

המשרד לענייני דתות

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי חלוקת התמיכות לתרבות תורנית וחרדית לשנים 1995 ו-1996, על פי המבחנים שפורסמו באוגוסט 1995, וכן הפיקוח של המשרד על המוסדות הנתמכים.

ביולי 1989 הקים המשרד את "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" כעמותה ממשלתית לניהול המקומות הקדושים בארץ. נבחנו סדרי הקמת המרכז, פעולות תחזוקה ופיתוח, גיוס כספים, העסקת עובדים ותקציב המרכז.

תמיכות מתקציב תרבות תורנית וחרדית

ריכוז ממצאים

המשרד לענייני דתות (להלן -המשרד) תומך במוסדות העוסקים בתרבות תורנית וחרדית, בעיקר באמצעות השתתפות במימון שיעורי תורה, פרסומים, חוגים, מדרשות וימי עיון.

במאס 1995 מינה השר לענייני דתות ועדה ציבורית כדי שתציע קריטריונים חדשים למתן תמיכות בכל תחומי הפעילות שבהם המשרד תומך. דוח הביניים של הוועדה הוגש ביוני 1995, ובעקבות זאת פרסם המשרד קריטריונים חדשים למתן תמיכות למכונים תורניים ותמיכות בתרבות תורנית.

במאי 1996, שנה וחודשיים לאחר מינויה, הגישה הוועדה הציבורית דוח סופי. במשרד לא נמצא עותק מלא של הדוח הסופי ולא התקיים עליו דיון. עקב כך ירדו לטמיון העבודה, המחשבה והזמן שהוועדה הציבורית השקיעה בהכנת הדוח הסופי.

רק בדצמבר 1995 התחילה ועדת התמיכות של המשרד לדון בחלוקת כספי התמיכות לאותה שנה, ורק באפריל 1996 היא סיימה את דיוניה וחתמה על הפרוטוקולים של החלטותיה. מרבית כספי התמיכות מתקציב תרבות תורנית וחרדית 1995 חולקו במהלך 1996.

בניגוד להחלטת הממשלה מאפריל 1995, שבעקבותיה תוקן נוהל תמיכות, לא פרסם המשרד ב"רשומות" את רשימת המוסדות שאושרו להם תמיכות ואת סכומי התמיכות בסוף כל רבעון החל בספטמבר 1995, אלא רק בנובמבר 1996. הרשימה שפורסמה בנובמבר איננה מלאה.

במהלך 1995 שילם המשרד מקדמות על חשבון התמיכות רק למוסדות גדולים, ודבר זה יש בו משום אפליה כלפי המוסדות הקטנים.

המשרד לא שלח תשובות רשמיות למוסדות שביקשו תמיכה מתקציב 1995. בכך סוכלה זכות הערר של המוסדות, זכות שהיתה קיימת על פי המבחנים.

המשרד עשה בדיקות בשטח כדי לדעת אם שיעורי התורה שדווח עליהם בשנת 1995 אכן התקיימו; הבדיקות בעניין זה נעשו רק בסוף אותה שנה. נעשו בדיקות רק בכ- 400 מבין כ-3 מיליון שיעורי תורה שנתמכו במהלך השנה.

בבדיקות שעשה המשרד נמצא שחלק ניכר משיעורי התורה שנבדקו לא התקיימו או אינם עומדים במבחנים, למרות זאת הוא כמעט לא עשה בדיקות חוזרות. המשרד גם לא ביצע את מרבית החלטות ועדת התמיכות לעכב את תשלום התמיכה למוסדות שתוצאות הבדיקה שנערכה בהן היתה שלילית.

המשרד לא נערך כראוי לחלוקת התמיכות לשנת 1996. כך למשל, דרש המשרד להגיש את הבקשות לאותה שנה רק על תקליטונים, מה שגרם לעיכובים ממושכים בטיפול בבקשות. עד סוף נובמבר 1996 לא דנה ועדת התמיכות בבקשות לאותה שנה.

לאחר הקמת הממשלה החדשה הנחה ראש הממשלה שלושה חברי כנסת מהמפלגות הדתיות ליעץ לעבודת המשרד, עד אשר ימונה לו שר מאחת ממפלגות אלה. בפועל, שלושת חברי הכנסת השתתפו בקבלת החלטות ביצועיות במשרד. בעקבות החלטתם, האריך המשרד, ביולי 1996, את המועד להגשת בקשות לתמיכה, אף שהמועד האחרון להגשת בקשות היה כשלושה וחצי חודשים קודם לכן.

ביוני 1996 חילק המשרד מקדמות על חשבון תקציב תרבות תורנית לאותה שנה. בניגוד לנוהל תמיכות, חולקו המקדמות בלא אישור ועדת התמיכות, אלא על פי הוראת המנכ"ל. המקדמות לשנת 1996 חולקו עוד לפני שסיים המשרד את הענקת התמיכות לשנת 1995.



המשרד לענייני דתות תומך במוסדות העוסקים בתרבות תורנית וחרדית ומקיימים שיעורי תורה, חוגים, ימי עיון ומוציאים לאור פרסומים. בשנים 1988-1991 נרשמו בחוק התקציב השמות של המוסדות שאושרה להם תמיכה במסגרת "הכספים הייחודיים", ולמשרד לא היתה סמכות להתערב בקביעת המוסדות הזכאים לתמיכה ובקביעת סכום התמיכה לכל מוסד. משנת 1992 ואילך בוטלו הכספים הייחודיים, ובמקומם נועד בתקציב המשרד סכום כולל לפעילות בתחום "תרבות תורנית וחרדית" (להלן - תרבות תורנית).

בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ב-1992, תוקן חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, על ידי הוספת סעיף "תמיכות במוסדות ציבור". בסעיף נאמר: "הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור ... שר האוצר יקבע ... נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות ... לקבלת תמיכה ... המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות". על פי סעיף זה, פרסם השר לענייני דתות ברשומות, ביוני 1992, "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה במוסדות ציבור" מתקציב משרדו, ובכלל זה לתרבות תורנית.

ב"נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן" (להלן - נוהל תמיכות), שקבע שר האוצר על פי התיקון לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבעו כללים מפורטים בדבר סדרי הגשת בקשה לתמיכה ממשרד ממשלתי, ובדבר סדרי הדיון בבקשות בוועדה מיוחדת או בוועדות מיוחדות לעניין זה באותו משרד.

בשנת 1995 הקצה המשרד לתמיכות בתרבות תורנית סכום של 55.7 מיליון ש"ח, והוא חולק לכ-550 מוסדות; בשנת 1996 הקצה המשרד 62.8 מיליון ש"ח לתמיכות בתחום האמור.

בדוח שנתי 45, בפרק "תמיכות מתקציב תרבות תורנית וחרדית" לשנים 1993 ו-1994, קבעה מבקר המדינה:

"התמונה העולה מדוח זה היא קשה ביותר, כאילו פסו מן העולם ערכי מוסר ועקרונות יסוד של אמת והגינות. ניתן לקבוע שהמשרד לענייני דתות נכשל בתפקידו כנאמן הציבור וכמי שהופקד על כספי ציבור בתחום הנדון, וחלוקתם על פי הדין ולפי עקרונות של צדק ושוויון" (שם, עמ' 261).

בפברואר 1995 החל לכהן שר חדש לענייני דתות (להלן - השר). בעקבות ממצאי משרד מבקר המדינה החליט השר להקפיא את תהליך מתן התמיכות לאותה שנה עד לסיום בדיקה מעמיקה של הנושא. עוד החליט השר למנות ועדה ציבורית שתציע תיקונים במבחינים לחלוקת התמיכה למוסדות ציבור בכלל, ולתרבות תורנית בפרט. בעקבות דוח ביניים שהגישה הוועדה פרסם השר ברשומות באוגוסט 1995 מבחינים חדשים לתמיכה (להלן - המבחינים).

בחודשים יולי-נובמבר 1996 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת חוזרת בנושא חלוקת התמיכות לתרבות תורנית לשנים 1995 ו-1996.

הוועדה לעניין בחינת המבחינים לתמיכות - ועדת פרידמן

בפברואר 1995, עוד בטרם מונה השר, פרסם המשרד מודעה בעיתונים בדבר האפשרות להגיש בקשות לתמיכה מתקציב המשרד לאותה שנה עד 14.3.95. כאמור, החליט השר עם כניסתו לתפקיד להקפיא את תהליך מתן התמיכות לאותה שנה עד לסיום בדיקה מעמיקה של הנושא.

