

משרד המשפטים

פעולות הביקורת

באגף האפוסטרופוס הכללי נעשתה ביקורת בנוגע לפיקוח על אפוסטרופסים. הביקורת כללה גם מעקב מורחב בנוגע לתיקון ליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח שנתי 54ב.

הנהלת בתי המשפט

בהנהלת בתי המשפט ובכמה בתי משפט נעשתה ביקורת מעקב בנוגע לתיקון ליקויים בנושא הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט, שאותם העלה מבקר המדינה בדוח שנתי 60ב.

הפיקוח על האפוטרופסים

תקציר

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - החוק), קובע כי בית משפט רשאי למנות אפוטרופוס, בין היתר, לאדם שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג להם במקומו. אדם שבית המשפט מינה לו אפוטרופוס נקרא חסוי. יחיד, תאגיד או האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים (להלן - אפ"כ) יכולים להתמנות כאפוטרופוס לחסוי - דהיינו לגופו של החסוי (להלן - אפוטרופוס לעניינים אישיים), לרכושו או לשניהם. החוק ותקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (סדר הדין וביצוע), התש"ל-1970 (להלן - תקנות הכשרות המשפטית או התקנות), קובעים את סמכויות האפוטרופוס, את דרכי פעולתו ואילו דיווחים עליו להמציא לאפ"כ.

מפברואר 2002 עד יוני 2011 כיהן מר שלמה שחר כאפוטרופוס הכללי (להלן - האפ"כ). ביוני 2011, לאחר סיום הביקורת ולאחר קבלת תשובת האפ"כ, התמנה מר דוד האן כאפוטרופוס הכללי. על פי נתוני אגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי שבמשרד המשפטים (להלן - אגף האפ"כ) מאוגוסט ומספטמבר 2011¹ (להלן - נתוני אגף האפ"כ), בשנים 2008-2010 הוא ניהל כ-40,000, כ-41,000 וכ-43,000 תיקים, בהתאמה. מדובר בתיקים של חסויים שמונה אפוטרופוס לרכושם או אפוטרופוס לרכושם ולענייניהם האישיים (להלן - תיקי פיקוח). באוקטובר 2010 מנתה מחלקת הפיקוח שבאגף האפ"כ 27 עובדים, רובם מפקחים.²

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות אגף האפ"כ לפיקוח על אפוטרופסים. ביולי 2011 לאחר קבלת תשובת האפ"כ, נעשתה בדיקה משלימה³. פגישות משלימות התקיימו עם הנהלת בתי המשפט, עם הנהלת בתי הדין השרעיים⁴ ועם נציגי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). משרד מבקר המדינה פרסם ביקורת קודמת בנושא כבר בשנת 2004⁵ (להלן - הדוח הקודם).

- 1 במהלך הביקורת, ביולי, באוגוסט ובאוקטובר 2010, מסר אגף האפ"כ למשרד מבקר המדינה נתונים על פעילותו בשנים 2004-2010. לאחר קבלת התייחסות אגף האפ"כ באפריל 2011 לטיוטת דוח מבקר המדינה, ובעקבות בירור נוסף שקיים משרד מבקר המדינה ביולי 2011 באגף האפ"כ, מסר לו אגף האפ"כ באוגוסט ובספטמבר 2011 נתונים מתוקנים.
- 2 מפקח הוא עובד אשר מפקח על אופן הניהול של נכסי החסוי בהתאם להוראות האפ"כ, מנהל מעקב אחרי הגשת דיווחים שהאפוטרופוס הממונה חייב להגיש לאפ"כ ונמצא בקשר עם גורמים מקצועיים המטפלים בחסוי. הוא מעביר את התיק לטיפול עורכי דין באגף האפ"כ כאשר נדרש טיפול משפטי ומופיע בבית משפט כאשר נדרשת חוות דעת מקצועית בנושא הדוחות הכספיים שמגיש האפוטרופוס.
- 3 ראו הערת שוליים 1.
- 4 בתי הדין המוסלמים הדתיים, אשר מוסמכים, בין היתר, לדון בבקשות למינוי אפוטרופוס לחסויים מוסלמים.
- 5 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004) (להלן - הדוח הקודם), עמ' 657.

עיקרי הממצאים

1. הבדיקה העלתה כי לאגף האפ"כ לא היה מידע מלא ומעודכן על כל החסויים ועל האפוטרופסים שלהם מהסיבות שלהלן: (א) מזכירות בתי המשפט - ובכלל זה מזכירות בתי הדין השרעיים - לא מסרו לו את כל צווי המינוי שהוצאו לאפוטרופסים ואת המסמכים הנלווים להם; (ב) אגף האפ"כ לא ביצע השוואות תקופתיות בין רישומיו ובין רישומי בתי המשפט, כדי לוודא שקיבל את כל צווי המינוי שהוציאו בתי המשפט; (ג) אגף האפ"כ לא עדכן באופן רציף וסדיר את הנתונים במערכת הממוחשבת שלו בהתאם למידע שבמערכות מרשם האוכלוסין, אף שיש לו גישה למערכות אלה.
2. נמצא כי אף שהאפוטרופסים של כמה חסויים נפטרו, או מינויים בוטלו, או התקשו לתפקד, מונה להם מחליף רק אחרי פרק זמן ארוך, אף שאותם חסויים סבלו מבעיות קשות ולא יכלו לדאוג לענייניהם.
3. אף שמבקר המדינה העיר בדוח הקודם⁶ כי יש לקבוע את המאפיינים הנדרשים מאדם המתמנה לאפוטרופוס, הרי שבאוקטובר 2010 נמצא כי האפ"כ ומשרד הרווחה עדיין לא עשו כן.
4. במשק פועלים גופים, ובהם תאגידים, שעיסוקם מתן שירותי אפוטרופסות אשר ניתנים להם מינויים לחסויים רבים (להלן - אפוטרופוס מרובה חסויים). אגף האפ"כ ומשרד הרווחה לא בדקו את התאמתם לתפקיד של אפוטרופסים מרובי חסויים אשר אינם תאגידים ולא דרשו מהם לחתום על התחייבות לפעול בהתאם לחוק ולתקנותיו ולטפל בחסויים וברכושם על פי סל שירותים שצורף להתחייבות (להלן - מסמך הדרישות), כפי שנדרשים לעשות תאגידי אפוטרופסות.
5. אשר לתאגידי אפוטרופסות, נמצא כי חלקם לא עמדו בדרישות מהותיות שנקבעו במסמך הדרישות. אגף האפ"כ לא ביצע מעקב כדי לבדוק אם הם עומדים בדרישות אלה, ובכלל זה אם הם מעסיקים מערך מקצועי של עובדים מקצועיים למתן שירותים לחסוי ולטיפול בו ואם התאגידיים מוסרים את דוחותיהם הכספיים הכוללים גם התייחסות לכספי החסויים ולנכסיהם. משרד המשפטים, האפ"כ ומשרד הרווחה אפשרו פעולת אפוטרופסים מרובי חסויים בלי שהסדירו תנאים לפיקוח מובנה, שיטתי ואחיד על פעולותיהם.
6. האפ"כ אינו מנהל רשימה של אפוטרופסים שפוטרו או שהתגלו ליקויים בתפקודם, אינו מרכז מידע על האפוטרופסים מרובי החסויים ועל אופן תפקודם ואינו דואג שהמידע יהיה נגיש לגורמים העוסקים במינוי אפוטרופסים, אף שגורמים אלה זקוקים למידע זה כדי שיוכלו להימנע ממינויים בעייתיים.
7. בשנים 2008 ו-2009 התגלה בבדיקות אגף האפ"כ כי מנהלי תאגידיים הוציאו כספים שלא כדין מחשבונות חסויים שהיו בטיפולם, ובכך גרמו נזק רב ובעיות קשות לחסויים רבים. בדיונים שקיימו בנושא משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, אגף האפ"כ ומשרד הרווחה הוצעו דרכים לטיפול בנושא, למניעת הישנות המקרים ולשיפור הפיקוח, אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא יושמו ההצעות האמורות אשר חלקן מחייבות תיקוני חקיקה.

8. נמצאו מקרים שבהם אגף האפ"כ לא פיקח על אופן טיפולו של האפוטרופוס בחסוי ולא חייב את האפוטרופוס לתת לו את המידע הנדרש בתקנות הכשרות המשפטית על אופן טיפולו בחסוי. כמו כן, אגף האפ"כ קיבל דיווחים לקויים ולא העיר על כך לאפוטרופוס. עקב כך אגף האפ"כ אינו יכול לפעול לשיפור הטיפול בחסוי.

9. לנוכח הערותיו של מבקר המדינה בדוח הקודם⁷ ולפיהן יש לפעול בדחיפות לקיום מנגנון פיקוח הולם על אופן תפקודם של אפוטרופסים לעניינים אישיים, החליטה הנהלת משרד המשפטים בשנת 2007 לבצע באגף האפ"כ ניסוי להקמת יחידה לפיקוח בנושא. אולם בספטמבר 2011 עדיין לא התקיים הניסוי.

10. בעקבות פרסום הדוח הקודם של מבקר המדינה פעל האפ"כ לביצוע רפורמות: בוטל פטור מהגשת דוחות שנתיים שניתן לאפוטרופסים; נוספו שני סוגי דוחות חלופיים שרשאי אפוטרופוס להגיש במקום הנוסח האחיד של הדוח השנתי. פעולותיו האמורות של האפ"כ נועדו להקל על ציבור האפוטרופסים ולייעל את עבודת האגף. נוסף על כך, אגף האפ"כ קיצר את משך הזמן שבין קבלת דיווחי האפוטרופוס לבדיקתם. ממצא זה ראוי לציון במיוחד לנוכח הגידול הניכר שחל במספר הפרטות⁸ והדוחות המוגשים בכל שנה ולנוכח מצבת המפקחים. עם זאת, במחוזות תל אביב וירושלים עדיין יש פיגור בבדיקת הפרטות והדוחות השנתיים.

11. מנתוני אגף האפ"כ על תיקי פיקוח שנפתחו בשנים 2004-2010 עלה כי כרבע מהאפוטרופסים שמונו בתקופה זו (7,227 מ-30,645) לא הגישו פרטות כחוק, וכי כמחצית מכלל הדוחות השנתיים שהיה על אפוטרופסים להגיש כחוק לא הוגשו (111,707 מתוך 236,040). אף על פי כן האפ"כ נקט פעולות אכיפה מועטות בלבד נגד אותם אפוטרופסים.

12. למרות הערותיו של מבקר המדינה בדוח הקודם⁹, גם בבדיקה הנוכחית נמצא כי מפקחי אגף האפ"כ עדיין אינם יכולים לקבל מידע ישירות מהבנקים או מלשכות המקרקעין, ולו בדיעבד, והם ניזונים רק מהמידע שמספק להם האפוטרופוס. כמו כן אין למפקחי אגף האפ"כ סמכויות לבצע חקירה, ביקורת וביקורים בחצרות חסויים או אצל אפוטרופסים לגבי רכוש חסויים, ללא קבלת אישור מראש מבית המשפט, גם אם המפקחים חושדים כי האפוטרופוס אינו פועל כשורה.

13. חסויים ובאי כוחם ביקשו מהאפ"כ לקבל מידע מתיקי הפיקוח שלהם בעניין הפעולות שביצעו האפוטרופסים ברכוש החסויים, אולם האפ"כ דחה את בקשתם והפנה אותם לבית המשפט. יודגש כי חסויים זכאים לקבל מידע כאמור משום שהוא עשוי לסייע בגילוי פעולות של האפוטרופוס שאינן עולות בקנה אחד עם טובתם. אם האפוטרופוס התרשל במילוי תפקידו - רשאי החסוי לדעת זאת, ואין לאפוטרופוס זכות חיסיון מפני החסוי.

7 עמ' 686.

8 תצהיר שמגיש האפוטרופוס לאפ"כ בתוך 30 יום ממועד מינויו, הכולל פירוט של נכסי החסוי וחובותיו ליום המינוי.

9 עמ' 676, 679.

סיכום והמלצות

החסויים, שהם מוגבלים וחסרי ישע, הם מהחלשים שבאזרחיה של המדינה. לפיכך, הפיקוח על אפוטרופסים המתמנים לחסויים הוא צורך ממשי, והמדינה אינה יכולה להתנער מאחריותה להבטחת סיפוק צרכיהם הבסיסיים של החסויים. כאמור, מבקר המדינה העיר בדוחות ביקורת קודמים¹⁰ על כך שמתקיים פיקוח רק על ניהול רכושו של החסוי, אולם במועד סיום הביקורת, למעלה מ-20 שנה לאחר מכן, הצורך בפיקוח כולל הולך ומתגבר ופתרון לבעיה אין. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שלמעשה אין פיקוח על ניהול ענייניו האישיים של החסוי. הדבר הוא בבחינת תעודת עניות לגורמים המוסמכים, והאחריות לכך מוטלת לפתחם של משרד המשפטים ומשרד הרווחה.

מצב שבו משרד הרווחה ממליץ לביהמ"ש על מינוי אפוטרופסים לחסויים והאפ"כ מפקח חלקית בלבד על האפוטרופסים אינו תקין והוא בבחינת כר פורה לגורמים המבקשים לנצל חסויים ורכושם, תוך הפקרתם על ידי המדינה. על האפ"כ, בתיאום עם משרד הרווחה ומשרד המשפטים, לקיים בדיקות תקופתיות לגבי תפקודם של האפוטרופסים - ובייחוד האפוטרופסים מרובי החסויים - ולגבי מידת עמידתם בסטנדרטים הנדרשים, לרכז ולנהל את המידע עליהם ועל תפקודם ולשתף בו את משרד הרווחה על מנת לסייע לעוסקים במינוי אפוטרופסים לקבל החלטה מושכלת לגבי מינויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים הנוגעים בדבר, ובייחוד משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד האוצר להסדיר באופן מקיף וכולל את הטיפול שניתן לחסויים ואת השמירה על גופם ועל רכושם, תוך מתן הגדרה ברורה לחלוקת האחריות בין הגופים השונים. על המשרדים לפעול ללא דיחוי בשיתוף האפ"כ ליזום תיקוני חקיקה להסדרה מיטבית של תחום האפוטרופסות והפיקוח עליו, ולקיים פיקוח נאות בזמן אמת הן על טיפול האפוטרופסים בעניינים האישיים של החסויים, הן על טיפולם בתחום הרכוש, והן על פעילות אפוטרופסים מרובי חסויים.



מבוא

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - החוק או חוק הכשרות המשפטית), קובע כי בית משפט רשאי למנות אפוטרופוס, בין היתר, לאדם שאינו יכול, דרך קבע או דרך ארעי, לדאוג לענייניו ואין מי שמוסמך ומוכן לדאוג לו. אדם שבית המשפט מינה לו אפוטרופוס נקרא חסוי. יחיד, תאגיד או האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים (להלן - אפ"כ) יכולים להתמנות כאפוטרופוס לחסוי - דהיינו לגופו של החסוי (להלן - אפוטרופוס לעניינים אישיים), לרכוש או לשניהם, לפרק זמן מוגבל (מינוי זמני) או לצמיתות (מינוי קבוע).

בתקנות הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (סדר הדין וביצוע), התש"ל-1970 (להלן - תקנות הכשרות המשפטית או התקנות), נקבע שהעתק של צו האפוטרופסות יומצא לאפ"כ. האפוטרופוס

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), עמ' 369; הדוח הקודם, עמ' 672.

הכללי שכהן מפרוור 2002 עד יוני 2011, מר שלמה שחר, (להלן - האפ"כ) ניהל את אגף האפטרופוס הכללי והכונס הרשמי שבמשרד המשפטים (להלן - אגף האפ"כ). החוק קובע את סמכויות האפטרופוס, את דרכי פעולתו ואילו דיווחים עליו להמציא לאפ"כ. משנת 2004 מוסר אגף האפ"כ חוברות "סל טיפול בחסויים" (להלן - סל הטיפול) ומסמך הנחיות לכל אפטרופוס חדש שמתמנה לענייני רכוש. החוברות והמסמך כוללים הנחיות ואמות מידה לאפטרופסים בכל הנוגע לטיפול בחסויים וברכושם. לפי התקנות האפ"כ רשאי להחליט על אופן בדיקת דיווחי האפטרופוס. באמצעות הבדיקות יכול האפ"כ לפקח על פעולות האפטרופוס.

על פי נתוני אגף האפ"כ מאוגוסט ומספטמבר 2011¹¹ (להלן - נתוני אגף האפ"כ), בכל אחת מהשנים 2008-2010 הוא ניהל כ-40,000, כ-41,000 וכ-43,000 תיקים, בהתאמה. התיקים הם של חסויים שמונה להם אפטרופוס לרכוש או אפטרופוס לרכוש ולעניינים אישיים (להלן - תיקי פיקוח). נכון לאוקטובר 2010 מנתה מחלקת הפיקוח שבאגף האפ"כ 27 עובדים אשר רובם מפקחים¹². באגף פועלת ועדה מקצועית הנותנת המלצות בנושאים הרלוונטיים לתפקוד האגף (להלן - ועדת היגוי אפ"כ), והמלצותיה מובאות לאישור בפורום בכיר יותר של הנהלת האגף ומחוזותיו (להלן - פורום מנהלי מחוזות).

