

בעניין זכויות ילדים, ובוועדה שהשופטת ס' רוטלוי עומדת בראשה - ועדה הבוחנת עיקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט לצורך יישומן בחקיקה.



הקמת בתי משפט מיוחדים לענייני משפחה היא רפורמה חשובה במערכת השיפוט בישראל. בעקבות חקיקת החוק והקמת בתי המשפט מונו שופטים בעלי גישה וניסיון בתחום, כן הוקמו לבתי משפט אלה יחידות סיוע שבראשן עומדים עובדים סוציאליים, שמטרתן לסייע בפתרון סכסוכים בתוך המשפחה. יחידות אלה כפופות ארגונית ומינהלית למשרד העבודה והרווחה.

הביקורת העלתה ממצאים בתחום קביעת נהלים לבתי משפט אלה; תיקים שהטיפול בהם נמשך שנים; וחוסר עדכון מידע במערכת הממוחשבת, דבר שהוביל למידע לא שלם ולא סביר, ולאי-שימוש במידע הממוחשב לצורכי ניהול.

כדי לשפר ולזרז את הטיפול בתיקים שנמשך לעתים שנים מספר, על הנהלת בתי המשפט לנתח את התהליכים, וכן לקבוע אמות מידה מדודות לפרקי זמן נאותים או מרביים, שישמשו כעזר למזכירות בתי המשפט למעקב בשלבים השונים של הטיפול בתובענות. על הנהלת בתי המשפט לייעל את סדרי העבודה והבקרה. על המזכירות לעקוב אחר ההתפתחות בתיקים ולהביאם במקרים מתאימים בפני שופט למתן החלטות על המשך הטיפול בהם. כמו כן, על מזכירות בית המשפט לשלוח את החלטות בית המשפט לצדדים בכל מקרה, ולא להסתפק במשלוח החלטות לגבי בקשות שלדעתה הן דחופות.

דרך נוספת בייעול עבודת בתי המשפט למשפחה הוא בשיפור המערכת הממוחשבת ובעדכון שוטף של הנתונים, שכן רישום שגוי במחשב עלול לקפח אחד מן הצדדים בתובענה. מערכת שאינה מעודכנת עלולה לתת מצג שגוי על מספר התיקים ועל מצבם.

לכ-63% מהמתדיינים לא היה ייצוג משפטי. בחלק מהמקרים נמצא אחד מן הצדדים מקופח בשל חוסר התמצאותו בסדרי הדין. מן הראוי לשקול הקצאת עובד לסיוע למתדיינים שאינם מיוצגים, שייספק להם מידע על זכויותיהם.

מאחר שקטין רשאי להגיש בעצמו תובענה לבית המשפט למשפחה בנסיבות מסוימות, מן הראוי לקבוע הסדר שיביא לידיעת הקטינים את זכויותיהם.

עיצובנות לטובת המדינה

תקציר

ועדת העיצובנות היא ועדה ציבורית שמינתה הממשלה לשם חלוקת כספי עיצובנות שאנשים מורשים למדינה. בשנת 2000 הוגשו לוועדה, באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, כ-5,000 בקשות לקבלת הקצבה, והוועדה אישרה הקצבות לכשליש מהן. סכום ההקצבות שאישרה הוועדה הוא כ-116 מיליון ש"ח.

ניגוד עניינים

1. הביקורת העלתה כי יש חשש לניגוד עניינים בהחלטות שקיבלה ועדת העיזבונות להקציב כספים לכמה גופים: יו"ר הוועדה השתתף בדיוני הוועדה, בעת אישור הקצבות לשתי עמותות שבהן מכהנת קרובת משפחתו מדרגה ראשונה, וכן השתתף בעת הדיון על ההקצבה לרשות לשיקום האסיר בעת ששימש כיו"ר המועצה הציבורית שלה; בדיון אחר על הקצבה לרשות לשיקום האסיר, הוא הרצה לפני חברי הוועדה בנושא הנוגע לעניין ההקצבה ויצא קודם שהתקבלה ההחלטה.

משרד מבקר המדינה העלה גם, כי הוועדה אישרה לאחת העמותות האמורות הקצבות גדולות הרבה יותר ממה שאושר להן בשנים שעברו, טרם כניסת היו"ר לתפקידו, ובלי שהיו לוועדה מבחנים נאותים ומידע ראוי לקבלת החלטות בנדון.

2. חשש לניגוד עניינים עלה גם בקשר לאדם שמונה ליועץ ליו"ר ועדת העיזבונות. נמצא, כי היועץ הוא חבר או בעל תפקידים ב-13 עמותות, וכי יש לו קשר מהותי ישיר או עקיף עם עשרות עמותות ומוסדות אחרים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי רבות מהעמותות שליועץ יש קשרים אליהן הגישו בקשות להקצבות מוועדת העיזבונות, וכי היועץ חתם על כמה מן הבקשות האלה שהוגשו לוועדה בשם המוסד שהוא מכהן בו כמנהל.

היועץ, בתוקף תפקידו בוועדה בדק את שלמות התייעוד בבקשות שהופנו לוועדה, ואף השתתף כמשקיף בדיוני הוועדה לעתים מתוך ניגוד עניינים בין תפקידו בוועדה ובין קשריו למוסדות. לעתים קיבלו עמותות שליועץ יש קשרים אתן הקצבות גדולות הרבה יותר מסכומי ההקצבות שקיבלו בשנים שלפני עבודתו בוועדה, בלי שנמצא לדבר הסבר בפרוטוקולים של דיוני הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודתו של היועץ בוועדה נעשתה מתוך ניגוד עניינים מובהק ומתמשך.

3. לפי החלטת הוועדה לבדיקת כשרות המינויים, התבקשו חברי ועדת העיזבונות, ובכללם יו"ר הוועדה, למלא שאלון לבחינת כשרותם לתפקיד. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שהשאלון שהשתמשה בו הוועדה לבדיקת כשרות המינויים לא התאים לבחינת ניגוד העניינים של חברי ועדת העיזבונות; התברר, כי המועמדים, למעט אחד, לא התבקשו לדווח ולא דיווחו על עמותות או על מוסדות שהם חברים בהם, או על תפקיד שהם ממלאים בהם, או על הקשר שהם קשורים לאותם גופים באמצעות בני משפחתם.

את מינויו של יועץ יו"ר הוועדה אישרה ועדת הסקרים שבמשרד המשפטים. ועדת הסקרים לא דרשה מהיועץ גילוי אינטרסים וקשרים שיש לו בעמותות, בגופים ובמוסדות שיש בהם משום חשש של ניגוד עניינים עם תפקיד יועץ יו"ר הוועדה. גם יו"ר הוועדה לא דרש זאת ממנו.

הרכב הוועדה, דרכי קבלת החלטות וסדרי העבודה

1. לפי החלטת הממשלה, יכולים להיות בוועדה 11 חברים. באוגוסט 2001 היו בוועדה חמישה חברים, ובכלל זה היו"ר, ורק שניים או שלושה מהם השתתפו השתתפות פעילה בישיבות הוועדה.

2. הוועדה מינתה ועדת משנה מקרב חבריה. החלטות ועדת המשנה התקבלו בהרכב מצומצם, לעתים של שני חברים בלבד. כשאחד מהם יצא מהדיון עקב קשריו לגוף המבקש הקצבה, התקבלה ההחלטה בנוכחות חבר ועדה אחד בלבד.
3. לוועדה לא היו תמיד מבחנים ברורים לחלוקת כספים.
4. לפי כללי עבודת הוועדה על משרדי הממשלה להעביר את הבקשות שיועדו לוועדה ולצרף את חוות דעת המשרד בתוך 75 יום מהיום האחרון שנקבע לקבלתן במשרדים, למרות זאת הן הועברו לוועדה רק לאחר חודשים רבים. גם משך זמן הטיפול בבקשות בוועדה נמשך חודשים רבים.
5. הוועדה לא פרסמה את רשימת העיזבונות המיועדים למטרות מסוימות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול דרכים לפרסום המידע הנוגע לעיזבונות מיועדים.
6. הוועדה לא פיקחה על השימוש שנעשה בהקצבות שניתנו, ולעתים אף המשיכה להקצות הקצבה אף שהמוסדות המקבלים טרם החלו בביצוע הפרויקט.



מבוא

אנשים פרטיים מורשים לעתים את עיזבונם למדינה. האפוסטרופוס הכללי במשרד המשפטים הוא הממונה מטעם המדינה על הטיפול בעיזבונות.

1. עד שנת 1990 חולקו כספי העיזבונות שבידי האפוסטרופוס לפי החלטות של ועדת השרים לענייני עיזבונות שבראשה עמד שר המשפטים. ב-1.4.90 החליטה הממשלה, כי "שר המשפטים ימנה, באישור הממשלה, ועדה ציבורית בת שלושה חברים להקצאת כספי העיזבונות". עוד קבעה הממשלה, כי "עזבונות לטובת המדינה יוקצו על-ידי האפוסטרופוס למטרות ולגופים שאותם תקבע ועדה ציבורית. אם המצווה הגדיר ייעוד הצוואה, תהיה הקביעה בתחומו של אותו ייעוד". עיזבונות "שהמצווה לא הגדיר את ייעודם או שיעודם אינו ניתן למימוש, יוקצו על-ידי הוועדה אך ורק למטרות צדקה (CHARITY) לאמור - רווחה, חינוך, בריאות, תרבות, דת, מדע, אמנות וקידום מטרות הומניטריות וחברתיות אחרות".

ב-10.6.90 אישרה הממשלה את מינויים של שופט (בדימוס) ושל שני אישי ציבור לחברים ב"וועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עזבונות לטובת המדינה" (להלן - הוועדה או ועדת העיזבונות). במשך השנים אישרה הממשלה פעמים אחדות את הגדלת מספר חברי הוועדה, ובשנת 1999 החליטה להגדיל את מספרם ל-11 חברים, ובכללם היו"ר. כן קבעה הממשלה, כי "יו"ר הוועדה וחבריה יתמנו לתקופת כהונה של שלוש שנים וניתן לשוב ולמנותם לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד".

ב-12.5.98 החליטה הממשלה על מינויו של השופט (בדימוס) מר צבי טל ליו"ר הוועדה (להלן - יו"ר הוועדה) לפרק זמן של שנתיים. ב-3.9.00 החליטה הממשלה לאשר את מינויו לעוד שלוש שנים.

2. הוועדה קבעה לה כללי פעולה, ואלו פורסמו בלקוט הפרסומים בכותרת: "כללי עבודת הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עזבונות לטובת המדינה ומידע על הליכי קבלת כספי הקצבות" (להלן - כללי עבודת הוועדה). כללי עבודת הוועדה מתבססים על "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם" (להלן - נהל תמיכות) ועל "תקנות כספים ומשק" (תכ"ם) שקבע משרד האוצר.

