

נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי

פעולות הביקורת

במזכירות הממשלה ובכל משרדי הממשלה נעשתה ביקורת על היבטים שונים הנוגעים לאישור נסיעות בתפקיד של שרים וסגני שרים לחו"ל. מרבית הביקורת עסקה בנסיעות במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי). הביקורת נעשתה לגבי השנים 2003-2011, שבהן כיהנו הממשלות ה-30, ה-31 וה-32. בירורי השלמה נעשו בוועדה למתן היתרים הפועלת ליד מבקר המדינה לפי כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים; בוועדת המתנות לעניין ביצוע חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979; ובע.מ.י - סוכנות הנסיעות הממשלתית.

תקציר

שרי ממשלה וסגני שרים נוסעים מפעם לפעם לחו"ל מתוקף תפקידם בממשלה ולצורך קידום ענייני המשרד שבראשו הם עומדים (להלן - נסיעות בתפקיד)¹. הנסיעות בתפקיד הן חלק מהעשייה הציבורית, ובמסגרתן מקיימים השרים וסגני השרים פגישות עבודה והרצאות, נושאים נאומים באירועי התרמה ומשתתפים בתערוכות, בכנסים ובספורים מקצועיים.

הנסיעות נועדו בין היתר לטיפול יחסי החוץ של ישראל; לשמירה על קשרים בינה ובין בעלי תפקידים במדינות אחרות; להסברה מדינית ולהעלאת קרנה של ישראל בעיניהם של מדינות וגופים שונים בעולם; לקידום וטיפול של קשריה הכלכליים עם מדינות אחרות ולהגברת שיתוף הפעולה הכלכלי עמן; להידוק קשריה עם הקהילות היהודיות בתפוצות ועוד.

נסיעה בתפקיד כרוכה בהוצאות, והעיקריות שבהן: הוצאות טיסה, לינה ואבטחה² והוצאות בגין מלווים³. יש נסיעות ממומנות במלואן מתקציב המדינה באמצעות המשרדים הרלוונטיים (להלן - נסיעות במימון ממשלתי); ויש שהן ממומנות - במלואן או בחלקן - על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים כמו מדינות אחרות, גופים בין-לאומיים, ארגונים יהודיים בתפוצות וגופים עסקיים (להלן - נסיעות במימון שאינו ממשלתי).

- 1 הנסיעות בתפקיד מובחנות מנסיעותיהם הפרטיות של השרים וסגני השרים.
- 2 נסיעה בתפקיד של שר נעשית בליווי מאבטחים.
- 3 במרבית הנסיעות בתפקיד נלווים לשר גם עוזרים, יועצים ועובדים אחרים.

במאי 2011, בעקבות בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, החל משרד מבקר המדינה לקיים בדיקה בנושא נסיעות לחו"ל של שרים וסגני שרים. מבקר המדינה הודיע בישיבת הוועדה כי "הבדיקה תיסוב על כלל ההיבטים הנוגעים לעניין, לרבות הליכי הבקשה והאישור של נסיעותיהם של שרים וסגני שרים שביהנו בממשלות האחרונות ובסוגיית מימון הנסיעות לחוץ לארץ של שרים וסגני שרים ושהותם שם, על ידי גורמים פרטיים; זאת, בהתאם להוראות הדין החלות על נושאים אלה".

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים להליכי הבקשה והאישור של נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל. הבדיקה עסקה בעיקרה בנסיעות בתפקיד במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי), אך נבדקו גם כמה היבטים הקשורים לנסיעות בתפקיד במימון ממשלתי. הבדיקה נעשתה לגבי השנים 2003-2011, שבהן כיהנו הממשלות ה-30, ה-31 וה-32. לצורך הבדיקה רוכז מידע בדבר כ-1,200 נסיעות בתפקיד, בהן כ-330 נסיעות במימון שאינו ממשלתי. להשלמת הנתונים על אודות הנסיעות לחו"ל שלח מבקר המדינה שאלון לכ-80 שרים וסגני שרים שביהנו בממשלות ישראל מאז 2003. הביקורת בוצעה במזכירות הממשלה ובכל משרדי הממשלה.

נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל בתקופת היותו שר האוצר: בחודשים מאי 2011 - מאי 2012 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה נוספת בקשר להיבטים הנוגעים למימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל עת כיהן בתפקיד שר האוצר. הבדיקה עסקה בעיקר בנסיעות במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי) שלו ו/או של בני משפחה שהצטרפו לנסיעותיו. משרד מבקר המדינה בדק 16 נסיעות שנעו מר נתניהו בתקופת היותו שר האוצר.

משרד מבקר המדינה פנה לבא כוחו של מר נתניהו על מנת לאמת את הנתונים שהיו בידי משרד מבקר המדינה ולהשלים נתונים חסרים. פניה דומה נעשתה לשרים שנסיעותיהם נבדקו בדוח זה. נוסף על כך נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מר נתניהו ועם בא כוחו. בפגישות התבקש מר נתניהו להשלים מידע חסר ולהבהיר נושאים שונים.

ב-27.12.12 נמסרה למר נתניהו טיוטת הדוח שבה פורטו ממצאי הביקורת בנושאים הנוגעים אליו אישית. אולם עקב בדיקה שמקיים היועץ המשפטי לממשלה בנושא נבצר ממשרד מבקר המדינה למסור למר נתניהו את החומר אשר שימש בסיס לאמירות הביקורת. לפיכך נמנע ממר נתניהו להגיב על הממצאים שהעלתה הביקורת. נכון ל-13.2.14 טרם קיבל היועץ המשפטי לממשלה החלטה סופית בעניין.

בנסיבות האמורות, דוח הביקורת בעניין נסיעותיו של מר בנימין נתניהו בתקופת היותו שר האוצר יפורסם במועד מאוחר יותר.

עיקרי הממצאים

נתונים מספריים על נסיעות שרים

1. מהנתונים שאסף משרד מבקר המדינה לגבי שלוש הממשלות הקודמות⁴ עלה כי ממרץ 2003 ועד יוני 2011 (להלן - התקופה הנבדקת), כיהנו 86 שרים וסגני שרים, והם נסעו 1,184 נסיעות בתפקיד לחו"ל. לפחות 28% מכלל הנסיעות היו במימון שאינו ממשלתי: 90 נסיעות (8%) מומנו בידי ממשלות זרות, ו-240 נסיעות (20%) - בידי ארגונים יהודיים, בין-לאומיים ואחרים. במרוצת התקופה הנבדקת יותר מ-150 גופים וממשלות זרות הזמינו שרים וסגני שרים לחו"ל במימוןם. לגבי 12% מהנסיעות חסרים נתונים, ולכן לא ניתן לדעת מי מימן אותן.

2. נמצא כי במהלך השנים חל גידול במספר השנתי הממוצע של נסיעות במימון שאינו ממשלתי לשר: בממשלה ה-32 (לגבי התקופה הנבדקת) היה המספר הממוצע גדול בכ-43.5% לעומת המספר בממשלה ה-30 ובכ-22.2% לעומת המספר בממשלה ה-31.⁵

3. מאפריל 2009 ועד יוני 2011, בתקופת כהונתה של הממשלה ה-32, היה מספר הנסיעות השנתי הממוצע של כלל השרים גדול בכ-60% ממספרן בממשלות הקודמות לה: בממשלות ה-30 וה-31 המספר השנתי הממוצע של כלל הנסיעות היה 122, ואילו בממשלה ה-32 (עד יוני 2011) התקיימו בממוצע 196 נסיעות בשנה. גם בנסיעות במימון שאינו ממשלתי חל גידול ניכר בממשלה ה-32, ומספרן השנתי הממוצע בפרק הזמן האמור היה כפול ממספרן בממשלות ה-30 וה-31 (גידול של 100%).

הוצאות הממשלה על נסיעות השרים

1. הוצאות שרים וסגני שרים בנסיעותיהם לחו"ל במימון ממשלתי כוללות מרכיבי הוצאה רבים, בהם עלות הטיסה, הלינה, אבטחה, ארוחות, תחבורה ותקשורת, אירוח וכיבוד והוצאות פמליית השר, והן מסתכמות בעשרות עד מאות אלפי ש"ח לנסיעה. נמצא כי לא נקבעו כללים ותקרות הוצאה למרכיבי ההוצאה השונים, והדבר עלול להביא להוצאות לא מבוקרות, ובכך לפגוע במימוש עקרון היעילות והחיסכון בשימוש בכספי הציבור.

2. ברוב הנסיעות שנעשות במימון גורם שאינו ממשלתי מממן אותו גורם רק את ההוצאות הישירות של השר כגון הוצאות הטיסה והשהייה שלו בחו"ל, ואילו ההוצאות הנוספות, כמו הוצאות אבטחה, תקשורת ותחבורה פנימית, וכן הוצאות הנלווים אליו ממומנות מתקציב המדינה. הוצאות אלו אינן מרוכזות ואינן מוצגות לגורמים הרלוונטיים לרבות לשר עצמו טרם הנסיעה.

3. אף על פי שהממשלה ה-32 קבעה במאי 2009 שיש לצמצם ב-25% את כלל הוצאות הנסיעה והשהייה בחו"ל של עובדי המגזר הציבורי, בכל אחת משנות

4. הממשלה ה-30 כיהנה בשנים 2003-2006; הממשלה ה-31 כיהנה בשנים 2006-2009; הממשלה ה-32 כיהנה בשנים 2009-2013.

5. בחישוב נתון זה הובאו בחשבון רק הנסיעות שנמצאו לגביהן נתונים.

התקציב 2009 ו-2010, הממשלה לא פעלה ברוח החלטתה זו בכל הנוגע לנסיעות של חברי הממשלה.

הטיפול בנסיעות השרים במשרדי הממשלה ושמירת המידע בנושא

1. בחינת הליכי הטיפול של משרדי הממשלה בנושא העלתה כי אין נוהל הקובע מי הגורמים או היחידות במשרד אחראים לכל אחד משלבי ההכנה של נסיעת שר או סגן שר לחו"ל.
2. בפועל אין במשרדים אחידות בדרכי הטיפול בנסיעות, לרבות הגדרת הגורמים המאשרים והגורמים המבצעים. הדבר פוגע ביעילות, ולא פחות חשוב - ביכולת לקיים הליכי פיקוח ובקרה נאותים כנדרש לפי סדרי מינהל תקין.
3. המידע הנוגע לעשרות נסיעות שרים לא רוכז ולא נשמר באופן סדור.
4. אין תקצוב נפרד לנסיעות השרים, והוצאות נסיעותיהם מתקצבות בתקציב ההוצאות של נסיעות עובדי המשרדים לחו"ל. כך שלא ניתן להציג נתונים מלאים על עלות הנסיעות לחו"ל של שרים.

הגשת בקשות לקיום נסיעות ואישורן

מימון נסיעה של שר או סגן שר לחו"ל על ידי גורם שאינו ממשלתי עלול להציבם במצב של ניגוד עניינים ולו למראית עין וליצור מחויבות בלתי ראויה שלהם למממן. כדי למנוע זאת נקבעו חוקים ותקנות בנוגע ליצירת מנגנוני בקרה ופיקוח וכן הוראות, כללים והנחיות בעניין מנגנונים אלה. להלן הפירוט בכל הנוגע לתקופה הנבדקת:

ממרץ 2003 חלות ההוראות המחייבות האלה: (א) חוק שירות הציבור (מתנות) התש"ס-1979 (להלן - חוק המתנות); והתקנות שהותקנו מכוחו, הקובעות כי עובד הציבור (בכלל זה שר וסגן שר) מנוע מלקבל מתנה הניתנת לו באשר הוא עובד ציבור, וכי שר המשפטים ימנה ועדה בראשות שופט שתהיה מוסמכת להחליט על הקניית מתנה לעובד ציבור או שחרורו מתשלום עבורה (להלן - ועדת המתנות); (ב) הכללים למניעת ניגוד עניינים של סגנים וסגני שרים שגובשו בשנת 1977 על ידי ועדה ציבורית (ועדת אשר) וקיבלו תוקף מחייב בהחלטות ממשלה. לפי הכללים שר מנוע מלקבל כל טובת הנאה זולת שכרו, ועליו לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ניגוד עניינים בין מילוי תפקידיו כשר ובין ענייניו האישיים, ולפעול בלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו, ולו למראית עין. עוד קובעים הכללים כי מבקר המדינה ימנה ועדה בראשות שופט או שופט בדימוס (להלן - הוועדה למתן היתרים) והיא תבחן בקשות של שרים לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מן הכללים; (ג) הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ממאי 2000 בנושא מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובדי ציבור (להלן - נוהל גיוס תרומות), הקובעת כי שר או סגן שר ישיב להזמנה להשתתפות באירוע שמהותו גיוס כספים לאחר היוועצות ביועץ המשפטי של משרדו.

באפריל 2008 נוסף תיקון בתקנון הממשלה ולפיו לשם קיום נסיעה לחו"ל במימון שאינו ממשלתי על השר לקבל מהיועץ המשפטי של המשרד אישור שמיומן נסיעתו אינו יוצר חשש לניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין.

בפברואר 2010 נכנס לתוקפו נוהל של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - נוהל היועמ"ש) שנועד להבהיר ולהסדיר את הליכי הטיפול בנושא. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה קבע כי נכון להחיל על סגן שר את הנורמה החלה על שרים, והמשנה למזכיר הממשלה, שהפיץ את הנוהל, הודיע כי ההנחיות, לרבות אלה הנוגעות לסגני שרים, ישולבו בתקנון הממשלה.

ניתן לחלק את התקופה שנסקרה בדוח זה לשלוש תקופות משנה על פי ההוראות שחלו בכל אחת מהן. משרד מבקר המדינה בחן את יישום הליכי הבקשה והאישור לנסיעות השרים וסגני השרים בכל אחת מהתקופות האמורות נוכח ההוראות שחלו בה:

מרץ 2003 - אפריל 2008 : על פי המידע שרוכז במשרד מבקר המדינה התקיימו בתקופה זו 662 נסיעות לחו"ל בתפקיד של שרים וסגני שרים. 174 מהנסיעות (כ-26%) התקיימו במימון שאינו ממשלתי, 25 מהן (14%) במימון ממשלות זרות.

1. נמצאו מקרים אחדים בתקופה האמורה שבהם נסיעותיהם של בני או בנות הזוג של השרים נעשו במימון שאינו ממשלתי בלי שהשרים פנו לוועדת המתנות או לגורם מוסמך אחר לקבלת היתר כנדרש.

2. 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.

3. נוהל גיוס תרומות קובע כי שר ישיב להזמנה להשתתפות באירוע שמהותו גיוס כספים לאחר היועצות ביועץ המשפטי של משרדו. נמצא כי בתקופה הנדונה נסעו שרים וסגני שרים לכ-60 נסיעות שעניינן גיוס כספים⁶, אך רק לגבי כ-10% מהן פנו השרים ליועץ המשפטי של משרדם להיועצות כנדרש בנוהל.

מאי 2008 - ינואר 2010 : בתקופה זו קיימו שרים וסגני שרים 241 נסיעות לחו"ל בתפקיד. 70 מהנסיעות (29%) מומנו על ידי גורם שאינו ממשלתי, מהן 23 נסיעות (32%) במימון ממשלות זרות.

1. לגבי כמחצית מהנסיעות במימון שאינו ממשלתי לא פנו השרים לגורמים המוסמכים על מנת לקבל את חוות דעתם קודם צאתם לנסיעה.

2. במקרים אחדים נסיעותיהם של בני או בנות הזוג של השרים נעשו במימון שאינו ממשלתי בלי שהשרים פנו לגורמים המוסמכים לקבלת אישור.

3. בתקופה זו הוגשו לוועדה למתן היתרים שלוש בקשות בלבד של שרים בענייני נסיעות לחו"ל במימון שאינו ממשלתי.

6 מספר הנסיעות למטרות גיוס כספים ותרומות אינו מוחלט מאחר שיש נסיעות שלא ניתן לזהות את מטרתן.

פברואר 2010 - אוגוסט 2011: שרים וסגני שרים נסעו בתקופה זו⁷ ל-281 נסיעות לחו"ל בתפקיד, בהן 86 (כ-30%) נסיעות במימון שאינו ממשלתי, מזה 42 (כ-49%) במימון של ממשלות זרות.

1. לגבי כ-32% (14) מהנסיעות שבמימון שאינו ממשלתי (לא כולל נסיעות במימון ממשלות זרות) שהתקיימו מאז פרסום נוהל היועמ"ש ועד יוני 2011, לא פנו השרים אל היועצים המשפטיים של משרדיהם לקבלת חוות דעת כנדרש בנוהל. אשר לנסיעות במימון ממשלות זרות, לגבי כ-86% מהן לא נעשתה פנייה לקבלת חוות דעת משפטית.
2. בתקופה זו פנה לוועדת המתנות שר אחד בלבד.
3. הוועדה למתן היתרים דנה בתקופה האמורה בשבע בקשות. נמצא שהתקיימו נסיעות שרים שלא בהתאם להחלטות הוועדה.

אישור הממשלה לנסיעות השרים

תקנון הממשלה קובע כי נסיעת שר לחו"ל בתפקיד הן במימון ממשלתי והן במימון שאינו ממשלתי תהיה באישור הממשלה, ובמקרים מיוחדים באישורו של ראש הממשלה.

1. במהלך השנים הגישו שרים לממשלות השונות מאות בקשות לאישור נסיעותיהם. לא נמצאו מקרים שבהם החליטה הממשלה שלא לאשר בקשה בעניין זה. החלטות הממשלה בנושא זה ניתנו בנוסח אחיד ללא הערות או הסתייגויות. ההחלטות התקבלו על בסיס מידע חלקי וחסר, ובלא שהתקיים דיון בתועלת שתופק מנסיעת השר עבור הממשלה כולה.
2. התקנון קובע ש"במקרים מיוחדים" רשאי השר להגיש את בקשתו לנסיעה לראש הממשלה במקום לממשלה. נמצא, כי בתקופת הכהונה של הממשלה ה-32 (ממרץ 2009 ועד יוני 2011) הפנתה מזכירות הממשלה 72 בקשות לנסיעות שרים לחו"ל (16% מכלל נסיעות השרים בתקופה זו) ישירות לראש הממשלה, בלי שהבקשה הועברה לממשלה לאישור. חלקן הועברו אל ראש הממשלה אף שלכאורה לא היו נסיבות מיוחדות או בהילות שהצדיקו את אי-העברת הבקשה לאישור הממשלה.

הבחינת הבחינה המשפטית של נסיעות השרים

בחינת זיקות השר או משרדו לארגונים מממנים

1. הועלה שנסיעות שרים במימון שאינו ממשלתי אושרו מהבחינה המשפטית בלי שנבדקו הזיקות האישיות של השר לגורם המממן או הזיקות הכלכליות והמקצועיות של המשרד לגוף שמימן את הנסיעה.
2. בבחינת חוות הדעת המשפטיות בדבר נסיעות לשם השתתפות באירועי התרמה הועלה, כי חלקן מנחות את השרים להימנע מהשתתפות בפעילות ההתרמה עצמה -

7 ככלל הנתונים שאסף משרד מבקר המדינה התייחסו לתקופה שממרץ 2003 עד יוני 2011. אולם לצורך השלמת המידע נאספו גם נתונים מעבר לתקופה זו.

למשל לשאת את הנאום שלא בסמוך לגיוס התרומות - ולהימנע מקשר ישיר עם התורמים. לעומת זאת חלק מחוות הדעת לא עסקו בנושא נוכחות השרים בעת גיוס הכספים וההתרמה.

יוער שההנחיות להפריד בין חלק האירוע שהוקצה לנאומים לבין חלק האירוע העוסק בגיוס כספים ולהימנע מקשר ישיר עם התורמים הן קשות מאוד ואולי אף בלתי אפשרית לביצוע.

בחינת "מסגרת תפקידו של השר" לצורך אישור הנסיעה

לפי נוהל היועמ"ש, בטיפול באישור נסיעת שר לחו"ל במימון שאינו ממשלתי יש לבחון אם הנסיעה קשורה לתחום אחריותו "בין... לתחום אחריותו הישיר... ובין אם בתחום עליו הופקד בתפקידו כחבר ממשלת ישראל". הבחינה נדרשת לצורך קביעת הגורם המוסמך לאשר את הנסיעה.

נמצא כי בחלק מחוות הדעת שניתנו לאחר פרסום נוהל היועמ"ש לא הייתה התייחסות לשאלה האם נסיעתו של השר קשורה לתחום אחריותו הישיר כשר או לתחום שעליו הופקד בתפקידו כחבר בממשלה. עוד נמצא כי בהיעדר מדיניות אחידה ואמות מידה אשר יבנו את שיקול הדעת המקצועי התקשו לעתים היועצים המשפטיים לסווג את הנסיעה כנדרש.

טיסות במטוסים פרטיים

נמצאו מקרים שבהם טסו שרים במטוסים הפרטיים של גורמים בחו"ל. נמצא כי אין הנחיה מחייבת לגבי השימוש של שרים במטוסים פרטיים.

נסיעות של סגני שרים

נמצא כי הנחיות נוהל היועמ"ש לגבי סגני שרים טרם שולבו בתקנון הממשלה. עוד נמצא, כי לאחר פרסום נוהל היועמ"ש התקיימו נסיעות של סגני שרים לחו"ל בלא שניתנה לגביהן חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד כנדרש בנוהל ובהנחיית המשנה למזכיר הממשלה.

אישור נסיעות על ידי ועדת האתיקה של הכנסת

שרים וסגני שרים שהם גם חברי כנסת פנו מפעם לפעם לוועדת האתיקה של הכנסת כדי לקבל את אישורה לנסיעתם במימון שאינו ממשלתי. כך יצא שהתקיימו שני מסלולי בחינה ואישור מקבילים לנסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל, בלא שהובהר היחס בין המסלולים ובאילו נסיבות יש להעדיף מסלול אחד על פני משנהו.

סיכום והמלצות

השתתפותם של שרים וסגני שרים בפעילויות במדינות העולם דרושה, בין היתר, לשם יצירה ושמירה של קשר מתמיד עם מנהיגות העולם, הסברה מדינית, יצירה והידוק של קשרים עם ארגונים בין-לאומיים ושמירה וחיזוק של הקשרים עם ארגונים יהודיים ועם תפוצות העם היהודי. עם זאת, נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל בכלל ואלה הממומנות על ידי גורמים שאינם ממשלתיים בפרט, מחייבות תשומת לב מיוחדת והקפדה על סדרי מינהל תקין ועל נורמות ציבוריות ראויות.

בשנים האחרונות גדל בשיעור ניכר היקף נסיעות השרים וסגני השרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, וכן היקף הנסיעות הכולל. היקף הנסיעות ומאפייניהן מחייבים הסדרה מקיפה של הליכי אישור הנסיעות, הקפדה על מילוי הוראות ובקרה ופיקוח על כל ההיבטים הנוגעים לנושא זה.

בתחילת 2010 קבע משרד המשפטים נוהל העוסק בהליכי אישור של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי. הביקורת העלתה כי נוהל זה 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. יצוין כי הצורך בחידוד הנוהל חזר והועלה גם בתשובות השרים למבקר המדינה.

הממצא כי חלק ניכר מהנסיעות לא נבחנו כלל מהבחינה המשפטית מחייב שינוי מידי בהתנהלות השרים והסגנים בטרם נסיעתם לחו"ל: על השרים וסגני השרים להקפיד ולקיים את הדרישה היסודית שכל נסיעה במימון של גורם שאינו ממשלתי תיבחן על ידי גורם משפטי מוסמך. בחינת הנסיעה חייבת להיעשות באופן יסודי ועל סמך מידע מקיף שימסרו השרים. באופן זה יהיה אפשר להנהיג מדיניות בחינה ואישור אחידה. יודגש כי הבחינה המשפטית אינה גורעת מאחריותם האישית של השרים וסגני השרים ומחובתם להימנע ככל הניתן ממצב של ניגוד עניינים או ממראית עין של מצב כזה.

ממצאיו של דוח זה מלמדים על הצורך בתיקון ובהסדרה של שורת נושאים. להלן פירוט עיקרי ההמלצות בשלושה מישורים:

משרדי הממשלה

1. על החשב"ל שבמשרד האוצר לקבוע בנוהל מחייב את תהליכי הטיפול של המשרד הממשלתי לגבי נסיעות שרים וסגני שרים.
2. על משרדי הממשלה להקפיד על תיעוד תהליך הטיפול והאישור של כל נסיעה.
3. ראוי כי החשב"ל יקבע כללים ותקרות למרכיבי ההוצאה השונים מתקציב המדינה (טיסות, לינה וכד') בנסיעות של השרים ופמליותיהם לחו"ל.

הממשלה והשרים

1. על השרים וסגני השרים להקפיד במילוי הוראות נוהל היועץ המשפטי לממשלה ולוודא כי מתקיימות הבדיקות וניתנים האישורים המשפטיים הנדרשים לגבי כל

נסיעה. בתוך שכך על השרים להקפיד על גילוי מלא ומפורט של כלל הנתונים הקשור בנסיעה.

2. קודם שהממשלה מאשרת נסיעה עליה לדרוש ולקבל מידע מפורט אשר למטרת הנסיעה, הגורם המממן וההוצאות הכוללות הכרוכות במימושה, כדי שאישורה לא יהיה טכני אלא יעשה על בסיס מלוא המידע הנדרש.

3. ראוי כי מזכירות הממשלה תשלב את הנחיות נוהל היועמ"ש לגבי סגני שרים בתקנון הממשלה.

4. על מזכירות הממשלה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, להבהיר לשרים ולסגני השרים בתקנון את ההבחנה שבין נסיעה פרטית לבין נסיעה בתפקיד.

היועץ המשפטי לממשלה

על היועץ המשפטי לממשלה לפעול כדלקמן:

1. לקבוע הנחיות מיוחדות לעניין נסיעות שרים וסגני שרים הממומנות על ידי קרן היסוד, קק"ל והבונדס.