בחודשים מאי-אוקטובר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות אגף האפ"כ לפיקוח על אפטרופסים. ביוני 2011, לאחר סיום הביקורת ולאחר קבלת תשובת האפ"כ, התמנה מר דוד האן כאפטרופוס הכללי (להלן - האפ"כ שהתמנה) במקום מר שלמה שחר. ביולי 2011 נעשתה בדיקה משלימה באגף האפ"כ. פגישות משלימות התקיימו עם הנהלת בתי המשפט, עם הנהלת בתי הדין השרעיים¹³ ועם נציגי משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה). ממצאי ביקורת קודמת בנושא זה פורסמו בדוח מבקר המדינה משנת 2004¹⁴ (להלן - הדוח הקודם), ובדוח זה נעשה מעקב מורחב על חלק מהנושאים שנבדקו בדוח הקודם.

העברת מידע מבתי המשפט ובתי הדין לאפ"כ

את הבקשה למינוי אפטרופוס יכולים להגיש בן זוגו או קרובו של החסוי או היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) של משרד הרווחה¹⁵ לבית המשפט לענייני משפחה (להלן - בית המשפט או ביהמ"ש) או לבתי דין דתיים¹⁶. באופן דומה, נדונים התפטרות, פיטורין, פקיעה או סיום תפקיד של

11 במהלך הביקורת, ביולי, באוגוסט ובאוקטובר 2010, מסר אגף האפ"כ למשרד מבקר המדינה נתונים על פעילותו בשנים 2004-2010. לאחר קבלת התייחסות אגף אפ"כ באפריל 2011 לטייט דוח מבקר המדינה, ובעקבות בירור נוסף שעשה משרד מבקר המדינה ביולי 2011 באגף האפ"כ, מסר לו אגף האפ"כ באוגוסט ובספטמבר 2011 נתונים מתוקנים.

12 מפקח הוא עובד אשר מפקח על אופן הניהול של נכסי החסוי בהתאם להוראות האפ"כ, מנהל מעקב אחרי הגשת דיווחים שהאפטרופוס הממונה חייב להגיש לאפ"כ ונמצא בקשר עם גורמים מקצועיים המטפלים בחסוי. הוא מעביר את התיק לטיפול עורכי דין באגף האפ"כ כאשר נדרש טיפול משפטי ומופיע בבית משפט כאשר נדרשת חוות דעת מקצועית בנושא הדוחות הכספיים שמגיש האפטרופוס. בתי דין מוסלמים דתיים המוסמכים, בין היתר, לדון בבקשות למינוי אפטרופוס לחסויים מוסלמים.

13 מבקר המדינה, דוח שנתי 2004, עמ' 657.

14 לשכת היועמ"ש של משרד הרווחה מגישה בקשות למינוי אפטרופסים לחסויים שבטיפולן של לשכות הרווחה ולחסויים שאינם בטיפולן, על פי פניותיהם של גופים שונים (כגון בתי חולים ומוסדות) שבהם שוהים החסויים.

16 על פי עמדת פרקליטות המדינה ומחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, שנמסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2011, ככלל אין לבתי הדין הדתיים, למעט בית הדין השרעי, סמכות לדון בבקשות למינוי אפטרופוס.

אפוטרופוס¹⁷. בתקנות הכשרות המשפטית נקבע שהמזכיר הראשי של בית המשפט ימציא לאפ"כ העתק של צו המינוי בצירוף העתק של הבקשה, על כל נספחיה.

מבקר המדינה כבר העיר ברוח הקודם¹⁸ שתנאי בסיסי לעריכת פיקוח על אפוטרופוסים לחסויים, הוא העברת מידע אמין ומדויק ממזכירות בתי המשפט לאפ"כ. מבקר המדינה המליץ כי כדי שיוכל האפ"כ לוודא שהמידע הועבר בשלמותו, הוא יקבל מהנהלת בתי המשפט רישום ממוחשב אוטומטי לפי סוגי המינוי השונים, ובעזרתו יבדוק אם קיבל ממזכירות בתי המשפט את כל צווי המינוי שהוצאו בבתי המשפט.

1. בנובמבר 2007 סוכם בין הנהלת בתי המשפט ובין האפ"כ ומשרד המשפטים כי יש צורך בהקמת מאגר מסודר של נתונים על חסויים המתעדכן באופן שוטף. ביולי 2008 הודיע מנהל בתי המשפט בישראל, השופט משה גל, למנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר משה שילה, כי הוראות מתאימות הועברו ליועצת המשפטית של הנהלת בתי המשפט, לסמנכ"לית התפעול ולמזכירות, לשם קידום הנושא.

עלה כי במועד סיום הביקורת הנהלת בתי המשפט עדיין לא מסרה מידע בממשק ממוחשב לאגף האפ"כ, וכי אגף האפ"כ לא ביצע השוואות תקופתיות בין הרישום בבתי המשפט ובין רישומיו כדי לוודא שקיבל את כל צווי המינוי שהוצאו בבתי המשפט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר בקרה תקופתית בדבר שלמות הנתונים לא ניתן לוודא שבידי אגף האפ"כ מידע מהימן על כל החסויים שמונה להם אפוטרופוס. כמו כן, יש חשש שצווי מינוי של אפוטרופוסים או נספחים לצווים יושמטו בעת העברתם הידנית ממזכירות בתי המשפט לאפ"כ או לא יוקלדו למערכת הממוחשבת של אגף האפ"כ. על כן, לא מתקיים התנאי הבסיסי לעריכת פיקוח של האפ"כ על האפוטרופוסים. לנוכח האמור לעיל, על הנהלת בתי המשפט להשלים ללא דיחוי נוסף את העברת המידע לאפ"כ בממשק ממוחשב לצורך איגום נתוני החסויים והאפוטרופוסים ולצורך עדכון השוטף.

בינואר 2012 האפ"כ שהתמנה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת, שוקדים בימים אלה הגורמים הרלוונטיים באגף האפ"כ ובהנהלת בתי המשפט על אפיון ממשק ממוחשב שיאפשר הן קבלה של צווי המינוי באופן ממוחשב והן ביצוע השוואה תקופתית בין רישומי האגף לבין רישומי בתי המשפט.

2. (א) בג"ץ קבע¹⁹ כי הוראות חוק הכשרות המשפטית חלות גם כאשר סמכות השיפוט נתונה בידי בתי דין דתיים, ובכלל זה בתי דין שרעיים.

הביקורת העלתה כי מזכירות בתי הדין השרעיים אינן נוהגות להמציא לאפ"כ כדבר שבשגרה העתקים של צווי המינוי שהוצאו, בניגוד לתקנות הכשרות המשפטית. בביקורת נמצאו רק הודעות מועטות ששלחו מזכירות בתי הדין השרעיים לאפ"כ, ואף אלו נשלחו באיחור רב. לדוגמה, בית הדין השרעי בעכו מינה אפוטרופוס לחסוי בשנת 1986, ודבר המינוי הובא לידיעת האפ"כ רק בשנת 2010. מאחר שאין בידי אגף האפ"כ מידע על הצווים שהוצאו בבתי הדין השרעיים נבצר ממנו לפקח על האפוטרופוסים שמונו לחסויים מוסלמים. יש לראות בחומרה מצב זה.

17 סעיפים 60-63 לחוק.

18 עמ' 671-672.

19 בג"ץ 1129/06 פלוני נ' בית הדין השרעי לערעורים, תק-על 2006(2), 3313.

בדיון של פורום אפוטרופוס²⁰ מיוני 2009 ציינו נציגי משרד הרווחה כי בכמה מהמחוזות מינו בתי דין שרעיים אפוטרופוס לחסויים שבית המשפט לענייני משפחה כבר מינה להם אפוטרופוס. סוכם "שלא תיתכן סתירה בין ערכאות", וכי "כאשר מדובר בשני צווים סותרים, הערכאה הראשונה היא שקונה סמכות. לכן, במקרים המתאימים יש להגיש בקשה לביטול".

קאדי בית הדין השרעי בירושלים, מר האשם סואעד, וממלא מקום מנהל בתי הדין השרעיים, מר אדם אבזק, הסבירו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2010 כי עקב עומס ומחסור בכוח אדם ובתשתיות מינהליות אין ביכולתם לבצע רישום ומעקב בנושא, ועל כן גם להם אין מידע מרוכז על כל המינויים.

על משרד המשפטים להבטיח, בשיתוף פעולה עם בתי הדין השרעיים והאפ"כ, כי הוראות החוק ייושמו, על מנת שהאפ"כ יקבל מידע על אפוטרופסים שמונו לחסויים על פי החלטות בתי דין אלו באופן סדיר לצורך פיקוח.

(ב) בדצמבר 2008 המליצה ועדת היגוי אפ"כ לעשות בדיקה כדי לקבוע את היקף כוח האדם דובר הערבית שנדרש, להתאים את מערכות המחשוב לשפה הערבית ולקבל הכשרה בנושא הדין השרעיים.

במועד סיום הביקורת עדיין לא בוצעו הבדיקות, ההתאמות וההכשרות האמורות.

האפ"כ ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 (להלן - תשובת האפ"כ) כי המלצת הוועדה האמורה כלל לא נדונה בפורום מנהלי מחוזות נוכח מספרם המועט של צווי האפוטרופוס המתקבלים מבתי הדין השרעיים, וכי די בכוח האדם דובר הערבית המועסק באגף האפ"כ כדי למלא את הצרכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהאפ"כ ידון בהמלצות ועדת היגוי אפ"כ בנושא, גם אם מספרם של צווי האפוטרופוס המתקבלים מבתי הדין השרעיים אינו גדול, ויפעל לקבלת מלוא המידע על אפוטרופסים שממנים בתי הדין השרעיים ולהכשרת כוח אדם ומערכות מידע בהתאם למטרה זו.

3. בתקנות הכשרות המשפטית נקבע כי בבקשה למינוי אפוטרופוס יש לפרט את הטעמים שעל יסודם יש למנות אפוטרופוס ולצרף תצהיר לאימות העובדות הכלולות בה. כאמור, עוד נקבע בתקנות כי על המזכיר הראשי של בית המשפט להמציא לאפ"כ את צו המינוי והעתק של הבקשה שעל פיה ניתן, על כל נספחיה. לשם הכנת חוות דעת שתשמש גם את בית המשפט בבואו לקבל החלטה בנוגע לצורך במינוי אפוטרופוס לחסוי פונה היועמ"ש של משרד הרווחה לעובד סוציאלי לעניין סדרי דין (להלן - עו"ס לסדרי דין) לקבלת תסקיר על מצבו של החסוי, על יכולתו לנהל את ענייניו ועל מידת התאמתו של המועמד לשמש כאפוטרופוס (להלן - תסקיר). מבקר המדינה ציין בעבר²¹ כי המידע שבתסקיר נחוץ לאגף האפ"כ לצורך הפיקוח על הטיפול של האפוטרופוס בחסוי.

20 פורום בין-משרדי המרוכז בידי המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, מתכנס מדצמבר 2008 מפעם לפעם ומטרתו לתאם בין נציגי היועץ המשפטי לממשלה השונים בנושאים הקשורים בתיקי אפוטרופוס המתנהלים בבית המשפט ובין נציגי יתר הגופים המשתתפים בפורום.

21 הרוח הקודם, עמ' 669.

נוהל של הנהלת בתי המשפט בדבר "הבקשה למינוי אפוטרופוס" מנובמבר 2008 מפרט את עבודתה של מזכירות בית משפט לענייני משפחה המטפלת בעניין בקשות למינוי אפוטרופסים. הנוהל מנחה לשלוח את צו המינוי לכל הגורמים הנוגעים לתיק, ובכללם האפ"כ.

הביקורת העלתה כי אין בנוהל הנחיה להעביר לאפ"כ את כל הנספחים המצורפים לבקשה כפי שנקבע בתקנות, וכן אין בו הנחיה להעביר לאגף האפ"כ את התסקיר. ממסמכי אגף האפ"כ עולה כי לא תמיד העבירו מזכירות בתי המשפט את התסקירים שהכינו עו"סים לסדרי דין בעניינם של החסויים. בהיעדר תסקיר חסר לאגף האפ"כ המידע המלא על הרקע למינוי.

בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת בתי המשפט כי תרענן את ההנחיות ותתקן את הנוהל באופן שיחייב את העברת התסקיר לאפ"כ.

מאגר המידע של מחלקת הפיקוח באגף האפ"כ

עם קבלת צו המינוי נפתח באגף האפ"כ תיק במערכת ממוחשבת שבאמצעותה מנהל אגף האפ"כ את המידע על חסויים ואפוטרופסים (מסמכים, תכתובות ודיווחים מתוירים בתיק פיזי). תיק הפיקוח הממוחשב כולל נתונים על המינוי: מועד מתן צו המינוי, פרטי החסוי, פרטי האפוטרופוס ומידע בדבר פעולות שביצעה מחלקת הפיקוח.

להלן נתונים שנמסרו מאגף האפ"כ בדבר מספר תיקי הפיקוח²² שנוהלו במערכת הממוחשבת של אגף האפ"כ בשנים 2004-2010 ובדבר שיעור הגידול במספר התיקים המנוהלים באגף בסוף כל שנה בהשוואה למספר התיקים שנוהלו בשנה הקודמת, לפי מחוזות:

שנה	חיפה	תל אביב	ירושלים	באר שבע	סך הכול	שיעור הגידול השנתי
2004	8,548	16,985	3,302	2,909	31,744	
2005	9,083	18,108	3,509	3,188	33,888	7%
2006	9,765	19,275	3,906	3,561	36,507	8%
2007	10,428	20,059	4,247	3,938	38,672	6%
2008	11,137	20,120	4,426	4,259	39,942	3%
2009	11,598	20,383	4,683	4,718	41,382	4%
2010	12,027	20,950	4,770	4,981	42,728	3%

מן הטבלה ניתן לראות כי בשנים האמורות גדל מספר תיקי הפיקוח בהתמדה.

22 תיקי פיקוח במינויים לרכוש ובמינויים לעניינים אישיים ורכוש, ללא מינויים לעניינים אישיים בלבד.

1. ממסמכי אגף האפ"כ עולה כי במשך שנים רבות לא שלחו מזכירות בתי המשפט לאפ"כ את צווי המינוי של אפוטרופסים לעניינים אישיים. עקב כך אין לו מידע מלא אודותם.

משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי חל שיפור בנושא, וכי בתי המשפט החלו לשלוח לאפ"כ גם את צווי המינויים לעניינים אישיים, אך עדיין חסרים נתונים לגבי העבר.

2. מנתונים שהפיק אגף האפ"כ מהמערכת הממוחשבת שלו בנושא האפוטרופסים הפעילים נמצא כי בתקופה שנבדקה לא היה לאפ"כ מידע מלא ומעודכן על כל החסויים והאפוטרופסים שלהם: נמצאו אפוטרופסים שמינויים בוטל ולמרות זאת היו רשומים כאפוטרופסים פעילים; נמצאו מקרים שבהם האפוטרופוס עצמו נפטר והמידע על פטירתו הגיע לאגף האפ"כ באיחור של כמה שנים. בחלק מהמקרים הללו נותר החסוי ללא אפוטרופוס במשך פרק זמן ממושך (ראו להלן). עוד נמצא כי במערכת הממוחשבת חסרים פרטים מהותיים על כמה מהחסויים, כמו כתובתם של החסויים ומקום אשפוזם הקבוע.

סגנית האפ"כ הסבירה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הרשימות שהופקו אינן מעודכנות בשל טעויות מינהליות בסדרי הרישום והעדכון של המערכת הממוחשבת, או בשל אי-מינוי אפוטרופוס אחר במקום זה שמינויו בוטל.

הביקורת העלתה כי אגף האפ"כ לא עדכן באופן רציף וסדיר את הנתונים במערכת הממוחשבת שלו בהתאם למערכות המידע של מרשם האוכלוסין, אף שיש לו גישה למערכות אלה.

האפ"כ הודיע בתשובתו כי המידע המעודכן בדבר מקום הימצאו של החסוי נמצא בתיקי הפיקוח הפיזיים ובעקבות הביקורת הוא פעל לעדכון המידע החסר ולכך שהמערכת הממוחשבת תעודכן אוטומטית אחת לחודש על פי המערכת של מרשם האוכלוסין. הוא הוסיף כי הודעה על פטירה תישלח למפקח המטפל בתיק על מנת שזה יבצע את הטיפול הנדרש בעקבותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי המידע על מצב החסוי או האפוטרופוס חיוני לפיקוח ולשמירה על החסוי ועל רכושו. על האפ"כ לדאוג לכך שהנתונים שברשותו יהיו עדכניים ולבצע את השינויים המתחייבים בעקבות שינויי הסטטוס של החסוי או של האפוטרופוס.

