



לשכת עורכי הדין בישראל
ISRAEL BAR ASSOCIATION
نقابة المحامين في إسرائيل

לשכת עורכי הדין בישראל

דוח סופי למועצה

דוח ביקורת פנימית 2/2020

”קרן רווחה וסיוע לעורכי דין במשבר הקורונה”

אמיר ויזל

מבקר הלשכה

25 יוני 2020

25.6.20

לכבוד:

עו"ד אבי חימי, ראש לשכת עורכי הדין
חברי המועצה הארצית
לשכת עורכי הדין בישראל, כאן

שלום רב

הנדון: דוח הביקורת הפנימית - "קרן רווחה וסיוע לעורכי דין במשבר הקורונה"

במסגרת פעולות הלשכה לסיוע לעורכי הדין שנקלעו למצוקה כלכלית בגין "משבר הקורונה", הוחלט להקים קרן לסיוע כספי. בעקבות הקמת הקרן, בישיבת ועדת הביקורת מיום 21.5.20 הועלו שאלות על תהליך הקמת הקרן, ובהן סוגיות משפטיות, תהליך קבלת ההחלטות, אופן קביעת הקריטריונים, מימון ותיקצוב וכו'.¹

בעקבות השאלות שנשמעו, ולאור תחילת הפעולות להוצאת הכסף, התבקשה הביקורת לבדוק את הנושא. הבדיקה בוצעה במהלך החודשים מאי - יוני 2020 - הן בהיבט החוקי והן בהיבט הניהולי. מטרת הביקורת הייתה לעמוד על תהליך קבלת ההחלטות של הקמת הקרן, היבטים חוקיים של שימוש בדמי חבר וכן קביעת הקריטריונים ואופן יישומם בפועל.

הביקורת התבססה על חוק הלשכה, נהלי הסיוע של הלשכה בשגרה ובחירום, מסמכי ההצעה להקמת הקרן, פרוטוקולים ומסמכי התקצוב, ועל נוכחותה המוקדמת בישיבות המועצה, ועדת הכספים וקרן הסיוע.

הביקורת העלתה, כי למעט 2 ההערות המפורטות בדוח (ובהמלצות להלן), לא נמצאו ליקויים בתהליך - לא בהיבט החוקי ולא בהיבט הניהולי. נהפוך הוא: ניהול הנושא נמצא תקין, יעיל וראוי למטרתו. עם זאת, להלן שתי נקודות עקרוניות לדיון:

- בהקמת **מוסד כספי חדש** בלשכה, סבורה הביקורת, כי ראוי שועדת הכספים תדון - לא רק בהיבט התקציבי, אלא גם בקריטריונים שהוגשו לה להוצאת הכסף, ובהליכים הנדרשים לצורך זה. בניגוד לכך, סבור יו"ר ועדת הכספים כי תפקיד הועדה אינו לחזור ולבחון את הקריטריונים והמתווה המובא בפני הועדה, אלא רק בתחום התקציבי והפרוצדורלי. נוכח המחלוקת, מומלץ להביא את הנושא לדיון עקרוני בועדה זו, כמו גם בועדות האחרות. ראה תגובתו המלאה מצ"ב.
- במקרים של אי התאמה מספקת של **הקריטריונים** למקרים "הנופלים בין הכיסאות", מומלץ לחזור ולנסח אותם באופן שיכסו את המקרים הדרושים, ולהמעט ככל הניתן בשימוש בסעיף החריגים. בתגובת יו"ר הועדה מיום 14.6.20, בעניין הקריטריונים הוסבר, כי היתה הקפדה על מטרת הקרן ונהליה גם במקרים של חוסר קריטריונים, או מקרים חריגים. מעבר לכך, מסר, כי כבר עודכנו הקריטריונים במהלך הישיבות שנערכו מאז, באופן המתאים להמלצת הביקורת. ראה תגובתו המלאה מצ"ב.

הדוח נדון בועדת הביקורת בישיבתה מיום 25.6.20 ומצורף בזה כדוח סופי למועצה, כולל תגובות והערות המבוקרים.

בברכה

אמיר ויזל
מבקר הלשכה

העתקים: חברי ועדת הביקורת.

יו"ר ועדת הסיוע
יו"ר ועדת הכספים
יו"ר ועדת ההקמה
מנכ"ל הלשכה
חשב הלשכה

¹ פרוטוקול ועדת הביקורת מיום 21.5.20, עמ' 14.

תוכן

פרק	סעיף ראשי	סעיף משנה	עמוד
	מכתב לוואי		
	דוח הביקורת		
1	כללי	4	
2	מטרה	4	
3	שיטה	4	
4	רקע כללי	4	
	ממצאים		
5	מהלך ההקמה	5	
6	הבסיס המשפטי – חוק הלישכה	5	
7	נהלי הלישכה לסיוע כלכלי בשגרה ובחרום	7.1 נוהל שיגרה סיוע כספי לחברי הלישכה ובקרה על ביצועו 2014	5
		7.2 נוהל סיוע מטעם לשכת עורכי הדין בישראל במצבי משבר 2011.	6
8	תיקצוב ומימון	6	
9	קריטריונים ומבחני זכאות	9.1 עקרונות	7
		9.2 אישורים על מצב כלכלי	7
		9.3 תחומי סיוע	7
		9.4 קריטריונים לזכאות	7
		9.5 סכום המענק	7
		9.6 מסמכי הבקשה	7
10	ישיבת ועדת כספים (19.4.20)	7	
11	ישיבת המועצה (19.4.20)	8	
12	ישיבת קרן הסיוע	12.1 דיון מקדים	9
		12.2 הדיון בבקשות	9
		12.3 תגובת יו"ר הועדה מיום 14.6.20	9
13	סיכום ממצאים	13.1 ועדת הכספים	10
		13.2 ועדת הסיוע	10
14	סיכום כללי	10	
	תגובות עיקרי התגובות של ראשי הועדות		
(1)	יו"ר ועדת כספים	11	
(2)	יו"ר ועדת ההקמה	11	
(3)	יו"ר ועדת הסיוע	11	

