

פרק שני

משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

פעולות הביקורת

נבדק נושא ההנצחה של נשיאים וראשי ממשלה על ידי המדינה, ובכלל זה נבדקה פעילותה של המועצה להנצחת נשיאים וראשי ממשלה, ונבדקו התקציבים והתמיכות שנתנו משרדי הממשלה לגופים היציגים (תאגידים ועמותות) שהוקמו למטרות ההנצחה. כמו כן נבדקה השפעת החקיקה של חוקי הנצחה פרטניים, נוסף על חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986, על אופי ההנצחה. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה, ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד החינוך, במשרד התרבות והספורט, במינהל מקרקעי ישראל ובגופים היציגים.

ברשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים שבמשרד ראש הממשלה נבדקו עמידתה של הרשות בכמה מהיעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה על הקמתה ובהחלטות ממשלה אחרות. עוד נבדקו מנגנוני התכנון של עבודת הרשות ומנגנוני הפיקוח והבקרה עליה, פעילותה להשגת יעדיה ושילובה במסגרת הארגונית של משרד ראש הממשלה. הביקורת נעשתה ברשות ובמשרד ראש הממשלה, ובדיקות השלמה נעשו במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, במשרד הבינוי והשיכון ובאגף התקציבים במשרד האוצר.

פעולות להנצחת נשיאים וראשי ממשלה

תקציר

הנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה שהלכו לעולמם (להלן - ראשי המדינה) היא נדבך חשוב בשימור ההיסטוריה והמורשת של מדינת ישראל. עם קבוצה זו נמנים אישים שהטביעו את חותמם בדברי ימיה של התנועה הציונית, בתקומת ישראל, בתולדות המדינה, בבניינה ובעיצובה.

חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק ההנצחה), מתווה את הדרך להנצחת ראשי המדינה. לפי החלטת ממשלה מ-1987, ראש הממשלה הוא השר הממונה על ביצוע החוק. במרוצת השנים חוקקה הכנסת גם חוקים להנצחת ראשי מדינה מסוימים: חוק יד יצחק בן-צבי, התשכ"ט-1969; חוק דוד בן-גוריון, התשל"ז-1976; חוק המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק רבין); חוק להנצחת זכרו של מנחם בגין, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק בגין); וחוק מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי, התשע"א-2010. חוקים אלו קובעים את אופן ההנצחה של האישים, ומכוחם הוקמו תאגידים סטטוטוריים שההנצחה היא עיקר עיסוקם (להלן - תאגידי ההנצחה).

לפי חוק ההנצחה, על הממשלה למנות מועצה לעניין הנצחת זכרם של ראשי המדינה שתהיה מורכבת מנציגי ממשלה ומאנשי ציבור (להלן - המועצה להנצחה או המועצה). על המועצה להציע לממשלה תכנית להנצחת זכרו של כל מי שיהיה כנשיא המדינה או כראש הממשלה. התכנית תפרט את פעולות ההנצחה שתבצע הממשלה ואת פעולות ההנצחה שיבצעו בתמיכת הממשלה גופים ציבוריים (להלן - גופים יציגים). המועצה הגדירה גוף יציג כגוף שעיקר פעולותיו מיועדות להנצחת זכרו ופעילותו של ראש מדינה.

הגופים היציגים שהוקמו בחלוף השנים נחלקים לשתי קבוצות: 1. שישה תאגידים סטטוטוריים שהוקמו על פי חוק ומתוקצבים בקביעות מתקציב המדינה: המכון למורשת בן-גוריון (להלן - מכון בן-גוריון), בית בן-גוריון, יד יצחק בן-צבי, מרכז יצחק רבין לחקר ישראל (להלן - מרכז רבין), מרכז מנחם בגין לחקר המאבק הציוני לעצמאות ישראל (להלן - מרכז בגין) ומרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי;

2. חמש עמותות וחברה לתועלת הציבור (חל"ץ)¹ שפעילותן נסמכת על תמיכות ממשרדי הממשלה: יד חיים ויצמן (חל"ץ); עמותת מרכז זלמן שזר²; העמותה להנצחת זכרה של גולדה מאיר; יד לוי אשכול; העמותה להנצחת מורשת משה שרת; ויד חיים הרצוג. בשנת 2011 תוקצבו התאגידים בסכום כולל של כ-35 מיליון ש"ח, ולעמותות אושרו תמיכות בסכום כולל של כ-1.2 מיליון ש"ח.

1 למרות ההבדל הארגוני-משפטי בין עמותה לחל"ץ, בדוח זה תיכלל חל"ץ בין העמותות.

2 במקום העמותה הוקם ב-2010 תאגיד ששמו מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא ההנצחה של נשיאים וראשי ממשלה על ידי המדינה. בדיקות השלמה נעשו עד ינואר 2013. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), ובירורי השלמה נעשו בגופים היציגים, באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), במשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות), במשרד החינוך, בגנזך המדינה, במרכז ההסברה שבמשרד ההסברה והתפוצות ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). ממצאים הנוגעים לנושא הנצחת ראשי המדינה הובאו גם בדוחות קודמים של מבקר המדינה³. דוח זה מתמקד בפעולות ההנצחה של הממשלה והגופים היציגים בהתאם לעקרונות שנקבעו לפי חוק ההנצחה.

עיקרי הממצאים

חוק ההנצחה

מאז נחקק חוק ההנצחה ב-1986 לא הותקנו מכוחו תקנות לביצועו, והמועצה להנצחה לא קבעה את נוהל דיוניה. כמו כן, המועצה להנצחה לא מילאה את תפקידיה המרכזיים שנקבעו בחוק: היא לא הציגה לממשלה תכנית הנצחה למי מראשי המדינה, וממילא לא פיקחה על ביצוע תכניות ולא דיווחה לממשלה על ממצאיה.

החלטת הממשלה בעניין עקרונות ההנצחה

בעקבות חוק ההנצחה אישרה הממשלה ב-1988 עקרונות להנצחת זכרם של ראשי המדינה כפי שהמליצה המועצה להנצחה (להלן - החלטת הממשלה 1505). מיום שאושרו עקרונות אלה חלו תמורות יסודיות בתרבות, בטכנולוגיה ובחינוך, אך המועצה להנצחה - שאמורה להוביל את התחום - לא המליצה לממשלה להתאים את עקרונות ההנצחה לשינויי הזמן.

בהחלטת הממשלה 1505 נקבע כי כשִׁיקום מבנה חדש לגנזך המדינה, תוצב בו תצוגה שתנציח את פועלם ואת מעשיהם של כל ראשי המדינה שהלכו לעולמם. לגנזך המדינה טרם הוקם מבנה חדש, והמועצה להנצחה לא המליצה לממשלה על חלופה הולמת למיקום תצוגת ההנצחה.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה 1505 כי משרד החינוך "ייזום פעולות להעלאת זכרם של האישים [ראשי המדינה] בבתי-הספר ובמוסדות החינוך". בשנות הלימודים התשע"א (2010-2011) והתשע"ב (2011-2012) יזמה המועצה להנצחה בשיתוף משרד החינוך מיזם לתלמידי כיתות ה-ט שכותרתו "ממנהיגי העבר לדור העתיד". ואולם, המיזם הופעל רק בכ-7% מבתי הספר הממלכתיים, והוחלט שלא לקיימו בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013).

3 דוח שנתי 51 (2000), עמ' 449, דוח שנתי 51 (2001), עמ' 293, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 403.

חקיקה

בהחלטת הממשלה 1505 נקבע כי המדינה לא תיזום ולא תשתתף בהקמה של גופי הנצחה לזכרם של ראשי המדינה נוסף על גופי ההנצחה הקיימים ב-1988 ולא תשתתף בהקמתם של גופים כאלה. בחלוף הזמן התברר שחוק ההנצחה אינו נותן מענה מלא לצורכי ההנצחה, ומשנת 1997 ועד מועד סיום הביקורת נחקקו שלושה חוקי הנצחה מיוחדים, ומכוחם הוקמו תאגידי הנצחה חדשים בתקצוב המדינה.

תאגידי ההנצחה

החוקים להנצחת ראשי מדינה מסוימים התקבלו על פי רוב ביוזמת עמותות שמטרתן להנציח אישים אלה, ומכוח החוקים הוקמו גם תאגידי הנצחה. חלוקת האחריות והסמכות בין רוב תאגידי ההנצחה ובין העמותות הקשורות אליהם אינה מוסדרת בהסכמים רשמיים.

מ ר כ ז ר ב ין : עד ינואר 2013 לא חתמו מרכז רבין והעמותה למען הקמת מרכז יצחק רבין לחקר ישראל (להלן - עמותת רבין) על הסכם שיסדיר את היחסים ביניהם.

אף שבחוק רבין נקבע כי המדינה תעמיד לרשות מרכז רבין (התאגיד) את המקרקעין הדרושים לפעילותו, ביוני 2000 חתם ממ"י על הסכם הרשאה לתכנון המבנה למרכז רבין עם עמותת רבין ולא עם התאגיד, וביוני 2003 אף החליטה מועצת ממ"י להחכיר את הקרקע לעמותה.

בחוק רבין נקבע כי הקמת מרכז רבין תמומן מכספי תרומות. אולם בינואר 2005 הקדים אגף התקציבים את העברתם של כ-9 מיליון ש"ח מכספי המדינה למרכז בעבור הקמתו של מבנה מרכז רבין באמצעות העמותה.

מ ר כ ז ב ג ין : עד ינואר 2013 לא הוסדרו בהסכם קשרי הגומלין בין מרכז בגין ובין עמותת קרן מורשת מנחם בגין (להלן - עמותת בגין), למרות סיכום של ראש מרכז בגין עם נציגי משרד רה"ם ממרץ 2009 ולמרות החלטת הוועד המנהל של מרכז בגין מאפריל 2009, שנועדו להסדיר את קשרי הגומלין וחלוקת הסמכויות בין המרכז לעמותה.

בחוק בגין נקבע כי המדינה תעמיד לרשות מרכז בגין (התאגיד) את המקרקעין הדרושים לפעילותו. בבדיקה נמצא כי למרות הוראת החוק, ואף שהמדינה שילמה לעמותה כ-2.5 מיליון ש"ח בגין עלות רכישת המקרקעין (הרכישה בוצעה קודם חקיקת החוק), ממ"י חתם ב-2004 על חוזה חכירה עם העמותה ולא עם התאגיד.

מ כ ון בן - ג ו ר י ון : הזכויות בקרקע שעליה שוכן מכון בן-גוריון אינן רשומות על שמו וחלקן רשומות על שם עמותת יד בן-גוריון.

התקשרויות בין משרדי ממשלה לתאגידי הנצחה: משרד רה"ם, משרד החינוך ומשרד התרבות המתקצבים את תאגידי ההנצחה לא עיגנו את ההתקשרות להעברת הכספים בחוזים כנדרש בהוראת החשב הכללי במשרד האוצר מ-2007 (להלן - הוראת החשב"ל). על פי ההוראה, משרד ממשלתי שמעביר כספים לתאגיד סטטוטורי חייב להסדיר את מערכת היחסים בחוזה התקשרות.

עוד נקבע בהוראת החשב"ל שכל התקשרות בין משרד ממשלתי לתאגיד סטטוטורי חייבת לעמוד בהוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. ואולם, הבדיקה העלתה מקרים שבהם משרדי ממשלה רכשו שירותים בהיקף של מיליוני ש"ח מתאגיד הנצחה לביצוע פעולות שאינן ייחודיות לתאגידים אלה בלא מכרז ובלא שוועדות המכרזים המשרדיות סיווגו את ההתקשרויות כפטורות ממכרז.

עמותות ההנצחה

משרדי ממשלה תומכים בפעילותן של עמותות ההנצחה על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. למרות שמשרד רה"ם פועל על מנת לפשט ולייעל את תהליך קבלת התמיכות, בבדיקה נמצא שכספי התמיכות ממשרד רה"ם הועברו לעמותות כעבור שנה ויותר ממועד ביצוע הפעילות שלשמה התבקשה התמיכה. העיכוב הניכר מקשה על העמותות לתכנן ולממן את פעילותן השוטפת ופוגע ביכולתן לממש את ייעודן.

יד לוי אשכול: בין ממ"י ובין יד לוי אשכול נחתם בינואר 1977 חוזה חכירה שלפיו תקבל העמותה את הזכויות על ביתו של מר לוי אשכול ז"ל בתנאי שישימש משכן להנצחת זכרו. מאז לא נעשה בבית כל שימוש למטרות הנצחה, ולא נמצא שממ"י העלה דרישה למימוש חוזה החכירה או לביטולו.

משנת 1970 מאוחסן ארכיון יד לוי אשכול בבניין משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתנאים שאינם נאותים לשימור מסמכים. משרד רה"ם מעביר מדי שנה בשנה תשלום למשרד הרווחה והשירותים החברתיים בגין השכירות של חדרי האחסון, ויש בכך משום תמיכה ממשלתית לעמותה שלא לפי מבחני תמיכה.

העמותה להנצחת זכרה של גולדה מאיר: העמותה הפעילה אתר אינטרנט שכלל ארכיון. מזכיר המועצה להנצחה הודיע לגנז המדינה בפברואר 2009 כי לגנז המדינה יועבר תקציב שנתי שוטף של 100,000 ש"ח כדי שיקבל לידיו את האתר ויפעיל אותו. למרות זאת, מיום שפורקה העמותה מרצון ב-2010 ועד ינואר 2013 לא הושלם הטיפול בשימור האתר, בתחזוקתו ובפיתוחו.

אי-שוויון בהנצחה

כמה מראשי המדינה המנוחים זכו למרכזי הנצחה גדולים, ואילו אחרים מונצחים על ידי עמותות דלות אמצעים. הפער בין התאגידים לעמותות ניכר בכמה היבטים: ראשית, בשנים 2007-2011 היה תקצוב התאגידים למעלה מפי 20 מתקציב התמיכה בעמותות; שנית, לרשות תאגידי ההנצחה העמידה המדינה מבנים קיימים או מקרקעין להקמת מבנים חדשים, ואילו רוב העמותות הפעילות שוכרות משרדים בתשלום; לבסוף, תאגידי ההנצחה פטורים על פי חוק מכל תשלום לרשות המקומית, אך עמותות ההנצחה אינן פטורות ממסים אלו.

סיכום והמלצות

מדינת ישראל מחויבת לפעול להנצחת ראשיה שתרמו לכינונה ולבניינה, וכך לשמר את עברה ולהנחיל את מורשת העם והמדינה לדורות הבאים. חוק ההנצחה אמור להניח את הבסיס לפעולות בתחום זה.

לנוכח הממצאים ראוי שהממשלה תבחן אם חוק ההנצחה נותן מענה מלא ומקיף לצורכי ההנצחה. כמו כן, ראוי שהמועצה להנצחה תפעל לעדכון עקרונות ההנצחה באישור הממשלה ותתאים אותם לשינויים התרבותיים והטכנולוגיים שחלו במרוצת השנים.

ממצאיו של דוח זה מלמדים שרק מקצת ראשי המדינה המנוחים זכו להנצחה של ממש, ואילו הנצחתם של אחרים מועטה, מוגבלת או אף אינה קיימת. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שהנצחתם של ראשי מדינה תהיה מותנית ביכולתם של מוקירי זכרם להביא לחקיקת חוק ייעודי ולזכות במשאבים. לפיכך על הממשלה לקבוע מדיניות שתבטיח הנצחה ראויה וממשית לכל ראשיה שהלכו לעולמם.



מבוא

הנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה שהלכו לעולמם (להלן - ראשי המדינה) היא נדבך חשוב בשימור ההיסטוריה והמורשת של מדינת ישראל. עם קבוצה זו נמנים אישים שהטביעו את חותמם בדברי ימיה של התנועה הציונית, בתקומת ישראל, בתולדות המדינה, בבניינה ובעיצובה.

ראשי המדינה שהלכו לעולמם לפי תפקידם ותקופת כהונתם

ראשי ממשלה	תקופת כהונה	נשיאים	תקופת כהונה*
דוד בן גוריון (1886-1973)	1948-1954 1955-1963	חיים ויצמן (1874-1952)	1949-1952
משה שרת (1894-1965)	1954-1955	יצחק בן צבי (1884-1963)	1952-1963
לוי אשכול (1895-1969)	1963-1969	זלמן שזר (1889-1974)	1963-1973
גולדה מאיר (1898-1978)	1969-1974	אפרים קציר (1916-2009)	1973-1978
יצחק רבין (1922-1995)	1974-1977 1992-1995	חיים הרצוג (1918-1997)	1978-1993
מנחם בגין (1913-1992)	1977-1983 1986-1992	עזר ויצמן (1924-2005)	1993-2000
יצחק שמיר (1915-2012)	1983-1984 1986-1992		

* הנשיא החמישי של מדינת ישראל מר יצחק נבון יבדל"א כיהן בשנים 1978-1983.

חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק ההנצחה), מתווה את הדרך להנצחת ראשי המדינה. מלבדו חוקקה הכנסת במרוצת השנים חוקים להנצחת ראשי מדינה מסוימים. חוקים אלו קובעים את אופן ההנצחה של האיש, ומכוחם הוקמו תאגידים סטטוטוריים⁴ שההנצחה היא עיקר עיסוקם (להלן - תאגיד הנצחה). לפי חוק ההנצחה הממשלה תמנה את אחד משריה להיות ממונה על ביצוע חוק זה. לפי החלטת ממשלה מ-1987 ראש הממשלה הוא השר הממונה על ביצוע החוק (להלן - השר הממונה על ביצוע חוק ההנצחה).

