

משרד החוץ

קבלת תרומות ומתן חסויות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל

תקציר

רקע כללי

חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959¹, אוסר על עובד מדינה להתרים כספים ולגבות או לקבל כספים שנתרמו למטרה מסוימת, זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו. הממשלה רשאית להתיר גיוס וקבלה של כספים למטרה ציבורית בדרך כלל או למקרה מסוים ולפרסם את ההיתר ברשומות. ההגבלות המוטלות על עובד מדינה לקבל תרומות כאמור עוגנו בהוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקש"ר)². בנוהלי משרד החוץ (להלן גם - המשרד) הוחל איסור זה גם על נציגויות ישראל בחו"ל.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "מתן חסות על ידי עובדי ציבור"³ (להלן - הנחיית היועמ"ש) אוסרת על עובד ציבור לעשות מעשה העשוי ליצור רושם כי הוא או המשרד הממשלתי שאליו הוא משתייך תומך בגוף חיצוני או בפעילות שהוא עורך או שפעילות זו נעשית מטעמו או באישורו (להלן - מתן חסות). האיסור על מתן חסות כולל, בין היתר, הטלת מגבלות אישיות על השתתפות באופן פעיל באירועים ובכנסים (כגון, נשיאת דברים באירוע), בין באופן קבוע ובין באופן זמני או חד-פעמי. ההנחיה האמורה שעוגנה בתקש"ר⁴, וכן הוראת תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ם) בנושא "פרסומת מסחרית, חסות ממשלתית והשתתפות משרדי ממשלה בכנסים"⁵ מסדירות את הליך האישור וקובעות את התנאים להשתתפותם של משרד ממשלתי ושל עובד ציבור בפעילויות כאמור.

תוכנית העבודה של משרד החוץ לשנת 2017 כוללת פעילויות לציון אירועי מפתח בתולדות התנועה הציונית לכבוד אירועי שנת היובלות⁶. במסגרת זו התקיים בנובמבר 2017 בניו יורק אירוע מיוחד לציון שנת השבעים להחלטה ההיסטורית על החלוקה שקיבלה העצרת הכללית של האו"ם ב-29.11.47 (להלן - אירוע כ"ט בנובמבר). באותה עת כיהן בתפקיד שגריר ישראל למוסדות האו"ם בניו יורק, מר דני דנון (להלן - השגריר באו"ם).

- 1 סעיף 5.
- 2 פרק 42.81.
- 3 הנחיה מס' 1.1700 מ-29.11.15.
- 4 פרק 42.82.
- 5 הוראת תכ"ם מס' 15.3.0.1 מ-14.1.13.
- 6 120 שנה לקונגרס הציוני הראשון, 100 שנה להצהרת בלפור, 70 שנה להחלטת החלוקה ו-50 שנה למלחמת ששת הימים. ראו משרד ראש הממשלה, **ספר תכניות העבודה לשנים 2017-8** (מרץ 2017).

פעולות הביקורת

בדצמבר 2017 התפרסמה במרשתת כתבה על אודות קיום אירוע כ"ט בנובמבר. אותה עת הגישה חברת הכנסת קארין אלהרר למבקר המדינה תלונה בנושא "תחקיר אתר החדשות 'וואלה' אודות גיוס תרומות ואי תאום עם משרד החוץ עבור אירוע 70 שנים לכ"ט בנובמבר, המשלחת הישראלית לאו"ם בראשות השגריר מר דני דנון" (להלן - התלונה). בחודשים פברואר עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החוץ את נושא קבלת התרומות ומתן החסויות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל. במסגרת זו נבדקה התלונה בעניין אירוע כ"ט בנובמבר. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.

הליקויים העיקריים

תרומות המיועדות לנציגויות בחו"ל

בפברואר 2019, כ-16 שנה לאחר מינוי ועדה בין-משרדית להסדרת הליך קבלת התרומות הייעודיות, עדיין לא הביא משרד המשפטים לאישור הממשלה נוהל שייקבע את התנאים שיאפשרו, בין היתר, לנציגויות בחו"ל לקבל תרומות לצורך קידום פעילותן.

קבלת תרומה בשווה כסף - הכוללת נכסים וזכויות במתנה - על ידי הנציגויות הותרה בתנאים מסוימים רק בנוגע לאירועי יום העצמאות ולאירועי שנת היובלות.

דיני המתנות בשירות המדינה חלים על מתנות לעובדי מדינה בכסף או בשווה כסף, אך אינם חלים על תרומות שניתנות לגופים ממשלתיים, לרבות נציגויות ישראל בחו"ל. אף על פי כן, משרד החוץ אישר קבלת תרומות בשווה כסף באמצעות אפיונה כמתנה לעובד הנציגות.

מתן חסויות של הנציגויות לפעילויות של גופים חיצוניים בחו"ל

ועדת החסויות של משרד החוץ אינה מתעדת בפרוטוקולים את דיוניה בבקשות למתן חסות ואינה מנמקת את החלטותיה, על אף החובה שנקבעה בהוראת תכ"ם בעניין זה.

במקרים שבהם מסרה הנציגות לוועדת החסויות מידע חסר ונדרשה להשלימו, לא התנתה הוועדה את אישורה למתן חסות בקבלת המידע החסר,

ובמקרים שבהם רשמה הוועדה הערות על הבקשות, היא לא עקבה אחר יישום הערותיה.

בשנים האחרונות לא התכנסה הוועדה הבין-משרדית במשרד האוצר, המופקדת על אישור בקשות למתן חסות, ולא נתנה מענה מקצועי לבקשות של ועדות החסיות המשרדיות לאישור חסות ממשלתית ופרסומת מסחרית.

בעקבות הוראת תכ"ם החדשה מנובמבר 2018, אין על עבודתן של ועדות החסיות המשרדיות פיקוח ובקרה של משרד האוצר או של כל גורם רגולטרי אחר.

קבלת תרומות ומתן חסויות לשם קיום אירועים מיוחדים בחו"ל

נוהלי המשרד אינם מסדירים את הקריטריונים לקבלת מימון מגוף חיצוני לקיום אירועים מיוחדים של תרבות והסברה על ידי הנציגויות.

קיומו של אירוע כ"ט בנובמבר שהתקיים בניו יורק בנובמבר 2018 כאמור, היה כרוך הן בקבלת תרומה בשווה כסף על ידי משלחת ישראל למוסדות האו"ם בניו יורק (להלן - המשלחת לאו"ם) והן בביצוע פעולות של אנשיה, לרבות הזמנת סגל דיפלומטי והשתתפות פעילה של השגריר באו"ם באירוע המיוחד. לפיכך ועל פי נוהלי משרד החוץ, היה על המשלחת לאו"ם לקבל מראש את אישורי הגורמים המוסמכים במטה המשרד להשתתפותה בקיום האירוע.

גם לאחר שנודע למשרד החוץ על קיום אירוע כ"ט בנובמבר בנסיבות כאמור, הוא לא ערך בירור לגבי מתן החסות לאירוע, אף שהחסות ניתנה בניגוד להוראות התקשי"ר ולהנחיית היועמ"ש.

ההמלצות העיקריות

על משרד המשפטים להנחות את משרד החוץ שלא לאשר עוד בקשות לקבלת תרומות כאמור על ידי הנציגויות באמצעות ועדת המתנות של המשרד.

על משרד המשפטים להביא לאישור הממשלה בהקדם נוסח מוסכם של נוהל בין-משרדי שיסדיר את עניין קבלת התרומות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל.

על משרד המשפטים להבהיר למשרד החוץ באופן חד-משמעי את המצב המשפטי הקיים לגבי מתן חסויות לגופים חיצוניים על ידי נציגויות ישראל בחו"ל. אם משרד החוץ מעוניין לשנות את המצב ולהחריג את הנציגויות מתחולת הנחיית היועמ"ש כאמור, עליו לפנות למשרד המשפטים כדי שיבחן את העניין וכריע לגביו.

על משרד החוץ לבחון את אופן יישומו של נוהל שנת היובלות⁷ בנציגויות ולהסדיר בנוהל מתאים שיחליף את הוראות התקנון הישנות בעניין זה, את תנאי השתתפותם של גופים חיצוניים באירועי הסברה ותרבות שמארגנות הנציגויות - בעצמן או באמצעות מיזם משותף.

סיכום

האיסור הסטטוטורי על עובד ציבור לקבל תרומות, שהורחב בהנחיית היועמ"ש, בתקשי"ר, בהוראת תכ"ם ובתקנון שירות החוץ והוחל גם על נציגויות ישראל בחו"ל באופן גורף, מונע מהנציגויות לקבל תרומות ולתת חסויות ללא קבלת אישור מיוחד מהגורמים המוסמכים.