דוח ביקורת פנימית 2/2020

"קרן רווחה וסיוע לעורכי דין במשבר הקורונה"

1. כללי

במסגרת פעולות הלשכה לסיוע לעורכי הדין במהלך "משבר הקורונה", הוחלט להקים קרן לסיוע לעורכי דין, שנקלעו למצוקה כלכלית בגינו.

2. מטרה

בעקבות הקמת הקרן ושאלות שעלו בוועדת הביקורת, בדקה הביקורת את תהליך קבלת ההחלטות של הקמת הקרן, היבטים חוקיים של שימוש בדמי חבר וכן קביעת הקריטריונים ואופן יישומם בפועל.

3. שיטה

הביקורת התבססה על המקורות הבאים:

- א. חוק לשכת עורכי הדין התשכ"א-1961, על תיקוניו.
- ב. נהלי הלשכה - סיוע כספי לחברי הלשכה ובקרה על ביצועו, 2014.
- סיוע מטעם לשכת עורכי הדין בישראל במצבי משבר 2011.
- ג. פרוטוקול המועצה הארצית מיום 6.4.20.
- ד. מסמך הועדה להקמת הקרן בצירוף קריטריונים ומסמכי ביצוע מיום 16.4.20.
- ה. פרוטוקול ועדת הכספים בנוכחות המבקר לאישור מתווה הקרן והמלצה למועצה מיום 19.4.20.
- ו. פרוטוקול המועצה הארצית לאישור מתווה הקרן בנוכחות מבקר הלשכה מיום 19.4.20.
- ז. פרוטוקול ועדת הביקורת מיום 21.5.20.
- ח. נוכחות בישיבת הסיוע הראשונה מיום 30.4.20.
- ט. התכתבות עם היועץ המשפטי ויו"ר ועדת הכספים.
- י. ראיונות עם בעלי התפקיד והערוותיהם לטיטוט הביקורת מיום 1.6.20.

4. רקע כללי

ב-6.4.20 החליטה המועצה הארצית להקים קרן לסיוע כלכלי לעורכי דין שנקלעו למצוקה כלכלית בעקבות "משבר הקורונה" (להלן: "המשבר"). ב-16.4.20 הגישה ועדת ההקמה את הצעת המתווה לראש הלשכה ולועדת הכספים. ב-19.4.20 אישרה המועצה את המתווה שהומלץ ע"י ועדת הכספים, וב-30.4.20 החלה ועדת הסיוע בפעילותה.

בישיבת ועדת הביקורת מיום 21.5.20 הועלו שאלות בסוגיות הקשורות בהקמה, ניהול ומימון, כגון:

- א. מימון הסיוע מדמי החבר.
- ב. סמכות המועצה להקים קרן כזו.
- ג. קביעת קריטריונים להקצאת הסיוע.
- ד. הקצאת הכסף.
- ה. ועוד.

בעקבות הדברים האלה, נערכה ביקורת על הליכי ההקמה והביצוע, ולהלן הממצאים:

מ מ צ א י ס

5. מהלך ההקמה

5.1 ב-6.4.20 הניח ראש הלשכה על שולחן המועצה הצעה להקים קרן לסיוע כלכלי לעורכי דין, שנקלעו למצוקה כלכלית בעקבות "משבר הקורונה" (להלן: "המשבר"). הוסבר, כי הלשכה ערבה לחבריה, אך אינה רשאית להעניק הלוואות, אלא סיוע כספי במסגרת הקרן הקיימת. בין מוזמני הישיבה, היו בין השאר, רו"ח החיצוני, מנהל הכספים של הלשכה, יו"ר ועדת הכספים, מבקר הלשכה והיועמ"ש שלה.

המועצה החליטה להקים ועדה לבחינת הנושא בראשות יו"ר מחוז מרכז, ובהרכב של 8 חברי המועצה ומנכ"ל הלשכה (להלן: "ועדת ההקמה").

5.2 ב-13.4.20 קיבלה ועדת ההקמה חו"ד מהיועמ"ש, אשר קבעה, כי למועצה הארצית סמכות להקים קרן ייעודית למטרה זו, עפ"י סעיף 3 לחוק לשכת הדין התשכ"א, 1961.

5.3 ב-16.4.20 הגישה ועדת ההקמה לראש הלשכה את הצעתה בהיקף תקציבי של 1 מיליון ש"ח - ובהקצבה של עד 5,000 ש"ח לבקשה. ההצעה כללה מסמך קריטריונים מפורט וטפסים להגשת בקשות הסיוע.

5.4 ב-19.4.20 נדונה ההצעה בישיבה שלא מן המניין של ועדת הכספים, בנוכחות מבקר הלשכה כמשקיף. ההצעה, כולל ההצעה התקציבית המפורטת של סעיפי המימון, אושרה ברוב קולות הועדה והוגשה לדיון ואישור המועצה באותו יום.