לפי חוק ההנצחה, על הממשלה למנות מועצה לעניין הנצחת זכרם של ראשי המדינה שתהיה מורכבת מנציגי הממשלה ומאנשי ציבור (להלן - המועצה להנצחה או המועצה). על המועצה להציע לממשלה תכנית להנצחת זכרו של כל מי שכהן כנשיא המדינה או כראש ממשלה. התכנית תפרט את פעולות ההנצחה שתבצע הממשלה ואת פעולות ההנצחה שיבצעו גופים ציבוריים בתמיכת הממשלה (להלן - הגופים היציגים). המועצה הגדירה גוף יציג כגוף שעיקר פעולותיו מיועדות להנצחת זכרו ופעילותו של ראש מדינה. בעקבות חוק ההנצחה קבעה הממשלה ב-1988 עקרונות להנצחת זכרם של ראשי המדינה כפי שהמליצה המועצה להנצחה (להלן - החלטת הממשלה 1505).

הגופים היציגים שהוקמו בחלוף השנים⁵ נחלקים לשתי קבוצות: (1) שישה תאגידים סטטוטוריים⁶ שהוקמו על פי חוק ומתוקצבים בקביעות מתקציב המדינה; (2) חמש עמותות וחברה לתועלת הציבור (חל"ץ)⁷ שפעילותן נסמכת על תמיכות ממשרדי ממשלה. בשנת 2011 תוקצבו התאגידים בסכום כולל של כ-35 מיליון ש"ח, ולעמותות אושרו תמיכות בסכום כולל של כ-1.2 מיליון ש"ח.

דוח זה מתמקד בייזום, תכנון ותמיכה ישירה של הממשלה בהנצחה בהתאם לעקרונות שנקבעו לפי חוק ההנצחה. יצוין כי מפעלי הנצחה מתבצעים גם על ידי רשויות מקומיות (קריאת שמות של רחובות, בתי ספר וכד'), וכן על ידי גופים ציבוריים, מוסדות אקדמיים, חברות ממשלתיות ועוד.

בחודשים אפריל-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בנושא ההנצחה של נשיאים וראשי ממשלה על ידי המדינה. נבדקה פעילותה של המועצה להנצחה בשנים 2007-2012, ונבדקו התקציבים והתמיכות שהועברו לגופים היציגים. כמו כן, נבחנו היבטים כגון מימון הפעילות והקצאת קרקעות לבניית מבנים לשימוש הגופים. בדיוקת השלמה נעשו עד ינואר 2013. הבדיקה נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם). בדיוקת השלמה נעשו בגופים היציגים, באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), במשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות), במשרד החינוך, בגנזך המדינה, במרכז ההסברה שבמשרד ההסברה והתפוצות (להלן - מרכז ההסברה) ובמינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ). ממצאים הנוגעים לנושא הנצחת ראשי המדינה הובאו גם בדוחות קודמים של מבקר המדינה⁸.

חוק ההנצחה

כאמור, חוק ההנצחה קובע שהממשלה תמנה את חברי המועצה להנצחה וזו תורכב מנציגי הממשלה ומאנשי ציבור. תקופת כהונתו של חבר במועצה היא חמש שנים, ואפשר למנותו מחדש לתקופות נוספות ללא הגבלה. לפי החוק, המועצה תקבע את נוהל דיוניה אם לא נקבעו נהלים בחוק

- | | |
|---|--|
| 4 | תאגיד סטטוטורי הוא גוף המוקם בחוק מיוחד וממלא תפקידים ציבוריים על פי הקבוע בחוק. |
| 5 | יצוין ששניים מנשיאיה המנוחים של מדינת ישראל, לא הונצחו על ידי גופים יציגים. |
| 6 | בכל מקום שייכתב להלן תאגיד תהא הכוונה לתאגיד סטטוטורי. |
| 7 | למרות ההבדל הארגוני-משפטי בין עמותה לחל"ץ, בדוח זה תיכלל חל"ץ בין העמותות. |
| 8 | דוח שנתי 51 א (2000), עמ' 449; דוח שנתי 51 ב (2001), עמ' 293; דוח שנתי 52 ב (2002), עמ' 403. |

ההנצחה או בתקנות שהותקנו על פיו. עוד נקבע בחוק כי השר הממונה על ביצוע חוק ההנצחה, יהיה רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

בביקורת נמצא שמאז נחקק חוק ההנצחה ב-1986 לא הותקנו מכוחו תקנות לביצועו. כמו כן נמצא כי המועצה להנצחה לא קבעה את נוהל דיוניה.

פעילותה של המועצה להנצחה

1. בשנים 2003-2007 לא מינתה הממשלה מועצה להנצחה, וממילא המועצה לא התכנסה. ביוני 2007 החליטה הממשלה ה-31 למנות את המועצה מחדש וקבעה שראש הממשלה יהיה יו"ר המועצה, שנציגי הממשלה יהיו חמישה שרים וגנו המדינה, ושיהיו חברים בה גם 14 אנשי ציבור (במועצה היו אפוא 21 חברים).

בהחלטת הממשלה 1505 נקבע שהמועצה תתכנס לפחות אחת לשנה. הבדיקה העלתה שבשנים 2007-2009 (במהלך שנות כהונתה של הממשלה ה-31) התכנסה המועצה להנצחה לשתי ישיבות, ובשנים 2009-2012 (במהלך שנות כהונתה של הממשלה ה-32) התכנסה המועצה לשלוש ישיבות. ישיבתה האחרונה של המועצה הייתה בפברואר 2012.

בבדיקה עלה כי בשנים 2007-2012 נכחו במועצה ככל ישיבה שני שרים (כולל ראש הממשלה) מתוך שישה שרים חברי המועצה.

2. החלטת ממשלה מנובמבר 1998 קבעה כי אנשי הציבור במועצה ישמשו ועדת היגוי מטעם המועצה (להלן - ועדת ההיגוי). בישיבת המועצה באוגוסט 2007 יושמה החלטה זו, ונקבע שוועדת ההיגוי תפעל בשם המועצה ומטעמה. פרופ' איתמר רבינוביץ' נבחר ליו"ר ועדת ההיגוי.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2007-2012 התכנסה ועדת ההיגוי של המועצה להנצחה פעמיים בלבד, ביוני ובאוגוסט 2008.

משרד רה"ם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 (להלן - תשובת משרד רה"ם) כי "תדירות כינוסה של המועצה להנצחה... ותדירות כינוסה של ועדת ההיגוי... אינן חורגות ממתחם הסבירות". עוד נכתב בתשובה כי נציגי משרד רה"ם "יסבו את תשומת לבם של חברי המועצה להנצחה באשר לצורך לבחון קביעת נהלי דיון נוספים, לרבות הגדרת תדירות התכנסויותיה של המועצה ושל ועדת ההיגוי".

3. לפי חוק ההנצחה, על המועצה להציע לממשלה תכנית להנצחת זכרו של כל ראש מדינה. תכנית ההנצחה טעונה אישור ממשלה. עוד נקבע בחוק שהמועצה תפקח על ביצוע תכנית ההנצחה ותדווח לממשלה על ממצאיה בצירוף המלצות.

בביקורת נמצא כי המועצה להנצחה לא מילאה את התפקידים המרכזיים שנקבעו לה בחוק: היא לא הציגה לממשלה תכנית הנצחה למי מראשי המדינה, וממילא לא פיקחה על ביצוע תכניות ולא דיווחה לממשלה על ממצאיה.

יצוין כי בשנים 2007-2012 המליצה המועצה להנצחה על קיום הפעילויות האלה: (א) אירוע "פרס נשיא המדינה וראש הממשלה", המתקיים בצמוד לטקס האזכרה השנתי⁹, ובו מוענקים פרסים על עבודות או יצירות בתחומי המחקר, האמנות, החינוך, החברה או הכלכלה הקשורות קשר הדוק לאחד האישים שנבחרו להנצחה באותה השנה, קרי נשיא אחד וראש ממשלה אחד בסבב מחזורי; (ב) מיזם "ממנהיגי העבר לדור העתיד" (ראו להלן); (ג) סדרה של עשר הרצאות על ראשי המדינה שהתקיימה בשנת 2012 והייתה מיועדת לקהל הרחב; (ד) תכנון ושיפוץ של חלקות הקבורה של ראשי המדינה.

4. עם הקמת המועצה להנצחה ב-1986 מונה המשנה למזכיר הממשלה למזכיר המועצה¹⁰ ושימש בתפקיד במשך כעשר שנים. לאחר מכן הועברה האחריות לניהול המועצה ממזכירות הממשלה ללשכת ראש הממשלה, ובמשך כעשור שימשו יועצים של ראשי הממשלה כמזכירי המועצה. לקראת סיום כהונתה של הממשלה ה-31, ב-2008, עברה האחריות לניהול המועצה ללשכת המנכ"ל של משרד רה"ם. בשנת 2009 מינה המשנה למנכ"ל במשרד רה"ם מנהלת אגף (להלן - מנהלת אגף א) לטפל בכל הקשור בהנצחת ראשי המדינה בנוסף לתפקידה הרשמי.

5. בנובמבר 2011 פנה פרופ' רבינוביץ' לראש הממשלה מר בנימין נתניהו כיו"ר המועצה להנצחה והודיע כי החליט לסיים את חברותו במועצה ואת כהונתו כיו"ר ועדת ההיגוי. ביולי 2012, עם סיום כהונתה של המועצה שהחלה את תפקידה ב-2007, מונתה מועצה חדשה בהחלטת ממשלה. במועצה החדשה חברים שמונה אנשי ציבור, ורובם כיהנו גם במועצה היוצאת.

משרד מבקר המדינה מעיר שאף שבחוק ההנצחה אין מגבלה על משך כהונתם של חברי המועצה, ראוי לבחון הוספת אנשי ציבור חדשים להרכב המועצה כדי לרענן מפעם לפעם את דפוסי פעולתה.

בתשובת משרד רה"ם נכתב כי "בשלב זה מונו... רק 8 מתוך 14 נציגי ציבור, כשאחד מהם לא כיהן במועצה היוצאת. באשר ל-6 נציגי הציבור הנוותרים - בכוונת המשרד למנות נציגים חדשים שלא כיהנו במועצה היוצאת".

משרד מבקר המדינה מעיר שמאז מונתה המועצה החדשה ביולי 2012 ועד ינואר 2013 לא הושלם מינוים של חברי המועצה, המועצה החדשה לא התכנסה, ולפיכך גם לא מינתה יו"ר לוועדת ההיגוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה החדשה להכין ולהציע לממשלה תכנית הנצחה לכל אחד מראשי המדינה. כמו כן יש לחזק את הבסיס לעבודת המועצה: עליה לקבוע נוהל לדייוניה שיגדיר בין היתר את תדירות התכנסויותיה, ולכנס לעתים קרובות יותר את ועדת ההיגוי. בד בבד, יש לבחון את האפשרות להתקין תקנות לביצוע חוק ההנצחה שנחקק לפני יותר מ-25 שנה.

9 טקס האזכרה השנתי המשותף לכל ראשי המדינה מתקיים בא' בניסן, ראש השנה למלכים על פי המקורות. הטקס מתקיים באחריות מרכז ההסברה.

10 מזכיר המועצה אחראי לרכז את כלל הפעילות של המועצה להנצחה.

יישום עקרונות ההנצחה

משרד מבקר המדינה בדק את יישום העקרונות הקשורים לגנוז המדינה ולפעילות משרד החינוך כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה 1505.

הנצחה בגנוז המדינה

1. בהחלטת הממשלה 1505 נקבע כי "לאחר שיקום המבנה החדש של הגנוז... תהיה תצוגה מתמדת ומתחלפת לנשיאי ישראל וראשי ממשלותיה אשר תנציח את פועלה ומעשיה של כל אישיות".

בשנים 2008-2011 דנה המועצה פעמים אחדות בהקמת המבנה החדש לגנוז. למשל, באוגוסט 2008 ציין מזכיר המועצה שטרם נמצא תורם למימון הבנייה. בישיבה זו הוחלט כי "הפרוגרמה של בניין גנוז המדינה תכיל שטחים שיוקצו להנצחתם של האישיות. דרושים חדרי הנצחה וכן חדרי אפסון לחומרי הארכיון". בנובמבר 2009 עדכנה מנהלת אגף א את ראש הממשלה כי אין קרקע שיועדה למבנה החדש, אך הוכנה פרוגרמה.

מנהל מינהל הדיור הממשלתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי "למיטב ידיעתנו לא אושרה הפרוגרמה ולא אושר תקציב לשטח להנצחת נשיאים וראשי ממשלה. אם וככל שיתקבלו האישורים הנ"ל, מינהל הדיור הממשלתי יפעל לאיתור הדיור הנדרש בהתאם לתקנות חוק חובת המכרזים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-הקמת מבנה חדש לגנוז המדינה¹¹ מנע את יישום החלטת הממשלה בדבר הקמת תצוגה להנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי המועצה להנצחה תמצא חלופה הולמת למיקום התצוגה.

2. בהחלטת הממשלה 1505 נקבע כי מרכז ההסברה יפיק תכנית אור-קולית לזכרו של כל אחד מראשי המדינה ובין השאר יעביר אותה לתצוגה במבנה החדש של גנוז המדינה ויעמיד אותה לרשות הגופים היציגים ואף (בתשלום) לבתי ספר.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שמרכז ההסברה הפיק סרטונים בני שתיים עד ארבע דקות לצורך טקסי האזכרה, אך לא הכין תכניות אור-קוליות.

מרכז ההסברה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "החלטת הממשלה [1505]... התקבלה מול מנהל מרכז ההסברה דאז... שניהל מחלקות רבות ובתוכן אגף לסרטים ועזרים אור-קוליים. אגף זה יכול היה לבצע מקצועית את ההחלטה, אך עם פירוק מרכז ההסברה בשנת 2003 המנדט שהוטל על מרכז ההסברה שהוקם במתכונת מצומצמת מאד, הוא הפקתם של הטקסים הממלכתיים, שבמסגרתם אנו משלבים סרטונים קצרים בטקסים הרלוונטיים ובכללם הנצחת נשיאים וראשי ממשלה".

משרד מבקר המדינה מעיר שגם בתקופה שקדמה ל-2003 לא הכין מרכז ההסברה תכניות אור-קוליות כנדרש בהחלטת הממשלה. עוד יצוין כי הסרטונים הקצרים שהכין מרכז ההסברה מוצגים בטקסים הממלכתיים המיועדים לקהל מצומצם ולא לציבור הרחב.

11 על הקמת המבנה לגנוז המדינה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), עמ' 105.

הנצחה במערכת החינוך

בהחלטת ממשלה 1505 נקבע ש"משרד החינוך והתרבות יזום פעולות להעלאת זכרם של האישיות בבתי-הספר ובמוסדות החינוך", וכן כי "יש להמליץ בפני משרד החינוך והתרבות לערוך טיולים ברחבי הארץ במסגרת בתי-הספר כמפעל הנצחה לזכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה".

1. בישיבת המועצה להנצחה באוגוסט 2007 נאמר שאחד מתפקידיה המרכזיים הוא לחנך את הדורות הבאים על מורשתם ופועלם של מנהיגי ישראל שהלכו לבית עולמם, וכי יש לבחון אפשרות לשיתוף פעולה בין המועצה ובין מערכת החינוך.

בישיבה זו החליטה המועצה להמליץ למשרד החינוך לפעול על פי שיקול דעתו להנצחת מורשתם ופועלם של ראשי המדינה ולהסמיך את חברת המועצה שרת החינוך דאז או מי מטעמה ושתי חברות מועצה נוספות להגיש למועצה הצעה לתכנית חינוכית שתועבר לתלמידים במסגרת "שעת המחנך".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהחלטת המועצה לא יושמה, ושהמועצה לא גיבשה הצעה לתכנית חינוכית במסגרת "שעת המחנך".

2. בשנות הלימודים התשע"א (2010-2011) והתשע"ב (2011-2012) יזמה המועצה להנצחה בשיתוף משרד החינוך מיזם העשרה לתלמידי כיתות ה-ט שכותרתו "ממנהיגי העבר לדור העתיד". המיזם משולב בלימודי המקצוע "תרבות ישראל ומורשתו"¹² ומורכב משני שלבים: השלב הראשון הוא היכרות כללית עם עברם ומורשתם של ראשי המדינה, והשלב השני הוא תהליך חווייתי של היכרות מעמיקה עם אישיות אחת שבחרו התלמידים. שיא התהליך הוא כנס חגיגי בירושלים שבו מציגים התלמידים את תוצרי התהליך במגוון דרכים (אמנות, מדע, עבודות אקדמיות וקבוצות דיון). בכל שנה השתתפו במיזם 40 בתי ספר ממלכתיים (בסה"כ 80 מתוך 1,150 בתי ספר ממלכתיים).

משרד מבקר המדינה מעיר כי המיזם הופעל רק בכ-7% מבתי הספר הממלכתיים ומלכתחילה לא נועד לבתי ספר ממלכתיים-דתיים או לזרמים אחרים. כמו כן, נמצא כי הוחלט שלא לקיים את המיזם בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013).

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי "השתתפו [במיזם] 80 בתי ספר בלבד אך תהליך הלמידה העיוני נעשה בכלל בתי הספר בחינוך הממלכתי, זאת במסגרת המקצוע 'תרבות ישראל ומורשתו'". עוד מסר המשרד כי "נציגי המועצה... בקשו להפסיק את התכנית בשנה"ל תשע"ג, והסיבות עמם. בהיותם הגוף המממן נאלץ משרד החינוך לוותר על הפעילות בשנה זו".