בעקבות ההחלטה, פרסם המשרד בעיתונים, ביום 12.3.95, מודעה על ביטול המודעה מפברואר. במודעה צוין, כי הוחלט להקים "צוות מומחים כדי לבחון את המבחינים לחלוקת כספים לצורך תמיכה במוסדות ציבור ועריכתם המחדשת באופן שחלוקת הכספים תיעשה לפי אמות מידה שוויוניות בהתאם לחוק ולדוח ביקורת המדינה"; וכי "צוות המומחים ישלים עבודתו בתוך 30 יום ובסמוך לכך תפורסם הודעה חדשה על המבחינים החדשים".

ביום 27.3.95 מינה השר ועדה ציבורית - "ועדת קריטריונים חדשים להקצבות במשרד הדתות" - בראשותו של פרופ' אברהם פרידמן (להלן - ועדת פרידמן). הוועדה נתבקשה לגבש "קריטריונים ונהלים חדשים למתן תמיכות והעברות מכספי המדינה למוסדות ציבור, בהתאם לעקרונות של תקינות ושוויון ועל פי המלצות ודוחות ביקורת המדינה". עוד נתבקשה הוועדה לסיים בהקדם את עבודתה ולהגיש את המלצותיה, לרבות המלצות בדוחות ביניים.

1. ועדת פרידמן פרסמה דוח ביניים ביום 21.6.95, כשלושה חודשים לאחר מינויה. במכתב לוואי שצורף לדוח צוין, כי עד אז התמקדה הוועדה בבדיקת המבחינים למתן תמיכות בשני נושאים: "מכונים תורניים" ו"תרבות תורנית". הוועדה המליצה "כבר עתה להוסיף למבחינים מספר כללי יסוד לעניין הנהלים להגשת בקשות לתמיכה". הוועדה אמרה, כי המבחינים שהיו בתוקף בפברואר 1995 "טעונים בחינה יסודית, וכך כוונתנו לעשות ולהביא ... את המלצותינו הסופיות, עם סכום עבודתנו".

בעקבות דוח הביניים פרסם המשרד, באוגוסט 1995, מבחינים חדשים לחלוקת תמיכות במוסדות ציבור, ובהם התיקונים שעליהם המליצה הוועדה.

2. ועדת פרידמן הגישה לשר דוח סופי ביום 27.5.96, שנה וחודשיים לאחר מינויה. המשרד המציא למשרד מבקר המדינה עותק של הדוח. נמצא שהדוח אינו חתום בידי חברי הוועדה. בפתח הדוח ציינה הוועדה, כי בחנה ביסודיות את המבחינים שהיו

בתוקף בפברואר 1995, ותוצאות בחינתה מובאות "בנספח ב' לדוח הוועדה". נספח זה, כמו נספחים אחרים, לא נמצאו במשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 12.12.96 ציין מנכ"ל המשרד (שכיהן בתפקיד בתקופה דצמבר 1995-אוקטובר 1996; להלן - המנכ"ל), כי הדוח שמסר למשרד מבקר המדינה, שהיה כאמור חלקי ולא חתום, הוא הדוח הסופי.

לפי בקשת משרד מבקר המדינה, המציא לו יו"ר ועדת פרידמן את הדוח הסופי המלא והחתום. הדוח שהומצא כלל את הנספחים שחסרו בעותק הלא-חתום, ובהם הצעה מפורטת של הוועדה למבחינים חדשים למרבית תחומי התמיכות. עוד כלל הדוח המלצות בדבר תיקונים לדוח הביניים שלה, בהתבסס על הניסיון שנצבר מאז הגשתו. בתשובת השר מיום 29.12.96 לפניית מבקר המדינה הוא אישר, שהדוח הסופי והמלא של ועדת פרידמן על נספחיו נמסר לו.

3. במכתב ששלחו חברי ועדת פרידמן ביוני 1996 לשר, הם הביעו את דעתם בנוגע "לתפיסה העומדת ביסוד חלוקת הכספים על ידי משרד הדתות. לדעת חברי הוועדה השינוי שהונהג לפני שנים אחדות בחלוקת הכספים באופן שנתינתם מותנית ביישום קריטריונים על ידי עובדי משרד הדתות, לא הוכיח את עצמו ... מצאנו, כי הקריטריונים שהונהגו בעבר ... אינם מיושמים בפועל בצורה שיטתית ותקינה. חלק מהעובדים [של המשרד] כלל לא מודעים לקיומם ולשאלת גובה סכומי התמיכה שנקבעו בהם. במקרים שונים מצאנו, שלא פעלו בהתאם לקריטריונים ולהוראות ואף בניגוד להם".

בסיום המכתב קובעים חברי הוועדה, כי "בהעדר אכיפה ויישום מלא של הקריטריונים, נראה לנו מצב דברים זה כגרוע יותר מן השיטה הישנה של 'תקציבים ייחודיים' למוסדות דת. במצב הדברים הנוהג אין להתכסות באצטלה של תמיכות לפי קריטריונים אובייקטיביים, וראוי שחלוקת כספי מדינה תיעשה לעיני כל תחת פיקוח ציבורי, שיטתי והדוק".

יישום דוח ועדת פרידמן

ביום 14.6.96 כתב השר לחברי הוועדה: "החלטתי לקבל את כל המסקנות וההחלטות [בדוח הסופי של הוועדה], ואני מעביר הנחיה ללשכה המשפטית [של המשרד] להכין את התיקונים הנדרשים בנהלים למתן הקצבות ... החל משנת 1997, כהמלצתכם". השר הוסיף, "לאור העובדה שהדוח [הסופי] הוגש לי בסמיכות לבחירות, אני מניח שהשר הנכנס עשוי לשקול שינויים. במקרה כזה ... יחייב הדבר הנמקה ציבורית ומשפטית". העתקים מהמכתב לוועדה שלח השר למנכ"ל וליועץ המשפטי של המשרד. במכתבו ליועץ המשפטי של המשרד הורה לו השר להכין "התיקונים הנדרשים בנהלים למתן הקצבות".

נמצא, כי המנכ"ל לא קיים דיון בהמלצות שהובאו בדוח הסופי של הוועדה ולא דאג ליישמן. עוד נמצא, שבניגוד להנחיית השר לא הכין היועץ המשפטי של המשרד את התיקונים הדרושים בנהלים למתן הקצבות כדי שיהיה אפשר ליישם את המלצות הדוח הסופי של הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המנכ"ל, כי הדוח הסופי הוגש לשר יומיים לפני הבחירות לכנסת, ו"גם השר וגם הוועדה הבינו לאחר ההחלטה להקדמת הבחירות כי לא תהיה משמעות לדוח הוועדה ... היה ברור כי אין יכולת (פוליטית בעיקר) להשלים את הדוח ולהביא ליישומו".

בתשובה נוספת למבקר המדינה מיום 7.1.97, כתב השר: "דברי המנכ"ל תמוהים, שהרי לפניו הונח הדוח עם הוראת ביצוע חד משמעית בחתימת ידי להכין את התיקונים הנדרשים בנהלים".

עוד כתב השר: "תפיסת החוקתיות המינהלית, ועקרון רציפות השלטון ברמה המקצועית והחוקית מחייבים שבחירות לא יהפכו על פיהם סדרי מינהל שגובשו בעמל רב ע"י ועדת מומחים נכבדה".

באוקטובר 1996 מונה מנכ"ל חדש למשרד (להלן - המנכ"ל החדש). נמצא, כי גם ההנהלה החדשה של המשרד לא דנה בהמלצות הדוח הסופי של ועדת פרידמן, וממילא לא יישמה אותן.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1996 ומינואר 1997, מסר המנכ"ל החדש, כי "נמצא שדוח ועדת פרידמן הוא כוללני ביותר ולא ניתן היה לבצעו כמות שהוא ... לפיכך לא התייחסה ההנהלה החדשה לדוח. מה עוד, שתפיסתה את מערך התמיכות של המשרד שונה מתפיסת ההנהלה הקודמת ולפיכך עבודתה של ועדת פרידמן אינה רלוונטית למדיניות המשרד כיום. התמיכות נועדו לקדם את המדיניות של הנהלת המשרד, ומדיניות המשרד נקבעת בהתאם למערכת הפוליטית הממונה עליו. מערכת זו שוקדת בימים אלו על קביעת מבחנים חדשים לקבלת תמיכות מהמשרד".