מינוי אפוטרופסים

כאמור, את הבקשה למינוי אפוטרופוס או להתפטרות, פיטורין, פקיעה או סיום תפקיד מגישים לבית המשפט בן זוגו של חסוי, קרובו, או יועמ"ש של משרד הרווחה. מזכירות בתי המשפט נדרשות לעדכן את האפ"כ בדבר הגשת הבקשה ובהחלטת בית משפט על מינוי אפוטרופוס. האפ"כ אינו צד להליך זה ואינו נוהג להתערב בו, ולפיכך גם אינו מחווה דעתו על התאמתו של המועמד

לאפוטרופסות ועל כשירותו, חוץ מאשר במקרים מועטים שבהם מתבקשת באופן מיוחד מעורבותו. עם זאת, באגף האפ"כ מתרכז מידע רב הנוגע לאפוטרופסים שמונו ולאופן תפקודם.

תנאי כשירות של אפוטרופוס

1. החוק ותקנות הכשרות המשפטית אינם קובעים מי כשיר לשמש כאפוטרופוס אלא משאירים זאת לשיקול דעתו של בית המשפט. בית המשפט ממנה את מי שנראה לו בנסיבות העניין מתאים ביותר למילוי התפקיד, בהתחשב בטובת החסוי. כאמור, מטרת מינויו של אפוטרופוס היא לדאוג לצרכיו ולרווחתו של אדם אשר מסיבות שונות אינו מסוגל לדאוג להם בעצמו. האפוטרופוס מקבל סמכות על רכושו, על גופו ועל ניהול ענייניו של החסוי. טובתו של החסוי ושמירת כבודו צריכים לעמוד תמיד לנגד עיני האפוטרופוס בכל פעולה שהוא עושה למען החסוי, ועליו לבצע פעולות אלה במסירות ובנאמנות כלפי החסוי. בהתאם לכך כבר ציין בעבר מבקר המדינה בדוח הקודם²³ כי לנוכח חשיבות תפקידו של האפוטרופוס יש צורך מיוחד לבחון אם המועמד מתאים לתפקיד זה. מבקר המדינה העיר²⁴ כי האפ"כ לא קבע את המאפיינים הנדרשים מאדם המתמנה לאפוטרופוס. בעקבות פרסום ממצאי דוח מבקר המדינה האמור, סוכם בדיון באגף האפ"כ ביולי 2004 כי מנהל מחוז תל אביב ינסח הצעה ובה יפורטו ה"מאפיינים הנדרשים להתאמת המועמד לתפקיד האפוטרופוס בהיבט פעילותו של האפוטרופוס הכללי".

נמצא כי במועד סיום הביקורת האפ"כ ומשרד הרווחה עדיין לא קבעו את המאפיינים הנדרשים מאדם המתמנה לאפוטרופוס, לרבות המאפיינים הנדרשים לטיפול ברכוש החסוי. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב זה.

2. לאפוטרופוס ניתנת גישה לנכסי החסוי. על פי החוק, במינוי אפוטרופוס לקטין ייתן ביהמ"ש עדיפות למינוי אדם מתאים שהוא בן משפחתו של החסוי, וככלל, רשויות הרווחה מעדיפות למנות לחסוי אפוטרופוס שהוא קרובו.

הועלה מקרה שבו אדם שמונה כאפוטרופוס לאחיו החסוי בשנת 2000 הורשע בפלילים בשנת 2004, בין היתר בסיוע להגשת דוחות כוזבים לרשויות המס, ואף נגזר עליו מאסר בפועל למשך 36 חודשים. בתקופה זו הוא שימש כאפוטרופוס. בשנת 2007, כשלוש שנים לאחר מתן גזר הדין הובא הדבר לידיעת אגף האפ"כ, והוא פנה ליועמ"ש משרד הרווחה לבדיקת תפקוד האפוטרופוס.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה והאפ"כ לקבוע יחד תנאי סף למינוי אפוטרופוס ובהם התייחסות לרישום פלילי ולהגבלות כספיות שהוטלו עליו העשויות להיות רלוונטיות לתפקודו כאפוטרופוס. אם בן משפחה מועמד למינוי או מונה כאפוטרופוס הורשע בפלילים או הוגבל בפעילותו הכספית, על משרד הרווחה להביא את הדבר לידיעת ביהמ"ש.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2011 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי הוא מסכים עם העיקרון של בחינת רישום פלילי וקיום הגבלות כספיות למועמד לשמש

23 עמ' 688.

24 עמ' 658, 669.

כאפוטרופוס. עם זאת, לדעתו ככל שהדבר נוגע למינוי קרוב משפחה כאפוטרופוס אין צורך בקביעת תנאי סף נוספים.

3. נמצא כי האפ"כ אינו מנהל רשימה של אפוטרופסים שפוטרו או שהתגלו ליקויים בתפקודם.

משרד המשפטים מסר בתגובתו כי יש טעם בריכוז מידע על אפוטרופסים שהתגלו ליקויים בתפקודם, וכי ראוי שמשרד הרווחה יהיה הגוף העיקרי שירכז את המידע, אך בכל הנוגע להיבטים הנוגעים לרכוש החסויים ראוי שהאפ"כ יעביר את המידע למשרד הרווחה באופן שוטף.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האפ"כ ומשרד הרווחה לרכז במאגר משותף מידע על ליקויים בתפקודם של אפוטרופסים, כדי שהעו"סים לסדרי דין יוכלו לבחון מידע זה בבואם להמליץ על מינוי אפוטרופוס.

רצף מינוי אפוטרופסים

כאשר אפוטרופוס חדל לתפקד מפאת קושי או פטירה, יש למנות אפוטרופוס אחר לחסוי.

מבקר המדינה כבר העיר בדוח הקודם²⁵ שעל האפ"כ ומשרד הרווחה לפעול במשותף לקיצור משך הזמן למינוי אפוטרופוס חדש במקום אפוטרופוס שנפטר.

האפ"כ הסביר כי פעל לתיקון המצב שעליו העיר המבקר בדוח הקודם, באמצעות הפסקת מתן פטור מהגשת דוחות ובאמצעות הסדרת עדכון אוטומטי ממרשם האוכלוסין המודיע למפקח מאגף האפ"כ על שינוי סטטוס האפוטרופוס, על מנת שיוודיע למשרד הרווחה לטפל במינוי אפוטרופוס מחליף.

עם זאת, גם בביקורת הנוכחית עלה, מדוחות המערכת הממוחשבת של אגף האפ"כ מיולי 2010 כי ל-278 חסויים שאפוטרופסיהם נפטרו או שמינויים בוטל לא מונה אפוטרופוס אחר. כמו כן, בדיקה של 92 תיקי פיקוח של חסויים העלתה כי אפוטרופסים של חמישה מהם חדלו לתפקד אך החלפתם התעכבה, והחסויים הסובלים מבעיות קשות נותרו במשך פרק זמן ארוך ללא אפוטרופוס מתפקד.

בתשובת משרד הרווחה נמסר כי הוא מסכים שנכון לפעול לקיצור פרק הזמן שבו חסוי נותר ללא אפוטרופוס מתפקד, וכי הוא פועל למינוי אפוטרופוס נוסף במקרים מסוימים.

משרד המשפטים השיב כי הוא מייחס חשיבות לכך שיהיה נוהל תיאום בין האפ"כ למשרד הרווחה לגבי עדכון מצב האפוטרופסים שנפטרו או חדלו לתפקד.

מאחר שחסוי אינו יכול לנהל את ענייניו, משרד מבקר המדינה חוזר ומתריע לפני משרד הרווחה והאפ"כ שעליהם לתאם את פעולותיהם לגבי עדכון המידע על אפטרופסים שנפטרו או שחדלו לתפקד, ונוסף על כך חוזר וממליץ שמשרד הרווחה יפעל ללא דיחוי לקיצור משך הזמן למינוי אפטרופוס חדש במקום אפטרופוס שנפטר או שחדל לתפקד. כמו כן, כדי ליצור רצף של מינוי אפטרופסים, מומלץ שמשרד הרווחה יפעל למנות לתקופת ביניים קצובה אפטרופוס "חירום" שיטפל בענייני החסוי עד למינוי אפטרופוס מתאים או יפעל למינוי אפטרופוס נוסף. נוסף על כך, מוצע לשקול הקמת מאגר אפטרופסים שיפעלו כממלאי מקום לתקופה קצובה עד למינוי אפטרופוס קבוע.

מינוי אפטרופסים מרובי חסויים

כאשר אין לחסוי אדם קרוב שמתאים ומוכן לשמש לו אפטרופוס, מתמנה תאגיד אפטרופסות (להלן - תאגיד או תאגיד אפטרופסות) או אדם שעיסוקו, בין היתר, לתת שירותי אפטרופסות, ולאלה בדרך כלל ניתנים מינויים לחסויים רבים (להלן - אפטרופוס מרובה חסויים). במשק יש כמה תאגידים הפועלים כאפטרופסים: הקדש, עמותות, וגם תאגידים הפועלים למטרת רווח. הגדולה והוותיקה שבתאגידים היא הקרן לטיפול בחסויים (להלן - הקרן)²⁶ שהיא הקדש לצורכי צדקה.

ממסמכי אגף האפ"כ עולה כי בשנים 1999-2007 התנהלו הליכים משפטיים בין האפ"כ ובין נאמני הקרן, שהוכרעו בפסק דין של בית המשפט העליון²⁷. במהלך אותן שנים הסכימו האפ"כ ומשרד הרווחה לאפשר מינויים לתאגיד אפטרופסות נוספים כדי לעודד תחרות בין התאגידים בכל הנוגע לשירות שנותן התאגיד לחסוי.

1. אגף האפ"כ ומשרד הרווחה קבעו "נוהל בדיקת התאמה של תאגידים לשמש כאפטרופסים" (להלן - נהל בדיקת התאמת תאגידים). בהתאם לנוהל זה הוקם צוות משותף לאגף האפ"כ ולמשרד הרווחה (להלן - הצוות), הבודק את התאמתם של תאגידים חדשים המבקשים להתמנות כאפטרופסים לחסויים. במסגרת תהליך בדיקת ההתאמה אגף האפ"כ שולח הנחיות בכתב למנהל התאגיד המועמד, ולאחר מכן הצוות מקיים מפגש היכרות עם מנהל התאגיד ובמסגרתו מציג את מסמך הדרישות של האפ"כ מהתאגיד (להלן - מסמך הדרישות), ונבדק נושא ניגודי העניינים. רק לאחר שמנהלי התאגיד חותמים על הסכמתם לנאמרו במסמך הדרישות, הצוות דן בנושא, מחליט אם התאגיד מתאים לשמש כאפטרופוס או קובע תנאים להתאמתו. לאחר שאגף האפ"כ מאשר למשרד הרווחה שאין מניעה למנות את התאגיד כאפטרופוס, יכולים העו"סים לסדרי דין להמליץ לבתי המשפט למנות את התאגיד כאפטרופוס לחסויים.

(א) כדי לקבוע מסגרת אחידה ושיטתית לקיום נהלים במשרדי הממשלה, מגדיר תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) את אופן עריכת הנהלים ומבנה הוראת נוהל. ההוראה צריכה לכלול, בין היתר, את הבסיס החוקי להוראה, ובכלל זה את החלטת הגורם המוסמך, הגורמים שעליהם חלה ההוראה, הגורם שעליו חלה האחריות הראשונית למעקב אחר ביצוע ההוראה והמועד שבו תיכנס ההוראה לתוקפה.

נמצא כי בנוהל בדיקת התאמת תאגידים לא נקבע התאריך שבו ייכנס הנוהל לתוקפו, לא ידוע מי אישר אותו, מתי, ומי הגורם האחראי למעקב אחר ביצועו.

26 ביקורת על הקרן פורסמה בדוח מבקר המדינה, דוחות ביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים (תפק"ם) (2010), עמ' 79.

27 ע"א 8888/00 אורי וירצבורגר ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (פדאור ותקדין).

(ב) על פי רישומי אגף האפ"כ, יש בישראל 19 אפוטרופסים מרובי חסויים²⁸ אשר אינם תאגידים, המטפלים בכ-231 חסויים בסך הכול, ובהם אפוטרופוס אחד המטפל בכ-100 חסויים.

נמצא כי הצוות אינו מקיים בדיקה כדוגמת הבדיקה שנקבעה בנוהל בדיקת התאמת תאגידים לאישור אפוטרופסים מרובי חסויים אשר אינם תאגידים, אם כי פרט לאופן ההתאגדות, אין הבדל מהותי בין הטיפול שהתאגיד נדרש לתת לחסוי ובין הטיפול שנדרש לתת אפוטרופוס מרובה חסויים שאינו תאגיד. עוד נמצא כי הצוות לא דרש מאפוטרופסים מרובי חסויים אשר אינם תאגידים לחתום על מסמך הדרישות או להמציא לו מסמכים כלשהם כתנאי למינוים.

על משרד המשפטים, האפ"כ ומשרד הרווחה לפעול להסדרת פעילותם של כל סוגי האפוטרופסים מרובי החסויים, ובין היתר לקבוע את תנאי הסף למינוים, את הפעולות שעליהם לבצע ואת תפקידיהם וחובותיהם. על האפ"כ לפקח על האפוטרופסים מרובי החסויים אשר אינם תאגידים ולהתנהל מולם באופן שאינו מקל בדרישותיו לעומת תאגידי האפוטרופסות. אמות המידה לקיום פיקוח ראוי שייקבעו, בין היתר, על פי מספר החסויים שבהם מטפל האפוטרופוס ולא ייגזרו מאופן הגדרתו המשפטית.

2. בשנים 2008 ו-2009 התעורר בבדיקות אגף האפ"כ חשש כי מנהלי תאגידים הוציאו כספים שלא כדין מחשבונות חסויים רבים שהיו בטיפולם. בעקבות כך קיימו משרד המשפטים, אגף האפ"כ ומשרד הרווחה דיונים להפקת לקחים ולשיפור נוהל בדיקת התאמת תאגידים. במסגרת דיונים אלה ציינה סגנית היועמ"ש של משרד הרווחה כי בנוהל האמור לא נקבעו כלים המאפשרים לצוות לקבוע את התאמתו של התאגיד למילוי תפקיד האפוטרופוס, מלבד ההתרשמות הכללית.

סגנית האפ"כ הסבירה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 שהצוות הפסיק להמליץ על מינוים של תאגידי אפוטרופסות חדשים עד לגיבוש נוהל שיסדיר זאת. משרד המשפטים, האפ"כ ומשרד הרווחה מסרו בתשובותיהם כי הם נמצאים בהליך של גיבוש נוהל מסודר להכרה בתאגידי אפוטרופסות ולבחינת הצורך בהסדרת הנושא בחקיקה. במסגרת הנוהל האמור יוסדרו גם הכללים שצריכים לחול על אפוטרופסים מרובי חסויים שאינם תאגידים. בבדיקה חוזרת של משרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 הובהר כי ההליך האמור טרם הסתיים.

האפ"כ ציין בתשובתו כי משרד הרווחה הוא שמוסמך להמליץ על מינוי אפוטרופסים, ועל האפ"כ לא מוטלת כל חובה או אחריות בנושא זה, אך הוא היה נכון להעמיד לרשות משרד הרווחה את ניסיונו ואת ידיעותיו כדי לסייע לו. משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם האפ"כ אינו ממליץ על מינוי אפוטרופסים אך הוא אחראי לפיקוח עליהם ויש לו מידע על טיב תפקודם. לפיכך ראוי שהאפ"כ ומשרד הרווחה יבצעו בדיקה תקופתית של כל אחד מהאפוטרופסים מרובי החסויים. תוצאות הבדיקה ישקלו בעת המלצת משרד הרווחה למינוים, משום שהדבר חיוני לשמירה על החסויים ועל רכושם. על משרד המשפטים, האפ"כ ומשרד הרווחה לפעול ביתר שאת להסדרת תהליך בדיקת התאמתם של אפוטרופסים אלו וליישומו בפועל.

הפיקוח על טיפול האפוטרופוס בחסוי (עניינים אישיים)

על פי החוק, אפוטרופוס לקטין חייב לדאוג לצרכיו, לחינוכו, ללימודיו, להכשרתו, לעבודתו, וכן הוא חייב לשמור על נכסיו, לנהלם ולפתחם. אפוטרופוס שאינו של קטין חייב לדאוג לעניינים שנמסרו לו על ידי בית המשפט. עוד נקבע בחוק כי אפוטרופוס חייב לנהוג לטובת החסוי כדרך שאדם מסור היה נוהג בנסיבות העניין.