5.5 באותו יום (19.4.20) דנה המועצה במתווה המוצע והחליטה לאשר אותו.

5.6 ב-30.4.20 התכנסה ועדת הסיוע לישיבה ראשונה לדיון בבקשות שהוגשו לה.

הביקורת בדקה את מהלכי ההקמה, תהליך קבלת ההחלטות, התייעוד והביצוע, ולהלן ממצאיה:

6. הבסיס המשפטי - חוק הלשכה

בהתאם לחו"ד המשפטית של היועמ"ש מיום 13.4.20 בהסתמכו על ס' 3 לחוק הלשכה, ומעיון בסעיף הרלוונטי, עולה כי חוק לשכת עורכי הדין מתייחס להקמת הקרן לסיוע כלכלי בסעיף:

3(5) "לייסד קרנות ביטוח, קרנות פנסיה ומוסדות אחרים של עזרה הדדית לחברי הלשכה".²

7. נהלי הלשכה לסיוע כלכלי בשגרה ובחירום³

מהביקורת עלה, כי קיימים 2 נהלים בקובץ הנהלים של הלשכה, המתייחסים לסיוע כלכלי לחברים שנקלעו למצוקה כלכלית - הן במצב שגרה (2014) והן במצב משבר (2011), כדלקמן:

7.1 נוהל (שגרה): "סיוע כספי לחברי הלשכה ובקרה על ביצועו", 2014.⁴

(1) ס' 1 - מטרה: "להסדיר דרכי סיוע כספי לחברי הלשכה אשר נקלעו לקשיים כספיים.. וגומר."

(2) ס' 3 - דרכי הסיוע (בין השאר): 3.3 "מתן מענק כספי".

(3) ס' 5 - תקצוב: "המועצה הארצית תתקצב בכל שנת כספים את הסכום הכולל העומד לרשות הועד המרכזי לביצוע נוהל זה".

(4) ס' 6 - קריטריונים (בין השאר): 6.3 - פגיעה כלכלית חריפה ובלתי צפויה בעסקו של החבר."

(5) ס' 12 - בקרה: 12.1 "עובד הגזברות יבצע בקרה שוטפת על נכונות ושלמות הזנת ההנחות והחיובים", וגם 12.2 - "על נאותות הזנת תאריכי ההגבלות... וגומר."

² חוק לשכת עורכי הדין התשכ"א, 1961, סעיף 3(5).

³ "ריכוז נהלי הלשכה בתוקף, מסודר א-ת, 2019". עמ' 74-72.

⁴ שם, עמ' 72.

7.2 נוהל "סיוע מטעם לשכת עורכי הדין בישראל במצבי משבר" 2011⁵

א. מטרה: "הסדרת מעורבות הלשכה במתן סיוע במצבי משבר חברתי או לאומי".

ב. דרכי פעולה (בין השאר):

- (1) "בעת מצב חירום או אירוע רחב היקף בעל אופי משברי (להלן: "משבר"), תבחן הלשכה דרכי פעולה אפשריות להגשת סיוע לנפגעי המשבר, מתוך ראיה של מחויבותה למעורבות חברתית".
- (2) "בחינה וגיבוש דרכי הסיוע יעשו ע"י צוות שיקבע ע"י ראש הלשכה ומנכ"ל הלשכה".
- (3) "אם דרכי הסיוע המוצעות ע"י הצוות יחרגו מבחינת המשאבים ... ממתכונת פעילות סבירה... תובאנה ההצעות לראש הלשכה על מנת להביאן לאישור הוועד המרכזי (=המועצה הארצית - א.ו.).

מעיון בנהלים לעיל עולה, איפוא, כי הם תואמים במידה רבה מאד את המהלכים שבוצעו - הן במצב שיגרה, ובמיוחד במצב משבר. יתירה מכך, כשהקימה הלשכה את קרן הסיוע, היא הגדירה במדויק את זיקתה למשבר הקורונה, ואת הקריטריונים לנזקים הכלכליים, שהיא עלולה לגרום לעורכי הדין. לפיכך, לא מצאה הביקורת ליקוי - לא במישור החוקי של הקמת הקרן ולא בנהלי ההקמה בפועל.

8. תקצוב ומימון

במצורף לחומר הדיון בוועדת הכספים, הוגש מסמך המפרט את מקורות המימון לתקציב הקרן (באלפי ש"ח), כדלקמן:

סעיף	פירוט הסעיף	תקציב 2020	ניצול ליום 16.4.20	ייתרה ליום 16.4.20	העברה תקציבית מוצעת	ייתרה חדשה	הערות
מקורות (אלפי ₪)							
6.4	קמפיינים לקידום המקצוע, פרסום ומניעת הסגת גבול המקצוע	1,000	0	1,000	100	900	
7.1	אירועים ברמה ארצית	1,400	268	1,132	150	982	
7.2	ימי עיון והשתלמויות בכל הארץ בשת"פ עם המחוזות	500	0	500	150	350	
7.3	קשר עם הקהילה ושלוחות הקשר	180	7	173	50	123	
7.4	פעילות לצעירים	150	0	150	100	50	
7.6	פעילות תרבות ארצית בשיתוף עם המחוזות	460	12	448	100	348	
9.1	טיפוח קשרים בינ"ל של הפורום	250	5	245	150	95	
25.1	הוצ' לפעילות רווחה, תרבות וצרכנות במשק סגור, כנס שנתי ואירועי תרבות	300	0	300	140	160	העברה מתוך משק סגור כנס שנתי ותרבות מכספי חסויות
סה"כ מקורות					940		
שימושים (אלפי ₪)							
14.1	סיוע לחברים	60	0	60	940		
סה"כ שימושים					940		

טבלת המקורות התקציביים הוגשה לוועדת הכספים, שאישרה אותה, והמליצה למועצה הארצית, במסגרת החומר לדיון ושימשה בסיס לשיקולים התקציביים.