בתשובותיו של המנכ"ל החדש צוין, כי בידי ההנהלה החדשה של המשרד לא נמצא כלל הדוח הסופי של ועדת פרידמן במלואו. במכתב מיום 29.12.96 ששלח יו"ר ועדת פרידמן למשרד מבקר המדינה הוא מסר, כי "כל המלאכה, המחשבה והזמן [שהשקיעה הוועדה בהכנת הדוח הסופי] ירדו לטמיון. השר החדש והמנכ"ל לא מצאו לנכון לכנס הוועדה, לשמוע פרטי הדוח ... ואף לקבל הסברים". לאור מכתבים אלה, לא הוברר למשרד מבקר המדינה כיצד הגיע המשרד למסקנה ש"עבודתה של ועדת פרידמן אינה רלוונטית למדיניות המשרד כיום".

לדעת משרד מבקר המדינה, אף על פי שהתחלפה הנהלת המשרד, חלה על ההנהלה החדשה החובה לשמור על רצף עבודת המשרד, ולא להתעלם מהמלצות ועדה ציבורית שמינה השר הקודם. לכן, היה זה מחובתה של ההנהלה החדשה של המשרד לפעול להשגת הדוח הסופי של הוועדה, שעותק ממנו נמצא כאמור ברשות השר לשעבר. עוד היה מחובתה של ההנהלה לקיים דיון מעמיק בהמלצות שבדוח, בהשתתפות כל הנוגעים בדבר, כדי להפיק ממנו תועלת.

ועדת תעריפים וועדת תמיכות

כאמור, בעקבות פרסום דוח הביניים של ועדת פרידמן, ביוני 1995, פרסם המשרד, באוגוסט אותה שנה, מבחנים חדשים לתמיכות במוסדות ציבור. בתחום התרבות התורנית קובעים המבחנים 21 תחומי פעילות, כגון: שיעורי תורה ויהדות; פעולות צדקה וחסד. המבחנים קובעים גם את דרך הקצאת התמיכה לכל תחום, כדלקמן: המשרד יקבע "סכום שוויוני בסיסי אחיד (להלן - תעריף) לכל סוג פעילות ומאפייניה; חישוב התמיכה ייעשה על ידי הכפלת התעריף ביחידת המדידה שנקבעה לכל סוג של פעילות".

1. **ועדת תעריפים:** באוקטובר 1995 הוקמה במשרד ועדת תעריפים, לפי המלצת ועדת פרידמן בדוח הביניים. על הוועדה הוטל לקבוע תעריף לכל יחידת פעילות (שיעור, סניף, חניך, קבוצה, מכון, סמינר, ביטאון, היקף כספי של פעילות). כדי לסייע לוועדת התעריפים חתם המשרד על חוזה עם חברה (להלן - החברה), ולפיו היא תבדוק את העלויות של שירותי דת שונים ברחבי הארץ, ובכללם הפעילויות שבעדן נותן המשרד תמיכות. הוועדה קבעה את התעריפים על סמך הנתונים שמסרה לה החברה. ועדת התעריפים סיימה את עבודתה בדצמבר אותה שנה.

בחישוב תעריף התמיכה לפעילויות בתרבות תורנית הביאה ועדת התעריפים בחשבון בעיקר שני נתונים: עלויות הפעילויות ותקציב המשרד שיועד לתרבות תורנית. העלות הממוצעת לשיעור תורה, כפי שעלה מתחשיבי החברה, היתה 175 ש"ח. בשל אילוצי התקציב קבעה הוועדה שהתעריף למרבית תחומי התרבות התורנית יהיה בשיעור של 7.5% בלבד מהעלות שחישבה החברה, שהם 14 ש"ח בקירוב לשיעור תורה. על פי תעריף זה יהיה אפשר לחלק את תקציב התרבות התורנית בצורה שוויונית לכל מגישי הבקשות לתמיכה.

לדברי המנכ"ל, "העלות לשיעור תורה של 175 ש"ח היא עלות אמיתית של מרצה, הסעה ושכירת מקום". אולם לדבריו, הציבור הדתי "מסתפק במועט ונוהג לקיים את פעילותו בתנאים קשים מאוד - בדרך כלל אינו משלם שכר דירה ... המלמד בדרך כלל הוא תושב המקום שיועד להרביץ תורה". לכן, לדברי המנכ"ל, הפער בין 175 ש"ח ל-14 ש"ח הוא "פער טכני בלבד, שמסביר אולי את הפער האמיתי בין הרצוי למצוי ... והמשרד על פי יכולתו החליט לשלם 7.5% מהעלות".

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שלדברי המנכ"ל תומך המשרד רק בחלק קטן מעלות שיעורי התורה, לא היה מקום לשכור את שירותיה של החברה. בנסיבות אלה, התעריף שקבעה החברה היה חסר כל ערך.

2. **ועדת תמיכות:** נוהל תמיכות קובע, כי "בקשות לתמיכה ממשרד יידונו על ידי ועדה מיוחדת" (להלן - ועדת התמיכות). ועדת התמיכות "תמונה על ידי השר ויהיו בה שלושה, או חמישה חברים מעובדי המשרד, בהם חשב המשרד, או נציגו, והיועץ המשפטי של המשרד או נציגו". ההוראות הכלליות הנקובות במבחנים קובעות, כי בוועדת התמיכות יכהנו גם נציגי ציבור, שיהיו במעמד של משקיפים, בלא זכות הצבעה. ועדת התמיכות תדון בבקשות ותגיש את המלצותיה למנכ"ל המשרד; המנכ"ל יחליט אם לאשר את ההמלצות או לדחותן.

הטיפול בבקשות לתמיכה לשנת 1995

באוגוסט 1995 פרסם המשרד, על פי נוהל תמיכות, מודעה בעיתונים, ובה צוין כי "ניתן להגיש בקשות לקבלת תמיכות מתקציב המשרד" לאותה שנה. עוד צוין במודעה, כי המועד האחרון להגשת בקשות הוא 14.9.95.

המשרד העריך כי בעקבות הפרסום בעיתונים יוגשו כ-1,500 בקשות. בפועל הוגשו יותר מ-5,000 בקשות. בגלל הפער הגדול בין מספר הבקשות שהמשרד העריך שיוגשו לבין מספרם בפועל נגרמו עיכובים בקליטת הבקשות ופיגור בעבודת המשרד.

ועדת התמיכות של המשרד החלה לדון בחלוקת התמיכות מתקציב 1995 לתרבות תורנית רק בדצמבר אותה שנה. העיכוב הגדול בהתחלת הדיונים נגרם בגלל הצורך לקבוע מבחנים חדשים ובגלל הקשיים בקליטת הבקשות הרבות. באותו חודש דנה הוועדה בכל הבקשות שנמסרו לה והגישה את המלצותיה.

הפרוטוקולים משיבות ועדת התמיכות בדצמבר 1995 נמסרו לחתימת חברה רק בתחילת פברואר 1996. מפרוטוקול הישיבה עולה, כי בשל חשש שהנתונים כפי שהוקלדו, ושעל פיהם המליצה הוועדה לחלק את התמיכות, אינם אמינים, החליטה הוועדה להעביר את כל הבקשות לבדיקה חוזרת. הבדיקה החוזרת נעשתה בידי רואה חשבון חיצוני והסתיימה באפריל 1996. בסוף אותו חודש התקיימה ישיבה של ועדת התמיכות, ונחתמו הפרוטוקולים שכללו את המלצות הוועדה.

בדצמבר 1995 החל המשרד לשלם תמיכות באופן שוטף. יוצא אפוא, שהמשרד ראה בהחלטות ועדת התמיכות מדצמבר 1995 החלטות סופיות, ולבדיקות החוזרות שנעשו עד אפריל 1996 לא היתה כל חשיבות.

קצב תשלום התמיכות מתקציב תרבות תורנית 1995

נוכח העיכובים הממושכים באישור התמיכות לשנת 1995, שילם המשרד עד נובמבר אותה שנה מקדמות. כאמור, בדצמבר החל המשרד לשלם תמיכות באופן שוטף. משרד מבקר המדינה ניתח את התשלומים מתקציב תרבות תורנית, לפי ספרי החשבונות של המשרד. בטבלה להלן מובא פירוט הסכומים שהמשרד שילם בכל חודש, בתקופה פברואר 1995-ספטמבר 1996, מתקציב תרבות תורנית 1995, ושיעור הביצוע מכלל התקציב בכל חודש.

