

מימון נסיעות שר לחו"ל

מימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל בתפקיד בתקופת היותו שר האוצר; ומעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בדוח הביקורת בנושא נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאיננו ממשלתי

תקציר

רקע כללי

שרי ממשלה נוסעים לחו"ל במסגרת תפקידם לצורך קידום ענייני המשרד שבראשו הם עומדים ומתוקף היותם חלק מהממשלה ומייצגיה (להלן - נסיעות בתפקיד)¹.

ההוצאות העיקריות הכרוכות בנסיעה בתפקיד הן הוצאות על טיסה, לינה ואירוח, אבטחה² והוצאות בגין מלווים³. ככלל הנסיעות בתפקיד של השרים נחלקות לשניים: נסיעות הממומנות מתקציב המדינה באמצעות המשרדים הרלוונטיים (להלן - נסיעות במימון ממשלתי); ונסיעות הממומנות - במלואן או בחלקן - בידי גורמים חיצוניים כמו מדינות מזמינות, גופים וארגונים בין-לאומיים, ארגונים יהודיים בתפוצות, אנשים פרטיים וגופים עסקיים (להלן - נסיעות במימון גורמים חיצוניים או נסיעות במימון חיצוני).

בחודשים מאי 2011 - מאי 2012 קיים משרד מבקר המדינה, בעקבות בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ביקורת בנושא נסיעות לחו"ל בתפקיד של שרים וסגני שרים. דוח הביקורת בעניין זה (להלן - דוח נסיעות שרים) פורסם במסגרת דוח שנתי 64 בשנת 2014.

הדוח הנוכחי כולל ממצאי ביקורת על היבטים הנוגעים למימון נסיעות לחו"ל בתפקיד שנסע ראש הממשלה הנוכחי מר בנימין נתניהו (להלן - מר נתניהו או שר האוצר) עת כיהן בתפקיד שר האוצר. מר נתניהו כיהן בתפקיד שר האוצר ממרץ 2003 ועד אוגוסט 2005 במהלך כהונת הממשלה ה-30.

- 1 בהבחנה מנסיעותיהם הפרטיות של השרים.
- 2 נסיעה בתפקיד של שר נעשית בליווי מאבטחים.
- 3 במרבית הנסיעות בתפקיד מתלווים לשר עוזרים, יועצים ועובדי מדינה.

הדוח עוסק באירועים אשר חלף זמן רב מעת שאירעו ועד למועד שבו הוחלט על בדיקתם, ובוודאי עד למועד פרסום הדוח בעניינם. האירועים המתוארים בו אף אירעו קודם שנקבעו מכלול ההוראות הנורמטיביות בנושא החלות כיום. עם זאת, אף כאשר אין הסדרה מלאה, מחובתו של נבחר ציבור, כנאמנו של הציבור, לנהוג בשקיפות ולהימנע מכל מצב שיש בו חשש לניגוד עניינים או קבלת טובת הנאה. אסדרה, טובה ורחבה ככל שתהיה, אינה יכולה לצפות מראש את כל האפשרויות, ולפיכך חובתו של נבחר הציבור לבחון אם מעשיו ראויים הם.

פעולות הביקורת

הבדיקה עסקה בעיקר בנסיעות של מר נתניהו בתפקיד במימון (מלא או חלקי) של גורמים חיצוניים ובמימון הנסיעות של רעייתו וילדיו במקרים שבהם הצטרפו אליו לנסיעות אלה.

הביקורת בוצעה במזכירות הממשלה, במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר. בירורי השלמה נעשו בוועדה למתן היתרים הפועלת ליד מבקר המדינה בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הוועדה למתן היתרים), ובוועדת המתנות שמינה שר המשפטים לעניין ביצוע תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן - ועדת המתנות). בירורים נוספים נעשו בחברת הנסיעות איילה נסיעות ותיירות בע"מ, לאחר שמר נתניהו נתן הסכמתו להעברת כל המידע הנוגע אליו ולבני משפחתו מגוף זה, שאינו גוף מבוקר, למשרד מבקר המדינה.

נוסף על כך ערך משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת זו ביקורת מעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בדוח נסיעות שרים בעניין אישור הממשלה לנסיעות שרים לחו"ל ובעניין קביעת הנחיות על ידי היועץ המשפטי לממשלה בנושא מימון נסיעות אלה.

הליקויים העיקריים

נסיעות בתפקיד של מר נתניהו ושל בני משפחתו שנלוו אליו מומנו בידי גורמים חיצוניים ובהם גורמים פרטיים

בביקורת עלה כי נסיעות לחו"ל בתפקיד של מר נתניהו מומנו על ידי גורמים חיצוניים, בהם ממשלות של מדינות אחרות, הבונדס, גופים ציבוריים, אנשי עסקים ואנשים פרטיים בעלי קשרים שונים לשר האוצר דאז או למשק הישראלי. מימון זה נעשה ללא בחינה משפטית של האפשרות שהוא מעמיד את מר נתניהו בניגוד עניינים בינו לבין הגורם המממן או שהוא בגדר מתנה האסורה לפי חוק המתנות. יצוין כי כך נהגו גם שרים אחרים באותה תקופה.

למרבת נסיעותיו של מר נתניהו בתפקיד התלוותה רעייתו. חלק מנסיעותיה מומנו על ידי גורם חיצוני; בחלק מן המקרים הגורם החיצוני שמימן את נסיעתה של רעיית השר היה אחר מזה שמימן את נסיעת השר, ולא היה לו קשר לנסיעה; במקרה מסוים התלווה ילדו של מר נתניהו לנסיעה, והוצאותיו מומנו במימון חיצוני. גם מימונים אלה נעשו ללא בחינה משפטית של האפשרות שהמימון הוא בגדר מתנה אסורה לשר או שהוא מעמיד אותו בניגוד עניינים.

נסיעות במימון הבונדס

הבונדס מוכר איגרות חוב של מדינת ישראל, הוא פועל לפי חוק מקומי במדינה שבה הוא פועל ומפוקח בידי רשויותיה. החשב הכללי במשרד האוצר קובע את מדיניות גיוס ההון על ידי הבונדס, והוא ממומן במלואו על ידי מדינת ישראל.

בנסיעה פרטית של מר נתניהו לארצות הברית בזמן היותו שר האוצר, מימן הבונדס את שהותו במלון; בנסיעה בתפקיד לאנגליה במימון ממשלתי, מימן הבונדס את השהות שלו ושל רעייתו במלון; בשתי נסיעות בתפקיד שרעייתו הצטרפה אליהן, מימן הבונדס את הוצאותיה אף על פי שהוצאות מר נתניהו לא מומנו על ידו.

תשלום הוצאות על ידי ראש הלשכה של מר נתניהו

מר יחיאל לייטר, ראש לשכת שר האוצר דאז, שילם בכרטיס האשראי האישי שלו הוצאות שונות הקשורות לנסיעות מר נתניהו בתפקיד, בכללן עלות כרטיסי הטיסה לאנגליה של שני בניו של מר נתניהו בסך של 2,880 דולר.

בפגישה של נציג משרד מבקר המדינה עם מר יחיאל לייטר בספטמבר 2011, מסר מר לייטר כי אינו זוכר את המקרה ואת התשלום, וכי "הדבר מאד מפתיע אותו בגלל גודל הסכום". בתגובתו מאוגוסט 2015 על טיוטת דוח הביקורת ציין מר לייטר כי השתמש בכרטיס האשראי שלו לתשלום הוצאות נלוות לנסיעות מר נתניהו או בני משפחתו לחו"ל, והתשלום הוחזר לו על ידי מר נתניהו. בפגישת שימוע עם מבקר המדינה ונציגי משרדו בינואר 2016 ציין מר נתניהו כי בכל מקרה שבו שילם מר לייטר, הושב לו התשלום במזומן.

ליקויים בהליך הגשת בקשות לנסיעות שרים לחו"ל ואישורן על ידי הממשלה

נמצא כי השרים שכיהנו בעת היותו של מר נתניהו שר האוצר, ובכללם מר נתניהו, הגישו לממשלה או לראש הממשלה בקשות לאישור נסיעותיהם בתפקיד אשר לא כללו פרטים בדבר הנסיעות, מטרתן, נחיצותן, הצטרפות בני משפחה והגורם המממן את הוצאותיהם. משמעות הדבר היא כי בפועל אישור הממשלה נעשה באופן אוטומטי ללא בחינה והיה בגדר "חותמת גומי" בלבד.

הועלה כי גם בתקופה שנבדקה בביקורת המעקב (תחילת שנת 2012 עד אמצע שנת 2015), הממשלה - שאלה הובאו לאישור בקשות השרים לנסיעות לחו"ל - לא דנה בהן, ואישרה אותן ללא בחינה. יתרה מזו, לעניין מקור המימון לנסיעה - בטופס הבקשה לאישור נסיעת שר לחו"ל בתפקיד, שהוא נספח לתקנון עבודת הממשלה, אין דרישה לציין מי הגורם המממן את הנסיעה. כפועל יוצא מכך, כשבקשה לנסיעת שר לחו"ל הובאה לפני הממשלה, הממשלה לא ידעה אם מדובר בנסיעה במימון ממשלתי או במימון חיצוני.

ההמלצות העיקריות

מקום שבו לדעת הממשלה נודעת חשיבות להשתתפותו של שר או סגן שר באירוע בין-לאומי לקידום שמה ומעמדה של מדינת ישראל, מן הראוי שהמימון לנסיעה לאותו אירוע לא יינתן על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי, ועל מזכירות הממשלה והשרים לפעול בהתאם לכך.

כל עוד לא נעשה השינוי הנדרש לעיל, על השרים להקפיד למלא את הדרישה היסודית שכל נסיעה של שר לחו"ל במימון של גורם חיצוני שאינו ממשלתי תיבחן על ידי גורם משפטי מוסמך, ועל מזכירות הממשלה להקפיד לאכוף דרישה זו.

מבקר המדינה מבקש להפנות את תשומת לב ועדת הכספים של הכנסת לממצאי דוח זה. מוצע כי הוועדה תיתן דעתה לכך שכששר נוסע לחו"ל בתפקיד במימון ממשלתי, היקף ההוצאה נתון לפיקוח ממשלתי, ואילו כששר נוסע לחו"ל במימון חיצוני, היקף ההוצאה תלוי במממן החיצוני. עובדה זו יש בה כדי לעודד העדפה של מימון חיצוני על פני מימון ממשלתי. ראוי שמשרד האוצר יביא לפני ועדת הכספים של הכנסת הצעה לבחון את האפשרות שהוראות המחייבות עובדי מדינה בנושא טיסות ושירותים נלווים לנסיעות בתפקיד לחוץ לארץ, ובנושא קצובות שהייה והחזרי הוצאות בחו"ל, יוחלו גם על שרי הממשלה והנלווים להם. בכלל זה יש לבחון את האפשרות לקבוע עבור שרי הממשלה את תקרות המימון החיצוני, את סוגי ההוצאות המותרות ותקרותיהן ואת סדרי הזמנת הטיסות והשירותים הנלווים.