לפי כללי עבודת הוועדה, זכאים לתמיכות תאגידיים או מוסדות שלא למטרת רווח, לרבות משרד ממשלתי או הקדש ציבורי. על פי הכללים, מפרסמת הוועדה בעיתונים אחת לשנה הודעה לציבור בדבר האפשרות להגיש בקשות לתמיכה. המוסדות הפונים מעבירים את בקשותיהם באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, משרדי הממשלה מצרפים לבקשות את חוות דעתם.

בשנת 2000 הוגשו לוועדה כ-5,000 בקשות לקבלת הקצבה, והוועדה אישרה הקצבות לכשליש מהן. חלק הארי של הבקשות הוגש באמצעות משרדים אלה: העבודה והרווחה (1,158 בקשות), הדתות (1,030), החינוך (929), המדע, התרבות והספורט (480) והבריאות (441). הדיונים בבקשות לשנת 2000 הסתיימו ביוני 2001 ומרביתן נדונו במשך שנת 2001. סכום ההקצבות שאישרה הוועדה הסתכם בכ-116 מיליון ש"ח. הסכומים שמקצה הוועדה בדרך כלל הם בין 15,000 ש"ח ל-50,000 ש"ח למוסד, אך יש מוסדות רבים שקיבלו סכומים גדולים הרבה יותר מאלו, ולעתים מיליוני שקלים.

מאפריל עד אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי עבודת הוועדה, בעיקר עקב טענות שהועלו בדבר חשש לניגוד עניינים בפעולותיהם של כמה מחברי הוועדה ועובדיה (יו"ר הוועדה, חברי הוועדה ויועץ יו"ר הוועדה). כן נבדקו עניינים הנוגעים לסדרי העבודה הקבועים של הוועדה, תהליך הדיון בבקשות, קשרי העבודה עם משרדי הממשלה השונים ועוד. ביקורת קודמת על עיזבונות לטובת המדינה הובאה בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 47 (עמוד 476).

ניגוד עניינים

סדרי בחינתם של ניגודי העניינים:

1. לפי החלטת הממשלה, חבר הוועדה או יושב ראשה לא יהיה עובד מדינה או מי שפעילותו עלולה להעמידו במצב של ניגוד עניינים עם עיסוקיו האחרים או ענייניו האישיים, או מי שיש לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה. לבדיקת כשרות המינויים למועצות מנהלים של חברות ממשלתיות, לרבות מינוי מנכ"לים ומינויים בוועדות (דוגמת ועדת העיזבונות), משמשת ועדה לבדיקת כשרות מינויים. לפי החלטה זו התבקשו חברי ועדת העיזבונות, ובכללם יו"ר הוועדה, למלא שאלון לבחינת כשרותם לתפקיד.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, שהשאלון של הוועדה לבדיקת כשרות המינויים שנמסר לחברי ועדת העיזבונות לא היה שאלון מתאים לבחינת ניגוד העניינים של חברי ועדת העיזבונות; השאלון יועד "למועמד/ת לכהונת דירקטור, מנכ"ל או יו"ר דירקטוריון בחברה ממשלתית או חברה מעורבת מטעם המדינה או בחברה בת ממשלתית מטעם חברה ממשלתית". בהערה לכותרת האמורה נכתב בשאלון: "שאלון זה מיועד, בשינויים המחויבים, למועמד לחבר מועצה, חבר רשות או חבר בגוף הממלא תפקיד דומה אף אם כינויו שונה, יושב ראש או מנכ"ל של תאגידיים או גופים אחרים שהוקמו בחוק".

מבדיקת השאלונים שמילאו המועמדים לכהונת חבר בוועדת העיזבונות התברר, כי המועמדים, למעט אחד, לא התבקשו לדווח ולא דיווחו על עניינים מהותיים ביותר: על עמותות או מוסדות שהם חברים בהם או ממלאים תפקיד בהם, או על הקשר שהם קשורים לאותם גופים באמצעות בני משפחה. כיוון שוועדת העיזבונות עוסקת במתן הקצבות לעמותות ולמוסדות, הרי ייתכן שהללו יבקשו תמיכה, ולכן היה ראוי שהמידע על מהות הקשרים של המועמדים לאותם גופים יהיה לנגד עיני הוועדה לבדיקת כשרות המינויים קודם שתחליט בעניין.

הביקורת העלתה, כי יו"ר הוועדה, חברי הוועדה ויועץ יו"ר הוועדה, הם עצמם או קרובי משפחתם מדרגה ראשונה, היו חברים או פעילים בעמותות מסוימות, והמידע הזה לא נתבקש ולא היה לעיני הוועדה לבדיקת כשרות המינויים ואף לא בידי משרד המשפטים. בשל העדר המידע לא מוצה ההליך לבדיקת כשרות המינויים הנוגע לניגודי עניינים.

2. בשל העדר המידע האמור, פנה משרד מבקר המדינה לחברי הוועדה וביקש מהם, בדיעבד, את רשימת הגופים והמוסדות שהם ובני משפחתם מקרבה ראשונה חברים בהם.

משרד מבקר המדינה העלה, כי יו"ר הוועדה עצמו וקרובי משפחתו מדרגה ראשונה, הם חברים או בעלי תפקידים בהווה, או שימשו בעבר, ב-16 עמותות ומוסדות.

משרד מבקר המדינה פנה ליו"ר הוועדה לבדיקת כשרות המינויים והצביע על אי-תקינות השאלון בכך שאין בו דרישת מידע ממועמדים למינוי בוועדת העיזבונות על חברותם ועל תפקידם שלהם, או חברותם ותפקידם של בני משפחתם מדרגה ראשונה בעמותות, במוסדות, ובגופים הזכאים לבקש תמיכה מהוועדה. בתשובתו מיולי 2001 למשרד מבקר המדינה מסר יו"ר הוועדה לבדיקת כשרות המינויים כי ההערות וההצעות ייבדקו כנדרש, ותוצאות הבדיקה יובאו לידיעת משרד מבקר המדינה.

חשש למצבים של ניגוד עניינים

בירור של ניגוד עניינים טרם מינוים של חברי הוועדה חשוב, בין היתר, כדי לקבוע הסדרים ותהליכים שימנעו חשש לאפשרות של ניגוד עניינים בעת הדיונים בוועדת העיזבונות, ובנסיבות מסוימות אף כדי לפסול מועמד מלהיות חבר בוועדה.

העיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים הוא, כי תחולתו של הכלל אינה מותנית בהוכחה של פעולה מתוך שיקול זר הנטוע בניגוד העניינים. מרכז הכובד של הכלל נמצא במניעתו של הפוטנציאל לניגוד עניינים.

הביקורת בדקה והעלתה מקרים מובהקים של פעולה במצב של ניגוד עניינים, כמפורט להלן:

ניגוד עניינים של יו"ר הוועדה:

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כאמור, כי יו"ר הוועדה, או קרובי משפחתו מדרגה ראשונה היו בעבר או הם בהווה, חברים או בעלי תפקידים בעמותות ובמוסדות. הסתבר, כי כמה מגופים אלה קיבלו הקצבות מהוועדה בעת שהוא עמד בראשה, ובה בעת לא פעל תמיד כמתחייב מהכללים בדבר ניגוד העניינים.

1. עמותה א'

עמותה א' הוקמה בשנת 1996. עד אותה שנה פעילותה היתה במסגרת עמותה ב' שהיא ממייסדי עמותה א'. עמותה ב' משפיעה על עמותה א' ושולטת עליה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי

ב-13.5.98 נבחרה קרובת משפחה מדרגה ראשונה של יו"ר הוועדה כאחת מחמשת חברי הוועד המנהל של עמותה א' כנציגת עמותה ב' בוועד המנהל וכן כאחת מארבעת מורשי החתימה של עמותה א'. מן האמור לעיל עולה, כי ליו"ר הוועדה קרבת עניינים לעמותה ב' ולעמותה א'.

בשנת 1998, בעת כהונתו של יו"ר הוועדה (השופט טל), אישרה הוועדה לעמותה א' הקצבה של 50,000 ש"ח, כמענה לבקשותיה לשנת 1998. בשנת 1997 קיבלה העמותה סך של 25,000 ש"ח.

השתלשלות העניינים באשר להחלטה הנוגעת לשנת 1998 היא כדלקמן: בישיבה שהיתה ב-26.8.98 נרשם בפרוטוקול בכתב יד כי: "בישיבה מיום 17/08/98 הוועדה הקציבה 25,000 ש"ח. הוועדה החליטה להגדיל את ההקצבה ל-50,000 ש"ח מהפול". יש לציין, שמהפרוטוקולים עולה כי בישיבת הוועדה הראשונה בנידון ב-17.8.98 לא נכח יו"ר הוועדה, ואילו בישיבה החוזרת ב-26.8.98 נכח הוא ועוד חבר ועדה. בפרוטוקול לא נרשם כי יו"ר הוועדה דיווח בזמן הישיבה על הקשר של קרובת משפחתו מדרגה ראשונה לעמותה א' ולעמותה ב', ולא נמצא הסבר בפרוטוקול מ-26.8.98 מדוע ראתה הוועדה צורך לדון דיון חוזר ולהכפיל את סכום ההקצבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על יו"ר הוועדה היה להימנע מלהשתתף בדיון ביום 26.8.98 בשל ניגוד עניינים. יו"ר הוועדה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001 מסר: "אכן, מן הראוי היה לי להימנע מלהשתתף בדיון בעניין [עמותה א'], אלא שלא זכרתי אז, ואולי לא הייתי מודע כלל, להיות [קרובת משפחתי מדרגה ראשונה] חברה בהנהלת עמותה א'".

2. עמותה ב'

נבדקו הקצבות הוועדה לעמותה ב' בשנים 1998 - 2000. מהבדיקה עולה:

(א). ב-13.7.98 דנה הוועדה בבקשות להקצבה לשנת 1998 שהגישו ארגונים מסוימים העוסקים באותו תחום. בדיון הקצתה הוועדה לעמותה ב' 4.2 מיליון ש"ח. מפרוטוקול הישיבה עולה, כי יו"ר הוועדה השתתף בישיבה ובהחלטה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כאמור, כי במועד ההחלטה כיהנה קרובת משפחה מדרגה ראשונה של יו"ר הוועדה כנציגת עמותה ב' בהנהלת עמותה א', ועמותה ב' שלטה בעמותה א', למעשה, או היתה בעלת השפעה ניכרת בה, והיו ביניהן קשרים כספיים בהיקף ניכר. בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה שהיתה ב-30.8.01 מסר יו"ר הוועדה כי כ-13 שנה כיהנה קרובת המשפחה בהתנדבות, כיו"ר סניף ירושלים של עמותה ב' עד שפרשה בשנת 1997 בקירוב.