משרד החינוך הוסיף כי "בשלוש השנים האחרונות משרד החינוך באמצעות המטה לתרבות ישראל, יוזם פעולות מגוונות להעלאת זכרם של האישיות, וכי הפעולות כוללות, בין השאר, סיורים של אלפי תלמידים ומורים בכל שנה במוסדות הנצחה ברחבי הארץ. כמו כן, במסגרת המקצוע החדש "תרבות ישראל ומורשתו" לומדים תלמידי כיתה ה' על מוסד הנשיאות ומכירים את נשיאי ישראל שכינהו מהקמת המדינה ועד ימינו ואת פועלם. תלמידי חטיבות הביניים מתוודעים לדמויותיהם של ראשי המדינה כשהם לומדים את נושא המדינה כ"חברת מופת"

12 ב-2009 החליט משרד החינוך לפתח מקצוע ששמו "תרבות ישראל ומורשתו", והוא הוגדר חובה לכל תלמידי החינוך הממלכתי בכיתות ד-ט. מטרת המקצוע לזמן לתלמידים התמודדות עם סוגיות של זהות ולהעמיק את תחושת ההשתייכות לעם, למדינה ולתרבות ישראל. למקצוע הוקצו שתי שעות שבועיות בכל שכבת גיל, והוא לא כלל תכנית לימוד מפורטת על ראשי המדינה.

בתשובת משרד רה"ם מדצמבר 2012 נאמר כי "בימים אלו משרד ראש הממשלה מקדם תהליך התקשרות עם מנח"י [מינהל חינוך ירושלים] להפעלת פרויקט 'ממנהיגי העבר לדור העתיד' בקרב תלמידי בתי ספר מירושלים והסביבה. כמו כן, נבחנים שיתופי פעולה עם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך ועם האגף הביטחוני חברתי במשרד הביטחון, להפעלת הפרויקט בקרב בני נוער הנמצאים בשנת שירות הפרוסים בכל רחבי הארץ".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת משרד רה"ם, המועצה להנצחה ומשרד החינוך לעודד את הפעילויות החינוכיות להנצחת ראשי המדינה ורואה במיזם "ממנהיגי העבר לדור העתיד" דגם ללימוד רב-חשיבות. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כי המיזם הושק רק לאחרונה ובהיקפים מוגבלים, וגם ההתקשרות הנבדקת עם מנח"י מיועדת לחלק קטן מאוכלוסיית התלמידים ולא לתלמידי הפריפריה. יש להטמיע אפוא את הפעילות החינוכית בתכנית הלימודים לכלל תלמידי ישראל. זאת ועוד, על משרד רה"ם והמועצה להנצחה בשיתוף משרד החינוך למצוא דרכים לעודד ולשכלל מיזמים מסוג זה, כך שמורשתם של ראשי המדינה תועבר לדורות הבאים באמצעות מערכת החינוך.

גיבוש מדיניות הנצחה עדכנית

בחלוף השנים הוזכר פעמים אחדות - הן במועצה להנצחה והן במשרד רה"ם - הצורך לעדכן את עקרונות ההנצחה עליהן המליצה המועצה להנצחה ושאושרו בהחלטת הממשלה 1505.

בישיבת המועצה באוגוסט 2007 הוחלט כי "המועצה, באמצעות ועדת ההיגוי, תפעל להכנת ההצעה להחלטת ממשלה חדשה בדבר עקרונות ודרכים להנצחת נשיאים וראשי ממשלות שהלכו לעולמם. מזכיר המועצה ירכיב את דיוני הוועדה והמועצה בנושא ויגיש את המלצות המועצה אל שולחן הממשלה בתוך 4 חודשים מיום קבלת החלטה זו". בדברי ההסבר להחלטה צוין כי "פעולות ההנצחה [לפי החלטת הממשלה 1505], הפכו ברובן לא רלוונטיות בחלוף השנים".

ביוני 2008 פנה מזכיר המועצה להנצחה ליועצת המשפטית של משרד רה"ם וביקש חוות דעת משפטית בעניין הצעה להחלטת ממשלה בנושא "הקמת ועדה לצורך גיבוש המלצות לעניין הנצחתם בידי המדינה של נשיאי מדינת ישראל וראשי ממשלותיה".

היועצת המשפטית השיבה שההצעה "סותרת את הוראות חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה... דהיינו הסמכות להמליץ לממשלה בעניין הנצחת נשיאי מדינת ישראל וראשי ממשלותיה שנפטרו, הוקנתה בחוק למועצה להנצחה. לכן הממשלה, שהיא הגורם שהמועצה אמורה לייעץ לו, איננה רשאית לעקוף את המועצה וליטול את סמכויותיה".

בישיבת ועדת ההיגוי של המועצה ביוני 2008 העלה מזכיר המועצה הצעה להקים ועדת מומחים חיצונית "אשר מטרתה 'לעשות סדר' בנושא ההנצחה". ועדת ההיגוי התנגדה לכך שוועדה חיצונית למועצה תעסוק בגיבוש המלצות והחליטה שתעסוק בכך בעצמה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שוועדת ההיגוי קיימה רק דיון אחד בנושא, באוגוסט 2008, ולא גיבשה הצעת המלצה לממשלה.

בישיבת המועצה להנצחה שהתקיימה בפברואר 2012 צוין כי החלטת הממשלה 1505 "נקבעה בשנת 1988 ומאז לא עודכנה ולא שונתה. המחשבה לחדש, לשנות, לעדכן את ההחלטה, אך זה עדיין לא בשל". המועצה החליטה כי לאחר ש"נושא [עדכון החלטת הממשלה 1505] יגובש", הוא "יועלה בצורה מסודרת במועצה".

כאמור, מאז פברואר 2012 ועד ינואר 2013 לא התכנסה המועצה להנצחה, וממילא הנושא לא עלה לדיון.

משרד מבקר המדינה מציין כי ב-25 השנים שעברו מאז התוותה המועצה להנצחה עקרונות הנצחה ראויים לראשי המדינה שאושרו בהחלטת הממשלה 1505, חלו תמורות יסודיות בתרבות, בטכנולוגיה ובחינוך, ואלה אמורות לבוא לידי ביטוי בעקרונות ההנצחה. המועצה להנצחה, שאמורה להוביל את התחום, לא התאימה את העקרונות לשינויי הזמן. משרד מבקר המדינה סבור שעל המועצה לפעול נמרצות כדי להמליץ לממשלה על מדיניות הנצחה ראויה ומעודכנת, ובמידת הצורך עליה להסתייע במומחים וביועצים.

בתשובת משרד רה"ם נמסר כי "יפעל לשוב ולהעלות על סדר יומה של המועצה את נושא גיבוש תכנית הנצחה עדכנית" (ההדגשה במקור), אך הוא ציין כי האחריות לנושא זה נתונה בידי המועצה להנצחה כקבוע בחוק ההנצחה. עוד מסר כי "יבחן דרכים אלטרנטיביות לחיזוק התשתית המקצועית העומדת לרשות המועצה להנצחה".

חקיקה

חקיקת חוקי הנצחה עד 1986

עד 1986 לא נקבעה מדיניות הנצחה ממלכתית אך נחקקו שני חוקי הנצחה מיוחדים:

1. חוק יד יצחק בן-צבי, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק בן-צבי), קבע שיוקם תאגיד יד יצחק בן-צבי (להלן - יד בן-צבי) במבנה ששימש כבית הנשיא בזמן כהונתו של מר יצחק בן צבי ז"ל¹³. מטרת התאגיד שצוינו בחוק היו: העמקת תודעת רציפותו של היישוב היהודי בארץ ישראל וטיפוח חקר תולדות היישוב; קידום חקר ירושלים וחקר תולדות קהילות ישראל בארצות המזרח; ושיקוף אישיותו ופועלו של יצחק בן צבי בתנועה הציונית, בתנועת העבודה, בתקופת היישוב, אחרי קום המדינה וכנשיא השני. השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר התרבות והספורט¹⁴ (להלן - שר התרבות).
2. חוק דוד בן-גוריון, התשל"ז-1976 (להלן - חוק בן-גוריון), קבע את הקמתם של שלושה מוסדות הנצחה למר דוד בן גוריון ז"ל: (א) בית דוד בן-גוריון - מוזיאון לזכרו ומרכז לקריאה, למחקר ולפרסום השוכן בתל אביב; (ב) המכון למורשת דוד בן-גוריון - מוסד חינוכי להנחלת מורשתו ולהנצחת פועלו של דוד בן גוריון, ששוכן בשדה בוקר וכולל את הצריף ששימש למגוריו, ספרייה, ארכיון ומקום למחקר ולהוראה על תקומת ישראל בארצו (להלן - מכון בן-גוריון); (ג) המכון לחקר המדבר - מוסד מחקר אקדמי הפועל כחלק מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. לפי החוק, בית דוד בן-גוריון ומכון בן-גוריון יהיו תאגידים, ו"המדינה תשלים את הכנסותיהם... כדי הדרוש להוצאות קיומם, החזקתם וניהולם".

13 בנובמבר 1963, עוד בטרם התקבל חוק בן-צבי, החליטה הממשלה שמוסד להנצחת זכרו ישכון בבית הנשיא לשעבר. באפריל 1964 החליטה הממשלה להקציב את הסכום הדרוש להחזקת הבית וסכום נוסף שיינתן כמענקים לסטודנטים ולסופרים בעבור מחקרים ופרסומים.

14 עם חקיקת החוק, ניתנה הסמכות לביצועו לראש הממשלה, ב-1980 הועברה הסמכות לשר החינוך והתרבות וב-1999 הועברה הסמכות לשר המדע, התרבות והספורט. בפועל, משפצל משרד המדע התרבות והספורט הסמכות לביצוע החוק היא בידי שר התרבות והספורט.

השר הממונה על ביצוע חוק בן-גוריון הוא שר התרבות¹⁵. בנובמבר 2012 החליטה הממשלה להעביר את הסמכויות לביצוע של החוק לראש הממשלה. בדצמבר 2012 אישרה הכנסת את החלטת הממשלה והסמכויות לביצוע חוק בן-גוריון הועברו לראש הממשלה.

חקיקת חוק ההנצחה

ב-1986 נחקק חוק ההנצחה שמטרתו ליצור אמות מידה אחידות לפעולות הנצחה ממלכתיות ולהסדיר את הפעילות של המדינה באמצעות המועצה להנצחה. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר שעם קבלתו לא יהיה צורך בחוקי הנצחה מיוחדים, וכן שפעולות המועצה להנצחה לא יפגעו בפעולות הנצחה של הגופים הציבוריים שכבר הוקמו אלא יביאו לחיטובן בפעילותם.

בדיון על הצעת החוק בכנסת אמר יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט כי "עד להבאת החוק לכנסת היינו עדים למצב שנשיא, או ראש ממשלה, שהלך לעולמו והיה לו 'לובי' יותר חזק הונצח בצורה רצינית יותר משהונצח מי שהיה לו 'לובי' חלש יותר ולא הונצח במידה מספקת. בעקבות קבלת החוק תהיה אחידות בנושא הזה".

חקיקת חוקי הנצחה אחרי 1986

בעקבות ההנצחה שנקבעו בהחלטת הממשלה 1505 נכתב כי "המדינה לא תזוּם ולא תשתתף בהקמת גופי הנצחה (עמותה, בית או יד) לזכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה בנוסף לגופי ההנצחה הקיימים היום". ואולם, משנת 1997 ועד ספטמבר 2012, מועד סיום הביקורת, נחקקו שלושה חוקי הנצחה מיוחדים, כמפורט להלן:

1. בפברואר 1996 החליטה הממשלה לקבל את המלצת המועצה להנצחה ולנקוט פעולות להנצחת זכרו של מר יצחק רבין ז"ל. בין היתר המליצה המועצה "לאשר עקרונות הקמתו של מרכז להנצחתו של יצחק רבין אשר יפעל במסגרת חוק מיוחד שיוצג מטעם הממשלה לכנסת". בעקבות ההמלצה נחקק חוק המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק רבין). בחוק נקבע כי יוקם מרכז יצחק רבין לחקר ישראל (להלן - מרכז רבין) שיעסוק בהנצחת פועלו, מורשתו ונסיבות הירצחו של יצחק רבין. המרכז הוקם בתל אביב.

2. שנה לאחר מכן נחקק החוק להנצחת זכרו של מנחם בגין, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק בגין), הקובע כי יוקם מרכז להנצחת זכרו של מר מנחם בגין ז"ל ולחקר המאבק הציוני לעצמאות ישראל (להלן - מרכז בגין). המרכז הוקם בירושלים.

בחוק רבין ובחוק בגין נקבע כי הקמת המרכזים תמומן מכספי תרומות, ואילו פעילותם תמומן מתקציב המדינה כפי שדרוש להוצאות קיומם, החזקתם, פיתוחם וניהול מכלול פעילויותיהם, וכן מתרומות ומהכנסות שיהיו למרכזים. עוד נקבע בשני החוקים כי מרכז רבין ומרכז בגין יכללו (כל אחד בנפרד) אתר הנצחה, מכון מחקר הכולל ספריית מחקר ועיון, וכן ארכיון שיהיה חלק מארכיון המדינה שירכז ויטפל בחומר הנוגע ישירות לפועלם של האישים. השר הממונה על ביצוע חוק רבין וחוק בגין הוא ראש הממשלה או שר שייקבע על ידו לעניין חוקים אלה.

3. בשנת 2010 נחקק חוק מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי, התשע"א-2010 (להלן - חוק שזר), שנועד לקדם ולהפיץ את חקר תולדות העם היהודי בתפוצות; לטפח את התודעה ההיסטורית היהודית ברוח מורשתו של מר זלמן שזר ז"ל; ולשקף את אישיותו, פועלו ומורשתו

15 הסמכות לביצוע חוק בן-גוריון הועברה ב-1999 לשר המדע, התרבות והספורט.

כנשיא המדינה באמצעות מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי, שיהיה תאגיד סטטוטורי (להלן - מרכז שזר). השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר התרבות.

יצוין שכבר ב-1973 הוקם מרכז זלמן שזר על ידי החברה ההיסטורית הישראלית (להלן - החברה ההיסטורית)¹⁶ בסיועה של הממשלה ופעל כעמותה רשומה (להלן - עמותת שזר) עד לחקיקה ב-2010, אז כאמור הפך מרכז שזר לתאגיד סטטוטורי.

4. בשנת 2000 הובאה לדיון בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת הצעת חוק להקמת מרכז הנצחה למר משה שרת ז"ל, אך היא לא הבשילה לכדי חקיקה. יו"ר הוועדה אמר בדיון שהמדינה נוהגת איפה ואיפה בכל הנוגע להנצחת זכרם ומורשתם של ראשי ממשלות ונשיאים (על אי-שוויון בהנצחה ראו להלן).

5. ביולי 2012, עם פטירתו של ראש הממשלה לשעבר מר יצחק שמיר, הוגשה הצעת חוק פרטית "להנצחת זכרו של יצחק שמיר, התשע"ב-2012". ההצעה דומה במתכונתה לחוקים המיוחדים הקודמים: חוק רבין, חוק בגין וחוק שזר. עד למועד סיום הביקורת ההצעה טרם נדונה.

הצעות לתיקון חוק ההנצחה

כאמור, חוק ההנצחה היה אמור לתת מענה שלם ומקיף לצורכי ההנצחה, אך בראי הזמן הובהר שלא עמד ביעדיו. ואכן, מפעם לפעם עלה הצורך לשנות את החוק, כמפורט להלן:

1. בפברואר 2000 הפיצה היועצת המשפטית של משרד רה"ם תזכיר חוק הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה (תיקון), התש"ס-2000 (להלן - התזכיר לתיקון החוק). בתזכיר ציינה היועצת המשפטית כי "החוק אמור היה לתת את המענה הכולל לצרכי הנצחה. דא עקא, המועצה שכוונה על פי החוק לא נתנה מענה מלא ומקיף לצורכי ההנצחה, עקב היעדר כלים ותקציבים מתאימים". היא הוסיפה כי "לאחרונה התרבו הצעות חוק פרטיות ופרטניות... על פי רוב מהווים אלה העתק של חוק המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין ז"ל התשנ"ז, המבקשים להחילו גם על הנצחתם של אחרים שניהנו כנשיאים או כראשי ממשלה". לדבריה, "המשך המגמה הפרטנית בחקיקת ההנצחה יביא לריבוי מוסדות מקבילים, להגדלה משמעותית בהוצאות ההנצחה ולאי שוויוניות בהנצחה".

התזכיר לתיקון החוק הציע שינוי תפיסתי לעומת חוק ההנצחה שמטיל את האחריות לרוב פעולות ההנצחה על כתפיה של המועצה להנצחה. לפי ההצעה שבתזכיר, המדינה תקצה אתר מתאים ותקים בו מרכז הנצחה שיקיף את כל הפעילות, כך שהגורמים הלא ממשלתיים, קרי הגופים הייצוגיים, ישתלבו בפעילות הממשלתית. עוד הציע התזכיר שהמועצה להנצחה תמשיך להתקיים, אך יוקם ועד מנהל שיהיה אחראי בין היתר להתוויית קווי הפעולה של המרכז וליישום תכניות ההנצחה. הצעה זו לא התגבשה לכלל הצעת חוק.

2. ביוני 2005 כתב מזכיר המועצה שהוא "מתנגד נמרצות לחקיקת 'חוקים פרטיים' נוספים עבור אישים שהלכו לעולמם... מדובר בתהליך לא טוב, בלשון המעטה, שישחק את המושג ממלכתיות". לדבריו, "הפתרון היחיד הוא חקיקת חוק שיהפוך את המועצה להנצחה לגוף ביצועי וביטולם של החוקים הפרטיים שחוקקו, ישנים כחדשים. אנו פועלים להשגת הסכמה בממשלה ובכנסת לפעולה שכזו". גם דעה זו לא גובשה לכדי תיקון בחוק ההנצחה.

16 החברה ההיסטורית היא עמותה רשומה הפועלת לקידום מקצוע ההיסטוריה בכלל ותולדות עם ישראל בפרט.

