

# משרד המשפטים

## פעולות ביקורת

במשרד המשפטים נערכה ביקורת על פעולות האפוטרופוס הכללי. במועצת השמאים נבדקו ההסדרים הקשורים בארגון הבחינות וביצוען. נבדקו סדרי הרישוי של חוקרים פרטיים ושירותי שמירה.

במשרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט נבדקו היבטים כלליים ועקרוניים הנוגעים לטריבונלים, המעוגנים בחוק; מינוי סניגורים במשפטים פליליים ומינוי כונסי נכסים ומפרקים.

בשלושה בתי משפט לעניינים מקומיים נבדקו סדרי המינהל ומתן שירותים לאזרח.

ביחידות התקציב והחשבונות של המשרד ושל הנהלת בתי המשפט נבדקו הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוצים בתקציב לשנת הכספים 1984 (ראה בדו"ח זה, בפרק על הקיצוצים בתקציב).

## האפוטרופוס הכללי

### ריכוז ממצאים

לא נערכה תכנית עבודה שנתית למפקחים לפיקוח על נכסי דלא נידי שבניהול האפוטרופוס הכללי. בתקופה יולי 1983 – יולי 1984 ביקרו ארבעת המפקחים ב-480 שטחי מקרקעין, מתוך 6,000 שבניהול האפו"כ.

אין בידי האפו"כ תכנית בכתב לאיתור וגילוי רכוש נעדרים.

בבדיקה מסודרת של כ-120 חשבונות של חסויים אצל האפו"כ נמצאו למעלה מעשרה חשבונות העומדים ביתרות זכות, חלקם בסכומים גדולים. לגבי אותם חשבונות לא נמצאו תיקים, שמהם ניתן ללמוד פרטים על מקום האישפוז של החסויים, ועל מצב בריאותם ומה עלה בגורלם. בדיקת 200 תיקים של חסויים העלתה שלושה מקרים של הזנחה בטיפול.

עדיין אינו מקויים במחוזות של האפו"כ מעקב אחר קבלת הפרטה והדו"חות השנתיים מהאפוטרופסים האישיים.

רוב המשרדים לא ניצלו במלואם את הכספים, שהועמדו לרשותם על ידי האפו"כ, כיוון שלא יכלו לעמוד בקריטריונים לקבלת הכסף והצורך בהמצאת אישורים רבים.

לא היתה דאגה מספקת מצד האפו"כ לכך, שהחלטות של ועדת השרים לענייני עזבונות על מענקים במיליוני שקלים יהיו רשומות בפרוטוקולים ותתומים על ידי המוסמך לכך.

1. תפקידיו העיקריים של האפוטרופוס הכללי (להלן - האפו"כ) הם: לטפל בנכסים עזובים, כלומר להגן, במידת הצורך, על רכושם של אנשים שאינם מסוגלים לעשות זאת בעצמם מחמת אי כשרות משפטית (קטין, חולה נפש) או חוסר יכולת פיסית (נעדר, בלתי מזהה); לבצע התפקידים המוטלים עליו בדבר הפיקוח על אפוטרופסים אישיים ומנהלי עזבון, שמונו על ידי בית המשפט, ככל שהוטלו עליו תפקידי פיקוח; ולייצג את היועץ המשפטי לממשלה בהליכים לפי חוק הירושה, התשכ"ה-1965, וחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962 בכל בתי המשפט ובתי הדין הדתיים בארץ. על פי החלטת הממשלה מאפריל 1955 מרכז האפו"כ גם את הטיפול בעזבונות לטובת המדינה.

האפו"כ עומד בראש אגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי, במשרד המשפטים. לאגף הנהלה בירושלים וארבע לשכות מחוזיות בירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע. הוצאות האגף, כולל משכורות ופעולות, הסתכמו בשנת הכספים 1982 ב-51.19 מיליון שקל, לעומת תקציב בסך 44.65 מיליון שקל. בשנת הכספים 1983 הוציא האגף 95.19 מיליון שקל לעומת תקציב בסך 100.45 מיליון שקל. ההכנסה מפעולות האפו"כ הסתכמה ב-27.30 מיליון שקל; לשנת הכספים 1984 הוקצב סך של 218.0 מיליון שקל. ההוצאות, למעט משכורות העובדים, מתכסות על ידי גביית אגרות ניהול ומוצגות בתקציב כהוצאה מותנית בהכנסה. שיא כח האדם של האגף בשנת הכספים 1983 היה 88.5 משרות.

2. בחודשים פברואר - מאי 1984 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בהנהלה הראשית ובשלושה מחוזות (ירושלים, תל אביב וחיפה) על פעולות האפו"כ: הטיפול בנכסים עזובים, פיקוח על אפוטרופסים אישיים ומנהלי עזבון, טיפול בחסויים וחולי נפש וכן בעזבונות לטובת המדינה, חשבונות וכספים. ביקורת כוללת קודמת נערכה בשנת 1978 (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 441).

## היקף הפעולות

בעמוד הבא נתונים על פעולות האפו"כ, כפי שריכזו משרד מבקר המדינה מתוך דיווחי המחוזות להנהלת האגף לסוף שנת 1983.

### ניהול נכסי דלא ניידי ופיקוח עליהם

בעקבות הביקורת הקודמת מ-1978 ופרסום תקנות האפוטרופוס הכללי (סדרי דין וביצוע), התשל"ח-1978, הוטל על צוות בראשותו של מנהל מחוז ירושלים, לערוך סקר על כל רכוש שבניהולו: כן נתבקש הצוות להמליץ על דרכי הטיפול ברכוש שבניהול האפו"כ, כשים לב גם לליקויים שעליהם הצביע רואה החשבון, שנתבקש על ידי האפו"כ לבדוק תיקי עזבונות. הצוות דיווח להנהלת האגף על תוצאות פעולותיו.

כל הנתונים, שהיו בכרטסת האפו"כ והמידע שלוקט מהתיקים בעקבות הסקר, הוסבו למחשב. לפי נתוני המחשב (ספר הגושים לסוף מארס 1984) נמצאים בניהול האפו"כ כ-6,000 שטחי מקרקעין, מתציתם במרחב חיפה והצפון.

ביולי 1981 הוקמה יחידה ארצית לניהול הרכוש ופיקוח עליו, בראשותו של סגן האפו"כ ומנהל מחוז ירושלים. מונה ארבעה מפקחים ארציים, כולם תושבי ירושלים, ועליהם הוטלו ניהול הרכוש והפיקוח עליו לפי חלוקה גיאוגרפית. ליחידה הועברו ב-1981 כ-4,000 תיקי נדל"ן מהמחוזות: כ-1,000 תיקים נשארו להשלמת הטיפול במחוזות.

— לא נערכה תכנית עבודה שנתית למפקחים. פעולות הפיקוח והביקורים בשטחי המקרקעין בכל הארץ נעשו על ידי המפקחים בדרך כלל כשלוש פעמים בחודש, כממוצע, לכל אחד, ובתקופה יולי 1983 - יולי 1984 ביקרו ארבעת המפקחים ב-480 שטחי מקרקעין. בקצב כזה ייפקדו כל השטחים רק כעבור מספר שנים. היקף פיקוח זה אינו עונה לצרכים, מאחר שאנשים בלתי מוסמכים עלולים כמשך הזמן לפלוש לקרקע ולעבדה ואף לבנות עליה

מבנים, כפי שנתגלה למעשה במקרים מסויימים על ידי צילומי אוויר במחוז חיפה. ריכוז הביקורים בידי מפקחים, שהם תושבי ירושלים, בשטחים באזורי תל אביב-דרום, וכמיוחד חיפה והצפון - בו נמצאים במחצית מכלל שטחי המקרקעין שבניהול האפו"כ גורם לבזבז של זמן, כוח אדם ורכב. לדעת הביקורת, כדי לקיים פיקוח פיזי יעיל על הנעשה בשטחי המקרקעין, יש מקום לארגן את עבודת הפיקוח כך, שהאחריות לפיקוח וביצועו יוטלו על המפקחים במחוזות, בעוד שהפיקוח המינהלי ייעשה מהיחידה המרכזית בירושלים.

### נתונים על פעולות האפו"כ לסוף שנת 1983

ס"ה	כאר שבע	חיפה	תל אביב	ירושלים	
<b>גילוי נכסים עזובים</b>					
1,338	21	485	764	68	יתרה לסוף דצמבר 1982
763	41	478	157	87	תיקים שנפתחו
263	18	182	42	21	תיקים שנסגרו
1,838	44	781	879	134	ס"ה בטיפול לסוף 1983
<b>ניהול נכסים עזובים</b>					
6,900	66	2,043	3,751	1,040	יתרה לסוף דצמבר 1982
737	29	374	235	99	תיקים שנפתחו
193	—	162	27	4	תיקים שנסגרו
7,444	95	2,255	3,959	1,135	ס"ה בטיפול לסוף 1983
<b>ניהול נכסי חולי נפש</b>					
2,337	16	1,404	296	621	יתרה לסוף דצמבר 1982
62	—	41	15	6	תיקים שנפתחו
126	1	75	50	—	תיקים שנסגרו
2,273	15	1,370	261	627	ס"ה בטיפול לסוף 1983
<b>פיקוח על האפוטרופסים האישיים</b>					
23,207	857	1,404	20,000	946	יתרה לסוף דצמבר 1982
1,843	—	458	1,310	75	תיקים שנפתחו
102	—	94	—	8	תיקים שנסגרו
24,948	857	1,768	21,310	1,013	ס"ה בטיפול לסוף 1983
<b>פיקוח על מנהלי עזובנות</b>					
13,630	254	2,322	10,000	1,054	יתרה לסוף דצמבר 1982
1,552	18	655	706	173	תיקים שנפתחו
959	270	592	—	97	תיקים שנסגרו
14,223	2	2,385	10,706	1,130	ס"ה בטיפול לסוף 1983

### גילוי רכוש נעדרים

1. היחידה לגילוי רכוש אוספת חומר אינפורמטיבי ממקורות שונים: רשם המקרקעין, מס רכוש וקרן פיצויים במשרד האוצר, ורשויות מקומיות. לאחר בירורים ואימות החומר נקבע, במקרים מסויימים, שבעלי הרכוש הם, לכאורה, בבחינת נעדרים, ואז פונה המחוז לבית המשפט לשם קבלת צו ניהול נכס עזוב; לאחר קבלת הצו פועל המחוז לרישום הערת ניהול אצל רשם המקרקעין, במשרדי מס רכוש וברשות המקומית. עם סיום פעולה זו יש לערוך ביקור בשטח ולהכין דו"ח ביקורת ולהעביר את המשך הטיפול בנכס ליחידה המרכזית לניהול רכוש.

— בביקורת הקודמת נקבע, שהאפו"כ לא הכין תכנית לאיתור וגילוי נכסים עזובים. הביקורת הנוכחית העלתה, שגם כיום אין בידי האפו"כ תכנית בכתב לאיתור וגילוי רכוש

נעדרים. רק לגבי מחוז חיפה נמצאה רשימת נושים באיזור שבהם יש לעשות פעולות לגילוי רכוש עזוב.

2. ביקורת על פעולות המחוזות בתחום גילוי רכוש וניהולו בשנים 1981 - 1983 העלתה:

(א) במחוז ירושלים נעשו בשנת 1982 55 פעולות גילוי יזום וב-1983 החלו לזיום פעולות לגילוי רכוש במשך שלושה - ארבעה חודשים, אך העבודה הופסקה. פעולות אלה כללו איסוף נתונים לגבי כ-80 תיקים מהאגף לרישום והסדר המקרקעין וממס רכוש. עד עת הביקורת נפתחו 30 "תיקי גילוי", אולם, לבד ממקרה אחד, הם טרם הגיעו לשלב של קבלת צווי ניהול מבית המשפט.

(ב) במחוז תל אביב נפתחו בשנת 1982 172 תיקי גילוי, ורק לגבי 29 מהם נעשתה ביקורת בשטח והועברו לטיפול היחידה המרכזית. בשנת 1983 נפתחו 68 תיקים שלגבי 15 מהם נערכה ביקורת בשטח, כל יתר התיקים נמצאים עדיין במחוז ללא טיפול.

(ג) במחוז חיפה נפתחו בשנת 1982 231 תיקים, מהם נשלחו ליחידה המרכזית ללא ביקורים בשטח 178 תיקים. בשנת 1983 נפתחו 270 תיקים מהם נשלחו ליחידה המרכזית 175 תיקים ללא ביקורים בשטח.

אשר לסדרי הטיפול במחוז חיפה סוכם ב-1983, שהטיפול בתיקים, כולל קבלת צו ניהול מבית המשפט, ייעשה על ידי המחוז, ואילו הביקורת בשטחי המקרקעין תיעשה על ידי מפקחי היחידה המרכזית: בהתאם לכך הועברו התיקים ליחידה לשם השלמת הביקורת בשטח. מאחר שהיחידה לא יכלה לעמוד במשימה, הוחלט כעבור שנה להחזיר את ביצוע הביקורת בשטחי המקרקעין לידי המחוז, אולם גם דבר זה לא נעשה. הנהלת האגף החליטה בעקבות כך שסקירת השטחים תיעשה באמצעות תצלומי אוויר. בסוף שנת 1983 ובתחילת 1984 הוזמנו על ידי האפו"כ צילומי אוויר במספר שטחים, והוגשו ליחידה המרכזית נתונים על מצב שטחי המקרקעין כפי שפוענחו מתוך תצלומי האוויר: נתגלו חלקות רבות תפוסות ומעובדות או נטועות, בלא שהדבר היה ידוע מקודם לאפו"כ: אולם עד עת הביקורת התחילה היחידה ליצור קשר עם חמישה פולשים בלבד.

מהאמור לעיל יוצא, שביקורת בשטח, שהינה עיקר הפעולה לצורך גילוי נכסים עזובים, לא נעשתה באורח מספיק.

## הטיפול בחסויים

1. הגדרה של חסויים כוללת אנשים שמחמת מחלת נפש, או ליקוי שכלי אינם מסוגלים לדאוג לענייניהם. בהתאם לחוק לטיפול בחולי נפש, התש"ו-1955, רשאי האפוטרופוס, אם ראה צורך בכך, לעשות לגבי נכסי החולה כל פעולה משפטית שאינה סובלת דיחוי. קיבל האפו"כ מינוי כאפוטרופוס או החליט לטפל בנכסיו של חולה נפש שאושפז, נפתח תיק לחסוי. במחלקת החשבונות של האפו"כ מתנהל חשבון אישי לכל חסוי, ולסוף מארס 1984 היו רשומים כ-2,250 חשבוניות של חסויים.

כספי החסויים, שבטיפול האפו"כ, מושקעים באמצעות בנק ישראל בניירות ערך: אגרות חוב, בעיקר ממשלתיות, מסוגים שונים, או מטבע חוץ: מאז 1983 החלו להשקיע את הכספים גם באמצעות בנקים מסחריים הנותנים הכנסות יותר גבוהות, כגון מענקים בנוסף להצמדה וריבית. בהתאם לחוק הכספים מושקעים במשותף, בלא לייחסם לנכסים מסויימים: על אופן ההשקעה מחליטה ועדת ההשקעות המתמנה על ידי שר המשפטים, המורכבת מכא כוחו כיו"ר הוועדה, ומבאי כוח שר האוצר ונגיד בנק ישראל. ב-1983 התכנסה הוועדה פעמיים (במאי ובאוקטובר) וב-1984 - עד עת סיכום הביקורת - פעם אחת.

2. לפי הנתונים של מחלקת החשבונות הסתכם ערכן המשוערך של השקעות החסויים בהשקעה משותפת בבנק ישראל ל-31.3.1984 ב-1,336 מיליון שקל: ערכו של מטבע זר בחשבונות אישיים בבנקים הסתכם ב-1,046 מיליון שקל.

בבדיקה מסודרת של כ-120 חשבונות חסויים אצל האפו"כ נמצאו למעלה מעשרה חשבונות העומדים ביתרות זכות, חלקם בסכומים גדולים. לגבי אותם חשבונות לא נמצאו

תיקים, שמהם ניתן ללמוד פרטים על מקום האישפוז של החסויים, ועל מצב בריאותם ומה עלה כגורלם. במחוז חיפה נמצאו עשרות תיקי חסויים שבחשבונותיהם אצל האפו"כ היו יתרות זכות, אולם לא היה בהם טיפול מספר שנים.

3. בדיקת 200 תיקים של חסויים העלתה שלושה מקרים של הזנחה בטיפול ופרטיהם הובאו על ידי הביקורת לידיעתו ולטיפולו של האפו"כ.

4. כדי לשפר את הטיפול בענייניהם של חסויים, החליטו האפו"כ ונציגי משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות להקים תאגיד, שבית המשפט ימנה אותו כאפוטרופוס אישי על חסוי לפי חוק הכשרות המשפטיים והאפוטרופסות. בינואר 1977 אישר שר המשפטים על פי פקודת ההקדשות לצרכי צדקה, הקמת תאגיד בשם "קרן לטיפול בחסויים" (ממצאי ביקורת על פעולות הקרן ראה בדו"ח שנתי 33, עמ' 828). מאז שנת 1978 החלו מחוזות ירושלים ותל אביב להעביר תיקי חסויים לטיפול של הקרן; מחוז חיפה החל להעביר תיקים כאלה רק באוגוסט 1982.

להלן נתונים, המתייחסים לאמצע 1984, על מספר התיקים שהיו בטיפול המחוזות ושהועברו לקרן, וכן על תיקים שעדיין נמצאים בידי המחוזות (לפי נתוני האפו"כ):

המחוז	הועברו לקרן	נשארו בטיפול המחוז
ירושלים	274	627
תל אביב	450	261
חיפה	577	1,370
סה"כ	1,301	2,258

לביקורת לא ניתן הסבר מניח את הדעת למספר הרב של תיקים, שעדיין נמצא בטיפול המחוזות.

### פיקוח על אפוטרופסים אישיים ומנהלי עזבון

הפיקוח על אפוטרופסים אישיים ומנהלי עזבונות מופקד בידי בית המשפט, שממנה אותם והמוסמך לתת להם הוראות, אולם גם לאפו"כ תפקידים בהקשר זה, הן כאפוטרופוס כללי והן ככ"כ היועץ המשפטי לממשלה בתחומים הנדונים. מי שנתמנה כאמור צריך להגיש לבית המשפט, עם התמנות, דו"ח, פרטה (אינוונטר) ודו"חות תקופתיים לפחות פעם בשנה, על ניהול הרכוש. בית המשפט רשאי להטיל על האפו"כ את בדיקת הדו"חות, ומשהוטל עליו תפקיד זה חייב הוא לבדוק את הדו"חות מבחינה עניינית וחשבונית ולהמציא לבית המשפט דו"ח על תוצאות הבדיקה.

בביקורת הקודמת ובביקורת שלפניה משנת 1974 צויין, שבאלפי תיקים של אפוטרופסים אישיים ומנהלי עזבונות היה פיגור של שנים בקבלת הדו"חות השנתיים ואף לא נעשתה מצד האפו"כ פעולה לקבלתם. נושא זה הועלה בוועדה לענייני ביקורת המדינה בעקבות תלונה, שהוגשה לנציב תלונות הציבור בדבר הנזק שנגרם לחולת נפש על ידי האפוטרופסים האישיים שלה, שלא נדרשו על ידי האפו"כ להגיש, ואף לא הגישו דו"חות על ענייניה כדרוש (ראה דו"ח שנתי 4 של נציב תלונות הציבור, עמ' 71).

בסיכומיה והצעותיה של הוועדה, מיולי 1976, בנושא הנדון, כפי שאושרו בכנסת נאמר: "הוועדה כדעה, כי יש צורך לשקול קביעת גוף מיוחד, שבהתאם להוראות בתי המשפט יעקוב ויקיים פיקוח נוטף ורצוף על האפוטרופסים האישיים. יש צורך, לאחר בדיקה, לקבוע כי הגוף המתאים לפיקוח בענייני רכוש הוא האפוטרופוס הכללי ולשם כך יש לתקן את החוק. הוועדה רושמת לפניה, כי לאחרונה התמנה מספק ארצי על אפוטרופסים אישיים כמשרד האפוטרופוס הכללי לצורך בדיקת הדו"חות הכספיים של האפוטרופסים האישיים. לוועדה נמסר, כי בקרוב תוסב מערכת הנתונים הדרושה לפיקוח למחשב".

בנובמבר 1983 הונחה על שולחן הכנסת הצעה לתיקון חוק הירושה וחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, לפיה יונשו הפרטה (אינוונטר) והדו"ח השנתי לאפוטרופוס הכללי במקום לבית המשפט. בדצמבר אותה שנה עברה ההצעה קריאה ראשונה. כמצב הנוכחי - דהיינו מאז קביעת הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-1976 וכל עוד לא נתקבלה

ההצעה לתיקון החוק - עדיין אינו מקויים במחוזות של האפ"כ מעקב אחר קבלת הפרטה והדו"חות השנתיים מהאפוסטרופסים האישיים.

### עזבונו לטובת המדינה

1. על פי החלטת הממשלה מ-1955 מונה האפ"כ כנציג הממשלה, המורשה לייצגה בארץ ובחוץ לארץ בנוגע לזכויות לטובת המדינה או מוסדותיה בעזבונו, מתנות, תרומות, או הנאות אחרות. ביקורת קודמת על העזבונו לטובת המדינה נערכה בשנת 1979 (דו"ח שנתי 30, עמ' 371): ביקורת מעקב נערכה בשנת 1981 (דו"ח שנתי 32, עמ' 858).

להלן טבלה על מספר תיקי העזבונו לטובת המדינה שנפתחו, ושנסגרו בשנים 1980 - 1983:

השנה	יתרה משנה קודמת	נפתחו	נסגרו	יתרה לסוף השנה
1980	1,682	324	100	1,906
1981	1,906	269	205	1,970
1982	1,970	300	402	1,868
1983	1,868	365	70	2,163

השימוש בכספי העזבונו לטובת המדינה נעשה בשתי דרכים: ליעד שקבע המוריש; בין באורח כללי ובין באורח ייחודי כשהתורם הועיד את הכספים בלא לציין מטרה מוגדרת, למטרות לטובת המדינה עליהן מחליטה ועדה בת שמונה שרים, כאשר היו"ר הוא שר המשפטים. ועדת שרים זו בישיבתה מ-29.7.1980, החליטה, שהעברת הכספים תבוצע על ידי המשרדים הנוגעים בדבר, שלהם אושרו המענקים, ולא כפי שהיה נהוג קודם לכן על ידי מדור העזבונו של האפ"כ.

2. כספי העזבונו לטובת המדינה מושקעים בהשקעה משותפת במטבע חוץ בבנק מסחרי ובמטבע ישראלי בבנק ישראל. להלן דו"ח על השקעות של עזבונו ללא ייעוד לטובת המדינה, בשנים 1981 - 1983, במטבע חוץ ובשקלים, על פי מסמכי האפ"כ (במיליוני שקלים):

יתרה ליום	השקעות במט"ח מבוטאות בשקלים	השקעות בשקלים	ס"ה
31.3.1981	12.2	—	12.2
3.3.1982	34.1	54.5	88.6
31.3.1983	74.2	92.6	166.8
31.3.1984	1,200.3	208.9	1,409.2

על פי נתוני האפ"כ ריכוזה הביקורת את הסכומים שאושרו על ידי ועדת השרים כמענקים בשלוש ישיבות, בתקופה יולי 1980 - אוגוסט 1982, ומידת הניצול על ידי הגופים שלהם הוקצו הכספים וללא הצמדה, למועד הביקורת באמצע 1984. הנתונים מובאים בטבלה הבאה (באלפי שקלים):

המשרד	3.8.1982			3.6.1981			29.7.1980		
	אשר	טרם נוצל	%	אשר	טרם נוצל	%	אשר	טרם נוצל	%
בריאות	15,780	4,732	30.0	8,085	500	6.2	2,700	346	12.8
חינוך ותרבות	16,067	4,642	18.0	7,715	1,880	24.4	2,690	532	19.8
דתות	8,920	1,555	17.4	4,700	300	6.4	1,500	208	13.8
פנים	3,000	658	22.0	1,875	93	5.0	600	251	41.8
עבודה ורווחה	20,625	2,125	10.3	10,450	1,298	12.4	3,609	684	19.0
משפטים	4,690	876	18.7	2,625*	63	36.8	478	400	84.0

\* הקצבה זו כוללת גם הפרשה לקרן נפגעים במלחמה בפשע בסך 915,000 שקל.

מהטבלה עולה, שבתקופה שנסקרה רוב המשרדים לא ניצלו את מלוא הסכומים שאושרו להם.

מבירור הסיבות, בעיקר מתיקי האפ"כ, לאי ניצול כספים על ידי הגופים שלהם אושרו, עולה:

(א) הגופים לא יכלו לעמוד בקריטריונים שנקבעו על ידי משרדי הממשלה לצורך קבלת התמיכה, ובעיקר: המצאת אישור לגבי מעמדם המשפטי של המוסדות המבקשים, ותזכיר ותקנות מעודכנים: אישור מעמד המבקש משלטונות מס ערך מוסף; אישור שנתי ממס הכנסה: דו"ח כספי ומאזן מבוקר על ידי רואה חשבון ותקציב מאושר; (ב) הסכום שאושר על ידי ועדת השרים היה קטן בהרבה מהסכום שנדרש על ידי המבקש להשגת המטרה; (ג) התמשכות הטיפול, מאז הגשת הבקשה לתמיכה, הדיונים במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, האישורים בוועדת השרים שמתכנסת לעתים רחוקות, כל אלה גרמו לכך, ביחוד בתקופת אינפלציה, שסכום הבקשה המקורי איבד את ערכו המשמעותי, והתוצאה היתה, שהמוסד המבקש לא יכול לבצע את מלוא המשימה שלשמה נדרש הכסף בשעתו ולכן ויתר על קבלת התמיכה. מתברר, שהיו גם מקרים לא מעטים, שמהסיבות שצויינו לעיל, מוסדות או גופים, שלהם אושרו תמיכות מכספי העזבונות, ניצלו אמנם את הכספים, אך זה היה לאחר תקופה ארוכה של שנה עד שנתיים.

כתשובתו מאוגוסט 1984 ציין האפ"כ, כי בתפקידו בתחום הנדון הוא משמש ככונן בלבד, ופועל לפי הוראות לקוחותיו. הביקורת עמדה על כך, שגישה ממלכתית יותר היתה מחייבת את האפ"כ - כמי שהטילה עליו הממשלה לרכז את הנושא בכללותו - לנקוט יוזמה ולקיים מעקב אחר מידת ניצול הכספים על ידי המבקשים.

3. בדיקה מסורגת של הקצאת המענקים ושל דרכי השימוש בכספים העלתה, כלהלן:

(א) בהחלטת ועדת השרים מ-29.7.1980 אושר למשרד המשפטים, מתוך סכום כולל של 477,500 שקל, מענק בסך של 412,500 שקל לקרן לנפגעים במלחמה בפשע. מתברר, שבאפ"כ שכחו להעביר בזמנו את המענק לקרן, וכתוצאה מכך פקע חוקף ניצול הכספים, למטרה שלה יועדו.

(ב) מזכיר ועדת השרים, שהוא סגן מזכיר הממשלה, הודיע ב-13.4.1983 לשר החינוך והתרבות, שהחלטת לאשר את הצעתו של השר להקציב, לנושאי חינוך ותרבות מתוך כספי העזבונות ללא ייעוד, סכום של 8 מיליון שקל, כסיוע לפסטיבל ישראל - ירושלים 1982, לשם כיסוי גרעון.

— התברר, שההקצבה האמורה ניתנה בנוסף לחלקו של משרד החינוך והתרבות לפי האחוזים שכל משרד צריך לקבל על פי קביעת ועדת השרים. כתשובתו מאוגוסט 1984 הודיע האפ"כ שנוכה לאחרונה סך 4.6 מיליון שקל מכספי העזבונות המיועדים למשרד ויש עוד לנכות 3.4 מיליון שקל.

(ג) באפריל 1983 הודיע מזכיר ועדת השרים לשר המשפטים שהחלטת: "להקציב 1 מיליון שקל ל"שירותים" - מבצע רדיופוני, שיוערך על ידי גלי צה"ל ביום העצמאות של שנת הגבורה - במגמה לקדם השכלתם של חיילי צה"ל במתקני האגודה למען החייל ... ההקצבה האמורה תבוא מן הכספים של כל משרדי הממשלה שנהנים מכספי העזבונות המוקצבים על ידי ועדת השרים". כן הודיע מזכיר הוועדה ב-8.5.1984 לשר המשפטים שהחלטת: "לאשר הקצבה של שני מיליון שקל לשירותים, התשמ"ד-1984, מכספי העזבונות לטובת המדינה".

— בידי האפ"כ לא נמצאו פרוטוקולים של דיוני ועדת השרים לגבי ההחלטות האמורות, שעל פיהן ניתן היה ללמוד מי הם השרים שהשתתפו בדיונים, ואם מולאו הקריטריונים הנדרשים ממקבלי ההקצבות. לשאלת הביקורת בעניין זה השיב הממונה על העזבונות לטובת המדינה באפ"כ, שמוזכר ועדת השרים הודיע לו כי האישורים של השרים נתקבלו בטלפון (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 34 עמ' 655).

לדעת הביקורת, החלטות ועדת השרים על מענקים כסדר גודל של מיליוני שקלים צריכות להיות רשומות בפרוטוקולים כדת וכדין, או לחילופין מן הראוי, לפחות, שיהיה מסמך כתוב וחתום על ידי היו"ר שיעיד על ההחלטה שנתקבלה כמשאל טלפוני.

4. בביקורת הקודמת צויין, שמערכת החשבונות של האגף מכסה רק באופן חלקי את תחומי פעילותו: מערכת זו מבוססת רק על זרימת מזומנים והיא מתעלמת כמעט לחלוטין

מקיומם של נכסים ורכוש ומהפעילות הכרוכה בהם, ובכללן התחייבויות – לכד מפעולות מימוש ורכישה של נכסים הנרשמות באופן חד פעמי. לכן אין האפו"כ יודע מה הם החובות, שהוא חב לשלטונות המסים ומה הן ההתחייבויות שעדיין לא שולמו, ומהו ערך הנכסים שברשותו. גם לא מתנהל מעקב שוטף אחר תקבולים משכר דירה או דמי חכירה מאותם נכסים שבהם יש ייצוג חלקי לאפו"כ. הנהלת החשבונות רואה רק חלק מסויים מן התיקים, ובדרך זו נמנעים ההתאמה והקשר בין שני מרכיבי מערכת המידע – התיק וכרטיס החשבונות.

— הביקורת הנוכחית העלתה, כי לא חל שינוי במצב.

5. בהתאם לתקנות האפו"כ (שכר), התשל"ח-1978, יש לשלם עבור בדיקת הפרטה, שמגישים לאפו"כ מנהלי עזבונות או אפוסטרופסים אישיים, או בדיקת מסמך אחר, 25 שקלים. שיעורי האגרה האמורים נקבעו עוד ביוני 1978 ומאז לא עודכנו.



עיקר התפקידים של האפוסטרופוס הכללי הם לטפל בנכסים עזובים כדי להגן על רכושם של אנשים שאינם מסוגלים לעשות זאת בעצמם; לפקח על אפוסטרופסים אישיים ומנהלי עזובן ולרכז את הטיפול בעזבונות לטובת המדינה.

ממציאי הביקורת עולה, שמרבית-הליקויים עליהם הוצבעו בביקורות קודמות לא באו על תיקונם המלא:

(א) האפו"כ לא הכין תכנית כללית לאיתור וגילוי רכוש נעדרים; במחוז ירושלים נעשו פעולות גילוי מועטות, ובשני המחוזות האחרים נעשו אמנם פעולות גילוי אולם הן לא הושלמו. לא נערכה תכנית ביקורת כללית גם למפקחים ביחידה המרכזית. ריכוז הפיקוח על הרכוש בכל הארץ בידי מפקחים תושבי ירושלים, ולא מפקחים מהמחוזות, גרם לבזבז משאבים ואינו יעיל.

(ב) אינו מקויים מעקב אחר הגשת הדו"חות השנתיים והפרטה על ידי האפוסטרופסים האישיים ומנהלי עזבונות בשל חוסר הסדר חוקי מתאים.

(ג) האפו"כ, עליו הטילה הממשלה את הטיפול בכספי העזבונות לטובת המדינה, לא תמיד דאג שהחלטות ועדת השרים על מענקים כמיליוני שקלים יהיו רשומות בפרוטוקולים וחתומות על ידי המוסמך לכך.

(ד) מערכת החשבונות של האפו"כ לוקה בחסר ומכסה רק באופן חלקי את תחומי פעילותו. לדעת הביקורת, מן הצורך, שהנהלת משרד המשפטים תתן דעתה, בכל ההקדם, להנהגת השיפורים הדרושים לפעילותו התקינה של האפוסטרופוס הכללי.

## מועצת השמאים

### ריכוז ממצאים

המועצה לא קבעה נוהל בנושא ניהול, רישום וקיום פיקוח מעשי על ביצוע ההתמחות. הפיקוח של המועצה התבטא רק במעקב אחר קבלת כתבי ההתחייבות של המאמנים והדו"חות התלת-חודשיים של המתמחים, וכן ההודעות של המאמנים בדבר גמר ההתמחות.



המאמנים לא תמיד דיווחו במועד על תחילתה או סיומה של התמחות וגם לא תמיד הגישו דו"חות תלת חודשיים ודו"ח על סיום התמחותם במועד, כמתחייב מהתקנות. המועצה שיגרה אליהם תזכורות בלבד בדבר חובתם לדווח.

ב-1976 מינה שר המשפטים ועדה כדי לבדוק אם יש צורך בהכנת שינויים בחוק ובתקנות, כשהרקע לכך היו טענות רבות מצד נבחנים ביחס לתכנית הבחינות ועריכתן.

המלצות הוועדה לקבוע, כאחד הכללים באתיקה המקצועית, שכל שמאי הנותן שומה בכתב חייב לכלול בה לפחות את הנתונים הבאים: מטרת השומה והתאריך הקובע, נתונים כלכליים, הנדסיים, משפטיים ותיאור הזכויות, תיאור סביבה; העקרונות לפיהם נערכה השומה. המועצה לא דנה בנושא, ולא ישמה את ההמלצות.

האגרות שקבע שר המשפטים הועלו החל מ-2.12.1979, ולא מ-1.10.1979, וזה גרם הפחתת הכנסה לקופת המדינה. עוד התברר, שההעלאה היתה בשיעורים שונים בין 67.5% לבין 70%, כשעליית המדד בתקופה יוני 1978 - אוקטובר 1979 היתה 120%. בתקופה 2.12.1979 - 1.1.84 שיעורי ההעלאות של האגרות לא תאמו את השינויים במדד המחירים לצרכן, כשהפרשים נטו לעיתים כלפי מעלה ולעיתים כלפי מטה.

אינו קיים נוהל בדבר דרכי הטיפול בגביית האגרה השנתית וגם לא נקבע מועד חוקי לתשלום, שיהווה תמריץ למקדימים ועונש למאחרים.



1. בתקופת המנדט הבריטי היתה בתוקף פקודת שמאי הקרקעות שהסדירה את מקצועם. בפקודה נקבע, שאדם לא יעסוק כשמאי קרקעות פרטי, אלא אם קיבל תחילה רשיון ממנהל מחלקת המדידות, וגם נקבעו הכישרים למתן הרשיון.

ב-1962 חוק חוק שמאי מקרקעין, התשכ"ב-1962 (להלן - החוק), שעל פיו ניתנה לשר המשפטים הסמכות להקים מועצת שמאים. החוק מסדיר את העיסוק בשמאות, את החובה לניהול פנקס שמאי מקרקעין וקובע את הכישרים הדרושים לשם רישום בפנקס. לפי החוק שמאי מקרקעין הוא אדם הרשום בפנקס; אדם שאינו רשום בו לא יעסוק בשומת מקרקעין בשכר דרך שירות לכל. בחוק נקבעו תפקידי המועצה והם: טיפול בענייני בחינות, התמחות, התנהגות - אתיקה מקצועית, וכן שיעורי האגרות שיש לשלם, כפי שתקבע המועצה באישור שר המשפטים. מאז 1963 עד 1979 פורסמו תקנות שמאי מקרקעין הדנות בענייני רישום בפנקס, פטור מבחינות, התמחות, חקירת התנהגותם של שמאים ותשלום אגרות. כן פורסמו תקנות ובהן תכנית הבחינות.

מועצת השמאים, שהקים שר המשפטים, על פי הסמכות שניתנה לו בחוק, מורכבת מתשעה חברים: חמישה נציגים של הממשלה שאחד מהם מונה על ידי השר ליו"ר וארבעה שמאי מקרקעין, שמונו על ידי השר, על פי המלצתה של אגודת שמאי מקרקעין מוסמכים בישראל; לאחרונה, באמצע יולי 1982, מונתה מועצה חדשה וב-6.1.1983 מינה שר המשפטים יו"ר חדש.

למועצה אין סגל עובדים קבוע. כמוכיר המועצה משמש סגן מנהל אנף רישום והסדר מקרקעין, שבמשרד המשפטים. תקציב המועצה, שהסתכם בשנת הכספים 1983 ב-1,134,000 שקל, מתכסה מהתקציב הרגיל של משרד המשפטים.

2. בחודשים דצמבר 1983 - מארס 1984 ערך משרד מבקר המדינה לסיורגין, ביקורת הן על פעולות המועצה הנוכחית, והן אלה של קודמתה שכהנה בתקופה יולי 1979 - יולי 1982.

### סדרי עבודת המועצה

1. על פי החוק הרשאים להיות רשומים בפנקס שמאי מקרקעין הם: (א) מי שהיה רשאי לעסוק במקצוע מעריך קרקע לפי פקודת מערכי קרקע המנדטורית; (ב) מי שנתקיימו בו תנאים אלה:

מלאו לו 23 שנים; הוא בעל השכלה תיכונית; עמד בבחינות הנערכות מטעם המועצה לפי תכנית שנקבעה על ידיה בכללים או בבחינות שלא קיבל פטור מהן, לפי התנאים שנקבעו בתקנות; התמחה בשמאות מקרקעין תוך התקופה ובתנאים שנקבעו בתקנות. על מתמחה לעסוק בהתמחותו לפחות 20 שעות לשבוע, במשך שנתיים לפחות, במשרד שמאי מקרקעין.

2. במועד חקיקת החוק היו בארץ כ-60 שמאים רשומים; על פי דיווח המזכיר למועצה מיולי 1979, פעלו באותה עת 120 שמאים, מהם 34 נוספו בשנים 1975 - 1979. מאז 1980 עד אמצע 1984 נרשמו בפנקס 32 שמאים, ואז היו רשומים 146 שמאים. בשנים 1963 - 1983 נפתחו כ-650 תיקים של אנשים שפנו למועצה בכקשה לקבלת פטור או גישה לבחינות, וכן בענייני בקשות להתמחות ורישום בפנקס. הביקורת הקיפה במדגם אקראי 165 תיקים.

3. בדצמבר 1976 מינה שר המשפטים ועדה כדי לבדוק את החוק, התקנות והנהלים שהותקנו על פיו, ולהציע הצעות לשינויים (להלן - הוועדה). ליו"ר הוועדה מונה מנכ"ל משרד המשפטים, ובה חמישה חברים: יו"ר המועצה; השמאי הממשלתי הראשי; יו"ר אגודת השמאים המוסמכים בישראל, שהוא חבר המועצה; איש ציבור - בוגר קורס שמאי מקרקעין וניהול נכסים; מזכיר המועצה.

בדו"ח הוועדה, שהוגש לשר המשפטים בנובמבר 1977, נאמר, שמאז חקיקת החוק ב-1962 לא נבחנו סעיפיו הלכה למעשה; בדו"ח הוזכרו גם טענות רבות מצד נבחנים שנגשו לבחינות הנערכות על ידי המועצה. בדו"ח נכללו המלצות שהתייחסו בעיקר ללמידה, לבחינות, להתמחות ולאתיקה מקצועית. להלן תוצאות הברורים, שערך משרד מבקר המדינה, כאשר לכיצוע המלצות הוועדה על ידי משרד המשפטים:

(א) לימודים. בהעדר מסגרת לימודים אקדמית הלימודים והבחינות הם בעיקרם חיצוניים. תכנית הבחינות קבועה בתקנות, והבחינות נערכות על ידי המועצה. לשם העלאת הרמה המליצה הוועדה על לימוד מקצוע ניהול נכסים במשך 3 - 4 שנים במסגרת אקדמית כשילוב עם מקצועות נוספים כגון כלכלה, מדידות והנדסה. למטרה זו הוצע לפנות לאוניברסיטאות בארץ ולטפל בהבטחת תקציב מתאים לקיום המסגרת.

מתברר, שהדיונים בנושא זה מצאו ביטוי לראשונה בפרוטוקול מדיוני המועצה באוגוסט 1979 - שנה וחצי לאחר הגשת דו"ח הוועדה. היו גם מגעים ודיונים עם נציגי האוניברסיטאות השונות. בישיבת המועצה מינואר 1983 קויים דיון ובו נאמר, שסוכמו עם נציגי אוניברסיטת תל אביב קווי פעולה ליצירת חוג חדש במסגרת הפקולטה למינהל עסקים, בהנחה שילמדו בו בכל שנה 50 תלמידים. באוקטובר 1983 הכין המרכז ללימודים אורבניים של הפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת תל אביב "הצעה לתכנית ללימודי תעודה בשמאות וכלכלת מקרקעין" אולם הפעלת התכנית התעכבה עד לאישור תקציב הדרוש לשנת לימודים אחת.

רק לאחרונה הוסדר העניין ובאוגוסט 1984 פורסמה מטעם המועצה הודעה בדבר הרשמה ללימודי תעודה בשמאות מקרקעין באוניברסיטת תל אביב לשנת הלימודים התשמ"ה.

(ב) עריכת בחינות וטיפול בפניות נבחנים שנכשלו. אחד הנושאים שהעסיקו את המועצה בכלל, גם בעקבות המלצותיה של הוועדה, היה עריכת הבחינות וטיפול בפניותיהם של נבחנים שנכשלו. בפרק השני לתקנות נקבע, שהבחינות ייערכו בכתב או בעל פה או גם בכתב וגם בעל פה, כפי שתקבע המועצה בדרך כלל, לבחינה מסויימת, לנושא מסויים או לנבחן מסויים. מנוסח התקנות מתברר, שסמכויות המועצה להרשות עריכת בחינות בעל פה הן רחבות ביותר, אולם בתחום זה אינם נכמצא קריטריונים כלשהם. תכנית הבחינות נקבעה בתקנות, ובה פירוט של שמונה בחינות.

בדו"ח הוועדה נאמר, שהועלו טענות רבות מצד נבחנים, ביחס לחומר הנלמד בקורסים, ביחס לרמה המקצועית הנדרשת, ולכך שהעדרים של אלה שנכשלו, נדחו מבלי שניתנה להם האפשרות להפגש עם הבוחנים כדי שיוכלו לדעת את הסיבה לכשלו. מעיון ביקורת המדינה בעשרות חיקי נבחנים עולה, כי לרבים מהם היו טענות מגוונות ביחס לתוכן הבחינות ובעיקר במקצועות "עקרונות שומה" ו"השומה למעשה". במרבית המקרים שוגרה לפונים תשובה אחידה הקובעת, שמאחר שמדובר בבחינות חיצוניות, אין לנבחנים זכות לערור על תוצאות הבחינות. ואין לקבל עותק הבחינה לשם גילוי הטעויות שגרמו לכשלו. בנובמבר 1983 החליטה המועצה שבעתיד

המחברות ייבדקו על ידי שני כוחנים. בינואר 1984 החליטה המועצה על אפשרות בדיקה מחדש של בחינה, כשהציון הוא 50 נקודות לפחות.

### רישום מתמחים ופיקוח על התמחותם

כאחד התנאים לרישום כפנקס השמאים נקבעה בחוק, כאמור, חובת התמחות בשמאות מקרקעין במשך תקופה ובתנאים שנקבעו בתקנות: על המאמן להודיע על העדרות מתמחה יותר ממאה שעות וכן במקרה שהמתמחה הפסיק התמחותו. כן נקבע, כי בתום תקופת ההתמחות יגיש המאמן ליו"ר המועצה הודעה על גמר ההתמחות, והיו"ר יתן תעודה על כך. על המתמחה להגיש דו"חות התמחות תלת חודשיים וכן דו"ח על סיום התמחותו.

המועצה לא קבעה נוהל בנושא ניהול, רישום וקיום פיקוח מעשי על ביצוע ההתמחות. מתברר, שהפיקוח של המועצה התבטא רק במעקב אחר קבלת כתבי ההתחייבות של המאמנים והדו"חות התלת-חודשיים של המתמחים, וכן ההודעות של המאמנים בדבר גמר ההתמחות. ב-26.1.1984 החליטה המועצה, על הקמת ועדה שתבדוק את הדו"חות בתום השנה הראשונה להתמחות ותגיש המלצותיה ליו"ר ועל כך שיוכן טופס חדש לדיווח התלת-חודשי. לצורך קיום המעקב אחר ההתמחות מנהל המזכיר רישום מיוחד לגבי כל שמאי המאמן מתמחים, הכולל את שם המתמחה, מספר התיק והדיווח על תאריכי תחילת ההתמחות וסיומה.

— מעיון ברישום האמור התברר, שהמאמנים לא תמיד דיווחו במועד על תחילתה או סיומה של התמחות וגם לא תמיד הגישו דו"חות תלת-חודשיים ודו"ח על סיום התמחותם במועד, כמתחייב מהתקנות. המועצה שיגרה אליהם תזכורות בלבד בדבר חובתם לדווח.

### תוצאות הבחינות

מאמצע 1979 ועד ראשית 1984 קויימו תשעה מועדי בחינה. הבחינות במקצועות "עקרונות שומה" ו"השומה למעשה" מתקיימות פעם בשנה; הביקורת בדקה את התוצאות בשתי הבחינות הנ"ל - שבהן במיוחד מתקשים הנבחנים - וריכוזה נתונים לניתוח תוצאות בהן, כדלקמן:

המועד	הבחינה: עקרונות שומה			הבחינה: השומה למעשה		
	נבחנו	הצליחו	% המצליחים	נבחנו	הצליחו	% המצליחים
נובמבר 1979	37	5	14	14	1	7
מאי 1980	31	6	20	—	—	—
נובמבר 1980	—	—	—	19	3	16
מאי 1981	29	10	34	—	—	—
נובמבר 1981	—	—	—	28	5	18
מאי 1982	29	9	31	—	—	—
נובמבר 1982	—	—	—	27	7	26
מאי 1983	35	5	14	—	—	—
נובמבר 1983	—	—	—	23	9	40

הנתונים לעיל מצביעים על האחוה הנמוך של המצליחים בבחינות אלה.

המטרה העיקרית של הקמת הוועדה הנוכרת לעיל היתה לבדוק אם יש צורך בהכנסת שינויים בחוק ובתקנות, כשהרקע לכך היו טענות רבות מצד נבחנים ביחס לתכנית הבחינות ועריכתן. במבוא לדו"ח הוועדה, מנובמבר 1977, נאמר שמדי שנה נרשמים בפנקס 6 - 8 שמאים בלבד, ובס"ה היו אז כ-100 שמאים. נתונים סטטיסטיים שרוכזו על ידי הביקורת, מצביעים על כך, שבשנים 1980 - 1984 (עד מארס ועד בכלל) נרשמו בפנקס 32 שמאים בלבד. יוצא, שהקמת הוועדה, לא הביאה לשינוי משמעותי במצב, שתואר על ידי הוועדה

לעיל. לדעת הביקורת מן הרצוי שהמועצה תשקול בדיקה מחדש של נושא ריבוי הנכשלים בכחינות.

## אתיקה מקצועית

1. בנושא אתיקה מקצועית נאמר בדו"ח הוועדה:

בתקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966 קיימת רשימה של מעשים או מחדלים שיש בהם משום התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע, וביניהם מתן שירות מקצועי שלא לפי הכללים; התקנים והנוהלים המקובלים במקצוע, או שלא לפי מיטב שיקול הדעת. כללים, תקנים ונוהלים ביחס לשירות השמאות לא נקבעו, ולכן אין אמת-מידה אחידה שלפיה אפשר לשפוט את מעשיו או מחדליו של שמאי הפועל בכל מקרה לפי שיקול דעתו. מדי פעם מוגשות תלונות נגד שמאים מצד יחידים ואף על ידי כתי המשפט, שהשומה שנערכה על ידי שמאי זה או אחר אינה מבוססת והיא רחוקה מהמציאות.

בסיכום הדו"ח שלה מ-1977 המליצה הוועדה לקבוע כאחד הכללים באתיקה המקצועית שכל שמאי הנותן שומה בכתב חייב לכלול בה לפחות את הנתונים הבאים: מטרת השומה והתאריך הקובע; נתונים כלכליים, הנדסיים, משפטיים ותיאור הזכויות; תיאור סביבה; העקרונות לפיהם נערכה השומה. אם השמאי נדרש לתת תצהיר לבית המשפט, יהיה עליו לכלול, בנוסף לאמור לעיל, גם את ההסברים לשומה. כן הציעה הוועדה לכלול הטלת קנס כעונש בכל הקשור לחריגה מכללי האתיקה המקצועית.

מתברר, שהמועצה לא דנה בנושא וממילא לא יושמו ההמלצות. כתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 1984, הודיעה המועצה, כי בעקבות הביקורת היא החליטה למנות צוות, שיגבש הצעה לכללי אתיקה חדשים, וביניהם כללים שיקבעו מסגרת להכנת חוות דעת של שמאי מקרקעין.

2. לפי החוק והתקנות רשאית המועצה לחקור בעצמה או על ידי מי שנתמנה לכך מבין חבריה כל מקרה שהובא לידיעתה, שבו נאשם שמאי מקרקעין בהפרת החוק או התקנות. המועצה רשאית להחליט ששמאי המקרקעין אשם בהתנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע ולהענישו באחד מאלה: התראה, נזיפה; השעייתו מעיסוק במקצוע לתקופה שתקבע, ובלבד שלא תעלה על שלוש שנים; מחיקת שמו מהפנקס. בתקנה 44 מהתקנות נקבע, שאם נמצא הנילון אשם, רשאית המועצה לחייבו בתשלום של הוצאות החקירה, לרבות הוצאותיהם של המתלונן ושל העדים, בסכום שתקבע המועצה.

במועצה אינו מתנהל רישום שוטף של התלונות שנתקבלו; ההתכתבות והמסמכים הקשורים בטיפול בתלונות מתויקים בתיק האישי של הנילון, או המתלונן - אם גם הוא שמאי מקרקעין. המועצה דנה בכל תלונה בעצמה ומחליטה על מינוי בודק ו/או ועדת בדיקה; המועצה עצמה מחליטה על נקיטת אמצעים או גניזה, או כל טיפול אחר, בהסתמך על דיווחיהם והמלצותיהם של הגופים הנ"ל.

## אגרות

בהסתמך על החוק, נקבעים מפעם בפעם על ידי שר המשפטים בדרך של פרסום ברשומות שיעוריהן של שבעה סוגי אגרות: רישום בפנקס השמאים; פטור מבחינות; בקשות למבחן; רישום כמתמחה; אישור גמר התמחות; קיצור תקופת ההתמחות ואגרה שנתית הנגבית משמאי שהוא בעל רישון. כל האגרות, להוציא האגרה השנתית, נגבות עבור מתן שירות: לגבי האגרה השנתית, נשלח מדי שנה טופס הודעת תשלום של בנק הדואר, כפי שנעשה לגבי שאר סוגי האגרות שגובה משרד המשפטים. בשנת 1983 נגבו אגרות אלה בסך של 368,000 שקל.

הביקורת בחנה את דרכי קביעתן של האגרות שהיו בחוקף בתקופה 1.8.1979 - 1.1.1984:

1. בתקנות שמאי מקרקעין (תיקון), התשל"ט-1979 מ-13.7.1979, הוחלפה תקנה 46 ונכלל סעיף הצמדה. מתוך נוסח סעיף זה יוצא, שהחל מ-1.10.1979 היה צורך להגדיל את האגרות שנקבעו בחוקף מתחילת אוגוסט 1979, בשיעור עליית המדד ליוני 1979, שנתפרסם בחודש יולי 1979 (המדד

החדש), לעומת מדד יוני 1978 שפורסם בחודש יולי 1978 (המדד הבסיסי), שהפרש ביניהם היה 68% בקירוב.

מתברר, שהאגרות הועלו החל מ-2.12.1979, ולא מ-1.10.1979, וזה גרם הפחתת הכנסה לקופת המדינה. עוד התברר, שההעלאה היתה בשיעורים שונים בין 67.5% לבין 70%, כשעליית המדד בתקופה יוני 1978 - אוקטובר 1979 היתה 120%.

בתשובתו מ-2.8.1984 הסביר משרד המשפטים כי העיכוב בהעלאת שיעורי האגרות היה תוצאה מהליך מינהלי אשר לא היה בשליטתו. לדעת הביקורת כל עוד מדובר בהליך מינהלי קבוע, יש להתחיל בו כך שיאפשר עמידה במועד שנקבע.

2. בשלוש תקנות, שפורסמו בתקופה 2.12.1979 - 30.8.1981 נאמר, שתקנה 46 תוקנה עקב תנודות שחלו במדד המחירים לצרכן, אולם לא נקבע לגבי כל תקופה המדד החדש והמדד הבסיסי, שעל פיהם יש לחשב את שיעור ההעלאה. הביקורת העלתה, שבתקופה הנ"ל שיעורי ההעלאות של האגרות לא תאמו את השינויים במדד המחירים לצרכן, כשההפרשים נטו לעיתים כלפי מעלה ולעיתים כלפי מטה.

בתיקון לתקנות מספטמבר 1982 נקבעו שני מועדים להעלאת האגרות - 1 ביולי ו-1 בינואר, וזאת בהתאם להפרש בין המדדים.

— בתקופה 2.1.1983 - 1.1.1984 שיעורי ההעלאות לא תאמו את השינויים שחלו במדדים, אם כי ההפרשים היו קטנים מאשר בעבר.

3. אינו קיים נוהל בדבר דרכי הטיפול בגביית האגרה השנתית וגם לא נקבע מועד חוקי לתשלום, שיהווה תמריץ למקדמים וסנקציה למאחרים. עקב כך שילמו החייבים את הסכום שנקבע בטופס שנשלח אליהם, למרות שבמשך השנה היתה העלאה בשיעורי האגרות. לדוגמה, החל מ-1.7.1983 הועלו האגרות ב-63%, והחל מ-1.1.1984 ב-55% נוספים.

המועצה דנה ב-4.10.1981 בשאלת המועד לתשלום האגרה השנתית והוצע לקבוע בתקנות הוראה המסדירה את מועד תשלום האגרה, בדומה להוראה החלה לגבי רואה חשבון, הקובעת שהמאחר בתשלום ישא בכפל אגרה. להצעה זו לא ניתן תוקף בתקנות.

בתשובתה מאוגוסט 1984 הודיעה המועצה כי ביוני 1984 הוגשה לחתימת שר המשפטים הצעה לתיקון התקנות, ולפיה תשולם האגרה תוך חודש אפריל מדי שנה, ולא - ישולם כפל אגרה.



תפקידיה העיקריים של מועצת השמאים, שהוקמה על פי חוק שמאי מקרקעין, הם ניהול פנקס השמאים, שרק הרשומים בו רשאים לעסוק במקצוע; ארגון כחינות ופיקוח על הבחינות ועל ההתמחות, שבהן חייב כל נבחן הרוצה להיות שמאי. למועצה גם סמכויות בנושאים של אתיקה מקצועית ונבחיית אגרות. בביקורת שנערכה על פעולות המועצה הועלו הממצאים העיקריים הבאים:

1. שיעור המצליחים בבחינות היה נמוך ביותר; בשנים 1980 - 1984 נרשמו בפנקס 32 שמאים בלבד, מתוך כ-500 נבחנים הרשומים במועצה. נראה על כן לביקורת שמן הראוי שהמועצה תבדוק את הסיבות לריבוי נכשלים בבחינות.

2. הביקורת הצביעה על הצורך בהכנסת שיפורים בתחום הדיווח על מהלך ההתמחות וסיומה.

3. לא נקבעו קריטריונים באשר להסברים ולהנמקות שמחובתו של השמאי לפרט כסקר השומה שהוא עורך, דבר המחייב כל שמאי לבדיקה מעמיקה יותר של נושא השומה, כיסוסה, ובמקרה הצורך, הצגתה בבית משפט. בעקבות הביקורת הוחלט על הקמת צוות שיגבש כללים חדשים בנושא אתיקה מקצועית.

4. בחוק ובתקנות לא נקבע מועד לתשלום האגרה השנתית בה חייב כל שמאי הרשום בפנקס, וגם לא נקבע עונש על אי תשלום. ביוני 1984 הוכנה הצעה לתיקון מתאים בתקנות.

# רישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה

## ריכוז ממצאים

נמצאו החלטות אחדות שעליהן חתמו יו"ר הוועדה לרישוי חוקרים ושירותי שמירה ושניים מחבריה. לפרוטוקולים מדיונים אלה לא הייתה תפוצה כיוון שלא הודפסו.

היחידה אינה מנהלת רשימה של מקבלי הרשיונות לסוגיהם.

במקרים לא מעטים הטיפול בבקשות לא היה סדיר. בפרוטוקולים לא תמיד נמצאו הנמקות להחלטות לגבי מבקשים שהיה להם רישום פלילי במשטרה.

אינו קיים רישום על התלונות שנתקבלו ביחידה. היחידה גם אינה עוקבת אחר שלבי הטיפול בוועדת המשמעת.

במקרים אחדים בוטלו קובלנות כיוון שהיחידה לא הקפידה על טיפול בהתאם לנקבע בתקנות. הועלה גם, שלעתים נמשך הטיפול זמן רב או שלא הסתיים, עקב כך שחלפו חודשים אחדים בכל אחד משלבי הטיפול.

אגרות הרישוי הועלו בשיעורים נמוכים מאלה שהתחייבו על פי התקנות. עד נובמבר 1984 לא פורסמה הודעה בעניין העלאת האגרות, שהיו אמורות להיות בתוקף החל מ-1.10.84.

בהעדר רישומים כלשהם על אוכלוסיית מקבלי הרשיונות לא ניתן לבדוק את עומק הגבייה, או לקיים מעקב אחריה. בתוכנה הקיימת במחשב אין מידע על מספר טופסי בנק הדואר שנשלחו והנמענים, ולכן לא ניתן לשגר תזכורות לאלה שלא שילמו את האגרה.



1. על פי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972 (להלן - החוק), מינה שר המשפטים הממונה על ביצוע החוק, ועדה בת שבעה חברים (להלן - ועדת הרישוי) המוסמכת לתת רשיון לעסוק כחוקר פרטי, לקיים משרד לחקירות פרטיות, לקיים משרד לשירותי שמירה ולארגן שירותי שמירה. גם כל סוגי השמירה שנקבעו בצו שירותי שמירה (סוגי שמירה הטעונים רשיון), התשל"ב-1972, מותנים בקבלת רשיון מוועדת הרישוי. לוועדה זו תפקיד נוסף - לערוך בחינות כדיני ישראל ובכללי אתיקה מקצועית, שהן תנאי לקבלת רשיון לחוקר פרטי. בחוק ובתקנות שפורסמו על פיו, נקבעו גם הכישורים-הדרושים למתן הרשיונות לסוגיהם, תוקפם, סידורי הבחינות, ענייני שיפוט משמעת, ואגרות רישוי. לפי החוק מכהן שופט בדימוס בתפקיד יו"ר ועדת הרישוי. מבין ששת החברים הנותרים בוועדה שלושה לפחות לא יהיו עובדי מדינה, והיתר: חבר אחד שעליו המליץ ראש הממשלה, אחד - מומלץ שר הבטחון, ואחד מומלץ שר המשטרה. כמרכות הוועדה מכהנת מנהלת היחידה לפניות הציבור וריכוז ועדות שבמשרד המשפטים המטפלת בעניינים המינהליים של ועדת הרישוי (להלן - היחידה). ביחידה מועסק עובד נוסף.

2. בחודשים אפריל - ספטמבר 1984 ערך משרד מבקר המדינה, ביקורת לסירוגין, על דרכי מתן רשיונות, על שמירת אתיקה מקצועית, ועל גביית אגרות. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1975 (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 603), וביקורת מעקב ב-1977 (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 497).

## הטיפול בבקשות לקבלת רשיון ולחידוש

1. בנובמבר 1984, הייתה ועדת הרישוי בהרכב של חמישה חברים: יו"ר - שופט בדימוס, נציג ציבור, נציג שר הבטחון, נציג ראש הממשלה, ונציג שר המשטרה. יוצא, שבהרכב זה חסרו שני חברים שאינם עובדי מדינה. בתשובתה מ-29.11.84 הודיעה מנהלת היחידה, ששר המשפטים מטפל בהשלמת הרכב הוועדה.

2. בחוק נקבעו התנאים והכישורים הנדרשים לקבלת הרשיונות לסוגיהם, המתחדשים מדי שנה בשנה:

(א) חוקר פרטי חייב להיות אזרח ישראלי ותושב ישראל, שמלאו לו 23 שנים; סיים 12 כיתות במוסד חינוך מוכר, או שלדעת ועדת הרישוי הוא בעל השכלה שוות ערך לכך; התאמן לפחות שלוש שנים בעריכת חקירות פרטיות בפיקוחו ובהדרכתו של מנהל משרד; עמד בבחינות בדיני ישראל ובאתיקה מקצועית, ולדעת הוועדה אין מניעה להענקת הרשיון מטעמים של בטחון הציבור, או עברו, תכונותיו או התנהגותו של המבקש.

(ב) מתן רשיון למשרד לחקירות פרטיות מותנה בכך, שבעל המשרד הוא חוקר פרטי מורשה, הוא בן 28 שנה ומעלה, ובעל נסיון של חמש שנים כחוקר פרטי.

(ג) רשיון לתאגיד חוקרים. על התאגיד להיות רשום בישראל, כדין; על כל חבריו ומנהליו להיות חוקרים פרטיים, אלא אם אישרה הוועדה גם השתתפותו של מי שאינו חוקר פרטי; מטרתו עיסוק בחקירות פרטיות וארגון שירותי שמירה.

(ד) לא נקבעו תנאים כלשהם למתן הרשיון לקיום משרד לשירותי שמירה, לארגון שירותי שמירה ולעיסוק כשומר. אולם בסעיף 19 לחוק נאמר, כי לא יינתן רשיון אם ראתה הוועדה שאין לתת אותו מטעמים של בטחון הציבור, או מטעמים של עברו או התנהגותו של המבקש.

(ה) עיסוק כשומר. בחוק נקבע, שכדי לעסוק בשמירה דרוש רשיון מאת הוועדה שבודקת את עברו של המבקש. בעל משרד לשירותי שמירה או המארגן שירותים כאמור, לא יעסיק שומר שאינו בעל רשיון, אלא אם קיבל אישור מהמשרדה, שאין לה התנגדות להעסקת אותו אדם מהטעמים האמורים, והיינו בטחון הציבור, עברו או התנהגותו של המבקש לעסוק כשומר. יוצא, שעל פי החוק ניתן להעסיק שומר שלא קיבל רשיון לכך מאת הוועדה, אם למשרדה אין התנגדות לכך.

3. בדרך כלל מתכנסת ועדת הרישוי בהרכב של שלושה, כולל היושב ראש; לעניינים עקרוניים ולקבלת החלטות, מתכנסת מליאת הוועדה. בתקופה מ-1981 עד אמצע 1984 התכנסה הוועדה, בממוצע, לפחות פעמיים בחודש ולעיתים אף יותר.

— נמצאו החלטות אחדות, שעליהן חתמו יו"ר הוועדה ושניים מחבריה; היחידה לא דאגה שהפרוטוקולים יופצו לשאר חברי הוועדה, כיוון שהם לא הודפסו.

4. — הבקשות לרשיונות שונים נרשמות ביחידה בטופס רישום (יומן), אולם מתברר, שלא נרשמו בו פרטים חשובים, כגון תאריך קבלת הבקשה, מועד הדיון הראשון, משלוח מכתב לפונה להשלמת חומר חסר, גמר הטיפול, ותשלום האגרה. היחידה אינה מנהלת רשימה של מקבלי הרשיונות לסוגיהם; קיים רק רישום עזר לגבי הבקשות לקראת דיון בוועדה. במצב זה לא רק שאין אפשרות לרכז נתונים סטטיסטיים בדבר אוכלוסיית הפונים לוועדה, אלא גם לא ניתן לעמוד על מספר בעלי רשיונות שהצטרפו בכל שנה. קיים גם קושי במעקב אחר שלבי הטיפול בבקשה, כגון הצורך בהשלמת חומר חסר, מועד קבלתו והבאת הבקשה לדיון משלים בוועדה. ואכן, במהלך הביקורת, לא ניתן היה לאתר 13 תיקים של מבקשים, והם הומצאו לעיונו של משרד מבקר המדינה מאוחר יותר.

משרד מבקר המדינה הציע להנהיג כרטיס שבו תירשם תנועת התיק, וכן שיפורים בניהול היומן. בתשובתה מנובמבר 1984 הודיעה היחידה, כי מחלקת המיכון במשרד המשפטים מעבדת תוכנה שתאפשר רישום הבקשות במחשב.

5. לפי החוק, יש לפרסם ברשומות ובעתונות היומית את שמות מבקשי הרשיונות. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים בדבר מספר הבקשות שנתקבלו בשנים 1980 - 1984 (עד אוגוסט), על פי הרשימות ששלח המשרד מפעם בפעם, לצורך הפרסום האמור, והתברר, שמספר הבקשות היה 1,420-1.

— בדיקה מדגמית של 130 תיקים של בקשות, שנתקבלו בעיקר בתקופה אוגוסט 1983 - פברואר 1984, העלתה מקרים לא מעטים שבהם הטיפול לא היה סדיר: היו הפסקות בטיפול במשך חודשיים עד ארבעה חודשים, או שהבקשות טרם הובאו לדיון ראשון בוועדה, או שהן עדיין לא נדונו בוועדה למרות שלפי הרישומים בתיקים לא נתבקש חומר משלים מהפונה, או שהחומר הדרוש כבר נתקבל.

— בשישה תיקים לא היה טיפול תקין בבקשות של פונים לקבלת רשיון, שלגביהם נתקבלו רישומים פליליים מהמשטרה:

(א) ב-2.4.84 החליטה הוועדה על מתן רשיון לחוקר פלוני שלגביו, נתקבל רישום פלילי, לקיים ולארגן משרד לשירותי שמירה. בפרוטוקול נאמר, שאם יורשע בדיון, תשקול הוועדה את העניין לאחר ההרשעה. התברר, שהיחידה לא הביאה את הבקשה לדיון נוסף לאחר שנתקבל טופס רישום פלילי ובו פרטים על ההרשעה בתיק הפלילי שהיה תלוי ועומד נגדו.

(ב) לתכרה לשירותי שמירה אישרה הוועדה, בינואר 1984, רשיונות למארגני שמירה. בפרוטוקול, שהכינה היחידה לא נמצאה התייחסות לרישומים פליליים של המשטרה לגבי שניים מעובדי החברה.

(ג) בינואר 1984 נתקבל, לגבי פלוני, שביקש פטור מהתאמנות (סטז'), רישום פלילי מהמשטרה על גניבה ותקיפה; לאחר כשלושה חודשים, באפריל אותה שנה, החליטה הוועדה על הפטור. בפרוטוקול לא צויין אם הייתה התייחסות לקיומם של רישומים פליליים.

(ד) לגבי קצין במשטרת ישראל, שהגיש בקשה לרשיון לחוקר, נתקבל רישום פלילי שלפיו בשנת 1975 גרם חבלה גופנית חמורה. מהפרוטוקול, שבו נרשמה לגבי המבקש החלטה בדבר מתן פטור מהתאמנות, לא עולה אם הביאה היחידה לידיעת הוועדה את דבר קיומו של הרישום הפלילי.

(ה) בינואר 1984 הוגשה בקשה להתאמנות. במאי נתקבל דיווח מהמשטרה, שלפיו קיים לגבי המבקש רישום פלילי, אולם לפי הפרוטוקולים, אין לדעת אם היחידה הביאה בפני הוועדה את דבר קיומו של רישום זה, לפני שהוועדה אישרה את התחלת ההתאמנות. היחידה מסרה למשרד מבקר המדינה, שלפי שיקול דעתה לא הובא הרישום הפלילי לידיעת הוועדה, כי מדובר בתיק תלוי ועומד.

(ו) לגבי מבקש נוסף נתקבלו רישומים פליליים רבים. למרות זאת אושר לו ב-2.4.84 לקיים ולנהל משרד לשירותי שמירה. החלטה זו, ללא הנמקה, רשומה בכתב יד בתיק בלבד, ולא נכללה בפרוטוקול הוועדה מאותו תאריך.

לדעת הביקורת, על היחידה להקפיד שנימוקי הוועדה יירשמו בפרוטוקול, כשמדובר במבקשים שלגביהם קיים רישום פלילי.

6. אחד התנאים למתן רשיון לחוקר פרטי הוא, כאמור, שלדעת הוועדה אין מניעה לכך מטעמים של בטחון הציבור או מבחינת עברו, תכונותיו או התנהגותו של המבקש. לביצוע הוראת החוק נעזרת הוועדה בכל שנה ברישומים פליליים הקיימים במסוף של משטרת ישראל, וזאת בעקבות בקשתה לקבל צותק מרישום זה לגבי מגישי הבקשות.

— עיון בעשרה תיקים של חוקרים, שרשיונותיהם עוכבו בגלל קיומם של רישומים פליליים, העלה, שהטיפול המינהלי ביחידה לגבי חמישה מהתיקים לא היה תקין: היו הפסקות בטיפול שנמשכו שמונה – תשעה חודשים, או שהטיפול לא חודש מזה חצי שנה או יותר. במקרה נוסף הוחלט על חידוש הרשיון, לאחר שחלפו כארבעה חודשים וטרם נתקבל החומר שנתבקש מהמשטרה. רשיונו של חוקר חודש על ידי היחידה, בלי שהעניין הובא להחלטת הוועדה, אלא בעקבות שיחת טלפון שבה נמסר ליחידה שהמשטרה סגרה את התיק הפלילי.

### אתיקה מקצועית

1. על פי הסמכות, שמקנה לו החוק, התקין שר המשפטים כללים לאתיקה מקצועית של חוקר פרטי, וכן תקנות בעניין סדרי הדיון של ועדת המשמעת. בתקנות סדרי הדיון נאמר, בין היתר: "הוגשה לקובל – ועדת הרישוי – תלונה על עבירת משמעת של חוקר פרטי והוא סבור שיש מקום להגיש קובלנה על פיה, ימציא העתק התלונה לחוקר הפרטי, ויתן לו הזדמנות להשיב בכתב על התלונה ... הומצא לחוקר פרטי העתק התלונה ... ישיב עליה תוך ארבעה עשר יום מיום ההמצאה, או תוך תקופה ארוכה יותר, שקבע הקובל או הסכים לה לפי בקשת החוקר הפרטי". החלטת הקובל להגיש קובלנה או לא להגיש, תינתן תוך 90 יום מתום התקופה שבה הנילון היה חייב להשיב.



בחוק נקבע, ששר המשפטים ימנה שופט שיהיה יושב ראש ועדת משמעת והוא שימנה את שאר חבריה. היועץ המשפטי לממשלה רשאי למנות כודק לבדוק עניין הנוגע להתנהגותו של חוקר פרטי; לבדוק יהיו הסמכויות של קצין משטרה בדרגת מפקח. על פי מינוי של היועץ המשפטי לממשלה מבוצע תפקיד הבדוק על ידי קצין משטרה בדרגת רב פקד. קובלנה על חוקר פרטי תוגש לוועדת המשמעת מטעם היועץ המשפטי או מטעם ועדת הרישוי, בין ביוזמתם ובין על פי תלונת אדם אחר. בתפקיד בא כוח הקובל משמש פרקליט מחוז תל אביב. ועדת המשמעת פועלת ליד בית המשפט המחוזי בתל אביב.

2. הביקורת הקיפה תלונות על 14 חוקרים, שהוגשו לוועדת הרישוי ובהן טיפלה היחידה בשנים 1979 - 1983.

— אינו קיים רישום כלשהו על התלונות שנתקבלו ביחידה וגם לא על מהלך הטיפול בהן. ועדת הרישוי מחליטה לגבי הטיפול בכל מקרה, ואם ניתנה החלטה על הגשת קובלנה לוועדת המשמעת, מעבירים לבא כוח הקובל את התלונה, בצירוף תשובת הנילון וכל חומר אחר הקשור לעניין. היחידה אינה עוקבת אחר שלבי הטיפול בוועדת המשמעת עד לקבלת פסק הדין וגזר הדין; רק עם קבלתם, היא מטפלת בביצוע. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך להנהיג ביחידה הסדרי מעקב, לרבות ניהול רישומים מתאימים בנדון.

3. להלן שלוש דוגמאות יציגות בדבר דרכי הטיפול של היחידה בתלונות שהוגשו נגד חוקרים פרטיים:

(א) ביולי 1983 התלונן האיגוד הישראלי של משרדי חקירות, שחוקרים אחדים, ביניהם חוקר פרטי א', פועלים ללא רישיונות ובכך עוברים על סעיף 3 לחוק. ב-22.3.83 - עוד לפני הגשת התלונה - פנה הנילון טלפונית ליחידה וטען, שלמרות פניותיו החוזרות הוא לא קיבל דרישה לתשלום האגרה לחידוש הרישוי; טענתו נתמכה במכתב של מעבידו. ועדת הרישוי, שדנה בפנייתו של הנילון, קבעה ב-3.5.83 שהנילון לא נקט צעדים סבירים כדי לחדש את רישונו כחוק מאז 1979 והחליטה להעביר את העניין לבדוק; חקירתו של הבדוק נמשכה כשנה. תיק התלונה הועבר לפרקליטות מחוז תל אביב ב-19.4.84.

מהחומר שבתיק מתברר, שלא נמצא הסבר בכתב לאי הגשת תלונה למשטרה בדבר עבירה על החוק מצד הנילון. עוד התברר, שגם מעבידו של הנילון עבר על החוק (סעיף 11), בכך שהעסיק את הנילון שלא היה לו רישיון בר תוקף; לא נמצא, שהנושא הובא בפני הוועדה.

(ב) בפרוטוקול משיבת ועדת הרישוי מ-5.6.81 נאמר, כי ב-17.7.80 הגיש מנהל בתי הדין הרבניים לשר המשפטים דאז תלונה, שאליה צורף פרוטוקול של בית דין רבני לגבי פלוני שהתאמן במשרדו של חוקר פרטי ב'. מהפרוטוקול עלה, שבמשרדו של החוקר מפתים נשים נשואות לבגידה בבעליהן, וזאת כדי להמציא הוכחות על כך במשפטי גירושין. ב-16.9.80 החליטה הוועדה להעביר את התלונה לבדוק. בינואר 1981 לא חודש רישונו של חוקר פרטי ב', מאחר שמגליון הרישום הפלילי שנתקבל מהמשטרה התברר, שיש נגדו תיק על בידוי ראיות ובו פרשה דומה לזו שהייתה נשוא התלונה.

— מעיין בפרוטוקול עולה, שחרף המצב שתואר לעיל חודשו רישיונותיו של הנילון לשנת 1981, כנראה עוד באותה שנה. מהפרוטוקול עולה גם, שכדו"ח החקירה של הבדוק, שהוגש לוועדה לאחר כשמונה חודשים, נאמר, שנתגלו ראיות לכאורה שהנילון והמתאמן שלו עברו עבירות פליליות; לכן הועבר תיק החקירה לפרקליטות מחוז תל אביב, עם המלצה להעמידם לדין. באותה עת הועבר לבא כוח הקובל כל החומר שנתקבל מהבדוק כדי שתוגש קובלנה לוועדת המשמעת. בהעדר חומר בתיק לגבי תקופה של כשנתיים, אין לדעת אם הוגש כתב אישום לבית המשפט ומתי הוגשה קובלנה ושלבי הטיפול בוועדת המשמעת. מהחומר שבתיק מתברר, שעד ספטמבר 1984 לא סוכם הטיפול בקובלנה.

(ג) בתלונה מאוקטובר 1979 טען מנהל משרד לחקירות בכאר שבע, שחוקר פרטי ג' מנהל משרד לחקירות ללא רישיון. במיזכר מפברואר 1980 של משטרת באר שבע נאמר אמנם, שהחוקר הנ"ל נחקר ולא הוכח שחוקר פרטי ג' מנהל משרד לחקירות, אולם בתיק אין רציפות באסמכתאות ובהתכתבות, ולא ניתן לקבוע כמה התבטא הטיפול של היחידה ושל

ועדת הרישוי. בדצמבר 1981 הגיש מנהל המשרד בכאר שבע תלונה נוספת נגד הנילון באותו עניין, וזו הועברה באותו חודש למחלקת החקירות של המשטרה. בהעדר חומר בכתב לא עלה בידי משרד מבקר המדינה לקבוע גם במקרה זה כמה התבטא הטיפול של היחידה.

תלונה שלישית, מיולי 1983, הוגשה על ידי האיגוד הישראלי של משרדי חקירות ובה מוזכרת תלונה קודמת מדצמבר 1981 נגד אותו נילון באותו נושא. כ-31.7.83 העבירה היחידה את התלונה לנילון, כדי שישב עליה תוך 14 יום. כתיק לא נמצאה תשובתו של הנילון וגם לא פרטים על המשך הטיפול של היחידה, עד תחילת שנת 1984. במכתבה מ-29.2.84 אל הנילון ביקשה ממנו היחידה להשיב אם עסק בשנה האחרונה בחקירות ולהגיב על תוכן התלונה שנשלחה אליו שבעה חודשים לפני כן. במכתבו מ-14.3.84 הכחיש הנילון את הכל. לא נמצא אם התלונה הוכאה לדיון בוועדת הרישוי.

4. מהממצאים, שהועלו בבדיקת התלונות ומאלה שתוארו לעיל כדוגמאות יציגות, עולה, שבמקרים אחרים בוטלו קובלנות כיוון שהיחידה לא הקפידה על טיפול כהתאם לנקבע בתקנות: החובה להעביר את תוכן התלונה לתגובתו של הנילון וקבלת תשובתו. כן הועלו מקרים, שבהם נמשך הטיפול זמן רב או לא הסתיים עקב כך שכל אחד משלבי הטיפול נמשך חודשים אחרים: העברה לבודק, קבלת דיווחו, העברה לקובל והכנת הקובלנה. במקרים אחרים הפסיקה היחידה את הטיפול ובתיקים לא נמצאה על כך החלטה של ועדת הרישוי.

#### אגרות

1. בהסתמך על החוק, נקבעו בתקנות, מפעם לפעם, שיעוריהן של חמש אגרות רשיון. רשיון שניתן יש לחדשו ולשלם, בינואר בכל שנה, אגרה שנתית בשיעור של 50% מאגרת הרשיון. לפי נתונים סטטיסטיים, שמסרה יחידת המחשב של הנהלת משרד המשפטים, בתחילת ספטמבר 1984 למשרד מבקר המדינה, שולמו בשנים 1982 - 1984 5,794 אגרות, כלהלן:

ס"ה	1982	1983	1984	סוג הרישיון
344	113	115	116	משרד לחקירות פרטיות
860	254	304	302	משרד לשירותי שמירה
132	48	49	35	מארגן שמירה עצמאי
808	276	244	288	מארגן שמירה שכיר
1,945	592	672	681	חוקר פרטי
1,640	165	329	1,146	שומר
65	15	22	28	תאגיד חוקרים
5,794	1,463	1,735	2,596	ס"ה

משרד מבקר המדינה בדק את דרכי קביעתן של האגרות, ואת נהלי הגבייה והמעקב, בחקופה יולי 1979 - אוקטובר 1984, שבה פורסמו שש פעמים תקנות הקובעות את שיעורי האגרות.

בתקנות, שפורסמו ב-13.7.79 נקבעה שיטה של הצמדת האגרות למדד המחירים לצרכן. כן נקבע, שעל משרד המשפטים לפרסם ברשומות את שיעורי האגרות המעודכנות לפני תחילתם של שינויי הסכומים מכוח התקנה.

— בתקופה אוקטובר 1979 - אוקטובר 1983 חלו חמש העלאות בשיעורי האגרות; האגרות הועלו בשיעורים נמוכים מאלה שהתחייבו על פי התקנות. עוד נמצא שהאגרות הועלו החל מ-2.12.79 במקום החל מ-1.10.79, דבר שגרם הפסד הכנסה למדינה.

— עד למועד סיום הביקורת - נובמבר 1984 - לא פורסמה הודעה בעניין העלאת האגרות, שהיו אמורות להיות בתוקף החל מ-1.10.84.

2. תשלומי האגרות נעשו באמצעות טפסים של בנק הדואר, שנשלחו לפונים, לאחר אישור בקשתם לרשיון; בדרך זו גם טופל בחידוש הרשיונות בכל שנה. החל מהשנה הקלנדרית 1982 מכינים את טופסי ההפקדה באמצעות מחשב, ולאחר שהאגרה שולמה הם משמשים רשיון בר תוקף לשנה אחת.

— בשנים 1982 - 1984 שילמו בעלי רשיונות לסוגיהם 5,794 אגרות, אולם בהעדר נתונים כלשהם על אוכלוסיית מקבלי הרשיונות, לסוגיהם, לא ניתן להסיק מסקנה כלשהי לגבי עומק הגבייה, או לקיים מעקב אחריה. על עניין העדר מעקב אחר שלימות הגבייה הוצבע עוד בביקורת הקודמת (דו"ח שנתי 26, עמ' 603). עוד התברר, שבמסגרת התוכנה הקיימת לא נותר במחשב מידע על מספר טופסי בנק הדואר שנשלחו, ועל הנמענים, וממילא לא ניתן להכין רשימה של אלה שלא שילמו אגרה ולשגר אליהם תזכורות.



ועדת הרישוי הוקמה על פי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה והיא הוסמכה לתת רשיונות, לערוך בחינות לצורך זה כנקבע בתקנות, ולטפל בענייני אתיקה מקצועית. הביקורת העלתה את הממצאים העיקריים הבאים:

1. נמצאו החלטות אחרות של ועדת הרישוי שניתנו על ידי היו"ר ושני חברים בלבד. היחידה לא דאגה שהפרוטוקולים יופצו כיוון שהם לא הודפסו.
2. לגבי הבקשות למתן רשיון קיים טיפוס רישום, אולם לא נרשמו בו פרטים חשובים, כגון תאריך קבלת הבקשה, שלבי הטיפול השונים, לרבות אישור הבקשה ותשלום האגרה. היחידה, המטפלת בנושא המשרדי, אינה מנהלת רשימה של מקבלי הרשיונות לסוגיהם. משרד מבקר המדינה הציע להנהיג כרטיס לתנועת התיק, ולהכנסת שיפורים ביומן.
3. נמצאו הפסקות, שנמשכו יותר מחודשיים, בטיפול בבקשות למתן רשיונות. היו מקרים, שבהם הבקשות עדיין לא הובאו לרדיון בוועדה למרות שכבר חלפו שלושה חודשים מאז הגשת הבקשה. כן נמצאו תיקים, שבהם לא חודש הטיפול מזה חצי שנה ויותר.
4. בשישה מבין התיקים שנבדקו לא היה טיפול תקין בבקשות: לגבי ארבעה מבקשים נתקבלו רישומים פליליים מהמשטרה, אולם בפרוטוקולים שבתיקיהם לא נרשמו ההנמקות למתן הרשיון חרף הרישומים הפליליים: במקרה נוסף הוחלט על מתן הרשיון המבוקש ונקבע, שיקויים דיון נוסף נוכח תוצאות המשפט שהתנהל נגד המבקש, אך אין לדעת אם היחידה הביאה בפני הוועדה את דבר קיומו של רישום זה לפני אישור הוועדה. במקרה אחר לא הביאה היחידה לידיעת הוועדה את דבר קיומו של רישום פלילי, בנימוק שמדובר בתיק תלוי ועומד. משרד מבקר המדינה הציע, שיוקפד על רישום נימוקי הוועדה בפרוטוקול, כשמדובר במבקשים שקיים לגביהם רישום פלילי.
5. בנושא האתיקה המקצועית הועלה, שביחידה אינו קיים רישום כלשהו לגבי התלונות שנתקבלו וגם לא לגבי מהלך הטיפול בהן. במקרים אחדים, עקב התמשכות הטיפול בתלונות נגד חוקרים פרטיים או משרדים לחקירות, בוטלו קובלנות, כיוון שהיחידה לא הקפידה על כך שהתלונה תועבר קודם להערות הנילון. הטיפול של היחידה באחדות מהתלונות נמשך זמן רב, אך לא הסתיים עדיין עקב עיכובים בשלבי הטיפול של הגורמים השונים. במקרים לא מעטים היה העדר רציפות, וחוסר מעקב אחר שלבי הטיפול בוועדת המשמעת.
6. אגרות הרשיון הועלו כשיטורים נמוכים מאלה שהתחייבו על פי התקנות; עד נובמבר 1984 לא פורסמה הודעה בדבר העלאת האגרות בתוקף מ-1.10.84. בהעדר נתונים, אינה קיימת אפשרות לכדיקת עומק החובות בנין אגרה ולמעקב אחר אלה שלא שילמו את אגרות הרשיון.
7. מן הראוי שמשרד המשפטים, שבמסגרתו פועלת היחידה לרישוי, ידאג ליתר פיקוח בתחום המינהלי הכרוך בהליכי הרישוי ובנושא הקובלנות.