בשנים האחרונות פעלה הממשלה לריכוך ההגבלות המינהליות באמצעות מתן אישורים לנציגויות לגיוס וקבלת תרומות לשם קיום פעילויות הקשורות ליום העצמאות ולאירועי שנת היובלות. עם זאת, מדובר בהוראות מיוחדות שהן חריג לאיסור, והשלמת תהליך גיבושו של נוסח סופי לנוהל בין-משרדי כללי ומחייב בעניין זה לא הסתיימה ומתעכבת זה כ-16 שנה. על משרד המשפטים והגורמים השותפים לו להשלים את ההסדרה בנושא זה ללא דיחוי נוסף, כדי לאפשר לנציגויות לקבל כדין תרומות מגורמים חיצוניים.

נוכח ממצאי ביקורת זו בנוגע לתפקודן הלקוי והחסר של ועדות החסויות המשרדיות, ראוי שאגף החשכ"ל ייתן את הדעת על אי-ישומן של הוראות תכ"ם, כפי שהדבר השתקף בהתנהלותה של ועדת החסויות של המשרד ובחוסר המעש של הוועדה הבין-משרדית, ויבחן את הצורך בקביעת הוראות מיוחדות לנציגויות בחו"ל.

התלונה שבקבוצתה נעשתה הביקורת, נמצאה מוצדקת באופן חלקי. האירוע שהיה בניו יורק לציון יובל השבעים לכ"ט בנובמבר נתרם למשלחת ישראל לאו"ם על ידי גופים חיצוניים, בחריגה מהנחיית היועמ"ש ומנהלי משרד החוץ, למעט נוהל שנת היובלות שהוחל על הנציגויות רק בדצמבר 2018, לאחר קיום האירוע האמור. החסות שניתנה לאירוע המיוחד על ידי המשלחת לאו"ם והשגריר באו"ם לא קיבלה את אישור ועדת החסויות. על משרד החוץ לבדוק אפוא את נסיבות קיומו של האירוע ולהפיק את הלקחים הנדרשים.

7 נוהל שקבע משרד החוץ וקיבל תוקף של החלטת ממשלה בנובמבר 2017 בעניין מימון אירועי שנת היובלות, שנת השבעים לעצמאות ישראל, אשר במהלכה צוינו אירועים אלה: 120 שנה לקונגרס הציוני הראשון, 100 שנה להצהרת בלפור, 70 שנה להחלטת החלוקה ו-50 שנה למלחמת ששת הימים.

מבוא

חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הסיווג), אוסר על עובד מדינה להתרים כספים ולגבות או לקבל כספים שנתרמו למטרה מסוימת, זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו. הממשלה רשאית להתיר גיוס וקבלה של כספים למטרה ציבורית בדרך כלל או למקרה מסוים ולפרסם את ההיתר ברשומות.

ההגבלות המוטלות על עובד מדינה לקבל תרומות כאמור עוגנו גם בהוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר)⁸. בנוהלי משרד החוץ (להלן גם - המשרד) הוחל איסור זה לא רק על עובדי המשרד בארץ אלא גם על נציגויות ישראל בחו"ל. תקנון שירות החוץ (להלן גם - התקנון) אוסר על הנציגויות בחו"ל לקבל כספים ממקורות חיצוניים לשם מימון פעילותן השוטפת או לשם ביצוע פעולות כלשהן⁹, למעט לצורך מימון אירועי יום העצמאות ו"אירועי שנת היובלות". התנאים לגיוס תרומות למימון אירועים אלה הוגדרו בנוהל ייחודי מנובמבר 2017.

ההגבלות על קבלת מימון חיצוני לפעילות המשרד נועדו למנוע פגיעה בטוהר המידות וקבלת טובות הנאה, למנוע חשש לניגוד עניינים והשפעה פסולה ולשמור על סדרי מינהל תקין.

ההגבלות האמורות הורחבו גם לגבי מתן תמורה בגין התרומות. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "מתן חסות על ידי עובדי ציבור"¹⁰ (להלן - הנחיית היועץ) אוסרת על עובד ציבור לעשות מעשה העשוי ליצור רושם כי הוא או המשרד הממשלתי שאליו הוא משתייך תומך בגוף חיצוני או בפעילות שהוא עורך או שפעילות זו נעשית מטעמם או באישורם (להלן - מתן חסות). האיסור על מתן חסות כולל, בין היתר, הטלת מגבלות אישיות על השתתפות באופן פעיל בפעילויות אלה (כגון, נשיאת דברים באירוע), בין באופן קבוע ובין באופן זמני או חד-פעמי. ההנחיה האמורה, שעוגנה בתקשי"ר¹¹, וכן הוראת תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ם) בנושא "פרסומת מסחרית, חסות ממשלתית והשתתפות משרדי ממשלה בכנסים"¹² מסדירות את הליך האישור להשתתפותם של משרד ממשלתי ושל עובד ציבור לפעילויות כאמור ואת תנאיו של האישור.

תוכנית העבודה של משרד החוץ לשנת 2017 כוללת פעילויות לציון אירועי מפתח בתולדות התנועה הציונית לכבוד אירועי שנת היובלות¹³. במסגרת זו התקיים בנובמבר 2017 בניו יורק אירוע מיוחד לציון שנת השבעים להחלטה ההיסטורית על החלוקה שקיבלה העצרת הכללית של האו"ם ב-29.11.47 (להלן - אירוע

8 פרק 42.81.

9 פרק 22, סעיף 27.

10 הנחיה מס' 1.1700 מ-29.11.15.

11 פרק 42.82.

12 הוראת תכ"ם מס' 15.3.0.1 מ-14.1.13.

13 שנה לקונגרס הציוני הראשון, 100 שנה להצהרת בלפור, 70 שנה להחלטת החלוקה ו-120 שנה למלחמת ששת הימים. ראו משרד ראש הממשלה, **ספר תכניות העבודה לשנים 2017-8** (מרץ 2017).



כל תרומה עבור
משרד ממשלתי ייעודי
- אסור לקבלה, אלא
אם כן אושרה על ידי
הממשלה



כ"ט בנובמבר). באותה עת כיהן בתפקיד שגריר ישראל למוסדות האו"ם בניו יורק, מר דני דנון (להלן - השגריר באו"ם).

פעולות הביקורת

בדצמבר 2017 התפרסמה במרשתת כתבה על אודות קיום אירוע כ"ט בנובמבר (להלן - הכתבה במרשתת). באותה עת הגישה חברת הכנסת קארין אלהרר למבקר המדינה תלונה בנושא "תחקיר אתר החדשות 'וואלה' אודות גיוס תרומות ואי תאום עם משרד החוץ עבור אירוע 70 שנים לכ"ט בנובמבר, המשלחת הישראלית לאו"ם בראשות השגריר מר דני דנון" (להלן - התלונה). בחודשים פברואר עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החוץ את נושא קבלת התרומות ומתן החסויות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל. הביקורת עסקה בעניינים אלה: קבלת תרומות המיועדות לנציגויות בחו"ל; מתן חסויות של הנציגויות לפעילויות של גופים חיצוניים בחו"ל; וקבלת תרומות ומתן חסויות לשם קיום אירועים מיוחדים בחו"ל. במסגרת זו נבדקה התלונה בעניין אירוע כ"ט בנובמבר. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובמשרד המשפטים.


 לטענת משרד החוץ,
 הנציגויות בחו"ל
 ניצבות "בפני שוקת
 שבורה"

קבלת תרומות המיועדות לנציגויות בחו"ל

תרומות כספיות

ככלל, תקנון שירות החוץ אוסר על הנציגויות בחו"ל לקבל תרומות כספיות למימון פעילות שלא הותרה בנוהל מיוחד שאישרה הממשלה. ממסמכי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ואגף משפט במשרד החוץ אף עולה כי כל תרומה עבור משרד ממשלתי ייעודי (להלן - תרומה ייעודית) - אסור לקבלה, אלא אם כן אושרה על ידי הממשלה¹⁴.

באוגוסט 2003 מינה היועץ המשפטי לממשלה דאז ועדה בין-משרדית להסדרת הליך קבלת תרומות ייעודיות. הוועדה גיבשה טיוטת נוהל הקובעת את אופן קבלת התרומות. בטייטה נקבע כי לקבלת התרומות נדרש אישור ועדות משרדיות וועדה בין-משרדית במשרד האוצר, ולגיוס תרומות מעל סכום מסוים נדרשת החלטת ממשלה. בדצמבר 2007 הוגשה טיוטת הנוהל למנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז לשם הבאתה לאישור הממשלה. בתחילת שנת 2008 הפיץ משרד הממשלה את טיוטת הנוהל למשרדי הממשלה במסגרת הצעת החלטה לממשלה. בסופו של דבר, ההצעה האמורה לא הובאה לפני הממשלה.

