

## משרד ראש הממשלה

### פעולות ביקורת

במסגרת המטלה המערכתית "עבודת המטה של משרדי הממשלה" נבדקה עבודת המטה במשרד ראש הממשלה. עוד נבדקה במשרד ראש הממשלה, עבודת המטה במזכירות הממשלה לקראת קבלת החלטות ממשלה, והמעקב אחר ביצוען (ראו עמ' 13).

במסגרת המטלה המערכתית "השירות לציבור" נבדקה פעילותו של אגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה בתחום ביקורות הפתע לבחינת טיב השירות לציבור (ראו עמ' 111).

במזכירות הממשלה נבדקו סדרי קבלת ההחלטות בעניין הקמתם של מיזמים בתחום התשתיות במתכונת של שותפות ציבורית-פרטית והמעקב אחר ביצוען (ראו "שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות" עמ' 229).

נבדקו מהלכים שנעשו לשינוי החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל וניגוד עניינים בפעולת ראש הממשלה.

## מהלכים לשינוי החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל - וניגוד עניינים בפעולת ראש הממשלה

### מבוא ורקע

1. סעיף 7(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים), אותם התקינה הממשלה, אוסר על שר להשתתף "בכל דרך שהיא" בקבלת החלטה שיש לו בה עניין אישי, ואשר על פיה או בעקבותיה מוענקת טובת הנאה או זכות. הכללים אף קובעים כי עניין אישי של קרוב כמוהו כ"עניין אישי" של השר, ו"קרוב" כולל גם צאצא. לפי סעיף 10 לכללים, בודק מבקר המדינה את מילוי הוראותיהם בידי השרים.

2. ראש הממשלה אריאל שרון כיהן בתקופה מסוימת גם כשר התשתיות הלאומיות והוא מכהן<sup>1</sup> גם כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל.

1 נכון למועד בו הסתיימה הבדיקה של מבקר המדינה בנדון.

3. ראש הממשלה ביקש, בתוקף תפקידו, לקחת חלק בעיצוב המדיניות הקרקעית, אולם התעוררה בעיית ניגוד עניינים נוכח עניין אישי שיש לראש הממשלה בהחלטות כאלה, בהיות ראש הממשלה ובני משפחתו בעלי זכויות במקרקעין מסוימים. בסיומה של התכתבות בנדון, הודיע מבקר המדינה לראש הממשלה ב-24.1.02 כי באשר להחלטות ממשלה בענייני קרקע חקלאית, אין בידי מבקר המדינה לומר, הן על פי הכללים והן על פי הפסיקה, כי ראש הממשלה נעדר עניין אישי בהחלטות הממשלה העוסקות בחקלאות. ובאשר לדרכי הפתרון - ציין מבקר המדינה בפני ראש הממשלה כי הדרך הראויה היא להביא את הנושא להחלטתה של הוועדה למתן היתרים, שמינה מבקר המדינה מכוח הכללים, ואשר מוסמכת "לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מכללים אלה" (סעיף 18(א) לכללים).

ראש הממשלה לא פנה למבקר המדינה כדי שהנושא יעלה בפני וועדת ההיתרים. מכאן שחל עליו האיסור שבכללים להשתתף "בכל דרך שהיא" בקבלת החלטות בעניין קרקע חקלאית. אולם, כפי שיתואר להלן, פעל, ראש הממשלה, באופן ישיר, כדי לקדם החלטה בתחום קרקע חקלאית הטומנת בחובה טובת הנאה אישית לו ולבן משפחתו. להלן הפרטים:

### תהליכי קבלת החלטות לשינוי החלטה 755

1. חקלאים רבים אשר קיבלו קרקע בחכירה לשם פעילות חקלאית השכירו אותה למגוון פעילויות עסקיות - מסחריות. הסוגיה העסיקה רבות את משרד החקלאות, את מועצת מקרקעי ישראל וגם מבקר המדינה נדרש לה<sup>2</sup>. במאמר 1996 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה בנדון שמספרה 755. ההחלטה, שבאה להקל עם החוכר, מאפשרת לו לעשות שימוש בקרקע שבחלקה א'<sup>3</sup> של נחלתו למטרת מפעל, אך זאת בתנאים מסוימים. בין התנאים מדגישה ההחלטה כי "הזכויות בקרקע ובמבנה המפעל תהיינה של בעל הזכויות בנחלה בלבד, ללא זכות להעבירן בדרך כלשהי לאחר וללא זכות לשותפות או להשכרה".

