

המשרד לענייני דתות

פעולות ביקורת

נבדקו הליכי גיבוש הקריטריונים לחלוקתם של הכספים הייחודיים ויישומם; כן נבדקה חלוקת הכספים לשנת 1985 על ידי ועדה בין משרדית, שנתמנתה לצורך זה. בירורי השלמה נערכו במשרד האוצר ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה.

מבקר המדינה החליט להפעיל ביקורת על כמה גופים נתמכים כדי לבדוק את השימוש שעשו בכספי תמיכה. במסגרת זו נבדקו, בפעם הראשונה, שלוש עמותות: "תורה וחסד", "הדרת" ו"מורשת דורות לפעילות חברתית ותרבותית".

נבדקו תנאי העסקתם של שלושה עובדים.

גיבוש קריטריונים וחלוקת הכספים

הייחודיים 1985

ריכוז ממצאים

באוגוסט 1981 נחתם הסכם להקמת ממשלת קואליציה; במסגרת ההסכם הובטח כי יוגדל התקציב ליישובות ולמפעלי תורה, חינוך ותרבות. בסוף 1983 הגישה רשת מוסדות עתירה לבג"צ, על קיפוח בחלוקת מענקים, שמקורם בהסכם הקואליציוני. בג"צ פסק, כי אין לחלק כספים אלא על פי קריטריונים ברורים ענייניים ושווים. ב-1984 הופיעו המוסדות הגדולים, שנהנו מכספים אלה, כתקנות תקציביות נפרדות בתקציב המשרד לענייני דתות. היועץ המשפטי לממשלה הביע דעתו נגד עניין זה; במהלך 1985, בעקבות פסיקת הבג"צ והחלטת הממשלה, פעלו הגורמים – שלהם נגיעה לעניין – להכנת קריטריונים. בחוק התקציב לשנת הכספים 1985 נדרשה גם כן הכנת קריטריונים לחלוקת הכספים הייחודיים.

ועדת תמיכות משותפת למשרד לענייני דתות ולמשרד האוצר, שעסקה בקביעת מבחנים נוספים ובחלוקת הכספים הייחודיים על פי הקריטריונים, לא בחנה בקפדנות הדרושה מסמכים, שקיבלה מהגופים שביקשו תמיכות. במסגרת דיוניה שיתפה הוועדה גורמים פוליטיים.

הוועדה והמשרד לענייני דתות גם יחד לא עמדו על מידת פעילותם של גופים חדשים, שנמצאו על ידי הוועדה זכאים לקבלת כספים ייחודיים. פרטים, שמסרו גופים אלה על מטרותיהם ועל מספר החברים והסניפים שלהם, מעוררים ספקות וטעויות בדיקה ואימות. נראה כי גופים אחדים ניסחו מלכתחילה את מטרותיהם כך שיתאימו לדרישות שלפי הקריטריונים.

בתהליך גיבוש הקריטריונים במשך שנת 1985 השתתף מלבד היועץ המשפטי לממשלה והמשרד לענייני דתות, המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר. בעקבות הצעתו של המשנה לממונה על התקציבים נכלל בנוסח הקריטריונים הסופי מ-17.3.1986 סעיף,

המאפשר לארגון נוער דתי שבשלב הקמה לפנות בבקשת תמיכה. בשל כך קיבל ארגון נוער חדש, שטרם ניתן היה לעמוד על מידת פעילותו, הקצבה בסך 225,000 ש"ח.

אחד התחומים בקריטריונים התייחס לארגוני נוער; הוועדה לא התחשבה במבחנים הנוספים שהיא עצמה קבעה להכרה בתנועת נוער דתית ואישרה את זכאותם של ארגוני נוער לקבלת כספים. בנוגע לתחום נוסף – מרכזים חינוכיים – לא קבעה הוועדה כל מבחנים, אף על פי שהיה עליה לעשות כן; לפיכך אין לדעת, מה היה השיקול לחלוקת הכספים.

המשרד לענייני דתות מינה ועדה ציבורית להכנת קריטריונים, שלפיהם יועברו כספים למכונים תורניים. הקריטריונים אכן הוכנו אולם המשרד לא עשה בהם כלל שימוש, כאשר העביר כספים למכונים.

המשרד לענייני דתות לא העסיק מפקח לצורך בדיקה, אם פעילותם של הגופים, שאליהם הוא מעביר כספים, היא אכן בהתאם למוצהר על ידי אותם גופים.



בחדשים נובמבר 1980 – ינואר 1981 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה דיון מקיף בדו"ח מבקר המדינה בנושא התמיכות, הניתנות על ידי משרדי ממשלה והרשויות המקומות לגופים ולמוסדות. ב-6 בנובמבר 1980 ביקשה הוועדה ממבקר המדינה הצעות בדבר נוהל למתן תמיכות; בישיבתה מיום 20.1.1981 ביקשה הוועדה מהמבקר, שההצעות יוגשו לה בדרך של חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, (נוסח משולב תשי"ח-1958). מבקר המדינה הגיש לוועדה "הצעות בדבר נוהל למתן תמיכות ע"י משרדי הממשלה" ביום 16.2.1981. על בסיס חוות דעת זו גיבשה ועדה בראשות היועץ המשפטי לממשלה "נוהל למתן תמיכות ע"י משרדי הממשלה" שהתוסף כפרק לתכ"ס בתחולה מיום 1.9.83.

ב-4.8.81 נחתם הסכם להקמת קואליציה בין הליכוד, המפד"ל, אגו"י ותמ"י. סעיפים 38 ו-48 בהסכם קובעים, כי התקציב לתלמידי הישיבות יוגדל ויובטח תקציב שנתי מיוחד לישיבות לסוגיהן ולמפעלי תורה, חינוך ותרבות; הסכומים יתוקצבו בספר התקציב ויעמדו לביקורת מבקר המדינה. בעקבות ההסכם הוגדלו התקציבים למוסדות דתיים. בהסכם הקואליציוני החדש משנת 1984 נקבע, שתישמר רמת ההקצבות לחינוך הממלכתי והממלכתי דתי, למוסדות להשכלה גבוהה, לישיבות לסוגיהן, למפעלי תורה ולמפעלי חינוך ותרבות ויימנע קיפוח של זרם מזרמי החינוך. אם יהיה קיצוץ בתקציב – הקיצוץ יהיה פרופורציונלי.

הכספים שיועדו בעקבות ההסכם הקואליציוני למטרות האמורות ("כספים ייחודיים"), הועברו למוסדות לאחר חתימת ההסכמים בשנים 1981 – 1985 לפי שיטות שונות:

בשנת 1981 השתמש משרד האוצר ברזרבות שבתקציב למימון תוספת התקציב למוסדות דת בסך 240,000 אלף ש"ח. בשנת הכספים 1982 עודכן הסכום ל-1.4 מיליון ש"ח, ובשנת הכספים 1983 הסתכם הסכום ב-3 מיליון ש"ח. בשלוש שנים אלה ניתנו חלק מהכספים הייחודיים למוסדות לפי מספר תלמידיהם, וחלק אחר מהכספים הועברו למוסדות על פי רשימות, שהכינו חברי כנסת והגישו אותן למשרד האוצר.

בדצמבר 1983 הגישו מוסדות חב"ד עתירה לבג"צ בטענה שקופחו בחלוקת המענקים. ביום 29.5.1984 פסק בג"צ⁽¹⁾ בעתירה ולעיל "שלא לחלק מענקים ייחודיים על פי ההסכם הקואליציוני למוסדות תורניים וייחודיים אלא על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים". בעקבות פסק הדין הפסיק משרד האוצר את העברת הכספים הייחודיים לשנת הכספים 1984, עד אשר גיבש המשרד לענייני דתות באישור היועץ"מ לממשלה קריטריונים חלקיים ביולי 1984, כדלהלן:

(1) בג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית ואחרים נגד מדינת ישראל ואחרים (לא פורסם).

כל הקצבה חייבת לקבל את אישורה של הועדה העליונה בראשות המנכ"ל לפי נוהל התמיכות, שקבע היועץ המשפטי לממשלה. סכומים, המיועדים לפיתוח, יחולקו לפי קריטריונים, שקבע המשרד לענייני דתות בנושא בנייה (מוסדות ובתי כנסת), בסדר עדיפויות קבוע. סכומים המיועדים למכונים, יחולקו בהתחשב בהכרת המשרד בהם ובשים לב להיקף פעילותם. מענקים לשיבות יחולקו הן לפי מספר התלמידים והן לפי צורכי הפיתוח. לשיבות שמעבר לקו הירוק יחולק לפי מספר תלמידיהן.

בשנת הכספים 1984 העביר המשרד לענייני דתות כספים ייחודיים בסך של 3 מיליון ש"ח. 39 מהמוסדות שנהנו מכספים אלו, הופיעו בתקציב המשרד כתקנות תקציביות נפרדות. הכללתם כתקנות נפרדות נעשתה בעקבות עתירת מוסדות חב"ד כדי למנוע את הצורך בחלוקת הכספים על פי קריטריונים.

בפברואר 1985 פנה היועץ"מ לממשלה לראש הממשלה והביע את הסתייגותו מהכללת גופים בתקנות התקציב בקבעו כי אין זה ראוי, שכספי מדינה יחולקו ללא קריטריונים ענייניים ושווים.

ב-18.2.85 החליטה הממשלה "להטיל על השר לענייני דתות ועל שר האוצר לעבד הצעה באשר להקצבת המימון למוסדות לימוד תורניים, בתנאי שהסכום הכולל יהיה זהה לסכום המוקצב למטרה זו בתקציב 1985: השרים יתחשבו בעמדת היועץ המשפטי לממשלה באשר לקריטריונים להקצבת המימון".

ב-26.3.1985 סוכם בין ראש הממשלה לבין ממלא מקומו כי:

1. בתקציב משרד הדתות לשנת התקציב 1985 יכלל סעיף שינוסח כדלהלן:

מוסדות לימוד תורה, חינוך ותרבות תורניים, הפצת תורה ויהדות ומעיינות מורשת ישראל - 9 מיליון דולר.

השר לענייני דתות ושר האוצר יקבעו את המימון למטרות אלה בהתחשב כעמדת היועץ המשפטי באשר לקריטריונים.

2. נוסף לסעיפים הקיימים במשרד החינוך והתרבות יכללו בתקציב 1985 הסעיפים והסכומים דלהלן (בדולרים).

1,866,000	קרן חינוך "אל המעיין"
1,680,000	"תורה ויהדות לעם"
633,000	אגודת נחליאל
300,000	קרן תהילה
4,479,000	

סעיפים אלה ימומשו אם יתברר שהמוסדות דלעיל לא קבלו הקצבות בשיעור שנקבע, מהתקציב המפורט בסעיף 1".

בפגישה מ-27.3.85 בין ראש הממשלה לשרים, אשר נכחו בה גם אישים דתיים, מנכ"ל המשרד לענייני דתות והיועץ המשפטי לממשלה, נקבע סכום הכספים הייחודיים ל-1985 ל-9 מיליון דולר - כ-12 מיליון ש"ח. הסכום נכלל בתקציב המשרד לענייני דתות לשנת הכספים 1985 ויועד למטרות שצויינו בהחלטת הממשלה לעיל. כמו כן נקבע הצורך בהכנת קריטריונים על פי הנוסח בהחלטת הממשלה לעיל.

מגעים לגיבוש קריטריונים, שעל פיהם יחולקו כספים אלה, קוימו במשך כל שנת הכספים 1985 ואף לאחריה בין המשרד לענייני דתות, היועץ"מ לממשלה, משרד האוצר והמפלגות הדתיות. בחודשי ינואר - מארס 1986 הוכנו הטיוטות האחרונות והוסכם על הנוסח המחייב.

בחדשים ינואר - יולי 1986 בדק משרד מבקר המדינה במשרד לענייני דתות את ההליכים לגיבוש הקריטריונים ואת חלוקת הכספים הייחודיים. כירורי השלמה נערכו במשרד האוצר ובמשרד המשפטים. בדבר ביקורות קודמות הנוגעות לעניין, ראה בדו"חות השנתיים 34 ו-35 של מבקר המדינה, עמ' 224, עמ' 275.

גיבוש הקריטריונים

בתחילת ינואר 1986 המציא המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשר האוצר ולשר לענייני דתות מסמך קריטריונים שגיבש בשיתוף עם המשרד לענייני דתות: המסמך התווה שמונה תחומים, שאושרו כזכאים לכספים, כדלהלן:

ישיבות (ישיבות רגילות, כוללים, ישיבות הסדר, ישיבות מקצועיות, כפרי נוער וקריית חינוך, מוסדות בעלי אופי מעורב); מכונים תורניים; מלגות; שעורי תורה והפצת תורה; ארגוני נוער; ארגוני נשים; מרכזים חינוכיים; נושאים דתיים מיוחדים.

המסמך קבע, שלכל אחד מהתחומים צריכים להיקבע מבחנים נוספים על ידי ועדת תמיכות, שתוקם על ידי שר האוצר והשר לענייני דתות. בנושא המכונים קבע המסמך, שיש להסתמך על קריטריונים שכבר נקבעו במשרד לענייני דתות ועל המלצות הוועדה הציבורית למכונים, שנתמנתה על ידי השר לענייני דתות.

