

חלוקת כספי תמיכות לקריות חינוך

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) קובע, כי חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור. הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור בהתאם לחוק יסודות התקציב ייקבעו בכל סעיף תקציב (סעיף בחוק תקציב שנתי, הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי) בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור. הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור מאותו סוג, על פי מבחנים שוויוניים. שר האוצר יקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה נוהל, לפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לתמיכה מתקציב המדינה. הממונה על סעיף התקציב (השר שקבעה הממשלה, או מי שהשר מינהו לכך) יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור. עוד קובע חוק יסודות התקציב, כי המבחנים והנוהל לחלוקת התמיכות למוסדות ציבור יפורסמו ברשומות, וכי לא יוצא סכום שנקבע בחוק תקציב שנתי לצורך תמיכה במוסד ציבור, אלא אם כן הוא מואגד, מקיים את הוראות הנוהל ובמידה המתיישבת עם המבחנים.

נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן נקבע בידי שר האוצר לפי סעיף 3א(2) לחוק יסודות התקציב, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, ופורסם ברשומות ב-26.3.92 (להלן - הנוהל)¹⁴. הנוהל קובע, בין היתר, כי בקשות לתמיכות יידונו בוועדה מיוחדת, או בוועדות מיוחדות לעניין זה, במשרד. את ועדת התמיכות ימנה בכתב השר הממונה על סעיף התקציב (להלן - ועדת תמיכות).

משרד הפנים (להלן - המשרד) מחלק מדי שנה, זה עשרות שנים, כספים לשם תמיכה במוסדות ציבור הקרויים "קריות חינוך" (להלן - קריות החינוך). בחוק התקציב לשנת 1998 נקבעה תמיכה בקריות חינוך בסכום 20,717,000 ש"ח; בחוק התקציב לשנת 1999 - בסכום 16,865,000 ש"ח, בחוק התקציב לשנת 2000¹⁵ - בסכום 13,694,000 ש"ח. בדברי ההסבר להצעות חוקי התקציב 1998, 1999 ו-2000 נאמר כי "בתכנית זו מתוקצבת תמיכת משרד הפנים בקריות חינוך שהן תשלובת של קמפוס רחב הכולל מספר מוסדות חינוך. התמיכה מיועדת לכיסוי הוצאות מוניציפליות שוטפות, הוצאות חינוך, הקמת מבנים והוצאות לתשתיות שאינן ממומנות על ידי הרשות המקומית או על ידי משרדי ממשלה אחרים. היקף התמיכה נקבע, בין היתר, לפי מספר התלמידים בקריה, שטח הקריה, ומקורות מימון אחרים העומדים לרשות העירייה" (צ"ל: הקריה). מכוח סעיף זה העניק המשרד בשנים 1998-1999 תמיכה ל-30 קריות חינוך, אשר כולן שייכות לזרם החינוך הדתי, למעט קריה אחת (שהיא מעורבת דתית וחילונית).

משרד מבקר המדינה בדק, בחודשים אוגוסט 1999-יוני 2000, לסירוגין, את נושא חלוקת התמיכות לקריות חינוך בידי המשרד, ובעיקר אם נשמר עיקרון השוויון. נבדקו עניינים אלה: אופן פרסום המבחנים לחלוקת כספי התמיכות; שינויים של המבחנים; בדיקה ובקרה של העמידה במבחנים לקבלת תמיכות; הקצאת תמיכות לפרויקטים מיוחדים; ופיקוח ובקרה על קריות חינוך שקיבלו תמיכה. הביקורת נעשתה בחשבות המשרד ונבדקו מסמכים של ועדות התמיכות. בדיקות השלמה נעשו אצל החשב הכללי במשרד האוצר ובמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים¹⁶.

14 י"פ 2569, התשנ"ב.

15 סכומי התמיכה המיועדים לקריות חינוך לשנת 2000 נכללו ברזרבה (ראו להלן).

16 ראו דוח שנתי זה: "תמיכות במוסדות ציבור" עמ' 775; ו"יישום ההנחיה בדבר כפל תמיכות" עמ' 776.

מבחנים לתמיכה בקריות חינוך

1. השוויוניות היא אבן מאבני היסוד של החובה לקבוע כללים לחלוקת תמיכות. על המבחנים לחול על ציבור בלתי מסוים, יש לפרסמם ברשומות ותחילת תוקפם הוא ביום פרסומם¹⁷.

בדוח מבקר המדינה משנת 1991 על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות נאמר, כי "נושא קריות החינוך אינו מוסדר בדינים המתייחסים לשלטון המקומי ואין לגביו קריטריונים מוגדרים ומחייבים. עד לשנות ה-80 הוסברה ההצדקה לקיומן של קריות חינוך בכך, שמדובר במוסדות חינוך פנימייתיים המשתרעים על שטח נרחב, באופן שלא התאים לקבלת שירותים מוניציפליים מהרשות המקומית, שבתחומה או בקירבתה הם פעלו". בדוח צוין, בין היתר, כי הסכומים שהועיד המשרד לקריות החינוך מתקציבו הוא, אינם משקפים שיקולים ענייניים, כגון גודל האוכלוסייה האמורה ליהנות מהשירותים המוניציפליים של קריות החינוך - קריטריונים שאמורים להנחות את משרד הפנים בקביעת המדיניות לחלוקת הכספים שהופקדו בידיו. דוח זה בא בהמשך לדוח מבקר המדינה משנת 1986, על הביקורת בשלטון המקומי שקבע, כי "על משרד הפנים להפסיק לאלתר את הנוהג הפסול של העברת כספים נוספים כתמיכה במוסדות, באמצעות הרשויות המקומיות, דבר הנוגד את הנהלים למתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה ואת הנוהל למתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות, אשר הוא עצמו קבע. בחומרה יתרה יש להתייחס לקביעת רשימת המוסדות הנתמכים ולקביעת סכום התמיכה לכל אחד מהם על ידי משרד הפנים".

בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה מונתה ועדה ציבורית בראשות ד"ר יעקב נאמן (להלן - ועדת נאמן 1), ליישמו. ועדת נאמן 1 ציינה בדוח מ-1.3.92, לעניין קריות החינוך, כי שמירה על עקרון שנקבע בדוח מבקר המדינה, שאין כל מקום להתערבות המשרד בקביעת התמיכה שתיתן רשות מקומית, מחייבת ביטול ההסדר הקיים מימים ימימה בו מתוקצבות קריות חינוך ישירות מתקציב המשרד. אולם מאחר שהרשויות המקומיות אינן מעוניינות, ולעתים אינן מוכנות, לממן מתקציביהן שירותים מוניציפליים של מוסדות חינוך פנימייתיים המשתרעים על שטח רחב, ושאינם מתאימים למתן שירותים מוניציפליים כמקובל, וכן חלק נכבד מתלמידי מוסדות החינוך בקריות החינוך אינם תושבי הרשות המקומית שבתחומה נמצאת קריית החינוך - אין אפשרות לבטל כליל את השתתפות המשרד ישירות מתקציבו בתקציב השירותים המוניציפליים שלהן.

ועדת נאמן 1 המליצה, בין היתר, כי על המשרד להגדיר מראש את השירותים המוניציפליים שבגינם ייתן המענק מתקציבו, ואת הקריטריונים למענק; לקבוע אמות מידה אחידות וברורות, המתבססות על נתונים אובייקטיביים של שטח, מספר הנפשות המתגוררות בקריית החינוך, ומהות השירות שניתן בגין המענק; לתת מענק בנפרד לכיסוי הוצאות בתקציב השוטף ולביצוע פיתוח למטרות מוניציפליות; לכלול בתקציבו אך ורק את כסוי השירותים המוניציפליים, כולל פיתוח, שאין הרשות המקומית מספקת לקריית החינוך שבתחומה. הוועדה קבעה, כי התמיכה מתקציב המשרד בקריות חינוך חייבת להתבצע על פי הנוהל הקבוע בסעיף 3 לחוק יסודות התקציב.

ועדת שרים לענייני תיאום ומינהל (להלן - ועדת השרים) החליטה בתחילת 1992 לאמץ את המלצות ועדת נאמן 1, ולהטיל על שר הפנים ושר הכלכלה והתכנון למנות צוות מקצועי שיגבש דרכים למימוש ההמלצות, לרבות כללים, נהלים והנחיות שיוצאו בנושא. שר הפנים ושר הכלכלה והתכנון ידווחו לשרים על ביצוע החלטה.

2. לאחר פרסום דוח ועדת נאמן 1 מינה שר הפנים דאז מר אריה דרעי, בדצמבר 1992, ועדת תמיכות (להלן - ועדת התמיכות של המשרד) ופרסם ברשומות¹⁸ בספטמבר 1993 מבחנים לחלוקת

17 בג"ץ 5290/97 עזרא - תנועת הנוער החרדי לאומי בא"י נגד השר לענייני דתות ואח', פ"ד נ"א (5) עמ' 410.

18 י"פ 4140 מיום 2.9.1993, בעמ' 4144.

כספי תמיכות, למוסדות ציבור שהם קריות חינוך (להלן - המבחנים). המבחנים שפורסמו הגדירו את יעדי התמיכה: "סיוע לקריות חינוך שהם מוסדות חינוך בתקצוב שירותים שהרשות המקומית שבתחומן הם מצויים אינן נושאות בהם". שירותים אלה סווגו לשלושה סוגים: "הוצאות מוניציפליות שוטפות", "הוצאות חינוך בלתי מכוסות" ו"הוצאות בגין פיתוח ותשתית".

על פי ההגדרות שבמבחנים: "הוצאות מוניציפליות" - תחזוקה שוטפת, חידוש או שיפוץ של קווי מים, קווי ביוב, כבישים, מדרכות, שבילים, גדר ביטחון, תאורה, ניקוז, גינון, פינוי אשפה, פיתוח פיזי של תשתית, חידוש, שיפוץ והתאמה של מבנים, והוצאות מוניציפליות אחרות שהרשות המקומית נושאת בהן או משתתפת בעלותן במוסדות חינוך אחרים שבאותו יישוב. "הוצאות חינוך בלתי מכוסות" - תשלומים בעד תלמידים שאינם מכוסים בתקציב משרד החינוך ושהרשויות המקומיות רשאיות לכסותן בתקציביהן. "הוצאות בגין פיתוח ותשתית" - סיוע לקריית חינוך בהקמת מבנים והשתתפות בהוצאות לתשתיות בחלקים שאינם ממומנים בידי הרשות המקומית או משרדי ממשלה אחרים; לעניין זה - "מבנים" - מוסדות של מוסדות החינוך בקריות החינוך, לרבות בתי ספר, ישיבות, פנימיות, חדרי אוכל ומטבחים, מקלטים, אולמות ספורט, ספריות, מרכזיות פדגוגיות, בתי כנסת, מקוואות, מועדוני תרבות לספורט, וכן מגורי צוות הקשור למוסדות החינוך; "הוצאות תשתית" - הוצאות לתשתיות מים וביוב, גדרות ביטחון, כבישים ומדרכות, תברואה, תאורת רחוב, גינון וכו'.

