

המשרד לענייני דתות

פעולות ביקורת

נבדקה חלוקת תקציב התמיכות למכוני מחקר תורניים בשנים 1997-1998. במסגרת הבדיקה נבחנו סדרי הטיפול בבקשות לתמיכה, תהליך אישור הזכאות לתמיכה, תשלום המקדמות על חשבון התמיכות, אופן יישום הוראות הנוהל ומבחני הזכאות, והטיפול בערעורים של מכוני על סכום התמיכה שאושרה להם.

נבדקו פעולות המועצה הדתית בירושלים, ובעיקר חידוש הרכב המועצה, תקציב המועצה ותקציב הפיתוח שלה לשנת 1998.

במינהל בתי הדין הרבניים נבדקה העברת דיין מבית הדין האזורי בחיפה לבית הדין הרבני האזורי בתל אביב, ואחר כך לבית הדין הרבני האזורי בירושלים. כמו כן נבדק מינויים של שני דיינים לכהן בבית הדין הרבני הגדול בירושלים.

תמיכה במכוני מחקר תורניים

המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד) תומך במוסדות ציבור שהם מכוני מחקר תורניים (להלן - מכוני), לפי מבחני זכאות שקבע השר לענייני דתות (להלן - השר). בשנת 1997 תמך המשרד ב-210 מכוני בסכום כולל של כ-18 מיליון ש"ח, ובשנת 1998 הוא תמך ב-165 מכוני בסכום של כ-15 מיליון ש"ח. בשנת 1999 אישר המשרד תמיכות ל-100 מכוני בסכום כולל של כ-17 מיליון ש"ח.

אגף ארגונים ומוסדות במשרד (להלן - האגף) ממונה על הטיפול בבקשות של מכוני לתמיכה. כל מכוני המבקש תמיכה צריך להגיש למשרד בקשה, ולצרף אליה מסמכים שונים ובהם הדוחות הכספיים של המכון, שמות החוקרים שהוא מעסיק, וכן את הספרים והמחקרים שהוא פרסם בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה.

בחודשים מארס-ספטמבר 1999, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד בנושא חלוקת תקציב התמיכות למכוני בשנים 1997-1998. נבדקו בעיקר סדרי הטיפול בבקשות לתמיכה, תהליך אישור הזכאות לתמיכה, תשלום מקדמות על חשבון התמיכות, אופן יישום הוראות הנוהל ומבחני הזכאות, והטיפול בערעורים של מכוני על סכום התמיכה שאושרה להם. כמו כן נעשה בירור בעניין הליך אישור הבקשות בשנת 1999. בדיקות השלמה נעשו בכמה מכוני. להלן ממצאי הביקורת.

מבחנים לזכאותו של מכון לתמיכה

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, הדן בתמיכות במוסדות ציבור, קובע לאמור: "הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור". על פי סעיף זה, פרסם השר ב"רשומות", ביוני 1992, "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה במוסדות ציבור" (להלן - המבחנים) מתקציב משרדו, ובכלל זה למכוני מחקר תורניים. המבחנים תוקנו בפברואר וביוני 1995 וביוני 1997.

המבחנים קובעים, כי מכון זכאי לתמיכה אם הוא עוסק לפחות באחד מתחומי הפעילות המפורטים במבחנים, ובהם יצירות תורניות המשמשות בסיס לפסיקת הלכה, שילוב בין מחקר תורני לבין יישום ההלכה בחיי היום-יום בתחומים שונים, ומחקרים בספרות תורנית. היקף התמיכה למכון יקבע, בין היתר, לפי מספר החוקרים במכון, מספר המחקרים שנעשו בו בשתי השנים שקדמו לשנה שבה הוגשה הבקשה, התרומה המעשית של נושאי המחקר, חשיבותם לציבור ותרומתם ללימוד התורה ולהבנתה.

עוד נקבע בסעיף 3א כי שר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, יקבע נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה. בהתאם לכך פרסם שר האוצר ב"רשומות" "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם" (להלן - נוהל תמיכות), ונקבעו בתקנות כספים ומשק (תכ"מ) הוראות לתמיכה במוסדות ציבור המבוססות על נוהל זה (להלן - הוראות התכ"מ). בנוהל תמיכות ובהוראות התכ"מ מפורטים כללים בדבר סדרי הגשת בקשה לתמיכה ממשרד ממשלתי, ובדבר סדרי הדיון בבקשות בוועדה מיוחדת או בוועדות מיוחדות לעניין זה באותו משרד.

מכון המבקש מהמשרד תמיכה נדרש להגיש בקשה לאגף על גבי טופס מיוחד. לטופס מצורפים נספחים ובהם יש לפרט את רשימת החוקרים במכון, רשימת המחקרים שפרסם המכון בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה, ורשימת המחקרים שהוא מתכנן לעשות בשנתיים העוקבות. על המכון לצרף את הספרים או המחקרים שפרסם בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה; תעודה שהמכון רשום כעמותה אצל רשם העמותות; ודוחות כספיים מבוקרים לשנה הקודמת לשנה שבה הוגשה הבקשה.

תהליך הטיפול בבקשות לתמיכה

פרסום בעיתונים: הוראות התכ"מ קובעות, כי "סמוך ככל האפשר להגשת הצעות התקציב לכנסת או לאישור התקציב, יפרסם המשרד הודעה בשני עיתונים לפחות בדבר האפשרות לקבלת תמיכה ...". ההודעה צריכה לפרט, בין השאר, את המקומות שבהם פורסמו המבחנים ואת המקומות שבהם אפשר לקבל עותק של המבחנים. מכאן עולה, כי חובה על המשרד לפרסם את ההודעה לכל המאוחר בראשית השנה.

ועדת תמיכות: נוהל תמיכות קובע, כי בקשות לתמיכות יידונו בוועדת תמיכות שתמונה בידי השר; הוועדה תמנה שלושה או חמישה חברים מעובדי המשרד, בהם החשב והיועץ המשפטי של המשרד או נציגיהם. בשנת 1997 שימש מנהל האגף כיו"ר ועדת התמיכות, וחברי הוועדה היו היועץ המשפטי של המשרד, החשב ושני יועצים של השר.

לפי חוק יסודות התקציב, על ועדת התמיכות לחלק את הסכום שהוקצה לתחום מסוים בין המוסדות הפועלים באותו תחום, לפי מבחנים שוויוניים. נוהל תמיכות קובע כי יש להתחשב במידת התמיכה הניתנת לכל מוסד מכספי ציבור אחרים. על הוועדה להגיש לשר או למנכ"ל

המשרד, כפי שיקבע השר, המלצה מנומקת בכתב, אם לתת למוסד תמיכה, באיזה סכום ובאילו תנאים, או לדחות את בקשתו.

כדי לחלק תמיכות בצורה שוויונית קבעה ועדת התמיכות כי כל נתון יזכה את המכון במספר נקודות כפי שיקבע, וכל נקודה תזכה את המכון בסכום שייגזר מסכום התמיכות באותה שנה.

הוועדה המייעצת: במבחנים נקבע, כי "ועדת התמיכות רשאית להיעזר בקביעת שיעור התמיכה למכון בוועדה מייעצת שימנה המנהל הכללי של המשרד ... שחבריה אנשי אקדמיה ורבנים או דיינים, הבקיאם בתחום פעילות המכונים", וכי "הוועדה תחווה את דעתה בדבר עמידת המכון באמות המידה הקבועים במבחנים ותעריך את פעילות המכון בתחום המקצועי ואת איכות מחקריו ...".

המנכ"ל מינה ועדה מייעצת ובה שלושה חברים. הוועדה המייעצת עיינה במחקרים שמכונים הוציאו לאור, ואחר כך הגישה לוועדת התמיכות חוות דעת ובה ציינה את מספר הנקודות שמומלץ לתת לכל מכון (אם לתת), בעד "איכות" המחקרים ובעד "חשיבות לאומית", דהיינו חשיבותם ותרומתם לכלל הציבור. הוועדה המייעצת לא חיוותה את דעתה בדבר בקשות לתמיכה של מכונים שלא צירפו לבקשה את מחקריהם.

סעיף 5ב במבחנים קובע, כי "ועדת התמיכות רשאית, לפי המלצת הוועדה [המייעצת] לקבוע בכל שנה מכונים אשר עקב תרומתם הייחודית ... יהיו זכאים לתוספת תמיכה [להלן - בונוס] של 25% על התמיכה שהיו זכאים לה באותה שנה"; מספרם של מכונים כאלה לא יהיה יותר מ-15.