1. בשנת 2015 קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז מדיניות חדשה ולפיה משרד המשפטים רשאי להכריע בבקשות לקבלת תרומות שאין ולא יכולה להיות להם כל השפעה ממשית על תקציב או על פעילות המשרד או היחידה הממשלתית הרלוונטית. בהתאם לזאת, בקשות של גופים ממשלתיים שונים לקבל תרומות בשווי של עד 100,000 ש"ח נבחנו ואושרו במשרד המשפטים בכפוף לעמידה בתנאי טיוטת הנוהל הבין-משרדי האמור. מדיניות זו לא עוגנה בהוראת נוהל מפורשת.

באוגוסט 2015 כתב נציג היועץ המשפטי במשרד לוועדת המתנות: "מערתה ועד שלא יוסדר הנושא באגף משפט... אנו לא יכולים לקבל תרומות".

לדוגמה, ביוני 2016 ביקשה הקונסוליה בסן פרנסיסקו מאגף כספים במטה המשרד אישור לקבל תרומה בסך 20,000 דולר עבור אירוח משלחת בארץ. סגנית חשבת המשרד הפנתה את הבקשה למחלקת עיזבונות באפוטרופוס הכללי, המטפלת בתרומות למדינה. ואולם לדברי סגנית החשבת נאמר לה כי המחלקה מטפלת "רק בתרומות כלליות למדינת ישראל ולא בתרומות למשרדים ספציפיים". בפנייתה לנציג היועץ המשפטי במשרד כתבה הסגנית: "עניין זה מציב את המשרד בפני שוקת שבורה, כאשר אין ביכולתנו לקבל את הסכום האמור בנסיבות העניין, מאחר שלא ניתן להעביר את התרומה באמצעות האפוטרופוס הכללי".

14 זאת לאחר התייעצות עם משרד האוצר ולאחר שהיועץ המשפטי למשרד הרלוונטי, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, בחן את התרומה בהיבט של טוהר מידות.



מדיניות משרד
המשפטים שהוחל
ביישומה משנת 2015
ואילך, לאשר בתנאים
מסוימים קבלת
תרומות בסכום של
עד 100,000 ש"ח, לא
פורסמה בנוהל מחייב
ולא שוקפה במפורש
למשרד החוץ

בתגובתו על ממצאי הביקורת מדצמבר 2018 כתב משרד החוץ כי בנסיבות המתוארות לעיל ניצבות הנציגויות בחו"ל "בפני שוקת שבורה", מאחר שהן אינן רשאיות לקבל אפילו תרומות פחותות ערך.

בינואר 2019 כתב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מאשרת מדי שנה בקשות לקבלת תרומות בסכום שאינו עולה על 100,000 ש"ח בהתאם לאמות המידה שנקבעו בטיטוט נהל התרומות, הגם שנוסחו עדיין "לא הבשיל לכדי נוהל סופי ומוסכם... ומשכך אף לא אומץ על ידי הממשלה". אי לכך, עומדת בידי משרד החוץ הדרך לקבל גם תרומות המוגדרות כפחותות ערך.

נמצא כי מדיניות משרד המשפטים שהוחל ביישומה משנת 2015 ואילך, לאשר בתנאים מסוימים קבלת תרומות בסכום של עד 100,000 ש"ח, לא פורסמה בנוהל מחייב ולא שוקפה במפורש למשרד החוץ.

בתגובה משלימה מפברואר 2019 כתב משרד המשפטים, כי הגם שמדיניותו האמורה לא פורסמה ולא נמסרה למשרד החוץ, היה על המשרד ללמוד על האפשרות לאשר בקשה לקבלת תרומה מטיטוט הנהל הבין-משרדי שהופצה לכלל משרדי הממשלה כבר בשנת 2008. עם זאת וככל שהנהל האמור לא ייכנס לתוקף בזמן הקרוב, יבחן משרד המשפטים "באם יש מקום להפיץ לכלל משרדי הממשלה" את מדיניותו בנוגע לאישור קבלת תרומות בסכום מוגבל כאמור.

2. בדצמבר 2016 פנתה נציגת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה, לרבות משרד החוץ, בבקשה "לקדם שוב את התהליך להשלמת גיבושו של נוהל לאישור קבלת תרומות למשרדי הממשלה ויחידותיה".

בינואר 2017 כתבה המשנה ליועץ המשפטי של משרד החוץ לסמנכ"ל למינהל של המשרד כי "**עד היום, לא הצליחו משרדי הממשלה להסכים על נוסח הנהל**" (ההדגשה במקור).

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ, כי במאי 2018 הועברה לו טיטוט הנהל לאישור קבלת תרומות במשרדי הממשלה. נוהל זה קובע בין היתר כי לקבלת תרומות כאמור נדרש אישור מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ואולם נוהל זה טרם אושר וטרם נכנס לתוקף כאמור.

בפברואר 2019 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי בעת הזאת הוא פועל "ללא לאות במטרה להביא את טיטוט הנהל הסופית... לאישור הממשלה".



כ-16 שנה לאחר מינוי ועדה בין-משרדית להסדרת הליך קבלת התרומות הייעודיות, עדיין לא הביא משרד המשפטים לאישור הממשלה נוהל שייקבע את התנאים שיאפשרו, בין היתר, לנציגויות בחו"ל לקבל תרומות לצורך קידום פעילותן

בפברואר 2019, כ-16 שנה לאחר מינוי ועדה בין-משרדית להסדרת הליך קבלת התרומות הייעודיות, עדיין לא הביא משרד המשפטים לאישור הממשלה נוהל שייקבע את התנאים שיאפשרו, בין היתר, לנציגויות בחו"ל לקבל תרומות לצורך קידום פעילותן.

תרומות בשווה כסף

1. הוראות חוק הסיווג והתקשי"ר אינן עוסקות בקבלת תרומות שאינן כספיות¹⁵ על ידי גופים ממשלתיים. גם תקנון שירות החוץ, המחיל את הוראות החוק והתקשי"ר על הנציגויות בחו"ל, אינו קובע הוראות מפורשות לגבי תרומות שאינן כספיות.

לעומת זאת, על תרומה בשווה כסף שניתנה לעובד ציבור באופן אישי, ולא לגוף ממשלתי, חלים חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979, והוראות התקשי"ר¹⁶ (להלן יחד - דיני המתנות בשירות המדינה). ועדת מתנות פנימית במשרד החוץ מטפלת במתנה כאמור שניתנה לעובדי המשרד ומעבירה אותה לקניין המדינה, באמצעות האפוטרופוס הכללי ובהתאם לנוהלי המשרד.

בהחלטת ממשלה ממרץ 2015 אושר נוהל בעניין גיוס וקבלה של תרומות לאירועי יום העצמאות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל¹⁷. הנוהל מגדיר תרומה "בין בכסף בין בשווה כסף", והגדרה זו מופיעה גם בנוהל בעניין אירועי שנת היובלות.

קבלת תרומה בשווה כסף על ידי הנציגויות הותרה בתנאים מסוימים רק בנוגע לאירועי יום העצמאות ולאירועי שנת היובלות.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ כי "היו מספר מקרים בודדים בהם התאפשרה 'קבלת תרומה' קטנת ערך בשווה כסף לנציגות... באמצעות אפיונה כ'מתנה' לעובד הנציגות (בדרך כלל השגריר). במקרה כאמור מועבר דיווח אל ועדת המתנות בהתאם לנוהל הקבוע בתקנון... ככל שלא נמצאה מניעה מקבלת המתנה - המתנה מאושרת לתצוגה בנציגות או בבית השרד, נרשמת באינוונטר המשרד ובכך מתאפשר מסלול קבלתה".

בתגובתו על ממצאי הביקורת, כתב משרד המשפטים, כי דיני המתנות אינם חלים על תרומות בשווה כסף, מאחר שהן תרומות לכל דבר ועניין. יתרה מזאת, "היותה של תרומה - בכסף או בשווה כסף - צוינה במפורש עוד

15 נכסים וזכויות שניתנו במתנה.

16 פרק 42.7.

17 החלטה מס' 2479.

משרד החוץ אישר
קבלת תרומות בשווה
כסף באמצעות
אפיונה כמתנה לעובד
הנציגות

בטיוטת הנוהל שגובשה על ידי הצוות הבין-משרדי ואשר הופצה לכלל משרדי הממשלה בשנת 2008.

דיני המתנות בשירות המדינה חלים על מתנות לעובדי מדינה בכסף או בשווה כסף, אך אינם חלים על תרומות שניתנות לגופים ממשלתיים, לרבות נציגויות ישראל בחו"ל. אף על פי כן, משרד החוץ אישר קבלת תרומות בשווה כסף באמצעות אפיונה כמתנה לעובד הנציגות.

בנסיבות אלה ולאור האמור בתגובתו, על משרד המשפטים להנחות את משרד החוץ שלא לאשר עוד בקשות לקבלת תרומות כאמור על ידי הנציגויות באמצעות ועדת המתנות של המשרד.

