

התקשרויות עם החברה למתנ"סים

תקציר

החברה למתנ"סים (להלן - החברה) היא חברה ממשלתית ששר החינוך אחראי לפעילותה. היא הוקמה ב-1969 כדי לשמש זרוע של הממשלה לביצוע מטלות בנושא חברה, תרבות וספורט. החברה אינה בעלים של מתנ"סים; היא נותנת לחלק מהמתנ"סים הפועלים ברחבי המדינה שירותי מטה, תמיכה והדרכה מקצועית. כמו כן היא משלמת את שכרו של מנהל המתנ"ס ומסייעת למתנ"סים בייזום פרויקטים ובהפעלתם, בגיוס משאבים ובהעברת כספים ממשרדי ממשלה ומאחרים.

בתקופת הביקורת יותר מ-80 רשויות מקומיות היו מעוניינות להתקשר עם החברה כדי לפתוח מתנ"סים או כדי להיעזר בשירותיה בהפעלת מתנ"ס קיים, אך היא לא נענתה כמעט לבקשותיהן. המתנ"סים שבקשותיהם נדחו הופלו לרעה, היות שנמנעו מהם הטבות הנובעות משיתוף פעולה עם גוף ממלכתי מקצועי רב עוצמה, כולל הטבות כספיות כמו מימון עלות השכר של מנהל המתנ"ס.

משרד החינוך מתקשר עם החברה בעיקר לצורך רכישת השירותים שהיא מספקת למתנ"סים. בשנים 2000-2001 התקשר המשרד עם החברה בסכום של כ-170 מיליון ש"ח בכל שנה. התקשרות זו נעשתה ללא מכרז, מכוח פטור מחובת מכרז שקיבל המשרד. התברר כי בשנים אלה פעלה החברה תקופות ארוכות ללא הסכם עם המשרד, כיוון שהליכי ההתקשרות בוצעו באיחור: ועדת הרכישות של המשרד אישרה את ההתקשרות באיחור, ופנייה לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) כדי לקבל פטור ממכרז נעשתה רק באמצע כל שנה.

המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) קיים ב-2001 פעילויות קליטה חברתית בקרית גת, בקרית מלאכי ובמלון דיפלומט בירושלים באמצעות המתנ"סים המקומיים. משרד החינוך הפעיל במתנ"סים פרויקטים של חינוך מבוגרים. שני המשרדים לא חתמו על הסכמים עם כל אחד ואחד מהמתנ"סים שבהן התקיימה הפעילות אלא עם החברה, אף כי כל מתנ"ס הוא אישיות משפטית עצמאית.

משרד החינוך ומשרד הקליטה ביקשו וקיבלו מהחשכ"ל פטור ממכרז להתקשרויות עם החברה לצורך הפעילויות האמורות. הבקשות לקבלת הפטור הוגשו בשנים 2000-2002 חודשים מספר לאחר תחילת כל שנה, בשעה שהפעילויות שבגינן הוגשו כבר היו בעיצומן. החשכ"ל אשר אמור להיות גורם פיקוח ובקרה, אישר את הפטור בדיעבד, ובכך לא מילא כראוי את תפקידו.

החברה למתנ"סים חילקה בשנים 2000 ו-2001 "הקצבות לא מיועדות" לכל מתנ"ס, שהסתכמו בכ-11 מיליון ש"ח בכל שנה. מקור המימון היה הכסף שמשרד החינוך שילם לה בעבור ההתקשרות עמה. ההקצבות היו תמיכה לכל דבר, אך חולקו שלא בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. לכן נדרשה החברה לבטל סעיף הקצבות זה. החברה אכן ביטלה את הסעיף בשנת 2002, אך השתמשה בסעיפים תקציביים אחרים כדי להעביר לכל מתנ"ס את הסכום שהקציבה לו בשנים קודמות; בכך עקפה החברה את חוק יסודות התקציב.



החברה למתנ"סים היא חברה ממשלתית ששר החינוך אחראי לפעילותה. החברה הוקמה ב-1969 כזרוע של הממשלה לביצוע מטלות בנושאי חברה, תרבות וספורט. על פי תזכיר החברה, מטרתה העיקריות הן "ליזום, לתכנן, להקים, לארגן, להפעיל, לשפץ, לפתח, להשתתף ולנהל מתנ"סים (מרכזי תרבות נוער וספורט), מרכזים קהילתיים ומינהלים קהילתיים; ליזום, להדריך, להכשיר, ללמד, לפרסם, לערוך ימי עיון, השתלמויות, הדרכה, הוראה, קורסים, מחקרים, פיתוח וכל כיוצא באלה בתחומי הקהילה, החברה, התרבות, החינוך והספורט; ליזום, לתכנן, להקים, לארגן, להפעיל, להשתתף ולנהל פרויקטים בתחומי הקהילה, החברה, התרבות, החינוך, הספורט, הקליטה, המדע, הבריאות, התעשייה, התקשורת, איכות הסביבה ואחרים".

בראש החברה מועצת מנהלים, שבה חברים נציגי ציבור ונציגים של רשויות ממלכתיות ומקומיות ומוסדות כגון "ג'וינט ישראל" והסוכנות היהודית. מועצת המנהלים קובעת את מדיניות החברה, וביצועה מופקד בידי הנהלתה בראשות המנכ"ל.

180 מתנ"סים מהמתנ"סים¹ הפועלים בארץ התקשרו עם החברה. כל מתנ"ס הוא אישיות משפטית עצמאית; מרבית המתנ"סים עמותות ויתרם חברות של הסוכנות היהודית. לכל מתנ"ס הנהלה שאחראית לניהולו, לתקציבו ולפעילותו. במספר יישובים פועלים המתנ"סים כ"רשת" שבראשה מנהל אחד.

החברה נותנת למתנ"סים הקשורים עימה שירותי מטה: היא מכשירה את ההנהלות, את המנהלים ואת צוותי העובדים ומעניקה להם תמיכה והדרכה מקצועית בכל נושאי הפעילות של המתנ"ס. כחלק מתהליך ההדרכה מפיקה החברה פרסומים מקצועיים ושוקדת על פיתוח תורות בתחומי הפעילות של המתנ"סים ובנושא פיתוחם הפיזי. החברה מסייעת להם בטיפוח קשרים עם רשויות וארגונים שבאזורם ומקיימת עליהם ביקורת שוטפת.

נוסף על פעולות אלה היו לחברה פרויקטים ארציים, בין השאר: קליטת עולים - במימון משרד הקליטה; קורסים למניעת תאונות דרכים - במימון משרד התחבורה; השכלת מובטלים - במימון משרד החינוך (להלן - המשרד).

בחברה הועסקו כ-500 עובדים. בשנת 2000 היה מחזור הפעילות שלה² 323 מיליון ש"ח, ובשנת 2001 - 395 מיליון ש"ח. חלק הארי מהכנסות החברה ב-2001, 254 מיליון ש"ח (כ-65%), מקורו במשרד. כ-50 מיליון ש"ח (כ-13%) מהכנסות החברה באותה שנה מקורם במשרדי ממשלה אחרים. מרבית ההכנסות האחרות של החברה באו מקרנות ומגופים שונים.

בחודשים מארס-ספטמבר 2002 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את החברה למתנ"סים; חלק מהנתונים עודכנו בסוף דצמבר 2002. נבדקו בעיקר תחומים אלה: התקשורות החברה עם מתנ"סים, הסכמי התקשרות של החברה עם משרדי הממשלה, עמידת ההתקשרות בתנאי הפטור ממכרו והפעלת "סל תרבות" ארצי. הבדיקה נערכה במשרדי החברה. ביורוי השלמה נעשו במשרדי החינוך, הקליטה והאוצר, ב"אומנות לעם" ובמתנ"סים אחדים.

1 במונח "מתנ"סים" כלולים גם "מרכזים קהילתיים" וגם "מינהלים קהילתיים". ("מינהל קהילתי" ממלא פונקציה של מתנ"ס מקומי בתחומי החברה והקהילה, בתוספת פונקציה של שירותים מוניציפאליים).

2 היות שהמתנ"סים הם תאגידים עצמאיים, מחזור הפעילות של החברה אינו כולל את תקציביהם.

התקשרות עם מתנ"סים

מדיניות המשרד בנושא מסגרת ארצית למתנ"סים הוצגה בתשובתו לעתירה שהוגשה לבית המשפט הגבוה לצדק³ על ידי עמותת "קרן ילדינו מרכזי תקוותינו". מהתשובה עולה כי המדיניות היא פועל יוצא של המאפיינים הייחודיים של הפיתוח הקהילתי, המחייב מעורבות גדולה של התושבים הנהנים משירותי המתנ"ס ושל גורמי השלטון המקומי. יחד עם זאת, יש מקום לגישה חינוכית ממלכתית ולמנגנוני פיקוח ובקרה, המבטיחים עמידה בסטנדרטים של איכות ומקצועיות. המשרד מבקש ליישם מודל "המאזן בין הרצון למעורבות נרחבת של קהלי היעד בפעילות המתנ"ס לבין הרצון ליישום מדיניות כוללת, מעין ממלכתית, בתחום הנדון". לדעתו, "ישנו מקום לקיומה של מסגרת כלל ארצית שתחזק את המשותף בין מגזרי החברה הישראלית ותעצים את תחושת הממלכתיות גם בתחום החיים הקהילתיים".

180 מהמתנ"סים בארץ, אשר חלקם פועלים כ"רשת", התקשרו⁴ עם החברה באמצעות "אמנה להפעלת מתנ"ס - מרכז קהילתי" (להלן - ההסכם המשולש), שעליה חתומים שלושה: החברה, הרשות המקומית שבה פועל המתנ"ס והמתנ"ס.