לפי פרוטוקול הישיבה לא דיווח בה יו"ר הוועדה על חברותה של קרובת משפחתו מדרגה ראשונה בהנהלת עמותה א' כנציגת עמותה ב', ועל כהונתה עד סמוך לאותה שנה בתפקיד יו"ר סניף ירושלים של עמותה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהשתתפותו באישור ההקצבה לעמותה ב' נתון היה יו"ר הוועדה בניגוד עניינים, ולפיכך היה צריך להימנע מהשתתפות בו.

(ב) הסכום שהוקצב לעמותה ב'-4.2 מיליון ש"ח חריג ביחס לסכומים שהוקצבו לה בעבר וביחס לסכומים שמקצה הוועדה בדרך כלל, ובפרוטוקול הדיון לא נרשמה הסיבה להקצבה בשיעור גבוה כזה. לשם השוואה, משנת 1991 עד 1997 (עד בכלל), קיבלה העמותה סכום מצטבר של כ-1.2 מיליון ש"ח בלבד.

בתשובתו מדצמבר 2001 מסר יו"ר הוועדה כי: "אכן הסכום שהוקצב ל [עמותה ב'] בשנת '98 4,200,000 ש"ח הוא חריג לעומת הסכומים הזעומים שהוקצבו לעמותה זו בעבר (והיו שנים שלא הוקצב לה דבר)". לדעתו, הופלה ארגון זה לרעה במובהק בשנים עברו.

משרד מבקר המדינה בחן את סוגיית סכום ההקצבה וסדרי ההקצבה לשנת 1998 והעלה כדלקמן: מבדיקת הרישומים במחשב הוועדה עולה, כי עמותה ב' ביקשה הקצבה בסך של כ-2.2 מיליון ש"ח בלבד, ומשרד העבודה והרווחה המליץ לוועדה להקצות לעמותה רק 250,000 ש"ח, אך הוועדה החליטה, כאמור, על הקצבה בסך 4.2 מיליון ש"ח, סכום העולה אף על מה שביקשה העמותה. בפרוטוקול הישיבה לא נרשמה הסיבה להקצבה בהיקף זה ולא נרשמה הסיבה לדחיית המלצתו של משרד העבודה והרווחה. אמנם, עוד שני ארגונים (עמותות ג' ו-ד') קיבלו גם הם הקצבה הרבה יותר גדולה מהסכומים שהמליץ עליהם משרד העבודה והרווחה, אך לא באותו פער.

בישיבתה מיום 13.7.98 דנה הוועדה כאמור בבקשות של אותם ארגונים. מהשוואת שיעורי ההקצבות שהקצתה הוועדה בשנת 1998 לארגונים אלה לפי היקף פעילותם (תקציבם), עולה, כי לעמותה ג' הוקצב סכום של 4.8 מיליון ש"ח כאשר מחזור הפעילות באותה שנה הסתכם בכ-400 מיליון ש"ח, והגירעון השנתי - ב-3 מיליון ש"ח; לעמותה ד' הוקצב סכום של 3 מיליון ש"ח כאשר מחזור הפעילות באותה שנה הסתכם גם הוא בכ-400 מיליון ש"ח והגירעון השנתי - ב-4 מיליון ש"ח. ואילו לעמותה ב' הוקצבו 4.2 מיליון ש"ח כאשר מחזור הפעילות שלה הסתכם באותה שנה בכ-120 מיליון ש"ח ובלי גירעון בפעילות.

בפגישה עם יו"ר הוועדה ב-30.8.01 העלו נציגי הביקורת את השאלה בדבר הסכומים שהקציבה הוועדה לכל ארגון, כמצוין לעיל. יו"ר הוועדה מסר לנציגי הביקורת, כי בעת דיוני הוועדה בהקצבות לאותם ארגונים עמד לנגד עיני הוועדה גיליון השוואה בין נתוני הארגונים שעשה חבר הוועדה, והוועדה קיבלה את החלטותיה על סמך מסמך זה. משרד מבקר המדינה קיבל את המסמך וממנו עולה, כי מדובר בטבלת חישוב ניקוד שלפיה חולקו התמיכות לאותם ארגונים בשנים 1999 ו-2000 ולא בשנת 1998. שנה בה היה גידול ניכר ביותר בתמיכה באותם ארגונים ובכללם בעמותה ב'.

בתשובתו מדצמבר 2001 מסר יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי "הוועדה החליטה על תיקון קיפוח מתמשך של שנים, תוך הקפדה על שיוויון שיקוליו בין הארגונים". והוסיף, כי "לנגד עיני הוועדה עמדה האיתנות הכספית הרב-שנתית של ארגונים אלה", (ההדגשות במקור), אגב התחשבות בגירעון המצטבר של עמותה ב'. יצוין, כי הסברים אלה לא נרשמו בפרוטוקול הדיון של הוועדה כשאישרה את סכום התמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם אכן כך הם פני הדברים, היה על הוועדה עוד בשנת 1998 לבדוק היטב את העניין; לצרף לפרוטוקול מסמך המצביע על כך כי אכן היה קיפוח ולרשום בפרוטוקול מנומק ומפורט את החלטותיה. דבר זה לא נעשה. כמו כן יצוין, כי לוועדה רשימת נימוקים לדחיית בקשות ובאחד מהם נאמר, כי "בהתאם לכללי עבודת הוועדה אין מאשרים בקשות המיועדות לכיסוי גרעונות".

מבדיקת התיעוד שעשה משרד מבקר המדינה לא נמצא שבשנים 1998-1999 רשמה הוועדה בנימוקי החלטתה כי בשיקוליה היא נתנה את הדעת לקיפוח מתמשך והחליטה על תיקונו. ומכל מקום היה על יו"ר הוועדה להימנע מלהשתתף בדיון.

(ג) ב-25.10.99 דנה הוועדה במקובץ בבקשותיהן של עמותות ב' ג' ו-ה' להקצבה לשנת 1999. והוועדה החליטה להקציב באותה שנה לעמותה ב' 2.25 מיליון ש"ח. מפרוטוקול הדיון (הן הפרוטוקול בכתב יד והן הפרוטוקול המודפס) עולה כי יו"ר הוועדה השתתף בדיון ובהחלטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהשתתפותו באישור ההקצבה נתון היה יו"ר הוועדה בניגוד עניינים, ולפיכך היה צריך להימנע מהשתתפות בו.

באשר לסדרי ההקצבה לשנת 1999: מבדיקת הרישומים במחשב הוועדה עולה, כי העמותה הגישה שתי בקשות: באחת ביקשה סך של 700,000 ש"ח, ומשרד העבודה והרווחה חיווה דעתו שאין להיענות לבקשה, והוועדה הקצתה 200,000 ש"ח. בקשה שנייה היתה על סך כולל של כ-7.4 מיליון ש"ח, משרד העבודה והרווחה המליץ על 500,000 ש"ח, והוועדה החליטה להקצות לבקשה זו סך של 2.05 מיליון ש"ח. בפרוטוקול הישיבה לא נרשם הטעם לשיעור הגבוה של ההקצבה ולדחיית המלצותיו של משרד העבודה והרווחה.

כדי לקבל החלטה על שיעור ההקצבות לעמותות ב' ג' ו-ד', הטילה הוועדה על אחד מחבריה להכין טבלת השוואה לגבי אותן עמותות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי הנתונים שנרשמו ב"טבלת חישוב הניקוד" אינם מתאימים לנתונים שנרשמו בדוחות הכספיים של עמותות ב' ג' ו-ד', ולא ברור מהו המקור לנתונים שב"טבלת חישוב הניקוד". מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה מול הדוחות הכספיים עולה, כי הנתונים בטבלה הם שהביאו לידי כך שעמותות ב' קיבלה ניקוד גבוה יותר מהניקוד שהיה מגיע לה לו נרשמו הנתונים הנכונים מהדוחות הכספיים. מכאן, ש"טבלת חישוב הניקוד" לא היתה מדויקת, ואף ההקצאות שהוקצו על סמך אותה טבלה לכאורה, אינן בהכרח תואמות מציאות כספית - כלכלית של העמותות. חבר הוועדה שהכין את הטבלה הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי מדובר בטעות.

בתשובה מינואר 2002 מסר יו"ר הוועדה, כי "לגיטימי בהחלט להתחשב במקורות גדולים מאוד אשר עמדו לרשות [עמותה ג' ועמותה ד'], לרבות הקצבה גדולה של הממשלה, ולא עמדו לרשות [עמותה ב' ג']". משרד מבקר המדינה בדק את הדוחות הכספיים לשנים 1998 ו-1999 שהגישו לוועדה עמותות ב' ו-ד' (עמותה ג') לא הגישה פירוט הנוגע לתמיכת הממשלה והרשויות) והעלה כי למרות שמחזור הפעילות של עמותה ב' היה כשליש ממחזור הפעילות של עמותה ד' הרי בסיכומו של דבר, תמיכת הממשלה והרשויות בהן היתה כמעט שווה.

בתשובה אחרת מפברואר 2002 מסר יו"ר הוועדה, כי עמותות ג' ו-ד' קיבלו באמצעות האפטרופוס הכללי, בהנחלה ישירה, מעיזבונות שיועדו לאותם ארגונים מיליוני שקלים, וכי "בהקציבה [לעמותה ב' ג'] כפי שהקציבה, רשאית הוועדה הציבורית לשקול עובדות אלה." עוד הוסיף, כי "מחזור הפעילות אינו המודד היחיד. חשוב גם לנטרל עלויות מינהליות מנופחות, וכן לתת משקל לסוגי הפעילות, כפי שהוועדה עשתה." כאמור, מבדיקת התייעוד שעשה משרד מבקר המדינה לא נמצא, כי בשנים 1998-1999 רשמה הוועדה בנימוקי החלטתה, כי בשיקוליה היא נתנה את הדעת על הנאמר לעיל והחליטה בהתאם לזה.

(ד). ב-31.12.2000 דנה הוועדה בבקשות לשנת 2000. יו"ר הוועדה לא השתתף בישיבה באותו היום. עמותה ב' הגישה כמה בקשות, והוועדה החליטה להקצות לעמותה סך של מיליון ש"ח וחצי.

בתשובתו, מינואר 2001 מסר יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי "נקרובת משפחתי ממדרגה ראשונה] אכן שימשה שנים רבות כיו"ר סניף [עמותה ב'] בירושלים. זהו תפקיד חברתי ולא מינהלתי. היא לא קיבלה ולא פיטרה עובדים ולא עסקה בצד הכספי או המינהלי. היא גם לא קיבלה משכורת או גמול אחר, ולא היתה חברת הנהלה."