2. להבהיר את ההנחיות לעניין השתתפות שרים וסגני שרים באירועי התרמה וגיוס כספים.

3. לחדד ולהבהיר את המונח "נסיעה במסגרת התפקיד" של שר ולקבוע מדיניות אחידה ואמות מידה להבניית שיקול הדעת של היועצים המשפטיים במשרדים לקביעת סוג הנסיעה.

4. להסדיר בנוהל היועמ"ש את נסיעות השרים וסגני השרים הנעשות בתקופת בחירות בכובעם כאישים פוליטיים.

5. להסדיר באופן מורחב ומפורט את הכללים לנסיעת בני זוג של שרים.

6. לקבוע כללים ברורים לעניין נסיעותיהם של שרים במטוסים פרטיים.

7. לקבוע בתיאום עם היועץ המשפטי לכנסת הסדרים שימנעו בחינה כפולה של נסיעת שר או סגן שר הן על ידי משרדו והן על ידי ועדת האתיקה של הכנסת.

8. להחיל את הכללים והתקרות שיקבע החשב"ל למרכיבי ההוצאה השונים (טיסות, לינה וכד') בנסיעות של השרים ופמליותיהם לחו"ל גם על נסיעות במימון שאינו ממשלתי.

נוסף על מכלול המלצות האמורות סבור משרד מבקר המדינה כי על הממשלה לקיים בחינה כוללת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע למדיניות האישור של נסיעות שרים וסגני שרים במימון שאינו ממשלתי. בחינה זו ראוי שתיעשה לאור העיקרון שבא לביטוי בהחלטות שקיבלה בשנים האחרונות הוועדה למתן היתרים, ולפיו כאשר נודעת חשיבות להשתתפותו של שר או סגן שר באירוע בין-לאומי לקידום שמה ומעמדה של מדינת ישראל, ראוי שמממן הנסיעה לא יעשה על ידי גורם שאינו ממשלתי. היסוד לעמדה זו הוא הצורך לשמור על טוהר מידות, ניקיון כפיים ואתיקה ציבורית בפעילותם של שרים וסגני שרים למנוע אפשרות למחויבות כלשהי כלפי הגורמים המממנים לרבות למראית עין.

דוח זה מצביע על כך שהמנגנונים הממשלתיים המטפלים בנושא ניגוד העניינים בכלל ובהקשר של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי בפרט, לוקים בחולשה טבועה. בהקשר זה, תפקידיו של מבקר המדינה כגורם חיצוני לממשלה - הבדק את מילוי הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים ומחווה את דעתו לפני הוועדה הבלתי תלויה למתן היתרים, וכן תפקידיו וסמכויותיו בתחום הביקורת בכלל וביקורת מימון מפלגות ובחירות מקדימות בפרט ובירור תלונות הציבור - הם בבחינת יתרון המבטיח חוזק מבני שראוי לשמרו ולקדמו.



מבוא

שרי ממשלה וסגני שרים נוסעים מפעם לפעם לחו"ל מתוקף תפקידם בממשלה ולצורך קידום ענייני המשרד שבראשו הם עומדים (להלן - נסיעות בתפקיד)⁸. הנסיעות בתפקיד הן חלק מהעשייה הציבורית, ובמסגרתן מקיימים השרים וסגני השרים פגישות עבודה והרצאות, נושאים נאומים באירועי התרמה ומשתתפים בתערוכות, בכנסים ובספורים מקצועיים.

הנסיעות נועדו בין היתר לטיפול יחסי החוץ של ישראל; לשמירה על קשרים בינה ובין בעלי תפקידים במדינות אחרות; להסברה מדינית ולשמירה על דימויה ומעמדה של ישראל ולהעלאת קרנה בעיניהם של מדינות וגופים שונים בעולם; לקידום וטיפול של קשריה הכלכליים עם מדינות אחרות ולהגברת שיתוף הפעולה הכלכלי עמן; ולהידוק הקשרים בינה לקהילות היהודיות בתפוצות.

נסיעה בתפקיד כרוכה בהוצאות, והעיקריות שבהן: הוצאות טיסה, לינה ואכסחיה⁹ והוצאות בגין מלווים¹⁰. יש שהנסיעות הממומנות במלואן מתקציב המדינה באמצעות המשרדים הרלוונטיים (להלן - נסיעות במימון ממשלתי); ויש שהן ממומנות - במלואן או בחלקן - על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים כמו מדינות אחרות, גופים בין-לאומיים, ארגונים יהודיים בתפוצות וגופים עסקיים (להלן - נסיעות במימון שאינו ממשלתי).

בשנת 2001 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא נסיעות שרים לחו"ל¹¹, ובשנת 2009 פרסם דוח בנושא "משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריד". ממצאי דוחות אלה עסקו בעיקר בהוצאות השרים ופמליותיהם. במאי 2011, בעקבות בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, החל משרד מבקר המדינה לקיים בדיקה בנושא נסיעות לחו"ל של שרים וסגני שרים. מבקר המדינה הודיע בישיבת הוועדה כי "הבדיקה תיסוב על כלל ההיבטים הנוגעים לעניין, לרבות הליכי הבקשה והאישור של נסיעותיהם של שרים וסגני שרים שכהנו בממשלות האחרונות ובסוגיית מימון הנסיעות לחוץ לארץ של שרים וסגני שרים ושהותם שם, על ידי גורמים פרטיים; זאת, בהתאם להוראות הדין החלות על נושאים אלה".

בחודשים מאי-אוקטובר 2011 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים להליכי בקשה ואישור של נסיעות בתפקיד של שרים וסגני שרים לחו"ל ולהליכי אישורן. מרבית הבדיקה עסקה

- | | |
|----|---|
| 8 | הנסיעות בתפקיד מובחנות מנסיעותיהם הפרטיות של השרים וסגני השרים. |
| 9 | ככלל נסיעה בתפקיד של שר נעשית בליווי מאבטחים. |
| 10 | במרבית הנסיעות בתפקיד נלווים לשר גם עוזרים, יועצים ועובדים משרדו. |
| 11 | מבקר המדינה, דוח שנתי 2011 ב' (2001), בפרק "נסיעות שרים ופמליותיהם", עמ' 207. |

בנסיעות במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי), וחלקה עסק בהיבטים הקשורים בנסיעות במימון ממשלתי. הבדיקה נעשתה לגבי השנים 2003-2011, שבהן כיהנו הממשלות ה-30, ה-31 וה-32.¹²

לצורך הבדיקה נאסף וריכוז מידע בדבר כ-1,200 נסיעות בתפקיד, בהן כ-330 נסיעות במימון שאינו ממשלתי. הביקורת בוצעה במזכירות הממשלה ובכל משרדי הממשלה. בירורי השלמה נעשו בוועדה למתן היתרים הפועלת ליד מבקר המדינה לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים; בוועדת המתנות לעניין ביצוע חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979; ובע"מ. - סוכנות הנסיעות הפנים-ממשלתית.¹³

להשלמת הנתונים על אודות הנסיעות לחו"ל שלח מבקר המדינה שאלון לכ-80 שרים וסגני שרים שכינה בממשלות ישראל מאז 2003 על מנת שישלימו את הנתונים החסרים ויאשרו את הנתונים שהיו בידי משרד מבקר המדינה. הביקורת מבוססת אפוא גם על המידע שמסרו השרים וסגני השרים.

נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל בתקופת היותו שר האוצר: בחודשים מאי 2011 - מאי 2012 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה נוספת בקשר להיבטים הנוגעים למימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל עת כיהן בתפקיד שר האוצר. הבדיקה עסקה בעיקר בנסיעות במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי) שלו ו/או של בני משפחה שהצטרפו לנסיעותיו. משרד מבקר המדינה בדק 16 נסיעות שנסע מר נתניהו בתקופת היותו שר האוצר.

משרד מבקר המדינה פנה לבא כוחו של מר נתניהו על מנת לאמת את הנתונים שהיו בידי משרד מבקר המדינה ולהשלים נתונים חסרים. פניה דומה נעשתה לשרים שנסיעותיהם נבדקו בדוח זה. נוסף על כך נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מר נתניהו ועם בא כוחו. בפגישות התבקש מר נתניהו להשלים מידע חסר ולהבהיר נושאים שונים.

ב-27.12.12 נמסרה למר נתניהו טיוטת הדוח שבה פורטו ממצאי הביקורת בנושאים הנוגעים אליו אישית. אולם עקב בדיקה שמקיים היועץ המשפטי לממשלה בנושא נבצר ממשרד מבקר המדינה למסור למר נתניהו את החומר אשר שימש בסיס לאמירות הביקורת. לפיכך נמנע ממר נתניהו להגיב על הממצאים שהעלתה הביקורת. נכון ל-13.2.14 טרם קיבל היועץ המשפטי לממשלה החלטה סופית בעניין.

בנסיבות האמורות, דוח הביקורת בעניין נסיעותיו של מר בנימין נתניהו בתקופת היותו שר האוצר יפורסם במועד מאוחר יותר.

הבסיס הנורמטיבי

ביסוד קיומו ופועלתו של השירות הציבורי עומד אמון הציבור, שהוא בבחינת משענת לרשויות הציבור ומאפשר להן למלא את תפקידן. "איש ציבור הוא נאמן הציבור; לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס של הציבור... אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות

12 הממשלה ה-30 כיהנה בשנים 2003-2006; הממשלה ה-31 כיהנה בשנים 2006-2009; הממשלה ה-32 כיהנה בשנים 2009-2013.

13 פועלת מתחילת 2008 ומטרתה לספק כרטיסי טיסה ושירותי קרקע לעובדי המדינה בנסיעותיהם בתפקיד לחו"ל תוך התייעלות וחסכון בעלויות, וזאת באמצעות ניהול מרוכז המקנה יתרונות לגודל. הסוכנות היא חברה בת של ענבל - חברה לביטוח בע"מ, חברה בבעלות מלאה של הממשלה המספקת שירותי ביטוח ושירותים פיננסיים עבור הממשלה והגופים שבשליטתה.

השלטונית ושל המדינה... [ויש] לשמר ולחזק את תחושת הציבור כי משרתיו אינם אדוניו, וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון כפיים"¹⁴.

כדי לשמור על האינטרס של הציבור בכללותו ולשם שמירה על חובת הנאמנות, הוטלו על עובד הציבור מערכות שונות של דינים הנוגעים להפעלת שיקול דעתו, ושומה עליו לנהוג בכל עת באמינות, ביושר, בהגינות וללא משוא פנים ולהימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים.

ניגוד עניינים הוא מצב שבו אינטרס מסוים של נושא תפקיד אם כאדם פרטי ואם כנושא תפקיד אחר, מתנגד עם אינטרס הקשור בסמכותו, במעמדו ובתפקידו הציבורי, באופן שעלול להטות את שיקול דעתו לגבי עניינים הקשורים בתפקידו. אם נמצא נושא התפקיד במצב המעורר חשש לניגוד עניינים, עליו לדווח על כך לגורמים המתאימים ולפעול לפי הנחייתם, ללא צורך שיוכח ניגוד עניינים בפועל.

מעמד הרם של שרים וסגני שרים והצורך להבטיח את אמון הציבור במערכות הממשלה מחייבים אותם לפעול לפי אמות מידה אתיות, על יסוד שיקולים ענייניים, ביושר, בסבירות ובהגינות ולהימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים, לרבות חשש ואף מראית עין של מצב כזה¹⁵.

מימון של נסיעת שר או סגן שר לחו"ל על ידי גורם שאינו ממשלתי עלול להציבם במצב של ניגוד עניינים ולו למראית עין וליצור מחויבות בלתי ראויה שלהם לממון. מצבים מעין אלה עלולים להשפיע על שיקול דעתם תוך פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין, ולמצער לעורר חשש כי יש השפעה כזו, והדבר עלול לפגוע באמון הציבור. כדי למנוע מצבים כגון אלה נקבעו במשך השנים חוקים ותקנות ליצירת מנגנוני בקרה ופיקוח, וכן הוראות, כללים והנחיות בעניין מנגנונים אלה כמפורט להלן. יצוין כי הביקורת נעשתה על פי הנורמות שחלו בתקופות הנבדקות.

חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979

בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן - חוק המתנות), מוגדר עובד ציבור כמי שנושא משרה או תפקיד מטעם המדינה. בשל כך שרים וסגני שרים הם עובדי ציבור לעניין חוק זה. מתנה מוגדרת בחוק המתנות כ"הקניית נכס שלא בתמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה". החוק האמור קובע כי "ניתנה לעובד הציבור כאשר הוא עובד הציבור מתנה - בין בישראל ובין בחוץ לארץ, 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 לקנין המדינה; ובמתנה שאין בה קנין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה". אם קיבל עובד ציבור מתנה שהחוק חל עליה, הוא חייב להודיע על כך לגורמים שהוסמכו לעניין זה, בדרך שנקבעה בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 (להלן - תקנות המתנות). הפרה ביודעין של חובת הדיווח היא עברה פלילית.

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. בג"ץ תיאר את מטרתו של חוק המתנות בפסק דין שנתן בשנת 1994¹⁶: "תכליתו של חוק המתנות היא להבטיח טוהר מידות בשירות הציבור. הוא נועד לחזק את אמון הציבור ברשויות השלטון. הוא מכוון למנוע תחושה בציבור שעובד הציבור מקבל את שאינו 'מגיע לו'. הוא בא להקדים תרופה למכה ולשלוש

14 בג"ץ 7074/93, סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749.
15 דוח הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה, אפריל 2008.
16 בג"ץ 7074/93, סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, ראו אזכור לעיל.

רינונים כי המתנה נועדה להשפיע על שיקול דעתו של עובד הציבור, ושהיא באה לא רק באשר הוא עובד ציבור אלא בעד פעולה הקשורה בתפקידו. ביסוד חוק המתנות מונח הרצון לקבוע כללי התנהגות של עובדי ציבור, שהם רחבים יותר מאלה המכוסים על-ידי עבירת השוחד או הפרת האמונים.

לפי תקנות המתנות ימנה שר המשפטים ועדה של שלושה חברים בראשות שופט (להלן - ועדת המתנות) והיא תהיה מוסמכת להחליט על הקניית מתנה לעובד הציבור או שחרורו מתשלום שווייה אם ראתה שאין בקבלתה משום פגיעה בטוהר המידות. לפי התקנות, 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.

נסיעה של שר או סגן שר או של בני משפחתם לחו"ל במימון שאינו ממשלתי עלולה בניסיונות מסוימות להיחשב קבלת מתנה או טובת הנאה¹⁷, ולכן בניסיונות שונות תידרש פנייה של שרים או סגני שרים לוועדת המתנות לקבלת היתר לנסיעה במימון שאינו ממשלתי.

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, וחוק המפלגות, התשנ"ב-1992

בצד האיסור הכללי המעוגן בחוק המתנות, ולפיו שרים וסגני שרים אינם רשאים לקבל מתנה באשר הם עובדי ציבור, יש דינים מיוחדים לגבי בחירות ומימון מפלגות המאפשרים, בניסיונות מסוימות, קבלת נכסים, שירותים או טובות הנאה שהיו אסורים אלמלא דינים אלה. חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, והנחיות מבקר המדינה לפי חוק זה (להלן - דיני מימון מפלגות) מסדירים בין השאר את קבלת התרומות על ידי המפלגות. החוק קובע מהי תרומה מותרת ומהי תרומה אסורה וקובע הגבלות לעניין סכום התרומה, זהות התורם, ייעוד התרומה ועוד. כמו כן קובע החוק את אופן המימון הציבורי של ההוצאות המיוחדות של סיעה או של מועמדים בתקופת הבחירות או לקראת הבחירות לכנסת וכן את אופן מימון של הוצאות בתקופות של פעילות שוטפת.

חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, התקנות שהותקנו על פיו והנחיות מבקר המדינה שנקבעו לפיו מסדירים את מימון מערכת הבחירות של מועמדים בבחירות מקדימות (פריימריז) (להלן - דיני בחירות מקדימות). החוק מפרט, בין היתר, עקרונות בעניין קבלת תרומות ומימון הוצאות של מועמדים בבחירות מקדימות שהם נבחר ציבור, תוך הבחנה לגבי סכומי התרומות וההוצאות בהתאם לתפקידים שעליהם מתמודדים המועמדים.

שרים וסגני שרים שייכים בדרך כלל למפלגות ועוסקים בפעילות פוליטית במהלך כהונתם וכן בפעילות כמועמדים בבחירות מקדימות ובבחירות עתידיות. במהלך עיסוקם זה הם עשויים לנסוע לחו"ל, במימון של גורמים שונים. דיני מימון מפלגות ודיני בחירות מקדימות קובעים היתרים ומגבלות שעשויים להיות רלוונטיים לשרים ולסגני השרים גם לעניין קבלת מימון לנסיעות לחו"ל. יצוין שדוח זה אינו עוסק בהיבטים של מימון מפלגות או בנושא גיוס תרומות לבחירות ולבחירות מקדימות.

17 החלטת ועדת האתיקה של הכנסת מ-12.2.02.

הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

בשנת 1977 החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית שתעסוק בסוגיית מניעת ניגוד עניינים בפעילותם של שרים וסגני שרים. בכתב המינוי של הוועדה, שבראשה עמד כב' השופט שלמה אשר ז"ל (להלן - ועדת אשר), נקבע בין היתר כי היא "תמליץ על כללים למניעת ניגוד עניינים העלול להתעורר בין כהונתם של שרים וסגני שרים ופעילותם בתפקידיהם הממלכתיים לבין זיקתם - במשרת או בעקיפין - לעסק, לרכוש, למקצוע או לעיסוק או תפקיד כלשהם, בין למטרת רווחים ובין שלא למטרת רווחים".

ועדת אשר המליצה על כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן - הכללים למניעת ניגוד עניינים או הכללים), ואלה קיבלו תוקף מחייב בהחלטת ממשלה מיוני 1980 ותוקנו במשך השנים מכוח החלטות ממשלה נוספות - האחרונה בהן מנובמבר 2002.

לפי הכללים, שר (לרבות סגן שר) ינהג במסגרת מילוי תפקידיו בלא משוא פנים ובהגינות כלפי הכול ובלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין; מחובתו לנהל את ענייניו באופן שלא ייווצר ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר ובין ענייניו האישיים. כמו כן, שר לא יקבל שכר או טובת הנאה זולת שכרו שמשלמת לו המדינה.

בכללים נקבע שמבקר המדינה ימנה ועדה של שלושה חברים בראשות שופט או שופט בדימוס (להלן - הוועדה למתן היתרים), והיא תבחן בקשות של שרים לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מהכללים. הוועדה רשאית לסרב לבקשות, לתת היתר או לתת היתר בתנאים מסוימים, אם הדבר נראה לה מוצדק בנסיבות העניין ותקין מהבחינה הציבורית (על היחס בין ועדה זו לוועדת המתנות ראו להלן). 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 ביכולתם לבקש מהוועדה היתר אישי לאי-קיום כלל מכללים אלה.

מימון נסיעת שר או סגן שר לחו"ל על ידי גורם שאינו ממשלתי באופן מלא או חלקי עשוי להיחשב טובת הנאה או להביא למצב של ניגוד עניינים, ולכן תיתכן פנייה של שר או סגן שר לוועדה למתן היתרים כדי שתחליט אם לתת לו היתר לנסיעה.

התקנון לעבודת הממשלה

התקנון לעבודת הממשלה (להלן - תקנון 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. בין היתר מחייב התקנון את השרים לקבל את אישור הממשלה לנסיעותיהם בתפקיד לחו"ל, ולחלופין במקרים מיוחדים לקבל את אישור ראש הממשלה לנסיעה.

באפריל 2008 החליטה הממשלה ה-31 להוסיף לתקנון הממשלה הנחיות בעניין נסיעות במימון גורם שאינו ממשלתי. בהחלטה נאמר כי "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 וסגני שרים". אשר על כן נקבע כי נוסף על אישור הממשלה, יידרש אישור של היועץ המשפטי של המשרד כי מימון נסיעתו של השר על ידי גורם שאינו ממשלתי אינו חשש לניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין. תקנון הממשלה ה-32 כלל את הסעיף המתוקן.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובדי ציבור

שרים מוזמנים על ידי גורמים שונים להשתתף באירועים של גיוס כספים וגיוס תרומות בחו"ל, שמרביתם מתקיימים למען מטרות 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 2000 בנושא "מתן חסויות וגיוס תרומות בידי עובדי ציבור" (להלן - נוהל גיוס תרומות) מגדירה שרים כעובדי ציבור וקובעת שהשתתפותם כאורחים באירוע של גיוס תרומות וכספים היא בגדר מתן חסות לאירוע¹⁸.

לפי נוהל גיוס תרומות, השתתפות באירועי התרמה וגיוס כספים קושרת את השר, למצער למראית עין, אל הגוף המתרים, אל מטרותיו ואל פעילותו. נוהל גיוס תרומות קובע כי כדי למנוע את האפשרות שהשר ייצא במצב של ניגוד עניינים או חשש למצב כזה, יש לנקוט זהירות והקפדה מיוחדת כאשר מדובר בגיוס כספים או איסוף תרומות. לפי הנוהל שר ישיב להזמנה להשתתפות באירוע שמהותו גיוס כספים לאחר היועצות ביועץ המשפטי של משרדו. הנוהל מפרט "תנאי סף" שיש לבחון ושיקולים נוספים שיש לשקול על מנת להבטיח שהשר לא ייצא במצב של ניגוד עניינים. לדוגמה, יש לתת את הדעת למצב שבו השר עצמו או משרדו נמצאים בקשרים בעלי אופי כלכלי-עסקי עם הגורם המזמין, המספק שירותים למשרד שעליו ממונה השר.

הטיפול בנסיעות לחו"ל במימון שאינו ממשלתי

בינואר 2010 פנה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) דאז, עו"ד מלכיאל בלס (להלן - המשנה ליועמ"ש), אל היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה וציין כי "הסוגיה של נסיעות שרים וסגני שרים לחוץ לארץ במימון גורם זר [שאינו ממשלתי] מוסדרת במספר הוראות נורמטיביות. לאחרונה עלו שאלות לעניין היחס שבין הוראות אלה ועל כן ביקשנו להבהיר ולהסדיר את נוהל הטיפול הראוי בסוגיה" (להלן - נוהל היועמ"ש).

לפי נוהל היועמ"ש, הזמנה לנסיעה במימון שאינו ממשלתי הנעשית במסגרת תפקידו של שר או של סגן שר, בין אם היא קשורה לתחום אחריותו הישיר ובין אם קשורה לתחום שעליו הופקד כחבר ממשלה, תיבחן על ידי היועץ המשפטי למשרד הרלוונטי, ואין צורך בפנייה לוועדה למתן היתרים או לוועדת המתנות.

אולם במקרים שבהם יקבע היועץ המשפטי למשרד הרלוונטי כי הזמנה לנסיעה במימון שאינו ממשלתי אינה קשורה לתחום אחריותו לא כשר ולא כחבר ממשלה, תועבר הבקשה לאישור ועדת המתנות או הוועדה למתן היתרים: לוועדת המתנות תועבר הבקשה כאשר הקשר עם הגורם המממן נובע מהיות השר או סגן השר עובד ציבור, ולא ניתנת תמורה כגון הרצאה. לוועדה למתן היתרים תועבר הבקשה באחד מהמקרים האלה: (1) כאשר הנסיעה אינה קשורה לתחום אחריותו כשר, כחבר ממשלה או כסגן שר, אך מימונה מוצע לו כאשר הוא עובד ציבור והוא נותן תמורה בעבור המימון. (2) כאשר מדובר בנסיעה שאינה נעשית כאשר השר או סגן השר הוא עובד ציבור¹⁹.

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

19 במקרה זה אין משמעות לעניין מתן תמורה, שכן חוק המתנות אינו חל על מי שאינו עובד ציבור.

לעניין רכיב התמורה קובע הנוהל שאין לראות בעצם היות השר או סגן השר אורח כבוד באירוע, אף אם הוא נושא דברים, משום מתן תמורה, אלא יש לבחון את רכיב התמורה. אינדיקציה אפשרית לקיום תמורה היא הצורך בפעולות הכנה ועבודה מטעם השר.

אשר להצטרפות בני זוג לנסיעות קובע הנוהל כי ככלל מימון נסיעתם ייעשה באופן פרטי על ידי השר או סגן שר או בני זוגם ולא על ידי הגוף המממן את הנסיעה, למעט מקרים שבהם הצטרפותם נדרשת על פי כללי הפרוטוקול או הטקס. הנוהל מציין כי כיוון שכך, "הצטרפות בן/בת זוג לנסיעת שר/סגן שר במימון שאינו ממשלתי תתכן רק בכפוף לאישור הגורם המוסמך לאשר זאת, אשר ייקבע על ידי בחינת רכיב 'התמורה' שניתן על ידי בן/בת הזוג". לפיכך, אם בני הזוג של השרים או של סגני השרים נותנים תמורה בעד הנסיעה, הגורם המוסמך לאשר זאת הוא הוועדה למתן היתרים, ואם לא ניתנת תמורה - הגורם המוסמך הוא ועדת המתנות.

בפברואר 2010 שלח המשנה ליועמ"ש אל מזכיר הממשלה נוסח מעודכן של הנוהל²⁰ וציין כי "נכון יותר להחיל על סגן שר את הנורמה החלה על שרים" (הרחבה בנושא סגני שרים ראו להלן).

באוקטובר 2013 מסר היועץ המשפטי לממשלה בתשובתו למבקר המדינה, כי בעקבות ממציא הביקורת הוא החליט לפעול להסדרת נושא "נסיעות שרים וסגני שרים במימון שאינו ממשלתי" בדרך של פרסום הנחיה רשמית שתעדיכן את נוהל היועמ"ש. ההנחיה צפויה למפות את הליכי הטיפול המחייבים בבקשות לאישור נסיעות לחו"ל במימון חיצוני, היא תכלול הבהרות והדגשים ותביא להנהגתה של מדיניות אחידה ועקבית בתחום (להלן - ההנחיה המתגבשת).