לפי ההסכם המשולש תעמיד הרשות המקומית לרשות המתנ"ס תקציב ההולם את היקף פעילותו ותסייע לו בתחזוקת המבנים שבשימוש. החברה תסייע למתנ"ס בתכנון מבנים ובפיתוחם ומעת לעת בתקציב לשיפוצים ולרכישת ציוד. החברה תשתמש בידע המקצועי שלה כדי להדריך את הנהלת המתנ"ס ואת עובדיו, תשלם את שכר המנהל, תסייע בייזום פרויקטים ובהפעלתם, בגיוס משאבים ובהעברת כספים למתנ"סים ממשרדי ממשלה ומאחרים. המתנ"ס יאמץ את נוהלי החברה הנוגעים למרכזים קהילתיים ויפעל על פיהם.

לפי ההסכם המשולש, המתנ"ס יאמץ תקנון אשר לפיו לפחות 40% מחברי ההנהלה יהיו נציגי ציבור; עד 40% מחבריה ימונו בידי ראש הרשות המקומית ועד 20% מהחברים יהיו נציגי החברה למתנ"סים. יו"ר ההנהלה יהיה אחד ממומלצי הרשות המקומית; הנהלת המתנ"ס תבחר את מנהל המתנ"ס על פי הנהלים המקובלים בחברה ורק אם נמצא שהוא כשיר; עליו לקיים את החלטות הנהלת המתנ"ס והחברה תשלם את שכרו של המנהל ותדריך אותו.

ההתקשרות בין מתנ"ס והחברה נעשת לאחר שהרשות המקומית פונה לחברה בבקשה לצרף אליה את המתנ"ס ובכפוף לחתימה על ההסכם המשולש. נוסף על המתנ"סים הקשורים בהסכם המשולש עם החברה, רשויות מקומיות רבות היו מעוניינות להתקשר עמה כדי לפתוח מתנ"סים או כדי לקבל את שירותיה להפעלת מתנ"ס קיים. לפי נתוני החברה, עד סוף יולי 2002 פנו אליה 83 רשויות מקומיות, 42 מהן של יישובי המיעוטים. לעומת זאת, רשויות מקומיות מסוימות המפעילות מתנ"סים, בין השאר תל אביב ורעננה, לא ביקשו להתקשר עם החברה.

החברה לא נענתה למרבית הבקשות של הרשויות המקומיות שפנו אליה, היות שלפי ההסכם המשולש עליה לממן את שכר מנהלי המתנ"סים הקשורים עמה, אך תקציבה לצורך זה, שמקורו כאמור במשרד החינוך, לא גדל בשנים האחרונות.

3 בג"ץ 1313/01 עמותת קרן ילדינו מרכזי תקוותינו נ' משרד החינוך והתרכות ואח' (לא פורסם). טענת העמותה הייתה כי על המדינה לתקצב את המתנ"סים בישראל באופן שוויוני במקום להעביר את מלוא התקציב המיועד להם לחברה.

4 במסמכים, בהתכתבויות ובדיונים השונים שנערכו בחברה מתייחסים לעתים להתקשרות עמה כאל "הצטרפות" לחברה או כ"כניסה לשותפות" במתנ"ס או כ"פתיחת" מתנ"ס חדש.

נושא ההתקשרות עם מתנ"סים חדשים חזר ועלה בדיונים בחברה. בנובמבר 1997 ציין מנכ"ל החברה בשתי הזדמנויות שונות כי העלות השנתית של כל מתנ"ס לחברה היא כ-400,000 ש"ח בשנה והעיקרון המנחה ל"פתיחת" מתנ"ס חדש הוא תקציב מיוחד נוסף או תקן (תקן מתפנה כאשר ההתקשרות עם רשות מקומית מבוטלת בגלל אי-עמידת הרשות בתנאי הסף של החברה). המנכ"ל אמר כי הוא מעדיף לחפש מקורות מימון אחרים לפתיחת מתנ"סים חדשים, "ו[שהתקציב] לא... יבוא על חשבון התקציבים של המתנ"סים הקיימים". בדיון בחברה במאוס 2002 באותו נושא (בהשתתפות חברי דירקטוריון וחברי הנהלה) צוין כי יש לקבוע קריטריונים חד משמעיים וסדרי עדיפויות ל"כניסה לשותפות" במתנ"ס.

בשנים 2000-2001 פנו לחברה, בין השאר, הרשויות המקומיות בסמת טבעון, סח'נין וצורן. 1. ראש מועצת בסמת טבעון פנה למנכ"ל החברה באוגוסט 2001 וציין ש"בסמת טבעון, היא המועצה המקומית הראשונה של הבדואים בישראל. יש לנו מתנ"ס, שפעיל כבר מספר שנים במסגרת עצמאית של הישוב... אנו מבקשים לצרף את המתנ"ס שלנו לחברה למתנ"סים".

2. ראש עיריית סח'נין ומנהל האגף לחינוך ותרבות בעיר פנו בנובמבר 2001 למנכ"ל החברה: "בפתיחת שנת תקציב חדשה אנו פונים ומבקשים פתיחת מתנ"ס בסח'נין. הצרכים הרבים בסח'נין מוכרים לכם...".

3. בינואר 2002 פנה ראש המועצה המקומית צורן למנכ"ל החברה בבקשה "להקצות תקן של מנהל מתנ"ס בצורן ולהתחיל בתהליך מסודר לבנייתו", מאחר שצורן הוא "ישוב מבודד הנדרש להעמיד תשתית עצמאית בתחומי רווחה וחינוך". ראש המועצה הדגיש את ה"חשיבות [ה]רבה בהעמדת תשתית קהילתית חינוכית עצמאית לרווחת תושבי הישוב", בציינו שהחברה למתנ"סים היא "כתובת מרכזית לבנייה משותפת של תשתית זו".

החברה דחתה פניות אלה ואחרות. מנכ"ל החברה ציין בתשובותיו, בין היתר, כי "אנו נכנסים כשותפים למתנ"ס חדש רק אם הצלחנו לגייס משאבים נוספים, כך שהמתנ"ס החדש והשותפות של החברה בו לא יהיו ע"ח תקציבי המתנ"סים הקיימים"; "בחברה למתנ"סים פניות רבות של רשויות המבקשות שותפות של החברה למתנ"סים. לצערנו - הקיצוצים בתקציב החברה אינם מאפשרים לנו להיענות לבקשות אלה וכך גם לבקשתך".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 מסרה החברה, כי "בשנת 1991 היו 131 תקני מנהלי מתנ"סים, ובשנת 2002 ישנם 175 תקני מנהלים, גידול ממוצע של 4 תקנים לשנה". עוד מסרה החברה כי "במספר הולך וגדל של ערים קיים מודל של רשת מתנ"סים, שמשמעו - מנהל אחד של החברה החולש על מספר שלוחות" וכי "במספר ישובים... בהם היה יותר מאשר תקן מנהל אחד הפחתנו את התקן ל-1 וביתרה השתמשנו על מנת לפתוח מתנ"סים נוספים".

החברה הוסיפה כי הייתה רוצה "להמשיך ולגדול במספר המתנ"סים אך הדבר הוא תלוי בתקציב. וכך... אנו פועלים על מנת לגייס משאבים נוספים שיאפשרו לנו להיענות לבקשות, אך בוודאי שאין הדבר אפשרי על חשבון מתנ"סים אחרים".

החברה למתנ"סים היא הגוף היחיד שהממשלה הקימה לביצוע מטלות בתחום החינוך הבלתי פורמלי בקהילה. העובדה שרשויות מקומיות ומתנ"סים רבים מְדַפְקִים על דלתותיה ואינם נענים מראה שעד כה החברה לא השיגה במלואה את אחת ממטרותיה העיקריות, להיות מסגרת ארצית להפעלת המתנ"סים. יתר על כן, כאשר החברה סייעה למתנ"סים שהייתה קשורה אליהם שנים רבות ולא נענתה לבקשתם של מתנ"סים חדשים, המתנ"סים שבקשתם נדחתה הופלו לרעה, משום שנמנעו מהם הטבות הנובעות משיתוף פעולה עם גוף ממלכתי מקצועי רב עוצמה, כולל מימון שכר מנהל המתנ"ס. בנסיבות אלה החברה, שהיא למעשה "זרועו הארוכה" של המשרד, לא הצליחה לקיים את השוויון שגוף ציבורי המעניק שירות נדרש לקיים. על המשרד לשקול את דרכי פעולתו ולהבטיח שירות שוויוני לכל המתנ"סים המעוניינים בכך.

התקשרות עם משרד החינוך

כאמור, משרד החינוך מתקשר עם החברה בעיקר לצורך רכישת השירותים שהיא נותנת למתנ"סים. הוא מממן את הרכישה מהתקנות בתקציבו המיועדות למתנ"סים ול"סל תרבות" (על סל תרבות ראו להלן). בשנים 2000-2002 התקשר המשרד עם החברה בסכום של כ-170 מיליון ש"ח בכל שנה. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההתקשרות האלה. להלן הממצאים.

פטור ממכרז

תקנה 3(5) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), קובעת, בין השאר, כי התקשרות משרד ממשלתי עם חברה ממשלתית לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז, ובלבד שיתקיימו כל התנאים הבאים: (א) החברה הממשלתית, על פי מסמכי היסוד שלה ועל פי החלטת הממשלה שבעקבותיה הוקמה, היא זרוע לביצוע מטלות "שירות ומוגדרות של הממשלה" וההתקשרות נעשית לשם ביצוע; (ב) ההתקשרות נועדה למטרה ייחודית אשר תושג באופן מיטבי אם המבצעת תהיה החברה הממשלתית, עקב שליטת המדינה בחברה; (ג) קיימת חברה ממשלתית אחת בלבד לביצוע המטלות האמורות בתנאי (א); אם קיימות מספר חברות לענין זה - ייערך ביניהן מכרז סגור. (ד) החברה הממשלתית התחייבה כי התקשרויותיה עם צדדים נוספים הנובעות מן ההתקשרות עם המדינה, תיעשנה במכרז פומבי, אלא אם כן נתקיימו נסיבות ספציפיות שלא לעשות כן, המנויות בתקנה.

