

משרד החקלאות ופיתוח הכפר
מינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני
סוגיות הנוגעות למינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני

תקציר

רקע כללי

המחקר החקלאי מסייע לחקלאים לספק לתושבי המדינה תוצרת שתהיה איכותית ומגוונת ככל האפשר. חידושים שפותחו במינהל המחקר החקלאי מיושמים באופן מסחרי בארץ ובעולם, בתחומים כגון השקיה, חקלאות באזורים צחיחים, טיפול בתוצרת לאחר הקטיף, הגנת הצומח וזנים חדשים של פירות וירקות.

מינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני (להלן - מכון וולקני) הוא המוסד הגדול ביותר בישראל העוסק במחקר חקלאי. המכון נוסד ב-1921 על ידי האגרונום יצחק אלעזרי וילקנסקי (וולקני) ומכאן שמו, והוא היום יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). תפקידיו העיקריים הם לסייע לחקלאי ישראל בפתרון בעיות (כגון מניעה וריפוי של מחלות שמתגלות בצמחים ובבעלי חיים) ולבצע מחקר ופיתוח תשתית-יישומי בכל ענפי החקלאות. במכון וולקני פועלים שישה מכוני מחקר: המכון למדעי הצמח; המכון לחקר בעלי חיים; המכון להגנת הצומח; המכון למדעי הקרקע, המים, והסביבה; המכון לחקר אחסון ואיכות תוצרת חקלאית ומזון; והמכון להנדסה חקלאית.

למכון וולקני קמפוס מרכזי הממוקם בראשון לציון, ושני מרכזי מחקר - מרכז גילת בדרום (ליד אופקים), העוסק בחקלאות על סף מדבר; ומרכז נווה יער בצפון (ליד רמת ישי), העוסק בסוגיות חקלאיות הקשורות לאזור גיאוגרפי זה. בקמפוס המרכזי של מכון וולקני מועסקים כ-600 עובדים, במרכז גילת כ-60 עובדים ובמרכז נווה יער כ-70 עובדים. החוקרים של מכון וולקני מלמדים במוסדות להשכלה גבוהה, בעיקר בפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית ברחובות.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים שנעשו בשנים 2014 - 2016 לבחינת האפשרות להעתקת מכון וולקני לצפון הארץ ולקידום החלטה בעניין זה; את ההחלטה של משרד החקלאות על קיצוץ ריאלי של 39 מיליון ש"ח בתקציב המכון לשנת 2019; ואת הפעולות להעברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית באילת (להלן - מלח"י) לתחום אחריותו של מכון וולקני. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובמכון וולקני. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במשרד האוצר ובמלח"י.

במסגרת הביקורת, נבדקו הליכי הבחינה וההחלטה שהתקיימו במשרדי הממשלה בקשר להעברת מכון וולקני לצפון הארץ, תוך התמקדות בהיבטיו המינהליים של הנושא. למען השלמת התמונה, יצוין כי באותה תקופה בדק היועץ המשפטי לממשלה היבטים נוספים הקשורים לנושא בעקבות מכתבים שהגיעו אליו שבהם הועלו בקשות לעשות כן.

הליקויים העיקריים

המהלכים שהובילו לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון

בתחילת 2016 החל משרד החקלאות לפעול ליישום החלטה שהתגבשה אצלו להעתיק את מכון וולקני לאזור הצפון. נמצא כי בשלבים הראשונים של טיפול הממשלה בסוגיה זו נפלו פגמים. המשרד החליט לפנות את מכון וולקני ממקומו ולהעתיקו לאזור הצפון קודם שבחן כיצד ישפיע המהלך על צורכי המכון ועל צורכי המחקר החקלאי. המשרד לא קיים היוועצות עם הנהלת המכון והחוקרים בו ועם אנשי אקדמיה במוסדות המקיימים קשרי גומלין עם המכון לפני שקיבל את ההחלטה האמורה. בינואר 2017 מינה ראש הממשלה ועדה שתבחן את עצם ההעתקה ושבסמכותה גם להמליץ על מתווה ההעתקה ועל המיקום החדש של המכון. רק במסגרת עבודתה של הוועדה, כשנתיים לאחר שהחלו גורמי ממשלה לעסוק בנושא, החלה למעשה עבודת מטה לאיסוף מידע בקשר לכלל הסוגיות הנוגעות להעתקת המכון לצפון.

ההחלטה על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני לשנת 2019

בינואר 2018 אושר תקציב משרד החקלאות ל-2019 לרבות תקציב מכון וולקני. בעקבות קיצוצים רוחביים בתקציב המדינה קוצץ תקציב משרד החקלאות בכ-172 מיליון ש"ח. בהמשך לכך קיצץ משרד החקלאות את תקציבי יחידותיו ובמסגרת זו החליט לקצץ את תקציב מכון וולקני. הקיצוץ הריאלי בתקציב המכון שהחליט עליו המשרד היה בסך כ-39 מיליון ש"ח. נמצא כי ההחלטה של הנהלת משרד החקלאות על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני לא לובנה עם הנהלת המכון לפני שהתקבלה, ולמנהל המכון נודע על כך רק לאחר אישור התקציב בממשלה.

ניתוח המקורות והשימושים בתקציב מכון וולקני העלה כי הקיצוץ של 39 מיליון ש"ח בתקציב המכון, שהחליטה עליו הנהלת משרד החקלאות, עלול להביא לכך שבידי המכון לא יהיו מקורות הכנסה מספיקים כדי לממן את הפעולות הנחוצות ליישום תפקידיו. יתרה מזו, עלה גם חשש שבשל קיצוץ זה, למכון לא יהיו מקורות מספיקים למימון התחזוקה והתפעול השוטף.

אי יישום של החלטת הממשלה להעביר את מלח"י למסגרת מכון וולקני

מלח"י הוא מרכז מחקר הפועל במסגרת החברה הממשלתית לחקר ימים ואגמים לישראל (להלן - חיא"ל). ייעודו של מלח"י להקים את התשתית בעבור הענף שישתמש במי הים ובמים מליחים לפיתוח החקלאות הימית ותעשיות ביוטכנולוגיות נלוות. בשנת 2009 החליטה הממשלה להעביר את מלח"י למסגרת הארגונית של מכון וולקני אולם מאז ועד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, עדיין לא יושמה החלטה זו. במצב השריר כיום, חוקרי מלח"י אינם משולבים במסגרת הארגונית של מכון וולקני - שילוב שעל פי המתוכנן היה אמור להעצים את פוטנציאל המחקר והפיתוח (להלן - המו"פ) בתחום החקלאות הימית. נוסף על כך, בסיכום משנת 2013 בין משרד האוצר לבין משרד החקלאות, נקבע כי משרד האוצר יקציב סכום של חמישה מיליון ש"ח לשדרוג תשתיות המחקר במלח"י בשנת הקליטה שלו במכון וולקני. כיוון שבשנים שחלפו מאז סיכום תקציבי זה מלח"י עדיין לא נקלט במסגרת מכון וולקני, נמנע ממלח"י לקבל את הסכום שהוקצה לו לצורך שדרוג תשתיותיו.

ההמלצות העיקריות

במסגרת הביקורת העיר משרד מבקר המדינה לעוסקים במלאכה, כי ראוי שהממצאים וההמלצות המובאים בדוח זה בכל הנוגע לבחינות שנעשו בשנים 2014 - 2016 לגבי אפשרות ההעתקה של מכון וולקני לצפון הארץ, יילמדו ויישמו בהמשך להליכי הבחינה וההחלטה שהתקיימו באותה עת. הביקורת הסתיימה באוגוסט 2018; בינואר 2019 הגישה את המלצותיה הוועדה שמיינה ראש הממשלה כדי לבחון את שאלת העתקת המכון לצפון. משרד מבקר המדינה ממליץ שהממצאים והלקחים המובאים בדוח זה בנוגע לעבודת המטה שנעשית במשרדי ממשלה ישמשו לטיוב הליכים של קבלת החלטות מינהליות, בעיקר אלה שיש להן השלכות רחב.

הממצאים בנוגע להחלטה על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני מלמדים על כך שיש צורך שמשרד החקלאות יקיים פעולות בחינה מקדמיות עם גורמי המקצוע במכון וולקני לפני קבלת החלטות משמעותיות בנושא תקציב המכון.

על משרד החקלאות ועל מכון וולקני להשלים בהקדם את גיבוש המתווה לקליטת מלח"י במסגרת מכון וולקני, כדי שיהיה ניתן ליישם את החלטת הממשלה בעניין זה שהתקבלה בשנת 2009 ולפעול להגשמת המטרה של מהלך זה - קידום המחקר בישראל בתחום החקלאות הימית.

סיכום

מכון וולקני הוא המכון הלאומי למחקר חקלאי בישראל, התורם בפעילותו לאינטרסים הכלכליים של המדינה ושל החקלאים בישראל. בשנת 2016 הכין משרד החקלאות נוסח להצעת מחליטים שתידון בוועדת השרים, שמטרתה הייתה להקים ועדה שתמליץ על מתווה להעתקת מכון וולקני ממקומו במרכז הארץ לאזור הצפון. הצעה זו לא עלתה בסופו של דבר לדיון בוועדת השרים. בינואר 2017 מינה ראש הממשלה ועדה אשר בסמכותה להמליץ בנוגע לשאלת ההעתקה של מכון וולקני לצפון הארץ. נוכח העובדה שהשאלה הנוגעת לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון עמדה לדיון במהלך ביצוע ביקורת זו ראוי להבהיר ולהדגיש: הביקורת שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה לא נועדה להצביע על חלופה אחת למיקום המכון כעדיפה על חלופה אחרת, אלא נועדה לבחון את תהליכי הבחינה שנעשו בשנים 2014 - 2016 בעניין זה. ראוי לציין כי בינואר 2019, לאחר סיום הביקורת, הגישה הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ את המלצותיה לראש הממשלה.

בביקורת זו נמצא כי החלטות שנתקבלו בנוגע לסוגיות המשליכות על עתיד המחקר החקלאי בישראל ועל מכון וולקני עצמו - קידום המהלך להעתקתו לצפון הארץ וקיצוץ משמעותי בתקציבו - נעשו בטרם נבחנו סוגיות אלה לעומק: הנהלת משרד החקלאות לא הקפידה לקיים היוועצות עם הנהלת מכון וולקני כדי ללבן את המשמעויות של כל החלטה ואת ההשלכות הצפויות ממנה - התנהלות זו אינה מתיישבת עם חובתה של רשות שלטונית כנאמנת הציבור לקבל החלטות המתבססות על איסוף של כלל המידע הנוגע לעניין, ואשר משקפות התחשבות בכלל השיקולים הרלוונטיים לו.

על ממשלת ישראל ועל משרד החקלאות, שהמכון הוא יחידת סמך שלו, לוודא שהמכון ימשיך לפעול גם בעתיד באופן שיאפשר לו להתמיד בהשגת ההישגים המחקריים שהקנו לו עד עתה שם עולמי. מוטל עליהם לשמור שלא ייפגעו ההון האנושי של המכון וקשרי הגומלין עם מוסדות אקדמיים ומדעיים בישראל; עליהם להבטיח שהמשאבים שמוקצים בכל שנה למכון יאפשרו לו לתפקד ברמה נאותה ולבצע מחקר איכותי ומתקדם. לפני קבלת החלטות הנוגעות למכון וולקני יש לבחון את ההשלכות שעלולות להיות להן על המשכיות המחקר החקלאי בישראל ועל רמתו, ולוודא שאלה יישמרו ואף ישגשגו כדי שיתאפשר לחקלאים מכלל אזורי המדינה להסתייע במחקר שנעשה במכון לשם התמודדות עם האתגרים שמגיעים לפתחם.

החל בשנת 2017 פועלים משרד החקלאות ומכון וולקני לגבש מתווה לקליטה ארגונית ולקליטה מדעית של מלח"י במסגרת מכון וולקני. מעבר לכך שהחלטת ממשלה יש ליישם הרי שהממצאים בדוח זה מצביעים על הצורך ליישם בהקדם את החלטת הממשלה שהתקבלה עוד בשנת 2009 להעביר את מלח"י לאחריות הארגונית של מכון וולקני, לשם קידום המחקר הישראלי בתחום החקלאות הימית.

מבוא

המחקר החקלאי מסייע לחקלאים לספק לתושבי המדינה תוצרת שתהיה איכותית ומגוונת ככל האפשר. חידושים שפותחו במינהל המחקר החקלאי מיושמים באופן מסחרי בארץ ובעולם, בתחומים כגון השקיה, חקלאות באזורים צחיחים, טיפול בתוצרת לאחר הקטיף, הגנת הצומח וזנים חדשים של פירות וירקות.

מינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני (להלן - מכון וולקני) הוא המוסד הגדול ביותר בישראל העוסק במחקר חקלאי. המכון נוסד ב-1921 על ידי האגרונום יצחק אלעזרי וילקנסקי (וולקני) ומכאן שמו, והוא היום יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). תפקידיו העיקריים הם לסייע לחקלאי ישראל בפתרון בעיות (כגון מניעה וריפוי של מחלות שמתגלות בצמחים ובבעלי חיים) ולבצע מחקר ופיתוח תשתיתי-יישומי בכל ענפי החקלאות. במכון וולקני פועלים שישה מכוני מחקר: המכון למדעי הצמח; המכון לחקר בעלי חיים; המכון להגנת הצומח; המכון למדעי הקרקע, המים, והסביבה; המכון לחקר אחסון ואיכות תוצרת חקלאית ומזון; והמכון להנדסה חקלאית.

בשנת 2017 זכה מכון וולקני בפרס הבין-לאומי למחקר במדעי החיים של אונסק"ו וגינאה המשוונית שמוענק מטעם אונסק"ו (UNESCO) ליחידים ולמוסדות הפועלים בתחום מדעי החיים לטובת שיפור איכות החיים בעולם. הפרס ניתן למכון וולקני על תרומה יוצאת דופן לחקר בתחום מדעי החיים ועל קידום תחומי מחקר התורמים לרווחת האנושות כולה¹.

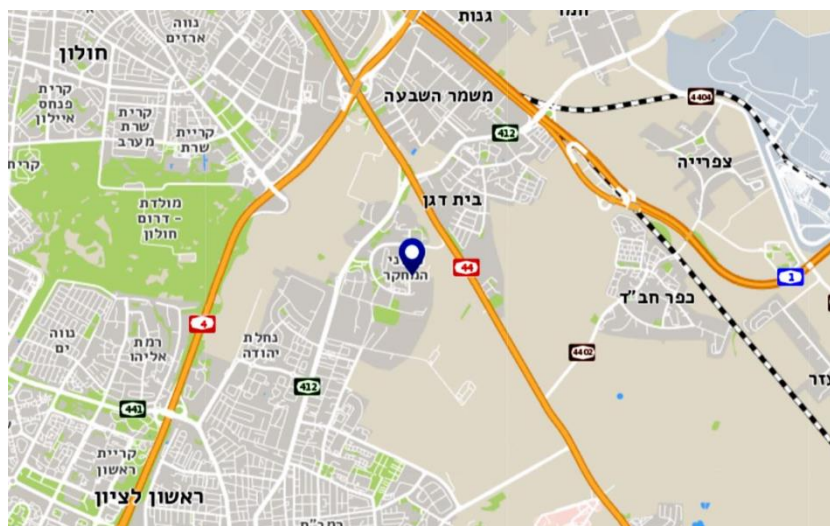
למכון וולקני קמפוס מרכזי הממוקם בראשון לציון, ושני מרכזי מחקר - מרכז גילת בדרום (ליד אופקים), העוסק בחקלאות על סף מדבר; ומרכז נווה יער בצפון (ליד רמת ישי), העוסק בסוגיות חקלאיות הקשורות לאזור גיאוגרפי זה. בקמפוס המרכזי של מכון וולקני מועסקים כ-600 עובדים, במרכז גילת כ-60 עובדים ובמרכז נווה יער כ-70 עובדים. כמו כן פועלים במכון כ-300 סטודנטים ישראלים לתארים מתקדמים וכן כ-70 סטודנטים מחו"ל.

להלן במפה מיקומו של מכון וולקני²

1 מכון וולקני, <https://www.agri.gov.il/he/pages/1641.aspx>

2 מפות ישראל <https://www.govmap.gov.il>. מיקומו של מכון וולקני מסומן בכחול על המפה.

מפה 1: מיקומו של מכון וולקני



חוקרי מינהל המחקר החקלאי מלמדים במוסדות להשכלה גבוהה, בעיקר בפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית ברחובות, ובקורסים מתקדמים לחקלאות המיועדים למשתתפים מהארץ ומח"ל, ומנחים סטודנטים בעבודותיהם לתארים גבוהים.

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2017 - אוגוסט 2018 בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים שנעשו בשנים 2014 - 2016 לבחינת האפשרות להעתיק מכון וולקני לצפון הארץ ולקידום החלטה בעניין זה; את ההחלטה של משרד החקלאות על קיצוץ ריאלי של 39 מיליון ש"ח בתקציב המכון לשנת 2019; ואת הפעולות להעברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית באילת (להלן - מלח"י) לתחום אחריותו של מכון וולקני. הביקורת נעשתה במשרד החקלאות ובמכון וולקני. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במשרד האוצר ובמלח"י.

במסגרת הביקורת, נבדקו הליכי הבחינה וההחלטה שהתקיימו במשרדי הממשלה בקשר להעברת מכון וולקני לצפון הארץ, תוך התמקדות בהיבטיו המינהליים של הנושא. למען השלמת התמונה, יצוין כי באותה תקופה בדק היועץ המשפטי לממשלה היבטים נוספים הקשורים לנושא בעקבות מכתבים שהגיעו אליו שבהם הועלו בקשות לעשות כן.

המהלכים שהובילו לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון

על מנת להגיע לגיבושה של כל חוות דעת, עמדה או מסקנה עובדתית מבוססת וראויה, נדרשת התייעצות עם גורמים רלוונטיים. החובה להשלים התייעצויות כאמור היא חשובה במיוחד כאשר מדובר ברשות ציבורית, שכן לרשות מוענקים משאבים ציבוריים וסמכויות מינהליות אך ורק כדי שתעשה בהם שימוש אחראי ולא תנהג באופן שרירותי, במסגרת מילוי חובת הנאמנות שלה כלפי הציבור. ההחלטה עם מי בדיוק להתייעץ וכיצד להתייעץ בכל מקרה ומקרה מסורה לרוב לשיקול דעתה של הרשות. עם זאת, בנסיבות מסוימות, כאשר ברור כי התייעצות עם גורם מסוים נדרשת באותו עניין וכי כל מקבל החלטות סביר ואחראי היה נוהג כך, הרי שתיתכן היווצרותה של חובת התייעצות באותו גורם. שכן, "על פי כלל השיקולים הענייניים חובה על הרשות להתחשב בכל שיקול ענייני ולתת לו את המשקל הראוי"³ ועל רשויות הנמנעות מקיום התייעצות עם גורמים רלוונטיים נמתחת לא אחת ביקורת שיפוטית⁴.

בבג"צ ברגר⁵ נגד שר הפנים כתב השופט שמגר כי החלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של "בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית" וכי "תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תיזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התיזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית".

בדוח מבקר המדינה על עבודת המטה במשרדי הממשלה⁶ הציג מבקר המדינה את עמדתו בנושא; כדי להבטיח תהליך תקין של קבלת החלטות הנסמך על מידע מיטבי ועל שיקולים רלוונטיים, נדרשת עבודת מטה לפני קבלת ההחלטה. עבודת המטה תכלול איסוף מידע ונתונים וגיבוש התשתית העובדתית הנחוצה לקבלת ההחלטה, בחינת כל השיקולים הרלוונטיים, לימוד העמדות השונות בסוגיה העומדת להכרעה, בדיקת חלופות פעולה שונות ובחירה מנומקת בחלופה מועדפת.

3 זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב, בעמוד 1226.

4 ברק-ארי, משפט מינהלי, כרך א בעמוד 308.

5 בג"ץ 297/82, **ברגר ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29 (להלן - בג"צ ברגר).

6 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "עבודת המטה במשרדי הממשלה", בעמ' 5-13 (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא עבודת המטה במשרדי הממשלה).

הקמת ועדה לבחינת העתקת מכון וולקני

הביקורת לא נועדה
להצביע על החלופה
המועדפת למיקומו
של מכון וולקני, אלא
לבחון את התהליכים
שנעשו במשרדי
הממשלה לפני מינוי
הוועדה לבחינת
העתקת המכון לצפון
הארץ ולהציג פגמים
שהיו בהם

ביוני 2017 מינה ראש הממשלה צוות לבחינת העתקת פעילות מינהל המחקר החקלאי (מכון וולקני) לצפון הארץ. בכתב המינוי של הצוות (להלן - הוועדה) נאמר כי בחינת העתקת פעילות המכון לצפון נעשית כדי "לתמוך בהשגת היעד האסטרטגי הלאומי של פיתוח אזורי של צפון המדינה תוך המשך פיתוח המחקר החקלאי במדינת ישראל". את ההמלצה למנות את הוועדה קיבל ראש הממשלה ממשרד החקלאות ומפרופ' אבי שמחון (להלן - ראש המועצה הלאומית לכלכלה), שהתבקש על ידי ראש הממשלה לבדוק את הנושא. יצוין, כי במסגרת גיבוש ההמלצה למנות את הוועדה, התקיימו דיונים בין מנכ"ל משרד החקלאות לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה.

על פי כתב המינוי של הוועדה "הצוות יהיה רשאי להמליץ על העתקת פעילות מינהל המחקר החקלאי [מכון וולקני] כולו או חלקו לאזור הצפון, ואם יעשה כן יוכל להמליץ על המיקום המדויק של מינהל המחקר החקלאי, על שלוחותיו ומגוון פעילותו"; עוד נאמר, כי הצוות יגבש את המלצתו בהסכמה ויגיש לראש הממשלה בתוך 60 ימים. נקבע כי הצוות (להלן - הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני, או הוועדה) ייעזר במידע ובכלים המקצועיים של מינהל התכנון במשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) ושל רמ"י.

לתפקיד יו"ר הוועדה מינה ראש הממשלה את ממלאת מקום ראש מינהל התכנון דאז, ולחברי הוועדה מונה מר שלמה בן אליהו - מנכ"ל משרד החקלאות, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, מנהל רמ"י וסגן הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר. עם תחילת עבודתה של הוועדה מונה פרופ' אלי פיינרמן - מנהל מכון וולקני לתפקיד מפקד בועדה. ביולי 2017 מונה לוועדה חבר נוסף - הדיקן לשעבר של הפקולטה לחקלאות באוניברסיטה העברית⁷. במהלך עבודת הוועדה היו חילופי גברי בקרב חבריה ובמועד סיום הביקורת, באוגוסט 2018, כיהנה בתפקיד יו"ר הוועדה ראש מינהל התכנון; וביוני 2018 מונתה לוועדה נציגה אחרת של אגף התקציבים במקום הנציג הקודם. נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, הוועדה הייתה מצויה בשלב שבו עדיין הוצג לה מידע בנושא - לפני גיבוש המלצות.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי הבחינה וההחלטה שהתקיימו בנושא עד להקמתה של הוועדה.