לדעת משרד מבקר המדינה אין באופי התפקיד או באי-קבלת שכר כדי להפיג את החשש לניגוד עניינים.

3. הרשות לשיקום האסיר :

"הרשות לשיקום האסיר" (להלן - הרשות) היא רשות סטטוטורית הפועלת לשיקום אסירים, ובראשה פועלת "מועצה ציבורית לשיקום האסיר". יו"ר ועדת העיזבונות מכהן כיו"ר המועצה, והתמנה לתפקיד הזה בטרם מונה ליו"ר הוועדה.

בשנים 1992, 1993 ו-1995 הקציבה ועדת העיזבונות לרשות 500,000 ש"ח בכל שנה. בשנים 1994, 1996 ו-1997 לא הוקצבו לה הקצבות כלל. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההקצבה לרשות לשנים 1998-2000.

הקצבה לשנת 1998 : ההקצבה לשנת 1998 נדונה בוועדה בשלוש ישיבות. בישיבה הראשונה שנערכה ב-15.4.98 ובראשה ישב היו"ר הקודם של הוועדה החליטה הוועדה להקציב לרשות סך של 100,000 ש"ח. בישיבה השנייה ב-8.7.98 שבראשה ישב השופט טל נדון העניין שוב והוחלט להגדיל את ההקצבה ל-500,000 ש"ח. בפרוטוקול הדיון נכתב, בין היתר: "יו"ר הוועדה השופט צבי טל לא השתתף בדיון בבקשה... החומר הובא לדיון חוזר לידי חברי הוועדה". בישיבה השלישית ב-6.9.98, שלפי הפרוטוקול נכח בה יו"ר הוועדה, החליטה הוועדה להקציב לרשות עוד 300,000 ש"ח; סך כל ההקצבה לאותה שנה הסתכמה ב-800,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנוכחותו בישיבה זו היה יו"ר הוועדה במצב של ניגוד עניינים.

הקצבה לשנת 1999 : ב-25.10.99 התכנסה הוועדה לישיבה. בפרוטוקול הוועדה נכתב: "יו"ר הוועדה השופט בדימ' נותן הרצאה על המוסד הנ"ל על האסירים ואסירות שמשתקמים בעזרתם ומוסד זה שעוזר להם הרבה לחזור לאט לאט לשגרה. (הובא לדיון חוזר). יו"ר הוועדה לא השתתף בדיון בבקשה הנ"ל ויצא החוצה. הוקצב-1,000,000 ש"ח...".

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה מסר יו"ר הוועדה, כי לדעתו לא היה פסול בהצגת העניין בפני הוועדה לפני מתן ההחלטה על שיעור ההקצבה. אם כי באותה שיחה הסכים יו"ר הוועדה, כי הזכות להצגת הדברים בפני הוועדה שניתנה לגוף המבקש הקצבה, אינה ניתנת ליתר הגופים המבקשים הקצבה. לדעת יו"ר הוועדה, לכל אחד מחברי הוועדה יש דעות משלו, והוא יכול להביעם בפני חברי הוועדה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן ההרצאה על הנושא סמוך למועד ההצבעה כמוה, כנסיבות העניין, כהשתתפות בדיון, ויציאת יו"ר הוועדה מהדיון טרם ההצבעה אין בה כדי לפתור את סוגיית ניגוד העניינים.

הקצבה לשנת 2000 : ב-31.12.00 דנה הוועדה בהקצבה לשנת 2000 והחליטה להקציב לרשות סך של מיליון ש"ח. ברישומי המחשב של הוועדה נרשם שב-11.1.01 הוחלט להקציב לרשות סכום גבוה יותר, סך של 1.25 מיליון ש"ח, אם כי בספר שנרשם בו הפרוטוקול לא נמצא כי באותו יום (ב-11.1.01) היה דיון בעניין הרשות. עניין ההקצבה נדון במועד אחר, ב-16.1.01, אך אז, לפי הפרוטוקול, לא הוחלט לשנות את ההחלטה מיום 31.12.00 ולהגדיל את ההקצבה לרשות, אלא הועלתה שאלה עקרונית אם נכון להקציב מכספי עיזבונות לרשות ממשלתית. מכאן שלא ברור, אם ומתי הוחלט על הגדלת סכום ההקצבה ממיליון ש"ח ל-1.25 מיליון ש"ח.



הוועדה לבדיקת כשרות מינויים לא ביקשה פירוט על הקשרים של המועמדים ושל בני משפחתם מדרגה ראשונה לעמותות ולמוסדות העשויים לפנות לוועדה לקבלת הקצבה, למעט קבלת פירוט מאחד החברים, ולפיכך לא היו לפניה כל הנתונים על ניגוד עניינים אפשרי; יו"ר הוועדה השתתף בדיוני הוועדה שבראשה הוא עומד בעת אישור הקצבות לעמותות א' ו-ב' שבהם מכהנת קרובת משפחתו מדרגה ראשונה. כן השתתף בעת הדיון על ההקצבה לרשות לשיקום האסיר שעה ששימש יו"ר המועצה הציבורית שלה; עמותה ב' קיבלה הקצבות ניכרות לעומת שנים עברו ולעומת עמותות דומות, בלי שהוועדה נימקה זאת ובלי שהיה בידה מידע ראוי לקבלת החלטות בנידון.

ניגוד עניינים של יועץ יו"ר הוועדה

סדרי בחירת היועץ

1. בשנת 1999 פנה יו"ר הוועדה למשרד המשפטים בבקשה לאשר מינוי של יועץ ליו"ר הוועדה. ביולי 1999 אישרה ועדת סקרים במשרד המשפטים, העוסקת גם באישור התקשרויות עם יועצים, מינוי של יועץ, האישור היה למפרע מאפריל 1999.

עלה, כי האדם אשר מונה לפי בקשת יו"ר הוועדה לתפקיד היועץ (להלן - היועץ) מכהן, בין היתר, בתפקיד מנהל אדמיניסטרטיבי ומנהל כספים (מנכ"ל) במוסד גדול (להלן - עמותה ז'), וכן הוא מורשה חתימה בחשבונות הבנק של המוסד. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שהיועץ פעיל ובעל תפקידים שונים בכמה עמותות שמקבלות הקצבה מכספי עיזבונות.

2. תפקידי היועץ: בחווה לשנת 2000 שנחתם עם היועץ נאמר, בין השאר, כי "המשרד מעוניין למסור לביצוע קבלני עבודות הקשורות בעזרה אישית וייעוץ לשופט צבי טל יו"ר הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה ... וכן השתתפות בישיבות הוועדה במעמד של משקיף בלבד...".

ב-30.8.01 בפגישה שהיתה עם נציגי משרד מבקר המדינה פירט יו"ר הוועדה את תפקידיו של היועץ בוועדה, ואלה הם: לקשר בין הוועדה ובין משרדי הממשלה; להכין את החומר לדיון בוועדה; לבדוק את המסמכים המצורפים לבקשות, ולוודא שלא חסר בהם חומר נדרש; להשתתף כמשקיף בישיבות הוועדה; להאיר את עיני חברי הוועדה בעת ישיבות הוועדה אם למשל חברי ההנהלה חברים גם בעמותות אחרות, או אם לעמותה מסוימת יש קשר לעמותות אחרות; לנהל את רשימת היתרות של העיזבונות המיועדים ולנהל את העניינים המינהליים של הוועדה. מדברי יו"ר הוועדה עולה, כי הוא שהציע את המועמד ליועץ על סמך היכרות אישית עמו ועל סמך התרשמותו מכישוריו הניהוליים במוסד שהוא מנהל בו.

יו"ר הוועדה מסר, כי לא דרש מהיועץ, לא לפני המינוי וגם לא לאחר מכן, גילוי אינטרסים שיש לו בעמותות, בגופים ובמוסדות כלשהם, ולא פרטים על קשריו עם מי מהם.

3. כאמור, מתפקידה של ועדת סקרים שבמשרד המשפטים, בין היתר, לאשר העסקת יועצים. נמצא, כי גם ועדה זו לא דרשה מהמועמד גילוי נאות של קשריו ושל תפקידיו בעמותות, בגופים ובמוסדות שונים שיש בהם חשש לניגוד עניינים עם תפקידו בוועדה.

באשר לניגוד עניינים קובע תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), כי "כלל היסוד שאסור לעובד ציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים חל על יועץ כמו על כל עובד ציבור. בעת ההתקשרות להעסקה יש לבדוק האם קיים חשש למצב של ניגוד עניינים. לפיכך יש לתאר במדויק את תפקידו המיועד של היועץ ובמקביל את עיסוקיו האחרים והעניין האישי שלו. יש לבדוק את פעילותו העסקית והמקצועית של היועץ המיועד, קשריו העסקיים עם גורמים שונים, ...בתחום של ניגוד עניינים אין חשיבות לנושא התמורה החומרית. לכן בעת הבדיקה האמורה, יש להתחשב בעיסוקיו של היועץ המיועד שאינם תמורת תשלום או תמורת טובות הנאה אחרות וכן בכהונתו בגופים ללא מטרת רווח. הניגוד יכול שייווצר לא משום שליועץ עצמו יש עניין בנושא, אלא משום שמתחרהו הוא בעל עניין, או שמדובר בנושא כללי שהוא בעל השלכות מיוחדות על הנושאים שליועץ יש עניין בהם".

4. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי היועץ שנבחר חבר או בעל תפקיד ב-13 עמותות, ובהן: סגן יו"ר עמותה, חבר ועד בכמה עמותות, מורשה חתימה בכמה עמותות, מנהל אדמיניסטרטיבי של עמותה ז' המלווה כספים לעמותות קשורות, וכן הוא בקשר מהותי ישיר או עקיף עם עשרות עמותות הקשורות לעמותת "המרכז", כמפורט להלן:

(א) עמותה ז' שבה מכהן היועץ כמנהל, שייכת לרשת של עשרות עמותות הקשורות והכפופות ל-"מרכז" המאוגד גם הוא כעמותה (להלן - המרכז או עמותת המרכז). לפי תקנונה, מטרת המרכז הן: "לייסד, לקיים, לבסס, להרחיב ולפתח מכינות, ישיבות, אולפנות, ישיבות הסדר, מכללות ומוסדות המשך (להלן הרשת)". לפי תקנון המרכז, חברי המרכז הם באי כוח הרשת: "כל ראש ישיבה, מכינה, אולפנא, ישיבות הסדר, מכללות, מוסדות המשך, ומנהליהם האדמיניסטרטיביים" השייכים לרשת. מכאן שלפי התקנות, היועץ נמנה עם חברי עמותת המרכז. עוד נקבע בתקנון המרכז כי "ההנהלה של הרשת תמנה ותפטר את המנהל(ת) החינוכי והמנהל האדמיניסטרטיבי בהתאם להמלצות או דרישת המרכז".