בד בבד עם פעילותו של המשנה ליועץ המשפטי לאישור קריטריונים פעל בנושא זה גם המשנה למונה על התקציבים במשרד האוצר. ב-31.1.86 המציא המשנה למונה על התקציבים לשר האוצר רשימת קריטריונים לתחומים שהיתווה המשנה ליועץ"מ לממשלה, כולל הסכום בדולרים שיועד לכל תחום: את המסמך הכין, לדבריו, "לאחר שעות רבות של דיונים עם כל המפלגות ומשרד הדתות".

משהגיעה הרשימה הנדונה למשנה ליועץ"מ, הוא פנה ב-5.3.86 לשר לענייני דתות ולשר האוצר וציין, כי הקריטריונים, שנקבעו על ידי המשנה למונה על התקציבים לגבי תחומים מסוימים, אינם עונים על העקרונות, שציין בית המשפט הגבוה לצדק בסוגיה, ולפיכך לא ניתן להסכים להם. המשנה ליועץ"מ הכין ב-17.3.86 מסמך חדש, שכלל את הקריטריונים שפרט במסמכו מינואר 1986 ושילב בו את הסכומים המיועדים לכל תחום דלעיל, שנקבעו על ידי המשנה למונה על התקציבים; כן הכניס למסמך כמה מן הקריטריונים שקבע האחרון, ושהיו מקובלים על המשנה ליועץ"מ.

מסמך הקריטריונים החדש, שהוכן, כאמור, ב-17.3.86, אושר על ידי שר האוצר והשר לענייני דתות והפך למסמך התקף בעניין הקריטריונים: המסמך כלל שמונה תחומים כמו המסמך הקודם מתחילת ינואר 1986, כאשר ליד כל תחום נוסף הסכום בדולרים, כפי שהופיע במסמך דלעיל של המשנה למונה על התקציבים; במסמך זה בוטלה הדרישה לקביעת מבחנים לגבי הישיבות; נקבע באופן כללי, שהקריטריונים לחלוקה יהיו אלה המקובלים במשרד לענייני דתות (ראה דו"ח שנתי 35 של מבקר המדינה עמ' 377).

עוד נוסף במסמך החדש סעיף שאיפשר להכיר בארגוני נוער חדשים, שיוקמו לאחר הכנת המסמך; כך התאפשר לארגונים עתידיים לקבל גם כן כספים.

בניגוד למסמך הראשון, שהכין המשנה ליועץ"מ לממשלה בינואר 1986, לא נכלל במסמך החדש סעיף, שלפיו ייהנו מההסדר בראש וראשונה מוסדות, שכבר הופיעו ברשימות המשרד לענייני דתות.

הטיפול בחלוקת הכספים על פי הקריטריונים הופקד בידי ועדת תמיכות בינמשרדית שנתמנתה לצורך זה ושחבריה היו מנכ"ל המשרד לענייני דתות והמשנה למונה על התקציבים במשרד האוצר. הרכב זה נקבע עקב החלטת הממשלה מפברואר 1985, כי יוטל על השר לענייני דתות ועל שר האוצר לעבד הצעה באשר להקצבת מימון למוסדות לימוד תורניים.

במאי 1986 הכינה הוועדה מסמך מסכם ובו צוינו הסכומים שאישרה לחלק, המבחנים שקבעה והגופים שמצאה זכאים למענקים על פי התחומים השונים המופיעים בקריטריונים מיום 17.3.86.

ב-28.10.86 - לאחר העברת ממצאי הביקורת על ידי משרד מבקר המדינה למשרדים הנוגעים בדבר - התפרסמו הקריטריונים בילקוט הפרסומים תוך שינויים: העיקרי שבהם - שוב לא התאפשר להכיר בארגוני נוער חדשים שיוקמו בעתיד.

פעולות ועדת התמיכות הבינמשרדית

ועדת התמיכות הבינמשרדית קיימה, כאמור, דיונים תוך שיתוף נציגי המפלגות; הוועדה אישרה זכאות של מוסדות לכספים ייחודיים, קבעה את הסכומים ובמקרים מסוימים קבעה גם מבחנים נוספים, שנדרשו במסמך הקריטריונים.

לגבי כמה מהתחומים המצויינים במסמך הקריטריונים חרגה הוועדה מהקריטריונים שנדרשו שם (ראה התייחסות מפורטת בהמשך).

הוועדה לא בחנה בקפדנות הדרושה את המסמכים שהגישו לה המוסדות, ואשר לפיהם צריכה היתה להחליט אם המוסד המבקש הוא אכן גוף פעיל או רק "כתובת" לקבלת כספים. המשנה לממונה על התקציבים הסביר לביקורת, שעל הוועדה היה לחץ לסיים את עבודתה לפני סוף שנת הכספים 1985, והיא הניחה שבשלב הביצוע תיערך על ידי המשרד לענייני דתות בדיקה יסודית בעניין. הוועדה לא רשמה פרוטוקולים מפורטים מדיוניה, ולכן לא ניתן היה לעמוד על נימוקי החלטותיה.

לדעת הביקורת, גישתה של הוועדה החטיאה את מטרת הקמתה. על הוועדה הוטלה האחריות לקביעת הזכאים לכספים הייחודיים - לאחר גיבוש קריטריונים בעקבות פסיקת בג"צ ועל פי חוק התקציב. בדרך פעולתה לא מילאה הוועדה אחר המוטל עליה. יצוין שאחד משני החברים בוועדה היה מנכ"ל המשרד לענייני דתות, שעמדתו היתה, כי המשרד לענייני דתות אינו אלא "צינור" להעברת הכספים; על כן, לא היתה, לדעתו, חובה על המשרד לבדוק את הגופים, שלהם העביר את הכספים.

המטרה בקביעת קריטריונים למתן מענקים ייחודיים היא חלוקת הכספים לפי אמות מידה אחידות, שוות וענייניות, ללא שיקולים זרים - פוליטיים או אחרים. הקריטריונים, שאישר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה על פי הצעות המשרד לענייני דתות ובשיתוף הממונה על התקציבים, התוו רק את המסגרת - התחומים שלהם יועדו כספים; לוועדה הושאר לקבוע את כל המבחנים המפורטים לזכאות המוסדות. כפי שצויין, עשתה הוועדה את מלאכתה מתוך אילוצי זמן בלא לבדוק באופן מעמיק את הזכאים. הוועדה פעלה תוך מגע עם גורמים פוליטיים, שהיה בו כדי להקשות על עבודתה ולהעניק להם מידת השפעה לא רצויה על קביעת הזכאות ואופן החלוקה.

חלוקת הכספים הייחודיים

בעמוד הבא פרטים על חלוקת הכספים בכל התחומים כפי שאישרה הוועדה.

הביקורת התמקדה בבדיקת חמישה תחומים.

ארגוני נוער

במסגרת הקריטריונים נקבע, שארגוני נוער דתיים, שיוכרו לצורך זה, יהיו זכאים לקבלת כספים ייחודיים. עוד צוין, כי ייקבעו מבחנים נוספים לצורך ההכרה: לפי מספר החניכים, מספר הסניפים ומיקומם, תוך מתן עדיפות לאזורי פיתוח. בקביעת הסכום לארגון נוער תילקח בחשבון תמיכה, שאותו ארגון קיבל על ידי משרד החינוך והתרבות.

במכתבו של המשנה לממונה על התקציבים מ-31.1.86, צוינה האפשרות לאשר זכאות למענקים גם לארגון נוער, שיוקם בתקופת הכנת הקריטריונים. אפשרות זו באה לידי ביטוי אף בקריטריונים מ-17.3.86, כפי שאושרו ע"י המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. במסמך הקריטריונים שפורסם באוקטובר 1986 בילקוט הפרסומים, בוטל, כאמור, הסעיף שאיפשר מתן כספים לארגוני נוער, שנוסדו בתקופת הכנת הקריטריונים וטרם הוכיחו פעילות.

התחום	הסכום באלפי ש"ח
ישיבות	4,040
מכונים תורניים	630
מלגות	40
שיעור תורה	134
לפי אישורי שרים	
נושאים דתיים מיוחדים	1,620.5
ארגוני נוער	1,132.6
מרכזים חינוכיים	1.515
ארגוני נשים	276
כפרי נוער וקריית חינוך*	405
	9.793.1
ס"ה	

* במסמך הקריטריונים מ-17.3.86 היה תחום זה חלק מתחום הישיבות.

על פי המבחנים שקבעה הוועדה, בארגון נוער דתי צריכים להתקיים התנאים הבאים:

1. הכרה על ידי משרד החינוך והתרבות:
או:
2. בתהליך הכרה על ידי משרד החינוך והתרבות:
או:
3. שפעולותיו הן על פי ערכים בדומה לערכים של תנועת נוער, המוכרת על ידי משרד החינוך והתרבות:
וכן:
4. פעולותיו מתקיימות בקרב נוער בגילים 10 - 18;
5. מקיים פעילות בקבוצות ללא זיקה למערכת החינוך הפורמלית.
6. עליו להיות רשום כעמותה ולנהל מאזנים מבוקרים כחוק.

כמו כן קבעה הוועדה מבחנים לחלוקת הכסף לארגוני נוער:

ארגון נוער דתי, שעמד בקריטריונים להכרה יקבל 200 ש"ח לכל סניף ועוד 800 ש"ח לכל 100 חניכים. אם לא ניתן לו מענק ממשרד החינוך והתרבות, יקבל מהמשרד לענייני דתות תוספת של 40% על ההקצבה המגיעה לו.

לגבי ארגוני נוער חדשים קבעה הוועדה, שבגין כל סניף שיוקם, יקבל הארגון 3,000 ש"ח כמענק חד פעמי בתוספת לנקבע לעיל, בתנאי שיהיו לפחות 1,000 חניכים, 10 סניפים ותכנית פעולה.

עוד נקבע, כי תוך חצי שנה יבדוק המשרד לענייני דתות אם הארגונים עומדים בתנאי הקריטריונים. ארגונים חדשים חויבו במתן ערכות אישית לתקופה של שלושה חודשים, עד שיוכח שהם עומדים בתכניתיהם.

לאחר קביעת המבחנים הנוספים וקבלת מסמכים מהגופים שפנו אליה, החליטה הוועדה לחלק את כספי התמיכה. רוב הסכומים הועברו באפריל 1986 כדלהלן:

הסכום באלפי ש"ח	מספר החניכים שהוועדה הכירה בהם	הארגון
249	25,000	"בני עקיבא"
50	8,000	"נוער דתי עובד"
193	9,000	"דגל ירושלים"
21.2	1,3000	"חיים מאירים"
11.6	6.200	"גר ישראל"
62.2	7,000	"עזרא"
50.4	5,100	"צעירי אגודת ישראל"
87.2	10,000	"צעירי חב"ד"
729	10,000	"בני יש"י"

הסכומים שקיבלו ארגונים אלה כוללים תוספת של 40% על ההקצבה, שהגיעה להם על פי החישובים.

הביקורת לא קיבלה הסברים כיצד נקבע הסכום ל"בני-יש"י", ארגון נוער שאמור היה להיות מוקם (ראה להלן).

בסוף חודש מאי, זמן קצר לאחר חלוקת הכספים, בדקה הביקורת את אופן קביעת זכאותם של ארגוני נוער על ידי הוועדה ואם אמנם עונים הארגונים על המבחנים שנקבעו על ידי הוועדה. בבדיקה נמצא, כי הוועדה לא פעלה על פי המבחנים שהיא עצמה קבעה בכל הנוגע לזכאות ארגוני נוער דתיים. באופן זה איפשרה הוועדה להעביר סכומי כסף גדולים לארגוני נוער, שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך ואינם נחשבים על ידו לתנועות נוער, או שאינם פועלים עפ"י קריטריונים דומים לאלה שקבע משרד החינוך והתרבות.

הארגונים "דגל ירושלים", "חיים מאירים", "נר ישראל", "צעירי חב"ד" – לא הוכרו כארגוני נוער על ידי משרד החינוך והתרבות. לפי הקריטריונים של משרד החינוך והתרבות, תנועת נוער תוכר כתנאים הבאים: עליה "להיות מושתתת על הוודות מלאה עם העם היהודי, עם התנועה הציונית, עם מדינת ישראל ועם שלטונה הדמוקרטי. עליה להיות נאמנה למגילת העצמאות ולראות בשירות בצה"ל ערך מחייב ... עליה לחנך להגשמה אישית חלוצית ... ועליה להקים גרעיני נח"ל תנועתיים כביטוי לכיוון חלוצי ... עליה להיות תנועה המקיימת מוסדות ארציים נבחרים... עליה להיות תנועה המקיימת מבנה דמוקרטי בסיסי... עליה לקיים פעילות נפרדת לחלוטין ממערכת החינוך הפורמאלית ... עליה לפעול ... ברציפות לפי הקריטריונים ... לפחות שלוש שנים ... לא תוכר תנועה שתוקם על בסיס עדתי".

הביקורת בדקה את המטרות ודרכי הפעולה של ארבעת הארגונים לעיל, והארגון שהצהיר שהוא בהקמה – "בני יש"י" – כפי שצויינו על ידיהם במסמכים שהעבירו למשרד לענייני דתות, והעלתה כי אינם פועלים על פי הקריטריונים לעיל של משרד החינוך והתרבות או בדומה להם: ואכן ארבעת הארגונים לעיל לא יכלו להיות מוכרים על ידו:

"דגל ירושלים": ארגון גג, המפעיל רשת של ישיבות ערב ללימודים. יש לו קרן פרסים למצטיינים בלימוד תורה, מכון לבר-מצווה, 47 קרנות גמ"ח, בית מדרש למורים ועוד. המשרד לענייני דתות תומך באופן שוטף וקבוע בכולל לאברכים של "דגל ירושלים", במסגרת תמיכתו בישיבות (ראה בדו"ח זה בפרק הדן במרכזים חינוכיים – "המרכז לטיפוח החינוך החרדי").