נוכח העובדה שהשאלה הנוגעת לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון עמדה לדיון במהלך ביצוע ביקורת זו ראוי להבהיר ולהדגיש: הביקורת שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה לא נועדה להצביע על חלופה אחת למיקומו של המכון כעדיפה על חלופה אחרת, אלא נועדה לבחון את התהליכים שנעשו במשרדי הממשלה לפני מינוי הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון ומציגה דברים שחסרו בהם ופגמים שהיו בהם.

בדיקת האפשרות לבנות יחידות דיור על שטח מכון וולקני ולהעתיק מיקומו

בשנת 2014 הזמין משרד הבינוי והשיכון מרמ"י סקר לבדיקת היתכנות תכנונית ראשונית לבחינת אפשרויות לשימושים שונים למתחם מכון וולקני, ובמסגרת זו לבחון אם יש פוטנציאל לבינוי מגורים בקרקעות המדינה בשטח מכון וולקני (להלן - הסקר הראשון).

הסקר בוצע עבור רמ"י על ידי ספק שהתקשר עמו לשם כך (להלן - חברה א'). חברה א' הגישה לרמ"י בספטמבר 2014 מסמך המסכם את תוצאות הסקר. מן המסמך עלה כי באותה עת היו מגבלות תכנוניות על השטח שעליו שוכן מכון וולקני ובשל כך לא היה ניתן לקבל אישור לתוכנית לבניית מגורים במתחם המערבי של השטח; לגבי המתחם המזרחי של השטח נאמר במסמך, כי "תאשר תכנית למגורים ואזורי תעסוקה ומשרדים עם תנאי של בניה אקוסטית". עוד נאמר במסמך כי "פוטנציאל הבינוי הגלום בשטח, למרות מגבלותיו, יכול לשמש מגמות פיתוח אזוריות אשר יפנו מתחמים אחרים ויצרו ערך כלכלי למתחם בצורה עקיפה". יצוין כי בעת שהוזמן הסקר הראשון היה השר אורי יהודה אריאל הכהן שר הבינוי והשיכון (להלן - השר אריאל).

1. ב-14 במאי 2015 מונה השר אריאל לתפקיד שר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - שר החקלאות). ב-25 במאי באותה שנה הזמין משרד החקלאות מרמ"י סקר מקדים לפינוי מתחם משרד החקלאות ומכון וולקני, הנמצאים כיום בראשון לציון, לאתרים חלופיים (להלן - הסקר השני).

בהזמנת עבודת הסקר השני נאמר כי בהמשך לסקר הראשון, שנבחנה בו היתכנות לשימושים שונים במתחם המכון, מבקש משרד החקלאות להעתיק את מכון וולקני לאזור הפריפריה - הצפון או הדרום - כדי לפנות את השטחים ממרכז הארץ. כמו כן צוין כי יש להכין תוכנית שתתאים לצורכי ההקמה החדשה, וכי נדרש לאתר כשלושה מתחמים אפשריים.

בעקבות זאת ביצעה חברה א' סקר שני והגישה בינואר 2016 מסמך המסכם את תוצאות עבודתה. במסגרת הסקר השני נבדקו שני נושאים: (א) העתקת מכון וולקני לאתר חלופי - במסמך הסקר השני הציגה חברה א' שבעה אתרים חלופיים עבור מכון וולקני שממוקמים באזור הצפון. (ב) בחינה של תוכנית ראשונית להעתיקת מבנה הנהלת משרד החקלאות לירושלים.

על פי הנתונים שעלו בעבודת הסקר הוגדרו דרישות לשטחים בצפון הארץ עבור מכון וולקני, כדלקמן: כ-150 דונם למבני המכון (הקמפוס); כ-150 דונם לשטחי המשק החקלאי של המכון, הכוללים סככות, לולים, רפתות, חממות וכדומה, ועוד כ-2,000 - 3,000 דונם לשטחי חקלאות שנועדו לשימוש. בעקבות זאת הוגדרו קריטריונים לחיפוש אתר חלופי עבור המכון בצפון הארץ ואותרו שבעה אזורים אפשריים. האתר החלופי שקיבל מבין

שבע החלופות שהוצגו בסקר השני את הדירוג הגבוה ביותר נמצא בגליל המזרחי בקרבת העיר קריית שמונה. מסמך המסכם את עבודת הסקר השני הוגש לרמ"י בינואר 2016.

על פי השתלשלות העניינים שתוארה לעיל, עולה כי בשנת 2014, כאשר השר אריאל כיהן בתפקיד שר הבינוי והשיכון, ביקש משרד הבינוי והשיכון מרמ"י לבצע עבורו סקר לבחינת אפשרויות לניצול הקרקע שעליה שוכן מכון וולקני ולבדוק, בין היתר, אם ניתן לבנות עליה יחידות דיור. בשנת 2015 לאחר מינויו של השר אריאל לתפקיד שר החקלאות, הזמין משרד החקלאות מרמ"י סקר לשם איתור אתרים חלופיים בפריפריה עבור מכון וולקני. עולה כי בשנת 2015 התגבשה במשרד החקלאות החלטה לקדם פעולות להעתקת מכון וולקני לפריפריה וצוין כי מהלך זה נועד כדי לחזק את הפריפריה. במסגרת הסקר שהזמין משרד החקלאות מרמ"י בעניין זה נבחנו אתרים חלופיים עבור המכון בצפון הארץ.

2. בינואר 2016 הזמין משרד החקלאות סקר נוסף מרמ"י (להלן - הסקר השלישי). בהזמנת העבודה נאמר כי "על מנת לקדם פיתוח שטחי מכון וולקני (על מתקני השונים בנושא מחקר, פיתוח וטרינריה וכו') ולבקשת שר החקלאות, נדרש לבצע עבודת המשך בשלושה תחומי דעת על מנת לקדם גיבוש המלצות בנושא העתקת המכון", הסקר נדרש כדי "לתת מענה לסוגיית המיקום המועדף בצפון להעתקת המכון", כדי לבחון "שימושים, ומקורות כלכליים אפשריים לקידום הפרויקט", כדי לזהות ולמפות את "מגוון שימושי הקרקע במרחב המכון" וכדי לאתר חלופות. בין השאר נדרש לבדוק גם היבטים אלה: המשמעות והתועלת האפשריות למדינה מהעתקת המכון לצפון הארץ; האזור בצפון שבו ההשפעה צפויה להיות הגדולה ביותר; והמיקום המועדף בצפון הארץ עבור המכון מבחינה אקדמית-מקצועית. בספטמבר 2016 הגישה חברה א' דוח המסכם את תוצאות הסקר השלישי. לדוח זה צורף מסמך, המהווה פרק בו, אשר העבודה לשם כתיבתו נעשתה על ידי חברת ייעוץ אחרת (להלן - חברה ב'). המסמך דן בהשפעות הכלכליות הישירות והעקיפות שעשויות להיות על צפון הארץ כתוצאה מהעתקת מכון וולקני לאזור (להלן - מסמך א').

במסמך א' נכתב כי בהסתמך על צרכיו העתידיים של מכון וולקני הוא יזדקק לשטח גדול יותר לביצוע ניסויים חקלאיים; המיקום הנוכחי של המכון, במרכז הארץ, אינו מתאים לכך ונדרש לאתר עבורו מיקום חדש; ומכאן שמעבר לצפון הארץ ומציאת אתר חלופי המתאים לצרכיו של המכון יאפשרו לספק צורך זה. עוד נאמר במסמך א' כי העברת המכון לצפון הארץ תאפשר לו לשתף פעולה עם מכוני מחקר ואקדמיה שקיימים באזור, דבר שיתרום לכל הצדדים - במסמך דובר במוסדות אקדמיים ומחקריים שנמצאים בגליל.



בתשובת המכון
למשרד מבקר
המדינה הסתייגה
הנהלת המכון
מדברים שנכתבו
במסמך א' לגבי צורכי
המכון

הסתייגויות הנהלת מכון וולקני מאמירות שנכתבו במסמך א' שהוצג לפני חברי הוועדה

בפני הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הוצגו מסמכים שונים וביניהם מסמך א' שהוצג על ידי רמ"י. במסמך א' דובר כאמור על צורכי המחקר של מכון וולקני ונאמר כי צד העתקת המכון לצפון הארץ תאפשר לספק צרכים אלה.

משרד מבקר המדינה פנה להנהלת מכון וולקני כדי שתגיב לאמור במסמך א' לגבי צרכיו של המכון. בתשובת הנהלת המכון מיוני 2018 למשרד מבקר המדינה נאמר כי מרבית הניסויים שמבצעים חוקרי המכון נעשים בחלקות מסחריות באזורים שונים במדינה ובמרכזים אזוריים של מו"פ, ואין למכון צורך בשטחי ניסוי מעבר לשטחים העומדים לרשותו. הנהלת מכון וולקני דחתה אפוא את האמור במסמך א' בעניין זה.

בתשובת המכון למשרד מבקר המדינה הסתייגה הנהלת המכון גם מהאמור במסמך א', שלפיו העתקת המכון לצפון הארץ תתרום לו בכך שתאפשר לו לשתף פעולה עם מכוני מחקר ואקדמיה באזור זה. על פי הנהלת מכון וולקני, גם במיקומו הנוכחי של המכון - במרכז הארץ - הוא משתף פעולה עם מכוני מחקר בצפון; יחד עם זאת מכונים אלה בלבד אינם יכולים להוות סביבה אקדמית-מדעית תומכת עבורו ואינם יכולים לשמש תחליף למוסדות הממוקמים במרכז הארץ, שהם רלוונטיים יותר למחקר החקלאי שמבצע מכון וולקני. עם המוסדות הרלוונטיים יותר לעבודתו של מכון וולקני נמנים, על פי הנהלת המכון, הפקולטה לחקלאות של האוניברסיטה העברית, מכון ויצמן למדע, אוניברסיטת בר-אילן ואוניברסיטת תל-אביב.

מכון וולקני מסר למשרד מבקר המדינה כי האמירות לגבי צורכי המחקר שלו נכתבו במסמך א' מבלי שהנהלת המכון או החוקרים בו נשאלו על כך.

בתשובה מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כתב מנהל חברה ב', כי החברה לא עסקה בשאלת עצם העברת המכון לצפון הארץ ובסיבות לכך אלא התבקשה לבחון מהו המיקום המועדף בצפון להעתקת מכון וולקני, אם הוא יועתק לשם. בתשובת מנהל חברה א' למשרד מבקר המדינה נאמר: "עם קבלת הזמנת העבודה מרמ"י... ביקשנו מהמשרד [משרד החקלאות] לתאם לנו פגישה עם נציגי ומנהלי מכון וולקני, אך נענינו על ידי משרד החקלאות שנציגי המכון מסרבים לקיים פגישות עם צוות הבוחן את האפשרות להעתיק את המכון ממיקומו הנוכחי".

בתשובתה מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה, כתבה רמ"י שמנהל חברה א' ציין לפניו כי משרד החקלאות הודיע לו שמכון וולקני סירב להיפגש עם צוות החברה.

בתגובת מכון וולקני לאמור בתשובת מנהל חברה א', נאמר כי המנהל דאז של מכון וולקני - שכהן בתקופה שנכתב בה מסמך א' - מסר כי לא פנו אליו, לא באופן ישיר וגם לא באמצעות משרד החקלאות, כדי לשאול אותו על צורכי המכון במסגרת כתיבת מסמך א'.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י ולמשרד החקלאות כי מן הראוי שהיו בוחנים ומוודאים כי קיימת תשתית מבוססת לדברים שנכתבו במסמך א' שהוכן בהזמנתם ובעבורם, והוגש על ידי רמ"י לחברי הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון. דבר זה היה צריך להיעשות לפני הגשת המסמך לוועדה, וככל הניתן על ידי תיקופו באמצעות הנהלת מכון וולקני - הגוף המחקרי אשר על צרכיו העתידיים מדובר. עוד יצוין כי מסמך א' הוגש לחברי הוועדה, מבלי שנכתב לגביו לכל הפחות, כי הנהלת מכון וולקני לא נשאלה במהלך כתיבתו לגבי צרכיו העתידיים של המכון וגם לא אישרה את האמור בו בנושא זה.

תוצאות הסקר השלישי

עיון בתוצאות הסקר השלישי העלה כי מגבלות התכנון שהיו על השטח שעליו ממוקם מכון וולקני ושצוינו בסקר הראשון הוסרו מאז - באופן שמאפשר להשתמש בו לבנייה של יחידות דיור רבות. מספר יחידות הדיור שניתן לבנות על השטח הוערך ב-14,000 - 17,000.

כתוצאה מהסרת מגבלות התכנון שהיו קודם לכן והאפשרות לבנות יחידות דיור רבות נעשה בסקר השלישי אומדן לשווי השטח. על פי האומדן השווי הוא 5.6 מיליארד ש"ח. עלות ההעסקה הפיזית של מכון וולקני לצפון נאמדה על פי הסקר בכ-2.8 מיליארד ש"ח.

בתשובה מדצמבר 2018 של מנכ"ל משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נאמר כי מטרת הבדיקה שלשמה הוזמן הסקר הראשון "הייתה מכוח תפקידו של שר השיכון לאתר שטחים לבניית יחידות דיור". עוד הוא כתב כי מטרת הסקר השני והשלישי הייתה "העברת מכון וולקני, ולא איתור קרקעות להקמת יחידות דיור". הוא הוסיף, כי "מתוך ניסיונו של השר [אריאל] עוד כשר השיכון, בדבר **דרישת אגף התקציבים למציאת מקור תקציב לכל יוזמה**, ביקש השר לבחון את המקורות התקציביים הרלוונטיים מהחזרת שטחי המכון במתחם בית דגן. רוצה לומר, לו הייתה מציעה חברה הסקר חלופה של מכירת הקרקע לצרכי גידול חקלאי ייחודי, כמו בריכות דגים לדוג', ומחלופה זו ניתן היה לקבל תמורה גבוהה יותר עבור הקרקע, היה בוחר השר בחלופה זו" (ההדגשות במקור).

הצעת מחליטים שהכין משרד החקלאות בעניין העתקת מכון וולקני לצפון הארץ

בשנת 2016 פעל משרד החקלאות לקידום מהלך של העתקת מכון וולקני לצפון ולגיבוש הצעת מחליטים בנושא. להלן הפרטים:

1. ב-6 במרץ 2016 פורסם בתקשורת⁸ כי שר החקלאות מקדם תוכנית לבניית 15 אלף דירות בשטח שבו שוכן מכון וולקני - בראשון לציון. על פי התוכנית, המכון עצמו יעבור בשלבים לגליל, וזאת כדי לתרום לצמיחה כלכלית וחברתית באזור.

2. ב-7 במרץ 2016 פרסמה הסתדרות העובדים באתר שלה במרשתת⁹, כי "עובדי משרד החקלאות נערכים לצעדים ארגוניים על רקע הודעת שר החקלאות אורי אריאל כי בכוונתו להעביר את מינהל המחקר החקלאי - מכון וולקני מצומת בית דגן לאזור הגליל"; "כ-700 עובדי המכון, שבו מבוצע כל המחקר והפיתוח החקלאי מטעם המדינה, גילו אתמול (יום א') בהפתעה גמורה דרך אמצעי התקשורת כי [שר החקלאות]... יעביר את פעילותו לצפון. מדובר בהחלטה... שנעשתה ללא עדכון העובדים וללא כל התייעצות ושיח עמם, וזאת למרות שתהיה לה השפעה מכרעת על חייהם, על תנאי עבודתם ועל עתידם התעסוקתי".

3. מנכ"ל משרד החקלאות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במסגרת פגישה שקיימו עמו כי סמוך¹⁰ לתחילת שנת 2016 התקיימה פגישה של שר החקלאות עם ראש הממשלה ובה העלה השר את רצונו להעתיק את מכון וולקני לפריפריה כדי לחזקה. לדברי מנכ"ל משרד החקלאות, לאחר שבמהלך הפגישה התייעץ ראש הממשלה בנושא גם עם השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, הוא נתן את ברכת הדרך להתחיל מהלכים בנושא. מנכ"ל משרד החקלאות מסר כי להבנתו דברי ראש הממשלה בעניין שיקפו החלטה בנושא.

מנכ"ל משרד החקלאות העביר למשרד מבקר המדינה מסמך מ-11.4.16 שמסכם דיון שקיים בלשכתו ב-1.3.16 ואשר בו השתתף גם המנהל דאז של מכון וולקני. בדיון נאמר בין היתר: "בישיבה אצל השר הוצג כי רוה"מ מבקש להעביר את מכון וולקני לצפון במטרה לפתח את הצפון, להגדיל את מקורות התעסוקה ולהרחיב את אכלוס הצפון"; "מתוכננת לקום וועדת מנכ"לים שתמליץ על מיקום מתאים"; "על אף שטרם התקבלה החלטת ממשלה בנושא, יש להיערך ולהתחיל בבחינת היתכנות מעבר מכון וולקני לצפון".

4. ב-12.4.16 קיימה ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת (להלן - ועדת המדע) דיון שכותרתו: "פינוי המכון הוולקני לחקר החקלאות".

8 ראו: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4775025,00.html>

9 <https://www.histadrut.org.il>

10 לדברי המנכ"ל הפגישה הייתה בשלהי 2015 או בתחילת 2016 - אין ברשותו מסמכים המתעדים את המועד המדויק של הפגישה.

במסמך שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת באפריל 2016 לקראת הדיון¹¹ (להלן - מסמך המ"מ) נאמר כי "במהלך חודש מרס 2016 פורסם בכלי התקשורת על כוונת הממשלה ושר החקלאות להעביר את מינהל המחקר החקלאי ממשכנו בבית דגן אל הגליל. נושא זה עורר עניין רב וביקורת בקרב עובדי מינהל המחקר החקלאי ומנהליו, כמו גם בקרב אנשי אקדמיה שונים החוששים מפגיעה במחקר בתחומי החקלאות". "על פי מידע שנתקבל ממוסד החקלאות, **אכן התקבלה החלטה עקרונית של ראש הממשלה, שר החקלאות והשר לפיתוח הנגב והגליל על העברת מינהל המחקר החקלאי-וולקני לגליל. על פי נציג המשרד, היוזמה להעתקת מינהל המחקר נולדה מתוך הבנת הצורך לחיזוק הפריפריה באמצעות גופים משמעותיים אשר ימשכו לאזור אוכלוסייה חזקה**" וכי "עבודה בנושא נעשתה על ידי ראשי רשויות - בגליל [ההדגשות במקור]". עוד נאמר במסמך המ"מ, "עולה כי השיקולים העיקריים המנחים את ההחלטה בעניין הם חיזוק הפריפריה ופינוי של עתודת בנייה במרכז הארץ. נושא שימורו וחיזוקו של המחקר והמו"פ החקלאי בישראל מוזכר בשולי הדברים ולא ברור עד כמה הוא מהווה שיקול בעניין" (ההדגשות במקור).

בישיבת ועדת המדע אמר המנהל דאז של מכון וולקני, כי המכון מבוסס על ההון האנושי - החוקרים - ועל קשרי הגומלין שיש לו עם המוסדות האקדמיים שנמצאים בסמוך אליו, ובהיבטים אלה המכון צפוי להיפגע מאוד. בקשר לכך ביקש להבהיר כי ללא ההון האנושי וקשרי הגומלין האמורים העברת המכון לצפון כמוה כהעברה ריקה מתוכן של מבנים וציוד.

להלן מדבריו של מנהל מכון וולקני בוועדה: "היו שיחות אישיות ביני לבין השר, אבל לא היה צוות מקצועי שניתח את העבודה הזאת ועשה את העבודה"; "אנחנו מדברים כאן על מוסד מדעי... אף אחד לא בא אלינו ולא בדק אתנו איך אנחנו יכולים לעשות את המהלך הזה"; "מכון וולקני הוא מכון וולקני בגלל איפה שהוא נמצא, בגלל המרקם... המרקם עם הפקולטה - וזה הסטודנטים... אבל גם עם המרקם הטכנולוגי". "בעצם זה שנאמרה ההכרזה... [על המהלך] מתוך 27 חוקרים צעירים שהגיעו למכון וולקני בארבע שנים האחרונות ארבעה התחילו לחפש מקומות עבודה במקומות אחרים... יש לנו פגיעה מהיום במכון וולקני".

לדברי שר החקלאות שהשתתף בישיבת ועדת המדע: "אנחנו רוצים ועדת מנכ"לים של כל משרדי הממשלה שנוגעים בעניין... ישמעו כמובן את וולקני, את ההנהלה ואת העובדים, ואת המחוזות שלהם, את הסניפים, וכל מה שצריך... אנחנו מזמינים כל אחד, שיהיה שימוע מלא בגדר תשועה ברוב יועץ, ואני מאמין ופועל כדי שאכן יהיה מעבר צפונה לאן שיוחלט, וזה יביא ברכה למכון וולקני ולצפון ולעם ישראל". עוד אמר שר החקלאות: "זה לא הגיע בצורה מסודרת וטובה לעובדים [במכון וולקני], והדברים האלה יתוקנו. כבר בימים הקרובים תהיה ישיבה עם יושב-ראש ההסתדרות ועם אנשיו ועם ועדי העובדים... ומבחינתי הדברים ייעשו תוך כדי הידברות".

העברת נוסח הצעת מחליטים של משרד החקלאות להערות משרד המשפטים

החלטה שמקבלת רשות שלטונית צריכה להישען על בדיקה שיטתית, עניינית והוגנת. לשם כך נדרשות פעולות לאיסוף וסיכום הנתונים הרלוונטיים (לרבות חוות דעת מקצועיות נוגדות, ככל שקיימות); ניתוח מפורט של משמעויות הנתונים; וסיכום החלטה מנומקת. ההחלטה המינהלית חייבת להיות מבוססת ושקופה באופן שתובטח הכרעה הוגנת ויעילה¹².

1. יומיים לאחר ישיבת ועדת המדע, בערבו של יום חמישי 14 באפריל 2016, כתב מנהל לשכת מנכ"ל משרד החקלאות מכתב אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה ואל משרד המשפטים, שבו נאמר כי משרד החקלאות מבקש, תוך מספר ימים, להעלות לדיון בוועדת השרים לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, הצעת מחליטים בנוגע להעתקת מכון וולקני. במכתב התבקשה התייחסותם "המהירה" של משרדי הממשלה האמורים לנוסח הצעת המחליטים כדי שמשרד החקלאות יוכל להעבירה למזכירות הממשלה כבר "ביום ראשון בבוקר"¹³.