סיכום

ביסוד קיומו ופעולתו של השירות הציבורי עומד אמון הציבור. איש ציבור נאמן הציבור הוא; לא לעצמו הוא פועל, אלא למען ענייניו של הציבור.

השתתפותם של שרים במכלול של פעילויות במדינות העולם נדרשת למילוי תפקידם. הביקורת העלתה כי הכללים המחייבים את כל עובדי המדינה שעניינם תקרת ההוצאות בנוגע לנסיעות לחו"ל, לא הוחלו על שרי הממשלה.

נסיעות של שרים לחו"ל ובעיקר נסיעות שהוצאותיהן ממומנות שלא מתקציב המדינה אלא על ידי גורמים חיצוניים - מחייבות אותם לתשומת לב מיוחדת והקפדה יתרה על הכללים בנושא קבלת טובות הנאה ומתנות ומניעת ניגודי עניינים, אשר חלים עליהם מכוח חוק.

הביקורת העלתה כי נסיעותיו של מר בנימין נתניהו ובני משפחתו במימון גורמים חיצוניים בתקופת היותו שר האוצר חרגו מהכללים החלים בנושא, והדבר עלול ליצור מראית עין של קבלת טובת הנאה או של ניגוד עניינים. יצוין כי בכל אותם מקרים, בדומה לשרים אחרים באותה תקופה, לא פנה מר נתניהו לוועדת המתנות או לוועדה למתן היתרים כדי שתבחן אם יש בקבלת המימון החיצוני משום קבלת טובת הנאה או מתנה אסורה.

על השרים להקפיד על קיום הדרישה היסודית שכל נסיעה של שר לחו"ל במימון של גורם חיצוני שאינו ממשלתי תיבחן על ידי גורם משפטי מוסמך. בחינה זו חייבת להיעשות באופן יסודי ועל סמך מידע מפורט. באופן זה ניתן יהיה להבטיח הנהגת מדיניות בחינה ואישור אחידה. יודגש כי בחינה זו אינה מסירה מן השרים את האחריות האישית הרובצת עליהם להימנע מקבלת מתנה אסורה ומחשש לניגוד עניינים או מראית עין של אלה.

במהלך עבודת הביקורת הועברו בשנת 2013 ליועץ המשפטי לממשלה לבדיקת חומרים הנוגעים להיבטים מסוימים במימון נסיעות מר נתניהו לחו"ל. בספטמבר 2014 הודיע היועץ המשפטי לממשלה ש"לא נמצא שיש מקום לפתוח בחקירה בחשד לביצוע עבירה פלילית מצידו של מר נתניהו", ובשל כך על סיום הבדיקה שלו בעניינים אלה. לאחר קבלת תגובות המבוקרים על טיוטת הדוח, ובמהלך

עבודת השלמת הביקורת שנעשתה לאור תגובות אלה, הועברו אל היועץ המשפטי לממשלה לבדיקה חומרים נוספים הנוגעים להיבטים מסוימים במימון נסיעות מר נתניהו לחו"ל, זאת בחודשים מאי ודצמבר 2015. לפי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, הועברו אליו שוב, בד בבד עם העברת החומרים הנוספים, החומרים שכבר הועברו אליו בשנת 2013 לבדיקתו. לאור בדיקת היועץ המשפטי לממשלה, יש סוגיות הנוגעות לנושא שאינן נדונות בדוח זה.



מבוא

שרי ממשלה נוסעים לחו"ל במסגרת תפקידם לצורך קידום ענייני המשרד שבראשו הם עומדים ומתוקף היותם חלק מהממשלה ומייצגיה.

ההוצאות העיקריות שבהן כרוכה נסיעה בתפקיד הן הוצאות טיסה, לינה ואירוח, אבטחה והוצאות בגין מלווים. ככלל הנסיעות בתפקיד של השרים נחלקות לשניים: נסיעות הממונות מתקציב המדינה באמצעות המשרדים הרלוונטיים; ונסיעות הממונות - במלואן או בחלקן - במימון גורמים חיצוניים כמו מדינות מזמינות, גופים וארגונים בין-לאומיים, ארגונים יהודיים בתפוצות, אנשים פרטיים וגופים עסקיים.

פעולות הביקורת

במרץ 2011 החל משרד מבקר המדינה לבדוק היבטים הנוגעים למימון נסיעות לחו"ל של מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה הנוכחי וראש הממשלה בשנים 1996-1999, שבוצעו בתקופה שבה כיהן בתפקיד שר האוצר - ממרץ 2003 ועד אוגוסט 2005.

בעקבות בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת הרחיב משרד מבקר המדינה את הביקורת ועסק גם בנסיעות לחו"ל בתפקיד של שרים וסגני שרים. הביקורת נעשתה בחודשים מאי 2011 - מאי 2012 ועסקה בעיקרה בנסיעות שמומנו במלואן או בחלקן בידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי, ובחלקה בהיבטים הקשורים במימון ממשלתי. הבדיקה נעשתה לגבי השנים 2003-2011, שבהן כיהנו הממשלות ה-30, ה-31 וה-32. דוח הביקורת בעניין זה פורסם במסגרת דוח שנתי 64 משנת 2014.

ב-27.12.12 נמסרה למר נתניהו טיוטת הדוח שבה פורטו ממצאי הביקורת בנושאים הנוגעים אליו אישית. אולם עקב בדיקה שקיים היועץ המשפטי לממשלה בנושא, נבצר באותה עת ממשרד מבקר המדינה למסור למר נתניהו את החומר אשר שימש בסיס לאמירות הביקורת. לפיכך לא הייתה בידי מר נתניהו האפשרות להגיב על הממצאים שהעלתה הביקורת בהתאם לדין ולפסיקה, והדבר עיכב את המשך הטיפול בדוח וכפועל יוצא מכך את פרסומו. רק ב-7.9.14 הודיע היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה כי "לא נמצא שיש מקום לפתוח בחקירה בחשד לביצוע עבירה פלילית מצידו של מר נתניהו", ובשל כך הסתיימה בדיקתו בעניינים אלה, ואין מניעה להעביר למר נתניהו את החומר הנוגע לטיוטת הדוח. סמוך לאחר הודעת היועץ המשפטי לממשלה העביר משרד מבקר המדינה לבא כוחו של מר נתניהו את החומר הנוגע לטיוטת הדוח, התבקשה תגובתו ונסללה הדרך להכנת דוח ביקורת זה.

בביקורת זו בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים למימון נסיעות מר נתניהו לחו"ל עת כיהן בתפקיד שר האוצר. הבדיקה עסקה בעיקר בנסיעותיו בתפקיד במימון (מלא או חלקי) של גורמים חיצוניים ובמימון נסיעות של רעייתו וילדיו כאשר הצטרפו אליו לנסיעות אלה. הביקורת בוצעה במזכירות הממשלה, במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר. בירורי השלמה נעשו בוועדה למתן היתרים הפועלת ליד מבקר המדינה, בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, ובוועדת המתנות שמינה שר המשפטים לעניין ביצוע תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980. בירורים נוספים נעשו בחברת הנסיעות איילה נסיעות ותיירות בע"מ, לאחר שמר נתניהו נתן הסכמתו להעברת כל המידע הנוגע אליו ולבני משפחתו מחברה זו, שאינה גוף הכפוף לביקורתו של מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה פנה לבא כוחו של מר נתניהו כדי שיאשר את הנתונים שהיו בידי משרד מבקר המדינה וישלים את הנתונים החסרים. בביקורת בעניין נסיעות שרים נעשתה פנייה דומה לשרים נוספים שנסיעותיהם נבדקו. נוסף על כך נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מר נתניהו ובאי כוחו. בפגישות התבקש מר נתניהו להשלים מידע חסר ולהבהיר נושאים שונים. הביקורת מבוססת אפוא גם על המידע שמסרו הוא ובאי כוחו בפגישות אלה. באי כוחו של מר נתניהו הדגישו את הקושי שיש, מטבע הדברים, במתן מענה על כל השאלות נוכח פרק הזמן שחלף מאז מועד הנסיעות. מר נתניהו, באמצעות באי כוחו, השיב על טיוטת דוח הביקורת בכתב בינואר ובנובמבר 2015 וכן בעל פה בפגישת שימוע, לבקשתו, עם מבקר המדינה ונציגי משרדו בינואר 2016.

נוסף על כך ערך משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת זו ביקורת מעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בדוח נסיעות שרים בעניין אישור הממשלה לנסיעות שרים לחו"ל ובעניין קביעת הנחיות על ידי היועץ המשפטי לממשלה בנושא מימון נסיעות אלה.

המסד הנורמטיבי בתחום מימון נסיעות שרים לחו"ל על ידי גורמים חיצוניים

מימון של נסיעת שר לחו"ל על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי עלול להציבו במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים, ולו למראית עין, ועלול ליצור מחויבות בלתי ראויה שלו למממן. מצבים מעין אלה עלולים להשפיע על שיקול הדעת של השר לטובת האינטרסים הישירים או העקיפים של הגורם המממן, ולמצער לעורר חשש כי יש השפעה כזו, הפוגעת בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין. הדבר עלול להביא גם לפגיעה באמון הציבור ברשויות השלטון. כדי למנוע מצבים כגון אלה נקבעו במשך השנים חוקים, תקנות, הוראות, כללים והנחיות לשם יצירת מנגנוני בקרה ופיקוח שיאפשרו להתמודד עם סוגיה זו, כמפורט להלן:

חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979

בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - חוק המתנות), מוגדר עובד ציבור כמי שנושא משרה או תפקיד מטעם המדינה. בשל כך שרים הם עובדי ציבור לעניין חוק זה.⁴ מתנה מוגדרת בחוק המתנות "הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שרות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה".⁵ החוק קובע כי "ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור מתנה - בין בישראל ובין בחו"ל, בין שניתנה לו עצמו ובין שניתנה לבן זוגו החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו - ועובד הציבור לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקניין המדינה; ובמתנה שאין בה קניין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שוויה".⁶

4	גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1700 מ-28.5.00 ההתייחסות לשרים היא כאל עובדי ציבור. ברם אין קביעה כללית ולפיה כלל דיני עובדי ציבור חלים על שרים.
5	סעיף 1 לחוק המתנות.
6	סעיף 2 לחוק המתנות.

שם הדוח: מימון נסיעות שר לחו"ל - מימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל בתפקיד בתקופת היותו שר האוצר; ומעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בדוח הביקורת בנושא נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי

מסגרת הפרסום: דוח שנתי 2016
שנת פרסום: התשע"ו-2016

הוראות חוק המתנות נועדו למנוע מצב שבו לעובד הציבור יהיה עניין מיוחד בנותן המתנה, ואף למנוע את הרושם שהמתנה ניתנת כדי לשאת פנים או שהיא עלולה לגרום לכך.⁷ אם קיבל עובד ציבור מתנה שהחוק חל עליה, הוא חייב להודיע על כך לגורם המתאים במשרדו, ועליו לנהוג בה בדרך שנקבעה בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980 (להלן - תקנות המתנות). הפרה ביועצין של חובת הדיווח היא עברה פלילית.