2. בפועל, מוצעות לנציגויות ברחבי העולם מדי פעם בפעם תרומות בשווה כסף. לדוגמה, בדצמבר 2014 הוצע לשגרירות ישראל בלונדון לקבל תרומה של יצירת אמנות; בפברואר 2015 ביקש חבר הקהילה היהודית בקנזס לתרום לקונסוליה בשיקגו דיוקן של דוד בן-גוריון.

בסיכום דיון שהתקיים במשרד החוץ באפריל 2015 נכתב, בין היתר, כי בנציגויות בחו"ל מתקבלות בקשות של תורמים המעוניינים לתרום נכסים מוחשיים למשרד החוץ. עם זאת, באוגוסט 2015 הודיע נציג היועץ המשפטי במשרד החוץ לוועדת המתנות של המשרד כי יש להודיע לנציגויות המעוניינות לקבל חפצי אמנות כי "ניתן להעניק את [ה]חפץ כמתנה למשרד".

גם בשנים שלאחר מכן המשיכו נציגויות ישראל ברחבי העולם לקבל מדי פעם בפעם בקשות לקבלת תרומות בשווה כסף. לדוגמה, במרץ 2016 ביקשה צלמת דנית לתרום לשגרירות בקופנהגן תצלומים מתערוכה שהציגה בשגרירות; במאי 2017 ביקשה הקהילה היהודית בבואריה לתרום לקונסוליה במינכן מחזור תפילה עתיק לחגים.

הגם שהודעת נציג היועץ המשפטי של משרד החוץ לוועדת המתנות מאוגוסט 2015 אינה מתיישבת עם דיני המתנות, לא נתנה לה הלשכה המשפטית הנחיה אחרת. כמו כן, בפועל טיפול המשרד בבקשות שהגישו לו הנציגויות לאישור קבלת תרומות של חפצי אמנות לא היה אחיד: חלק מהבקשות לא אושרו והנציגויות לא יכלו לקבל תרומות אלה, ואילו חלק מהבקשות הופנו לוועדת המתנות של המשרד כדי שתחליט אם לאשרן.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ כי קיימת בעייתיות בחוסר היענות גורפת של הנציגויות לקבל תרומות מגורמים מקומיים. לדברי משרד החוץ, "הבעייתיות נעוצה בעיקרה באי-נעימות ובפגיעה בקשרים עם גורמים המעוניינים לתמוך ערכית בפעילות מדינת ישראל ונציגויותיה בחו"ל. בהתאם, סירוב לקבל את התרומה עלול לעיתים להתקבל בעלבון אצל



ראוי שמשרד
המשפטים יביא
לאישור הממשלה
בהקדם נוסח מוסכם
של נוהל בין-משרדי
שיסדיר את עניין
קבלת התרומות -
בכסף ובשווה כסף -
על ידי נציגויות ישראל
בחו"ל

מציע התרומה ולפגוע במרקם הקשרים העדין של הדיפלומטים הישראליים בחו"ל עם בני שיחם".

בתגובתו מינואר 2019 כתב משרד המשפטים כי תרומות בשווה כסף אסורות בתקבול שלא באישור הממשלה, אלא אם כן שווי התרומה אינו עולה על סכום של 100,000 ש"ח וקבלתן אושרה על ידי משרד המשפטים בהתאם למדיניות האמורה לעיל משנת 2015.

חוק הסיוג מאפשר קבלת תרומות רק באישור הממשלה, אך על פי מדיניות משרד המשפטים, הוא מוסמך לאשר קבלת תרומות גם בשווה כסף בשווי שאינו עולה על 100,000 ש"ח. מדיניות זו כאמור לא עוגנה בנוהל בין-משרדי מחייב.

נוכח האילוצים שפורטו בתגובת משרד החוץ, ראוי שמשרד המשפטים יביא לאישור הממשלה בהקדם נוסח מוסכם של נוהל בין-משרדי שיסדיר את עניין קבלת התרומות - בכסף ובשווה כסף - על ידי נציגויות ישראל בחו"ל.

מתן חסויות של הנציגויות לפעילויות של גופים חיצוניים בחו"ל


הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין מתן חסויות

נבחרו ציבור ועובדי ציבור מתבקשים מדי פעם לפעילות חסות לפעילויות שונות הנעשות מטעמם של גופים חיצוניים. אשר לנציגויות ישראל בחו"ל - עובדיהן מתבקשים מדי פעם לפעילות חסות באירועים שמפיקים ארגוני הקהילה היהודית המקומית. כאשר מדובר באירועים שנועדו לקדם את מעמדה של ישראל ואת קשריה המדיניים, הביטחוניים והמסחריים או את תדמיתה בקרב הציבור הכללי במדינת השירות, מתבקשת הנציגות לפרסם ברבים או בקרב גורמים שעמם היא מצויה בקשר את דבר קיומו של האירוע. הפרסום כולל לעיתים את סמל מדינת ישראל ואת מתן החסות של הנציגות.

במקרים כאמור קובעת הנחיית היועץ המשפטי, שעודכנה בשנת 2015, כי מתן החסות "עלול לטמון בחובו קשיים שונים בהיבטי מינהל תקין, טוהר מידות וניגוד עניינים, וכפועל יוצא מכך, עלול להיות כרוך, בין היתר, בפגיעה בתדמיתם ובמעמדם של עובדי הציבור" וכן ב"פגיעה בתדמית השירות הציבורי, הממשלה ומוסדות המדינה". לפי האמור בהנחיה, מתן חסות עלול לעורר שלוש בעיות מרכזיות: קבלת אחריות עובד הציבור לגוף החיצוני, ולו למראית עין, בנוגע למטרותיו ולפעילותו, הגם שהדבר אינו מצוי בסמכותו; חשש לניגוד עניינים, בפרט כאשר נותן החסות צפוי להידרש לקבל החלטות בעניינים של הגופים החיצוניים; וחשש למשוא פנים (או לפגיעה בשוויון) כלפי גופים חיצוניים אחרים שבקשתם למתן חסות נענתה בשלילה.

ההנחיה קובעת כי ככלל, לצורך מתן חסות נדרשות בחינה מקדימה וקבלת אישור מראש מהגורם המשרדי שהוסמך לכך. ואולם במקרים מסוימים לא יהיה מקום לאשר את מתן החסות, למשל כאשר מדובר במתן חסות לגוף חיצוני בעל זיקה מפלגתית-פוליטית או לאירוע שמארגן, מממן או מעורב בו בדרך אחרת גורם בעל זיקה כאמור. כמו כן, לא יאושר מתן חסות במקרה שבו הוא עלול להתפרש כהעדפה פסולה של הגוף מקבל החסות על פני גופים אחרים בעלי מאפיינים דומים¹⁸.

18 בנסיבות חריגות מוסמך היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי לאשר גם במקרים האמורים בקשה למתן חסות ועליו לנמק את אישורו.



 הנחיית היועמ"ש,
 האוסרת על עובד
 ציבור באופן אישי
 לתת חסות ומפרטת
 את התנאים לקבלת
 אישור לכך, לא
 הוטמעה על ידי
 הנהלת המשרד ולא
 עוגנה בתקנון שירות
 החוץ

הנחיית היועמ"ש, האוסרת על עובד ציבור באופן אישי לתת חסות ומפרטת את התנאים לקבלת אישור לכך, לא הוטמעה על ידי הנהלת המשרד ולא עוגנה בתקנון שירות החוץ, הגם שהיא חלה על כלל עובדי המדינה, לרבות עובדי משרד החוץ בארץ ובנציגויות בחו"ל.

על פי הנחיית היועמ"ש, מתן חסות של משרד ממשלתי לאירוע או לפעילות של גוף חיצוני מותנית בעמידה בהוראת תכ"ם בדבר "פרסומת מסחרית, חסות ממשלתית והשתתפות משרדי ממשלה בכנסים" משנת 2013 (להלן - הוראת תכ"ם). הוראה זו אוסרת מתן חסות לפעילות של גוף חיצוני, כולל נשיאת דברים, סיוע בפרסום, הזמנת אורחים, מתן המלצות, גיבוש תכנים ושימוש בסמליל (לוגו) הנציגות או בסמל המדינה במודעות ובפרסומים הנוגעים לאותה פעילות.

על פי ההוראה, פעילותם של משרדי ממשלה "בנושא רגיש זה תוסדר בהתאם לעקרונות המנחים הבאים: החובה לפעול בהתאם לכללי המינהל התקין, שמירה על טוהר המידות ומניעת ניגוד עניינים, הגנה על תדמית המדינה ומוסדותיה ושמירה על עקרון השוויון והשקיפות, ובכפוף להוראות כל דין". מתן חסות של משרד ממשלתי כאמור לעיל או השתתפות של נציגיו בכנסים תותר רק לאחר שהוועדה המשרדית לאישור חסות ממשלתית ופרסומת מסחרית או הוועדה הבין-משרדית לנושא זה (להלן - ועדת החסות הבין-משרדית), לפי העניין, בחנו בקשה מתאימה שהוגשה בעניין ואישרו אותה. בקשה כאמור תוגש בין במקרים שבהם החסות למתן החסות היא של המשרד הממשלתי ובין במקרים שהיוזמה היא של הגוף החיצוני.