מהאמור לעיל עולה, כי היועץ קשור בקשר הדוק עם עמותת המרכז היות שבהיותו מנהל בעמותה ז' הוא גם חבר בעמותת המרכז וגם כפוף לה; היות שהמרכז מעורב במינוי לתפקיד המנהל ואף יכול לדרוש את פיטוריו. המרכז חולש כאמור על כל מוסדות הרשת הקשורים אליו; מדובר בעשרות עמותות וגופים שכמה מהם, ומספרם אינו מועט, הגישו בקשות לוועדת העיזבונות, והיועץ בתוקף תפקידו בוועדה בדק את שלמות התייעוד בבקשות, והשתתף כמשקיף בדיוני הוועדה.

במצב דברים זה היה משום חשש ממשי לניגוד עניינים בין תפקידו של היועץ בוועדה ובין תפקידו במערכת הכוללת של עמותת המרכז והעמותות הקשורות אליה.

(ב) עוד יש להוסיף, שעמותות אחדות שהיועץ חבר בהן או בעל תפקיד בהן, בעיקר עמותה ז' שבה הוא מכהן כמנהל אדמיניסטרטיבי (מנכ"ל) ומנהל כספים, קשורות ביניהן בקשרים כספיים של העברת כספים מעמותה לעמותה. תמיכה בפעילות, מתן הלוואות, והעברות כספים אחרות. כאשר עמותה ז', על פי דוחותיה הכספיים ודוחות העמותות, מעבירה כספים לעמותות שונות, מהן שהיועץ חבר בהן.

עוד נמצא, כי חברים בעמותות הרבות שהיועץ חבר בהן הם גם חברים בעמותות אחרות, כך שיש לראות את מעגל הקשר של היועץ גם מבחינה זו.

אפשר שהצגת מכלול קשרים אלה בפני ועדת הסקרים שבמשרד המשפטים היתה מונעת את עצם מינויו כיועץ ליו"ר הוועדה, או שהיתה מחייבת לקבוע, לפני המינוי, הסדרים כנדרש בתקשי"ר:

"בדבר ניגוד עניינים העלול להתקיים עם כניסת יועץ לתפקידו... לנושא זה, יש למצוא פתרון בהתאמה לכל מקרה ומקרה. לעיתים, יידרש היועץ לנתק את עצמו באופן מוחלט מעיסוקיו הקודמים ואילו במקרים אחרים תספיק הימנעות ממעורבות פעילה בעיסוקיו האחרים".

עוד קובע התקשי"ר, כי "יש לקבוע הסדר כזה שימנע מצב של חשש לניגוד עניינים לפני כניסת היועץ לתפקידו... ההסדרים יכולים להיות שונים, לפי סוג ניגוד העניינים העלול להיווצר בנושא לגביו הוא מתעורר, תדירותו וחשיבותו. כך יהיה הבדל בין מצב של ניגוד עניינים המתהווה תדיר בנושאים חשובים, לעומת הסדר לגבי מצב בנושא שולי המתעורר רק לעיתים רחוקות".

בהעדר פרטים לא היתה בידי ועדת הסקרים היכולת לבחון אם יש חשש לניגוד עניינים ולקבוע לעת הצורך סייגים להעסקתו (כגון לדרוש ממנו להתפטר מכהונתו בעמותות שונות).

משרד מבקר המדינה פנה לסמנכ"ל למינהל במשרד המשפטים בבקשה לברר כיצד אישרה ועדת הסקרים במשרד את העסקתו של היועץ למרות ניגוד עניינים אפשרי בין עבודתו בוועדה לבין התפקידים שבהם הוא משמש בעמותות שונות. נמצא, כי אמנם ועדת הסקרים ביקשה לקבל מיו"ר הוועדה הבהרות לעניין "עיסוקו של העובד כמנהל מוסדות ציבור ולשאלה האם אין בכך ניגוד אינטרסים לתפקידו בוועדה", אולם יו"ר הוועדה השיב לוועדת הסקרים כי אין הוא "רואה כל ניגוד עניינים בין היותו מנהל מוסדות ציבור ובין תפקידו בוועדה". ביולי 2001 השיב הסמנכ"ל למינהל למשרד מבקר המדינה כי "ההחלטה לבחירת היועץ נעשתה ע"י כב' השופט צבי טל מהנימוקים שפורטו במכתב התשובה שלו ועפ"י סמכותו לבחור לעצמו את היועצים והעוזרים על ידו... כידוע לך השופט צבי טל הינו שופט עליון בדימוס והאמון על חובת הזהירות למניעת ניגוד אינטרסים ומילוי התפקיד עפ"י דין".

לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת הסקרים שבמשרד המשפטים לא מילאה את תפקידה כנדרש. גם יו"ר הוועדה לא נקט הליך בדיקה תקין קודם שבחר ביועץ. ולא שם לנגד עיניו את הנתונים האובייקטיביים והתוצאות העלולות לנבוע מכהונת העוזר כיועץ יו"ר הוועדה מצד אחד וכמנהל במוסדות ציבור המקבלים או עשויים לקבל תמיכות מהוועדה מצד אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, עבודתו של היועץ בוועדה נעשתה מתוך ניגוד עניינים מובהק ומתמשך.

ייצוג הוועדה מול משרדי ממשלה

בתקשי"ר נקבעו הגבלות בדבר העסקת יועצים בשירות המדינה, בין השאר נקבע, כי "יועץ לא ייצג את המשרד כלפי חוץ, אלא אם נקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים". מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי היועץ בתפקידו כיועץ בוועדה התכתב עם מנכ"לים של משרדי ממשלה ועם חברי כנסת שפנו לוועדה והשתמש בנייר מכתבים עם סמליל של משרד המשפטים וועדת העיזבונות. לדעת משרד מבקר המדינה, עבר היועץ על ההנחיה בתקשי"ר, ולפיה "יועץ לא ייצג את המשרד כלפי חוץ".

היועץ הסביר, כי בזמן ההתקשרות עמו לא קיבל ממשרד המשפטים הנחיות, כללים או העתק של כללי התקשי"ר העוסקים בניגוד עניינים של יועץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים לקבוע כללים למסירת הנחיות התקשיר, אלו הנוגעות להעסקת יועץ בכלל ולניגוד עניינים בפרט, בעת ביצוע ההתקשרות עם היועצים.

דרכי אישור הקצבות לגופים ולעמותות הקשורים ליועץ

להלן דרכי אישור ההקצבות לגופים שהיועץ היה בעל תפקיד בהם או קשור אליהם:

1. עמותה ז'

(א) עמותה ז' הגישה בקשות להקצבה מכספי עיזבונות. מאז מינויו של יו"ר הוועדה (בשנת 1998) ושל היועץ (בשנת 1999) גדל היקף התמיכה של ועדת העיזבונות בעמותה ז' בשיעור ניכר. משנת 1991 עד שנת 1997 קיבלה העמותה הקצבות בסכום כולל של 60,000 ש"ח, ואילו בשנים 1998-2000 קיבלה העמותה הקצבות בסכום כולל של 690,000 ש"ח.

(ב) מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי היועץ חתום על כמה מן הבקשות לוועדה שהוגשו בשם עמותה ז' שהוא מכהן בה כמנהל (אם כי לא השתתף בדיוני הוועדה שבהם נדונו בקשות העמותה). היועץ חתום גם על כתב התחייבות של המוסד כלפי הוועדה המחייב להשתמש בכספי ההקצבה למימון הפעולות שבשבילן היא ניתנה ולאפשר לוועדה לפקח על כך.

(ג) לפי הנחיות הוועדה, על העמותות להגיש את הבקשות דרך משרד אחד בלבד. למרות זאת בשנת 2000 הוגשו בקשות העמותה באמצעות כמה משרדים: המשרד לענייני דתות, המשרד לקליטת העלייה, משרד התיירות ומשרד הבינוי והשיכון. סביר, שהיועץ אשר חתום על בקשות העמותה לוועדה, אמור להכיר מתוקף עבודתו בוועדה את כללי עבודתה וגם את ההנחיה כי את הבקשות יש להגיש באמצעות משרד אחד בלבד. למרות זאת לא נפסלו הבקשות האמורות שהוגשו שלא לפי ההנחיות.

2. עמותה ח'

(א) עמותה ח' נרשמה, כעמותה אצל רשם העמותות ב-17.11.98. היועץ נמנה עם מייסדי העמותה, חבר בה, וכן חבר ועד העמותה ואחד משני מורשי החתימה מטעמה. בתחילת שנת 1999, כחודשיים בלבד לאחר שנרשמה כעמותה, הגישה עמותה ח' לוועדה, באמצעות משרד החינוך, בקשות להקצבה מכספי עיזבונות, והוועדה אישרה למכון שלושים אלף ש"ח. בפרוטוקול הדיון בוועדה ב-9.12.99 נכתב: "יועץ הוועדה ... לא השתתף בדיון בבקשה זו ויצא מהחדר". אולם הועלה כי האישור להקצבה ניתן למרות הזמן הקצר שחלף מאז נרשמה העמותה אצל רשם העמותות, ובניגוד לכללי עבודת הוועדה, ולפיהם לא תאושר בקשה לתמיכה לעמותה חדשה בהעדר פעילות מוכחת.

משרד מבקר המדינה העיר, כי למעט העמותה האמורה, לא נמצא בביקורת כי אושרה הקצבה לעמותה שביקשה הקצבה חודשיים - שלושה בלבד לאחר הקמתה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001 מסר היועץ כי המכון של העמותה פעל שנתיים לפני רישומו כעמותה, ועל כן יכול היה להוכיח פעילות. יצוין, כי אחד המסמכים הבסיסיים שעמותה נדרשת לצרף לבקשה הוא דוח כספי מאושר בידי רואה חשבון. ככל שהעלתה הביקורת לא צורף לבקשתה של עמותה ח' דוח כספי כנדרש.

(ב). בשנת 2000 הגישה העמותה באמצעות משרד הדתות בקשה להקצבה. הוועדה דנה בבקשה בישיבתה ב-29.4.01, ובהחלטתה נכתב: "הבקשה להקצבה לא נדונה כיוון שאינה מלאה וחסרים בה פרטים המאפשרים דיון מהותי. יש להגיש דוחות כספיים לדיון חוזר". אולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי ב-1.5.01, דהיינו אחרי יומיים בלבד, נדונה הבקשה שנית, והוועדה הקציבה לעמותה 40,000 ש"ח.

(ג). מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי בשאלון הבקשה להקצבה של עמותה ח', במקום שבו יש לפרט את דבר חברותם של חברי ועד הנהלת העמותה בעמותות אחרות נכתב שמה של עמותה אחת בלבד שהיועץ חבר בה.