תהליך אישור התמיכות: בכל שנה הכין האגף, לקראת ישיבת ועדת התמיכות, טבלה ובה רשימת המכונים שהגישו בקשות לתמיכה, והפרטים האלה על כל אחד מהם: מספר החוקרים המועסקים במכון והתפלגותם לפי צורת ההעסקה (בשכר מלא, בשכר חלקי, במלגה מלאה, בחצי מלגה, ללא תשלום), מספר הספרים שבספריית המכון, מספר עובדי המינהלה, והנקודות שהוועדה המייעצת המליצה לתת למכון בעד איכות המחקרים ובעד חשיבותם הלאומית. בטבלה צוינו המכונים שהוועדה המייעצת המליצה לתת להם בונוס וכן מכוני מחקר חדשים, בשתי השנים הראשונות להקמתם (להלן - מכונים בהקמה).

האגף מיין את המכונים שבטבלה לשתי קבוצות: 1. מכונים שלפי בחינת האגף עומדים בתנאים המפורטים במבחנים, והוועדה המייעצת נתנה להם ניקוד; 2. מכונים שלפי בחינת האגף אינם עומדים בתנאים המפורטים במבחנים ומכונים שהוועדה המייעצת פסלה.

הטיפול בבקשות לתמיכה בשנת 1997

1. המשרד פרסם הודעה בעיתונים בדבר האפשרות לקבלת תמיכה לשנת 1977 רק ביוני אותה שנה. בהודעה נאמר כי המועד האחרון להגשת בקשות הוא 3.7.97, וכי הבקשות יהיו בהתאם "למבחנים ולנהלים שפורסמו ... ולתיקון שיפורסם בקרוב". התיקון למבחנים פורסם ב"רשומות" רק ב-26.6.97.

בסוף אוגוסט 1997, פרסם המשרד הודעה בעיתונים בדבר תמיכה בארגוני נוער. המבחנים המתוקנים פורסמו ב"רשומות" זמן קצר לאחר מכן, בספטמבר, והוחלו למפרע מתחילת השנה. בעקבות זאת עתרה "עזרא - תנועת הנוער החרדי לאומי בא"י" לבג"ץ נגד השר. בפסק הדין שנתן בג"ץ נמתחה ביקורת על האיחור בפרסום ונאמר: "שומה היה עליהם [השר לענייני דתות והמשרד] לפרסם את המבחנים קודם אישור התקציב לשנת 1997, ולמיצער 'סמוך ככל האפשר'".

לאחר אישורו. הפרסום היה אמור להיות, איפוא - לכל המאוחר - בראשית חודש ינואר 1997 ... המשיבים הפרו איפוא חובות שהוטלו עליהם בכתב ובאופן מפורש¹

מפסיקת בג"ץ אפשר ללמוד גזירה שווה, הן לעניין פרסום התיקון במבחנים לתמיכה במכונים לשנת 1997 והן לעניין פרסום ההודעות בעיתונים.

2. 230 מכונים הגישו למשרד בקשות לתמיכה. הבקשות, בצירוף המחקרים שהגישו המכונים, הועברו לוועדה המייעצת לשם קבלת חוות דעתה. הוועדה המייעצת הגישה את ההמלצות על המכונים הזכאים לתמיכה לשנת 1997 בנובמבר. כחודש אחר כך היא הגישה את רשימת המכונים שלא קיבלו כל נקודה, את רשימת המכונים שהיא ממליצה לתת להם "בונוס", ואת הנימוקים להמלצותיה. מספר הנקודות המרבי שניתן למכון היה 65. ה"בונוס" אמור לזכות את המכונים בתוספת של 25% למספר הנקודות שקיבלו.

רק ב-7.12.97, סמוך לסוף השנה, דנה ועדת התמיכות בתמיכה במכונים. הוועדה דחתה את הבקשות לתמיכה של 50 מכונים. באותה שנה זיכתה כל נקודה את המכון בתמיכה בסך 2,987 ש"ח.

(א) ועדת התמיכות החליטה לאשר למכונים שהוועדה המייעצת המליצה לתת להם גם "בונוס" את מלוא הנקודות, ולאשר לשאר המכונים רק 70% מהנקודות שהוועדה המייעצת המליצה לתת להם. לפיכך, כל מכון שהוועדה המייעצת המליצה לתת לו, לדוגמה, 60 נקודות ו"בונוס", קיבל תמיכה לפי 60 נקודות, ואילו מכון שהומלץ לתת לו 60 נקודות בלי "בונוס" קיבל תמיכה לפי 42 נקודות בלבד.

החלטה זו הביאה לכך שה"בונוס" שקיבלו המכונים היה למעשה גדול בהרבה מ-25% מכון שהוועדה המייעצת המליצה לתת לו "בונוס", נוסף על 60 נקודות בעד איכות המחקרים וחשיבותם, קיבל בסך הכול תמיכה בעד 75 נקודות (מהן 15 נקודות ערך ה"בונוס"), ואילו מכון שהומלץ לתת לו 60 נקודות אך לא הומלץ לתת לו "בונוס", קיבל, כאמור, תמיכה בעד 42 נקודות (70% מ-60 נקודות). מכאן שה"בונוס" במקרה זה (75 נקודות לעומת 42 נקודות) הוא 78% ולא 25%.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטה על הפחתת נקודות לחלק מהמכונים, באופן שרירותי, לא היתה תקינה.

(ב) (1) ספרים שהם פרי מחקרים של ארבעה מכונים לא הוצגו לפני הוועדה המייעצת. גם חברי ועדת התמיכות לא עיינו בספרים, ואף על פי כן אישרה הוועדה לשניים מהם נקודות על איכות המחקרים וחשיבותם לפי מספר הנקודות שקיבלו בשנת 1996 בתוספת 20%, בנימוק שהם "מכונים שהגישו ספרים והוועדה המייעצת לא ניקדה אותם מאחר ולא הוצגו הספרים בפניה".

(2) הוועדה המייעצת לא המליצה לתת נקודות לחמישה מכונים בלא שנימקה זאת. ועדת התמיכות לא בררה את הסיבות לכך, וקבעה שגם להם יש לתת נקודות על איכות וחשיבות לפי הניקוד שהם קיבלו בשנת 1996 בתוספת 20%, אף כי לא עיינה במחקריהם. הנימוק להחלטה היה שהמכונים "הגישו בקשות והושמטו מפרוטוקול הוועדה [המייעצת] ללא נימוקים".

¹ בג"ץ 5290/97 "עזרא - תנועת הנוער החרדי לאומי בא"י" נ' השר לענייני דתות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על ועדת התמיכות לבדוק מה הסיבות שהוועדה המייעצת לא המליצה לתת נקודות למכונים האמורים, ובמסגרת זו לבדוק אם הבקשות והמחקרים לא נמסרו לוועדה המייעצת בשל סדרי עבודה לקויים באגף. עוד היה על הוועדה לעיין בספרים ובמחקרים שהגישו המכונים, לפני קביעת הניקוד. מתן נקודות בלי בדיקה ובלא עיון במחקרים היה מעשה פסול.

הטיפול בבקשות לתמיכה בשנת 1998

בחודשים ינואר-ספטמבר 1998 פעלה ועדת התמיכות בהרכב שפעלה בשנת 1997. באוקטובר 1998 הפסיק את חברותו בוועדה אחד החברים, שמונה למנכ"ל המשרד. במקומו לא מונה חבר אחר. הדבר אינו מתיישב עם הנוהל הקובע שבוועדת התמיכות יהיו שלושה או חמישה חברים.

1. בהודעה שפרסם המשרד בעיתונים בדצמבר 1997, נאמר שמכונים יכולים להגיש בקשות לתמיכה בשנת 1998 עד 29.1.98, וכי "חובה לצרף את כל היצירות התורניות שהמכון הוציא בשנתיים האחרונות". 265 מכונים הגישו בקשות לתמיכה.

2. בשנת 1998 מינה מנכ"ל המשרד דאז הרכב חדש לוועדה המייעצת. הוועדה החלה בדיוניה בסוף מאי אותה שנה ובסוף אוגוסט היא הגישה את המלצותיה ליו"ר ועדת התמיכות.

