בפארק המחזור הינם מפעלים "ברמה בינלאומית, המבוססים על טכנולוגיה מתקדמת". המשרד להג"ס כתב בתשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה כי "היתרי הבנייה המקודמים במתחמים אלה מלווים בבדיקה סביבתית הבודקת את ההשפעות של הקמת מתקן ו/או עבודות שיקום ההר על הסביבה ומציעה אמצעים לצמצום מפגעים אלה, תוך התייחסות לעובדה שההיתרים הינם בפארק ציבורי". איגוד ערים דן לתברואה כתב בתשובתו האמורה למשרד מבקר המדינה כי "האיגוד פועל כל העת וללא הרף למניעת מטרדים לסביבה... בנוסף החל האיגוד בהקמת מתקן... סגור לטיפול בפסולת".

משרד מבקר המדינה מכיר בתועלת שאפשר להפיק מהסמיכות בין פארק אריאל שרון ובין תחנת המעבר ופארק המחזור ובהיותה של סמיכות זו בגדר ערך מוסף, התורם לחוויית הביקור בפארק. עם זאת, אין להתעלם מחסרונותיה של סמיכות זאת. לנוכח זאת, ראוי שהגורמים הממשלתיים המעורבים בהקמת הפארק - לרבות החברה, המשרד להג"ס, משרד הפנים ומשרד האוצר והגורמים הקשורים בהפעלת תחנת המעבר ופארק המחזור, ובראשם איגוד ערים דן לתברואה - ייתנו את דעתם לנושא וימשיכו לפעול באופן שוטף למזעור נזקים ומטרדים שמקורם בסמיכות בין האתרים האמורים, בין שמדובר בנזקים ומטרדים שכבר נוצרו ובין שמדובר בנזקים ומטרדים עתידיים, וזאת כדי לאפשר לציבור מיצוי מיטבי של מכלול אפשרויות הבילוי בפארק אריאל שרון.

דרכי ההגעה לפארק

פארק אריאל שרון אמור לשרת את האוכלוסייה הגדולה של גוש דן ומבקרים רבים אשר יגיעו גם מאזורים מרוחקים יותר. בשל כך, ולנוכח שטחו הגדול של הפארק, חשוב מאוד לסלול דרכי גישה

נוחות לפארק ולהקים כמה כניסות אליו. הפארק שוכן בין כבישים ראשיים כגון 1, 4, 44, ו-461, ומכאן שרמת הנגישות אליו גבוהה מחד, אך מאידך הציבור עלול להתקשות להיכנס לפארק מכבישים אלה, בגלל עומס התנועה בהם.

1. הגישה לשטחים המישוריים של הפארק יכולה להתבצע בדרכים אלה: (א) מדרך לוד (כביש 461); הכניסה מדרך זו היא צרה, לא נוחה ובעייתית מאוד למגיעים לצומת הכניסה מכיוון מזרח (לפי התכנון, בעתיד יוקם במקום זה צומת מרומזר). (ב) מכביש 4 מכיוון צפון לדרום; לצורך כניסה לפארק מכביש 4 לנוסעים בו מכיוון דרום לצפון יש לבצע "סיבוב פרסה" בצומת מסובים, על כל המשתמע מכך מבחינת זמן ההמתנה ונוחות ההגעה.

2. במועד סיום הביקורת אפשר להיכנס לשטח ההר בפארק אך ורק דרך הכניסה השנייה (כביש 4 כאמור, מכיוון צפון לדרום). החברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי כבר פנתה כמה פעמים למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ולמשרד הפנים בעניין הצורך בשיפור דרכי הגישה לפארק - הקמת גשר מעל כביש 4 מכיוון דרום לצפון כדי לאפשר כניסה מהירה לשטח הפארק וההר ולא להזדקק לביצוע פניית פרסה בצומת מסובים וכן הקמת כניסות נוספות לפארק (כגון מכביש 1). עוד מסרה החברה כי לפי שעה לא מתוכננות כניסות נוספות לפארק מכביש 1 או מכבישים אחרים.