במבחנים שפורסמו נקבעו תנאים מוקדמים לקבלת תמיכה, קריטריונים שיש לשקול במתן תמיכה לקריית חינוך ועקרונות לחישוב התמיכה. על פי התנאים המוקדמים, המוסד הנתמך צריך להיות בבעלות תאגיד ואינו מוסד ממוסדות המדינה או רשות מקומית, הוא מקיים פנימייה שלפחות 40% מעלותה אינם מכוסים מתקציב הממשלה או הרשות המקומית, מקום המגורים הקבוע של מחצית מתלמידיה לפחות אינו בתחום הרשות המקומית שבה מצויה קריית החינוך, המספר הכולל של תלמידים בפנימייה ואנשי הצוות ובני משפחותיהם המתגוררים בתחומה הוא 500 לפחות; השטח הבנוי הוא 20,000 מ"ר לפחות. במבחנים נקבע, כי ההקצבה של ההוצאות המוניציפליות והוצאות החינוך תחולק באופן זה: 50% לכיסוי הוצאות מוניציפליות על פי גודל האוכלוסייה; 30% לכיסוי הוצאות מוניציפליות על פי השטח הבנוי של הקריה; ו-20% בעד הוצאות חינוך בלתי מכוסות. כאמור, אופן קביעת המבחנים ופרסומם נקבע בחוק יסודות התקציב, ועל פיו יש חובת התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה וחובת פרסום המבחנים ברשומות. שינוי המבחנים שנקבעו ופורסמו באופן המפורט לעיל צריך שיעשה, לפי ס' 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, באותו אופן.

אולם, בביקורת הועלה, כי המשרד שינה את המבחנים, אך בניגוד לחוק יסודות התקציב וחובת הפרסום לא פרסם ברשומות את המבחנים המתוקנים, שעל פיהם חילק המשרד כספי תמיכות לקריות חינוך. אי-פרסומם של מבחנים אלה הוא, למצער פגם מינהלי חמור, ומטיל ספק בתקפותם.

להלן תיאור שינויים של המבחנים:

(א) בפברואר 1995 העביר מנכ"ל המשרד ליועץ המשפטי לממשלה דאז, לשם התייעצות, בהתאם לחוק יסודות התקציב, הצעה לתיקון המבחנים. התיקון המוצע ביקש לבטל את מבחן התמיכה בעד הוצאות חינוך בלתי מכוסות, ולייעד את התמיכה אך ורק להוצאות מוניציפליות. מנכ"ל המשרד הודיע, בהסבר לבקשת אישור התיקון שהוגשה ליועץ המשפטי לממשלה, כי אין אפשרות מעשית ליישם את מבחן הוצאות החינוך הבלתי מכוסות. היועץ המשפטי לממשלה העביר למשרד אישור, כי קוימה עמו חובת התייעצות בהתאם לחוק. אולם המשרד לא פרסם את התיקון ברשומות.

על אף שהתיקון, כאמור, לא פורסם ברשומות, בפועל ניתנה התמיכה להוצאות מוניציפליות בלבד, וחישוב סכום התמיכה לכל קריית חינוך מכל התקציב לתמיכה נעשה על פי גודל האוכלוסייה בקריית החינוך (50%) ושטח הקריה (50%).

כעבור למעלה משלוש שנים, ביולי 1998, פנה עוזר השר ליועץ המשפטי לממשלה וחזר על בקשתו לאישור התיקון האמור; כמו כן ביקש המשרד בפנייה זו כי יבוטל התנאי המוקדם בדבר קיום פנימייה שלפחות 40% מעלותה אינם מכוסים מתקציב הממשלה או הרשות המקומית. המשרד הסביר, כי בפועל לא נעשה שימוש בקריטריון של הוצאות חינוך בלתי מכוסות וכי גם המפורט בסעיף הנוסף, אשר תיקונו מוצע, לא הופעל במשך השנים. בפנייתו ציין עוזר השר, כי ביטול התנאי יאפשר למשרד לכלול במקביל התמיכות מוסדות אשר לא עומדים במבחן זה. היועץ המשפטי לממשלה העביר למשרד אישור, כי קיימה עמו חובת ההתייעצות בהתאם לחוק.

גם את התיקון הזה לא פרסם המשרד ברשומות. בפועל חולקו כספי התמיכות, בלי שנבדק התנאי המוקדם בדבר קיום פנימייה שלפחות 40% מעלותה אינם מכוסים מתקציב הממשלה או הרשות המקומית. כתוצאה מכך אפשר שגופים זכאים קיבלו תמיכה קטנה יותר מזו שהיו מקבלים לו נבדק תנאי מוקדם זה. מהסבר עוזר השר משתמע, כי לכאורה ביקש המשרד לשנות את המבחנים, כדי לאפשר למוסדות מסוימים להיות זכאים לתמיכה¹⁹. עוד עולה מהאמור לעיל, כי המשרד לא יישם את המבחנים שהוא פרסם ובה בעת חילק כספי תמיכות שלא על פי המבחנים התקפים. כאמור, בפועל חולקו התמיכות על פי מבחנים שאותם לא פרסם המשרד ברשומות.

(ב) מדי שנה, פרסם המשרד בעיתונות היומית מודעות בדבר מבחנים לחלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור שהם קריות חינוך. במודעות אלה הפנה המשרד את תשומת לב הציבור למבחנים שפורסמו בי"פ 4140 מיום 2.9.93. בפועל, כאמור, אישר המשרד תמיכות לא על פי כל המבחנים שפורסמו אלא על פי חלקם בלבד - גודל אוכלוסיית הקריה ושטחה. יצוין, שהמשרד נהג לשלוח מדי שנה רק לכ-30 קריות חינוך שקיבלו בעבר תמיכה מהמשרד הודעות על המועד האחרון להגשת בקשה לתמיכה. להודעות צורפו טפסים והוראות להגשת בקשות התמיכה.

בסקר שערך משרד מבקר המדינה בקרב 20 מוסדות חינוך פנימייתיים שלא קיבלו תמיכה מהמשרד, נמצא, ששלושה מוסדות עמדו, לכאורה, בתנאים המוקדמים לקבלת כספי תמיכה בהתאם למבחנים שעל פיהם חילק המשרד כספי תמיכה בפועל, כלומר - מספר התלמידים ואנשי הצוות היה יותר מ-500, והשטח - יותר מ-20,000 מ"ר. מוסדות אלה מסרו למשרד מבקר המדינה, שהם לא פנו למשרד בבקשה לקבלת תמיכה, כיוון שלא ידעו כלל על דבר התמיכה של המשרד בקריות חינוך לצורך הוצאות מוניציפליות, ועל כך שמוסדותיהם מקיימים, לכאורה, את התנאים שעל פיהם מחלק המשרד בפועל את כספי התמיכה לקריות חינוך.