חרף קיומו של חוק ההנצחה נחקקו אחריו שלושה חוקים מיוחדים, והוגשו שתי הצעות חוק פרטיות להנצחת ראשי הממשלה משה שרת ויצחק שמיר. מצב זה מעיד שהחוק הקיים אינו נותן מענה הולם להנצחתם של ראשי המדינה. הגורמים העוסקים בהנצחה ואלו שעסקו בה בעבר מכירים בכך והעלו הצעות לתיקון החוק. משרד מבקר המדינה מעיר שעל השר הממונה על ביצוע חוק ההנצחה לבחון את הצורך לקדם יוזמה לשינוי החוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד רה"ם כי "בכוונתו לפעול לבחינת שינוי חוק ההנצחה, על מנת ליצור מסגרת נורמטיבית כוללת שתאפשר ייזום פעולות הנצחה על פי מדיניות הנצחה כוללת ושוויונית".

תאגידי ההנצחה

קשרי גומלין עם העמותות הקשורות

החוקים להנצחת ראשי מדינה מסוימים התקבלו בעקבות יוזמות של עמותות שקמו קודם לכן כדי להנציח את האישים¹⁷. מכוח החוקים הוקמו כאמור גם תאגידי הנצחה סטטוטוריים.

מיום שנחקק חוקי ההנצחה המיוחדים נקשרו העמותות לתאגידי ההנצחה (להלן - עמותות קשורות), ועיקר פעילותן עברה לידי התאגידים. נציגי העמותות הקשורות מונו לחברים במועצות התאגידים.

התאגידים והעמותות הקשורות

תאגיד ההנצחה	העמותה הקשורה
מרכז רבין	העמותה למען הקמת מרכז יצחק רבין לחקר ישראל (להלן - עמותת רבין)
מרכז בגין	קרן מורשת מנחם בגין (להלן - עמותת בגין)
מכון בן-גוריון ובית בן-גוריון	יד דוד בן-גוריון (להלן - יד בן-גוריון)
מרכז שזר	החברה ההיסטורית

משרד מבקר המדינה בדק את קשרי הגומלין בין העמותות הקשורות ובין תאגידי ההנצחה ואת הסדרי חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות ביניהם, לרבות נושאי מקרקעין ובניית מרכזי ההנצחה.

התאגיד מרכז רבין ועמותת רבין

במרץ 1996 הוקמה עמותת רבין. המטרה העיקרית של העמותה הייתה להקים מרכז לחקר ישראל על שם יצחק רבין. כשנה לאחר הקמת העמותה נחקק חוק רבין, והוקם על פיו התאגיד מרכז רבין. לפי חוק רבין, חמישה נציגים מהעמותה (מתוכם שני חברים בוועד המנהל) יהיו חברי מועצת המרכז.

17 למעט תאגיד יד בן-צבי.

בישיבת המועצה הראשונה של מרכז רבין ביוני 1997 סוכם כי "העמותה תעסוק בבניית הבניין ובגיוס הכספים ואילו המרכז יעסוק בכל תחומי התוכן המפורטים בחוק. עם הקמת מוסדות המרכז יתבטלו ועדות מקבילות בעמותה".

הסכם בין התאגיד לעמותה : באותה הישיבה של מרכז רבין נקבע כי "יחתם הסכם בין העמותה לבין המרכז שיסדיר את היחסים ביניהם".

מבקר הפנים של העמותה קבע בדוח לשנת 1998 כי "השתהות בעריכת נוסח מוסכם של האמנה [הסכם] בין העמותה למרכז היא רעה חולה ויכולה לגרום בין היתר לאי בהירות בעניין תחומי האחריות ובעניין ביצוע מטלות לסוגיהן".

בדיון שהתקיים בינואר 1999 בלשכת היועץ המשפטי של משרד רה"ם נקבע כי "לנוכח הצורך בשמירת האינטרס הציבורי בפקוחו של היועץ המשפטי לממשלה, תייצג המחלקה המשפטית של משרד ראש הממשלה את המרכז לצורך ההסכם שבין המרכז לעמותה. ייצוג המרכז יעשה תוך שיתופו המלא בתנאי ההסכם ובהליכי המו"מ".

בשנים 2006-2007 נערכה ביקורת מטעם משרד רה"ם במרכז רבין. בדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד רה"ם במאי 2008 בעקבות הביקורת אמר עורך הביקורת כי "המרכז והעמותה הינם ישויות משפטיות שלובות זו בזו... כולל נושאי משרה, מגורים, פעילויות משותפות ועוד". בסיכום הדיון קבע המנכ"ל כי "יש להגדיר את תפקיד המרכז ואת תפקיד העמותה, תוך יצירת הפרדה בין הגופים. ההגדרות בין הגופים יגובו במסמך משפטי".

בספטמבר 2008 העבירה היועצת המשפטית של מרכז רבין טיוטת הסכם ליועצת המשפטית של משרד רה"ם, וזו העבירה את הערותיה לטיוטה חודש לאחר מכן. בינואר 2009, בדיון שהתקיים אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הוחלט כי היועצת המשפטית של משרד רה"ם תכין בהקדם נוסח של הסכם בין העמותה למרכז. כעבור עשרה חודשים, באוקטובר 2009, עדכנה היועצת המשפטית את מנכ"ל משרד רה"ם שהיא מטפלת בהסכם בין העמותה למרכז ושתעבירו למרכז עם סיום הכנתו.

שלוש שנים לאחר מכן, בספטמבר 2012, נפגשו נציגי משרד רה"ם ונציגי מרכז רבין בעניין ההסכם, ובנובמבר 2012 שלח משרד רה"ם טיוטה לאישורו של מרכז רבין.

עד ינואר 2013 לא חתמו מרכז רבין והעמותה על הסכם. משרד מבקר המדינה מעיר כי על כל הצדדים המעורבים לפעול במרץ להסדרת היחסים בין עמותת רבין לתאגיד מרכז רבין בהסכם כתוב.

ראשת מרכז רבין ומנכ"ל עמותת רבין מסרו בנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה כי נוכח ממצאי הביקורת שערך משרד רה"ם במרכז, והגם שההסכם בין העמותה למרכז עדיין לא נחתם, הופרדה פעילותם של שני הגופים זו מזו. עוד מסרו כי יפעלו לגיבוש סופי של ההסכם.

בתשובת משרד רה"ם נכתב כי הוא "פעל מעל ומעבר לחובתו ולאחריותו כדי לקדם את הדברים, ומקבל על עצמו להתייחס במהירות המרבית לטיוטה הסופית... כאשר זו תועבר לידי".

ר י ש ו ם ה מ ק ר ע י ן : בחוק רבין נקבע כי המדינה תעמיד לרשות מרכז רבין את המקרקעין הדרושים לפעילותו.

בנובמבר 1997 הקצתה ועדת הפטור של מועצת ממ"י לעמותת רבין שטח של כ-36,000 מ"ר בשדרות רוקח בתל אביב להקמת מרכז רבין. את ההחלטה אישר שר האוצר דאז.

1. בחוות דעת של הלשכה המשפטית במשרד רה"ם מאוגוסט 1998 שנשלחה ליועץ המשפטי לממשלה צוין כי "יש להבהיר כי המקרקעין [שהוקצו למרכז רבין] הינם של המדינה ויישארו כאלו,

וכי הקמת המבנה על המקרקעין לא תקנה לעמותה זכויות כלשהן מכל מין וסוג שהוא". במענה לחוות הדעת קבע היועץ המשפטי לממשלה שהקצאת הקרקע מהמדינה למרכז תעשה "ב[הסכם נפרד... בהתאם לחוק".

באוקטובר 1999 הכינה היועצת המשפטית של משרד רה"ם¹⁸ טיוטת חוזה בין מרכז רבין לעמותה בנוגע להקמת המבנה, ובה מצהיר המרכז כי ממשלת ישראל הקצתה לו את המקרקעין בפטור ממכרז, ולכן הוא בעל הזכויות במקרקעין וזכאי להיות צד לחוזה חכירה עם ממ"י. עוד נכתב בטיטו של העמותה לא יהיו זכויות כלל במקרקעין זולת הזכות להקים את המבנה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאף שעברו יותר מ-13 שנים, לא הבשילה הטיטו לכדי נוסח סופי, ולא נחתם הסכם בין הצדדים.

ביוני 2000 חתם ממ"י על הסכם הרשאה לתכנון המבנה של מרכז רבין עם עמותת רבין ולא עם מרכז רבין, וביוני 2003 אף החליטה מועצת ממ"י להחכיר את הקרקע לעמותה.

מנהל ממ"י מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 (להלן - תשובת מנהל ממ"י) ש"נראה כי המינהל לא היה מודע להבחנה בין העמותה למרכז ומכאן הבלבול בעבר באישורים השונים. ברי, כי החוזה צריך להיחתם עם המרכז [התאגיד]".

2. בנובמבר 2005 הושלם שלב א של הקמת המבנה, בינואר 2010 הושלם שלב ב, ובנובמבר 2010 הושלם השלב השלישי והאחרון. אף שבניית המרכז הושלמה זה מכבר, עד ינואר 2013 לא חתם ממ"י על הסכם חכירה עם מרכז רבין.

בבדיקה נמצא כי בשנים 2000-2002 התגלעה מחלוקת בין ממ"י ובין עיריית תל אביב באשר לבעלות על חלק מהשטח שעליו הוקם המרכז.

בתשובת מנהל ממ"י נמסר כי "במטרה לפתור את המחלוקת, וכדי לא לעכב את הקמת המרכז, הסכימו המינהל ועת"א [עיריית תל אביב] בישיבה מיום 10.4.02 להעביר את ההכרעה למשנה ליועמ"ש לממשלה, ובמקביל הוסכם כי ייחתם בין המינהל למרכז חוזה חכירה ביחס למתחם בשלמותו, ובכלל זה לשטחים שבמחלוקת". אך לדבריו, "מאז שנת 2008... נותרה מחלוקת בין ממ"י לעת"א לגבי תוכן המסמך [שיועבר ליועמ"ש לממשלה] ונוסחו". עוד הוסיף מנהל ממ"י כי "בימים אלו... אנו מצויים בישורת האחרונה לקראת חתימה על מסמך הסכמות עם העירייה לפיה המחלוקת... תוברר באמצעות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה".

עד ינואר 2013, ואף שחלף יותר מעשור מאז התגלעה המחלוקת, טרם נחתם מסמך ההסכמות בין ממ"י לעיריית תל אביב, המחלוקת לא הועברה להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה, וממילא לא נחתם חוזה חכירה עם מרכז רבין.

ראשת מרכז רבין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 (להלן - תשובתה של ראשת מרכז רבין) כי "הלכה למעשה, העמותה בנתה את מבנה המרכז אך מעולם לא טענה לזכויות בעלות בו. הזכויות במקרקעין אמורות להינתן למרכז על ידי המדינה ועיריית תל-אביב, ובכל מקרה לעמותה לא יוותרו זכויות כלשהן במקרקעין ובמבנה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הוראת החוק, שלפיה תעמיד המדינה לרשות מרכז רבין (התאגיד) את המקרקעין הדרושים לפעילותו, חתם ממ"י על הסכם הרשאה לתכנון המבנה עם העמותה ולא עם התאגיד ואף החליט להחכיר לה את הקרקע. על ממ"י לתקן את המצב ולהסדיר את חתימת חוזה החכירה עם התאגיד כנדרש בחוק.

השלמת המימון לבניית המרכז: בחוק רבין נקבע כי הקמת מרכז רבין תמומן מכספי תרומות. ואכן, בישיבת המועצה הראשונה של המרכז הוחלט שהעמותה תקים את המבנה ותגייס את התרומות לבנייתו. בטיטת ההסכם בין מרכז רבין לעמותת רבין שהכנה היועצת המשפטית של משרד רה"ם בשנת 1999 נכתב כי "עלות בניית המבנה תחול אך ורק על העמותה, והמרכז לא ישא בכל תשלום שהוא בקשר עם בנייתו". כאמור, הצדדים לא חתמו על הסכם זה.

מאחר שהעמותה התקשתה לסיים את הקמת המבנה של מרכז רבין, הסכים אגף התקציבים בינואר 2005 להקדים העברת מימון למרכז רבין בסך של כ-9 מיליון ש"ח בעבור הקמתו של מבנה המרכז באמצעות העמותה. דהיינו כספי המימון הממשלתי שניתנו לתאגיד הועברו לעמותה לצורך בניית המרכז.

משרד מבקר המדינה מעיר שהעברת כספים מהמדינה לעמותת רבין לצורך בניית מרכז רבין אינה מתיישבת עם הוראת החוק שלפיה בניית המרכז תמומן מכספי תרומות.

בתשובתה של ראשת מרכז רבין נכתב כי "המדובר בהקדמת מימון אשר הושבה על ידי המרכז למשרד האוצר בשנים שלאחר מכן".

הממונה על התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "על מנת לסייע למרכז סוכם כי תינתן הלוואה בסך 9 מיליוני ש"ח עבור ההקמה בלבד אשר תוחזר באמצעות התרומות שיתקבלו במהלך 9 השנים שלאחר מכן, ובהתאם, בסיס התקציב אשר נקבע למרכז רבין היה נמוך במיליון ש"ח מבסיס התקציב של מרכז בגין".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבניגוד לתשובת הממונה על התקציבים, בסיס התקציב השנתי של מרכז רבין משנת 2006 ואילך לא היה נמוך מבסיס התקציב של מרכז בגין במיליון ש"ח.

עוד העלתה הבדיקה כי בינואר 2012 חתמו אגף התקציבים ומרכז רבין על סיכום תקציבי שלפיו בסיס התקציב של המרכז בשנים 2013 ו-2014 יהיה 11.5 מיליון ש"ח ו-12.2 מיליון ש"ח בהתאמה, כ-5 מיליון ש"ח יותר מבסיס התקציב בשנים 2004-2005.

בתשובה נוספת של הממונה על התקציבים מינואר 2013 הוא מסר כי התקציב למרכז רבין הושפע מהפעילות השוטפת של המרכז, ולפיכך חל גידול בתקציב עם פתיחת המרכז למבקרים ב-2010. הממונה הוסיף כי הסיכום התקציבי לשנים 2012-2014 נקבע לפי צורכי המרכז וכלל הפחתה של סך החזר ההלוואה.

לדעת משרד מבקר המדינה במקרים שבהם נותן אגף התקציבים שבמשרד האוצר הלוואה, עליו לפעול בשקיפות ולפרט את החזר ההלוואה בסיכום התקציבי בצורה ברורה.

מרכז בגין

עמותת בגין הוקמה ב-1993 כדי ליזום ולהקים מפעלים להנצחת זכרו, מורשתו ופועלו של מנחם בגין. באפריל 1998, לאחר חקיקת חוק בגין ומכוחו, הוקם התאגיד מרכז בגין.

הסכם בין התאגיד לעמותה: בישיבה שהתקיימה במרץ 2009 בהשתתפות ראש מרכז בגין, חשב משרד רה"ם ונציגת הלשכה המשפטית של משרד רה"ם סוכם כי תוכן טיוטה להסכם בין

מרכז בגין לעמותות בגין, וזו תגדיר את הסמכויות והאחריות של כל ישות ותסדיר את עניין נושאי המשרה המשותפים (רואה חשבון ויועץ משפטי), את דמי השכירות שהעמותה משלמת למרכז ואת תהליכי העברת הכספים בין העמותה למרכז.

בישיבה שהתקיימה באפריל 2009 החליט הוועד המנהל של מרכז בגין "להכין טיוטת נהלים בין העמותה למרכז שבה יוגדרו דברים דו צדדיים".

עד ינואר 2013, יותר משלוש שנים מאז ההחלטה, לא הוסדרו בהסכם קשרי הגומלין וחלוקת הסמכויות בין המרכז לעמותה.

ראש מרכז בגין מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 (להלן - תשובת ראש מרכז בגין) כי "ההחלטה על הכנת טיוטת נהלים בין העמותה למרכז, התבססה על ההנחה כי טיוטת כאמור תועבר על ידי משרד רה"ם... ברצוני להבהיר כי עד היום טרם התקבלה טיוטת להסדר היחסים".

בתשובת משרד רה"ם נמסר כי "סדר הדברים הרגיל מחייב שמלאכת הכנה אמנה [הסכם] בין מרכז הנצחה... לבין עמותה... תוטל על הצדדים... ולא על הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה". אך, "הנסיבות שנוצרו במרכז רבין, הובילו לכך שהלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה לקחה על עצמה לסייע בגיבוש של הטיוטת". בדצמבר 2012 שלחה היועצת המשפטית של משרד רה"ם למרכז בגין את טיוטת ההסכם שגובשה למרכז רבין כדי שיוכל "להיעזר בה בגיבוש הסדרים מתאימים גם ביחס למרכז בגין ועמותת קרן מורשת בגין".

משרד מבקר המדינה מעיר שעל מרכז בגין לפעול לאלתר להסדרת הנושא. על משרד רה"ם לוודא שמרכז בגין אכן מסדיר את היחסים בין המרכז לעמותה בהסכם.

ר י ש ו ם ה מ ק ר ק ע י ן : ביוני 1996, עוד בטרם התקבל חוק בגין, אישרה ועדת הפטור של ממ"י הקצאת מקרקעין בירושלים לעמותת בגין, ובדצמבר 1997 נחתם חוזה פיתוח בין ממ"י לעמותה. בחוק בגין מ-1998 נקבע כי המדינה תעמיד לרשות התאגיד את המקרקעין הדרושים לפעילותו.

מאחר שהעמותה כבר רכשה את הקרקע, העבירה לה המדינה כ-2.5 מיליון ש"ח (בכמה תשלומים שהסתיימו ב-2002) לכיסוי העלויות בתוספת ריבית והצמדה.

נמצא כי למרות הוראת החוק שהמקרקעין יועמדו לרשות התאגיד (מרכז בגין), ואף שהמדינה שילמה לעמותת בגין את עלויות הרכישה, חתם ממ"י ב-2004 על חוזה חכירה עם העמותה ולא עם התאגיד.