⁵ שם, עמ' 74

9. קריטריונים ומבחני זכאות⁶

ועדת הקמה, בראשותה של יו"ר מחוז מרכז, ניסחה את הקריטריונים, התנאים והמסמכים המפורטים **בנספח א'** להצעת ההקמה שהגישה, ועם אישורה הפכו למסמך הקריטריונים שעל בסיסם נשקלה בקשת הסיוע ע"י ועדת הסיוע. להלן עיקרי הקריטריונים בהצעת ההקמה :

9.1 עקרונות

- א. עדיפות לבעלי קדימות בקבלת הסיוע, כגון, ניצולי שואה, מטופלי שירות הרווחה, נכות או מחלה ובעיות רפואיות, וכיו"ב.
- ב. חד פעמיות.

9.2 אישורים על מצב כלכלי

- ג. דוחות סוציאליים, בנקאיים ואישורי קיצבאות.
- ד. **מסמכים כלכליים לשכירים** : תלושי שכר, דוחות בנק, רשיונות רכב, אישורי קיצבאות, מזונות, תצהירים וכו'.
- ה. **מסמכים כלכליים לעצמאיים** : דוחות מס, בנק, קיצבאות, רכב, מזונות, תצהירים וכו'.

9.3 תחומי סיוע

- א. הוצאות כלכלה, וציוד אישי,
- ב. הוצאות רפואיות ואביזרי שיקום
- ג. סיוע כלכלי נקודתי, שנגרם מהמשבר.

9.4 קריטריונים לזכאות (כולל בת/בן זוג)

- א. חוסר יכולת לרכוש מוצרי בסיס.
- ב. חוסר יכולת לשלם שכירות, מול חשש פינני.
- ג. חוסר נכסים פיננסיים למימון.
- ד. היעדר זכאות לפיצויים או דמי חל"ת.
- ה. דחיית ביטוח לאומי.
- ו. הוכר כבעל פטור ממסים עירוניים, אגרות וכו'.
- ז. **חריגים** : קירוב רב לקריטריונים, פיקוח נפש, נימוקים מיוחדים בהחלטת פה אחד.

9.5 סכום המענק: עד 5,000 ש"ח, ובאופן יחסי לפי הקריטריונים.

9.6 מסמכי הבקשה מפורטים בנספח ב', וכוללים : פרטים אישיים, סוג הסיוע המבוקש ונסיבות נחיצות, פירוט הכנסות ורכוש הפונה ובני משפחתו, המלצות אנשי מקצוע, תצהיר מאומת.

10. ישיבת ועדת הכספים (19.4.20)

ב-19.4.20 ישיבה ועדת הכספים בהתכנסות מיוחדת לדון בהצעת ועדת ההקמה, בנוכחות ר"ח החיצוני, חשב הלשכה, מבקר הלשכה ואחרים, והחליטה לקבל את המתווה המוצע. על יסוד זה, במכתבה מאותו יום המליצה הועדה לראש הלשכה, שעיקריו היו, כדלקמן :

- א. בעקבות החלטת המועצה להגדיל את תקציב קרן הסיוע לעורכי דין במיליון ש"ח בתקציב הלשכה, כונסה ועדת הכספים לישיבה שלא מן המניין ביום 19.4.20.
- ב. הוחלט ברוב קולות המשתתפים להמליץ למועצה לאשר את ההעברות התקציביות בתקציב 2020, כמפורט בנספח א' שצורף.
- ג. הוחלט פה אחד לתחום את משך הטיפול שלא יעלה על 60 יום מיום הגשת הבקשה.

⁶ מסמך מיום 16.4.20 שהוגש לראש הלשכה וחברי המועצה הארצית בעניין " הקמת ועדה לקרן סיוע כלכלי לעורכי דין".

מהביקורת עלה, כי ועדת הכספים לא קיבלה לידיה את מסמך הקריטריונים, שגיבשה ועדת ההקמה במסגרת החומר לדיון, וממילא דנה רק במסגרת שלו. יו"ר הועדה גם מסר, (בניגוד לעמדת הביקורת), כי הועדה נמנעת בעיקרון מלדון בקריטריונים ובנוהלי השימוש בכסף (הפרוצדורה), כיוון שדרך הוצאת התקציב (היישום בפועל) אינה מתפקידה, ובמקרה זה, היא אינה אמורה לבחון את עבודתה של ועדה אחרת, שגיבשה את המיתווה לפי מיטב יכולתה וכישרונה. בעניין זה ציין:

" כל הסעיפים התקציבים מוצאים בדרכים שונות על ידי המנגנון. ועדת הכספים דנה במסגרת אבל לא בפרוצדורה". וכן: "שלא כעמדתך, אין מקום שוועדת הכספים תדון באופן הניצול של סעיף תקציבי חשוב ככל שיהיה".⁷

גם בתגובתו מיום 2.6.20 מסר, בין השאר:

"וועדת הכספים לא הייתה צריכה ואינה צריכה להיכנס לפרוצדורה של נהלים פנימיים לאופן השימוש בסעיפי התקציב השונים. להבדיל, ועדת הכספים בהחלט דנה על מטרות סעיפי התקציב ואופן התאמתם לדיון ולתקציב הלשכה וכן המלצות למועצה ביחס להוצאה התקציבית".