משרד מבקר המדינה מציין כי הדחיפות שבה התבקשו משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים להעיר על הנוסח - מערבו של יום חמישי לקראת הגשת הצעת המחליטים למזכירות הממשלה ביום ראשון בבוקר - היה בה כדי להקשות על גורמים אלה ללבן כראוי בעצמם ועם משרד החקלאות את האמור בהצעת המחליטים ולהבטיח שכל החלטה מחייבת שתקבל הממשלה בנושא תהיה מבוססת ומיטבית ככל הניתן.

2. בנוסח הצעת המחליטים (להלן גם - ההצעה) של משרד החקלאות נאמר: **"מחליטים להקים צוות בין-משרדי אשר יבחן וימליץ בתוך 90 יום, על מתווה להעברת פעילות מנהל המחקר החקלאי - מכון וולקני (להלן - מכון וולקני) לצפון וקביעת מיקומו, כחלק מיעדי הממשלה בדבר חיזוק הפריפריה" (ההדגשות לא במקור).**

עוד נאמר בהצעה, כי הצוות שיוקם יורכב ממנכ"לים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. על פי דברי ההסבר להצעה, "היוזמה להעתקת מנהל המחקר נולדה מתוך הבנת הצורך לחיזוק הפריפריה באמצעות גופים משמעותיים, אשר ימשכו לאזור אוכלוסייה חזקה, עבודה בנושא זה בוצעה על ידי ראשי רשויות בגליל"; להעברת מכון וולקני לצפון "מספר השפעות פוטנציאליות" על הצפון כפי שצוינו בדוח של חברת ייעוץ (כאמור לעיל - מסמך א'). בין השפעות אלה צוין כי למהלך זה תהיה תרומה לפיתוח

12 בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983). כמו כן, דפנה ברק ארז, **משפט מינהלי**, כרך א', עמ' 270.

13 מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים קיבלה את ההודעה בנוגע להצעת המחליטים מלשכת הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות.

התעסוקה בצפון ולפיתוח ענפי החקלאות באזור; התהליך ייעשה "לאחר הדברות עם ארגון עובדי המדינה... על מנת לצמצם כמה שניתן את הפגיעה בעובדים [של מכון וולקני] אשר יבחרו שלא להעתיק את מקום עבודתם לצפון".

בינואר 2019 כתב משרד החקלאות בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי להצעת המחליטים שהכין המשרד קדמו "עבודות סקר של חברות חיצוניות בנושא"¹⁴... [נ]מסמך סדור של אשכול רשויות מקומיות גליל מזרחי... ובו נוסח להצעת מחליטים לממשלה בדבר העתקת המכון". עוד קדמה לכך "החלטה שהתקבלה על ידי שר החקלאות, ראש הממשלה והשר לפיתוח הנגב והגליל".

לגבי המסמך של אשכול הרשויות המקומיות גליל מזרחי שאליו התייחס מנכ"ל משרד החקלאות יצוין: בתחילת שנת 2016 הציג האשכול לפני משרד ראש הממשלה ומשרד החקלאות תוכנית להעתקת מכון וולקני לצפון הארץ וצירף לה נוסח של הצעת מחליטים לדיון בממשלה שהכין. בנוסח ההצעה שהכין האשכול נכתב כי יש להקים צוות בין-משרדי שיגבש מתווה להעברת פעילות המכון לגליל, כחלק מיישום יעדי הממשלה בדבר חיזוק הפריפריה.

מנוסח הצעת מחליטים שהכין משרד החקלאות, עולה כדלקמן: (א) התקבלה החלטה להעתיק את מכון וולקני לצפון הארץ. (ב) הוועדה שהמשרד ביקש שתוקם לא נועדה לבחון את שאלת העתקת המכון לצפון אלא לגבש מתווה מעשי להעתקה. (ג) משרד החקלאות כתב בדברי ההסבר להצעת המחליטים כי העתקה של מכון וולקני לצפון "נולדה" מתוך הצורך לחזק את הצפון אך לא צוין כי הייתה מטרה נוספת שהדבר אמור לשרת - מטרה שנבחנה כבר בשנת 2014 על ידי משרד הבינוי והשיכון - לפנות את השטח במרכז הארץ ששוכן עליו מכון וולקני כדי שיהיה ניתן להשתמש בו לבנייה של אלפי יחידות דיור.

בתשובתו מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה כתב משרד החקלאות, כי "אין לטעון שמטרתו של המהלך הייתה לפנות שטח לצורך בניה, אלא זה היה רק המקור התקציבי למהלך. מטרת המהלך **היחידה**, היא חיזוק הצפון [ההדגשות במקור]".

היה על משרד
החקלאות לציין
בהצעת המחליטים
שהגיש למשרד
המשפטים כי הרעיון
להעתיק את מכון
וולקני ממקומו עלה
בעבר כדי לאפשר
שימוש בשטחו
למטרות דיוור, ולא
להסתפק בציון
המטרה של חיזוק
אזור הצפון

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי מאחר ששר החקלאות בכובעו כשר הבינוי והשיכון בחן במסגרת פעולות משרדו את האפשרות להשתמש בשטח עליו שוכן מכון וולקני למטרות דיוור, היה על משרד החקלאות לציין בהצעת המחליטים שהגיש למשרד המשפטים כי הרעיון להעתיק מכון וולקני ממקומו עלה בעבר כדי לשרת מטרה זו, ולא להסתפק בציון המטרה של חיזוק אזור הצפון. הצעת המחליטים הוגשה למשרד המשפטים כדי שתוגש בסופו של דבר לאישור ועדת השרים, ולפיכך האמור בה היה צריך לשקף את כל המטרות שביקשה הממשלה להשיג מהמהלך.

3. ב- 14.4.16 שלחה היועצת המשפטית של משרד החקלאות את נוסח הצעת המחליטים אל הרפרנטית העוסקת בענייני משרד החקלאות במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה), וכתבה לה שהיא מבينة שיש כוונה להעלות את ההצעה לדיון בוועדת השרים לענייני הנגב והגליל בימים הקרובים. היועצת המשפטית של משרד החקלאות ציינה כי הצעת המחליטים "לא בשלה כלל" וכי היא מנסה לקבל תשובות מהגורמים המקצועיים במשרד בקשר אליה.

בתשובה מאוקטובר 2018 למשרד מבקר המדינה כתבה היועצת המשפטית של משרד החקלאות: "לפי התייעוד שבידי... נוסח מוקדם של הצעת ההחלטה הועבר אלי ב-12.4.16 מלשכת המנכ"ל, לצורך הכנת חוות דעת משפטית. העברתי את הערותיי ללשכת המנכ"ל ביחס לנוסח זה, במטרה ללבן את הקשיים המשפטיים שעלו ממנו. ביום 14.4.16, לאחר תיאום עקרוני של הנוסח מולי, הופצה על ידי מזכירתי טיוטה של הצעת ההחלטה ליועצים משפטיים של משרדי ממשלה נוספים. באותו היום וקודם להפצה ליועצים המשפטיים, העברתי את טיוטת ההצעה לרפרנטית חקלאות בייעוץ וחקיקה, כשהיא כוללת את השאלות שהפניתי ללשכת המנכ"ל בעניין. טיוטה ראשונית זו הועברה מתוך רצון לעדכן בעניין את הגורמים הרלוונטיים בייעוץ וחקיקה, ועוד טרם הפצה רשמית של הצעת ההחלטה על ידי המשרד"; "טיוטת חוות הדעת המשפטית הנלווית להצעת ההחלטה... הוכנה בימים שלאחר מכן, לאחר שהתקבלו הערות לנוסח הן ממשרד המשפטים והן ממשרדי ממשלה אחרים".

כפי שצוין, משרד החקלאות שלח את נוסח הצעת המחליטים שהכין אל משרד המשפטים וביקש ממנו להגיב בדחיפות כדי שיהיה ניתן להגישה למזכירות הממשלה לשם העלאתה לדין בוועדת השרים. עם זאת, משרד החקלאות שלח את נוסח הצעת המחליטים ליועצת המשפטית שלו כדי שתחווה דעתה עליה רק יומיים לפני כן. היועצת המשפטית של משרד החקלאות לא צרפה את חוות דעתה לנוסח ששלח משרד החקלאות. היא סברה כי נוסח הצעת המחליטים אינו בשל וביקשה לקבל מידע על ההצעה לרבות את הערותיהם של משרדי ממשלה אחרים. לאחר שהיה בידיה המידע היא הכינה את חוות הדעת על הצעת המחליטים ושלחה אותה למשרד המשפטים כדי שתצורף לנוסח הצעת המחליטים שמשרד החקלאות שלח עוד קודם לכן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות, כי מן הראוי שיקבל מלשכת הייעוץ המשפטי שלו חוות דעת בנוגע לנוסח הצעת מחליטים לפני הגשתה למשרד המשפטים. שליחת נוסח של הצעה לפני קבלת חוות דעת זו עלולה להוביל למצב שבו הערות משרד המשפטים יהפכו לא רלוונטיות אם ישונה הנוסח בעקבות חוות הדעת של הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות. עוד יש לתת ללשכת הייעוץ המשפטי של המשרד שהות מספקת כדי שתוכל לקבל מידע על הנושא ולהביא בחשבון את הערות משרדי הממשלה האחרים הרלוונטיים לעניין; זאת כדי שחוות הדעת שלה תהיה מקצועית ונוסחה מטיב. אשר להעברת הצעת מחליטים למשרד המשפטים - יש להציג לו את כל המידע הנחוץ לו, ואין טעם להאיץ בו להגיש את הערותיו בדחיפות בטרם נמסרה לו חוות הדעת של הייעוץ המשפטי של משרד החקלאות עצמו.

4. בבירורים שעשו נציגי משרד מבקר המדינה עם הנהלת מכון וולקני היא מסרה כי משרד החקלאות לא התייעץ עם מכון וולקני וחוקריו במהלך גיבוש נוסח הצעת המחליטים להעתקת מכון וולקני לצפון, אף שהדבר משליך על עתיד המכון ועל עתידם המקצועי של העובדים והחוקרים המועסקים בו. באופן זה המשרד גיבש את ההחלטה לקדם פעולות להעתקת מכון וולקני לפריפריה מבלי שבחן קודם לכן את משמעות המהלך והשלכותיו על המחקר החקלאי ועל עתיד המכון.

בתשובות משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כתב מנכ"ל המשרד, כי "לאחר הפגישה שהתקיימה אצל ראש הממשלה ובה ניתנה ברכת הדרך לרעיון העתקת המכון לצפון, עודכנו כלל הנוגעים בדבר, ואף התקיימו מספר ישיבות וחליפות מיילים בנושא". עוד כתב מנכ"ל משרד החקלאות, כי "מכון וולקני כולו, כולל היועצת המשפטית שלו, סירבו לשתף פעולה עם המהלך. סירוב זה לא מנע מהנהלת משרד החקלאות לשתף את הנהלת מכון וולקני בדבר המהלכים הצפויים וזאת עוד בטרם הוכנה הצעת ההחלטה לממשלה".

מחלקת ייעוץ וחקיקה
מצאה כי המסמכים
ששלח משרד
החקלאות בנוגע
לתשתית העובדתית
שעליה נשענה
החלטתו להעביר את
המכון לצפון הארץ
לא היו מספקים כדי
לבסס אותה

בתשובת מכון וולקני למשרד מבקר המדינה נאמר כי המכון "לא שותף לפני הצעת המחליטים כך שלא הייתה בידי ההזדמנות לשתף פעולה (או שלא). לאחר קבלת טיוטת הצעת המחליטים - יצאה תגובה מפורטת מהלשכה המשפטית".

מתשובותיהם של משרד החקלאות ומכון וולקני עולה כי יחסי האימון ושיתוף הפעולה בין הצדדים ראויים לשיפור.

5. **הערות משרד המשפטים לנוסח הצעת המחליטים:** מחלקת ייעוץ וחקיקה ביקשה ממשרד החקלאות להבהיר אם, כעולה מנוסח הצעת המחליטים, קיבל משרד החקלאות החלטה להעתיק את מכון וולקני לצפון הארץ; ואם קיבל החלטה כזו - מהי התשתית העובדתית שהתבסס עליה לשם קבלת ההחלטה.

בחלופת המכתבים מאפריל 2016 בין משרד החקלאות לבין מחלקת ייעוץ וחקיקה בנוגע להצעת המחליטים, כתב משרד החקלאות כי קיבל החלטה להעביר את מכון וולקני לצפון. עלה כי מחלקת ייעוץ וחקיקה מצאה כי המסמכים ששלח משרד החקלאות בנוגע לתשתית העובדתית שעליה נשענה החלטתו, לא היו מספקים כדי לבסס אותה.

בהתכתבות פנימית במחלקת ייעוץ וחקיקה מאותו חודש נאמר בקשר להצעת המחליטים כי לפי העמדות הראשוניות שנמסרו מהלשכה המשפטית במשרד החקלאות ומהלשכה המשפטית במכון וולקני "לא ברור מי קיבל את ההחלטה ועל בסיס איזו תשתית עובדתית... לא התייעצו עם גורמי המקצוע הרלוונטיים אצלם, כמו גם עם גורמי מקצוע במשרדי הממשלה הרלוונטיים כמו המשרד להגנת הסביבה, האוצר או הנציבות. עוד לא ברור אם נלקחו בחשבון היבטי דיני העבודה העולים מהחלטה מסוג זה; העלויות הצפויות לכך; ההשלכות האפשרויות לניהול המחקר על-ידי המכון כמו הפגיעה האפשרית במחקרים המתנהלים בתחומי כיום. **על-כן, בהנחה שההחלטה כבר התקבלה, נוכח הקשיים שעל פניו עולים מאופן קבלתה, דומה שיש מקום לדחות את העלאת הצעת המחליטים... על מנת לאפשר ללשכות המשפטיות ללבן את העניין... ובמידת הצורך, אם יתגלו מחלוקות, יתאפשר להן גם לפנות בנושא ליועץ המשפטי לממשלה**" (ההדגשות במקור). יצוין, כי בתשובה מנובמבר 2018 מאת מחלקת ייעוץ וחקיקה למשרד מבקר המדינה נאמר: "למיטב הבנתנו וידיעתנו... הייעוץ המשפטי - של משרד החקלאות ושל המכון וולקני... לא היו מעורבים בגיבוש נוסח הצעת המחליטים בשלבים הראשונים של העבודה עליה. עם זאת, בשלבים מאוחרים יותר הייתה מעורבות... [יש חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית של משרד החקלאות] הכוללת גם התייחסות לחוות הדעת של היועצת המשפטית של המכון וולקני".

במכתב מ-17.4.16 ששלחה היועצת המשפטית של משרד החקלאות אל מחלקת ייעוץ וחקיקה, היא הבהירה כי משרד החקלאות אכן קיבל החלטה להעביר את מכון וולקני לצפון. לדבריה, ההחלטה עצמה התקבלה כהחלטה אסטרטגית שהשיקול המרכזי בה הוא חיזוק הצפון, ולצוות של הוועדה שתוקם לא יהיה "מנדט" להחליט לגבי עצם ההעברה; הצוות אמור להמליץ על מתווה לביצוע ההחלטה, "המתווה צריך לקחת בחשבון בין היתר את ההשפעות על העובדים". היועצת המשפטית צירפה למכתבה מסמכים הנוגעים להחלטה.

בתשובה מאותו יום אל היועצת המשפטית של משרד החקלאות כתבה מחלקת ייעוץ וחקיקה כי נוסח ההחלטה "נותר לא ברור", וכי יש מקום לציין מיהו הגורם שקיבל את ההחלטה ו"על בסיס איזו תשתית התקבלה ההחלטה... הכול על מנת להציג בפני השרים את התשתית העובדתית הרחבה ביותר הצריכה לעניין"; עוד נאמר: "עיון במסמכים... מעלה שהם מסמכים ראשוניים ולא ברור כיצד הם מבססים את ההחלטה להעברת המכון לצפון. אפשר למצוא בהם סקר שהוכן עבור רשות מקרקעי ישראל לעניין איתור מתחם להעתקת מכון וולקני" - הסקר אינו מתייחס לעצם ההחלטה... [אלא]... כבר עוסק בניסיון ליישם אותה"; לגבי מסמך א', שגם אותו שלח משרד החקלאות למשרד המשפטים כחלק מן המסמכים שעליהם התבססה ההחלטה, כתבה מחלקת ייעוץ וחקיקה, כי במסמך זה אין ניתנת הדעת "**להערכות ולהשלכות של המהלך על עבודת המכון אם יועתק מאזור המרכז**" (ההדגשות במקור). מחלקת ייעוץ וחקיקה סיכמה את המכתב בכך שאין די במסמכים ששלח משרד החקלאות כדי לבסס את קבלת ההחלטה להעתיק את מכון וולקני לצפון ולכן צריך לדחות את העלאת הצעת המחליטים לדיון בממשלה עד להשלמת הבירור בנוגע אליה.

באותו שבוע כתבה מחלקת ייעוץ וחקיקה אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתחום המשפט הציבורי-מינהלי (להלן - המשנה ליועמ"ש), כי התשתית העובדתית הנדרשת לצורך קבלת ההחלטה שעליה מדובר בהצעת המחליטים אינה מבוססת דיה, ועולה כי לא נשקלו כל השיקולים הרלוונטיים לקבלתה ולא ניתן לכל אחד מהם המשקל הראוי. עוד הוסיפה מחלקת ייעוץ וחקיקה, כי הצעת המחליטים יש בה כדי לכבול את שיקול הדעת של הצוות שימונה כדי להמליץ בעניין זה, זאת כיוון שגם אם יימצא כי אין מקום לבצע העתקה של המכון לצפון - מטעמים שנוגעים להיבטים האלה: דיני עבודה (השפעות על עובדי המכון), העלויות הצפויות מהעתקת המכון וכן הפגיעה בתחום המחקר - הרי שהצוות שימונה נדרש בכל מקרה להמליץ על מתווה ההעברה; לפיכך יש לדחות את הצעת המחליטים נוכח הפגמים המשפטיים שעדיין עומדים בעינם, וביניהם ניסוח לא ברור של ההצעה וחלקיות המידע שנבחן ונשקל בטרם התקבלה ההחלטה על העברת המכון; מחלקת ייעוץ וחקיקה כתבה אל המשנה ליועמ"ש כי "נוכח האמור ובשל הגבלת שיקול דעתו של הצוות עולים קשיים לעניין סבירות קבלת ההחלטה" [ההדגשה במקור].

במכתב מפברואר 2018 ששלחה המשנה ליועמ"ש בתחום הציבורי-מינהלי אל ד"ר אביחי מנדלבלט, היועץ המשפטי לממשלה, היא התייחסה לסוגיית הצעת המחליטים, כפי שהשתקפה מנקודת המבט של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה אשר עסקו בנושא. המשנה ליועמ"ש כתבה, בין היתר, כי דברי ההסבר להצעת המחליטים היו "רזים למדי" וכי לא היה ברור מתי ועל ידי מי התקבלה ההחלטה על העתקת המכון לצפון הארץ, על בסיס אילו נתונים התקבלה ההחלטה ומהן המשמעויות שלה וכן האם נבחנו חלופות להשגת המטרה של חיזוק הצפון. עוד כתבה, כי היה ברור שככל שההחלטה על העתקת המכון התקבלה, הרי שהיא לא הובאה בזמנו לידיעת הלשכות המשפטיות של משרד החקלאות ושל מכון וולקני, ולא נערכה היועצות עם גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד החקלאות ובמשרדי ממשלה אחרים הנוגעים בדבר. עוד הוסיפה המשנה ליועמ"ש במכתבה, כי במסגרת הברורים של משרד המשפטים בנוגע להצעת המחליטים מסר לו משרד החקלאות כי ההחלטה על העתקת המכון לצפון התקבלה בעקבות ישיבה שנערכה בראשות ראש הממשלה, אך לא היה פרוטוקול או רישום לגבי מה שנאמר בישיבה זו.

בתשובה מאוגוסט 2018 למשרד מבקר המדינה כתב העוזר ליועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, כי לנוכח הקשיים שעלו¹⁵ בקשר לבדיקת הצעת המחליטים "שוחח היועץ [המשפטי לממשלה] באותה העת עם שרת המשפטים והציג לפניה את הקשיים האמורים. היועץ הבהיר, שיש להוסיף

15 יוזכר כי הבדיקה שערכה מחלקת ייעוץ וחקיקה להצעת המחליטים בעניין מכון וולקני הייתה בשנת 2016.



בשנת 2016 גיבש
משרד החקלאות
החלטה לקדם
פעולות להעתקת
מכון וולקני לצפון
הארץ בלא שבחן את
השפעת המהלך על
המחקר החקלאי ועל
עתיד המכון

למנדט הצוות את הסמכות לדון בעצם ההחלטה על העברת המכון לצפון, וככל שכך ייעשה - אין מניעה בקידום ההחלטה...".

6. בהמשך להשתלשלות העניינים שתוארה לעיל ולאחר שנדרש היועץ המשפטי לממשלה לסוגיה, הודיע משרד החקלאות למשרד המשפטים כי תיקן את נוסח הצעת המחליטים ושלח למחלקת ייעוץ וחקיקה נוסח חדש של ההצעה, שכותרתו: "הקמת צוות **לבחינת** העתקת מנהל המחקר החקלאי לצפון" [ההדגשה לא במקור]. בהצעה זו נכתב כי מחליטים "להקים צוות בין-משרדי אשר יבחן את העתקת פעילות מנהל המחקר החקלאי - מכון וולקני... לצפון ובהתאם לצורך ימליץ על מיקומו ומתווה להעברתו, כחלק מיעדי הממשלה בדבר חיזוק הפריפריה. הצוות יגבש המלצותיו ויגישן לממשלה בתוך 90 ימים".

7. בסופו של דבר הצעת המחליטים לא עלתה לדיון בוועדת השרים. כאמור, בינואר 2017 מינה ראש הממשלה צוות לבחינת העתקת פעילות מכון וולקני לצפון (הוועדה).



כעולה לעיל, בשנת 2016 גיבש משרד החקלאות החלטה לקדם פעולות להעתקת מכון וולקני לצפון הארץ וציין כי הדבר נועד לחזק את הפריפריה. אולם המשרד לא בחן במסגרת זו את משמעות המהלך והשלכותיו על המחקר החקלאי ועל עתיד המכון. משרד החקלאות לא קיים היועצות עם הנהלת המכון וחוקריו כאשר גיבש הצעת מחליטים להעתיק את מכון וולקני לצפון, אף שהדבר משליך על עתיד המכון ועל עתידים המקצועיים של העובדים והחוקרים המועסקים בו.

בתשובה מדצמבר 2018 אל מבקר המדינה כתב שר החקלאות: "קביעת אג'נדה ציונית לאומית שמנחה אותי עשרות שנים לא צריכה הסכמה או שיתוף של מכון וולקני, היא צריכה הסכמה של ראש הממשלה, ועל כן הצגתי אותה לראש הממשלה, וקיבלתי את תמיכתו".