המשרד להג"ס ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "נושא הנגישות לפארק (רכב, רכבת, רכבת קלה, אופנים) הינו משמעותי מאוד בתכנון הפארק. בתאריך 8.8.13 בשיבת עבודה שהתקיימה בפארק התייחס השר לנושא הנגישות והנחה את גורמי המקצוע במשרד ואת הנהלת הפארק לפעול להסדרה ולשיפור הנגישות לפארק... השר יפנה במכתב לשר התחבורה בבקשה לקדם את תקצוב הפרויקט החל משנת 2014". גם משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הנושא התחבורתי הוא "מרכיב מרכזי בתכנון הפארק", וכי "ראוי שכל משרדי הממשלה המעורבים לרבות התחבורה, יכללו נושאי הפארק בתוכניות העבודה שלהם".

לעומת זאת, משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2013, בין היתר, כי הפארק "אינו נמצא בסדר העדיפויות" שלו. משרד התחבורה הוסיף כי "על מוסדות התכנון שאישרו את הפארק, ו/או מי שיזם או פעל להקמתו, היה לדאוג למכלול המרחב עוד בעת ההקמה... לא ניתן לאשר פרויקט ללא פיתרון ואז להפעיל לחץ על גופי התחבורה ולמצוא מוצא ע"ח מערכת הקורסת כבר היום". חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה⁴² (להלן - חברת נתיבי ישראל), שהיא הזרוע הביצועית העיקרית של ממשלת ישראל לעניין הקמת תשתיות תחבורה, השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כי "בהתאם לתכניות הסטטוטוריות, הנגישות המתוכננת היום לפארק מתבססת על גשר שחוצה את כביש מס' 4 ממזרח למערב (בקטע שבין מחלף מסובים בצפון ומחלף גנות בדרום)", וכי זהו "החיבור הנכון אל הפארק". אולם החברה האמורה הוסיפה שהגשר "אינו נמצא בתכנון [על ידה] ואינו חלק מהתוכניות המקודמות על ידה".

מהאמור לעיל עולה כי בקרב הגורמים העוסקים בתחומי התחבורה השונים - הן בהיבטי התכנון והן בהיבטי הביצוע - אין תמימות דעים בנוגע לפתרונות התחבורתיים הדרושים לפיתוחו של הפארק ובנוגע לסדרי העדיפויות לקידומם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות הקמתן של דרכי גישה יעילות לפארק, המיועדות למשתמשים בתחבורה הפרטית ובתחבורה הציבורית גם יחד, על הגורמים השונים המטפלים בכך - חברת נתיבי ישראל, משרד התחבורה, הגורמים הממשלתיים השונים השותפים לביצוע פרויקט פארק אריאל שרון והחברה - לשתף פעולה בהקדם ולבחון יחד דרכים להנגשת הפארק למגיעים אליו בתחבורה פרטית וציבורית, לנוכח העובדה שהדבר הוא בגדר מרכיב חשוב בהצלחת הפארק. על החברה לשלב נושא זה בתכנית העבודה השנתית והרב-שנתית שלה ולנקוט את כל הצעדים הדרושים להסדרתו בהקדם האפשרי. על השר להג"ס לבחון עם הגורמים הממשלתיים והאחרים נושא חשוב זה וכן לבחון את דרכי קידומו.

הסדרת פעילות החברה בשטח הפארק

לצורך הסדרת השימוש בפארק על ידי ציבור המבקרים וכן לצורך הפעלת עסקים (כגון מזנונים והשכרת אופניים) בשטח הפארק יש צורך בגוף שיטפל בסוגיות אלה וירכז סמכויות אכיפה בתחומים שונים כגון: הסדרי חניה, השלכת פסולת ופינוי אשפה. בדרך כלל עניינים אלו מוסדרים, בין היתר, באמצעות חוקי עזר שקובעות רשויות מקומיות ואף דואגות לאכיפתם. שטח הפארק הוא, כאמור, שטח גלילי שלא נמצא באחריות שום רשות מקומית, ולכן אין גוף שבסמכותו להתקין ולאכוף חוקי עזר בענייניו ואין שום רשות, בכלל זה החברה, המוסמכת באופן בלעדי לקבוע ולאכוף את כל ההסדרים הדרושים להפעלת הפארק.

יצוין כי בדיון שהתקיים באוגוסט 2013 בנושא הפארק, ובו השתתף השר להג"ס, ח"כ עמיר פרץ, אמר השר כי יש לבחון את הנושא "מול היועצים המשפטיים של המשרד" כדי לאפשר לחברה "לנהל את שטחי הפארק".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד להג"ס, בשיתוף משרד הפנים והחברה, לפעול בהקדם להסדרת האחריות והסמכויות בפארק והפעילות בתחומו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד להג"ס כי הליך הבחינה שעליו הורה השר להג"ס בדיון האמור באוגוסט 2013 "צפוי להסתיים במרץ 2014 ובהתאם למסקנותיו יקודם המהלך".