"מוסדות חיים מאירים": מטרתו על פי מסמכיו לנהל "מוסדות דת וחסד, תלמוד תורה, חוגים ללימוד תורה, ישיבות ערב, ישיבות, כוללים לאברכים וסעד לבני תורה". הארגון נרשם כעמותה רק ב-30.3.86, לאחר שהקריטריונים הוכנו ואושרו. הארגון שלח למשרד את האישורים על רישום כעמותה וכמוסד ללא מטרות רווח (מלכ"ר) במאי 1986, לאחר שהועברו הכספים למוסדות.

"נר ישראל": הארגון מפעיל רשת ארצית של ישיבות לנוער וקיים מ-1976. הארגון הגיש בקשה להרשם כעמותה ביום 11.2.86, לאחר שהקריטריונים היו מוכנים.

"צעירי חב"ד": ארגון זה נרשם כעמותה ב-1983. מטרותיו, כפי שצוינו בתעודת הרישום כעמותה: "לנהל ולקיים פעילות חינוכית, תורנית, לימוד תורה ומצוות ברוח ישראל סבא, לימוד תורה, חסידות חב"ד, חכמה, בינה דעת". בבקשה לתמיכה ממשרד הדתות צוין "פעילות הפצת יהדות בקרב הנוער והציבור הבוגר, צה"ל ואוכלוסיות במצוקה".

"בני יש"י": ארגון הנוער בני יש"י אמור להיות ארגון נוער הנמצא בתהליכי הקמה על ידי תנועת ש"ס כחלק מפעולות העמותה "אל המעיין" (בעניין זה ראה גם בהמשך בפרק על מרכזים חינוכיים). לפי התזכיר, שהגישה עמותת "אל המעיין" למשרד לענייני דתות, מטרות תנועה הנוער, העתידה לקום, יהיו פעולות הדרכה שוטפות, שיעורי ערב לבנים ובנות עם הכוונה ופיקוח חינוכיים, ריכוז קבוצות "מתמידים", חוגים למלאכה לבנות, הפעלת חוגים להתעמלות וספורט, ייזום וארגון טיולים.

הארגונים שצוינו לעיל הם אפוא מוסדות לימוד תורניים, בעיקר ישיבות, העוסקים בפעילות תורנית מקובלת, והם אינם נבדלים מכל מוסד תורני ישיבתי אחר. הארגונים (להוציא "בני יש"י") היו קיימים כמסגרות ארגוניות גם לפני שהוועדה החליטה להכיר בהם כתנועות נוער דתיות. פעילותו העתידית של ארגון "בני יש"י" היא פעילות שבחלקה מאפיינת מתנים ובחלקה מוסד תורני. השוואת מטרותיהם – כפי שצוינו על ידיהם – לאלו של ארגוני נוער בהתאם לקריטריונים של משרד החינוך והתרבות מורה, כי יש שוני רב ביניהם.

למרות מצב זה אישרה הוועדה את זכאותם של הארגונים הנ"ל לכספים יחודיים, ואף קבעה שהכספים יהיו בשעור מוגדל, כמצויין בטבלה לעיל, כדי לפצותם על כך שאין הם מקבלים כספים ממשרד החינוך.

לא זו בלבד שהארגונים דלעיל אינם עונים על הקריטריונים, אלא שלושה מביניהם קיבלו כספים, למרות שלא המציאו את כל המסמכים הדרושים על פי הנוהל למתן תמיכות המהווה חלק מהתכ"ם: "דגל ירושלים" לא הגיש מאזן, הצעת תקציב, ופירוט כתובות הסניפים שלו. "חיים מאירים" לא הגיש הצעת תקציב, מאזנים ורשימת סניפים בציון כתובות. "נר ישראל" לא הגיש מאזנים והצעת תקציב של מוסדותיו.

הארגונים – להוציא "בני עקיבא" – לא צירפו לבקשותיהם רשימות של חברים. הארגונים החדשים אף לא המציאו ערכות אישית, כנדרש על פי הקריטריונים.

מהמתואר עולה, כי הקריטריונים רוקנו במידה רבה מתוכנם, כאשר חלק מהארגונים, הנהנים מכספים כתור ארגוני נוער, אינם כאלה ואינם זכאים להיקרא "ארגון נוער דתי" לפי הקריטריונים שקבעה ועדת התמיכות הבינמשרדית עצמה. על המשרד לענייני דתות לבדוק, באיזו מידה ארגונים אלו עומדים בתנאי הקריטריונים.

מנכ"ל המשרד לענייני דתות הודיע לביקורת, כי הוחלט לערוך בדיקות מדגמיות בשטח בנושא זה.

ארגוני נשים

על פי הקריטריונים, ארגוני נשים קיימים ופעילים יוכלו להגיש בקשה לתמיכה בפעולות דתיות חינוכיות הנערכות על ידיהם; ועדת התמיכות תשקול בקשות לתמיכה בפעולות דתיות חינוכיות של ארגוני נשים בהתחשב בתכניות הפעולה שיציגו בפניה ותעבד מבחנים לחלוקת התמיכות על פי התקציב שיעמד לרשות תחום זה.

הוועדה קבעה את המבחנים הבאים:

- (א) על ארגון נשים לקיים פעילות ארצית סדירה וקבועה לפחות אחת לשבוע;
- (ב) עליו להיות רשום כעמותה ולהכין מאזנים מבוקרים על ידי רואה חשבון;
- (ג) עליו להפעיל לפחות 10 סניפים, מהם חמישה לפחות באזורי מצוקה;
- (ד) הסכום יחושב לפי 500 ש"ח לסניף, 100 ש"ח לכל 100 חברות.

(ה) ארגון בהקמה יקבל 1,000 ש"ח נוספים לסניף.

לוועדה הוגשו בקשות של ארגון אחד בהקמה של עמותת "אל המעיין" - מיסודה של תנועת ש"ס - ושל שני ארגוני נשים קיימים: "אמונה" ונשות חב"ד.

ארגון "אמונה" דיווח על 80 סניפים ו-60,000 נשים חברות, והועבר לו סכום של 100,000 ש"ח. "נשות חב"ד" דיווחו על 42 סניפים ו-6,000 נשים חברות. הועבר לארגון סכום של 26,000 ש"ח. הארגון מסר למשרד רשימת 42 כתובות של סניפיו (רובן פרטיות). מהתעודה לרישומה של עמותת נשות חב"ד מסתבר, כי כתובת הארגון היא כתובתה הפרטית של אחת הפעילות. הוועדה והמשרד לענייני דתות לא וידאו את אמינות הפרטים.

עמותת "אל המעיין" - מיסודה של תנועת ש"ס - דיווחה, כי היא מתעתדת להקים ארגון נשים משלה, שימנה 50 מרכזים ו-50,000 נשים חברות. הערכה זו התקבלה על דעת הוועדה, ועל פיה אושרה לארגון עתידי זה הקצבה בסך 100,000 ש"ח - כמו לארגון המקביל והפעיל של המפד"ל, "אמונה". לפי הנחיות המשנה ליועץ"מ, שילם המשרד לענייני דתות לעמותת "אל המעיין" 10% מסכום ההקצבה, דהיינו 10,000 ש"ח כמקדמה עד להוכחת פעילות. לאחר תום הביקורת התברר, כי המשרד שילם לעמותה עוד 40,000 ש"ח.

תשלומים אלה הם בניגוד לקריטריונים, משום שאלה קובעים, כי "הסכום יחולק כתמיכה בפעולות דתיות חינוכיות בארגוני נשים קיימים ופעילים" (עמותת "אל המעיין" ביקשה במקביל ובנפרד תמיכה גם לארגון נוער וגם למרכזים חינוכיים, שאמורים לפעול במסגרתה. כעניין זה ראה גם בהמשך בפרק על מרכזים חינוכיים).

הוועדה וכן המשרד לענייני דתות לא קיבלו רשימות של חברות הארגונים, על אף המספר גדול של חברות שהצהירו עליו הארגונים: 60,000 - "אמונה", וגם עמותת "אל המעיין", שטרם הוכיחה פעילות, לא הצניעה לכת בנדרון. בנקבה במספר 50,000.

כיוון שהקריטריונים קבעו זיקה בין מספר החברות לגודל התמיכה ובשים לב להצהרת הארגונים להעיל על מספר רב של חברות, היה על הוועדה לעמוד על קבלת תיעוד לאימות הנתונים ועל המשרד היה לערוך בדיקות מדגמיות של פעילות הארגונים בשטח.

רק ארגון נשים אחד - "אמונה" - המציא לוועדה מאזנים, כנדרש.

מרכזים חינוכיים

בקריטריונים נקבעה גם הזכאות לכספים יחודיים של גופים שיוכרו כ"מרכזים חינוכיים". נקבע שוועדת התמיכות תשקול בקשות לתמיכה בהתחשב בתוכניות פעולה שיוצגו בפניה, וכי הוועדה תעבד מבחנים לחלוקת התמיכה עפ"י התקציב שיעמוד לרשות תחום זה.

להלן הסכומים שהועברו למרכזים (באלפי ש"ח):

שם המרכז	הסכום
"המרכז לחינוך דתי"	650
"מרכז חב"ד"	35
"מרכז בעלז"	20
"אגודת תורה וחסד"	60
"המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" (בהקמה)	350
"המרכז לטיפוח החינוך החרדי" (בהקמה)	400

הקריטריונים הטילו, כאמור, על הוועדה לקבוע מבחנים נוספים לנושא זה, אך הוועדה לא עשתה כן ולא קבעה מבחנים להגדרת מרכז חינוכי. מבחנים כאלה היו חשובים במיוחד,

כיוון שהמדובר בתחום כללי ולא מוגדר. הרי תחת הכותרת "מרכזים חינוכיים" ניתן לכלול כמעט כל גוף, שעיסקו בלימוד ובחינוך דתי.

הוועדה אף איפשרה מתן כספים לשני מרכזים בהקמה, שעדיין לא הוכיחו כלל פעילות. אחד מהמרכזים בהקמה – "המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" מיסודה של עמותת "אל המעיין" – מקבל כספים גם ממשרד החינוך והתרבות – כמיליון ש"ח לשנת 1985. משרד החינוך והתרבות, בשיתוף עם המשנה ליועז"מ לממשלה, קבעו קריטריונים, שעל פיהם היתה אמורה העמותה לקבל את ההקצבה. למרות זאת לא עשתה הוועדה שימוש בקריטריונים אלה ולא פעלה לפיהם.

הוועדה נימקה את זכאות ששת המרכזים לכספים בצורך "למנוע הגדלת הקנסות וגרעונות למערכת הבנקאית". הביקורת לא מצאה, כי הוועדה או המשרד בדקו את חובותיהם של הגופים הללו. יצויין עוד, שהוועדה קבעה, כי המרכזים שבהקמה ימציאו לה ערכות, שתוחזר להם רק לאחר שיובהר שאכן מימשו את תכניתיהם. במשרד לא נמצאו כתבי ערכות משני המרכזים שבהקמה, אף לא התכתבות בנושא המצאת ערכויות.

"המרכז לחינוך דתי" לא הגיש הצעת תקציב; "מרכז בעלז", לא המציא דו"חות כספיים; המרכז "תורה וחסד" הגיש רשימת גופים ללא כתובות – וחלק מהם קרנות גמ"ח שאינן פועלות בתחום חינוך, שלו מיועדים כספי תמיכות.

שני המרכזים שבהקמה, "המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" (במסגרת עמותת "אל המעיין" – ראה גם בפרק על ארגוני נוער ובפרק על ארגוני נשים) ו"המרכז לטיפוח החינוך החרדי", הגישו רק מסמכים ראשוניים. על פי החלטת המשנה ליועז"מ שולמה לכל אחד מהם בתחילה מקדמה של 10% מן הסכום שהוקצב להם עד להוכחת פעילות. יתור מאוחר החליטה הוועדה להעניק ל"מרכז לטיפוח החינוך החרדי" את מלוא ההקצבה בניגוד להנחייה דלעיל של המשנה ליועז"מ. הסכום אכן הועבר למרכז זה. לאחר תום הביקורת התברר, כי המשרד לענייני דתות העביר גם ל"מרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" את מלוא סכום ההקצבה.

להלן כמה מאפיינים לגבי שני המרכזים בהקמה:

"המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" (עמותת "אל המעיין"): לפי התוכרים שהגישה עמותת "אל המעיין", "המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח" אמור לשמש ארגון גג, שירכו פעילות חינוכית למבוגרים ולבני נוער במרכזים מקומיים: במסגרת מרכזים אלו ירכזו גם את הפעילויות הקשורות לתנועת הנוער "בני יש"י" ולארגון הנשים.