כללי האתיקה לחברי הכנסת

מפעם לפעם פנו שרים וסגני שרים, בהיותם חברי כנסת, לוועדת האתיקה של הכנסת (להלן - ועדת האתיקה) כדי לקבל את אישורה לנסיעתם. כללי האתיקה לחברי הכנסת²¹ אוסרים על חברי כנסת לקבל "בין במישרין ובין בעקיפין, הנאה חומרית בעד מעשה שנעשה, בכנסת או מחוץ לה, בתפקידו או במעמדו כחבר כנסת". בהחלטתה מפברואר 2002 ציינה ועדת האתיקה כי מימון נסיעות לחו"ל לחבר כנסת יכול להיחשב טובת הנאה חומרית, ולפיכך קבעה הנחיות וכללים לנסיעות לחו"ל לפי סוג הנסיעה²². יצוין שאישורי ועדת האתיקה לנסיעות חברי הכנסת לחו"ל לפי החלטה זו נוגעים רק "לפן האתי של הנסיעה הממומנת על ידי גורמים מחוץ לכנסת".

כללי אתיקה לחברי ממשלה

ביולי 2006 מינה ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט, לפי החלטת הממשלה, ועדה לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר. באפריל 2008 הגישה הוועדה לראש הממשלה דאז דוח ובו הצעה לכללי אתיקה לחברי הממשלה. בדוח הוצע להקים ועדת אתיקה שתעסוק בענייני אתיקה של חברי הממשלה, והומלץ כי נסיעה בתפקיד

20 הנוהל גובש לאחר שמבקר המדינה הצביע לפני היועץ המשפטי לממשלה על קשיים בעניין זה שעלו במסגרת טיפולו ביישום הכללים למניעת ניגוד עניינים.

21 כללי האתיקה לחברי הכנסת מתפרסמים בחוברת תקנון הכנסת.

22 סוגי נסיעות לחו"ל (בתפקיד) של חברי כנסת: הצטרפות לנסיעות שרים, שליחות מטעם ה"בונדס" בארה"ב, השתתפות במשלחות מטעם הכנסת, נסיעות לחו"ל שלא במסגרת משלחות מטעם הכנסת (בהזמנת מדינה זרה ובמימונה, בהזמנת אגודת ירידות בין ישראל למדינה זרה, בהזמנת מוסד או גוף ציבורי ישראלי ובמימונו, בהזמנת גוף עסקי ישראלי), השתתפות בספורים לימודיים, בסמינרים, בכנסים בין-לאומיים ובהשתלמויות ונסיעות לצורך מתן הרצאות.

של חבר הממשלה במימון שאינו ממשלתי תהיה טענה אישור של הוועדה שתוקם, "שתבחן אם אין במימון כאמור ניגוד עניינים או יצירת מחויבות בלתי ראויה". באוגוסט 2011 הגישה לממשלה ועדת שרים בראשות השר דאז מר יעקב נאמן הצעה לכללי האתיקה.

בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת שהתקיים בנובמבר 2013, הודיע נציג משרד המשפטים כי מתקיימת עבודת מטה לגיבוש המלצות בעניין זה. עד דצמבר 2013 לא אימצה הממשלה את המלצות הוועדות בעניינים אלה ואין להן תוקף מחייב.

הטיפול בנסיעות השרים במשרדי הממשלה ושמירת המידע בנושא

1. החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) קבע בהוראות התכ"ם²³ ונציב שירות המדינה קבע בהוראות התקשי"ר²⁴ הנחיות מפורטות בנוגע להליכי הטיפול והתיעוד של נסיעות בתפקיד של עובדי מדינה לחו"ל. ההנחיות עוסקות בתהליך האישור של הנסיעה על שלביו השונים, הזמנת הטיסות, שילוב חופשות פרטיות בנסיעות הללו ועוד.

יצוין כי הוראות אלה אינן חלות על שרים וסגני שרים ולגביהם לא גובשו הוראות דומות. כאמור, לפי הדין, השרים וסגני השרים אינם נחשבים "עובדי ציבור" לכל דבר ועניין, אלא ייחשבו כאלה רק לעניין דינים ספציפיים שהוחלו עליהם במפורש.

ארגון נסיעה של שר או של סגן שר לחו"ל כרוך בין היתר בקביעת יעדי הנסיעה, תיאום עם הגורמים המארחים וגביש תכנית הביקור. כמו כן, התהליך כולל הזמנה של כרטיסי טיסה, מקומות לינה וכלי רכב; תיאום סדרי ההסעה והאבטחה, הסדרת אמצעי התקשורת ותיאום עם משרד החוץ.

הביקורת העלתה שאין נוהל הקובע מי הגורמים או היחידות במשרד הממשלתי האחראים לכל אחת מהפעולות האמורות. עוד הועלה כי בפועל אין אחידות בעניין זה:

במשרדים מסוימים התהליך כולו נעשה בלשכת השר על ידי עוזריו, ואילו במשרדים אחרים עוסקים בתהליך גורמים נוספים, כמו מתאם נסיעות, היחידה לקשרי חוץ והחשבות. גם פעולות טכניות כמו הזמנת כרטיסי טיסה ומקומות לינה מבוצעות במשרדים השונים על ידי יחידות שונות. לדוגמה, יש משרדים שבהם ההזמנות מבוצעות על ידי מתאם הנסיעות ובמשרדים אחרים על ידי חשבות המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דרכי הטיפול השונות בנושא במשרדי הממשלה מעידות על היעדר תהליך מובנה הקובע את סדרי הטיפול ושלביו, לרבות הגדרת הגורמים המאשרים והגורמים המבצעים. מצב זה פוגע ביעילות, וחשוב לא פחות - ביכולת לקיים פיקוח ובקרה נאותים כנדרש לפי סדרי מינהל תקין.

23 תקנות כספים ומשק.

24 תקנון שירות המדינה והוראת נציב שירות המדינה.

בתשובתו של היועץ המשפטי לממשלה למבקר המדינה מאוקטובר 2013 נמסר כי "ראוי שהטיפול של משרדי הממשלה השונים בנושא נסיעות שרים לחו"ל יבוצע בהתאם לנוהל סדור - בין ממשלתי ובין פנים-משרדי - אשר יבהיר את חלוקת הסמכויות באשר לשלבי הטיפול השונים בהכנת הנסיעה ואישורה".

נציבות שרות המדינה מסרה בתשובה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013: "אנו רואים לנכון לקיים דיון עם הגורמים הרלוונטיים בממשלה לצורך קביעת כללים אחידים... לכלל משרדי הממשלה ולהכין נוהל עבודה מפורט בהתאם לכללי המינהל התקין".

2. המסמכים במשרדי הממשלה הם עדות לפעילויות השונות המתקיימות במשרדים, ויש להם היבטים מינהליים, כספיים ומשפטיים. הוראות הדין וכללי מינהל תקין מחייבים את משרדי הממשלה לנהל ולשמור רשומות נייר ורשומות אלקטרוניות באופן סדור ושיטתי.

במהלך הביקורת, שנעשתה בכ-30 משרדי ממשלה, התברר כי מידע הנוגע לעשרות נסיעות שרים לא רוכז ולא נשמר באופן סדור ושיטתי. מסמכים ומידע בקשר לנסיעה מסוימת נמצאו במקרים רבים מפוזרים בתיקי כמה יחידות של המשרד או שלא נמצאו כלל. חלק מהמידע שהיה במחשבים לא נשמר (מדובר בהודעות דואר אלקטרוני, בכרטיסי טיסה אלקטרוניים וכד').

התיעוד הלא מסודר והחסר במשרדי הממשלה פוגע בהליכי הביצוע ומונע מעקב ובקרה. יש מקום אפוא כי ייקבעו סדרי התיעוד והריכוז של המידע הנוגע לכל נסיעה.

בתשובת משרד ראש הממשלה למבקר המדינה מנובמבר 2013 נמסר ש"משנת 2012 (לאחר התקופה שבה בוצעה הביקורת) מפעיל האגף [הכספים] מערכת ייעודית לסריקה ושמירה של כל החומר באופן ממוחשב".

3. חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, מתווה את המסגרת המשפטית, המינהלית והמקצועית לניהול מערכת הארכיונים במדינה. החוק, התקנות וההנחיות שנקבעו לפיו קובעים בין היתר את הכללים להחזקת חומר ארכיוני, ולפיהם עם סיום כהונתו של שר או בתום כהונה של ממשלה ייחסמו תיקי לשכת השר²⁵ וייפתח מחזור תיקים חדש. המסמכים שהיו בלשכת השר שסיים את תפקידו ייגנזו ויועברו לארכיון המדינה למשמורת לצמיתות. התקנות וההנחיות מעניקות לגנז המדינה את הסמכות להדריך את מוסדות המדינה, להנחותם ולפקח עליהם בכל הנוגע לניהול הארכיונים והרשומות.

עקב הקשיים שהתעוררו במהלך הביקורת באיתור מסמכים בחלק ממשרדי הממשלה, נעשה ניסיון לאתר מסמכים אשר הועברו לארכיון המדינה מלשכות שרים על פי נוהלי הטיפול האמורים. המידע שהתקבל בבדיקת השלמה זו היה חלקי בלבד, מאחר שחלק מהמסמכים לא נמצאו גם בארכיון המדינה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו, בשם ארכיון המדינה (גנז המדינה), ש"בהמשך לפעולות שנעשו בשנים האחרונות במטרה לגשר על הפער המקצועי והמעשי בתחום של ניהול והפקדת רשומות אלקטרוניות, שוקד ארכיון המדינה מזה כשנתיים על בנייתה ותחילת יישומה של תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם תפקידו בתחום האיסוף, השימור, השמירה וההנגשה... וכן בתחום של

25 התיקים ייסגרו ויופסק התיוק בהם.

הנחיה ופיקוח על המשרדים". בינואר 2014 הוסיף המשרד כי בנובמבר 2013 החליטה הממשלה על הרחבת התכנית האסטרטגית "וארכיון המדינה שוקד על יישומה של החלטה זו".

4. בבדיקה ביחידות החשבות במשרדים השונים נמצא שאין תקציב נפרד לנסיעות השרים, והוצאות נסיעותיהם מתקצבות בתקציב ההוצאות של הנסיעות לחו"ל של עובדי המשרד. כך יוצא, שבתקציב המדינה אין פירוט נפרד של מסגרת ההוצאה בגין נסיעות השרים ושל מימושה. יצוין כי גם בנסיעה במימון שאינו ממשלתי יש מרכיבים של הוצאות כספיות של משרדי הממשלה כמו הוצאות אבטחה (ראו להלן בפרק על אישור הממשלה).

יצוין שכבר בדוח משנת 2001 כתב מבקר המדינה שרק במקצת המשרדים יש תקנה תקציבית נפרדת לנסיעות שרים לחו"ל, ולפיכך "לא ניתן להציג נתונים מלאים על עלות הנסיעות לחו"ל שהשתתפו בהן השרים ופמליותיהם".

אגף התקציבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013, כי ביוני 2013 התקבלה החלטת ממשלה בדבר הקטנת מספר התקנות בתקציב הממשלה, במטרה לשפר את יכולתם של המשרדים לנהל את תקציבם. לדבריו, תקנה נפרדת לא תגביר בהכרח את השקיפות. הוא הוסיף כי יש עלויות רבות שאי אפשר לרשום בתקנה ייעודית בשל מגבלות במנגנון התשלום הממשלתי, כמו אבטחת הטיסה ותשלום האש"ל של הנוסעים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הרכב ההוצאות הכרוכות בנסיעת שרים לחו"ל והחשיבות בשקיפות ובמעקב אחר היקפן גם במישור הציבורי, מן הראוי שאגף התקציבים במשרד האוצר יציג בתקציבי המשרדים את מסגרת ההוצאה הכוללת המיועדת למימון הנסיעות לחו"ל של שרי הממשלה ושל סגני השרים.



הטיפול בנסיעותיהם של שרים וסגני שרים לחו"ל, על כל שלביו ופרטיו, חייב להיעשות בתהליך סדור ולפי כללי מינהל תקין. לגבי נסיעות במימון שאינו ממשלתי אף נדרשת הקפדה יתרה. לצורך כך על החשכ"ל לקבוע בהקדם נוהל מפורט, בדומה לנהלים הנוגעים לנסיעותיהם של עובדי מדינה, שיסדיר את כלל הליכי הטיפול בנסיעות במשרדים הממשלתיים, לרבות הגדרת סמכויות האישור והביצוע וקביעת סדרי התיעוד.

נוסף על כך הצורך בניהול מקצועי של המידע והידע המצטברים הוא צורך בסיסי הקיים בכל ארגון. אי-טיפול נאות בניהול המידע ושימורו עלול להקשות את הגישה אל רשומות ממשלתיות חשובות ולפגוע בזיכרון הארגוני, בתיעוד ההיסטורי, ובהשגת מטרות חוק הארכיונים וחוק חופש המידע²⁶. כך לגבי מסמכי נייר וכך גם לגבי רשומות אלקטרוניות, שבמהלך השנים מתרבה המידע הנמצא בהן בלבד.

26 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ולפיו לכל אזרח ישראלי או תושב יש הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור החשיבות של שמירת המסמכים הקשורים לנסיעות שמומנו על ידי גורם שאינו ממשלתי, חשוב שגנו המדינה ינחה את הממונים על הרשומות במשרדי הממשלה בדבר הכללים לשמירת מסמכים גם אם אלה לא יישמרו לדורות. אשר לרשומות האלקטרוניות ראוי שהגנו ינחה את הממונים על הרשומות לקבוע כללים לשימור מידע זה, ובכללו מידע העוסק בנסיעות השרים כפי שהעיר מבקר המדינה בעבר²⁷.

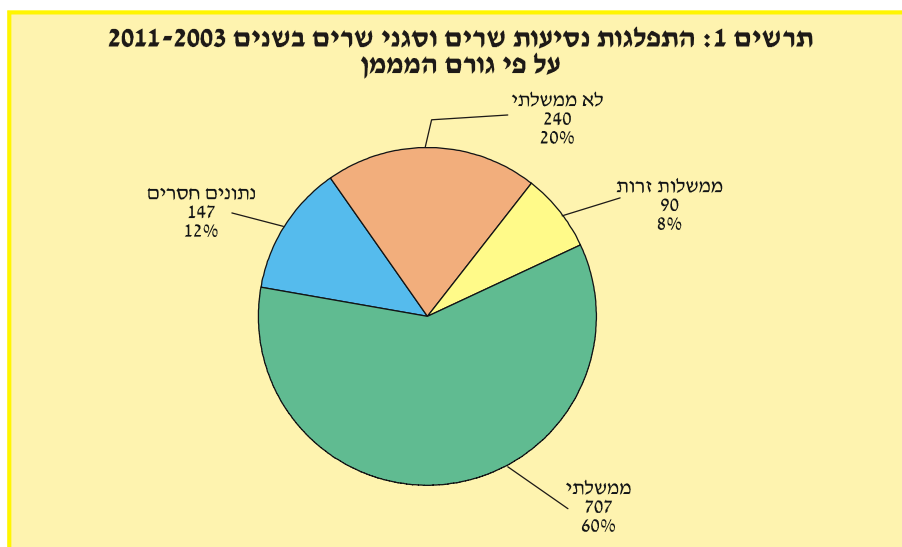
נתונים מספריים על נסיעות שרים

משרד מבקר המדינה אסף נתונים וריכוז מידע על נסיעות שרים וסגני שרים ממזכירות הממשלה וממשרדי הממשלה. שרים וסגני שרים שכיהנו בשלוש הממשלות הקודמות בתקופה ממרץ 2003 ועד יוני 2011 (להלן - התקופה הנבדקת), התבקשו לאשר את הנתונים שנאספו ולהשלים את הנתונים שלא ניתן היה לקבלם במשרדים. לגבי חלק מהנסיעות לא נמצאו אסמכתאות בדבר הגורם המממן (להלן - נתונים חסרים).

מהנתונים שנאספו עלה כי בתקופה הנבדקת כיהנו 86 שרים וסגני שרים שנסעו 1,184 נסיעות בתפקיד לחו"ל. כאמור, חלק מהשרים נסעו לחו"ל במימון ממשלתי, ואחרים - במימון שאינו ממשלתי. חלק מהנסיעות במימון שאינו ממשלתי התקיימו במימון המדינות המזמינות (להלן - מימון ממשלות זרות).

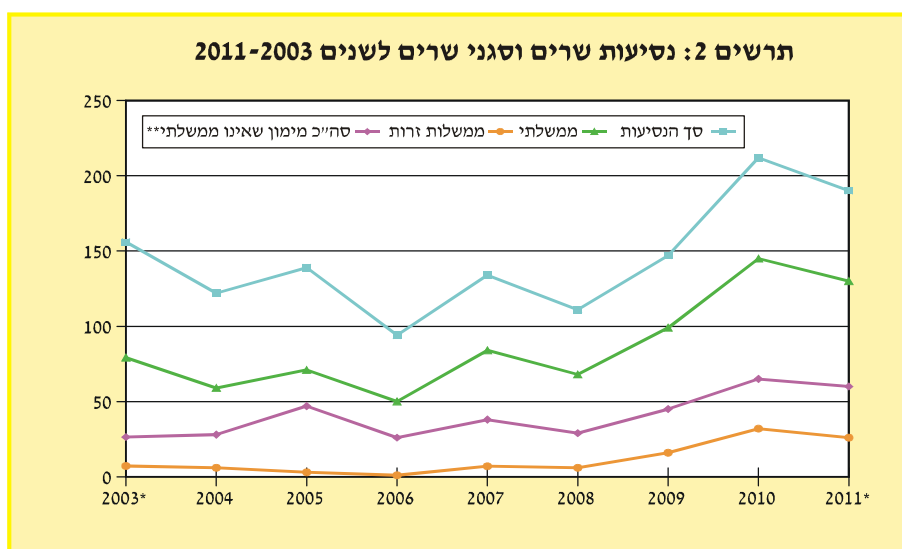
1. בתרשים 1 שלהלן פילוח הנסיעות בתקופה הנבדקת לפי דרכי המימון (במספרים מוחלטים ובאחוזים):

27 מבקר המדינה דוח שנתי 48 (1998), "שימור מסמכים של שרים ושל עובדי מדינה בכירים"; דוח שנתי 54 (2004), ניהול רשומות אלקטרוניות"; דוח שנתי 57 (2007), "ממצאי מעקב, שימור רשומות אלקטרוניות"; דוח שנתי 61 (2011), "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי הממשלה".



מהתרשים עולה כי לפחות 28% מכלל נסיעות השרים היו במימון שאינו ממשלתי: 90 נסיעות (8%) היו במימון ממשלות זרות, ו-240 נסיעות (20%) היו במימון ארגונים יהודיים, בין-לאומיים ואחרים. לגבי 12% מהנסיעות חסרים נתונים, ולכן לא ניתן לדעת מי מימן אותן.

2. משרד מבקר המדינה בחן את השינויים שחלו במספר נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל בתקופה הנבדקת; השינויים מוצגים בתרשים 2 שלהלן:



* מספר הנסיעות בשנים 2003 ו-2011 חושב על בסיס שנתי בהתחשב במספר הנסיעות שהיו בפועל (בשנת 2003 החל במרץ ובשנת 2011 עד יוני).

** סה"כ מימון שאינו ממשלתי כולל נסיעות במימון ממשלות זרות.

להלן בלוח 1 מפורטות הנסיעות לחו"ל במספרים מוחלטים ובאחוזים בחלוקה לפי ממשלות:²⁸

לוח 1: נסיעות השרים לפי ממשלות

סה"כ נסיעות	%	נתונים חסרים	%	מימון שאינו ממשלתי*	%	מימון ממשלתי	הממשלה
397	25.7%	102	23.7%	94	50.6%	201	30 (2006-2003)
346	12.4%	43	28.3%	98	59.3%	205	31 (2009-2006)
441	0.5%	2	31.3%	138	68.2%	301	32 (2011-2009)**
1184	12.4%	147	27.9%	330	59.7%	707	סה"כ

* סה"כ מימון שאינו ממשלתי - כולל נסיעות במימון ממשלות זרות.
 ** הבדיקה נעשתה עד יוני 2011. הממשלה ה-32 כיהנה עד מרץ 2013.

מהנתונים שהובאו בתרשים ובלוח עולה כי בתקופת כהונתה של הממשלה ה-32 (מאפריל 2009 עד יוני 2011), חל גידול ניכר במספר הנסיעות לעומת מספרן בממשלות הקודמות.

מהנתונים שנאספו עולה שבממשלות ה-30 וה-31 המספר השנתי הממוצע של כלל הנסיעות היה 122, לעומת 196 בממשלה ה-32 (עד יוני 2011) - גידול של כ-60%. גם בנסיעות במימון שאינו ממשלתי חל גידול ניכר בממשלה ה-32, והמספר השנתי הממוצע של הנסיעות האלה היה כפול ממספרן בממשלות ה-30 וה-31 (גידול של 100%).

היות שקיימת שונות רבה בין מספר השרים וסגני השרים בשלוש הממשלות, בתקופות כהונתם ובמשך כהונת הממשלות הרלוונטיות, בחן משרד מבקר המדינה את המספר הממוצע של נסיעות במימון שאינו ממשלתי לשר (או סגן שר) לשנה. משרד מבקר המדינה חישב את מספר הנסיעות בהתייחס לגורמים הבאים: משך הכהונה של כל אחת מהממשלות ומשך תקופת כהונת השרים וסגני השרים בהן. כדי למדוד את הגידול היחסי בנסיעות במימון שאינו ממשלתי, נבנה מדד של ממוצע נסיעות אלה לשר לשנת כהונה. מדד זה משקלל את השינויים במספר השרים בממשלות ואת תקופת הכהונה של כל שר וכל ממשלה.

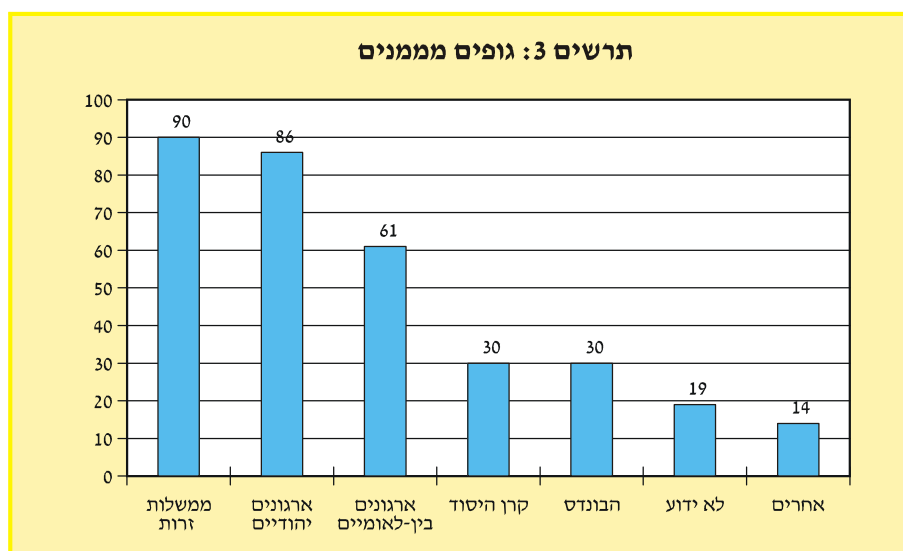
נמצא, כי במהלך השנים גדל מספר הנסיעות השנתי הממוצע לשר במימון שאינו ממשלתי: בממשלה ה-32 (לגבי התקופה הנבדקת) היה המספר גדול בכ-43.5% לעומת הממשלה ה-30 וגדול בכ-22.2% לעומת הממשלה ה-31²⁹.

בתשובת מזכירות הממשלה למבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר המשנה למזכיר הממשלה (להלן - תשובת מזכירות הממשלה) שרוב נסיעות השרים הן נסיעות עבודה, וכי אלה "נסיעות תכליתיות וברובן הן ממוקדות מטרה וקצרות יחסית".

28 הממשלה ה-30 החלה את כהונתה ב-28.03 וסגני השרים, ובסוף כהונתה כיהנו בה 15 שרים וסגני שרים; הממשלה ה-31 החלה את כהונתה ב-4.06 וסגני השרים, ובתום כהונתה כיהנו בה 22 שרים וסגני שרים; הממשלה ה-32 החלה את כהונתה ב-31.03 וסגני השרים, וב-1.11.17 כיהנו בה 35 שרים וסגני שרים.
 29 המדד משקלל רק את הנסיעות שנמצאו לגביהם נתונים.

3. מהנתונים שנאספו עולה כי התפלגות הנסיעות במימון שאינו ממשלתי לא הייתה אחידה, דהיינו יש שרים וסגני שרים שהרבו בנסיעות לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, ואילו אחרים נסעו בעיקר במימון ממשלתי: כ-23% מבין השרים וסגני השרים נסעו לכ-65% מהנסיעות שהתקיימו במימון שאינו ממשלתי; ליתר 35% מהנסיעות במימון שאינו ממשלתי נסעו כ-44% מהשרים וסגני השרים; כשליש לא נסעו במימון שאינו ממשלתי או לא נסעו כלל.³⁰

4. עוד עולה מהנתונים שבמרוצת התקופה הנבדקת יותר מ-150 גופים וממשלות זרות הזמינו שרים וסגני שרים לחו"ל במימוןם; תרשים 3 שלהלן מתאר את התפלגות הנסיעות במימון שאינו ממשלתי לפי הגופים המממנים³¹:



המידע שריכוזו משרד מבקר המדינה בנושא זה מלמד שבשנים האחרונות היה גידול ניכר בהיקף הנסיעות של שרים לחו"ל בכלל ובמימון שאינו ממשלתי בפרט. מגמה זו מדגישה את הצורך בבחינת ההיבטים השונים של הנושא ואת הצורך בקיום נוהל מפורט הקובע אמות מידה ותבחינים לאישור הנסיעות, קובע חובת תיעוד של המידע, ריכוז המסמכים ושימורם וכן מסדיר את הבקרה על הפעילות בתחום הנסיעות לחו"ל בתפקיד, שהיא חלק מהפעילות הממשלתית הכוללת.