1. בדוחות קודמים של מבקר המדינה צוין²⁹, כי הפיקוח של האפ"כ התבצע רק על אופן ניהול רכושו של החסוי. הועלה³⁰ כי למעשה לא היה פיקוח על הטיפול בחסוי בתחום האפוטרופוס לעניינים אישיים. מבקר המדינה העיר בעבר³¹ שמן הראוי כי המשרדים הנוגעים בדבר, ובעיקר משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד האוצר יפעלו בדחיפות לקיום מנגנון פיקוח הולם על טיפולם של אפוטרופוסים בחסויים.

בשנים 2004-2006 התריעה נציבת שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות דאז בפני מנכ"ל משרד המשפטים דאז והאפ"כ כי היעדר כל בקרה על הטיפול בחסויים "מצוינת כאחד הגורמים לפגיעה ממושכת או אפילו לתמותה רבה בקרבם". עוד ציינה הנציבה כי נושא זה הוא "...אחד החורים השחורים האפלים של החברה הישראלית...".

בשנת 2007 מינה מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר משה שילה, צוות בין-משרדי הכולל נציגים מאגף האפ"כ, ממשד המשפטים, ממשד הרווחה, מהמוסד לביטוח לאומי ומנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות וכן מומחים בתחום, אשר מטרתו להכין ניסוי להקמת יחידה לפיקוח על חסויים. בעשור שקדם להקמת צוות זה הייתה מחלוקת בשאלה אם על משרד הרווחה או על אגף האפ"כ להפעיל יחידה כזאת. בעקבות המלצת הצוות הבין-משרדי החליטה הנהלת משרד המשפטים להפעיל באגף האפ"כ ניסוי כאמור, שיימשך כשנה. יצוין כי האפ"כ הסכים לקבל עליו גם את האחריות לפיקוח על העניינים האישיים של החסויים לאחר ביצוע הניסוי והקמת היחידה. לביצוע הניסוי שתוכנן לשנת 2008 ביקש אגף האפ"כ ממשרד המשפטים תוספת של שש משרות לתקן כוח האדם שלו.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא קיבל האפ"כ את תוספת המשרות האמורה ולא החל בביצוע הניסוי אף שהכין מערך להפעלתו.

לאחר סיום הביקורת ולאחר שהתקבלה תגובת האפ"כ לנושא, כתבה סגנית האפ"כ למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 כי האפ"כ שהתמנה "מבקש לקיים דיון מחדש בסוגיית האכסניה הנכונה לביצוע הפיילוט [ניסוי] לאחר שלאפוטרופוס הכללי אין את המומחיות הנדרשת לצורך כך". בינואר 2012 האפ"כ שהתמנה הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוא ימשיך לקדם את ביצוע הניסוי "במקביל לבחינה שתיעשה לגבי הגורם המתאים לפיקוח על הגוף".

29 מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), עמ' 369, הדוח הקודם, עמ' 672.

30 הדוח הקודם, עמ' 673.

31 שם, עמ' 686.

סקירה משווה³² בנושא סוגיות במינוי אפוטרופוס לבגיר של מרכז המחקר של הכנסת העלתה כי ישראל היא המדינה היחידה מבין המדינות שנבחנו³³ שבה האפוטרופוסות - לענייני רכוש, בריאות או רווחה - לחסויים שאין להם קרוב או חבר המסוגל או מוכן לשמש כאפוטרופוס אינה מתבצעת או מלווה ומפוקחת באמצעות הגורם הציבורי שמונה לכך. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את ההתמשכות רבת השנים של תהליכי הקמת יחידת הפיקוח לעניינים אישיים ואת העובדה שלמעשה אין פיקוח על ניהול ענייניו האישיים של החסוי. לדעת משרד מבקר המדינה, הפיקוח הוא צורך הכרחי, שכן המדינה אינה יכולה להפקיר את החסויים, החלשים שבאזרחיה, שהם מוגבלים, חסרי ישע ומוכי גורל, בלי לפקח על הטיפול שמעניקים להם האפוטרופוסים ולוודא שהם עושים את המוטל עליהם באופן המיטבי ומבטיחים את שלומם של החסוי.

2. על פי תקנות הכשרות המשפטית, הדוחות שהאפוטרופוס חייב להגיש לאפ"כ לפחות אחת לשנה צריכים לכלול פרטים והסברים על הפעולות שביצע האפוטרופוס, ובכלל זה על ביקוריו אצל החסוי, על קיום קשר עם קרוביו, על טיפולו בניהול נכסי החסוי ועל השמירה על זכויותיו ופרטים "בדבר ביטוחו של החסוי בביטוח רפואי וסוציאלי". בסל הטיפול בחסויים נקבעה תכיפות הביקורים שעל האפוטרופוס לקיים אצל החסוי: אצל חסוי המתגורר במעון - לפחות אחת לשבועיים; אצל חסוי המתגורר בביתו בקהילה - לפחות אחת לשבוע.

נמצא שאגף האפ"כ אינו מפקח על כך שהאפוטרופוס כולל בדיווחיו את כל הפרטים וההסברים שנקבעו בתקנות. נמצאו מקרים שבהם אפוטרופוסים לא מסרו מידע או מסרו מידע חלקי בלבד על נושאים שונים - כגון הביקורים אצל החסוי; קיום קשר עם קרובי החסוי; שמירה על זכויות החסוי ופרטי הביטוח הרפואי והסוציאלי של החסוי - אולם האפ"כ לא חייב אותם להשלים את המידע החסר ואף לא העיר להם כאשר דווחו נתונים לקויים.

לעניין הביטוח הרפואי הסביר האפ"כ כי בעת שהותקנו תקנות הכשרות המשפטית טרם חוקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, וכי במועד הביקורת לכל אזור כבר יש ביטוח בריאות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המידע האמור חיוני למתן טיפול מיטבי לחסוי ולהבטחה שהחסוי ישהה במסגרת התואמת את אפשרויותיו הכלכליות הנגזרות מנכסיו, לרבות מביטוחים משלימים או סיעודיים, אם יש לו כאלו.

32 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות במינוי אפוטרופוס לבגיר - סקירה משווה, גב' שלי לוי, 12 ביוני 2011.

33 בסקירה נבחנו סוגיות בהסדרי אפוטרופוסות בישראל, "בשלוש יחידות מדיניות בבריטניה (סקוטלנד, אנגליה וויילס), בשתי מדינות באוסטרליה... ובשתי פרובינציות בקנדה...".

(א) ביולי 2009 קיבל האפ"כ, באמצעות מחלקת פניות הציבור של משרד המשפטים, תלונה ולפיה אפוטרופוסית אינה מתעניינת בחסויה ואינה מטפלת בה. נמצא כי במועד התלונה האפוטרופוסית, שהתמנתה בשנת 2000, עדיין לא הגישה לאגף האפ"כ שום פרטה³⁴ ודיווחים. מנהל מחוז תל אביב באגף האפ"כ השיב למחלקת פניות הציבור כי חוסר ההתעניינות של האפוטרופוסית בחסויה אינו בטיפולו של אגף האפ"כ, וכי בענייני הרכוש האגף פנה לאפוטרופוסית ונשקלת האפשרות להגיש לבית המשפט בקשה לחייב את האפוטרופוסית למסור לאפ"כ פרטה ודיווחים כנדרש.

בתשובת האפ"כ נמסר כי מנהל המחוז פעל בעניין זה ללא דופי, כאשר הבהיר כי האפ"כ אינו מטפל בעניינים האישיים של החסויה ומנגד פעל לבדיקת נושא הרכוש.

בבדיקה חוזרת שעשה משרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 נמצא כי רק בעקבות הביקורת, בפברואר 2011, כ-11 שנים לאחר מינויה של האפוטרופוסית, הגיש האגף לבית המשפט בקשה להורות לאפוטרופוסית להגיש פרטה ודוחות כספיים. לא נמצא כי אגף האפ"כ הביא את התלונה האמורה לידיעת ולטיפול משרד הרווחה.

(ב) תאגיד האפוטרופוסות שמונה לטיפול בחסויה דיווח בקביעות לאגף האפ"כ בשנים 2000 - 2002 על ביקורים שבועיים או חודשיים בדירת החסויה. בשנת 2004 הועבר לאגף האפ"כ תסקיר של עו"סית לסדרי דין המתאר הזנחה של החסויה המוגבלת המתגוררת עם אחיה המוגבל. בתסקיר צוין שהתאגיד לא היה ער למצבה המזונוח של הדירה ובכלל זה לאי-הסדר השורר בה, ללכוך בדירה ולריהוט והחפצים השבורים. העו"סית לסדרי דין ציינה כי סיכמה עם התאגיד שיקיים ביקור לבדיקת תנאי המגורים. בשנים 2003-2007 דיווח התאגיד לאגף האפ"כ על שבעה ביקורים שקיים בבית החסויה ועל כך ש"אין בעיות כספיות או רכושיות מיוחדות הטעונות טיפול ביחס לחסויה". בשנת 2008 שכנים של החסויה התלוננו כי דירת החסויה "נמצאת במצב אנטי סניטרי חמור מאד" באופן הגורם לצחנה ולמטרד סביבתי, כי הריהוט בדירה שבור ומלוכלך, ועוד.

הביקורת העלתה כי אגף האפ"כ לא בדק עם התאגיד כיצד לא הבחין בהזנחה המתמשכת בעת ביקוריו בדירת החסויה, וכיצד טיפל התאגיד בשמירה על זכויותיה ובניהול הנכס שבו היא מתגוררת. אגף האפ"כ גם לא בדק את אמינות הדיווחים על ביקורים אצל החסויה נוכח הנתונים שעלו מהתסקיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהאפ"כ הוא הגוף שדיווחי האפוטרופוסים נמסרים לו על פי החוק, הדבר מחייב אותו להתייחס לדיווחים אלו, לבצע ביקורת ומעקב בנושא, לפעול לכך שהליקויים שהועלו יטופלו במסגרת הכלים החוקיים העומדים לרשותו, ולעדכן בנושא את הגורמים האחראים לכך. בבדיקת המידע שהאפוטרופוס צריך לספק היא כמעט האמצעי היחיד שבעזרתו יכול האפ"כ לעקוב אחר מצב החסוי ולשפר את הטיפול בו.

לעומת זאת נמצא כי בעקבות תלונה שקיבל אגף האפ"כ ממנהלת דיור מוגן שבו מתגוררת חסויה, דרשה הממונה הארצית דאז מתאגיד האפוטרופוסות את התייחסותו לטענות שהועלו בנוגע לקשר עם החסויה ותכיפות הביקורים אצלה, ואף הפנתה את התאגיד לסעיף בהסדר שכר הטרחה של

34 פרטה היא תצהיר שמגיש האפוטרופוס לאפ"כ בתוך 30 יום ממינויו, הכולל פירוט של נכסיו וחובותיו של החסוי ליום המינוי.

התאגיד ולפיו האפ"כ מוסמך לדרוש החזר שכר טרחה שגבה תאגיד בגין התקופה בה לא מילא את חובותיו.

האפ"כ מסר בתשובתו כי אכיפה על האפוטרופוס לקיים את חובותיו כלפי החסוי אינה בתחום סמכותו ואחריותו ולא עליו לפעול בנושא, אלא לדווח לרשויות הרווחה על מנת שיפעלו על-פי סמכותם. כן הוסיף האפ"כ כי עניינים כגון מספר הביקורים שראוי לקיים אצל חסוי אינם בתחום מומחיותם וידיעתם של מפקחיו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו מפברואר 2012 כי אינו מעורב בנושא האפוטרופוסות לאחר מתן צו המינוי על ידי ביהמ"ש אלא אם הופנתה אליו תלונה ספציפית או אם יש צורך בפניה מחודשת לביהמ"ש. עוד ציין כי אין לו אחריות או מעורבות בפיקוח על האפוטרופוסים. עמדתו היא שלא ניתן להפריד בין הפיקוח על העניינים האישיים לבין הפיקוח על הרכוש. הוא הוסיף ש"אין מקום כי פנייה למשרד הרווחה תתבצע כתחליף להפעלת הכלים והסנקציות העומדים לרשות האפוטרופוס הכללי".

תשובתו של האפ"כ לעניין מספר הביקורים אינה מתיישבת עם האמור בחוברת סל הטיפול בחסויים שהאפ"כ מעביר לאפוטרופוסים; שבה נקבעה, בין היתר, תכיפות הביקורים שעל האפוטרופוס לקיים אצל החסוי. לפיכך, על מפקחי אגף האפ"כ להשוות בין מספר הביקורים שהאפוטרופוס דיווח עליו למספר הביקורים שהיה עליו לקיים בהתאם לסל הטיפול. היעדר בקרה ומעקב כנדרש אחר דיווחי האפוטרופוסים מצד האפ"כ לא מאפשר גילוי מקרים של הפקרת חסויים, ובהם קטינים וחסויים הסובלים מתת-תפקוד קשה. התעלמות האפ"כ ממידע המלמד שהטיפול בחסוי עלול להיות לקוי או לא מספק, או מהיעדרו של מידע בנושא הטיפול בחסוי, עלול לפגוע בחסויים ששלומם מופקד בידיו.

על משרד הרווחה, האפ"כ ומשרד המשפטים, להסדיר יחד לאלתר את דרכי האכיפה, הדיווח והבקרה בנושא מילוי הדרישות מהאפוטרופוסים המתמנים, לרבות קביעת הסדר שיבטיח כי כל מידע המעורר חשש לגבי הטיפול בחסוי יובא לידיעת משרד הרווחה ולקבוע את האחראי לביצועו. לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר אפוטרופוסים אינם מקיימים את חובתם, על האפ"כ לשקול לדרוש מהם להשיב את שכר הטרחה שגבו, במלואו או בחלקו.

פיקוח על תאגידים ואפוטרופוסים מרובי חסויים

מסמך הדרישות שעליו חתמו תאגידי האפוטרופוסות כתנאי לקבלת המינוי ולביצוע התפקיד כולל, בין היתר, התחייבות לפעול בהתאם לחוק ולתקנותיו ובכפפות לפיקוח ולהנחיות של אגף האפ"כ. עוד כולל המסמך התחייבות לטפל בחסויים וברכושם על פי סל הטיפול שצורף לו. המסמך כולל גם התחייבות של התאגיד לקבל לטיפולו חסויים בלא סייג הנוגע למצבם הכלכלי, הנפשי או הפיזי; להעסיק מערך של עובדים מקצועיים למתן טיפול ושירותים לחסויים; ולנהל מערכת הנהלת חשבונות לגבי ניהול כספי החסויים, הנכסים, וניהול חשבונות התאגיד. כמו כן כולל המסמך התחייבות למסור לאגף האפ"כ דוחות כספיים שנתיים מבוקרים של התאגיד הכוללים דוח על כלל כספי החסויים ונכסיהם, כל דוח ומידע אחרים שידרוש האגף וכללים לאופן גביית שכר טרחה מהחסויים.

1. מבקר המדינה העיר בדוח הקודם³⁵ כי עד שיוקם מנגנון פיקוח הולם על טיפולם של אפוטרופסים בחסויים, ראוי שהאפ"כ, בתיאום עם משרד הרווחה, יפקחו, ולו באופן מדגמי, אם החסויים מקבלים מהתאגידים את מלוא השירותים שהתאגידים התחייבו לספק להם.

(א) בביקורת הנוכחית נבדקו באגף האפ"כ 15 מתוך 16 תיקים של תאגידי אפוטרופסות שבטיפולם היו כ-8,000 חסויים בסך הכול. שמונה מהתאגידים מאוגדים כעמותות, שבעה תאגידים מאוגדים כחברות בעירבון מוגבל, ותאגיד אחד מאוגד כהקדש.

הביקורת העלתה כי לאגף האפ"כ אין נהלים או הוראות לבדיקה שוטפת וסדירה של פעילות התאגידים ושל מידת עמידתם בתנאים שנקבעו במסמך הדרישות שעליו חתמו עם מינוים. עוד עלה שאגף האפ"כ אינו עושה ביקורות תקופתיות בתאגידים לבדיקת אופן פעילותם כדי לוודא שהתאגידים אכן ממלאים את הוראות סל הטיפול.

(ב) במסמך הדרישות מתחייב התאגיד להעסיק מערך של עובדים מקצועיים למתן טיפול ושירותים לחסוי.

נמצא כי משנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2010 רק תאגיד אחד דיווח לאגף האפ"כ על מספר העובדים הסוציאליים שהוא מעסיק, ואת התקן למספרם הממוצע לחסוי שהוא עובד לפיו, ואף תאגיד זה מסר דיווח אחד בלבד בנושא. אגף האפ"כ ומשרד הרווחה לא קבעו את אופן הדיווח וסדרי הבדיקה שמטרתה לברר אם התאגידים מקיימים את ההתחייבות האמורה ולא בדקו נושא זה.