19 ראו לעניין זה בג"ץ 59/88, בשג"ץ 418/88, צבן נגד שר האוצר, פס"ד מב(4) 705, 706. "תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין", וראו גם "תמיכת המדינה במוסדות ציבור - לבלוב הכספים היחודיים". אמנון דה הרטוך, משפטים השנ"ח 1998 כרך כ"ט עמ' 75, ראו עמ' 89 ואילך "מבחנים תפריים".

הפעולות של משלוח המכתבים למוסדות אחדים בלבד והפניית כלל המוסדות, על ידי פרסום בעיתונים, למבחנים אשר אינם מיושמים בפועל - פגעו בעקרון השוויוניות בחלוקת תמיכות בידי המשרד לקריות חינוך.

פרסום רשימת המוסדות הנתמכים וסכומי התמיכה

בנוהל להגשת בקשות לתמיכה שפורסם ברשומות ב-26.3.92 נאמר בסעיף 5, כי "המשרד ירכז לגבי כל מוסד ציבור הנתמך על ידו את כל המידע בקשר לתמיכה באותו מוסד ציבור; המשרד ירכז, במידת האפשר, את המידע בקשר לגופים הנתמכים בתקציביהם של מוסדות ציבור שבהוצאותיהם משתתף המשרד באופן משמעותי; החשב הכללי יכין דו"ח שנתי, במתכונת שיקבע ובו פירוט של כל מוסדות הציבור הנתמכים והתמיכות שנתנו המשרדים". בהחלטת ממשלה מיום 30.4.95 נקבע, כי ועדת תמיכות בכל משרד תפרסם ברשומות את שמות מוסדות הציבור שאושרה להם תמיכה בהתאם לסעיף 3 לחוק יסודות התקציב, וכן את סכום התמיכה שאושרה לכל מוסד ומוסד. על פי ההחלטה, נוהלי הפרסום ייקבעו בידי החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה. כעבור שנתיים, באפריל 1997, הוציא החשכ"ל הוראה (בתקנות כספים ומשק - תכ"ם) ובה קבע, כי רשימות המוסדות וסכום התמיכה שהוחלט להעניק לכל אחד מהם יפורסמו מדי שישה חודשים ברשומות בחתימת מנכ"ל כל משרד. בינתיים, בשנים 1995-1997 לא פרסם המשרד את רשימת המוסדות שקיבלו תמיכה ואת סכומי התמיכה. ב-20.3.97 החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, בהחלטה אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, כי בהמשך להחלטת הממשלה מיום 30.4.95, תפורסם רשימת הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה במקובץ ברשומות אחת לשישה חודשים. משרדי הממשלה יעבירו את המידע הנחוץ לעניין זה לחשכ"ל על פי דרישתו. לאחרונה, בהחלטת ממשלה מיום 9.9.99 הוחלט, בין היתר, על "שקיפות וחשיפה לביקורת ציבורית" של מערך התמיכות הממשלתיות ונקבע אופן הפרסום ותוכנו.

הועלה, שהחשכ"ל לא דרש מהמשרד להעביר לו את רשימת המוסדות שהוענקה להם תמיכה ואת סכום התמיכה, ולא פרסם במקובץ את רשימת המוסדות הנתמכים ואת סכומי התמיכה. גם המשרד לא פרסם ברשומות את שמות מוסדות הציבור שאושרה להם תמיכה ואת סכום התמיכה. רק בדצמבר 1999, בעקבות עתירה לבג"ץ, פרסם המשרד את רשימת המוסדות הנתמכים לשנים 1997 ו-1998.

רשמת בית המשפט העליון ציינה בדצמבר 1999 בהחלטתה לעניין הוצאות העתירה²⁰, כי "החלטת הממשלה הקובעת חובת פרסום הנתונים כאמור אינה מבחירה על איזה משרד ממשלתי מוטלת חובה זו, כך שניתן להבין, אף כי לא להצדיק, את העדר הפרסום עד כה".

20 העתירה נמחקה בעקבות פרסום הרשימה והעותרת ביקשה לחייב את שר הפנים בהוצאותיה.

יישום המבחנים

1. במבחנים נקבעו עקרונות לחישוב התמיכה בגין הוצאות מוניציפליות שוטפות (גודל האוכלוסייה ושטח קריית החינוך; קריות חינוך הזכאיות לתמיכה בגין הוצאות חינוך בלתי מכוסות - על פי מספר התלמידים ותעריפי משרד החינוך) ובגין הוצאות מוניציפליות לפיתוח ותשתית (גודל האוכלוסייה ושטח קריית החינוך). מטרת התמיכה היא סיוע לקריות החינוך בהקמת מבנים ובהשתתפות בהוצאות לתשתיות בחלקים שאינם ממומנים בידי הרשות המקומית או משרדי ממשלה אחרים מלבד המשרד. על פי המבחנים, נוסף לתמיכה עבור הפיתוח תינתן לעתים תוספת תקציב לקריות חינוך, אשר יקימו פרויקט שתרומתו לאוכלוסייה היא ייחודית ובעלת משמעות ציבורית מיוחדת כמו: מיקום גיאוגרפי, פיתרון לצרכים מיוחדים, מטרת לאומיות (להלן - פרויקט מיוחד), ואשר הסיוע התקציבי להן מצריך התייחסות מיוחדת (להלן - תמיכה לפיתוח מיוחד). במבחנים נקבע, כי בשום מקרה לא יעלה סכום התמיכה שתוענק לקריה בשל הוצאות פיתוח על עלותן של הוצאות אלה למעשה.