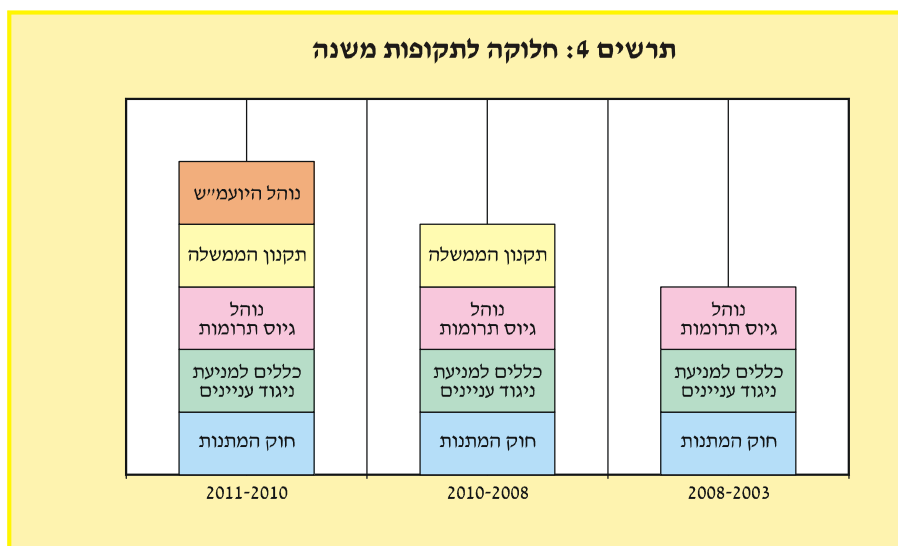
30 ייתכן שריכוזי נסיעותיהם של שרים מסוימים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי נובע בין היתר מתפקידיהם בעבר ובהווה ומהמעמד והמוניטין שיצרו בקרב גורמים אלה.

31 "ארגונים יהודיים" - ארגונים בישראל או בחו"ל או קהילות יהודיות שיש להם זיקה ייחודית לישראל; אלה מימנו כל אחד נסיעות ספורות; "ארגונים בין-לאומיים" - גופים שאין להם זיקה למדינת ישראל דווקא; גם אלה מימנו נסיעות ספורות כל אחד; "אחרים" - עסקים או בודדים שאינם משתייכים לקבוצות האמורות לעיל; "לא ידוע" - נסיעות שלא נמצא מי הגורם שמימן אותן (נתונים חסרים).

הליכי בקשה ואישור

כאמור, במרוצת השנים חלו שינויים בהוראות הנוגעות להליכי האישור של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי. ככלל, ניתן לחלק את התקופה שנסקרה בדוח זה לשלוש תקופות משנה מבחינה זו: ממרץ 2003 עד אפריל 2008 ההוראות המחייבות כללו את חוק המתנות, את הכללים למניעת ניגוד עניינים ואת נוהל גיוס תרומות; במאי 2008 נוסף התיקון בתקנון הממשלה; ובפברואר 2010 נכנס לתוקפו נוהל היועמ"ש.

בתרשים 4 שלהלן מוצגים השינויים בבסיס הנורמטיבי שחלו במרוצת השנים:



משרד מבקר המדינה בחן את יישום ההוראות המחייבות שחלו בכל אחת מהתקופות האמורות על הגשת הבקשות לקיום נסיעות במימון שאינו ממשלתי ועל הליכי אישורן. להלן הפירוט:

מרץ 2003-אפריל 2008

על פי המידע שרוכז במשרד מבקר המדינה, ממרץ 2003 עד אפריל 2008 התקיימו 662 נסיעות לחו"ל בתפקיד של שרים וסגני שרים. 174 מהנסיעות (כ-26%) התקיימו במימון שאינו ממשלתי, 25 מהן (14%) במימון ממשלות זרות.

חוק המתנות: חוק המתנות אוסר, כאמור, על עובדי ציבור (בכללם שרים וסגני שרים) לקבל, באשר הם עובדי ציבור, מתנה שהיא נכס או טובת הנאה שלא בתמורה. החוק מגדיר מתנה גם אם ניתנה לקרוב משפחה לרבות בן זוג או ילד. החוק מאפשר לעובד הציבור לפנות לוועדת המתנות בבקשה להקניית המתנה, אם אין בקבלתה משום פגיעה בטוהר המידות.

כאמור, מימון נסיעת שר לחו"ל על ידי גורם שאינו ממשלתי יכול, בנסיבות מסוימות, להיחשב "מתנה" כהגדרתה בחוק המתנות. אולם אם השר נואם בכנס או מרצה באירוע בזמן שהייה בחו"ל, הדבר עשוי להיחשב "תמורה" ואז לא יחול חוק המתנות. לעומת זאת, לגבי קרובו של שר המצטרף

אליו לנסיעה במימון שאינו ממשלתי, מדובר לכאורה במתנה, למעט מקרים שבהם קרוב המשפחה נותן תמורה בעד מימון הצטרפותו.

יו"ר ועדת המתנות³² מסר ב-30.8.11 למשרד מבקר המדינה כי בתקופה האמורה (מרץ 2003 עד אפריל 2008), "עד כמה שמצאה ידי לא פנה שום שר ו/או סגן שר בבקשה לאישור נסיעתו לחו"ל" (לגבי פניה לוועדת המתנות לאחר התקופה האמורה ראה להלן).

בדיקת משרד מבקר המדינה לגבי התקופה האמורה העלתה מקרים שבהם נסיעותיהם של בני או בנות הזוג של השרים נעשו במימון שאינו ממשלתי (מלא או חלקי) בלי שהשרים פנו לוועדת המתנות על מנת לקבל את אישורה לכך שאין במימון זה משום קבלת טובת הנאה אסורה, כמפורט בלוח 2 שלהלן:

לוח 2: נסיעת בני זוג של שרים במימון שאינו ממשלתי

שם השר ותפקידו	יעד הנסיעה	מועד הנסיעה
מאיר שטרית, שר במשרד האוצר	ארה"ב	נובמבר 2003
מאיר שטרית, שר התחבורה	יוון	ינואר 2005
מאיר שטרית*, שר התחבורה	צרפת וגרמניה	אפריל 2005
מאיר שטרית, שר התחבורה	שווייץ	פברואר 2006
דליה איציק, שרת התקשורת	ארה"ב	אוקטובר 2005

* אשת השר טסה לצרפת שלושה ימים לפני בואו לצרפת.

השרה לשעבר דליה איציק מסרה למבקר המדינה בינואר 2013 כי "ממשלת ישראל על מוסדותיה, מאז 1948 ועד שנת 2010, במשך 62 שנה לא מצאה לנכון לקבוע כללים ברורים ומנחים באילו נסיבות רשאים השרים לצרף לשליחותם את בני זוגם, הן כשמדובר במימון ממשלתי, והן כשמדובר במימון חוץ ממשלתי". בתשובתה למבקר המדינה מינואר 2014 מסרה השרה לשעבר כי "ההסדר המשפטי והמינהלי שהיה קיים בשנת 2005... היה כזה שאישורים בדבר נסיעות שרים לחו"ל מחייבים אישור הממשלה בלבד... מעבר לזה היה הסדר חיובי, (להבדיל ממחדל) ששרי הממשלה, באותו מועד, לא נדרשו, לקבל אישור נוסף בעניין צרוף בן/בת זוג [לנסיעה]".

ח"כ מאיר שטרית מסר למבקר המדינה בפברואר 2014 כי "להווי ידוע כי כל נסיעת שר מחייבת אישור ממשלה". עם זאת ציין כי לא היה לממשלה נוהל שקבע כי יש לפנות "לוועדת אתיקה כלשהי". לגבי פנייה לוועדת המתנות מסר ח"כ שטרית כי "אמנם קיים נוהל מתנות, ואכן שרים רבים ואני בתוכם קיימו נוהל זה במלואו, [אך] איש לא ייחס זאת לנסיעות". אשר לנסיעת אשתו במימון שאינו ממשלתי מסר ח"כ שטרית כי בדרך כלל כשאשתו נלוותה אליו הוא שילם את הוצאות הנסיעה שלה. הוא ציין כי "החריג היחידי הוא נסיעה מטעם המוסדות הלאומיים... אשר לעיתים הזמינו את בנות הזוג על חשבונם. לא נדרש לכך כל אישור, ובוודאי שאין לפרש את נסיעת בן הזוג כמתנה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המימון שמעניק גורם שאינו ממשלתי לנסיעתו של בן או בת זוג המתלווים לנסיעותיהם של שר מגלם בדרך כלל מרכיב של טובת הנאה. בשל כך, במקרים שבהם בן או בת הזוג לא נתנו תמורה, ובהיעדר כללים המנחים באילו נסיבות רשאים השרים לצרף לנסיעתם את בני זוגם, היה על השרים האמורים לפנות לוועדת המתנות על מנת שתבחן אם אין במימון נסיעתם של בן או בת הזוג משום טובת הנאה אסורה, ואם ניתן להקנות לשרים את המתנה (מימון נסיעת בן הזוג) או שמא עליהם לשלם את שווייה.

יצוין כי לגבי שני מקרים אחרים מסרו שרים כי בנות זוגם נתנו תמורה והשתתפו באופן פעיל בביקור (למשל, נשאו הרצאה לפני המארחים).

משרד מבקר המדינה סבור כי אף במקרים שבהם מתקיימת השתתפות פעילה של בני הזוג במהלך הביקור, נדרשים השרים לקיים בירור משפטי מוקדם עם גורם מוסמך ולקבל את אישורו.

הכללים למניעת ניגוד עניינים : כאמור, הכללים למניעת ניגוד עניינים קובעים הוראות שתכליתן למנוע מצבים של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידם של השרים ושל סגני השרים ובין ענייניהם האישיים. לשם כך אוסרות ההוראות קבלת שכר או טובות הנאה זולת השכר שמשלמת להם המדינה. הכללים מגדירים עניין אישי ובכללו גם עניין אישי של קרוב של השר. הוועדה למתן היתרים רשאית להתיר לשר שלא לקיים כלל מכללים אלה. מבקר המדינה מביא כאמור לידיעתו של כל שר וסגן שר באופן אישי את הכללים בעת כניסתו לתפקידו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ממרץ 2003 עד אפריל 2008 פנו רק שני שרים לוועדה למתן היתרים בקשר לשתי נסיעות לחו"ל. בשני המקרים אישרה הוועדה את הבקשות.

בביקורת נמצאו נסיעות שבעניינן היו השרים חייבים לכאורה לפנות לוועדה למתן היתרים לשם בחינתן, משום שמימון הנסיעה היה בגדר טובת הנאה, או משום שיצר חשש לניגוד עניינים. להלן דוגמה :

ב-2005 הזמינה חברה מסחרית ישראלית את שר התחבורה דאז מאיר שטרית לנאום באירוע גאלה חגיגי של החברה שנערך בניו יורק, במהלך ביקור שערך בארה"ב במימון ממשלתי. בביקורת עלה כי חברה אחרת המצויה בבעלות אשת השר הייתה מעורבת בהזמנתו.

נמצא כי אחת מעובדות החברה שהייתה בבעלות אשת השר שלחה מכתב הנושא את סמליל (לוגו) החברה לממונה על יחסים בין-לאומיים במשרד התחבורה ואילו צירפה את ההזמנה הרשמית לאירוע. בהזמנה צוין שמו של השר דאז כנאום אורח, ובמכתב פירטה העובדת את סדר היום של האירוע, את כתובת המלון שבו יתקיים ואת נושא הרצאתו של השר.

הגב' שטרית מסרה בתשובתה מינואר 2014 למשרד מבקר המדינה, כי מפאת חלוף הזמן "לא עלה בידה להיזכר בנסיבות האירוע", והוסיפה כי "יש להניח כי אם אכן נשלח מכתב שכזה מקורו בטעות של המזכירה". ח"כ שטרית מסר בתשובתו: "למיטב זכרוני לא נסעתי על חשבון של שום חברה מסחרית אלא מאחר והייתי בארה"ב בענייני משרדי התבקשתי על ידי [החברה המסחרית הישראלית] להרצות בכינוס שלהם ונענית". הוא הוסיף: "לא עולה על דעתי גם לו הייתה וועדת אתיקה כלשהי שהייתה נמנעת מלאשר לי להרצות... [ש]הרי אין בהרצאתי שום טובת הנאה". הוא ציין כי כיוון שכך "לא היה נדרש כל אישור".

מקרה זה העלה חשש לניגוד עניינים אישי אשר בשלו היה על השר לפנות לוועדה למתן היתרים טרם נסיעתו על מנת שתקיים את הבדיקה המתבקשת ותחליט אם להתיר לשר להשתתף באירוע ולקבוע באילו תנאים או לסרב לבקשתו.

גיוס כספים: כאמור, גופים ציבוריים וגופים פרטיים מזמינים מפעם לפעם שרים להשתתף באירועי גיוס כספים ותרומות. כאשר פעולות הסיוע להתרמה נעשות בחו"ל נוהגים אותם גופים על פי רוב לממן את הוצאות נסיעתם של השרים. כאמור, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לגיוס תרומות ומתן חסות ממאי 2000, שר ייתן את הסכמתו לגורם המזמין להשתתפות ולסיוע בגיוס תרומות לאחר היוועצות ביועץ המשפטי של משרדו.

בשנים 2003-2008 נסעו שרים וסגני שרים לכ-60 נסיעות שעניינן גיוס כספים³³. נמצא כי רק בעניין כ-10% מנסיעות אלו פנו השרים ליועץ המשפטי של משרדם להיוועצות כנדרש (ראו להלן בפרק על חוות הדעת המשפטיות).

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על השרים להקפיד לנהוג לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולהעביר ליועצים המשפטיים של משרדיהם כל מידע בנושא הנסיעות על מנת שיתקיימו הבחינה וההיוועצות הנדרשת. כמו כן, על היועצים המשפטיים היה להפנות את תשומת לבם של השרים ושל עוזריהם לחובת ההיוועצות בנסיבות האמורות.

מאי 2008-ינואר 2010

על פי המידע שרוכז במשרד מבקר המדינה, בתקופה האמורה התקיימו 241 נסיעות לחו"ל בתפקיד של שרים וסגני שרים. 70 מהנסיעות (כ-29%) התקיימו במימון שאינו ממשלתי, 23 מהן (32%) במימון ממשלות זרות.

תקנון הממשלה: כאמור באפריל 2008 תוקן התקנון ונקבע כי שר הנוסע לחו"ל במימון גורם שאינו ממשלתי נדרש לפנות ליועץ המשפטי של משרדו לקבלת חוות דעתו בנושא, וכי אין בפנייה זו כדי לפטור אותו מהאחריות להימנע מניגוד עניינים בכל הנוגע למימון כאמור.

חוק המתנות: בתקופה האמורה נסעו לחו"ל במימון שאינו ממשלתי שלושה שרים עם בנות זוגם. רק שר אחד, שר התקשורת דאז משה כחלון, פנה לוועדת המתנות³⁴ וקיבל את אישורה לנסיעת בת זוגו³⁵. שר המדע והטכנולוגיה דאז פרופ' דניאל הרשקוביץ נסע בדצמבר 2009, בהזמנת קהילה יהודית, לשאת הרצאות בארה"ב. לנסיעה זו הצטרפה רעייתו. כרטיסי הטיסה והשהות במלון מומנו על ידי הקהילה המזמינה. השר לא פנה לגורם מוסמך לשם בירור ולאישור נסיעתה של בת זוגו במימון שאינו ממשלתי. שר אחר שנסע עם רעייתו במימון הגורם המזמין מסר למשרד מבקר המדינה פרטים ולפיהם רעייתו הוזמנה על ידי המארחים ונתנה תמורה כשהרצתה לבקשתם.

33 מספר הנסיעות למטרות גיוס כספים ותרומות אינו בהכרח מדויק, מאחר שיש נסיעות שלא ניתן היה לזהות את מטרתן.

34 הפנייה נעשתה לאחר התייעצויות עם היועץ המשפטי של משרדו, הוועדה למתן היתרים והיועץ המשפטי לממשלה שהפנו את השר לוועדת המתנות.

35 הוועדה אישרה את נסיעת בת הזוג במימון קרן היסוד. הוועדה ציינה שעקב הנסיבות (סמיכות הגשת הבקשה למועד הנסיעה המיועד) ההחלטה התקבלה בלא דיון מעמיק ומקיף בסוגיה, והיא לא תשמש תקדים להחלטות אחרות.

כאמור, המימון שמעניק גורם שאינו ממשלתי לנסיעתו של בן או בת זוג מגלם בדרך כלל מרכיב של טובת הנאה. בשל כך, במקרים שבהם לא נתנו בני הזוג תמורה, היה על השר לפנות לוועדת המתנות על מנת שתבחן אם אין במימון נסיעתם משום טובת הנאה אסורה. כמו כן מקום שבו סובר שר שהשתתפות בת הזוג היא בגדר תמורה, עליו לפנות לאחד הגורמים המוסמכים לקבלת אישור למימון הנסיעה.

הכללים למניעת ניגוד עניינים: בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלוועדה למתן היתרים הגיעו באותה תקופה (מאי 2008 - ינואר 2010) שלוש בקשות בלבד של שרים בענייני נסיעות לחו"ל במימון שאינו ממשלתי: שתיים מהן משר התקשורת דאז משה כחלון ואחת משר ההסברה והתפוצות דאז יולי אדלשטיין.

התיקון בתקנון הממשלה מאפריל 2008 נועד להבטיח כי יתקיימו הליכי הבחינה הנדרשים לגבי נסיעותיהם של שרים הממומנות על ידי גורמים זרים. הליכי בחינה אלו אמורים להיעשות על ידי היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, ועדת המתנות והוועדה למתן היתרים, בהתאם לנסיבות של כל נסיעה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי למרות התיקון, לגבי כמחצית מהנסיעות במימון שאינו ממשלתי שהתקיימו בתקופה האמורה, לא פנו השרים לגורמים המוסמכים כדי לקבל את חוות דעתם ואת אישורם קודם הנסיעה כנדרש.

פברואר 2010-אוגוסט 2011

לפי הנתונים שנאספו במשרד מבקר המדינה, שרים וסגני שרים נסעו בתקופה שבין פברואר 2010 ועד יוני 2011³⁶ ל-281 נסיעות לחו"ל בתפקיד, בהן 86 (כ-30%) נסיעות במימון שאינו ממשלתי, 42 מהן (כ-49%) במימון של ממשלות זרות.

נוהל היועצ"ש: כאמור, בפברואר 2010 הופץ נוהל היועצ"ש בנושא נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי. על פי הנוהל כל הזמנה לנסיעה במימון שאינו ממשלתי³⁷ של שרים ושל סגני שרים תיבחן על ידי היועץ המשפטי של המשרד לפי אמות המידה האלה: במקרים שבהם נסיעת שר או סגן שר נעשית במסגרת תפקידם ובמקרים שבהם נסיעת שר קשורה לתחום שעליו הופקד כחבר ממשלה - אין צורך בפנייה לוועדה למתן היתרים או לוועדת המתנות, והיועץ המשפטי של אותו משרד ימסור את חוות דעתו בנוגע למימון הנסיעה לשר.

אם קבע היועץ המשפטי של המשרד כי ההזמנה אינה קשורה לתחום אחריותו של השר או של סגן השר, תיבחן השאלה האם ההזמנה מוצעת לשר או לסגן השר "באשר הוא עובד ציבור", כאמור בחוק המתנות. אם כן, ייבדק מרכיב התמורה שהשר או סגן השר נותן לגוף המממן, כגון הנאום המרכזי באירוע שאליו הוזמן. אם יימצא כי השר או סגן השר ייתן תמורה בעבור הנסיעה - תועבר הבקשה לוועדה למתן היתרים; ואם יימצא כי השר או סגן השר לא ייתן תמורה - תועבר הבקשה לוועדת המתנות. את מרכיב התמורה יש לבחון על פי אותו נוהל גם לגבי נסיעת בן או בת זוג של שר או של סגן השר. לעומת זאת, אם מימון הנסיעה אינו קשור להיותו של השר או סגן השר "עובד ציבור", חוק המתנות אינו חל על הנסיעה, והבקשה תועבר לוועדה למתן היתרים.

36 כאמור, הנתונים שאסף משרד מבקר המדינה התייחסו ככלל לתקופה שמרץ 2003 עד יוני 2011. אולם לצורך השלמת המידע נאספו גם נתונים מעבר לתקופה זו.

37 הנוהל אינו קובע הנחיות מיוחדות לנסיעות במימון ממשלות זרות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לגבי כ-32% מנסיעות השרים במימון שאינו ממשלתי (לא כולל נסיעות במימון ממשלות זרות) שהתקיימו מפברואר 2010 ועד יוני 2011, לא ביקשו השרים חוות דעת מלשכת הייעוץ המשפטי של משרדיהם כנדרש בנוהל היועמ"ש. יצוין כי לגבי כ-86% מנסיעות במימון ממשלות זרות, לא התבקשה חוות דעת משפטית.

ההוראה שנקבעה בנוהל היועמ"ש בדבר החובה לקבל חוות דעת של היועץ המשפטי של המשרד על כל נסיעה של שר או סגן שר הממונת על ידי גורם שאינו ממשלתי היא יסודית ומהותית, שכן היא אמורה להבטיח שהנסיעה תואמת את הכללים ואינה מעוררת חשש לניגוד עניינים. בחינת היועץ המשפטי גם קובעת אם נדרש אישורה של הוועדה למתן היתרים או של ועדת המתנות. ממצאי של פרק זה מלמדים שמאז פרסום הנוהל ועד יוני 2011, בחלק ניכר מהמקרים לא קוימה במלואה החובה לבצע את הבחינה המשפטית האמורה.

חוק המתנות: על פי מסמכי ועדת המתנות, בתקופה שמפברואר 2010 עד אוגוסט 2011 (מיום שנכנס לתוקף נוהל היועמ"ש) פנה לוועדה שר אחד בלבד, שר התקשורת דאז משה כחלון: השר ביקש בפברואר 2010 שהוועדה תתיר את הצטרפות רעייתו לנסיעה הממונת על ידי קרן היסוד לכנס מנהיגות בכירה של הארגון בברזיל. הוועדה החליטה שאין מניעה שאשת השר תצטרף לנסיעה, אך על השר ורעייתו לשאת במלוא עלות נסיעתה³⁸.

הכללים למניעת ניגוד עניינים: 1. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהוועדה למתן היתרים דנה בפרק הזמן פברואר 2010 - אוגוסט 2011 בשבע בקשות של שרים וסגני שרים לקבלת היתר לאי-קיום כלל מהכללים הנוגעים להימצאות בניגוד עניינים ולאסור קבלת טובת הנאה בקשר לנסיעות לחו"ל במימון שאינו ממשלתי³⁹.

בהחלטות שקיבלה הוועדה למתן היתרים בא לידי ביטוי העיקרון שאין זה ראוי ששרים וסגני שרים, בתוקף מעמדם זה, יקיימו פעילות בחו"ל במימון של גורם פרטי, עסקי או ציבורי. הוועדה עמדה על כך שאם השתתפותו של שר או סגן שר באירוע בין-לאומי חשובה לקידום מעמדה של מדינת ישראל, מן הראוי שהדבר ייעשה במימון ממשלתי. הטעם לכך, לדברי הוועדה, הוא הצורך לשמור על טוהר המידות בפעילותם של שרים וסגני שרים ולמנוע כל אפשרות למחויבות שלהם כלפי הגורם המממן.

לדעת מבקר המדינה ראוי שעקרונות אלה, אשר הנחו את הוועדה למתן היתרים, יעמדו לנגד עיני השרים וסגני השרים בבואם לשקול לקבל מימון שאינו ממשלתי לנסיעותיהם לחו"ל.

2. נמצאו מקרים שבהם פנו השרים לוועדה למתן היתרים, אך נסיעותיהם התקיימו שלא בהתאם להחלטות הוועדה:

(א) בשני מקרים שונים (בשנת 2010 ובשנת 2011) קבעה ועדת ההיתרים שהממשלה צריכה לממן את נסיעתם של שני שרים, אך המימון בוצע על ידי הגורם המזמין. שר אחד מסר למבקר המדינה כי הוא העביר את החשבון לתשלום חשבות משרדו, אך עקב טעות טכנית החשבון לא

38 בקשה דומה הונחה על שולחן הוועדה כחודשיים לפני כן, אז החליטה ועדת המתנות כאמור לאשר את הבקשה משום שהתקבלה מספר ימים מועט לפני תאריך הנסיעה המיועד.

39 אחת הבקשות נדונה בסוף ינואר, אך ההתייחסות אליה הייתה לפי נוהל היועמ"ש.

שולם. השר האחר מסר למבקר המדינה כי בשל אי-הבנה הגורמים שהזמינו אותו שילמו עבור כרטיס הטיסה.

יצוין כי במהלך הבדיקה של משרד מבקר המדינה שילמו המשרדים לגורמים המזמינים את הוצאות נסיעתם של שני השרים.

(ב) במקרה אחר, בשנת 2010, ביקש שר את אישור הוועדה לנסיעה שמומנה על ידי תנועה פוליטית לאומית-יהודית. הוועדה החליטה ש"ככל שהשר ישיב בחיוב להזמנה לביקור... הרי שמיומן כל הוצאות הנסיעה של השר... ייעשו על ידי השר, ללא קבלת כל החזר מגורם אחר כלשהו". בפועל נסע השר והממשלה מימנה את הוצאות נסיעתו.