לפי תקנות המתנות ימנה שר המשפטים ועדה של שלושה חברים בראשות שופט שלה הסמכות להחליט על הקניית מתנה לעובד הציבור או על שחרורו מתשלום שווייה, אם ראתה שאין בעצם קבלת המתנה משום פגיעה בטוהר המידות.⁸ בהתאם לתקנות המתנות רשאי עובד הציבור לפנות לוועדת המתנות ולבקש היתר להקנות לו מתנה שקיבל בעצמו או שקיבל בן זוגו או ילדו. במקרים שבהם הקניית המתנה לעובד הציבור מעוררת חשש לפגיעה בטוהר המידות, לא תיתן הוועדה היתר להקנייתה. עוד קובעות התקנות כי בכל משרד ממשלתי תמונה ועדה לטיפול במתנות שקיבל עובד או נושא משרה במשרד.⁹

לדעת משרד מבקר המדינה מימון חיצוני של נסיעת שר או של בני משפחתו לחו"ל עשוי להוות מתנה כהגדרתה בחוק המתנות, בשל היותו קבלת שירות או טובת הנאה שלא בתמורה.¹⁰ לכן נדרשים השרים לפנות לוועדת המתנות לבקש היתר להקנות להם כמתנה מימון שאינו ממשלתי לנסיעותיהם לחו"ל.

הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

הכלל שלפיו אישי ציבור, ובכללם שרים, חייבים להקפיד שלא ייווצר ניגוד עניינים - ואף חשש לניגוד עניינים - בין תפקידיהם ובין ענייניהם האישיים הוא כלל יסוד במינהל הציבורי. כדי לגבש נורמות בנושא החליטה הממשלה¹¹ על הקמת ועדה ציבורית שתעסוק בסוגיית מניעת ניגוד עניינים בפעילותם של שרים וסגני שרים (להלן - ועדת אשר).

דוח ועדת אשר¹² קבע את המסגרת הנורמטיבית להגנה על עקרון היסוד בדבר מניעת ניגוד עניינים (ואף חשש לניגוד עניינים) בנוגע למילוי תפקידיהם של השרים וסגני השרים בהמליצו על כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים למניעת ניגוד עניינים), ואלה קיבלו תוקף מחייב בהחלטת הממשלה ותוקנו במשך השנים מכוח החלטות ממשלה נוספות.¹³

הכללים למניעת ניגוד עניינים קובעים הוראות שתכליתן למנוע מצבים של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידם של השרים ושל סגני השרים ובין ענייניהם האישיים. לפי הכללים, שר ינהג במסגרת מילוי תפקידיו בלא משוא פנים ובהגינות כלפי הכול, ובלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או

- | | |
|----|---|
| 7 | הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 מ-21.11.05, בעניין קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ולאירועים. |
| 8 | תקנות המתנות, תקנה 4(א). |
| 9 | שם, תקנה 1(א). |
| 10 | ראו בעניין זה את החלטת ועדת האתיקה של הכנסת מ-12.2.02 בעניין מימון נסיעות לחו"ל של חברי הכנסת. ההחלטה קובעת כי "מימון נסיעה לחו"ל לחבר הכנסת יכול להיחשב כמתן הנאה חומרית... שמטרתו להשפיע על שיקול דעתו של חבר הכנסת במהלך פעילותו ולעתים אף כמתנה האסורה לפי חוק שירות הציבור (מתנות)". |
| 11 | החלטה מס' 778 מיום 3.7.77. |
| 12 | מיום 11.8.77. |
| 13 | ראו החלטת ועדת שרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה מס' 2801(תמ/61), שקיבלה תוקף ב-28.11.02. פורסם ב"פ התשס"ג, 1136-1139, מיום 16.1.03. |

בפעולותיו אף למראית עין¹⁴; מחובתו של השר לנהל את ענייניו באופן שלא ייווצר ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר ובין ענייניו האישיים¹⁵. עניין אישי מוגדר בכללים גם כעניין אישי של קרוב של השר. כמו כן, שר לא יקבל שכר או טובת הנאה זולת שכרו שמשלמת לו המדינה¹⁶, וכן לא יעסוק תמורת תשלום בהשמעת נאומים או הרצאות וכיו"ב¹⁷.

בכללים למניעת ניגוד עניינים נקבע שמבקר המדינה ימנה ועדה של שלושה חברים בראשות שופט או שופט בדימוס שתבחן בקשות של שרים לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מהכללים¹⁸. הוועדה למתן היתרים רשאית לסרב לבקשות שרים לקבלת היתר אישי, לתת היתר או לתת היתר בתנאים מסוימים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מהבחינה הציבורית. יצוין שעם הקמת ממשלה חדשה או בעת מינוי של שר או של סגן שר מביא מבקר המדינה את הכללים לידיעת השרים וסגני השרים ומציין לפנייהם כי באפשרותם לבקש מהוועדה היתר אישי לאי-קיום כלל מכללים אלה.

מימון נסיעת שר או קרובו (כהגדרת הכללים) לחו"ל על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי באופן מלא או חלקי עשוי להיחשב טובת הנאה או להביא למצב של ניגוד עניינים לפי כללים אלה. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש ששר יפנה לוועדה למתן היתרים על מנת שתבחן אם ניתן לתת לו היתר למימון כאמור לנסיעה.

מימון קצובות שהייה ולינה בשהות בחו"ל

ארגון הנסיעות לחו"ל של עובדי מדינה נעשה בכפוף לשתי הוראות תכ"ם: הוראה 13.10.1 - טיסות ושירותים נלווים לנסיעות בתפקיד לחו"ל, והוראה 13.10.2 - נסיעות לחו"ל - קצובות שהייה ולינה, החזרי הוצאות ומיסוי.

הוראות התכ"ם אינן חלות על שרים. ועדת הכספים של הכנסת מוסמכת לדון בעניין תנאי שירות של שרים.

נסיעות מר נתניהו לחו"ל בתקופת היותו שר האוצר

בתקופת כהונתו של מר נתניהו כשר האוצר כעשרה גופים - ממשלות זרות, הבונדס, גופים ציבוריים, אנשי עסקים ואנשים פרטיים - מימנו נסיעות לחו"ל בתפקיד או את הוצאות הטיסה או השהייה בחו"ל של מר נתניהו, רעייתו וילדיו.

בפגישת שימוע שקיימו מבקר המדינה ונציגי משרדו לבקשת מר נתניהו ובאי כוחו בינואר 2016, טען מר נתניהו כי מבחינתו אין מדובר במימון פרטי או של אנשי עסקים, אלא במימון של הארגון

14	כלל מס' 3.
15	כלל מס' 4.
16	כלל מס' 6(א).
17	כלל מס' 5(ג).
18	כלל מס' 19.

המזמין. הארגון המזמין אחראי למימון גם אם בפועל התשלום נעשה בידי גורם אחר. מר נתניהו טען כי לא ידע מי שילם בפועל.

בתקופת היותו שר האוצר טס מר נתניהו 15 טיסות לחו"ל שעליהן דווח למזכירות הממשלה כנסיעות בתפקיד. רק 7 מהן היו במימון משרד האוצר, והיתר - יותר ממחצית הנסיעות בתפקיד - מומנו בידי גורם חיצוני: 1.5 טיסות¹⁹ היו במימון ממשלה זרה, 2 טיסות היו במימון ארגונים יהודיים, 3.5 טיסות במימון הבונדס (מספר זה אינו כולל נסיעות שבהן מימן הבונדס רק את הוצאות השהייה ואף לא נסיעה פרטית במימון הבונדס - ראו להלן) וטיסה אחת במימון ארגון בין-לאומי אחר.

יו"ר ועדת המתנות מסר ב-30.8.11 למשרד מבקר המדינה כי בתקופת כהונתו של מר נתניהו כשר האוצר, "עד כמה שמצאה ידי לא פנה שום שר ו/או סגן שר בבקשה לאישור נסיעתו לחו"ל".

מהביקורת עלה כי מר נתניהו נסע לחו"ל במימון חיצוני בלי לדווח על כך לוועדת המתנות כדי שתקבע אם אין בקבלת מימון זה משום קבלת טובת הנאה אסורה. יצוין כי כך נהגו גם שרים אחרים באותה תקופה.

כמו כן, לפחות בחלק מנסיעות מר נתניהו לחו"ל בתפקיד, ובכלל זה בנסיעות אשר הטיסות בהן מומנו על ידי משרד האוצר, שהותו של מר נתניהו בחו"ל מומנה על ידי גורמים חיצוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה אין זה ראוי שבנסיעות של שר לחו"ל בתפקיד שבהן הממשלה מממנת את הטיסה, גורם חיצוני יממן את שהות השר בחו"ל.

מימון חיצוני שאינו ממשלתי לנסיעות בתפקיד של מר נתניהו ובני משפחתו

להלן פירוט נסיעות מר נתניהו בתפקיד ובני משפחה שנלוו אליו, במימון חיצוני שאינו ממשלתי, בתקופת היותו שר האוצר לפי הסדר הכרונולוגי של הנסיעות שנבדקו:

19 ב-0.5 טיסה הכוונה לטיסה שמומנה רק בחלקה ולא בשלמותה.

לוח 1

מימון חיצוני שאינו ממשלתי לנסיעות בתפקיד של מר נתניהו ובני משפחתו

המממן החיצוני של הוצאות ילדי מר נתניהו ²¹ (טיסה או שהות בחו"ל לפי העניין)	המממן החיצוני של שהות בני הזוג נתניהו בחו"ל ²⁰	המממן החיצוני של טיסת רעיית מר נתניהו	המממן החיצוני של טיסת מר נתניהו	עלות הטיסה של מר נתניהו	תאריכי הנסיעה	יעד הטיסה
		איש עסקים א', בסכום של 4,795 דולר		6,992.34 דולר	13.6.03 עד 23.6.03	ארצות הברית, אנגליה וצרפת
		הבונדס	הבונדס ²²	7,469.90 דולר (העלות היא עבור כרטיסי טיסה למר נתניהו, לרעייתו ולמלווה)	15.1.04 עד 19.1.04	אנגליה
		ארגון א'	הבונדס	7,489 דולר	23.1.04 עד 27.1.04	ארצות הברית
		הטיסה מאיטליה (מילאנו)		1,060.59 דולר	26.3.04 עד 29.3.04	איטליה
		להולנד מומנה על ידי ארגון זר א' ²³ בסכום של 733.5 דולר		3,165.32 דולר	29.3.04 עד 1.4.04	הולנד
		ארגון זר ב'	ארגון זר ב' ²⁴	11,860.9 דולר (מחצית מהעלות של 23,721.8 דולר עבור בני הזוג נתניהו)	17.6.04 עד 24.6.04	ארצות הברית

- 20 במידע המצוי בידי משרד מבקר המדינה אין פרטים מלאים או אסמכתאות בדבר הגורם שמימן את ההוצאות הנלוות לטיסות כגון הוצאות עבור רכב, לינה ואירוח בנסיעות מר נתניהו, לרבות נסיעות בני משפחתו. בהיעדר מידע לא ניתן לדעת מי הגורם שמימן הוצאות אלה באותם מקרים.
- 21 שהיו קטינים באותה עת.
- 22 ראו הגדרה להלן.
- 23 ארגון אקדמי בתחום הכלכלי בהולנד.
- 24 מכון מחקר בארצות הברית.