בשנת 1998 ניתנה לארבע קריות חינוך תמיכה לפיתוח מיוחד בסכום כולל של כ-1.5 מיליון ש"ח, וזאת מעודפי תקציב פיתוח משנה קודמת שהועברו לתקציב אותה שנה; ב-7.7.99 החליטה ועדת התמיכות של המשרד להקצות מכלל התקציב לפיתוח לשש קריות חינוך תמיכה לפיתוח מיוחד בסכום כולל של כ-1.5 מיליון ש"ח.

המשרד נתן תמיכה לפיתוח מיוחד לקריות חינוך שהיו בהן פרויקטים מיוחדים, אף אם כספי התמיכה לא שימשו למימון פרויקטים אלה.

נציג היועץ המשפטי לממשלה סבר כי על המשרד היה לתת תמיכה לפיתוח מיוחד כאמור אך ורק למימון הפרויקטים המיוחדים, והוא הורה לחשכ"ל, ב-18.7.99, להקפיא מיד את כספי התמיכה של המשרד בקריות חינוך. בהמשך לכך ביטלה ועדת התמיכות של המשרד את החלטתה מ-7.7.99, והחליטה כי הסכום שהוקצה לפיתוח מיוחד יחולק בין כלל קריות החינוך אשר תוקצבו לתמיכה בשנת 1999 באופן יחסי לסכומים שהוקצבו להן בסעיף התקציבי המיועד לפיתוח, כלומר - על פי עקרונות החישוב הקבועים במבחנים. בעקבות החלטה זו הודיע היועץ המשפטי לממשלה לחשכ"ל, כי אין מניעה להעביר את כספי התמיכה על פי החלטת ועדת התמיכות של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח עמימות המבחן בדבר תמיכה לפיתוח מיוחד יש לשקול את ביטולו, או לחלופין להגדיר באופן ברור את הקריטריונים למתן תמיכה לפיתוח מיוחד.

2. כאמור, מטרת התמיכה על פי המפורט במבחנים, "היא כיסוי הוצאות מוניציפליות שוטפות והוצאות חינוך, של קריות חינוך שאינן מכוסות כאמור בידי הממשלה והרשויות המקומיות... ושהרשות המקומית נושאת בהן או משתתפת בעלותן במוסדות חינוך אחרים שבאותו ישוב".

בביקורת הועלה, שהמשרד לא בדק, עובר לאישור התמיכה, אם קריית החינוך המבקשת את התמיכה לכיסוי הוצאות מוניציפליות שוטפות נמצאת בתחומי רשות מקומית שנושאת או משתתפת בהוצאות כאלה של מוסדות חינוך אחרים (שאינם קריות חינוך) באותו ישוב. שכן אם קריות חינוך הן בגדר מוסדות חינוך מהסוג שהרשות המקומית אינה מתקצבת, עלולה תמיכת המשרד בקריות החינוך ליצור אי-שוויון ואפליה בין מוסד חינוך למוסד חינוך באותו ישוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי מפאת גודלן של קריות חינוך אין הרשויות המקומיות מספקות להן שירותים מוניציפליים, וזהו הצידוק לתמיכה בהן, וכי "ברור הוא שהרשות מספקת שירותים מוניציפליים לכלל מוסדות החינוך האחרים".

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המשרד לבדיקה שערכה לשכת היועץ המשפטי לממשלה ואשר מממצאיה עולה, בין השאר, שעיריית ירושלים אינה מממנת הוצאות מוניציפליות של מוסדות על-תיכוניים בעיר, ויהא הרכב התלמידים בהם אשר יהא. מכאן, שתמיכת המשרד בקריות חינוך בעיר שהן מוסדות חינוך על-תיכוניים יוצרת, בירושלים, אפליה לרעה של מוסדות חינוך על-תיכוניים שאינם קריות חינוך לעומת מוסדות שהם קריות חינוך.

3. בהוראות הנוהל נקבע, כי על המשרד לקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שנתן. עוד נקבע, כי הפיקוח יתבסס על קבלת דוחות תקופתיים ודוחות ביצוע ממוסדות הציבור הנתמכים.

במבחנים לחלוקת התמיכה נדרשת קריית החינוך להציג למשרד את המסמכים, כדלהלן: בגין תמיכות מהתקציב השוטף - דוח כספי אחרון של המוסד הכולל פירוט מלא של ההכנסות ממשרדי הממשלה או הרשות המקומית, לרבות פירוט התמיכות עבור ההוצאות המוניציפליות; בגין תמיכות מתקציב הפיתוח - דוח ביצוע על העבודות בגינן נתבקשו תקציבי הפיתוח, בחתימת מורשי החתימה של הקריה ובצירוף אישור מהנהלתה. בביקורת הועלה, שהמשרד לא ביקש מהמוסדות הנתמכים דוחות ביצוע.

לגבי תמיכות מתקציב הפיתוח - הסתפק המשרד בצילומי חשבוניות, ולא ביקש דוחות ביצוע כנדרש במבחנים. נוסף על כך יצוין, כי דוח ביצוע תקופתי מבוקר בידי רואה חשבון הוא כלי פיקוח יעיל ואמין יותר מבדיקת צילומי חשבוניות.

4. כאמור, בחוק יסודות התקציב, בהוראות הנוהל שנקבעו בידי שר האוצר ובמבחנים שפרסם המשרד נאמר, כי לא יוצא סכום שנקבע בחוק תקציב שנתי לצורך תמיכה במוסד ציבור אלא אם כן הוא מואגד.

בביקורת הועלה, כי קריית חינוך אחת שהיא הקדש ולא תאגיד, קיבלה תמיכה מהמשרד. 5. כאמור, לפי המבחנים (גם אלה שפורסמו וגם אלה שעל פיהם פעל המשרד בפועל) סכום התמיכה חושב, בין היתר, לפי השטח הבנוי של קריית החינוך.

הועלה, כי במרבית קריות החינוך (16 מבין 28) היתה אי-התאמה בין גודל השטח הבנוי כפי שקריות החינוך הצהירו עליו בשנת 1999 ואשר שימש בסיס לחישוב התמיכה, לבין גודל השטח הבנוי כפי שהצהירו עליו בשנים קודמות. המשרד לא בדק את אי-ההתאמה ואת סיבתה.