מהתוכרים דלעיל עולה, שהפעילות של התנועות העתידות לקום, הקשורות בעמותת "אל המעיין" ("בני יש"י" וארגון הנשים), הן חלק בלתי נפרד מזו של "המרכז לחינוך תורני למורשת יהדות המזרח". במשרד החינוך והתרבות מוכרת העמותה כגוף אחד שמטרתה אחת – הקמת מרכזים קהילתיים לטיפוח מורשת יהדות המזרח, והיא אף מופיעה בתקציב המשרד כתקנה תקציבית מיוחדת.

נראה כי תיאור הפעילויות השונות של העמותה נועד להתאים לדרישות הקריטריונים. העמותה הנישה שלוש בקשות שונות לתמיכה. לקראת אישור ההקצבה לא בדקה הוועדה את מגוון פעולותיה המתוכננות של העמותה במטרה לאמת את המוצהר על ידה; הוועדה גם לא הביאה בחשבון את התמיכה שקיבלה העמותה ממשרד החינוך והתרבות. סך כל ההקצבה מהמשרד לענייני דתות לעמותה על שלשת פלגיה היה 625,000 ש"ח, וממשרד החינוך והתרבות – מיליון ש"ח.

"המרכז לטיפוח החינוך החרדי": המרכז לטיפוח החינוך החרדי" אמור להיות מעין ארגון לסיוע כספי למוסדות תורניים. המרכז נרשם כעמותה ביום 25.2.86. השוואת הבקשה לתמיכה של ארגון "דגל ירושלים", שהוכר כתנועת נוער דתית, לזו של המרכז הנדון מלמדת, כי מזכיר שתי העמותות הוא אותו אדם, ומען העמותות הוא מענו הפרטי של המזכיר.

מטרות הארגון "דגל ירושלים", כפי שצוינו בבקשה לתמיכה, הן: "להעניק חינוך ותרבות ברוח התורה לכל שכבות הציבור על ידי מפעלים חינוכיים תורניים. מטרות "המרכז לטיפוח חרדי", כפי

שצוינו בבקשה לרישום עמותה, הן: "לפתח ולעודד את החינוך התורתי בישראל לכל סוגיו ורמותיו".

העובדות דלעיל והמטרות הדומות מצביעות על הדימיון הרב בין שתי העמותות הנ"ל. מתעוררת השאלה אם אין מדובר כאן למעשה בגוף אחד, והכללתם של שני גופים אלה במסגרת חלוקת הכספים בשני תחומים שונים נועדה להגדיל להם את הסכומים; כך התאפשר להם לקבל תמיכות בשני אופנים – הן כארגון נוער והן כמרכז חינוכי. באופן זה קיבלו שני הגופים יחד 593,000 ש"ח. על הוועדה והמשרד לבדוק עניין זה בקפידה, ולפעול בהתאם.

לפי אישורי שרים – נושאים דתיים מיוחדים

בקריטריונים לא נכלל תחום בשם "לפי אישורי שרים" אלא התחום "נושאים דתיים מיוחדים"; נקבע שייקבע סכום לתמיכה בנושאים דתיים מיוחדים או במוסדות בעלי גוון ייחודי כגון ענייני שמיטה בעיות הלכה וכד'; ועדת התמיכות תשקול בקשות לתמיכה בהתחשב בתכנית פעולה שתוצג לפניה; הוועדה תעבד מבחנים לחלוקת התמיכה על פי התקציב שיעמד לרשותה.

הוועדה לא קבעה מבחנים לגבי הזכאות בתחום זה, אף כי מדובר בנושא כללי ביותר ואולי הבעייתית מכולם, מאחר שאינו מתייחס לשום סוג מסוים של מוסד או פעילות, ולפי זה עשוי לכלול כל דבר. חלוקת הסכומים אף לא התבססה על מסמכים של ממש. הוועדה פיצלה תחום זה לשני סעיפים שונים:

1. לפי אישורי שרים; 2. נושאים דתיים מיוחדים.

להלן נתונים על חלוקת הכספים (באלפי ש"ח) עד 5.12.1986 לפי החלוקה דלעיל:

נושאים דתיים מיוחדים		לפי אישורי שרים	
הסכום	הגוף	הסכום	הגוף
180	קרן תקילה	50	בית הרב
25	קרן השמיטה	200	מוזיאון הכותל
10	יד שרה	60	הקיבוץ הדתי
7	לימודי ה'	20	אורות
15	גנזך קידוש השם	20	ת"ת מורשה
15	בית ברכה	250	מרכז בעלז"א
90	יד עידוד	200	עטרת כוהנים
10	צומת		

חלוקת הכספים על פי האמור הגיעה לידיעתו של המשנה ליוע"מ, ובמכתב מיום 3.4.86 אל מנכ"ל המשרד לענייני דתות הפנה את תשומת לבו לכך, שהסעיף הנדון בקריטריונים אמור לכלול "נושאים דתיים מיוחדים או מוסדות בעלי גוון ייחודי שהשרים יאשרו במשותף, זאת בהתחשב בתכנית הפעולה של הגוף ובהתאם לבעיות שוטפות שיעלו ולא ניתן להם פתרון כספי הולם וזאת בהתאם לקריטריונים שנקבעו ... על פי האמור לעיל עולה בבירור שגם סעיף נושאים מיוחדים ... יחולק אך ורק על פי קריטריונים. מסקנה זו מתבקשת הן מהאמור במפורש במסמכי הקריטריונים, הן מהקבוע מידע שבסעיף נושאים דתיים מיוחדים הוכנה רשימה שלא על פי אמות מידה או קריטריונים והיא איננה עולה בקנה אחד עם הרעיון של חלוקת כספים על פי קריטריונים. אם אמנם נכון הדבר אין לחלק את ההקצבות על פי הרשימה האמורה". הסכומים חולקו למרות זאת ללא קריטריונים.

לדעת הביקורת, כל חלוקה שרירותית של כספי ציבור ללא קריטריונים ואסמכתאות, ויהא הדרג המאשר אשר יהא, מנוגדת לחוות דעת שהגיש היוע"מ לממשלה בנדון ולפסיקת

הבנ"צ. בנושא זה חלה אפוא נסיגה. ולא עוד אלא שבחסות הקריטריונים, שעובדו ונוכשו במשך שנה ושנאמורים היו ליצור מסגרת חדש ושווה לחלוקת כספים לצורכי דת, בוצעה חלוקה כספים, כפי שנהוג היה בתקופה שלפני הנהגת הקריטריונים, דהיינו על פי רשימות של אישים בכירים.

מכונים תורניים

בקריטריונים יחד פרק למכונים תורניים. נקבע שהסכום למטרה זו יחולק בין המכונים התורניים בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי המשרד לענייני דתות ובהתחשב בשינויים שלפי המלצת ועדה ציבורית לנושא המכונים התורניים, שפעלה במשרד לענייני דתות. ועדת התמיכות הבין-משרדית בהרכב מנכ"ל המשרד והמשנה לממונה על התקציבים לא התייחסה בעבודתה לעניין המכונים נוכח פעילות הוועדה הציבורית דלעיל. תחום זה הושאר איפוא לטיפול המשרד לענייני דתות.

בשנות הכספים 1983 – 1984 נכללו בתקציב המשרד לענייני דתות 35 תקנות תקציביות נפרדות ל-35 מכונים ועוד תקנה תקציבית למימון יתר המכונים – כעשרה. קביעת הזכאות של מכון לקבלת תמיכה ושיעורה היתה בסמכות ועדת הישיבות המשרדית. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1984, העלתה, כי הוועדה לא גיבשה קריטריונים בכתב לצורך חלוקת הכספים למכונים ואף לא הקפידה על קבלת כל המסמכים הדרושים מן המכונים. בביקורת הסתבר גם, כי חלק מן המכונים נוהלו על ידי שני מכונים גדולים, ועל ידי הפיצול התאפשר להם לקבל כספים בהיקף יותר גדול.

ב-1985 החל המשרד לפעול בעניין קביעת קריטריונים למכונים. השר לענייני דתות מינה לנושא זה ועדה ציבורית, בהרכב ח"כ לשעבר (י"ר), שני רבנים, ח"כ ואיש הקיבוץ הדתי. ב-10.7.85 הגישה הוועדה לשר ולמנכ"ל את הקריטריונים שגיבשה: להלן עיקריהם:

פרק א'

1. מכון תורני יירשם כעמותה כשרוב חברי הנהלתה לא יהיו קרובי משפחה, והוא יעסיק בקביעות חוקרים ולומדים, המקבלים משכורת או מלגה קבועה.
2. מוסד יוכר כמכון, אם הוא פועל בישראל לפחות שלוש שנים והוציא לאור בתקופה זו לפחות שלושה מחקרים (אחד מהם לפחות פרי עבודת חוקריו): מכון העוסק בהוצאת מהדורות חוזרות יוכר, אם ילווה אותן באיורים ובתוספות מדעיות חדשות.
3. כמכון הלכתי יוכר מי שיענה לתנאים של מכון תורני (למעט מכון העוסק בהוצאת מהדורות חוזרות בלבד).

פרק ב'

גודל התמיכה הממשלתית למכון, שעמד בתנאים דלעיל, ייקבע על פי הנתונים הבאים:

- (א) מספר החוקרים, היקף עבודתם ורמתה ומספר פרסומיהם;
- (ב) מידת התמיכה בהם מגופים ציבוריים ועלות הפרוייקטים שלהם;
- (ג) תקציב להוצאת ספרים של עובדי המכון;
- (ד) היקף הכנת ספרים מקוריים בשלוש שנות התקציב האחרונות;
- (ה) תחזית מחקרים והוצאת ספרים בשנת התקציב הבאה;
- (ו) היקף המנגנון המינהלי, הכנסות ממכירת ספרים, קיומה ופעולותיה של ספרייה;
- (ז) תרומת המחקרים.

הוועדה הציבורית לעניין הקריטריונים המליצה בפני השר לענייני דתות, שימנה ועדה ציבורית, שתעסוק ביישום הקריטריונים. השר פעל על פי ההמלצה ומינה ועדה לישום הקריטריונים שחבריה

היו: ח"כ לשעבר (יו"ר), שהיה גם יו"ר הוועדה הציבורית שהכינה את הקריטריונים; קצין התקציבים של המשרד; והיועץ המשפטי של המשרד.

הוועדה ליישום הקריטריונים שימשה ועדת תמיכות לנושא המכונים וקבעה את שיעור הכספים שיינתנו לכל מכון. בסוף אפריל 1986 הועברו כספים ייחודיים ל-30 מכונים: חמישה מכונים קיבלו 32,000 ש"ח כל אחד; שישה מכונים - 18,000 ש"ח כל אחד; שלושה מכונים - 10,000 ש"ח כל אחד; שלושה מכונים - 7,000 ש"ח כל אחד; ארבעה מכונים - 4,500 ש"ח כל אחד; שמונה מכונים - 3,500 ש"ח כל אחד; מכון אחד קיבל 20,000 ש"ח.

לגבי הרכב הוועדה יש להעיר, כי נוהל התשלומים לנופים נתמכים בתכ"ם קובע, "ועדת תמיכות תמונה על ידי השר ויהיו בה שלושה או חמישה חברים מעובדי המשרד, בהם חשב המשרד או נציגו". בוועדה דלעיל לא שותף נציגו של החשב; קצין התקציבים איננו כפוף לחשב. ליו"ר הוועדה לא התמנה עובד המשרד אלא איש פוליטי, המזוהה עם מפלגה מסוימת. אין זה רצוי והולם, שבראש ועדה מסוג זה, שהפונים אליה בבקשת תמיכה הם לעתים קרובות גופים שאף להם גון פוליטי, תהיה אישיות פוליטית; בנסיבות אלו עשויות החלטות הוועדה להתפרש כמושפעות מעובדה זו.

הביקורת העלתה, כי המכונים לא נדרשו להמציא לוועדת היישום נתונים כספיים מעודכנים לצורך קבלת הכספים הייחודיים של 1985, ונתונים ומידע נוספים על פעולות המכונים והיקפן כנדרש על פי הקריטריונים שקבע המשרד לעצמו. לצורך חלוקת הכספים השתמש המשרד בנתונים לא מעודכנים, שהיו בידי משנת 1984. באופן זה התרוקנו המלצות הוועדה הציבורית במידה רבה מתוכנן, ולא ניתן לדעת על סמך מה קבעה ועדת היישום אלו מכונים זכאים למענקים.

ועדת היישום אישרה רשימה של 20 מכונים שענו, לדעתה, על הקריטריונים שנקבעו על ידי הוועדה הציבורית.

ועדת היישום החליטה גם, כי 24 מכונים נוספים זכאים לכספים, זאת אף כי קבעה שבהתאם לידיעת חבריה, אין הם עונים על הקריטריונים כמפורט לעיל; כן כללה הוועדה ברשימה זו שבעה מכונים חדשים שפנו אליה.

כדי "להתגבר" על העובדה כי 24 המכונים דלעיל לא ענו על הקריטריונים, קבעה הוועדה, שהכספים שיועברו אליהם יתקצבו מהתקנה "מפעלי ספרות" בתקציב המשרד, ולצורך זה יועבר לאותה תקנה סך של 20% מן הסכום בסעיף המיועד למכונים תורניים שבתקציב הכללי. בעשותה כן חרגה הוועדה הן מכללי המינהל התקין והן מהקריטריונים.