תשלומים מתקציב תרבות תורנית 1995, על פי נתוני המשרד

שנה/חודש	הסכום ששולם (באלפי ש"ח)	שיעור הביצוע מהתקציב (באחוזים)	שיעור הביצוע המצטבר (באחוזים)
1995			
פברואר	2392	4.3	4.3
מארס	2823	5.1	9.4
אפריל	-	-	9.4
מאי	-	-	9.4
יוני	95	0.2	9.6
יולי	-	-	9.6
אוגוסט	3596	6.4	16.0
ספטמבר	888	1.6	17.6
אוקטובר	54	1.0	18.6
נובמבר	452	0.8	19.4
דצמבר	8201	14.7	34.1
ס"ה	18991	34.1	
1996			
ינואר	1459	2.6	36.7
פברואר	6433	11.6	48.3
מארס	6078	10.9	59.2
אפריל	2512	4.5	63.7
מאי	6631	11.9	75.6
יוני	6252	11.2	86.8
יולי	1375	2.5	89.3
אוגוסט	1063	1.9	91.2
ספטמבר	183	0.3	91.5
ס"ה	31986	57.4	
ס"ה	50977	91.5	

מהטבלה עולה, שהמשרד שילם את מרבית כספי תקציב תרבות תורנית 1995 רק בשנת 1996. יתרה מזו, עד ספטמבר אותה שנה לא סיים המשרד לשלם את התמיכות לשנת 1995. מתלונות ששלחו מוסדות למשרד עולה, שהעיתונים בתשלום התמיכות גרמו לקשיים במימון פעולותיהם, וכמה מהמוסדות אף הפסיקו חלק מפעולותיהם משום שהתמיכה לא הועברה לידיהם במועד.

נתונים על התמיכות מתקציב "תרבות תורנית"

כאמור, התמיכות מתקציב "תרבות תורנית" חולקו לפי 21 תחומי פעילות. חמישה תחומי הפעילות העיקריים שבעדם ניתנה התמיכה הם: (א) ארגון ארצי לתרבות תורנית; (ב) ארגון אזורי לתרבות תורנית; (ג) ארגון עירוני לתרבות תורנית; (ד) ארגון נשים לפעולות הסברה בנושאי יהדות; (ה) ארגון דתי לילדים ולנוער. להלן נתונים על התמיכה שאושרה לחמשת תחומי פעולה אלה:

ארגון ארצי לתרבות תורנית; ארגון אזורי לתרבות תורנית; ארגון עירוני לתרבות תורנית: כל שלושת סוגי הארגונים מקיימים שיעורי יהדות, תורה, אמונה או מורשת ישראל, בהיקפים שונים. התמיכה לארגונים אלו ניתנה לפי מספר השיעורים שקיימו בפועל.

לשנת 1995 אישר המשרד כ-25 מיליון ש"ח ל-18 ארגונים ארציים שביקשו תמיכה בגין כ-1.9 מיליון שיעורי תורה; כ-8 מיליון ש"ח ל-30 ארגונים אזוריים בגין כ-790,000 שיעורים; וכ-1.4 מיליון ש"ח ל-9 ארגונים עירוניים בגין כ-115,000 שיעורים. בסך הכול אישר המשרד לשנה האמורה, לשלושת סוגי הארגונים, כ-34.4 מיליון ש"ח בגין כ-2.8 מיליון שיעורים.

ארגון נשים לפעולות הסברה בנושאי יהדות: במבחנים נקבע, שהתמיכה בארגון נשים תחושב לפי מספר החברות בפועל ומספר הסניפים הפעילים, ולפי מספר הפעילויות שנעשו בפועל, היקפן ותוכנן. בשנת 1995 אישר המשרד תמיכה בסך כולל של 3.7 מיליון ש"ח לעשרה ארגוני נשים שדיווחו על 50,000 חברות ב-610 סניפים.

נמצא, שבחישוב התמיכה בארגוני הנשים לא הביא המשרד בחשבון את מספר הפעילויות שנעשו בפועל ואת היקפן ותוכנן.

ארגון דתי לילדים ולנוער: במבחנים נקבע, שהתמיכה לארגוני נוער תחושב לפי מספר החברים ומספר הסניפים, וכן לפי מספר מקומות התפילה ומספר שיעורי התורה או פעולות ההסברה בנושאי יהדות, אמונה ומורשת ישראל.

נמצא שבפועל אושרה התמיכה לארגוני ילדים ונוער לפי שתי אמות מידה בלבד: מספר החברים ומספר הסניפים. התמיכה חושבה לפי סכום של כ-585 ש"ח לסניף וכ-35 ש"ח לחבר. סך כל התמיכה שאישר המשרד לארגונים אלה בשנת 1995 היה כ-9 מיליון ש"ח ל-28 ארגונים שבהם 2,120 סניפים וכ-223,000 חברים.

פרסום בעיתונים וב"רשומות"

1. **פרסום בעיתונים:** ביום 3.1.96 פרסם המשרד בשני עיתונים יומיים את "המלצת ועדת התמיכות של המשרד במתן תמיכות לתרבות תורנית" לשנת 1995, ובה רשימת המוסדות שהומלץ לתת להם תמיכות, וסכומיהן. הרשימה שפורסמה כללה את המלצות הוועדה לתמיכות בסכום כולל של 46.9 מיליון ש"ח בלבד מתוך 55.7 מיליון ש"ח שהוקצבו לתמיכות בתרבות תורנית. לדברי המשרד, ברשימה פורטו רק מוסדות שוועדת התמיכות המליצה לתמוך בהם בסכום גדול מ-100,000 ש"ח.

הביקורת העלתה, שהרשימה לא היתה מלאה וכי לא כל המוסדות שוועדת התמיכות המליצה לתמוך בהם בסכום העולה על 100,000 ש"ח אכן נכללו בה. כך למשל, לא נכללה ברשימה תנועת נוער שהומלץ להעניק לה תמיכה של כ-1.4 מיליון ש"ח.

עוד העלתה הביקורת, כי לכמה מהמוסדות שנכללו ברשימה הומלץ לתת תמיכות בסכומים גדולים מהסכומים המצוינים ברשימה. הסיבה לכך היא, שלמוסדות אלו הומלץ לתת תמיכות לפי מספר מבחנים, ולחלק מהמבחנים התמיכה המומלצת היתה קטנה מ-100,000 ש"ח, ולכן לא נכללה ברשימה. כך, למשל, כלול ברשימה מוסד שהומלץ להעניק לו תמיכה בסך 45,000 ש"ח בעד פעילות תורנית לנוער מחו"ל, אבל הסכום האמור לא נכלל ברשימה; התמיכה שהומלץ להעניק למוסד אחר, כנקוב ברשימה, לא כללה סכום של 59,000 ש"ח שהומלץ לתת למוסד בעד הכנת נוער דתי לגיוס לצה"ל.

2. **פרסום ב"רשומות"**: בסוף אפריל 1995 החליטה הממשלה, כי ועדת התמיכות בכל משרד ומשרד תפרסם ב"רשומות" את שמות מוסדות הציבור שאושרה להם תמיכה ואת סכום התמיכה שאושרה לכל מוסד ומוסד. נוהל תמיכות עודכן במאי אותה שנה בהתאם להחלטת הממשלה. הנוהל המעודכן קובע, שרשימת המוסדות שאושרה להם תמיכה, וסכום התמיכה שאושרה לכל אחד מהם, תפורסם בסוף כל רבעון ב"רשומות", בחתימת מנכ"ל המשרד שאישר את התמיכה. הפרסום הראשון יהיה ברבעון הרביעי של 1995; בסוף ספטמבר אותה שנה תפורסם רשימת המוסדות שקיבלו תמיכה במהלך שלושת הרבעונים הראשונים של אותה שנה.

נמצא כי רשימת המוסדות שאושרה להם תמיכה מתקציב "תרבות תורנית" 1995 פורסמה ב"רשומות" רק ביום 17.11.96.

משרד מבקר המדינה בדק את הרשימה האמורה ומצא שאינה מלאה. נקובות בה תמיכות בסך 47.3 מיליון ש"ח בלבד מסכום של 55.7 מיליון ש"ח שהוקצו, כאמור, לתמיכות מתקציב תרבות תורנית. הרשימה כוללת רק את שמות המוסדות שאושרה להם תמיכה לפי חמשת המבחנים (תחומי הפעילות) שנמנו לעיל וסכום התמיכה שאושרה לפי מבחנים אלו. כך למשל, הרשימה אינה כוללת תמיכות בסך כ-900,000 ש"ח שאושרו להפצת ביטאונים; 765,000 ש"ח שאושרו לפעילות לחיזוק תורני לנוער מחו"ל; 965,000 ש"ח שאושרו להכנת נוער דתי לקראת גיוס לצה"ל; 922,000 ש"ח שאושרו לפעולות צדקה וחסד. מכאן שהמשרד לא ביצע את החלטת הממשלה במלואה.