בדצמבר 2018 כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי המטרה המרכזית של נציגויות ישראל בחו"ל היא "לייצר נוכחות ולהגביר את החשיפה החיובית של מדינת ישראל, ערכיה והישגיה בעולם, תוך שיתוף עם גורמים מובילים מקומיים". שיתופי פעולה כאמור מצריכים מתן חסות תדיר ושגרתי של הנציגויות לפעילויות שונות. לדברי משרד החוץ, "בניגוד לשאר פעילויות רשויות המדינה בארץ, 'מתן החסות' עבור הנציגויות מהווה את שיטת העבודה, כלי מרכזי בפעילות הדיפלומטים הישראלים בחו"ל, אשר מסייעים בהשגת יעדיה המדיניים של מדינת ישראל".

בנוגע להנחיית היועמ"ש האמורה כתב המשרד, כי היא בלתי ישימה בנסיבות הייחודיות של פעילות הנציגויות. לדבריו, "אם על המשרד להיצמד בדוקנות להנחיה זו, הרי שבכל עת בה ייקח חלק שגריר ישראל בכל אירוע שהוא (דבר המתרחש אינספור פעמים ושהוא אינהרנטי לתפקידו הייצוגי של שגריר ושל נציג דיפלומטי בחו"ל), הרי שיהיה עליו לקבל אישור מקדים מהמטה. כך למעשה יהיה על המטה לאשר באופן פעיל ומראש כמעט כל פעילות של למעלה מ-100 נציגויות ישראל מסביב לעולם. ברור לכל, כי פרשנות שכזו אין בה כל היגיון, והיא אינה בת מימוש כלל".

בהקשר זה כתב המשרד, כי בישיבה בין-משרדית שהתקיימה בספטמבר 2017 ציינו נציגי משרד המשפטים כי יש לראות בפעילות הדיפלומטית בחו"ל פעילות ייחודית "וככזו שאינה נופלת במסגרת התבניות הקיימות בחקיקה ובהנחיות

בתגובתו על ממצאי
הביקורת סתר משרד
המשפטים את טענת
משרד החוץ בנוגע
להחרגת הנציגויות
בחול מתחולתה של
הנחיית היועמ"ש

בעניין חסויות". המשרד הוסיף כי אף הוחלט להקים צוות בין-משרדי שאחת ממטרותיו היא להרחיב את "ארגז הכלים עבור נציגי הממשלה העוסקים בנושאים אלו בחול".

אולם בתגובתו על ממצאי הביקורת, סתר משרד המשפטים את טענתו האמורה של משרד החוץ בנוגע לסיכום הדיון מספטמבר 2017: "הגורם האחראי לטיפול בחסויות במשרד המשפטים מעולם לא קבע, כי ההוראות הקיימות בעניין חסויות לא יחולו על פעילות דיפלומטית בחול", שכן סוגיה זו מעולם לא הובאה לפתחנו ובהתאם לא נבחנה על ידנו... משרד המשפטים אף לא היה שותף להחלטה להקים צוות בין-משרדי", כנטען בתגובת משרד החוץ.

בפברואר 2019 הודיע משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי בתגובתו האמורה מדצמבר 2018, הוא הפנה לדיון הבין-משרדי שאליו התייחס משרד המשפטים בתגובתו, בתור דוגמה בלבד "לצורך המחשת השוני והדגשת המאפיינים הייחודיים... של פעילות משרד החוץ בחול". עם זאת "ועל מנת להסיר את אי-הבהירות", בכוונת משרד החוץ "לקדם דיון משותף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בנושא זה".

נוכח התגובות האמורות על ממצאי הביקורת, על משרד המשפטים להבהיר למשרד החוץ באופן חד-משמעי את המצב המשפטי הקיים לגבי מתן חסויות לגופים חיצוניים על ידי נציגויות ישראל בחול. אם משרד החוץ מעוניין לשנות את המצב ולהחריג את הנציגויות מתחולת הנחיית היועמ"ש כאמור, עליו לפנות למשרד המשפטים כדי שיבחן את העניין ויכריע לגבי.

התנהלות ועדת החסויות של משרד החוץ

במשרד החוץ פועלת ועדת חסויות מכוח מינוי של המנכ"ל (להלן - ועדת החסויות) הדנה בבקשות של נציגויות למתן חסות לפעילויות של גופים חיצוניים. בראש ועדת החסויות עומד הסמנכ"ל למינהל, ומלבדו חברים בה חשבת המשרד והיועץ המשפטי. יצוין כי הוועדה אינה עוסקת בבקשות של עובדי ציבור למתן חסות אישית.

תקנון שירות החוץ קובע כי בקשה של נציגות לאישור מתן חסות תוגש לוועדת החסויות בהתאם להוראת תכ"ם הקובעת כי פעילותם של משרדי הממשלה בנושא זה תיעשה בכפוף לשמירה על העקרונות המינהליים, המשפטיים והערכיים המפורטים לעיל. על ועדת החסויות לבחון את הבקשה לאישור מתן החסות הכוללת את הפרטים שלהלן: נושא הבקשה; הגורם מבקש החסות; יוזם האירוע; מועד האירוע; מקום האירוע, תוכנו ומטרותיו; מידת החשיבות הציבורית של האירוע ותורמתו להשגת מטרות המשרד; מחזוריות האירוע; החסויות שניתנו לנושא האירוע בעבר; התקציב הכולל של האירוע; הקריטריונים שעל פיהם



ועדת החסויות אינה מתעדת בפרוטוקולים את הדיונים בבקשות למתן חסות ואינה מנמקת את החלטותיה, על אף החובה שנקבעה בעניין זה בהוראת תכ"ם

נבחרו מקבלי החסות; פירוט הגורמים החיצוניים האחרים שניתנה להם הזדמנות להגיש בקשה לקבלת חסות מהמשרד לפעילות דומה; וכן פירוט הנימוקים למתן בלעדיות לגוף מבקש החסות (ככל שניתנה).

הוראת תכ"ם קובעת כי החלטות ועדת החסויות יתקבלו ברוב קולות, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בשיבותיה הרלוונטיות. חברי הוועדה מנועים לטפל בעניינים שבהם מתעורר חשש סביר להימצאותם בניגוד עניינים, בין היתר בין תפקידם בוועדה לבין תפקידים אחרים שהם ממלאים.


על פי הנחיות שנתנה ועדת החסויות לגורמי המטה ולנציגויות ביולי 2014, העקרונות המנחים אותה הם אלה: החובה לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין, שמירה על טוהר המידות, מניעת ניגוד עניינים, הגנה על תדמית המדינה ומוסדותיה ושמירה על עקרונות השוויון והשקיפות. בהנחיות אלו פורטו כמה מקרים שבהם לא תיתן ועדת החסויות אישור למתן חסות.

ממסמכי ועדת החסויות עולה כי בשנת 2017 היא טיפלה בכ-130 בקשות למתן חסות שהגישו הנציגויות ברחבי העולם ויחידות המטה במשרד החוץ. רובן המוחלט של הבקשות אושר במלואו וללא הסתייגויות. במקרים מסוימים רשמה הוועדה על גבי טופסי הבקשות שאושרו הערות מעטות וכלליות ולא התנתה את קבלת האישור ביישומן. להלן דוגמאות:

1. במרץ 2017 ביקשה השגרירות באסטנה, בירת קזחסטן, לאשר לה לתת חסות לפסטיבל ג'אז בין-לאומי שמתקיים במדינה. בבקשתה כתבה השגרירות כי אין לה מידע על כלל החברות שונות חסות לפסטיבל. באישור ועדת החסויות למתן החסות נכתב כי "ככל שישנם נותני חסות אשר בעצם מתן החסות עלול להיווצר ניגוד עניינים של הנציגות או קיים חשש שעצם אזכור הנציגות בכפיפה עם אותו הגורם עלול לפגוע במטרות הנציגות או בשמה הטוב של המדינה - יש לדרוש את הסרת החסות". ואולם הוועדה לא עקבה אחר יישום הערתה ולא וידאה את קיומם של התנאים שפירטה באישור האמור, זאת על אף האפשרות לאי-עמידה בתנאים עקב ריבוי הגורמים המסחריים והמדיניים שהשתתפו בפסטיבל.