מנכ"ל משרד החקלאות כתב בתשובה מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה, "לא אחת נדרשתי להתייחס להצעות שונות של השר... שכל מטרתו[ן]... היא אחת - חיזוק הפריפריה בישראל"; "אין השר נדרש, כנבחר ציבור, להתייעץ עם מאן דהוא, כדי להורות על מימוש תפיסת עולמו. תפיסת עולם של נבחר ציבור, של שר בישראל, מוצגת במעשיו, ואין הוא נדרש לעבור תהליכים דומים לתהליכים של קבלת החלטות מנהליות ברשות המבצעת". עוד כתב המנכ"ל, כי "לתפיסת עולם זו של השר... היו שותפים גם ראש הממשלה וגם השר לפיתוח הנגב והגליל... שלושה נבחר ציבור אלו הסכימו ביניהם כי יש לממש את תפיסת עולמם באמצעות העתקת מכון וולקני לצפון. עובדה זו ששלושה נבחר ציבור הביעו את תפיסת עולמם בהסכמתם על מהלך זה, אינה דרושה לעבור תהליך הדומה לתהליך הדרוש ברשות מנהלית, טיטוט הצעת ההחלטה

לממשלה גובשה ברוח תפיסת עולם זו. דהיינו, שההחלטה על העתקת מכון וולקני לצפון כבר התקבלה, וכעת יש לבחון לאן להעתיקו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות: אין חולק כי סמכותם ואף חובתם של שרי הממשלה להוביל מדיניות. עם זאת בבואם להכריע בעניין יישומה נדרשים הם לקיים הליכי בחינה והחלטה ראויים, ובכלל זה לקבל מידע ולהיוועץ עם הגורמים הרלוונטיים לנושא. החלטה של נבחר ציבור אשר משליכה - כמו במקרה זה של מכון וולקני - על עבודתה של יחידה ממשלתית זו ועל עתידו של המחקר החקלאי בישראל, צריכה להתקבל רק לאחר שכלל הבחינות הרלוונטיות בצעו, נותחו ההשלכות והמשמעויות של כל אחת מהחלופות וניתן משקל לכל השיקולים הנוגעים בדבר. במקרה זה היה ראוי, במסגרת הבחינות הרלוונטיות, להיוועץ עם הנהלת מכון וולקני ולקבל ממנה נתונים, לשם בחינה מיטבית של הנושא, לפני קבלת החלטה שמשליכה על פעילותו העתידית של המכון, העוסק במחקר חקלאי, תחום שעליו מופקד גם המשרד עצמו. גיבוש החלטה על ידי רשות שלטונית מבלי שנבחנות קודם לכן משמעותה והשלכותיה על הגופים הרלוונטיים להחלטה אינו מתיישב עם הכללים שרשות שלטונית מחויבת להם בעניין דרך הפעלת הסמכות וקבלת החלטות.

ראוי להבהיר שוב, כי דוח הביקורת אינו בא לחוות דעה בנוגע למדיניות או בנוגע לעדיפותה של חלופה אחת על פני חלופה אחרת. הביקורת בעניין המהלכים שהובילו לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון דנה בהליכים שקיימו הרשויות השלטוניות הנוגעות לעניין בשנים 2014 - 2016 ונועדה לבדוק אם כחלק מהליך זה ולפני קידום החלטות מולאה המחויבות הציבורית להשיג את כל הנתונים הנדרשים לקבלת החלטות מושכלות ומבוססות בנושא.

דוח הוועדה לבדיקת מינוף המו"פ החקלאי בישראל (ועדת קנדל)

בשנת 2011 מינה שר החקלאות דאז ועדה בין-משרדית אשר בחנה את האפשרות למינוף המו"פ החקלאי בישראל, לטובת החקלאים המקומיים ולפיתוח התעשייה הישראלית. לתפקיד יו"ר הוועדה מונה פרופ' יוג'ין קנדל, שמילא באותה תקופה את תפקיד ראש המועצה הלאומית לכלכלה (להלן - ועדת קנדל). עם חברי הוועדה נמנו נציגים ממשרד האוצר, ממשרד החקלאות, מרשות המים וממכון וולקני. מסקנות הוועדה עוגנו בשנת 2012 בהחלטת ממשלה¹⁶.

16 החלטה [5274] של הממשלה ה-32, "אימוץ המלצות הוועדה הבין משרדית למינוף המו"פ החקלאי בישראל" 9.12.12.

בדוח ועדת קנדל נאמר כי "הוועדה רואה ערך רב בצמצום מספר האתרים בהם קיימות תשתיות מו"פ, בדגש על תשתיות ממשלתיות, וריכוזם במספר אתרים מרכזיים. ריכוז החוקרים והתשתיות מאפשר הפרייה טובה יותר של רעיונות וידע, ומאפשר ניצול יעיל יותר של התשתיות"¹⁷.

משמעות ההחלטה על העתקת מכון וולקני אל צפון הארץ היא ניתוקו הגיאוגרפי מסביבתו האקדמית-מדעית - שנמצאים בה מוסדות מחקריים ואקדמיים המקיימים עימו קשרי גומלין¹⁸. מאחר שלפי ועדת קנדל הריכוז הגיאוגרפי של החוקרים חשוב מאד לשם הפרייה הדדית, היה נדרש לבחון וללבן באופן ברור לאור מסקנות ועדת קנדל את ההיבט הזה של העניין, במסגרת הליכי הבדיקה שהתקיימו בנוגע לשאלת העתקת המכון.

לצורך הבהרה, ייאמר כי למכון וולקני קשרי גומלין עם מוסדות אקדמיים בכל הארץ לרבות בצפון, אך תחומי הידע שהמוסדות בסביבתו הגיאוגרפית חולשים עליהם מספקים את הצרכים המדעיים והמחקריים של מכון וולקני, והם גם מדורגים בשורה הראשונה של מוסדות האקדמיה והמדע בישראל. בתמורה מספק להם מכון וולקני בין היתר שירותי הדרכה ומקום הכשרה לסטודנטים בתחומים הנוגעים למחקר החקלאי.

חוות הדעת של המועצה הלאומית למחקר ופיתוח בנוגע לשאלת העתקת מכון וולקני לצפון

המועצה הלאומית למחקר ופיתוח (להלן - המולמו"פ) פועלת על פי חוק המועצה הלאומית למחקר ופיתוח, ומשמשת מנוע החשיבה האסטרטגית של משרד המדע והטכנולוגיה. תפקיד המולמו"פ לבחון את מערכות המו"פ הקיימות בישראל ולזהות את צורכיהן ואת נקודות החוזק והחולשה שלהן. המולמו"פ מייעצת לממשלה בנוגע למדיניות הלאומית בתחומי המחקר והפיתוח¹⁹.

ביולי 2016 הגישה המולמו"פ לראש המועצה הלאומית לכלכלה חוות דעת לגבי הצעה שהועלתה להעתקת מכון וולקני ממרכז הארץ אל הגליל המזרחי. בחוות הדעת נאמר כי היא הוכנה לבקשת המועצה הלאומית לכלכלה, וכי עבודת

17 המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, "מינוף המו"פ החקלאי בישראל: המלצות הוועדה הבין משרדית למינוף היתרון היחסי של ישראל בתחום הידע, והטכנולוגיה החקלאית", עמ' 20.

18 מכון וולקני מקיים קשרי גומלין עם: הפקולטה לחקלאות ברחובות השייכת לאוניברסיטה העברית, עם מכון ויצמן למדע, עם אוניברסיטת בר-אילן ועם אוניברסיטת תל אביב.

19 משרד המדע והטכנולוגיה, <https://www.gov.il/he/departments/units/molmop>

הצוות התמקדה בסוגיה המקדמית של עצם היתכנות ההעתקה והשפעתה על המשך פעילותו של המכון כבעבר.

בחוות הדעת נכתב עוד כי "הסוגיה של העתקת מרכזי מחקר לאתר המרוחק גיאוגרפית עולה במקומות שונים בעולם אולם בשכיחות מאד נמוכה... [ו]מעטים מאד המקרים, אם בכלל, שבהם בוצע מהלך כזה הלכה למעשה". הוזכרו שני תנאים כדי שמהלך כזה יתאפשר: התנאי הראשון הוא העברת ההון האנושי לאתר החדש - "בניגוד למרכזי ייצור בהם עיקר הנכסים שיש להעתיק הם מתקני ומערכי ייצור, במרכזי מחקר הנכס המרכזי הוא כח האדם והידע שצבר"; "המחקר של היום מבוסס במידה רבה על ניסיון אישי ועל ידע בלתי פורמאלי (Tacit Knowledge)". זהו ידע שקשה לתעדו, וקשה להעבירו לצוותים חדשים אלא בתהליך של חניכה ממושכת. מכאן שסיכויי ההצלחה של העתקת מרכזי מחקר תלויה באופן מוחלט ביכולת להעתיק גם את כח האדם". התנאי השני הוא סביבה אקדמית-מחקרית תומכת - "מרכזי מחקר נסמכים בדרך כלל על מערכת סביבתית תומכת ומשלימה (Ecosystem) המאפשרת את קיום המחקר. מערכת כזו כוללת מכונים דומים, מוסדות אקדמיים, בתי ספר גבוהים וכו'. סביבה כזו מאפשרת ביצוע מחקרים משלימים, שימוש בציוד ייחודי, העזרות בסטודנטים למחקר, החלפת מידע, והתייעצויות מקצועיות עם עמיתים במפגשים בלתי פורמליים".

עוד נאמר בחוות הדעת כי "העתקה של מרכזי מחקר ללא הבטחה מראש לנכונות החוקרים להעתיק את מקום המחקר וללא קיומה של המערכת הסביבתית התומכת מקטינה מאד את הצלחת המהלך"; "צוות המועצה הלאומית למחקר ופיתוח משוכנע שללא הבטחת המעבר של עיקר החוקרים, המהנדסים ואנשי התמיכה לאתר [החדש]... קיימת סבירות גבוהה מאד שהמכון יאבד במידה רבה את יכולתו לחקור, לחדש ולתרום לחקלאות בישראל עד כדי ניוון תחומי פעילות רבים. מעבר לכך, גם מעבר הצוותים ללא קיומה של מערכת סביבתית תומכת מראש תעמיד בסיכון גבוה את הצלחת ההעתקה. מבירורים שקיים צוות המועצה הלאומית למחקר ופיתוח עם אנשי מכון וולקני מתקבל הרושם שקיים קושי אמיתי בהעתקת מגורי האנשים... מעבר לכך, למרות קיומה של תשתית מסוימת בצפון... זו אינה תשתית סביבתית מספקת בוודאי שלא בכל תחומי הפעילות של המכון... [והיא]... אינה תחליף לסביבה התומכת במיוחד של הפקולטה לחקלאות ולמכון ויצמן. שתי העובדות הנ"ל מביאות את המועצה הלאומית למחקר ופיתוח למסקנה שתהליך ההעתקה של מכון וולקני לצפון טומן בתוכו סכנה להמשך קיום מחקר חקלאי מתקדם במדינת ישראל בשנים הקרובות ולכן יש להימנע ממנו".

בחוות הדעת נאמר עוד כי "המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אינה ממליצה על כל מהלך של העתקת פעילות משמעותית צפונה מבלי שנגקטו לאורך זמן הצעדים שיבטיחו קיום תשתית של חוקרים ותשתית סביבתית תומכת (אקדמיה ומעבדות). בכל מקרה ממליצה המועצה הלאומית למחקר ופיתוח על המשך הקיום והפיתוח של ליבת הפעילות במרכז אשר תתמקד במחקר עומק, בחיזוק הקשרים עם האקדמיה המובילה בארץ ובפעילויות שאינן מזוהות עם אזור מסוים".

בדיקה שנעשתה בנוגע לשאלת העתקת מיקומו של מכון וולקני לצפון

עלה כי לאחר שמשרד החקלאות העלה לפני ראש הממשלה הצעה להעביר את מכון וולקני לצפון הארץ, התבקש ראש המועצה הלאומית לכלכלה לעשות עבור ראש הממשלה בדיקה מקדמית בעניין. ראש המועצה הלאומית לכלכלה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי במסגרת הבדיקה שעשה הוא נפגש עם אישים שיש להם נגיעה לנושא, ועיין בין היתר בדוח ועדת קנדל ובחוות הדעת של המולמו"פ. לדבריו, הוא אינו מקבל את עמדתו של פרופסור קנדל ונוסף לכך הוא סבור שחוות הדעת של המולמו"פ אינה מעמיקה דיה. לאחר שסיים את הבדיקה המליץ ראש המועצה הלאומית לכלכלה לראש הממשלה למנות ועדה שתבחן את העתקת מכון וולקני לצפון הארץ; לדבריו, הוא נפגש עם מנכ"ל משרד החקלאות שגם הוא המליץ על מינוי ועדה כזו.

מסקנות ועדת קנדל בנוגע לסביבה המדעית-אקדמית הנחוצה למכון וולקני, וכן חוות הדעת של המולמו"פ לעניין העתקת המכון לצפון הארץ, נוגעות לצרכים של המחקר החקלאי ורלוונטיות לשאלת מיקומו של המכון. לדעת משרד מבקר המדינה היה ראוי לתעד את הנימוקים להסתייגויות שעלו אצל ראש המועצה הלאומית לכלכלה מן האמור במסמכים אלה, במסגרת בדיקתו בשנת 2016 את שאלת העתקת מכון וולקני לצפון. לגבי משרד החקלאות ייאמר, כי היה מצופה שמסמכים אלה ילובנו בו, ואם עלו הסתייגויות בקשר לאמור בהם, הן יתועדו ויוצגו הנימוקים לכך. אולם הבדיקה במשרד החקלאות ובמשרד ראש הממשלה (אשר המועצה הלאומית לכלכלה היא חלק ממנו) העלתה כי במשרדים אלה שעסקו בנושא העתקת מכון וולקני לצפון, אין מסמכים המתעדים את ליבון האמור בדוח ועדת קנדל או בחוות הדעת של המולמו"פ.

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי ראש המועצה הלאומית לכלכלה הכיר היטב את דוח המולמו"פ ואת דוח ועדת קנדל עת המליץ לראש הממשלה להקים את הוועדה וכי אין הוא מקבל את "הדרישה...לתייעוד הבדיקה שנעשתה ביחס לאותו הדו"ח כשלב מקדמי להקמת הוועדה". משרד ראש הממשלה הוסיף כי הנימוקים כנגד העתקת מכון וולקני לצפון שעלו בדוחות אלה נדונים במסגרת הוועדה שמינה ראש הממשלה.

מנכ"ל משרד החקלאות כתב בתשובה מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה, כי "משרד החקלאות לא הכיר את דוח המולמו"פ בשלב זה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה ולמשרד החקלאות, כי על פי כללי המינהל התקין נדרשים משרדי ממשלה לתעד את פעולותיהם ובעניין זה היה הדבר נחוץ אף יותר נוכח חשיבות הנושא, וכדי שיוכל הציבור להיות סמוך ובטוח שבוצע תהליך בדיקה ראוי וממצה ושהתקיימה תשתית המידע הנדרשת להמלצה שעלתה ממנו, ושלכל אחד מן השיקולים הרלוונטיים בעניין זה ניתן המשקל הראוי.

אי-הצגה בפני הוועדה את כל הסקרים שהזמינה הממשלה מרמ"י בנוגע להעתקת מכון וולקני ממקומו

במהלך ישיבות הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הציג מנכ"ל רמ"י את הסקר השני שנעשה עבור רמ"י - איתורים בצפון הארץ למכון וולקני ואת מסמך א' העוסק בהשפעה הכלכלית על אזור הצפון שתיתכן בעקבות העתקת המכון לשם.

מבירורים שערך משרד מבקר המדינה עם רכזת הוועדה עלה כי במסגרת החומר שנמסר לעיון חברי הוועדה לא נמצא חומר המעיד על קיומם של הסקר הראשון והסקר השלישי²⁰ שבוצעו עבור רמ"י - סקרים המתייחסים לאפשרויות השימוש בקרקע שעליה שוכן כיום מכון וולקני לצורך בניית יחידות דיור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות, למשרד ראש הממשלה ולרמ"י, במסגרת הביקורת שעשה, כי בחומר שהוגש לוועדה ואף בכתב המינוי שלה משתקפת המטרה - חיזוק צפון הארץ, זאת על ידי העתקת מכון וולקני לאזור, אולם לא משתקפת גם המטרה - שלשמה הזמינו ראשי משרד החקלאות²¹ את הסקר הראשון עוד בתקופת כהונתם במשרד הבינוי והשיכון - בדיקת אפשרות ניצול לצורכי דיור את השטח שיתפנה כתוצאה מהעתקת מכון וולקני ממקומו.

20 למעט מסמך א' שצורף לסקר השלישי כאמור.

21 בשנת 2014 שר החקלאות כיהן כאמור בתפקיד שר הבינוי והשיכון; מנכ"ל משרד החקלאות כיהן באותה שנה בתפקיד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון.

בנוגע להעתקת המכון לצפון הארץ ניכר כי הוצגה לחברי הוועדה והודגשה בפניהם המטרה של חיזוק הצפון. בנוגע לכך גם הוגש לעיונם הסקר השני שבוצע עבור רמ"י בדבר אתרים בצפון שיכולים לשמש את מכון וולקני, וכן מסמך א' המציג תועלת צפויה לאזור הצפון כתוצאה מהעתקת המכון לשם. אולם, לעומת זאת, הסקר הראשון שבוצע עבור רמ"י, בהזמנת משרד הבינוי והשיכון, והסקר השלישי שבוצע עבורה, בהזמנת משרד החקלאות - העוסקים באפשרות לבנות יחידות דיור על השטח שיתפנה לאחר העתקת המכון ממקומו - לא הוצגו לעיון חברי הוועדה. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהוועדה מונתה לבחינת מהלך להעתקת מכון וולקני ממקומו - מהלך שיזמו ראשי משרד החקלאות - היא הייתה צריכה לקבל מלכתחילה את המידע המלא על הסקרים שבוצעו בנושא.

בתשובת רמ"י מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה נאמר, "אכן שני הסקרים הראשונים לא הוגשו לצוות הבוחן [הוועדה], אולם בכל אחד מן הסקרים המאוחרים, לרבות האחרון, צוין קיומו של סקר אחר וקודם לו". עוד נאמר בתשובה כי בישיבה האחרונה של הוועדה נמסרו סקרים אלה לחבריה.

בתשובת משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, נאמר כי "ניצול השטח לבינוי הוא רק אמצעי למימון העתקת מכון וולקני לטובת חיזוק צפון הארץ, ככל שיוחלט על ההעסקה".

בתשובה מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה כתב משרד החקלאות כי מטרת הוועדה הייתה "אך ורק לבדוק את התועלת לצפון, ולא את התועלות הצפויות מפניו השטח במתחם בית דגן, ומבנית יחידות דיור עליו".

מתשובת רמ"י ומעיון במסמכי הוועדה עלה, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הוצגו הסקרים לפני חברי הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ.

התמשכות העיסוק בשאלת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ

התוכנית שביקש משרד החקלאות לקדם - העתקת מכון וולקני לצפון הארץ - עלתה על סדר היום הציבורי, בתקשורת ובוועדת המדע של הכנסת, עוד בשנת 2016.

בפגישות בין נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ובין מנהלי מכוני המחקר הפועלים במסגרת מכון וולקני, ציינו המנהלים כי מאז עלתה לדיון, בשנת 2016, תוכניתו של משרד החקלאות להעתיק את מכון וולקני לצפון



התמשכות עיסוקה
של הממשלה מאז
שנת 2016 - יותר
משנתיים וחצי -
בשאלת העתקת מכון
וולקני לצפון הארץ יש
בה כדי ליצור פגיעה
מתמשכת בעבודת
המכון, שכן עובדי
שרויים באי-ודאות
לגבי מחקריהם ולגבי
עתידם המקצועי

הארץ, שרויים החוקרים, המהנדסים ויתר עובדי המכון בחוסר ודאות לגבי עתידם המקצועי וכן בנוגע ליכולתם של החוקרים להתחייב למחקרים חדשים ולהמשיך בביצוע של מחקרים קיימים. מנהלי מכוני המחקר הוסיפו כי נפגעה גם היכולת של המכון לגייס עובדים חדשים וסטודנטים למעבדותיו כיוון שלא ניתן לציין לפני המועמדים מה יהיה מיקומו הקבוע של מקום העבודה - במרכז הארץ או בצפונה.

בפברואר 2018 כתב מנכ"ל משרד החקלאות למנהל מכון וולקני כי כל עוד הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ לא הגישה את המלצותיה, לא תכלול תוכנית העבודה של המכון כל שיפוץ או בנייה שלא ניתן להעתיק לאתר אחר, פרט למקרים הקשורים לבטיחות. זאת כדי לנקוט משנה זהירות ולצמצם בהוצאות אם יוחלט להעתיק את המכון לאתר אחר. כאמור במועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, עדיין לא הגישה הוועדה את המלצותיה לראש הממשלה.

משרד ראש הממשלה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה על עבודת הוועדה כי היא התארכה בעקבות עתירה לבג"ץ²² וכן בעקבות חילופי גברי שהיו בקרב חברים בוועדה "שנבעו מחילופי גברי בגופי הממשלה השותפים" בה.

במהלך הביקורת ציין משרד מבקר המדינה בפני העוסקים במלאכה, כי בהתמשכות עיסוקה של הממשלה מאז שנת 2016 בשאלת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ²³ - יותר משנתיים וחצי - יש כדי ליצור פגיעה מתמשכת בעבודת המכון: עובדי המכון לרבות החוקרים שרויים באי-ודאות לגבי המחקרים שהם מבצעים ולגבי עתידם המקצועי. נוסף על כך החל בפברואר 2018, כל עוד לא התקבלה החלטה בקשר למיקומו העתידי של המכון, לא היה רשאי המכון על פי הוראת הנהלת משרד החקלאות לבצע שיפוצים במעבדותיו, למעט שיפוצים הנוגעים לבטיחות.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרדי הממשלה יפיקו לקחים ממקרה זה בנוגע לפגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה מהתארכות בדיקות בנוגע לסוגיות המשליכות על עתידם של ארגונים ועובדים.

יצוין כי בינואר 2019 הגישה הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון את המלצותיה לראש הממשלה. במסמך שהגישה כתבה הוועדה כי היא סבורה שאין מקום להעתיק את מכון וולקני ממיקומו הנוכחי מכמה טעמים. להלן תמצית מדבריה: מכון וולקני "הוא המוסד הגדול ביותר בישראל העוסק במחקר

22 בעקבות מינוי הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ הוגשה בפברואר 2017 עתירה לבג"ץ. העתירה הוגשה נגד ראש הממשלה ומשרד החקלאות. העותרים: הסתדרות העובדים החדשה, איגוד סגל המחקר, ועד סגל המחקר במכון וולקני וכן הוועד הארצי של עובדי משרד החקלאות. בג"ץ 1779/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ומשרד החקלאות.

23 סקרים בנוגע להעתקת מכון וולקני ממיקומו הוזמנו כאמור עוד לפני שנת 2016; אולם בשנת 2016 העיסוק בנושא הגיע לשלב של גיבוש הצעת מחליטים וכן הגיע לידיעת חוקרי מכון וולקני ופורסם בתקשורת.