לגבי המכונים החדשים קבעה ועדה היישום, שהמענק להם יקבע לאחר שימציאו מסמכים. לגבי שאר המכונים שברשימה נקבע, שחלוקת הכספים הייחודיים של 1985 תיעשה על בסיס ההקצבה השוטפת שקיבלו בשנת הכספים 1985. גם קביעה זו עומדת בניגוד לקריטריונים של היועץ"מ ובניגוד לכללי המינהל התקין. הוועדה ציינה, שלהחלטה זו יהיה תוקף רק לגבי 1985 ולא לגבי 1986. הוועדה נימקה את דרך פעולתה בכך שלא הובאו בפניה כל הנתונים הנדרשים בהתאם לפרק ב' בקריטריונים וכן מפאת הזמן המצומצם שנותר לביצוע התקציב.

מהתיאור לעיל עולה תמונה חמורה: אכן הוקמה ועדה ציבורית, אך לא נעשה שום שימוש בקריטריונים שהכינה. נימוקי ועדת היישום אינם מבוססים ואינם מניחים את הדעת ונראים כבאים להצדיק את חלוקת הכספים הייחודיים של 1985. ללא קריטריונים. מיום הגשת הדו"ח על ידי הוועדה הציבורית עד יום כינוס הוועדה ליישום לצורך חלוקת הכספים חלפו כתשעה חודשים. פרק זמן סביר כדי לקבל מסמכים מן המכונים, לסווגם ולמיינם על פיו. אפשר היה לעכב את חלוקת הכספים, שבוצעה ממילא בשנת הכספים 1986, עד לקבלת כל המסמכים הדרושים מן המכונים כדי לחלק את הכספים על פי הקריטריונים.

חלוקת הכספים למכונים לא נעשתה, איפוא, על פי הקריטריונים שהוכנו בתאום עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שהסתמך על הקריטריונים המשרדיים והניח כי המשרד יפעל על פיהם, ולפיכך גם לא עפ"י פסיקת הבג"צ והוראות חוק התקציב, שחייבו העברת הכספים על פי קריטריונים.

הפעלת פיקוח על ידי המשרד לענייני דתות

ב-23.6.83 אישרה הממשלה את הנוהל למתן תמיכות, שנערך על ידי ועדה בינמשרדית בראשות היוע"מ לממשלה; הנוהל צורף ביום 1.9.83 כפרק מחייב לתכ"מ (תקנון הכספים והמשק המחייב את משרדי הממשלה).

לפי הנוהל, יפקח המשרד על מילוי התנאים למתן כספי התמיכה ועל השימוש בהם על ידי הגוף המקבל; הפיקוח ייעשה על ידי מפקח או נציגיו שמקרב עובדי המשרד בהתאם לכללים שתקבע הנהלת המשרד בתיאום עם חשב המשרד ובהתחשב בהנחיות החשב הכללי. הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מהגופים הנתמכים, ובמידת הצורך גם על ביקורים במקום הפעולה של גופים אלה. הוא יהיה מכוון כדי לוודא, שכספי התמיכה משמשים למטרה שלהשגתה ניתנו; וכי לא חלו שינויים מהותיים בנוגע לגוף הנתמך, שהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על היקפה.

על הדו"חות לכלול נתונים מעודכנים על יתרות פקדונות ונתונים על ההוצאות וההכנסות. המפקח ידווח לוועדת התמיכות המשרדית ולחשב המשרד, אם הגוף נתמך על ידי יותר ממשרד אחד. המפקחים על המשרדים המעבירים כספים לגופים נתמכים יתאמו ביניהם את סדרי הפיקוח (בנושא זה ראה גם דו"ח שנתי 36 של מבקר המדינה, עמ' 378).

המשרד לענייני דתות תומך בגופים שונים בסכומים גבוהים. שיעור התמיכה הוא כ-75% עד 80% מתקציבו הכולל. בשנת הכספים 1985 הסתכם תקציב המענקים והתמיכות של המשרד בלמעלה מ-64 מיליון ש"ח, כאשר הכספים הייחודיים עפ"י ההסכמים הקואליציוניים הסתכמו בכ-12 מיליון ש"ח; תקציבו הכללי של המשרד הסתכם ב-85 מיליון ש"ח.

כל משרד המעניק תמיכות לגופים שונים, חייב להעסיק מפקח; על אחת כמה וכמה המשרד לענייני דתות המעניק סכומים בממדים כאמור. אולם למרות זאת, אין במשרד לענייני דתות משרת תקן מאושרת למפקח, שיעסוק בבדיקות אצל הגופים, כדרוש על פי הנוהל, ואף אין במשרד עובד, הממלא תפקיד זה בפועל. בנושא זה העירה הביקורת כבר בדו"ח השנתי 34, עמ' 224 ולאחריו בדו"ח השנתי 36 עמ' 378.

אחד העובדים במשרד מילא תפקיד של בודק המסמכים שהגופים הנתמכים מעבירים, אולם אין בכך כדי למצות את תחום הפיקוח, שאחד מיסודותיו החשובים הוא עריכת ביקורים במוסדות כדי לעמוד מקרוב על המצב בהם. יתרה מזו, עובד יחיד איננו מסוגל להקיף את כל המוסדות הנתמכים: ישיבות, מכוני, ארגוני נוער וכו'.

ברם, למרות קיומו של בודק המסמכים דלעיל, קיבלו גם גופים, שלא המציאו את המסמכים הדרושים על פי נהל התמיכות, כספים ייחודיים ל-1985 מן המשרד. העברת הכספים לגופים אלה התאפשרה בעקבות הוראה בכתב של מנכ"ל המשרד לחשב המשרד ב-21.4.86 להעביר את הכספים הייחודיים על פי המסמך, שהכינה הוועדה הבינמשרדית לתמיכות, שהמנכ"ל היה אחד משני חבריה. החשב לא הסתפק בהנחייה זו, ולדבריו, התקשר טלפונית לחבר השני של הוועדה - המשנה לממונה על התקציבים. את תמצית שיחתו רשם על מכתב ההוראה אליו מטעם המנכ"ל; הוא ציין, כי המשנה לממונה על התקציבים אמר לו, כי כל הנתונים המופיעים במסמך הוועדה, כגון מס' סניפים, מספר חניכים, מס' חברים ורישום כעמותה נבדקו על ידי שני חברי הוועדה. המשנה לממונה על התקציבים אישר לביקורת שהחשב התקשר אליו, אך טען, כי הודיע לחשב שלא בדק שום נתון אצל הגופים הנתמכים, אלא התבסס רק על נתוני המסמכים שהוגשו לוועדה וכי דרש מהחשב לקבל מהגופים פירוט של כל הסניפים, המדריכים והכתובות.

על מסמך הוראת המנכ"ל רשם החשב עוד, כי התשלום בוצע, לאחר שנבדקו המסמכים על ידי העובד העוסק בבדיקת המסמכים. חשב המשרד עצמו לא בדק את המסמכים ולא וידא, שאכן הכסף שולם על פי הוראות הנהל. לפי בדיקת הביקורת, העדר מסמכים מצד גופים מסוימים היה ידוע כמשרד והדבר אף נרשם על ידי העובד שבדק את המסמכים. יתר על כן,

לנבי המכונים אף ציינה ועדת היישום למכונים, כאמור, כי בידי המשרד אין כל המסמכים הדרושים, ולמרות זאת הועבר הכסף.

המשרד אף לא בדק, אם מוסדות, שפנו לראשונה בבקשת תמיכה אכן קיימים בפועל. לא נעשתה אפילו בדיקה מדגמית, בשעה שכל תלמיד ישיבה, שבעבורו מעביר המשרד כספים, אמור להיבדק באמצעות מערך בקרה ממוחשב.

חלק גדול מן הגופים הנתמכים על ידי המשרד לענייני דתות מקבלים הקצבות גם ממשרד החינוך והתרבות וממשרדים נוספים. לפי הוראות הנוהל, חייב להיות תיאום בין המשרדים המשלמים: במשרד לא נעשה ליישום ההוראות בעניין זה.

מנכ"ל המשרד לענייני דתות הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את עמדת הביקורת בנושא הפיקוח.



מהתיאור דלעיל מתקבלת תמונה ענומה על דרך הפעולה של הגורמים הממשלתיים, שלהם נגיעה לעניין "הכספים הייחודיים". לאחר קביעת כג"צ שיש צורך בקריטריונים ברורים, ענייניים ושווים ופעולותיו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתחום זה, הייתה ציפייה, כי שוב לא יהיה תחום זה פרוץ למשא ומתן; ואמנם הוכנו קריטריונים ומכונים, שאף פורסמו ברשומות, וכך לכשעצמו יש התקרבות לעומת המצב בשנים קודמות. יחד עם זאת אין להשתחרר מהרושם, שגם אחרי קביעת בית המשפט העליון ופעולות היועץ המשפטי לממשלה לחלוקת כספי התמיכה מתקציב המדינה לפי קריטריונים ענייניים ושיוויניים, עדיין נשאר בתהליך גיבושם של הקריטריונים וחלוקת הכספים הייחודיים, חותמה של השיטה הקודמת שנפסלה. הדבר משתקף כאלה:

א. לפי המיכום המוזכר בין ראש הממשלה לממלא מקומו מ-26.3.1985, יועדו בתקציב משרד החינוך והתרבות 4.5 מיליון דולר לארבעה מוסדות ספציפיים, המקורבים לארבע מפלגות – למקרה שגופים אלה לא יקבלו הקצבות בשיעור שנקבע, מהכספים הייחודיים שבתקציב המשרד לענייני דתות.

ב. הן בשלב גיבוש הקריטריונים והן בשלב החלוקה על פיהם היו מגעים בין הגורם הממשלתי, שעסק בנושא, לבין נציגי המפלגות.

ג. בתשובות לביקורת של מנכ"ל המשרד לענייני דתות ושל המשנה לממונה על התקציבים צויין, ברקע לטיפולם, האופי הקואליציוני של הנושא.

בנסיבות אלו, עניין יישום הקריטריונים היה רחוק מלהשביע רצון. נוצר מצב, שמוסדות יצרו להם לכאורה – מסגרות חדשות או שהקימו מטעמם "גופים חדשים" כדי לעמוד בקריטריונים. לנבי גופים לא מעטים, למשל ארגוני נוער, חוסר ההתאמה בין המוצהר על ידיהם לבין הדרוש על פי הקריטריונים מודקדק לעין. הגורמים הממשלתיים האמורים לקבוע את זכאותם של המוסדות למענקים ולפקח עליהם – ובראש וראשונה המשרד לענייני דתות, המשרד הייעודי לעניין זה (מתקציבו הועברו רוב הכספים הייחודיים) – העלימו עין מהעובדות דלעיל.

יש לשנות מצב זה מיסודו לאלתר ולבסס את הנושא על קריטריונים ענייניים, אחידים ושווים. כן יש לעשות לכך, שגופים, שקיבלו כספים על אף אי זכאותם להם, יחזירו אותם למשרד.

יש לקוות, שעם קביעת הקריטריונים ופרסומם הם ישמשו קנה מידה ענייני ומהימן לחלוקת התמיכות בעתיד, על בסיס שיווינוני, בין הגופים שיעמדו בקריטריונים, ללא כל זיקה לקרבתם למפלגות.

ביקורת בעמותות נתמכות

ריכוז ממצאים

המשרד לענייני דתות תומך בגופים שונים. מ-1981 הובטחו במסגרת ההסכם הקואליציוני להקמת הממשלה, כספים למפעלי תורה ותרבות וישיבות; רוב הכספים הועברו מתקציבו של המשרד לענייני דתות. מבקר המדינה החליט להפעיל ביקורת על מספר גופים נתמכים, כדי לבדוק את השימוש שעשו בכספי התמיכה. להלן עיקר ממצאי הביקורת לגבי שלושה גופים, שבהם נסתיימה הביקורת.

"תורה וחסד": העמותה "תורה וחסד" הצהירה על ניהול 24 גופים. רוב הגופים היו קיימים עוד לפני קום העמותה ומנהל העמותה עסק בניהולם. בהקמת העמותה לא היה לכן שינוי של ממש בדרך פעולתם של גופים אלה, שחלק מהם קיבלו ומקבלים בנפרד ובמישרין תמיכות מתקציב המשרד לענייני דתות. הקמת העמותה נעשתה כדי להתאים לדרישות הממשלה ואיפשרה קבלת סכומים מוגדלים וריכוז הטיפול בכספים.

העמותה העבירה כספים לגופים שלא פעלו בתחומים להם נועדו הכספים הייחודיים; כך נמנע מהחשב הכללי לקבל מידע בדבר המקורות מהם מקבלים הגופים כספים, מאחר שלא הועברו על ידי העמותה פרטים בדבר השימוש שעשתה בכספים.

המשרד לענייני דתות העביר לעמותה באמצעות ישיבה כספים בשעה שזו לא הייתה זכאית להם. זאת, משום שלעמותה לא היה מספר זיהוי - מספר מלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח), כנדרש על פי הוראות החשב הכללי. רק לאחר שהועברו הכספים נרשמה העמותה כמלכ"ר.

"הדרת": העמותה זהה למעשה למחלקת הנוער והחינוך באיגוד המושבים של הפועל המזרחי. הרישום כעמותה נעשה כדי שתוכל לפנות ולבקש כספים ייחודיים. רישום העמותה "הדרת" לא שינה דבר לגבי עצם פעילות מחלקת הנוער והחינוך.

ב-1985, משגובשו קריטריונים חדשים למתן כספים ייחודיים, לא נמצאה העמותה זכאית לפיהם לכספים. כדי "להתגבר" על כך העביר לה המשרד לענייני דתות את הכספים באמצעות גוף מתווך.