הודעות למוסדות בדבר מתן התמיכות והזכות לערור

המבחנים קובעים, כי "החלטות המנהל הכללי של המשרד בדבר מתן התמיכות יימסרו לנוגעים בדבר, סמוך ככל האפשר למועד קבלתן". ממכתבי תלונה שנשלחו להנהלת המשרד עולה, כי המשרד לא שלח לכל המוסדות הודעות על סכומי התמיכות שאושרו להם. המוסדות שלא נכללו ברשימה החלקית שפורסמה בעיתונים נאלצו לפנות למשרד כדי לקבל מידע על התמיכה. להלן דוגמאות:

(א) ביום 16.6.96 הודיעה תנועת נוער אחת, כי "עד לרגע זה אין בידנו שום מסמך המעיד על גובה התמיכה לשנת 1995".

(ב) מנכ"ל מדרשה כתב למנכ"ל ביום 24.6.96, "באחד מביקורי במשרדכם ... גיליתי את שמנו ברשימת המוסדות שאושרה בקשתם [לתמיכה] ... עד היום לא קיבלנו כל הודעה רשמית על זכאותנו".

לפי הוראות הנוהל המפורטות במבחנים שפרסם המשרד באוגוסט 1995, מוסד הרואה את עצמו נפגע משום שאושר לו סכום קטן משביקש, "יוכל לערור עליה, תוך שבעה ימים מיום שהודע לו עליה, בפני ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס שמינה השר".

כדי שמוסד יוכל לערור הוא צריך לקבל תשובה רשמית מהמשרד בדבר גורל בקשתו. מכיוון שמוסדות רבים לא ידעו מה עלה בגורל בקשתם, כמפורט לעיל, נמנעה מהם האפשרות לממש את זכותם לערור על החלטת ועדת התמיכות.

באוקטובר 1995 מינה השר ועדה ציבורית כדי לדון בעררים של מוסדות הרואים את עצמם נפגעים מההחלטה בדבר גובה התמיכה שאושרה להם. עד מועד סיום הביקורת, סוף נובמבר 1996, לא דנה הוועדה בעררים על החלטות בדבר תמיכות לתרבות תורנית.

המנכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שהטיפול בבקשות התמשך עד אפריל 1996 ו"רק אז ניתן היה לקבל פלט מעודכן של גובה התמיכה הסופי ... הודעה לגופים באפריל 96 ופתיחת אפשרויות לערעור היתה מכניסה את המשרד למגבלות בלתי אפשריות ... בעיקר בשל מחסור בתקציב לערעורים ועל מנת שלא לפגוע בתקציב 1996 הוחלט שלא לפתוח את נושא הערעור לשנת 1995".

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה, שהמשרד סיכל את זכות הערר של המוסדות על התמיכות שאושרו להם לתרבות תורנית, ובמעשה זה אף חרג מהמבחנים שהוא עצמו פרסם.

תשלום מקדמות על חשבון תמיכות 1995

נוהל תמיכות קובע, כי "ועדת התמיכות רשאית, בנסיבות מיוחדות, להחליט על תשלום מקדמה למוסד, בטרם אישור התמיכה השנתית החדשה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על 20% מסך כל התמיכות שהמוסד קיבל בשנה הקודמת ... החלטת ועדת התמיכות טעונה אישור בכתב ומראש, מהמנהל הכללי של המשרד ומהחשב הכללי".

1. ביום 9.1.95 החליטה ועדת התמיכות, בראשות מנכ"ל המשרד דאז (שסיים את כהונתו במאוס 1995; להלן - המנכ"ל דאז), לתת מקדמה של 20% למוסדות שקיבלו בשנת 1994 תמיכות לתרבות תורנית בסכום העולה על 400,000 ש"ח, בכפוף לאישור החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל).

ביום 10.1.95 פנה המנכ"ל דאז אל החשב"ל בבקשה לאשר את תשלום המקדמות. לדבריו, "ראשי העמותות הגדולות שעוסקות בתרבות תורנית ... הבהירו שיש להם קשיים תקציביים גדולים ועיכוב המשרד יכול להביא להתמוטטות ולפגיעה קשה בפעילות". המנכ"ל דאז ציין, כי המשרד יזם "מספר שינויים במבחני חלוקת התקציב, זאת לאור הערות מבקר המדינה והניסיון שהצטבר במשרד", והדבר עיכב את חלוקת התמיכות. בפברואר 1995 אישר החשב"ל את תשלום המקדמות, ובסוף אותו חודש ובתחילת מארס הן שולמו.

למשרד מבקר המדינה לא נמסר כל הסבר להחלטה לתת את המקדמה דווקא למוסדות שקיבלו בשנת 1994 תמיכה גדולה. לדעת משרד מבקר המדינה, בהעדר הסבר כזה, יש בהחלטה זו משום אפליה.

2. בסוף יוני 1995 פנה סגן היועץ המשפטי של המשרד למשנה ליועץ המשפטי לממשלה וביקש אישור למתן מקדמות נוספות למוסדות תרבות תורנית. הנימוק לבקשה היה, כי "מהלך הטיפול בבקשות לתמיכה, יחד עם פרסום המבחנים החדשים, יארך לפחות 6-8 שבועות נוספים, והמוסדות לתרבות תורנית בינתיים מתקשים לשאת בנטל המימון הכבד, בשל חוסר בתמיכה ממשית מאז תחילת שנת הכספים".

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה אישר את הבקשה האמורה בכפוף לסייג הזה: "לא יועברו מקדמות לגופים שביקורת המדינה או המשרד מצאה בהם ליקויים רציניים, הרלבנטיים לשאלת התמיכה בהם". המשרד קיבל גם מהחשכ"ל אישור לתשלום המקדמות הנוספות.

בישיבתה ביולי 1995 החליטה ועדת התמיכות של המשרד לשלם מקדמות כדלהלן: "1. לאשר מקדמה על סך 15% למוסדות אשר קיבלו מקדמה ע"ס 20% מהתקציב של 1994 והיקף התמיכה בהם עמד על יותר מ-400,000 ש"ח. המקדמה לא תעלה על 35%. 2. כל המוסדות אשר היקף התמיכה בהם היה ב-1994 מעל 300,000 ש"ח יקבלו מקדמה כנ"ל עד 35%". עוד הוחלט, כי "לא יועברו מקדמות לגופים שביקורת המדינה או המשרד מצאה בהם ליקויים רציניים הרלבנטיים לשאלת התמיכה בהם".

גם להחלטת ועדה התמיכות לשלם את המקדמה השנייה לשנת 1995 רק למוסדות שקיבלו בשנת 1994 תמיכה בסכום גבוה, לא ניתן הסבר. לפיכך, גם בהחלטה זו יש משום אפליה בין המוסדות שאושרו להם מקדמות ובין מוסדות אחרים שלכאורה היו גם הם זכאים לתמיכת המשרד בשנת 1995.

3. ועדת התמיכות החליטה, בישיבה נוספת באותו חודש, כי "גופים שנמצאו בעניינם ליקויים חמורים בביקורת מבקר המדינה שהיו רלבנטיים לפעילות הנתמכת, תינתן המקדמה רק במקרה שלאחר בחינת הליקויים לגופם נמצא שיש עדיין מקום לתמיכה. האמור לעיל יעשה על פי חוות דעתו של [הממונה על הבקרה], אשר בדק את הליקויים ... והציג את ממצאיו לוועדת התמיכות".

ביום 7.8.95 הודיע הממונה על הבקרה לוועדת התמיכות, כי "מעיון בדוחות הכספיים ליום 31.12.94 ובהתחשב בממצאי דוח מבקר המדינה מס' 45, יש להקטין את המקדמה למוסדות הבאים ...: מוסד א' – ב-33%; מוסד ב' – ב-10%; מוסד ג' – ב-15%". למשרד מבקר המדינה לא הובהר על סמך מה קבע הממונה על הבקרה את השיעורים האמורים.

פיקוח וביקורת על ביצוע הפעולות

1. נוהל תמיכות מטיל על כל משרד הנותן תמיכות לקיים פיקוח על המוסדות הנתמכים, כדי לברר אם התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה; אם המוסד הנתמך מקיים את התנאים שקבע המשרד בקשר לתמיכה; אם לא חלו שינויים מהותיים במוסד הנתמך שיש בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעורה; ואם המוסד הנתמך מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו לגופים מסוגו.

עוד נקבע בנוהל, כי הפיקוח ייעשה על פי הכללים שתקבע הנהלת המשרד בתיאום עם חשב המשרד ובהתחשב בהנחיות החשכ"ל; הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע מהמוסדות הנתמכים, ובמידת הצורך ייעשו גם ביקורים במקומות הפעולה של המוסדות הללו; יש לדווח על ממצאי הפיקוח לוועדת התמיכות.