עוד קובעת התקנה, כי גם בהתקיים ארבעת התנאים הללו נדרש אישור החשכ"ל לפטור ממכרז.

תקנה 42 לתקנות קובעת: "משרד, חברה ממשלתית, חברת בת ממשלתית ... יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע אף את ההתקשרויות האמורות בתקנות 3 ... בדרך של מכרז...".

ועדת המכרזים של המשרד (להלן - ועדת הרכישות) צריכה לדון בהתקשרות עם החברה מדי שנה ולאשר אותה, אם תמצא לנכון. לאחר האישור, על ועדת הרכישות לפנות לוועדת פטור ממכרז במשרד האוצר שהוקמה מכוח תקנה 11 לתקנות (להלן - ועדת הפטור) כדי שתמליץ לחשכ"ל אם לאשר את הפטור. אם מאשר החשכ"ל למשרד להתקשר עם החברה ללא מכרז, חותם המשרד על הסכם התקשרות עם החברה. בדיקה של הליכי חתימת ההסכמים עם החברה בשנים 2000-2002 העלתה את הממצאים הבאים.

1. **ההסכם לשנת 2000**: רק ב-16.700 אישרה ועדת הרכישות התקשרות פטורה ממכרז עם החברה לשנת 2000 בסכום של 158.9 מיליון ש"ח. רק בחודש אוקטובר 2000, לאחר שהחשכ"ל אישר פטור ממכרז להתקשרות, חתמו המשרד והחברה על חוזה למתן שירותים לפיתוח מתנ"סים ולהפעלתם בשנת 2000. יש להדגיש כי החוזה נחתם לאחר שמרבית התחייבויותיה של החברה לאותה שנה כבר מולאו.

2. **ההסכם לשנת 2001**: (א) ב-8.101 אישרה ועדת הרכישות של המשרד להאריך את ההתקשרות עם החברה למתנ"סים לשלושת החודשים הראשונים של שנת 2001 על בסיס חוק התקציב לשנה הקודמת "לאור העיכובים באישור תקציב המדינה לשנת 2001". סכום ההתקשרות היה 35.9 מיליון ש"ח, ואישור הוועדה היה מותנה בקבלת פטור ממכרז מהחשכ"ל.

בישיבתה ביום 7.2.01 המליצה ועדת הפטור על מתן פטור כמבוקש. בין הנימוקים להמלצה: "החברה למתנ"סים הוקמה כחברה ממשלתית להפעלת המערכות של החינוך הלא-פורמלי" ואין

גוף אחר שמסוגל ל"הפעיל את המערכת ברמה ארצית ובמקצועיות כפי שעושה זאת החברה למתנ"סים". ב-13.2.01 אישר החשכ"ל את הפטור.

ב-5.3.01 חתמו המשרד והחברה על הסכם להארכת ההתקשרות לתקופה 1.1.01-31.3.01.

(ב) ב-5.8.01 אישרה ועדת הרכישות התקשרות עם החברה לתקופה אפריל-דצמבר 2001 בסכום של 129.8 מיליון ש"ח (לאחר שב-25.3.01 אישרה התקשרות לתקופה אפריל-יוני 2001, אך ועדת הפטור לא אישרה פטור ממכרו להתקשרות לחלק מהשנה וביקשה להביא לדיון את ההתקשרות (לשנה כולה). ועדת הפטור אישרה את ההתקשרות בתחילת ספטמבר 2001, וב-29.11.01 חתם המשרד על ההתקשרות עם החברה בתוקף למפרע מאפריל אותה שנה.

3. **ה הס כ ם ל ש נ ת 2 0 0 2 :** (א) בתחילת 2002 פנה מינהל כח אדם בהוראה, תיאום ובקרה במשרד (להלן - מינהל כא"ב) לוועדת הרכישות בבקשה לאשר התקשרות עם החברה לאותה שנה. ב-17.3.02 אישרה ועדת הרכישות של המשרד בכפוף לקבלת אישור לפטור ממכרו של החשכ"ל התקשרות עם החברה רק לחודשים ינואר-אפריל 2002. האישור ניתן להתקשרות בסכום של כ-49 מיליון ש"ח לא כולל תקורה. כתנאי לאישור ההתקשרות עם החברה לכל השנה ביקשה ועדת הרכישות לקבל תכנית עבודה מתוקנת. בין היתר ביקשה ש"ההתקשרות תהיה על בסיס תפוקות" ושתוצג תוכנית לצמצום עלויות השכר. ועדת הפטור לא המליצה על מתן הפטור בנימוק שנעשתה "פנייה רטרואקטיבית". בסוף אפריל 2002 אישר החשכ"ל באופן חריג את ההתקשרות, רק לאחר שהסמנכ"ל למינהל כא"ב מסר לוועדת הפטור הבהרות בעניין. יש להדגיש כי רק ב-1.9.02 נחתם עם החברה הסכם למפרע לתקופה ינואר-אפריל של אותה שנה.

(ב) ב-8.4.02 דנה ועדת הרכישות של המשרד בהארכת ההתקשרות עם החברה לתקופה מאי-אוגוסט 2002. ועדת הרכישות לא אישרה את הארכת ההתקשרות, כיוון שטרם קיבלה את ההבהרות שדרשה בדיון קודם. בדיון נוסף שהתקיים ב-9.6.02, אישרה ועדת הרכישות את ההתקשרות בסכום של כ-62 מיליון ש"ח. יחד עם זאת, ועדת הרכישות ביקשה כי "תיערך בדיקה אירגונית ותקציבית על מנת לקבל את התקציב של החברה למתנ"סים במונחי תפוקות, תוך כדי הפרדת הפעילויות הנרכשות ע"י המשרד". ב-28.7.02 אישר החשכ"ל פטור ממכרו. רק ב-1.9.02, במקביל לחתימת ההסכם לחודשים ינואר-מארס, נחתם הסכם לתקופה מאי-אוגוסט 2002.

(ג) ב-10.9.02 דנה ועדת הרכישות בהארכת ההתקשרות עם החברה לחודשים ספטמבר-דצמבר 2002 ואישרה התקשרות בסכום של כ-54 מיליון ש"ח. רק ב-25.12.02 אישר לה החשכ"ל פטור ממכרו. בפרוטוקול ועדת הפטור שצורף לאישור החשכ"ל נאמר כי "לאור ממצאי דו"ח מבקר המדינה⁵ יש לבחון מחדש את נושא ההתקשרות עם החברה למתנ"סים" וכי "בקשות חדשות שיוגשו ע"י המשרדים תיבחנה בשים לב ליישום המלצות מבקר המדינה". ב-29 בדצמבר 2002 נחתם הסכם להארכת ההתקשרות בין המשרד ובין החברה.



מהאמור לעיל עולה שבשנים 2000-2002 פעלה החברה תקופות ארוכות ללא הסכם עם המשרד. נראה כי הן החברה הן המשרד הניחו שעל אף העיכובים ההסכם ביניהם סופו להיחתם (וכך אמנם קרה). לכן מתחילת כל אחת ואחת מהשנים הנ"ל ועד קבלת אישור פטור ממכרו מהחשכ"ל העביר המשרד לחברה מקדמות על חשבון ההסכמים שלא נחתמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 מסר המשרד, כי "מבחינת דיני המכרזים האישור לביצוע עיסקה של המדינה, צריך להינתן על ידי ועדת המכרזים בטרם החל מתן השירות על ידי נותן השירות. במקרה של התקשרויות עם החברה למתנ"סים, אשר נתנה שירותים למשרד של הפעלת המתנ"סים באופן מתמשך במשך תקופה ארוכה, תוך הפעלת מנגנון עצום של עובדים, ותוך הפעלת פרויקטים מתמשכים בהיקפים של למעלה מ-150,000 ש"ח, נראה היה נכון יותר מבחינה משפטית לאשר ההתקשרות מאשר לא לאשרה. לא מדובר בהתקשרות ראשונה אלא כאמור במתן שירותים ברצף שהפסקתם הייתה פוגעת פגיעה אנושה במתן השירות למשרד ולאזרחים המשתתפים בפעילויות".

אכן, פעילותה של החברה היא פעילות רציפה, הכרוכה בהוצאות קבועות וקשיחות (כגון הוצאות שכר ועובדים), ועל כן אין ביכולתה לעכב תשלומים בגין חלק גדול מהוצאותיה, ובוודאי לא לתקופה ארוכה. לפיכך, אם המשרד מעוניין לחתום על הסכם התקשרות עמה, עליו להביא את הנושא לדיון בוועדת הרכישות ולפנות לוועדת הפטור באוצר לקבלת אישור על פטור ממכרז כבר בתחילת השנה. נראה, כי הגורמים האחראים במשרד להתקשרויות עם החברה מתייחסים הן לוועדת הרכישות והן לוועדת הפטור כאל "חותמת גומי", והם פועלים תוך כדי קביעת עובדות בשטח בלי לקבל את אישור הוועדות מראש, כנדרש על פי התקנות ועל פי סדרי מינהל תקין. יש להדגיש, כי גם ועדת הפטור והחשכ"ל, האמורים לשמש כגורם פיקוח ובקרה, נתנו הכשר בדיעבד לפעילות שכבר החלה, בניגוד לכללי מינהל תקין, ובכך לא מילאו כראוי את תפקידם.