המממן החיצוני של הוצאות ילדי מר נתניהו ²¹ (טיסה או שהות בחו"ל לפי העניין)	המממן החיצוני של שהות בני הזוג נתניהו בחו"ל ²⁰	המממן החיצוני של טיסת רעיית מר נתניהו	המממן החיצוני של טיסת מר נתניהו	עלות הטיסה של מר נתניהו	תאריכי הנסיעה	יעד הטיסה
	הבונדס מימן את השהות בארצות הברית בסכום של כ- 4,270 דולר. עלות השהות בריבירה הצרפתית: כ-7,627 אירו. מסכום זה שילם מר נתניהו 3,494 אירו, והבונדס שילם 4,133 אירו.	לא ברור. עלות הטיסה: 11,018 דולר.	הבונדס מימן את הטיסה מארצות הברית לריבירה הצרפתית ובחזרה לארץ.	13,747.35 דולר. על פי מסמכי הבונדס, סכום זה שימש למימון הוצאות מר נתניהו, מנהלת לשכתו ומאבטח.	1.10.04 עד 10.10.04	ארצות הברית (עד 5.10.04), הריבירה הצרפתית
הבונדס ואיש עסקים ב' מימנו את שהות בנו של מר נתניהו בלונדון.	השהות של בני הזוג נתניהו וכנס בבית המלון בלונדון בסכום של 8,568 לירות שטרלינג מומנה על ידי איש עסקים ב'.	הבונדס	הבונדס	6,417.67 דולר (מחצית מעלות של 12,835.34 דולר עבור בני הזוג נתניהו)	21.1.05 עד 30.1.05	ארצות הברית, אנגליה
		מוסד חינוכי בבלגיה	מוסד חינוכי בבלגיה	1,373.5 דולר (מחצית מהעלות של 2,747 דולר עבור בני הזוג נתניהו)	4.3.05 עד 7.3.05	בלגיה
		הבונדס, בסכום של 11,920.71 דולר.	ארגון ב'	11,920.71 דולר	23.6.05 עד 28.6.05	ארצות הברית
עלות טיסת בניו של מר נתניהו, בסכום של 2,880 דולר, שולמה על ידי מר יחיאל לייטר, ראש לשכת שר האוצר דאז, באמצעות כרטיס האשראי האישי שלו.	עלות שהותם של מר נתניהו ורעייתו בסכום כולל של 5,343.76 ליש"ט מומנה על ידי הבונדס.	הבונדס, בסכום של 1,615.45 דולר.		1,375 דולר	6.7.05 עד 10.7.05	אנגליה

שם הדוח: מימון נסיעות שר לחו"ל - מימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל בתפקיד בתקופת היותו שר האוצר; ומעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בדוח הביקורת בנושא נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאיננו ממשלתי

מסגרת הפרסום: דוח שנתי 2016
שנת פרסום: התשע"ו-2016

אי-בחינת הזיקות של מר נתניהו לגורמים המממנים

ככלל, בדיקת ניגוד העניינים בשאלת נסיעותיו של שר במימון חיצוני נחלקת לשני רבדים: החשש מניגוד עניינים כתוצאה של פעילויות משותפות וזיקות כלכליות בין המשרד לבין הגורם המממן והחשש מניגוד עניינים כתוצאה מקשרים וזיקות אישיים בין השר לבין הגורם המממן.

מהביקורת עלה כי אף שרוב נסיעות מר נתניהו בתקופת היותו שר האוצר מומנו בידי גורמים חיצוניים, הוא לא פנה לגבי אף אחת מהן לוועדה למתן היתרים כדי לבקש היתר לסטייה מהכללים למניעת ניגוד עניינים ולוודא שאין במימון החיצוני כדי לעורר חשש לניגוד עניינים.

יצוין כי בתקופה הרלוונטית לביקורת זו נהגו כך מרבית השרים. בדוח נסיעות שרים נכתב, לגבי התקופה הרלוונטית לדוח זה, כי "נמצאו נסיעות שבעניינן היו השרים חייבים לכאורה לפנות לוועדה למתן היתרים, למשל עקב חשש לניגוד עניינים בשל זיקה אישית. למרות זאת רק שני שרים פנו בתקופה האמורה לוועדה למתן היתרים לבחינת שתי נסיעות לחו"ל".

נסיעות במימון גורמים פרטיים

כאמור, את נסיעות מר נתניהו מימנו לעתים גופים עסקיים ואנשי עסקים. כך לדוגמה ב-21.1.05 נסע מר נתניהו לארצות הברית ולאנגליה. עלות שהותם של בני הזוג נתניהו ובנם במלון בלונדון בסכום של 8,568 לירות שטרלינג שולמה על ידי איש עסקים ב', הפעיל בקרב ארגונים יהודיים בלונדון. לאיש עסקים ב' מיזמים בארץ בתחומי הנדל"ן והתיירות ועוד; ב-4.3.05 נסעו מר נתניהו ורעייתו לבלגיה במימון מוסד חינוכי בבלגיה בסך 2,747 דולר; ב-23.6.05 נסע מר נתניהו לארצות הברית במימון ארגון ב' בסך 11,920 דולר. ארגון ב' הוא מלכ"ר השואף להנחיל בישראל את עקרונות השוק החופשי.

בתגובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 ציינו באי כוחו של מר נתניהו, לגבי מימון נסיעות בתפקיד על ידי גופים עסקיים ואנשי עסקים, כי "[מר נתניהו] פעל עבור [ארגון] בריטי ולא עבור איש עסקים באופן אישי. מדובר בארגון המיועד לקדם הגנה על מדינת ישראל באנגליה... הנוהג באנגליה במקרים רבים הוא, שכאשר ארגון מקבל על עצמו מימון פעילות, אחד התורמים לארגון משלם ישירות את התשלום למלון וכיו"ב. לראש הממשלה אין כל קשר לכך והוא לא ידע מי מימן את השהות במלון. ראש הממשלה... מעולם לא נפגש עם איש עסקים ב' בקשר לעסקיו בישראל".

לגבי מימון הנסיעה לבלגיה ציינו באי כוחו של מר נתניהו כי "היה אירוע שנתי של [המוסד החינוכי]... [ומר נתניהו] עודד באותה נסיעה אנשי עסקים לעלות לישראל".

לגבי הנסיעה לארצות הברית במימון ארגון ב' ציין מר נתניהו כי מרכז זה שואף להנחיל את עקרונות השוק החופשי, ו"מדובר בעקרונות שראש הממשלה מזוהה איתם ולא יכול להיות כל ניגוד עניינים במימון זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסמכויות הנרחבות של שר האוצר ובהתחשב באינטרסים פוטנציאליים של הגורמים השונים שמימנו את הנסיעות, ובהם גופים ואנשים פרטיים שהיו להם קשרים מסוגים שונים לשר האוצר דאז או למשק הישראלי, ולנוכח החשש לניגוד עניינים, ראוי היה שמר נתניהו ינקוט את מידת הזהירות ויפנה לוועדה למתן היתרים כדי שהבחן אם ניתן לתת לו היתר לנסיעה.

נסיעות שר האוצר במימון הבונדס

מדינת ישראל מוכרת איגרות חוב-מדינה למשקיעים פרטיים ומוסדיים באירופה, בצפון אמריקה ובדרומה. המכירה נעשית באמצעות ארבעה ארגונים: בארצות הברית ובבריטניה קיימים שני ארגונים ששםם: DCI (The Development Corporation for Israel); בקנדה הארגון מכונה: Canada Israel Securities, וביתר המדינות הארגון נקרא: Israel Bonds International. הארגונים פועלים לפי חוק מקומי במדינה שבה הם פועלים ומפקחים על ידי רשויותיה. כלל הארגונים האמורים לעיל נקראים בדוח זה "הבונדס".

החשב הכללי במשרד האוצר קובע את מדיניות גיוס ההון על ידי הבונדס (הממומן במלואו על ידי מדינת ישראל) בהתאם לצרכי מטבע החוץ של הממשלה, בהתאם לעלויות הגיוס האלטרנטיביות של הממשלה ובהתאם ליעדים אסטרטגיים בניהול החוב החיצוני של מדינת ישראל. בשנת 2010 גייס ארגון הבונדס 1.255 מיליארד דולר.

רכישת איגרות החוב מאפשרת בין היתר לרוכש להביע תמיכה אישית בישראל, שכן מלבד ההיבט העסקי יש הרואים ברכישת איגרת החוב של הבונדס תרומה לחיזוק כלכלתה של מדינת ישראל והשתתפות במפעל הצינוי.

הנוהג המושרש הוא כי שר האוצר או ראש הממשלה ממליצים לדיירקטוריון הבונדס בארצות הברית (ה-DCI) על מינוי של נשיא הבונדס. בשנים 2005 ו-2008 המליצו שרי האוצר דאז על הארכת כהונתו של נשיא בונדס ארצות הברית.

נסיעות שר האוצר במימון הבונדס לאירועים מטעם הבונדס

שרים מוזמנים על ידי גורמים שונים להשתתף באירועים של גיוס כספים וגיוס תרומות בחו"ל, שמרביתם מתקיימים למען מטרת ציבוריות. ברוב האירועים האמורים השרים הם האישיות המרכזית באירוע, והם מתבקשים לכבדו בנוכחותם ולמלא בו "תפקיד כבוד", שאינו כרוך במעורבות שוטפת בפעילות שמקיים אותו גוף. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ממאי 2000²⁵ בנושא "מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובדי ציבור"²⁶ (להלן - נוהל גיוס תרומות) מגדירה לעניין זה שרים כעובדי ציבור וקובעת שהשתתפותם כאורחים מרכזיים באירוע של גיוס תרומות וכספים היא בגדר מתן חסות לאירוע. לפי הנורמות שנקבעו בנוהל גיוס תרומות, ניתן לראות בהשתתפות של שר באירועים מטעם הבונדס ובעידוד רכישת איגרות החוב של מדינת ישראל מתן חסות לאירועים אלה. לפי הנוהל, שר ישיב להזמנה להשתתפות באירוע שמהותו גיוס כספים לאחר היועצות ביועץ המשפטי של משרדו.