וכן:

"באופן כללי, הקריטריונים והפרוצדורה בהקצאת סעיפי התקציב כולם, ולא דווקא בסעיף ייחודי, הינם חשובים, אך לשם כך יש ללשכה מנכ"ל שדואג ליישם את החלטות המועצה בדרך ועל פי רוח הדברים כפי שחפצה המועצה הנבחרת וראש הלשכה. ובסוף יש גם את הביקורת אשר בוחנת את תהליכי קבלת ההחלטות ואופן השימוש בתקציב."

הביקורת קיבלה את הדעה רק באופן חלקי, כיוון שלדעתה, הדיון בקריטריונים ובנהלי הקרן, כמו גם תהליך ההקמה, אופן היישום (הפרוצדורה) ולוח הזמנים שלה אינו דיון בדרך הוצאת הכסף, אלא בקיומה והתאמתה של מערכת הנהלים לביצוע ויישום מטרות הקרן. הביקורת סבורה, כי עקרונות פעולתם של גופים כספיים בלשכה, ולפחות לגבי עצם קיומם של כלי ניהול - הם אכן נושאים רלוונטים לוועדת הכספים. זאת במיוחד בנושא הכרוך בהקמת **מוסד חדש**, עם כללים חדשים.

לאור חילוקי הדעות בנושא, המליצה הביקורת ללבן אותם במסגרת נהלי העבודה של ועדת הכספים, בפרט, ו-ועדות הלשכה, בכלל. הנושא נדון גם בוועדת הביקורת מיום 25.6.20 והובהר כי לדעת הביקורת, על ועדת הכספים לבחון את מיתווה הגוף הכספי המוקם - לא רק מבחינת תיקצוב, אלא גם מבחינת התכלית ודרך הביצוע, לרבות קריטריונים נאותים למטרתו.

11. ישיבת המועצה הארצית (19.4.20)

בהסתמך על מכתב ההמלצה הנ"ל של ועדת הכספים, נדונה הצעת ההקמה בישיבת המועצה באותו יום. בהצגת הנושא ובדיון הודגשו הדברים הבאים:

- א. ניתן אישור משפטי להקמת הקרן והשימוש בתקציב הלשכה למטרות הקרן.
- ב. נעשה מאמץ להבטיח שיווין והיעדר אפליה בקריטריונים.
- ג. נקבע, כי טווח הטיפול בבקשות וביצוע ההליכים - לא יעלה על 60 יום.
- ד. נקבע הרכב מאוזן של הועדה, כולל מנכ"ל, רו"ח ויועמ"ש, בצד נציג המועצה הארצית (יו"ר הועדה) והמנכ"לים של המחוזות.
- ה. ערעורים יוגשו למועצה הארצית.
- ו. עדכון תקציב הקרן יעשה לפי הצורך בפניה למועצה.

ההערות העיקריות שנשמעו בדיון היו:

- א. יש לנסח קריטריון לגבי עו"ד שהורשע בעבירה (ייבדק ע"י יו"ר צוות ההקמה).
- ב. יש להכפיל את סכום הקרן (יתבקש מהמועצה לפי הצורך).
- ג. טופסי הבקשה חודרניים מדי.

"**החלטה:** פה אחד אושרה הקמת קרן רווחה וסיוע לעורכי דין. הועדה שתדון בבקשות שיוגשו, תהיה מורכבת מנציג המועצה (יו"ר הועדה - א.ו.), מנכ"ל הלשכה, מנכ"לי המחוזות ורואה החשבון".⁸

⁷ מייל יו"ר ועדת הכספים מיום 19.4.20 ו-14.6.20

⁸ פרוטוקול המועצה הארצית, 19.4.20, עמ' 15.

12. ישיבת ועדת קרן הסיוע (30.4.20)

ב-30.4.20 התקיימה הישיבה הראשונה של ועדת קרן הסיוע (להלן: "ועדת הסיוע") לדיון בבקשות שהוגשו לה, בנוכחות מבקר הלשכה, כמשקיף - לבקשתו. נערך דיון מקדים ולאחריו נדונו בקשות פרטניות שהוגשו:

12.1 דיון מקדים

בדיון המקדים הודגשו מספר דברים:

- א. הקרן קיבלה אישור משפטי בחו"ד של יועמ"ש הלשכה.
- ב. בפועל, קרן סיוע היתה תמיד והוגדלה ספציפית לצורך סיוע לנפגעי הקורונה.
- ג. המקור התקציבי התקבל משורת הרווחה שאושרה תקציבית.
- ד. עפ"י ההתאמה לקריטריונים, תיקבע דרגת הסיוע - 1,000, 3,000 ו-5,000 (מכסימום)
- ה. הסיוע אושר לנפגעי קורונה בלבד, ולא לנזקקים אחרים.
- ו. אם יאזל התקציב, תתבצע פנייה חוזרת למועצה.