ואכן, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) פעל ברוח ההחלטה הנ"ל, לרבות נקיטת הליכים כנגד החורגים ממנה. כך, לדברי מנהלת האגף החקלאי בממ"י, הוגשו תביעות רבות כנגד חקלאים שחרגו מהכללים והשכירו את המבנים או שיצרו שותפות עם גורם שהוא צד שלישי לעסקה.

2. לאחר שח"כ שלום שמחון מונה לשר החקלאות, הוא החל לפעול לתיקון ההחלטה, באופן שתתיר לחוכר להשכיר מבנים ומחסנים שבנחלה א'. לדברי ח"כ שמחון, שינוי ההחלטה נוגע לציבור של כ-3,000 חקלאים שהשכירו, או שרוצים להשכיר, את המבנים או המחסנים שבנחלה א' לצד שלישי. לדבריו, בחלק מהמקרים המדובר במי שהיו חקלאים ועתה בגיל פרישה אין להם עיסוק בחקלאות או במשלח יד אחר, והשכרת המבנה יכולה לסייע להם כלכלית כמקור הכנסה. מבירורים שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי ממ"י ומנהלו לא ראו לנכון לערוך שינוי בהחלטה, ואף התנגדו לכך; בין היתר משום שעלה בממ"י החשש שהדבר יצור פתח להשתלטות של בעלי עסקים על זכויותיהם של חקלאים קשישים ול"קביעת עובדות בשטח".

2. ראו דוח שנתי מס' 45 שהתפרסם בשנת 1995 בדבר, "שימוש בקרקע חקלאית לייעודים עסקיים-מסחריים"; וכן דוח שנתי מס' 250 שהתפרסם בשנת 2000 בדבר "שימוש בקרקע חקלאית לייעודים עסקיים".

3. חלקה א' - שטח רצוף של קרקע המהווה חלק מנחלה, שמיועד למגורים ולמבנה משק של החוכר וכן לעיבוד חקלאי.

מובן הוא, כי שאלות אלה הן כבדות משקל, והן מחייבות איסוף נתונים, פריסת מצע עובדתי ושקילת מלוא השיקולים הנוגעים לעניין טרם קבלת החלטה. בעניין זה לממ"י, כמי שמופקד על ניהול מקרקעי ישראל, יש תפקיד נכבד. אלא שההליכים לבחון שינוי בנדון לא היו סדורים ותקינים, כמפורט להלן:

(א) השאלה בדבר הצורך בשינוי ההחלטה עלתה עוד בפגישה בהשתתפות נציגי ממ"י, משרד חקלאות, משרד הפנים ומשרד המשפטים. בדיון בנדון מיום 14.4.02 חזרו הצדדים וסיכמו, בין היתר, כי לא יינתן היתר לשימוש בדרך של השכרה.

(ב) כעבור חודשים מספר (ב-15.8.02) זימן אליו שר החקלאות את מנהל ממ"י ומנהלת האגף החקלאי בממ"י. הזימון לא היה בכתב וגם תוכן הישיבה לא הוגדר מראש, כך שלא היה סיפק בידי הנהלת ממ"י לערוך דיון מקדמי אצלה ולחזור ולגבש את עמדתה.

בסיכומו של הדיון בנושא אצל שר החקלאות נקבע, בין היתר, כי ממ"י יחד עם משרד החקלאות ישקלו הקלות שיש בהן לאפשר השכרת מבנים ומחסנים לצד שלישי עד שטח של 500 מ"ר.