מימון שכר עובדי המטה של החברה

1. מתוך הכספים שהמשרד העביר לה במסגרת ההתקשרות עימה, ייעדה החברה בשנים 2001-2002 כ-50 מיליון ש"ח לשנה למימון הוצאות ההנהלה. בכספים אלה מימנה החברה את שכרם של עובדי המטה שלה, כולל המנכ"ל, סמנכ"ל הכספים, הסמנכ"ל לכוח אדם ולתפקידים מיוחדים, מנהל אגף כוח אדם והסמנכ"ל לפיתוח. עובדים אלה, וגם אחרים, הקדישו חלק מזמנם לטיפול בפרוייקטים אחרים של החברה. הסמנכ"ל לפיתוח, למשל, הקדיש חלק מזמנו לטיפול בבניית מתנ"סים במימון משרד הבינוי והשיכון.

לעניין זה נדרשה יועצת משפטית במשרד האוצר, שציינה בחוות דעת מיולי 2000 כי לדעתה "אין מקום למימון ישיר של עובדי המטה של החברה המועסקים הן בפרוייקטים הקשורים למתן השירותים למשרד החינוך והן בפרוייקטים נוספים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה, ש"כל עובדי החברה, כולל ביחידות ההדרכה והשירותים מקדישים חלק מזמנם ... לטיפול בפרוייקטים אחרים הקשורים במתנ"סים", וכיוון ששכרם ממומן על ידי המשרד, החברה לא גובה תקורה מפרוייקטים אלה למימון העסקתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לתמחר את שכר עובדיה, כך שכל גוף הרוכש ממנה שירותים ישלם את חלק שכר העובדים המוקדש לשירותים שאותם הוא רוכש. על המשרד להקפיד על תשלום בגין שכרם של עובדי המטה של החברה רק יחסית לשירותים שהוא רוכש ממנה.

2. המשרד משלם לחברה תקורה עבור שירותיה כחלק מההתקשרות עמה. נושא תשלום תקורה לחברה עלה בדיון בוועדת הרכישות במארכס 2002. כאמור, היא אישרה את ההתקשרות בין המשרד והחברה לתקופה ינואר-אפריל 2002, לא כולל התקורה, בציינה, כי "על החברה להציג ליחידה [מינהל כא"ב] את ניתוח עלויות התקורה והניהול על מרכיביהם השונים, במגמה של צמצום העלויות; על היחידה להציג תוכנית לצמצום עלויות השכר". נראה שבסופו של דבר כללו ההתקשרויות לשנת 2002 את התקורה כפי שהוצגה בנספח התקציבי שמסרה החברה למשרד ביוני 2002 בלא כל הפחתות.

3. מהמתואר לעיל עולה, שלמשרד לא היו נתונים מלאים על מחירי השירותים שקנה מהחברה, משום שרכש ממנה "חבילת שירותים" שמרכיביה לא תומחרו בנפרד. כיוון שכך, לא היה יכול להשוות את המחירים ששילם לחברה עם מחירים שגובים גופים אחרים תמורת אותם שירותים. לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ומדובר ברכישת שירותים ביותר מ-150 מיליון ש"ח מדי שנה (בשנים האחרונות), חובתו של המשרד לבדוק מצד אחד אם אפשר לחסוך בכספים שהוא משלם לחברה, ומן הצד האחר, אם החברה יכולה להשתמש במשאבים הכספיים העומדים לרשותה בצורה יעילה יותר. שימוש יעיל יותר במשאבים יוכל להביא לפיתוח נרחב יותר של המערכת ולהרחבת מעגל המתנ"סים הקשורים לחברה.

ועדת הרכישות של המשרד הייתה ערה לבעיה זו. בדיון במארכס 2002 היא ציינה כי: (א) יש להציג לה תכנית עבודה מתוקנת לשנת 2002, כך ש"ההתקשרות תהיה על בסיס תפוקות כאשר העלויות יבדקו עפ"י הנושאים שיוגשו לאישור במחירים הניתנים להשוואה"; (ב) "על החברה להציג ... את ניתוח עלויות התקורה והניהול על מרכיביהם השונים, במגמה של צמצום העלויות". בדיון שקיימה ועדת הרכישות ביוני היא ביקשה, ש"תיערך בדיקה אירגונית ותקציבית על מנת לקבל את התקציב של החברה למתנ"סים במונחי תפוקות תוך כדי הפרדת הפעילויות הנרכשות ע"י המשרד" ואישרה התקשרות עם יועץ פרטי לבדיקת המבנה הארגוני של ההתקשרות עם החברה.

באוקטובר 2002 הגיש היועץ את חוות דעתו למשרד, ולפיה "ניתן לצמצם את המבנה הארגוני והצוות ולהקטין את היקף התשומות במטה". הוא הציע כמה חלופות לשינוי שיטת המימון של שכר מנהלי המתנ"סים: האחת: במתנ"סים קטנים תממן החברה רק 50% מעלות שכרם. חלופה אחרת: החברה לא תממן שכר של מנהל מתנ"ס שהמחזור שלו גבוה מ-13 מיליון ש"ח. לפי דו"ח היועץ, המשרד רשאי לדרוש כ-3.5 מיליון ש"ח תקורה ממשרדי ממשלה אחרים. היועץ הציע גם לשנות את המבנה הארגוני של החברה. בסך הכל הוא הציג אפשרות לצמצום הוצאות החברה בסדר גודל של כ-36 מיליון ש"ח לשנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 מסר המשרד, כי "בימים אלה נמסר לנו הדו"ח [של היועץ הפרטי] ואנו לומדים אותו ואת מסקנותיו".

הקצבות לא מיועדות

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב קובע את הדרך שלפיה תחלק הממשלה תמיכות מוסדות ציבור: "חוק תקציב שנתי יקבע את הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור", ו"הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור". עוד נקבע שם, כי שר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, יקבע נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה, המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות. בנושא התמיכות החליטה הממשלה,

באפריל 1995 ובאפריל 1997, כי ועדת התמיכות בכל משרד ומשרד תפרסם ברשומות את שמות מוסדות הציבור שאושרה להם תמיכה ואת סכום התמיכה שאושר לכל מוסד ומוסד.

החברה למתנ"סים חילקה בכל שנה תקציב מיוחד לכל מתנ"ס להפעלתו הבסיסית השוטפת (להלן - הקצבות לא מיועדות). בשנים 2000 ו-2001 הסתכמו הקצבות אלה בכ-11 מיליון ש"ח לשנה, כמפורט להלן:

בנספח להסכם לשנת 2000 בין המשרד והחברה נאמר, כי נוסף על תשלום שכר המנהל מעבירה החברה למתנ"סים הקצבות לא מיועדות, המחולקות לפי קריטריונים חברתיים-כלכליים, לפי גודל המתנ"ס ולפי גודל הקהילה שהוא משרת. הקריטריונים אחידים ומדידים, והם מתבססים על שילוב מדדים הנקבעים בידי משרדי הממשלה שיש להם פרויקטים ביישובים/בשכונות. 85% של ההקצבה נקבעו על פיהם, ו-15% הנותרים, המשקפים קריטריונים שאינם מדידים, נקבעו לפי שיקול דעת של עובדי מטה החברה.

בחוות דעתה הנזכרת לעיל של יועצת משפטית במשרד האוצר, היא קבעה ביולי 2000 כי "החברה למתנ"סים מחלקת הקצבות לא מיועדות למתנ"סים, במימון מלא של משרד החינוך... הקצבות אלה הינן תקציבים נוספים להפעלת מערכות מנהליות במתנ"סים, הנקבעים לפי קריטריונים סוציו-אקונומיים של הישוב... קריטריונים אלה ידועים מראש. הקצבות אלה משמשות כתמיכה עקיפה במתנ"ס... נראה שלא ניתן לחלוק על הקביעה כי המדובר בתמיכה לכל דבר ועניין, תוך עקיפת הוראות חוק יסודות התקציב, ובפרט סעיף 3 לחוק, ואין הן מתיישבות עם התקשרות נשוא חוק חובת המכרזים...".

בעקבות חוות דעת זו ובעקבות דרישת המשרד ביטלה החברה למתנ"סים את סעיף ההקצבות למתנ"סים. תחת זאת הופיעו בתקציב 2002 הסעיפים הבאים, שסכומם דומה לסכום הקצבות העבר: "הוצאות מינהל" - 5.370 מיליון ש"ח (שחולקו כתקורה של 30,000 ש"ח למתנ"ס); הוצאות בגין "הפעלת מתנ"סים" - 6.2 מיליון ש"ח; סה"כ כ-11.5 מיליון ש"ח.

בדיון בדירקטוריון החברה ב-12.3.02 בעניין תקציב 2002 הסביר סמנכ"ל הכספים את משמעות סעיפי התקורה והפעלת המתנ"סים. לדבריו, מטעמים עקרוניים החברה רוצה לתת למתנ"ס הקצבה לא מיועדת לקיום פעולות שהנהלתו מעוניינת בהן. כיוון שמשרד החינוך אסר על החברה לתת הקצבה, מפני שרק ועדת התמיכות שלו מוסמכת לחלק תמיכות, "הגענו איתם [עם משרד החינוך] לפשרה ש-30,000 לכל מתנ"ס יינתן כהקצבה", ולכן פוצל התקציב לתקורה למתנ"סים ולעוד 6.198 מיליון ש"ח, ו"קראנו לזה הפעלת מתנ"סים וזה יעמוד מול קניות או שירות שהמתנ"סים מקבלים בחברה".