חקלאי... מבצע מחקרים חקלאיים ומסייע לחקלאים בישראל בפתרון בעיות שונות בתחום החקלאות". הצוות שבועדה "התרשם כי הפעילות המתבצעת על ידי מכון וולקני הינה בעלת חשיבות למחקר במדינת ישראל, וכי לא נמצא גורם החולק על הצורך בהמשך קיומו. עוד התרשם הצוות כי קיומו של אקוסיסטם^[24] הינו חשוב להמשך פעילות המכון. בנוסף, התרשם הצוות כי ניתוקו הפיזי והרחקתו של מכון וולקני מהמערך התומך, משמעותו צמצום בפעילות המחקר המתקיים במכון". עוד כתבה הוועדה כי "הצוות התרשם מהפעילות המתבצעת בשלוחות המכון - בצפון ובדרום, וממליץ על הכפלת הפעילות בשלוחה הצפונית בנווה יער. מימון עלות התשתיות להכפלת הפעילות תמומן מהשבת הקרקע שאינה נדרשת לפעילות המכון, לרשות מקרקעי ישראל - על פי הכללים והנהלים המקובלים". משרד החקלאות כתב בינואר 2019 למשרד מבקר המדינה, כי "יש להוסיף ולציין כי הוועדה קיבלה את מסקנתה פה אחד, ובתוכה גם מנכ"ל משרד החקלאות, וגם יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה".



נמצא כי בשלבים הראשונים של טיפול הממשלה בשאלת העתקת מכון וולקני לצפון נפלו פגמים. עולה כי תחילה קבע משרד החקלאות מטרה - לפנות את מכון וולקני ממקומו ולהעתיקו לאזור הצפון - לפני שבחן אם מטרה זו מתיישבת עם צורכי המחקר החקלאי ובכללם צורכי המכון. משרד החקלאות לא קיים היוועצות בנוגע לצרכים אלה עם הנהלת מכון וולקני והחוקרים בו, ועם אנשי אקדמיה מן המוסדות המקיימים קשרי גומלין עם מכון וולקני, לפני שגיבש את המטרה האמורה, המשליכה באופן ממשי על עתידו של המחקר בתחום חשוב זה.

בהמשך למהלכי משרד החקלאות לקדם את העתקת המכון לצפון מינה ראש הממשלה בינואר 2017 ועדה שתבחן את עצם ההעתקה, ושבסמכותה גם להמליץ על מתווה ההעתקה ועל המיקום החדש של המכון. רק במסגרת עבודתה של הוועדה, כשנתיים לאחר שהחלו גורמי ממשלה לעסוק בנושא²⁵, החלה למעשה עבודת מטה לאיסוף המידע הרלוונטי בקשר לכלל הסוגיות הנוגעות לשאלת עצם העתקת המכון לצפון.

24 סביבה (אקוסיסטם) מדעית-מחקרית של המכון - מוסדות אקדמיים ומחקריים שנמצאים בסמיכות למכון וולקני ומקיימים עמו קשרי גומלין.

25 כאמור נושא העתקת מכון וולקני ממקומו לצורך פינוי השטח שהוא שוכן עליו נבדק בשנת 2014, במסגרת סקר שהזמין רמ"י לבקשת משרד הבינוי והשיכון.

ההחלטה על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני לשנת 2019

ועדת קנדל שבחנה את פיתוח המו"פ החקלאי בישראל מצאה כי חלק גדול מהתקציב הממשלתי למינהל המחקר החקלאי (מכון וולקני) בשנים האחרונות מוקדש לתשלום שכר, וקרנות מחקר תחרותיות מממנות את הפעילות המחקרית. דרך תקצוב זו "צמצמה את יכולת המינהל בשנים האחרונות להשקיע בשדרוג התשתיות שלו, ובאפשרותו לשמר סטנדרט מחקרי ברמה עולמית במגוון רחב של תחומים". בהמשך לכך המליצה הוועדה "לשפר את תקצוב מינהל המחקר כך שתתאפשר גמישות ניהולית בהקצאת משאבים להשקעה שוטפת בתשתיות מחקר. השקעה זו תוודא כי המחקר במינהל יישאר ברמה עולמית גבוהה גם בטווח הארוך".

בינואר 2018 אושר תקציב משרד החקלאות ל-2019 לרבות תקציב מכון וולקני. בעקבות קיצוצים רוחביים בתקציב המדינה קוצץ תקציב משרד החקלאות בכ- 172 מיליון ש"ח. בהמשך לכך ביצע משרד החקלאות קיצוצים ביחידותיו ובמסגרת זו החליט לקצץ את תקציב מכון וולקני. על פי משרד החקלאות ועל פי אגף התקציבים במשרד האוצר הסכום הריאלי²⁶ שהחליט משרד החקלאות לקצץ מתקציב מכון וולקני היה בסך 39 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את משמעות הקיצוץ בתקציב מכון וולקני מבחינת יכולתו של המכון להמשיך ולקיים את פעילויותיו. כמו כן נבדק אם משרד החקלאות ליבן עם הנהלת מכון וולקני את החלטתו על הקיצוץ האמור בתקציב המכון בטרם קיבל החלטה זו. להלן הממצאים:

משמעות הקיצוץ בתקציב לשנת 2019 של מכון וולקני

שיעור הקיצוץ בתקציב ל-2019 בהשוואה לנתוני ביצוע התקציב בשנת 2018: על פי נתוני ביצוע התקציב של מכון וולקני, סך התקציב השנתי נטו (התקציב על שניווי ללא עודפים) של המכון בשנים 2015 - 2018²⁷ הוא בממוצע כ-245.6 מיליון ש"ח. התקציב השנתי נטו שאותו מקבל מכון וולקני מן המדינה מממן ברובו את תשלום משכורות העובדים ובחלקו את הוצאות המינהלה והתקורה של המכון. נוסף על כך למכון הכנסות ממקורות אחרים: מענקי

26 על פי תשובתו של אגף התקציבים מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה: "יש לציין כי הקיצוץ האפקטיבי הוא 39 מיליון, וזאת כיוון שאין לכלול בספירה את קיצוץ המזומן בתקנות ההרשאה ואת הסכומים בתקנות ההפחתות".

27 במועד סיום הביקורת שנת 2018 עדיין לא הסתיימה ונתונים היו על אומדן ביצוע.

מחקר שהמכון מתחרה עליהם עם מכוני מחקר אחרים בהתאם לקולות קוראים שמפרסם המדען הראשי של משרד החקלאות מדי שנה או שמפרסמות קרנות מחקר שונות, וכן תמלוגים ממסחור של קניין רוחני.

ההכנסות ממענקים למחקרים אינן ודאיות כיוון שכאמור יש להתחרות עליהן, הן מיועדות לממן את המחקרים המבוצעים, והמכון מנכה מכספים אלו תקורה בסך של כ-25%. על פי מכון וולקני, קרנות המחקר והמדען הראשי מגבילות את אפשרויות השימוש בכספי תקורות אלה; כך לדוגמה לא ניתן להשתמש בהם לרכישת ציוד קבוע הנדרש למכון. לפיכך המכון מסתמך על ההכנסות מן התקציב השנתי שלו נטו כדי לממן את פעילותו ואת תשתיותיו. יצוין, כי הנהלת מכון וולקני מסרה בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 כי "בתקורות הנגבות מתקציבי המחקר... ניתן לעשות שימוש כדי לשלם חלק מהוצאות האחזקה והמינהלה".

להלן בלוח 1 הוצאות בעלות אופי קשיח (שכר, העברה תקציבית למלח"י, ארנונה, דמי שימוש ואחזקת האתר) וכן הוצאות ישירות לביצוע מחקרים - מתוך סך הביצוע השנתי של תקציב מכון וולקני בשנים 2015 - 2018²⁸, ותחזית הביצוע לשנת 2019:

לוח 1: הוצאות מכון וולקני לפי סך הביצוע השנתי של התקציב,
2015 - 2019 (במיליוני ש"ח)

תחזית ביצוע ל-2019	סך ביצוע ל-2018	סך ביצוע ל-2017	סך ביצוע ל-2016	סך ביצוע ל-2015	ביצוע תקציב (נתונים מקורבים)
397	411	385	356	347	סך תשלומים שבוצעו
					הוצאות בעלות אופי קשיח מתוך סך התשלומים שבוצעו
176	181	180	177	180	הוצאות לשכר
13	13	16	14	14	העברה למלח"י*
6	6	6	6	6	ארנונה
9	9	9	9	9	דמי שימוש
21	21	21	19	21	אחזקת האתר
					הוצאות ישירות למחקרים מתוך סך תשלומים שבוצעו
תחזית 2019	2018	2017	2016	2015	שנה
127	115	114	89	74	תשלומים

28 בינואר 2019 מסר משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה את הנתונים לשנת 2018 שמופיעים בלוח זה ובלוחות שאחריו.

ביצוע תקציב (נתונים מקורבים)	סך ביצוע ל-2015	סך ביצוע ל-2016	סך ביצוע ל-2017	סך ביצוע ל-2018	תחזית ביצוע ל-2019
סך הוצאות בעלות אופי קשיח והוצאות ישירות למחקרים מ-סך תשלומים שבוצעו	2015	2016	2017	2018	תחזית 2019
שנה	304	314	346	345	352
תשלומים	88%	88%	90%	84%	89%
שיעור סך הוצאות בעלות אופי קשיח וכן הוצאות ישירות למחקרים מסך תשלומים שבוצעו					

המקור: נתוני מכון וולקני
* תקציב המרכז לחקלאות ימית באילת (מלח"י) מועבר דרך מכון וולקני. דרך העברת תקציב זו החלה בעקבות החלטת ממשלה: להעביר את מלח"י למסגרת הארגונית של מכון וולקני. החלטה זו טרם יושמה. על כך ראו להלן בפרק: הפעולות להעברת מכון המחקר לחקלאות ימית (מלח"י) לתחום אחריותו של מכון וולקני.

מלוח 1 עולה כי רובו המכריע של תקציב מכון וולקני (84% ומעלה מן התקציב) משמש למימון הוצאות לשימושים שהם קשיחים באופיים וכן להוצאות ישירות לביצוע המחקרים. ציון כי יתרת התקציב - כ-16% או פחות - משמשת למימון הוצאות התומכות בפעילות המחקרית, בהן הוצאות מינהלה, הצטיידות, שיפוץ, תחזוקה וביצוע פרויקטים (לרבות מחקרי אסטרטגיה והדרכה). כך לדוגמה בשנת 2017 היוו ההוצאות התומכות בפעילות המחקרית 10% מכלל ההוצאות של המכון.

מימון פעולות התומכות בפעילות המחקרית באמצעות "קרן מנהל"

על פי תקציבן מכון וולקני, בשנים שבהן הכנסות המכון עולות על הוצאותיו - מוגדר ההפרש הכספי הזה "קרן מנהל". על פי רישומי ההוצאות המכון רושם דרך "קרן מנהל" הוצאות לפעולות שונות התומכות בפעילות המחקרית שלו, ביניהן רכישת ציוד בסיסי שנדרש לחוקרים חדשים שנקלטים במכון לצורך התחלת מחקר, תחזוקה של בנק הגנים²⁹ (מרכז אשר הוקם בשנת 2008 על ידי

29 בנק הגנים לצמחי ארץ ישראל שבמכון וולקני הוקם בשנת 2008 על ידי הממשלה במימון משותף עם קרן רוטשילד והוא מרכז לאומי לשימור המאגרים הגנטיים של צמחית האזור לטובת פיתוח בהווה ובעתיד. מאז הקמתו, פועל בנק הגנים בכפוף להנהלה מדעית שתפקידה לבטא את אופיו הציבורי-לאומי של המוסד, ובה חברים נציגים של מרבית מוסדות המחקר הרלוונטיים בארץ ונציגי משרדי ממשלה הקשורים לפעילות הבנק. בבנק הגנים הישראלי מאוחסנים כיום יותר מ-30,000 דוגמאות שונות של זרעי בר וגידולי תרבות מישראל ומהעולם כולו.

מקורות: אתר בנק הגנים ישראל <https://igb.agri.gov.il/web/index.php>;

וכן אתר המשרד להגנת הסביבה:

<http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/NatureBiodiversity/IsraelBiodiversity/Pages/IsraelPlantGeneBank.aspx>

הממשלה ופועל לשימור המאגרים הגנטיים של צמחיית ארץ ישראל) לרבות מימון עובד במשרה חלקית בו, מינויים למאגרי מידע ממוחשבים הנחוצים לחוקרים, שיפוז מעבדות, ביצוע מחקרי אסטרטגיה של המכון, וכן הוצאות לאחזקה מונעת לרבות עבודות חשמל.

מרישומי מכון וולקני עולה שפעילות בנק הגנים ממומנת לכאורה מ"קרן מנהל" - כלומר, מימון מיתרת כסף שנשאר כאשר ההוצאות נמוכות מן ההכנסות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות ולמכון וולקני, כי דרך מימון כזו אינה מתיישבת עם העובדה שבנק הגנים מהווה נכס חשוב למשרד ולמדינה ויש להקצות לו מקור כספי קבוע.

בתשובה מנובמבר 2018 של מכון וולקני למשרד מבקר המדינה נאמר, "ההערה נכונה, ולהבא נכלול תמיכה בבנק הגנים בסך 975 אלפי שקלים במסגרת השימושים הקשיחים בתקציב הנטו (כמו דמי שימוש וארנונה)". בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נאמר כי "פעילות בנק הגנים ממומנת בתקציב מדינה נטו ולא דרך קרן המנהל... הבחירה של מכון וולקני להציגו כ'הוצאה גמישה' היא טעות, אבל המשמעות שלה היא תצוגתית בלבד. ללא משמעות פרקטית".

להלן בלוח 2 התקציב נטו בניכוי הוצאות לשכר ובניכוי סכום ההעברה השנתי למלח"י:

לוח 2: התקציב נטו בניכוי הוצאות לשכר ובניכוי התשלום למלח"י, 2015

- 2019 (במיליוני ש"ח)

ביצוע 2015-ל	ביצוע 2016-ל	ביצוע 2017-ל	ביצוע 2018-ל	תחזית ביצוע ל-2019 על פי נתוני התקציב המאושר
239.7	239.4	257.6	245.6	199.6
178.8	176.5	180.2	187	175.6
14.2	13.8	15.6	14	12.7
46.7	49.1	61.8	44.6	11.3

המקור: נתוני מכון וולקני.

* הכנסות מתקציב נטו מאושר (לא כולל עודפים).

לאחר שמנכים מהתקציב נטו של המכון הוצאות של שכר ואת סכום ההעברה השנתי למלח"י נשארת יתרה שבאמצעותה אמור המכון לממן ככלל את פעילויותיו לרבות תשלומי ארנונה, מים, חשמל, גינון, אחזקה, שיפוצים, ופרויקטים שונים במסגרת תוכנית העבודה שלו. מלוח 2 עולה כי הסכום השנתי הממוצע של יתרה זו בשנים 2015 - 2018, שהיה כ-50.5 מיליון ש"ח, נשחק מאוד

עקב הקיצוץ בתקציב המכון והוא יהיה בשנת 2019 כ-11.3 מיליון ש"ח בלבד - שחיקה של כ-78%.

הקיצוץ בתקציב לשנת 2019 משמעותו שלמכון כמעט שלא יהיה תקציב לשם תפעולו השוטף ואחזקתו, ולשם ביצוע פעולות הנדרשות למילוי תפקידו, שהן מעבר לתשלום ההוצאות לשכר והעברה כספית למלח"י.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כתבה מנהלת בכירה ביחידת התקציבים של משרד החקלאות, כי השורה של הוצאות השכר המוצגת בסעיף זה כוללת גם הוצאות לכוח אדם מתקציבי קרן המדען הראשי.

להלן בלוח 3 סך ההכנסות ממקורות שונים (תקציב נטו ומקורות אחרים) בניכוי סך ההוצאות (שימושים) לשנים 2015 - 2019.

לוח 3: סך ההכנסות וההוצאות במכון וולקני, 2015 - 2019 (במיליוני ש"ח)

תחזית	ביצוע	ביצוע	ביצוע	ביצוע	
ל-2019	ל-2018	ל-2017	ל-2016	ל-2015	
362.2	409.2	410.6	386.7	367.3	סך ההכנסות
397.3	409.6	385.2	355.9	347.3	סך ההוצאות
-35.1	-0.4	25.4	30.8	20.0	עודף הכנסות על הוצאות

המקור: נתוני מכון וולקני

מלוח 3 עולה כי בשנים 2015 - 2017 כיסו ההכנסות את סך ההוצאות ואף נותרו סכומים עודפים, ובשנת 2018 כבר עלו במעט ההוצאות על ההכנסות³⁰. לעומת זאת על פי נתוני התקציב המאושר לשנת 2019 וההוצאות החזויות, עולה כי המכון יהיה נתון בגירעון ניכר באותה שנה - הכנסותיו הצפויות יהיו נמוכות ב-35 מיליון ש"ח מן ההוצאות הצפויות.

כיוון שהמכון מחויב לשלם הוצאות כגון שכר העובדים והעברת התקציב למלח"י, הרי שעולה חשש שלא יישאר לו כסף לקיום הפעילויות החיוניות לתפקידו. מדובר כאמור בפעילויות שנוגעות כבסיס לעבודתו של המכון ושל החוקרים - ביניהן פעולות הנחוצות לתחזוקה מונעת, ותשלומי מינויים למאגרי מידע ממוחשבים הנחוצים לחוקרים שלא יהיה מקור לממן אותן. כמו כן לא יהיה תקציב לממן קליטת חוקרים חדשים.

30 ראוי להבהיר כי העודפים או החוסרים הם לאחר פעילות שוטפת, תחזוקה, בינוי, תשתיות וקרן מנהל.

מהערכה מקצועית-
תקציבית שנעשתה
במשרד החקלאות
בשנת 2018 עלה כי
מכון וולקני לא יצליח
להתמודד בשנת 2019
עם הקיצוץ בתקציבו

בתשובה מאוגוסט 2018 של תקציבן המכון למשרד מבקר המדינה הוא כתב כי הוא מתקשה לבנות את תקציב הפעילות של המכון כיוון שאין לו מקורות מימון לכך. לדבריו, לא זו בלבד שמכון וולקני לא יוכל נוכח הקיצוץ בתקציב לקלוט חוקרים חדשים אלא שיותר מכך, "אם הקיצוץ נשאר בעינו - אנחנו מדברים על [קושי לשלם] תשלומי חשמל, מים, שמירה, ארנונה".

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נאמר כי "הטענות בדבר אי היכולת של מנהל המחקר החקלאי **להתחיל** את שנת העבודה 2019 ... מוקצנות" (ההדגשה במקור); "כמו בכל יחידה במשרד ממשלתי, אם במהלך שנת התקציב היחידה נקלעת לקשיים תקציביים, הרי שישנן דרכים מקובלות לקבלת תוספת תקציבית". עוד נאמר בתשובה כי "יש לזכור שמדובר בתחזית, וכזו היא יכולה להשתנות, במיוחד בכל הקשור להכנסות מגורמי חוץ ומתמלוגים"; "גם את תקציב הנטו ניתן לשנות במהלך תקופה והיו שנים שתקציב המינהל הוגדל בצורה משמעותית באמצע השנה"; "לפיכך, ניתן להתחיל את השנה, ולערוך בקרה רבעונית ובהתאם לתמונת ההכנסות וההוצאות בפועל לפעול לשינוי היכן שדרוש". לגבי פעולות הנדרשות לתחזוקה מונעת, כתב המשרד בתשובתו: "לעתים במצב של מצוקה תקציבית מחליטים לא לבצע פעולות כאלו בתוכנית העבודה של תחילת השנה, ובמהלך השנה, שופטים באדיקות כל מקרה לגופו ובוחנים מה הכרחי. במשרד החקלאות ב-2017 וב-2018 הייתה הנחיה לא לבצע פעולות כאלו באופן גורף (בשל הצורך להתמודד עם קיצוצים בתקציב) וכל מקרה נבחן לגופו ובמידה ונמצא הכרחי בהקשר בטיחותי" אושר.

עיון במסמכי משרד החקלאות העלה כי מנהלת אגף בכירה ביחידת התקציבים במשרד בחנה את משמעות הקיצוץ בתקציב מכון וולקני ל-2019 וניתחה את המידה שבה יושפעו ממנו פעילויות המכון. בפברואר 2018 היא כתבה למנכ"ל המשרד, שהמשמעות של הקיצוץ בתקציב מכון וולקני "היא שסכום של 36.5 מלש"ח הופחתו בתקציב הרכש (תפעול/פעולות) [של המכון]. **סכום זה מהווה קיצוץ של 43% בהשוואה לתקציב הרכש (נטו) של מנהל המחקר [מכון וולקני] ב-2018**". היא הוסיפה: "להערכתנו, מנהל המחקר לא יצליח להתמודד עם הקיצוץ הזה ב-2019, בין היתר משום שתקציבי הרכש משמשים להוצאות שוטפות וקבועות כגון, חשמל, מים ארנונה, אחזקת מבנים ודמי שימוש, אשר הגמישות בהן נמוכה מאוד והמימון שלהם באמצעות הכנסות מגורמי חוץ מוגבל לשיעור מסוים בהסכמים עצמם".

עולה אפוא כי נעשתה הערכה מקצועית-תקציבית במשרד החקלאות ולפיה לא יצליח המכון להתמודד בשנת 2019 עם הקיצוץ בתקציבו, כיוון שלא יהיו לו מקורות מספקים למימון ההוצאות הבסיסיות שלו ובהן חשמל, מים ארנונה ותחזוקה.