מתברר שמחקריהם של שני מכונים לא נמסרו להערכת הוועדה המייעצת. לדברי מזכירת האגף, שריכזה את הבקשות לתמיכה, הבקשות הגיעו אליה באיחור כי "הם היו במשרד ולא אצלי". יצוין, כי לאחר זמן נמסרו המחקרים להערכת הוועדה המייעצת. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מעיד על סדרי עבודה לקויים.

ועדת התמיכות: ב-7.9.98 דנה ועדת התמיכות בתמיכות לשנת 1998. באותה שנה זיכתה כל נקודה בתמיכה של 2,292 ש"ח.

1. גם בשנת 1998 החליטה ועדת התמיכות שלא לתת למכונים תמיכה לפי מלוא הנקודות שהמליצה הוועדה המייעצת, אלא רק לפי 70% מהן; גם הפעם לא חלה ההחלטה על מכונים שהומלץ לתת להם "בנוס". עוד החליטה הוועדה, שכל המכונים שהוועדה המייעצת המליצה לתת להם את מרב הנקודות האפשריות (65), אך לא "בנוס", יקבלו גם הם תמיכה לפי מלוא הנקודות שהומלץ לתת להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות אלו של ועדת התמיכות היו שרירותיות, וגרמו להעדפה של מכונים שקיבלו במילא ניקוד גבוה בשל איכות מחקריהם וחשיבותם, יותר ממה שמאפשרים המבחנים.

2. (א) מתברר, שמכונים רבים לא צירפו לבקשותיהם את כל המחקרים שהוציאו לאור "בשנתיים האחרונות", והמשרד התיר להם להגיש את מחקריהם, ומחקרים נוספים, לאחר המועד האחרון להגשת הבקשות.

יתרה מזו, לכמה מכונים שלא הגישו את מחקריהם עד מועד סיום עבודתה של הוועדה המייעצת התירה ועדת התמיכות להגישם עד ל-15.9.98, כשמונה חודשים לאחר המועד האחרון להגשת הבקשות.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי "הוועדה החליטה לאשר הגשת חומר לאחר המועד שנקבע ... משום שלא ניתן היה לוודא ... כי הספרים שלא נמצאו אכן לא הגיעו". תשובה זו מעידה שטיפול המשרד בבקשות היה לקוי.

(ב) ב-7.9.98 החליטה ועדת התמיכות לתת תמיכה לשלושה מכונים שעדיין לא הגישו את מחקריהם. מהמסמכים שבמשרד אין לדעת כיצד קבעה הוועדה את מספר הנקודות למכונים אלה. ב-28.9.98 קבעה ועדת התמיכות את סכומי התמיכות למכונים שהגישו את מחקריהם עד ל-15.9.98, בהתאם להמלצת הוועדה המייעצת מאותו יום.

הטיפול בבקשות לתמיכה בשנת 1999

1. עד שנת 1998 קיבלו מכוני מחקר תורניים תמיכות הן מהמשרד לענייני דתות והן ממשרד החינוך והתרבות.

בנובמבר 1998 הורה היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היוע"מ) לחברי הממשלה, כי החל משנת 1999, לא יינתנו עוד תמיכות למטרה זוהי או דומה על ידי משרדי ממשלה אחדים, אלא יאוחדו ויחולקו על ידי משרד אחד.

בעקבות הוראת היוע"מ ניתנות התמיכות למכונים על ידי המשרד לענייני דתות בלבד. בחוק התקציב 1999 נרשם התקציב לתמיכה במכונים ברזרבה. רק ב-7.6.99 הופשר התקציב.

2. בסוף מארס 1999 פרסם המשרד הודעה בעיתונים, כי בקשות לתמיכה במכונים באותה שנה אפשר להגיש עד 2.5.99, וכי טופסי בקשות אפשר לקבל במשרד מיום 14.4.99. ב-15.4.99 הודיע השר בעיתונים "על דחיית מועד הגשת הבקשות וקבלת טפסים לתמיכה מסעיף מכוני מחקר תורניים ... על מועד חדש להגשת הבקשות תבוא הודעה".

רק ביוני 1999 פרסם המשרד הודעה נוספת בעיתונים ובה נאמר כי המועד האחרון להגשת הבקשות הוא 24.6.99. בתשובתו מסר המשרד כי האיחור נגרם בשל הוראת היוע"מ המשפטי למנוע כפל תמיכות.

3. 213 מכונים הגישו בקשה לתמיכה לשנת 1999. נמצא, כי רק באוקטובר אותה שנה סיימה הוועדה המייעצת לטפל בבקשות. באמצע אותו חודש, כארבעה חודשים לאחר המועד האחרון להגשת הבקשות, דנה ועדת התמיכות בבקשות, אך רק בתחילת נובמבר חתמו כל חבריה על הפרוטוקול.

מקדמות

הוראות התכ"מ קובעות, 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".

המשרד נתן מקדמות למכונים. מכון שקיבל מקדמה חתם על הצהרה, כי ידוע לו שהמקדמה "אינה מהווה התחייבות של המשרד לענייני דתות לתקצב את מוסדנו". כמו כן התחייב המכון כי "אם וכאשר יתברר שמסיבה כלשהי לא תאושר למוסדנו תמיכה, יקוזז סכום המקדמה מכל

סכום, שמגיע או יגיע לנו, מכל מקורותיו התקציביים של המשרד, ובמידה ולא יהיה כזה, נחזיר למשרד לענייני דתות, על פי דרישתו את הסכום ששולם לנו כמקדמה ...".

מקדמות על חשבון התמיכות לשנת 1997: באמצע מאי 1997, עוד בטרם פורסמו המבחנים המתוקנים ובטרם פורסמו הודעות בעיתונים בדבר הגשת בקשות לתמיכה, החליטה ועדת התמיכות, בראשות מנהל האגף, לתת למכונים שקיבלו תמיכות בשנת 1996 מקדמה בשיעור 20% מהתמיכה שקיבלו ב-1996. יו"ר הוועדה הסביר, כי "יש הצדקה לשלם מקדמות משום שלפי הצפי חלוקת כספים השנה לא תתממש לפני סוף אוקטובר 1997, לא יתכן להחזיק את המכונים ללא תמיכה תקופה ארוכה". יצוין, שחשב המשרד התנגד לחלוקת המקדמות, כיוון שממילא "אחוז התמיכה במכונים מכלל התקציב [של המכונים עצמם] נמוך יחסית ... מתן מקדמות מעודד את המשרד ליצור סחבת בהליכי העבודה". המקדמות ניתנו ביולי 1997.

מקדמות על חשבון התמיכות לשנת 1998: בסוף מארס 1998 המליצה ועדת התמיכות לתת למכונים שהגישו בקשה באותה שנה מקדמה בשיעור 20% מהתמיכה שקיבלו ב-1997. גם הפעם התנגד החשב למתן המקדמות, וטען כי "דיון במקדמות גורם, בעקיפין, שהעבודה הסדירה בטיפול בבקשות מתעכבת", אך הוועדה דחתה את טענתו, והמקדמות שולמו למכונים באפריל אותה שנה.

1. מהוראות התכ"מ עולה כי אפשר לתת מקדמות רק למכונים שקיבלו תמיכה בשנה קודמת, ולכן ניתנו מקדמות רק ל-165 מכונים מבין 265 המכונים שהגישו בקשות בשנת 1998. דבר זה יצר הפליה בין מכונים שקיבלו תמיכה בשנת 1997 לבין מכונים שלא קיבלו תמיכה באותה שנה.

2. שיעור המקדמה שניתנה בכל אחת מהשנים האמורות היה 20% מהתמיכה שקיבל המכון בשנה הקודמת. מאחר שסכום התמיכה משתנה בכל שנה, כמה מכונים קיבלו מקדמה בשיעור של 70%-50% מהתמיכה שאושרה להם ל-1998, ואחרים - בשיעור של 7% בלבד מהתמיכה. 3

3. נמצא, כי ל-39 מכונים שקיבלו מקדמה בשנת 1998, לא אושרה, בסופו של התהליך, תמיכה לאותה שנה. המקדמות שהם קיבלו ב-1998 הסתכמו בכחצי מיליון ש"ח. עד מועד סכום הביקורת, ספטמבר 1999, לא פעל המשרד לגביית מקדמות אלו.

מקדמות על חשבון התמיכות לשנת 1999: בסוף יוני 1999 החליטה ועדת התמיכות, "להמליץ לחשב הכללי על מתן מקדמות בסך 20% מכלל התמיכה שהועברה בפועל למכונים בשנת 1998 למכונים שהגישו בקשת תמיכה השנה". המלצה זו נומקה בכך שהמכונים נקלעו למצוקה כספית בעקבות העיכובים שחלו במתן התמיכות, בשל הוראת היועץ"מ בדבר מניעת כפל תמיכות, וההליכים שננקטו בעקבות זאת.