בישיבה ממרץ 2009 שהתקיימה בהשתתפות נציגי משרד רה"ם ונציגי מרכז בגין סוכם כי "תוכן הצעה כולל לוחות זמנים לרישום המקרקעין על שם המרכז". באפריל 2010 נערכה ישיבה נוספת בנושא, וחשב משרד רה"ם ביקש מנציגי המרכז שהקרקע תירשם על שם המרכז. בדצמבר 2010 שלח החשב מכתב לראש המרכז, ובו חזר וביקש ממנו "לפעול מיידית וללא דיחוי להסדרת רישום המקרקעין על שם מרכז מנחם בגין".

בתשובת ראש מרכז בגין נאמר כי "הבענו דעתנו [בפני משרד רה"ם] כי העברת הרישום של המקרקעין יכולה להיות חלק מהסדרת היחסים, כפי שתבע משרד רה"מ. עוד אמר כי "הדרישה

להעברת רישום המקרקעין מהעמותה למרכז עלתה לראשונה ב-2009, וכן כי "רישום המקרקעין על שם המרכז אינו עולה במובהק מהחוק".

יו"ר עמותת בגין מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 שבהסכם החכירה עם ממ"י נקבע כי "הקרן [עמותת בגין] תשתמש במוחזר אך ורק להקמת בית מורשת מנחם בגין ז"ל, כפי שאכן נעשה על ידיה בפועל" (ההדגשות במקור). יו"ר העמותה הוסיף כי "איננו רואים כל פגם בהתנהלות הקרן וגם לא פגיעה בחוק להנצחת מנחם בגין... בכך שהקרן רשומה על שם הקרן מורשת מנחם בגין".

בתשובתו של משרד רה"ם נמסר כי "יש להשלים את הפעולות הנדרשות לרישום המקרקעין על שם המרכז".

אף שהמדינה שילמה לעמותה את עלויות רכישת הקרקע מתוך הנחה סבירה שהקרן תועבר למרכז בתמורה, נשארה הקרקע בבעלות העמותה. זאת ועוד, למרות הוראת החוק שהמדינה תעמיד לרשות המרכז את המקרקעין הדרושים לפעילותו, בפועל העמידה אותם המדינה לרשות העמותה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד רה"ם לפעול בהקדם להסדרת רישום הזכויות במקרקעין על שם התאגיד.

מרכז שזר

כאמור, ב-1973 הקימה החברה ההיסטורית את עמותת שזר. עמותת שזר יזמה את הקמת התאגיד מרכז שזר כנדרש בחוק שזר שהתקבל ב-2010. חוק שזר קובע כי לאחר פרסומו תפורק עמותת שזר מרצון, ונכסיה, התחייבויותיה, חובותיה ופעילותה יועברו למרכז שזר.

ה ס כ ם ב י ן ה ת א ג י ד ל ע מ ו ת ה : בפברואר 2007 נחתם הסכם שיתוף פעולה בין עמותת שזר ובין החברה ההיסטורית המסדיר את היחסים בין שתי העמותות הן בנוגע לשיתוף הפעולה ביניהן והן בנוגע לעצמאותה של כל עמותה. ואולם, לאחר חקיקת חוק שזר ב-2010 ועקב הליך פירוקה מרצון של עמותת שזר והפיכתה לתאגיד, פג תוקפו של ההסכם.

בנובמבר 2012, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה בעניין זה למרכז שזר, נחתם הסכם שיתוף פעולה בין מרכז שזר לחברה ההיסטורית המסדיר את היחסים ביניהם.

ר י ש ו ם ה מ ק ר ק ע י ן : בדצמבר 2002 הקצה ממ"י לעמותת שזר שטח קרקע של כ-2,300 מ"ר בירושלים, וביוני 2003 נחתם הסכם פיתוח בין ממ"י לעמותה לתקופה של שנתיים וחצי. עקב גירעון כספי לא הצליחה עמותת שזר לגייס את המשאבים הנחוצים לבניית משכן הקבע, ובאוגוסט 2006 הודיע לה ממ"י כי הסכם הפיתוח פקע כבר בדצמבר 2005, וכי יש בכוונתו לבטל את העסקה. באוגוסט 2009 בוטלה העסקה. בספטמבר 2011 חידש ממ"י את הסכם הפיתוח והתנה אותו בכך שיקבל אישור ממרכז שזר שהוא מעוניין בביצוע העסקה ומוכן לשלם עליה.

באפריל 2012 הודיע מרכז שזר לממ"י כי מועצת המרכז החליטה להחזיק בקרקע, ונציגיה ייפגשו עם נציגים של משרדי הממשלה בניסיון למצוא משאבים לבניית מרכז הקבע. אשר על כן ביקש התאגיד מממ"י להימנע מכל החלטה בעניין הקרקע בחודשים הקרובים, וכן ביקש כי חוזה החכירה שייחתם יהיה על שם מרכז שזר ולא על שם העמותה. באוגוסט 2012 החליט ממ"י שעל מרכז שזר להודיע בתוך שנה אם הוא מעוניין בביצוע העסקה ויכול לשלם בעדה. אם מרכז שזר לא ישיב בתוך תקופה זו, תבוטל הארכת הסכם הפיתוח.

יצוין שחוק שזר קובע כי כל נכסי העמותה יועברו לתאגיד, אך אינו עוסק במפורש בהקצאת הקרקע, במימון הבנייה ובמימון השוטף של המבנה החדש. בדיון לקראת הקריאה הראשונה

בהצעה לחוק שזר בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בפברואר 2010 נדרש יו"ר הוועדה לעניין הקרקע ואמר שמנכ"ל מרכז שזר גייס אותו "כדי להבטיח את המשך הקצאת הקרקע שמצויה בתב"ע [תכנית בניין עיר] של ירושלים".

כאמור, עד ינואר 2013, יותר משנתיים מאז נחקק חוק שזר, הקרקע לא הועברה מידי עמותת שזר לידי המרכז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מרכז שזר וממ"י לשתף פעולה כדי שהקצאת הקרקע תירשם על שם התאגיד. על משרד התרבות לוודא שמרכז שזר יפעל להעברת הזכויות בקרקע מהעמותה למרכז כנדרש בחוק שזר.

משרד התרבות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 (להלן - תשובת משרד התרבות) כי "יפעל לקידום נושא זה מול מינהל מקרקעי ישראל ויוודא כי מוסד זלמן שזר לתולדות העם היהודי יפעל להעברת הזכויות".

מכון בן-גוריון ובית בן-גוריון

בשנת 1962 נרשמה ביוזמת ראש הממשלה דאז מר דוד בן גוריון אגודה עות'מאנית¹⁹ ששמה "קרן הנגב - אגודה לקידום המדע, החברה, החינוך והחקלאות בנגב" (להלן - קרן הנגב). לאחר פטירתו של מר דוד בן גוריון וכניסתו לתוקף באפריל 1981 של חוק העמותות, התש"ס-1980, הוקמה במאי 1983 עמותת יד בן-גוריון והחליפה את קרן הנגב. מטרתה העיקרית של העמותה להנציח את פועלו ואת מורשתו של דוד בן גוריון. כאמור, חוק בן-גוריון התקבל ב-1976, ובעקבותיו הוקמו התאגידים מכון בן-גוריון ובית בן-גוריון. בתיקון לחוק מ-2010 נקבע כי עמותת יד בן-גוריון תשמש גוף מייעץ ומסייע לתאגידים.

הסכם בין התאגיד לעמותה : בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצא הסכם כלשהו המסדיר את הקשרים ואת תחומי האחריות בין התאגידים מכון בן-גוריון ובית בן-גוריון ובין העמותה יד בן-גוריון.

לדעת משרד מבקר המדינה על מכון בן-גוריון ובית בן-גוריון להסדיר את היחסים עם יד בן-גוריון בהסכם. על משרד התרבות לוודא שהתאגידים אכן נוהגים כך.

רישום המקרקעין : בשנת 1960 נחתם הסכם חכירה ל-49 שנים בין מדינת ישראל ובין קרן הנגב על שטח של 1,925 דונם במועצה האזורית רמת הנגב. בנובמבר 1972 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להקים חברה ממשלתית ששמה מדרשת שדה בוקר בנגב בע"מ שתהיה בבעלות קרן הנגב (40%) ומדינת ישראל (60%). באוקטובר 1973 נחתם הסכם בין המדינה ובין קרן הנגב, ולפיו הקרן תעביר למדרשת שדה בוקר את כל זכויות החכירה שיש לה במקרקעין.

אף שההסכם האמור נחתם לפני כ-40 שנה, הזכויות בקרקע טרם הועברו למדרשה, והן מצויות בידי עמותת יד בן-גוריון מיום שהחליפה את קרן הנגב. יתרה מזאת, הסכם החכירה שנחתם ל-49 שנה הסתיים ב-2009 ולא הוארך.

19 עד לחקיקת חוק העמותות (ראו להלן) הוסדר מעמדה של עמותה על פי החוק העות'מאני.

בפברואר 2010 עתר לבג"ץ²⁰ הוועד המקומי ביישוב הקהילתי מדרשת בן-גוריון, השוכן בתחומי הקרקע המוכרת לעמותת יד בן-גוריון, וביקש לחלק את הקרקע האמורה לגורמים נוספים, ובהם מכון בן-גוריון. בג"ץ הפנה את הגורמים המעורבים, ובכללם ממ"י, המועצה האזורית רמת הנגב, מדרשת שדה בוקר, יד בן-גוריון, הוועד המקומי של מדרשת בן-גוריון ואחרים לנהל משא ומתן זה עם זה, אך הצדדים טרם הגיעו להסכמות, ונכון למועד סיום הביקורת טרם ניתן פסק דין בעתירה.

חוק בן-גוריון קובע כי מכון בן-גוריון יוקם בשדה בוקר. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הזכויות בקרקע שעליה פועל המכון אינן רשומות על שמו.

בתשובת משרד התרבות נמסר כי "האחריות בנושאים אלו מוטלת ישירות על התאגיד עצמו... [ו] כל שבסמכות השר הממונה הוא לדרוש את ביצוע האמור לעיל".

על ממ"י ועל מכון בן-גוריון להסדיר ללא שהות את זכויותיו של המכון בקרקע שעליה הוא יושב, לאחר מתן פסק הדין.



ממצאיו של פרק זה מלמדים כי פעילותם של רוב מרכזי ההנצחה שהוקמו מתקיימת בלא שהובהרה והוסדרה חלוקת האחריות והסמכות בין התאגידים שהוקמו על פי דין ובין העמותות הקשורות אליהם. כמו כן, נכסי מקרקעין שהיו אמורים להיות ברשות תאגידי ההנצחה נמצאים בידי העמותות הקשורות.

על משרד רה"ם ומשרד התרבות, האחראים לתאגידי ההנצחה, לוודא שתוסדר מערכת הקשרים בין התאגידים לעמותות הקשורות, וכן להבטיח כי הנכסים המיועדים להנצחה - בין שהם מוחשיים ובין שהם תרבותיים - יוחזקו רק בידי התאגידים הסטוטוריים כנדרש.

התקשרויות בין משרדי ממשלה לתאגידי הנצחה

1. בישראל פועלים יותר מ-50 תאגידי סטטוטוריים²¹. ב-1995 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא הפיקוח על התאגידיים הסטטוטוריים, ובו קבע שניהולם והבקרה עליהם מחייבים הסדרה מקיפה ככל האפשר²². ב-2007 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת מעקב בנושא, ולפיו טרם הוסדר הנושא כנדרש²³.

בעקבות דוחות הביקורת פרסם החשב הכללי במשרד האוצר ב-2007 הוראה שמטרתה "להבהיר ולהדגיש את הנהלים להתקשרויות עם חברות ורשויות ממשלתיות" (להלן - הוראת החשב"ל)²⁴. בהגדרות ההוראה נקבע כי היא חלה גם על תאגידיים סטטוטוריים והיא נוגעת הן להעברת כספים מתקציבם השוטף של המשרדים והן להתקשרויות של המשרדים עם התאגידיים. לפי ההוראה, "העברת כספים או רכישת שירותים מגופים, בין אם הם פרטיים ובין אם הם מוחזקים על ידי

20 בג"ץ 914/10, ועד מקומי מדרשת בן-גוריון נ' מנהל מקרקעי ישראל ואחרים.
21 על פי דוח הממונה על השכר ל-2010.
22 מבקר המדינה, דוח ביקורת על תאגידיים סטטוטוריים (1995).
23 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, עמ' 279-286.
24 הוראה 7.0.0, "התקשרויות עם חברות ורשויות ממשלתיות".

הממשלה, מחייבת את המשרד הרוכש להסדיר את מערכת היחסים באמצעות חוזה התקשרות, עליו חתומים מורשי החתימה מטעם המדינה.

בינואר 2013 הכין משרד המשפטים את "תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013", שנועד לשמש בסיס לחוק מסגרת לתאגידים הסטוטוריים. לחוק זה שתי מטרות עיקריות: (א) להתוות "כללי ממשל תאגידי" לתאגידים הסטוטוריים; (ב) להסדיר את כלי הפיקוח עליהם ולהגביר את השקיפות והדיווחיות בניהולם, בין היתר באמצעות הקמת רשות תאגידים סטוטוריים שתהיה חלק מרשות החברות.

2. תאגידי ההנצחה מתוקצבים על פי הוראות החוקים שמכוחם הוקמו. לדוגמה, חוק רבין, חוק בגין וחוק שזר קובעים כי "פעילות המרכז [התאגיד] תמומן... מתקציב המדינה כפי שדרוש להוצאות קיומו, החזקתו, פיתוחו וניהול מכלול פעילותו".

התקציבים שהועברו לתאגידי ההנצחה בשנים 2007-2011 (באלפי ש"ח)

התאגיד	המשרד המתקצב	סך הכול	ממוצע שנתי
יד בן-צבי	משרד החינוך ומשרד התרבות	89,272	17,854
בית בן-גוריון	משרד התרבות	6,133	1,227
מכון בן-גוריון	משרד התרבות	*17,198	3,440
מרכז שזר	משרד התרבות	**2,150	2,150
מרכז בגין	משרד רה"ם	34,081	6,816
מרכז רבין	משרד רה"ם	34,386	6,877

* התקציב כולל הקצאה לצריף בן-גוריון.

** מרכז שזר החל להיות מתוקצב כתאגיד רק בשנת 2011

העברת כספים

כאמור, על פי הוראת החשכ"ל, כל העברת כספים של משרד ממשלתי לתאגיד סטוטורי חייבת להיות מעוגנת בחוזה חתום המפרט בין היתר את אופן העברת התקציב, דרכי הדיווח של התאגיד ודרכי הפיקוח והבקרה של המשרד. משרד מבקר המדינה בדק במשרדי הממשלה הרלוונטיים את דרכי העברת התקציבים לתאגידים. להלן הממצאים:

משרד רה"ם: ראש הממשלה הוא השר הממונה מכוח החוק על מרכז רבין ומרכז בגין. הבדיקה העלתה כי בניגוד להוראת החשכ"ל לא נחתם חוזה בין משרד רה"ם ובין תאגידים אלה.

בינואר 2008 כתבה סגנית היועצת המשפטית במשרד רה"ם במסגרת חוות דעת בנושא כי "בכל הנוגע לתקצוב רשויות ממשלתיות... הכינה חשבות המשרד נוהל עבודה מפורט, אשר הסדיר את דרכי ההתנהלות לפרטיהן, אולם לא נכרת חוזה. אנו סבורים כי גם במקרים אלו, אין מניעה לכריכתו של חוזה, כפי שמתבקש מהנחיית החשב הכללי [הוראת החשכ"ל], והדבר יאפשר עיגון מתאים של מחויבות הרשות הממשלתית לעמוד בנהלי המשרד וכל המתחייב מהם, והסדרה של עניינים נוספים הייחודיים לכל רשות". (ההדגשה במקור). עוד ציינה כי "החוזה שיוכן להסדרת היחסים בין המרכזים לבין המשרד... יכול, בעיקרו, הוראות המתמקדות במנגנוני התקצוב, דיווח ובקרה".

סגנית היועצת המשפטית הוסיפה בחוות הדעת כי "נעשה כל מאמץ... להשלים את הכנתם [של החוזים] עד לסוף חודש אפריל 2008". בדצמבר 2009 הודיע חשב משרד רה"ם ליועצת המשפטית של המשרד כי "טרם הושלם הטיפול בנושא החוזים בין הממשלה לבין מרכז יצחק רבין ומרכז מורשת בגין. כפי שצינו בעבר בנושא אינו תקין ונדרש על פי הנחיות החשב הכללי" (ההדגשה במקור).

במשרד האוצר נערך באפריל 2010 דיון בהשתתפות נציגי האוצר ומשרד רה"ם, ובסיכומו נקבע כי "בהשתתפות בתקציב השוטף של הרשויות ובביצוע כל פעולה על פי החוק הספציפי יש לחתום על הסכמי תקצוב הכוללים, בין היתר, הסדרת אחריות, מועדי העברה, דיווח ובקרה, מנגנון יישוב סכסוכים ושקיפות".

ב-2011 התכתבו הלשכה המשפטית והחשבות במשרד רה"ם והתכנסו לכמה פגישות בנושא, אך עד ינואר 2013 לא נמצא שמשרד רה"ם הכין חוזי התקשרות עם מרכז בגין ומרכז רבין.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי הוא מחזיק בעמדה שראוי להסדיר בחוזים את היחסים בינו לבין מרכזי ההנצחה, אף שהוראת החשכ"ל האמורה אינה רלוונטית למערכת יחסים של גוף מתקצב ותאגיד מתקצב אלא למערכת יחסים הכפופה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים). עוד מסר המשרד כי בכוונת משרד המשפטים לקדם את החקיקה בנושא תאגידים סטטוטוריים, ולכן יש להמתין ולא לחתום על חוזים עד להתקדמות הליך החקיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא הושלם הליך החקיקה, על משרד רה"ם בהיותו מתקצב תאגידים סטטוטוריים לפעול לפי הוראת החשכ"ל ולעגן בחוזים את העברת הכספים לתאגיד ההנצחה.

