



מדינת ישראל
משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



יוסף חיים שפירא
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ז' בכסלו התשע"ו
19 בנובמבר 2015

לכבוד

מר יהודה וינשטיין
היועץ המשפטי לממשלה

מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

נכבדיי,

הפעלת התכנית האסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות

1. ביום 11.11.15 העברנו לשר החקלאות מר אורי אריאל, מתוקף תפקידו כשר הבינוי לשעבר, וכן למספר משרדי ממשלה ובהם משרד המשפטים ולחטיבה להתיישבות טיוטת דוח ביקורת בנושא "הפעלת התכנית האסטרטגית לעידוד וחיזוק ההתיישבות". בטיוטת הדוח הוצגו ממצאים הנוגעים בין השאר גם לפעילותה של החטיבה להתיישבות במסגרת החלטת ממשלה 741, אשר עיקרה הוא חלוקת כספי תמיכות לקבוצות ההתיישבות העירוניות בשנים 2013-2015.
2. כך, עלה בביקורת כי החטיבה, שאמורה הייתה לשמש זרוע ביצועית, בפועל עסקה גם בקביעת אמות מידה באשר לאופן הקצאת התקציבים לקבוצות ההתיישבות ובסופו של דבר, עיקר התקציב הגיע לקבוצות התיישבות הפועלות במרכז הארץ, בישובים מבוססים. זאת ועוד, עלה לכאורה כי מקורבים פוליטיים של השר היו מעורבים בקביעת אמות המידה ובאופן הקצאת התקציבים.
3. כידוע, ביום 26.2.15 הוציאה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד דינה זילבר, חוות דעת שנושאה "ככה (כבר) לא בונים חומה": צבר אנומליות בקשר שבין החטיבה להתיישבות לבין המדינה והתיקון המתחייב". בחוות הדעת ניתנו הנחיות אופרטיביות וביניהן הונחו משרדי הממשלה להתקשר עם החטיבה להתיישבות בדרך של מכרז בלבד, ונקבע כי החטיבה לא תעסוק בחלוקת משאבים ותמיכות.

4. בהמשך לכך חורה ראש הממשלה על הקמתה של ועדת מנכ"לים, אשר תבחן את "מודל ההפעלה והיחסים בין הממשלה והחטיבה להתיישבות", וקבע כי המלצות הוועדה יובאו לממשלה בתוך 60 ימים, כאשר עובר לכך הן תובאנה לבחינת היועץ המשפטי לממשלה.
5. בחודש יולי החלה וועדת המנכ"לים, בה חברים מנכ"ל משרד החקלאות - מר בן אליהו, מר קובי אלירז - עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות ומנכ"ל משרד רוה"מ - מר אלי גרונר, לקיים את ישיבותיה. בעת הזו לא סיימה וועדת המנכ"לים את תפקידה והיא עומלת על גיבוש הצעת מחליטים, אותה תעביר לראש הממשלה.
6. על אף זאת, בטרם סיימה וועדת המנכ"לים את עבודתה, וממילא בטרם המלצותיה הובאו לבחינת היועץ המשפטי לממשלה, כבר ביום 19.7.15 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק פרטית של ח"כ סמוטריץ' שעניינה "הצעת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (תיקון) - מעמד החטיבה להתיישבות), התשע"ה-2015".
7. הצעת החוק מטרתה לעגן בחקיקה ראשית את ההתקשרות בין ממשלת ישראל לבין החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית, כך שלא יהיה צורך בהתקשרות בדרך של מכרז. נוסף על כך, הצעת החוק מסמיכה את החטיבה "להקצות משאבים, לבצע פעולות תכנון ופיתוח, לפרסם מכרזים, להפעיל מערך ליווי ויועץ להתיישבות ולסייע לפיתוח התשתיות הקהילתיות בהתיישבות".
8. ביום 16.7.15, בטרם אושרה הצעת החוק בוועדת שרים לענייני חקיקה, הוציא היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת המתנגדת להצעת החוק. בחוות דעתו הובהר כי "בנסיבות בהן הוקמה על ידי ראש הממשלה ועדה אשר ייעודה הוא לבחון את מערך היחסים וההתקשרות בין הממשלה לחטיבה להתיישבות, לעמדתנו, אין מקום בשלב זה לקדם הצעת חוק פרטית, אשר מהותה ועניינה נתון עתה לבחינה וליבון בוועדה שהוקמה לשם כך על ידי ראש הממשלה". בחוות הדעת מודגש כי ההצעה מעוררת קשיים משפטיים וכי היא "אינה קובעת במפורש ובברור את מנגנוני הפיקוח והבקרה הממשלתיים, וכן היא אינה מחילה את חובות אשר ראוי שיחולו על גוף הממשל סמכויות שלטוניות".
9. על אף חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, ביום 22.7.15 הובאה הצעת החוק לקריאה טרומית במליאת הכנסת והתקבלה. ביום 16.11.15 הובאה ההצעה לקריאה ראשונה ואושרה בתמיכתם של חברי הקואליציה וביניהם חברי הממשלה.
10. יצוין, כי בבבג"ץ 3301/15 זהבה גלאון ואח' נגד סיעת הליכוד בכנסת ה-20 ואח', קבע כב' השופט א' רובינשטיין בפסק דינו מיום 29.6.15 כי "אין ספק בעינינו כי הממשלה לא תעשה כל עיקר מעשה שהיועץ המשפטי יכריז עליו כבלתי חוקי.... הדעת נותנת כי הכנסת והממשלה לא תסתכנה להשתית חקיקה על כרעי תרנגולת מובהקים". עוד נקבע כי מאחר וועדת המנכ"לים דנה בנושא כעת "הטיפול במחלוקת נמצא במקומו הנכון לעת הזאת, קרי, הדיאלוג בין הגורמים השונים, ואינו מצריך עתה הידרשות של

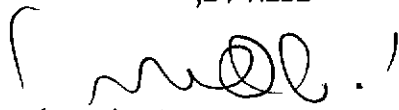
בית משפט זה. כלומר, אף בית המשפט העליון סבור היה כי יש לתת לוועדת המנכ"לים לסיים את תפקידה וקיווה כי הכנסת לא תמהר להעביר חקיקה ראשית בנושא.

11. השתלשלות העניינים בנושא זה מעידה על חשש לכשל חמור בסדרי משילות. מחד, במאי 2015 הורה ראש הממשלה על הקמת ועדת מנכ"לים לבחינת "מודל ההפעלה והיחסים בין הממשלה והחטיבה להתיישבות" שהמלצותיה יש להגיש בתוך 60 ימים, כאשר "עובר על לכך הן תובאנה לבחינת היועץ המשפטי לממשלה"; מאידך, בלי להמתין לקבלת המלצות ועדת מנכ"לים ובחינתן על ידי היועץ המשפטי לממשלה, תומכת הממשלה בהצעת חוק פרטית שדנה באותו עניין ובכך מרוקנת את הצעת המחליטים אותה מגבשת ועדת המנכ"לים מתוכן, שכן היא קובעת עובדות בשטח.

12. נוכח העובדה שממצאי הביקורת מאוששים, הלכה למעשה, את חוות הדעת שגיבשה עו"ד זילבר בדבר מעורבות החטיבה להתיישבות בקביעת מדיניות, אנו מוצאים לנכון להפנות תשומת לב ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה לעניין זה בטרם תועבר הצעת החוק לקריאות שנייה ושלישית.

13. אנו עומדים לשירותכם ושאלותיכם בכל עת.

בכבוד רב,



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

העתק:

גבי ליאורה שמעוני, מנהלת החטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה