

פעולות ביקורת

במחלקת החנינות שבמשרד המשפטים נבדקו תהליך הטיפול בבקשות לחנינה והקשר בין המחלקה לבתי המשפט, למשטרה ולבתי הסוהר.

באגף שומת מקרקעין נערכה ביקורת על פעולות הנהלת האגף ועל פעולותיהן של שתי לשכות מחוזיות בירושלים ובתל אביב.

ביחידת רשם החברות נבדקו סדרי רישום החברות : גביית אגרות רישום , סדרי מחיקת חברות ומתן שירות לפונים לעיון בתיקי רשם החברות.

מחלקת חנינות

ריכוז ממצאים

נשיא המדינה מוסמך לחון עבריינים ולהקל בעונשם. החלטתו טעונה חתימת קיום של שר המשפטים, אשר לפי הנהוג ממליץ בפני נשיא המדינה בענייני חנינה. מחלקת החנינות במשרד המשפטים מכינה את החומר הנוגע למבקש ומעבירה אותו אל השר, כדי שיקבע את עמדתו.

בשנים 1983 – 1988 גדל מספר בקשות החנינה, שהועברו לטיפול המחלקה, ובמקביל גדל באופן ניכר מספר הבקשות שהטיפול בהם לא הסתיים, בסוף 1988 הצטברו כ- 2,800 בקשות.

מחלקת החנינות פונה לגופים שונים לשם קבלת חומר וחוות דעת בנוגע למבקשים. הפניות הן בעיקר למזכירות בתי המשפט, למשטרה ולשירות בתי הסוהר. חלק מהתשובות של גופים אלו הגיעו באיחור או שלא ניתנו כלל. המחלקה מצדה לא כיררה בחלק מהמקרים אם נתקבלו הפניות, ולכן לא סיימה את הטיפול בבקשות החנינה ולא הכינה חוות דעת לשר.

הממצאים שהועלו בבדיקה של 150 בקשות חנינה מצביעים על כך, שב- 34 מהן הופסק הטיפול, בלא שהוכנה חוות דעת כל שהיא ובשמונה בקשות חנינה דחופות הוכנו חוות דעת רק לאחר שמבקש החנינה כבר סיים לרצות את עונשו.

מחלקת החנינות אינה מוסמכת לטפל בבקשות למחיקת רישומים מהמירשם הפלילי של המשטרה לגבי תיקים שנסגרו במשטרה ללא הרשעות, כיוון שאינן בתחום סמכויות הנשיא לחנינה. המחלקה העבירה מספר בקשות כאלה למשטרה, אך לאחר קבלת תשובתה של המשטרה לגבי האפשרויות להמשך הטיפול בבקשות אלה, לא העבירה המחלקה למבקשים את תוצאות הבירור.



בהתאם לסעיף 11 (ב) לחוק היסוד: נשיא המדינה, מוסמך נשיא המדינה לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם. על פי סעיף 12 לחוק האמור, חתימתו של נשיא המדינה על מסמך רשמי, זולת מסמך הקשור בכינון הממשלה, טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה. ב-1949, כשנכללה ההוראה האמורה לראשונה בחוק המעבר, התש"ט – 1949, הוסמך שר המשפטים ליתן את חתימות הקיום בעניין חנינות. הנוהג מאז הוא, שהשר גם נותן לנשיא בכל בקשה לחנינה את המלצתו וחוות דעתו המנומקת, לאחר שיחידה במשרדו – מחלקת החנינות (להלן – המחלקה) – בודקת את הבקשה ואוספת את החומר הדרוש לעניין. הסמכות לחון משתרעת על פי הלכת בית המשפט העליון על שני מישורים: האחד מחיקת העבירה ומרוק הכתם הנלווה לה, האחר מתייחס לתוצאות העבירה, דהיינו, סמכות הנשיא להקל בעונש או אף להמירו בעונש אחר קל יותר. ההלכה אף קובעת כי הסמכות לחון אינה מצטמצמת לחנינת עבריינים שהועמדו כבר לדין והורשעו, אלא יכול ותופעל גם לגבי מי שנגדם אף טרם הוגש כתב אישום. זאת לשם שלילת "העבירה" שבמעשה ומניעת האפשרות להעמדה לדין מאוחר יותר. השימוש בחנינה זו שמור, וכך צריך שיהיה, למקרים נדירים בלבד. על השיקולים למתן חנינה בכלל ולחנינה לפני הרשעה בפרט, קבע נשיא בית המשפט העליון השופט שמגר: "החנינה בדרך כלל איננה חוליה טבעית נוספת במהלכן של הפעולות השיפוטיות, אלא מן הנכון שתשמך אך ורק לנסיבות יוצאות דופן, בהן נתחדש, מאז תום ההליכים המשפטיים, דבר מהותי שיש בו כדי להצדיק את שינויה של ההכרעה השיפוטית. על אחת כמה וכמה שאין השימוש בסמכות החנינה לפני ההרשעה, אלא אמצעי נדיר וקיצוני, אשר הושאר בידי הנשיא כסמכות חוקתית שיוצרת בעלת אופי של סתם בטחון". (בג"ץ 428/86 ברזילי נגד ממשלת ישראל פד"מ מ' 3) 506 בעמ' 553). בנוסף לכך נשיא המדינה גם מוסמך לקצר או לבטל תקופת התיישנות, הרשעה ותקופה למחיקת הרשעה לגבי רישומים במרשם הפלילי לפי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א – 1981 (להלן – חוק המרשם הפלילי).

בחודשים פברואר – יוני 1988 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על סדרי הטיפול המינהלי במחלקת החנינות מעת קבלת בקשה לחנינה ועד לסיום טיפול המחלקה בה והעברתה לנשיא, בצרוף המלצתו של שר המשפטים.

במחלקת החנינות מועסקות דרך קבע ארבע עובדות: שתי עורכות דין – מנהלת המחלקה – הממונה על החנינות, וסגניתה המועסקת ללא תקן וכן שתי עובדות מינהל. הסגנית מועסקת על פי חוזה מיוחד לאחר שבמאי 1986 בוטלה משרה זו בתקן.

המחלקה פועלת כזרוע של שר המשפטים. הממונה על החנינות כפופה ישירות לשר. את הבסיס לפעולת המחלקה מהווים נוהל לטיפול בבקשות חנינה וכן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנדון (ראה גם להלן).

בקשה למתן חנינה מוגשת ללשכת נשיא המדינה במישרין, או באמצעות המחלקה. על פי הדוחות הסטטיסטיים של המשרד לשנים 1983 – 1987 ונתוני מחלקת החנינות לשנת 1988, שטרם פורסמו על ידי המשרד, הועברו לטיפול המחלקה בקשות לחנינה כמפורט בטבלה שבעמוד הבא.

מהטבלה עולה, כי חל גידול מתמיד במספר בקשות החנינה שהועברו לטיפול המחלקה, וכי במקביל חל גידול גם במספר התיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים, ובסוף 1988 הצטברו במחלקה כ- 2,800 תיקים כאלה.

בתשובה להערות הביקורת הסבירה הממונה על החנינות, כי בשנים 1985 ו-1986 עבדה המחלקה בכוח אדם חסר, בשל העדרות ממושכת של שתיים מבין ארבע עובדות המחלקה.

לדעת הביקורת, חיוני שמשרד המשפטים ישקול נקיטת צעדים שיאפשרו למחלקה לסיים את טיפוליה בבקשות אלה.

שנת הלוך	מספר שנפתחו		מספר התיקים שנסגרו		מספר שנענו בחיוב מתוך התיקים שנסגרו	יתרות הבקשות לטיפול	יתרה מצטברת של תיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים
	כמות	ב- לעומת שנת 1983	ב- לעומת שנת 1983	מספר התיקים שנסגרו			
1983	1,553	100		1,815	-----	----	743
1984	1,778	114		1,849	360	71 (-)	672
1985	2,130	137		1,664	287	466	1,138
1986	2,033	131		1,617	258	416	1,554
1987	2,353	151		1,840	336	513	2,067
1988	2,528	163		1,802	430	726	2,793

תהליך הטיפול בבקשות לחנינה

המחלקה מטפלת בבקשות חנינה של עבריינים שהורשעו ודינם נגזר בבית משפט ושל שוטרים שנדונו על ידי בית הדין למשמעת של המשטרה. עוד מטפלת המחלקה בבקשות לחנינה במסגרת סמכות החנינה של הנשיא על פי חוק המרשם הפלילי. בקשות חנינה של נדוני בתי דין צבאיים מועברות לחוות דעתו של שר הביטחון.

1 עם קבלת בקשה לחנינה מזמינה המחלקה את תיקו של העבריין מבית המשפט. העתקי הבקשות מועברים (לפי העניין), לשם קבלת חוות דעת והערות לכמה גורמים, ביניהם: למטה הארצי של המשטרה, לשירות בתי הסוהר ולשירותי המבחן במשרד העבודה והרווחה. רק לאחר קבלת חוות הדעת ובחינה, מכינה המחלקה תזכיר לשר המשפטים, הכולל ריכוז הנתונים לגבי המבקש. על פי התזכיר קובע השר את עמדתו בעניין בקשת החנינה, ואותה הוא מגיש בכתב לנשיא המדינה. אם המלצת השר היא חיובית, מצורף לחוות הדעת של השר גם נוסח ההקלה בעונש או כתב החנינה.

בהכנת חוות הדעת לשר, מתבססת המחלקה על חוות הדעת וההערות שנתקבלו מהגורמים השונים אליהם פנתה, על החומר שבתיק הפלילי, על פסק הדין וגזר הדין, ועל הרישום הפלילי המתנהל במשטרה לפי חוק המרשם הפלילי. אי קבלת חוות דעת או חומר אחר עלולה לעכב או למנוע הכנת תזכיר על ידי המחלקה.

במחצית הראשונה של 1988 בדק משרד מבקר המדינה מדגם של 150 תיקי בקשות לחנינה שנפתחו במחלקה מאז 1.4.85. המדגם נבחר בשלוש דרכים: לפי החודש שבו נפתח התיק (ספרור שוטף בתוך אותו חודש), תיקים שלגביהם לא צוינו בספר החנינות תוצאות הטיפול, ותיקים שבהם המלצת השר – חיובית או שלילית – הודפסה בעת הביקורת.

הועלו ממצאים ב- 34 מהתיקים שנבדקו. להלן עיקריהם:

(א) בתשעה תיקים, הייתה הפסקה ממשוכת בטיפול, והוא חודש רק בעקבות פנייה מצד קרובו או סניגורו של המבקש. דא עקא, אז התברר כי האסיר כבר שוחרר ממאסרו או שהתקופה של שלילת רשיון הנהיגה של המבקש כבר תמה.

(ב) ב- 18 תיקים אחרים הופסק הטיפול מבלי נשערך מעקב שמא יש לחדשו, גם כאשר מדובר היה במאסר או בשלילת רשיון ממשוכים: בתשעה מאלה הופסק הטיפול בין יוני 1986 לבין אפריל 1987 ובתיק נוסף – ביוני 1985, ואילו מועד השחרור הצפוי (ללא קיצורים) היה בשנים 1988 – 1990 ובמקרה הנוסף – ב- 1994. ביתר שמונת התיקים היה מועד השחרור הצפוי עד סוף 1987.

הממונה על החנינות הסבירה, שהטיפול התעכב או הופסק במקרים האמורים, מאחר שאחדים מהגורמים שאליהם פנתה המחלקה לא השיבו כלל או השיבו באיחור. לכן לא היתה אפשרות לגבי 27 מתוך 34 בקשות להכין חוות דעת לשר, מחלקת האסיר או מנהלי בתי הכלא בשירות בתי הסוהר (להלן – שב"ס) לא השיבו בעניינם של 12 אסירים, ומזכירות בתי המשפט לא המציאו את התיקים לגבי 11 אסירים. בשלוש מתוך 23 הבקשות של האסירים האמורים היה המחלל להשיב הן מצד שב"ס והן מצד מזכירות בתי המשפט. לגבי שני אסירים נוספים השיב שב"ס רק עשרה חודשים ושנה לאחר שנתבקשה להמציאו. בתשעה מבין 27 המקרים שנדונו בבקשות האמורות היה המועד לסיום ריצוי העונש (המלא) בשנים 1988 – 1990 ובמקרה נוסף – בשנת 1994, בארבעה מתוך המקרים אלה לא השיב שב"ס כלל על הפנייה אליו ובמקרה חמישי נתקבלה תשובתו רק כעבור שנה. שמונה מתוך עשרת התיקים דלעיל לא המציאו מזכירות בית המשפט. לגבי חמישה מעשרת האסירים שיגרה המחלקה לשני הגופים גם תזכורות. שב"ס לא השיב גם בשני תיקים נוספים ובשניים אחרים השיב אך באיחור, אולם הדבר לא מנע ממחלקת החנינות להכין חוות דעת.

שב"ס הודיע לביקורת, כי בתשעה מקרים לא השיבו למחלקת החנינות כיון שלא איתרו אסירים, לא קיבלו פניות ממחלקת החנינות או מתוך טעות, לגבי 10 מקרים נוספים הודיע שב"ס, כי השיב למחלקת החנינות, אך בתיקי מחלקת החנינות לא מצאה הביקורת את תשובת שב"ס.

בעקבות הביקורת, חודש הטיפול בעניינם של תשעה מבקשי חנינה מתוך ה- 18 שבהם הוא הופסק.

עוד בשנת 1985 היו חליפת מכתבים ופגישות בין המחלקה לבין שב"ס בדבר פניות שאינן זוכות ליחס נאות, אולם עד למועד סיום הביקורת המצב לא שופר.

עוד בשנת 1981 סוכם בין נציגי משרד המשפטים, לשכת הנשיא והמשטרה, כי מחלקת החקירות במשטרה תשיב לפניות המחלקה בתוך שישה שבועות.

בבדיקה הועלה, כי נתקבלה התשובה של מחלקת החקירות ב- 12 מן התיקים רק לאחר שלושה עד שבעה חודשים. בארבעה תיקים אחרים לא השיבה בכלל.

במענה לפניית משרד מבקר המדינה, הסבירה מחלקת החקירות, שבתשעה מתוך 16 התיקים התעכבה תשובתה בגלל עומס עבודה, בארבעה תיקים – עקב אי קבלת הבהרות נוספות שביקשה ממחלקת החנינות. לגבי שלושה תיקים שמחלקת החקירות לא השיבה, הוסבר שלא מצאה אצלה את הפניות של מחלקת החנינות.

לדעת הביקורת, על מחלקת החנינות ומחלקת החקירות להגיע לתיאום טוב יותר ביניהן, כדי לאפשר למחלקת החנינות לתת חוות דעת בזמן ולמנוע נזק ממבקשי החנינה.

עוד הועלה בבדיקה, כי מזכירות בתי המשפט לא העבירו למחלקת החנינות – 12 תיקים, שלגבי ארבעה מהם נשלחו תזכורות. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסבירה הנהלת בתי המשפט, כי בחמישה תיקים לא תאמו הנתונים הכלולים בפניות של מחלקת החנינות את הרישומים במזכירות, בשלושה – לא נמצאה הפניה של המחלקה, שני תיקים לא הוחזרו למזכירות בתי המשפט עם סיום הליכי הערעור בהם ובשני התיקים הנותרים לא הועבר האחד מחמת טעות משרדית ואילו בשני הסתבר שהעברייין כבר ריצה את עונשו זמן רב לפני הפניה.

לדעת הביקורת, מחובתן של מזכירות בתי המשפט להשיב למחלקת החנינות על כל פניה, ובמהירות האפשרית.

במחלקת החנינות אין רושמים את הגורמים להפסקת הטיפול בבקשה לחנינה. הממונה על החנינות הסבירה, כי בשל אי הענות הגורמים שהמחלקה פנתה אליהם, בשל מחסור בכוח אדם ומשיקולים של סדרי עדיפות, הוחלט במחלקה לתת עדיפות לטיפול בבקשות חדשות על פני מעקב יזום אחר קבלת החומר מהגורמים השונים. עוד הסבירה הממונה

שבשנת 1981 נקבעה חובה לפסול במקרים מסויימים פסילה בפועל מלקבל או מלהחזיק רשיון נהיגה ולא להסתפק בפסילה על תנאי (חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 16) התשמ"א – 1981). תיקים כאלה, שעניינם עונשי פסילה לתקופות קצרות יחסית, הם מעצם טיבם וטבעם דחופים. הדחיפות בטיפול בתיקי התעבורה נובעת גם מכך שיש מקרים שהשופטים מחליטים על דחיית ריצוי העונש, כדי לאפשר הגשת בקשה לחנינה. לכן יש שהטיפול בהם בא על חשבון תיקים שבהם הוטלו עונשים לתקופות ארוכות.

עוד הסבירה הממונה על החנינות, כי בנושא תגבור המחלקה, היו בעבר פניות רבות להנהלת המשרד, והן לא נענו. לפני כשלוש שנים הוחל בהתקנת מערכת ממוחשבת במחלקה (ההתקנה הסתיימה בנובמבר 1988), שבאמצעותה יעשה מעקב אחר שלבי הטיפול בבקשות ואחר קבלת תשובות.

לדעת הביקורת על המחלקה לדון עם הגורמים השונים שבתשובותיהם תלוי המשך הטיפול בבקשות לחנינה, כדי לקבוע הסדר למתן תשובה לפניות המחלקה תוך זמן קצר. במצב הקיים, כשאילו עולה בידי המחלקה לסיים את הטיפול בבקשות לא מעטות, קיימת האפשרות של פגיעה עקיפה בסמכות החנינה של נשיא המדינה ופגיעה במבקשים גם יחד.

טיפול בבקשות חנינה דחופות

כאמור, עם קבלת בקשה לחנינה ופתיחת התיק נשלחות פניות לגורמים השונים והם מתבקשים להעביר למחלקה את החומר שברשותם. בדרך כלל ניתנת עדיפות למבקשים שנדונו לתקופת מאסר קצרה (עד ארבעה חודשים), או למקרים בהם נותרו ביום קבלת הבקשה עד לתחילת ריצוי עונש המאסר (או הפסילה או הקנס, לפי העניין) רק חודשיים – שלושה בלבד.

סמכות הנשיא לחון עבריינים קיימת כאמור, לפי הפסיקה של בית המשפט העליון, גם לפני הרשעה, אולם כזכור הודגש שבסמכות זו אין להשתמש אלא לעתים נדירות ומטעמים יוצאי דופן ואכן, המדיניות הכללית והרגילה היא שלא לטפל בבקשות לחנינה כל עוד לא הסתיימו ההליכים המשפטיים, לרבות ערעור.

ב- 12 מבין 150 התיקים שנבדקו היו בקשות חנינה דחופות: בשמונה בקשות אמנם נמשך הטיפול ברציפות, אך הוא הסתיים רק לאחר שתמה תקופת ריצוי העונש בשלמותה או ברובה, בארבע הבקשות הנוותרות לא יכלה המחלקה לטפל, משום שחסרו בהן פרטים חיוניים ולא עלה בדיה להשיגם.

עיון בבקשות חנינה, ובמיוחד בדחופות שבהן, מצביע שלמבקשי החנינה לא תמיד ידועים נהלי הטיפול של לשכת הנשיא והמחלקה בבקשת חנינה, ואין הם מודעים לכך שדרוש פרק זמן לקבלת תשובה.

לדעת הביקורת, יש להפיץ מידע בכתב בדבר נהלי הטיפול בבקשות חנינה ובמיוחד אלו פרטים יש לכלול בבקשה, כגון: מספר זהות, מקום ריצוי העונש, תאריך תחילת המאסר וסיומו וכתובת פרטית. וכמובן הנימוקים לבקשה לחנינה. כך עשויה להמנע מהפונה אכזבה, כשיתברר לו שלא הייתה אפשרות, מסיבות שונות, לטפל בבקשתו. ואמנם, בנובמבר 1988 פירסם משרד המשפטים חוברת ובה מידע על דרך טיפולה של המחלקה בבקשות לחנינה. בנוסף לכך, שונה נוסח האישור הנשלח מלשכת הנשיא או ממחלקת החנינות אל הפונה, עם קבלת בקשתו או תזכורת ממנו ובו נאמר, כי "הטיפול בבקשות לחנינה הוא ממושך בשל הצורך בקבלת הערות וחוות דעת מגורמים שונים, בטרם ניתנת החלטת נשיא המדינה על הבקשות". כאמור, אין דעת הביקורת נוחה ממצב דברים זה, הפוגע ביכולתו של הנשיא להפעיל סמכותו וביכולתו של הציבור לקבלת חנינה.

בקשות למחיקת רישומים במשטרה

מחלקת החנינות מטפלת, כאמור, בבקשות לחנינה שהן בסמכותו של נשיא המדינה, לרבות בקשות הנוגעות למרשם הפלילי המתנהל במשטרה על פי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים. לצד המרשם

הפילי מנהלת המשטרה גם רישום של תיקים פליליים שנסגרו ללא הרשעות, אך מטבע הדברים אין בעצם קיומו של רישום כזה עילה לבקש חנינה. ברם, יש שמוגשות ליועץ המשפטי לממשלה ולהנהלת משרד המשפטים בקשות למחיקת רישומים אלה, ומשהוגשו מועברות אף הן למחלקת החנינות, אף על פי שכאמור ביטולם של הרישומים כלל אינו מענינו של נשיא המדינה.

מבין 150 התיקים שנבדקו היו שמונה בקשות למחיקת רישומים של תיקים פליליים שנסגרו ללא הרשעות. המחלקה לחנינות העבירה בקשות אלה למחלקת החקירות של המשטרה וזו השיבה עניינית מה האפשרויות להמשך הטיפול מצד כל אחד מהמבקשים. מחלקת החנינות מצדה לא הביאה לידיעת המבקשים את תשובתה של מחלקת החקירות. כך נמנע מהמבקשים מידע חשוב כיצד להמשיך את הטיפול בעניינם.

בתחילת 1988 החלה חליפת מכתבים בין המחלקה לחנינות לבין מחלקת החקירות של המשטרה לשם מציאת פתרון לבעיית מבקשי מחיקת רישומים פליליים שאינם הרשעה. משרד מבקר המדינה העיר שאף שמדובר בפניות מעטות, יש להגיש בהקדם לכלל הסדר בדבר דרך הטיפול בבקשות מסוג זה.

ועדת חנינה מיוחדת לרגל שנת ה-40 למדינה

לרגל שנת ה-40 למדינה, מינה שר המשפטים ב-13.8.87 ועדת חנינות מיוחדת, שהרכבה: שופט מחוזי בדימוס, נציב קבילות לנוער, ועורך דין.

בכתב המינוי פורטו המקרים שבהם הוועדה לא תטפל, ואלה הם: אסיר שתקופת מאסרו עשר שנים או יותר, אסיר שזה לו מאסר שני או יותר, אסיר שבעבר כבר הקל הנשיא בעונשו. עוד פורטו בכתב המינוי סוגי העבירות אשר בהם הוועדה לא תדון במתן המלצה לחנינה, כגון: עבירות נגד ביטחון המדינה, שוד מזוין, חטיפה ומאסר שווא וגרימת חבלה חמורה. כן נקבע שהוועדה תדון רק באסירים שהחלו את ריצוי מאסרם עד 29.2.88. את הבקשות לחנינה לא יגישו האסירים הזכאים אלא בתי הסוהר הם שידווחו לוועדה על כל אסיר כזה, באמצעות טופס מיוחד שהוכן.

הטיפול בחנינות באמצעות הוועדה התנהל תוך שיתוף פעולה עם המשטרה, שירות בתי הסוהר, משרד המשפטים, מזכירות בתי המשפט ומחלקת החנינות שנתנה לוועדה שירותי מזכירות. על פי הדו"ח הסופי של הוועדה מ-21.11.88 נתקבלו 272 טפסי בקשה: לגבי 44 אשר הומלץ על קיצור תקופת המאסר בשלושה חודשים: לגבי 10 איש הומלץ על קיצור בשישה חודשים, ולגבי חמישה אנשים הומלץ על קיצור ביותר משישה חודשים, כולל שנים – יותר משנה. ההקלות הנ"ל אינן גורעות מזכות האסירים להגיש בקשות לניכוי שליש מתקופת המאסר עקב התנהגות טובה. בס"ה הומלץ על הקלה לגבי 59 אסירים.



נשיא המדינה מוסמך לחון עבריינים. יש שני סוגי חנינה: החנינה מהסוג האחד חלה על העבירה גופה וממקרת אותה, ואילו החנינה מן הסוג השני חלה על העונש ומתבטאת בהפחתתו, החלטת נשיא המדינה טעונה חתימת קיום של שר המשפטים, הנוהג להביא את המלצתו בפני הנשיא. מחלקת החנינות במשרד המשפטים מכינה את המלצת השר, בהתבסס על חוות דעת והערות מהגורמים השונים בנוגע לעבריו.

תוצאות הביקורת מראות, כי חלק מהגופים, שמהם ביקשה המחלקה חומר וחוות דעת כמתואר, השיבו למחלקה רק לאחר זמן מרובה או שלא השיבו כלל. המחלקה מצדה לא עקבה אחר קבלת תשובות ולא המשיכה בטיפול בבקשות החנינה, שלגביהן לא קיבלה את החומר המבוקש. במספר בקשות חנינה דחופות אמנם הכינה המחלקה את המלצת השר, אך בינתיים ריצה מבקש החנינה את עונשו, רובו ואף כולו.

בשנים האחרונות גדל מספר בקשות חנינה ובמקביל גדל באופן ניכר מספר הבקשות שלא טופלו. לסוף 1988 הגיע מספר הבקשות, שהטיפול בהן לא הסתיים, לכ- 2,800. במצב זה, כשהטיפול בבקשות חנינה כה רבות לא הגיע לסיומו, קיימת אפשרות של פגיעה עקיפה בסמכות הנשיא לתת חנינה ופגיעה ישירה במבקשים. על משרד המשפטים לדון עם הגורמים האחרים הנוגעים בדבר כדי להבטיח שתשובותיהם על פניות מחלקת החנינות, אשר הן יסוד מוסד בטיפול בבקשות חנינה, אכן יינתנו בתוך זמן קצר. בקשר לכך יש לעשות גם לשיפור דרכי המעקב של המחלקה.

אגף שומת מקרקעין

ריכוז ממצאים

אגף שומת מקרקעין (להלן - האגף) שבמשרד המשפטים (להלן - המשרד) עוסק בהערכת שוויים של מקרקעין, שהמדינה או אחד ממוסדותיה מתכוונים לערוך בהם עסקה. בביקורת, שנערכה בהנהלת האגף ובשתי לשכות מחוזיות - בת"א ובירושלים, הועלה:

פעילות האגף, תחום סמכויותיו והחובה להיזקק לשירותיו קבועים באוסף בלתי מגובש של החלטות מינהליות מהשנים 1948 - 1982. החלטות מינהליות אלו לא הסדירו את מכלול העניינים הנוגעים לזיקה שבין האגף לבין מקבלי שירותיו.

נתגלה חוסר תיאום בין אגף התקציבים של משרד האוצר לבין המשרד בעת הכנת תקציב האגף. חוסר התיאום נובע מחילוקי דיעות ביניהם על מתכונת הפעלתו של האגף כ"משק סגור" או כיחידה אורגנית של המשרד.

נמצאו איחורים של מספר חודשים בביצוע שומות על ידי האגף. בסוף ינואר 1988 היו באגף 451 בקשות שומה, אשר לא נענו עד לאותה עת, אף על פי שחלפו למעלה מחודש ועד 6 חודשים ממועד קבלתן באגף.

בשומות, שערכו עובדי האגף, חסרו פרטים כדרישת תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966, וכדרישת נוהל עבודת האגף, פרטים אלה מהווה ליקוי בתהליך הכנת השומה.

נמצאו סטיות מהוראות הנוהל המתמייחסות לאופן הטיפול בערעורים על שומות האגף. באותם מקרים לא נשמרה אי התלות המתחייבת מעצם מהותו של הדיון בערעור.

נמצאו מקרים, שהאגף דן בערעורים על שומות שנערכו עבור מינהל מקרקעי ישראל, בלי שהיה מוסמך לכך על פי הנוהל.

המשרד התקשר, שלא על פי מכרז, עם קבלנים פרטיים לאיסוף מידע הן ממס שבח על עסקאות מקרקעין והן מעיתונים על מקרקעין המוצעים למכירה או להשכרה. עם קבלני איסוף מידע מעיתונים נמנו קרובי משפחה של עובדים בכירים מהמשרד ומהאגף.



אגף שומת מקרקעין (להלן - האגף) שבמשרד המשפטים (להלן - המשרד) עוסק בהערכת שוויים של מקרקעין, שהמדינה או אחד ממוסדותיה מתכוונים לרכוש, להפקיע, למכור, להחכיר, להשכיר או לשכור. בראש האגף עומד השמאי הממשלתי הראשי. לאגף הנהלה בירושלים ושלוש לשכות

בשנים האחרונות גדל מספר בקשות חנינה ובמקביל גדל באופן ניכר מספר הבקשות שלא טופלו. לסוף 1988 הגיע מספר הבקשות, שהטיפול בהן לא הסתיים, לכ- 2,800. במצב זה, כשהטיפול בבקשות חנינה כה רבות לא הגיע לסיומו, קיימת אפשרות של פגיעה עקיפה בסמכות הנשיא לתת חנינה ופגיעה ישירה במבקשים. על משרד המשפטים לדון עם הגורמים האחרים הנוגעים בדבר כדי להבטיח שתשובותיהם על פניות מחלקת החנינות, אשר הן יסוד מוסד בטיפול בבקשות חנינה, אכן יינתנו בתוך זמן קצר. בקשר לכך יש לעשות גם לשיפור דרכי המעקב של המחלקה.

אגף שומת מקרקעין

ריכוז ממצאים

אגף שומת מקרקעין (להלן - האגף) שבמשרד המשפטים (להלן - המשרד) עוסק בהערכת שוויים של מקרקעין, שהמדינה או אחד ממוסדותיה מתכוונים לערוך בהם עסקה. בביקורת, שנערכה בהנהלת האגף ובשתי לשכות מחוזיות - בת"א ובירושלים, הועלה:

פעילות האגף, תחום סמכויותיו והחובה להיזקק לשירותיו קבועים באוסף בלתי מגובש של החלטות מינהליות מהשנים 1948 - 1982. החלטות מינהליות אלו לא הסדירו את מכלול העניינים הנוגעים לזיקה שבין האגף לבין מקבלי שירותיו.

נתגלה חוסר תיאום בין אגף התקציבים של משרד האוצר לבין המשרד בעת הכנת תקציב האגף. חוסר התיאום נובע מחילוקי דיעות ביניהם על מתכונת הפעלתו של האגף כ"משק סגור" או כיחידה אורגנית של המשרד.

נמצאו איחורים של מספר חודשים בביצוע שומות על ידי האגף. בסוף ינואר 1988 היו באגף 451 בקשות שומה, אשר לא נענו עד לאותה עת, אף על פי שחלפו למעלה מחודש ועד 6 חודשים ממועד קבלתן באגף.

בשומות, שערכו עובדי האגף, חסרו פרטים כדרישת תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966, וכדרישת נוהל עבודת האגף, פרטים אלה מהווה ליקוי בתהליך הכנת השומה.

נמצאו סטיות מהוראות הנוהל המתמייחסות לאופן הטיפול בערעורים על שומות האגף. באותם מקרים לא נשמרה אי התלות המתחייבת מעצם מהותו של הדיון בערעור.

נמצאו מקרים, שהאגף דן בערעורים על שומות שנערכו עבור מינהל מקרקעי ישראל, בלי שהיה מוסמך לכך על פי הנוהל.

המשרד התקשר, שלא על פי מכרז, עם קבלנים פרטיים לאיסוף מידע הן ממס שבח על עסקאות מקרקעין והן מעיתונים על מקרקעין המוצעים למכירה או להשכרה. עם קבלני איסוף מידע מעיתונים נמנו קרובי משפחה של עובדים בכירים מהמשרד ומהאגף.



אגף שומת מקרקעין (להלן - האגף) שבמשרד המשפטים (להלן - המשרד) עוסק בהערכת שוויים של מקרקעין, שהמדינה או אחד ממוסדותיה מתכוונים לרכוש, להפקיע, למכור, להחכיר, להשכיר או לשכור. בראש האגף עומד השמאי הממשלתי הראשי. לאגף הנהלה בירושלים ושלוש לשכות

מחוזיות: ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון. בכל אחת מן הלשכות מנהל לשכה שהוא שמאי מחוזי.

צרכניו העיקריים של האגף הם: מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), שעבורו נערכות מדי שנה כ-70% משומות האגף; עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - חב' עמידר), שעבורה נערכות כ-10% משומות האגף; האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי (להלן - האפוטרופוס הכללי), שעבורו נערכות כ-10% משומות האגף. יתר השומות הן בעיקר עבור משרדי ממשלה.

שיא כוח אדם של האגף בתקן הוא 41 משרות; 18 שמאים, 7 עוזרי שמאים ו-16 עוזרים טכניים ועובדים מינהליים. כן נעזר האגף בשירותיהם של מתמחים ושל קבלנים לביצוע שומות ולאיסוף מידע (ראה להלן).

בחודשים מארס - יוני 1987, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בהנהלה הראשית של אגף שומת מקרקעין ובשתי לשכות מחוזיות: בירושלים ובת"א; בחודשים יוני - אוגוסט 1988, לסירוגין, נערכה ביקורת חוזרת. ביקורת קודמת באגף נערכה בשנת 1981 (ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 348).

מעמד האגף ותקציבו

1. האגף הוא יחידה תקציבית של המשרד, שהוצאותיה מתוקצבות כחלק מתקציבו השוטף, חלקן על בסיס הוצאה המותנית בהכנסה. ההוצאות הארגוניות של האגף כלולות בסעיפי ההוצאה לארגון ומינהל של המשרד.

פעילות האגף, תחום סמכויותיו, והחובה להזקק לשירותיו קבועים באוסף בלתי מגובש של החלטות והנחיות מינהליות שונות, כגון: בחוזרים של משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, בחוזרי החשב הכללי, בהוראות תכ"ס, שניתנו בין השנים 1948 - 1982, וכן בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל הניתנות מעת לעת (להלן - החלטות מינהליות).

רוב ההחלטות המינהליות קבעו את החובה להזקק לשירותי האגף, מבלי להסדיר את מכלול העניינים הנובעים מחובה זו, והדרושים לתיפקודו התקין של האגף, כגון: הסייגים של החובה להזקק לשירותי האגף, משקלן של שומות האגף בקביעת מחירם הסופי של המקרקעין, שהגוף מזמין השומה מהווה צד להן, התנאים שבהם ניתן לסטות משומה שנקבעה על ידי האגף, או שלא להזקק לשירותיו כלל.

2. בשנת 1984 העלה אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) הצעה להסב את האגף ל"משק סגור", שיממן את הוצאותיו מהתמורה שהוא גובה מצרכניו עבור עריכת השומות, זאת במגמה להביא להתייעלות האגף ולשיפור השירות לצרכניו. הכוונה הייתה לבחון את השיטה לתקופה של שנתיים, כשלב ביניים לפני הסבת האגף לרשות או לתאגיד ממשלתי.

בדיונים פנימיים, שהתקיימו בהשתתפות הנהלת המשרד ונציגי האגף במהלך שנת 1985, הובעה מצד האגף עמדה נחרצת נגד הסבת האגף ל"משק סגור", בעיקר מן הטעם שהכנסות האגף אינן מכסות את הוצאותיו, והסבתו ל"משק סגור" תיצור תלות בלתי רצויה של האגף בצרכניו. באשר לרעיון הסבת האגף לרשות סטטוטורית סוכם, כי יוקם צוות בדיקה משרדי, שידון בהיבטים השונים של הנושא ויגיש מסקנותיו למנכ"ל המשרד. מסקנת הצוות, כעולה מן הדו"ח שהגיש למנכ"ל המשרד ב-1.4.86, הייתה, כי אין מקום לשינוי במעמדו הנוכחי של האגף, זאת משני טעמים עיקריים: (א) האגף מספק שירותים למדינה ומוסדותיה בלבד, ואין חשש ליצירת ניגוד עניינים בינו לבין המדינה המחייב הסבתו לרשות סטטוטורית. (ב) שמירה על מתכונתו הקיימת של האגף כיחידה אורגנית של המשרד תמנע כפילויות בשירותים מינהליים, שהן תולדה טבעית מיצירת גופים עצמאיים חדשים.

- לא נערך בין המשרד לבין משרד האוצר דיון משותף ועקרוני במסגרת הדו"ח האמור, לשם קביעת עמדה משותפת של שני המשרדים בנושא. אולם, בדברי ההסבר להצעת תקציב המשרד לשנת הכספים 1987, שהוכנו על ידי אגף התקציבים, צוין, ללא תיאום עם המשרד, כי במהלך אותה שנה יוסב האגף ל"משק סגור".

הדין וחשבון הכספי של המשרד ליום 31.3.88 מראה, כי כלל הוצאות האגף לשנת 1987 (למעט הוצאה למיכון הכלולה בסעיף נפרד של תקציב המשרד) היו בפועל 1,420,822 ש"ח, והכנסותיו (למעט הכנסה המיועדת למיכון וכלולה בסעיף נפרד של תקציב המשרד) היו 959,978 ש"ח. שיעורן היחסי של הכנסות האגף מכלל הוצאותיו לשנה זו היה 67.5%. לאגף היתה הוצאה עודפת בסך 460,844 ש"ח, שמומנה מהתקציב השוטף של המשרד. הכוונה להפוך את האגף ל"משק סגור" במהלך שנת 1987 לא מומשה, איפוא, חרף האמור בדברי ההסבר להצעת התקציב.

בהצעת תקציב המשרד לשנת 1988 הושמטה ההערה, שהופיעה בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1987, בדבר הסבת האגף ל"משק סגור". כלל הוצאות האגף (למעט, ההוצאה למיכון) כנקוב בהצעת התקציב לשנת 1988, הם בסך 2,169,000 ש"ח. לעומת זאת, ההכנסה הצפויה לאגף לאותה שנה (למעט, ההכנסה המיועדת למיכון) היא בסך 1,622,000 ש"ח. ההוצאה העודפת, שהיא בסך 547,000 ש"ח תמומן מתקציבו השוטף של המשרד. מכאן, שגם בשנת 1988 אין צופים שהאגף יכסה בהכנסותיו את כל הוצאותיו.

אגף התקציבים הסביר לביקורת, כי לשם מימוש הכוונה להסב את האגף ל"משק סגור", הועלתה התמורה שגובה האגף מצרכניו, החל מ-1.4.87 מ-100 ש"ח ל-150 ש"ח ליחידת שומה. (לפי המינוח המקובל בשיטת שכר עידוד הנהוגה באגף, יחידת שומה היא היחידה הבסיסית המוערכת. כל שומה היא שוות ערך למספר יחידות שומה, בהתאם למידת המורכבות שלה). בנוסף לכך הומלץ, כי עבור שומות מעל חצי מיליון ש"ח (להלן - שומות גדולות) תגבה תמורה מיוחדת בשיעור 1 פרומיל מערך השומה. גביית תמורה כזו בשנת 1987 היתה מביאה, לדברי אגף התקציבים, להכנסה נוספת לאגף בסך 600,000 ש"ח ומאפשרת את תיפקודו כ"משק סגור". אולם ממ"י, הצרכן העיקרי של האגף, התנגד לתשלום תוספת זו בנימוקים של חוסר תקציב. אף האגף עצמו חשש פן בנסיבות הקיימות לא יצליח לעמוד במשימה של החיוב והגבייה, לפי התעריף שהוצע עבור שומות גדולות. בפועל, גובה האגף מצרכניו תמורה לפי מספר יחידות השומה שערך עבורם, מבלי להתחשב בערכה הכספי של השומה. עבור שומות שערך האגף לאפוטרופוס הכללי לצורך ביצוע תפקידיו כנציג היועץ המשפטי לממשלה (כגון: שומות של נכסי קטינים או נכסי עזבונות), אין הוא גובה כל תמורה.

האמור לעיל מצביע על כך, שלא נתקבלה החלטה משותפת של הנהלת המשרד והנהלת משרד האוצר להסב את האגף ל"משק סגור", וממילא לא תואמו ביניהם הצעדים הדרושים להשגת יעד זה. כמו כן לא הובטחה נכונותו של ממ"י, הצרכן העיקרי של האגף, לשאת בנטל התעריף המיוחד עבור שומות גדולות, שנועד ליצור לאגף הכנסה נוספת ולאפשר תיפקודו כ"משק סגור". הנתונים על תקציב האגף וביצועו בשנים האחרונות מצביעים על כך, שבתנאים הקיימים האגף עדיין אינו מסוגל לעמוד במשימה של מימון כל הוצאותיו מהכנסותיו ולתפקד כ"משק סגור".

עריכת שומות

1. השומה נערכת על טופס "תסקיר שומה". לפי תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966, כפי שתוקנו במאי 1985 (להלן - התקנות), צריך התסקיר לכלול, לפחות, את הפרטים האלה: זיהוי הנכס, תיאור הנכס והסביבה, המצב התכנוני, הזכויות המוערכות, מטרת השומה והמועד הקובע לעניינה, הודעה על עריכת ביקור בנכס ומועדו, העקרונות שלפיהם נערכה השומה ואפשרויות השימוש בנכס. נוהל עבודת האגף מדצמבר 1986, שעניגן בכתב את הנוהג שהיה קיים עד אז באגף (להלן - הנוהל), התייחס אף הוא לחובה לכלול בתסקיר השומה את כל הפרטים הנדרשים בתקנות. עם זאת, על פי התקנות. עם זאת, ניתן לעורך התסקיר שיקול דעת, שלא לפרט פרט זה או אחר, שאינו

בר יישום בנסיבות העניין, בתנאי שיציין זאת במפורש בתסקיר השומה. עוד נקבע בנוהל, כי תסקיר שומה ייחתם על ידי מכין התסקיר (שלא תמיד הינו שמאי מוסמך) וכן על ידי שמאי מוסמך המאשר את השומה. כשמכין התסקיר אינו שמאי מוסמך, עליו להביא את השומה לאישור שמאי מוסמך, שהטיל עליו את עבודת הכנת השומה. כשמכין התסקיר הוא שמאי מוסמך, עליו להביא את השומה לאישורו של שמאי מחוזי או לאישורו של שמאי בכיר ממנו. חתימת השמאי המאשר באה להביע הסכמתו לסבירות השומה ולסבירות המחירים והעקרונות ששימשו לעריכתה.

בדיקה מסורגת של תיקי שומה, שערכה הביקורת ב-1987, העלתה מקרים רבים, בהם תסקיר השומה לא כלל אחד או יותר מן הפרטים הדרושים על פי התקנות, כגון: מטרת השומה, פרטי תכנית בנין ערים החלה על הנכס, תאריך הכנת התסקיר, תאריך הביקור בנכס, או לחלופין ציון העובדה, שלדעת עורך התסקיר לא היה צורך, בנסיבות העניין, בציון פרטים אלה. עוד הועלו מקרים, שחסרו מרכיבים הדרושים על פי הנוהל, כגון: שם השמאי מאשר השומה, או חתימת האישור שלו. בביקורת החוזרת מ-1988 לא נמצאו בתסקירי שומה, שנערכו במהלך שנת 1988 סטיות מהוראות הנוהל בנדון, אך נמצאו עדיין מקרים בהם הושמטו מהתסקיר פרטים כדרישת התקנות. השמטה מתסקיר השומה של פרטים הנדרשים בתקנות או בנוהל מהווה ליקוי מהותי בתהליך הכנת השומה גופה. לכן נודעת חשיבות רבה להקפדה על מלוי כל הפרטים, כנדרש.

השמאי הממשלתי הראשי הסביר לביקורת, כי הנהלת האגף נוהגת לערוך מדי חודש ביקורת על שומות האגף ומעירה למנהלי הלשכות על מקרים בהם התגלו ליקויים בתסקיר שומה, וזאת כדי לצמצם במידת האפשר.

בשים לב לכך, שעל פי נוהל האגף, תסקיר השומה נבדק לאחר עריכתו על ידי שמאי מוסמך המאשר אותו, נראה לביקורת, כי על השמאי המאשר לוודא בעת אישור התסקיר, שכל הפרטים הדרושים עפ"י התקנות אכן מולאו, ועל ידי כך תימנע הכנת תסקירי שומה בניגוד לתקנות.

2. שומה היא כלי עזר לביצוע עיסקה, ולא תכלית בפני עצמה; לכן נודעת חשיבות רבה לעריכת השומה סמוך, ככל האפשר, למועד הזמנתה, שכן פיגור בעריכתה עלול לעכב, ואולי אף למנוע ביצועה של העיסקה, שלשמה הוזמנה השומה. בתקופה של תנודות תכופות במחירי המקרקעין, פיגור בהכנת שומה, שהוזמנה למועד מסויים, מצריך עידכון השומה, ועלול לגרום עיכוב נוסף בביצוע העיסקה.

בקרב צרכני האגף הובעה לא פעם אי שביעות רצון מההמתנה הממושכת ממועד הזמנת השומה ועד לעריכתה. לפי נוהל האגף, פרק זמן סביר להכנת שומה רגילה הוא 15 - 30 יום ממועד קבלת בקשת השומה.

לפי נתוני האגף, נתקבלו במשרדיו במהלך שנת 1986 6563 בקשות שומה ונערכו 6281 שומות (לרבות שומות שהוזמנו בשנה קודמת). בשנת 1987 נתקבלו 6685 בקשות שומה, ונערכו 6669 שומות (לרבות שומות שהוזמנו בשנה קודמת). נתונים אלה מצביעים על עלייה של כ-2% במספר בקשות השומה, שנתקבלו באגף בשנת 1987 לעומת שנת 1986. באותן שנים חלה עלייה של כ-6% במספר השומות שנערכו על ידי האגף, אולם, מספר השומות הנערכות עדיין אינו מדביק את מספר הבקשות לשומה המתקבלות אצלו, וכתוצאה מכך נוצר פיגור מצטבר בעריכת שומות על ידי האגף. בסוף ינואר 1988 הגיע מספר בקשות השומה, שלא נענו למרות שחלף למעלה מחודש ימים ממועד קבלתן באגף (להלן - בקשות שומה בפיגור), ל-451; ב-241 בקשות, שהן כ-54% מכלל בקשות השומה שבפיגור, היה פיגור של למעלה מחודש עד חודשיים, ב-184 בקשות (כ-40%) - פיגור של למעלה מחודשיים עד 4 חודשים, וביתר 26 בקשות (כ-6%) - פיגור של למעלה מ-4 עד 7 חודשים. שיעורן היחסי של 451 בקשות השומה שבפיגור מכלל 6,685 בקשות השומה שנתקבלו באגף במהלך שנת 1987, היה כ-6.7%

השמאי הממשלתי הראשי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי קיים פיגור מתמשך בעריכת שומות, שהאגף מנסה להתמודד עמו בכלים שונים, כמו, שיטת שכר עידוד והתקשרות עם שמאים

פרטיים בחוזה קבלני לעריכת שומות. כדי להתגבר על פיגור זה בעריכת שומות, ולהמנע מהצורך בסיוע של שמאים פרטיים יש, לדעתו, לרשות האגף כוח אדם נוסף.

3. על פי נוהל האגף, אם השומה מורכבת, והכנתה מצריכה פרק זמן מעבר לחודש ימים, על השמאי המטפל בהכנת השומה להודיע על כך למזמין השומה ולציין זמן משוער למתן השומה. כל זאת כדי, שמזמין השומה יוכל לכלכל צעדיו בהתאם לקראת ביצוע העיסקה, שלשמה הוזמנה.

מבדיקה בלשכת תל אביב והמרכז התברר, כי במרבית תיקי השומות שבפיגור אין תיעוד העשוי להצביע על הסיבה לעיכוב הממושך בטיפול. כן מתברר, כי אף לא באחד מתיקי השומות הנ"ל נשלחה למזמין השומה הודעה, שהשומה מורכבת ומה המועד המשוער להשלמתה. לא ניתן, איפוא, לוודא על סמך התיעוד שבתיק, אם העיכוב הממושך נובע מהיות השומה מורכבת, אם לאו. אף אם השומה אכן היתה מורכבת, הרי לא נתקיימו דרישות הנוהל המחייבות להודיע על כך למזמין השומה.

השמאי הממשלתי הראשי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת, ישוב וינחה את האגף בדבר הצורך לשלוח תשובת ביניים למזמין השומה, כשהשומה המבוקשת הינה מורכבת.

ערעורים על שומות

1. לפי נוהל האגף, יש לצד מעוניין הרואה עצמו מקופח זכות ערעור על שומות האגף, אך בשאלות מקצועיות של שמאות בלבד; זכות הערעור הראשון היא בפני שמאי מחוזי, שהוא מנהל הלשכה. בנוסף, אם הייתה פנייה מצד דרג בכיר של מזמין השומה נשוא הערעור - קיימת גם זכות לערעור שני, בפני השמאי הממשלתי הראשי.

הליכי הטיפול בערעור ראשון, כמפורט בנוהל האגף, נועדו לאפשר בדיקה כפולה של נימוקי הערעור: הן על ידי השמאי שאישר את השומה והן על ידי שמאי בכיר, שלא היה מעורב בהכנתה. לפיכך, נקבע בנוהל, כי ההחלטה בערעור הראשון תירשם בתסקיר תגובה לערעור, שייחתם הן על ידי השמאי, שאישר את תסקיר השומה נשוא הערעור, והן על ידי מנהל הלשכה. מכתב התשובה לערעור, שיישלח למזמין השומה, ייחתם על ידי מנהל הלשכה, אלא אם כן השומה נשוא הערעור נערכה על ידיו. בשים לב לתפקידו הכפול של האגף, הן כעורך השומה והן כסמכות המחליטה בערעור שהוגש עליו, יש להבטיח שהוראות הנוהל יקויימו, כדי שנימוקי הערעור ייבחנו מתוך שמירה על אי תלות, ככל האפשר, בנסיבות העניין.

- הביקורת העלתה, עשרות מקרים של סטיות מהוראות נוהל אלו, כגון, שתסקיר התגובה לערעור נחתם על ידי שני מכיני השומה נשוא הערעור, בלי שזו אושרה על ידי שמאי בכיר שלא היה מעורב בהכנתה. סטיות כאלו הן בעלות השלכות מהותיות על טיב ההחלטה בערעור.

השמאי הממשלתי הראשי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ישוב וינחה את עובדי האגף כיצד לטפל בערעורים, ויעמידם על הצורך להקפיד על הוראות הנוהל בנדון.

2. שר המשפטים ומנכ"ל המשרד, מנהל ממ"י והשמאי הממשלתי הראשי קיימו במהלך שנת 1985 דיונים באשר לזכות הערעור על שומות האגף הנערכות עבור ממ"י. בדיונים אלה סוכם, כי בעלי זכויות חכירה במקרקעי ממ"י יוכלו להגיש השגה לממ"י על שומות בנושא דמי הסכמה דמי היתר¹ ודמי חכירה. הרואה עצמו נפגע מהחלטה בהשגה רשאי, לפי סיכום זה, לערור עליה בפני ועדת ערר, שתמונה לשם כך. בנובמבר 1985 מינה שר החקלאות ועדה שמתפקידה לדון בעררים על

1 תשלומים, שעל החוכר לשלם לממ"י, בגין חלקו בעליית ערך הקרקע, כתנאי לקבלת הסכמת ממ"י להעברת זכות החכירה, או לבנייה נוספת על הקרקע.

שומות בנושאים האמורים. בראש הוועדה עומד השמאי הממשלתי הראשי, וחברים בה נציג ממ"י ושמאי נציג ציבור (להלן - ועדת ערר לשומות דמי הסכמה). בפברואר 1988 מינה שר המשפטים ועדת ערר נוספת, אף היא בראשות השמאי הממשלתי הראשי, שמתפקידה לדון בעררים על שומות של קרקעות העומדות להחכרה לראשונה (להלן - הקצאות חדשות).

- לדעת הביקורת, הסמכות להקמת שתי ועדות הערר הנ"ל נתונה בידי מועצת מקרקעי ישראל, בתוקף היותה הגוף המוסמך על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 לקבוע את המדיניות הקרקעית של ממ"י ולפקח על פעולותיו. מן הראוי איפא לשקול בעתיד אם אין צורך בהסמכה מפורשת לשרים ברצותם להקים ועדות ערר על שומות האגף, ולו אך כדי להסיר ספק בדבר חוקיות פעילותן של ועדות הערר.

לפי נוהל האגף, הדיון בערעורים על שומות - שנערכו לצורך חיוב בדמי הסכמה, דמי היתר או דמי חכירה - הוצאו מתחום הסמכות של האגף, ונקבע כי ערעורים אלה הם בסמכות ועדת הערר לשומות דמי הסכמה. לעומת זאת, ערעורים בנושא הקצאות חדשות נותרו, לפי נוהל האגף, בסמכות הטיפול של האגף, ולא נעשו בנוהל השינויים שהתחייבו מהקמת ועדת הערר בנושא הקצאות חדשות.

- מאז הקמתה הובאו בפני ועדת הערר לשומות דמי הסכמה כ- 200 עררים. עם זאת, המשיך ממ"י גם לאחר הקמת הוועדה להעביר לאגף ערעורים על שומות לצורך חיוב בדמי הסכמה ודמי היתר, והאגף טפל בהם ככל ערעור אחר, בניגוד לאמור בנוהל. אשר לוועדת הערר בנושא הקצאות חדשות, מתברר כי מאז הקמתה טרם הובא בפניה אף לא ערעור אחד, ולמעשה לא החלה לפעול כלל.

ממ"י הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מאחר, שלא הושגה המטרה בהקמת ועדות הערר, דהיינו - מהירות ויעילות בטיפול בעררים - החליטה הנהלת ממ"י, בדצמבר 1988, לשוב ולנהוג בעררים על שומות שנערכו עבור ממ"י, בהתאם לנוהל שהיה קיים בטרם הוקמו ועדות ערר אלו.

התקשרויות עם קבלנים

1. כדי להתגבר על עומס העבודה, מתקשר המשרד בחוזה קבלני (להלן - החוזה) עם שמאים ועוררי שמאים פרטיים לביצוע שומות (להלן - שמאים פרטיים). הביקורת הקודמת משנת 1981 הצביעה על ניגוד עניינים העלול להיווצר כתוצאה מהתקשרות זו, והמליצה להתנות את ההתקשרות בתנאים מגבילים שימנעו זאת (ראה ד"ח שנתי 32 עמ' 350 - 351). בעקבות אותה ביקורת, הוכנסה בחוזה הוראה האוסרת על השמאים הפרטיים עריכת שומות נגדיות לשומות של משרד ממשלתי או רשות מרשויות המדינה, או מתן עדות בבתי משפט כנגד השומות שהוגשו מטעם המשרד. כמו כן נאסרה על השמאים הפרטיים עריכת שומות של נכסים שהיו כלולים בעבודות עבורן שולם להם לפי החוזה.

החוזה הוא לתקופה של שנה אחת ומוארך בחוזה הארכה לתקופה נוספת. עד 31.3.87 נהוג היה לשלם לשמאים פרטיים סכום חודשי קבוע, המתעדכן מפעם לפעם, בתנאי שתפוקתם לא תפחת ממנימום הנקוב בחוזה. שיטת תשלום זו יצרה עיוות, מאחר שגובה התשלום לא הושפע ממידת התפוקה בפועל של השמאים הפרטיים, אלא נקבע מראש. החל מאפריל 1987 שונה בסיס התשלום לשמאים הפרטיים והוא נקבע לפי מספר יחידות השומה המבוצעות בפועל על ידי השמאי הפרטי. עם זאת, הוגבל התשלום החודשי המרבי לשמאי פרטי לסכום המשולם עבור 10 יחידות שומה בלבד.

- הועלה, כי לאחד השמאים הפרטיים נקבעה תקרה לתשלום הגבוהה כמעט כפליים מזו שנקבעה ליתר השמאים הפרטיים (17 יחידות שומה). לא הובהר לביקורת מה היו אמות המידה לפער בתקרה ולקביעת גובהה לאותו שמאי פרטי.

2. בנוסף לשמאים פרטיים מקבל האגף שירותים מקבלנים לאיסוף מידע ממס שבח על עסקאות מקרקעין ומקבלנים לאיסוף מידע מעיתונים בקשר למקרקעין המוצעים למכירה או להשכרה (להלן

- קבלני איסוף מידע). התשלום לקבלני איסוף מידע הוא לפי תפוקה, ולכל סוג מידע שמספק הקבלן תעריף קבוע. חוזה ההתקשרות הוא לשנה אחת והוא מוארך מדי שנה בחוזה הארכה לתקופה נוספת.

- הביקורת העלתה, כי היה פער זמן של חודשים אחדים בין מועד פקיעת חוזה ההתקשרות המקורי עם קבלני איסוף מידע לבין מועד חתימת הסכם ההארכה, כך שקבלנים הועסקו פרקי זמן שונים ללא חוזה חתום כלל.

- עוד הועלה, כי ההתקשרות עם קבלני איסוף מידע נעשתה שלא על פי מכרז, וכי עם קבלני איסוף מידע מעתונים נמנו קרובי משפחה של עובדים בכירים באגף ובמשרד.

הביקורת הצביעה על כך, שהיה מקום לקיים תחרות חופשית בין מספר רב יותר של מועמדים, עובר להתקשרות עם קבלני איסוף מידע, או לכל הפחות - לקבוע אמות מידה ברורות בדבר אוכלוסיית היעד, שמקרבה ייבחרו המועמדים להתקשרות.

3. ביולי 1987 מינה מנכ"ל המשרד ועדה לבדיקת נושא העסקתם של שמאים פרטיים וקבלני מידע באגף (להלן - הוועדה). הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה למנכ"ל המשרד ביוני 1988, ובהן קבעה, בין היתר, כי עריכת שומות הינה מטלה ממלכתית, שיש לבצעה בידי עובדי המדינה הכפופים למשמעת שירות המדינה ולמנגנוני הפיקוח וההדרכה המקצועיים שלו. לכן אין זה רצוי, לדעתה, כי עריכת השומות תבוצע על ידי קבלנים פרטיים מבחוץ, הנותנים שירותים לאגף במסגרת עסקיהם העצמאיים. באשר לאיסוף מידע, המליצה הוועדה שהנהלת המשרד תפעל לכך שהמידע האצור ביחידות מס שבח יועבר בקביעות ישירות למאגר האגף, ובכך יבוטל הצורך בהתקשרות עם קבלני מידע. במקרים חריגים, אם בכל זאת יהיה צורך להעזר בקבלני מידע, הומלץ לבדוק תחילה אם איסוף המידע יכול להיעשות על ידי עובדים מהמשרד, במסגרת "שעות נוספות" שיוקצו להם לשם כך. אם גם דרך זו לא תוכל להניב תוצאות טובות, הציעה הוועדה למסור את העבודה לקבלן, במיכרז חיצוני המפרט במדויק את דרישות האגף, זאת כדי לקבל הצעות של נותני השירותים המשרדיים הרבים שבשוק העבודה.

ככלל, קבעה הוועדה, כי העסקת קרובי משפחה של עובדי האגף או עובדי המשרד כקבלנים לאיסוף מידע עבור האגף, עלולה להיראות כפגיעה בטוהר המידות ובכללים של איסור העסקת קרובי משפחה באותה יחידה של שירות המדינה. כדי להימנע מפגיעה לכאורה בכללים אלה, הציעה הוועדה שהמשרד יאמץ, גם לגבי קבלנים המספקים שירותים לאגף, את כללי התקשיר"ר המתייחסים לעובדי המדינה בנושא זה.

בעקבות המלצות הוועדה, נמנע המשרד מלחדש את החוזים עם קבלני מידע שהם קרובי משפחה של עובדי האגף או המשרד. אשר לאיסוף מידע ממס שבח, בודקת הנהלת המשרד עם משרד האוצר את האפשרות שמידע זה יועבר ישירות מיחידות מס שבח למאגר האגף, ובאשר לאיסוף מידע מעיתונים הוחלט על פרסום מיכרז לציבור הרחב.



האגף מספק שירותי שמאות למשרדי הממשלה ולמוסדות המדינה. הבסיס לפעילותו קבוע באוסף בלתי מגובש של החלטות מינהליות, שאינן מסדירות את מכלול הנושאים הנוגעים לתפקוד האגף ולזיקה שבינו לבין מקבלי שירותיו. מן הראוי איפוא לקבץ את הוראות ההחלטות המינהליות, שמכוחן פועל האגף, למסגרת משולבת אחת, שתתן מענה לכל הסוגיות האמורות.

האגף פועל כיחידה אורגנית של המשרד, אך בשנים האחרונות ניכרת מגמה לשנות את מעמדו ולהסב אותו ל"משק סגור" או לרשות סטטוטורית. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שלא נתקיים התיאום הדרוש בין המשרד לבין משרד האוצר, שהגה את רעיון השינוי, לשם השגת יעד זה.

הביקורת ממליצה, כי מעמד האגף ומתכונת הפעלתו בעתיד יקבעו בהחלטה משותפת של שני המשרדים, תוך תיאום עם ממ"י, שהוא הצרכן העיקרי של האגף.

בתחום פעילותו השוטפת של האגף הועלו פיגורים בהכנת שומות וליקויים בעריכתן ויש לפעול למניעת הישנותם בעתיד.

אשר לטיפול האגף בערעורים על שומותיו, העלתה הביקורת, כי לא תמיד נבחן הערעור על ידי שמאי, שלא היה מעורב בהכנת השומה נשוא הערעור, כמתחייב מן הנוהל ומתפקידו הכפול של האגף, הן כעורך השומה והן כסמכות המחליטה בערעור שהוגש עליה.

ממצאים שהועלו לגבי הקמתן של שתי ועדות ערר על שומות, שערך האגף עבור ממ"י בנושאי דמי הסכמה, דמי היתר ודמי חכירה ובנושא הקצאות חדשות, וההשלכות שיש לכך על סמכות הטיפול של האגף בערעורים על שומות שערך בנושאים אלה, מחייבים לבחון מחדש את נושא זכות הערעור על שומות האגף, ולהסדיר זכות זו כדין.

רשם החברות

ריכוז ממצאים

רשם החברות, השותפויות, ושמות עסק, שבמשרד המשפטים, עוסק ברישומן ואישור איגודן של חברות ורישום שותפויות ושמות עסק. תיקיו של הרשם אמורים לכלול - מלבד מסמכי ההתאגדות המקוריים - שינויים במסמכים אלה, בהרכב ההון וחלוקתו, בהרכב הדירקטוריון, פרטים על שיעבודים ועוד, ובחברה ציבורית - גם דו"חות כספיים שנתיים, כדי לספק מידע מלא ומעודכן לציבור המעוניינים.

תיקי חברות רבים, שבהם עיינה הביקורת במשרד הרשם, אינם משקפים את מצב החברות לאשור.

במדגם שנלקח מתוך מסמכים רבים שלא תויקו נמצא:

1. עשרות מקרים שטרם נרשמו החלטות מיוחדות על הגדלת הון ושינוי תקנות וכן הודעות בדבר מינוי דירקטורים, העברת מניות ועוד, אף על פי שנשלחו לרשם זמן רב לפני מועד הביקורת. מאידך היו החלטות מיוחדות שנרשמו אף בפיגור של שבוע עד 4 שבועות ויותר.

2. הועלו דוגמאות לא מועטות של דו"חות על הקצאת מניות, שנתקבלו אצל הרשם ונותרו ללא הסבה למחשב במשך תקופה של חודשיים עד שנה.

3. נגד עשרות חברות, שלא הודיעו לרשם על כתובתן, לא נקט הרשם פעולה כל שהיא. מאידך, עשרות פניות של חברות אחרות, שהודיעו לרשם על כתובתן, טרם הוסבו למחשב.

4. עשרות שיעבודים שהועברו לידיעת הרשם נרשמו רק לאחר זמן רב - מחודשיים ועד ששה חודשים ויותר ובמקרים מעטים טרם נרשמו עד מועד הביקורת.

אין פיקוח ומעקב אחר תנועת התיקים הנמסרים לעיון הקהל; מסיבה זו תיקים לא מעטים לא נמסרו לעיון המבקשים בעת הזמנתם, כי לא ניתן לאתרם. בקשות אזרחים לקבלת שירות אינן נבדקות לפני גניזתן או השמדתן.

המפרקים של אלפי חברות הנמצאות בהליכי פירוק זה שנים לא דיווחו על כך לרשם, והוא לא נקט פעולה נגדם.

הביקורת ממליצה, כי מעמד האגף ומתכונת הפעלתו בעתיד יקבעו בהחלטה משותפת של שני המשרדים, תוך תיאום עם ממ"י, שהוא הצרכן העיקרי של האגף.

בתחום פעילותו השוטפת של האגף הועלו פיגורים בהכנת שומות וליקויים בעריכתן ויש לפעול למניעת הישנותם בעתיד.

אשר לטיפול האגף בערעורים על שומותיו, העלתה הביקורת, כי לא תמיד נבחן הערעור על ידי שמאי, שלא היה מעורב בהכנת השומה נשוא הערעור, כמתחייב מן הנוהל ומתפקידו הכפול של האגף, הן כעורך השומה והן כסמכות המחליטה בערעור שהוגש עליה.

ממצאים שהועלו לגבי הקמתן של שתי ועדות ערר על שומות, שערך האגף עבור ממ"י בנושאי דמי הסכמה, דמי היתר ודמי חכירה ובנושא הקצאות חדשות, והשלכות שיש לכך על סמכות הטיפול של האגף בערעורים על שומות שערך בנושאים אלה, מחייבים לבחון מחדש את נושא זכות הערעור על שומות האגף, ולהסדיר זכות זו כדין.

רשם החברות

ריכוז ממצאים

רשם החברות, השותפויות, ושמות עסק, שבמשרד המשפטים, עוסק ברישומן ואישור איגודן של חברות ורישום שותפויות ושמות עסק. תיקיו של הרשם אמורים לכלול - מלבד מסמכי ההתאגדות המקוריים - שינויים במסמכים אלה, בהרכב ההון וחלוקתו, בהרכב הדירקטוריון, פרטים על שיעבודים ועוד, ובחברה ציבורית - גם דו"חות כספיים שנתיים, כדי לספק מידע מלא ומעודכן לציבור המעוניינים.

תיקי חברות רבים, שבהם עיינה הביקורת במשרד הרשם, אינם משקפים את מצב החברות לאשור.

במדגם שנלקח מתוך מסמכים רבים שלא תויקו נמצא:

1. עשרות מקרים שטרם נרשמו החלטות מיוחדות על הגדלת הון ושינוי תקנות וכן הודעות בדבר מינוי דירקטורים, העברת מניות ועוד, אף על פי שנשלחו לרשם זמן רב לפני מועד הביקורת. מאידך היו החלטות מיוחדות שנרשמו אף בפיגור של שבוע עד 4 שבועות ויותר.

2. הועלו דוגמאות לא מועטות של דו"חות על הקצאת מניות, שנתקבלו אצל הרשם ונותרו ללא הסבה למחשב במשך תקופה של חודשיים עד שנה.

3. נגד עשרות חברות, שלא הודיעו לרשם על כתובתן, לא נקט הרשם פעולה כל שהיא. מאידך, עשרות פניות של חברות אחרות, שהודיעו לרשם על כתובתן, טרם הוסבו למחשב.

4. עשרות שיעבודים שהועברו לידיעת הרשם נרשמו רק לאחר זמן רב - מחודשיים ועד ששה חודשים ויותר ובמקרים מעטים טרם נרשמו עד מועד הביקורת.

אין פיקוח ומעקב אחר תנועת התיקים הנמסרים לעיון הקהל; מסיבה זו תיקים לא מעטים לא נמסרו לעיון המבקשים בעת הזמנתם, כי לא ניתן לאתרם. בקשות אזרחים לקבלת שירות אינן נבדקות לפני גניזתן או השמדתן.

המפרקים של אלפי חברות הנמצאות בהליכי פירוק זה שנים לא דיווחו על כך לרשם, והוא לא נקט פעולה נגדם.

נמצא שהרשם לא פעל נגד מספר רב של חברות, במעמד של חברות פעילות, שאינן מגישות דו"ח שנתי לרשם זה מספר שנים.



1. אגף רשם החברות, השותפויות ושמות עסק, שבמשרד המשפטים (להלן - האגף), פועל כיחידה ארצית בירושלים ובראשו עומד הרשם המתמנה על ידי שר המשפטים. הרשם פועל בעיקר על פי שלוש פקודות: פקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983; פקודת השותפויות (נוסח חדש), התשל"ה-1975; ופקודת רישום שמות עסק משנת 1935. תפקידיו העיקריים, לפי הפקודות האמורות, נוגעים לרישומן ואישור איגודן של חברות, רישום שותפויות ושמות עסק - תוך בדיקת תקינותם של המסמכים המוגשים אליו; קבלתם ורישומם של דו"חות, הודעות והחלטות של הגופים האמורים ומעקב אחר קבלתם, וזאת כדי להבטיח שלרשות הציבור יעמוד מידע מלא ומעודכן. פנקס הרשם והמסמכים שהופקדו בידי פתוחים לעיון ציבור המעוניינים.

להלן נתונים על החברות והשותפויות שהיו רשומות בפנקסי הרשם בשנים 1985 - 1987:

שנה	תחילת השנה		נרשמו במשך השנה		ס"ה בסוף השנה	
	חברות	שות'	חברות	שות'	חברות	שות'
1985	68,591	7,000	5,159	265	64,626	6,715
1986	64,626	6,715	7,180	309	67,309	5,794
1987	67,309	5,794	9,688	353	75,727	5,927
1988	75,727	5,927	9,090	340	82,717	6,177

תקציב האגף נועד ברובו למשכורות העובדים והסתכם בשנת הכספים 1987 ב.410,000 ש"ח; ההוצאה למעשה הייתה בסך 411,300 ש"ח. התקציב לשנת הכספים 1988 הועמד על סך 462,000 ש"ח. שיא כוח האדם באותה שנה היה 25.5 משרות. ההוצאות האירגוניות של האגף כלולות בסעיפי המינהל והאירגון של משרד המשפטים.

2. בפברואר - יוני 1988 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות האגף.²

כבר בתחילת הביקורת נמצא, כי תיקי חברות רבים מאוד, המתנהלים במשרד הרשם, אינם משקפים את כל החומר המצוי בידי הרשם לגבי אותן חברות וכי אלפי מסמכים, החל משנת 1985, טרם תויקו. במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק אפוא בין היתר, מדגם של המסמכים הרבים הלא מתויקים האלה. הליקויים להלן מבוססים גם על בדיקת מדגם זו.

הטיפול בענייני חברות

1. בהתאם לפקודת החברות והתקנות על פיה, על המבקש לרשום חברה להגיש, נוסף לבקשה, מסמכי יסוד ומסמכים אחרים, ולשלם אגרת רישום, אגרת הון ואגרת פרסום בילקוט הפרסומים. לאחר בדיקת המסמכים ואישור רישום החברה מעניק הרשם למבקש תעודת אגד, ודבר הרישום מתפרסם בילקוט הפרסומים.

2 ביקורת קודמת נערכה בשנת 1982 (דו"ח שנתי 33, עמ' 821); ביקורת מעקב נערכה בסוף 1984 (דו"ח שנתי 35, עמ' 531).

- רישום איגודה של חברה והענקת תעודת אגד מתבצעים בו ביום; אולם, המסמכים לצורך הפרסום ברשומות נשלחים ליחידת הרשומות של משרד המשפטים, על פי רוב חודשיים לאחר מועד הרישום באגף.

על החברה להמציא לרשם, בתוך 28 יום מתאריך איגודה, הודעה על מקום משרדה הרישום.

- כתובותיהן של עשרות חברות, שהודיעו עליהן לרשם חודשים מספר ואף למעלה משנה לפני מועד הביקורת, טרם הוסבו למחשב, עד מועד סיום הביקורת ביוני 1988. כן נמצא, שהרשם לא נקט בפעולה לאיתור הכתובות של עשרות חברות שלא הודיעו לו על כתובתן מאז איגודן; כתוצאה מכך נותק הקשר בין הרשם לבין חברות אלו. על ליקוי זה כבר העירה הביקורת בדו"ח משנת 1982, ואף בדו"ח משנת 1977.

2. לפי פקודת החברות, על החברה להודיע לרשם על כל החלטה בדבר מינוי דירקטורים, שינויים בהנהלה, העברת מניות והקצאתן, וכן על החלטות מיוחדות בדבר הגדלת הון, שינוי תקנות ושינויים אחרים. על הרשם לרשום הודעות אלה סמוך ככל האפשר למועד קבלתן - זאת כדי שהציבור המעוניין, המבקש לעיין בתיק חברה במשרד הרשם יקבל מידע מעודכן ומהימן אודות החברה. יתר על כן, יש החלטות - למשל, על הגדלת הון - שתוקפן מיום רישומן על ידי הרשם.

- (א) נמצאו עשרות הודעות בדבר מינוי דירקטורים, שינויים בהנהלה והעברת מניות של חברות שונות, מהשנים 1986 - 1987, שנשלחו לרשם לצורך רישומן סמוך למועד קבלת ההחלטות בחברה, אולם עד מועד סיום הביקורת עדיין לא נרשמו.

(ב) החלטות מיוחדות בדבר הגדלת הון ושנוי תקנות, על הרשם לרשמן סמוך ככל האפשר למועד קבלתן.

- נמצאו הודעות לא מועטות על החלטות מיוחדות שהתקבלו אצל הרשם בין אוקטובר 1986 לדצמבר 1987, אך עד מועד סיום הביקורת לא נרשמו; וכן הודעות שנרשמו לאחר שבוע עד ארבעה שבועות ויותר.

(ג) על חברה המקצה מניות להגיש לרשם דו"ח על המניות שהוקצו, מספרן, בעליהן, סכומן הנקוב והסכום שנפרע או שיש לפרעו בעד כל מניה.

- הועלו דוגמאות לא מועטות של דו"חות בדבר הקצאת מניות, שנתקבלו אצל הרשם מזה חודשיים עד שנה ויותר, אולם עד מועד הביקורת טרם הוסבו למחשב.

3. על פי הפקודה, חייבת חברה להגיש לרשם פרטים על כל משכנתא ושיעבוד של נכסים מהסוגים המפורטים בפקודה, בתוך 21 יום מתאריך יצירתם. על הרשם לרשום את השיעבוד סמוך, ככל האפשר, ליום קבלת ההודעה ולמסור לחברה תעודה על כך, שתשמש עדות מכרעת לרישום כדין של המשכנתא או השיעבוד.

- בבדיקה מסורגת נמצאו עשרות שיעבודים שהועברו לידיעת הרשם, אך נרשמו לאחר זמן רב - מחודשיים עד שישה חודשים ויותר; והיו שעבודים שטרם נרשמו עד לביקורת.

4. באי כוח החברות, בעיקר עורכי דין ורואי חשבון פונים לעתים בתלונות לרשם בדבר אי טיפול בבקשותיהם מזה זמן רב.

- בבדיקה מסורגת הועלו 8 מקרים בהם פנו לרשם בתלונות על אי ביצוע פעולות שהוא התבקש לעשותם, עוד לפני מספר שנים ובמקרה אחד על פעולות שהתבקש לבצע עוד בשנת 1978. עד מועד סיום הביקורת תלונות אלה נשארו ללא טיפול וללא מענה מצד הרשם. בעקבות הביקורת הקודמת נענו התלונות בזמנו ישירות על ידי סגן הרשם, אולם כיום הם נשארו ללא מענה.

5. בפירוק מרצון שלא הסתיים תוך שנה, על מפרק החברה להגיש לרשם דו"ח על פעולותיו. עד מאי 1987 קבעו התקנות, כי הדו"ח הראשון יוגש כעבור שנה מתחילת הפירוק ולאחר מכן - כל חצי שנה; לפי התקנות החדשות, שקבלו תוקף במאי 1987, יוגש דו"ח אחת לשנה.

- המפרקים של אלפי חברות הנמצאות בהליכי פירוק זה שנים לא דיווחו על מהלך הפירוק, כמתחייב מהפקודה. הרשם מצידו לא נקט בפעולה כלשהי נגדם. על ליקוי זה כבר העירה הביקורת בעבר.

6. כדי להבטיח מתן מידע מעודכן לציבור, מחייבת פקודת החברות כל חברה להגיש לרשם, פעם בשנה, דו"ח שנתי הכולל פרטים על המנהלים, החברים, ההון הרשום והנפרע ומספר המניות שהוקצו. על הרשם לבדוק את שלימות הדו"ח, להעבירו לקליטה במחשב, ולאחר מכן - לתיוק בתיק החברה.

- הביקורת העלתה מעיון בפנקסי רשם החברות, כי אלפי חברות פרטיות וציבוריות, אינן מדווחות לרשם זה שנים, וכי כמה חברות שנוסדו לפני שנים רבות, מהן בשנות השלושים, לא הגישו דו"ח שנתי מאז יסודן. הרשם מצידו לא נקט נגד חברות אלו בפעולה כלשהי, לא לפתיחת הליכים נגדן לצורך הטלת קנסות עליהן בשל אי הגשת דו"ח וגם לא הליכים למחיקתן.

- בוחני הרשם אינם בודקים את שלימות הדו"חות המתקבלים מהחברות המדווחות, ורובם הגדול של הדו"חות לא תויקו בתיקי החברות הנוגעות בדבר וגם לא הוסבו למחשב.

7. מאמצע 1987 הונהג באגף רישום ממוכן של פניות אזהרות לביצוע פעולות שונות על ידי הרשם. הרישום כולל בעיקר תאריך קבלת הפניה, העברתה לטיפול, סוג הפעולה המבוקשת ותאריך סיום הטיפול. כל פניה ממוספרת בדרך כלל לפי תאריך קבלתה לצורך הרישום והמעקב.

- מעיון בדו"ח ממוכן שהכין הרשם לבקשת הביקורת עולה, כי מבין 9531 פניות שהתקבלו באגף בפברואר 1988 לא טופלו עד לביקורת (13.6.88) 1375 פניות - היינו, כ-15% מהפניות.

מחיקת חברות

כאשר לרשם סיבה להניח שחברה אינה ממשיכה בעסקיה, או שאינה פועלת, רשאי הוא לשאול אותה על כך במכתב; אם לא נענה תוך חודש ימים מיום משלוח המכתב, ישלח לחברה מכתב שני בדואר רשום תוך 14 יום ויודיע, שאם לא ייענה תוך חודש ימים, תפורסם ברשומות מודעה ששם החברה עומד להמחק מפנקס החברות. לאחר תום המועד שנקבע כאמור, רשאי הרשם לפרסם ברשומות ולהודיע לחברה שכעבור שלושה חודשים יימחק שמה מפנקס החברות - אלא אם תתן טעם שלא לעשות כן - ושהחברה תחוסל. בתום שלושת החודשים, רשאי הרשם למחוק את שם החברה, ואם עשה כן - יפרסם על כך מודעה ברשומות, ועם פרסומה תחוסל החברה.

- בעקבות אי המצאת דו"חות שנתיים ואי תשלום אגרות שנתיות זה שנים רבות, איתר הרשם עד לשנת 1985 כ-11,000 חברות מבין אלפי החברות שהיה צורך במחיקתן; לגבי אלה החל הרשם לפעול בהתאם לפקודה, לרבות פרסום ראשון ברשומות בדבר הכוונה למחוק את החברה. עם זאת, נמצאו עשרות מקרים בהם פעולה זו הייתה מוגבלת, משום שלא נמשכו הפעולות למחיקתן הסופית של החברות.

סדרי עיון בתיקים

כדי שמעוניין יקבל מידע מלא ומדויק על המצב העובדתי והמשפטי של חברה, מאפשרת פקודת החברות לציבור, תמורת תשלום אגרה, לעיין במסמכי החברה שבידי הרשם; לצורך זה קיימים שלושה מקורות מידע: פנקס חברות (דפי מחשב לפי מספר סידורי וסדר אותיות א - ב); תיק החברה (בו מתויקים המסמכים שהיא מגישה או המתייחסים אליה); מחשב רשם החברות שבו אצור מידע על כל חברה וחברה.

- תיקי חברות הנמצאים אצל הרשם, בהם עינה הביקורת, אינם משקפים על פי רוב את מצב החברות לאשורו: נמצאו אלפי מסמכים החל משנת 1985 שלא הוכנסו לתיקים, או

שהוכנסו לתיקים ללא סדר כרונולוגי; אלפי דו"חות שנתקבלו אצל הרשם זה שנים מספר לא תויקו, או שהוכנסו לתיקים בלי שהועברו קודם לכן לקליטה במחשב. על ליקויים אלה כבר העירה הביקורת בדו"ח קודם, ולגביה ציין שר הכלכלה בערותיו: "מזה מספר חודשים נעשה מבצע לחיסול הפיגורים שנוצרו", אולם - כפי שהועלה מהממצאים המתוארים לעיל - המצב אף הוחמר.

תיקים מראשית פעילותן של חברות גדולות וכן תיקי חברות מחוקות ותיקי חברות שפורקו מועברים לארכיון הגניזה ונשמרים שם.

- רוב התיקים מונחים ללא סדר על מדפים, בקופסאות, או בערימות על הרצפה, כך שבדרך כלל אין אפשרות לאתרם בעת הצורך.

גביית אגרות

1. בהתאם לפקודת החברות והתקנות על פיה, חייבת כל חברה לשלם לרשם, בכל שנה אזרחית (חוץ מהשנה שבה נרשמה), אגרה שנתית ששיעורה מספטמבר 1987, בכפוף להוראות ההצמדה שנקבעו, הועמד על 200 ש"ח - אם שולמה עד סוף פברואר, על 300 ש"ח - אם שולמה לאחר פברואר ולפני סוף השנה, ולפי השיעור שבתוקף בעת התשלום - אם שולמה לאחר תום השנה. לקראת סוף כל שנה אזרחית שולח הרשם לכל החברות הרשומות, באמצעות המחשב, הודעות לתשלום האגרה השנתית לשנה הבאה. לחברות שלא שילמו את האגרה במועדה - עד סוף פברואר - שולח הרשם תזכורת בחודשים יולי - אוגוסט.

- הועלה, כי אלפי הודעות לתשלום האגרה מחזיר הדואר בשל כתובות בלתי ידועות, עזיבת מקום וכו'. בעקבות הערות הביקורת משנת 1982, אמנם עושה הרשם נסיון לאתר את החייבים על ידי פנייה לבעלי העניין - מנהלים או בעלי מניות - על מנת לגבות את חוב האגרה בהתאם לפקודה; אולם אין הוא מקיים מעקב אחר מידת ההיענות לפנייה זו, וגם אינו פותח בצעדים במקרים המתאימים למחיקת החברות.

2. פקודת החברות מאפשרת לכל אדם, לאחר ששילם אגרה, לעיין במסמכים השמורים אצל הרשם ואף לצלם אותם. על המבקש עיון למלא בנפרד, לגבי כל חברה שהוא מבקש מידע עליה, טופס בקשה למתן שירות ולרשום בו את שמו, מענו, מספר הזהות שלו ומספר התיק. לאחר הדבקת בול האגרה על הבקשה, ניתן השירות. בביקורת מ-1982 הועלה, שנושא ביול הבקשות לא ניתן היה לבדיקה, בעיקר משום שהפקידים נהגו להשמיד את הבקשות זמן מה לאחר מכן, מבלי שהבקשות נבדקו קודם לכן על ידי ממונה או דרג ביקורת אחר.

- בביקורת הנוכחית נמצא, שגם עתה הבקשות למתן שירותים מועברות לגניזת או מושמדות, בלי שנבדקו על ידי ממונה או דרג אחר. אין מעקב ופיקוח אחרי תנועת התיקים הנמסרים לעיון הקהל. כך שמקבל התיק יכול לעשות בו כרצונו ולהחזירו לאחר תקופה מסוימת או שלא להחזירו כלל. לדוגמה נמצא בבדיקת חלק מהבקשות - שנמצאו עדיין ברשות העובדים בטרם הושמדו או הועברו לגניזה - שחלק מהתיקים לא נמסרו לעיון המבקשים בעת הזמנתם דבר המצביע אף הוא על העדר מעקב ופיקוח נאותים. עוד מתברר, שדרכי מילוי הטפסים, בעיקר של עובדי המשרדים הפרטיים הנותנים שירותים ללקוחותיהם, לקויות: לא בכל הטפסים צוינו שם החברה ומספר התיק; נמצאו בקשות רבות בלי תאריך ובלי חתימת המבקש, וכאלה שהסכומים המתחייבים לא שולמו במלואם.

בהערות שר הכלכלה לדו"ח שנתי 33 אמנם נאמר, כי "הרשם הנחה את העובדים העוסקים בכך להקפיד על מילוי הטפסים וביולם באופן שניתן יהיה לבדוק אמיתות הפרטים ושלמותם". אולם במצב הדברים שתואר לעיל עדיין אי אפשר לקיים סדרי בקרה, לא לגבי תשלום האגרה ולא לגבי תנועת התיקים.

רישום שותפויות ושמות עסק

בפנקסי הרשם היו רשומים בעת הביקורת כ-6,000 שותפויות וכ-6,200 שמות עסק. עיקר פעילותו של הרשם מתבטאת בזה שהוא מאשר את שם השותפות או שם העסק, שולח תעודה על הרישום בפנקסי השותפויות ושמות העסק וכן נותן שירות לציבור המבקשים לעיין במידע שבטיפולו. הרשם גובה אגרות רישום ואגרות עיון לגבי השותפויות; בשנת 1987 הועמדה האגרה השנתית לשותפויות בכפוף להוראות ההצמדה, על סך 150 ש"ח למי ששילם אותה עד פברואר; לאחר אותו מועד ועד לסוף אותה שנה יש לשלם 250 ש"ח. כן גובה הרשם אגרה חד פעמית בעת אישור שם עסק; שיעורה בעת הביקורת - 75 ש"ח. שותפות שאינה משלמת אגרה שנתית יש למחוק כמתחייב בפקודה.

- רישומי השותפויות ושמות עסק מנוהלים עדיין באופן ידני; והרשם אמנם פועל למיכון המערכת, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול.

- בדו"ח קודם הצביעה הביקורת על כך, שלא קוימו פיקוח ומעקב אחר פעולות השותפויות. בביקורת הנוכחית הועלה, כי לא חל שינוי ניכר במצב. אמנם נערכה פעולה בשנת 1985 למחיקת שותפויות שלא שילמו אגרה בשנים קודמות (1982 - 1984), אך עד סוף 1987 נמחקו כ-2000 שותפויות, מאז הפעולה האמורה לא נעשה דבר.



רשם החברות, השותפויות ושמות עסק, במשרד המשפטים עוסק ברישומן ובאישור איגודן של חברות, שותפויות ושמות עסק. הגידול בפעילות הכלכלית במשך בשנים האחרונות הרחיב את היקף פעילותו של הרשם ואת הזדקקות הציבור לשירותיו.

מממצאי הביקורת עולה, שבתחומי הפעילות השונים של הרשם לא חל שיפור של ממש לעומת המצב שהיה קיים בעת הביקורת הן ב-1977 והן ב-1982. ליקויים לא מעטים חזרו ונשנו:

תיקי חברות רבים במשרד אינם משקפים תמיד את מצב החברות לאשורו: אלפי מסמכים מסוגים שונים נמצאו בעת הביקורת לא מתויקים ובחלקם בלי טיפול, בניגוד למתחייב. המעקב אחר דיווח החברות ובדיקת הדו"חות השנתיים לוקים בחסר. אין הקפדה מספקת על דיווח מלא ואינה נבדקת שלמות הנתונים בדו"חות שהתקבלו. ליקויים אלו פוגמים במתן מידע מלא ומעודכן לציבור המעוניינים.

בתשובתו לביקורת ציין הרשם, כי היקף העבודה של אגפו גדל במידה ניכרת בשנים האחרונות אך לעומת זאת הצטמצם כוח האדם שלרשותו. עוד הוסיף הרשם, כי הנהגת המערכת הממוכנת של פעולותיו טרם הושלמה, ומכך נובעים חלק מהליקויים.

לדעת הביקורת, על הנהלת משרד המשפטים לעשות בהקדם לפתרון בעיותיו של האגף, על מנת שיוכל להעמיד לרשות הציבור, הנזקק לשירותיו והפונה אליו, מידע עדכני ואמין, כמתחייב מייעודו.