משרד התרבות: שר התרבות הוא הממונה מכוח החוק על התאגידים מכון בן-גוריון, בית בן-גוריון, יד בן-צבי ומרכז שזר. בכל שנת תקציב מגישים התאגידים לראש מינהל התרבות במשרד התרבות הצעת תקציב בצירוף מסמכים כמו דוחות כספיים, דוח ביצוע לשנה הקודמת, דוח תזרים מזומנים ופירוט של רכיבי שכר העובדים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לא נחתם חוזה התקשרות בין משרד התרבות לתאגידים הסטטוטוריים.

בתשובת משרד התרבות נכתב כי "פרט להגשת התקציב למוסדות המוסמכים, שרת התרבות והספורט ושר האוצר אין כל דרישה סטטוטורית לחתימה על הסכם או דרישה אחרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, הוראת החשכ"ל מחייבת את משרד התרבות לעגן בחוזים את העברת הכספים לתאגיד ההנצחה.

משרד החינוך: את יד בן-צבי מתקצב גם משרד החינוך (נוסף על משרד התרבות) באמצעות שתי תקנות תקציביות: אחת באחריות מינהל חברה ונוער והשנייה באחריות המזכירות הפדגוגית. יד בן-צבי מגיש למשרד החינוך מדי שנה בשנה הצעת תקציב בצירוף מסמכים כמו דוחות כספיים, דוח ביצוע לשנה הקודמת, דוח תזרים מזומנים ופירוט של רכיבי שכר העובדים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ב-2009 נחתם חוזה לשנה על פי הוראת החשכ"ל בין מינהל חברה ונוער ליד בן-צבי, אך מאז לא נחתמו חוזים כנדרש. כמו כן, בין המזכירות הפדגוגית ליד בן-צבי לא נכרת חוזה כלל.

משרד מבקר המדינה פנה בדצמבר 2012 ליועץ המשפטי של משרד האוצר וביקש את חוות דעתו בנושא הוראת החשכ"ל, אך עד סוף ינואר 2013 לא נענתה פנייתו.

בחמש השנים שעברו מאז פרסום הוראת החשכ"ל לא עיגנו משרדי הממשלה בחוזים את העברת הכספים לתאגידי ההנצחה, כדי שיהיה אפשר לוודא שהכספים משמשים למטרות ומונצלים ביעילות ובחיסכון, תוך הקצאת משאבים נכונה ועל פי כללי המינהל התקין. על משרד רה"ם, משרד התרבות ומשרד החינוך להסדיר את הנושא לאלתר.

רכישת שירותים

חוק חובת המכרזים קובע כי המדינה לא תתקשר בחוזה לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי. סעיף 4.2 בהוראת החשכ"ל קובע שכל התקשרות בין משרד ממשלתי לתאגיד סטטוטורי חייבת לעמוד בהוראות חוק חובת המכרזים. תקנות חובת המכרזים קובעות כי משרד ממשלתי או יחידה במשרד המבקשים לבצע התקשרות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל יביאו את בקשתם לפני ועדת המכרזים, וזו תחליט אם לסווג את ההתקשרות כפטורה ממכרז.

באפריל 2010 נערך דיון במשרד האוצר בנושא "הסדרת יחסי משרד ראש הממשלה עם גופים סטטוטוריים" בהשתתפות היועץ המשפטי של משרד האוצר, סגן בכיר לחשב הכללי וחשב משרד רה"ם. בסיכום הדיון הובהר כי "בהתקשרויות עם תאגידים סטטוטוריים ורשויות ממשלתיות לביצוע פעולות שאינן ייחודיות להן ואינן חייבות בביצוען על פי החוק, יש צורך בחוזה התקשרות בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה מקרים שבהם רכשו משרדי ממשלה שירותים בהיקף של מיליוני ש"ח מתאגידי הנצחה לביצוע פעולות שאינן ייחודיות לתאגידים אלה. הרכישות נעשו בלא מכרז ובלא שוועדות המכרזים המשרדיות סיווגו את ההתקשרויות כפטורות ממכרז. להלן הפרטים:

משרד רה"ם: 1. כאמור, ב-2011 וב-2012 אישרה המועצה להנצחה את המיזם "ממנהיגי העבר לדור העתיד". לצורך הפקת המיזם התקשר משרד רה"ם עם מכון בן-גוריון שלא לפי חוק חובת המכרזים למשך שנתיים בעלות כוללת של כ-1.8 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם, שהיה האחראי הישיר לניהול המיזם מהבחינה התקציבית, כי בהתקשרות עם מכון בן-גוריון שלא לפי הוראת החשכ"ל וחוק חובת המכרזים, נפגעה זכותם של מציעים פוטנציאליים לשוויון הזדמנויות.

בתשובה נוספת של משרד רה"ם מינואר 2013 נמסר כי המשרד "יפעל לתיקון הטעות ביחס לפעילות המתוכננת לשנות הלימודים הבאות".

2. עוד העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה שב-2012 התקשר משרד רה"ם עם מרכז בגין להפקת סדרת הרצאות בעלות כוללת של כ-600 אלף ש"ח שלא לפי חוק חובת המכרזים.

בתשובת משרד רה"ם נאמר כי "העובדה שסדרת ההרצאות החלה כפעילות של מרכז בגין, עוד בטרם דנה בכך המועצה להנצחה, היא ככל הנראה המקור לטעות שבתום לב שבשלה לא הובאה ההתקשרות לאישור ועדת המכרזים" (ההדגשה במקור). עוד מסר בתשובתו כי "מעשה, פעילויות שמתעורר לגביהן ספק אם הן פעילויות המתקצבות בתקצוב ישיר או כאלה שחלות עליהן הוראות חוק חובת המכרזים יובאו לבחינת הלשכה המשפטית".

המשרד לאזרחים ותיקים: בשנים 2010 ו-2011 יזם המשרד לאזרחים ותיקים שני מיזמים בשיתוף משרד החינוך: 1. ערבי קהילה - כינוסים לקהילות עדתיות ברחבי הארץ המיועדים לאזרחים ותיקים וכוללים תכנים תרבותיים בנושאי הקהילה; 2. "סיפורו של מקום" - תיעוד הקמתם של יישובים ברחבי הארץ על ידי בני נוער המראיינים אזרחים ותיקים על ההיסטוריה של היישוב. לצורך הפקת שני המיזמים התקשר המשרד לאזרחים ותיקים עם יד בן-צבי, ובשנת 2011 העביר לתאגיד באמצעות משרד החינוך 1.65 מיליון ש"ח.

מנכ"ל המשרד לאזרחים ותיקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "המשרד לאזרחים ותיקים לא ביצע התקשרות עם מכון יד בן-צבי ולא העביר אליו כספים כלשהם באופן ישיר, אלא העביר את התקציב להרחבת התכנית 'בין גגות' אל משרד החינוך, הוא הגורם מבצע התשלומים למכון יד בן-צבי בביצוע התכנית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשרד לאזרחים ותיקים אמנם לא ביצע התקשרות ישירה עם יד בן-צבי, אך בפועל ההעברה למשרד החינוך הייתה בעבור פעילויות מסוימות שיד בן-צבי תקיים לבקשת המשרד לאזרחים ותיקים. נוכח הוראת החשכ"ל המורה על קיום התקשרות לפי חוק חובת המכרזים, במקרים שבהם מדובר בפעולות שאינן ייחודיות לתאגיד, היה ראוי להעדיף קיום הליך תחרותי ולחלופין לקבל פטור מקיום הליך כזה בהתאם להוראות הדין.

משרד החינוך: בביקורת נמצאו שתי התקשרויות של המשרד עם יד בן-צבי שלא לפי הוראת החשכ"ל ולחוק חובת המכרזים: 1. בנובמבר 2008 העביר משרד החינוך ליד בן-צבי 130,000 ש"ח בעבור הפקת ספר עבור מינהל החינוך הדתי; 2. בפברואר 2011 העביר משרד החינוך ליד בן-צבי 50,000 ש"ח בעבור כתיבת ביוגרפיה.

מנכ"ל משרד החינוך מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "החל משנת 2013, המשרד יקפיד על הסכם כדרישת החשכ"ל ויפעל בהתאם לחוק חובת המכרזים והוראת החשכ"ל, שיעמוד בסדרי מינהל תקין".

משרד התרבות: להלן שתי התקשרויות של המשרד עם יד בן-צבי: 1. בשנים 2007-2010 העביר המשרד ליד בן-צבי כ-500,000 ש"ח בתמורה לניהול מקצועי ומינהלי של פורום אודיו-ויזואלי (קולי-חזותי) שמטרתו לשמר נכסים תרבותיים של ישראל כמו סרטים, תמונות והקלטות; 2. ב-2009 העביר המשרד ליד בן-צבי 60,000 ש"ח בעבור הפקת יום עיון ביום הסיגור של קהילת יוצאי אתיופיה.

בתשובת משרד התרבות נמסר כי "הפרויקטים... נכללו בתוכנית העבודה השנתית של יד בן-צבי, לצורך ביצוע תפקידיו לפי חוק בן-צבי. אין כאן רכש שירותים על-ידי המשרד, אשר טעון מכרז או פטור ממכרז לפי דין".

יד בן-צבי מסרה בתשובתה מינואר 2013 כי תכנית העבודה שהיא מגישה מידי שנה בשנה עוסקת בדגשים מרכזיים בפעילות המוסד, ומפורטים בה בעיקר הפרויקטים המרכזיים שהיא מתכננת. עוד מסרה יד בן-צבי כי התקציב למיזמים אלו אושר במהלך השנה לאחר הגשת תכנית העבודה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבתכניות העבודה של יד בן-צבי שהועברו למשרד התרבות לא הוזכרו המיזמים האמורים. כמו כן, לא נמצא שום מסמך רשמי המעיד על סיכום כלשהו בין משרד התרבות ליד בן-צבי בדבר מיזמים אלו, ואפשר שהסיכומים נעשו בעל פה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי ראוי שהתקשרויות לגבי פעולות שלא נכללו מלכתחילה בתכנית העבודה של התאגיד ואשר אי אפשר לקושרן באופן ברור למטרות יד בן-צבי כפי שהוגדרו בחוק, יבוצעו בהליך תחרותי ולחלופין לפטור אותן מהליך כזה על פי הוראות הדין.



הליך המכרז הפומבי "מושתת על שני עקרונות יסוד: הראשון, הגשמת המטרה הציבורית של שמירה על עקרון השוויון וטוהר המידות על-ידי מתן הזדמנות שווה לכל המציעים... השני... השאיפה לנהוג ביעילות ובחסכון בכספי הציבור"²⁵. על משרדי הממשלה הרוכשים שירותים מתאגדי הנצחה לעמוד בהוראת החשכ"ל שנועדה להגשים את העקרונות האמורים. התקשרויות אלו צריכות להיעשות אפוא על פי דרישות החוק ובהליך תחרותי הוגן או לקבל אישור לפטור ממכרז, בהסתמך על תקנת פטור מתאימה ככל שישנה כזו, מוועדות המכרזים המשרדיות.

יתרה מזאת, מצב שבו משרדי ממשלה רוכשים שירותים לביצוע פעולות שאינן ייחודיות לתאגיד בלא הסכמים בכתב ולפי סיכומים בעל פה בלבד מנוגד בתכלית לסדרי המינהל התקין. הערות אלו מקבלות משנה תוקף לנוכח תפקידם של משרדי הממשלה כמפקחים על התנהלותם של התאגידים הסטטוטוריים.

תמיכת המדינה בעמותות ההנצחה

מלבד ההנצחה הממלכתית הקבועה בחוק ההנצחה וההנצחה מכוח החוקים המיוחדים, הקימו מוקירי זכרם של מקצת מראשי המדינה עמותות להנצחתם (להלן - עמותות ההנצחה). העמותות שהגדירה המועצה להנצחה כגופים יציגים הן: יד חיים ויצמן (להלן - יד ויצמן); עמותת שור; העמותה להנצחת זכרה של גולדה מאיר (להלן - עמותת מאיר); יד לוי אשכול (להלן - יד אשכול); העמותה להנצחת מורשת משה שרת (להלן - עמותת שרת); יד חיים הרצוג (להלן - יד הרצוג)²⁶.

ממשלת ישראל תומכת כלכלית בעמותות. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מסדיר את אופן התמיכה במוסד ציבור שאינו ממוסדות המדינה הפועל למטרה כמו חינוך ותרבות. להגדרה זו עונות גם עמותות ההנצחה. כדי להסדיר את מתן התמיכה קובע שר האוצר - בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה - נוהל להגשת בקשות לתמיכה במוסדות ציבור. בכל משרד נקבעים מבחנים שוויוניים (להלן - מבחני התמיכה) המציבים תנאי סף ואמות מידה לחלוקת כספי התמיכה.

25 ע"מ 1966/02, המועצה המקומית מג'אר נ' אבראהים ואח', פ"ד נז(3) 505.

26 יד הרצוג הוכרה כגוף יציג בהחלטת הממשלה 599 מ-23.8.01.

באוקטובר 2002 נכנסו לתוקף מבחני התמיכה לעמותות ההנצחה שגובשו במשרד רה"ם. מאז נדרשו עמותות ההנצחה להפוך לגופים עצמאיים בעלי יכולת גיוס כספים מוכחת ולקיים 10% מפעילותן ממשאבים שאינם של המדינה.

תנאי הסף המרכזי שבו נדרשו עמותות ההנצחה לעמוד היה שמטרתן העיקרית היא ההנצחה. אמות המידה שנקבעו כללו פעילות לזכר האישיות המונצחת, לרבות החזקת ארכיון וספרייה; עריכת מחקרים על פעילותה ומורשתה של האישיות; פרסומים והוצאה לאור של כתבים ונאומים; ועריכת ימי עיון, כנסים וסמינרים.

באפריל 2010 הצביע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה על מבחני תמיכה הלוקים בחסר באמות מידה כמותיות או בתנאי סף שאינם כמותיים ושמטרתם חשש שאינם סבירים. הוא העיר כי מבחן התמיכה להנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה הוא "מבחן רחב ללא אמות מידה מפורטות לחלוקת הכסף". משרד רה"ם תיקן את המבחנים בעקבות ההערה, ובינואר 2011 נכנסו לתוקף מבחנים חדשים שגיבשה הלשכה המשפטית במשרד רה"ם בהתייעצות עם המועצה להנצחה ועם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - המבחנים החדשים).

במבחנים החדשים אין תנאי סף שהמטרה העיקרית של העמותה תהיה הנצחה, וכל מוסד ציבור שמבצע פרויקט או פעילות לזכרו ולזכר מורשתו של מי מראשי המדינה רשאי להגיש בקשת תמיכה.²⁷ אמות המידה החדשות מפורטות וכוללות גם חלוקת משנה לכל נושא. לדוגמה, התמיכה בגין החזקת ארכיון וספרייה תינתן בין היתר לפי מספר הכותרים ומגוון השפות, וקבלת התמיכה בעבור אירועים כמו כנס תימדד לפי מספר המשתתפים ומשך זמן האירוע.

משרד רה"ם תומך בעמותות ההנצחה, להלן בטבלה התמיכות שאישר משרד רה"ם לשנים 2007-2012:²⁸

העמותה	2007 ⁽¹⁾	2008	2009	2010	2011	2012
יד ויצמן ⁽²⁾	323,036	346,154	370,187	299,571	300,000	300,000
עמותת מאיר	137,480	225,000	-----	-----	-----	-----
עמותת שזר ⁽³⁾	441,204	498,086	567,459	220,850	-----	-----
יד אשכול	-----	-----	-----	-----	-----	-----
עמותת שרת ⁽⁴⁾	381,857	480,000	435,480	350,429	438,382	532,000
יד הרצוג	-----	-----	295,592	301,550	449,000	561,000
סך הכול	1,283,577	1,549,240	1,668,718	1,172,400	1,187,382	1,393,000

- 1 הנתונים לשנה זו הם על פי הדוחות הכספיים של עמותות ההנצחה.
- 2 מ-2007 מקבלת העמותה תמיכה נוספת ממשרד התרבות בסך של 500,000 ש"ח לשנה.
- 3 כאמור, ב-2010 הפכה העמותה לתאגיד.
- 4 מ-2007 מקבלת העמותה תמיכה נוספת ממשרד התרבות בסך של 25,000 ש"ח לשנה.

מהטבלה עולה שלא כל העמותות נתמכו על ידי משרד רה"ם בכל שנה מאז 2007, אף על פי שהוגדרו גופים יציגים.

- 27 כך לדוגמה, בשנים 2010 ו-2011 אושר לקרן שמבצעת פרויקט לזכרה של גולדה מאיר 55,000 ש"ח ו-19,500 ש"ח בהתאמה, ולמדרשה שבצעה פרויקט לזכרו של לוי אשכול אושר ב-2011 סכום של 153,000 ש"ח.
- 28 כל בקשות התמיכה שהגישו עמותות ההנצחה - אושרו.

תהליך קבלת התמיכה

לצורך מתן התמיכה מפרסם משרד רה"ם "קול קורא" עד 15 בנובמבר בכל שנה כנדרש בנוהל התמיכות, ובו מוזמנות העמותות להגיש בקשות לתמיכה עד 1 בינואר בשנה שלאחריה. לפי הנוהל, על העמותות להמציא לוועדת התמיכות שבמשרד רה"ם (להלן - הוועדה) מסמכים המעידים על התנהלות תקינה כמו אישור ניהול תקין²⁹ ודוחות כספיים מבוקרים. כמו כן, עליהן לפרט את הפעילויות והמיזמים שהן מתכננות להוציא אל הפועל בשנת העבודה הקרובה.