12.2 הדיון בבקשות

הדיון בבקשות הספציפיות התנהל בוועדה על יסוד הקריטריונים שנקבעו. עם זאת, מלכתחילה נתקל הדיון בהיעדר קריטריונים מתאימים לנזקקים שלא תאמו במדויק את הקריטריונים, או נפלו בקריטריון ה"חריגים", או שמצבם היה גרוע לפני המשבר - והוחמר. נוכח זאת, נוצר קושי לוועדה להתעלם מ"חוסר צדק" כלפי מבקשי סיוע נזקקים, שאינם יכולים לקבל סיוע - לעומת אלה שיכולים לקבל במסגרת הקריטריונים, אך מצבם הכלכלי טוב יותר מאלה שאינם עומדים.

במקרים אלה נתגלעו חילוקי דעות בוועדה, אשר נאלצה לקבל החלטות עפ"י סעיף "חריגים".

לדעת הביקורת, שגם הובעה בישיבה, הגם ש"חריג" הינו קריטריון, היה מקום להשלים קודם את הגדרת הקריטריונים למקרים אלה, ולחזור ולדון בהם בהקדם האפשרי רק לאחר מכן.

12.3 תגובת יו"ר הוועדה מיום 14.6.20

עפ"י תגובתו של יו"ר ועדת הסיוע מיום 14.6.20, הוועדה אכן נהגה גם במקרים אלה בהתאם לקריטריונים, כגון "קירבתם לקריטריונים" ו/או "חריגים" שמתאימים למקרה. מעבר לכך, נמסר כי לצורך ישיבותיה הבאות של ועדת הסיוע, עודכנו הקריטריונים באופן שהתאימו גם למקרים אלה.

להלן עיקרי תגובתו של יו"ר ועדת הסיוע מיום 14.6.20:

1.1. הקריטריונים שנקבעו במועצה הארצית בהתאם להמלצת ועדת הקריטריונים על פיהם יחולקו כספי הקרן קבעו לעניין החריגים כדלהלן:

"לחברי הוועדה מטעם המועצה הארצית סמכות להיעתר לבקשת סיוע גם אם אינה עומדת באופן מוחלט בקריטריונים זאת בניסיונות ובתנאים המצטברים הבאים:

- א. המבקש נמצא עומד בקירוב רב לקריטריונים.
- ב. חברי הוועדה סברו פה אחד כי מדובר במקרה של מצוקה קשה המצדיק מתן סיוע מידי."

1.2. הנה כי כן, הקריטריון המאפשר דיון במקרה חריג אינו "אמורפי", אלא על וועדת קרן הסיוע לבחון כי אכן הבקשה עומדת בקירוב רב לקריטריונים, בנוסף מדובר במקרים של מצוקה קשה ועל ההחלטה להתקבל פה אחד. בדיוק כך נהגה ונוהגת הוועדה.

1.3. יודגש כי בשום אופן אין מבין מקבלי הסיוע כאלו שמצוקתם הכלכלית בעטייה קיבלו את המענק לא הייתה קשורה למשבר הקורונה (גם מבין החריגים) או שהם לא עמדו בקריטריונים.
(ראה תגובה מלאה במצורף לדוח)

13. סיכום ממצאים

לאור האמור והתגובות שניתנו לעיל, הביקורת מוצאת להעיר ב-2 תחומים:

13.1 ועדת הכספים

א. מסמך הקריטריונים, שנערך במפורט ע"י ועדת ההקמה (והודגש לעיל), אכן לא הוגש לדיון בוועדת הכספים, והיא ממילא לא דנה ולא התכוונה לדון בו.

ב. מעבר להיעדרו מועדת הכספים, התגלעה מחלוקת עקרונית בנושא: לדעת הביקורת, הקמת מוסד כספי חדש בלשכה, שעניינו הקצאה ושימוש בכספים שמקורם בדמי חבר, ראוי שיעמוד לדיון בוועדת הכספים - לא רק במישור התקציבי, אלא גם בקיומם של כלי הניהול, הקריטריונים ונוהלי היישום. בניגוד לדעת הביקורת, סבור יו"ר ועדת הכספים, כי מתפקידה של הועדה הינו לבחון רק את המסגרת ולא את הכלים שיצרה לצורך זה ועדת ההקמה. לדעתו, זהו תפקידם של המנכ"ל והמבקר.

לאור המחלוקת, מומלץ לבחון את הנושא מחדש בוועדת הכספים, כמו גם בוועדות האחרות.

13.2 ועדת הסיוע

בישיבה הראשונה של ועדת הסיוע ניתן היה להתרשם, כי הקריטריונים עדיין אינם שלמים מספיק כדי לענות על הצרכים המגוונים של מבקשי הסיוע והתאמתם בצורה מספקת להגדרת הקורונה כגורם הנזק. במקרים אלה נעשה שימוש בסעיף "חריגים", על מנת לוודא עשיית צדק ולמנוע אפליה. למרות זאת, הביקורת המליצה לעשות שימוש מינימלי בסעיף "חריגים", למרות שגם הוא קריטריון מוגדר - ולתת מענה למקרים אלה בהשלמת הקריטריונים. בהתבסס על כך, ניתן לחזור בהקדם האפשרי ולדון באותם מקרים, שהדיון בעניינם יכול להידחות עקב מחסור בקריטריונים ספציפיים. יו"ר הועדה מסר בתגובה, כי בסיוע הכרחי של סעיף החריגים, לא היתה כל חריגה מהקריטריונים, אך אלה הותאמו לצרכים בהמשך (ראה תגובה מלאה במצורף לדוח).