השתתפותו של שר באירועי התרמה וגיוס כספים קושרת אותו, למצער למראית עין, אל הגוף המתרים, אל מטרתו ואל פעילותו. נוהל גיוס תרומות קובע כי כדי למנוע את האפשרות שהשר יימצא במצב של ניגוד עניינים או יתעורר חשש למצב כזה, יש לנקוט זהירות והקפדה מיוחדת כאשר מדובר בגיוס כספים או איסוף תרומות. ההנחיה מפרטת "תנאי סף" שיש לבחון ושיקולים נוספים שיש לשקול על מנת להבטיח שהשר לא יימצא במצב של ניגוד עניינים אישי או מוסדי. לדוגמה, יש לתת את הדעת למצב שבו השר עצמו או משרדו נמצאים בקשרים בעלי אופי כלכלי-עסקי עם הגורם המזמין, משום שהוא מספק שירותים למשרד שעליו ממונה השר.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהבונדס מימן נסיעות של מר נתניהו כשר האוצר לאירועים מטעם הבונדס.

25 הנחיה מס' 1.1700 מ-28.5.00.

26 ההנחיה אינה מבחינה בין גיוס תרומות בארץ ובין גיוס תרומות בחו"ל.

מהביקורת עלה כי מר נתניהו לא נועץ ביועצת המשפטית של משרד האוצר קודם מימון נסיעותיו על ידי הבונדס על אף נוהל גיוס תרומות, הקובע כי השתתפותם של שרים כאורחים מרכזיים באירוע של גיוס תרומות וכספים היא בגדר מתן חסות לאירוע. נוכח זאת, ונוכח החשש להימצאותו של השר במצב של ניגוד עניינים, היה על מר נתניהו להיוועץ ביועץ המשפטי של משרדו לפני אישור השתתפותו, על חשבון הבונדס, באירועים שקיים ארגון זה. יצוין כי בתקופה האמורה גם שרים אחרים לא נועצו בעניינים אלה עם היועץ המשפטי של משרדם.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ציין בא כוחו של מר נתניהו, כי "נסיעה במימון הבונדס כמוה כנסיעה במימון המדינה... הבונדס הוא זרוע של המדינה לגיוס כספים עבורה בלבד והוא פועל בשליחותה" (ההדגשה במקור). מר נתניהו חזר והביע עמדה זו בפגישת השימוע עם מבקר המדינה ונציגי משרדו בינואר 2016.

מר יהושע מצא, שהיה הנשיא והמנכ"ל של הבונדס בארצות הברית בתקופה הרלוונטית לביקורת, מסר בתגובתו מאוגוסט 2015 על טיוטת הדוח כי "ככלל הזמנת שר האוצר לאירועי הבונדס השונים ונוכחותו נחשבה כהישג להגדלת המכירות והשגת יעדי החשב הכללי. זיקת משרד האוצר לבונדס היא כרוח למען השגת יעדי הגיוס".

בדוח נסיעות שרים העיר משרד מבקר המדינה כי "ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן בשיתוף היועץ המשפטי של משרד האוצר, אם יש בזיקות בין משרד האוצר לבונדס כדי לעורר חשש לניגוד עניינים, ויכריע אם נסיעות שרי אוצר יתקיימו במימון הבונדס, או שיש להעדיף שימומנו מתקציב הממשלה". לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השכיחות הגבוהה של נסיעות במימון הבונדס, יש מקום שהיועץ המשפטי לממשלה יקבע הנחיה כללית מיוחדת לעניין נסיעותיהם של שרים וסגני שרים לאירועי גיוס כספים והתרמה של ארגון זה.

בתגובת היועץ המשפטי לממשלה מאוקטובר 2015 על טיוטת הדוח²⁷ נכתב כי נושא ההשתתפות באירועי גיוס כספים של הבונדס ושל גופים דומים שיש להם זיקה ייחודית למדינה אינו מקבל מענה בנהלים הקיימים. בכוונת היועץ המשפטי לממשלה להתייחס לנושא בהנחיה עתידית (הרחבה בעניין זה ראו בהמשך).

קבלת מימון הבונדס לנסיעות שאינן קשורות לאירועים מטעמו

מימון שהות שר האוצר בחו"ל בידי הבונדס כנסיעה במימון ממשלתי

בתאריך 6.7.05 נסע מר נתניהו לאנגליה במימון משרד האוצר ושהה בה עד 10.7.05. הממשלה אישרה את נסיעתו ללונדון "בענייני משרדו". לנסיעה זו התלוותה אליו רעייתו, והבונדס מימן את הוצאות נסיעתה (ראו להלן). מהביקורת עלה כי אף שמדובר בנסיעה במימון ממשלתי, שהותם של מר נתניהו ורעייתו במלון, בעלות כוללת של כ-5,343 לירות שטרלינג, מומנה על ידי הבונדס.

27 באמצעות גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר המדינה מממנת נסיעת שר בתפקיד, ראוי שכשם שטיסתו ממומנת על ידי המדינה, שהותו בחו"ל תמומן גם היא על ידי המדינה ולא על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי.

מימון שהות שר האוצר בחו"ל בידי הבונדס בנסיעה פרטית

ב-27.10.04 כתב מר יחיאל לייטר, ראש מטה שר האוצר דאז, למזכיר הממשלה דאז: "ברצוני להביא לידיעתך כי שר האוצר, מר בנימין נתניהו, יוצא לארה"ב בתאריכים 28.10-31.10 לביקור פרטי" (ההדגשה אינה במקור). באותו היום כתב מזכיר הממשלה לראש הממשלה: "אבקש להודיעך כי השר בנימין נתניהו יצא לארצות הברית באורח פרטי, מיום 28.10.2004 עד יום 31.10.2004. לידיעה. אין צורך באישור" (ההדגשה אינה במקור).

מהביקורת עלה כי בנסיעה האמורה של מר נתניהו לארצות הברית, שהוגדרה כאמור נסיעה פרטית, מימן הבונדס את שהותו במלון בניו יורק בסכום של 2,164.39 דולר. במסמך שהתקבל מהבונדס נרשם לגבי מימון זה: "N.Y. Business Meeting".

בתגובת בא כוחו של מר נתניהו צוין כי "הבונדס מעולם לא מימן עבורו שהות אם לא נעשתה מצידו פעולה עבור הבונדס. נתניהו 'חוטא' בפעילות ציבורית גם בנסיעות פרטיות והוא מנצל את נסיעותיו הפרטיות כדי לסייע לארגונים ציבוריים (במיוחד ארגון כמו הבונדס...)".

בתשובת הבונדס מאוקטובר 2015 על טיוטת הדוח צוין כי בכל נסיעה שמימן הארגון, נתן מר נתניהו לפני רוכשי איגרות חוב פוטנציאליים של הבונדס.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם כאשר מר נתניהו מקבל מימון ללא היתר עבור השהות בחו"ל מהבונדס לנסיעה שהגדיר פרטית, גם אם הוא משלב במהלכה פעילות עבור ארגון זה.



על פי חוק המתנות ועל פי הכללים למניעת ניגוד עניינים, נסיעת שר לחו"ל במימון מלא או חלקי של גורם חיצוני שאינו ממשלתי עשויה להיחשב טובת הנאה או מתנה, שיש בה פוטנציאל לניגוד עניינים. מהביקורת עלה כי מר נתניהו לא פנה לוועדת המתנות לצורך בדיקה אם נסיעותיו הן בגדר טובת הנאה או מתנה, וממילא לא נבדקה השאלה אם ניתן להקנות לו את המתנה - או שעליו לשלם את שווייה. כמו כן לא פנה אל הוועדה למתן היתרים.

משרד מבקר המדינה מעיר על השימוש שעשה מר נתניהו בכספי הבונדס לצורך מימון שהותו במלון בנסיעה פרטית.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2015 ציין בא כוחו של מר נתניהו, כי תכלית הנסיעות הייתה הופעות הסברה עבור מדינת ישראל או סיוע לארגונים, כי "הנסיעות המדוברות נופלות כולן לקטגוריה של הזמנות ממוסדות וגופים ציבוריים", וכי מר נתניהו "לא קיבל תמורה כלשהי מהגוף

המזמין למעט החזר הוצאות ממשי (ההוצאות ששולמו ישירות ע"י הגופים השונים ומר נתניהו לא קיבל לידיו ולו גם שקל אחד)."

משרד מבקר המדינה מעיר כי נסיעותיו של מר נתניהו לחו"ל במימון גורם חיצוני שאינו ממשלתי מעוררות חשש, ולו למראית עין, לניגוד עניינים וכן לקבלת טובה הנאה בלא ההיתר הנדרש. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, גם כשתכלית הנסיעות הייתה הופעות הסברה עבור מדינת ישראל או סיוע לארגונים - וקל וחומר כשמדובר בנסיעה פרטית במימון חיצוני - ראוי היה שמר נתניהו יבקש חוות דעת משפטית קודם קבלת המימון החיצוני לנסיעות אלה ויודא כי הדבר עולה בקנה אחד עם הכללים החלים בנושא.

מימון קצובות שהייה ולינה בשהות בחו"ל

כאמור לעיל, ב-6.10.04 נסעו מר נתניהו ורעייתו לריביירה הצרפתית. בני הזוג נתניהו שהו במקום ארבעה ימים (שלושה לילות), ועלות שהייתם במלון הייתה 7,627 אירו²⁸, קרי כ-2,500 אירו ללילה.

כאמור, ארגון הנסיעות לחו"ל של עובדי מדינה נעשה בכפוף להוראות תכ"ם 13.10.1 - טיסות ושירותים נלווים לנסיעות בתפקיד לחו"ל, ו-13.10.2 - נסיעות לחו"ל - קצובות שהייה ולינה, החזרי הוצאות ומיסוי, הקובעות את הכללים לעניין נסיעות בתפקיד לרבות קצובת שהייה, קצובת לינה והחזר הוצאות. הוראות התכ"ם אינן חלות על שרים. ועדת הכספים של הכנסת מוסמכת לדון בעניין תנאי שירות של שרים.

מבקר המדינה מבקש להסב את תשומת לב ועדת הכספים של הכנסת לממצאי דוח זה. מוצע כי הוועדה תיתן דעתה לכך שכששר נוסע לחו"ל בתפקיד במימון ממשלתי, היקף ההוצאה נתון לפיקוח ממשלתי, ואילו כשנסיעתו ממומנת במימון חיצוני, היקף ההוצאה תלוי במממן החיצוני. עובדה זו יש בה כדי לעודד העדפה של מימון חיצוני על פני מימון ממשלתי. ראוי כי משרד האוצר יביא לפני ועדת הכספים של הכנסת הצעה לבחון את האפשרות להחיל על שרי הממשלה והנלווים להם הוראות המחייבות עובדי מדינה בנושא טיסות ושירותים נלווים לנסיעות בתפקיד, ובנושא קצובות שהייה והחזרי הוצאות בחו"ל. בכלל זה יש לבחון את האפשרות לקבוע כללים אשר יסדירו עבור שרי הממשלה את תקרות המימון החיצוני, את סוגי ההוצאות המותרות ותקרותיהן ואת סדרי הזמנת הטיסות והשירותים הנלווים.

28 מסכום זה שילם הבונדס 4,133 אירו ומר נתניהו שילם 3,494 אירו.