ועדת קנדל מצאה כי הולכת ומצטמצמת היכולת של מכון וולקני לשמר תשתיות מחקריות שישרתו את חוקריו לשם ביצוע מחקרים ברמה עולמית. החלטת משרד החקלאות בעקבות הקיצוץ הרוחבי שהושת עליו לקצץ סכום משמעותי מתקציב המכון לשנת 2019 הייתה ראוייה לבחינה נוספת, שכן היא אינה מתיישבת עם מסקנות ועדת קנדל. מתשובת משרד החקלאות עולה כי המכון יכול להתחיל את פעילותו בשנת 2019, ואם במהלך השנה יקלע לקשיים תקציביים - "הרי שישנן דרכים מקובלות לקבלת תוספת תקציבית". משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי תשובתו נכונה למקרה בו נקבע ליחידה תקציב אשר אמור לספק את צרכיה ובמהלך השנה היא נקלעת בכל זאת לקשיים. אולם במקרה זה, שבו מדובר בקיצוץ של 39 מיליון ש"ח מתקציב המכון, נאמר בהערכה מקצועית תקציבית שנעשתה במשרד עצמו בשנת 2018, "המכון לא יצליח להתמודד עם הקיצוץ" הזה בתקציבו לשנת 2019. כלומר, המשרד צופה מראש שהמכון יקלע לקשיים. לפיכך מטרת הבחינה הנוספת של ההחלטה בעניין זה היא לקיים את האמור: סוף מעשה במחשבה תחילה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות במסגרת הביקורת שעשה, כי ניתוח ההשלכות הצפויות כתוצאה מקיצוץ התקציב בראי מסקנות ועדת קנדל מחייבות ביצוע בחינה נוספת והערכת מצב, על מנת להבטיח כי המכון ימשיך לתפקד כנדרש ולספק לחוקריו את התשתיות הראויות להבטחת ביצוע מחקרים ברמה גבוהה. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד החקלאות ולמכון וולקני, כי כדי שיהיה ניתן להתמודד הן בשנת 2019 והן בשנים הבאות אחריה עם השלכות של קיצוצים רוחביים, על שני הגופים לסווג בכל שנה את הפעולות החיוניות לקיום פעילותו של מכון וולקני ולשייך להן מקור תקציבי. בחינת הצרכים החיוניים תאפשר להבטיח שבתקופות של קיצוצים תקציביים לא ייפגעו פעולות אלה, שכן שחיקה עד ביטול של מקורות למימון שימושים בסיסיים וחיוניים בפעילותו של מכון המחקר תביא לכך שהוא לא יהיה מסוגל למלא את ייעודו - לספק לחוקרים המועסקים בו את התנאים לביצוע המחקרים, להגן על הקניין הרוחני שעולה ממחקרים אלה ולקדם את שיתוף הפעולה בין המחקר לבין התעשייה.

דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני

בעקבות ההחלטה על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני לשנת 2019 הגישו שלושה חברי כנסת הצעה לוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת (להלן - ועדת המדע) לקיים דיון מהיר בעניין. בדברי ההסבר להצעה נאמר בין היתר: "קיצוץ כה עמוק בתקציב המכון יביא לייבוש המחקר בו". עוד נאמר, כי הוועדה מתבקשת לקיים דיון מהיר "ובטרם אישור התקציב של 2019... ולברר עד תום את הצעת התקציב



מן הראוי היה
שהנהלת משרד
החקלאות תלבן עם
הנהלת מכון וולקני
את עניין הקיצוץ
בתקציב 2019 קודם
ההחלטה על כך, כדי
שיהיה אפשר לבחון
את משמעותו ולבדוק
מהו שיעור הקיצוץ
שיאפשר למכון
לתפקד כראוי

והשלכותיה על המחקר החקלאי". בעקבות זאת, על פי החלטת יו"ר הכנסת והסגנים, קיימה ועדת המדע בפברואר 2018 דיון בנושא.

בדיון בוועדת הכנסת ציין מנהל מכון וולקני כי ההחלטה של הנהלת משרד החקלאות על הקיצוץ הניכר בתקציב המכון לא לובנה עימו ונדע לו על כך רק לאחר אישור התקציב בממשלה.

ממסמכי המכון עלה כי בפברואר 2018 כתב מנהל מכון וולקני לשר החקלאות, כדלקמן: "מונחת לפניי הצעת התקציב של מינהל המחקר החקלאי לשנת 2019... הצעת הקיצוץ האמורה הושתה עלינו **בהפתעה מוחלטת**... זהו קיצוץ חריף... בהשוואה לתקציב השנה הנוכחית... קיצוץ כה עמוק... יגרום... **לפגיעה אנושה בפעילות המחקר עד כדי עצירתו ומטבע הדברים לבעיות חמורות בפעילותו השוטפת ולסיכון עצם קיומו בעתיד**" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת משרד החקלאות, במהלך ביצוע הביקורת, כי מן הראוי היה ללבן עם הנהלת מכון וולקני את עניין הקיצוץ בתקציב 2019 קודם שהתקבלה ההחלטה לעשות כן, כדי שיהיה ניתן לבחון את משמעות הדבר ולבדוק מהו גובה הקיצוץ שניתן לעשות תוך שמירה על יכולת המכון לתפקד כראוי.

העדרו של הליך בחינה משותף לפני ההחלטה לבצע קיצוץ ריאלי של כ-39 מיליון ש"ח בתקציב המכון היה בו כדי לפגוע ביכולת המשרד לקבל החלטה מושכלת בעניין זה וכן היה בו כדי לפגוע ביחסי האמון בין המכון לבין המשרד. במהלך הביקורת העיר משרד מבקר המדינה למשרד החקלאות כי יש צורך לתת את הדעת לסוגיה המועלית בפרק זה הנוגעת לגודל הקיצוץ ולהשלכות שעלולות להיות לו על היסודות התפקודיים של המכון.

1. **טענות מנהל מכון וולקני בדיון בוועדת המדע:** מנהל מכון וולקני מסר לנוכחים בדיון כי הקיצוץ בתקציב המכון יפגע באופן ניכר ביכולתו של המכון לתפקד כראוי. מדבריו עלה, כי אם לא יוכל המכון לספק לחוקרים את התשתיות והציוד הנדרש לביצוע המחקרים הם לא יוכלו לבצע את עבודתם וגם לא יוכלו להתחייב כלפי קרנות המחקר שהם יכולים לבצע את המחקרים המבוקשים.

2. **תגובת משרד החקלאות לטענות על הקיצוץ בתקציב המכון:** מנהלת אגף בכירה ביחידת התקציבים במשרד החקלאות ייצגה את המשרד בדיון. מנכ"ל משרד החקלאות שלח לוועדה מכתב ובו הציג נתונים אשר לדבריו יכולים "לשפוך אור" על שאלות וטענות בנושא. במכתבו נאמר: "הקיצוצים הרוחביים שחלו בשנים 2014-2018 לא הושתו כלל על מנהל המחקר החקלאי, כך, בעוד שכל משרדי הממשלה (ובניהם משרד החקלאות) ספגו קיצוצים רוחביים, תקציב מנהל המחקר החקלאי גדל מדי שנה הן בשכר

והן בקניות"; "בשנת 2019, שיעור הקיצוצים הרוחביים המצטברים היה גבוה יותר מאשר בכל אחת מהשנים האחרונות"; הוא הוסיף: "בשל כך, משרד החקלאות נאלץ בשנת התקציב 2019 לקצץ גם במנהל המחקר החקלאי, בשיעור שהמנהל לא היה מורגל בו"; "שר החקלאות... ואנוכי רואים חשיבות מאוד גדולה במחקר החקלאי ולכן עמדנו על כך **שתקציבי מענקי המחקר** (תקציבי הרשאה להתחייב) **יגדלו** מ-63 מלש"ח בבסיס תקציב 2018 ל-122 מלש"ח בהצעת התקציב ל-2019 (הגדלה של 59 מלש"ח). ובנוסף, הצעת התקציב ל-2019 **כוללת הגדלה של 15 מיליון ש"ח (בהרשאה להתחייב) לטובת שדרוג מעבדות**"; "הכוונה במהלכים הללו היא צמצום הוצאות התפעול המנהל והמטה של מנהל המחקר החקלאי **אך הגדלה מנגד של ההוצאות הישירות למחקר**" (ההדגשות במקור). יצוין, כי בדיון ועדת המדע הסתייג מנהל מכון וולקני מן האמור במכתבו של מנכ"ל המשרד.

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות מידע שקיבל הן ממכון וולקני והן ממנהלת אגף בכירה ביחידת התקציבים במשרד החקלאות את המשמעות עבור מכון וולקני של תוספת למענקי המחקר בגובה 59 מיליון ש"ח, שהחליטה עליה הנהלת משרד החקלאות סמוך להחלטתה על קיצוץ של 55 מיליון ש"ח בתקציב המכון. המסקנה שעלתה מן הבדיקה היא כי מבחינה מעשית עשוי המכון לקבל לצורך הוצאות התחזוקה והתפעול שלו מתוך התוספת למענקי המחקר סכום שנתי של כ-3 מיליון ש"ח בלבד. יתרה מזו, גם הסכום הזה אינו מובטח למכון. להלן הסבר:

א. על התוספת בסך 59 מיליון ש"ח למענקי מחקר מתחרים כלל מכוני המחקר בארץ ולכן לא מדובר במענקים המובטחים למכון וולקני.

ב. התוספת היא לתקופה של שלוש שנים - כלומר כ-20 מיליון ש"ח לשנה.

ג. על פי מכון וולקני, גם אם יזכה בכ-70% ממענקי מחקר אלה - כלומר כ-14 מיליון ש"ח לשנה - לכל אחת משלוש השנים, הרי שרוב הסכום מיועד למחקר. על פי הממונה על התקציבים במכון וולקני, המכון גובה 25% ממענקי המחקר לצורכי תקורה - מכאן עולה כי מתוך הסכום של 14 מיליון ש"ח, יתווספו רק כ-3 מיליון ש"ח לצורך מימון פעולות תחזוקה ותפעול של המכון.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה כתב מנכ"ל משרד החקלאות: "בשנת 2018 השיג מינהל המחקר החקלאי תרומה לקידום מחקרים על סך 4.78 מיליון דולר. מתוך תקציב זה, גם קופת המנהל גדלה, שכן ישנן תקורות קבועות היודרות מכל תקציב המגיע למינהל המחקר החקלאי, ומגדילות את תקציב המנהלה. רוצה לומר - גם בשנת 2019

מינהל המחקר החקלאי ימשיך בפעולותיו לגייס תקציבי מחקר, ויתכן וכל סוגיית תקציב המנהל תתייטר בגיוס תרומה אחת כמו התקציב דלעיל".

אגף תקציבים במשרד האוצר כתב בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי לאורך השנים זכה מכון וולקני בכ-70% מהקולות הקוראים שפרסם המדען הראשי במשרד החקלאות; וכי ניתן להניח כי רוב רובו של הגידול בתקציבי המחקר לשנת 2019 יתגלגל למכון וולקני.

יצוין לגבי מענקי מחקר שניתנים למכונים, בעיקר כשמדובר במכון כמו וולקני השייך למשרד ממשלתי - הם ניתנים לחוקרים על בסיס העובדה שהם פועלים במסגרת מתקן שנועד לצורכי מחקר ואשר יש בו תשתיות בסיסיות לשם כך. מענקי מחקר לא נועדו להקים את תשתיות המכון, לרבות מתקני החוקרים, או לתמוך בהן. יצוין כי לעומת זאת התקציב לצורך שדרוג מעבדות נועד לכך.

3. **החלטות ועדת המדע:** בסיכום הדיון בוועדה נאמר בין היתר: "הוועדה מביעה התנגדות חד-משמעית לקיצוץ בתקציבי המכון [הוולקני]; הוועדה תפנה "בהקדם ליושב-ראש ועדת הכספים לקיים דיון משותף בנושא"; "הוועדה דורשת ממשרד החקלאות ומהשר העומד בראשו לחזור לצעדים בוני אמון עם החוקרים ועם מנהלי מכון וולקני, ולפעול למניעת הקיצוץ המדובר ע"מ לחזק את הפעילות השוטפת של המכון הוולקני"; "הוועדה מבקשת דיווח ותקיים מעקב בנושא".

באוקטובר 2018 קיימה ועדת הכספים של הכנסת ישיבה בנושא הקיצוץ בתקציבו של מכון וולקני³¹. נציגי משרד החקלאות ומשרד האוצר נכחו בדיון ויו"ר ועדת הכספים ביקש מהם לבחון אם יש צורך בתוספת לתקציב מכון וולקני נוכח הקיצוץ בתקציבו לשנת 2019. הוא הוסיף כי אם יתברר שנדרשת תוספת לתקציב המכון עליהם לפעול כדי להבטיח שהמכון ימשיך לתפקד ברמה הנדרשת גם בשנת 2019.

ממצאי פרק זה מדגישים את החשיבות שיש לכך שמשרד החקלאות יקיים פעולות בחינה מקדמיות עם גורמי המקצוע במכון וולקני בטרם יקבל החלטות משמעותיות בנוגע לתקציב המכון. במסגרת הביקורת העיר משרד מבקר המדינה למשרד החקלאות ולמשרד האוצר שעליהם להשלים את הבחינה שהם עושים בנוגע ליכולת מכון וולקני לקיים פעולות חיוניות בהתחשב בתקציב שאושר לו. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי על משרדי ממשלה אלה לפעול בתיאום עם הנהלת מכון וולקני כדי לגבש דרך פעולה שתבטיח שהמכון יהיה ערוך מבחינה תקציבית לתפקד כנדרש גם בשנת 2019 וכי עליהם להשלים פעולות אלה בהקדם כיוון ששנת 2019 עומדת בפתח.

31 הכנסת, שידור של ישיבת ועדת הכספים בנושא: "קיצוץ בתקציבו של מינהל המחקר החקלאי - מרכז וולקני", 23.10.18.

מנכ"ל משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018, כי מדובר בהליך קבלת החלטות "תחת לחץ". לדבריו, "כל סיכום תקציבי בין המשרדים השונים לבין אגף התקציבים באוצר מתקבל בליל התקציב ומתרחש בשעות הקטנות של הלילה, בפרקי זמן שאינם מאפשרים עבודת מטה סדורה". מנהלת אגף בכירה ביחידת התקציבים של משרד החקלאות הוסיפה כי ב'ליל התקציב' מובאות לדיון בזמן קצר עשרות רבות של החלטות והעבודה עליהן מגיעה לסיומה 'רק לפנות בוקר'; וטווח הזמן לא מאפשר התייעצות עם הכפופים למנכ"ל. היא הוסיפה: "אם לעיתים מתגלה כי השלכות הקיצוץ חמורות במיוחד, יכולים להתנהל דיונים בין מנהל היחידה הרלוונטית לבין המנכ"ל... למציאת פתרונות, ולעתים נדרשים לשילוב האוצר בדיונים אלו ובמציאת פתרון".

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים שמצטמצם בהם טווח הזמן העומד לרשות הנהלת משרד ממשלתי לצורך קבלת החלטות הנוגעות לקיצוץ בתקציבים של יחידות במשרד, מן הראוי שייעשה ככל הניתן כדי לקיים היועצות לכל הפחות עם אותם מנהלים, אשר גובה הקיצוץ ביחידותיהם עלול לפגוע באופן משמעותי ביכולתן לתפקד כנדרש.

במסגרת תשובתו עדכן משרד החקלאות את משרד מבקר המדינה, כי מנכ"ל המשרד מינה צוות מקצועי שיבדוק אם אכן צפויה פגיעה בפעילות מכון וולקני כתוצאה מההחלטה על הקיצוץ בתקציבו ועל גובה הקיצוץ. הצוות קיים פגישות ושיחות עם הנהלת מכון וולקני וכן עם נציגי משרד האוצר ו"לאחר הבחינה של הצוות הודיע המנכ"ל כי משרד החקלאות יעביר מתקציבו 20 מיליון ש"ח... למנהל המחקר החקלאי [מכון וולקני] בשנת 2019. ואף הוציא על כך מכתב ליו"ר ועדת הכספים". גם אגף תקציבים במשרד האוצר עדכן את משרד מבקר המדינה, בתשובה משלהי נובמבר 2018, על ההחלטה של משרד החקלאות להוסיף 20 מיליון ש"ח לתקציב מכון וולקני לשנת 2019. על פי אגף התקציבים, נוכח החלטה זו הקיצוץ "האפקטיבי יעמוד על כ-19 מלש"ח", זאת בעוד, חלקו היחסי של מכון וולקני בקיצוץ הרוחבי אשר עליו החליטה הממשלה אמור היה לעמוד על כ-21 מלש"ח". בתשובה נוספת של משרד החקלאות, מינואר 2019, נאמר כי בעקבות ההחלטה על התוספת של 20 מיליון ש"ח, ובהשוואה לקיצוץ הרוחבי שנעשה, יהיה תקציב המנהלה של מכון וולקני בעודף של שני מיליון ש"ח.

במכתב מנובמבר 2018 ליו"ר ועדת הכספים, כתב מנכ"ל משרד החקלאות: "הננו מסכימים לבקשתך להוסיף לתקציב המינהלה של מינהל המחקר החקלאי סך של 20 מלש"ח בהרשאה להתחייב ממקורות משרד החקלאות".

מנכ"ל משרד החקלאות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "על אף כל האמור לעיל, ועל אף ההעברה התקציבית שבוצעה לבקשת יו"ר ועדת הכספים, ברצוני לציין כי אני מחזיק עדיין בדעה, כי מכון וולקני יכול להתייעל ויכול להתמודד עם קיצוץ של 39 מלש"ח בתקציבו, בדיוק כפי שכל משרד אחר מתיישר לפי החלטות הדרג הממונה, ומבצע התאמות תקציביות בגזרתו. לחילופין, כל מנהל יחידה, וגם אנכי, מבצע תיקונים גם בתוך שנת התקציב, במידה והוא נוכח לדעת כי התחזיות היו שגויות, ויש צורך לבצע תיקונים. כך,

אם מתברר במהלך שנת התקציב, כי יש צורך לתגבר תקציבית יחידה מסוימת, הדבר מתבצע כדבר שבשגרה בעבודת משרדי הממשלה".



בחינה נוספת בנוגע
לתקציב המכון לשנת
2019 אינה מיתרת קיום
בחינות לעניין
נקיטת פעולות
התייעלות במסגרת
עבודת המכון, אם
יעלה שהן נדרשות

משרד מבקר המדינה מציין בפני משרד החקלאות ובפני מכון וולקני, כי בחינה נוספת בנוגע לתקציב המכון לשנת 2019 אינה מיתרת קיום בחינות לעניין נקיטת פעולות התייעלות, אם יעלה שהן נדרשות במסגרת עבודת המכון.

מתשובת משרד החקלאות עולה כי לאחר פניית ועדת הכספים של הכנסת אל משרד החקלאות ולאחר שהמשרד בחן באמצעות צוות מקצועי את השפעת הקיצוץ המתוכנן - בסך 39 מיליון ש"ח בתקציב מכון וולקני - החליט משרד החקלאות להקטין באופן ניכר את הסכום שיקוצץ מתקציב זה ולהעמידו על 19 מיליון ש"ח - זאת באמצעות הוספה של 20 מיליון ש"ח לתקציב המינהלה של מכון וולקני לשנת 2019.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שמשרד החקלאות בחן מחדש ובאמצעות צוות מקצועי את ההחלטה לגבי גובה הקיצוץ בתקציב מכון וולקני לשנת 2019.

אי יישום החלטת הממשלה להעברת מכון המחקר לחקלאות ימית (מלח"י) לתחום אחריותו של מכון וולקני

המרכז הלאומי לחקלאות ימית באילת (להלן - מלח"י) הוא אחד משלושת מרכזי המחקר הפועלים במסגרת החברה הממשלתית לחקר ימים ואגמים לישראל (להלן - חיא"ל), שהוקמה בסוף שנות השישים של המאה העשרים. החברה הוקמה כדי לצבור ידע לשם ניצול מושכל ושימור של משאבי הים, החופים והמים של ישראל והיא פועלת במסגרת משרד האנרגיה. מלח"י ממוקם בחוף הצפוני של אילת ויעודו לפתח טכנולוגיות לגידול של דגי ים ויצורים ימיים אחרים בעלי ערך כלכלי, להקים את התשתית לפיתוח החקלאות הימית בישראל, לקדם ענף חקלאי חדשני המנצל מי ים ומים מליחים, ולהקים תעשיות ביו-טכנולוגיות נלוות³².

מלח"י מתמקד כיום בפיתוח של טכנולוגיה ידידותית לסביבה לגידול של דגים בבריכות של מי ים ביבשה. בצוות המקצועי של מלח"י כ-50 עובדים, וביניהם חוקרים, עוזרי מחקר וטכנאים בעלי התמחות בתחומים השונים של ביולוגיה ימית ודיסציפלינות מדעיות נלוות. נוסף לכך פועלים במסגרת מלח"י סטודנטים ממוסדות להשכלה גבוהה בישראל ובחו"ל המבצעים עבודות מחקר לתארים מתקדמים בהנחיה של חוקרי המרכז. מכלול היכולות במלח"י נועד, בין היתר, לאפשר קליטת דג מהבר, אקלומו, ביסוס להקות רבייה, ריבוי וגידול, בדיקת דרישות איכות המים, התאמה לשיטות ולמערכות גידול קיימות, פיתוח והתאמה של מזונות וממשקי הזנה ופיטום, שמירה על בריאות הדגים וטיפול גנטי של מיני הדגים שאוקלמו, עד לשלב של יישום פירות המחקר והפיתוח על ידי גורמים מסחריים - שיגדלו את הדגים וישווקו אותם בהיקף מסחרי³³.

במכון וולקני קיים מכון לחקר בעלי חיים החוקר נושאים הקשורים בין היתר לדגים, אולם הוא עוסק במחקר על דגי מים מתוקים ולא במחקר הנוגע לחקלאות ימית. מלח"י לעומת זאת, השייך למסגרת הארגונית של חיא"ל, הוא מכון המחקר העיקרי בישראל העוסק בחקלאות ימית, לרבות גידול ואקלום דגי ים וגידול אצות.

32 המקור: דוח הוועדה לבדיקה, מעקב וחיוק של מכוני המחקר הממשלתיים - המלצות ועדת המשנה לבחינת שיוכו של המרכז הלאומי לחקלאות ימית, עמ' 2, שנת 2007.

33 על פי אתר המרשתת של המרכז לחקלאות ימית (מלח"י) וכן על פי מסמכי יחידת קידום של מכון וולקני, אשר ביצעה סקירה של הפוטנציאל המדעי והיישומי של מלח"י.

הצורך בפיתוח ענף החקלאות הימית

דוח הוועדה לבדיקה, מעקב וחיזוק של מכוני המחקר הממשלתיים (ועדת טייכר)

בשנת 2004 החליטה הממשלה להקים ועדה לבדיקה, מעקב וחיזוק של מכוני המחקר הממשלתיים. לתפקיד יו"ר הוועדה מונתה הפרופ' מינה טייכר (להלן - ועדת טייכר). ועדת טייכר דנה בתחומים שונים של מו"פ ובין היתר דנה בענף החקלאות הימית. בדוח ועדת המשנה של ועדת טייכר נאמר כי ענף החקלאות הימית העולמי מתפתח בקצב מהיר: "התפתחות זו נובעת מכך שבארצות המערב יש הבנה שדגים הם מזון בסיסי... ובארצות במזרח - יש צמיחה מהירה לגידול של כוח הקניה. במקביל הידלדלו אוכלוסיות הדגים הטבעיות, ושלל הדייג לא מספק את הצרכים... המצב בישראל חמור אף יותר, שכן הים התיכון המזרחי הוא ים 'עני' שאיננו משופע בדגים, ודייג לא מבוקר הקטין עוד יותר את אוכלוסיית הדגים שלו". כמו כן, ענף המדגה, הנשען על מים שאינם מלוחים, איננו יכול לגדול באופן ניכר עקב מחסור בקרקעות מתאימות, וכיום רוב הדגים הנצרכים בישראל מיובאים מחו"ל, "בדרך כלל באיכות ירודה"; הוועדה ציינה כי "טובת הציבור דורשת להבטיח אספקת מזון של דגים לאוכלוסייה, ומאחר וחקלאות ימית (וביוטכנולוגיה ימית) מתאימים במיוחד לתנאי האקלים של אזורים מסוימים בישראל, ובארץ קיימים הידע והמיומנות לפתח ענף ייצור חדשני זה, המסקנה המתבקשת היא שחקלאות ימית בארץ היא חיונית ומעשית".