(ג) במסמך הדרישות מתחייב התאגיד למסור לאגף האפ"כ דוחות כספיים שנתיים מבוקרים של התאגיד, הכוללים דוח על כלל כספי החסויים ועל נכסיהם. לפיכך, בשנים 2004-2009, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בהתייחס לשנים שפעל כל תאגיד, היה אגף האפ"כ אמור לקבל 52 דוחות כספיים שנתיים מבוקרים של התאגידים שנבדקו.

הביקורת העלתה כי אגף האפ"כ קיבל חמישה דוחות שנתיים מבוקרים בלבד, וכי בכל השנים האמורות שלח אגף האפ"כ רק ארבעה מכתבי תזכורת להמצאת הדוחות הכספיים.

האפ"כ ציין בתשובתו כי תאגיד כמו כל אפוטרופוס אחר נבחן בסופו של יום על ידי הדיווחים הפרטניים שמוגשים על ידו בכל תיק מתיקי הפיקוח המנוהלים על ידו.

ואולם משרד מבקר המדינה מעיר כי האחד אינו מיתר את השני. על האפ"כ לדרוש ולבחון את הדוחות הכספיים של התאגיד כחלק מהבקרה עליו.

(ד) במסמך הדרישות מתחייב התאגיד לבטח את עצמו בביטוח אחריות מקצועית מתאים בגין נזקים שעלולים להיגרם לחסויים עקב ביצוע רשלני של תפקידו.

נמצא כי אגף האפ"כ לא בדק שהתאגידים מבוטחים בביטוח אחריות מקצועית כפי שהתחייבו במסמך הדרישות.

האפ"כ צריך לדאוג לרווחתם של החסויים, ואחת הדרכים להבטיח זאת היא לחייב את התאגידים להיות מבוטחים בביטוח אחריות מקצועית, כשם שנקבע במסמך הדרישות.

(ה) בנוסח המעודכן של מסמך הדרישות התחייב התאגיד, בהיותו עמותה רשומה, להמציא מדי שנה אישורי ניהול תקין שרשם העמותות מנפיק לתאגידים המאוגדים כעמותות (להלן - אישור ניהול תקין). בשנים 2007-2009, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בהתייחס לשנים שבהן פעלה כל עמותה, אגף האפ"כ היה אמור לקבל 13 אישורים שנתיים על ניהול תקין של התאגידים המאוגדים כעמותות.

הביקורת העלתה כי בשנים האמורות קיבל אגף האפ"כ שני אישורים שנתיים בלבד על ניהול תקין. אגף האפ"כ לא בדק לגבי יתר העמותות ולגבי יתר השנים אם התקבל אישור זה.

(ו) במסמך הדרישות התחייב התאגיד לנהל מערכת הנהלת חשבונות לגבי ניהול כספי החסויים, הנכסים, וניהול החשבונות של התאגיד.

בנובמבר 2005 הסבירה הממונה הארצית דאז בוועדת היגוי אפ"כ: "... בכל ביקורת חשבונאית חלק מהעבודה נעשית 'בשטח' ולא במשרד המבקר. לא הכול אפשר לראות דרך פיקוח של דוחות בלבד. יש בעיה למשל עם השקעות כספי חסויים באופן מרוכז ע"י התאגידים וייחוסם לחסויים, כאשר קרו מקרים שבעקבות הערה שלנו לדוח ייחוס ספציפי של חסוי התאגיד תיקן מייד את הדוח - אבל מאיפה הכסף ירד? מחסוי אחר? לשם כך נדרשת ביקורת רוחבית".

משרד המשפטים מסר בתגובתו כי נושא הפעלת סמכות ביקורת אקטיבית כלפי תאגידים הועלה במסגרת הדיון הבין-משרדי, וכי המשרד שוקל תיקון חקיקה הנדרש בנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי אישור מינויים של אפטרופסים מרובי החסויים יותנה בכך שתעוגן דרישה מהם ולפיה מפקחי אגף האפ"כ יוכלו לבצע ביקורת ובדיקות רוחביות בהנהלת החשבונות שלהם לבדיקה של אופן ניהול נכסי החסויים ושל אופן ניהול חשבונותיהם. יתרה מזו, ניהול החשבונות צריך להיעשות באופן שיאפשר מעקב אחר רכושו של כל חסוי.

מכל האמור לעיל עולה כי תאגידים לא עמדו בהתחייבויותיהם כפי שנקבעו במסמך הדרישות וכי אגף האפ"כ לא קיים מעקב כדי לבחון את עמידתם בתנאי המסמך האמור.

האפ"כ מסר בתשובתו כי אי-עמידתו של תאגיד בדרישות אינה מצדיקה בהכרח את הפסקת מינויו וזה צריך להיבחן גם לאור הפרטות והדוחות המוגשים על ידו לגבי כל חסוי. מסמך הדרישות שהתאגיד חתם עליו כלל, משיקולים טכניים, גם סעיפים הנוגעים לענייניו האישיים של החסוי, ואינו הופך את האפ"כ לאחראי לפיקוח על עניינים אלו, דבר שאינו בתחום סמכותו, כישוריו ויכולתו. הוא אינו צריך לוודא שהתאגידים ממלאים את הוראות סל הטיפול ולבדוק את אופן פעולתם. על אף האמור לעיל הודיע האפ"כ כי נוכח האמור בדוח זה הוא החליט כי רואה חשבון חיצוני מטעמו יפקח באופן סדיר על ההתנהלות הכספית של התאגידים, ובכלל זה יקבל מהם דיווחים על מידת עמידתם בסטנדרטים נדרשים גם בעניינים הנוגעים לענייניו האישיים של החסוי, וליקויים שיימצאו בעניין זה יובאו לידיעת משרד הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, האפ"כ קיבל עליו סמכות פיקוח, באמצעות החתמת תאגידים על מסמך דרישות ופעילותו בצוות הבודק את התאמתם. משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ, על אופן הפעלת הפיקוח, גם אם זה נעשה לשיטתו באופן וולונטרי, כי האפ"כ לא יצא ידי חובתו בכך שדרש חתימה של התאגידים על מסמך דרישותיו. ללא פיקוח ומעקב בנושא מילוי הדרישות מתייתר ערכן של הדרישות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדים הנוגעים בדבר ליוזם חקיקה לתיקון החוק באופן שהאפ"כ יחויב לפקח על תפקוד האפטרופוסים מרובי החסויים.

2. (א) בתיקי התאגידים שנבדקו נמצאו מסמכים שונים שהעבירו תאגידים שונים לבקשת האפ"כ: חמישה מהתאגידים העבירו לבקשת אגף האפ"כ את הנהלים שלהם הנוגעים לטיפול בחסוי; תאגיד אחד שלח לאגף האפ"כ את התקן שהוא עובד לפיו למספר ביקורים בשנה לחסוי. חלק מהתאגידים העבירו רשימות של החסויים שבטיפולם.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי השוואה בין התקן לביקורים ובין הדיווח הפרטני של האפטרופוס מרובה החסויים חיונית לבדיקת אופן טיפולו בחסוי ולבדיקת הקשר בינו לחסוי. כמו כן על אגף האפ"כ לדרוש באופן סדיר את רשימות החסויים שבטיפול כל אפטרופוס מרובה חסויים ולהשוותם עם נתוניו, כדי לוודא שהמידע שבידו מלא.

האפ"כ מסר בתשובתו כי תקן הביקורים אינו בתחום אחריותו וסמכותו. עם זאת לאור החשיבות שהוא מייחס להסדרת עניין זה, רואה החשבון שמונה מטעמו יבוא בדברים עם הגורמים המוסמכים במשרד הרווחה כדי לנסות ולקבוע סטנדרטים ראויים לדיווח בעניין זה, ואם ימצא ממצא חריג, הוא יביא את הדבר לידיעת רשויות הרווחה. משרד הרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2012 כי מעורבותו נדרשת רק כאשר האפ"כ מתרשם שיש מקום לפעול להחלפת האפטרופוס.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי לפקח כנדרש על כל האפטרופוסים מרובי החסויים יש להקפיד שהפיקוח יתבצע באופן שיטתי ועקבי בייחוד נוכח הסיכון הרב שבהפקדת הטיפול ברכושם של חסויים בידי גורמים פרטיים - עמותות, עורכי דין וכד'. כמו כן, כשמוצא ממצא חריג לרשויות הרווחה עליהן לשקול אם הממצא מצדיק החלפת אפטרופוס.

(ב) אגף האפ"כ קבע נוסח אחיד לדיווח השנתי שאפטרופוס נדרש להגיש לו.

הביקורת העלתה כי אגף האפ"כ אינו דורש מהתאגידים לדווח באופן ובנוסח אחיד על פעולותיהם. לדוגמה, בדוחות שמגיש אחד התאגידים לאגף האפ"כ, אין כלל שדה שבו על האפטרופוס להתייחס לביקורים אצל החסוי בתקופת הדוח ולתכיפותם, שלא כנדרש. במקומו יש שדה "קשר עם החסוי" שבו לעתים יש התייחסות לתדירות הביקורים ולעתים יש תיאור עמום שלא ניתן ללמוד ממנו אם התקיימו ביקורים אצל החסוי, ומה תדירותם. כן נמצא כי מפקחי אגף האפ"כ לא דרשו מהתאגידים להשלים את הפרטים החסרים.

(ג) כאמור יש אפטרופוסים מרובי חסויים המאוגדים כתאגידים: חלקם כעמותות, חלקם כחברות בעירבון מוגבל, ואחד התאגידים מאוגד כהקדש. על חבר הנאמנים של התאגיד המאוגד כהקדש נמנים נציגים של משרד המשפטים ומשרד הרווחה, והוא כפוף גם לביקורת של מבקר המדינה. העמותות נתונות לביקורת של רשם העמותות. לעומת זאת, אין פיקוח של משרד

המשפטים ומשרד הרווחה או בקרה אחרת על פעילותם של יתר התאגידים והאפטרופסים מרובי החסויים אשר אינם הקדש או עמותה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לבחון את אופן ההתאגדות ודרכי הבקרה הראויים לאפטרופוס מרובה החסויים המבקש לשמש אפטרופוס תוך התייחסות לפיקוח הנדרש.

(ד) בביקורת נמצא כי אחד התאגידים חדל מלפעול בתקופה המבוקרת, ואולם בתיקו המנוהל באגף האפ"כ לא נמצאו מסמכים המלמדים על הפסקת פעילותו, מועדה, ונסיבותיה.

(ה) יש תאגידי אפטרופסות המטפלים בחסויים ביותר ממחוז אחד. ביוני 2010, במהלך תקופת הביקורת, במסגרת דיון על קריטריונים לבדיקת דוחות, התריעה ממלאת מקום הממונה הארצית כי "במצב שיש כ-40,000 תיקים, פחות מ-20 מפקחים" לא מצליח האגף להתמודד עם בדיקת כל הדוחות. היא ציינה כי הבעיה היא שהאגף עוסק יותר מדי באפטרופסים פרטיים ואילו טיפולו בתאגידים לוקה בחסר. לדבריה אגף האפ"כ מגיע לסיכומים עם התאגידים, אך אין הוא עוקב אחר ביצועם. היא המליצה "שמשקל הכובד יהיה על תאגידים ואפטרופסים שאינם קרובי משפחה". בהתאם לכך, בדצמבר 2010 הופצה הנחייה לכל מפקחי האגף במחוזות השונים בדבר סדרי עדיפות לבדיקת הדוחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי אף שקידם לאחרונה את בדיקת דיווחי תאגידי האפטרופסות, אין די בכך ועליו לבצע מעקב שוטף ופרטני אחר ביצוע התחייבויות התאגידים.

(ו) כאמור, האפ"כ ומשרד הרווחה עודדו יצירת תחרות בין תאגידי אפטרופסות בכל הנוגע לשירות לחסוי. ואולם ביסודה של תחרות הוגנת עומדת היכולת של הלקוחות הפוטנציאליים לקבל מידע על המתחרים בשוק, להשוות ביניהם, ולבחור את המתאים בחופשיות על סמך העדפותיהם ולפי נתוני המתחרים. במצב הדברים הנוכחי, אף שפועלים בתחום כמה אפטרופסים מרובי חסויים, המידע עליהם ועל רמת השירות שהם מספקים לוקה בחסר.

באגף האפ"כ מצטבר מידע על אופן תפקודם של האפטרופסים מרובי החסויים, ואולם הוא אינו מרכז את המידע ואינו פועל לכך שהמידע יהיה נגיש לעוסקים במינויים, אף שגורמים אלה זקוקים למידע כדי שיוכלו להימנע ממינויים בעייתיים. מן הראוי שהאפ"כ ירכז וינהל את המידע על האפטרופסים מרובי החסויים ועל תפקודם וישתף בו את משרד הרווחה והגורמים הנוגעים בדבר, הן כדי להועיל לציבור הנזקק לשירותיהם והן כדי לאפשר תחרות הוגנת.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בכל הנוגע להיבטים הנוגעים לרכוש ראוי שהאפ"כ ירכז ויעביר באופן שוטף למשרד הרווחה את המידע על התאגידים, וכן את המידע על האפטרופסים הפרטיים.

(ז) כאמור, בשנת 2008 גילתה מחלקת הפיקוח במחוז תל אביב של אגף האפ"כ כי הנהלת תאגיד אפטרופסות מעלה ברכוש החסויים שבטיפולו. בשנת 2009 חשד אגף האפ"כ כי תאגיד אפטרופסות אחר הוציא כספים שלא כדין מחשבונות חסויים רבים שבטיפולו. כל אחד מתאגידים אלו טיפל ביותר מ-200 חסויים. החשדות הובאו לידיעת רשויות החוק המוסמכות ולטיפולן.

משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, אגף האפ"כ ומשרד הרווחה קיימו בשנת 2009 דיונים בדרכים למניעת הישנות מקרים כאלו ולשיפור הפיקוח עליהם. הוחלט לקבוע מכסת מינויים

לתאגידים חדשים והוצע, בין היתר, כי תאגידים חדשים יידרשו בהפקדת ערבות; כי תוטל הגבלה על הסכום המרבי שאפטרופוס יוכל למשוך במשיכה אחת מחשבוננו של חסוי; כי ביהמ"ש ישלח לרשם המקרקעין את צו המינוי על מנת שזה ירשום הערת אזהרה לגבי נכסי חסויים; כי מפקחי אגף האפ"כ יוסמכו לקבל מידע לצורך הפיקוח מכל גוף לרבות בנקים ולשכות לרישום והסדר מקרקעין; וכי האפ"כ ידווח למשרד הרווחה בתוך חצי שנה ממינוי תאגיד אם לא הוגשה פרטה במועד.

במועד סיום הביקורת הגורמים המוסמכים עדיין לא אישרו את ההצעות האמורות. עם זאת, הצוות המשותף לאגף האפ"כ ולמשרד הרווחה הפסיק להמליץ על מינויי תאגידים חדשים עד לגיבוש נוהל מינוי תאגידי אפטרופסות והאפ"כ רענן הנחיות לתאגידים הקיימים.

האפ"כ הודיע בתשובתו כי הגבלות על מינוי תאגידים או אפילו שינוי חקיקה בנוגע לדרכי הפיקוח אינם בתחום סמכותו ואחריותו. עוד הודיע כי מעורבותו בדיונים האמורים היא כגורם מסייע שיכול לתרום את תרומתו לנוכח הניסיון שהצטבר אצלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ שהאחריות להעלות יוזמות לשינויים בתחומים הנוגעים לפיקוח, לרבות יזמות לתיקוני חקיקה שאותן מעלה משרד המשפטים, מוטלת עליו כמי שהפיקוח על האפטרופסים הוא בתחום טיפולו.

משרד המשפטים הודיע בתשובתו כי החוק לא פירט שום קריטריונים למינוי ואלה נקבעו בנהלים הנבחנים בימים אלה, לרבות האפשרות של תיקוני חקיקה בנושא, וכי "גם בנושא הפיקוח לא העניק המחוקק די סמכויות (אין בכך לגרוע מהצורך בהבניית הפיקוח בסמכויותיו הקיימות [של האפ"כ])." כמו כן הוסבר כי יש קשיים משפטיים ומעשיים ביישום הרעיונות שהועלו במסגרת הפקת הלקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה הפקת לקחים ושינויים בדרכי הבקרה והפיקוח חיוניים כדי למנוע הישנות מקרים של מעילות על ידי אפטרופסים מרובי חסויים, מעילות שגרמו נזק רב לחסויים רבים שהיו בטיפולם, לעתים עד כדי הגעתם לפת לחם או העמדתם לסילוק ממקום מגוריהם, כעולה ממסמכים שבאגף האפ"כ.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי עליו לבצע פיקוח באופן מדורג בהתאם לפוטנציאל הסיכון בתיק, וכי עליו לדאוג שיהיו ברשותו כל הנתונים שיאפשרו הצלבת מידע במקרים שיוגדרו כמצריכים העמקת פיקוח. לשם כך עליו ועל משרד המשפטים להסדיר מתן הרשאות לעובדי הפיקוח לקבלת מידע על נכסי חסויים ישירות מהבנקים ומלשכות לרישום והסדר מקרקעין.