מימון נסיעות לחו"ל של בני משפחתו של השר נתניהו על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי

כאמור, חוק המתנות אוסר על עובדי ציבור ובכללם שרים באשר הם עובדי ציבור, לקבל מתנה שהיא נכס או טובת הנאה שלא בתמורה. מתנה לפי החוק היא גם מתנה שניתנה לקרוב משפחה של עובד הציבור לרבות בן זוג או ילד. החוק מאפשר לעובד הציבור לפנות לוועדת המתנות בבקשה להקניית המתנה, ולוועדה הסמכות לקבוע אם אין בעצם קבלת טובת הנאה משום פגיעה בטוהר המידות.

בתקופת כהונתו של מר נתניהו כשר האוצר התלוותה אליו רעייתו לרוב נסיעותיו בתפקיד לחו"ל. מרבית נסיעותיה מומנו על ידי גורמים חיצוניים בסכום כולל של יותר מ-50,000 דולר - עבור טיסות בלבד.

בתגובת בא כוחו של מר נתניהו צוין כי מקובל בעולם וכישראל שרעיית ראש ממשלה לשעבר²⁹ מתלווה אליו להרצאות שהן חלק ממסע הסברה של מדינת ישראל, ו"מעמד מיוחד זה של ראש ממשלה לשעבר מצוין על ידי גורמים דיפלומטיים ומדיניים ברחבי העולם". כמו כן ציין בא כוחו של מר נתניהו כי הזמנת מרצים עם בנות זוגן על חשבון המזמין היא נוהג מקובל, והוא "מקבל משנה תוקף, כאשר מדובר ברעיית ראש ממשלה לשעבר".

משרד מבקר המדינה מציין כי לפי החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (שרים ושאריות), התשמ"א-1981³⁰, לראש ממשלה לשעבר אמנם יש זכויות מתוקף התפקיד שכהן בו, כגון זכויות פנסיוניות, שירותי משרד לתקופה מוגבלת והוצאות אבטחה בהתאם להנחיות שירות הביטחון הכללי, אולם אין לו כל זכות בנושא נסיעות לחו"ל מתוקף התפקיד שכהן בו.

מהביקורת עלה כי רעיית שר האוצר דאז הצטרפה לנסיעותיו, במימון חיצוני (מלא או חלקי), בלי שהשר פנה לוועדת המתנות על מנת לקבל היתר לקבלת המתנה ולוודא שאין במימון זה משום קבלת טובת הנאה אסורה.

מימון הוצאות רעיית השר על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי ואינו הגורם שמימן את הוצאות השר

מהביקורת עלה שבכמה נסיעות של מר נתניהו לחו"ל בתפקיד, שאליהן הצטרפה רעייתו, מומנו הוצאותיה בידי גורם אחר מזה שמימן את הוצאות השר: בנסיעה לארצות הברית, אנגליה וצרפת ביוני 2003 מימנה ממשלת ישראל את נסיעת השר, ואת נסיעת רעייתו מימן איש עסקים א'; בנסיעה לארצות הברית בינואר 2004 נסיעת השר מומנה על ידי הבונדס, ואילו נסיעת רעייתו מומנה על ידי ארגון א'; בנסיעה לאיטליה ולהולנד במרץ 2004 מימנה ממשלת ישראל את נסיעת השר, ואילו את נסיעת רעייתו מימן ארגון זר א'.

29 מר נתניהו כיהן כראש ממשלה בשנים 1996-1999, לפני כהונתו כשר האוצר.
30 ק"ת התשמ"א, 1435.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר רעייתו של השר מתלווה אליו והוצאותיה ממומנות על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי, יש בכך משום חשש למתן טובת הנאה לשר, המצריכה פנייה אל הוועדה למתן היתרים ולוועדת המתנות ובחינה שלהן בעניין. הדבר מקבל משנה תוקף כשמדובר במימון של גורם שאינו קשור לנסיעה ושלא הוא מימן את נסיעת השר.

מימון הוצאות רעיית השר על ידי הבונדס בנסיעות שבהן לא מימן הבונדס את הוצאות השר

על פי דיווחי חברת איילה נסיעות ותיירות בע"מ, הבונדס מימן את הוצאותיה של רעיית השר בכמה נסיעות שבהן מומנו הוצאות מר נתניהו בידי גורם אחר: הנסיעה לארצות הברית ביוני 2005, שבה מומנו הוצאות מר נתניהו בידי ארגון ב', והנסיעה לאנגליה ביולי 2005, שבה מומנו הוצאותיו בידי ממשלת ישראל.

כאמור לעיל, בא כוחו של מר נתניהו ציין בתשובתו כי "נסיעה במימון הבונדס כמוה כנסיעה במימון המדינה... הבונדס הוא זרוע של המדינה לגיוס כספים עבורה בלבד והוא פועל בשליחותה". מר נתניהו חזר והביע עמדה זו בפגישת השימוע עם מבקר המדינה ונציגי משרדו בינואר 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר על השימוש בכספי הבונדס למימון הוצאות רעיית השר בנסיעות שבהן הוצאות השר עצמו לא מומנו בידי ארגון זה ושמתרתן לא הייתה פעולה למענו.

מימון השהות בחו"ל של ילדו של השר נתניהו שהתלווה אליו, על ידי גורמים חיצוניים שאינם ממשלתיים

בתאריך 21.1.05 נסע מר נתניהו לעשרה ימים לארצות הברית ולאנגליה, ובשהותו בלונדון הצטרף אליו בנו. את מימון שהות בנו בלונדון מימנו הבונדס ואיש עסקים ב'.

מר נתניהו לא פנה לוועדת המתנות או לוועדה למתן היתרים כדי שתבחן אם יש בקבלת המימונים החיצוניים האמורים משום קבלת טובת הנאה אסורה.



מהביקורת עלה כי גורמים שונים מימנו את טיסותיהם או את שהותם בחו"ל של בני משפחתו של שר האוצר דאז שהתלוו אליו לנסיעות בתפקיד. מר נתניהו לא פנה לוועדת המתנות כדי שתבדוק אם מימון נסיעותיו עולה כדי טובת הנאה או מתנה, וממילא לא נבדקה האפשרות אם ניתן להקנות לו את המתנה - או שעליו לשלם את שווייה. כמו כן לא פנה מר נתניהו אל הוועדה למתן היתרים.

תשלום הוצאות נסיעות על ידי ראש לשכתו של מר נתניהו

מר יחיאל לייטר, ראש לשכת שר האוצר דאז, שילם באמצעות כרטיס האשראי האישי שלו הוצאות שונות הקשורות לנסיעות מר נתניהו בתפקיד, בכלל זה עלות טיסותיהם של שני בניו של מר נתניהו שהתלוו אליו לנסיעה בתפקיד לאנגליה ביולי 2005, בסך של 2,880 דולר.

בפגישה שנערכה בין נציג משרד מבקר המדינה לבין מר יחיאל לייטר בספטמבר 2011, מסר מר לייטר כי אינו זוכר את המקרה ואת התשלום, וכי "הדבר מאד מפתיע אותו בגלל גודל הסכום". בתגובתו מאוגוסט 2015 על טיוטת דוח הביקורת ציין: "במסגרת פעילותי כראש לשכתו [של מר נתניהו], השתמשתי בכרטיס האשראי שלי לטובת הוצאות נלוות לנסיעות מר נתניהו או בני משפחתו לחו"ל. כמוכן, שמלוא התשלום הוחזר לי על ידי מר נתניהו באופן מלא לאחר מכן".

בא כוחו של מר נתניהו ציין בתשובתו כי מר לייטר עשה שימוש בכרטיס האשראי שלו משום שלמר נתניהו אין כרטיס אשראי, וקיבל ממר נתניהו החזר על הוצאותיו. בפגישת השימוע עם מבקר המדינה ונציגי משרדו בינואר 2016 ציין מר נתניהו כי בכל מקרה שבו שילם מר לייטר, הושב לו התשלום במזומן.

משרד מבקר המדינה מעיר על קיומם של מקרים שבהם עובד מדינה הכפוף לשר שילם בכרטיס האשראי הפרטי שלו הוצאות נסיעות לחו"ל של השר הממונה עליו ובני משפחתו, אף שאין מדובר במקרה חירום. זאת, גם אם מדובר במימון כיניים.

הצטרפות מלווים ומאבטחים לנסיעות מר נתניהו

מימון הוצאות מלווים ומאבטחים מתקציב המדינה עבור נסיעות מר נתניהו שמומנו בידי גורם חיצוני

העלות של נסיעת שר לחו"ל מורכבת מהוצאות ישירות, כגון עלות טיסת השר עצמו ושהייתו בחו"ל, ומהוצאות עקיפות בגין אבטחת השר בחו"ל והוצאות עבור הנלווים אליו - אם ישנם. ברוב נסיעות השרים הממומנות על ידי גורם חיצוני מממן אותו גורם רק את הוצאות השר עצמו, ואילו ההוצאות בגין אבטחתו ממומנות מתקציב המדינה. במרבית המקרים גם הוצאות הפמליה הנלווית לשר (אם נלווית) והוצאות נוספות, כגון הוצאות תקשורת ותחבורה פנימית, ממומנות מתקציב המדינה.

הביקורת העלתה כי אף שחלק מנסיעותיו של שר האוצר דאז מומנו על ידי גורם חיצוני, חלק מהן היו כרוכות בהוצאות עקיפות של עשרות אלפי שקלים מתקציב משרד האוצר בגין מלווים ומאבטחים. להלן דוגמאות:

לוח 2

נסיעות מר נתניהו לחו"ל בתפקיד בתקופת היותו שר האוצר - מימון מלווים על ידי הממשלה

יעד הנסיעה	מועד הנסיעה	הגורם החיצוני שמימן את נסיעת השר	הוצאות הממשלה	מהות ההוצאה
רומניה	דצמבר 2003	ממשלת רומניה	1,644 דולר	אבטחה
אנגליה	ינואר 2004	הבונדס	4,811 ש"ח	אבטחה
ארצות הברית	ינואר 2004	הבונדס	42,171 ש"ח	אבטחה
ארצות הברית	יוני 2004	ארגון זר ב'	19,608 ש"ח 1,483 דולר	מלווה מאבטח
ארצות הברית והריביירה הצרפתית	אוקטובר 2004	הבונדס	11,051 דולר	מלווה
בלגיה	מרץ 2005	מוסד חינוכי בבלגיה	1,688 דולר	שכירת רכב, החזר הוצאות אש"ל לנהג והוצאות טלפון נייד

מבדיקה במזכירות הממשלה ואצל חשב משרד האוצר עולה, כי נתוני ההוצאות העקיפות אינם מרוכזים ואינם מוצגים לגורמים הנוגעים בדבר, לרבות השר עצמו, לפני הנסיעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים בדבר העלויות הנוספות המשולמות מתקציב המדינה עבור נסיעת שר - גם אם נסיעת השר עצמו היא במימון חיצוני - חייבים להיות מפורטים ומוצגים בכל שלב של תהליך הבחינה והאישור של הנסיעה במשרד הממשלתי ובממשלה וכן בוועדות אחרות אם יידרשו לנושא. על החשב הכללי לקבוע בנהלים הוראות מפורשות שינחו את החשבים במשרדי הממשלה לבחון את פרטי ההוצאה התקציבית הכרוכה בנסיעה במסגרת מכלול הבחינות הנעשות בקשר לנסיעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לבחון - קודם קבלת החלטותיה בעניין אישור נסיעות שרים לחו"ל - את כלל ההיבטים הרלוונטיים לעניין: מטרת הנסיעה, תרומתה לפעילות הממשלה והעלויות המושגות על תקציב המדינה הנלוות לנסיעות במימון חיצוני.