גם בשנה האמורה הביע חשב המשרד "התנגדות עקרונית" למתן מקדמות, אך הסיר את התנגדותו בהתחשב בנימוקים שהעלה היועץ המשפטי של המשרד לפני הוועדה. המקדמות ניתנו למכונים בחודשים אוגוסט-ספטמבר 1999.

לדעת משרד מבקר המדינה העובדה שהמשרד אישר מדי שנה בשנה, כדבר שבשגרה, מתן מקדמות למכונים אינה עולה בקנה אחד עם הוראת נוהל תמיכות, המתירה לוועדת התמיכות להחליט על תשלום מקדמה "בנסיבות מיוחדות".



הואיל והמשרד משלם מקדמות בכל שנה, וכתוצאה מכך שנוהל התמיכות מאפשר לתת מקדמות רק למכונים שקיבלו תמיכה בשנה קודמת, נפגע עיקרון השוויון. על המשרד להגביל את עצמו למתן מקדמות רק בנסיבות מיוחדות, כדרישת נוהל התמיכות.

פיקוח המשרד על פעילות המכונים

הוראות התכ"מ קובעות: "המשרד יפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה על ידיו"; "הפיקוח יעשה על ידי יחידת הביקורת הפנימית במשרד, אשר תקיים, בשיתוף עם היחידה המקצועית, בקרה תפעולית לבדיקת השימושים והשגת היעדים ... ועל ידי רואי חשבון חיצוניים שיערכו בקרה כספית", "הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע מהמוסדות הנתמכים, ובמידת הצורך גם בביקורת במקום הפעולה של מוסדות אלה".

נמצא, שהפיקוח על המכונים נעשה רק בידי רואי חשבון חיצוניים. הם בדקו, לבקשת המשרד, את המסמכים שצירפו המכונים לבקשותיהם, ואת הדוחות הכספיים שלהם. המשרד לא עשה כל בדיקה בכתובות שמסרו המכונים, כדי לוודא שהם אכן קיימים ופועלים כמכונים מחקר.

לדברי מנהל אגף ארגונים ומוסדות, הוא סבור שדי בכך שהמכונים מציגים לפני המשרד את פרי מחקריהם, ורואי החשבון עושים בקרה כספית.

בבדיקה שעשו נציגי משרד מבקר המדינה "במקום הפעולה" של עשרה מכונים נמצאו באותן כתובות שתי ישיבות, מרכז פדגוגי, ושני בתים פרטיים.

נוכח האמור, על המשרד לעשות ביקורים "במקום הפעולה" של המכונים, בין היתר כדי לוודא את דבר קיומם של המכונים הלכה למעשה. עוד עליו לפעול נגד מוסדות שקיבלו ממנו תמיכות בטענה שהם פועלים כמכונים.

יישום הוראות המבחנים לתמיכה במכונים

משרד מבקר המדינה בדק אם המשרד לענייני דתות יישם את הוראות המבחנים שנקבעו לתמיכה במכונים. נבדקו מסמכים של כ-40 מכונים. להלן פירוט מבחנים ודוגמאות למכונים שקיבלו תמיכה, למרות שלא עמדו בדרישות המבחנים:

מבחן 3א

מבחן 3א קובע שמוסד ציבורי הזכאי לתמיכה ייחשב למכון אם הוא "מייחד את כל פעולותיו להפעלת המכון ולקידומו".

המשרד לא בחן אם המכונים שהוא תמך בהם עומדים במבחן זה, ואף לא הנחה את רואי החשבון לבדוק את הדבר. תחת זאת בחן המשרד בשנת 1997 אם מטרות המוסד

הציבורי, המוגדרות בתעודת הרישום שלו כעמותה, כוללות גם הפעלת מכון מחקר. בשנת 1998 לא בחן המשרד אפילו את זה. לפיכך ניתנו תמיכות למוסדות ציבור אחדים שמחקר תורני אינו נמנה עם מטרותיהם.

1. **מכון א':** מטרות המכון, כפי שנרשמו בתעודת הרישום שלו כעמותה הן: "לפעול בתחומי העיר להקמת כולל לאברכים ובית-כנסת, לנהל פעולות חסד, קופות גמ"ח, ומלגות לתלמידים. לקבל תרומות לשם ביצוע מטרות האגודה או חלק מהן". מכאן שמחקר תורני אינו אחד ממטרותיו.

הדבר גם משתקף מהדוחות הכספיים של המכון לשנים 1996 ו-1997 וממאזן בוחן (חלקי) ל-31.12.98. בדוחות ובמאזן הבוחן לא מוצגים חשבונות של הוצאות המאפיינות מכון מחקר (כמו מחשב, הדפסות, עריכה, הגהה); אין חשבון הכנסות ממכירת ספרים וכד'; ההוצאות העיקריות המוצגות הן תמיכות לאברכים ושיעורי תורה לנוער.

למרות האמור לעיל נתן המשרד בשנת 1998 למוסד זה תמיכה כאילו הוא מכון, בסכום של כ-64,000 ש"ח.

2. **מכון ב':** המכון הגיש למשרד בקשה לתמיכה ואליה צירף מסמכי רישום של שתי עמותות - שלו ושל מכון אחר. מהמסמכים עולה, כי החוקרים מועסקים במכון האחר, ואילו הדוחות הכספיים שמצורפים לבקשה הם של המכון המבקש.

מטרתו של המכון האחר היא "הפעלת מכון למחקר כתבי יד להלכה ולמעשה ...", מכאן שהמכון האחר עומד במבחן 3א. לעומת זאת, המטרות העיקריות של מכון ב', מבקש התמיכה, הן "לייסד ולהקים בתי מדרש לתורה, לתפילה, ישיבות ... להקים קרן לתמיכה וחלוקה לחגים ותמיכה לעניים ...", מכאן שהמכון אינו עומד בדרישות המבחן. זאת ועוד, הדוחות הכספיים של מכון ב' מעידים שהוא עוסק בפעילויות אלה: תמיכות לנזקקים, ארגון נוער, מרכזי תרבות תורנית וקייטנות. בין פעילויות אלה לבין פעילויות של מכון מחקר אין ולא כלום. יצוין, כי בביאורים לדוחות הכספיים כתב רואה החשבון, כי "פעולות רבות בוצעו במזומן, וחלק ניכר מהן ללא קבלות או מסמכים אחרים, כנהוג עם כספי צדקה וחסד", וכי "הגירעון המצטבר של העמותה מחייב את ההנהלה לקבל הלוואות מאנשים פרטיים ומקופות גמ"ח. ההלוואות ... אינן נחתמות בהסכמים מתוך יחס אמון המלווים עם הנהלת העמותה ...".

למרות האמור לעיל נתן המשרד בשנת 1997 למכון ב' תמיכה בסך כ-25,000 ש"ח.

3. **מכון ג':** ממסמכי רישומו כעמותה עולה, כי מחקר תורני אינו נמנה עם מטרותיו, שהן: "להקים לנהל ולהחזיק מוסדות חינוך, מעונות יום לגיל הרך, גני ילדים לבנים ולבנות ... מסגרות לחינוך מיוחד, בתי ספר למבוגרים ... מפעלי תרבות ורווחה ומועדונים".

עבור שנת 1998 נתן המשרד למכון ג' תמיכה בסך 41,000 ש"ח.

בביקור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה, כאמור, בכתובת הרשומה בבקשת התמיכה התברר, שהמוסד אינו נמצא בכתובת זאת, כי אם באחרת. מהשלט שעל המבנה באותה כתובת עולה כי במקום פועלת מרכזייה פדגוגית.

מבחן 3ב

1. המבחן קובע שמוסד ציבורי זכאי לתמיכה בתור מכון אם הוא "מעסיק בקביעות לפחות ארבעה חוקרים במשרה מלאה". המבחן אינו מגדיר כמה שעות עבודה הן משרה מלאה של חוקר.

נמצא, שהמשרד לא קבע מהו היקף משרה מלאה, ולא בחן בכמה שעות עבודה שבועיות או חודשיות הסתכמה העסקת החוקרים.