השר מסר בתשובתו למבקר המדינה מינואר 2013 כי לא עלה על דעתו ש"ועדת ההיתרים התכוונה למצב שבו, לו החלטתי להיענות להזמנה, הייתי חייב לעשות זאת על חשבוני האיש... שכן המשמעות - האבסורדית לדעתי - של קביעה זו היא מניעת השתתפותי, והשתתפות כל נושא משרה ממשלתית אחר בישראל, באירוע לאומי-קהילתי חשוב זה". השר הוסיף שלפי הבנתו "אין ממשלת ישראל בחזקת 'גורם אחר'". משרד מבקר המדינה סבור כי בהתחשב במאפיינים הפוליטיים של הנסיעה, היה על השר לחזור לבירור משפטי בדבר הדרכה ראוייה למיומן הנסיעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על השרים וסגני השרים להקפיד לבקש היתר מהוועדה בעוד מועד ולהקפיד לבצע את הנסיעות בדיוק לפי החלטותיה.



בפרק זה באה לידי ביטוי שאלת אחריותם של השרים לבדוק אם בנסיעתם לחו"ל במימון שאינו ממשלתי יש חשש לפגיעה בטוהר המידות ובכללי מינהל תקין, או אם קיים מצב של ניגוד עניינים או חשש למצב כזה, ולו למראית עין. למרות הבסיס הנורמטיבי וההדגשים שהוסיפו התיקון בתקנון הממשלה ונוהל היועמ"ש, נמצא כי בכמה חצות מהנסיעות במימון שאינו ממשלתי לא פעלו השרים בהתאם לחובתם.

אישור הממשלה לנסיעות השרים

התקנון קובע כי נסיעת שר לחו"ל בתפקיד הן במימון ממשלתי והן במימון שאינו ממשלתי תהיה באישור הממשלה או במקרים מיוחדים באישורו של ראש הממשלה. עם קבלת בקשת השר לאישור נסיעתו, מכינה מזכירות הממשלה לשיבת הממשלה הקרובה הצעת החלטה לאישור הנסיעה. לאחר שהממשלה מאשרת את הנסיעה, שולחת המזכירות את האישור לשר ולמשרדו. כמו כן עורכת המזכירות רישום של נסיעות השרים שאישור הממשלה או ראש הממשלה. יצוין שאישור הממשלה או ראש הממשלה אינם מייתרים את האישורים הנדרשים לפי ההוראות שפורטו לעיל.

בתיקון לתקנון שנעשה כאמור באפריל 2008, שר נדרש להגיש למזכירות הממשלה הודעה על נסיעתו המתוכננת באמצעות טופס הכולל פרטים ובהם מועד הנסיעה, ארץ היעד, מטרת הנסיעה, הפגישות המתוכננות ומספר עובדי המדינה המצטרפים אל השר.

בחוות דעת של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה שנלוותה להצעה לעדכון התקנון, נכתב כי "ההצעה מבקשת להסדיר באופן מפורט יותר את ההערכות לנסיעת שר לחו"ל, ולהרחיב את התועלת מנסיעתו עבור הממשלה כולה". בחוות דעת נוספת, שנתנה הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה באוקטובר 2009, נכתב כי חובת השר לקבל את אישור הממשלה לנסיעתה נועד "לאפשר לממשלה לתת דעתה על מטרת הנסיעה ועל הצורך בה, בטרם תצא אל הפועל".

משרד מבקר המדינה בדק היבטים הנוגעים להגשת בקשות לאישור נסיעה לחו"ל ואת הליך אישורן, להלן פירוט הממצאים:

החלטות הממשלה

1. במהלך השנים הגישו שרים לממשלות השונות מאות בקשות לאישור נסיעותיהם. בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאו מקרים שבהם החליטה הממשלה שלא לאשר בקשה בעניין זה. החלטותיה בנושא זה ניתנו בנוסח אחיד: "מחליטים, בהתאם לסעיף 59 לתקנון הממשלה לאשר את נסיעת [שם השר, תפקידו, מטרת הנסיעה, תאריכי היציאה והחזרה]". בהחלטות לא נמצאו הערות, הסתייגויות, פרטים המתעדים דיון בתועלת שתפיק הממשלה כולה מנסיעת השר או התייחסות למטרת הנסיעה ולצורך בה.

יצוין כי גם המשנה למזכיר הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה בפגישה באוקטובר 2011 כי לא זכור לו מקרה שבו לא אישרה הממשלה את נסיעתו של שר.

מזכירות הממשלה מסרה בתשובתה למבקר המדינה ש"ברי כי אישור הממשלה לא נעשה באופן אוטומטי. המידע הרלוונטי מונח לפני השרים עובר לקבלת החלטתם והם יכולים להביע דעתם על מטרת הנסיעה והתועלת בה, ככל שהם מוצאים לנכון".

מהממצאים עולה כי אף שהיועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה קבעה שאישור הממשלה הוא בעל ערך ותועלת, שכן הוא מאפשר לממשלה לתת דעתה על מטרת הנסיעה ועל הצורך בה בטרם תצא אל הפועל, ואף שבמזכירות הממשלה פועל מנגנון לקבלת טופסי בקשה מפורטים מהשרים הנוסעים, הרי שבפועל שרי הממשלה המאשרים את הנסיעות אינם נחשפים לחוות הדעת שניתנו בקשר לנסיעה ואינם מודעים לכלל הפגישות המתוכננות, לתרומת הנסיעה לפעילות הממשלה, לעלויות הנסיעה ולזהות הגורם המממן. כך יוצא שאישור הממשלה נעשה על בסיס מידע חלקי וחסר ומתקבל ללא בחינה ודיון מהותי.

2. מטרת הנסיעה: בטופס הבקשה על השר לפרט בין היתר את מטרת הנסיעה. משרד מבקר המדינה בדק את מטרות הנסיעה כפי שפורטו בבקשות שהגישו השרים למזכירות הממשלה לעומת הצעות ההחלטה שהגישו מזכירות הממשלה לאישור הממשלה.

במקרים המובאים להלן לא ציינה מזכירות הממשלה בהצעת ההחלטה את מטרת הנסיעה שציין השר, אלא כתבה שהנסיעה היא ב"ענייני משרד/ה", גם כאשר דובר בנסיעה שלא הייתה בתחום העיסוק של המשרד:

(א) בספטמבר 2009 נסע השר לשירותי דת דאז לאוקראינה לטקס פתיחת שנת הלימודים באודסה ולחגיגות השנה ה-215 לעיר. (ב) בינואר 2010 נסע שר התקשורת דאז לאורוגוואי לכנס של קרן היסוד. (ג) ביוני 2010 נסע שר דאז במשרד ראש הממשלה לאוקראינה לכנס השלישי של הקונגרס העולמי של יהודים דוברי רוסית. (ד) בדצמבר 2010 נסע שר ההסברה והתפוצות דאז לסין בראש משלחת של חברי ליכוד. יצוין שהשר ציין בטופס הבקשה כי מטרת הנסיעה היא חיזוק והידוק של היחסים בין המדינות.

בתשובתו מסר היועץ המשפטי לממשלה ש"מוצע כי תיערך חשיבה מחודשת בנושא [אישור הממשלה לנסיעות השרים] על ידי הממשלה, ובכלל זאת בשאלת עצם הדרישה לקבלת אישור כאמור מהממשלה (להבדיל, למשל, מהסתפקות ביידוע הממשלה בלבד)".

לדעת משרד מבקר המדינה כל עוד הדרישה לקבלת אישור לנסיעת שר מהממשלה עומדת בעינה, ראוי שהחלטות הממשלה יתקבלו על בסיס בחינה מהותית של הנסיעות. משכך, על מזכירות הממשלה להביא לפני הממשלה את כל פרטי הנסיעה, ובכללם מטרתה המדויקת.

אישור ראש הממשלה

התקנון קובע שנסיעת שר לחו"ל בתפקיד, הן במימון ממשלתי והן במימון שאינו ממשלתי, תהיה באישור הממשלה, ולחלופין, "במקרים מיוחדים" רשאי השר להגיש את בקשתו לנסיעה לאישור ראש הממשלה.

ממרץ 2009 ועד יוני 2011 (בתקופת הכהונה של הממשלה ה-32) העבירה מזכירות הממשלה 72 בקשות לנסיעות שרים לחו"ל (16% מכלל נסיעות השרים בתקופה זו) ישירות לאישורו של ראש הממשלה, בלי שהבקשה הועברה לאישור הממשלה. הבדיקה העלתה מקרים שבהם נעשתה פנייה ישירה זו אל ראש הממשלה אף שלכאורה לא היה מדובר בנסיבות מיוחדות או בנסיעות בהולות שמצדיקות את אי-העברת הבקשה לממשלה לאישור. להלן הפרטים:

1. בפברואר 2010 נסע אחד השרים דאז לשווייץ להרצות בכנס. נמצא כי כבר בתחילת ינואר 2010 אישר השר דאז את השתתפותו בכנס, אולם ראש הממשלה אישר את הבקשה יומיים לפני הנסיעה - בתחילת פברואר 2010.

השר דאז מסר בתשובתו למבקר המדינה כי הנוהל החריג לאישור נסיעות שרים לחו"ל הופעל היות שרק סמוך לנסיעתו נמצא לו קיזוז על ידי חבר כנסת באופוזיציה⁴⁰.

2. במרץ 2010 נסע שר לצרפת ולאטליה במימון ממשלתי. נמצא כי כבר בדצמבר 2009, כחודשיים וחצי לפני מועד טיסתו, אישר השר את השתתפותו בנסיעה. ראש הממשלה אישר את נסיעת השר כשבועיים לפני הנסיעה.

3. באוגוסט 2010 נסע שר לארצות הברית ולקנדה. ההזמנה הועברה לשר ביוני 2010, כחודשיים לפני מועד טיסתו. ראש הממשלה אישר את הנסיעה ביולי 2010 - כחודש לפני הנסיעה.

4. בתחילת ינואר 2011 נסע שר לכנס בצרפת. בתחילת דצמבר 2010, כחודש לפני הנסיעה, אישר ראש הממשלה את בקשת השר לקיום הנסיעה.

השרים מסרו בתשובותיהם למבקר המדינה כי הטיפול בבקשות הוא בתחום האחריות של מזכירות הממשלה, וכי היא פועלת בעניין זה לפי שיקול דעתה.

40 התחייבות של חבר כנסת בפני חבר כנסת אחר להיעדרות מהצבעה, על מנת לשמור על איזון בין מספר חברי הכנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה הנעדרים מההצבעה.

מזכירות הממשלה מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי בדרך כלל רק כאשר דחיפות הנסיעה מחייבת אישור ואין מתוכננות ישיבות ממשלה עד לביצועה, מובא העניין (לפי התקנון) לאישור ראש הממשלה.

מהממצאים שלעיל עולה שמזכירות הממשלה השתמשה באפשרות להגיש לראש הממשלה בקשות לנסיעות גם כאשר לא היו לכאורה נסיבות חריגות או דחיפות מיוחדת שחייבו זאת. על המזכירות להקפיד לעבוד על פי הנוהל ולהביא את הנסיעות לממשלה לאישור מבעוד מועד, כדי שתוכל לתת דעתה על מטרת הנסיעה ועל הצורך בה בטרם תצא אל הפועל.

בתשובתו מסר היועץ המשפטי לממשלה ש"מוצע כי תיערך חשיבה מחודשת באשר להסתפקות בקבלת אישור ראש הממשלה במקרים מיוחדים בלבד (להבדיל מקבלת אישורו ביחס לכל נסיעה מתוכננת)".

הוצאות הממשלה על נסיעות השרים

1. כאמור, מרבית נסיעות שרי הממשלה הן במימון ממשלתי וכוללות מרכיבי הוצאה רבים ובהם עלות טיסה, לינה, אבטחה, ארוחות, תחבורה ותקשורת, אירוח וכיבוד והוצאות פמליית השר.

2. סעיף 36 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי "משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם... יקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מועדונית שהכנסת הסמיכה לכך". במרץ 2003 החליטה הכנסת להסמיך את ועדת הכספים לקבוע מפעם לפעם את זכויות השרים וסגניהם. המידע על זכויות אלו מרוכז בחוברת "זכויות שרים".

בחוברת "זכויות שרים" בפרק העוסק בהוצאות שרים בחו"ל נקבע כי שר היוצא לחו"ל זכאי להחזר הוצאותיו האישיות בגין לינה וארוחת בוקר, וכן להחזר הוצאות כלכלה ואחרות בסכום של עד 25 דולר ליום. בחוברת לא נקבעה מגבלה על הוצאות לינה והוצאות אחרות הקשורות לנסיעה וזולת הוצאות הכלכלה.

הוראות החשכ"ל בנושא "נסיעות בתפקיד לחוץ לארץ" קובעות כללים להסדרת נסיעות של עובדי מדינה לחו"ל, וכן תקרות להוצאות טיסה, שהייה ולינה ולהחזרי הוצאות. הכללים חלים על העובדים בכל הדרגות ובכללם עובדים בכירים דוגמת מנכ"לים של משרדי הממשלה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ביולי 2009 התקיימה פגישה בנושא "טיסות שרים לחו"ל" בהשתתפות חשב משרד ראש הממשלה, המשנה למזכיר הממשלה ונציגי החשכ"ל. בפגישה צוין כי "אין כללים מוגדרים וברורים לגבי כיסוי העלויות הכרוכות בהטסת השרים לחו"ל, אין קביעות ונהלים ברורים לגבי המחלקה בה טסים השרים ואף אין כללים ונהלים לגבי שכירת חדרי מלון לשרים בעת שהותם בתפקיד בחו"ל - לא לגבי רמת בתי המלון, סוג בתי המלון והתעריפים המשולמים בגין אכסון השרים במלונות בחו"ל".

כמו כן התברר בפגישה שבהיעדר כללים, פועלים לפי "פרקטיקה הנהוגה מקדמא דנא", והדבר יוצר "קשיים לחשב הכללי, לחשבי המשרדים ולגורמי מינהל אחרים העוסקים בטיסות השרים לחו"ל". עוד התברר כי "העדר כללים ברורים גורם לעיתים מזומנות להוצאות כבדות הכרוכות במכלול כיסוי ההוצאות הקשורות בטיסות שרים לחו"ל, והעובדה כי השמים הם הגבול (תרתי משמע) מביאה לעיתים לידי בזבוז רב של כספי הציבור". המשנה למזכיר הממשלה פנה לחשב משרד ראש

הממשלה וכתב כי "ראוי לקדם העניין להביא הנושא במהרה בפני גורם משפטי מוסמך שידריך את הנושאים בנטל כיצד לנהוג"⁴¹.

בדצמבר 2009 הודיעה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה לחשב המשרד כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה השיב לפנייתה אליו ש"הממשלה היא זו שצריכה לקבוע את עלויות השרים בנסיעות לחו"ל ותנאי לינתם", וכי "מובן כי הנכון הוא שהחשב הכללי יכין את הבסיס העובדתי להצעת הממשלה בנושא".

המשנה למזכיר הממשלה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישה שהתקיימה באפריל 2013, כי בשנים האחרונות התנהלו דיונים בין נציגי מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה והחשכ"ל לקביעת "נוהל נסיעות שרים וסגני שרים בתפקיד לחוץ לארץ במימון המדינה". בטיוטה לנהל הוצע כי ייקבעו תקרות להוצאות בהתחשב במעמדם הציבורי של השרים. כך לדוגמה, הוצע שהשרים יטוּסו במחלקה הזולה ביותר במחלקת עסקים וילוונו במלונות דה לקס⁴², ובתנאי שהעלות אינה גבוהה מ-200% מתעריף קצובת הלינה הנהוגה לגבי עובדי מדינה.

המשנה למזכיר הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה כי בתחילת 2012 הופסקו הדיונים בעניין זה, הטיוטה לא הושלמה ולא נקבע נוהל.

יצוין כי כבר באוקטובר 2009 העיר מבקר המדינה⁴³ כי "נושא הוצאות הלינה של ראשי ממשלה ושל שרים בעת שהותם בחו"ל במסגרת תפקידם פרוץ לחלוטין, מצב המאשר, לכאורה, הוצאות לא סבירות, בלתי מוגבלות ולא ראיות מקופת המדינה. נוכח תדירות נסיעותיהם של חברי הממשלה לחו"ל, סבור מבקר המדינה, כי ראוי שהממשלה תעגן בהקדם כללים שיגדירו את ההוצאות המרביות ואת רמת בתי המלון בעבור השרים והנלווים להם בעת שהותם בחו"ל".

בתשובת מזכירות הממשלה נמסר ש"הדיונים בדבר גיבושו של נוהל כזה החלו כבר ב-2009... אין ספק שנוהל בדבר נסיעות שרים וסגני שרים צריך שייקבע ויהווה מסמך מנחה ומדריך לכל הנוגעים בדבר, אך צריך לסנכרן בין הגורמים העוסקים בסוגיה וכן צריך לקבוע מה יכנס לכללי האתיקה ומה יעמוד בפני עצמו כנוהל עבודה".

בתשובתו מסר היועץ המשפטי לממשלה ש"מן הראוי כי יקבעו כללים ותקרות למרכיבי ההוצאות של שרים בנסיעותיהם לחו"ל במימון ממשלתי... האחריות לקביעת כללים מעין אלה היא בידי הממשלה, ויש לפעול בהקדם להשלמת עבודת המטה שהתקיימה בנושא זה בשנים האחרונות על ידי נציגי מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה והחשב הכללי".

הוצאות שרים בנסיעותיהם לחו"ל במימון ממשלתי מסתכמות בעשרות עד מאות אלפי ש"ח לנסיעה. היעדר כללים ותקרות למרכיבי ההוצאה השונים מאפשר הוצאות לא סבירות ולא מבוקרות, והדבר עלול לפגוע במימוש עקרון היעילות והחיסכון בשימוש בכספי ציבור. יתרה מזאת, בהיעדר כללים, שר או סגן שר המעוניינים לפעול לפי אמות מידה ברורות אינם מונחים כיצד לעשות זאת.

41 מכתב של המשנה למזכיר הממשלה אל חשב משרד ראש הממשלה מילוי 2009.

42 דרגה המקבילה לחמישה כוכבים.

43 מבקר המדינה, דוח על משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז (2009).

לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל ומזכירות הממשלה להכין בהקדם הצעה לכללים ברורים ותקורות לכלל מרכיבי ההוצאה בנסיעות השרים ופמליותיהם לחו"ל, שתביא בחשבון את מעמדם של השרים ואת חובת הייצוג הנאות של המדינה. יש להגיש הצעה זו לממשלה לאישור.

3. ביולי 2009 פרסמה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה את "דוח הצוות לקביעת נהלי נסיעות רבנים ראשיים לחו"ל במימון זר" (להלן - הדוח), ובו נקבעו נהלים לעניין נסיעות הרבנים הראשיים לחו"ל. כמו כן קובע הדוח, כי מעמדם של הרבנים הראשיים לעניין נסיעותיהם לחו"ל במימון גורם זר (שאינו ממשלתי) יהיה זהה למעמדם של שרים.

משרד מבקר המדינה מעיר שנדרש שהכללים בעניינם של השרים ייקבעו לאלתר גם כדי שיובהר מה הם הכללים החלים על הרבנים הראשיים.

הדוח מוסיף וקובע כי לגבי הרבנים הראשיים "תנאי הטיסה במימון זר אמורים להיות זהים לתנאי הטיסה במימון המדינה". זאת מאחר שקבלת הטבה מעבר למקובל במימון הממשלתי עלולה להוות מתנה אסורה, אשר ניתנת בכדי להשפיע על מקבלה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי נורמה זו תחול גם על השרים וסגני שרים, וכי כללים ותקורות הוצאה שייקבעו למרכיבי הנסיעה יחולו גם על נסיעותיהם במימון שאינו ממשלתי.

בתשובתו מסר היועץ המשפטי לממשלה ש"לאחר קביעת הכללים באשר לנסיעות במימון ממשלתי, היועץ המשפטי לממשלה ישקול האם יש מקום להחילם - בשניונים המחויבים - גם על נסיעות שרים במימון גורם חיצוני".

4. כאמור, עלויות של נסיעת שר לחו"ל מורכבות מהוצאות ישירות, למשל על טיסת השר עצמו והשהייה בחו"ל, והוצאות נוספות, כמו הוצאות אבטחת השר והוצאות עבור הנלווים אליו - אם ישנם. ברוב הנסיעות הנעשות במימון שאינו ממשלתי מממן הגורם רק את ההוצאות הישירות של השר, ואילו יתר ההוצאות, כגון הוצאות אבטחתו, הוצאות הפמליה הנלווית אליו (אם נלווית) והוצאות תקשורת ותחבורה פנימית, ממומנות מתקציב המדינה (תקציבי המשרדים הממשלתיים).

בדיקת העלויות של נסיעות שבוצעו בשנים האחרונות העלתה כי נסיעת שר, אף אם מימונה אינו ממשלתי, עשויה לחייב את המשרד הממשלתי בהוצאות של עשרות אלפי ש"ח. להלן דוגמאות:

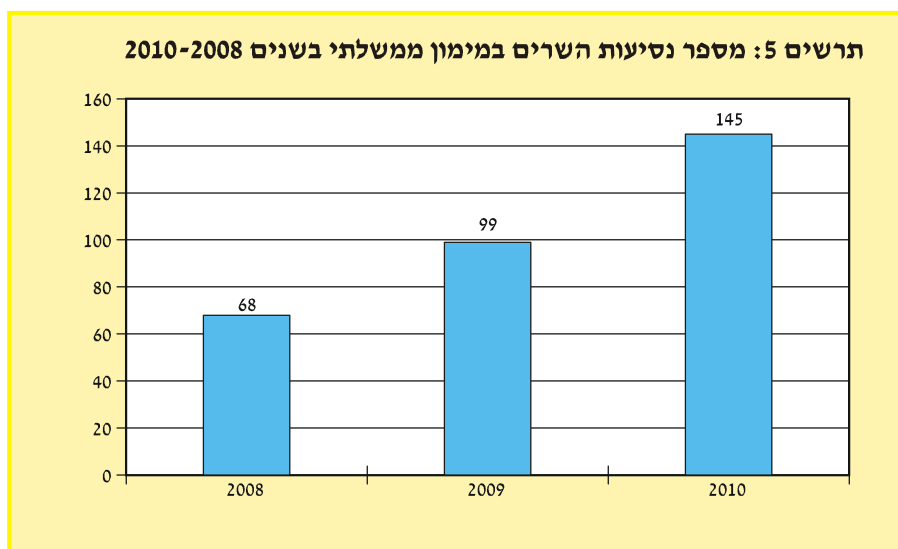
לוח 3: דוגמאות להוצאות הממשלה על נסיעת שר במימון שאינו ממשלתי

יעד הנסיעה	מועד הנסיעה	משך השהות (בימים)	הוצאות הממשלה בש"ח	מהות ההוצאה
ספרד	אוקטובר 2010	6	80,000	אבטחה ומלווים
ארצות הברית	נובמבר 2010	3	65,000	אבטחה
בריטניה וצרפת	אוקטובר 2010	3	45,000	אבטחה ומלווים
איטליה	מרץ 2010	3	30,000	אבטחה

מבדיקה במזכירות הממשלה ואצל חשבי משרדי הממשלה עולה כי הוצאות אלו אינן מרוכזות ואינן מוצגות לגורמים הרלוונטיים לרבות לשר עצמו קודם הנסיעה. משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים בדבר ההוצאות הנוספות המשולמות מתקציב המדינה חייבים להיות מפורטים ומוצגים בכל שלב של תהליך הבחינה והאישור של הנסיעה במשרד הממשלתי, בממשלה ובוועדות שיידרשו לנושא. על החשכ"ל לבחון קביעת נהלים המנחים את החשבים במשרדי הממשלה לשקף את כלל ההוצאות הכרוכות בנסיעה במרוכז, כדי שאלה יוצגו לכל הנוגעים בדבר.

5. הממשלה ה-32 קבעה במאי 2009, בהחלטתה בנושא "צמצום הוצאות נסיעה לחו"ל במגזר הציבורי", שיש "לצמצם בשיעור של 25% את כלל הוצאות הנסיעה והשהייה בחוץ לארץ בכל אחת משנות התקציב 2009 ו-2010". יצוין כי החלטה זו אינה חלה על השרים.

בתרשים 5 שלהלן מוצג הגידול במספר נסיעות שרים לחו"ל במימון ממשלתי בשנים 2008-2010:⁴⁴



מהגרף עולה שבשנים 2009 ו-2010 גדל בשיעור ניכר מספר הנסיעות במימון ממשלתי בהשוואה לשנת 2008: ב-2009 עלה מספרן ב-45% וב-2010 ב-113%. היקף הגידול במספר הנסיעות מצביע לכאורה על גידול בהוצאות גם מעבר לשינוי במספר שרי הממשלה שכיהנו באותה עת.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף על פי שהחלטת הממשלה בדבר צמצום הוצאות המגזר הציבורי על נסיעות לחו"ל לא חלה על השרים, ראוי היה כי גם שרי הממשלה יפעלו ברוח זו. הגידול בהיקף נסיעות השרים אינו עולה בקנה אחד עם העקרונות שעמדו בבסיס החלטה זו.

44 סך הנסיעות כולל הן את הנסיעות במימון ממשלתי והן את הנסיעות במימון שאינו ממשלתי (כולל ממשלות זרות) בהתאם לנתונים שאסף משרד מבקר המדינה.



לדעת משרד מבקר המדינה בקשות לאישור נסיעות של שרים לחו"ל צריכות להיבחן על פי מכלול שיקולים רלוונטיים, לרבות מטרת הנסיעה, תרומתה לפעילות הממשלה וכלל העלויות המושגות על תקציב המדינה הכרוכות הן בנסיעות במימון ממשלתי והן בנסיעות במימון שאינו ממשלתי.