באותו דיון אמר מנכ"ל החברה, שכל מתנ"ס אכן יקבל מה שהוקצב לו, אלא ש"שיטת הרישום תהיה שונה [מפני ש]שמשרד החינוך ביקש לרשום את זה אחרת... כי החברה מקבלת את כל תקציבה בפטור ממכרז והיא לא יכולה לתת את זה כתמיכה לעמותות של המתנ"סים". הוא הדגיש ש"כל מתנ"ס יקבל עד האגורה האחרונה את כל מה שהובטח לו חלק בתקציב הפעלה, חלק בקניית שירות, ואם יהיה פער תימצא הדרך להעביר לו את הסכום...".

עוד אמר המנכ"ל: "אנחנו נותנים 70,000 שקל נניח, למתנ"ס. עד היום נתנו את זה כתמיכה למתנ"ס, אמרנו להנהלה... בתוך ההכנסות שלך תחליטי מה [ש]את רוצה", אך המשרד דרש שלא להעביר יותר תמיכות מכספים שהחברה קיבלה כקבלן של המשרד. עם זאת הסכים לדבריו המשרד "שאנחנו 30,000 שקל ניתן למתנ"ס כאילו" תקורה...". לדברי המנכ"ל, ביתרת הסכום שהחברה

6	ההדגשה אינה במקור.
7	ההדגשה אינה במקור.
8	ההדגשה אינה במקור.

רצתה להעביר למתנ"ס כהקצבה הציע המשרד לחברה לזכות את המתנ"ס בקניית שירותים שאותם תקנה עבורם החברה.

סמנכ"ל הכספים הוסיף באותו דיון, כי למעשה זה "צילום מצב" שהיה ב-2001: "בעצם מה אנחנו אומרים למתנ"ס? ... עד היום שילמת 400 שקל לייצור משפטי, היום יש לך את זה חינם ... לא הזנו שקל אחד ממתנ"ס למתנ"ס, או הפעלנו קיצוץ זה או אחר על הסעיף הזה". (בהמשך הדיון המשיך המנכ"ל והסביר כיצד יתנהל "ייפוי" התקציב ברישום החשבונאי שמנהלת החברה למתנ"סים).

מהאמור לעיל עולה, כי למרות הנחיית משרדי החינוך והאוצר שלא להעביר תמיכה למתנ"סים, השתמשה החברה בסעיפי התקציב הנזכרים כדי לעקוף את ההנחיות שקיבלה ולהמשיך ולתמוך בהם. בדרך זו ניתנות התמיכות רק למתנ"סים שחתמו על ההסכם המשולש עם החברה, וללא אישור ועדת התמיכות של המשרד. בכך נפגע עקרון השוויון המתחייב מסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. גם נמנעת שקיפות כלפי הציבור, שכן הפיקוח הציבורי על התמיכות, המושג בין השאר על ידי פרסום סכומי התמיכות ברשומות, אינו מתקיים במקרה זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה, כי כיוון ש"לא ניתן יותר לשלם הקצבות לא מיועדות למתנ"סים" ומאחר ש"לא ניתן לבטל עיקרון זה בצורה חותכת" היא החליטה "כי המתנ"סים יקבלו שירות מהחברה בצורה שוויונית במקום לשלם עבורו...". החברה מסרה כי בשנת 2002 לא שילמה למתנ"סים יותר מ-30,000 ש"ח בגין השתתפות בהוצאות מינהל המתנ"ס.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החברה לבטל לחלוטין את חלוקת ה"הקצבות הלא מיועדות" למתנ"סים ולא למצוא דרכים עוקפות לשמר אותה. יש לראות בחומרה את העובדה שהחברה, שהיא חברה ממשלתית, עוקפת את הוראות החוק, הוראות משרד האוצר והוראות משרד החינוך. אם משרד החינוך החליט לתקצב את פעולות המתנ"סים באופן ישיר, היה עליו לפעול בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב ולשמור על כללי מינהל תקין ועל עקרון השוויון.

פרוייקטים שונים

משרדי ממשלה שונים, ובהם משרד החינוך, התקשרו עם החברה לביצוע פרוייקטים שונים. רוב ההתקשרויות נעשו ללא מכרז לאחר פניית המשרדים לוועדת הפטור וקבלת פטור. משרד מבקר המדינה בדק את ההתקשרויות בין משרדי הקליטה והחינוך ובין החברה לצורך רכישת שירותים שונים בשנת 2001.

הסכמים עם משרד הקליטה

1. ב-1.7.01 נחתם הסכם מסגרת בין משרד הקליטה ובין החברה ל"ביצוע פרויקטים לקליטת עולים חדשים בקהילה" (להלן - הסכם המסגרת). ההסכם כולל נספחים המפרטים כל פרויקט ואת עלותו. נספחים להסכם נחתמו במשך השנה לפי הצורך. הסכם המסגרת הוחל למפרע מ-1.1.2001 ועד 31.12.2001. מרבית הפרוייקטים המשיכו פעילות קודמת.

2. בהסכם המסגרת מצהירה החברה כי היא בעלת הידע המקצועי והיכולת לביצוע הפרוייקטים וכי תפעיל אותם על פי הוראות ההסכם והנספחים. היא מתחייבת "שלא להעסיק קבלן משנה לביצוע השירותים". אם היא תהיה מעוניינת להסתייע בשירותי קבלן משנה, יהיה עליה לקבל את הסכמת משרד הקליטה מראש ובכתב, והקבלן ייבחר בהתאם לתקנות חובת המכרזים. יחד עם זאת נקבע בהסכם כי האמור לעיל לא יחול על ביצוע ההסכם באמצעות המתנ"סים, שהם "סניפים של החברה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 מסר מנכ"ל משרד הקליטה, כי משרדו "מודע לקשר הענייני והמהותי שבין החברה למתנ"סים ובין המתנ"סים" ולכן ראה מאז ומתמיד את החברה ואת המתנ"סים העצמאיים "כישות אחת".

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה היא חזרה וטענה, כי "המתנ"סים הם חלק מהחברה למתנ"סים ואינם קבלני משנה לביצוע פרויקטים" וכי "ברור לכולם כי מתנ"ס בישוב או שכונה הוא זרוע ארוכה של החברה למתנ"סים לטיפול באוכלוסיית הישוב או השכונה". כיוון שכך, טענה החברה כי "אין כל אפשרות" לצאת למכרז "לטיפול באוכלוסייה בישוב או בשכונה כאשר במקום פועל סניף של החברה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הזיקה בין החברה ובין המתנ"סים מלמדת, כי המתנ"סים אינם סניפים של החברה, ווודאי שאין להתייחס לחברה ולמתנ"סים כאל "ישות אחת": כל מתנ"ס הוא אישיות משפטית עצמאית; לחברה אין שליטה בהנהלת כל מתנ"ס שכן לא יותר מ-20% מחברי ההנהלה הם נציגיה; הנהלות המתנ"סים עצמאיות בהחלטותיהן לגבי הנושאים המרכזיים של פעילות המתנ"ס ואף יכולות להחליט לא לקיים פעילויות שבהן מעוניינת החברה; החברה אינה מאחדת את הדוחות הכספיים של המתנ"סים עם הדוחות שלה. אם היא מסתייעת במתנ"סים לשם ביצוע פרויקט מסוים שלא בדרך של מכרז פומבי, אין די בזיקה בינה ובין המתנ"סים (הבאה לידי ביטוי בהסכם המשולש) כדי לתת בידי משרד הקליטה סמכות לפטור את ההתקשרות עם החברה לגבי אותו פרויקט ממכרז. פטור ממכרז שניתן לחברה מכח תקנה 3(5) לתקנות, מותנה בהתחייבותה שהתקשרויותיה עם צדדים נוספים, הנובעות מן ההתקשרות עם המדינה, תיעשה במכרז פומבי, וההתקשרות עם המתנ"סים אינה עומדת בתנאי זה.

הסכמים לפעילויות של קליטת עלייה

משרד הקליטה קיים ב-2001 פעילויות לקליטה חברתית בקרית גת, בקרית מלאכי ובמלון דיפלומט בירושלים. המשרד חתם על נספח נפרד להסכם המסגרת בנוגע לכל פעילות, ולפיו היא תתקיים "באמצעות החברה למתנ"סים".

קרית גת : ועדת המכרזים של משרד הקליטה דנה בשיבתה מיום 25.4.01 בהתקשרות עם החברה לשנת 2001 (1.1.01-31.12.01) לקיום פעולות של קליטה חברתית בקרית גת, וב-3.5.01

פנתה לוועדת הפטור כדי שתמליץ לחשכ"ל לאשר למשרד הקליטה פטור ממכרו. לפי הפרוטוקול שנמסר לוועדת הפטור, רשת המרכזים הקהילתיים בקרית גת, אגפי הרווחה והחינוך העירוניים ומשרד הקליטה מפעילים תכניות לשילובם התרבותי והחברתי של העולים בקהילה. התכניות מופעלות "במרכזים הקהילתיים השייכים לחברת המתנ"סים הארצית". שווי ההתקשרות, לפי הפרוטוקול, הוא 800,354 ש"ח: השתתפות משרד הקליטה - 361,000 ש"ח; השתתפות החברה למתנ"סים - 439,354 ש"ח.

קריית מלאכי: ועדת המרכזים של משרד הקליטה דנה באותה ישיבה גם בהתקשרות עם החברה לקיום פעולות לקליטה חברתית בשנת 2001 בקרית מלאכי. עלות הפרוייקט הייתה 568,363 ש"ח, והשתתפות משרד הקליטה הייתה 345,600 ש"ח. לפי פרוטוקול ועדת הרכישות של משרד הקליטה שהועבר לוועדת הפטור, השתתפות החברה למתנ"סים בפעולות אלה אמורה להסתכם ב- 222,763 ש"ח.