2. לפי המבחן, מכון יהיה זכאי לתמיכה אם הוא משלם לחוקרים כאמור "שכר שלא יפחת מסך של 5,000 שקלים חדשים לחודש או במלגה שלא תפחת משכר המינימום לפי חוק שכר מינימום ... הסכום שנקבע כשכר לחוקר יהיה צמוד לתוספת היוקר ויעודכן מדי שנה בהתאם לשינויים בתוספת היוקר".

ש כ ר : לפי מבחן זה השכר החודשי המזערי שהיה צריך לשלם לחוקר בשנת 1997, עד אוגוסט, היה 5,000 ש"ח; מאוגוסט 1997 עד אוגוסט 1998 - 5,120 ש"ח; מאוגוסט עד דצמבר 1998 - 5,145 ש"ח; ומינואר 1999 - 5,158 ש"ח.

נמצא, שהמשרד נתן תמיכות למכונים בלי לבדוק אם הם עומדים בדרישות המבחן. במקום זאת קבע המשרד בשנים 1997-1998 כי מכון המשלם לארבעה חוקרים שכר שאינו קטן מ- 5,000 ש"ח, עומד בדרישות מבחן 3ב.

מ ל ג ה: שכר המינימום במשק בשנת 1997 נע מ-2,085 ש"ח בינואר עד 2,405 ש"ח בדצמבר. בתאריך פרסום המבחנים, יוני 1997, היה שכר המינימום 2,349 ש"ח. בשנת 1998 נע שכר המינימום מ-2,405 ש"ח בינואר עד 2,622 ש"ח בדצמבר. בחודשים ינואר-מארס 1999 היה שכר המינימום 2,679 ש"ח, ובחודשים אפריל-אוגוסט 1999 הוא היה 2,798 ש"ח.

נמצא, כי בניגוד למבחן האמור קבע המשרד בשנים 1997-1998 כי חוקר המקבל מלגה שאינה קטנה מ-2,000 ש"ח לחודש, ובשנת 1999 - לא פחות מ-2,700 ש"ח, ייחשב לחוקר במשרה מלאה. שני הסכומים היו קטנים משכר המינימום במשק באותן שנים.

(א) **מ כ ון ז :** בשנת 1998 אישר המשרד למכון תמיכה בסך כ-132,000 ש"ח, לפי 30 חוקרים המועסקים במלגה מלאה. מהבקשה שהגיש המכון למשרד עולה שהחוקרים הללו קיבלו מלגות חודשיות של 2,200 ש"ח, כל אחד.

(ב) **מ כ ון ה :** באותה שנה אישר המשרד למכון ה' תמיכה בסך 209,416 ש"ח, לפי 23 חוקרים המועסקים במלגה מלאה. מהבקשה שהגיש המכון למשרד עולה שכל אחד מהחוקרים קיבל מלגה חודשית בסך 2,000 ש"ח.

עוד נמצא, שהמשרד לא בדק אם המכונים מוסיפים למלגות החוקרים את תוספות היוקר, כנדרש במבחן.

מבחן ג3

מבחן ג3 קובע, כי מוסד ציבורי הזכאי לתמיכה ייחשב למכון מחקר תורני אם פעל "במשך שנתיים לפחות בשנים שקדמו לשנת התקציב שבה הוגשה בקשת התמיכה".

מבדיקת בקשות לתמיכה של מכונים עולה, שכמה מהם קיבלו תמיכה בשנים 1997-1998 כמכונים ותיקים, על אף שלא עמדו במבחן ג3.

מכון ו' נרשם כעמותה ביוני 1996 וקיבל בשנת 1997 תמיכה בסך כ-113,500 ש"ח, אף כי לא עמד במבחן האמור ולא במבחנים 3א ו-3ב; מכון ה' נרשם כעמותה במארס 1996, וקיבל בשנת

1997 תמיכה בסך כ-142,000 ש"ח, אף כי לא עמד במבחן ג3, ובשנת 1998 - גם לא במבחן כב3.

עוד נמצא, כי שני מכונים שהוקמו ב-1996 קיבלו לשנת 1997, גם "בונוס" בשל תרומתם הייחודית (מבחן ב5). מדובר במכון ז' שנרשם כעמותה ביוני 1996, וקיבל תמיכה בסך 29,000 ש"ח, ובמכון ח' שנרשם כעמותה ביולי 1996 וקיבל תמיכה בסך כ-193,000 ש"ח. יצוין, כי על פי מבחן ב5(ג), תנאי לקבלת ה"בונוס" הוא שהמכון יהיה בעל ותק של שבע שנים לפחות, אלא אם כן, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, תמליץ הוועדה המייעצת על מכון שלא צבר ותק כזה. עם זאת, מובן מאליה שאין לתת "בונוס" למכון חדש.

מבחן 5

1. סעיף 5 במבחנים קובע שהיקף התמיכה למכון ייקבע בהתחשב בנתונים, כמו: "מידת התמיכה במכון מגופים ציבוריים אחרים"; "היקף המנגנון המינהלי הנחוץ להפעלת המכון והוצאות האחזקה של המבנה שבו הוא פועל"; "קיומם של עוזרי מחקר, כגון: ספריה תורנית, מעבדות מחקר ומערכת מחשבים".

נמצא, כי ועדת התמיכות קבעה את סכומי התמיכה לכל המכונים בלי להתחשב בכמה מנתונים אלו.

2. ספרייה: ועדת התמיכות החליטה, גם בשנת 1997 וגם בשנת 1998, כי המכונים יקבלו ארבע נקודות על ספרייה שברשותם, המכילה לפחות 5,000 ספרים. בשנת 1997 זיכו ארבע נקודות בתמיכה בסך כ-11,950 ש"ח, ובשנת 1998 - בסך כ-9,170 ש"ח.

מבקשות שהגישו המכונים למשרד ומביקורים שעשו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה מהם עולה, שמכונים רבים ציינו כי מקום המחקר שלהם הוא ישיבה סמוכה, או ישיבה שבה לומדים החוקרים שלהם. בשיבות אלו יש ספריות, רובן מונות אלפי ספרים. המכונים רשמו את הספריות כאילו הן הספריות שלהם וקיבלו בעבורן תמיכה.

מבחן 5א ג'

כאמור, מבחן 5א קובע כי "ועדת התמיכות רשאית להיעזר בקביעת שיעור התמיכה למכון בוועדה מייעצת שימנה המנהל הכללי של המשרד", וכי "הוועדה תחווה דעתה בדבר עמידת המכון באמות המידה הקבועים במבחנים ...".

מבחן 5א ג' קובע, בין היתר, כי "משקלה של המלצת הוועדה [המייעצת] בקביעת שיעור התמיכה למכון לא יעלה על 65% מסך התקציב הכולל שיאושר למכון". נמצא, כי ועדת התמיכות התעלמה ממבחן זה. בתשובתו מ-18.1.2000 מסר המשרד כי "ועדת התמיכות היתה חלוקה כיצד ליישם הוראות מבחן זה והתברר שהוועדה אינה יכולה ליישם מבחן זה".

בשנת 1998 היו 55 מכונים שהתמיכה שקיבלו לפי הנקודות שהוועדה המייעצת המליצה לתת להם, עלתה על 65% מכלל התמיכה שקיבלו. מכונים אלה היו 33% מכלל המכונים שקיבלו תמיכה באותה שנה. בשנת 1999 היו 46 מכונים כאלה, שהם 46% מהמכונים שאושרה להם תמיכה באותה שנה, כמפורט בטבלה להלן:

שיעור המכונים בשנים		שיעור התמיכה (ב-%) שניתנה לפי הניקו שהמליצה הוועדה המיעצת, מתוך כלל התמיכה
1999	1988	
16	14	70-66
9	14	75-71
7	14	80-76
4	9	85-81
6	2	90-86
4	2	91 ומעלה

מבחן 7 - מכונים בהקמה

סעיף 7 למבחנים קובע כי מכון חדש (להלן - מכון בהקמה) יכול לקבל בשתי השנים הראשונות לקיומו מענק הקמה בשיעור שתקבע ועדת התמיכות, וש"לא יעלה על 50% מהוצאות ההקמה המוכחות" (לא כולל הוצאות תקורה) בכל שנה. מתן המענק בשנה השנייה להקמה תותנה בעמידת המכון "ב-50% מהתנאים שנקבעו להגדרת מכון ... בתום השנה הראשונה להקמתו".

נמצא, שהוועדה המיעצת נתנה נקודות למכונים בהקמה לפי ראות עיניה, ולא לפי סעיף 7.