לגבי הצורך בהשקעות הממשלה נאמר בדוח, כי הוועדה רואה בפיתוח המו"פ בתחום החקלאות הימית מטלה שלטונית וכי על הממשלה לתמוך בכך, מהסיבות דלהלן: "הגידול המהיר בחלקה של חקלאות ימית בסל המזון בארץ ובעולם"; "החקלאות הימית היא תעשייה מתוככמת שצריכה לוו של מו"פ בכל השלבים"; "בכל הארצות המפותחות יש לממשלה מעורבות מלאה במו"פ החקלאות הימית"; סקירה של השקעות ממשלה בחקלאות ימית במדינות ארה"ב, אוסטרליה, אנגליה, גרמניה, יוון, ניו זילנד, ספרד, פולין, פינלנד, צרפת וקנדה העלתה, כאמור בדוח הוועדה, כי פעילות מכוני המחקר ממומנת ברובה (לעיתים ב-100%) על ידי המדינה וכי תקציבי המחקר גדלים משנה לשנה.

מכון וולקני באמצעות יחידת מסחור הידע והטכנולוגיות שלו (יחידת הקידום)³⁴ בדק בשנים האחרונות את הפוטנציאל בתחום המו"פ בענף החקלאות הימית והכין מסמך המסכם את הנושא. המסמך הוכן בשלהי 2017 והועבר בתחילת 2018 למנהלים במכון וולקני, למשרד החקלאות וכן לנציגת אגף התקציבים במשרד האוצר³⁵. במסמך נאמר כי נוכח מגמת התדלדלות הדגה העולמית, כשבו בזמן ובמגמה הפוכה עולה הביקוש העולמי לדגי מאכל - ביקוש הנובע, בין היתר, ממודעות גוברת לצריכה של מזון בעל ערך קלורי נמוך העשיר בחלבון ונחשב איכותי - גדל באופן בעל ערך פוטנציאל המו"פ בתחום החקלאות הימית, וזאת לא רק בכל הנוגע לגידול דגי מאכל אלא גם לשם

34 יחידת קידום אחראית לרישום ולמסחור הקניין הרוחני של יישומי המחקר של מכון וולקני.

35 המסמך הועבר לוועדות שהוקמו לצורך גיבוש מתווה לקליטת מלח"י במסגרת מכון וולקני. על הוועדות ראו להלן בהמשך הפרק.

פיתוח של מוצרים המופקים מאורגניזמים ימיים כגון תרופות ומוצרי קוסמטיקה. על פי הסקירה של יחידת הקידום, "השוק הכולל של הביוטכנולוגיה הימית נאמד בכ- 10 מיליארד דולר לשנה, ומגלה קצב צמיחה שנתי של כ- 10%"; "כדי לגשר על הפער שבין ההיצע לביקוש, בשני העשורים האחרונים, מדינות רבות ממקדות מאמץ בפיתוח ענף החקלאות הימית. הצפי הוא שהענף ימשיך בתנופת צמיחה דומה גם בעתיד".

בנוגע להתפתחות ענף החקלאות הימית בישראל, נאמר בסקירה של יחידת הקידום, כי המחקר בענף זה מושתת "על חבילות ידע שפותחו במלח"י ובכלל זה... בביות דגי הדניס והלברק... [פעילות]... שהחלה... באופן מסחרי בכלובים במפרץ אילת בשנות התשעים של המאה העשרים. עד מהרה הפך ענף זה לגורם מרכזי בפרנסתם של יישובי דרום הערבה ואילת. למרות הפוטנציאל הכלכלי הגלום בה, החקלאות הימית במפרץ אילת נחסמה בהחלטת ממשלה ורק בשנים האחרונות חזרה לממדיה הקודמים בים [ה]תיכון (נמל אשדוד ובחווה ניסיונית בים הפתוח)"³⁶. עוד נאמר, כי "מעבר ליעילותם של הדגים בהשוואה לבקר ועופות, הן ברמת ההכנסה לדונם והן ברמת התפוקה לעובד מדובר בענף יעיל ורווחי בהשוואה לענפים חקלאיים אחרים".

כעולה לעיל, הן ועדת טייכר עוד בעשור הקודם והן מכון וולקני בשנים האחרונות מצאו שקיים פוטנציאל רב בפיתוח ענף החקלאות הימית בישראל, ומכאן שיש צורך למנף את המו"פ בתחום זה.

השקעות משרד החקלאות במו"פ בתחום החקלאות הימית

מענקי מחקר מכספי המדען הראשי של משרד החקלאות ניתנים בסכום שנתי כולל של 60-70 מיליון ש"ח לשנה. המדען הראשי מפרסם קולות קוראים שמזמינים חוקרים ממכוני מחקר שונים להגיש הצעות מחקר בנושאים מסוימים - על פי היעדים שהוא קובע בשיתוף פעולה עם אגפי המשרד. מענקי המחקר ניתנים בכמה דרכים:

1. דרך הקול הקורא של הקרן המרכזית, המממנת מחקרים בתחומי החקלאות השונים על פי צורכי היחידות השונות במשרד (הגנת הצומח, וטרינריה ועוד). לדברי המדען הראשי, כמחצית ממענקי המחקר של המדען הראשי ניתנים באמצעות הקרן המרכזית שלו.
2. דרך קול קורא ייעודי - מדי פעם ועל פי הצורך מפרסם המדען הראשי קול קורא לביצוע מחקרים בתחומים ייעודיים (למשל בעקבות התפרצות מחלה בצומח או בחי).³⁶
3. דרך קול קורא לביצוע מחקרים שנעשים בשיתוף עם התעשייה (פרויקט ניצן).

36 ראוי לציין כי גידול הדגים בכלובים באילת העלה התנגדות מצד גופים שונים שטענו שהכלובים גורמים לפגיעה באיכות הסביבה.

4. דרך קול קורא לביצוע מחקרים על ידי מרכזי מחקר ופיתוח אזוריים.

בשנת 2018 פעלו במשרד החקלאות 15 ועדות היגוי שמינה המדען הראשי, אשר בכל אחת מהן חברים נציגים מיחידות המשרד המופקדות על תחומי החקלאות השונים. כך, בוועדת היגוי בתחום הגנת הצומח (טיפול ומניעה של מחלות בצמחים) חברים נציגי המשרד העוסקים בתחום זה, ובוועדה בנושא וטרינריה חברים נציגים מן השירות הווטרינרי של המשרד. ועדות ההיגוי מציינות בפני המדען הראשי את הנושאים בהם נדרש לבצע מחקר ופיתוח ומסייעות לו לקבוע את יעדי המחקר בכל שנה. ועדות ההיגוי אם כן מאפשרות ליחידות במשרד העוסקות בתחומי החקלאות השונים להשפיע על הקול הקורא של המדען הראשי כדי שהמחקרים שיבוצעו בעקבות זאת ישרתו את היחידות בתחומי פעולתן.

בדיקה לגבי השנים 2016 - 2018 העלתה כי בקול הקורא של הקרן המרכזית של המדען הראשי לא נכללו יעדים בתחום החקלאות הימית, וכתוצאה מכך גם לא מומנו מחקרים בתחום זה על ידי קרן זו. זאת בניגוד לענפי חקלאות אחרים שבנוגע אליהם יצאו לאור פרסומי קול קורא מדי שנה. עוד נמצא, כי רק בשנת 2018 מונתה ועדת היגוי של המדען הראשי העוסקת בתחומים של דיג (ממקורות מים מתוקים וממי ים).

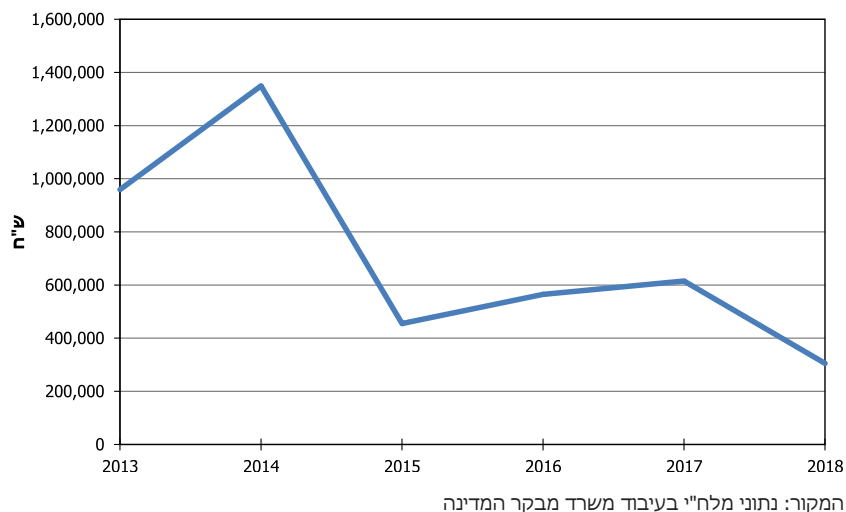
יצוין כי בשנת 2018, במסגרת קול קורא אחר של המדען הראשי, "פרויקט ניצן", נכלל בין נושאי המחקר המבוקשים נושא שנמצא בתחום החקלאות הימית.

במסגרת הקולות הקוראים של המדען הראשי של משרד החקלאות הוא מקצה מענקי מחקר לתחומי החקלאות השונים לשם ביצוע מחקרים שנמשכים, כל אחד, כשלוש שנים. באופן זה מענק מחקר שמאושר לשנה מסוימת יתבטא מבחינה כספית בשלוש השנים העוקבות לאחריה.

מכספי מענקי המחקר שזכה בהם מלח"י מתקציב המדען הראשי ניתן ללמוד על ההשקעות הכספיות של משרד החקלאות במחקר בתחום זה. יצוין כי המדען הראשי של משרד החקלאות אינו המקור היחיד לתקציבי המחקר של מלח"י. מקורות נוספים שעל מענקי המחקר שלהם מתחרה מלח"י הם קרנות מחקר לאומיות וקרנות מחקר בין-לאומיות.

להלן בתרשים 1 תצוגה גרפית של תקציבי המחקר במלח"י שמקורם בכספי המדען הראשי של משרד החקלאות, בשנים 2013-2018.

תרשים 1: מענקי המחקר למלח"י מתקציב המדען הראשי של משרד החקלאות, 2013 - 2018 (בשקלים)



מן הנתונים שבתצוגה הגרפית עולה כי החל בשנת 2015 ועד לשנת 2018 פחתו מאוד תקציבי מלח"י מן המדען הראשי של משרד החקלאות בהשוואה לשנים 2013 ו-2014. דבר זה מעלה חשש כי היעדרה של ועדת היגוי לנושא המדגה היה בו כדי לפגוע ביכולת התחרות של ענף זה מול ענפי חקלאות אחרים אשר יוצגו באמצעות ועדות היגוי הייחודיות להן, בכל הנוגע למענקי הקרן המרכזית של המדען הראשי.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נכללה תגובתו של המדען הראשי של המשרד לאמור בביקורת זו. על פי המדען הראשי, "לא הייתה קיימת ועדת היגוי ייחודית לתחום החקלאות הימית... [ו]מחקרי דיג נשפטו יחד עם כול תחום בעלי חיים: בקר, צאן, לול. מתוך חשיבות תחום החקלאות הימית ומתוך הצורך לתת לו תעדוף בתחרות בקרן המרכזית יזם המדען הראשי ועדת היגוי נפרדת לתחום חקלאות ימית והפריד... משאר תחומי המחקרים בענף הדיג".

המדען הראשי של משרד החקלאות כתב עוד, כי "סדרי התעדוף המקצועי של התחומים בהם משקיע המדען כסף בקרן המרכזית נגזרות משורה של המלצות של ועדות מקצועיות וכן תחרות על האיכות והמצוינות בין תחומי המחקר השונים בענפי החקלאות השונים. באם בשנה מסוימת, ההשקעה בתחומי ענף החקלאות הימית הייתה נמוכה, הדבר, מעיד לצערי, על איכות המחקרים וסיכויי הצלחתם בהשוואה למחקרים אחרים שהוגשו ונשפטו מדעית באותה שנה".

כאמור בשנת 2018 הוקמה ועדת היגוי לנושא המדגה. יצוין, כי בפרסומי הקול הקורא לשנת 2019 של הקרן המרכזית של המדען הראשי של משרד החקלאות נכללו נושאים בתחום החקלאות הימית.

ההתדלדלות במענקי
המחקר של משרד
החקלאות לתחום
החקלאות הימית
בשנים 2015 - 2018
אינה מתיישבת עם
הפוטנציאל בפיתוח
ענף זה בישראל.
כאמור, ועדת טייכר
ראתה במו"פ בתחום
החקלאות הימית
מטלה שלטונית שעל
הממשלה לקיימה

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות כי ההתדלדלות שהייתה במענקי המחקר שלו בשנים 2015 - 2018 לתחום החקלאות הימית אינה מתיישבת עם הפוטנציאל בפיתוח ענף החקלאות הימית בישראל. כאמור, ועדת טייכר ראתה במחקר ובפיתוח בתחום החקלאות הימית מטלה שלטונית שעל הממשלה לתמוך בה ולקיימה.

בתשובת המדען הראשי של משרד החקלאות נכתב, כי ועדת טייכר "אכן הגישה דוח בנושא החקלאות הימית ... מאז ועד היום כיהנו בתפקידם שלושה מדענים ראשיים במשרד החקלאות. חלפו 12 שנה אולם אף אחד מהם לא זכה לקבל תקציב ייעודי ממדינת ישראל 'הצבוע לתחום החקלאות הימית'... למרות הפוטנציאל הגלום..."; עוד נאמר, כי המדען הראשי הנוכחי "היה נוכח במספר פגישות עם מובילי החקלאות הימית בו הובטחו להם ממשרד ראש הממשלה תקציבי ממשלה לתחום" אולם בפועל לא הגיעו תקציבים אלה.

מנכ"ל משרד החקלאות כתב בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי בשנים 2016 - 2018 התקיימו מספר רב של ישיבות "בנושא המחקרים במלח"י, ותקצובם". בין היתר השתתפו בפגישות אלה נציגי אגף התקציבים באוצר, מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה וכן נערך סיור במלח"י בו השתתף מזכיר הממשלה. עוד כתב מנכ"ל משרד החקלאות כי לבקשת ראש הממשלה אף נערכה פגישה עם חברה ממדינה זרה במהלכה הוצג מידע המצביע על "הפוטנציאל הגלום בהשקעה בתוצרי המחקר של מלח"י"; וכי ראש הממשלה הנחה את אנשי משרדו לפעול כדי שתקציב למחקר מסוים בתחום החקלאות הימית "יתקבל בתקציב תוספתי עבור משרד החקלאות". לדברי מנכ"ל משרד החקלאות "משרד החקלאות כי לא קוימה הנחיית ראש הממשלה, הקצה מתקציבו לקראת סוף שנת 2017 סך של 4.2 מיליון ש"ח לתכנון הראשוני והתנעה של פרויקט [בתחום] הדגיגים". בתגובה למכתבו של מנכ"ל משרד החקלאות השיב משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה כי "ראש הממשלה אכן ביקש לאתר תקציב להוצאת הפרויקט אל הפועל, אך לא קבע שתקציב זה יהיה תוספתי, לאור שמירה על המסגרות התקציביות. לבסוף, משרד החקלאות הקצה מתקציבו ...עבור התנעת הפרויקט". משרד החקלאות הגיב לתשובת משרד ראש הממשלה במכתב נוסף ששלח למשרד מבקר המדינה ובו נאמר, "במכתבים ששלחנו למנכ"ל רוח"מ בנובמבר ...ובדצמבר... מופיעה בבירור טענתנו כי התקציב היה אמור להגיע בתקציב 'תוספתי'".

מעבר לחילוקי הדעות בין משרד החקלאות לבין משרד ראש הממשלה בנוגע לדרך התקצוב, כעולה לעיל, תשובותיהם למשרד מבקר המדינה מצביעות על כך שגם הם, כמו ועדת טייכר בדוח שהגישה לממשלה עוד בעשור הקודם, רואים צורך בפיתוח ענף החקלאות הימית, באמצעות השקעות במחקר ובפיתוח בתחום זה.

המלצות ועדת טייכר והחלטות ממשלה על העברת מלח"י למסגרת מכון וולקני

1. ביולי 2006 הגישה ועדת טייכר את המלצותיה לממשלה. בנוגע לשיוכו הארגוני של מלח"י - ועדת משנה של ועדת טייכר (להלן - ועדת המשנה) הגישה המלצות ביולי 2007, ולפיהן יש להעביר את מלח"י מחיא"ל למסגרת הארגונית של מכון וולקני. מדוח ועדת המשנה עולה כי יש לראות "במו"פ חקלאות ימית מטלה שלטונית"; ועדת המשנה מצאה כי יש התאמה של מלח"י למטלות של מכון וולקני בתחום המו"פ החקלאי וייצור המזון וכי שילובו במסגרת מכון וולקני יאפשר לתת למחקר בתחום החקלאות הימית את משקלו ביחס לענפי חקלאות אחרים ובנוסף לכך יאפשר למלח"י לשגשג.
2. בפברואר 2009 החליטה הממשלה³⁷ להקים כיחידת סמך במשרד התשתיות הלאומיות מינהל מחקר למדעי האדמה והים, שיאחד את פעילויות המכון הגיאולוגי וחיא"ל, למעט פעילות מלח"י וחלק מפעילות החברה הממשלתית של המכון הגיאופיסי לישראל. לגבי מלח"י, נקבע בהחלטת הממשלה, בהתאם להמלצות ועדת טייכר, כי הוא יועבר לאחריות מכון וולקני במשרד החקלאות.
- יצוין כי כמה חודשים קודם לכן, באוקטובר 2008, פרסמו משרד התשתיות הלאומיות ומשרד החקלאות הודעה משותפת³⁸ על כך שמלח"י עובר לאחריות מכון וולקני. בהודעה נאמר כי לנוכח התדלדלות הדגה ועקב המחסור במים מתוקים מתחדד הצורך בחקלאות ימית שתתבסס על מים מלוחים בבריכות או בעומק הים; וכי הידע שפותח במלח"י ישפיע על השוק המקומי וכן על השתלבות ישראל בשוק העולמי ויסייע לפתח ענף חקלאות חדשני זה. ראש מכון וולקני דאז אמר כי שילובם של חוקרי מלח"י עם חוקרי מכון וולקני במשרד החקלאות יעצים את אפשרויות המו"פ של מלח"י.
3. מאז שהתקבלה החלטת הממשלה בשנת 2009 להעברת מלח"י למכון וולקני היא עדיין לא יושמה. במרץ 2017 התקבלה החלטת ממשלה נוספת בעניין³⁹ שתיקנה את ההחלטה (לעיל) ובין היתר ביטלה את הקמתו של מינהל מחקר למדעי האדמה והים; לגבי מלח"י - נאמר גם בהחלטה מ-2017 כי הוא יועבר לאחריות מכון וולקני (להלן - החלטת ממשלה מ-2017).

37 החלטה 4494 (חכ/183) של הממשלה ה-31, "הקמת מינהל המחקר למדעי האדמה והים והסדרת פעילות מכוני המחקר: המכון הגיאופיסי לישראל, החברה לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ והמכון הגיאולוגי" (19.2.2009).

38 הודעה זו פורסמה ב-6.10.2008, http://www.moaq.gov.il/yhidotmisrad/lishkatSar/Publications/2008/Pages/hamirkas_kehaklaut_yami.aspx

39 החלטה 2461 (חכ/59) של הממשלה ה-34, "תיקון החלטת ממשלה - מינהל המחקר למדעי האדמה והים והסדרת פעילות מכוני המחקר" (2.3.17).

מאז התקבלה
החלטת ממשלה מ-
2009 על העברת
מלח"י לאחריות מכון
וולקני חלף כמעט
עשור. במועד סיום
הביקורת באוגוסט
2018 החלטה זו טרם
יושמה

עלה, כי מאז שהתקבלה החלטת ממשלה מ-2009 על העברת מלח"י לאחריות מכון וולקני חלף כמעט עשור. עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018 החלטה זו עדיין לא יושמה. מלח"י עדיין שייך לחיא"ל ולא עבר לאחריות מכון וולקני.

במצב השריר כיום, חוקרי מלח"י אינם משולבים במסגרת הארגונית של מכון וולקני, דבר שעל פי המתוכנן היה אמור להעצים את פוטנציאל המו"פ בתחום החקלאות הימית. נוסף על כך, כעולה מהמלצות ועדת המשנה של ועדת טייכר, העברת מלח"י למסגרת מכון וולקני הייתה יכולה להעצים את יכולותיו של מלח"י עצמו ולאפשר לו לשגשג. זאת ועוד, כל עוד מלח"י אינו חלק ממכון וולקני אין באפשרותו ליהנות משירותים שהיה יכול לקבל מן המכון בכל הנוגע לשימוש בציוד או לקליטת חוקרים.

בתשובה מדצמבר 2018 של מנכ"ל חיא"ל למשרד מבקר המדינה הוא כתב, בין היתר, כי "נעשו פניות רבות מטעם חיא"ל במטרה לקדם בדחיפות את יישומה של החלטת הממשלה... לדוגמה, במכתב למנכ"ל משרד החקלאות מיום 19.8.2018... [בן] נכתב: 'התהליך נמשך מזה כמה שנים, יוצר אי יציבות ומעמיד את העובדים במצב של אי וודאות'."

יצוין כי במלח"י אין יחידה לצורך קידום שיתוף הפעולה עם התעשייה ולשמירה על הקניין הרוחני. יחד עם זאת, לדברי מנהלת מלח"י, בשנים האחרונות התהדק שיתוף הפעולה של מלח"י עם יחידת הקידום של מכון וולקני, שמסייעת למלח"י באופן ניכר לקדם הסכמי שיתוף פעולה עם חברות בתעשייה ולשמור על הקניין הרוחני שלו.

מהאמור לעיל עולה כי שילוב ארגוני בין מלח"י לבין מכון וולקני נחץ כדי להעצים את הפעילות המחקרית בענף החקלאות הימית.

השלכות מהיבט התקציב לאי-העברת מלח"י למסגרת מכון וולקני

מלח"י מקבל תקציב מן המדינה לצורכי מימון כוח האדם שלו והוצאות המינהלה. כספים למימון מחקרים הוא מקבל על ידי הגשת הצעות מחקר לקול קורא שמפרסם משרד החקלאות ולקולות קוראים של קרנות לאומיות ובין-לאומיות.