2. ועדת פרידמן ציינה בדוח הביניים שלה, כי "הבקרה והביקורת על הפעילות והשימוש הנעשה בכספי התמיכות וההקצבות אינה מספקת, והיא לקויה באופן בולט ... הוועדה סבורה כי עקרון הבקרה על השימוש הנעשה בכספי המדינה ... הוא עקרון חיוני מאין כמוהו, ובהתאם לכך המליצה לפעול לעיבוי מסיווי של מערך הבקרה, הביקורת והפיקוח של משרד הדתות בהקשר זה".

הוועדה המליצה להקים במשרד אגף נפרד "אשר פעולתו תיוחד לבקרה ולבדיקה של היסוד העובדתי לבקשות התמיכה, היקף ביצוע הפעילות הנתמכת ביחס להצהרת המוסד הציבורי מקבל התמיכה לעניין אותה פעילות, והשימוש המדויק הנעשה בכספי התמיכות וההקצבות". בעקבות ההמלצה הקים המשרד באמצע שנת 1995 אגף לבקרה ולמחקר (להלן - האגף).

3. האגף בדק את השימוש שהמוסדות עשו בכספי התמיכות. כך, למשל, בתחום התרבות התורנית בדק האגף בשטח אם אכן התקיימו שיעורי התורה שהמוסדות דיווחו עליהם. תוצאות הבדיקות נרשמו ב"דוח ביקורת שטח - שיעורי תורה". בדיקת הדוחות העלתה, כי הפיקוח שעשה האגף היה מצומצם ולא היה אפשר להסיק ממנו על הפעילויות של המוסדות הנתמכים, כמפורט להלן:

(א) האגף התחיל לעשות את הבדיקות בשטח רק בסוף נובמבר 1995; מרביתן נעשו בדצמבר 1995-ינואר 1996. בסך הכול בדק האגף 402 שיעורים מבין כ-3 מיליון שיעורים שעליהם דיווחו המוסדות הנתמכים בשנת 1995.

(ב) הבדיקות נעשו רק ב-27 מבין 95 המוסדות המקיימים שיעורי תורה, כדלהלן: ב-13 ארגונים ארציים (מבין 18 נתמכים); ב-7 ארגונים אזוריים (מבין 30); ב-2 ארגונים עירוניים (מבין 9); ב-3 ארגוני נשים (מבין 10); וב-2 ארגוני נוער (מבין 28).

4. משרד מבקר המדינה בדק את 402 טופסי הדיווח, ונמצא כי התוצאות של 59% מהבדיקות היו שליליות, כמפורט להלן: 47% מהשיעורים לא התקיימו כלל; 4% מהשיעורים התקיימו, אבל לא בידי המוסד שדיווח שקיים אותם, אלא בידי גוף אחר; ב-3% מהשיעורים היה מספר המשתתפים קטן מהמספר המזערי הנדרש במבחנים; 5% מהדיווחים היו שליליים מסיבות אחרות, בעיקר משום שהמבקרים לא מצאו את הכתובות של המקומות שבהם היו אמורים השיעורים להתקיים.

5. בינואר 1996 שלח מנהל האגף למרבית המוסדות שנבדקו העתקים מהדוחות עליהם, וביקש את תגובתם. מנהל האגף המציא למשרד מבקר המדינה תגובות של חלק מהמוסדות, ומהן עולה שיעילותן של חלק מהבדיקות מוטלת בספק. כך למשל:

(א) מתגובתו של מוסד א' עולה, כי הוא מסר למשרד לוח זמנים חדש לקיום שיעורים, אך 11 מבין 19 בדיקות שנעשו בו היו לפי לוח הזמנים הישן, ו"לו היתה הביקורת נערכת לפי הדוח המעודכן, לא היו עולים ממצאים אלה".

(ב) מוסד אחר ציין, כי 6 מבין 14 בדיקות ברצונו בעשרה בטבת, שהוא יום צום, בשעות אחה"צ והערב. שעות אלה הן שעות התפילה והארוחה שלאחר הצום, ולכן בוטלו השיעורים.

(ג) משרד מבקר המדינה ערך בדיקה אקראית. נמצא, שהאגף עשה חמש בדיקות בשיעורי תורה שמארגן מוסד נוסף בצום עשרה בטבת בשעות אחה"צ והערב, וזו כפי הנראה הסיבה שהשיעורים לא התקיימו.

טיפול המשרד בממצאי האגף

1. בישיבתה ביום 7.1.96 דנה ועדת התמיכות בממצאי הבדיקות ב-16 מבין 27 המוסדות שבדק האגף. על סמך הממצאים החליטה הוועדה לעכב את תשלומי התמיכה לשישה מוסדות, ש"בעניינם נמצאו ליקויים חמורים לכאורה, וזאת עד לדיון בוועדה בענייני הביקורת בעניינם".

מהתיקים במשרד אין לדעת אם ועדת התמיכות קיימה עוד דיונים על ממצאי הבדיקות באותם מוסדות. התברר, כי על אף החלטת הוועדה מינואר, לעכב את תשלומי התמיכות לששת המוסדות, שילם המשרד במהלך שנת 1996 את התמיכה לשנת 1995 לארבעה מהם: לשלושה מוסדות - את מלוא התמיכה, ולמוסד רביעי - 84% מהתמיכה המאושרת. לשני המוסדות הנותרים לא נתן המשרד שום תמיכה. מהתיקים אין לדעת כיצד נבחרו המוסדות שקיבלו תמיכה, מי החליט, ומתי, לבצע את התשלומים.

2. ביום 13.3.96 דנה ועדת התמיכות בעניינם של חמישה מוסדות אחרים, שבדוחות שהם הגישו למשרד על שיעורי התורה שקיימו נמצאו ליקויים, והחליטה לנקוט צעדים נגדם. משרד מבקר המדינה בדק את יישומן של החלטות ועדת התמיכות. להלן הממצאים:

מוסד א': הוועדה החליטה לאשר את התמיכה במוסד בסך כ-1.7 מיליון ש"ח. נמצא, שהתמיכה שולמה למוסד חודש לפני מועד ההחלטה.

מוסד ב': התמיכה בעד שיעורי תורה אושרה לו "בכפוף להחלטת המנכ"ל האם להטיל עליהם קנס"; הוועדה החליטה כי עד לבדיקה נוספת תוקפא תמיכה נוספת למוסד ב' בעד פעילות אחרת שהוא מקיים. נמצא, כי בפועל שילם המשרד למוסד ב' את מלוא כספי התמיכות בסך כ-2.6 מיליון ש"ח ימים ספורים לפני ישיבת הוועדה.

מוסד ג': הוועדה החליטה לקיים דיון בעניין התשלום למוסד ג' לאחר שיגיש לה עוד מסמכים. נמצא שבאפריל 1996 העביר המשרד למוסד את יתרת כספי התמיכה לשנת 1995, בלא דיון נוסף.

מוסד ד': ועדת התמיכות החליטה בישיבתה במאוס 1996 כי "מנכ"ל המשרד ישקול לקנוס את המוסד. במאי אותה שנה הודיע המנכ"ל במכתב לחשב המשרד, כי החליט לקנוס את המוסד ב-200,000 ש"ח. נמצא, שבסוף יוני אותה שנה שילם המשרד למוסד את יתרת התמיכה שאושרה לו, בלא לקזז את הסכום שקבע המנכ"ל. בתחילת יולי שלח סגן החשב מכתב למוסד, ובו דרישה להחזיר את הסך של 200,000 ש"ח, אולם הסכום לא הוחזר.

בתשובתו מינואר 1997 למשרד מבקר המדינה כתב סגן החשב, כי מכתב המנכ"ל ממאי 1996 הגיע לחשבות המשרד רק ביולי אותה שנה, דהיינו לאחר התשלום בפועל. עם קבלת המכתב פנתה החשבות למוסד ד' בדרישה שיחזיר את תשלום היתר שקיבל, אך לא נענתה. עם זאת ציין סגן החשב, כי "במחשב שלנו הוכנס עיקול כספים למוסד זה עד לקבלת התשלום חזרה".

בתשובתו מיום 11.12.96 הודיע מוסד ד', כי "מעולם לא נשלחה אלינו החלטת מנכ"ל לקנוס אותנו. מעולם לא הגיע אלינו מכתבו של סגן החשב בדבר דרישה להחזרת הכסף. לאחר המצאת החלטת המנכ"ל בנדון, נפעל בהתאם".

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמכתב מאת מנכ"ל המשרד אל חשבות המשרד, שבאותה קומה, הגיע ליעדו רק כעבור חודשיים, זמן קצר לאחר שהתשלום בוצע, מעוררת תמיהה ואומרת דרשני.