במקרה אחד חישב המשרד את סכום התמיכה על פי שטח בנוי הגדול פי עשרה מהשטח הבנוי שעליו הצהירה קריית החינוך (296,588 מ"ר לעומת 28,585 מ"ר); קריית חינוך זו קיבלה, על כן, בשנת 1999 תמיכת יתר בסכום של כ-590,000 ש"ח. המשרד לא דרש מהקריה להחזיר את הכספים שניתנו לה על סמך מידע לא נכון. הקצאת התמיכות, על סמך מידע שאינו נכון ומדויק, לא זו בלבד שהביאה למתן כספים ביתר למוסד מסוים, אלא גם לחלוקת כספים מקפחת לקריות החינוך האחרות הזכאיות לתמיכה בהתאם למבחנים.

פיקוח ובקרה

בהחלטת הממשלה מיום 9.4.97 נקבע, כי ועדת התמיכות תפעיל רואי חשבון לצורך בדיקת הפעילות של העמותות הנתמכות, על פי קווים מנחים שיוציא החשכ"ל. בהוראת תכ"מ מיום 17.6.98 קבע החשכ"ל קווים מנחים והעבירם למנכ"לים ולחשבים במשרדי הממשלה. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי ממצאי הבדיקה יוצגו לפני ועדת התמיכות; את הביקורת התפעולית של העמותות הנתמכות תבצע יחידת הביקורת הפנימית של כל אחד ממשרדי הממשלה אשר תבדוק את השימושים והשגת היעדים בהתאם לכללים המקצועיים המחייבים; המבקרים הפנימיים יוכלו להעסיק גורמי חוץ למטרה זו; ממצאי הביקורת התפעולית יוגשו לוועדת תמיכות האחראית לכך שהממצאים יועברו לרשם העמותות, לוועדת העיזבונות ולעמותות המבוקרות באופן שוטף.

הוראת הנוהל קובעת, כי אם נתברר למשרד שמוסד ציבורי לא עמד בתנאים ובהתחייבויות שנקבעו בקשר לתמיכה, ישקול המשרד אם יש מקום לתבוע מן המוסד החזר סכומי תמיכה שכבר שולמו לו או לנקוט צעדים משפטיים, כפי שמתחייב בנסיבות המקרה. בהחלטת הממשלה נקבע, כי החשכ"ל יהיה מוסמך לשלול תמיכות מגופים נתמכים שלא יעמדו במבחני הביקורת הכספית והתפעולית. על פי הנוהל, החשכ"ל ימליץ לקבוע שיעור מפורש מהתמיכות למימון הבקרה הכספית והתפעולית. שיעור זה ייקבע בחוק התקציב.

1. ביום 27.7.97 שלח המפקח הכללי מהאגף לביקורת המדינה ולביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה הודעה למבקר הפנימי של המשרד על ישיבת ועדת שרים לביקורת המדינה אשר תדון ביישום החלטת הממשלה הנ"ל; הוא ביקש דיווח על ביצוע הביקורת התפעולית כאמור בהחלטת הממשלה.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2000, לא ביצעה יחידת הביקורת הפנימית את הביקורת התפעולית על העמותות הנתמכות, במשך השנים שבהן קיבלו תמיכה מאז החלטת הממשלה באפריל 1997. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי בשנים 1998-1999 נערכה ביקורת של רואי חשבון מטעם חשבות המשרד על קריות חינוך שקיבלו תמיכה, ולפיכך לא מצא המשרד טעם בעריכת ביקורת נוספת בידי יחידת הביקורת הפנימית, שכוח האדם העומד לרשותה הוא מוגבל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והממשלה החליטה שיש לבצע ביקורת בידי שני גופים - רואי חשבון והביקורת הפנימית - בנושאים שונים, אין ביקורת שנעשתה בידי גוף אחד בנושא אחד מייתרת את האחר.

2. בהתאם להחלטת הממשלה דלעיל העביר חשב המשרד במהלך אוגוסט-ספטמבר 1998 לבדיקה של שני רואי חשבון רשימה של 32 מוסדות ציבור שהם קריות חינוך, אשר הגישו בקשה וקיבלו תמיכה מהמשרד בשנת 1998.

מדוחות רואי החשבון, שהוגשו למשרד באוקטובר 1998, עלה שארבע קריות חינוך לא עמדו אותה שנה בתנאים המוקדמים הקבועים במבחנים ולא היו זכאיות לתמיכה - כיוון שלא עמדו בתנאי המוקדם על פיו המספר הכולל של תלמידים בפנימיית המוסד ואנשי צוות המתגוררים בתחומה הוא 500 לפחות. לנוכח ממצאים אלה ביקש חשב המשרד מרואי החשבון לבדוק את זכאותן לתמיכה של אותן קריות בשנים 1997-1998. מדוחות רואי החשבון עלה, שכולן לא עמדו בתנאים המוקדמים גם בשנים אלה, ולא היו זכאיות לתמיכה.

בעקבות הדוחות של רואי החשבון סבר חשב המשרד, כי יש לדרוש מקריות החינוך האמורות להחזיר את סכומי התמיכות ששולמו להן בשנים 1995-1998, זאת לאחר שתינתן להן אפשרות לערער על החלטתו. קריות החינוך ערערו על החלטת החשב, אך המשרד לא קיבל את הערעורים.

במהלך 1999 פנה החשב לקריות חינוך אלה בדרישה להחזיר את כספי התמיכה בסך 2.3 מיליון ש"ח ששולמו להן, בתוספת ריבית חשכ"ל. כן ביקש החשב מהחשכ"ל לעכב תשלומי תמיכה המגיעים להן ממשרדי ממשלה אחרים.