בתשובתו מסר האפ"כ כי המשמעות של מתן ההרשאות הנזכרות לעובדי הפיקוח, היא מעבר מ"פיקוח בדיעבד על התנהלות האפטרופוס לפיקוח ישיר ואקטיבי בזמן אמת". עוד מסר כי יהיה בכך כדי להטיל על האפ"כ אחריות אשר הוא אינו יכול לקבלה עליו כל עוד אין בידו כוח האדם הנדרש לביצוע בדיקות אלו בזמן אמת כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה המצב הקיים איננו מספק: למפקחי אגף האפ"כ אין כלל יכולת לקבל מידע ישירות מהבנקים או מלשכות המקרקעין במקרים המתאימים, ולו בדיעבד, והם ניזונים מהמידע שמספק להם האפטרופוס בלבד. על משרד המשפטים והאפ"כ לפעול לתיקון המצב.



האפ"כ זיהה את הפוטנציאל לפגיעה הטמון בפעילות תאגידים והחל לפעול בנושא. עם זאת, הממצאים בפרק זה מלמדים על ליקויים חמורים בפיקוח על האפוטרופסים מרובי החסויים, שעיקרם היעדר פיקוח ובקרה של האפ"כ על קיום התחייבויות התאגידים, והיעדר דרישות, פיקוח ובקרה מאפוטרופסים מרובי חסויים אשר אינם תאגידים. על האפ"כ, בתיאום עם משרד הרווחה, ומשרד המשפטים, לקיים בדיקות מעקב תקופתיות לגבי אופן תפקודם של האפוטרופסים מרובי החסויים ולגבי מידת עמידתם בסטנדרטים הנדרשים, הן על מנת לסייע לעוסקים במינוי אפוטרופסים לקבל החלטה מושכלת בעת הבחירה, הן כדי שהם יוכלו לחייב אפוטרופסים שתפקודם טעון שיפור לפעול לפי הדרישות שהתחייבו למלא, והן כדי שיוכלו לוודא שאופן תפקודם השתפר.

פיקוח על טיפול האפוטרופוס ברכוש החסוי

דיווחים שעל אפוטרופוס להגיש

החוק קובע, בין היתר, כי האפוטרופוס חייב להגיש לאפ"כ פרטה של נכסי החסוי, דין וחשבון לפחות אחת לשנה, ולהמציא לו ידיעות מלאות לפי דרישתו. באמצעות בדיקתם מפקח אגף האפ"כ על האפוטרופסים ובודק אם השתמשו ברכוש החסויים לטובתם ולרווחתם של החסויים. סדרי בדיקת דיווחי האפוטרופסים נקבעו בנוהל ביקורת פרטה ודין וחשבון אישי (להלן - הנוהל) שעודכן לאחרונה בשנת 2007.

1. פרטה : החוק קובע כי האפוטרופוס חייב להגיש לאפ"כ פרטה של נכסי החסוי, ובכלל זה חובותיו, תוך 30 יום ממינויו אלא אם כן פטר אותו האפ"כ מחובה זו או קבע מועד אחר להגשת הפרטה. הפרטה משמשת עבור אגף האפ"כ מקור מידע ראשוני, בסיסי ומהותי לגבי רכוש החסוי, ונקודת מוצא לצורך ביצוע השוואה בבדיקת הדוח השנתי שמוגש לו. כן היא משמשת את אגף האפ"כ בבואו להחליט איזה סוג דיווח לדרוש מהאפוטרופוס.

2. דוח שנתי : בחוק נקבע כי האפוטרופוס חייב להגיש לאפ"כ דין וחשבון לפחות אחת לשנה (להלן - דוח שנתי) ולהמציא לו ידיעות מלאות לפי דרישתו. בתקנות הכשרות המשפטיות נקבע כי הדוח השנתי צריך לכלול, בין היתר, פירוט של: הכנסות, הוצאות, נכסים, חובות, פריטים והסברים על הפעולות שביצע האפוטרופוס, ולהיתמך במסמכים. אגף האפ"כ הכין נוסח אחיד לדוח השנתי שעל האפוטרופסים להכין. בתקנות האפוטרופוס הכללי (שכר), התשל"ח-1978 נקבע כי ישולם לאגף האפ"כ שכר ביקורת. כשנושא הביקורת הוא דין וחשבון כספי, שכר הביקורת, נכון ליולי 2010, הוא 605 ש"ח. כאשר הדוח כולל פירוט תקבולים כמפורט בתוספת לתקנות, ישולמו נוסף על כך הסכומים הנקובים בתוספת, ובלבד שהסכום הכולל שישולם, נכון ליולי 2010, בעד בדיקת דין וחשבון כספי של אפוטרופוס לא יעלה על 3,402 ש"ח.

3. הרפורמה בסוגי הדוחות: בדוח הקודם הועלה³⁶ כי ברבים מן התיקים ניתן לאפוטרופוס פטור מהגשת הדוח השנתי, אף שהוראות החוק אינן מקנות לאפ"כ את הסמכות לתת פטור מהגשת דוחות. בעקבות הדוח ביטל האפ"כ את הפטור מהגשת דוח שנתי. כדי להקל הן על האפוטרופוס והן על העומס המוטל על המפקחים באגף האפ"כ יזם האפ"כ רפורמה בשנת 2004 ולפיה שונתה שיטת הדיווח של האפוטרופסים לאפ"כ ונוספו שני סוגי דוחות שרשאי אפוטרופוס להגיש במקום הדוח השנתי:

(א) "דוח עדכון" הוא דוח מקוצר שאפוטרופסים לחסויים מעוטי רכוש והכנסות יכולים להגישו, והוא מצריך מאגף האפ"כ בדיקה ראשונית בלבד ועל כן הוא פטור מתשלום שכר ביקורת (להלן - "דוח עדכון"). בתחילת שנת 2007 החליט האפ"כ להרחיב את הרפורמה, כך שגם אפוטרופסים בעלי קרבה ראשונה לחסוי יוכלו, בהתקיים תנאים מסוימים, לדווח על פעילותם בנכסי החסוי באמצעות "דוח עדכון".

(ב) "דוח יועץ מס" שמכין יועץ מס ממאגר יועצי מס שנבחרו במכרז שקיים אגף האפ"כ. שכר הטרחה של יועץ המס משולם לו על ידי אגף האפ"כ, מכספי שכר הביקורת שמשלם האפוטרופוס לאגף האפ"כ³⁷. קבלת "דוח יועץ מס" הקלה על המפקחים שכן הם אינם נדרשים לבצע התאמות טכניות בדוחות אלו אלא רק לבדיקת הפן המהותי שלהם.

ממסמכי אגף האפ"כ עולה כי יישום הרפורמה בפיקוח הקל על המפקחים את הטיפול אך לא פתר את בעיית העומס עליהם, שמקורו בעיקר בגידול במספר תיקי הפיקוח מדי שנה.

פרטת נכסי החסוי

אכיפת הגשת הפרטה

1. בנוהל נקבע כי אם לא הגיש האפוטרופוס פרטה במועד שנקבע בחוק, ישלח לו המפקח דרישה להגשה בתוך 30 יום נוספים³⁸.

להלן נתוני אגף האפ"כ לגבי תיקי פיקוח שנפתחו, מספר הפרטות שלא הוגשו וזימונים שהוגשו לביהמ"ש לשנים 2010-2004:

מחוז	תיקי פיקוח שנפתחו בשנים 2010-2004	פרטות שלא הוגשו בגין התיקים שנפתחו בשנים 2010-2004	שיעור אי-ההגשה	תזכורת שנייה שנשלחה	זימון לביהמ"ש
חיפה	8,158	2,091	26%	1,155	12
תל אביב	13,891	3,566	26%	2,806	0
ירושלים	3,551	787	22%	644	14
באר שבע	5,045	783	16%	368	43
סה"כ	30,645	7,227	24%	4,973	69

36 עמ' 677.

37 תשלום שכר ביקורת לאגף האפ"כ הוא תנאי לביצוע עבודת יועץ המס.

38 פרקליט מאגף האפ"כ רשאי לדחות את המועד להגשה על פי בקשת האפוטרופוס, בהינתן סיבה מוצדקת.

בדוח הקודם³⁹ צוין כי בשנים 1995-2002 לא התקבלה פרטה בכ-40% מהתיקים. מהטבלה עולה כי שיעור אי-הגשת הפרטות צומצם בתקופה זו לכ-24% מהתיקים. עם זאת, מספר התיקים שנפתחו עד סוף שנת 2010 ושבהם לא הוגשה פרטה⁴⁰ (7,227 תיקים בסך הכול) היה גדול פי למעלה מחמישה ממספרם בשנת 2002 (1,367 תיקים).

2. על פי הנוהל, אם לא הוגשה פרטה לאחר שנשלחה דרישה כאמור, על המפקח להעביר את התיק לטיפולו של פרקליט באגף האפ"כ, על מנת שיגיש לבית המשפט בקשה לאכוף על האפוטרופוס את הגשתה או לנקוט נגדו כל צעד אחר כפי שיוורה בית המשפט.

מהטבלה שלעיל עולה כי בלמעלה מ-30% מהתיקים שלא הוגשה בהם פרטה לא נשלחה תזכורת נוספת לקבלתה.

מבקר המדינה העיר בדוח הקודם⁴¹ כי אף שבמקרים רבים לא התקבלה הפרטה למרות תזכורות שנשלחו לאפוטרופסים, לא נקט האפ"כ את כל הצעדים העומדים לרשותו כדי לקבל מידי האפוטרופסים את הנדרש מהם על פי החוק, וכי שיעור התיקים שבהם הוצא לאפוטרופוס זימון לבית משפט עקב אי-קבלת פרטה היה בין 1% ל-2% בלבד.

מהטבלה שלעיל עולה כי בשנים האמורות הגיש אגף האפ"כ לבית המשפט בקשות לאכיפת הגשתן של 69 פרטות - שהן פחות מ-1% ממספר הפרטות שלא הוגשו באותן שנים (7,227 במספר).

מנהלי המחוזות באגף האפ"כ הסבירו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי המערכת הממוחשבת אינה משקפת את כל הבקשות שהוגשו, מאחר שלא כל הבקשות נרשמו בה. ואולם אין בידי אגף האפ"כ נתונים בדבר מספר הבקשות שהוגשו ולא נרשמו במערכת הממוחשבת. האפ"כ מסר בתגובתו כי הוא נמצא בעיצומה של הקמת מערכת ממוחשבת אחרת שאמורה לטפל בהסדרת הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי היעדר מידע על הגשת בקשות לביהמ"ש הוא בבחינת ליקוי בסדרי הניהול והבקרה של אגף האפ"כ ועלול לפגוע בחסויים ובכושם.

בדיקת הפרטה

1. בדיקת הפרטות בזמן אמת חיונית כדי לוודא שהאפוטרופוס דיווח באופן מלא על נכסי החסוי, ואם יעלו בבדיקה אי-סדרים, ניתן יהיה למזער את הנזק לחסוי. בנוהל נקבע כי המפקח יבדוק כל פרטה שתוגש לו. בדוח הקודם ציין מבקר המדינה⁴² כי במרץ 2003 עדיין לא נבדקה הפרטה האחרונה שהתקבלה בכ-31% מהתיקים. להלן נתוני אגף האפ"כ בדבר הפרטות שהתקבלו ונבדקו בשנים 2004-2010:

39	עמ' 674.
40	פרטות שלא הוגשו עד 5.9.11.
41	עמ' 675.
42	עמ' 676.

מחוז	פרטות שהתקבלו	פרטות שנבדקו	פרטות שהתקבלו ולא נבדקו	שיעור הפרטות שלא נבדקו
חיפה	7,722	7,036	686	9%
תל אביב	16,799	15,053	1,746	10%
ירושלים	4,314	3,855	459	11%
באר שבע	4,896	4,885	11	0%
סה"כ	33,731	30,829	2,902	9%

מזן הטבלה עולה כי בשנים 2004-2010 לא נבדקו כ-10% מסך הפרטות שהוגשו במחוזות חיפה, תל אביב וירושלים. לעומתם, במחוז באר שבע, נבדקו כמעט כל הפרטות.

2. להלן נתוני אגף האפ"כ בדבר הזמן שחלף מקבלת הפרטה ועד לבדיקתה בכל מחוז, במוצע, בשנים 2007-2010:

שנה	מחוז חיפה	מחוז תל אביב	מחוז ירושלים	מחוז באר שבע
ממוצע, בימים, ל-2007	57	144	168	57
ממוצע, בימים, ל-2008	34	147	158	34
ממוצע, בימים, ל-2009	18	98	141	18
ממוצע, בימים, ל-2010	17	73	112	17

מזן הטבלה עולה כי מסתמנת מגמת השתפרות וצמצום בזמן ההמתנה לבדיקה בכל המחוזות, אולם על אף האמור, במחוזות ירושלים ותל אביב עוברים כמה חודשים ממועד קבלת הפרטה ועד לבדיקתה.

דין וחשבון שנתי

אכיפת הגשת הדוח השנתי

1. הנוהל קובע כי: "לא הוגש דוח במועד (היינו, בחלוף שנה מהמינוי ו/או ממועד הגשת הדוח השנתי האחרון), ישלח המפקח לאפוטרופוס דרישה להמציא הדוח תוך המועד שצוין בדרישה" (להלן - דרישה).

לפי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על נתוני אגף האפ"כ, היה האגף אמור לקבל 236,040 דוחות שנתיים מאפוטרופסים לחסויים בגין תיקי הפיקוח שניהל בשנים 2004-2009.

הביקורת העלתה כי באוגוסט 2011 עדיין לא הוגשו לאגף האפ"כ 111,707 דוחות - כמחצית מהדוחות האמורים.

2. להלן חישובים שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על נתוני אגף האפ"כ בדבר הטיפול בדוחות שלא הוגשו לשנים 2004-2009, לפי מחוזות:

מחוז	מספר הדוחות שלא הוגשו	דוחות שלא הוגשו ונדרשו*	דוחות שלא הוגשו ולא נדרשו	שיעור הדוחות שלא נדרשו מסך הדוחות שלא הוגשו
חיפה	23,755	8,824	14,931	63%
תל אביב	71,838	20,831	51,007	71%
ירושלים	8,965	2,878	6,087	68%
באר שבע	7,149	2,678	4,471	63%
סה"כ	111,707	35,211	76,496	68%

* הנתונים לגבי מחוזות חיפה וירושלים, בשנים 2004 ו-2005, כוללים 545 ו-340 דרישות, בהתאמה, להגשת דוחות לשנים שקדמו לשנת 2004.

מן הטבלה עולה כי אגף האפ"כ לא שלח דרישות להגשת דוחות בגין השנים 2004-2009, בכ-68% מ-111,707 המקרים שבהם האפוטרופסים לא הגישו דוחות.

ממסמכי אגף האפ"כ עולה כי מנהל מחוז תל אביב הנחה את עובדיו שלא לשלוח דרישות לקבלת דוחות. הביקורת העלתה עוד כי במחוז חיפה אין שולחים דרישות ממוחשבות באופן אוטומטי. אף שאפ"כ היה ער לאופן תפקודם של המחוזות, ואף שהוא הקצה למחוז תל אביב עובד זמני שפעולת משלוח דרישות הוגדרה בין תפקידיו, הוא לא אכף את ביצוע משלוח הדרישות.

האפ"כ מסר בתגובתו כי הוא רואה כחלק מביצוע תפקידו את אכיפת החוק על האפוטרופסים ואולם החוק לא קובע כי מחובתו של האפ"כ לשלוח לאפוטרופסים דרישה להגשת דוחות. כמו כן, הנוהל לא מחייב לשלוח דרישה לדוח נוכחי כאשר דרישה לדוח שנתי קודם לא נענתה. האפ"כ ציין כי "משך תקופה מסוימת משהסתבר שחלק מהאפוטרופסים אינם נענים על פי הנוהל לא לדרישה ראשונה, גם לא לדרישה שנייה שנעשתה אליהם, לא נשלחו אליהם דרישות חדשות להגשת דוחות לשנים נוספות, טרם שימוצו ההליכים הנדרשים לקבל הדוחות הקודמים". בנוסף מסר, כי בדיקת דוח מסתמכת על נתוני הדוח הקודם, ובהיעדרו יהיה קשה לבדוק את הדוח העוקב.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שלא הוגשו 111,707 (כ-47%) מהדוחות שאפוטרופסים היו צריכים להגיש כחוק, ושהאפ"כ לא הוציא דרישות לכ-68% מהם. הדבר מאפשר לאפ"כ לפקח רק על האפוטרופסים שמגישים ביזמתם דוחות. בעיית אי-הגשת הדוחות מחריפה כאשר האפ"כ מפסיק לדרוש מהאפוטרופוס להגיש דוחות שנתיים בשנים העוקבות, לאחר שזה התעלם מהדרישה בשנה מסוימת. פרשנות זו של האפ"כ לגבי תפקידו היא דווקנית ומצמצמת, עלולה לפגוע בחסויים ואינה מתיישבת עם מטרות החוק. על האפ"כ לפעול ביזמתו ולדרוש הגשת דוחות שנתיים שיאפשרו פיקוח על האפוטרופסים.