2. במרץ 2017 ביקשה השגרירות בפראג לתת חסות לאירוע שקיימה חברת בנייה בין-לאומית שבבעלות ישראלים במלון פרטי לכבוד יום העצמאות ה-69 של ישראל. טופס הבקשה היה דל בפרטים ולא צוין בו האופן שבו נבחרה החברה האמורה לקבל את החסות, ובאיזו מידה איפשרה השגרירות לגורמים חיצוניים אחרים להגיש בקשה לקבלת חסות לקיום פעילות דומה. אף על פי כן אישרה ועדת החסויות את הבקשה במלואה, ללא הסתייגויות.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ כי לא אחת השיבה ועדת החסויות את הבקשה למתן חסות אל היחידה או הנציגות הרלוונטיות, לשם קבלת מידע נוסף.



 לטענת משרד החוץ,

 אם לא יאפשרו גורמי

 המטה במשרד

 לדיפלומטים בחו"ל

 מרחב סביר של

 שיקול דעת, אלא

 יישמו את הוראות

 התכ"ם ככתבן

 וכלשונן, הדבר יביא

 לשיתוק פעילותן של

 הנציגויות

נמצא כי ועדת החסויות אינה מתעדת בפרוטוקולים את הדיונים בבקשות למתן חסות ואינה מנמקת את החלטותיה, על אף החובה שנקבעה בעניין זה בהוראת תכ"ם. עוד נמצא כי במקרים שבהם מסרה הנציגות לוועדה מידע חסר ונדרשה להשלימו, לא התנתה הוועדה את אישורה למתן חסות בקבלת המידע החסר, וכי במקרים שבהם רשמה הוועדה הערות על הבקשות, היא לא עקבה אחר יישום הערותיה.

בעניין זה כתב המשרד כי פעמים רבות קבלת כלל המידע מראש לגבי אירועים בחו"ל אינה אפשרית, וכי החסות הישראלית הניתנת לאירוע היא זניחה במונחים כלכליים. המשרד הוסיף כי בדרך כלל מדינת ישראל היא הנהנית העיקרית ממתן החסות, ולא הגוף המקומי המקבל את החסות, זאת עקב קבלת החשיפה החיובית הנובעת משיתוף הפעולה עם אותו הגוף. לפיכך "הדרישות שמציבות הוראות התכ"ם... אינן ריאליות ביחס לסוגי הפעילות של נציגויות ישראל בחו"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי עליו לפרט לפני גורמי החשב הכללי את השגותיו על מידת יישימותה של הוראת תכ"ם בנוגע לפעילות הנציגויות בחו"ל, ולפעול לכך שהחשב הכללי יגבש בתיאום עמו הוראה חלופית שתתאם לנסיבות המיוחדות שבהן פועלות הנציגויות.

משרד החוץ הדגיש כי אם לא יאפשרו גורמי המטה במשרד לדיפלומטים בחו"ל מרחב סביר של שיקול דעת, אלא יישמו את ההוראות האמורות ככתבן וכלשונן, הדבר יביא לשיתוק פעילותן של הנציגויות, "יכבול את האפשרות לייצר שיתופי פעולה ויפגום משמעותית בפעילות הנציגויות בחו"ל, המורכבת דיה גם בהיעדר המגבלות הללו".

עד לגיבושן של הוראות חדשות, ראוי שהנהלת המשרד תבחן את האופן שבו ממלאת ועדת החסויות את תפקידיה כפי שנקבעו בהוראת התכ"ם הקיימת. בהתאם לכך על הנהלת המשרד לבחון אם הוועדה מוודאת שמתן החסויות נעשה בהתאם לכללי המינהל התקין, לכללים למניעת ניגוד עניינים ולעקרונות השמירה על טוהר המידות, השוויון והשקיפות, תוך הגנה על תדמית המדינה ומוסדותיה.

בדצמבר 2018 הודיע משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי יפרסם הודעת ריענון לנציגויות, ובה יצינו העקרונות המנחים את עובדיהן בחו"ל בכל הנוגע לטוהר מידות, מינהל תקין וניגוד עניינים.

בעקבות הוראת תכ"ם
החדשה מנובמבר
2018, אין עוד פיקוח
ובקרה של משרד
האוצר או של כל גורם
רגולטורי אחר על
עבודתן של ועדות
החסויות המשרדיות

ועדת החסויות הבין-משרדית

הוראת תכ"ם קובעת כי החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) ימנה את ועדת החסויות הבין-משרדית. בראש הוועדה יעמוד נציג מטעם החשכ"ל, והחברים בה יהיו נציג משרד החינוך, נציג נציבות שירות המדינה, נציג לשכת הפרסום הממשלתית ונציג היועץ המשפטי לממשלה. תפקידי הוועדה הם אלה: טיפול בבקשות שיעבירו אליה ועדות החסויות המשרדיות; קביעת אמות מידה ונהלים אחידים לעבודת ועדות החסויות; טיפול בבקשות לאישור מתן חסות במקרים מיוחדים כמפורט בהוראת תכ"ם¹⁹; טיפול בכל עניין אחר שתקבע הוועדה האמורה.

נוסף על כך, ועדת החסויות הבין-משרדית מוסמכת לבצע בקרה על פעילותן של ועדות החסויות, ובמקרים חריגים אף ליטול מהן את הסמכות לאשר בקשות לחסויות או להציב תנאים בנוגע לאופן הפעלת סמכותן כאמור.

במקרים שבהם בכונת משרד ממשלתי להשתתף בפעילות הכרוכה בהוצאה כספית בסכום של יותר מרבע מיליון ש"ח (בשיתוף גוף חיצוני הפועל למטרות רווח) או בסכום של יותר מחצי מיליון ש"ח (בשיתוף גוף חיצוני הפועל ללא כונת רווח), על המשרד הממשלתי להפנות בקשה בעניין למרכז הוועדה הבין-משרדית באגף החשכ"ל.

בינואר 2017 ביקשה השגרירות בלונדון מוועדת החסויות של המשרד לאשר לה להוסיף לניירות המכתבים שלה - הקשיחים והווירטואליים - סמליל (לוגו) של מסע פרסום של הקהילות היהודיות המקומיות, לציון 100 שנים להצהרת בלפור. בהחלטת ועדת החסויות של המשרד צוין כי "נדרשת היועצות עם ועדת החסויות הבין-משרדית", וכי האישור יינתן בכפוף לתוצאות היועצות זו. ואולם לא היה ניתן להתייעץ עם ועדת החסויות הבין-משרדית, מאחר שוועדה זו לא כונסה. באפריל 2017 כתבה מנהלת תחום משרדים מינהליים במשרד האוצר ליועץ המשפטי במשרד החוץ: הוועדה "עוברת בימים אלו שינויים מבניים, ולכן אנו מאצילים את הסמכות להחליט בעניין למשרד החוץ".

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב סגן החשכ"ל כי בנובמבר 2018 עודכנה הוראת תכ"ם המסדירה את פעילותה של ועדת החסויות הבין-משרדית. סגן החשכ"ל ציין כי על פי ההוראה החדשה, "הפכה הוועדה מגוף שתפקידו לאשר בקשות לחסות, לגוף שתפקידו להנחות משרדים בענייני חסות".

הועלה כי על אף האמור בהוראות תכ"ם שהייתה בתוקף עד נובמבר 2018, בשנים האחרונות לא התכנסה ועדת החסויות הבין-משרדית כדי לאשר בקשות לחסות, ולא נתנה מענה מקצועי לבקשותיהן של ועדות החסויות המשרדיות. יוער, כי בעקבות הוראת תכ"ם החדשה מנובמבר 2018, אין עוד פיקוח ובקרה של משרד האוצר או של כל גורם רגולטורי אחר על עבודתן של ועדות החסויות המשרדיות.

קבלת תרומות ומתן חסויות לשם קיום אירועים מיוחדים בחו"ל

קבלת מימון לקיום אירועים מיוחדים


עיקר פעילותו של משרד החוץ בתחומי הדיפלומטיה הציבורית (הסברה, קיום אירועי תרבות ומדע וקיום קשר עם הקהילות היהודיות בתפוצות) נעשית באמצעות הנציגויות בחו"ל. ואולם הנציגויות מתקשות לממן מתקציביהן השוטפים את הפעולות הרבות הנדרשות בתחומים אלה²⁰.

1. בעבר התיר תקנון משרד החוץ לנציגויות לקבל תרומות מגופים חיצוניים, לשם מימון "אירועים הסברתיים ותרבותיים מיוחדים, שלהם נדרש מימון חריג בהיקפו" (להלן - אירועים מיוחדים). בתקנון נקבע כי קבלת מימון לאירועים מיוחדים מותנית בין היתר באישור מראש מאגף כספים ומאגף תקשורת והסברה, בביצוע בדיקה של האחראי לאירוע המיוחד מטעם הנציגות בעניין עמידתם של הגופים החיצוניים בקריטריונים מסוימים ובעמידה בהוראות מפורטות לניהול האירוע המיוחד המגבילות את סכום התרומות בהתאם למדינה שבה ממוקמת הנציגות.