הטיפול בבקשות לתמיכה לשנת 1996

1. בתחילת מאוס 1996 פרסם המשרד מודעה בעיתונים בדבר הגשת בקשות לתמיכות לאותה שנה. נאמר במודעה, כי "לצורך שיפור השירות לציבור מבקשי התמיכות ... יש להגיש את הבקשות לתמיכה על גבי תקליטון". המועד האחרון להגשת הבקשות נקבע לסוף מאוס 1996.

המשרד קיים מפגשים עם נציגים של המוסדות הנתמכים, ובהם ניתנו הסברים והנחיות למילוי התקליטונים.

באפריל 1996 פנה עורך דין במכתב אל המנכ"ל, בשם כמה ארגונים ארציים העוסקים בפעילות תורנית. לטענתו, לא היו התקליטונים מוכנים לחלוקה ביום 7.3.96, אף על פי שבמודעה נאמר שאפשר יהיה לקבלם החל ביום 7.3.96. רק בסוף חודש מארס 1996, ימים ספורים לפני המועד האחרון להגשת הבקשות, נמסרו התקליטונים לארגונים. עוד טען, כי התוכנה שעל גבי התקליטונים "הינה בעייתית ביותר, והפעלתה ברמת משתמש בסיסי הינה בלתי אפשרית". למשרד הגיעו עוד תלונות כאלה.

מכתבי התלונה נשלחו גם למשנה ליועץ המשפטי לממשלה. בעקבות זאת הוא כתב במכתב למנכ"ל, באפריל 1996, כי "סביר להניח כי חלק מהעמותות אינן מצוידות כלל במחשב, והטלת חובת מילוי הבקשה באמצעות תקליטון בלבד עלולה להוות מטלה שהציבור אינו יכול לעמוד בה ... להבנתנו אין מניעה להציע לעמותות כי ימלאו את בקשתן לתמיכה באמצעות התקליטון ... עם זאת צריכה הצעה זו להיות אופציונלית לאפשרות למלא את הבקשה באופן ידני". עוד כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי "ככל שאומנם הומצאו התקליטונים לעמותות המבקשות אך עשרה ימים לפני תום המועד להגשת הבקשות, נראה שפרק זה הינו קצר מדי ... ראוי היה בנסיבות אלה לשקול בחיוב את הארכת המועד להגשת בקשות התמיכה השנה".

המשרד לא הגיב על התלונות ולא נענה לפנייתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. המשרד לא איפשר למוסדות להגיש בקשות על גבי טפסים, במקום על גבי תקליטונים, ולא האריך את המועד להגשת הבקשות לתמיכה.

בסוף אפריל 1996 עתרו חמישה מוסדות לבג"ץ, בבקשה לצו על תנאי המורה למשרד לנמק, בין השאר, מדוע לא יאפשר לעותרים, ולכל מוסד אחר, להגיש בקשות תמיכה לשנת 1996 בכתב, ולא באמצעות תקליטונים, ומדוע לא יאריך את המועד להגשת בקשות. כן ביקשו העותרים מבית המשפט להוציא צו ביניים האוסר על המשרד ועל ועדת התמיכות לדון בבקשות תמיכה לאותה שנה, או להעביר כספים מתקציב התמיכות לאותה שנה, עד למתן החלטה בנושאי העתירה. בתחילת מאי 1996 הוציא בג"ץ צו ארעי, עד למתן החלטה בדבר צו ביניים.

בתשובתו לבג"ץ במאי 1996 התחייב המשרד לאפשר לעותרים להגיש את בקשותיהם עד סוף החודש וכן להגיש להן סיוע בכל הנוגע לתקליטונים, ואם לא יתאפשר להן להעלות את הנתונים על גבי התקליטונים, יקבל מהם המשרד בקשות בכתב. על סמך תשובת המשרד, ביטל בג"ץ בסוף אותו חודש את הצו הארעי ודחה את הבקשה לצו ביניים.

2. בסוף מאי 1996 התקיימו הבחירות לכנסת ה-14. מיוני עד אוגוסט אותה שנה כיהן ראש הממשלה גם בתפקיד שר לענייני דתות; ביום 14.8.96 מונה שר הפנים גם לתפקיד שר לענייני דתות.

במכתבו למשרד מבקר המדינה מיום 6.10.96 ציין המנכ"ל, כי "לאחר הקמת הממשלה החדשה (סוף יוני) הוקמה ועדה פוליטית לניהול המשרד עד אשר תיפתר בעיית משרד הדתות ... בוועדה השתתפו ח"כ [מטעם המפד"ל], ח"כ [מטעם ש"ס] וח"כ [מטעם אגודת ישראל-דגל התורה]. הוועדה החליטה לחדש את הטיפול בנושא התמיכות -- הוקמה ועדת תמיכות".

ביום 15.7.96 התקיימה ישיבה של "הוועדה הפוליטית לניהול המשרד", בהשתתפות חברי הכנסת האמורים והמנכ"ל. בישיבה הוחלט, ש"משרד הדתות יפרסם מודעה לעיתונות על הארכת זמן להגשת בקשות תמיכה". בעקבות ההחלטה פרסם המשרד ביום 18.7.96 מודעה לציבור ובה הודיע, כי "בהמשך למודעה מיום 1.3.96 ... ניתן

להגיש בקשות לקבל תמיכות מתקציב המשרד לשנת התקציב 1996". המועד האחרון להגשת בקשות היה 31.7.96.

שלושת חברי הכנסת הודיעו למשרד מבקר המדינה, בינואר 1997, כי "ראש הממשלה [שכיהן גם בתפקיד השר לענייני דתות] ביקשנו עקב עיסוקיו הרבים, מטבע הדברים ולאור ניסיונו בתפקוד המשרד לענייני דתות, לייעץ למנכ"ל בנושאים השונים הקשורים למשרד, ולקשר בין המשרד לכנסת. ישבנו פעמיים או שלושה עם המנכ"ל ויעצנו לו כאמור. לא קיבלנו כל החלטה וההחלטות התקבלו בין המנכ"ל לבין ראש הממשלה".

בתשובת משרד ראש הממשלה מיום 13.2.97 למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "על מנת לשרת את הרציפות בעבודת המשרד, ומתוך ציפייה, כי ... אחד משלושת חברי הכנסת שהוזכרו יקבלו את האפשרות למשרת שר הדתות, הנחה ראש הממשלה, כי לשלושה, אשר פעלו בתיאום ביניהם, תינתן האפשרות לייעץ לעבודת המשרד ... יודגש, כי לא מדובר ב'עדה', שכן היא לא מונתה, לא נתנו בידיה סמכויות ואף לא הופקד בידיה ולו קמצוץ של כח מינהלי. תחת זאת היה מדובר במהלך של [ייעוץ למנכ"ל המשרד]".

ממכלול החומר שבידי משרד מבקר המדינה, לרבות פרוטוקול הישיבה האמורה מיום 15.7.96, עולה ששלושת חברי הכנסת השתתפו בקבלת החלטות ביצועיות במשרד.

לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה יתרה ששלושה חברים מהרשות המחוקקת השתמשו בסמכויות של הרשות המבצעת, ובכך הפרו את עקרון הפרדת הרשויות שהוא מאושיית המשטר הדמוקרטי. פעולתם גם אינה עולה בקנה אחד עם עקרון החוקיות, שלפיו אמור מינהל לפעול רק ב-ד' האמות של הסמכויות שהחוק הקנה לו. מכאן, שהחלטותיהם של השלושה, וממילא גם יישומן, היו חסרות תוקף.

3. בחודשים יולי-אוקטובר 1996 המשיך המשרד לקלוט את הבקשות החדשות לתמיכה לשנת 1996. גם באותם חודשים היו עיכובים בעבודת המשרד.

במכתבו מיום 6.10.96 ציין המנכ"ל, כי במהלך ספטמבר קיים המשרד כמה דיונים בנושא חלוקת התמיכות לאותה שנה. באותו היום "התקיים דיון בלשכתי בהשתתפות היועץ המשפטי של המשרד ... המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ומנהל מחלקת מדור ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים". המשנה ליועץ המשפטי סיכם את הדיון וקבע, כי "משרד הדתות יוכל לבצע חלוקה של התמיכות בשנת 1996, על בסיס ביקורות מסודרות שהמשרד יבצע במהלך החודשים הקרובים, כאשר התמיכה תתבצע בהתאם לתוצאות הביקורת".