בעקבות הביקורת הודיע האפ"כ כי החל לפעול לאכיפת חיוב זה על ידי קידום האפשרות להטלת קנסות כחלק מאכיפה מינהלית (ראו להלן). בינואר 2012 הודיע האפ"כ שהתמנה כי לנוכח ממצאי הביקורת הוא יבחן "במסגרת הדרכים העומדות לרשותו על פי דין, את האפשרות להגברת האכיפה בתחום זה, זאת במקביל לבחינת הצורך בשינויי חקיקה שיאפשרו ביקורת אפקטיבית על אפוטרופסים".

3. בנוהל נקבע כי אם האפוטרופוס לא המציא את הדוח השנתי לאחר המועד האחרון שצוין בדרישה, ישלח לו המפקח תזכורת הקובעת את מועד ההגשה. עוד נקבע כי אם לא הוגש דוח לאחר המועד האחרון שנקבע בתזכורת, על המפקח להעביר את התיק לטיפולו של פרקליט. הפרקליט ישלח תזכורת (להלן - תזכורת נוספת) בחתימתו בציון המועד האחרון להגשה של הדוח, ולאחר מועד זה יגיש לביהמ"ש בקשה לאכוף על האפוטרופוס את הגשת הדוח או לנקוט נגדו צעדים משפטיים מתאימים עקב אי-הגשתו.

המערכת הממוחשבת של אגף האפ"כ מאפשרת משלוח אוטומטי של דרישות ותזכורות. להלן חישובים שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על נתוני אגף האפ"כ בדבר תזכורות ותזכורות נוספות שנשלחו לאפוטרופסים וזימונים שהגיש אגף האפ"כ לביהמ"ש, בשנים 2004-2009:

מחוז	סך דוחות שלא הוגשו	דוחות שלא הוגשו ונדרשו	דוחות שלא הוגשו ושנשלחה תזכורת להגשתם	דוחות שלא הוגשו ושנשלחה תזכורת להגשתם	סך זימונים לביהמ"ש בגין אי-הגשת דוחות	שיעור התזכורת הנוספת מכלל הדוחות שלא הוגשו
חיפה	23,755	8,824	8,549	2,435	135	10%
תל אביב	71,838	20,831	20,665	6,527	8	9%
ירושלים	8,965	2,878	2,807	1,844	26	21%
באר שבע	7,149	2,678	2,678	1,746	83	24%
סה"כ	111,707	35,211	34,699	12,552	252	11%

מן הטבלה עולה כי אגף האפ"כ שלח תזכורת נוספת רק בגין 11% מסך הדוחות שלא הוגשו.

עוד עולה מהטבלה, כי רק ב-252 מקרים הגישו פרקליטי אגף האפ"כ לביהמ"ש בקשה לאכוף על האפוטרופוס את הגשת הדוח. זה מספר זעום ששיעורו זניח (כרבע אחוז) מ-111,707 הדוחות שלא הוגשו.

לטענת מנהלי המחוזות באגף האפ"כ, יש זימונים שנשלחו לביהמ"ש ולא נרשמו במערכת הממוחשבת. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא העביר אגף האפ"כ נתונים אחרים. האפ"כ הסביר בתשובתו כי "ככל שנמצא במערכת המחשוב נתון על זימון לביהמ"ש בגין אי הגשת דוח, מדובר בדיווח ספוראדי ואקראי לאחר שזה הוקלד ידנית על-ידי המפקח שהפיק את הזימון ממערכת בא כוח היועמ"ש".

כאמור, משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי היעדר מידע על הגשת בקשות לביהמ"ש הוא בבחינת ליקוי בסדרי הניהול והבקרה של אגף האפ"כ ועלול לפגוע בחסיים וברכושם.

מבקר המדינה העיר לאפ"כ כבר בדוח הקודם⁴³ כי חלק מהאפוטרופסים אינם מגישים דוחות כמה שנים ברציפות, בלי שהאפ"כ ישלח להם תזכורות וינקוט צעדים אחרים העומדים לרשותו לאכיפת הדיווח כנדרש בחוק.

ממסמכי אגף האפ"כ עולה לדוגמה כי בינואר 2005 מונתה אפוטרופסית לחסויה. האפוטרופסית הגישה פרטה, אך לא הגישה דוחות שנתיים לאפ"כ, והוא לא אכף את הגשתם. לאחר פטירת החסויה ופניית יורשיה לאפ"כ בספטמבר 2007, נודע כי האפוטרופסית נתנה בשנת 2005 הלוואות ללא ידיעתו וללא אישור ביהמ"ש בהיקף של כ-300,000 ש"ח מכספי החסויה לבן החסויה. על פי הצהרת האפוטרופסית מאוגוסט 2007, התברר לה כי הבן מהמר כפייתי.

מכל האמור לעיל עולה כי גם בביקורת הנוכחית נמצא שהאפ"כ לא פעל באופן המרמית אפוטרופסים שאינם מגישים דוחות שנתיים כנדרש. משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ שעליו לדרוש מהאפוטרופסים בעקביות להגיש את הדוחות. לרשותו עומדת אפשרות לפעולה משפטית⁴⁴ נגד האפוטרופוס. האפ"כ יכול אף לשקול פנייה למשרד הרווחה כדי שזה לא ימליץ לביהמ"ש למנותו כאפוטרופוס במינויים נוספים אם מדובר בתאגיד, או לפנות לביהמ"ש לביטול מינויו הנוכחי בשל אי-מילוי תפקידיו כאפוטרופוס, וכן לדרוש השבת שכר טרחה.

האפ"כ מסר בתשובתו כי מצא שפעולה משפטית נגד אפוטרופסים אינה אפקטיבית ו"מעלה קושי שעה שהאפוטרופוס שהוא קרוב משפחה של החסוי...". הוא קיים דיון בנושא בפברואר 2011 ובמסגרתו סוכם ש"האפ"כ יתחיל לקדם את הנושאים השונים המצריכים טיפול מול הגורמים הרלוונטיים לאכיפה מנהלית על אי הגשת פרטות ודוחות".

לדעת משרד מבקר המדינה, אכיפה מינהלית כנגד אפוטרופסים שאינם מגישים דוחות יכולה לסייע בצמצום מספרם, ויש לפעול לקידומה. ואולם, כל עוד אי-אפשר לבצע אכיפה כאמור, על האפ"כ לעשות שימוש מרבי נגדם באמצעות הכלים העומדים לרשותו על מנת למנוע את המצב הנוכחי שבו הוא מפקח בעיקר על אפוטרופסים שמגישים את הדוחות הנדרשים.

בדיקת הדוחות שהוגשו

בתקנות הכשרות המשפטית נקבע כי האפ"כ פטור מבדיקת דוח, בין היתר, כאשר לדעתו שוויים הכולל של נכסי החסוי אינו מצדיק את ההוצאה הנדרשת לבדיקת הדוח, או כאשר מעיון ראשון בדוח נראה לאפ"כ כי הוא נערך כשורה ובוקר כדבעי, וכי אין בו כדי להצביע על פעולות הטעונות בדיקה.

בנוהל נקבע כי הדוחות המוגשים ייבדקו בהתאם לתכנית עבודה שיקבע בכל שנה מנהל המחוז. בנוהל לא נקבע פרק זמן מרבי שעד מועד סיומו חייב אגף האפ"כ לבדוק את הדוח שהוגש.

43 עמ' 679.

44 האפ"כ יכול לבקש מביהמ"ש להורות לאפוטרופוס, בצו שסנקציה בצדו, להגיש את הדוחות (הוראות ביהמ"ש ניתנות לפי סעיף 44 לחוק). נוסף על כך יכול האפ"כ לפנות לבא כוחו של היועמ"ש לממשלה על מנת שיגיש לביהמ"ש בקשה להחלפת אפוטרופוס. לפי סעיף 61 לחוק, רשאי ביהמ"ש לפטר אפוטרופוס אם לא מילא את תפקידיו כראוי.

1. מנתוני אגף האפ"כ עולה כי בשנים 2010-2004 התקבלו באפ"כ 138,944 דוחות שנתיים ומהם נבדקו 126,155 (כ-91%), כמפורט בטבלה שלהלן:

מחוז	דוחות שהתקבלו	דוחות שנבדקו	דוחות שלא נבדקו	שיעור הדוחות שלא נבדקו מהסך שהתקבלו
ירושלים	16,032	13,279	2,753	17%
תל אביב	73,331	64,069	9,262	13%
חיפה	26,387	26,004	383	2%
באר שבע	23,194	22,803	391	2%
סה"כ	138,944	126,155	12,789	9%

בדוח הקודם צוין⁴⁵ כי לא יושמו תכניות לצמצום הפיגורים בקבלת הדיווחים ובבדיקתם במחוזות תל אביב וירושלים. מהטבלה עולה כי 12,015 (כ-94%) מ-12,789 הדוחות שלא נבדקו, התקבלו במחוזות ירושלים ותל אביב. מכאן שהתנהלות זו נמשכת שנים רבות.

האפ"כ מסר בתשובתו כי מדובר במחוזות עמוסים יחסית לשאר המחוזות מאחר שמספר תיקי הפיקוח גדל בתקופה זו, וכי מדובר בשיפור לעומת נתוני 2004.

להלן חישוב שעשה משרד מבקר המדינה של מספר התיקים הפעילים בשנת 2010 ומספר הדוחות שהתקבלו בשנים 2010-2004 ביחס למספר המפקחים המועסקים בכל מחוז של האפ"כ:

מחוז	מספר תיקים פעילים בשנת 2010	דוחות שהתקבלו בשנים 2004-2010	מספר מפקחים במחוז*	מספר דוחות ממוצע למפקח בשנים 2010-2004	מספר דוחות ממוצע למפקח בשנה	סך תיקים פעילים למפקח בשנת 2010
ירושלים	4,770	16,032	2	8,016	1,145	2,385
תל אביב	20,950	73,331	12	6,111	873	1,746
חיפה	12,027	26,387	5	5,277	754	2,405
באר שבע	4,981	23,194	3	7,731	1,104	1,660
סה"כ	42,728	138,944	22	6,316	902	1,942

* על פי נתוני אגף האפ"כ, נכון ליום 11.10.2010.

מן הטבלה עולה כי אמנם במחוז ירושלים היחס בין מספר הדוחות שהתקבלו למספר המפקחים הוא גבוה, וכך גם מספר התיקים הפעילים למפקח, אולם לא כך הדבר במחוז תל אביב. יתרה מזו, אף שמספר הדוחות ביחס למספר המפקחים במחוז באר שבע הוא גדול משמעותית מזה של תל אביב וקרוב לזה של ירושלים, שיעור הפיגור בבדיקת הדוחות במחוז זה, כאמור לעיל, הוא זניח.

2. הביקורת העלתה מקרים שבהם דוחות שהוגשו לאגף האפ"כ נבדקו שנים לאחר קבלתם: דוחות בגין השנים 1997-2007 שהתקבלו במועד נבדקו רק בשנת 2008; דוחות בגין השנים 1997-1999 נבדקו רק בשנת 2005; דוחות שהתקבלו בשנים 2002-2008 לא נבדקו עד מועד הביקורת ביולי 2010.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף כי הנוהל לא קובע מועדים ומסגרות לבדיקת הדוחות, אין פירוש הדבר שניתן לדחות את מועד הבדיקה ללא גבול, ועל אגף האפ"כ לבדוק בתוך פרק זמן סביר את הדוחות המוגשים לו ולקבוע זמני בדיקה מרביים. בדיקת הדוחות לאחר שנים איננה אפקטיבית, היא עלולה לגרום נזק לחסוי ואיננה מאפשרת את תיקון הליקויים במועד.

האפ"כ מסר בתגובתו כי קביעה של מועד לבדיקת דוחות אינה מתחשבת ביכולות המשתנות של כל מחוז ולכן אינה ישימה. נוסף על כך, לדעתו, במרבית המקרים מדובר בתיקים של חסויים מעוטי רכוש שעיקר הכנסתם מקצבת ביטוח לאומי, "שגם אלה כמובן היה רצוי שיבדקו עד כמה שאפשר ללא שיהוי". על כן, לעיכוב בבדיקת הדוחות אין פוטנציאל ממשי לגרימת נזק לחסוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קביעת מועדים לביצוע משימות, אגב הבאה בחשבון של כוח האדם העומד לרשות יחידה, היא נורמה מקובלת ויש להחילה גם לעניין זה; גם חסויים מעוטי רכוש יכולים להיפגע משימוש לא נאות של אפוטרופוס בכספם, ובעבורם הפגיעה עשויה אף להיות משמעותית יותר.

3. להלן נתונים של אגף האפ"כ בדבר מספר הימים שעברו בין מועד קבלת הדוחות ועד למועד בדיקתם במוצ"ע⁴⁶, בכל מחוז, בשנים 2004-2010:

שנה	מחוז חיפה	מחוז תל אביב	מחוז ירושלים	מחוז באר שבע
2004	206	267	376	56
2005	197	210	301	32
2006	212	165	280	67
2007	144	161	216	37
2008	98	143	149	23
2009	62	99	118	20
2010	22	40	56	8

מן הטבלה עולה כי מסתמנת מגמה של השתפרות ושל קיצור זמן ההמתנה לבדיקה בכל המחוזות. האחראית על המפקחים במחוז תל אביב הסבירה במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2009 עובדי מחלקת הפיקוח במחוז ייחדו זמן רב לטיפול במעילות תאגידי האפוטרופוסות (ראו לעיל).

עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי עליו לבחון את הסיבות הנוספות לכך שבמחוזות תל אביב וירושלים פרק הזמן שעבר בין מועד קבלת הדוח ועד מועד בדיקתו ארוך פי חמישה עד שבעה מפרק הזמן הנדרש במחוז באר שבע, ועליו לנקוט את האמצעים הנדרשים כדי להביא לכך שהבדיקה תתבצע בסמוך להגשת הדוח.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את קיצור משך הזמן שבין קבלת הדוח לבדיקתו, בייחוד נוכח הגידול הניכר במספר הדוחות המוגשים כל שנה. יחד עם זאת, על אגף האפ"כ להיות ערוך לבדיקת הדוחות בזמן אמת כדי לצמצם אפשרות של שימוש לא נאות ברכוש החסויים. בדיקת דוח הנעשית זמן רב לאחר השימוש שעשו האפוטרופסים בכספים ולעתים "לאחר שהסוסים כבר ברחו מהאורווה" פוגעת ביעילות הפיקוח ועלולה לאפשר גרימת נזק כספי בלתי הפיך לחסוי ופגיעה ברווחתו.

אימות פרטות ודיווחים

1. ברוח הקודם⁴⁷ צוין כי האפ"כ אינו עושה בדיקות מדגמיות לאימות המידע הכלול בפרטות ובדיווחים המתקבלים: הוא מסתפק בהצהרת האפוטרופוס על נכונות הפרטה בלבד ואינו בודק אם יש לחסוי נכסים שהאפוטרופוס לא דיווח עליהם. כמו כן, הוא אינו בודק, ולו מדגמית, אם ההוצאות שעליהן דיווח האפוטרופוס בדוחות השנתיים אכן הוצאו לייעודן ושימשו לרווחת החסוי. מבקר המדינה העיר⁴⁸ שמן הראוי שהאפ"כ ישקול לפעול לכך שתוקנה למפקחי אגף האפ"כ סמכות לבקר במקומות מגוריהם של החסויים בהתאם לצורכי הפיקוח.