בפועל, לא שותף ממ"י לאחר מכן בעבודת המטה, ומשרד החקלאות הוא זה שגיבש הצעה בנדון לשינוי החלטה 755.

(ג) ב-20.8.02, מספר ימים לאחר הפגישה עם מנהל ממ"י, נפגש שר החקלאות עם ראש הממשלה; ובדיון עם ראש הממשלה סוכם, בין היתר, כי "נושא השכרת מבנים במסגרת דוח קדמון<sup>4</sup> יעלה לדיון ויאושר בממ"י". לשון הסיכום מצביעה בכירור על כך שראש הממשלה ראה לנכון שההחלטה תשונה ותקל על החקלאים. יתר על כן, התברר, כי באותו דיון אף התקשר ראש הממשלה למנהל ממ"י, וביקש ממנו לתמוך בהצעת השינוי.

בעשותו כן, הפר ראש הממשלה את הוראת הכללים האוסרת עליו להשתתף בקבלת החלטה בנושא, ואת הנחיית מבקר המדינה. ראש הממשלה היה מצוי במצב של נגיעה אישית וניגוד עניינים, והשינוי שהוא ביקש לקדם עשוי היה לשפר את זכויותיו וזכויות בן משפחתו.

(ד) ביום 9.9.02 שלח שר החקלאות את הצעת התיקון להחלטה 755 אל ראש הממשלה.

במכתב מיום 29.9.02 ששלח מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשר החקלאות ציין המנכ"ל, כי מכתבו של שר החקלאות מיום 9.9.02 לראש הממשלה הועבר לטיפולו, זאת משום שראש הממשלה מנוע מלעסוק בנושא. גם בדיון במועצת מקרקעי ישראל מ-17.11.02 הצהיר ראש הממשלה, המשמש יו"ר המועצה, בפני המועצה, כי הוא מנוע מלהשתתף בדיון בנושאים מסוימים (ובהם - השינוי בהחלטה 755 שהיה אמור לעלות באותו מועד לדיון בפני המועצה).

דברים אלה מלמדים כי ראש הממשלה היה ער לכך שהוא מנוע מלעסוק בנושא, וככל שהדברים נוגעים לפעולות גלויות פעל בהתאם לאיסור; אך מאחורי הקלעים פעל לקבלת החלטה בדבר השינוי.

4 דוח של ועדה לבחינת הבנייה לייעודים לא חקלאיים שבראשה עמד מר קדמון. הדוח שהוגש בשנת 1994 סקר את סוגיית השימושים העסקיים-מסחריים והציע מבחנים ופתרונות להסדרה. על בסיס הדוח והמלצותיו נקבעה, בשעתו, מדיניות קרקעית מתקנת.

בתאריך 9.2.03 השיבה היועצת המשפטית (בפועל) של משרד ראש הממשלה (להלן היועצת) בשמו של ראש הממשלה, כי ראש הממשלה קיבל על עצמו לפעול בהתאם למכתבו של מבקר המדינה אליו מיום 24.1.02 ובהתאם להוראות סעיף 7(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, "ולפיכך פסל עצמו מליטול חלק בעיצוב המדיניות הקרקעית. לשון אחרת: ראש הממשלה נמנע מלהשתתף בכל דרך שהיא בקבלת החלטה או בביצוע פעולה בנושא המדיניות הקרקעית בישראל".

היועצת הוסיפה, כי:

"בחודש אוגוסט 2002 פנה שר החקלאות לראש הממשלה וביקשו להעלות נושא על סדר יומה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל. ראש הממשלה סבר בתום לב, כי היענות לבקשה זו אינה בגדר הפעולות האסורות עליו, להבדיל מנטילת חלק בדיון או בקבלת החלטה של מועצת מינהל מקרקעי ישראל. ראש הממשלה, המשמש כיו"ר מועצת מינהל מקרקעי ישראל, ראה בהעברת בקשה להעלאת נושא על סדר היום של המועצה, עניין טכני בלבד. אשר על כן, אין להסיק מכך כי ראש הממשלה ביקש ליטול חלק במהות החלטות שעניינן קרקע חקלאית או להשפיע על תוכנן. החלטות אלו מתקבלות על פי שיקול דעת עצמאי של חברי מועצת מינהל מקרקעי ישראל, בתום דיון שנערך על דם, שראש הממשלה לא השתתף בו, כמובן. גישתו זו של ראש הממשלה אכן מתיישבת עם הודעתו כי לא ישתתף בדיוני מועצת מקרקעי ישראל, לרבות בדיון ביחס להחלטה 755".