נסיעות פרטיות

כאמור, תקנון הממשלה קובע כי שר המבקש לנסוע לחו"ל במימון שאינו ממשלתי יפנה ליועץ המשפטי של משרדו כדי לקבל חוות דעת בשאלה אם יש בקבלת המימון משום חשש לניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות או בסדרי המינהל התקין. עוד קובע התקנון כי שר הנוסע לחו"ל באורח פרטי, בשונה מנסיעה בתפקיד, ידווח למזכיר הממשלה בכתב על אודות נסיעתו. לפי נהל היועמ"ש, אם הקשר עם הגורם המממן הוא אישי, ואינו קשור להיות השר עובד ציבור, תוגש הבקשה לוועדה למתן היתרים, ואם הקשר עם הגורם המממן קשור להיות השר עובד ציבור והשר אינו נותן תמורה בגין המימון, תוגש הבקשה לוועדת המתנות.

בתקופה שבין אוגוסט 2003 לאפריל 2011 דיווחו השרים למזכיר הממשלה על 277 נסיעות פרטיות. מעיון בנתוני הנסיעות עולה שחלקן התקיימו במימון שאינו ממשלתי והיו נסיעות שנועדו לקדם פעילויות ציבוריות או מפלגתיות. כך לדוגמה, היו שרים שדיווחו על נסיעה פרטית ונסעו במימון מפלגתם; נסיעותיהם של אחרים מומנו על ידי ארגונים וקרנות למטרות שאינן ענייניו הפרטיים-אישיים של השר. יודגש, כי משרד מבקר המדינה לא אסף מידע לגבי נסיעות שדווחו כפרטיות מלבד המידע שמסרו השרים למזכירות הממשלה. עקב כך, לא ברור אם היה לפניו כל המידע בנושא ולכן לא ניתן היה לאמוד את היקפן.

משרד מבקר המדינה מעיר שנסיעה לחו"ל למטרה שמהותה אינה ענייניו הפרטיים-אישיים של השר אינה יכולה להיחשב נסיעה פרטית. על מזכיר הממשלה להביא לפני הממשלה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, הצעה לתיקון תקנון הממשלה שתבהיר מהי נסיעה פרטית, שכן בהיעדר הגדרה אחידה עלולים השרים למסור למזכירות הממשלה דיווחים מוטעים. על מזכירות הממשלה להבהיר לשרים כי כל נסיעה במימון שאינו ממשלתי, גם אם השרים מגדירים אותה "נסיעה לצרכים פרטיים", מחייבת חוות דעת של היועצים המשפטיים במשרדים ושל הוועדה למתן היתרים או של ועדת המתנות, לפי הצורך.

הבניית הבחינה המשפטית בקשר לנסיעות השרים

כאמור, שר המבקש לנסוע לחו"ל במימון שאינו ממשלתי יפנה ליועץ המשפטי של משרדו כדי לקבל חוות דעת בשאלה אם יש בקבלת המימון כדי לגרום לחשש לניגוד עניינים או לפגיעה בטוהר המידות או בכללי מינהל תקין. יצוין שגם לפני עדכון התקנון בנושא זה באפריל 2008 היו שרים שנהגו לבקש חוות דעת משפטיות לפני נסיעות במימון שאינו ממשלתי.

משרד מבקר המדינה בדק אם ההנחיות הקיימות קובעות אמות מידה מספיקות היוצרות בסיס אחיד לבדיקות המשפטיות בנושא במשרדי הממשלה. לשם כך נסקרו כ-110 חוות דעת משפטיות שנכתבו בשנים 2003-2011 ועסקו בשאלת מימון שאינו ממשלתי של נסיעות שרים לחו"ל, בשלוש תקופות המשנה שנמנו לעיל. הבדיקה התמקדה בהתייחסות חוות הדעת למהות הנסיעה, בהתאם להוראות הרלוונטיות בכל תקופת משנה: נוהל גיוס תרומות, תקנון הממשלה ונוהל היועמ"ש. כמו כן, נעשתה השוואה של חוות דעת משפטיות שנתנו יועצים שונים במקרים דומים, להלן הממצאים.

השתתפות באירועים שמקיימים קרן היסוד, קרן קיימת לישראל והבונדס

חלק מנסיעות השרים במימון שאינו ממשלתי נועדו לסיוע בגיוס כספים או למתן חסות לאירועי גיוס כספים והתרמה בחו"ל. לרוב הוזמן השר כאישיות המרכזית באירוע. נוהל גיוס תרומות קובע נהלים להסדרת ההשתתפות באירועים כאלה ובין היתר - ששר יסכים להשתתף באירוע גיוס כספים לאחר היועצות ביועץ המשפטי של משרדו. (על הקשר של תפקידו של השר להשתתפות באירועים מעין אלה ראו להלן בפרק "בחינת מסגרת תפקידו של השר לצורך אישור הנסיעה").

כ-50 מחוות הדעת המשפטיות שנסקרו עסקו בנסיעות שעניינן גיוס כספים ותרומות; כ-20 מהן עסקו בנסיעות של שרים לאירועי גיוס כספים והתרמה של שלושה גופים מרכזיים: קרן היסוד - המגבית המאוחדת לישראל (להלן - קרן היסוד); קרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל); וארגוני הבונדס.

1. **קרן היסוד**: קרן היסוד היא חברה ישראלית העוסקת בגיוס תרומות בחו"ל עבור מדינת ישראל⁴⁵. הקרן פועלת ברחבי העולם למעט ארה"ב. בשנת 1956 נחקק בכנסת חוק קרן היסוד, התשט"ז-1956 (להלן - חוק קרן היסוד), ובו הוכרה הקרן כחברה.

2. **קק"ל**: קק"ל היא מוסד השייך להסתדרות הציונית העולמית. המוסד הוקם ב-1901 לשם איסוף כספים במטרה לרכוש קרקעות בארץ ישראל ולהכשירן להתיישבות. ב-1953 נחקק חוק קרן קיימת לישראל, התשי"ד-1953, ובו הוכרה קק"ל כחברה ישראלית. ב-1961 נחתמה אמנה בין קק"ל לבין ממשלת ישראל. לפי האמנה, ניהול אדמות המדינה, שמירתן והטיפול בהן יהיו בידי המדינה

45 קרן היסוד הוקמה כאחד מ"המוסדות הלאומיים" במטרה לגייס כספים למפעל ההתיישבות ולפעולות רווחה ובריאות.

(באמצעות מינהל מקרקעי ישראל), וקק"ל תמשיך לפעול כמוסד של ההסתדרות הציונית העולמית בקרב הציבור היהודי בארץ ומחוצה לה ותמשיך בגיוס כספים למימוש יעדיה⁴⁶.

גיוס כספים עבור קק"ל בארה"ב נעשה באמצעות Jewish National Fund (להלן - JNF), שהוא ארגון ללא מטרות רווח הרשום בארה"ב, ועוסק בגיוס כספים עבור מטרות וגופים בישראל. ה-JNF הוא הגוף היחידי בארה"ב המגייס כספים עבור קק"ל.

חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, אוסר על עובד מדינה להתרים, לגבות או לקבל כספים לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו. למרות זאת רשאית הממשלה להתיר לעובד מדינה לבצע פעולות אלה אם הן נעשות למטרה ציבורית. לאור מעמדה המיוחד של קרן היסוד ושל קק"ל החליטה הממשלה בשנת 1960 להתיר לעובדי מדינה להתרים או לגבות כספים עבורו בארץ ובחו"ל. בתקשי"ר, בפרק העוסק בהתרמות, גביית כספים ומתן חסות, מצוינת החלטת ממשלה זו. עולה אפוא כי ההוראות הנוגעות לפעולות הגיוס וההתרמה למען קרן היסוד וקק"ל חלות רק על עובדי מדינה.

בחוות הדעת שניתנו בקשר לבקשות שרים לנסיעות במימון קרן היסוד וקק"ל בשנים 2006-2011 נקבע שאין מניעה לקבל מימון שאינו ממשלתי ולהשתתף באירועי ההתרמה. להלן הנימוקים העיקריים שצוינו:

בנוגע לקרן היסוד נקבע כי הקרן היא גוף ללא מטרות רווח ופעולותיה מתקיימות בהתאם ומתוקף חוק קרן היסוד; לקרן מעמד מיוחד ביחס למדינה; אין ניגוד עניינים בין פעילות הממשלה ובין פעילות הקרן המוסדרת בחוק ונעשית לטובת מדינת ישראל; הקרן היא מוסד מהמוסדות הלאומיים של המדינה, ומטרתה המרכזית היא גיוס כספים לצורכי קידום יעדים לאומיים של המדינה. באחת מחוות הדעת צוין שהאישור ניתן בהתאם להנחיות משרד המשפטים.

בנוגע לקק"ל נקבע, כי השר שהוזמן רשאי להשתתף באירוע שיתמך בהצגת פעילות קק"ל בנגב ובעיקר בפרויקט נחל באר שבע, במטרה "שבהמשך הדרך יתרמו המשתתפים" לטובת פעילות זו. יצוין, כי במקרה זה השתתפות השר באירוע אושרה בתנאי שהשר לא ישתתף בהתרמה ולא יהיה בקשר עם תורמים פוטנציאליים⁴⁷ (ראו להלן בפרק העוסק בהשתתפות באירועי גיוס כספים).

3. **הבונדס:** מדינת ישראל מוכרת איגרות חוב-מדינה למשקיעים פרטיים ומוסדיים באירופה, בצפון אמריקה ובדרומה. המכירה נעשית באמצעות ארבעה ארגונים: בארה"ב ובבריטניה קיימים שני ארגונים נפרדים בעלי השם DCI (The Development Corporation for Israel); הארגון הפועל בקנדה מכונה Canada Israel Securities, והארגון הפועל ביתר המדינות נקרא: Israel Bonds International. הארגונים פועלים לפי חוק מקומי בארצותיהם והרשויות במדינות שבהן הם פועלים מפקחות עליהם⁴⁸. כלל הארגונים האמורים לעיל נקראים בדוח זה "הבונדס".

החשכ"ל קובע את מדיניות הגיוס השנתית של הבונדס (מדינת ישראל מממנת את השירותים המוענקים לה על ידי הבונדס) בהתאם לצורכי מטבע החוץ של הממשלה, בהתאם לעלויות הגיוס

46 מנכ"ל קק"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2014 כי נוכחותם של נציגים רשמיים של מדינת ישראל כמו שרים וסגני שרים נועדה לחיזוק ושימור של קשרי ישראל עם הקהילות היהודיות וכן לחיזוק קשרים מקצועיים ואישיים בין ישראל ונציגיה לגורמים במדינות העולם בתחומים שבהם עוסקת קק"ל.

47 בתשובתו למבקר המדינה מפברואר 2014 ביקש השר ארדן להבהיר כי "ניתן להימנע מהשתתפות באירוע גיוס כספים וכך בדיוק נהג".

48 הנתונים מאתר משרד האוצר:

Ministry of Finance, Debt Management Unit - Funding Instruments,
www.ozar.mof.gov.il/debt/ext/funding.asp. 15.11.11

האלטרנטיביות של הממשלה ובהתאם ליעדים אסטרטגיים בניהול החוב החיצוני של מדינת ישראל. בשנת 2010 גייס הבונדס 1.255 מיליארד דולר⁴⁹.

רכישת איגרות החוב של הבונדס מאפשרת לרוכש בין היתר להביע תמיכה אישית בישראל, היות שמעבר להיבט העסקי יש הרואים ברכישתן תרומה לחיזוק כלכלתה של מדינת ישראל והשתתפות במפעל הציוני. לפי נוהל גיוס תרומות, ניתן לראות בהשתתפות של שר באירועים מטעם הבונדס גם משום מתן חסות לאירועים אלה.

בכמה חוות דעת שניתנו לגבי בקשות של שרים להשתתף באירועים של הבונדס הועלו נימוקים לאישור הנסיעה ומימונה על ידי הבונדס: הבונדס פועל עבור מדינת ישראל ומטעמה; כל הוצאות הארגון מושתות ממילא על תקציב המדינה; זהותו של הארגון ומאפיינים נוספים שלו (שלא פורטו). באחת מחוות הדעת צוין כי היא ניתנת על דעת משרד המשפטים.

ככלל, שרים וסגני שרים אינם מוגדרים בחקיקה עובדי מדינה או עובדי ציבור. חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספית), התשי"ט-1959, והתקשי"ר בכללותם חלים על עובדי מדינה אך אינם חלים על שרים וסגני שרים. נמצא כי אף שהדינים החלים על עובדי מדינה הסדירו את האפשרות לגיוס כספים עבור קרן היסוד וקק"ל, לגבי שרים אין הסדר כזה.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח השכיחות הגבוהה של נסיעות מסוג זה, יש מקום שהיועץ המשפטי לממשלה יקבע הנחיה כללית מיוחדת לעניין נסיעותיהם של שרים וסגני שרים לאירועי גיוס כספים והתרמה שמקיימים הגופים האמורים בחו"ל ובמימונם. זאת כדי להבטיח שהבקשות לנסיעות אלה ייבדקו בידי היועצים המשפטיים במשרדים האמורים על בסיס אחיד, וכי ייבחנו מכלול הזיקות בין פעילותם של גופים אלו לבין תפקידו ותחומי אחריות של השר.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי שאלת מימון של נסיעות השרים על ידי גופים מעין אלה, שיש להם זיקה ייחודית למוסדות המדינה, ועם זאת הם בגדר "גורם חיצוני", מתעוררת מפעם לפעם, וה"הנחיה המתגבשת" עוסקת בסוגיה זו ביתר הרחבה.

בחינת זיקות שרים או משרדם לארגונים מממנים

הפסיקה והנחיות היועץ המשפטי לעריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה קובעות שלפיהן אסור לעובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים הוא עיקרון מהותי שהוא חלק מהמשפט הציבורי, והוא מבוסס על כמה מקורות ובהם כללי הצדק הטבעי, כללי מינהל תקין וחובת ההגנות ותום הלב.

הכללים למניעת ניגוד עניינים, תקנון הממשלה ונוהל גיוס תרומות מנחים את השרים כיצד להימנע ממצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בכל הנוגע לנסיעותיהם לחו"ל שלא במימון ממשלתי. על פי כללים אלה, על השר לנהל את ענייניו כך שלא ייווצר ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים; תקנון הממשלה קובע כאמור כי על השר לפנות ליועץ המשפטי של משרדו כדי

49 החשכ"ל, היחידה לניהול החוב הממשלתי - "קביעת יעדי גיוס לארגון", 13.9.11.
www.ag.mof.gov.il/AccountGeneral/GovDebt/GovDebtTopNav/GDEExternalDebt/RecruitmentSource.

לקבל חוות דעת בשאלת נסיעתו לחו"ל במימון שאינו ממשלתי ואם יש בה משום חשש לניגוד עניינים; נוהל גיוס תרומות מחייב את השר (המוגדר בנוהל עובד ציבור) לעמוד בתנאי סף בטרם יאשר את השתתפותו באירוע שאליו הוזמן, ובהם האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים.

ככלל, לחשש מניגוד העניינים בהקשר של נסיעותיו של שר במימון שאינו ממשלתי יש שני רבדים: החשש מניגוד עניינים כתוצאה מפעילויות משותפות וזיקות כלכליות בין המשרד לבין הגורם המממן והחשש מניגוד עניינים כתוצאה מקשרים וזיקות ברמה האישית בין השר לבין הגורם המממן. הבדיקה בעניין זה נעשית על ידי היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, האמורים לבחון היבטים שונים הנוגעים לנסיעה ולחוות דעתם בנושא.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו נסיעות שרים במימון שאינו ממשלתי שנבחנו ואושרו מהבחינה המשפטית, אך חוות הדעת בעניין לא עסקו בזיקה בין הגוף שמימן את נסיעת השר לבין השר או משרדו, כמפורט להלן:

1. ארגון הג'וינט העולמי הוקם בשנת 1914 על ידי קהילות יהודיות בארה"ב במטרה לסייע ליישוב היהודי בארץ ולקהילות באירופה. במהלך השנים שם לו הארגון למטרה את פיתוח השירותים החברתיים לאוכלוסיות במצוקה בעתות שלום ובעתות משבר. בשנת 1976 הוקם ג'וינט ישראל כזרוע של הג'וינט העולמי בישראל, וכיום הוא אחד מארגוני המגזר השלישי הגדולים במדינה ושותף מרכזי לפיתוח שירותי הרווחה בישראל. משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) מקיים פעילויות משותפות נרחבות עם הג'וינט במגוון תחומים ובהם פיתוח שירותים עבור ילדים, קשישים ונכים; פיתוח תכניות תעסוקה לנכים וכן תכניות מחקר בתחומים שונים. פעילויות הג'וינט מבוצעות באמצעות ארגונים נוספים שבשליטתו. הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה שותפים בכל הוועדות וההנהלות של הג'וינט ופועלים במשותף עם נציגי הג'וינט בקביעת המדיניות של הארגון.

משרד הרווחה מעביר לג'וינט תקציב חלקי עבור חלק מהפעילויות המשותפות, והג'וינט משלים את התקציב ומבצע את הפעילויות. להלן דוגמאות: (א) משרד הרווחה התקשר עם הג'וינט, לפעילות משותפת בנושא "ביטחון תזונתי" בסכום של 11 מיליון ש"ח לתקופה של שלוש שנים (2010-2012). (ב) ביוני 2010 חתם משרד הרווחה על הסכם התקשרות עם הג'וינט לפרויקט הקמת "מסד נכויות"⁵⁰, ובאפריל 2011 חתם המשרד על הארכת ההסכם עד לדצמבר 2011. היקף ההשתתפות של משרד הרווחה בפרויקט זה היה בסכום של כ-775,000 ש"ח, הג'וינט השתתף בכ-1.77 מיליון ש"ח וגופים אחרים בכמיליון ש"ח. (ג) בשנת 2011 התקשר משרד הרווחה עם הג'וינט לפרויקט "התחלה טובה"⁵¹ בסכום כולל של כ-20 מיליון ש"ח לשנה לתקופה של שלוש שנים - משרד הרווחה יממן כ-45 מיליון ש"ח (75%) מהיקף הפעילות, והג'וינט יממן כ-15 מיליון ש"ח.

יצוין שבחלק מהפרויקטים המשותפים ניתן לג'וינט, לאחר הליך של בחינה והחלטה, מעמד של ספק יחיד, ולכן לא התקיים מכרז פומבי. פרויקטים אחרים הם "מיזמים משותפים" עם הג'וינט, הפטורים ממכרז⁵².

שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) דאז ח"כ יצחק הרצוג הוזמן על ידי הג'וינט ובמימונו, להשתתף בכנס בניו יורק במאי 2010 ולהציג להנהלת הג'וינט סקירה בדבר סוגיות חברתיות בישראל ובדבר חשיבות התמיכה בהן ולקידום שיתוף הפעולה בין הארגון למשרד. הנסיעה נבחנה ואושרה על ידי היועצת המשפטית של משרד הרווחה, ובחוות הדעת שלה נכתב

50 פיתוח שירותים לאנשים מבוגרים עם נכויות החיים בקהילה.

51 במסגרת התכנית הלאומית לטיפול בילדים ונוער במצוקה.

52 תקנה 3(18) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מאפשרת לפטור התקשרויות עם הג'וינט ממכרז. התקשרויות ששווייה גדול מ-2.5 מיליון ש"ח טעונה אישור של החשב"ל.

ש"מאחר והג'וינט מקדם פרויקטים חברתיים ושותף לביצועם, ניתן לראות בנסיעת השר נסיעה במסגרת תפקידו... אין מניעה שמימון הנסיעה ייעשה ע"י הג'וינט".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח היקפם ומהותם של הקשרים שבין משרד הרווחה לבין הג'וינט, שמטבע הדברים גלומים בהם היבטים כלכליים נרחבים, ומאחר שנודעת חשיבות לכך שהנהלת הארגון תקבל סקירה בתחומי החברה והרווחה מהדרג המיניסטרילי, יש להעדיף כי הוצאות נסיעותיהם של שרים לכנסי הארגון ימומנו בעתיד מתקציב המדינה.

למרות האמור, אם יוחלט במקרים מסוימים כי יש מקום שנסיעותיהם של שרי הרווחה לחו"ל יהיו במימון הג'וינט, קודם אישור הנסיעה יש לבחון את הזיקות שבין השר לבין הג'וינט ואת החשש לניגוד עניינים.

2. כאמור, החשכ"ל מתווה את מדיניות הגיוס השנתית של הבונדס, ומדינת ישראל מממנת את השירותים המוענקים לה על ידי הבונדס. הנוהג המושרש הוא כי שר האוצר או ראש הממשלה ממליצים לדירקטוריון הבונדס בארה"ב (ה-DCI) על מינוי של נשיא הבונדס⁵³. בשנים 2005 ו-2008 המליצו שרי האוצר על הארכת כהונתו של נשיא הבונדס בארה"ב לתקופות כהונה נוספות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבשנים 2003-2011 מימן הבונדס עשר נסיעות של שרי אוצר לאירועים שקיים. במשרד האוצר ניתנו חוות דעת משפטיות בקשר לארבע מאות נסיעות, ונמצא, כי הן לא עסקו בחשש לניגוד עניינים המתעורר במקרים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן בשיתוף היועץ המשפטי של משרד האוצר, אם יש בזיקות בין משרד האוצר לבונדס כדי לעורר חשש לניגוד עניינים, וכריע אם נסיעות שרי אוצר יתקיימו במימון הבונדס, או שיש להעדיף שימומנו מתקציב הממשלה.

3. באפריל 2009 וביולי 2010 הוזמן שר הרווחה דאז יצחק הרצוג לחו"ל להשתתף בשני אירועים של קרן בין-לאומית הפועלת בארץ (להלן - הקרן). הקרן מארגנת בין היתר כנסים, סמינרים ומפגשים שבהם נדונות סוגיות פוליטיות וחברתיות-כלכליות העומדות על סדר היום העולמי, והיא משתפת פעולה עם מוסדות לימוד, עמותות וארגונים שונים במדינת ישראל.

נמצא כי גוף שהקימה הקרן מנהל זה שנים פרויקט לפרסום ניירות עמדה בנושאים העומדים על סדר היום בתחומים כלכליים, חברתיים ומדיניים (להלן - גוף המידע); ובשנים 2003-2004 נמנה ח"כ יצחק הרצוג (בטרם היותו שר) עם צוות ההיגוי של גוף המידע. כמו כן נמצא כי בעבר הייתה זיקה בין הקרן לבין מכון מחקר אקדמי (להלן - המכון האקדמי) שלח"כ הרצוג הייתה זיקה אישית להקמתו והוא אף השתתף בוועדת ההיגוי שלו.

כאמור, באפריל 2009 הוזמן שר הרווחה דאז להשתתף בכנס של הקרן באירופה. הקרן מימנה את הוצאות הטיסה שלו ואת הוצאות שהייתו בחו"ל.

נסיעתו של השר דאז במימון הקרן הובאה לבחינת היועץ המשפטי של משרד הרווחה. בחוות הדעת בדבר נסיעה זו נקבע שהיות שלקראת קשר לפעילויות משותפות עם משרד הרווחה ואין ניגוד אינטרסים, אין לראות במימון הטיסה והשהייה על ידי הקרן טובת הנאה, אלא החזר הוצאות בלבד, ולכן אין מניעה שהקרן תממן, במקרה זה, את הוצאות הטיסה והשהייה בחו"ל של השר.

53 עיסוקם הקודם של נשיאי הבונדס היה בעל גוון או זיקה פוליטית.

יצוין כי בחוות דעת מיוני 2010 של היועצת המשפטית של משרד הרווחה לגבי נסיעה נוספת של השר דאז במימון הקרן, היא כתבה שמאחר שבחוות הדעת הקודמת היא קבעה ש"אין מניעה שהקרן תממן... אין מניעה גם במקרה זה". חוות הדעת לא עסקו בזיקה האמורה בין השר דאז לבין הקרן.

בתשובתו למבקר המדינה מסר השר דאז כי הקשר העקיף עם הקרן דרך גוף המידע הסתיים בשנת 2004. עוד ציין, כי הוא מנותק מכל ההיבטים הניהוליים, הכספיים והמקצועיים הכרוכים בפעילות המכון האקדמי וכן מניהולו המקצועי; וכי מעורבותו בפעילות המכון הייתה ועודנה זניחה. השר דאז הוסיף שהקרן תרמה למכון המחקר בשנים 2001-2003, וכי לו לא הייתה "כל מעורבות בקבלת תרומות אלה". עוד מסר השר דאז כי צוות ההיגוי של גוף המידע הורכב ברובו מחברי כנסת מכל סיעות הבית בשיתוף נציג של הקרן, אשר פעלו בהתנדבות ללא תמורה כספית או אחרת, וכי הוא לא נטל חלק בשייכות צוות ההיגוי.

היועצת המשפטית של משרד הרווחה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מאוקטובר 2013, כי המידע שהשר נמנה בשנים 2003-2004 עם צוות ההיגוי של גוף המידע שהקימה הקרן לא היה בידיה, ולא היה ידוע לה כי בעבר הייתה זיקה בין הקרן לבין המכון האקדמי של משרד הרווחה הייתה זיקה להקמתו. לפיכך, לדבריה, לא עסקה חוות הדעת בזיקה בין השר לבין הקרן שמימנה את נסיעתו. בשולי הדברים העירה היועצת המשפטית ש"כל הנושא זקוק להסדרה".

בתשובתו מסר השר דאז כי עד למועד קבלת טיוטת הדוח בדצמבר 2012 לא ידע כלל על קיומה של התרומה למכון האקדמי. עוד מסר כי במועד בו התקיימה הנסיעה התרומה לא הייתה ידועה לו ולא הייתה במודעותו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי להבטיח בדיקה נאותה של הבקשה לאישור נסיעה נדרש כל שר וסגן שר לספק את המידע הנוגע לכל זיקה רלוונטית על מנת שהיועץ המשפטי יוכל לבחון את הזיקה שבינו לבין הגורם שמממן את נסיעתו.