לא ניתן גילוי נאות לחברותו בעוד עמותות רבות, כנדרש בטופס הבקשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר יו"ר הוועדה, כי היועץ הסביר שאי-ציון הגופים האחרים שבהם הוא חבר נעשה בהיסח הדעת.

3. עמותה ט'

מבדיקת מסמכי העמותה עולה, כי היועץ הוא אחד משלושת חברי הוועד של הנהלת העמותה וכן אחד מארבעת מורשי החתימה של העמותה.

ב-22.5.01 בדיון שהיה בוועדת משנה בהשתתפות שני חברי ועדה ובלי נוכחות היועץ דחו חברי הוועדה את בקשת העמותה להקצבה בנימוק: "העדר פעילות מוכחת בתחומים המבוקשים, ו/או היקף פעילות מצומצם". יצוין, כי בפלט נתונים על העמותות המבקשות ששימש את חברי הוועדה כתב אחד מחברי הוועדה, רואה חשבון במקצועו, בכתב ידו: "לפי הדוחות הכספיים תוקצבו ע"י משרד הרווחה במלוא ההוצאה".

ב-30.5.01 התכנסה הוועדה לישיבת מליאה בהשתתפות יו"ר הוועדה, כל חברי הוועדה והיועץ, והוועדה אישרה לעמותה ט' הקצבה בסך 40,000 ש"ח. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה, כי היועץ לא יידע את חברי הוועדה על התפקידים שהוא ממלא בעמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהשתתפותו של היועץ בישיבת הוועדה היה משום ניגוד עניינים.

4. עמותה י'

עמותה י' שייכת לרשת העמותות של עמותת המרכז, וכאמור, היועץ חבר בעמותת המרכז. אמנם היועץ אינו חבר בעמותה י', אך כמה מחברי הנהלת העמותה חברים עם היועץ בהנהלות של כמה

עמותות אחרות (לדוגמה בעמותה ז' שבה מכהן היועץ כמנכ"ל, בעמותה ט' ובעמותות אחרות). עוד עולה מהדוחות הכספיים כי לעמותה י' יש קשרים כספיים-כלכליים עם עמותה ז'.

(א) עמותה י' הגישה בקשות להקצבה לשנת 2000. נמצא, כי בזמן שהגישה העמותה את בקשתה, היא לא דיווחה על שמות כל חברי ההנהלה. עוד נמצא, כי כמה חברים שדווח על חברותם בהנהלה לא דווח על חברותם בעמותות אחרות, כנדרש בשאלון הוועדה. מדובר בעמותות שהיועץ חבר בהן, וכאלה הקשורות לעמותות המרכז.

(ב) בקשת העמותה נדונה בישיבת הוועדה ב-17.4.01. נמצא, כי היועץ השתתף בדיון בוועדה בלי שעדכן את חברי הוועדה על קרבת עניינים בין העמותות, על חברותם של חברי ההנהלה בהנהלת עמותות אחרות ועל נגיעתו בדבר.

(ג) עוד נמצא, כי הוועדה שדנה בבקשה הקצתה לעמותה סך של 50,000 ש"ח אף שהעמותה לא דיווחה, כנדרש בכללי עבודת הוועדה, על השימוש שעשתה בכספי ההקצבות שקיבלה בשנים 1997, 1998 ו-1999.

היועץ בתשובתו מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה השיב כי הטענה בדבר אפשרות לניגוד עניינים עקב היכרותו עם מנהלים של עמותה המבקשת הקצבה והוא עצמו אינו חבר בה אינה הגיונית. מבדיקת התייעוד עולה כי לא כך הם פני הדברים, וכי אין מדובר רק בהיכרות. מהנתונים עולה, כי בעל תפקיד מרכזי בעמותה י' מכהן כחבר ועד בעמותה ז' שהיועץ הוא מנהלה, וכי יו"ר עמותה י' שימש שנים כיו"ר עמותה ז', והוא והיועץ מכהנים כמורשי חתימה בעמותה ז'. כמו כן חברים אחרים מכהנים עם היועץ בעוד מספר עמותות כבעלי תפקידים ובין העמותות קשרים כספיים-כלכליים.

בבג"ץ⁶ 202/90 נדון נושא של ניגוד עניינים בעקבות העסקת יועץ. מדובר בהחלטה שקיבלה הוועדה המרכזית להתקשרויות ענ"א במשרדי הממשלה (להלן ועדת הרכישות) לאחר שהובהר, כי שניים מחברי ועדת הרכישות נעזרו ביועץ שהועסק בו בזמן גם בחברת אם של חברה ששימשה קבלן משנה של אחת החברות שהתחרתה במכרז. בית המשפט קבע, כי "הדרך הטובה ביותר להשקיף על כך היא מנקודת המבט של 'אדם סביר היודע את כל פרטי העניין'. השאלה הינה, אם המכרז התנהל באופן כזה ש 'אדם סביר המסתכל מבחוץ, גם יראה את הצדק בכל הדר עשייתו, [ההדגשה איננה במקור] ולא יעלה על דעתו שהממונים על עשיית הצדק נוהגים במשוא - פנים ולפי דעות קדומות' ". ועוד נאמר שם: "ישאל השואל: היכן יוצב הגבול, ומתי תיפסק אותה 'שרשרת' של ניגוד עניינים? תשובתי היא פשוטה: השרשרת תיקטע באותה חוליה, שממנה ואילך שוב לא יעלה החשש האובייקטיבי לניגוד עניינים. המבחן אינו סיבתי-עובדתי, אלא נורמטיבי. הכללים בדבר איסור ניגוד עניינים משקפים השקפה חברתית-אתית באשר להתנהגות הראויה של אדם הפועל למען זולתו. הם נגזרים בכל הנוגע לעובדי ציבור, מרצונה של החברה לשמור על אמון הציבור ברשויות השלטון". בסופו של דבר החליט בג"ץ לפסול את החלטת ועדת הרכישות ולהורות כי שני חברים שהיועץ שימש להם כיועץ לא יוכלו לשבת בוועדה, והיא תדון שוב בעניין.

נושא ניגוד העניינים נידון גם בבג"ץ⁷ 5575/94, ושם נקבע כי "הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים הפך זה מכבר, כפי שנקבע בשורה ארוכה של פסקי דין, לחלק 'מהמשפט המקובל נוסח ישראל' ויש לנהוג לפיו אף באין הוראות חוק הקובעות את תחולתו". "על פי הכלל... מי שפועל בתוקף תפקידו למען אינטרס של אחר, חייב להימנע מניגוד בין אותו אינטרס לבין אינטרס שלו עצמו או אינטרס שיש לו במסגרת תפקיד אחר שהוא ממלא. אם נמצא עובד ציבור במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו השלטוני לבין אינטרס אחר שיש לו, אם כפרט ואם כנושא תפקיד אחר, עליו למשוך את ידו מאותו עניין שלגביו קיימת אפשרות זו". "כל עוד תצבענה

6 בבג"ץ 202/90 - י.ב.מ. ישראל בע"מ נ' משרד המשפטים ואח', פ"ד מה(2), 265.

7 בבג"ץ 5575/94 - מהדרין בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מט(3) 133.

הנסיבות על קיום חשש ממשי אובייקטיבי לניגוד עניינים, נאמר שנושא התפקיד נמצא במצב של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות המתוארות לעיל יש חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים בהשתתפותו של היועץ בדיון בוועדה; ובוודאי יש פגם בכך שהיועץ לא עדכן את חברי הוועדה על קרבת העניינים.

5. עמותה י"א

עמותה י"א הגישה לוועדה בקשה לקבלת הקצבה לשנת 2000. הבקשה הוגשה באמצעות משרד הרתות. ב-22.4.01 אישרה הוועדה לעמותה הקצבה בסך 40,000 ש"ח.

מפרוטוקול הישיבה עולה, כי היועץ נשאר בחדר הישיבות בעת הדיון בבקשת עמותה י"א אף שעמותה ז', שהוא מכהן כמנהלה, מקצה כספים לעמותה י"א.

לפי הדוחות הכספיים המאושרים של עמותה י"א היו קשרים כספיים-כלכליים בינה לבין עמותה ז'.

היועץ לא דיווח לוועדה, כמתבקש מתפקידו, לא על הקשרים שבין העמותות ולא על קרבת העניינים שלו אליהן, כמתבקש מתפקידו, ולפיכך נוכחותו בישיבה נעשתה מתוך ניגוד עניינים.

6. עמותת המרכז

כאמור, עמותת המרכז היא גוף האם של רשת עמותות. הפעם הראשונה שפנתה העמותה אל הוועדה וביקשה הקצבות מכספי עיזבונות היתה בשנת 1998, השנה שבה מונה יו"ר הוועדה לתפקידו. מאז אושרו לעמותה 100,000 ש"ח בשנת 1998, 80,000 ש"ח בשנת 1999 ו-80,000 ש"ח בשנת 2000.

כאמור, לפי תקנון עמותת המרכז, היועץ בתוקף תפקידו כמנהל עמותה ז' הוא גם חבר עמותת המרכז. במאזן של עמותה ז' לשנת 1998 נרשם כי עמותת המרכז חייבת מאות אלפי ש"ח לעמותה ז' שמנהלה הוא היועץ.

מבדיקת התיעוד של עמותת המרכז שהועבר לוועדה עולה, כי חברי הנהלת העמותה חברים בעמותות אחרות שעמותת המרכז היא גוף האם שלהן, וגם הן מקבלות הקצבה נפרדת מהוועדה.

רוב המוסדות הכפופים לעמותת המרכז הן גם עמותות עצמאיות המגישות לוועדה בקשות בשם עצמן, ואף מקבלות הקצבות נפרדות מהוועדה. הוועדה הקצתה הקצבות הן לאותן עמותות והן לעמותת המרכז, שהיא ארגון הגג שלהן, בלי שהיועץ טרח לגלות את מערכת הקשרים שבין העמותות.

בתשובתו מדצמבר 2001 מסר יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה כי היועץ התקבל "כעוזר אישי שלי ולא כיועץ" (ההדגשה במקור) והוסיף ואמר כי עזרתו של היועץ היתה רבה מאוד אבל טכנית בלבד, "הוא תרם מן הידע שלו בדבר נהלי משרדי הממשלה וחברות בעמותות אך הוא לא השתתף בדיון ולא המליץ ובוודאי לא הצביע". מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי התיעוד מלמד על העסקתו כיועץ, הצגתו כיועץ וחתימתו על המסמכים כיועץ. מכל מקום, לא תואר התפקיד קובע, כי אם מהותו. במעורבותו, כפי שעולה מן התיעוד, היה חשש לניגוד עניינים, וכפי שהועלה מכמה מפעולות היועץ, הוא אף פעל בניגוד עניינים ממשי במספר מקרים.