באוגוסט 2016 הושטמו כל הוראות התקנון הנוגעות לתנאי קבלת התרומות עבור קיום אירוע מיוחד. מאותה עת אסר התקנון על הנציגויות לקבל כל תרומה שהיא מגוף חיצוני, לרבות השתתפות של הנציגות ללא תשלום בפעילויות שונות שמבצע גוף חיצוני עבור מדינת ישראל או לקידום נושא שיש לה בו עניין.

עם זאת, בספטמבר 2016 כתב סגן החשבת במשרד החוץ לקציני המינהלה בנציגויות: "בימים אלה ממש אנו מנסחים עם אגף משפט ואגף סמנכ"ל למנהל הנחיות עדכניות אשר יאפשרו לנציגויות לעבוד עם גופים חיצוניים". באותה עת הנחה סגן החשבת את הנציגויות להפנות לאישור גורמי המטה - מחלקת משפט דיפלומטי ואזרחי באגף משפט ומחלקת התקשורות ובקרה באגף כספים - "בקשות לעבודה עם גופים ועמותות חיצוניות". בהנחיה האמורה נכתב כי הגורמים האמורים יבחנו את הבקשות ויקבעו הנחיות מתאימות שיסייעו לנציגות בחתימה על הסכם התקשורת שיגדיר את מאפייני שיתוף הפעולה בין הצדדים.

20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), "פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית", עמ' 885 - 927; **דוח שנתי 166א** (2016) "פעילות מערך ההסברה והדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ", עמ' 819 - 860.



 בהיעדר הסדרה,

 הנציגויות תלויות

 בבחינה פרטנית של

 גורמי המטה בנוגע

 לכל בקשה לאישור

 קבלת מימון מגורם

 חיצוני לקיום אירוע

 כאמור, ואין להן

 ידיעה ברורה מראש

 מהם הקריטריונים

 לקבלת אישור וכיצד

 ניתן להיערך לכך

 בעוד מועד

עד מועד תום הביקורת לא פרסם המשרד נוהל חדש בנושא זה, ובפועל נוהלי המשרד אינם מסדירים את הקריטריונים לקבלת מימון מגוף חיצוני לקיום אירועים מיוחדים של תרבות והסברה על ידי הנציגויות. בהיעדר הסדרה, הנציגויות תלויות בבחינה פרטנית של גורמי המטה בנוגע לכל בקשה לאישור קבלת מימון מגורם חיצוני לקיום אירוע כאמור, ואין להן ידיעה ברורה מראש מהם הקריטריונים לקבלת אישור וכיצד ניתן להיערך לכך בעוד מועד.

2. בהחלטת ממשלה מיוחדת שהתקבלה בנובמבר 2017²¹ נקבע כי ייכנס לתוקף נוהל שקבע משרד החוץ בעניין מימון אירועי שנת היובלות (להלן - נוהל שנת היובלות). הנוהל קובע את התנאים לגיוס תרומות לשם קיום פעילות לציון אירועי שנת היובלות²². במסמך שהפיץ מנכ"ל משרד החוץ לנציגויות בעניין זה נכתב כי החלטת הממשלה התקבלה מתוך תפיסה כי בשנים 2017 עד 2019 יש הזדמנות להעצמת הסיפור (הנרטיב) ההיסטורי של תחיית העם היהודי בארצו.

נוהל שנת היובלות מסדיר את הליך האישור של קבלת תרומות, קובע את העקרונות והשיקולים לבחינת התרומות ואת המגבלות על גיוס וקבלה של תרומות - כל זאת בשים לב לעקרונות של מינהל תקין, שמירה על טוהר המידות, שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי והיעדר ניגוד עניינים.

נוהל שנת היובלות אינו חל על אירועי הסברה ותרבות שאינם קשורים לתאריכים היסטוריים המצויים בזיקה לחגיגות השבעים למדינת ישראל. יתרה מזאת, על פי החלטת הממשלה, תוקפו של נוהל שנת היובלות יפוג ביום העצמאות ה-71, שיחול במאי 2019. על משרד החוץ לבחון את אופן יישומו של הנוהל האמור בנציגויות ולהסדיר בנוהל מתאים שיחליף את הוראות התקנון הישנות בעניין זה, את תנאי השתתפותם של גופים חיצוניים באירועי הסברה ותרבות שמארגנות הנציגויות, בעצמן או באמצעות מיזם משותף.

האירוע בניו יורק לציון שנת השבעים להחלטת האו"ם בכ"ט בנובמבר

ב-28.11.17 התקיים אירוע כ"ט בנובמבר כמיזם משותף של גופים חיצוניים ושל משלחת ישראל למוסדות האו"ם בניו יורק (להלן - המשלחת לאו"ם). בראש

21 החלטת ממשלה מס' 3141.

22 "נוהל גיוס וקבלת תרומות לטובת אירועים במסגרת קמפיין 'שנת היובלות' בנציגויות ישראל בחו"ל". הנוהל יחול ממועד קבלת ההחלטה ועד יום העצמאות ה-71 של מדינת ישראל.

קיומו של אירוע כ"ט
בנובמבר היה כרוך הן
בקבלת תרומה בשווה
כסף על ידי המשלחת
והן בביצוע פעולות
של אנשיה, לרבות
הזמנת סגל דיפלומטי
והשתתפות פעילה
של השגריר באו"ם
באירוע המיוחד

ההזמנה נכתב כי ראש המשלחת לאו"ם השגריר דני דנון הוא המזמין לאירוע. כמו כן, על ההזמנה התנוסס סמל המדינה, ובתחתית ההזמנה הודפס הסמליל של המשלחת לאו"ם לצד סמלילי הארגונים המממנים, המפיקים ונותני החסות.

יצוין כי בכתבה שהתפרסמה במרשתת בעניין זה נכתב כי לדברי ארגון הקונגרס היהודי העולמי, הוא ארגן את האירוע, בשיתוף המשלחת לאו"ם.

בנובמבר 2018 כתבה ראשת מטה השגריר באו"ם למשרד מבקר המדינה כי "האירוע אורגן על ידי הקונגרס היהודי העולמי וארגונים יהודיים נוספים, ונציג המשלחת השתתף בו, לצד נציגי ממשלת ישראל ואורחים מכובדים מהעולם, ביניהם סגן נשיא ארה"ב ושר האוצר של ארה"ב, שגרירים, סגני שגרירים, בכירי או"ם ועוד". ראשת המטה ציינה כי "משלחת ישראל לאו"ם גיבשה את רשימת הדיפלומטים ובכירי האו"ם אשר הוזמנו לאירוע".

קבלת תרומות על ידי המשלחת לאו"ם

תקנון שירות החוץ אוסר על הנציגויות בחו"ל לקבל תרומות ממקורות חיצוניים למימון פעילותן השוטפת או הייצוגית שאינה קשורה לאירועי יום העצמאות. איסור גורף זה חל על הנציגויות עד כניסתו לתוקף של נוהל שנת היובלות בנובמבר 2017.

כאמור, בספטמבר 2016 הנחה סגן החשבת במשרד החוץ את הנציגויות להפנות לגורמי המטה במשרד - אגף משפט ואגף כספים - כל בקשה לאישור עבודה עם גופים חיצוניים במסגרת קיום אירועים מיוחדים.

אירוע כ"ט בנובמבר הוצג בהזמנה כמיזם משותף של המשלחת לאו"ם, השגריר וארגונים יהודיים מקומיים ובין-לאומיים, ובראשם הקונגרס היהודי העולמי.

בניגוד להנחיית סגן החשבת מספטמבר 2016, לא הגישה המשלחת לגורמי המטה האמורים בקשה לאישור קיום אירוע מיוחד בשיתוף הגופים החיצוניים שארגנו את אירוע כ"ט בנובמבר.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה ראשת מטה השגריר כי קיומו של האירוע לא היה כרוך בתרומה כספית למשלחת לאו"ם, ולכן לא הייתה למשלחת חובה לדווח לגורמי המטה המשרד על עלותו הכספית של האירוע.

אך כאמור ממסמכי המשלחת עולה כי המשלחת היא זו שערכה את האירוע שמומן על ידי גורמים חיצוניים, ולכן מדובר בקבלת תרומה אסורה בשווה כסף. יצוין כי בתום האירוע שיגרה סגנית ראש המשלחת לאו"ם מברק להנהלת המשרד, וזה נפתח במילים "היום ערכה משלחת ישראל אירוע לשחזור ההצבעה באו"ם... האירוע נערך במוזיאון קווינס, באולם שבו שכן האו"ם לפני 70 שנה, אשר שוחזר לצורך האירוע" (ההדגשה אינה במקור).