לאחר קבלת הדרישה להחזר, פנו קריות חינוך אלה למשרד בבקשה לשקול מחדש את דרישת ההחזר. הן טענו, כי מדובר בפרשנות של המבחנים, וכי הפרשנות הנכונה של הגדרת "תלמידים" ו"אנשי צוות" לצורך קיום התנאי האמור כוללת גם בני משפחה של תלמידים ואנשי צוות, וכן את הר"מים שהם מחנכי כיתות האחראים לתכנית הלימודים. כן נטען, כי בשנים קודמות הוענקו תמיכות על סמך החלטת המשרד לפי אותם נתונים שהוגשו בטופס הבקשה, ולפיכך המשרד מנוע מלשנות בדיעבד את פרשנותו למבחנים. עוד נטען בידי אחת הקריות, כי לפי תכלית התמיכה - כיסוי הוצאות שהרשות המקומית אינה נושאת בהן - יש להתחשב במספר תושבי הקריה כולו, לרבות בני המשפחות של התלמידים ואנשי הצוות, וכי המשרד קיבל נתונים עובדתיים אמתיים שעל פיהם החליט להעניק תמיכה, ואף ביצע ביקורת וסיור לאימות הנתונים.

ב-6.10.99 פנה המשרד למנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה בשאלה בדבר אפשרות קיזוז הכספים ששולמו שלא על פי התנאים הקבועים במבחנים, מסכומים אחרים המגיעים לקריית חינוך, והאם ככלל ניתן לדרוש כספים שהועברו, לטענת המשרד, על פי פרשנות מוטעית. המשרד הסביר, כי מדובר בקריות חינוך שרואי חשבון חיצוניים מצאו כי אינן עומדות בתנאי הסף לתמיכות בשנת 1998. המשרד ציין, כי קריות החינוך ערערו על החלטתו; אף שהמשרד לא קיבל את ערעוריהם, לא נטען כי פרשנותם את הנוהל היא בלתי סבירה או בלתי אפשרית. עוד ציין המשרד, כי חשב המשרד שלח דרישות השבה לקריות החינוך בגין תמיכה שניתנה שלא כדין, לטענתו. עם זאת, הדגיש המשרד, כי לא מדובר במתן תמיכות על בסיס דיווח כוזב של קריות החינוך, וכי המוסדות דיווחו נתונים על סמך טופס תצהיר שהוכן והוגש להם בידי המשרד.

לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הנחתה את המשרד להימנע מדרישת השבה מן הגופים, אשר קיבלו תמיכה, וקבעה ש"האחריות לאי-יישום מבחן התמיכה כלשונו מוטלת בעיקרה על משרד הפנים".

לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ציינה אגב כך, שהעובדה שהמשרד איפשר לקריות חינוך לכלול במניין 500 תלמידי הקריה גם את בני משפחותיהם, אינה מתיישבת כלל עם מטרת מבחן התמיכה: סיוע לקריות חינוך הקולטות תלמידים שמקום מגוריהם הקבוע הוא ביישובים אחרים. כלילת בני משפחה של תלמידים, המתגוררים כולם בשטח השיפוט של הרשות המקומית בה נמצאת קריית החינוך, אינה יכולה להיחשב יישום מבחן התמיכה, לא ככתבו ולא כרוחו.

כפל תמיכה

1. ביום 26.11.98 הנחה היועץ המשפטי לממשלה את ראש הממשלה ואת חברי הממשלה כי "החל משנת התקציב 1999 (כולל שנת 1999 עצמה) לא תכלול הצעת חוק התקציב השנתי המוגשת לכנסת יותר מתקנה תקציבית אחת לנושא תמיכה אחד. לשון אחר, לא יהיו שתי תקנות תקציביות (או יותר) העוסקות באותו סוג פעילות, אלא יש לאחד את התמיכה באותו סוג פעילות של מוסדות ציבור במסגרת תקנה תקציבית אחת בלבד. יצוין, כי אין איחוד התקנות ככלל בא לפגוע בתקציב

התמיכות הכולל או הגופים הנתמכים, אלא להבטיח ככל הניתן כי התמיכות יינתנו לצרכים האמיתיים ויימנע כפל". עוד נקבע, בין היתר, בהנחיה זו כי "מקום בו מוענקת תמיכה על ידי מספר משרדי ממשלה למטרה זהה או דומה, על פי אמות מידה זהות או דומות לחלוקה, יבוצע כאמור איחוד של התקנות התקציביות לתקנה תקציבית אחת. לעניין זה, ראוי כי מרכיב מכריע בגיבוש ההחלטה באיזה משרד תבוצע התקנה המאוחדת יהא מידת הזיקה שיש לתחום הנתמך לפעילותו של משרד ממשלתי אחד יחסית למשנהו, קרי, דומיננטיות תרומתו של המשרד לתחום הנתמך. במקרים בהם לשני משרדי ממשלה ישנה זיקה עניינית לנושא הנתמך, ניתן לחלק ביניהם באופן ברור את תחומי האחריות לחלוקת התמיכה, במסגרת מבחני התמיכה, כדי למנוע כפל תמיכה באורח שיהא חשוף לבדיקה. מקום שקיימת חפיפה עניינית חלקית של מבחני התמיכה לפיהם ניתן סיוע המדינה נדרש שינוי מבחני התמיכה כדי לסלק חפיפה זו, ולשם הבטחת התמקדותו של כל משרד ומשרד בתחום התואם את פעילותו ומטרותיו".