1. (א) ב-1997 ציינה הוועדה המיעצת בהמלצותיה, כי "מכונים בהקמה, הם בבחינת 'דבר שלא בא לעולם', ו'ביצה שטרם נולדה'. ולכן מכונים שלפי מטרותיהם, ולפי האנשים שעומדים בראשם, או אשר משמשים כחוקרים, הצביעו לנו שיש להם פוטנציאל טוב, המלצנו על ניקוד גבוה יחסית. ומכונים שעל פניהם לא נראה לנו שום פוטנציאל, המלצנו על ניקוד נמוך, והמכונים הבינוניים, בדרך כלל, המלצנו לתת להם 10 נקודות". ב-1998 ציינה הוועדה המיעצת, כי "את המכונים בהקמה הערכנו על פי תכניותיהם ואף טיוטות העבודות שהגישו".

(ב) ועדת התמיכות אימצה את המלצות הוועדה המיעצת על מכונים בהקמה והוסיפה להם נקודות בעד מספר החוקרים, עובדי המינהלה והספרים, כפי שעשתה למכונים ותיקים. יוצא אפוא, שסדרי קביעת התמיכות למכונים בהקמה היו זהים לאלו של מכונים ותיקים.

נמצא, שלאחר שנקבעה התמיכה למכון בהקמה, לא בדק המשרד אם למכון היו הוצאות הקמה, וממילא לא הקפיד שהמענק "לא יעלה על 50% מהוצאות ההקמה המוכחות".

(ג) המשרד לא עשה כל הבחנה בין מכון בהקמה בשנה הראשונה לפעילותו לבין מכון כזה בשנה השנייה לפעילותו, וממילא גם לא בדק אם מכון בשנה השנייה לפעילותו עמד "ב-50% מהתנאים שנקבעו להגדרת מכון בתום השנה הראשונה להקמתו".

2. משרד מבקר המדינה בדק מה היו הוצאות ההקמה לפי הדוחות הכספיים של חמישה מכונים בהקמה. נמצא, שלארבעה מהם לא היו בשנת 1997 כל הוצאות הקמה, ולכן לא היו זכאים לתמיכה. למרות זאת הם קיבלו תמיכות שנעו בין 33,000 ש"ח ל-202,000 ש"ח. למכון החמישי, שנרשם כעמותה בשנת 1997, היו בכל אחת מהשנים 1997 ו-1998 הוצאות הקמה בסך כ-10,000 ש"ח, ולכן היה זכאי למענק הקמה של עד כ-5,000 ש"ח בכל אחת מאותן שנים. למרות זאת

קיבל המכון בעבור שנת 1997 תמיכה בסך כ-41,000 ש"ח, ובעבור שנת 1998 - כ-45,000 ש"ח.

3. נמצא, כי בנתוני הטבלה, שהכין האגף לוועדת התמיכות בשנת 1997, צוינו 12 מכונים בהקמה. הוועדה אישרה למכונים אלה תמיכות בסכום כולל של כ-690,000 ש"ח, שלא לפי המבחנים. בשנת 1998 דיווח האגף לוועדת התמיכות על שני מכונים בהקמה, והוועדה אישרה להם תמיכה, שלא לפי המבחנים, בסכום כולל של כ-83,000 ש"ח.

מהמלצות הוועדה המייעצת משנת 1997 עולה כי היא ראתה בארבעה מכונים, נוסף על אלה שהאגף דיווח לוועדת התמיכות שהם בהקמה, מכונים בהקמה. האגף לא דיווח לוועדת התמיכות שארבעה מכונים אלה הם בהקמה, והיא אישרה להם תמיכה בסכום כולל של כ-143,000 ש"ח, לפי המבחנים החלים על מכונים ותיקים.

מהמלצות הוועדה המייעצת משנת 1998 עולה כי היא ראתה ב-28 מכונים, נוסף על השניים שהאגף דיווח לוועדת התמיכות שהם בהקמה, מכונים בהקמה. גם באותה שנה האגף לא דיווח על כך לוועדת התמיכות, והיא אישרה להם תמיכה בסכום כולל של כ-953,000 ש"ח, לפי המבחנים החלים על מכונים ותיקים.

ערעורים על החלטות ועדת התמיכות

מכונים שבקשותיהם נדחו או שביקשו להגדיל את התמיכה שאושרה להם היו רשאים לערער על החלטות ועדת התמיכות.

מנכ"ל המשרד מינה בכל שנה ועדת ערעורים, שהחליטה אם להמליץ לוועדת התמיכות לקבל את הערעור או לדחותו. יצוין כי שניים מחברי ועדת הערעורים לשנת 1998 היו חברי הוועדה המייעצת באותה שנה. לדעת משרד מבקר המדינה, מינוי חבריה מהוועדה המייעצת לוועדת הערעורים שבה הם דנים בערעורים על החלטות שהם השתתפו בקבלתן, אינו ראוי.

ערעורים על החלטות ועדת התמיכות לשנת 1997: נמצא, כי ועדת הערעורים, שדנה בערעורים בנושא התמיכות לשנת 1997, המליצה לקבל את ערעוריהם של 30 מבין 50 הערעורים שהגישו המכונים שבקשתם נדחתה.

בטבלה שלהלן נתונים על התפלגות הבקשות שנדחו בידי ועדת התמיכות, לפי הסיבות לדחייה, ועל מספר המכונים שערעורם התקבל.

מספר המכונים שערעורם התקבל	מספר המכונים שבקשותיהם נדחו	הסיבה לדחייה (לפי הגדרות המשרד)
17	26	1. "המכון לא עבר סף חוקרים:
8	9	2. "אין מכון במטרות העמותה"
-	1	3. "לא ציין סכום מלגות"
-	1	4. "אינו מכון"
5	13	5. הוועדה המייעצת פסלה את הבקשה
30	50	ס"ה

הטבלה מראה, כי בעקבות הערעורים אושרו תמיכות למרבית המכונים שבקשתם נדחתה. הערעורים התקבלו למרות שהבקשות נדחו מסיבות אובייקטיביות של אי-עמידה במבחנים, כך, שלכאורה, לא היתה סיבה לקבל את הערעור.

משרד מבקר המדינה בדק כעשרה ערעורים שהגישו מכונים על דחיית בקשותיהם. להלן הממצאים בעניין שלושה מהערעורים:

1. **מכון ט':** מהדוח שהוגש לדיון בוועדת התמיכות בדצמבר 1997 עולה, כי בקשת התמיכה של המכון נדחתה כיוון שהוא העסיק באותה שנה רק חוקר אחד בשכר מלא (נוסף על שלושה בשכר חלקי, אחד במלגה חלקית ושניים ללא תשלום), ולכן לא עמד במבחן 33. המכון ערער על הדחייה. בעקבות המלצת ועדת הערעורים החליטה ועדת התמיכות, ביולי 1998, לאשר למכון תמיכה בסך 47,428 ש"ח.

במכתב מאוגוסט 1998 של רואה חשבון שהועסק על ידי המשרד צוין, כי מבדיקת ההתאמה, בין משכורות עובדי המחקר הרשומים בבקשת התמיכה לבין הוצאות השכר בדוחות הכספיים של המכון, עולה שאפשר לקבוע שהמכון העסיק בשנת 1997 שלושה חוקרים במשרה חלקית ואחד במלגה חלקית. מכאן שהעמותה אינה עומדת במבחן 33.

(א) נמצא, כי למרות זאת נתן המשרד למכון, באוגוסט 1998, את התמיכה שאושרה. עוד נמצא, שהתמיכה כללה הקצבה בסך 4,480 ש"ח, בעד חוקר רביעי במשרה מלאה.

(ב) יצוין שהמכון לא עמד גם במבחן 33, שכן במסמכי הרישום שלו כעמותה נרשם שמטרתו העיקרית היא "טיפול ערכי חברה ותרבות יהודית". מחקר תורני אינו אחת ממטרותיו.

2. **מכון י':** מהדוח שהוגש לדיון בוועדת התמיכות בדצמבר 1997 עולה, כי בקשת המכון נדחתה משום שמספר החוקרים במכון המועסקים במשרה מלאה או במלגה מלאה היה קטן מהנדרש במבחן 33. המכון העסיק רק שני חוקרים במלגה מלאה, נוסף על חמישה חוקרים בשכר חלקי, ארבעה במלגה חלקית וחמישה ללא תשלום. המכון ערער על הדחייה. בעקבות המלצת ועדת הערעורים החליטה ועדת התמיכות, ביולי 1998, לקבל את בקשת התמיכה של המכון.