הטיפול בבקשות משרד הדתות לשנת 2000

משרד הדתות הוא מן המשרדים שדרכם מוגשות בקשות רבות לוועדת העיזבונות. בשנת 2000 הוגשו באמצעותו 1,030 בקשות לקבלת הקצבה, מהם אישרה הוועדה הקצבות ל-357 בקשות. סך ההקצבות שהוקצו לבקשות האמורות הוא כשבעה מיליון ש"ח. מרב ההקצבות היה בין 10,000 ש"ח ל-20,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בחן את רשימת המוסדות שהוועדה אישרה להם הקצבה של 40,000 ש"ח ומעלה. מהבדיקה עלה, כי היועץ הוא בעל תפקיד בשישה מ-17 מוסדות כאלה, או שהוא קשור בקשר ישיר אליהם.

הרכב הוועדה, דרכי קבלת החלטות וסדרי העבודה;

החלטות ממשלה בנוגע להרכב הוועדה

בהתאם להחלטות הממשלה בשנת 1990 הוקמה, כאמור, ועדה ציבורית בת שלושה חברים. במשך השנים החליטו ממשלות ישראל מדי פעם בפעם להגדיל את מספר חברי הוועדה. ב-2.5.99 החליטה הממשלה למנות שמונה חברים למשך שנה, מלבד יו"ר הוועדה. לאחר שנה, כשפג תוקף המינוי שלהם ושל יו"ר הוועדה, לא אישרה הממשלה הרכב חדש לוועדה, ומאז חדלה הוועדה מלהתכנס. בהעדר מינוי חברים לוועדה הופסקה עבודת הוועדה, ואלפי בקשות לתמיכה מכספי עיזבונות שהגישו מוסדות, באמצעות משרדי הממשלה, לא נדונו. רק ב-3.9.00, לאחר ארבעה חודשים, אישרה הממשלה את מינויים של יו"ר הוועדה ועוד שלושה חברי ועדה, ובהם שופט (בדימוס) שישמש ממלא מקום ליו"ר הוועדה. ב-3.12.00 אישרה הממשלה את מינויים של עוד שלושה חברי ועדה, ובהם הגיע מספר חברי הוועדה, ובכללם היו"ר, לשבעה.

באפריל 2001, מועד תחילת הביקורת, היו שישה חברים בוועדה, זאת בעקבות התפטרותו של חבר וממלא מקום יו"ר הוועדה, בפברואר 2001. במאי 2001 התפטר עוד חבר ועדה, ונותרו חמישה חברים, בכלל זה היו"ר.

בפועל שניים-שלושה חברים בלבד השתתפו השתתפות פעילה בישיבות הוועדה, ורובן הוגדרו כישיבות ועדת משנה.

דרך קבלת החלטות בוועדה ובוועדת המשנה

1. ועדת משנה: בכללי עבודת הוועדה, "הליכי הדיונים בוועדה", נאמר כי "המניין החוקי לשיבות הוועדה הוא מחצית ממספר חבריה באותה שעה ואולם כעבור רבע שעה מן המועד שנקבע יהיו שלושה חברים לפחות מניין חוקי, ובלבד שבמניין יהיה יו"ר הוועדה או ממלא מקומו." כן נקבע, כי "הוועדה רשאית לקבוע, מעת לעת, ועדות משנה שתעסוקנה בבחינת הבקשות ובהכנתן לדיון בפני המליאה. המניין החוקי לשיבות בוועדת המשנה לא יפחת משני חברים".

2. קבלת החלטות בוועדת משנה: בהתאם לכללי עבודת הוועדה, "החלטות" המתקבלות בוועדת המשנה הן בגדר המלצות הנידונות במליאת הוועדה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי ועדת המשנה עסקה בקבלת החלטות על כל בקשה ובקשה וההחלטות בדרך כלל אושרו רשמית מקשה אחת במליאת הוועדה. כך לדוגמה, בפרוטוקול של ישיבת המליאה שהתכנסה ב-13.7.98 בנוכחות יו"ר הוועדה נכתב: "1. אישור פרוטוקולים מיום 28/06/98, 6/7/98, 8/7/98 - הפרוטוקולים אושרו". בדרך זו אושרו ההחלטות שהתקבלו בוועדת המשנה. יוצא, שוועדת המשנה עוסקת לכאורה, בקבלת החלטות, ובוזו היא פועלת במתכונת עבודתה של מליאת הוועדה וחורת ממה שנקבע כעיסוקה - הכנת הבקשות לדיון בוועדה.

השתתפות חברי הוועדה בישיבות ועדת המשנה

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי ועדת המשנה לעתים לדיונים במספר משתתפים מצומצם מאוד, דבר שיש בו משום חשש לאי-תקינות ציבורית.

בישיבת ועדת המשנה ב-5.6.01 השתתפו שני חברי ועדה בלבד. בהמשכה יצא אחד החברים מהדיון כאשר נדונה בקשה להקצבה של עמותה אשר קרובת משפחתו מדרגה ראשונה מכהנת בה כחברת ועד העמותה, ובהשתתפותו בדיון היה משום חשש לניגוד עניינים. יוצא, שאת ההחלטה באותה בקשה קיבל חבר ועדה אחד בלבד.

בישיבת ועדת המשנה ב-22.5.01 השתתפו שני חברים בלבד. את אחת הבקשות להקצבה הגישה עמותה שחברת ועד בה היא קרובת משפחה מדרגה ראשונה של אחד הנוכחים, והשתתפותו בדיון היה בה משום ניגוד עניינים. בפרוטוקול הישיבה לא נרשם כי אותו חבר ועדה עזב את הישיבה בעת הדיון באותה בקשה. אולם בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר חבר הוועדה כי אף שלא נרשם בפרוטוקול כי הוא עזב את הישיבה, מכל מקום בפועל הוא עשה כן. מכאן, כי גם בבקשה האמורה דן חבר ועדה אחד בלבד.

יו"ר הוועדה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 מסר, כי הביקורת במקרים אלה היא מוצדקת וכי מדובר במקרים בודדים שלא יישנו.

שקיפות של דיוני הוועדה - סדרי רישום פרוטוקולים

1. החלטות הוועדה על הקצבות למוסדות המבקשים מתקבלות בישיבות הוועדה לאחר דיון בוועדת המשנה או במליאת הוועדה. את החלטת הוועדה בכל בקשה ובקשה יש לרשום בפרוטוקולים. מבדיקת ספר הפרוטוקולים של הוועדה מתברר, כי רשומים בהם, בדרך כלל, שמות משתתפי הישיבה והסכומים שהקצתה הוועדה לכל בקשה או הנימוק לדחייתה. אין הפרוטוקולים משקפים, בדרך כלל, את דברי המשתתפים בישיבה, את הצעותיהם להקצבה, את ההסתייגויות

שהשמיעו חברי הוועדה, ואף לא מדווחים אם היו חברים שהצביעו נגד החלטת הוועדה. גם בהחלטות שהחליטה הוועדה להקצות למוסד מסוים הקצבה בסכומים גדולים לרוב לא נרשם הסבר.

2. מבדיקת הפרוטוקולים עולה, כי מ-27.5.99 עד 25.10.99 היו 44 ימי ישיבות, ובהם אושרו למוסדות עשרות מיליוני שקלים, אך הוועדה לא רשמה בפרוטוקולים של אותן ישיבות אלא את מועדי הישיבה בלבד; לעתים נרשמו גם שמות המשתתפים, ומספרי הבקשות שנדונו (נתון שנרשם על דפים אחדים). בפרוטוקולים לא נרשמו פרטי המוסדות שנדונו, מהלך הישיבה, הדברים שנאמרו בה, ההתנגדויות שהושמעו, אם היו כאלה, ובעיקר הסכומים שהחליטו להקצותם. עוד נמצא, כי בתאריכים אחרים שבהם נרשמו פרוטוקולים מפורטים יותר, לא בא בדרך כלל לידי ביטוי מהלך הדיון בוועדה, או אם היו חברים שהצביעו נגד ההחלטה.

יו"ר הוועדה בתשובתו מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה הסביר את אי-הסדרים האמורים בעבודת הוועדה באותו הזמן, בהעדר תנאי משרד נאותים, בתנאים שבהם רישום הפרוטוקולים היה כמעט בלתי אפשרי, וההחלטות נרשמו על גבי דפי העבודה ששימשו תחליף לפרוטוקול.

דיווח חברים בהנהלת עמותה על חברותם גם בעמותות אחרות

בשאלון לקבלת הקצבה נדרשים הגופים המבקשים לציין, בין היתר, את שמות חברי הנהלת המוסד. חברי הנהלה נדרשים לציין גם את שמות עמותות או מוסדות אחרים שהם חברים בהם. זאת במטרה לבדוק אם חברים בכמה עמותות הקשורות ביניהן פנו לוועדה וקיבלו הקצבה בו בזמן.

בביקורת נמצא, כי חברי הנהלה בעמותות שהגישו בקשות להקצבה, ובכללם היועץ וחברים עמו בעמותות שונות, לא דיווחו בטופס הבקשה על חברותם בעמותות אחרות, כנדרש.

איחור בהעברת הבקשות לוועדה

בשנת 1995 בדק משרד מבקר המדינה את עניין העיזבונות לטובת המדינה, וממצאיו פורסמו בדוח מס' 47. בין השאר נבדק אז משך זמן הטיפול בבקשות הן בוועדה והן במשרדי הממשלה. בדוח על הביקורת הקודמת נכתב: "משרד החינוך ומשרד הקליטה חרגו מאוד ממשך הזמן שקבעה הוועדה לטיפול בבקשות; שני המשרדים העבירו את הבקשות זמן רב לאחר המועד שקבעה הוועדה בכלליה. גם משך הזמן להעברת הכספים למוסדות שהוועדה אישרה להם הקצבה נמשך זמן רב. משך הטיפול בבקשות ממועד קבלתן במשרדים עד לביצוע התשלום הגיע לעיתים לשנתיים ויותר".

1. הגשת בקשות לשנת 2000: בהודעת הוועדה לשנת 2000 שהתפרסמה בעיתונים נקבע, כי על המוסדות להגיש את הבקשות למשרדים עד 15.2.00. לפי כללי עבודת הוועדה, על המשרדים להעביר לוועדה את הבקשות שהופנו אליהם בצירוף חוות דעת המשרד "לא יאוחר מאשר 75 ימים מהיום האחרון שנקבע על-ידי הוועדה להגשת בקשות באותה שנה". יוצא שהיה על המשרדים להעביר את הבקשות לוועדה עד 1.5.00.