4. בשנת 2011 הוזמן שר המדע והטכנולוגיה דאז פרופ' דניאל הרשקוביץ לארה"ב להרצות לפני ארגונים וקהילות יהודיים. ההזמנה נעשתה ביזמת עמותה שהקימו קבוצת רבנים מקרב הציונות הדתית במגמה להיות שותפים בעיצוב דמותה היהודית של מדינת ישראל (להלן - העמותה).

בחוות דעת של היועצת המשפטית של משרד המדע והטכנולוגיה מאפריל 2011 צוין כי "אין לארגון [העמותה] קשר למשרד, כך שאני סבורה כי לא קיימת שאלה של ניגוד עניינים".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבין הנהלת העמותה לבין השר דאז הרשקוביץ מתקיימת לכאורה זיקה אישית, משום שראש מחלקת קשרי חוץ בעמותה, שיוזם וארגן את ביקורו והרצאותיו של השר דאז בחו"ל, הוא חתנו של השר דאז. עוד העלתה הביקורת שהשר דאז היה בעבר שותף לפעילויות של העמותה⁵⁴. יצוין כי חוות הדעת האמורה לא עסקה כלל בזיקה האישית המתקיימת לכאורה בין השר לבין העמותה.

היועצת המשפטית של משרד המדע והטכנולוגיה מסרה למבקר המדינה בתשובתה מינואר 2013, כי "נסיעות שר המדע והטכנולוגיה לחו"ל במימון שאינו ממשלתי נעשו במימון גורמים שאינם קשורים למשרד, אינם מפוקחים או נתמכים או ממומנים על ידו... לפיכך לא סברתי כי קיימת בעיה של ניגוד עניינים באישור נסיעות אלה". היא הוסיפה כי ככל שהדברים נוגעים לקשר האישי שבין השר לחתנו "הוא מקרב את הנושא לתחום הפרטי שבין השר לבני משפחתו הקרובים". לטענתה,

54 על פי מידע המובא באתר האינטרנט של משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל, ערך השר דאז (בטרם מונה לשר) חתונות בהתנדבות, בין היתר מטעם העמותה.

קשר כזה "ככל שהוא רלוונטי, הינו שיקול להתיר את הנסיעה במימון שאינו ממשלתי ולא להיפך". לפיכך סברה היועצת המשפטית כי שאלת ניגוד העניינים אינה רלוונטית לנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על השר להביא את המידע בדבר זיקתו האישית לעמותה שיזמה את ההזמנה לידיעת היועצת המשפטית של משרדו כדי שתבחן גם את זיקותיו האישיות בקשר לנסיעה.

השר לשעבר פרופ' הרשקוביץ מסר למבקר המדינה בינואר 2013, כי שבעה חודשים לאחר הנסיעה שמומנה כאמור על ידי גורם שאינו ממשלתי, החזיר משרד המדע והטכנולוגיה את עלות הנסיעה לגורם המממן.



לשרים אחריות אישית להימנע ככל הניתן ממצב של ניגוד עניינים, אף למראית עין, ופנייתם ליועצים המשפטיים לקבל את חוות דעתם אינה גורעת מאחריותם זו. כיוון שכך, עליהם לספק ליועצים המשפטיים כל מידע פרטני העשוי לעורר חשש לניגוד עניינים, לרבות זיקות מרוחקות או חלשות, בינם או בין משרדם ובין הגורמים המממנים, כדי שיהיה ליועצים בסיס עובדתי מלא לחוות הדעת.

במקרים שהובאו לעיל הבחינה המשפטית של נסיעות שרים במימון שאינו ממשלתי לא עסקה בזיקות האישיות שבין הגוף המממן לבין השרים ובזיקות שבין הגוף המממן למשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקיים בחינות אלו לגבי כל נסיעה בנפרד, טרם מתן חוות הדעת. חובה על היועץ המשפטי לממשלה להבהיר לכל השרים עם מינוים את חובתם לגילוי מפורט ונרחב בעניינים אלה. על היועצים המשפטיים במשרדים להבהיר זאת גם הם לשרים, ועליהם לוודא שהמידע הרלוונטי בדבר הזיקות, הן האישיות והן בענייני המשרד, יימצא לפניהם, כדי שחוות הדעת יהיו מדויקות ויעסקו באפשרות של ניגוד עניינים הן ברובד המשרדי והן ברובד האישי.

5. להלן תיאור מקרה שבו נבדקו הקשרים בין משרד ממשלתי לבין גוף מממן, ואף שהבדיקה הצביעה על זיקות, לרבות התקשרות ענפה בין המשרד לגוף המממן, ניתן, בהתאם לחוות הדעת, אישור לנסיעה במימון שאינו ממשלתי:

המשרד להגנת הסביבה מקיים מערכות קשרי עבודה, התקשרויות, פעילויות משותפות, מיזמים ומיזמים עם קק"ל במגוון תחומים. לדוגמה: מתקיים שיתוף פעולה ביניהם בנושא שיקום נחלים, וכמחצית מהסכום לפיתוח נחל באר שבע יגויס מתרומות קק"ל⁵⁵; המשרד הקצה לקק"ל 430,000 ש"ח עבור מבצע ניקיון משותף וזאת בהליך של פטור ממכרז.

55 מסקירה של היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה מספטמבר 2009 עולה, כי עלות הפרויקט היא כ-300 מיליון ש"ח.

באפריל 2005 כתבה⁵⁶ היועצת המשפטית דאז של המשרד להגנת הסביבה כי לקק"ל יש אינטרסים ארגוניים, עסקיים וכלכליים בעבודתה עם המשרד, וכי קבלת מימון ממנה מעוררת חשש למצב של ניגוד עניינים על היבטיו השונים ובכלל זה חשש לפגיעה בטוהר המידות, בכללי מינהל תקין או בקיום חובת האמון וחובת ההגינות ותום הלב, או מראית עין לקיום מצב שכזה.

ב-2008 קבעה היועצת המשפטית דאז של משרד האוצר בנושא נסיעה לחו"ל של שר האוצר במימון קק"ל, כי לאור מערכת היחסים עם קק"ל "יש להעדיף את הגישה המחמירה ולא לנסוע לאירועים אלה ע"ח קק"ל".⁵⁷

(א) השר להגנת הסביבה דאז גלעד ארדן, הוזמן להשתתף בכנס שנערך ומומן על ידי ארגון JNF בארה"ב ואשר התקיים באוקטובר 2009. כאמור, ה-JNF הוא הגוף היחיד בארה"ב המגייס כספים עבור קק"ל. היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה ציינה בחוות דעתה בעניין אותה הזמנה, כי למשרד היו בעבר קשרים והתקשרויות ענפים עם קק"ל, וצפויות לו התקשרויות כאלה גם בעתיד, אך "למשרד אין ולא היו קשרים כספיים עם ה-JNF". עם זאת היא ציינה כי ה-JNF הוא המממן המשלים של פרויקט נחל באר שבע. היועצת המשפטית המליצה בחוות הדעת לאשר את נסיעת השר דאז במימון ה-JNF בכפוף לתנאים שנקבעו בחוות הדעת⁵⁸. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה אישר את ההמלצה.

(ב) באוקטובר 2010 הוזמן שוב השר דאז לאירוע של ה-JNF ובמימונו. אישור השתתפותו באירוע על ידי היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה התבסס על חוות הדעת האמורה שניתנה כשנה קודם לכן.

יצוין, כי ביולי אותה שנה פנתה היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) דאז, והוא קבע כי "נשיאתה של קק"ל במימון נסיעותיהם של עובדי ציבור לחו"ל עשויה לנבוע, בין היתר, מהיותה בעלת עניין בהרחבת פעילות הקרן, מרצונה להשפיע ולהיטיב עם עובדי הציבור אשר בידיהם נתונות סמכויות בעלות פוטנציאל השפעה על אלה... אשר על כן, על ההכרה במעמדה הייחודי של קק"ל למצוא את ביטוייה באיזונים פנימיים ובהחלטות קונקרטיות שיתקבלו בעניין של כל בקשה שתוגש למימון נסיעה על ידי קק"ל ולא במתן הקלה גורפת מתחולתן של הוראות החוק והנהלים".

לאותו אירוע של ה-JNF הוזמן גם יועץ השר דאז. בחוות דעת שבחנה את מימון ה-JNF לנסיעתו של היועץ, פירטה היועצת המשפטית את המישקים ואת האינטרסים השונים של קק"ל והמשרד להגנת הסביבה. היועצת המשפטית קבעה כי עולה חשש לניגוד עניינים אפשרי ולו למראית עין, ולכן נסיעת היועץ צריכה להיות במימון המשרד.

- 56 בחוות דעת משפטית לעניין נסיעה לחו"ל של עובד המשרד במימון קק"ל.
- 57 היועצת המשפטית דאז ציינה שחוות דעתה ניתנה לאחר התייעצות עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.
- 58 הנסיעה תהיה למטרת הרצאה של השר בלבד בנושא המשרד להגנת הסביבה ופארק נחל באר שבע בכנס של ה-JNF; השר לא ישתתף בהתרמה עצמה, לא יהיה מעורב בכל הקשור לנושאי ההתרמות ולא יהיה בקשר ישיר עם תורמים פוטנציאליים בקשר לתרומות לפרויקט זה או למטרות אחרות; ה-JNF יממן את הוצאות נסיעתו וכלכלתו של השר בסכום שלא יעלה על הקבוע ב"חוברת זכויות שרים", ולא ייתן לשר כל תגמול נוסף (שכר הרצאה, מתנה או טובת הנאה אחרת וכו').

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הצבעה על חשש לניגוד עניינים במימון נסיעתו של יועץ שר על ידי גוף שאינו ממשלתי עקב קשרים בעלי אופי כלכלי-עסקי וציבורי בין הגוף לבין משרדי הממשלה אינה עולה בקנה אחד עם אישור של נסיעת השר עצמו במימון אותו גוף. זאת מכיוון שהשר מוסמך, מתוקף תפקידו הציבורי, לקבל החלטות ואחראי לפעולות משרדו בכל הקשור ליחסי הגומלין עם קק"ל, ואילו יועצו מכהן במשרת אמון והוא עוזר לשר אך אינו בתפקיד של מקבל החלטות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכח הקשרים המתקיימים בין המשרד להגנת הסביבה לבין קק"ל, וכן במקרים דומים במשרדי ממשלה אחרים, ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יקיים דיון עקרוני בסוגיות של ניגוד עניינים העשויות להתעורר בנוגע לגופים שמשולבים בעבודה השוטפת של משרדי ממשלה, וינחה את משרדי הממשלה בהקדם.

בתשובתו למבקר המדינה מסר היועץ המשפטי לממשלה, כי לאור העובדה ש"גופים אלה אינם אורגנים של הממשלה והאינטרסים שלהם אינם זהים בהכרח לאלה של הממשלה... יש לבחון את נסיבותיו של כל מקרה לגופו ולהכריע בשאלת אישור המימון... תוך בחינת מכלול הזיקות הקיימות בין השר ומשרדו לגוף המממן... במסגרת שיקול-הדעת שיש להפעיל בבחינת כל מקרה ומקרה, יינתן משקל הן לעובדה כי מדובר בגופים הפועלים, ככלל, לקידום מטרות ציבוריות, והן לאפשרות כי פעילותם למימון נסיעות שרים לחו"ל עלולה לנבוע ממניעים ואינטרסים שאינם עולים בקנה אחד עם אלה של המדינה". כמו כן, יש להכריע בשאלת אישור בקשת המימון בהתאם לעקרונות ולתכליות של כללי מינהל תקין, טוהר המידות ומניעת ניגוד עניינים.

ככלל, סבור משרד מבקר המדינה כי יש לנקוט במקרים אלו גישה ולפיה כאשר מתקיימות זיקות ארגוניות או אישיות בין השר לבין הארגון המממן, יש להעדיף כי נסיעה בתפקיד תמומן מתקציב המשרד הממשלתי. על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע קווים מנחים ליועצים המשפטיים במשרדים כדי להבנות את שיקול הדעת שלהם וליצור אחידות ובסיס משותף לחוות הדעת.

הגבלת ההשתתפות באירועי התרמה וגיוס כספים

נוהל גיוס תרומות מסדיר את השתתפותם של שרים באירועים לגיוס כספים ותרומות בין במימון ממשלתי ובין במימון שאינו ממשלתי; תקנון עבודת הממשלה ונוהל היועמ"ש מסדירים קבלת מימון שאינו ממשלתי לנסיעות לחו"ל; חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, עוסק גם הוא בנושא מגבית כספים. הוראות אלה אינן מסדירות את עניין נוכחות השרים וסגני השרים בשעת גיוס הכספים וההתרמה עצמה.

בבחינת חוות דעת משפטיות במשרדים השונים נמצאו חוות דעת שלא עסקו כלל בנוכחות השרים בשעת גיוס הכספים וההתרמה. לעומתן נמצאו חוות דעת המנחות את השרים להפריד, בדרך זו או אחרת, בין החלק באירוע שבו הם משתתפים לבין פעילות ההתרמה כדי להימנע השתתפות באירוע ההתרמה עצמו. כמפורט להלן:

1. בחוות דעת בדבר השתתפות שרים באירועים של קרן היסוד ושל קק"ל הותר לשרים להשתתף באירוע לגיוס כספים במימון שאינו ממשלתי ולשאת דברים לפני תחילת אירוע ההתרמה, בתנאי שלא יהיו בקשר ישיר עם תורמים פוטנציאליים בקשר לתרומות ולא ישתתפו בהתרמה עצמה. יצוין,

כי בדומה לכך גם לעניין ההשתתפות של שרים באירועי הבונדס, נמצאו חוות דעת שהגבילו את השתתפותם באירוע גיוס הכספים עצמו. באחת מחוות הדעת צוין כי אין מניעה משפטית לנסיעה במימון הבונדס, מאחר ש"השר הוזמן להיות נוכח באירוע ולא לשאת דברים".

2. בשתי חוות דעת שניתנו ב-2010 בעניין השתתפותו של שר בשני אירועי התרמה צוין, כי "הזמן שיוקצה לדבריו של השר... לא יהיה בסמוך לחלק האירוע הקשור בגיוס תרומות", וכי על השר "להימנע מקריאה ישירה ו/עקיפה לגיוס תרומות". בהתייחסות שנערכה בין היועצת המשפטית של אחד המשרדים לבין נציגת משרד המשפטים בספטמבר 2010, קבעה הנציגה ש"השר יוכל לשאת דברים בארוחת התורמים אך עליו להקפיד שלא להשתתף בהתרמה עצמה".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאירועי ההתרמה מיועדים לתורמים פוטנציאליים והם אלה המוזמנים לאירועים. לעתים קרובות, נוסף על השתתפות השר כאורח כבוד באירוע הוא גם מוזמן למפגשים אישיים, ארוחות וכנסים מצומצמים עם תורמים ורוכשי איגרות חוב פוטנציאליים, ולכן הדרישה להפרדה עשויה להיות מלאכותית ולעיתים אינה ניתנת ליישום. כך לדוגמה, באירוע התרמה במרץ 2005 שאליו הוזמן שר, נערכה ארוחת בוקר, בהשתתפות השר עם מספר מצומצם של מוזמנים, והתנאי להשתתפות בארוחה היה "מינימום תרומה של \$10,000". המשך האירוע היה בארוחת צהריים שאליה הוזמנו 15-20 איש שיתרמו לאותו הארגון.

לדעת משרד מבקר המדינה קיים קושי רב להפריד בין חלק האירוע שהוקצה לנאומים לבין חלק האירוע העוסק בגיוס כספים, וההנחיה בנושא זה אינה ברורה דייה. ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יקבע כללים מפורטים בנושא.

יו"ר קרן היסוד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נוכחות שרים, כנציגי ממשלת ישראל, באירועים שתכליתם גיוס כספים לצרכים חברתיים, היא נדבך חיוני ורב ערך בגיוס תרומות למדינה. הוא הוסיף וציין כי "אכן קיים קושי רב להפריד בין חלק האירוע שהוקצה לנאומים לבין חלק האירוע העוסק בגיוס תרומות". עוד הוסיף, כי בבואו של היועץ המשפטי לממשלה לקבוע כללים אחידים בנושא, יהיה צורך להתחשב במעמדה המיוחד של הקרן ובמטרות הכלליות שלשמן היא מגייסת את תרומותיה.

בתשובתו למבקר המדינה הודה היועץ המשפטי לממשלה, כי אכן סיועו של שר בגיוס כספים או תרומות לטובת גוף הנושא בעלויות נסיעתו ושהותו בחו"ל עלול לעורר קושי מבחינת התקינות הציבורית, וכי ההנחיה להפריד בין חלק האירוע שבו משתתף השר לבין פעולות הקשורות באופן ישיר להתרמה היא לעתים קשה ליישום ואינה יכולה לספק מענה שלם לקשיים העלולים להתעורר במצב זה. היועץ המשפטי לממשלה הוסיף, כי מאחר שבמקרים רבים מדובר באירועים שנועדו למטרות ציבוריות חיוביות, יש לבחון כל מקרה לגופו. כמו כן יש לקבוע תנאים וסייגים שמטרתם הדגשת הפן הציבורי שבהשתתפות השר באירוע ומניעת השתתפותו בפעולות ישירות לגיוס תרומות. עוד צוין בתשובת היועץ כי גם נוהל גיוס תרומות נמצא בתהליך של עדכון.

בחינת מסגרת תפקידו של השר לצורך אישור הנסיעה

כאמור, בנוהל היועצ"ש מינואר 2010 הונחו היועצים המשפטיים כיצד לטפל בנסיעות לחו"ל של שרים וסגני שרים במימון שאינו ממשלתי. משרד מבקר המדינה בדק כיצד יושמו הנחיות הנוהל בעניין בחינת תחום אחריותו של השר בהקשר לנסיעה.

לפי הנוהל, הליך הטיפול באישור נסיעת שר לחו"ל במימון שאינו ממשלתי תלוי בשאלה אם הנסיעה קשורה לתחום אחריותו, "בין אם היא קשורה לתחום אחריותו הישיר של השר/סגן השר ובין אם בתחום עליו הופקד בתפקידו כחבר ממשלת ישראל" (להלן - נסיעה במסגרת תפקידו)⁵⁹. כיוון שכך על הייעוץ המשפטי במשרדים לבחון תחילה אם הנסיעה היא במסגרת תפקידו של השר אם לאו. בחינה זו היא חיונית לקביעת הגורם המוסמך לטיפול בבקשת הנסיעה: המשרד עצמו, ועדת המתנות או הוועדה למתן היתרים. משרד מבקר המדינה בדק את ההתייחסות בכ-40 חוות דעת משפטיות שניתנו לאחר פרסום נוהל היועמ"ש למושג "נסיעת שר במסגרת תפקידו".

1. חלק מחוות הדעת האמורות לא עסקו בשאלה אם נסיעתו של השר נעשית במסגרת תפקידו. משרד מבקר המדינה מעיר כי תנאי מקדמי ליישום נאות של נוהל היועמ"ש הוא קביעה ברורה בחוות הדעת בדבר השאלה אם נסיעתו של השר נעשית במסגרת תפקידו. התייחסות זו צריכה להיות מושתתת על בחינת תפקידי המשרד ותפקידים נוספים שהוטלו על השר כחבר בממשלה למול תכליתה של הנסיעה הצפויה. בהיעדר אמירה מפורשת בדבר מסגרת תפקידו של השר, לא ניתן לדעת אם בחנו היועצים המשפטיים את השאלה קודם מתן חוות הדעת.

2. הבדיקה העלתה מקרים שבהם התעוררו אצל היועצים המשפטיים דילמות וקשיים בנכונות להכריע אם הנסיעה היא במסגרת תפקידו של השר. במקרים אלו נהגו היועצים המשפטיים להתייעץ במשרד המשפטים. להלן הפירוט:

(א) ביוני 2011 הוזמן השר לשירותי דת דאז לכנס רבנים בבריסל, במימון גורם שאינו ממשלתי. היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת פנה אל משרד המשפטים בשאלה, האם נסיעה זו קשורה לתחום אחריותו הישיר או לתחום שעליו הופקד כחבר בממשלת ישראל. בתשובתו מיוני 2011 כתב נציג משרד המשפטים: "כיצד ניתן לקבוע שהנסיעה קשורה לתחום אחריותו כמי שממונה על שירותי הדת בישראל, כאשר הכנס והארגון האמור עוסקים בשירותי דת באירופה. האם שר הדתות מופקד, בדרך שאינה ידועה לי, גם על קשרים עם רבני הדת היהודית בעולם, או על נושאים אחרים מעבר לשירותי הדת הפנימיים של ישראל?". נציג משרד המשפטים הוסיף וכתב שאפשר לטעון שהנסיעה קשורה למטרתיה של הממשלה, אולם "גם במישור הזה אני מעט סקפטי, אבל ייתכן שאינני מכיר את התמונה במלואה". הנציג ביקש מהיועץ המשפטי במשרד לשירותי דת להסביר כיצד המשרד "רואה את הנסיעה" (ההדגשות במקור).

היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת השיב שהשר אחראי למתן שירותי דת יהודיים במדינת ישראל ואינו מופקד על קשרים עם יהדות הגולה והתפוצות, ו"מכול מקום, לא ברור כ"כ האם ניתן לקבוע כי הנסיעה קשורה לתחום אחריותו הישיר של השר או לא". היועץ המשפטי הוסיף: "יש פה מימד מסוים של פרשנות. להבנתי סעיף 4(א) לנוהל משאיר מקום לשיקול דעת ופרשנות מאחר ואינו מגדיר במדויק מהו תחום אחריות ישיר של שר/סגן ומהם המבחנים שעל פיהם ניתן לקבוע זאת".

נציג משרד המשפטים השיב ליועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת כי התייעץ עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, וזה קבע כי על היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת לבחון את הנושא ולהגדיר את תפקידו של השר. בסופו של דבר קבע יועץ משפטי במשרד לשירותי דת כי "במסגרת תפקידו עשוי השר לסייע ולהסתייע בסקירות שיוצגו בכינוס" ואישר את הנסיעה.

59 במהלך הדיונים לגיבוש הנוהל ולאחר ששמעה את מבקר המדינה, עמדה הוועדה למתן היתרים על כך שלא ניתן לראות בכל נסיעה בעניין שבו עוסקת הממשלה בכללותה נסיעה במסגרת תפקיד, וכי זוהי הגדרה רחבה יתר על המידה שעלולה להפוך כמעט כל נסיעה לנסיעה במסגרת התפקיד.

(ב) בנובמבר 2009 הוזמן שר התקשורת דאז להשתתף בסמינר של יומיים בלונדון במימון שאינו ממשלתי. מטרת הסמינר הייתה לבחון דרכים ריאליות להתקדמות לקראת פתרון הסכסוך באזור המזרח התיכון תוך יצירת מפגשים עם חברים בקהילה הדיפלומטית האירופית והבין-לאומית ועם חברים בפרלמנטים ואישי תקשורת באנגליה.

יצוין שאף שהסמינר התקיים בנובמבר 2009, כחודשיים לפני שנוהל היועמ"ש פורסם, אישור הנסיעה נעשה לפי עקרונות הנוהל, שהיה בתהליך אישור סופי, כמפורט להלן.

כחודש לפני הסמינר פנתה מנהלת לשכת השר ללשכה המשפטית של המשרד בבקשה לקבל אישור לנסיעה. היועצת המשפטית דאז של המשרד השיבה כי "על פניו אין קושי בהשתתפות השר בסמינר שבנדון. עם זאת מימון הטיסה ושהות השר בלונדון ע"י מארגני הסמינר, עשויים לעלות כדי טובת הנאה שמקבל השר, ועל כן עלולים להיות אסורים עפ"י הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ולפיכך נדרש לפנות לוועדה למתן היתרים שבמשרד מבקר המדינה". לאחר ימים מספר חזרה בה היועצת המשפטית ומסרה כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הביע דעתו כי נסיעה זו, בנסיבותיה, היא בתפקיד. דוגמה זו מבהירה את הבעייתיות שבהגדרת מסגרת תפקידו של השר.

יצוין שלאותו סמינר נסע גם שר אחר שפעל בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי של משרדו. בחוות דעת זו לא נמצאה התייחסות לשאלה אם הנסיעה היא במסגרת תפקידו של אותו השר.

(ג) במרבית חוות הדעת המשפטיות שאישרו לשרים להשתתף באירועים של קרן היסוד לגיוס כספים או באירועים מטעם הבונדס לא נבחנה שאלת הקשר של הנסיעה לתפקידו של השר. בבדיקה נמצאו שני מקרים שבהם פנו יועצים משפטיים של משרדים אל משרד המשפטים בשאלה אם השתתפותו של השר באירוע ההתרמה של קרן היסוד קשורה לתחום אחריותו הישיר או לתחום שעליו הופקד כחבר ממשלה. באחד המקרים קבע נציג משרד המשפטים בדצמבר 2010 כי אירועים מן הסוג המתואר הם מעניינה של הממשלה ומתפקידיה, וזאת אף אם לא הוטלו במפורש על שר זה או אחר. במקרה אחר ציין היועץ המשפטי של משרד החקלאות שלפי ניהול היועמ"ש יש לפנות לוועדה למתן היתרים והפנה את השאלה לנציג משרד המשפטים. בתשובתו ממרץ 2011 קבע נציג משרד המשפטים שאין זה המקרה הראשון שבו נערכת נסיעה במימון הקרן, וכי במרבית המקרים יש לראות בכך נסיעה במסגרת התפקיד. לדבריו, משרד המשפטים ישקול "אם יש צורך לחדד בהנחיה את ההתייחסות לגבי נסיעות מטעם קרן היסוד".