גם בבדיקה הנוכחית נמצא כי לא השתנו התנאים הבסיסיים המאפשרים ביצוע בדיקות מדגמיות כאמור: למפקחי אגף האפ"כ אין הרשאה לקבל מידע על נכסי חסויים באופן ישיר מלשכות לרישום והסדר המקרקעין וממוסדות כספיים, ולפיכך לא מתבצעות בדיקות אלו. כמו כן, ללא קבלת אישור מראש מביהמ"ש אין למפקחי אגף האפ"כ סמכויות לבצע חקירה, ביקורת וביקורים בחצרות חסויים או אצל אפוטרופסים לגבי רכוש חסויים - גם במקרים שבהם יש למפקחים חשד כי האפוטרופוס אינו פועל כשורה. בוועדת היגוי באפ"כ מפברואר 2009 ציינה הממונה הארצית, כי "אין לנו מה לעשות כאשר הפרטה היא כוזבת וכאשר האפוטרופוס אינו מדווח על כל נכסי החסוי. אין לנו ידיעה על חשבון בנק לא מדווח". בדיון סוכם שההמלצות יועברו למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

האפ"כ מסר בתשובתו כי בעקבות הדיון האמור פנו נציגיו למחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים ונמסר להם כי במצב החוקי הקיים "לא יכולים נציגי האפ"כ לפעול מעבר לקיים". עוד מסר האפ"כ כי הרחבת הפעילות אינה יכולה להתבצע במצבת כוח האדם הקיימת והיא מחייבת את הגדלתה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי הוא בוחן תיקוני חקיקה בנושא. הוא הוסיף כי אין מניעה מביצוע ביקורים בהסכמה, וכי תפיסת החוק היא שהאפוטרופוס שמונה הוא שיטפל בענייני החסוי ועל כן ממילא עיקר הפיקוח של האפ"כ הוא על אופן ניהול הרכוש שעליו הצהיר האפוטרופוס ופחות על מצבת נכסי החסוי ערב המינוי.

47 עמ' 679, 676.

48 הרוח הקודם, עמ' 679.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים לקדם את הסדרת החקיקה ולפיה יינתנו לאפ"כ ההרשאות והסמכויות הנדרשות לקבלת מידע מגופים המחזיקים בנכסים של החסוי, כדי שיוכל לאמת, ולו באופן מדגמי, את הצהרותיהם ודיווחיהם של האפטרופסים. אשר לתכלית הפיקוח של האפ"כ - משרד מבקר המדינה מטעים כי על מנת לפקח על אופן ניהול הרכוש יש לדעת תחילה את מצבת נכסי החסוי.

2. הביקורת העלתה כי במחוז חיפה נוהגת מחלקת הפיקוח לבצע ביקורים במעונות שבהם מתגוררים או מאושפזים חסויים.

משרד מבקר המדינה רואה זאת בחיוב, שכן נוסף על יכולת אימות הדיווחים וקבלת מידע על תנאי מחייתם של חסויים, מפגשים אלו מעודדים שיתוף פעולה עם מוסדות אשפוז, והוא סבור שמן הראוי להרחיב את היקפם גם ליתר מחוזות אגף האפ"כ.

תכנון וניהול של עבודת מחלקת הפיקוח באגף האפ"כ

1. בדוח הקודם⁴⁹ צוין כי בשנת 2003 היו באגף האפ"כ 28,683 תיקים פעילים, וכי פעולות הפיקוח בוצעו בידי כ-20 מפקחים. על פי נתוני אגף האפ"כ, בשנת 2010 מספר תיקי הפיקוח הפעילים היה 42,728 ומספר המפקחים היה 22. מכאן שמספר התיקים הממוצע למפקח עלה מ-1,434 בשנת 2003, לכ-1,942 תיקים בשנת 2010, נוסף על שאר התפקידים המוטלים על המפקחים, כגון טיפול בתיקי עיזבון.

הביקורת העלתה שבאגף האפ"כ לא בוצעו מדידות עבודה לתיקנון כוח אדם לפעילויות הפיקוח.

האפ"כ הסביר שנדרש ביצוע רפורמות משמעותיות לשיפור ולייעול פעילות מחלקת הפיקוח לפני שיפעל לביצוע תיקנון, וכי כוח אדם זמני הוקצה לביצוע משימות מיוחדות לפי הצורך. בפברואר 2011, לאחר מועד סיום הביקורת, פנה האפ"כ אל מנכ"ל משרד המשפטים וביקש תוספת כוח אדם לביצוע עבודת הפיקוח.

על משרד המשפטים בשיתוף האפ"כ לבצע מדידות עבודה לתיקנון כוח האדם הנדרש לביצוע פעילויות הפיקוח ולבדיקת עומס העבודה בכל מחוז, זאת לצד ביצוע רפורמות ככל שהן נדרשות.

2. כדי לשפר את יכולת הארגון להשיג את מטרותיו נדרשת עבודת מטה ותכנון. תכנית עבודה אמורה, בין השאר, לשמש עבור הנהלת האגף כלי מעקב אחר התקדמות האגף בהשגת מטרותיו, ולכן על תכנית כזאת לכלול פירוט של היעדים המבוקשים, של הפעולות הנחוצות להשגת היעדים ושל כל שלביהן, עלויותיהן ולוח הזמנים לביצוען⁵⁰. בסיום שנת העבודה ובמסגרת הפקת לקחים יש

49 עמ' 677, 670.

50 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), עמ' 46 ו-49; מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 929.

לקיים מעקב אחר ביצוע התכנית. הדבר חיוני במיוחד כאשר משאבי האגף מצומצמים והעומס הולך וגדל.

(א) הביקורת העלתה כי בשנים 2005-2010 לא הייתה למחלקת הפיקוח תכנית עבודה ארצית; בחלק מהשנים כל מחוז הכין תכנית עבודה משלו. ואולם, תכניות העבודה של חלק מהמחוזות אינן כוללות יעדי עבודה כמותיים ומדידים ורק בחלק מהשנים ובחלק מהמחוזות בוצע מעקב אחרי ביצוען.

האפ"כ מסר בתשובתו כי יש שוני בין המחוזות ומכאן שלדעתו, אין צורך בתכנית עבודה ארצית. כמו כן, הוא עושה בקרה על תכניות העבודה במחוז וקובע אם לאשרן. האפ"כ הוסיף כי הוא נערך לביצוע מדידה של הפעילויות באגף, ועם השלמתן ניתן יהיה לקבוע יעדים כמותיים באופן שיאפשר ביקורת על הנתונים.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפ"כ כי תכנית עבודה ארצית מגדירה את יעדי הארגון ואת הנושאים שבכוונתו לקדם באותה שנה, וכי קביעת יעדים מדידים חיונית להערכת השגת יעדי הארגון.

(ב) בתכנית העבודה לשנת 2009 של מחוז תל אביב נקבע יעד להגשת 100 בקשות לביהמ"ש למתן הוראות כנגד מנהלי עיזבון ונגד אפוסטרופסים המפגרים בהגשת פרטות ודוחות. האפ"כ מסר שיעד זה נקבע כניסוי, ולנוכח תוצאותיו יוחלט כיצד לנהוג.

בבירור נוסף שקיים משרד מבקר המדינה באגף האפ"כ בספטמבר 2011 התברר כי האגף לא הכין מסמך המסכם את תוצאות הניסוי ועל כן לא ניתן היה להפיק ממנו לקחים על מנת להחליט כיצד לנהוג. יודגש כי מספר הדוחות שאפוסטרופסים לא הגישו במחוז תל אביב בגין השנים 2004-2009 הוא 71,838.

מסירת מידע מאגף האפ"כ על חסויים

במסמכי אגף האפ"כ נקבע כי חזון האגף הוא, בין היתר, לשמש כנאמן וכמפקח על רכושם וזכויותיהם של הציבור, כחלק משמירה על שלטון החוק, תוך שאיפה לפתיחות, לשקיפות ולמתן שירות איכותי לאזרח.

1. בחוק נקבע כי בענייני האפוסטרופסות חייב האפוסטרופוס לשמוע את דעת החסוי אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר את דעתו. בהתאם לכך, בסל הטיפול נקבע כי "ייתן לחסוי המסוגל להבין בדבר, לפי בקשתו, מידע שיש בידיו בנוגע לענייניו האישיים והרכושיים של החסוי ומידע הנוגע לטיפולו של האפוסטרופוס בענייניו של החסוי, אלא אם לדעת האפוסטרופוס מתן המידע המסוים יפגע בטובתו של החסוי".

בתקנות הכשרות המשפטית נקבע כי תיקי האפ"כ ומסמכיו הם חסויים. בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות)⁵¹, נקבע כי כל אדם זכאי לעיין בעצמו, או על ידי בא

51 חוק הגנת הפרטיות, סעיף 13(א).

כוחו שהרשהו בכתב, או על ידי אפוסטרופוס, במידע עליו המוחזק במאגר מידע. עוד נקבע כי אין בהוראות סעיף זה כדי לחייב בעל מאגר מידע למסור מידע בניגוד לחיסיון שנקבע לפי כל דין, אלא אם כן המבקש הוא מי שהחיסיון נועד לטובתו. בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), נקבע כי לכל אזרח ישראלי או תושב נתונה הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות החוק, וכן הוסדרה בחוק מערכת של מסירת מידע לציבור. עוד נקבע כי מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אין למסרו או אין חובה למסרו אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין.

בביקורת נמצא כי חסויים ובאי כוחם פנו לאגף האפ"כ בבקשה לקבלת מידע על דיווחי האפוסטרופוסים לאפ"כ על פעולותיהם ברכושם. האפ"כ לא אישר מתן מידע הנמצא בתיקי הפיקוח והפנה את המבקשים לביהמ"ש.

הועלה כי בחוות דעת מפברואר 2007 של עורכת דין מאגף האפ"כ נקבע כי לפי חוק חופש המידע זכאי חסוי או בא כוחו לקבל מידע מתיקי הפיקוח שמתנהל באגף האפ"כ (למעט תרשומות פנימיות) באמצעות פנייה למי שממונה במשרד המשפטים על חוק חופש המידע. לעומת זאת, עמדת מנהל המחוז שקיבל את חוות הדעת היא ש"אין זה ראוי שהאפוסטרופוס הכללי 'עקוף' את האפוסטרופוס האישי וימסור לחסויה מידע שהאפוסטרופוס האישי אינו מוכן למסור לה. את המחלוקת [בין האפוסטרופוס לבין החסויה] יש לפתור, כאמור, בבית המשפט". על פי הנהלת האפ"כ, "תשובתו זו של מנהל המחוז היא גם התשובה הנכונה מבחינה משפטית לאחר שחוק חופש המידע לא חל במקום בו קיימת חובת הגנת פרטיות".

משרד המשפטים מסר בתגובתו כי על פי תפיסתו חובה למסור מידע לחסוי קיימת כבר היום, משום שהחוק קובע כי על אפוסטרופוס לשמוע את עמדת החסוי אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר את דעתו. חלק מתפיסת השיתוף, גם בהקשרים משפטיים אחרים, כוללת העברת מידע הדרוש למימוש אפשרות ההשתתפות.

מתן מידע על הוצאות ופעולות שהאפוסטרופוס דיווח כי ביצע מרכוש החסוי ולמענו חשוב לצורך קיום ערכי השקיפות ומתן השירות המופיעים בחזון של אגף האפ"כ. מידע זה עשוי לסייע בגילוי פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם טובת החסוי. האפוסטרופוס משמש כמעין זרוע של החסוי (גם אם כמינוי משפטי) ופועל לטובת האינטרסים שלו; אם האפוסטרופוס התרשל במילוי תפקידו - רשאי החסוי לדעת זאת, ואין לאפוסטרופוס זכות חיסיון מפני החסוי.

לדעת משרד מבקר המדינה על האפ"כ לשקול להנחות את האפוסטרופוס למסור לחסוי באופן שוטף העתק מהדוחות שהוא מגיש לאפ"כ, למעט במקרים שבהם יחליט האפ"כ שמסירת המידע לחסוי עלולה להזיק לו. על האפ"כ יהיה לנמק את החלטתו. כמו כן, כאשר אפ"כ מקבל מהחסוי בקשה לקבלת מידע, מכיוון שהחיסיון המוטל על תיקי האפ"כ נועד לטובת החסוי, כל עוד לא הוכרז החסוי כפסול דין ונשללה ממנו הכשרות המשפטית, מוטל על האפ"כ להעביר את המידע הדרוש.

בינואר 2012 הודיע האפ"כ שהתמנה כי יפעל לגיבוש נהלים בעניין מסירת מידע לחסוי, בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה.

2. חוק הגנת הפרטיות קובע כי פנייה לאדם לקבלת מידע לשם החזקתו או שימוש בו במאגר מידע תלויה בהודעה שיצוינו בה המטרה אשר לשמה מבוקש המידע, למי יימסר המידע ומטרות

המסירה. עוד נאמר כי מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, אלא אם כן האדם אשר אליו המידע מתייחס נתן את הסכמתו למסירה.

ביולי 2009 השתתפו נציגי אגף האפ"כ בדיון עם נציגי איגוד הבנקים לבחינת האפשרות להרחבת הפיקוח על הטיפול בחשבונות חסויים המתנהלים בבנקים. באוגוסט 2009 פנו נציגי בנק לאגף האפ"כ וביקשו לקבל מידע על לקוחותיהם שהוכרזו כחסויים, כדי שיוכלו בעת הצורך לבצע מעקב בנושא או להגביל את הפעילות בחשבון של לקוח שהוכרז כחסוי.

בישיבתה של ועדת היגוי אפ"כ בספטמבר 2009 הוחלט שיש לתת את המידע המבוקש מאחר שמדובר בהעברת מידע המיועדת לטובת החסויים. בסיכום הדיון נקבע שיש להפנות את הנושא למחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים על מנת לעגן בחוק את החובה להקים מאגר מידע של חסויים. יצוין כי קיים מאגר מידע דומה לגבי פסולי דין.

קיימת התנגשות בין החובה להגנה על כבוד האדם וצנעת הפרט לבין החובה של האפ"כ להגן על החסוי מפני ניצול על ידי מי שינסו להונות אותו ולהשתלט על רכושו. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים, בתיאום עם האפ"כ, להסדיר בחקיקה מתן מידע למוסדות כספיים או לגורמים אחרים בנוגע לחסויים ולאפוטרופסיהם, שיש בו כדי לסייע במעקב אחר פעולות של אפוטרופסים ובמניעת שימוש לרעה, תוך הטלת מגבלות על היקף המידע ועל השימוש בו, לצורך הגנה על החסויים.

סיכום

החסויים, שהם מוגבלים וחסרי ישע, הם מבין החלשים שבאזרחיה של המדינה. מנתוני אגף האפוטרופוס הכללי עולה כי הוא ניהל בשנת 2010 כ-43,000 תיקי פיקוח.

הפיקוח על אפוטרופסים המתמנים לחסויים הוא צורך ממשי, והמדינה אינה יכולה להתנער מאחריותה להבטחת סיפוק צורכיהם הבסיסיים של החסויים. רק פיקוח פעיל ואפקטיבי של המדינה על הטיפול שמעניקים להם אפוטרופסים שמינה בית המשפט יבטיח את שלומם ואת השמירה על רכושם. על המדינה לוודא שאלה עושים את המוטל עליהם באופן המיטבי.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שלמעשה אין פיקוח על ניהול ענייניו האישיים של החסוי. הדבר הוא בבחינת תעודת עניות לגורמים המוסמכים, והאחריות לכך מוטלת לפתחם של משרד המשפטים ומשרד הרווחה.

משרד המשפטים, האפ"כ ומשרד הרווחה אפשרו לאפוטרופסים מרובי חסויים לפעול בלי שהבטיחו תנאים לפיקוח מובנה, שיטתי ואחיד על פעולותיהם ועל תפקודם.

על אף הרפורמות שבוצעו על ידי האפ"כ בעקבות הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה בדוח הקודם, עדיין הפיקוח על פעולות האפוטרופסים ברכושם של החסויים מדאיג ביותר. מחצית הדוחות השנתיים שאפוטרופסים היו צריכים להגיש כחוק לא הוגשו, ופעולות האכיפה של האפ"כ במקרים אלו היו מזעריות ושוליות.

מבקר המדינה העיר בדוחות ביקורת קודמים⁵² על כך שהאפ"כ מקיים פיקוח רק על ניהול רכושו של החסוי; ובמועד סיום הביקורת, למעלה מ-20 שנה לאחר מכן, הצורך בפיקוח כולל הולך ומתגבר ופתרון לבעיה אין. מצב שבו משרד הרווחה ממליץ לביהמ"ש על מינוי אפוטרופסים לחסויים והאפ"כ מפקח חלקית בלבד על האפוטרופסים אינו תקין והוא בבחינת כר פורה לגורמים המבקשים לנצל חסויים ורכושם, תוך הפקרתם על ידי המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים הנוגעים בדבר, ובייחוד משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד האוצר להסדיר באופן מקיף וכולל את הטיפול שניתן לחסויים ואת השמירה על גופם ועל רכושם, תוך מתן הגדרה ברורה לחלוקת האחריות בין הגופים השונים. על המשרדים לפעול ללא דיחוי בשיתוף האפ"כ ליזום תיקוני חקיקה להסדרה מיטבית של תחום האפוטרופסות והפיקוח עליו, ולקיים פיקוח נאות בזמן אמת הן על טיפול האפוטרופסים בעניינים האישיים של החסויים, הן על טיפולם בתחום הרכוש, והן על פעילות אפוטרופסים מרובי חסויים.

52 מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), עמ' 369; הדוח הקודם, עמ' 672.