"מורשת דורות לפעילות חברתית ותרבותית": העמותה העבירה כספים רבים לפעילות מינהלית ולא לפעילות תרבותית - חינוכית.

חלק ניכר מפעילותה של העמותה היה במסגרת של סופי שבוע בבתי מלון.

למרות ההיקף המצומצם של פעילותה השוטפת והסדירה, הקימה העמותה רשת של סניפים בכל רחבי הארץ.

לא היה תיחום מספיק ברור בין ניהול ענייני העמותה ופעילותה, לבין אלה של המפלגה שאליה מקורבת העמותה.

המשרד לענייני דתות: המשרד העביר כספים ייחודיים בלי שבדק בקפידה את הזכאות לכספים ואת השימוש בהם. מעבר לכך - המשרד עזר לעתים לגופים לעקוף את ההוראות לעניין זה.

המשרד לענייני דתות תומך במוסדות וגופים שונים באופן שוטף. מבין הנתמכים על ידי מכוני, ישיבות, אגודות ועמותות. שיעור התמיכה בגופים מגיע ל-75% - 80% מתקציבו הכולל של

המשרד. כך למשל, בשנת הכספים 1985 הסתכם תקציב המשרד ב-85.6 מיליון ש"ח, ומזה הועברו 64 מיליון ש"ח לתמיכות. 12 מיליון ש"ח (14% מהתקציב הכולל וכ-19% מתקציב התמיכות) מסכום התמיכות הוגדרו כ"כספים ייחודיים" לתמיכה במוסדות דתיים עפ"י ההסכמים הקואליציוניים להקמת הממשלה. להלן השתלשלות האירועים העיקריים בתחום זה:

ב-4.8.81 נחתם ההסכם הקואליציוני בין הליכוד למפלגות הדתיות. ההסכם קבע ש"יובטח תקציב שנתי מיוחד לישיבות לסוגיה... ולמפעלי תורה חינוך ותרבות ... כל הכספים יתוקצבו בספר התקציב באמצעות המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר ויועמדו לביקורת מבקר המדינה". החל בשנת הכספים 1981 הוחל בתשלום כספים ייחודיים - מדי שנת כספים. ההסכם הקואליציוני מ-1984 שב והבטיח כספים ייחודיים למוסדות ולמטרות לעיל.

בשנות הכספים 1982 - 1983 ניתנו הכספים בחלקם על-פי מספרי התלמידים במוסדות ובחלקם עפ"י רשימות שהגישו חברי כנסת מהמפלגות הדתיות למשרד לענייני דתות ולמשרד האוצר. בשנת הכספים 1984 קיבלו חלק מן המוסדות מענקים מתכניות תקציביות כלליות, ו-39 מוסדות נכללו בתקציב בתקנות נפרדות. לאחר פסיקת בית המשפט הגבוה לצדק בסוף מאי 1984, בעתירה של מוסדות שלא זכו לתמיכות ייחודיות, כי יש לחלק את הכספים הייחודיים עפ"י קריטריונים ברורים, עניינים ושווים, הוקפאה חלוקתם ע"י המשרד לענייני דתות במשך שנת הכספים 1985. לשנת הכספים 1985 צוינו מטרות ספציפיות לכספים הקואליציוניים - בחוק התקציב: "מוסדות לימוד תורה חינוך ותרבות תורניים, הפצת תורה ויהדות ומענינות מורשת ישראל. השר לענייני דתות ושר האוצר יקבעו את המימון למטרות אלה בהתחשב בעמדת היועץ המשפטי לממשלה באשר לקריטריונים". במשך השנה החל המשרד בגיבוש קריטריונים לחלוקת הכספים בשיתוף המשנה ליועץ"מ לממשלה ומשרד האוצר.

באפריל - מאי 1986, לאחר גיבוש הקריטריונים, חולקו כספי 1985 ע"י ועדה בינמשרדית מיוחדת, שנתמנתה לצורך זה ע"י שר האוצר והשר לענייני דתות. דברי הסבר נוספים ומפורטים על השתלשלות הנושא ראה בדו"ח זה בפרק הקודם, עמ' 389. באותו פרק נדון הרקע הכללי לחלוקת הכספים הייחודיים ביתר פירוט ומובא ניתוח ההליכים בשנים קודמות, כולל פירוט המגעים בין הנוגעים בדבר ועמדתו של היועץ"מ לממשלה. כן נדון בפרוטרוט אופן חלוקת הכספים ע"י הוועדה המיוחדת.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא הכספים הייחודיים פעמים אחדות (ראה דו"ח 34 עמ' 234, דו"ח 35 עמ' 275 ודו"ח 36 עמ' 375). הביקורות העלו, כי במשרד לענייני דתות, האחראי לפיקוח על השימוש בכספים הייחודיים, לא היה מידע מסודר על השימוש שעשו הגופים בכספים שקיבלו, מאחר שהמשרד לא פיקח עליהם ולא הקפיד לבקש את כל המסמכים המחייבים לפני חלוקת הכספים. בעקבות זאת החליט מבקר המדינה להפעיל ביקורת על מספר גופים נתמכים כדי לבדוק את השימוש שעשו בכספי התמיכה, מאחר שהכספים נועדו למטרות של פעילות תרבותית וחינוכית, והגופים הנתמכים לא היו רשאים להשתמש בהם לכל מטרה אחרת שהיא. זאת, על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב). הביקורת בשלושה מהגופים נסתיימה: "תורה וחסד" - המקורבת לאגו"י, "הדרת" - המקורבת למפד"ל, "מורשת דורות לפעילות תרבותית וחברתית" - המקורבת לתמ"י.

"תורה וחסד"

במסגרת הביקורת נבדק השימוש בכספים שהעביר המשרד לענייני דתות לעמותה בשנות הכספים 1982 - 1983 ועבור 1985 (ב-1984 לא הועברו כספים לעמותה). בשנות הכספים 1982 ו-1983 הועברו לעמותה 22,375 ש"ח (כ-750,000\$) ועבור 1985 - 60,000 ש"ח (כ-40,000\$).

העמותה "תורה וחסד" נרשמה אצל רשם העמותות ב-21.9.82 (לאחר חתימת ההסכם הקואליציוני ב-4.8.1981, שבו הוסכם על הגדלת ההקצבות למוסדות דת). בתעודה לרישום עמותה צוינו מטרותיה העיקריות של "תורה וחסד": "מתן סעד רוחני ועזרה כלכלית לכל העמותות והגופים בישראל וברחבי העולם, העוסקים בהגשמת ייעוד תורת ישראל לעם ישראל"; העמותה תסייע

לגופים בהקמתם ובניהולם של מוסדות תורה וחסד ושל מוסדות לימוד תורניים כמו מכוני מחקר, מעונות לתלמידים, בתי אבות וכיו"ב.

1. העמותה איננה שוכנת בכתובת הרשומה בתעודת הרישום שלה כעמותה, ואין לה שם משרד. בכתובת שצוינה מצויים משרדים של גוף השייך לחסידי גור. יו"ר העמותה הוא גם ראש ישיבת "חידושי הרי"מ" בת"א, והוא מנהל את ענייני העמותה ממשרדו בישיבה. הישיבה היא של חסידי גור וקשורה למוסדות לימוד נוספים שלהם בת"א, בבני ברק ובערד.

יו"ר העמותה ניהל עוד קודם לרישום העמותה את רוב הגופים, שלאחר מכן נכללו ברשימת הגופים המנוהלים על ידי העמותה – כולם של "חסידי גור". חלק מהם קיבלו תמיכות מהמשרד עוד לפני הקמת העמותה והמשיכו לקבל תמיכות במישרין גם אחרי הקמתה. הקמת העמותה לא שינתה לגבי פעולות רוב הגופים שמסגרתה; אם כי לחלקם יש הנהלות נפרדות, הרי יו"ר העמותה הוא למעשה המרכז את פעולותיהם. הקמת העמותה איפשרה קבלת סכומים גדולים יותר וריכוז הטיפול בכספים, שהועברו לגופים שבמסגרת העמותה לצרכיהם השוטפים.

2. לפי המסמכים שהעבירה העמותה למשרד לענייני דתות כלולים במסגרתה 24 גופים ועמותות, כדלהלן:

13. גמ"ח נר ישראל	1. פרי גידולים*
14. גמ"ח נר אברהם	2. בני אמת*
15. קרן גמ"ח חסידי הרי"מ	3. חידושי הרי"מ*
16. הוועד לחינוך טהרת ישראל	4. בית ישראל*
17. בית מדרש ע"ש יו"ט ליפמן הלרז"ל	5. מרכז מוסדות התורה גור ב"ב
18. אגודת עזר לילד	6. מוסדות בית יעקב גור ב"ב
19. ת"ת ערד	7. סמינר חסידי ב"ב
20. ישיבת ערד*	8. מפעלי חסד ב"ב
21. כולל גור ערד*	9. יד לחולה ב"ב
22. גנים ופעוטונים ערד	10. מפעל אהבת רעים
23. מרפא ערד	11. קרן מנחם זמבה*
24. מדרשת עזר ללימודים	12. אגודת עזרת חולים

* הגופים המסומנים מקבלים מהמשרד במישרין תמיכה נפרדת.

כמה מהגופים לעיל הינם למעשה חלק מישיבת "חידושי הרי"מ", כדלקמן:

שלושת הכוללים: "פרי גידולים"; "בני אמת"; "בית ישראל"; קרן גמ"ח "חסידי הרי"מ"; הוועד לחינוך טהרת ישראל – הוצאת ירחונים; אגודת עזר לילד; סניף של הישיבה בערד.

על פי הוראות התכ"מ בעניין מתן תמיכות (שגובשו על ידי ועדה בינמשרדית בראשות היועץ"מ לממשלה), יש לעשות לכך שגוף נתמך לא יקבל תמיכה ממשלתית מכמה מקורות, זאת כדי למנוע כפילות בטיפול ותמיכת יתר. על החשב הכללי להכין דו"ח שנתי עם פירוט כל הגופים הנתמכים והתמיכות שניתנו על ידי המשרדים. על פי הוראות החשב הכללי על כל גוף נתמך להיות בעל מספר זיהוי (מספר מלכ"ר; ראה בהמשך), כדי שניתן יהיה לעקוב אחר המקורות מהם הוא מקבל כספים.

העברת כספים מגוף-על דוגמת העמותה "תורה וחסד" לגופים אחרים הקשורים עימו, כמו במצב המוזכר לעיל, יוצרת נתק באיסוף המידע על מקורות קבלת הכספים, מאחר שהחשב הכללי מקבל מידע רק על גוף העל עצמו. יתר על כן, כך מתאפשרת העברת כספים לגופים שאינם זכאים להם.

בשנת 1983 העבירה העמותה כספים לעשרות גופים שלא היו זכאים להם על פי המטרות שנקבעו בהסכם הקואליציוני. באותה שנה הועברו כ-50% מן הכספים שנתקבלו בעמותה כתמיכה ממשלתית לקרנות, גמח"ם, צרכניות וכיו"ב. להלן הפרטים לגבי התקופה פברואר – יולי 1983, בה חילקה העמותה 21,914 ש"ח (כ-735,000\$ לפי ערכם אז). לפי ההתפלגות הבאה:

גמח"ם	כוללים, תלמודי תורה וישיבות	מוסדות ואגודות ללימוד והפצת תורה	קרנות	צרכניות	בתי כנסת	אחרים*
7,740	1,165	5,641	1,560	1,075	100	4,633

* גופים שמהותם לא הייתה ברורה לביקורת ע"פ שמותיהם: רובם כנראה גם הם גמח"ם ובתי כנסת.

3. שבעה מן הגופים הקשורים בעמותה ואשר גם להם הועברו כספים על ידיה הם גמח"ם ומפעלי עזרה: מפעלי חסד בני ברק, יד לחולה בני ברק, מפעל אהבה רעים, אגודת עזרת חולים, גמ"ח נר ישראל, גמ"ח נר אברהם, אגודת עזר לילד. לא לגופים כאלה נועדו הכספים הייחודיים על פי האמור בהסכמים הקואליציוניים מהשנים 1982, 1984 ובחוק התקציב מ-1985, שכאמור, מציינים כי הכספים נועדו למטרות של חינוך ותרבות תורניים והפצת תורה ויהדות.

4. לקראת חלוקת הכספים הייחודיים ל-1985 קודם מעמד העמותה על ידי הוועדה הבינמשרדית שעסקה בחלוקת הכספים ונקבע, שהיא תחשב כ"מרכז חינוכי", המטפל בקידום החינוך במספר מוסדות ישיבתיים. התמיכה שהועברה לעמותה לשנת 1985 הסתכמה ב־60,000 ש"ח. העמותה העבירה סכום זה למוסדות גור בערד.

במשרד לענייני דתות לא נרשם הסכום בכרטיס העמותה אלא בזה של ישיבת חידושי הרי"מ. הסכום הועבר לשיבה במטרה שזו תעבירו לעמותה, מאחר שלעמותה לא היה מספר מלכ"ר (מוסד ללא כוונות רווח). לפי הוראות החשב הכללי מדצמבר 1983, יש להשתמש במספר המלכ"ר של כל גוף נתמך לצורך ריכוז מידע על תמיכות בגופים על ידי משרדי ממשלה אחדים. ללא מספר זה אין אפשרות למשרד לשלם כספי תמיכה, מאחר שהוראת הביצוע לא תיקלט במחשב. מנהל העמותה והישיבה התחייב בפני המשרד לענייני דתות, על גבי אחד המסמכים, כי במקרה שלא יהיה מספר מלכ"ר לעמותה תורה וחסד במשך שלושה חודשים, המשרד יגבה בחזרה את הכסף מישיבת חידושי הרי"מ.