באוגוסט הודיע אותו רואה החשבון למשרד, כי מבדיקת ההתאמה, בין משכורות עובדי המחקר הרשומים בבקשת התמיכה לבין הוצאות השכר בדוחות הכספיים של המכון, עולה שאפשר לקבוע שהמכון העסיק בשנת 1997 שני חוקרים במלגה מלאה, ארבעה במלגה חלקית וחמישה במשרה חלקית. מכאן שהמכון לא עמד במבחנים.

(א) נמצא, שאף על פי כן נתן המשרד למכון באוגוסט 1998 תמיכה. זאת ועוד. לפי תחשיבי המשרד צבר המכון 25.1 נקודות, שהיו אמורות לזכותו בתמיכה של 74,964 ש"ח בלבד. למרות זאת, נתן המשרד למכון תמיכה בסך 134,697 ש"ח, לפי 45.1 נקודות.

(ב) יצוין, שהמכון לא עמד גם במבחן 33, שכן מעיון במסמכי הרישום שלו כעמותה עולה כי הוא אינו מייחד את כל פעולותיו להפעלת המכון ולקידומו.

3. **מכון י"א:** מהדוח שהוגש לדיון בוועדת התמיכות בדצמבר 1997 עולה, שבקשת התמיכה של המכון נדחתה כיוון ש"אין מכון במטרות העמותה", דהיינו המכון אינו עומד במבחן 33. מעיון במסמכי הרישום של המכון כעמותה עולה, שאכן היא אינה עומדת במבחן.

בעקבות הערעור המליצה ועדת הערעורים לתמוך במכון ולתת לו נקודות נוספות על אלו שקיבל מהוועדה המייעצת בעד איכות המחקרים וחיובותם. בסך הכול אישרה לו ועדת התמיכות תמיכה בסך 103,187 ש"ח. המשרד שילם למכון את התמיכה ב-23.8.98.

ערעורים על החלטות ועדת התמיכות לשנת 1998: כאמור, בשנת 1998 הגישו 265 מכונים בקשות לתמיכה. בספטמבר אותה שנה דחתה ועדת התמיכות 100 מהבקשות. כל המכונים שבקשותיהם נדחו הגישו ערעור. הערעורים נדונו בוועדת הערעורים, אולם רק באוגוסט 1999 היא הגישה את המלצותיה למנכ"ל המשרד.

נמצא, שכבר בדצמבר 1998, עוד קודם שמונתה ועדת ערעורים, דנה ועדת התמיכות ב-18 ערעורים, והחליטה לקבל את הערעורים שהגישו 12 מכונים, ולאשר להם תמיכה.

עוד נמצא, שגם ועדת הערעורים דנה בערעורים אלו, וכמה מהמלצותיה היו אחרות מההחלטות האמורות של ועדת התמיכות.

עד מועד סיכום הביקורת, ספטמבר 1999, לא דנה ועדת התמיכות בהמלצות ועדת הערעורים בעניין הערעורים לתמיכות 1998.

קבוצות מכונים שהנהלתם ומטרותיהם דומות או זהות

1. נמצא, כי למכונים אחדים יש הנהלה זהה או דומה, אותו מנהל, הם פועלים באותו מבנה, ומשתמשים באותה ספרייה (להלן - אשכול מכונים). יצוין, כי הקמתם כמכונים נפרדים, ולא כמכון אחד, מקנה יתרונות ואפשרות לקבל תמיכות גבוהות יותר מאלו שהיו ניתנות למכון אחד שמרכז פעילות של מחלקות אחדות. דבר זה מעלה חשש שהקמת אשכול מכונים נעשתה מלכתחילה כדי לקבל תמיכות גדולות יותר.

הוועדה המייעצת לשנת 1997 היתה ערה לקיומם של אשכולות מכונים ולאפשרות שהם הוקמו כדי להגדיל את התמיכה, ולכן המליצה "להקליד במחשב את שמות מייסדי המכונים ומנהליהם, כדי שיהיה אפשר לעקוב כמה מכונים יש לכל גורם, ובאיזו מידה אותו גורם מייסד מכונים שונים, רק כדי לגרוף יותר כסף ציבורי".

נמצא שהמשרד לא יישם את ההמלצה. במכתב ששלח יו"ר הוועדה המייעצת באוקטובר 1999 למשרד, בעניין המלצות הוועדה לאותה שנה, צוין בין היתר, "החומר הנוגע למכונים לא היה מסודר במחשב, עובדה שגרמה לקשיים גדולים באיתור, בשימוש ובדליית מידע ופרטים אודות המכונים, בעליהם, ראשיהם וחוקריהם". יו"ר הוועדה הדגיש, כי "אין זה מתפקידה של הוועדה לשמש כחוקרים או כמחלקת ביקורת".

2. במהלך הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה, נמצאו שלושה אשכולות של שני מכונים, ואשכול אחד של ארבעה מכונים, המנוהלים בידי אותם אנשים. להלן הממצאים שהועלו:

(א) **אשכול א':** באשכול זה ישיבה ומכון י"ב, ולשניהם אותו יו"ר, מזכיר וגזבר. הכתובת של שניהם זהה, ויש להם אותו תא דואר.

(1) הישיבה נרשמה כעמותה במאי 1985, ומטרותיה העיקריות הן "לשמש ישיבה ופנימייה לבני תורה מהארץ ומחו"ל. לשמש בית מדרש לרבנים". מכאן שהיא אינה עומדת במבחן 3א ואינה זכאית לתמיכה.

מכון י"ב נרשם כעמותה באוקטובר 1989 ומטרותיו העיקריות הן "להוציא לאור ספרים אשר לא ראו אור מעולם ... לחקור היטב את מקורם ...".

יו"ר ההנהלה הציג לפני נציגי משרד מבקר המדינה מקצת הספרים שלדבריו פרסמה הישיבה. הבדיקה העלתה שאת הספרים האלה הוציא לאור יו"ר ההנהלה עצמו בסיוע מכון י"ב דווקא.

(2) מכון י"ב קיבל בשנת 1998 תמיכה כמכון המעסיק 17 חוקרים במלגה מלאה. בבקשת התמיכה לא רשום מה סכום המלגה החודשית של כל חוקר, אלא "מלגה מלאה". לפיכך לא היה המשרד יכול לדעת אם ה"מלגה המלאה" אינה נמוכה משכר המינימום במשק, ואם המכון עומד במבחן 3ב.

נמצא, כי בשנת 1997 קיבלו שני המכונים יחד תמיכה בסך כ-190,000 ש"ח, וב-1998 - כ-225,000 ש"ח. המכונים ערערו, כל אחד בנפרד, על סכום התמיכה שקיבלו ב-1998, אך כאמור עד מועד סיכום הביקורת לא קיבל המשרד החלטות בעניין הערעורים לאותה שנה.

(ב) **א ש כ ו ל ב'**: באשכול זה שני מכונים - י"ג ו-י"ד. נמצא, כי לשני המכונים רשימת מייסדים זהה; יו"ר ההנהלה במכון י"ג הוא גזבר מכון י"ד; שני המכונים פועלים באותו מבנה; שני המכונים נוהלו ב-1996 במשותף עם עמותה שלישית (הפועלת גם היא באותו מבנה); בראש שני המכונים עומד רב אחד, והוא מקבל משניהם שכר.

מכל האמור לעיל עולה לכאורה, שאין מדובר בשני מכונים אלא במכון אחד העוסק בשני נושאי מחקר עיקריים.

(1) נמצא, שמכון י"ג נרשם כעמותה בדצמבר 1996 ומכון י"ד - בפברואר 1997. מכאן שבשנים 1997-1998 הם לא עמדו במבחן 3ג. עוד נמצא, שהמשרד לא עמד על כך שהיקף התמיכה שניתנה למכונים האמורים לא יהיה יותר מ-50% מהוצאות ההקמה שלהם, כנדרש במבחן 7. יצוין, כי מהדוחות הכספיים של שני המכונים לשנת 1997 עולה, כי באותה שנה לא היו להם הוצאות הקמה.

(2) נמצא, כי בשנת 1997 קיבלו שני המכונים יחד תמיכה בסך כ-392,000 ש"ח, וב-1998 - כ-164,000 ש"ח. המכונים ערערו, כל אחד בנפרד, על סכום התמיכה שקיבלו ב-1998, אך כאמור עד מועד סיכום הביקורת לא החליט המשרד בעניין הערעורים לאותה שנה.