14. סיכום כללי

הביקורת בוצעה עקב שאלות שעלו בוועדת ביקורת לגבי הליכי הקמת הקרן, בחינת הקריטריונים וניהול התקצוב, המימון והיישום של הקצבות כספיות.

הביקורת העלתה, כי למעט ההערות הנ"ל לא נמצאו ליקויים בהליכי הקמת הקרן - לא בהיבט החוקי ולא בהיבט הניהולי. להלן סיכום הדברים:

- א. הקמת הקרן באה לענות על צרכי עורכי דין נזקקים ותאמה את רוח החוק.
- ב. המהלך נבדק משפטית ע"י ועדת ההקמה ונמצא תקין.
- ג. המהלך תאם את נהלי הלשכה לסיוע לעורכי דין - הן בשגרה והן בעת משבר.
- ד. הליכי ההקמה היו מקצועיים, מסודרים ומתועדים.
- ה. ההגשה, הדיון והאישור של המתווה היו תקינים ברובם, בכפוף להערות שניתנו.
- ו. הרכב ועדות ההקמה והסיוע נתן ביטוי מאוזן - הן למבנה הלשכה ומחוזותיה והן לגורמים מקצועיים.
- ז. ניתנו מספר הערות, שנגעו להרחבת עניין ועדת הכספים באישור המתווה, וחריגה מהקריטריונים בדיוני ועדת הסיוע בבקשות הפרטניות.

תודה על שיתוף הפעולה ועל התגובות המצורפות בזה.

בברכה
אמיר ויזל
מבקר הלשכה

תגובות

להלן עיקרי התגובות של ראשי הוועדות:

1. יו"ר ועדת הכספים

קראתי בעיון את טיוטת הדו"ח החשוב שלך.

עמדתי לא השתנתה ואני עדיין סבור כי וועדת הכספים לא הייתה צריכה ואינה צריכה להיכנס לפרוצדורה של נהלים פנימיים לאופן השימוש בסעיפי התקציב השונים, להבדיל, ועדת הכספים בהחלט דנה על מטרות סעיפי התקציב ואופן התאמתם לדין ולתקציב הלשכה וכן המלצות למועצה ביחס להוצאה התקציבית.

אני מבקש להפנות את תשומת לבך כי הוקמה ועדה ייחודית שהוסמכה ע"י המועצה להמליץ על הקריטריונים לחלוקת הכספים מהקרן. הכספים לא חולקו בצורה אקראית וללא דיון ביחס לקריטריונים. וועדה זו הוקמה והוסמכה לתת את המלצותיה למועצה בסמוך ובד בבד מייד עם החלטת המועצה להקמת קרן הסיוע. ועדה זו הורכבה לפי מיטב ידיעתי מחברי מועצה שנבחרו לשם כך והם גיבשו את הקריטריונים שפורטו, כפי הנראה, בנספח א' להצעת ההקמה שאותו ציינת בטיטוט הדוח.

כלומר היו קריטריונים לחלוקה והם לא נוצרו מעצמם, אלא פרי ועדה ייחודית שהוקמה בדיוק למטרה זו. האם הביקורת מכוונת שוועדת הכספים הייתה צריכה לקיים דיון על הקריטריונים שנקבעו על ידי ועדה שהוסמכה על ידי המועצה לתת את המלצותיה למועצה? בעצם דיון נוסף על דיון שנערך בוועדה אחרת? ובסופו של דבר מתן המלצה של ועדת הכספים למועצה על המלצות של ועדה אחרת שנתנה את המלצותיה למועצה?

יצוין כי גם ברמה הפרקטית מסמך הקריטריונים לא עמד בפני ועדת הכספים בעת שהתכנסה לדיון מאחר והוא לא הועבר לוועדה. לפיכך ממילא לא נדרשה ולא יכלה ועדת הכספים לדון בקריטריונים שהומלצו על ידי הוועדה המוסמכת שהרי אלו לא היו בידעתה. אין עובדה זו גורעת מעמדתי העקרונית ביחס לטווח הפעולה הנדרש מוועדת הכספים בדיוני התקציב.

באופן כללי אני מסכים כי הקריטריונים והפרוצדורה בהקצאת סעיפי התקציב כולם, ולא דווקא בסעיף ייחודי, הינם חשובים, אך לשם כך יש ללשכה מנכ"ל שדואג ליישם את החלטות המועצה בדרך ועל פי רוח הדברים כפי שחפצה המועצה הנבחרת וראש הלשכה. ובסוף יש גם את הביקורת אשר בוחנת את תהליכי קבלת ההחלטות ואופן השימוש בתקציב.

מקווה שסייעתי להבהיר את עמדתי.

2. יו"ר ועדת ההקמה

בהמשך לטיטוט אשר הועברה לעיוני באשר לעבודת הוועדה בראשה עמדתי בכל הנוגע להקמת קרן הסיוע אבקש לציין כי אין לי כל הערות.

תודה רבה על הליך הביקורת החשוב לכולנו

3. יו"ר ועדת הסיוע

במענה לטיטוט הדו"ח שהעברת להתייחסותי אשיב כלהלן:

2. דו"ח המבקר הציף 2 נקודות אשר דרושות תיקון ו/או התייחסות:

- בהקמת מוסד כספי חדש בלשכה ראוי שוועדת הכספים תדון - לא רק בהיבט התקציבי, אלא גם בקריטריונים להוצאת הכסף ובפרוצדורה הנדרשת לצורך זה.