לדעת מבקר המדינה, הגדרה שלפיה כל נסיעה בעניין שבו עוסקת הממשלה בכללותה היא נסיעה במסגרת התפקיד, היא הגדרה רחבה יתר על המידה, שעלולה להכשיר כמעט כל נסיעה במימון שאינו ממשלתי ולאפשר את הגדרתה כנסיעה במסגרת התפקיד. לפיכך יש לבחון בדקדקנות ובזהירות את תפקידי המשרד ותפקידים נוספים שהוטלו על השר כחבר בממשלה למול תכליתה של הנסיעה הצפויה.

היעדר מדיניות ברורה, הקשה על היועצים המשפטיים לסווג את הנסיעה כנדרש. משרד מבקר המדינה סבור כי על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע מדיניות אחידה ואמות מידה שיסייעו בהכניית שיקול הדעת המקצועי של היועצים המשפטיים כבואם לבחון אם נסיעתו של שר נעשית במסגרת תפקידו.

בתשובתו למבקר המדינה הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי בכוונתו להבהיר את המונח "במסגרת תפקידו" בהנחיה המתגבשת, שתפרט קווים מנחים שונים בעניין המידע שעל השר למסור ליועץ המשפטי של משרדו לצורך סיווג נסיעה כאמור. בין היתר יידרשו פרטים על מהות הנסיעה ואופייה, פירוט תכנית הנסיעה, מידת החשיבות הציבורית שלה וכן קיומם של קשרים וזיקות בין הגוף המממן לשר.

מימון נסיעות לחו"ל שיעדן פעילות מפלגתית

רוב השרים וסגני השרים עוסקים גם בפעילות פוליטית כחברים במפלגות שהם מייצגים במהלך כהונתם ואף בפעילות כמועמדים בקשר לבחירות מקדימות ולהליכי בחירות עתידיות. כאמור, דוח זה אינו עוסק בהיבטים של מימון מפלגות וגיוס תרומות לבחירות ולבחירות המקדימות.

הביקורת העלתה שני מקרים שבהם נסעו שרים לחו"ל בקשר למפלגה שהם מייצגים: השר האחד נסע במימון ממשלתי לפעילות שיזמה מפלגתו; השר האחר נסע במימון מפלגתו, והיא השתמשה לצורך כך במימון הממלכתי שניתן לה כחלק מכספי מימון מפלגות. על המקרה השני מתח מבקר המדינה ביקורת וציין שאין הצדקה לכך שנסיעות לחו"ל של שרים ישולמו מכספי המימון הממלכתי שכן שימוש זה חורג מיעודם של הכספים⁶⁰.

ההוראות לגבי נסיעות שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, ובכללן נוהל היועמ"ש, אינן מנחות את היועצים המשפטיים במשרדים כיצד לבחון ולהחליט בדבר פעילות השרים וסגני השרים כפעילים מפלגתיים בעת שגרה וכמועמדים בתהליכי בחירות מקדימות ובחירות עתידיות, הן מבחינת מימון הנסיעה והן מבחינת הגורם המוסמך לאשר את הנסיעה. לעומת זאת, דיני מימון מפלגות ודיני בחירות מקדימות קובעים היתרים ומגבלות שעשויים להיות רלוונטיים לשרים וסגני השרים גם בכל הנוגע לקבלת מימון לנסיעות לחו"ל.

על היועץ המשפטי לממשלה להתאים את הנחיותיו הנוגעות למימון שאינו ממשלתי של נסיעות שרים לחו"ל להוראות הדין הנוגעות למימון מפלגות ולבחירות מקדימות, ולקבוע הנחיות ברורות גם בנושא נסיעות השרים לחו"ל בכובעם כאישים פוליטיים וכמועמדים אפשריים בבחירות.

על משרד המשפטים לבחון את כל החקיקה הרלוונטית לסוגיה זו, לרבות דיני המתנות, המפלגות, מימון מפלגות ובחירות מקדימות וכן דיני מס הכנסה, על מנת להבטיח התאמה, עקביות ורציפות עיונית ועניינית בין הדינים השונים ובין הנהלים שייקבעו, ובמידת הצורך ליזום תיקוני חקיקה לשם כך.

בתשובתו למבקר המדינה מסר היועץ המשפטי לממשלה שעמדתו העקרונית היא כי "שר נושא את כובעו המיניסטריאלי עמו בכל אשר ילך, ומכאן שעל בקשה בנדון להיבחן במסלול המתחייב מהיותו חבר ממשלה", גם כשמדובר בנסיעות "של שרים בכובעם כאישים פוליטיים". לדבריו, גם בעניין זה תגובש עמדה והיא תבוא לידי ביטוי בהנחה המתגבשת.

טיסות במטוסים פרטיים

שרים טסים לעתים במטוסייהם הפרטיים של גורמים בחו"ל (אנשי עסקים או חברות עסקיות) במהלך ביקור שאליו הוזמנו (חלק מהטיסות הן טיסות פנים). לעתים נימקו שרים את טיסתם במטוסים הפרטיים בנימוקים האלה: ההגעה ליעד המבוקש מסורבלת; אין טיסות ישירות ליעד או ממנו במועד המבוקש; היזמה להטסת המשתתפים היא של מארגני האירוע. לגבי חלק מהמקרים

60 ראו מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה עשרה (נובמבר 2011), עמ' 14-15.

מסרו שרים כי עלות הטיסה במטוס הפרטי שולמה לבעלי המטוסים לפי תעריף השווה לעלות כרטיס טיסה בחברת תעופה מסחרית.

נוכח הקושי לאתר נתונים מדויקים לגבי טיסות שרים במטוסים פרטיים, היו בידי משרד מבקר המדינה רק נתונים שהתקבלו באופן אקראי. מטעם זה, ההתייחסות לסוגיה זו במסגרת דוח ביקורת זה היא ברמה העקרונית בלבד.

לגבי שימוש של שרים במטוסים פרטיים לא נקבעה הנחיה מחייבת. יצוין כי בהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה מינואר 2010 בעניין נסיעות רבנים ראשיים לחו"ל במימון גורם שאינו ממשלתי, נקבע ש"ההסתייעות בטיסות פרטיות תהיה במקרים חריגים, במימון הגורם המזמין בלבד, ורק אם הנסיבות מחייבות זאת על מנת שלא לסכל באופן משמעותי את מטרת הנסיעה".

מבקר המדינה לשעבר השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג ענה למבקר המדינה בינואר 2014, לגבי אחד מהמקרים שבהם הופנתה אליו פנייה בנושא טיסה במטוס פרטי (בעת שכינה בתפקיד מבקר המדינה), ובה צוין כי "השר ישלם עבור הטיסה לפי התעריף הנקבע על ידי סוכנות הנסיעות"; הוא קבע, כי "טובת ההנאה המתקבלת במקרים כאמור [טיסות במטוס פרטי] ערכה למקבל הוא מעל לעלות טיסה רגילה ואין זה רצוי ששר יביא עצמו למצב כאמור". לגבי מקרה אחר קבע כי "ככלל, על המדינה לשאת בהוצאות שר או בעל תפקיד אחר במסגרת מילוי תפקידו. מימון נסיעות כאמור על ידי גורמים אחרים אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, על אחת כמה וכמה במקרה כאמור כאשר המדובר במימון של גוף שיש לו עניין עסקי בביקור השר".

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יידרש לסוגיית הטיסות במטוסים פרטיים ויקבע כללים ברורים בעניין זה, במטרה למנוע חשש לניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למבקר המדינה, כי במסגרת "ההנחיה המתגבשת" נבחנת האפשרות לקבוע לגבי השרים וסגני השרים הסדר הדומה לזה שנקבע לגבי נסיעות רבנים ראשיים לחו"ל במימון גורם שאינו ממשלתי.

נסיעות סגני שרים - הליכי הבקשה והאישור

חוק יסוד: הממשלה קובע כי שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישורו, למנות לאותו משרד סגן שר אחד מבין חברי הכנסת, והוא יפעל ככנסת ובמשרד שהתמנה לו בשם השר שמינה אותו. בחלק ממשרדי הממשלה מכהנים סגני שרים. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה עוסקות במעמדם של סגני השרים מבחינת הסמכויות שניתנו להם. בהנחיות מודגש שסגן שר אינו חבר ממשלה, מינויו נועד להקל על השר בעבודתו, ועיסוקו הוא ב"עניינים שמסר לו השר". הנחיות היועץ המשפטי לממשלה אינן דנות בנוהלי עבודת סגני השרים. בג"ץ⁶¹ עמד על ההתפתחות במעמדו של סגן השר ועל התקרבותו במובנים רבים למעמד שר. יצוין כי הכללים למניעת ניגוד עניינים חלים במידה שווה על שרים וסגני שרים.

61 בג"ץ 3002/09, ההסתדרות הרפואית בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, מר בנימין נתניהו ואח', נבו, 9.6.09.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי להשוות את החובות המוטלים על השרים ועל סגני השרים בכל הקשור לעניינים של טובות הנאה ושל ניגוד עניינים, אף אם סמכויות סגן השר פחותות מאלה של השר.

אף שסגני שרים אינם חלק מהממשלה ואינם מוגדרים חברי ממשלה, בנוהל היועמ"ש נקבע שגם הזמנה לנסיעה במימון שאינו ממשלתי הנעשית במסגרת תפקידו של סגן שר, תיבחן על ידי היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי.

בפברואר 2010 כתב המשנה ליועמ"ש אל מזכיר הממשלה כי אף שלפי תקנון הממשלה קודם נסיעתו של סגן שר לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, אין חובה לקבל חוות דעת של יועץ משפטי, נכון להחיל את הנורמה החלה על שרים גם על סגני שרים. המשנה ליועמ"ש דאז הציע לשקול לתקן את תקנון הממשלה בעניין.

בעקבות זאת כתב המשנה למזכיר הממשלה במרץ 2010 לחברי הממשלה ולסגני השרים, שההנחיות בנוהל היועמ"ש המתייחסות גם לסגני שרים, ישולבו גם בתקנון הממשלה במסגרת הצעות לתקן התקנון שעליהן שוקדת מזכירות הממשלה ואשר יובאו לאישורה של הממשלה.

הבדיקה העלתה שמפברואר 2010, מועד פרסום נוהל היועמ"ש, עד יוני 2011 נסעו שלושה סגני שרים לעשר נסיעות במימון שאינו ממשלתי. נמצא שלגבי כל עשר הנסיעות לא פנו סגני השרים ליועץ המשפטי של משרדם לבקשת חוות דעת כפי שנדרש בנוהל היועמ"ש ולפי הנחייתו של המשנה למזכיר הממשלה. לגבי שמונה מאותן נסיעות נעשתה פנייה לוועדת האתיקה של הכנסת (ראו להלן).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבדצמבר 2013 הנחיות נוהל היועמ"ש לגבי סגני שרים טרם שולבו בתקנון הממשלה.

בתשובתה למבקר המדינה מסרה מזכירות הממשלה כי "ההוראות המינהליות, המשפטיות, האתיות והכספיות החלות על שרים ראוי שיחולו גם על סגני השרים, אך בבדיקת סוגיות הנסיעות לחו"ל, יש להפריד בין שתי האוכלוסיות". מזכירות הממשלה הוסיפה כי אף שהמשנה למזכיר הממשלה התחייב לשלב בתקנון את נוהל היועמ"ש, ב"מחשבה נוספת גובשה במזכירות הממשלה העמדה לפיה אין להמליץ על שילובו בתקנון משום שהתקנון הוא תקנון לעבודת הממשלה ואין הוא תקנון לעבודת משרדי הממשלה [סגני שרים אינם חברי ממשלה]". עם זאת ראוי "להפנות בתקנון לעבודת הממשלה, בסעיפים הרלבנטיים העוסקים בנסיעות שרים וסגני שרים במימון זר, להוראות הנוהלות".

בתשובתו למבקר המדינה מסר היועץ המשפטי לממשלה כי "כפי שכבר הומלץ בעבר, מן הראוי לתקן את תקנון הממשלה בעניין ולחייב גם נסיעות של סגני שרים לחו"ל במימון חיצוני בקבלת חוות-דעת מאת היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי". הוא הוסיף ש"ראוי להבהיר שגם יתר ההנחיות וההמלצות [שהובאו בכל הקשור לאישור נסיעה לחו"ל במימון שאינו ממשלתי] יחולו על סגני שרים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקנון עבודת הממשלה כולל גם הוראות הנוגעות לסגני שרים, וכי הסדרת עניינם שלא בתקנון עלולה להביא לתקלה. לפיכך ראוי שמזכירות הממשלה תפעל לפי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ותמליץ לממשלה לתקן את התקנון ולקבוע בסעיפים העוסקים בנסיעות לחו"ל במימון שאינו ממשלתי כי הם חלים גם על סגני שרים.

אישור נסיעות של שרים וסגני שרים על ידי ועדת האתיקה של הכנסת

תקנון הכנסת מפרט כללי אתיקה המחייבים את חברי הכנסת. הכללים קובעים כי "חבר הכנסת לא יקבל, במישרין או בעקיפין, הנאה חומרית בעד מעשה שעשה, בכנסת או מחוץ לה, בתפקידו או במעמדו כחבר כנסת". ועדת האתיקה של הכנסת החליטה⁶² כי מימון נסיעות של חבר כנסת לחו"ל יכול להיחשב מתן טובת הנאה חומרית, שמטרתו להשפיע על שיקול דעתו של חבר הכנסת במהלך פעילותו, ולעתים יכול אף להיחשב מתנה האסורה לפי חוק המתנות. לפיכך קבעה ועדת האתיקה הנחיות וכללים לאישור נסיעה לחו"ל של חבר כנסת במימון שאינו ממשלתי.

הנחיות ועדת האתיקה מפרטות סוגים של נסיעות של חברי כנסת לחו"ל המחייבים קבלת אישור מוועדת האתיקה. להלן סוגי הנסיעות שלגביהן נדרש חבר כנסת לקבל את האישור מראש: שליחות מטעם הבונדס בארה"ב; נסיעה בהזמנת מדינה זרה ובמימון, נסיעה בהזמנת מוסד או גוף ציבורי ישראלי ובמימונו; נסיעה לצורך השתתפות בכנסים בין-לאומיים; נסיעה לצורך מתן הרצאות או הופעות בחו"ל.

שרים וסגני שרים שכיהנו גם כחברי כנסת פנו מפעם לפעם לוועדת האתיקה כדי לקבל את אישורה לנסיעתם במימון שאינו ממשלתי: בממשלה ה-30 פנו שישה, בממשלה ה-31 פנו שניים ובממשלה ה-32⁶³ פנו 20 שרים וסגני שרים לוועדת האתיקה.

בבדיקת 28 הבקשות שהוגשו לוועדת האתיקה בתקופה הנבדקת נמצא, כי בחמישה מקרים קבעה הוועדה שיש להחיל על הפונים נוסף על הנחיותיה גם את מערכת הכללים החלה על שרים וסגני שרים. מקרים אלה העידו על חוסר בהירות לגבי הליך הבחינה והאישור הנדרש לגבי מימון נסיעתו של שר המכהן גם כחבר כנסת. להלן פירוט המקרים:

1. במרץ 2005 החליטה הוועדה, במענה לבקשת סגן שר, שאם ההזמנה לנסיעה הופנתה אליו כחבר כנסת - הנסיעה מאושרת בכפוף לנוהל הנסיעות של הוועדה. מאידך גיסא, אם הנסיעה קשורה לתפקידו כסגן שר עליו לפנות למזכירות הממשלה לקבלת אישור.

2. במאי 2011 ציינה הוועדה בהיתר שנתנה לשר, כי "היתר זה ניתן בהתאם לכללי האתיקה לחברי הכנסת, ואין בו לגרוע מהחובה לפעול גם לפי הכללים המחייבים את השרים הנוסעים לחו"ל במימון חיצוני". בעקבות זאת פנה השר גם לקבלת חוות דעת של היועץ המשפטי של משרדו, והוא אישר את הנסיעה.

3. ועדת האתיקה אישרה במאי 2011 שלוש נסיעות של סגן שר בכפוף לנוהל הנסיעות שלה. הוועדה הוסיפה בהחלטותיה כי אף שניתן היתר, על סגן השר לפעול גם לפי הכללים המחייבים את סגני השרים הנוסעים לחו"ל במימון חיצוני.

לאור קביעת הוועדה פנה ביוני 2011 סגן השר דאז ליועץ המשפטי של משרדו לקבלת חוות דעתו. לגבי אחת הנסיעות קבע היועץ המשפטי ש"אין מדובר בנסיעה שהיא במסגרת תפקידו כסגן שר ונראה יותר כי הנסיעה היא בכובעו הפרלמנטרי". היועץ המשפטי הפנה את סגן השר לוועדה למתן היתרים.

62 החלטה בעניין מימון נסיעות לחו"ל של חברי כנסת מ-12.2.02.

63 עד חודש יולי.

במענה לבקשת אישור לנסיעה נוספת של אותו סגן שר החליטה ועדת האתיקה ביולי 2011 ש"כאשר מדובר בפניות של שרים וסגני שרים, הוועדה תדון רק לאחר שיצורף לבקשה אישור של היועץ המשפטי של המשרד [ושל הוועדה למתן היתרים]".

מהחלטותיה האחרונות של ועדת האתיקה עולה כי מהמחצית השנייה של שנת 2011 היא דורשת מהשרים וסגני השרים לפעול תחילה לקבלת אישור במסלול המיועד לשרים וסגני שרים, דהיינו פנייה ליועצים המשפטיים במשרדים, ואם יקבעו זאת היועצים, לפנות לוועדה למתן היתרים - ורק לאחר מכן לפנות לוועדת האתיקה.

מהאמור עולה כי לגבי בקשות לקבלת אישור לנסיעותיהם של שרים וסגני שרים שהם חברי כנסת במימון שאינו ממשלתי מתקיימים זה לצד זה שני מסלולי בחינה ואישור. יתרה מזו, לאחרונה ועדת האתיקה דורשת שבקשות של שרים או סגני שרים יוגשו לה לאחר שאושרו לפי נוהל היועצמ"ש. כדי למנוע מצב בלתי רצוי של בקשה ואף אישור כפול, על היועץ המשפטי לממשלה, בשיתוף היועץ המשפטי של הכנסת, להציע הסדר בעניין זה ולקבוע, על דעת מבקר המדינה, את מסלולי הטיפול ואת הגורם המתאים והמוסמך לקבלת החלטה בעניין נסיעות שרים במימון שאינו ממשלתי לסוגיה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 מסר היועץ המשפטי לכנסת כי "יש להסדיר את סוגיית אישור נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל שלא במימון המדינה מתוך מטרה למנוע כפילות וחוסר בהירות בדבר הגורם המאשר". לדבריו, "לא יהיה זה נכון שנסיעות שרים וסגני שרים יאושרו רק על ידי הוועדה הבוחנת את בקשותיהם לפי אמות המידה הנוגעות לכלל חברי הכנסת, בעוד שתפקידם מחייב שיקולים נוספים שאינם באים בגדר השיקולים שהוועדה מוסמכת לשקול".

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למבקר המדינה כי במסגרת "ההנחיה המתגבשת" הועלתה הצעה לקביעת הסדר ולפיו "הזמנת שר לנסיעה במימון חיצוני תיבחן תמיד במסלול המתחייב מהיותו חבר ממשלה... בהתאם לכללים החלים על נסיעות שרים, ומבלי שיהא עוד צורך בקבלת אישורה של ועדת האתיקה של הכנסת".

סיכום

השתתפותם של שרים וסגני שרים בפעילויות במדינות העולם דרושה, בין היתר, לשם יצירה ושמירה של קשר מתמיד עם מנהיגות העולם, הסברה מדינית, יצירה והידוק של קשרים עם ארגונים בין-לאומיים ושמירה וחיזוק של הקשרים עם ארגונים יהודיים ועם תפוצות העם היהודי. עם זאת, נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל בכלל ואלה הממומנות על ידי גורמים שאינם ממשלתיים בפרט, מחייבות תשומת לב מיוחדת והקפדה על סדרי מינהל תקין ועל נורמות ציבוריות ראויות.

בשנים האחרונות גדל בשיעור ניכר היקף נסיעות השרים וסגני השרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי, וכן היקף הנסיעות הכולל. היקף הנסיעות ומאפייניהן מחייבים הסדרה מקיפה של הליכי אישור הנסיעות, הקפדה על מילוי הוראות ובקרה ופיקוח על כל ההיבטים הנוגעים לנושא זה.

בתחילת 2010 קבע משרד המשפטים נוהל העוסק בהליכי האישור של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי. הביקורת העלתה כי נוהל זה 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. יצוין כי הצורך בחידוד הנוהל חזר והועלה גם בתשובות השרים למבקך המדינה.

הממצא כי חלק ניכר מהנסיעות לא נבחנו כלל מהבחינה המשפטית מחייב שינוי מידי בהתנהלות השרים והסגנים בטרם נסיעתם לחו"ל: על השרים וסגני השרים להקפיד ולקיים את הדרישה היסודית שכל נסיעה במימון של גורם שאינו ממשלתי תיבחן על ידי גורם משפטי מוסמך. בחינת הנסיעה חייבת להיעשות באופן יסודי ועל סמך מידע מקיף שימסרו השרים. באופן זה יהיה אפשר להנהיג מדיניות בחינה ואישור אחידה. יודגש כי הבחינה המשפטית אינה גורעת מאחריותם האישית של השרים וסגני השרים ומחובתם להימנע ככל הניתן ממצב של ניגוד עניינים או ממראית עין של מצב כזה.

ממצאיו של דוח זה מלמדים על הצורך בתיקון ובהסדרה של שורת נושאים. להלן פירוט עיקרי ההמלצות בשלושה מישורים:

משרדי הממשלה

1. על החשכ"ל שבמשרד האוצר לקבוע בנוהל מחייב את תהליכי הטיפול של המשרד הממשלתי לגבי נסיעות שרים וסגני שרים.
2. על משרדי הממשלה להקפיד על תיעוד תהליך הטיפול והאישור של כל נסיעה.
3. ראוי כי החשכ"ל יקבע כללים ותקרות למרכיבי ההוצאה השונים מתקציב המדינה (טיסות, לינה וכד') בנסיעות של השרים ופמליותיהם לחו"ל.

הממשלה והשרים

1. על השרים וסגני השרים להקפיד במילוי הוראות נוהל היועץ המשפטי לממשלה ולוודא כי מתקיימות הבדיקות וניתנים האישורים המשפטיים הנדרשים לגבי כל נסיעה. בתוך שכן על השרים להקפיד על גילוי מלא ומפורט של כלל הנתונים הקשור בנסיעה.
2. קודם שהממשלה מאשרת נסיעה עליה לדרוש ולקבל מידע מפורט אשר למטרת הנסיעה, הגורם המממן וההוצאות הכוללות הכרוכות במימושה, כדי שאישורה לא יהיה טכני אלא יעשה על בסיס מלוא המידע הנדרש.
3. ראוי כי מזכירות הממשלה תשלב את הנחיות נוהל היועמ"ש לגבי סגני שרים בתקנון הממשלה.
4. על מזכירות הממשלה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, להבהיר לשרים ולסגני השרים בתקנון את ההבחנה שבין נסיעה פרטית לבין נסיעה בתפקיד.

היועץ המשפטי לממשלה

על היועץ המשפטי לממשלה לפעול כדלקמן:

1. לקבוע הנחיות מיוחדות לעניין נסיעות שרים וסגני שרים הממונות על ידי קרן היסוד, קק"ל והבונדס.
 2. להבהיר את ההנחיות לעניין השתתפות שרים וסגני שרים באירועי התרמה וגיוס כספים.
 3. לחדד ולהבהיר את המונח "נסיעה במסגרת התפקיד" של שר ולקבוע מדיניות אחידה ואמות מידה להבניית שיקול הדעת של היועצים המשפטיים במשרדים לקביעת סוג הנסיעה.
 4. להסדיר בנוהל היועמ"ש את נסיעות השרים וסגני השרים הנעשות בתקופת בחירות ככובעם כאישים פוליטיים.
 5. להסדיר באופן מורחב ומפורט את הכללים לנסיעת בני זוג של שרים.
 6. לקבוע כללים ברורים לעניין נסיעותיהם של שרים במטוסים פרטיים.
 7. לקבוע בתיאום עם היועץ המשפטי לכנסת הסדרים שימנעו בחינה כפולה של נסיעת שר או סגן שר הן על ידי משרדו והן על ידי ועדת האתיקה של הכנסת.
 8. 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.
- נוסף על מכלול המלצות האמורות סבור משרד מבקר המדינה כי על הממשלה לקיים בחינה כוללת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע למדיניות האישור של נסיעות שרים וסגני שרים במימון שאינו ממשלתי. בחינה זו ראוי שתיעשה לאור העיקרון שבא לביטוי בהחלטות שקיבלה בשנים האחרונות הוועדה למתן היתרים, ולפיו כאשר נודעת חשיבות להשתתפותו של שר או סגן שר באירוע בין-לאומי לקידום שמה ומעמדה של מדינת ישראל, ראוי שמימון הנסיעה לא ייעשה על ידי גורם שאינו ממשלתי. היסוד לעמדה זו הוא הצורך לשמור על טוהר מידות, ניקיון כפיים ואתיקה ציבורית בפעילותם של שרים וסגני שרים למנוע אפשרות למחויבות כלשהי כלפי הגורמים המממנים לרבות למראית עין.
- דוח זה מצביע על כך שהמנגנונים הממשלתיים המטפלים בנושא ניגוד העניינים בכלל ובהקשר של נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי בפרט, לוקים בחולשה טבועה. בהקשר זה, תפקידיו של מבקר המדינה כגורם חיצוני לממשלה - הבודק את מילוי הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים ומחווה את דעתו לפני הוועדה הבלתי תלויה למתן היתרים, וכן תפקידיו וסמכויותיו בתחום הביקורת בכלל וביקורת מימון מפלגות ובחירות מקדימות בפרט ובירור תלונות הציבור - הם בבחינת יתרון המבטיח חוזק מבני שראוי לשמרו ולקדמו.