העמותה הגישה בקשה לרישום כמלכ"ר רק לאחר העברת הכסף. ההכרה ניתנה לה.

מן הנסיבות המתוארות כאן עולה, כי המשרד עקף את ההוראות המחייבות של החשב הכללי ושילם כספים לעמותה באמצעות הישיבה. עניין זה חמור, מאחר שהמשרד מופקד על שמירת סדרי המינהל התקין וההוראות בעניין העברת כספי תמיכות. לנושא עקיפת הצורך באישורי מלכ"ר על ידי המשרד התייחס מבקר המדינה כבר בדו"ח שנתי 36 עמ' 375; הביקורת דאו העלתה, כי שני מכונים היו רשומים כעוסקים מורשים, ולא כמלכ"רים. המשרד לענייני דתות העביר להם את התמיכה, אף שלא נרשמו כמלכ"רים ולא היה להם מספר מלכ"ר; המשרד "התגבר" על בעייה זו ע"י הכנסתם של שני המכונים לרשימת הספקים שלו, ועל כספי התמיכה בהם דיווח למשרד האוצר כתשלום לספקים.

מבקר המדינה פנה בעניין זה במיוחד למנכ"ל המשרד לענייני דתות ולחשב הכללי קודם לפרסום הדו"ח, אך למרות ההתייחסות החמורה לנושא, נראה כי התופעה חזרה ונשנתה במשרד לענייני דתות.



העמותה "תורה וחסד" הוקמה כגוף, שיעמוד לכאורה בדרישות של משרדי הממשלה המעניקים כספים ייחודיים. הקמת העמותה לא שינתה לגבי פעילות הגופים שהיא מצהירה כי הם מנהלים על ידיה; משאשתנו דרישות המשרדים הפכה העמותה ל"מרכז חינוכי" וכך שוב התאימה את עצמה לדרישות כדי שתוכל להנות מכספים ייחודיים. למעשה, פעילותה של העמותה מתבטאת בחלוקת התמיכות שהיא מקבלת למספר גופים אחרים, שבחלקם מקבלים כמישרין ובנפרד תמיכות

(1) הגופים המסומנים מקבלים מהמשרד תמיכה נפרדת במישרין.

מתקציב המדינה, יתר על כן, חלק מגופים אלה אינם פועלים בתחומים שנקבעו בהסכמים הקואליציוניים וכחוק התקציב ל-1985 כיעדים לכספים ייחודיים. כך גם נפגעה האפשרות לעקוב אחר המקורות מהם מקבלים גופים נתמכים כספים.

"הדרת"

"הדרת" נרשמה כאגודה עותומאנית ביום 25.5.1977 ואח"כ כעמותה לפי חוק העמותות ביום 1.10.1983. מטרתה העיקרית של העמותה כפי שנרשמו בתעודה לרישום עמותה, הן לארגן ולסייע באספקת הצרכים החברתיים והתרבותיים, הדתיים והרוחניים של החברים במושב הפועל המזרחי בישראל. כמייסדי העמותה נרשמו אישים מראשי מחלקת המושבים של הפועל המזרחי; מענה בבית המפד"ל בת"א.

העמותה מעסיקה 17 עובדים, ובהם מנהל ומוזכרה, ו-15 רכזים ברחבי הארץ.

העמותה היא גוף מטה, המעביר כספים למושבים של הפועל המזרחי באמצעות ועדי המושבים והמועצות האזוריות כדי לסייע במימון פעילויות שונות, כגון: קייטנות, הקמת בתי כנסת, אחזקת סניפי בני עקיבא, טיולים, גיבוש דור המשך במושבים וכד'. כ-10% עד 15% מן הפעילות שלה מקיימת העמותה באופן ישיר באמצעות עובדיה, בעיקר מתן שיעורי תורה והרצאות והפעלת מועדונים תורניים לנוער.

1. העמותה החלה לקבל כספים ייחודיים ב-1982 - מהמשרד לענייני דתות ומשרד החינוך והתרבות: להלן נתונים כספיים על העמותה עפ"י המאזנים לשנים 1982 - 1985⁽²⁾ (בש"ח ובדולרים):

הוצאות	מקורות הכנסה נוספים*		משרד החינוך והתרבות		המשרד לענייני דתות		ההכנסות ס"ה כל		ש"ח
	**\$	ש"ח	**\$	ש"ח	**\$	ש"ח	**\$	ש"ח	
9,940	383,790	9,519	260,200	6,453.1	22,740	564.7	100,850	2,501.2	1982
32,162	797,580	31,398	270,920	10,647.4	43,160	1,700.6	483,500	19,050	1983
182,800	872,822	157,850	235,515	42,593	28,653	5,182	608,653	110,075	1984
543,117	461,390	424,634	254,840	230,062	17,500	16,487	189,050	178,085	1985
אין נתונים							32,850	48,618	1986

* מקורות ההכנסה האחרים של העמותה, מלבד משרדי הממשלה דלעיל הם: הסוכנות היהודית, איגוד מושבי הפומ"ז, מועצות אזוריות.

** לפי שער דולר ממוצע שנתי מחושב לפי שערי דולר בסופי החודשים.

להלן נתונים על החלק היחסי של ההעברות ממשרדי הממשלה בהכנסות העמותה (באחוזים):

דמות	חינוך	שני המשרדים
1982	5.9	32.2
1983	5.4	66.1
1984	3.3	73.3
1985	3.9	45.8

(2) שנת כספים של העמותה היא עפ"י הלוח החקלאי - מאוקטובר עד ספטמבר, והחישובים הם איפוא לפי תאריכים אלה.

מן הנתונים דלעיל עולה, כי בעוד שהחלק היחסי של התמיכה בעמותה ממשד החינוך והתרבות נשאר דומה במשך ארבע השנים הנדונות – לא פחת מ-3.9% ולא יותר מ-5.9% – גדלה התמיכה מן המשרד לענייני דתות משנה לשנה בין השנים 1982 ל-1984: ב-1984 היותה תמיכה זו 70% מהכנסות העמותה; ב-1985 ירד חלקה היחסי של התמיכה מהמשרד לענייני דתות בהכנסות העמותה והגיע לכ-42% מהן.

ב-1986 פחתה התמיכה מהמשרד לענייני דתות באופן ניכר והגיעה לכ-27.3% ממה שקיבלה העמותה מהמשרד עבור 1985.

2. בשנת 1975 החליטו ראשי איגוד המושבים של הפועל המזרחי לפנות למוסדות ציבור ולמשרדי ממשלה לקבלת סיוע למימון חלק מהוצאותיהם. לצורך זה וכדי לא להיות מזוהים עם גוף פוליטי, החליטו אנשי איגוד המושבים של הפועל המזרחי להרשם כאגודה ואח"כ כעמותה, לפי חוק העמותות, בשם "הדרת". מזכיר "הדרת" הוא מנהל מחלקת הנוער והחינוך של איגוד מושבי הפועל המזרחי, ועובדי המחלקה הם גם עובדי "הדרת". משכורתם של עובדי העמותה משולמת על ידי איגוד המושבים של הפועל המזרחי; העמותה מחזירה לאיגוד את ההוצאות שיש לו בגין משכורות עובדיה, ומשלמת לו כספים גם עבור השימוש במשרד. למעשה, קיימת זהות בין העמותה למחלקה ואמנם בפניות לגופים ציבוריים משתמשים בשם "הדרת" – ובכתובות פנימיות בשם "מחלקת הנוער והחינוך" וגם בשם "הדרת".

מהתיאור לעיל עולה, כי הקמת "הדרת" כעמותה נועדה להתאים לדרישות גופים ציבוריים ומשרדי ממשלה, התומכים בגופים שונים; בכך נוצרה "כתובת" לקבלת כספים. למעשה, לא שינתה איפוא הקמת העמותה לגבי פעילות איגוד המושבים של הפועל המזרחי. קבלת הכספים ממשרדי הממשלה ומגופים ציבוריים איפשרה ומאפשרת לאיגוד מושבי הפועל המזרחי להגדיל את תקציבו המיועד לפעילות של חינוך ותרבות במושבים.

3. במהלך 1985 גיבש המשרד לענייני דתות בשיתוף נציג משרד האוצר קריטריונים חדשים לזכאות לקבלת כספים ייחודיים, שאושרו על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. לפי הקריטריונים שנקבעו, יחולקו הכספים הייחודיים לפי התחומים הבאים: ישיבות, כולל כפרי נוער דתיים, ארגוני נוער, ארגוני נשים, מכונים תורניים מרכזים חינוכיים, שיעורי תורה, מלגות; כן נכלל סעיף בשם נושאים דתיים מיוחדים.

תחומי פעולתה של העמותה לא חפפו את הקריטריונים הנ"ל. העמותה "הדרת" פנתה למשרד לענייני דתות ב-1985 כבשנים הקודמות – בבקשה להנות מן הכספים הייחודיים. המשרד הודיע לה, שב-1985 לא תקבל כספים ממנו במישרין וכי הסכומים שהיו מיועדים לה יועברו ל"מרכז לחינוך דתי", אחד מהמרכזים החינוכיים שלהם הועברו כספים בשנה זו, וממנו יועברו אליה (בעניין הקריטריונים והמרכז לחינוך דתי ראה בדו"ח זה עמ' 389). העמותה אכן פנתה למרכז לחינוך דתי וקיבלה ממנו את כספי התמיכה בגין 1985, שייעד לה המשרד לענייני דתות – 46,618 ש"ח – בשני תשלומים בחודשים מאי – יוני 1986.

המשרד לענייני דתות, שהיה מנוע מלהעביר את כספי התמיכה של 1985 לעמותה "הדרת", השתמש לצורך זה "בתחנת ביניים" – "המרכז לחינוך דתי". בצורת העברת כספים זו הוסתר היעד הסופי של כספי התמיכה והוטעו הגופים המבקרים ובעיקר החשב הכללי האמור לפקח ולעקוב אחר המקורות, שמהם מקבלים גופים נתמכים נוספים. כאמור בפרק על "תורה וחסד", העברת כספים ע"י גופים שהם "תחנות מעבר" לגופים אחרים מונעת מן החשב הכללי מידע מדויק, וצורת העברה זו מאפשרת העברת כספים לגופים שאינם זכאים להם על פי קריטריונים ענייניים ושיוויניים. כך נעקפו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שהועברו למשרד בעקבות פסיקת בג"צ בנושא חלוקת הכספים הייחודיים.



האגודה, ולאחר מכן העמותה "הדרת" הוקמה גם היא כדי לעמוד בדרישות הממשלה לגבי הזכאות לקבלת כספים ייחודיים. למעשה לא חל שינוי בתפקידיה ודרכי פעולתה הקודמים. משהוכנו

קריטריונים לעניין קבלת כספים ייחודיים והעמותה לא עמדה בהם, מצא המשרד לענייני דתות דרך פסולה להעביר לה את הכספים באמצעות גוף מתווך.

"מורשת דורות לפעילות תרבותית וחברתית"

העמותה נרשמה אצל רשם העמותות במשרד הפנים ביום 9.1.1983. מטרתה העיקרית של העמותה כפי שנרשמו בתעודה לרישום עמותה הן: "לפעול, לפתח, לקדם, להאבק לפתרון הבעיות החברתיות בישראל. לקדם ... את מורשת ישראל בכל מגזריה ומנהגיה השונים ללא הבדל מוצא או עדה".

להלן נתונים על הקצבת הכספים לעמותה (בש"ח):

1985	1984	1983	
10,000	113,622	31,500	ממשרד הדתות
	29,031	11,500	משרדי ממשלה אחרים
	6,464		הכנסות נוספות
	149,117	43,000	ס"ה
7,300	336,023	540,000	כדולרים*

* משוער לפי שער דולר ממוצע שנתי לכל שנת כספים עפ"י נתוני בנק ישראל לשערים ממוצעים חודשיים.

1. פעילות העמותה, המקורבת לתמ"י, החלה בינואר 1983 והתפרסה על פני כל הארץ באמצעות סניפים מקומיים: מרכז הפעילות היה בת"א. פעילותה הרצופה נמשכה כל עוד קיבלה כספים "ייחודיים" בעיקר מן המשרד לענייני דתות. בשנת 1985 צומצמו בהרבה העברות הכספים לעמותה. יש לציין בהקשר זה כי תמ"י לא הצטרפה לקואליציה החדשה (שהוקמה בסוף 1984). צמצום העברות הכספים גרם להפסקת פעולותיה של העמותה: סניפיה נסגרו, ובשנים 1985 ו-1986 לא התקיימה מטעמה כל פעילות; עם זאת בתקופת הביקורת החזיקה העמותה משרד ושילמה משכורות לשלושה עובדים - למנכ"ל, למזכירה ולמנהלת חשבונות.