לאחר שכל הבקשות מתקבלות, מתכנסת ועדת משנה לבדיקת הבקשות וממליצה על המשך תהליך הטיפול בכל בקשה. אם חסרים מסמכים או שטופס הבקשה לא מולא כנדרש, פונה ועדת המשנה לעמותה להשלמת הפרטים. בקשות שעמדו בכל הדרישות ממתנות לדיון בוועדה עד שיושלמו כל הבקשות האחרות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבשנים 2008-2010 פנתה ועדת המשנה לכל עמותות ההנצחה בבקשה שישלימו פרטים או מסמכים חסרים ויעבירו הבהרות כדי שתוכל לדון בבקשות.

נוהל התמיכות קובע שהוועדה תחל בדינויה עד 31 בינואר של השנה שבעבורה מבוקשת התמיכה ותחליט אם לאשר או לדחות את הבקשות עד 1 במרץ באותה השנה. אם אי-אפשר להחליט במועד האמור, תדווח על כך הוועדה לחשב הכללי, והיא רשאית להחליט על מתן התמיכות לא יאחר מ-30 ביוני של אותה השנה. הבדיקה העלתה שרוב החלטות הוועדה התקבלו בסוף יוני בכל שנה.

לאחר שוועדת התמיכות מאשרת את גובה התמיכות היא מודיעה על כך לעמותות. קבלת כספי התמיכה מותנית בכך שהעמותות יגישו דוחות ומסמכים המעידים על ביצוע הפעילויות.

משרד מבקר המדינה בדק את מועדי קבלת הכספים בעמותות ההנצחה ומצא שברוך כלל הועברו אליהן כספי התמיכה במחצית השנייה של השנה שאחרי ביצוע הפעילות. לדוגמה, יד ויצמן קיבלה את התמיכה לשנת 2007 ביולי 2008, ואת התמיכה לשנת 2008 קיבלה באפריל וביוני 2009. התמיכה לשנים 2011 ו-2012 אושרה להעברה בנובמבר 2012³⁰; יד הרצוג קיבלה את התמיכה לשנת 2006 רק באוגוסט 2008, ואת התמיכה לשנת 2009 קיבלה רק בינואר 2010. התמיכה לשנת 2011 הועברה ביולי 2012, ואילו התמיכה לשנת 2012 לא הועברה עד מועד סיום הביקורת (מאחר שטרם הסתיימה "ביקורת עומק" שמשרד האוצר עושה בעמותה מאז יוני 2011).

באוגוסט 2012 מסרה נציגת החשבות במשרד רה"ם למשרד מבקר המדינה כי "תשלום התמיכה מתבצע לאחר קבלת דוח ביצוע. אנו מעבירים לעמותות את התשלום לאחר שאנו בטוחים כי העמותות הוציאו את ההוצאה שבעבורה התבקשה התמיכה... אנו דורשים מן העמותות להמציא לנו מסמכים... על פי רוב, דוחות הביצוע מגיעים חסרים"

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד רה"ם כי בכל הקשור למתן תמיכות הוא פועל על פי החוק והפסיקה, הנהלים וההנחיות של היועץ המשפטי לממשלה והוראות התכ"ם (תקנות כספים ומשק). הוא הוסיף כי "המשרד מכיר בקושי של מוסדות הציבור בהגשת הבקשות לתמיכה ובהצגת דוחות הביצוע, ועל כן פועל במספר דרכים על מנת לפשט ולייעל את התהליך" (ההדגשה במקור). לדוגמה, במאי 2011 ערך משרד רה"ם כנס הסברה לנציגי העמותות, ובו הסבירו נציגיו את עקרונות מבחן התמיכה, הדגישו את השינויים שנערכו בו ונתנו הסבר מפורט באשר למילוי הטפסים והגשת דוחות הביצוע. מלבד זאת, המשרד מלווה ומנחה את העמותות בתהליך הגשת בקשות התמיכה.

29 אישור מרשם העמותות שהן עומדות בכל דרישות החוק.

30 יד ויצמן חרגה מהשיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות כפי שהוגדר בנוהל התמיכות; המקרה הועבר לטיפול ועדת חריגים במשרד האוצר, ובשל כך עוכבה העברת הכספים.

הביקורת העלתה כי עמותות ההנצחה מתקשות למלא את טופסי הבקשה ודוחות הביצוע ולהציג את כלל המסמכים הדרושים, ולכן נגרם להן עיכוב ניכר בקבלת כספי התמיכה. משרד מבקר המדינה מעיר שעיכוב זה מקשה עליהן לתכנן ולממן את פעילותן השוטפת ופוגע ביכולתן לממש את ייעודן. ראוי לבחון דרכים לפשט את התהליך ולעשותו נגיש ויעיל יותר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה נדרש משרד רה"ם לעניין מבחני התמיכה ואמר כי "נעשו לאחרונה מאמצים רוחביים לשיפור ולייעול התהליך על ידי משרד האוצר ומשרד המשפטים, שגיבשו טיוטת נוהל חדש להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן" (ההדגשה במקור). נוהל זה צפוי להחליף את הנוהל הקיים ולהנגיש את ההליך למבקשי התמיכה.

פעילותן של עמותות ההנצחה

כאמור, עמותות ההנצחה הוקמו באופן וולונטרי על ידי מוקירי זכרם של ראשי המדינה, והמועצה להנצחה הכירה בהן כגופים יציגים לעניין הנצחה. להלן הממצאים שעלו מבדיקת פעילותן של העמותות:

יד לוי אשכול

יד אשכול הוקמה ב-1970 כאגודה עות'מאנית ורשומה מאז 1990 כעמותה שמטרתה להנציח את ראש הממשלה השלישי מר לוי אשכול ז"ל. גם דוח מבקר המדינה מ-2002 עסק בפעילותה³¹.

מיון וניהול: עיקר פעילותה של יד אשכול מיום הקמתה ועד שנת 2006 מומנה מתקציב משרד רה"ם. מאז 2002 היא חויבה לעמוד במבחני התמיכה של משרד רה"ם למוסדות ציבור המנציחים את זכרם ופועלם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה. כאמור, כדי לקבל את כספי התמיכה נדרשים הגופים המבקשים להציג בין היתר תכנית עבודה מפורטת ואישור ניהול תקין מרשם העמותות.

החשב הכללי במשרד האוצר מקיים לפרקים ביקורות "עומק בעמותות" ומעביר עותק מדוחות הביקורת לרשם העמותות. הרשם מחליט לפי הממצאים אם לתת לעמותה אישור ניהול תקין, לשלול אישור זה, להפנות לתכנית הבראה או לדרוש את פירוקה של העמותה. בפברואר 2007 נערכה "ביקורת עומק" ביד אשכול. ממצאי הביקורת הוגשו לחשב הכללי ולרשם העמותות באפריל 2007.

ב"ביקורת העומק" נמצאו בין היתר ליקויים בתחום הכספי והמינהלי, ונמצא כי העמותה תלויה כמעט לגמרי בתמיכה של משרד רה"ם. בדוח הביקורת נכתב כי "איתנות הפיננסית של העמותה נמוכה וקיים חשש לחדלות פירעונה כבר בטווח הקרוב".

לנוכח הממצאים הפנה רשם העמותות את יד אשכול למסגרת של תכנית הבראה כספית ותפעולית ונתן לה אישור ניהול תקין עד סוף 2007. בינואר 2008 התריע שבכוונתו "להימנע מלתת אישור תקין לעמותה לשנת 2008".

31 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013 (2002), עמ' 403-416.

באוגוסט 2008 קיבלה על עצמה חברת ייעוץ פרטית (להלן - החברה) לסייע ללא תמורה ליד אשכול. בדצמבר 2008 החליטה האספה הכללית של העמותה למנות שניים מבעלי החברה כיועצים חיצוניים לניהול ולשיקום של העמותה. בשנים 2009-2012 נקטה העמותה צעדים לתיקון הליקויים, בהם החלפת כל בעלי התפקידים במוסדות העמותה, הוספת חברים חדשים לאספה הכללית ולוועד המנהל ובניית תכנית הבראה. ביולי 2012 קיבלה העמותה אישור ניהול תקין עד סוף שנת 2012.

יד אשכול היא הגוף היציג היחיד שפעל להנצחת זכרו של ראש הממשלה השלישי של מדינת ישראל, שכן המדינה אינה עוסקת בהנצחת זכרו ומורשתו. לכן בשנים שעמותת יד אשכול לא הייתה פעילה (2007-2012) כמעט ולא נעשתה פעילות להנצחתו.

בית ראש הממשלה לשעבר: בינואר 1977 נחתם חוזה חכירה בין ממ"י ובין יד אשכול, ובו העביר ממ"י ליד אשכול את הזכויות על בית ראש הממשלה לשעבר (להלן - המבנה)³². בין היתר נקבע בחוזה החכירה כי המבנה ישמש משכן להנצחת זכרו של לוי אשכול ושארור להשתמש בו או בחלק ממנו למטרה אחרת. עוד נקבע שהסכם החכירה יבוטל אם יחול אחד מאלה: ישינו המטרות שנקבעו בתקנון עמותת יד אשכול, או שהעמותה לא תשתמש במבנה למטרותיה, או שהעמותה לא תשתמש בו כלל.

מאז 1977 ועד ינואר 2013 לא נעשה כל שימוש במבנה. דוח מבקר המדינה מ-2002 פירט את השתלשלות האירועים שהביאה לכך עד אותה השנה, שבעיקרם נבעו מחוסר תקציב ומהיעדר יכולת ניהולית של העמותה לבצע את שיפוף המבנה ולהעמידו כאתר הנצחה כפי שאושר.

רק במאי 2002 החלה החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר) לשפץ את המבנה הודות לסיוע כספי שהתקבל עוד ב-1994 מהוועדה הציבורית לניהול כספי עיזבונות לטובת המדינה בסך של 1.5 מיליון ש"ח. ביוני 2004 הופסקו העבודות מאחר שהסכום שהועבר לעמידר לא הספיק להשלמת השיפוף.

בתקופת השיפוף ולאחריה נקבו כמה גורמים בסכומים שונים הדרושים להשלמת השיפוף: במאי 2003 כתב מנהל אגף הנדסה ואמרכלות בעמידר ליד אשכול שכדי להשלים את השיפוף דרוש סכום של שלושה מיליון ש"ח; במאי 2006, בסיכום פגישה שהתקיימה אצל יועץ ראש הממשלה³³, נאמר כי "יש לגייס חמישה מיליון ש"ח על מנת להשלים את הפרויקט", וכן שדרוש סכום שנתי של כמיליון ש"ח כדי לתפעל את המקום כמאות. מאז הפסקת השיפוף נעשו מאמצים למציאת מימון להשלמתו. בינואר 2011 הוחלט שמנהל אגף מורשת ומנהלת אגף א במשרד רה"ם ירכזו את עבודת הצוות הקשורה לשיפוף המבנה.

בתשובת משרד רה"ם נמסר כי הוחלט למצוא פתרון משולב שיעשה שימוש ציבורי הולם במבנה מלבד הצבת מוצגים המנציחים במישרין את לוי אשכול, ונבחנו מבחר אפשרויות להעברת פעילות מוסדית מכובדת למבנה.

עד ינואר 2013 לא חודש תהליך שיפוף המבנה והשמשתו, לא נעשתה הערכה מסכמת בדבר עלות השיפוף הסופית, ולא נמצא מתווה להשלמת הקמתו של משכן ההנצחה.

32 המבנה שוכן בשדרות בן מימון 46 בירושלים ושימש מעונם הרשמי של שלושה ראשי ממשלה: דוד בן גוריון, לוי אשכול וגולדה מאיר.

33 יועץ ראש הממשלה למגוון נושאים וביניהם ענייני מורשת והנצחה.

בית ראש הממשלה לשעבר הוחקר ליד אשכול כדי שתהפוך אותו למוזיאון ולמרכז פעיל לזכרו של ראש הממשלה לוי אשכול. במשך 35 שנה לא צלחו ניסיונותיהם של יד אשכול ושל משרד רה"ם להשלים את שיפוץ המבנה, ולא נמצא גוף שיתכנן, יבצע ויסיים את המלאכה. כאמור, בחוזה החכירה נקבע בין היתר שההסכם יבוטל אם העמותה לא תשתמש בבית למטרותיה או לא תשתמש בו כלל, אך לא נמצא שממ"י העלה בפני יד אשכול דרישה למימוש חוזה החכירה או לביטולו.

א ר כ י ו ן : בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), מוגדר חומר ארכיוני כך: "כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר... המצויים בכל מקום שהוא ושיש בהם עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה, או שהם קשורים לזכרם או לפעולתם של אנשי שם". החוק קובע כי "הגנו יפקח על סדרי הארכיונים... [ו]על שמירת החומר הארכיוני בהם".

במסמכי היסוד של יד אשכול נקבע בין היתר שהעמותה תאסוף, תרכז, תמייין, תרשום, תערוך ותפרסם את הכתבים, הנאומים, המסמכים וחומר תיעודי אחר הנוגעים לתולדות חייו ולזכרו של אשכול, וכן תסדר ותרכז ארכיון שיעמיד את החומר לרשות מוסדות המדינה ומוסדות מחקר.

מאז 1970 ועד מועד סיום הביקורת מאוחסן ארכיון יד אשכול³⁴ בבניין משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) בתנאים שאינם נאותים לשימור מסמכים. יצוין כי דוח מבקר המדינה מ-2002 הצביע על כך שהפעלת הארכיון של יד אשכול צריכה להתנהל כנדרש בחוק וכמקובל בארכיונים אחרים.

בישיבה שהתקיימה במאי 2002 במשרד רה"ם בהשתתפות חשבת המשרד, היועצת המשפטית בפועל ומזכיר המועצה להנצחה הוחלט כי המשרד ימשיך לשלם דמי שימוש בעבור שני חדרים במשרד הרווחה שנמצאים בשימוש יד אשכול.

ביוני 2004 כתבה היועצת המשפטית של משרד רה"ם למנכ"ל המשרד שמשרדי יד אשכול שכנו מאז ומתמיד בבניין משרד הרווחה, וכי מצב זה הוא בבחינת תמיכה ממשלתית בעמותה נוסף על התמיכה שהיא מקבלת במשך כ-30 שנה ממשרד רה"ם. בכך הוערפה העמותה במשך שנים רבות על פני עמותות אחרות. לדברי היועצת המשפטית, "אין לאפשר לעמותה פרטית שימוש בנכס המדינה". עוד כתבה שלעמותה חומר ארכיוני רב השייך בחלקו למדינה, ושבמרוצת השנים ניסו משרד הרווחה ומשרד רה"ם למצוא פתרונות חלופיים לארכיון, אך ללא הצלחה.

בינואר 2010 התקיים דיון בנושא הארכיון, ובו השתתפו גם גנו המדינה ומנהלת אגף א. מנהלת האגף ציינה שמשרד רה"ם מתנגד לפתיחת מקומות קטנים לאחסון ארכיונים. גנו המדינה קבע שהמיקום והתנאים שבהם נמצא הארכיון כיום אינם ראויים ואינם מתאימים לארכיון של ראש מדינה ושיש להעבירו לגנו המדינה. עוד הוסיף הגנו שעל פי החוק הארכיון שייך למשרד רה"ם ושיש לדאוג שהוא יהיה פתוח לקהל הרחב. בסיכום הדיון הוחלט כי משרד רה"ם יבוא בדברים עם הגב' אשכול, אלמנתו של לוי אשכול, כדי להסדיר עמה את העברת הארכיון לגנו המדינה.

למחרת הדיון כתב גנו המדינה למנהלת אגף א כי "מצב התיקים בכי רע, ואין במקום תנאים למתן שרות לציבור. כפי שידוע לך, החוק מחייב להפקיד תיקים אלה בגנו המדינה, לרושםם, ולפוחם לעיון הציבור. אנו מבקשים לקבל תיקים אלה להפקדה בגנו ללא דיחוי, כדי שנוכל לקיים את החוק". עוד הוסיף הגנו שאם העמותה תקים מבנה להנצחת שמו של אשכול, "גנו המדינה ישתף פעולה ברצון עם העמותה על ידי השאלת תיקים ומוצגים מתוך אוספיו".

אחסון הארכיון של יד אשכול מנוגד להוראות חוק הארכיונים. למרות זאת, ועל אף דרישתו של גנז המדינה, לא הביא משרד רה"ם לפינוי הארכיון מבניין משרד הרווחה ולמציאת תנאי אחסון ואחזקה נאותים שיאפשרו את שימורו ואת הנגשתו לציבור הרחב. יתרה מזו, משרד רה"ם מעביר מדי שנה בשנה תשלום למשרד הרווחה בגין השכירות של חדרי האחסון, ויש בכך משום תמיכה ממשלתית לעמותה שלא לפי מבחני תמיכה.



מהבדיקה עולה שיד אשכול לא הייתה פעילה במשך שנים ארוכות ולא קיימה פעולות של ממש להנצחת זכרו של לוי אשכול. כמו כן, המבנה שהוחקר לה עומד נטוש זה עשרות שנים, וחומרים ארכיוניים יקרי ערך מוחזקים בתנאים לא נאותים ואינם עומדים לעיון הציבור כנדרש בחוק.

העמותה להנצחת זכרה של גולדה מאיר

פעילות העמותה: עמותת מאיר הוקמה בינואר 1984 ביוזמתם של מוקירי זכרה, חבריה ושותפיה לדרך של ראשת הממשלה הרביעית הגב' גולדה מאיר ז"ל. מטרתה העיקרית של העמותה היא להנציח את זכרה ואת פועלה של מאיר באמצעות קידום ועידוד של החברה והתרבות בישראל; מתן סיוע, מלגות ופרסים למטרות חינוך, תרבות וספורט לסטודנטים ולתלמידים מאזורי פיתוח; ופרסום והפצה של ידע בארץ ובעולם.