סיכום

בעידן של פיתוח עירוני מואץ נודעת חשיבות רבה, מהבחינה הלאומית, לשמירה על השטחים הירוקים ולקידום השימוש בהם לצורכי תרבות פנאי ונופש, בייחוד באזור המרכז, המאוכלס בצפיפות. הפרויקט להקמת פארק אריאל שרון הוא פרויקט רחב היקף וייחודי שנועד, בין היתר, להביא לכך שבשטח שבמשך שנים רבות שימש כאתר הטמנת פסולת וגרם להיווצרות מפגעים סביבתיים משמעותיים יוקם הפארק המטרופוליני הגדול בישראל. פארק זה אמור לשמש כ"ריאה ירוקה" במטרופולין גוש דן לרווחת כלל הציבור בדור הזה ובדורות הבאים.

בשנים האחרונות ביצעו הגורמים המעורבים בהקמת הפארק, ובראשם חברת פארק אריאל שרון שהוקמה במיוחד לשם כך, פעולות משמעותיות לפיתוחו. מרביתן התרכזו בנושא שיקום הר הפסולת, ובמועד סיום הביקורת הן עדיין לא הסתיימו. בביקורת זו נמצאו כמה וכמה ליקויים, חלקם מהותיים: הממשלה עדיין לא אישרה את התכנית האסטרטגית שהכינה החברה ולא נתנה לחברה התחייבות להקצאת המשאבים הדרושים ליישומה; מוסדות חשובים של החברה - ועדת התכנון והמועצה - לא פעילים זה כמה שנים; עדיין לא הושלם ביצוע של סקר סיכונים מקיף על פי הנחיות רשות החברות; הפעולות לשיתוף הציבור בהליך התכנון של הפארק היו מועטות ביותר; והליכי קליטת כוח אדם בחברה לא בוצעו כראוי ועל פי סדרי מינהל תקין.

על חברת פארק אריאל שרון להמשיך לפעול לאיתור הסיכונים שמקורם בהר הפסולת וכן לפעול לכך שהמקום יעמוד בכל דרישות הבטיחות. עליה לנקוט את כל האמצעים הדרושים כדי שהליכי קליטת כוח האדם בחברה יבוצעו כנדרש ולהקפיד על קיום הפרדה ברורה בין התפקידים של הנהלת החברה ובין תפקידי הדירקטוריון.

ראוי כי השר להגנת הסביבה ושר האוצר ימנו בהקדם דירקטורים נוספים לדירקטוריון החברה וכי הם ימנו את יו"ר הדירקטוריון כנדרש על פי התקנון של החברה ויאפשרו בכך לדירקטוריון למלא כראוי את תפקידו; כמו כן על השרים למנות חברים למועצת החברה על מנת לחדש את פעילותה בהקדם.

פיתוח פארק מטרופוליני המשתרע על שטח של אלפי דונמים בלב גוש דן הוא פרויקט לאומי מורכב שמשולבות בו סוגיות הנוגעות לתחומים רבים כגון: תכנון, ניקוז, מקרקעין, תשתיות, תחבורה וסביבה. מטבע הדברים מעורבים בכך גורמים ובעלי עניין רבים, ובהם משרדי ממשלה, רשות מקרקעי ישראל, רשות ניקוז ירקון, רשויות מקומיות הגובלות בשטח הפארק, איגוד ערים דן לתברואה, חוכרים ובעלי זכויות בקרקע. לשם יישום הפרויקט נדרשים תיאום בין כל הגורמים והקצאת משאבים רבים.

כדי להסדיר את התיאום האמור ולקדם את מכלול הפעולות להקמת הפארק בשנים הקרובות, תוך מעורבות וגיבוי של ממשלת ישראל, נדרשת החברה לגבש בהקדם תכנית עבודה רב-שנתית המתבססת על היעדים האסטרטגיים שאישר דירקטוריון החברה, ולהביאה, באמצעות השר להגנת הסביבה, לאישור הממשלה. על התכנית לכלול, בין היתר, את לוח הזמנים לביצוע הפרויקט, על שלביו השונים, וכן פירוט של המשאבים הנדרשים ליישום כל שלב משלביו.