מלון דיפלומט בירושלים: בתחילת מארס 2001 דנה ועדת המרכזים של משרד הקליטה בהתקשרות עם החברה למתנ"סים לקיום תכנית פעילות חברתית לעולים המתגוררים במלון דיפלומט בירושלים. השתתפות משרד הקליטה בפרוייקט הסתכמה בכ-400,000 ש"ח.

ב-18.4.01 אישר החשכ"ל פטור ממכרו להתקשרות עם החברה לשם הפעלת תכנית כאמור במלון דיפלומט בירושלים, וב-22.5.01 הוא אישר פטור ממכרו להתקשרויות הנוגעות לקרית גת וקרית מלאכי. יחד עם זאת, בפרוטוקול ועדת הפטור שצורף להחלטת החשכ"ל צוין כי על המשרד לדאוג שבהתקשרויותיה עם צדדים נוספים תפעל החברה בהתאם לתקנה 3(5)(ד) לתקנות חובת המרכזים (כאמור, התקנה מחייבת שהתקשרויות עם צדדים נוספים הנובעות מההתקשרות עם המדינה תיעשה במכרו פומבי).

1. כאמור, לפי הסכם המסגרת התחייבה החברה שהעסקת קבלן משנה תיעשה בהתאם לתקנות חובת המרכזים, אך סעיף זה לא יחול על ביצוע ההסכם באמצעות המתנ"סים, שהם סניפים של החברה.

מפירוט התכניות ומבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי לא החברה למתנ"סים הפעילה את התכניות. מרביתן הופעלו על ידי המתנ"סים המקומיים וגורמים נוספים כדלהלן: בקרית גת הופעלו רוב התכניות על ידי רשת המרכזים הקהילתיים בעיר, ומיעוטן - על ידי קבלני משנה כמו היחידה לקידום נוער בעירייה וגורמים פרטיים. בקרית מלאכי הופעלו מרביתן על ידי מתנ"ס קריית מלאכי, ומיעוטן - בשיתוף הרשות המקומית. במלון דיפלומט הופעלו התכניות על ידי מינהל קהילתי תלפיות מזרח בירושלים.

2. בדיקת תכניות העבודה שצורפו להסכם ההתקשרות בקרית גת העלתה, כי למרות שוועדת המרכזים מסרה לחשכ"ל שהשתתפות החברה במימון התכניות הסתכמה ב-439,354 ש"ח, למעשה היא כלל לא הייתה אמורה להשתתף במימון. המממנים היו: משרד - 361,000 ש"ח, מרכז קהילתי קריית גת - 284,481 ש"ח, הרשות המקומית קריית גת - 82,767 ש"ח, משרדי ממשלה אחרים - 47,900 ש"ח, גורמים אחרים (ויצ"ו, הג'וינט ועוד) - 13,060 ש"ח, השתתפות עצמית של מי שנטל חלק בתכניות - 11,440 ש"ח. המימון של גופים מחוץ למשרד הקליטה הסתכם בכ-440,000 ש"ח.

מבדיקת תכניות העבודה שצורפו להתקשרות בקרית מלאכי התברר, כי עלותן הייתה 594,363 ש"ח, והמימון נעשה כך: משרד הקליטה - 345,600 ש"ח, המתנ"ס המקומי - 140,563 ש"ח, הרשות המקומית - 44,200 ש"ח, הסוכנות היהודית - 60,000 ש"ח, השתתפות עצמית של מי שנטלו חלק בפעילות - 4,000 ש"ח. החברה לא השתתפה במימון התכנית אף על פי שהמשרד הודיע לחשכ"ל כי היא תממן פעילות בסכום של 222,763 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל משרד הקליטה כי "על פי נהלי המשרד, רשאית ... רשת המתנ"סים לכלול במסגרת ה-MATCHING⁹ שלה, גם השתתפות עצמית וגם השתתפות של גורמים אחרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שבעטיים של נהלים פנימיים של משרד הקליטה, הוא הציג לחשכ"ל נתונים לא נכונים הן לגבי השתתפותם של גופים שונים במימון הפעילויות שבעבורן ביקש פטור ממכרו והן לגבי חלקה של החברה במימון.

3. כאמור, אישור החשכ"ל לפטור ממכרו ניתן למשרד הקליטה בחודשים אפריל ומאי 2001. הנספחים להסכם המסגרת בעניין קליטה חברתית בקרית גת, בקרית מלאכי ובמלון דיפלומט נחתמו כנראה ביוני 2001 - בתחולה למפרע מראשית אותה שנה. בהפעלת חלק גדול מהתכניות הוחל חודשים מספר לפני חתימת ההסכם, כך שאישור החשכ"ל על פטור ממכרו, גם אילו ניתן בעקבות הצגה נכונה של העובדות, היה אישור בדיעבד לפחות לגבי תכניות מסוימות.

מנכ"ל משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "במקרים בהם מאושר התקציב, אחרי תחילת שנת הכספים, ומתוך רצון שלא לפגוע בפעילויות באמצע שנת הלימודים, מפעיל האגף פרויקטים המשכיים בתחולה רטרואקטיבית, וזאת באישור החשבות והלשכה המשפטית. ועדת הפטור של החשכ"ל מודעת לבעיה המתעוררת כמעט בתחילת כל שנת תקציב, כתוצאה מאישור התקציב, במועד מאוחר ליום 1 בינואר".

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור למפרע לפטור ממכרו משמש למעשה "חותמת גומי" בדיעבד ומחטיא את המטרה שלשמה נדרש האישור מלכתחילה.

4. התברר גם שהמתנ"סים העבירו דוחות על ביצוע הפעולות ישירות למשרד הקליטה, אך את התשלום עבורן העביר המשרד לחברה, והיא העבירה את הכסף למתנ"סים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 הסבירה מנהלת רשת המרכזים הקהילתיים בקרית גת, את תהליך הפעלת תכניות הקליטה בקהילה: ועדת היגוי בהשתתפות נציגי הרשות המקומית, נציגי הארגונים השונים המעורבים בהפעלת התכניות ונציגי משרד הקליטה מאשרת תכניות לעיר לפי קריטריונים של משרד הקליטה ובהתאם לצרכים; הוועדה מאשרת את הגוף המפעיל את התכניות. ב-2001 הופעלו תכניות רבות ישירות ע"י המתנ"ס, ואחרות אושרו להפעלה ע"י ארגונים אחרים בעיר, כגון יחידה לקידום נוער. עוד הסבירה מנהלת רשת המתנ"סים, כי מאחר שנדרש "לרוב התכניות מימון ביניים, רובו מבוצע ע"י המתנ"ס ... כאשר מגיעים התקציבים ממשרד הקליטה אנו נדרשים להעבירם לאירגון שעבורו אושרו התקציבים". המנהלת ציינה, כי נדרש מימון ביניים משום ש"כספי משרד הקליטה מגיעים רק לאחר ביצוע ודיווח" וכי "החוזים עם המשרד נחתמים חצי שנה בערך לאחר האישור ותחילת ההפעלה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 הסביר מנהל מתנ"ס קרית מלאכי, כי "תקציבי הקליטה החברתית היו במשך שנים רבות מועברים דרך הרשות המקומית והיו אמורים להיות מועברים אל המתנ"ס המקומי, אשר ... ביצע בפועל את הפעילות". הוא ציין שבגלל מצבה הכספי של עיריית קרית מלאכי הכספים לא הגיעו למתנ"ס או הגיעו זמן רב לאחר ביצוע הפעילות, וכתוצאה מכך נקלע המתנ"ס לקשיים כספיים. מנהל המתנ"ס הסביר ש"משרד הקליטה, כמו משרדי ממשלה אחרים, לא בנוי לעבודה מול המתנ"ס", ולכן נחתמים החוזים עם החברה למתנ"סים שלה

9 מימון של המשרד כנגד מימון של גורמי חוץ.

"יכולת ורצון להתקשר עם משרדי ממשלה", והיא "עושה זאת מתוך רצון לסייע להוציא לפועל את התוכניות".

מנהל המתנ"ס גם הסביר את שיטת העבודה: "לאחר אישור התוכניות בועדת ההיגוי מתורגמות התוכניות לחוזה בין משרד הקליטה לבין החברה למתנ"סים. על בסיס חוזה זה מבצע המתנ"ס את הפעילות, מדווח לחברה למתנ"סים אשר מדווחת למשרד הקליטה. התשלום המאושר מועבר למתנ"ס במלואו ללא תקורות".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה, כי היא עניינה את משרד הקליטה בפרוייקט המתנהל במתנ"סים, והמשרד העדיף לשלם לה לפי דו"חות הביצוע מהמתנ"ס. החברה הודיעה כי אינה משלמת למתנ"סים את כספי משרד הקליטה באופן אוטומטי אלא מקבלת את דוחותיהם בעצמה כדי לבדוק אם תוכן הפעילות תואם את מה שנמסר למשרד הקליטה.



כאמור, לדעת משרד מבקר המדינה המתנ"ס אינו סניף של החברה, ומעורבות החברה בפרוייקט הייתה קטנה. אין לראות בחברה ובמתנ"סים העצמאיים "ישות אחת" כפי שסבור משרד הקליטה. ההתקשרות של משרד הקליטה עם החברה להפעלת תכניות קליטה על ידי המתנ"סים מלאכותית, ונראה שנועדה בעיקר כדי להקל על משרד הקליטה להעביר את הכספים לאירגונים שעסקו במלאכה, כולל המתנ"ס המקומי, ללא מכרז.