במשך שנות קיומה ביצעה עמותת מאיר פעילויות מגוונות באמצעות כספים שגייסה מגופים עסקיים ומקורות פרטיות ובאמצעות תמיכות שקיבלה ממשרדי ממשלה³⁵. העמותה פעלה בשלל תחומים הקשורים להנצחת זכרה של מאיר, ובין היתר הקימה ארכיון ומרכז מידע, הוציאה לאור פרסומים העוסקים בתולדות חייה ובפעילותה הציבורית של מאיר, ערכה השתלמויות וימי עיון במסגרת משרד החינוך וחילקה מלגות בשיתוף קרן גולדה מאיר לאזורי פיתוח וספר³⁶. ב-1998 קיבלה העמותה פרס מהמועצה להנצחה על פעילותה בעזרה לחוקרים באמצעות הארכיון האישי של גולדה מאיר.

בחלוף השנים הלכו ופחתו התרומות לעמותה, והיא נעשתה תלויה בכספי התמיכות שהעביר אליה משרד רה"ם. על פי דוח הפעילות של עמותת מאיר לתקופה שמספטמבר 2006 ועד אוגוסט 2007 (להלן - דוח הפעילות), העמותה הגישה למשרד רה"ם הצעת תקציב ל-2006 על סך כ-270,000 ש"ח לצורך קבלת תמיכה, אך הסכום לא הועבר לה. לפי דוח הפעילות, "ב-28.12.2006 הקפיא... משרד המשפטים את ההקצבות לעמותות להנצחה מנימוקים של נוהל לא תקין של הוועדה להנצחת נשיאים וראשי ממשלות". בדוח צוין שרק לאחר שהופעל לחץ הועברה מפרעה בספטמבר של אותה השנה בסכום של 40,000 ש"ח, ועד אוגוסט 2007 לא הועבר סכום נוסף בעבור תמיכה.

בדוח הפעילות נכתב כי "בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה שמשרד רה"ם מעביר כספים חלקיים ובסמוך לסוף השנה. מאחר והוא מקור ההקצבות היחיד של העמותה, לא ניתן לבצע פעילות מלאה בתנאי חוסר ודאות לגבי סכום ההקצבה ומועד העברתה".

35 משרד רה"ם, משרד התרבות, משרד העבודה (בשמו דאז) ועוד.

36 המלגות ניתנו עד שנת 1999.

עקב הקשיים הכלכליים שאליהם נקלעה עמותת מאיר החליטו חבריה בדצמבר 2008 להפסיק את פעילותה ולהכניסה להליך של פירוק מרצון. ב-2010 הסתיימו הליכי הפירוק של העמותה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 מסר מפרק העמותה כי כדי לקבל סיוע מהממשלה, צריכות עמותות ההנצחה לגייס סכום בסיסי ממקורות אחרים, אך ככל שחולפות השנים ממועד פטירתה של האישיות המונצחת נעשה הגיוס קשה יותר עד שהוא הופך לבלתי אפשרי.

אתר האינטרנט של העמותה: כחלק מפעילות ההנצחה הקימה והפעילה עמותת מאיר אתר אינטרנט (להלן - האתר), ובו ארכיון מידע על חייה ופועלה של גולדה מאיר. עם ההחלטה לפרק את העמותה נבחנה האפשרות להעביר את האתר לאחריות גנון המדינה שימשיך לתחזקו ולתפעלו.

בעקבות שיחה שקיים מפרק העמותה עם גנו המדינה כתב המפרק בינואר 2009 למזכיר הממשלה כי "יש לשמור ולטפח את אתר האינטרנט של העמותה, לפחות במתכונת שהוא פועל בה היום". הוא הוסיף כי "גנון המדינה מוכן לקחת על עצמו את אחזקת האתר, לשמרו ולטפחו". הגנו העריך את עלות ההוצאות הכרוכות בכך - לרבות העסקת איש תוכן, מזין נתונים, אחזקת אתר, תוכנות ושינויים - בכ-100,000 ש"ח לשנה.

בפברואר 2009 הודיע מזכיר המועצה להנצחה לגנו המדינה כי "המועצה להנצחת נשיאים וראשי ממשלות מעוניינת בהמשך פעילותו של האתר... [ו]על מנת שגנון המדינה יוכל להמשיך את אחזקתו ותפעולו השנתי של האתר, תעניק המועצה להנצחה תקציב שנתי שוטף בסך של 100,000 ש"ח, אותו תעביר המועצה לידי הגנון מדי שנה".

בפגישה שהתקיימה ביולי 2009 בהשתתפות מפרק העמותה ונציגי משרד רה"ם סוכם כי לנוכח אישורו של מזכיר המועצה להעמדת התקציב הנדרש, תעביר העמותה את כל זכויותיה באתר האינטרנט לגנון המדינה באמצעות משרד רה"ם, וגנו המדינה ימנה עובד בכיר לשמירתו, לעדכונו ולטיפוחו של האתר. באותו החודש אישר גנו המדינה את תוכנו של הסיכום וציין כי "הוחל באיתור חוקר לעדכון וטיפוח החומר ההיסטורי באתר".

בישיבת המועצה להנצחה בינואר 2011 שעסקה בתכנית העבודה של המועצה לאותה שנה דווח כי "עקב פירוק העמותה להנצחת גולדה מאיר הועבר אתר האינטרנט למשרד [רה"ם]. בימים אלה עובדים על שדרוג האתר ועל התכנים בשיתוף עם ארכיון המדינה".

בנובמבר 2011 פנתה מזכירת המועצה לוועדת היועצים במשרד רה"ם, וזו אישרה יציאה לתהליך תיחור³⁷ לצורך תרגום האתר לאנגלית ושדרוגו. היקף ההתקשרות נאמד ב-200,000 ש"ח.

יצוין ששדרוג האתר כפי שדווח עליו בישיבת המועצה להנצחה לשנת 2011 לא בוצע. בישיבת המועצה בפברואר 2012 הוחלט להקצות לתרגום האתר לאנגלית 50,000 ש"ח בלבד. בהחלטה זו לא הוזכר הצורך בשדרוג האתר.

מאחר שב-31.3.2012 פג תוקפו של המכרז המרכזי של החשב הכללי לתהליך תיחור, הוגשה בקשה מחודשת לוועדת המכרזים ליציאה למכרז פומבי לתרגום, והיא אושרה בספטמבר 2012. עד דצמבר 2012 לא פורסם המכרז, וממילא לא בוצעה התקשרות והאתר לא תורגם.

מתשובת משרד רה"ם עולה שזכויות היוצרים של האתר הועברו במלואן מעמותת מאיר לגנון המדינה רק באוגוסט 2012. יוצא אפוא שכל תהליך הטיפול באתר שהובא לעיל עד למועד זה נעשה כאשר הזכויות על האתר עדיין לא הועברו לגנון המדינה.

37 בהתאם למכרז מרכזי של החשב הכללי במשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שעברו יותר משלוש שנים מאז פורקה העמותה, ולמרות ההחלטות שהתקבלו בנושא, עד ינואר 2013 לא הושלם הטיפול בשימור האתר, בתחזוקתו ובפיתוחו.

העמותה עסקה בהנצחה של ראשת ממשלת ישראל הגב' גולדה מאיר, ואף הוכרה על ידי המועצה להנצחה כגוף יציג, אך משעה שחדלה לפעול, לא נותר גורם מרכזי שיעסוק במלאכה, ואף לא בנושא שהמועצה להנצחה התחייבה לעסוק בו, שימור אתר האינטרנט. סיפורה של העמותה שהוקמה להנצחת ראשת הממשלה משקף היטב את הקושי הממשי לקיים הנצחה של ראשי המדינה בהיעדר גוף בעל עניין שעוסק בכך.

העמותה להנצחת מורשת משה שרת

עמותת שרת נוסדה ב-1993 על ידי בנו של משה שרת, ומטרתה העיקרית להנציח את רוחו ופעלו של ראש הממשלה השני של ישראל. עיקר פעילותה של עמותת שרת היא כתיבת ספרים על שרת, הוצאתם לאור ופרסום הכתבים והמאמרים שלו. לשם כך העמותה עוסקת באיסוף, באחסון ובעריכה של חומר מודפס, כתוב, מוקלט ומצולם. כדי לייעל את עבודתה הקימה עמותת שרת ארכיון וספרייה עזר שבהם רבבות מסמכים מכל תקופות חייו של שרת.

עד אוגוסט 2012 הוציאה העמותה לאור 11 ספרים מכתבי מר שרת. ארבעה ספרים נוספים נמצאים בהכנה, והעמותה מתכננת לפרסם עוד עשרה ספרים מלבדם. כמו כן, לעמותה אתר אינטרנט שמציג את כתביו של מר שרת ומאמרים שפורסמו על אודות פעילותו הציבורית לפני הקמת המדינה ואחריה. העמותה מעסיקה שני עובדים קבועים במחקר ובעריכה, ועוד שני עובדים שמועסקים לפי שעות. פעילות העמותה נתמכת בעיקר על ידי משרד רה"ם. משרדי עמותת שרת שוכנים בדירה שכורה בת שני חדרים בתל אביב.

יד חיים הרצוג

יד הרצוג הוקמה ב-1997 כדי להנציח את זכרו של הנשיא השישי של מדינת ישראל מר חיים הרצוג ז"ל באמצעות קידום נושאים כמו שילוב ראוי בין יהדות לדמוקרטיה; סדרי ממשל, משפט ושלטון ראויים במדינת ישראל; חינוך לתרבות אזרחית נאותה על ידי עריכת מחקרים והפקת פרסומים; והענקת פרסים ומלגות לטובת המטרות הללו.

כדי לקדם את מטרותיה מפעילה יד הרצוג, בין היתר, ארכיון שבו מרוכזים חומרים רבים מחייו הציבוריים והפרטיים של הנשיא הרצוג. כמו כן, היא מסייעת בהקמת ספריות ברחבי הארץ בבתי ספר הנקראים על שם חיים הרצוג, מוציאה לאור ספרים על פועלו ומקיימת מדי שנה בשנה אזכרה ימי עיון.

פעילותה של יד הרצוג נתמכת על ידי משרד רה"ם ונעזרת גם בגיוס כספים עצמאי. העמותה מעסיקה עובדת אחת קבועה ושתי עובדות נוספות על פי הצורך. משרדי העמותה שוכנים בדירת מרתף שכורה בהרצליה.

יד חיים ויצמן

בנובמבר 1952 החליטו הממשלה והסוכנות היהודית להקים ברחובות מפעל זיכרון למר חיים ויצמן ז"ל, נשיאה הראשון של מדינת ישראל. בסוף 1955 הוקמה יד ויצמן כחברה לתועלת הציבור

המוגבלת בערכות ובלא הון מניות. יד ויצמן מנציחה את זכרו של חיים ויצמן בין היתר באמצעות מוזיאון השוכן בביתם הפרטי של ד"ר חיים ויצמן ורעייתו שנתרם על ידם למדינה.

עם היבחרו של ד"ר ויצמן לנשיא המדינה, הפך הבית למשכן הרשמי של נשיא ישראל, אך לאחר שנפטרו בני הזוג הוא הוסב למוזיאון ונפתח לקהל הרחב. כמו כן, כדי לשמר את מורשתו של הנשיא הראשון הוקם סמוך לבית ארכיון הפועל בתיאום עם גנן המדינה לפי חוק הארכיונים, ובו יותר מ-200,000 מכתבים, מסמכים, תצלומים, הקלטות, סרטונים וחפצים הקשורים לזוג ויצמן. חלק ניכר מהמסמכים עברו דיגיטציה בתכנה ייעודית כדי להעלותם לרשת האינטרנט לשירות הציבור בארץ ובעולם. נוסף על כך, ליד הגנן פועלת ספרייה שבה כתבים ומחקרים על ד"ר ויצמן ועל הציונות, והיא פתוחה לחוקרים ולמתעניינים במפעל הציוני.

משרדי יד ויצמן נמצאים במתחם הבית. העמותה מעסיקה שישה עובדים ונתמכת על ידי מינהל תרבות שבמשרד התרבות, המועצה להנצחה ומכון ויצמן למדע. דוח מבקר המדינה מ-2001 בדק את הניהול הכספי של יד ויצמן ואת יחסי הגומלין בינה לבין הגופים התומכים.³⁸

אי-שוויון בהנצחה

חוק ההנצחה נחקק כאמור, כדי לקבוע אמות מידה בדרך הנצחת זכרם של נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה. כבר ב-2002 ציין מבקר המדינה את הפער בין היקף המשאבים שהמדינה מעמידה לרשות תאגידי ההנצחה ובין אלה שהיא מעמידה לרשות עמותות ההנצחה.³⁹ משרד מבקר המדינה בדק כמה מאפיינים שבהם בא לידי ביטוי אי-שוויון. להלן הפרטים:

1. **מימון**: מניית התקצוב והתמיכה עולה כי ששת התאגידים יחד קיבלו בשנים 2007-2011 תקציב שנתי ממוצע של כ-38 מיליון ש"ח. כל העמותות יחד קיבלו באותן השנים תמיכה שנתי ממוצעת של כ-1.8 מיליון ש"ח. תקצוב התאגידים היה אפוא למעלה מפי 20 מהתמיכה בעמותות. יתרה מזאת, התמיכה בעמותות מותנית במימון עצמי של 10% מפעילותן, ואילו תקצוב התאגידים אינו מותנה בכך שיגייסו כספים ממקורות עצמיים. לבסוף, בניגוד לעמותות המקבלות תמיכה לפי עמידה במבחנים ובאמות מידה, תאגידי ההנצחה אינם נדרשים לעמוד באמות מידה ברורות הקובעות את הקצאת המשאבים החומריים על ידי המדינה.

הודות למשאבים העומדים לרשותם יכולים התאגידים להעסיק עשרות עובדים, בהם גם עובדים מקצועיים, ולהרבות בפעילות שלשמה הוקמו, ואילו העמותות אינן יכולות לעשות כן, ולכן פעילותן מצומצמת מאוד.

2. **מקרקעין**: כאמור, חוק רבין וחוק בגין קובעים שהמדינה תעמיד לרשות התאגידים את המקרקעין הדרושים לפעילותם, והם אכן הוקמו על קרקעות במימון המדינה. בחוק בן-צבי ובחוק בן-גוריון נקבע מקום מושבם של התאגידים, והמדינה העמידה לרשותם את המבנים המדוברים. לעומת זאת לארבע מהעמותות לא הקצתה המדינה קרקע או מקום לפעילות, וכך שתיים מהן משלמות דמי שכירות למבנים שבהם מתבצעת הפעילות, ואחת שילמה דמי שכירות כל עוד הייתה פעילה. רק יד ויצמן שוכנת במבנה שהורישו בני הזוג ויצמן למדינה.

3. **מיסוי**: כל תאגידי ההנצחה פטורים על פי חוק מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר לרשות המקומית. לעומתם, לעמותות ההנצחה אין פטור ממסים אלה.

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 51א (2000), עמ' 449-455.

39 מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), עמ' 414-415.

4. יצוין ששניים מנשיאיה המנוחים של מדינת ישראל, אפרים קציר ועזר ויצמן, לא הונצחו על ידי תאגידים שהוקמו מכוח החוק במימון המדינה ולא על ידי עמותות הנצחה שמקבלות תמיכה מהמדינה. אישים אלה מונצחים על ידי מוסדות או רשויות אחרות שאינם מטעם המועצה להנצחה.



עוד בשנת 2000 אמר בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת יו"ר הוועדה דאז כי "יש כאלה שזכו לחוקים מיוחדים, להנצחות גדולות ומפוארות... ומאידך, יש כאלה שלא זכו ואין התקציבים המינימליים כדי לכתוב את זיכרונותיהם, להוציא את כתביהם ולנסות לאסוף את כל מה שהם הצליחו להוריש לנו".

יו"ר ועדת ההיגוי דאז של המועצה להנצחה, פרופ' איתמר רבינוביץ', טען במכתבו אל ראש הממשלה ב-2008 שאי-השוויון בהנצחה מתבטא בקיומם של מרכזי הנצחה גדולים לכמה מהמונצחים לעומת היעדרם של מוסדות הנצחה לראשי מדינה אחרים. בפנייה נוספת אל ראש הממשלה ב-2011 כתב פרופ' רבינוביץ' שאי-השוויון הוא כפול: בין אלה שיש להם חוק ומשאבים לאלה שאין להם; ובין אלה שיש להם מוקירים וקרובים ינצחו אותם לאלה שאין להם.

משרד רה"ם הדגיש בתשובתו כי הוא "מכיר באי השוויון שנוצר בין גופי ההנצחה, אשר מקורו, לדעת גורמי המשרד, בחקיקת ההנצחה הפרטית והפרטנית". לדבריו, הוא ער לצורך בשינוי המצב הקיים, ובכוונתו לבחון שינוי בחוק ההנצחה כך שהחוק החדש יפתור לגמרי את סוגיית אי-השוויון.

סיכום

מדינת ישראל מחויבת לפעול להנצחת ראשיה אשר תרמו לכינונה ולבניינה, וכך לשמר את עברה ולהנחיל את מורשת העם והמדינה לדורות הבאים. חוק ההנצחה אמור להניח את הבסיס לפעולות בתחום זה.

לנוכח הממצאים ראוי שהממשלה תבחן אם חוק ההנצחה הקיים נותן מענה מלא ומקיף לצורכי ההנצחה. כמו כן, ראוי שהמועצה להנצחה תפעל לעדכון עקרונות ההנצחה באישור הממשלה ולהתאמתם לשינויים התרבותיים והטכנולוגיים שחלו במרוצת השנים.

ממצאיו של דוח זה מלמדים שרק מקצת ראשי המדינה זכו להנצחה של ממש, ואילו הנצחתם של אחרים מועטה, מוגבלת או אף אינה קיימת. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שהנצחתם של ראשי המדינה תהיה מותנית ביכולתם של מוקירי זכרם להביא לחקיקת חוק ייעודי ולזכות במשאבים. לפיכך על הממשלה להתוות מדיניות שתבטיח הנצחה ראויה וממשית לכל ראשיה שהלכו לעולמם.