לאחר פרסום רשימת המוסדות שקיבלו תמיכה מהמשרד כקריות חינוך לשנת 1998 (פרסום שהיה כאמור ב-1999), מצא היועץ המשפטי לממשלה, כי לכאורה היה כפל תמיכות בקריות חינוך, באופן שאותן קריות קיבלו תמיכה לאותה מטרה גם ממשרד העבודה והרווחה. מצב זה הוא בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיום 26.11.98, ולפיכך ניתנה הוראה ב-18.7.99 מטעם לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לחשכ"ל, לעכב את העברת הכספים בסעיף תקציב זה. לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הבהירה למשרד האוצר ב-16.9.99, כי הוחלט בשעתו לרכז את תמיכת המדינה בפנימיות של מוסדות חינוך בישראל במשרד העבודה והרווחה, כיוון שמשרד הפנים נמנע מלפרסם את רשימת המוסדות הנתמכים על ידו במסגרת התמיכות בקריות חינוך, ולא היה ניתן לדעת אם הוא העניק תמיכה לגופים שנתמכו גם בידי משרד הדתות ומשרד העבודה והרווחה - לא ניתנה הנחיה להקפיא את תמיכת משרד הפנים לשנת 1999. בעקבות עתירה שהוגשה פרסם משרד הפנים לראשונה את רשימת המוסדות הנתמכים על ידו. מפרסום הרשימה התברר, שישנם מוסדות ציבור הזוכים לתמיכת משרד הפנים עבור תחזוקת פנימייה בד בבד לתמיכה שמעניק להם, לכאורה לאותה מטרה, משרד העבודה והרווחה במסגרת מבחן התמיכה המקביל מטעמו.

נציג היועץ המשפטי לממשלה ביקש מהחשכ"ל לכלול, לפי שעה, את הסעיף התקציבי למתן תמיכות המשרד לקריות חינוך במסגרת סעיף רזרבה ייעודי בתקציב המוצע של המשרד. סכומי התמיכה המיועדים לקריות חינוך והכלולים ברזרבה לשנת 2000 הם: כ-7.1 מיליון ש"ח בסעיף קריות חינוך כ"רזרבה לקריות חינוך" וסך כ-6.6 מיליון ש"ח בסעיף מענק כללי לפיתוח כ"קריות חינוך רזרבה".

2. באפריל 2000, לאחר תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה, ובעקבות הקפאת כספי התמיכה של המשרד בקריות חינוך בידי היועץ המשפטי לממשלה, מינה שר הפנים ועדה ציבורית שתבחן את מכלול הנושאים הקשורים בתקצוב קריות החינוך באמצעות המשרד. גם לוועדה זו מינה השר כיו"ר את ד"ר יעקב נאמן (להלן - ועדת נאמן 2). ועדת נאמן 2 התבקשה להמליץ על הדרכים והקריטריונים המתאימים לתקצוב קריות החינוך בידי המשרד. בפרסומי הוועדה מ-10.7.00 בעתונות היומית התבקש "כל גורם מעוניין" להעביר את הערותיו בכתב בנוגע לקריטריונים שפורסמו ב"פ 4140 מיום ט"ז באלול התשנ"ג (2.9.93). כמו כן פנתה הוועדה ללשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת הערותיו בנוגע למבחנים.

עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שהובעה במכתבו של מנהל מדור (ייעוץ וחקיקה) בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 15.6.2000 היתה, כי על פניו לא מובן מדוע המשרד תומך בתחזוקת קריות חינוך ולא תומך במוסדות אחרים שעיסוקם אינו חינוכי, כגון: בתי אבות, בתי תרבות ומוסדות שיקום, ומה הרלוונטיות של המשרד למוסדות חינוך דווקא. לדעתו, תמיכת המדינה בקריות חינוך צריכה להינתן במסגרת משרד החינוך והתרבות.



משרד הפנים חילק מדי שנה כספים לתמיכה בכ-30 מוסדות שהוכרו כקריות חינוך. לשם חלוקת כספי התמיכות נקבעו מבחנים בהתאם לחוק, שפורסמו ברשומות. אולם, משרד הפנים שינה את המבחנים, ובניגוד לקבוע בחוק - לא פרסם ברשומות את המבחנים המתוקנים. אי-פרסומם של מבחנים אלה הוא, למצער, פגם מינהלי חמור, ומטיל ספק בתקפותם.

בנוהל להגשת בקשה לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ובהחלטות ממשלה, נקבעו כללים לפרסום שמות המוסדות הנתמכים וסכומי התמיכה. פרסום רשימת המוסדות נועד להבטיח שקיפות ובא למנוע כפל תמיכות. בניגוד לקבוע בנוהל ובהחלטות הממשלה, לא פרסם משרד הפנים ברשומות את רשימת המוסדות שקיבלו תמיכה ואת סכומי התמיכה. רשימות פורסמו כעבור שנים ורק בעקבות עתירה לבג"ץ.

בהחלטת הממשלה נקבע, כי משרדי הממשלה יבצעו ביקורת תפעולית על העמותות הנתמכות ויבדקו את השימושים והשגת היעדים בהתאם לכללים המקצועיים המחייבים. בניגוד להחלטת הממשלה לא ביצע משרד הפנים,

במשך שנים ועד מועד סיום הביקורת, (יוני 2000), ביקורת תפעולית כאמור על קריות החינוך שקיבלו ממנו תמיכה. בכך לא היה בידי המשרד אמצעי פיקוח ובקרה על אמינות המידע שהמוסדות סיפקו לו ועל אופן ניצול המשאבים.

במבחנים נקבעו תנאים מוקדמים לקבלת תמיכה. בביקורת הועלה, שמשרד הפנים נתן משך שנים פרשנות לתנאים המוקדמים שאינה מתיישבת עם מטרת התמיכה, ובהתאם חילק את כספי התמיכה לקריות חינוך. כתוצאה מכך לא ניתן להלין על קריות החינוך שקיבלו את הסכומים על פי פרשנות המשרד. האחריות לכך מוטלת בעיקרה על המשרד.

חלוקת כספי תמיכות מתקציב המדינה ראוי שתיעשה תוך שמירה על הכללים הקבועים בדין, ובהם, בין היתר, כללים להבטחת שקיפות המבחנים ושקיפות ההחלטות בדבר הקצאת הכספים. כללים אשר באו לשמור על עקרון השוויוניות, הזהירות וההקפדה על ניצול כספי ציבור, גילוי נאות ואפשרות למימוש זכות הציבור לדעת.