(ג) **א ש כ ו ל ג'**: באשכול זה שני מכונים - ט"ו ו-ט"ז. נמצא, כי לכאורה מדובר במכון אחד העוסק בשני נושאי מחקר עיקריים.

לדברי מנהל המכונים הוא מנהל כולל שלומדים בו כ-14 אברכים. האברכים אינם נבחנים על תלמודם, אלא חייבים לסכם בתדירות קבועה (בסוף שבוע או חודש) את החומר שלמדו. את סיכום החומר הקשור לחסידות מסוימת עורך ומשכתב המכון באמצעות שני חוקרים המועסקים במשרה מלאה, וזהו מכון ט"ו. את סיכום החומר הדן בנושאים כלל חסידיים עורך ומשכתב חוקר אחד המועסק במשרה מלאה, וזה מכון ט"ז.

מבדיקת הבקשות לתמיכה עולה, כי בשנת 1997 הצהיר מכון ט"ו כי הוא מעסיק 4 חוקרים בשכר במשרה מלאה ו-18 חוקרים במלגה חלקית, ומכון ט"ז הצהיר כי הוא מעסיק שני חוקרים בשכר במשרה מלאה ושני חוקרים במלגה מלאה. נמצא, כי בשנת 1997 קיבלו שני המכונים יחד תמיכה בסך כ-102,000 ש"ח, וב-1998 - כ-26,000 ש"ח. המכונים ערערו, כל אחד בנפרד, על סכום

התמיכה שקיבלו ב-1998, אך כאמור, עד מועד סיכום הביקורת לא החליט המשרד בעניין הערעורים לאותה שנה.

(ד) **אשכול ד'**: באשכול זה ארבעה מכונים י"ז, י"ח, י"ט ו-כ'. הביקורת העלתה כי ארבעה אנשים הם בעלי התפקידים בכל המכונים, בהם אחד המשמש יו"ר ההנהלה של שני מכונים וגזבר של שני המכונים האחרים באשכול, ואחר המשמש יו"ר ההנהלה של מכון שלישי באשכול ומזכיר של שלושת המכונים האחרים.

(1) מבקשות התמיכה של ארבעת המכונים עולה, כי מקומות המחקר של ארבעתם שונים זה מזה, אך הביקורת העלתה, כי מקומות המחקר של מכונים י"ח ו-י"ט נמצאים בבניין אחד הנמצא בצומת רחובות, ולכן יש לו שתי כתובות שונות.

בדיקה בכתובת הרשומה כמקום המחקר של מכון כ' העלתה כי בכתובת זו שוכנים בית כנסת, מפעל מרכזי לצדקה והזנה, ישיבה וכולל.

(2) נמצא, כי בשנת 1997 קיבלו ארבעת המכונים ביחד תמיכה בסך כ-525,000 ש"ח, ובשנת 1998 - כ-332,315 ש"ח. המכונים ערערו, כל אחד בנפרד, על סכום התמיכה שקיבלו ב-1998, אך כאמור המשרד טרם החליט בעניין הערעורים שהוגשו לאותה שנה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מ-24.11.99 הסבירו יושבי ראש הנהלות המכונים שבאשכול ב', כי "התופעה של אשכול מכונים הפועל בצורה מסודרת ומפעיל מספר עמותות שכל אחת מהן מתרכזת ומייחדת את כל פעולותיה למטרה אחת בלבד ... עומדת במבחן 'שיקול הדעת'", וכי "מדובר בשני מכונים שונים גם מבחינת עיקר מטרותיהם".

בתשובה למשרד מבקר המדינה מ-19.11.99 הסבירה הנהלת המכונים שבאשכול ד', כי "נכון מאוד שארבעת המכונים הנ"ל פועלים תחת הנהלה אחת", אבל כל מכון מתמקד בנושאי מחקר אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש פסול בעובדה שהמבחנים מאפשרים לתת לאשכול של מכונים קטנים, אשר להם הנהלה אחת וכל אחד מהם מתמקד בנושא מחקר אחד, תמיכות המסתכמות בסכום גדול מזה הניתן למכון אחד החוקר נושאים אחדים.



יש לראות בחומרה את העובדה שמדי שנה בשנה יש סחבת בתהליך אישור התמיכות, והן מאושרות רק בסוף השנה, דבר המקשה על המכונים לתכנן את פעולותיהם השוטפות ולכלכל את צעדיהם.

לפי המבחנים, למכונים שמחקריהם איכותיים יותר ובעלי חשיבות לאומית רבה יותר משל אחרים, יש לתת תמיכות גדולות יותר מלאחרים. החלטות ועדת התמיכות להפחית באופן שרירותי נקודות רק לחלק מהמכונים, גרמה לכך שהמכונים האחרים קיבלו תמיכות גדולות יותר, אף מעבר למה משהמבחנים מאפשרים.

הממצאים שהועלו מראים שפיקוח המשרד על הגופים שקיבלו תמיכה אינו מספיק. על המשרד לנקוט צעדים נוספים, ובהם בדיקות בשטח, כדי למנוע מתן תמיכות לגופים שאינם מכונים, גם אם הם עוסקים במחקר.

הביקורת העלתה, שוועדת התמיכות אישרה תמיכות למכונים בלי לבדוק אם הם עומדים במבחנים. משום כך, מכונים רבים קיבלו תמיכה אף כי לא היו זכאים לה.

יש לראות בחומרה רבה את העובדה שהמשרד אינו מיישם כלל את המבחנים לתמיכה במכונים בהקמה.

המועצה הדתית ירושלים

ענייני המועצות הדתיות מתנהלים על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - החוק), והתקנות שהותקנו על פיו, ובהן: תקנות המועצות הדתיות היהודיות (ניהול), התשל"ל-1970 (להלן - תקנות הניהול), ותקנות תקציבי שירותי הדת היהודיים, התשמ"ה-1985 (להלן - תקנות התקציב). השר לענייני דתות (להלן - השר) ממונה על ביצוע החוק. המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד) מפרסם מפעם לפעם הוראות, באמצעות חוזרים של מנכ"ל המשרד (להלן - חוזרי מנכ"ל), המנחות את המועצות הדתיות כיצד לנהוג בנושאים שונים, כדי להבטיח שיפעלו להגשמת מטרות החוק ועל פי כללי מינהל ציבורי תקין.

במסגרת הסמכויות שהוענקו לה בחוק, מטפלת המועצה הדתית ירושלים בסיפוק שירותי דת לתושבי העיר, ואלה עיקרם: פיקוח על כשרות ושחיטה ועל הפרשת תרומות ומעשרות, מתן שירותי רבנות ועריכת נישואים, הקמת עירוב, פעולות לשמירה על טהרת המשפחה, פעולות תרבות תורנית ותמיכה במוסדות דת, בית דין לממונות וגניזת כתבי קודש.

בירושלים מכהנים שני רבני עיר, רב עיר אשכנזי ורב עיר ספרדי. המועצה הדתית ירושלים היא המועצה הדתית הגדולה בארץ, הן מבחינת היקף תקציבה והן מבחינת גודל האוכלוסייה שהיא משרתת.

בחודשים אפריל-ספטמבר 1999, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המועצה הדתית ירושלים (להלן - המועצה). בעיקר נבדקו חידוש הרכב המועצה, תקציב המועצה ותקציב הפיתוח לשנת 1998. הביקורת נעשתה במשרדי המועצה בירושלים. בדיקות השלמה נעשו במשרד.

חידוש הרכב המועצה

בחוק נקבע כי השר יחדש את הרכבה של מועצה דתית בתום שישה חודשים מיום בחירת מועצת הרשות המקומית; השר יקבע את מספר חברי המועצה, ובלבד שלא יהיה גדול ממספר חברי מועצת הרשות המקומית שבתחומה היא פועלת. המועמדים לשמש חברי מועצה יוצעו לפי מכסות, כלהלן: השר - 45%, מועצת הרשות המקומית - 45% והרבנות המקומית - 10%. לפי החוק, שלושת המציעים יחוו את דעתם על המועמדים בכל הקשור להתאמתם לשמש חברי מועצה ולייצוגם המתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיום שירותי דת יהודיים במקום; חילוקי דעות, אם יהיו, יובאו להכרעת ועדת שרים ובה ראש הממשלה, השר ושר הפנים או נציגיהם.