- יש לזכור כי קרן שהוקמה למטרה מסויימת צריכה גם להיות מופעלת למטרה זו, ולמטרה זו בלבד. במקרים של אי התאמה מספקת של הקריטריונים למקרים "הנופלים בין הכיסאות", מומלץ לחזור ולנסח אותם באופן שיכסו את המקרים הדרושים, אך מבלי להזדקק, ככל הניתן, לסעיף החריגים מטעמי צדק, שאינם ממטרת הקרן.

3. לעניין עקיפת הקריטריונים והביקורת על קבלת החלטה על בסיס 'מקרה חריג' ללא יצירת תבחינים מתאימים, אשיב בהרחבה כלהלן:

3.1. הקריטריונים שנקבעו במועצה הארצית בהתאם להמלצת ועדת הקריטריונים על פיהם יחולקו כספי הקרן קבעו לעניין החריגים כדלהלן:

"לחברי הוועדה מטעם המועצה הארצית סמכות להיעתר לבקשת סיוע גם אם אינה עומדת באופן מוחלט בקריטריונים זאת בנסיבות ובתנאים המצטברים הבאים:

ג. המבקש נמצא עומד בקירוב רב לקריטריונים.

ד. חברי הוועדה סברו פה אחד כי מדובר במקרה של מצוקה קשה המצדיק מתן סיוע מידי."

3.2. הנה כי כן, הקריטריון המאפשר דיון במקרה חריג אינו "אמורפי", אלא על וועדת קרן הסיוע לבחון כי אכן הבקשה עומדת בקירוב רב לקריטריונים, בנוסף מדובר במקרים של מצוקה קשה ועל ההחלטה להתקבל פה אחד. **בדיוק כך נהגה ונוהגת הוועדה**. אם המבקר הפנים יבקש לבחון זאת, אנו נכונים לעבור איתו על מספר מקרים חריגים לדוגמא.

3.3. **יודגש כי בשום אופן אין מבין מקבלי הסיוע כאלו שמצוקתם הכלכלית בעטייה קיבלו את המענק לא הייתה קשורה למשבר הקורונה (גם מבין החריגים) או שהם לא עמדו בקריטריונים. לפיכך הטענה כי הקריטריונים נעקפו (גם אם לשם מטרה טובה) ולא נאכפו, איננה נכונה.**

3.4. בשיבה הראשונה עלה לדיון מקרה שועדת קרן הסיוע סברה כי הוא דורש הבהרה של הקריטריונים. לפיכך נערכה פנייה של ועדת קרן הסיוע לוועדת הקריטריונים לקבלת הבהרות. האחרונה השיבה כי היא סיימה עבודתה והסמכות הבלעדית היא של ועדת קרן הסיוע בהתאם לקריטריונים שנקבעו לרבות סעיף החריגים.

3.5. חשוב להבהיר כי מקרה זה עסק בבקשת סיוע של מי שהוסמך בינואר **ועמד בקריטריונים**. השאלה הייתה האם יש קש"ס בין הירידה בהכנסות ובין העיסוק במקצוע עריכת הדין? כאמור, דעתי האישית הייתה כי במצב זה יש לדון לקולא, אך כדי למנוע לזות שפתיים פנינו לוועדת הקריטריונים לקבלת הבהרה והם העניקו לוועדת הסיוע שק"ד לפעול בעניין.

3.6. באשר ל"חריגים". יוער כי יש קושי לקבוע קריטריונים אחידים לחריגים, מפני שחריגים מעצם טבעם שונים בין מקרה למקרה. כך לדוגמא נידונו במסגרת החריגים: אבא ל-9 ילדים, אמא חד הורית למספר ילדים עם מוגבלויות ועוד.

3.7. כמו כן, אין דין זהה לשני עורכי דין העומדים בקירוב רב לקריטריונים אפילו אם הם מרוויחים שכר דומה. כך לשם ההמחשה, אם האחד הוא רווק המתגורר אצל ההורים ונסמך על שולחנם והאחר הוא נכה, הורה ל-9 ילדים ומפרנס יחיד – תהיה העדפה לתת את המענק לנכה ולבעל התא המשפחתי הגדול יותר.

3.8. לאור כל האמור אנו סבורים כי מסקנתו של המבקר ממנה ניתן להבין כי ישנם מקרים בהם הוענק סיוע למי שזקוק אמנם לסיוע כלכלי, אך אינו אינו עומד בקריטריונים איננה נכונה. ייתכן כי היא נשענת על ההתרשמות מהשיבה הראשונה של הוועדה בלבד. מאז נערכו עוד 4 ישיבות, אושרו 97 מענקים, וכאמור, **אין ולו מענק אחד שאושר מבלי שהוא עומד בקריטריונים או למצער בקירוב להם בהתאם לסמכות שהוענקה לוועדה**.

3.9. ועדת קרן הסיוע פועלת ככל יכולתה ללמוד כל פניה לעומק וכל המענקים המאושרים הינם על פי מטרות הקרן ובהתאם לקריטריונים לרבות הקריטריונים שנקבעו לבחינת מקרה חריג כמפורט לעיל.

4. **אשמח לעמוד לרשותך לכל שאלה נוספת ולצרף הבהרות נוספות ככל ונדרש לכך.**

בכבוד רב ובברכה,


יו"ר ועדת קרן הסיוע