הסכמים עם האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך

האגף לחינוך מבוגרים הפעיל במתנ"סים כמה פרויקטים בנושא חינוך מבוגרים, וביניהם השכלת מבוגרים והכשרה מקצועית למובטלים. האגף לא חתם על הסכמים עם המתנ"סים אלא עם החברה. המשרד לא פרסם מכרז חיצוני אלא התקשר עם החברה לאחר שקיבל מהחשכ"ל פטור. עלות הפרוייקטים ב-2001 הייתה כ-17 מיליון ש"ח.

1. השכלת מבוגרים: ההסכם לביצוע הפרוייקט נחתם בין המשרד והחברה. בנספח להסכם נקבעו המתנ"סים שבהם יופעלו התכניות ושעות ההוראה שאושרו להם. האגף לחינוך מבוגרים במשרד שלט בביצוע שליטה מלאה. כל מתנ"ס קיבל ממנו אישור לתכנית, לתקופת ההפעלה ולמספר שעותיה. לאחר הביצוע העביר המתנ"ס דוח פעילות לאגף, והוא הנחה את הנהלת החשבונות של החברה עבור כמה שעות יש לשלם.

להלן דוגמא: בינואר 2002 ביקש מתנ"ס א' מהאגף לחינוך מבוגרים אישור ל-300 שעות של הפעלת קתדרה, חוגי הורים וקורסים ב-2002 לפי תכנית עבודה מפורטת. לאחר ישיבת ועדת ההקצבות של האגף הוא אישר למתנ"ס מימון של 50% מהעלות הכוללת, לפי 98.8 ש"ח לשעה. המתנ"ס חתם על התחייבות למילוי תנאי האגף, והתחייב בין השאר, ששכר הלימוד שיגבה מהמשתתפים לא יהיה גבוה ממה שיוסכם ביניהם, והאגף יקבע את תכניות הלימודים במסגרות השונות. ב-29.4.02 אישר המשרד למתנ"ס הנ"ל את התשלום, וב-1.5.02 הוא שלח למחלקת הנהלת החשבונות של החברה הוראה לשלם למתנ"ס.

יש לציין, כי החברה העבירה למתנ"סים את כל הכסף שקיבלה מהמשרד בעד פרויקטים אלה, ולא השאירה לעצמה עמלות.

לכאורה, גם במקרה זה מדובר בעסקה מלאכותית, וההתקשרות עם החברה נעשתה רק כדי לקבל פטור ממכרז.

2. השכלת מובטלים: גם בפרוייקט זה שומר האגף לחינוך מבוגרים על שליטה מלאה בביצוע. לפי הנספח התקציבי להסכם עם החברה, האגף קבע לחברה את מקום הקורסים למובטלים ואת מספר השעות שהוקצבו להם.

המשרד שילם לחברה עבור הפרוייקט, ולפי הוראות האגף העבירה החברה את הכסף לכל מתנ"ס. ביולי 2002, למשל, הנחתה עובדת האגף את הנהלת החשבונות של החברה להעביר למתנ"ס ב' תשלום עבור 238 שעות, ולמתנ"ס ג' - עבור 990 שעות.

יש להדגיש כי בפרוייקט זה המשרד שילם לחברה עבור שעת הוראה למובטלים 136.5 ש"ח, אך החברה שילמה למתנ"סים עבור שעת הוראה למובטלים 126 ש"ח בלבד.

בפגישה שהתקיימה ביולי 2002 מסר מנהל האגף לחינוך מבוגרים לנציגי משרד מבקר המדינה, כי האגף עובד ישירות עם הרשות המקומית ביישובים אחדים, שבהם העמידו הרשויות המקומיות מוסדות מיוחדים לטובת חינוך מבוגרים (כמו אשדוד). מנהל האגף טען כי גם כאשר המתנ"סים מפעילים את הפרוייקטים וגם כאשר הרשויות המקומיות מפעילות אותם רמת הפעילות דומה, היות שמעורבות האגף בביצוע גבוהה מאד: האגף מאשר כל מורה וכל תכנית לימודים, מלווה את ביצוע הפרוייקטים באופן צמוד ומקיים עליו פיקוח. בסוף הקורס נערך מבחן; המבחנים בכל הארץ זהים.

מנהל האגף הוסיף, כי היתרון היחסי של המתנ"סים בביצוע פרויקטים בתחום השכלת מבוגרים הוא המבנים הזמינים והפנויים שלהם. הוא ציין, כי לאגף יותר נוח לעבוד עם גוף גדול כמו החברה, שההתקשרות איתה פטורה ממכרז.

מהאמור לעיל עולה, כי בכל הנוגע להשכלת מבוגרים שימשה החברה לכאורה "צינור" להעברת כספים למתנ"סים. ההסכמים עם החברה נחתמו לכאורה לנוחיות המשרד, כדי "לחסוך" לו את כל הכרוך במכרז חיצוני. בכך נמנעה האפשרות מגופים אחרים העוסקים בתחומים אלה להשתתף במכרז, ונפגע עקרון השוויון. כך גם מנע המשרד תחרות בשוק בתחום זה, תחרות שיכלה להביא להוזלת עלויות הקורסים ולחיסכון בכספי ציבור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 מסר מנהל האגף לחינוך מבוגרים, כי האגף רואה בחברה גוף מטה, "וכל מתנ"ס הוא שלוחה ביצועית של החברה". לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שכבר צוין, אין לראות במתנ"סים "שלוחה ביצועית של החברה" בהיותם גופים משפטיים נפרדים.



מן הדוגמאות הנ"ל עולה, כי לעתים שימשה החברה למתנ"סים "צינור" להעברת תשלומים ממשרדי ממשלה למתנ"סים בעד פעולותיהם. באמצעות חתימת הסכמים עם החברה, שהיא כאמור חברה ממשלתית, קיבלו משרדי החינוך והקליטה פטור ממכרז למרות שהמתנ"סים אינם סניפים של החברה אלא למעשה קבלני משנה שלה. המתנ"סים עצמם נבחרו בלי מכרז. כך לא יכלו מתחרים בכוח להתמודד על ביצוע פרויקטים בחינוך הלא פורמלי, ולא הובטחה רכישת ההצעה הטובה ביותר.

סל תרבות ארצי

במסגרת החברה למתנ"סים פועלת יחידה של "סל תרבות ארצי" (להלן - סלת"ם). סלת"ם עוסקת בתכנית של חינוך לצריכה מושכלת של אמנות ותרבות. מטרת התכנית היא לחשוף את התלמיד באופן שיטתי ומובנה במסגרת החינוך הפורמלי לשש אומנויות (תיאטרון, מוסיקה, מחול, קולנוע, אומנות פלסטית וספרות), לפחות פעם בשנה לכל סוג. כמו כן מקיים סלת"ם מערך תמיכה למורים באמצעות תכניות השתלמות והוצאה לאור של חומר עיוני.

בשנת 1991 הכריז המשרד על הסל ככלי מרכזי לחינוך לתרבות ולאמנות והחליט על הרחבתו באופן הדרגתי עד להחלתו על כל אוכלוסיית התלמידים בארץ. את פעילות סלת"ם מלווה ועדה מקצועית מייצעת שחבריה ממונים על ידי שר החינוך ושטרתיה "לגבש את המדיניות המקצועית, לעצב את המטרות החינוכיות ולעקוב אחר ביצוען".

התכנית פועלת ברמה יישובית. כל מוסדות החינוך ברשות המקומית שבה הונהגה התוכנית היו זכאים לקבל את השירות. לשם הפעלתה היה על הרשות המקומית להתקשר עם החברה. במימון הפעילות, המסובסדת על ידי המשרד באמצעות סלת"ם, משתתפים הורי התלמידים והרשויות המקומיות.

סלת"ם החלה את דרכה ב-1989 כמפעל משותף של המשרד ו"אמנות לעם"¹⁰, ועד סוף 1998 הופעלה על ידי "אמנות לעם". בשנת 1999 העביר המשרד את התכנית לידי החברה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 מסר ראש מינהל התרבות במשרד המדע התרבות והספורט, כי הפעלת סלת"ם על ידי "אמנות לעם" לוותה בויכוחים בין חברי הנהלת "אמנות לעם". חלק מהחברים בהנהלה חשבו שאל לה ל"אמנות לעם" לקחת על עצמה שותפות במפעל של משרד החינוך. עוד מסר ראש מינהל התרבות, כי הפעלת סלת"ם ב"אמנות לעם" "הגבילה מאוד את האפשרויות לממש את מטרת הסל ... כמו כן, היה פער גדול בהבנת המטרות כפי שניסח אותן המשרד לעומת אלה של הנהלת 'אמנות לעם'". כתוצאה מכך העביר המשרד את הפעלת סלת"ם מ"אמנות לעם" לחברה למתנ"סים.

להלן תיאור העברת סלת"ם לידי החברה.

1. בתחילת פברואר 1999 פנה מנהל אגף תרבות ואמנות דאו (להלן - מנהל אגף תרבות), אל ועדת הרכישות של המשרד וביקש פטור ממכרז כדי להעביר את סלת"ם לידי החברה בנימוק שה"אגף לתרבות הגיע למסקנה שפרוייקט מסוג זה, אשר מתבצע ביוזמת המשרד, צריך לעבור מסעיף תמיכות לסעיף רכישות". עוד טען כי "לאור הבדיקות שערכנו הגענו למסקנה שהגוף היחיד¹¹ המסוגל לבצע את הפרוייקט על פי דרישות סף ... הינו החברה למתנ"סים". בתשובתו מנובמבר 2002 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל אגף תרבות, כי מאחר שהחברה למתנ"סים היא "הזרוע של המשרד", מוסדותיה פרוסים ברחבי הארץ, והיא מקיימת פעילות דומה, "אך טבעי היה להעביר את הפעלת סל תרבות באמצעות החברה למתנ"סים".