ועדת תמיכות - 1996

ביולי 1996 מונתה ועדת התמיכות של המשרד לאותה שנה. ליו"ר הוועדה מונה האחראי לארגונים ולמוסדות במשרד. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 1996, לא דנה הוועדה בחלוקת תמיכות מתקציב תרבות תורנית לאותה שנה. לדברי יו"ר ועדת התמיכות, העיכובים בעבודת הוועדה נגרמו משתי סיבות עיקריות: (א) היו קשיים בקליטת הבקשות לתמיכה, ולכן הוועדה הטילה ספק במהימנותם של הנתונים שהיו בידיה על פעילות המוסדות. כדי להסיר את הספק שלח המשרד ביום 17.11.96 מכתבים למוסדות שהגישו בקשות לתמיכה לפי חמשת תחומי הפעולה העיקריים, וביקש מהם להגיש לו תוך שבוע מסמכים שונים בדבר הפעילות שבעבורה הם הגישו את הבקשות; (ב) רבים מהמבחינים אינם ברורים דיים ואינם חד-משמעיים.

במכתבו למשרד מבקר המדינה ציין המנכ"ל, כי "העיכוב כולו" בחלוקת התמיכות לשנת 1996 "נבע ממניעים פוליטיים - הקדמת הבחירות והעובדה שהמפלגות הדתיות התנגדו שהשר ... יחלק את תמיכות 1996 - וכל האירועים הקשורים בפתרונות הפוליטיים למשרד הדתות".

ממצאי הביקורת מראים כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 1996, לא היה המשרד ערוך כדבעי לחלוקת תמיכות לתרבות תורנית לאותה שנה. מכיוון שהמשרד לא חילק תמיכות עד נובמבר (חוץ ממוסדות שקיבלו מקדמות - ראה להלן) נגרמו למוסדות קשיים בתזרים המזומנים שלהם.

מקדמות על חשבון תמיכות לשנת 1996

בתחילת מאי 1996 שלח המנכ"ל מכתב לחשכ"ל ובו ביקש אישור לתשלום מקדמות למוסדות על חשבון פעילות 1996; המקדמות יהיו בשיעור 20% מהתמיכה שהם קיבלו בשנת 1995. הנימוק לבקשה היה ש"עקב בעיות ארגוניות טרם הסתיימה עבודת ההכנה של החומר [הבקשות לתמיכה] על מנת להביאה בפני ועדת התמיכות של המשרד". החשכ"ל אישר את הבקשה.

כאמור, נוהל תמיכות קובע כי "ועדת התמיכות רשאית, בנסיבות מיוחדות, להחליט על תשלום מקדמה למוסד". נמצא כי ועדת התמיכות לא דנה כלל בעניין תשלום מקדמות מתקציב 1996. למרות זאת שילם המשרד מקדמות בסך 7.6 מיליון ש"ח ל-28 מוסדות מבין כ-550 מוסדות תורניים שקיבלו תמיכה בשנת 1995.

המנכ"ל הבהיר למשרד מבקר המדינה כי המקדמות מתקציב תרבות תורנית שולמו רק לגופים שתקצבו בשנת 1995 בסכום של יותר מ-500,000 ש"ח כל אחד.

משרד מבקר המדינה בדק את רשימת המוסדות שקיבלו את המקדמות הנדונות. נמצא שלארבעה מהם שילם המשרד מקדמה אף על פי שהתמיכה ששולמה להם בשנת 1995 היתה קטנה מ-500,000 ש"ח; למשרד מבקר המדינה לא נמסר הסבר לעניין זה. 24 מוסדות אחרים, שעמדו בקריטריון האמור, קיבלו מקדמות. עוד נמצא שהמשרד שילם מקדמות לשנת 1996 למוסדות גדולים, קודם שגמר לשלם למוסדות אחרים, קטנים מהם, את התמיכות לשנת 1995.

יוצא שהמשרד שילם מקדמות לשנת 1996 בלא החלטת ועדת תמיכות, בניגוד להוראות הנוהל, ועל פי קריטריון המפלה בין מוסדות. ממצאי הביקורת אף מעוררים חשש כבד שהמשרד נקט מדיניות מכוונת של הפליית מוסדות גדולים לטובה לעומת מוסדות שאינם גדולים. לדעת משרד מבקר המדינה הדבר אינו עולה בקנה אחד עם עיקרון השוויוניות העומד בבסיס המבחנים למתן תמיכות, ועם כללי מינהל ציבורי תקין.



בדוח שנתי 45 פרסמה מבקר המדינה את ממצאי הבדיקה שנעשתה במשרד לענייני דתות בדבר סדרי חלוקת התקציב שיועד לתרבות תורנית לשנים 1993-1994. הממצאים היו חמורים ביותר. בעקבות זאת החליט השר לענייני דתות, שנכנס לתפקידו בפברואר 1995, להקפיא את תהליך מתן התמיכות לשנת 1995 עד לבדיקה מעמיקה של הנושא, ומינה ועדה ציבורית שתמליץ על מבחנים ונהלים חדשים למתן תמיכות. הוועדה הגישה דוח ביניים ביוני 1995, ובעקבותיו פורסמו מבחנים חדשים באוגוסט של אותה השנה. הדוח הסופי של

הוועדה הוגש רק במאי 1996, יומיים לפני הבחירות לכנסת הארבע-עשרה. בשל העיתוי לא מצאה בו הנהלת המשרד עניין, והוא נותר כאבן שאין לה הופכין. משרד מבקר המדינה התריע על כך, וציין שגם לאחר שהתחלפה הנהלת המשרד עדיין חלה החובה על ההנהלה החדשה לשמור על רצף עבודת המשרד, ולא להתעלם מהמלצות ועדה ציבורית שמינה השר הקודם.

לוח הזמנים שקבע המשרד בשנת 1995 לפרסום המבחנים החדשים ולטיפול בבקשות לתמיכות ובתשלום התמיכות לא היה מעשי. לפיכך, לא היה המשרד ערוך לטפל ביעילות בבקשות ובחלוקת התמיכות באותה שנה. מרבית כספי התמיכה לשנת 1995 חולקו רק במהלך שנת 1996. על המשרד להקפיד היטב על חלוקת כספי התמיכה לפי לוח זמנים סביר.

המשרד הקים באמצע שנת 1995 אגף לבקרה ולמחקר, שתפקידו היה לעשות בדיקות בשטח כדי לאמת את הנתונים שנמסרו לו בבקשות לתמיכה. נמצא שהאגף החל בבדיקות רק בסוף שנת 1995, והבדיקות בתחום התרבות התורנית נעשו בהיקף מצומצם ביותר. המשרד לא ניתח את ממצאי הבדיקות ביסודיות ראויה, ולא התחשב בהם בעת העברת הכספים למוסדות שנבדקו.

בשנת 1995 חילק המשרד מקדמות רק למוסדות שקיבלו בשנת 1994 תמיכות בסכום גבוה; בשנת 1996 - רק למוסדות שקיבלו בשנת 1995 תמיכות בסכום גבוה. למשרד מבקר המדינה לא הוסבר על סמך מה הוחלט לחלק מקדמות רק למוסדות שנהנו בעבר מתמיכות בסכום גבוה. יש לראות בחומרה רבה את השיטה שבה חילק המשרד מקדמות, שיטה שהביאה להפליה לטובה של מוסדות גדולים.

המשרד לא נערך כראוי גם לטיפול בכל הנוגע לתמיכות לשנת 1996, ועד סוף נובמבר לא דנה ועדת התמיכות של המשרד בתמיכות לאותה שנה.

משרד מבקר המדינה העיר על ששלושה חברי כנסת השתתפו בקבלת החלטות ביצועיות במשרד. בכך היתה פגיעה בסדרי מינהל ציבורי תקין והפרה של עקרון הפרדת הרשויות שהוא מאושיות המשטר הדמוקרטי.

ממצאי הביקורת מראים כי זה שנים נכשל המשרד בטיפול בכל הנוגע לתמיכות בתרבות תורנית. גם הוועדה הציבורית שמינה השר ציינה, שהמבחנים לא יושמו בצורה שיטתית ותקינה. הוועדה אף הרחיקה לכת ואמרה, כי "בהעדר אכיפה ויישום מלא של הקריטריונים, נראה לנו מצב דברים זה כגרוע יותר מן השיטה הישנה של 'תקציבים ייחודיים' למוסדות דת".

ממצאי הביקורת בדוח זה ובדוחות קודמים של מבקר המדינה עולה, ששיטת החלוקה של כספי התמיכה עברה שינויים רבים במהלך השנים האחרונות. נקבעו מבחנים חדשים למתן תמיכות ונעשו ניסיונות לשפר את תהליך חלוקתן. נמצא שניסיונות אלה לא צלחו. מחובת המשרד לעשות בלא דיחוי רפורמה ארגונית, ולפעול בדרך שניתן יהיה סוף סוף לחלק, הלכה למעשה, את התמיכות לפי מבחנים שוויוניים ואחידים.