לדעת מבקר המדינה, הסיכום מפגישתו של ראש הממשלה עם שר החקלאות ביום 20.8.02, ובקשתו באותו יום ממנהל ממ"י כי יתמוך בהצעה לשינוי ההחלטה, מלמדים על מעורבותו של ראש הממשלה בתיקון ההחלטה, הרחוקה מלהיות "עניין טכני בלבד".

3. משרד מבקר המדינה גם בחן את סדרי העברת הטיפול בהצעה לשנות את החלטה 755 מראש הממשלה למנכ"ל משרדו והעלה כדלקמן:

(א) ב-10.9.02, יום לאחר מועד מכתבו של שר החקלאות לראש הממשלה, התקיים דיון בלשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה. בדיון השתתפו, בין היתר, שר החקלאות ומנהל ממ"י אך לא יצא סיכום בכתב, ובכך יש פגם.

לאחר הדיון בלשכת מנכ"ל ראש הממשלה, הגיש מנהל ממ"י למועצת מקרקעי ישראל הצעה לתיקון החלטה 755 והצעה זאת עמדה על סדר יומה של המועצה בדיון שהתקיים ב-17.11.02 (בסופו של דיון הצעת ההחלטה לא נדונה).

(ב) הנה כי כן, הדיון אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה הוליד הצעה לתקן את החלטה 755. אך הנחיות ראש הממשלה למנכ"ל משרדו לטפל במקומו בסוגיה לא היתה אף היא תקינה, שכן, למנכ"ל משרד ראש הממשלה אין סמכות עצמאית, מכוח תפקידו, לעסוק בנושא זה, ובוודאי שלא לתת הנחיות או הוראות למנהל ממ"י - הכפוף ישירות לשר הממונה (שהיה אז שר התשתיות, ובתפקיד זה כיהן ראש הממשלה) - כיצד לפעול. יצוין גם, כי הכנסת אישרה את העברת ממ"י מסמכות השר הממונה - שר התשתיות, וממשרד התשתיות לסמכות ראש הממשלה ולמשרד ראש הממשלה רק כעבור מספר ימים, ב-18.9.02. ואם הכוונה הייתה כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יטפל בנושא מטעמו של ראש הממשלה, כי אז ממילא לא נפתרה בעיית ניגוד העניינים.

בסוגיה זאת השיבה היועצת, כי:

"ראש הממשלה רצה להרחיק עצמו מהימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, ועל כן העביר את סמכויותיו לדון ולטפל בנושאים הנוגעים לעיצוב מדיניות קרקעית למנכ"ל

משרד ראש הממשלה, בסברו שבכך מנע עצמו מכל עיסוק שיש בו חשש להיווצרות ניגוד עניינים.

ברם, עתה לאור הערות מבקר המדינה, מכיר ראש הממשלה בכך, שאפשר שהאצלת הסמכויות לא הייתה כדין, ועל כן, מיד לאחר כינונה של ממשלה חדשה, יעביר או יאציל ראש הממשלה לשר אחר את סמכויותיו, המתייחסות לנושאים שהינו מנוע מלטפל בהם מחמת חשש לניגוד עניינים".



מבקר המדינה מעיר כי האיסור לפעול במצב של ניגוד עניינים הוא יסוד מוסד במשטר תקין. מדובר בנורמה ציבורית ומשפטית מחייבת, אשר קיבלה ביטוי גם בכללים. על איסור זה שומה להקפיד הקפד היטב בגלוי ובנסתר. הקפדה אשר כזאת נדרשת מכל עובד ציבור, ולא כל שכן מראש הממשלה.