מימון מלווים על ידי גורם חיצוני שאינו ממשלתי

בדיקת עלויות הנסיעות של שר האוצר דאז העלתה כי גורמים חיצוניים מימנו גם נסיעות של מלווי השר (ובמקרה אחד שני מאבטחים) שהצטרפו לחלק מנסיעות מר נתניהו, הן בנסיעות שמומנו על

ידי משרד האוצר והן בנסיעות שמומנו על ידי גורם חיצוני. בחלק מהמקרים הגורם החיצוני שמימן את הוצאות המלווים לא היה הגורם שמימן את נסיעת השר. להלן דוגמאות:

לוח 3

נסיעות מר נתניהו לחו"ל בתפקיד בתקופת היותו שר האוצר - מימון מלווים על ידי גורמים חיצוניים

יעד הנסיעה	מועד הנסיעה	הגורם שמימן את נסיעת השר	מספר המלווים	הגורם שמימן את נסיעת המלווים	סכום המימון (בדולרים)	מהות ההוצאה
ארצות הברית, אנגליה וצרפת	יוני 2003	משרד האוצר	1	איש עסקים א'	4,795 עבור גב' נתניהו ומלווה	מלווה
אנגליה	ינואר 2004	הבונדס	1	הבונדס	7,469 עבור גב' נתניהו ומלווה	מלווה
ארצות הברית	ינואר 2004	הבונדס	2	הבונדס	4,500	מלווים
ארצות הברית	יוני 2005	ארגון ב'	2	הבונדס	7,655	אירווח - מר נתניהו ושני מאבטחים; טיסה - מלווה
			1	ארגון א'	4,988	

מהביקורת עלה כי גורמים חיצוניים מימנו את נסיעותיהם של מלווי מר נתניהו בנסיעותיו כמימון גורם חיצוני שאינו ממשלתי ובמימון משרד האוצר. מר נתניהו לא פנה לוועדת המתנות על מנת לקבל את אישורה לכך, כשם שלא פנו שרים אחרים באותה תקופה, הגם שמדובר בחשש לטובת הנאה נוספת.



מכלל הממצאים עולה כי נסיעות של מר נתניהו לחו"ל בתפקיד, וכן נסיעותיהם של בני משפחתו שהתלוו אליו, מומנו על ידי גורמים חיצוניים, בהם גופים שונים, אנשי עסקים ואנשים פרטיים בעלי קשרים מסוגים שונים לשר האוצר ולמשק הישראלי. מימון זה נעשה ללא בחינה משפטית של האפשרות לניגוד עניינים.

מר נתניהו, בהיותו שר האוצר, נסע לחו"ל במימון הבונדס לנסיעות שאינן לאירועי הבונדס. מר נתניהו נסע נסיעה פרטית לארצות הברית, בזמן היותו שר האוצר, כשאת מימון שהותו במלון מימון הבונדס. מר נתניהו נסע לאנגליה נסיעה בתפקיד במימון ממשלתי, כשאת מימון השהות במלון שלו ושל רעייתו מימון הבונדס.

למרביית נסיעותיו של מר נתניהו בתפקיד התלוותה רעייתו. חלק מנסיעותיה מומנו על ידי גורם חיצוני; בחלק מן המקרים, הגורם החיצוני שמימן את נסיעתה היה אחר מהגורם שמימן את נסיעת השר. בשתי נסיעות שאליהן הצטרפה מימון הבונדס את הוצאותיה אף על פי שהוצאות מר נתניהו לא מומנו על ידי.

לנסיעה של מר נתניהו לחו"ל בתקופת היותו שר האוצר הצטרף ילדו, ושהותו בחו"ל מומנה על ידי גורמים חיצוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שבנסיעות של שר לחו"ל בתפקיד במימון הממשלה גורם חיצוני יממן את שהות השר בחו"ל. יתרה מזו, אם נסיעת שר ממומנת בידי גורם חיצוני, אין זה ראוי שהוצאות רעייתו או ילדיו המתלווים אליו ימומנו בידי גורם אחר, לא כל שכן גורם שאין לו קשר לתכלית הנסיעה.

אישור הממשלה לנסיעות השר

התקנון לעבודת הממשלה (להלן - תקנון עבודת הממשלה או התקנון) מסדיר מכלול של נושאים הנוגעים לעבודת הממשלה. כמו כן מפרט התקנון כמה הסדרים ונהלים בנוגע לנסיעות ראש ממשלה, שרים וסגני שרים לחו"ל. בתקופה שבה כיהן מר נתניהו כשר האוצר חייב התקנון את השרים לקבל את אישור הממשלה לנסיעותיהם בתפקיד לחו"ל, ולחלופין במקרים מיוחדים לקבל את אישור ראש הממשלה לנסיעה. יצוין כי הממשלה ה-34 תיקנה את התקנון במאי 2015 וקבעה בו שנסיעותיהם של שרים לחו"ל בתפקיד ייעשו באישור ראש הממשלה, ולאחר אישורו הן יובאו לידיעת הממשלה בלא צורך באישורה. יודגש כי אישור הממשלה או ראש הממשלה אינם מיייתרים את האישורים הנדרשים לפי הוראות הדין שפורטו לעיל.

עוד יצוין כי באפריל 2008 החליטה הממשלה ה-31³¹ לתקן את הסעיף בתקנון העוסק בנסיעות שרים לחו"ל³² ולהוסיף הנחיות בעניין נסיעות במימון גורם שאינו ממשלתי. בתקנון המתוקן נקבע כי נוסף על הצורך בקבלת אישור הממשלה, "במקרים של נסיעת שר לחו"ל הממומנת על ידי גורם שאינו ממשלתי, האחריות להימנע מחשש לניגוד עניינים מוטלת על השר עצמו, לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים ושל סגני שרים. אשר-על כן, יינתן אישור של היועץ המשפטי של המשרד כי אין במימון נסיעתו של השר, על ידי גורם שאינו ממשלתי, משום חשש לניגוד עניינים ו/או פגיעה בטוהר המידות ו/או המינהל התקין". בתקנון עבודת הממשלה ה-34 נקבע עיקרון דומה, החל על שרים וסגני שרים³³. לפי התקנון מתבקשים חברי הממשלה להודיע על נסיעותיהם לחו"ל על גבי טופס בקשה הכולל פרטים בדבר מועדי נסיעתם, מדינת היעד ומטרת הנסיעה. יצוין כי התקנון שהיה תקף בתקופת כהונתו של מר נתניהו כשר האוצר לא התייחס לנושאים אלה.

31	החלטה מס' 3468 מיום 29.4.08.
32	סעיף 59.
33	סעיף 70 לתקנון עבודת הממשלה.

שם הדוח: מימון נסיעות שר לחו"ל - מימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל בתפקיד בתקופת היותו שר האוצר; ומעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בדוח הביקורת בנושא נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאיננו ממשלתי

מסגרת הפרסום: דוח שנתי 2016
שנת פרסום: התשע"ו-2016

1. כאמור, לפי תקנון עבודת הממשלה שהיה בתוקף בתקופת כהונתו של מר נתניהו כשר האוצר, נסיעה של שר לחו"ל בתפקיד הייתה טעונה אישור הממשלה ובמקרים מיוחדים אישור ראש הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אישור הממשלה לנסיעת שר הוא בעל ערך ותועלת כאשר הוא משקף שיקול ענייני בדבר חשיבות הנסיעה לתפקודה ולפעילותה של הממשלה.

נמצא כי הבקשות לאישור נסיעות בתפקיד שהגיש מר נתניהו לממשלה או לראש הממשלה, בדומה ליתר השרים שכיהנו באותה תקופה, לא כללו פרטים על הנסיעות, מטרתן, נחיצותן, הצטרפות בני משפחה והגורם המממן אותן. בפועל אישור הממשלה נעשה באופן אוטומטי ללא בחינה והיה בגדר "חותמת גומי" בלבד.

2. ברוח נסיעות שרים קבע מבקר המדינה כי קודם שהממשלה מאשרת נסיעה עליה לדרוש ולקבל מידע מפורט בדבר מטרת הנסיעה, הגורם המממן וההוצאות הכוללות הכרוכות במימושה, כדי שאישורה לא יהיה טכני אלא ייעשה על בסיס מלוא המידע הנדרש.

ביוני 2015 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא אישור נסיעות שרים לחו"ל בידי הממשלה. הביקורת נעשתה במזכירות הממשלה ועסקה בבקשות השרים לנסיעות לחו"ל ואישורן על ידי הממשלה משנת 2012 עד אמצע שנת 2015.

בביקורת נמצא כי שרים הגישו לממשלה בקשות לאישור נסיעותיהם בתפקיד בטופס המובנה, אך רישומיהם בטופס היו לקוניים ולא כללו מידע מפורט על אודות הנסיעות, מטרתן ונחיצותן.

ביקורת המעקב העלתה כי גם בתקופה שנבדקה בה לא דנה הממשלה בבקשות ואישרה אותן ללא בחינה.

יתרה מזו, לעניין מקור המימון לנסיעה - בטופס הבקשה לנסיעת שר לחו"ל בתפקיד, שהוא נספח לתקנון עבודת הממשלה, לא נדרש לציין מי הגורם המממן את הנסיעה. כפועל יוצא מכך, כשבקשה לנסיעת שר לחו"ל הובאה לפני הממשלה, לא ידעה הממשלה אם מדובר בנסיעה במימון ממשלתי או במימון חיצוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד שרים מוספים לנסוע לחו"ל במימון חיצוני, ראוי שהממשלה תתקן את התקנון ותקבע שבטופס הבקשה יצוין הגורם המממן את הנסיעה, ויצוינו העלויות העקיפות שימומנו מקופת המדינה, וכן תקבע בתקנון חובה לצרף לבקשה את חוות דעתו של היועץ המשפטי המשרדי בעניין זה.