על פי הנחיות מטה
משרד החוץ, היה על
המשלחת לאו"ם
לקבל את אישור
הגורמים המוסמכים -
היועץ המשפטי
והחשבת -
להשתתפות
המשלחת והשגריר
באירוע המיוחד,
ואולם גורמים אלה
לא קיבלו דיווח על
קיומו בעוד מועד

בסופו של דבר, קיומו של אירוע כ"ט בנובמבר היה כרוך הן בקבלת תרומה בשווה כסף על ידי המשלחת והן בביצוע פעולות של אנשיה, לרבות הזמנת סגל דיפלומטי והשתתפות פעילה של השגריר באו"ם באירוע המיוחד.

בעניין זה כתבה ראשת מטה השגריר, כי גורמים בכירים במשרד החוץ, לרבות מנכ"ל המשרד וגורמים נוספים ידעו כמה חודשים מראש על קיומו הצפוי של האירוע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשלחת לאו"ם כי על פי הנחיות מטה משרד החוץ, בנסיבות האמורות היה עליה לקבל את אישור הגורמים המוסמכים - היועץ המשפטי והחשבת - להשתתפות המשלחת והשגריר באירוע המיוחד. ואולם גורמים אלה לא קיבלו דיווח על קיומו בעוד מועד.

מתן חסות לקיום אירוע כ"ט בנובמבר על ידי השגריר באו"ם והמשלחת לאו"ם

1. על פי הנחיית היועמ"ש, לצורך התרת מתן חסות נדרשות בחינה מקדימה וקבלת אישור מראש ובכתב מהגורם שהוסמך לכך, בכפוף לתנאים ולנסיבות שנקבעו בהנחיה. הנחיית היועמ"ש מעוגנת בהוראת תקשי"ר משנת 2001²³.

על פי ההנחיה האמורה, הגורם המוסמך לאשר בקשה של עובד מדינה למתן חסות הוא מנכ"ל המשרד הממשלתי או מנהל יחידת הסמך שבה הוא מועסק, לפי העניין. הגורם המוסמך אפוא במשרד החוץ בנושא זה הוא המנכ"ל.

למרות הנקבע בהנחיית היועמ"ש, לא הגיש השגריר בקשה למנכ"ל המשרד לאשר את מתן החסות לאירוע כ"ט בנובמבר, שארגנו ומימנו גופים חיצוניים, ובכלל זה בקשה לאשר את השתתפותו הפעילה בתור מארח ונושא דברים באירוע.

יצוין כי עובדי משרד החוץ המכהנים בתפקידי ראשי נציגויות ישראל בחו"ל כפופים להנחיות המינהליות והמקצועיות של גורמי המטה הבכירים במשרד - המנכ"ל, הסמנכ"לים שהם ראשי האגפים המדיניים והתפקודיים, וכן המשנים למנכ"ל, העומדים בראשי המערכים. הממונה המקצועי על משלחות ישראל למוסדות האו"ם (בניו יורק ובז'נבה) הוא ראש האגף לארגונים בין-לאומיים (ארב"ל), הכפוף לראש המערך המולטילטרלי.

השגריר באו"ם ועוזרו לא הגישו לוועדת החסויות בקשה לאישור מתן החסות לאירוע כ"ט בנובמבר

כאמור, בהזמנות לאירוע כ"ט בנובמבר הודפס סמל המדינה ונכתב כי השגריר לאו"ם הוא המזמין לאירוע. לוח הזמנים של האירוע כלל הרצאה מפיו של השגריר דנון.

הביקורת העלתה כי השגריר לאו"ם לא דיווח מראש למנחיו המקצועיים במטה משרד החוץ על כוונתו לתת חסות לקיום האירוע.

גם לאחר שנודע למשרד החוץ על קיום האירוע בנסיבות כאמור, הוא לא ערך בירור לגבי מתן החסות לאירוע, אף שהחסות ניתנה בניגוד להוראות התקשי"ר ולהנחיית היועמ"ש.

2. הוראת תכ"ם הוטמעה בתקנון שירות החוץ, לרבות נוסח טופס הבקשה לאישור מתן החסות²⁴. נציגויות שפעילותן במסגרת אירועי שנת היובלות הצריכה מתן חסות לאירועים שיזמו או ניהלו גופים חיצוניים, פנו בשנת 2017 לוועדת החסויות בבקשה מתאימה לאישור.

בספטמבר 2017 הפיץ סגן חשבת המשרד לקציני המינהלה בכלל הנציגויות מסמך יסוד בנושא ניהול הכספים בחו"ל. המסמך כולל הנחיה מפורשת ולפיה כאשר נציגות מתבקשת להעניק חסות לאירוע עליה לפנות לוועדת החסויות, בהתאם להוראת תכ"ם.

כאמור, מנוסח ההזמנה לאירוע כ"ט בנובמבר עולה כי הן השגריר והן המשלחת לאו"ם נתנו את חסותם לאירוע. כך לדוגמה, סמליל המשלחת לאו"ם הופיע בתחתית ההזמנה לאירוע, לצד סמלילי הגופים החיצוניים, המארגנים ונותני החסות.

המשלחת לאו"ם והשגריר באו"ם נתנו את חסותם - ביחד ולחוד - לאירוע כ"ט בנובמבר שהתקיים בניו יורק בנובמבר 2017. עם זאת, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי השגריר באו"ם ועוזרו, שהיו בקשר עם מארגני האירוע המיוחד, לא הגישו לוועדת החסויות בקשה לאישור מתן החסות לאירוע.

תחקור האירוע והפקת לקחים

כאמור, גיוס תרומות וקבלתן שלא באישור הממשלה נאסרו בחוק הסיוג. היקף האיסור וחומרתו הובהרו לגורמים בהנהלת משרד החוץ ובאגף הכספים של המשרד במברק ששלחה להם בינואר 2017 המשנה ליועץ המשפטי של המשרד²⁵.

24 תקנון שירות החוץ, פרק 24, נספח טו.

25 המברק נשלח בין היתר לנמענים אלה: המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, ראש המערך המדיני וחשבת המשרד.



משרד החוץ לא בדק את נסיבות קיומו של אירוע כ"ט בנובמבר בהיבטיו הפרטניים והמערכתיים, ולא הפיק ממנו לקחים

עם פרסום קיומו של אירוע כ"ט בנובמבר באמצעי התקשורת התבקש משרד החוץ להגיב על כך. בכתבה במרשתת מדצמבר 2017 הובאה תגובת דובר משרד החוץ, ובה נאמר כי "המטה לא קיבל פנייה בנושא, כולל בהיבטי החסויות, והנושא ייבדק".

על אף הודעת דובר משרד החוץ כאמור, לא בדק המשרד את הנושא בהיבטיו הפרטניים והמערכתיים, ולא הפיק ממנו לקחים.

סיכום

האיסור הסטטוטורי על עובד ציבור לקבל תרומות, שהורחב בהנחיית היועמ"ש, בתקשי"ר, בהוראת תכ"ם ובתקנון שירות החוץ והוחל גם על נציגויות ישראל בחו"ל באופן גורף, מונע מהנציגויות לקבל תרומות ולתת חסויות ללא קבלת אישור מיוחד.

בשנים האחרונות פעלה הממשלה לריכוך ההגבלות המינהליות באמצעות מתן אישורים לנציגויות לגיוס וקבלת תרומות לשם קיום פעילויות הקשורות ליום העצמאות ולאירועי שנת היובלות. עם זאת, מדובר בהוראות מיוחדות שהן חריג לאיסור, והשלמת תהליך גיבושו של נוסח סופי לנוהל בין-משרדי כללי ומחייב בעניין זה לא הסתיימה ומתעכבת זה כ-16 שנה. על משרד המשפטים והגורמים השותפים לו להשלים את ההסדרה בנושא זה ללא דיחוי נוסף, כדי לאפשר לנציגויות לקבל כדין תרומות מגורמים חיצוניים.

נוכח ממצאי ביקורת זו בנוגע לתפקודן הלקוי והחסר של ועדות החסויות המשרדיות, ראוי שאגף החשכ"ל ייתן את הדעת על אי-שומן של הוראות תכ"ם, כפי שהדבר השתקף בהתנהלותה של ועדת החסויות של המשרד ובחוסר המעש של הוועדה הבין-משרדית, ויבחן את הצורך בקביעת הוראות מיוחדות למשרד החוץ.

התלונה שבעקבותיה נעשתה הביקורת, נמצאה מוצדקת באופן חלקי. האירוע שהיה בניו יורק לציון יובל השבעים לכ"ט בנובמבר נתרם למשלחת ישראל לאו"ם על ידי גופים חיצוניים, בחריגה מהנחיית היועמ"ש ומנוהלי משרד החוץ, למעט נוהל שנת היובלות שהוחל על הנציגויות רק בדצמבר 2018, לאחר קיום האירוע האמור. החסות שניתנה לאירוע המיוחד על ידי המשלחת לאו"ם והשגריר באו"ם לא קיבלה את אישור ועדת החסויות. על משרד החוץ לבדוק אפוא את נסיבות קיומו של האירוע ולהפיק את הלקחים הנדרשים.