ועדת הפטור במשרד האוצר אישרה בישיבתה מיום 31.5.99 את ההתקשרות לתקופה 1.3.99 - 31.12.99 בסכום של 5.561 מיליון ש"ח. הפטור ממכרז אושר על פי תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים (שלפיה ללא מכרז מותרת "התקשרות עם מי ... [ש]בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות, ובלבד שמי שהוא הסמכות המקצועית במשרד לאותו

10 עמותה ציבורית העוסקת בהפצת תרבות ואומנות לפרילפריה; הוקמה ב-1982.

11 הדגשה במקור.

ענין חיווה דעתו בכתב על כך שהמתקשר הוא יחיד כאמור, והמנהל הכללי של המשרד אישר את ההתקשרות...").

ועדת הפטור אישרה התקשרות פטורה ממכרו רק עד סוף דצמבר 1999 וציינה, ש"חברי הוועדה ... מבקשים שעד למועד הזה המשרד יפרסם מכרו בנושא של תרבות". מכאן שחברי הוועדה היו מודעים לצורך במכרו אך נתנו הכשר לאי-ביצועו.

המשרד חתם על חוזה עם החברה למתנ"סים רק ב-3.9.99, יותר משלושה חודשים לאחר קבלת אישור ועדת הפטור. לפי החוזה, ההתקשרות הייתה לתקופה 1.3.99 עד 31.12.99, ותשלום ראשון היה אמור להיות מועבר לחברה לפי דוח ביצוע בפועל ליום 31.7.99.

2. התברר כי אף על פי שההליכים לאישור החוזה עם החברה למתנ"סים ולחתימה עליו הסתיימו רק בספטמבר 1999, למעשה החלה החברה בהפעלת סל"ם כבר בתחילת אותה שנה, כמפורט להלן.

באמצע ספטמבר 1998 מסרו מנהל אגף תרבות ואמנות דאז וראש מינהל תרבות לנציגי החברה את החלטת המשרד להעביר אליה את סל"ם ב-1.1.99.

ב-10.2.99 נחתם "מסמך הבנות" בין "אמנות לעם" ובין החברה. מהמסמך עולה שהמשרד הודיע ל"אמנות לעם" ולחברה כי החליט להעביר את פעילות סל"ם לחברה ב-1.1.99. לפי המסמך, "אמנות לעם" תציע לעובדי "סל תרבות" להתפטר מ"אמנות לעם" ולהיקלט בחברה החל ב-1.1.99; "אמנות לעם" תעביר לחברה את כל ההתקשרויות הנוגעות לסל תרבות ארצי התקפות ב-31.12.98. מ-1.1.99 ייעשו התקשרויות חדשות במישרין ע"י החברה למתנ"סים; "אמנות לעם" לא תחתום על הסכמים ולא תבצע הזמנות עבור סל תרבות מ-15.12.98.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלת סל"ם על ידי החברה לפני חתימת חוזה עם המשרד, לפני הבאת הנושא לדיון בוועדת פטור ממכרו ואף טרם אישור ועדת הרכישות של המשרד, היא בניגוד לסדרי מינהל תקין. במצב זה שימשו המערכות שנועדו להחליט בדבר ולהפעיל פיקוח ובקרה "חותמת גומי".

3. התברר, שאף על פי שוועדת הפטור ממכרו אישרה להתקשר עם החברה בעניין סל"ם רק עד סוף דצמבר 1999, וביקשה שעד אותו מועד המשרד יפרסם מכרו בנושא של תרבות, לא פרסם המשרד מכרו בנושא. בשנים 2000-2002 נכללה הפעלת סל"ם כסעיף בהסכם לרכישת שירותים שהמשרד חותם עליו מדי שנה עם החברה (למרות שהתשלום עבור הפעלת סל"ם הוא מתקנה תקציבית של סל"ם בתקציב המשרד ולא מתקנה של הפעלת מתנ"סים). בכך עקף המשרד לכאורה את הנחיית ועדת הפטור, ו"חסך" לעצמו מכרו חיצוני בנושא הפעלת סל תרבות ארצי. ועדת הפטור, מצדה, לא עמדה על כך שהמשרד ימלא אחר דרישתה לפרסם מכרו להפעלת סל"ם.

4. ועדות רפרטואר: בשנים ש"אמנות לעם" הפעילה את סל"ם, נשען ההיצע האמנותי שלה על עבודת ועדת הרפרטואר וועדת המחירים¹² של "אמנות לעם". בעקבות העברת סל"ם לחברה, הקימה סל"ם ועדות רפרטואר נפרדות מאלו של "אמנות לעם" כדי שיקבעו את ההיצע האומנותי שלה ויעבדו במסגרת החברה.

12 אלה ועדות של מומחים ואנשי מקצוע, שעיסוקם והשכלתם בתחומי האומנות. ועדת הרפרטואר קובעת את ההיצע האומנותי לציבור, וועדת המחירים - את המחיר המרבי למופע.

בעניין כפל הוועדות מסרה החברה למשרד מבקר המדינה שחברי ועדת הרפרטואר של סלת"ם עושים את עבודתם בהתנדבות בשונה מחברי ועדת הרפרטואר של "אמנות לעם".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהקמת ועדות רפרטואר נפרדות לסלת"ם יש משום בזבוז משאבים, שכן גם אם חברי הוועדה עצמם לא מקבלים שכר, הרי הפעלת המערכת המרכזת את עבודתם כרוכה בשימוש במשאבים. גם אם מדובר בשני סוגי אוכלוסייה - מבוגרים וילדים - חזקה על ועדה שמורכבת מאנשי מקצוע שתדע לעשות את המיון הנכון.



במרבית ההתקשרויות שנבדקו, נמצאו ליקויים בהתנהלות של ועדת הפטור ושל החשכ"ל בנוגע לאישור ההתקשרויות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 מסר סגן בכיר לחשכ"ל כי "היקף הפעילות המבוצעת עם חברת המתנ"סים הינו גבוה ומקיף מספר משרדים. לאור זאת ולאור טיטט הדוח שהועברה אלינו הוחלט על הקמת צוות בחשב הכללי שיבחן את נושא ההתקשרויות עם החברה למתנ"סים ויגבש המלצות להתקשרויות עתידיות על מנת לפתור את הליקויים העולים מהדו"ח ולהביא לייעול וחסכון".



המדינה הקימה את החברה למתנ"סים בסוף שנות השישים כזרוע ביצועית של משרד החינוך להפעלת מערכות של החינוך הלא פורמלי. מאז הקמתה פועלת החברה להשגת יעדיה ומקיימת פעילות חינוכית וקהילתית בהיקף גדול. היא בנתה לעצמה מעמד של גורם פעיל ומשפיע בתחומים הקהילתיים ובתחומי החינוך הלא פורמלי בפריסה ארצית רחבה.

במשך כל השנים, מאז הקמת החברה ועד 1992, יעד המשרד כספים למימון פעולותיה בתקנה שהייתה מיועדת להפעלת מתנ"סים. לאחר הוספת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, המחייב לקבוע מבחנים שוויוניים לתמיכה במוסדות ציבור, ההתקשרות בין המשרד לחברה הייתה לרכישת שירותים להפעלת מתנ"סים ולהפעלת מערכת תומכת במתנ"סים. כל הסכום שהוקצב בתקנה נועד לממן את רכישת השירותים האלה. חלק גדול מתקציב החברה מתבסס על כספי המשרד. הרכישה נהנית מפטור ממכרז במסגרת הפטור הניתן לחברה ממשלתית.

כל אחד מהמתנ"סים שהתקשרו עם החברה באמצעות החוזה המשולש הוא גוף משפטי עצמאי, ולכן העובדה שמשרדי ממשלה המעוניינים להתקשר עם מתנ"סים אלו ואחרים להפעלת תכניות מתקשרים לצורך כך עם החברה - פסולה. נראה שההתקשרות עם החברה נועדה הן להקל על המשרדים הן לקבלת פטור ממכרז להתקשרות עמה וכך להימנע ממכרז פומבי. יצוין, כי מכרז פומבי מבטיח את קבלת ההצעה המיטבית, מסייע להתפתחות השוק ויוצר שיוויון הזדמנויות בין המציעים הפוטנציאליים.

למעשה, חברת המתנ"סים התפתחה כמעין מונופול על הפעילויות בתחומי החינוך הלא פורמלי ובתחומים הקהילתיים. בנסיבות אלה התפתחותם של גופים אחרים העוסקים בתחומים אלה - ובתחומים המשיקים להם - מתעכבת. יש לציין, שעוצמתה של החברה אפשרה לה להשפיע במידה מכרעת גם בתחומים אחרים של חינוך לא פורמלי, כמו השכלת מבוגרים והפעלה בחופשות של מסגרות חינוכיות לילדי החינוך המיוחד, שאינן כרוכות בהפעלה ישירה של מתנ"סים. גם בתחומים אלה נפגעת התחרות החופשית ונמנעים יתרונותיה.

למרות ההתפתחות המרשימה של החברה, ההתקשרות שלה עם רשויות חדשות והקמת מתנ"סים נוספים נעצרו כמעט לחלוטין בגלל מגבלות תקציביות. בכך נפגע עקרון השוויון, ופגיעה זו יש לתקן. נוסף על כך, יש ליצור אקלים שיעודד פעילות של גופים נוספים בתחום כדי לקדם בכל הארץ את הפעולות המתקיימות במסגרת החינוך הלא פורמלי.