3. בתגובת היועץ המשפטי לממשלה על טיוטת הדוח הוא ציין שהתקנון לעבודת הממשלה קובע כיום כי "נסיעת שר לחוץ-לארץ בתפקיד תהיה באישורו של ראש הממשלה והיא תובא לידיעת הממשלה. זאת, בשונה מתקנוני הממשלה בעבר, אשר קבעו כי יש לקבל את אישורה של הממשלה כולה לנסיעות כאמור. התיקון שנערך בתקנון בעניין זה התבסס בין היתר על ממצאי דו"ח הביקורת הקודם בנושא, אשר העלו כי החלטות הממשלה בעניין זה התקבלו בעבר ללא כל תהליך של שקילה ודיון, כמו גם על יסוד התפיסה כי קבלת אישור הממשלה לכלל נסיעותיהם של כלל השרים מהווה הכבדה בלתי-נחוצה על עבודת הממשלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לאישור הממשלה לנסיעות שרים לחו"ל לאחר תהליך של שקילה ודיון. יתרה מזו, התיקון לתקנון עבודת הממשלה, הקובע כי ראש הממשלה הוא המוסמך לבדו לאשר נסיעות שרים לחו"ל, ולממשלה אין כל תפקיד בהקשר זה, עלול ליצור מצב שבו ראש הממשלה מאשר לעצמו את נסיעותיו לחו"ל. לדעת משרד מבקר המדינה על היועץ המשפטי לממשלה להידרש לעניין זה.

הנחיותיו והוראותיו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין נסיעות שרים בתפקיד לחו"ל במימון שאיננו ממשלתי

דוח נסיעות שרים הצביע על הצורך בתיקון והסדרה של שורת נושאים הנוגעים לעניין זה. הדוח הצביע, בין השאר על כך שנוהל שקבע משרד המשפטים בתחילת 2010 בנוגע להליכי האישור של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי "אינו מסדיר באופן מלא והולם את כלל הנושאים הכרוכים בנסיעת שר או סגן שר לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, ואף יש בו הוראות הניתנות לפרשנות בדרכים שונות". משרד מבקר המדינה המליץ ליועץ המשפטי לממשלה לפעול לקביעת הנחיות מיוחדות בעניין נסיעות שרים ובכלל זה "לאחד ולהבהיר את המונח 'נסיעה במסגרת התפקיד'"; "לקבוע הנחיות מיוחדות לעניין נסיעות שרים וסגני שרים הממומנות על ידי קרן היסוד, קק"ל והבונדס"; "להבהיר את ההנחיות לעניין השתתפות שרים וסגני שרים באירועי התרמה וגיוס כספים"; "להסדיר באופן מורחב ומפורט את הכללים לנסיעת בני זוג של שרים"; "להחיל את הכללים והתקרות שיקבע החשכ"ל למרכיבי ההוצאה השונים (טיסות, לינה וכד') בנסיעות של השרים ופמליותיהם לחו"ל גם על נסיעות במימון שאינו ממשלתי".

בינואר 2014 שלח משרד היועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה טיוטת הנחיה מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר עתידה לבוא במקום הנוהל המסדיר את הנושא מאז שנת 2010. טיוטת ההנחיה עסקה במכלול הנושאים אשר לגביהם הועלו ממצאים בדוח נסיעות שרים.

במכתב משרד מבקר המדינה מיוני 2014 אל היועץ המשפטי לממשלה נכללה התייחסות לאמור בהנחיה האמורה. ב-28.4.15 פנה מבקר המדינה אל היועץ המשפטי לממשלה וביקש שיודיע לו אם הושלם גיבושם של ההנחיות וההסדרים הכוללים שעליהם המליץ משרד מבקר המדינה בדוח נסיעות שרים.

במענה למבקר המדינה מסרה עו"ד זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי במישור הערכי-ציבורי, מכלול שיקולים - הנוגעים לאחריות הממשלה לפעילותה, תקינות התנהלותה של הממשלה, הצורך להבטיח טוהר מידות והיעדר ניגוד עניינים בפעילותם של השרים וסגניהם, הנראות הציבורית והשמירה על אמון הציבור בממשלה - תומכים כולם במסקנה כי יש לקבוע שמעטה ואילך לא יותרו עוד נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי. עם זאת ציינה עו"ד זילבר: "יש לטעמנו קושי לקבוע - בגדרו של כלל משפטי גורף - כי לא ניתן להתיר קבלת מימון חיצוני לנסיעות מעין אלו", ו"זאת על יסוד התפיסה המקובלת... שלפיה טובת-הנאה אשר נכרכה בפעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד הציבור, אין לראותה, ככלל, כטובת-הנאה אסורה, ובלבד שקבלתה אינה יכולה להשפיע, או להראות כעלולה להשפיע על מילוי תפקידו של עובד הציבור".

עו"ד זילבר הוסיפה וציינה, כי הם פועלים זה תקופה ארוכה במטרה להביא לשיפור ההסדרים הקיימים בנושא ובכלל זה לגיבושה של הנחיה ייעודית בנושא מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה

אשר עתידה לכלול התייחסות למכלול הנושאים שלגביהם העלו הממצאים שבדוח הביקורת הקודם כי יש מקום לקביעת הנחיות בעניינם או לחידוד ההנחיות הקיימות; היא ערכנה כי "בכוונת היועץ המשפטי לממשלה לפנות לממשלה בהצעה שלפיה - על מנת למנוע את הקשיים הפוטנציאליים שקבלת מימון חיצוני לנסיעות שרים וסגני שרים מעוררת... - הממשלה תשנה את מדיניותה בנושא זה ותחליט, כי שרים וסגני שרים לא יוכלו עוד לקבל מימון חיצוני לצורך נסיעות בתפקיד, ונסיעות אלה תבוצענה מעתה בהתבסס על מימון ממשלתי בלבד. זאת בסיג יחיד של מימון לנסיעות כאמור מצד ממשלות זרות". עו"ד זילבר הוסיפה כי "ככל שהגישה המוצעת תאומץ על-ידי הממשלה, ואנו מקווים שכך יהיה, הרי יהיה בכך כדי לתת את המענה ההולם ביותר לליקויים השונים שעליהם הצביע דוח הביקורת. ואולם ככל או כל עוד שהממשלה לא תמצא לנכון לשנות את מדיניותה בנושא זה, עמדתנו היא כי במצב המשפטי הקיים, אשר איננו סבורים, כי יש עילה לשנותו, אין מקום לאמץ את הכלל המוצע על-ידיכם כאיסור משפטי מחייב". עו"ד זילבר הדגישה את ההבחנה הברורה בין עמדת היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה במישור המשפטי לבין עמדתו במישור הערכי-ציבורי.

משרד מבקר המדינה, בהתייחסותו מיולי 2015 למכתבה של עו"ד זילבר ולנוסח טיוטת ההנחיה שהועברה לו לעיון, שב והביע את עמדתו העקרונית שלפיה "כל נסיעה של שר בתפקיד תיעשה במימון ממשלתי", ו"הנסיעה במימון זר היא חריג שיאושר כאשר מתקיימות נסיבות מיוחדות וחריגות ולאחר שיינתנו אישורים המיוחדים והחריגים לכך".

בסוף יולי 2015 פנתה עו"ד זילבר למזכיר הממשלה במכתב ובו ציינה כי מוטב היה שהממשלה לא הייתה נסמכת על גורמים זרים שיישאו בעלויות נסיעות חבריה וסגניהם לחו"ל לצורך מילוי תפקידם ובמסגרת תפקידם, וכי ראוי שנסיעות אלה יבוצעו במימון ממשלתי בלבד. עו"ד זילבר ביקשה ממזכיר הממשלה בפנייה זו, שהדברים יובאו לפני הממשלה על מנת שזו תוכל לשקול ולהכריע בדבר. גם במסגרת פנייה זו נעשתה הבחנה ברורה בין המדיניות המשפטית בנושא זה לבין המישור הלב-משפטי.

בתגובת מזכיר הממשלה מאוגוסט 2015 על טיוטת הדוח צוין כי "לשינוי סדרי נסיעותיהם של השרים במימון שאינו ממשלתי עשויות להיות השלכות תקציביות והשלכות על יחסי מדינת ישראל ויהדות התפוצות ובכוונתי לבחון עניין זה עם נציגי היועץ המשפטי לממשלה, החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר והגורמים הרלוונטיים לנושא".

סיכום

ביסוד קיומו ופעולתו של השירות הציבורי עומד אמון הציבור. איש ציבור נאמן הציבור הוא; לא לעצמו הוא פועל, אלא למען ענייניו של הציבור.

השתתפותם של שרים במכלול של פעילויות במדינת העולם נדרשת למילוי תפקידם. הביקורת העלתה כי הכללים המחייבים את כל עובדי המדינה שעניינם תקרת ההוצאות בנוגע לנסיעות לחו"ל, לא הוחלו על שרי הממשלה.

נסיעות של שרים לחו"ל ובעיקר נסיעות שהוצאותיהן ממומנות שלא מתקציב המדינה אלא על ידי גורמים חיצוניים - מחייבות אותם לתשומת לב מיוחדת והקפדה יתרה על הכללים בנושא קבלת טובות הנאה ומתנות ומניעת ניגודי עניינים, אשר חלים עליהם מכוח חוק.

הביקורת העלתה כי נסיעותיו של מר בנימין נתניהו ובני משפחתו במימון גורמים חיצוניים בתקופת היותו שר האוצר חרגו מהכללים החלים בנושא, והדבר עלול ליצור מראית עין של קבלת טובת הנאה או של ניגוד עניינים. יצוין כי בכל אותם מקרים, בדומה לשרים אחרים באותה תקופה, לא פנה מר נתניהו לוועדת המתנות או לוועדה למתן היתרים כדי שתבחן אם יש בקבלת המימון החיצוני משום קבלת טובת הנאה או מתנה אסורה.

על השרים להקפיד על קיום הדרישה היסודית שכל נסיעה של שר לחו"ל במימון של גורם חיצוני שאינו ממשלתי תיבחן על ידי גורם משפטי מוסמך. בחינה זו חייבת להיעשות באופן יסודי ועל סמך מידע מפורט. באופן זה ניתן יהיה להבטיח הנהגת מדיניות בחינה ואישור אחידה. יודגש כי בחינה זו אינה מסירה מן השרים את האחריות האישית הרובצת עליהם להימנע מקבלת מתנה אסורה ומחשש לניגוד עניינים או מראית עין של אלה.

במהלך עבודת הביקורת הועברו בשנת 2013 ליועץ המשפטי לממשלה לבדיקתו חומרים הנוגעים להיבטים מסוימים במימון נסיעות מר נתניהו לחו"ל. בספטמבר 2014 הודיע היועץ המשפטי לממשלה ש"לא נמצא שיש מקום לפתוח בחקירה בחשד לביצוע עבירה פלילית מצידו של מר נתניהו", ובשל כך על סיום הבדיקה שלו בעניינים אלה. לאחר קבלת תגובות המבוקרים על טיוטת הדוח, ובמהלך עבודת השלמת הביקורת שנעשתה לאור תגובות אלה, הועברו אל היועץ המשפטי לממשלה לבדיקה חומרים נוספים הנוגעים להיבטים מסוימים במימון נסיעות מר נתניהו לחו"ל, זאת בחודשים מאי ודצמבר 2015. לפי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, הועברו אליו שוב, בד בבד עם העברת החומרים הנוספים, החומרים שכבר הועברו אליו בשנת 2013 לבדיקתו. לאור בדיקת היועץ המשפטי לממשלה, יש סוגיות הנוגעות לנושא שאינן נדונות בדוח זה.