2. חלק גדול מכספי העמותה הוצאו לצרכים מנהליים ומשרדיים ולא לפעולות של למידה חינוך ותרבות, שלהן נועדו כספים אלה על פי ההסכם הקואליציוני. סה"כ היו הוצאות העמותה ב-1983 על פי מאזנה כ-516,000 (\$41,300 ש"ח), מזה הוציאה העמותה כ-275,000 \$ להוצאות מנהליות וכ-97,500 \$ לשכר ונלוות. ההוצאות הישירות לפעילות תרבותית הסתכמו בסך של כ-167,500 \$ (כ-13,400 ש"ח). יתכן אמנם שחלק מהוצאותיה המנהליות של העמותה נועדו - בעקיפין - לצורכי הפעילות התרבותית, אך גם כך, ניתן להסיק כי המשקל היחסי של תחום זה בפעילות העמותה היה מועט, מה גם שפעילות חינוכית סדירה כמעט שלא התקיימה - ראה להלן.

3. ב-1983 - הוציאה העמותה סכומים גדולים - למעלה מחמשת אלפים ש"ח (כ-63,000 \$) לשכירת 45 סניפים בכל רחבי הארץ. לדברי העמותה, קוימו בסניפים פעילויות שונות ובאמצעותם אורגנו הסעות למקומות קדושים, מופעי זימרה, קייטנות, טקסי בר מצווה למעוטי יכולת וכו'. אולם לא הומצא לביקורת תיעוד על פעילות חינוכית - תרבותית סדירה ובעלת היקף משמעותי עם ביטוי כספי בסניפים כגון: חוגים, ערבי לימוד וכיוצא באלה. חלק גדול מפעילותה של העמותה התקיים בבתי מלון בסופי שבוע, אליהם הוזמן ציבור המעוניינים בפעולותיה - לעתים על נשיהם וילדיהם. בכמה מקרים השתתפו המוזמנים בסכומים לא גדולים בהוצאות האירוח. ב-1983 נערכו כ-15 כינוסים מסוג זה ("שבתות עיון"), שעלותן הגיעה לכ-3000 ש"ח - כ-37,500 \$ בערכם אז; ב-1984 נערכו כ-30 פעולות מסוג זה ועלותן הגיעה - לכ-18,000 ש"ח - כ-40,000 \$.

4. לעמותה הייתה מערכת של התחשבוניות עם מפלגת תמ"י עצמה ועם גופים נוספים המקורבים אליה. לביקורת לא הוצג כרטיס החשבון המפרט את הסכומים שהועברו בין הצדדים, אלא הומצא אישור רואה החשבון של העמותה על מהות יתרת חוב העמותה לתמ"י: חיוב העמותה בגין השתתפות בשכר דירה ושירותי משרד.

5. ב-1984 (שנת הבחירות), גדלה באופן משמעותי ההוצאה לשכר. דבר זה נובע מכך שמספר מקבלי השכר מהעמותה גדל. רובם של מקבלי השכר היו מועסקים זמניים שקיבלו תשלומים בשיעור לא גדול. הביקורת מצאה כי בשנים 1983 - 1984 שילמה העמותה שכר לכ-90 אנשים. לא נמצא בתייעוד שהומצא לביקורת מה השירותים שנתנו כל אלה לעמותה, ולא הובהר דיו הצורך בהעסקת העובדים לנוכח הקף פעילותה.

6. משרד העמותה מצוי בחדר באותו משרד המשמש גם את תמ"י. הנהלת החשבונות נעשית במשותף עבור המפלגה ועבור העמותה. מנכ"ל העמותה שימש קודם לכן גזבר המפלגה וקיבל ממנה את שכרו: עם הקמת העמותה החל לקבל את שכרו מהעמותה אולם הוא ממשיך לשמש כגזבר המפלגה. במצב זה לא היה, לדעת הביקורת, תיחום מספיק ברור בין ניהול ענייני העמותה ופעילותה לבין ניהול ענייניה של המפלגה. מצב זה מאפיין למעשה את כל הפעילות בין שני הגופים.



על סמך העובדות המובאות לעיל ניתן, לדעת הביקורת, לראות כי הקירבה בין העמותה לבין המפלגה וטשטוש התחומים האמור בניהול ענייניהם יצרו את האפשרות, שרשת הסניפים הנדולה שהקימה העמותה - לכאורה מעבר למה שהיקף הפעילות השוטפת והסדירה שלה חייב - והפעילים הרבים שהעסיקה בשנת 1984 שהייתה שנת בחירות, ישרתו למעשה גם צרכים מפלגתיים, שלא להם נועדו הכספים היחודיים. עצם קיומה של אפשרות כזו - הגם שלא ניתן לקבוע שאכן נוצלה - מראה עד כמה חשוב והכרחי לנתק את תהליך חלוקת כספי התמיכה, שמקורם בתקציב המדינה, מהזיקה המפלגתית קואליציונית, שאפיינה אותו בשנים האחרונות.

פעולות המשרד לענייני דתות

המשרד לענייני דתות העביר לעמותות מתקציבו את כספי התמיכה הייחודית. לפעילות כזו מתלווה אחריות לכך שהכספים ינתנו למטרות להם יועדו וכי יעשה בהם שימוש בהתאם.

המשרד לא הרריך בכתב את העמותות לגבי יעוד הכספים שקיבלו. המשרד, לא ערך ביקורת משום סוג כדי לעמוד על השימוש בכספים, אף על פי שעובדות היסוד לגבי שלוש העמותות שאותן בדקה הביקורת היו ידועות לו. המשרד אף עזר לשניים מהגופים "להתגבר" על הקשיים שהציבו ההוראות והקריטריונים החדשים שנקבעו לשנת 1985 בעניין הזכאות והשימוש בכספים הייחודיים.

על המשרד להימנע מדרכים פסולות אלו, בייחוד בעניין השימוש "בגופים מתווכים". עליו לבדוק אם גוף הפונה לקבלת כספים זכאי על פי הקריטריונים שנקבעו, ולפעול בהתאם לכך ללא נסיונות לעקיפה. יש גם לעשות לכך שיבדק אופן השימוש בכספים הניתנים.

העסקת שלושה עובדים במשרד

ביולי 1986 בדקה הביקורת את העסקתם של שלושה עובדים במשרד לענייני דתות. נמצא כי עובדים אלה לא הועסקו בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959 והתקנות על פיו והוראות התקש"ר. לגבי שניים מהם נמצא, כי בהעסקתם נוצר מצב של ניגוד עניינים בין עבודתם במשרד לבין תפקידים אחרים שמילאו מחוץ למשרד. להלן הפרטים:

העסקת עובד א'

עובד זה נבחר למועצת עיר מגוריו בבחירות האחרונות והוא שימש ראש החזית הדתית בעירייה. לאחר פטירת מנהל האגף למועצות דתיות לא מינה המשרד עובד לתפקיד בדרך של מינוי בפועל ולא ערך מכרז פנימי או חיצוני כדי לנסות לאייש את המשרה לפי הוראות החוק והתקש"ר. המשרד העדיף ליצור משרה חדשה של "יועץ השר למינהל" ולהעסיק בה לפי חוזה קבלני את העובד האמור. בחוזהו של העובד ממאי 1985 נקבע, שהוא ישמש "יועץ לשר הדתות לענייני ניהול ומינהל האגף למועצות דתיות" על בסיס עצמאי לפי תעריף שקבע משרד האוצר, שהיה 25.69 ש"ח ליום במאי 1985, שווה ערך ל-25.8\$. בפועל שימש העובד כמנהל האגף למועצות דתיות בכפיפות לסמנכ"ל לענייני מועצות דתיות ולא הועסק כיועץ בלשכת השר. הנ"ל הועסק במשרד בין שלושה לחמישה ימים בשבוע, ונהנה משירותי המשרד ככל עובד אחר מן המניין.

יצוין בקשר לכך, כי נציבות שירות המדינה והחשב הכללי אסרו על המשרדים להעסיק קבלנים במשרות תקן. בחוזר מיום 30.8.1985 שוב נדרשו המשרדים, שלא להעסיק קבלנים בשירותים, שכרגיל מתקבלים מידי עובדי מדינה.

עוד העירה הביקורת למשרד, שהעסקה במשרה, החופפת למעשה תוכן של משרה קיימת, שלא אוישה כחוק, פסולה.

כמתואר, הועסק העובד בתפקיד מרכזי במשרד, שלפיו היה עליו לקיים מגעים קבועים עם מועצות דתיות ברחבי המדינה, בכללן המועצה שבעיר מגוריו. בכך נוצר ניגוד עניינים בין תפקידיו במשרד לענייני דתות לבין תפקידיו כחבר מועצת העירייה, והעסקתו על ידי המשרד גם מבחינה זו לא הייתה תקינה.

העסקת עובד ב'

עובד ב' שימש יושב ראש המועצה הדתית באחת הערים והועסק במשרד לענייני דתות מאוקטובר 1983 כמתנדב בתפקיד יועץ השר לענייני ישיבות. העובד לא קיבל משכורת אלא הוצאות נסיעה ואש"ל.

משרת מנהל מחלקת הישיבות נתפנתה עם העברת מנהל המחלקה לתפקיד אחר. המשרד לא אייש משרה זו בדרך הקבועה כחוק ובתקש"ר - מינוי בפועל, מכרז פנימי או חיצוני - אלא בחר להעסיק בה את עובד ב' כיועץ השר (משרה הפטורה ממכרז).

תפקיד העובד הוגדר כיועץ השר לענייני ישיבות, אך בפועל שימש מנהל מחלקת הישיבות. כהונתו הן כמנהל מחלקת הישיבות במשרד והן כיושב ראש המועצה הדתית בעיר מגוריו העמידה אותו במצב של ניגוד עניינים בשל אפשרותו להשפיע על טיפול המשרד במועצה הדתית שבעיר מגוריו. האפשרות מוחשית מאוד בשל מעמדו הבכיר במשרד מחד, והקשר הדוק הקיים בדרך כלל בין מועצה דתית לבין ישיבות שבתחומה מאידך.

העובד הגיע למשרד כשלוש פעמים בשבוע וקיבל כאמור הוצאות נסיעה וקצובת אש"ל. בחודשים אוקטובר 1985 - מארס 1986 נעו התשלומים שקיבל בין 500 ל-1,000 ש"ח לחודש.

מחלקת הישיבות היא מחלקה גדולה, המטפלת בתקציב המגיע לכדי 40% - 50% מתקציבו של המשרד. לפיכך דרוש, לדעת הביקורת, למנות למנהל המחלקה עובד במשרה מלאה - בדרך הקבועה בחוק ובתקש"ר.

אשר להעסקת עובד ב' במשרד, כבר באוקטובר 1983 פנתה נציבות שירות המדינה אל מנכ"ל המשרד וביקשה להמציא לה פרטים בעניין. בינואר 1984 פנתה הנציבות שנית למנכ"ל וציינה, כי בהעסקת העובד כיועץ במשרד, כשבאותה עת שימש גם יו"ר מועצה דתית, היה משום ניגוד עניינים ועל פי פסיקת היועץ המשפטי של הנציבות היה המשרד מנוע מלהעסיקו אפילו כמתנדב, כל עוד הוא מכהן בתפקידו השני, ומן הצורך היה לסיים את שירותו מיד. המשרד לא פעל על פי הנחיות הנציבות.

יצוין כי בעבר, בשנים 1978 - 1979, כבר העסיק המשרד לענייני דתות יו"ר מועצה דתית כיועץ השר. בסיכום בין השר לבין היועץ"מ לממשלה נקבע אז, כי בשל ניגוד העניינים היה עליו להתפטר מאחד התפקידים. למרות כל זה, הועסק כאמור, עובד ב'.

העסקת עובדת ג'

העובדת הועסקה במשרד לענייני דתות מאוקטובר 1983 כעוזרת לענייני ביצוע התקציב הרגיל של המועצות הדתיות בכפיפות לעובד א'. עובדת ג' הייתה עובדת המשרד לכל דבר, כמו עובד מן המניין. לרגל עבודתה שהתה במשרד חמישה ימים בשבוע; יום בשבוע היא הורשתה להעדר לצורך לימודים.

העובדת לא הועסקה כחוק: היא לא נבחרה על פי מכרז, לא ניתן לה כתב מינוי, לא נחתם עמה חוזה. היא לא הופיעה בשום דו"ח רשמי של המשרד על העסקת עובדים. מבחינת נציבות שירות המדינה והמרכז למיכון משרדי, המכין את תלושי משכורות העובדים, "לא היתה קיימת" - לא כעובד ולא כנותן שירותים. גם חוק שירות המדינה (משמעת), ספק אם חל עליה.

משכורתה של העובדת שולמה לה על ידי המשרד באמצעות חבר המועצות הדתיות, שהוא הארגון המייצג את המועצות הדתיות. הן המשרד והן המועצות מעבירים מדי חודש תשלומים לארגון (המועצות) - כחצי פרומיל לחודש מתקציבן, והמשרד - כ-7,000 ש"ח לשנה בחלוקה חודשית). המשרד העביר לארגון סכום נוסף כדי לממן את העסקתה של עובדת ג'.



בנובמבר 1986 הודיע המשרד לענייני דתות למשרד מבקר המדינה, כי הוא מקבל את עמדת הביקורת: עובד א' ועובד ב' יפסיקו את עבודתם במשרד עד דצמבר 1986. עובדת ג' תועסק ארעית אם יימצא לכך תקציב; ולא, תפרוש בהקדם. משרד מבקר המדינה יוסיף לעקוב אחר ביצוע התחייבות המשרד לענייני דתות בנדון.