נמצא, כי משרדי הממשלה לא העבירו את הבקשות בזמן; בשמונה משרדי ממשלה נמשך הטיפול בבקשות בין שלושה וחצי ל-11 חודשים וחצי עד שהבקשות הועברו לוועדה, פרק זמן שאינו סביר לחלוטין.

העברת הבקשות מהמשרדים לוועדה במועד מאוחר כל כך ושלא לפי כללי עבודת הוועדה פוגם בתכנון השנתי של המוסדות מגישי הבקשות ומשבש לוחות זמנים של פרויקטים מתוכננים על ידם. התוצאה היתה, כי במועד שהגישו המוסדות את הבקשות לשנת 2001 טרם נדונו בוועדה בקשות שהוגשו לשנת 2000. כך מתפתחת שרשרת של פיגורים בהעברת תקציבים ובדיווח על מימוש פרויקטים מתוכננים.

2. הגשת בקשות לשנת 2001 : בהודעת הוועדה לשנת 2001 שפורסמה בעיתונים נקבע, כי המוסדות יגישו את הבקשות למשרדים עד 28.2.01. מבדיקת משרד מבקר המדינה בספטמבר 2001 עולה, כי אף לא אחד ממשרדי הממשלה העביר את הבקשות לוועדה במועד שנקבע (תוך 75 יום). מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי עד 2.9.01 טרם העבירו משרדים אחדים את הבקשות לשנת 2001, ואלו הם: החינוך, לענייני דתות, הבריאות, ראש הממשלה, הבינוי והשיכון, והוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה.

איחור בטיפול בבקשות

משרד מבקר המדינה בדק את משך הטיפול בבקשות שהוגשו לוועדה לשנת 2000, ומצא כי הוא היה ממושך ולא סביר. בדצמבר 1999 פרסמה הוועדה מודעה בעיתונים כי עד 15 בפברואר 2000 אפשר להגיש בקשות להקצבה מכספי עיזבונות באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. באפריל 2001, מועד תחילת הביקורת, טרם סיימה הוועדה את דיוניה בבקשות לשנת 2000 של המשרדים האלה: משרד החינוך, המשרד לענייני דתות, ומשרד המדע, התרבות והספורט. עוד יצוין, כי כבר בדצמבר 2000 פרסמה הוועדה מודעה בעיתונים הקוראת למוסדות להגיש עד סוף ינואר 2001 בקשות להקצבה לשנת 2001. מועד זה נדחה אחר כך לסוף פברואר 2001.

יוצא, שהמוסדות נתבקשו להגיש את הבקשות לשנת 2001 בטרם התקבלו החלטות הוועדה לשנת 2000. לדעת משרד מבקר המדינה, הזמן הכולל לטיפול בבקשות הוא לא סביר, והוא גורם קשיים רבים בעבודת הגופים מקבלי ההקצבה ובמשרדי הממשלה.

אמנם הוועדה החלה לדון בבקשות לשנת 2000 שהגישו לה המשרדים רק באוקטובר 2000, בגלל העיכוב במינוי חברי הוועדה עד ספטמבר 2000, אך גם לאחר מינוי חברי הוועדה התמשך הטיפול והסתיים רק ביוני 2001.

אי-פרסום נתונים לציבור בעניין עיזבונות מיועדים

במודעות לציבור שפרסמה הוועדה בשנים 2000 ו-2001 נכתב כי "רשימת העיזבונות המיועדים וסכומם... יובאו לידיעת הציבור בהודעה שתפורסם. לאחר פרסום ההודעה הנוספת תעמוד רשימת העיזבונות המיועדים לעיון הציבור בלשכות המנכ"לים של משרדי הממשלה".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי הוועדה לא פרסמה את רשימת העיזבונות המיועדים; הרשימות הועברו למשרדים רק לאחר המועד שנקבע להגשת הבקשות, כשכבר לא היה אפשר לנצלן. מכאן ברור, שהמוסדות הפונים לא יכלו להשתמש ברשימת העיזבונות המיועדים. ואכן, מעיון ברשימת העיזבונות המיועדים עולה כי כמה מהן היו "כאבן שאין לה הופכין" משך שנים.

להלן דוגמה: משנת 1992 מטפל האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים בכספי עיזבון שייעודו "נטיעת פארק או מגרש משחקים בארץ". סכום העיזבון המקורי הוא יותר מחצי מיליון ש"ח (בטיפול האפוטרופוס הכללי נמצאים עוד כמה עיזבונות באותו עניין). עד שנת 2001, מועד הביקורת, טרם נוצלו כספי העיזבון במלואם. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי האפוטרופוס הכללי והוועדה לא הביאו לידיעת הציבור את דבר העיזבון.

בכל שנה מוגשות לוועדה אלפי בקשות, לפיכך לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול דרכים לפרסום המידע הנוגע לעיזבונות מיועדים. כך למשל, כדאי שהאפוטרופוס הכללי והוועדה יבחנו את האפשרות לפרסם מידע מתומצת גם באינטרנט.

העדר אמות מידה ברורות ומפורטות לקבלת החלטות בוועדה על הקצבות לגופים הפונים:

לתמיכות שנותנים משרדי ממשלה נקבעו מבחנים ברורים, ואילו להקצבות הוועדה אין מבחנים ברורים, למעט מקרים יחידים. כך שלא ברור אם שוקלת הוועדה את היקף הפעילות של הגוף המבקש הקצבה.

במקרים בהם דנה הוועדה במתן הקצבה לעמותות העוסקות באותו תחום, לא נמצא, ברובם של המקרים, הסבר לפער שבין הסכומים המוקצים, כגון: שהדבר נובע מהיקף התקציב השנתי של העמותה, מהיקף פעילותה באותה שנה או בשנים האחרונות.

העדר בקרה על השימוש בהקצבות שניתנו

לפי כללי עבודת הוועדה, על משרדי הממשלה לפקח על השימוש בכספי ההקצבה; על התאגיד או המוסד הנתמך לדווח למשרד הממשלתי על מימוש ההקצבה, כולל הצגת חשבוניות; על המשרד לדווח לוועדה כי קיבל דיווח על ביצוע ההקצבה שנמסרה לו. פרטים אלה נרשמים במחשב הוועדה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי הוועדה לא הקפידה על קבלת דיווחים על מימוש ההקצבות שאושרו, ואף לא הקפידה למלא אחר כללי עבודת הוועדה, לפיהם על המשרד הממשלתי לפעול לעיכוב או להפסקה של תשלום התמיכה עד להגשת דוח כנדרש. להלן דוגמאות אחדות:

1. הקצבה לאגודת ידידי בית חולים: בשנת 1998 ביקשה אגודת ידידי בית חולים מן הוועדה לאשר לה הקצבה להקמת הוסטל שיקומי לילדים. הוועדה הקצתה לעניין זה מיליון ש"ח. האגודה לא דיווחה על מימוש ההקצבה. בשנת 2000, אחרי שנתיים, שוב ביקשה האגודה הקצבה לאותו עניין, והוועדה דנה בבקשה בישיבה מיוחדת ב-21.2.00 והקציבה עוד מיליון ש"ח; בסך הכל קיבלה העמותה שני מיליון ש"ח.

הבדיקה העלתה, כי הוועדה אישרה לעמותה את ההקצבה הנוספת, אף שהעמותה לא דיווחה על מימוש ההקצבה הקודמת, ואכן היא טרם החלה בבנייה. יצוין כי מתיעוד שהעבירה העמותה למשרד הברירות עולה כי רק ב-15.3.01 אישרה הרשות המקומית הקצאת קרקע לעמותה לבניית המוסד.

2. הקצבה לעמותה לקליטת עלייה: העמותה הוקמה בשנת 1997. בשנת 1998 פנתה העמותה לוועדה באמצעות משרד החינוך, וזו הקצתה לה 100,000 ש"ח שאושרו למימוש עד 3.3.01. שנה אחר כך, בשנת 1999, שוב פנתה העמותה לוועדה, והיא הקצתה לה 500,000 ש"ח. נמצא, כי ההקצבה השנייה ניתנה לה אף שהעמותה לא דיווחה על מימוש ההקצבה הקודמת.

יש לציין, שהקצבה בסך 500,000 ש"ח היא חריגה בייחוד ביחס לסכומים שאותם נוהגת הוועדה להקצות למוסדות (בשנת 2000 הסתכמה ההקצבה הממוצעת למוסדות שפנו באמצעות משרד החינוך ב-25,000 ש"ח) וכן ביחס למאזן העמותה לשנת 1997 שהסתכם ב-184,000 ש"ח בלבד.

בשנת 2000 שוב פנתה העמותה לוועדה, ואושרו לה שתי הקצבות של 25,000 ש"ח כל אחת. גם הפעם בלי שנמסר דיווח על הקצבות קודמות שניתנו. הוועדה גם לא ציינה בהחלטתה, כי אישור ההקצבות מותנה בדיווח מפורט על ביצוע הקצבות קודמות שניתנו, כפי שנהגה לציין בבקשות שונות של מוסדות שלא הגישו דיווח על מימוש ההקצבה.

תשלום ליועץ של יו"ר הוועדה

מבדיקת משרד המשפטים עולה כי היועץ שהחל בעבודתו במחצית שנת 1999 לא חתם על חוזה העסקה עד יוני 2000. משנת 1999 ועד חודש מאי 2000 הוגשו למשרד המשפטים דרישות תשלום בעבור שכר היועץ, על טפסים המיועדים ל-"חבר וועדה". מנתוני משרד המשפטים עולה, כי בפרק הזמן האמור שולמו ליועץ תשלומים כאילו היה חבר בוועדה, בעוד השכר המשולם לחבר ועדה גבוה משכר יועץ. רק בדיעבד ועקב בדיקת המשרד, התגלו תשלומי היתר. ראוי היה שהיועץ יפנה את תשומת לב המשרד לתשלומים העודפים שקיבל משך כל התקופה. מחודש יוני 2000 קיבל המשרד דרישות תשלום בעבור אותו אדם כיועץ, ומאז הוא החל לקבל תשלום לפי תעריף יועץ.



על משרד המשפטים ועל ועדת העיזבונות לבחון בחינה קפדנית מכלול נושאים, החל בסדרי מגויי חברי הוועדה, לרבות סדרי בדיקת קשריהם עם גופים שונים העשויים לפנות לוועדה לקבלת הקצבות; קביעת כללים למניעת מצב של ניגוד עניינים; דרכי קבלת החלטות בוועדה ובוועדות המשנה; קביעת הקוורום לדיוני הוועדה ולוועדת המשנה; הסדרים להגשת הבקשות על ידי משרדי הממשלה וקיצור פרק הזמן של קבלת החלטות הוועדה; שקיפות דיוני הוועדה ועריכת פרוטוקולים מפורטים מדינויה.