נוכח החלטת הממשלה להעביר את מלח"י למסגרת הארגונית של מכון וולקני ובהתאם לסיכום מ-2013 בין אגף התקציבים במשרד האוצר לבין משרד החקלאות, מועבר תקציב המדינה למלח"י באמצעות סעיף ייחודי לכך שנכלל



דרך העברת התקציב
השנתי למלח"י גורמת
לעיכוב של כמה
חודשים בהעברת
התקציב. הדבר פוגע
ביכולתו לתכנן ולבצע
את תוכניות העבודה
שלו ויוצר אי-ודאות
בקרב עובדיו לגבי
המשך עבודתם

בתקציב מכון וולקני. בדרך זו העבירה המדינה למלח"י תקציב בסך כ-12.7 מיליון ש"ח לשנת 2018.

1. **דרך העברת תקציב המדינה למלח"י:** כדי לאפשר את העברת התקציב למלח"י באמצעות מכון וולקני, בהתחשב בכך שמלח"י עדיין אינו חלק מן המכון, מגיש מכון וולקני מדי שנה לוועדת המכרזים שלו בקשה להתקשרות עם מלח"י. בבקשה זו מוגדר מלח"י ספק של מכון וולקני לביצוע מחקרים בתחום החקלאות הימית, והוועדה מתבקשת לפטור את ההתקשרות ממכרז בנימוק שמלח"י הוא ספק יחיד. מדי שנה ועדת הפטור של מכון וולקני מאשרת לפטור את ההתקשרות ממכרז ומעבירה את המלצתה לוועדת הפטור של החשב הכללי במשרד האוצר, שמאשרת גם היא התקשרות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות ולמשרד האוצר, כי מלח"י אינו ספק שירותים של מכון וולקני. לכן דרך העברת התקציב למלח"י, באופן שעל פיו מתקשר כביכול מכון וולקני עם מלח"י כדי שיספק לו שירותי מחקר בתחום החקלאות הימית, אינה משקפת את המציאות.

עוד עלה כי דרך זו להעברת התקציב למלח"י, כרוכה בהגשת בקשות מדי שנה לוועדות המכרזים והפטור במכון וולקני וכן לוועדת הפטור של החשב הכללי, וגורמת בכל שנה לעיכוב של כמה חודשים בהעברת התקציב למלח"י. לדברי מנהלת מלח"י, העיכוב בהעברת התקציב פוגע ביכולתו של מלח"י לתכנן ולבצע את תוכניות העבודה שלו ויוצר תחושת אי-ודאות בקרב העובדים לגבי המשך עבודתם. יוצא אפוא כי ככל שתוקדם קליטת מלח"י למסגרת מכון וולקני כן ייטב גם בהתייחס להיבטים אלה - לא יהיה צורך להשתמש בדרך שאינה משקפת את המציאות כדי להעביר למלח"י את תקציבו; ונוסף על כך, ניתן יהיה למנוע את העיכוב שנוצר כיום בהעברת התקציב השנתי למלח"י.

בתשובה מאוגוסט 2018 של מנהלת מלח"י למשרד מבקר המדינה בנוגע לנושא התקצוב, כתבה: "הבסיס להחלטת הממשלה... נועד בין היתר להסדיר את מתכונת ההתקשרות התקציבית [של מלח"י] עם הממשלה על מנת להבטיח יציבות ופעילות רציפה למימוש מטלות שלטוניות". לדבריה, העיכוב ביישום החלטת הממשלה "פוגע בביצוע מיטבי של תכנית העבודה בגלל אי ודאות תקציבית וחוסר יכולת תכנון בטווח הקצר והארוך"; "במצב הקיים, מדי שנה יש צורך בהליך של פטור ממכרז כדי שמלח"י יקבל את תקציבו מן המדינה. הליך זה הוא "מסורבל וארוך, ובפועל מסתיים לאחר מספר חודשים מתחילת השנה (מאי ואילך). בהתאם, חודשים ארוכים עד הסדרת ההתקשרות אין תקצוב ממשלתי ויש צורך לפעול במתכונת חרום"; בתשובה של מנכ"ל חיא"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 נאמר, כי חיא"ל התריעה במכתבים למשרד החקלאות וכן למכון וולקני כי אי יישום החלטת הממשלה להעביר את מלח"י למסגרת מכון וולקני גורם לפגיעה



על פי הסיכום
התקציבי, העברת 5
מיליון ש"ח לשדרוג
תשתיות מלח"י
מותנית ביישום
החלטת הממשלה
בדבר העברת מלח"י
למכון וולקני - ולכן
העיכוב ביישום
החלטה זו מונע
ממלח"י לקבל את
התקציב לשדרוג
תשתיותיו

בעובדי מלח"י ובפעילותה. לדבריו, בגלל אי הסדרת התקצוב הממשלתי השנתי למלח"י היא נאלצת לפעול במתכונת חרום.

מנכ"ל משרד החקלאות כתב למשרד מבקר המדינה כי "לדברי הסמנכ"ל למינהל במכון וולקני... אופן העברת התקציב למלח"י... היא 'אילוץ' שנכפה על מכון וולקני היות ומשרד האוצר לא מאפשר את ההעברה התקציבית בדרך אחרת".

עולה אפוא, כי גם משרד החקלאות, מכון וולקני ומלח"י מוצאים שדרך העברת התקציב למלח"י אינה מיטבית; לדבריה של מנהלת מלח"י הדבר גורם לאי יציבות מתמשכת ולפגיעה בביצוע מיטבי של תוכנית העבודה ומביא לכך שהתקציב השנתי יתקבל רק חודשים מספר לאחר תחילת השנה, דבר המאלץ את מלח"י לפעול "במתכונת חירום". דברים אלה מדגישים עוד יותר את ההכרח שמשרד החקלאות ויתר הגופים הנוגעים בדבר יקדימו ויישמו את החלטת הממשלה בדבר קליטת מלח"י במסגרת מכון וולקני.

2. **אי-קבלת תקציב שהוקצה לשדרוג תשתיות המחקר במלח"י:** ממסמך סיכום תקציבי לעניין קליטת עובדי מלח"י במכון וולקני, שנחתם בין משרד האוצר למשרד החקלאות ב-2013, נאמר כי "לצורך שדרוג תשתיות במלח"י יתקצב משרד האוצר את משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בשנת הקליטה, בסכום חד פעמי של 5 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב אשר המזומן בגינם ייפרס על פני 3 שנים באופן שווה ככל שניתן".

בתשובה למשרד מבקר המדינה כתבה מנהלת מלח"י באוגוסט 2018, כי תשתיות המחקר של מלח"י נשחקו לאורך השנים ונפגעו, וכי העברת מלח"י למסגרת מכון וולקני נדרשת כדי לאפשר למלח"י לקבל את התקציב המיועד לשדרוג תשתיותיו.

כאמור, עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018 עדיין לא הועבר מלח"י למסגרת מכון וולקני. כיוון שעל פי הסיכום התקציבי, העברת סכום של 5 מיליון ש"ח לשדרוג תשתיות מלח"י מותנית ביישום החלטת הממשלה - העברת מלח"י למכון וולקני - הרי שהעיכוב ביישום החלטה זו מונע ממלח"י לקבל את הכסף לצורך שדרוג תשתיותיו.

ועדות שהוקמו במשרד החקלאות ובמכון וולקני לגיבוש מתווה לקליטת מלח"י

בשנת 2017 הוקמו שתי ועדות שנועדו לגבש מתווה לקליטת מלח"י במכון וולקני - הן מבחינה ארגונית והן מבחינה מדעית: ועדה בראשות מנכ"ל משרד החקלאות - "הוועדה ליישום החלטת ממשלה מס' 2461 - העברת מלח"י לוולקני", שמטרתה לגבש מתווה לקליטת מלח"י מבחינה ארגונית - כוח אדם, שכר, נכסים והתחייבויות (להלן - ועדה לקליטה ארגונית); ועדה בראשות סגן מנהל מכון וולקני שמטרתה קליטה מדעית - גיבוש מתווה לקליטת חוקרי מלח"י במכון וולקני - אם על פי שילובו של כל חוקר, על פי התמחותו, באחד ממכוני המחקר של וולקני או קליטתם כיחידה מחקרית אחת⁴⁰ (להלן - ועדה לקליטה מדעית).

1. **ועדה לקליטה ארגונית:** בהחלטת הממשלה מ-2017 נקבע, כי יוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר או נציגו, ובו יהיו חברים גם נציג חיא"ל, נציג מלח"י, נציג מכון וולקני, נציג רשות החברות הממשלתיות, נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, נציג החשב הכללי במשרד האוצר ונציג נציב שירות המדינה. תפקיד הצוות יהיה לגבש בתוך שנה מיום קבלת החלטה זו - עד מרץ 2018 - מתווה מפורט להעברת מלח"י מחיא"ל למכון וולקני. "הצוות יכלול בהמלצותיו סיכום תקציבי עדכני, המלצות באשר להסדרת קליטת עובדי מלח"י במינהל המחקר החקלאי [מכון וולקני]".

בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה הוקמה ב-2017 ועדה לעניין קליטה ארגונית של מלח"י במכון וולקני, שקיימה את ישיבתה הראשונה במאי באותה שנה. בישיבה ציין מנכ"ל משרד החקלאות - יו"ר הוועדה - ארבעה נושאים עיקריים שעל הוועדה לקדם: א. הכנת מתווה מפורט למעבר של מלח"י למכון וולקני. ב. תכנון התקציב הדרוש להפעלת מלח"י במכון וולקני. ג. קליטת עובדי מלח"י במכון וולקני. ד. הכנת הסכם להעברת הנכסים וההתחייבויות של מלח"י למכון וולקני. עוד קבע יו"ר הוועדה יעד ראשוני לגיבוש המלצות הוועדה - ינואר 2018.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות כי עד לאוגוסט 2018, מועד סיום הביקורת, עדיין לא גיבשה הוועדה את המלצותיה בעניין, אף שחלפה יותר מחצי שנה מהמועד שקבע המשרד כיעד לכך, ואף שחלף המועד שנקבע בהחלטת הממשלה לגיבוש המלצות אלה - מרץ 2018.

40 קליטה על פי תחום התמחות משמעה שחוקר דגים ממלח"י ישוּך במכון וולקני למכון המחקר שעוסק בחקר בעלי חיים, ואילו חוקר אצות ישוּך למכון העוסק בחקר הצומח. לעומת זאת קליטה כיחידה אחת משמעה שכל תת-תחומי המחקר בענף החקלאות הימית יישארו תחת קורת גג מחקרית אחת כפי שהדבר מתקיים במלח"י.

מאז מאי 2017 קיימה הוועדה עוד שתי ישיבות - ביולי ובאוקטובר 2017. בישיבה שהתקיימה ביולי הוחלט על הקמת שלושה צוותי עבודה של הוועדה: הראשון לבדיקת היבטים תקציביים הכרוכים בהעברת מלח"י למכון וולקני; השני לקידום מתווה ההסכם להעברת כוח האדם; וצוות שלישי לעניין קליטת הנכסים וההתחייבויות שיש לחיא"ל בנוגע למלח"י. בסיכומה של הישיבה שהתקיימה באוקטובר 2017 ביקש מנכ"ל המשרד מנציג רשות החברות הממשלתיות להתחיל לפעול להוצאת מלח"י ממסגרת חיא"ל; כמו כן, ניתנו הנחיות לצוותי העבודה בנוגע לקידום גיבוש המתווה לשילוב מלח"י במכון וולקני.

עלה, כי מאז אוקטובר 2017 ועד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, לא התכנסה הוועדה לישיבות נוספות וכאמור לא הגישה המלצות בעניין הקליטה הארגונית של מלח"י.

בתשובה מספטמבר 2018 למשרד מבקר המדינה, כתב עוזר מנכ"ל משרד החקלאות כי "הוועדה לא סיימה את עבודתה ועדיין לא הגישה את המלצותיה. טיטוט ההמלצות נמצאת בשלבי דיון בין הנוגעים בדבר. בתום הדיון, יועברו לאישורם, ויועברו למזכירות הממשלה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות כי עליו להשלים בהקדם את עבודת הוועדה כדי לאפשר את יישום החלטות הממשלה - קליטת מלח"י במכון וולקני.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה נמסר עדכון לגבי עבודת הוועדה. מהתשובה עלה שהוועדה סיימה את עבודתה ומשרד החקלאות העביר ב-20 בנובמבר 2018 למזכירות הממשלה את סיכום עבודת הצוותים שפעלו במסגרת הוועדה בנוגע לקליטה הארגונית של מלח"י במכון וולקני.

2. **ועדה לקליטה מדעית:** ב-20.11.17 מינה מנהל המחקר החקלאי (להלן - מנהל מכון וולקני), פרופ' אלי פיינרמן, ועדה לצורך גיבוש עקרונות אקדמיים ומקצועיים למיזוג מלח"י במכון וולקני (להלן - הוועדה לקליטה מדעית). לתפקיד יו"ר הוועדה מונה סגן מנהל מכון וולקני, ולחברי הוועדה מונו שני חוקרים ממכון וולקני, מנהלת וחוקר ממלח"י, נציג אגף הדיג במשרד וכן פרופ' בדימוס מן הטכניון. בכתב המינוי של הוועדה נאמר כי היא מתבקשת להגיש את המלצותיה עד לסוף חודש ינואר 2018 ולדון בין היתר בנושאים האלה: המסגרת האקדמית לשילוב מלח"י במכון וולקני; מיפוי תחומי המחקר של מלח"י לרבות תקציבי מחקר, תוכניות למסחור ידע

וכדומה; כיווני הפיתוח המדעי של מלח"י ושילובם במסגרת תוכנית האסטרטגיה של מכון וולקני⁴¹.

הוועדה לקליטה מדעית התכנסה פעמיים: ישיבתה הראשונה, בפברואר 2018, הוקדשה רובה ככולה למיפוי תחומי המחקר וכוח האדם המחקרי הקיים במלח"י. בישיבה השנייה שהתקיימה במאי 2018 נדונו ענייני הקליטה המדעית של חוקרי מלח"י והשילוב של מלח"י במסגרת התוכנית האסטרטגית של מכון וולקני. ביולי 2018 הגישה הוועדה דוח מסכם על עבודתה למנהל מכון וולקני.

אף על פי שבכתב המינוי של הוועדה לקליטה מדעית התבקשו חבריה להגיש את המלצות הוועדה עד סוף ינואר 2018, הרי שהלכה למעשה רק במאי 2018 הם קיימו דיון בדרך קליטת מלח"י במכון וולקני ושילובו בתוכנית האסטרטגית של המכון. עוד עלה כי חברי הוועדה היו חלוקים בדעותיהם לגבי דרך הקליטה של חוקרי מלח"י במכון וולקני, ולפיכך לא הצליחו לגבש המלצות בעניין; בעקבות זאת הציגה הוועדה, בדוח מחדש יולי 2018 המסכם את עבודתה, שני מודלים חלופיים לקליטת חוקרי מלח"י במכון וולקני⁴². עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, טרם התקבלה החלטת הנהלת מכון וולקני על דרך הקליטה המדעית של חוקרי מלח"י.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות ולמכון וולקני כי מן הראוי להשלים בטווח הזמן הקרוב את גיבוש המתווה לקליטה ארגונית ומדעית של מלח"י במכון וולקני.

בתשובה משלהי נובמבר 2018 של מכון וולקני למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "בשבועות הקרובים תדון הנהלת מינהל המחקר החקלאי בהמלצות הוועדה 'לגיבוש עקרונות אקדמיים ומקצועיים למיזוג מלח"י במכון וולקני' והיא תשקול לאמץ את אחד המודלים שהוצגו בפניה".

41 על פי מסמך של מכון וולקני משנת 2017 שכתב פרופ' דני שטיינברג בנושא תוכנית האסטרטגיה: החזון של המכון הוא מצוינות במחקר ופיתוח לקידום החקלאות ושמירת הסביבה. תוכנית האסטרטגיה של המכון נועדה לקדם הכוונת הפעילות המחקרית שבו לנושאים בעלי חשיבות לאומית תוך עידוד היזמות והחדשנות וביצוע מחקרים רב-תחומיים. בין מטרות העל שקבע המכון: פיתוח ידע, טכנולוגיות ומוצרים להבטחת אספקת מזון, שמירת הסביבה ותעשייה נלווית; מתן פתרונות למשברים וקשיים בהווה ובעתיד: מזון, מים, אנרגיה ואקלים.

42 על פי המודל הראשון - מלח"י יוגדר כמרכז מחקר בדומה למרכזי המחקר שיש למכון וולקני באזורים גילת ונווה יער; החוקרים של מלח"י ישויכו למכוני ולמחלקות במכון וולקני, כל אחד על פי הרקע המקצועי והמדעי שלו. על פי המודל השני - מלח"י יוכר כמרכז עצמאי בהיבטים מינהליים לרבות תוכניות עבודה, תקציב, תקני כ"א, ציוד ותשתיות; בהיבט המקצועי יוגדר מלח"י כמחלקה לחקלאות ימית שתשוויר לאחד ממכוני המחקר של מכון וולקני. נוסף להצגת שני המודלים הציגה הוועדה המלצות לשילוב מלח"י במסגרת תוכנית האסטרטגיה של מכון וולקני על ידי הקמה של מוקד מחקר שייעודו פיתוח ענף החקלאות והביוטכנולוגיה הימית שבו ייקחו חלק חוקרים בכירים ממלח"י וממכוני מחקר של מכון וולקני.



בשנת 2009 קיבלה הממשלה החלטה להעביר את מלח"י לאחריות מכון וולקני במשרד החקלאות. בהודעת משרד התשתיות הלאומיות ומשרד החקלאות שפורסמה קודם וסמוך להחלטת הממשלה נאמר, כי הידע בתחום החקלאות הימית שפותח במלח"י ישפיע על השוק המקומי וכן על השתלבות ישראל בשוק העולמי ויסייע לפתח ענף חדשני זה. ברם, מאז חלף כעשור, ועד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, עדיין לא יושמה החלטת ממשלה זו. מלח"י עדיין פועל במסגרת חיא"ל ולא עבר לאחריות מכון וולקני. במצב השריר כיום, חוקרי מלח"י אינם משולבים במסגרת הארגונית של מכון וולקני - שילוב שעל פי המתוכנן היה אמור להעצים את פוטנציאל המו"פ בתחום החקלאות הימית.

בשנים 2015 - 2018, פחתו מאוד מענקי המחקר שקיבל מלח"י מן המדען הראשי של משרד החקלאות, בהשוואה לשנים 2013 ו-2014. ירידה זו במענקי המחקר לתחום החקלאות הימית אינה מתיישבת עם המלצות ועדת טייכר, שראתה בפיתוח המו"פ בתחום זה מטלה שלטונית שעל הממשלה לתמוך בה ולהביא ליישומה. עלה כי בשנים, 2015 - 2018, לא פעלה במשרד החקלאות ועדת היגוי לתחום המדגה שתציג לפני המדען הראשי את צרכי המחקר בתחום זה, כפי שנעשה על ידי ועדות היגוי בתחומים אחרים של חקלאות; ובשנים 2016 - 2018 לא נכללו נושאים בתחום החקלאות הימית במסגרת הקול הקורא של המדען הראשי לשם קבלת מענקים מן הקרן המרכזית שלו.

החל בשנת 2017 פועלים משרד החקלאות ומכון וולקני לגבש מתווה לקליטה ארגונית ולקליטה מדעית של מלח"י במסגרת מכון וולקני. הממצאים בדוח זה מצביעים על הצורך ליישם בהקדם את החלטת הממשלה להעביר את מלח"י לאחריות הארגונית של מכון וולקני, לשם קידום המחקר הישראלי בתחום החקלאות הימית.

סיכום

מכון וולקני הוא המכון הלאומי למחקר חקלאי בישראל, התורם בפעילותו לאינטרסים הכלכליים של המדינה ושל החקלאים בישראל. בשנת 2016 הכין משרד החקלאות נוסח להצעת מחליטים שתידון בוועדת השרים, שמטרתה הייתה להקים ועדה שתמליץ על מתווה להעתקת מכון וולקני ממקומו במרכז הארץ לאזור הצפון. הצעה זו לא עלתה בסופו של דבר לדיון בוועדת השרים. בינואר 2017 מינה ראש הממשלה ועדה אשר בסמכותה להמליץ בנוגע לשאלת ההעתקה של מכון וולקני לצפון הארץ. נוכח העובדה שהשאלה הנוגעת לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון עמדה לדיון במהלך ביצוע ביקורת זו ראוי להבהיר ולהדגיש: הביקורת שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה לא נועדה להצביע על חלופה אחת למיקום המכון כעדיפה על חלופה אחרת, אלא נועדה לבחון את תהליכי הבחינה שנעשו בשנים 2014 - 2016 בעניין זה. ראוי לציין כי בינואר 2019, לאחר סיום הביקורת, הגישה הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ את המלצותיה לראש הממשלה.

ביקורת זו נמצא כי החלטות שנתקבלו בנוגע לסוגיות המשליכות על עתיד המחקר החקלאי בישראל ועל מכון וולקני עצמו - קידום המהלך להעתקתו לצפון הארץ וקיצוץ משמעותי בתקציבו - נעשו בטרם נבחנו סוגיות אלה לעומק; הנהלת משרד החקלאות לא הקפידה לקיים היוועצות עם הנהלת מכון וולקני כדי ללבן את המשמעויות של כל החלטה ואת ההשלכות הצפויות ממנה - התנהלות זו אינה מתיישבת עם חובתה של רשות שלטונית כנאמנת הציבור לקבל החלטות המתבססות על איסוף של כלל המידע הנוגע לעניין, ואשר משקפות התחשבות בכלל השיקולים הרלוונטיים לו.

על ממשלת ישראל ועל משרד החקלאות, שהמכון הוא יחידת סמך שלו, לוודא שהמכון ימשיך לפעול גם בעתיד באופן שיאפשר לו להתמיד בהשגת ההישגים המחקריים שהקנו לו עד עתה שם עולמי. מוטל עליהם לשמור שלא ייפגעו ההון האנושי של המכון וקשרי הגומלין עם מוסדות אקדמיים ומדעיים בישראל; עליהם להבטיח שהמשאבים שמוקצים בכל שנה למכון יאפשרו לו לתפקד ברמה נאותה ולבצע מחקר איכותי ומתקדם. לפני קבלת החלטות הנוגעות למכון וולקני יש לבחון את ההשלכות שעלולות להיות להן על המשכיות המחקר החקלאי בישראל ועל רמתו, ולוודא שאלה יישמרו ואף ישגשגו כדי שיתאפשר לחקלאים מכלל אזורי המדינה להסתייע במחקר שנעשה במכון לשם התמודדות עם האתגרים שמגיעים לפתחם.

החל בשנת 2017 פועלים משרד החקלאות ומכון וולקני לגבש מתווה לקליטה ארגונית ולקליטה מדעית של מלח"י במסגרת מכון וולקני. מעבר לכך שהחלטת ממשלה יש ליישם הרי שהממצאים בדוח זה מצביעים על הצורך ליישם בהקדם את החלטת הממשלה שהתקבלה עוד בשנת 2009 להעביר את מלח"י לאחריות הארגונית של מכון וולקני, לשם קידום המחקר הישראלי בתחום החקלאות הימית.