

עיריית פתח תקווה

מתן תמיכות למוסדות

תקציר

רקע כללי

כ-80% מהתמיכות הכספיות שהעניקה העירייה למוסדות בשנים 2010-2013 ניתנו למוסדות החינוך המוכרים הלא רשמיים (להלן - מוסדות החינוך המוכרים) ולמוסדות הפטור שבתחום שיפוטה. באותן שנים כ-5.5% מהתמיכות ניתנו לעשרות רבות של עמותות הנוגעות לתחום הדת. בספרי העירייה קוטלגו עמותות אלה בסיווג "ישיבות גבוהות", "כוללים" ו"תרבות תורנית".

בעקבות הגברת הפיקוח הציבורי על העברות הכספיים לעמותות המפעילות מוסדות חינוך מוכרים ומוסדות פטור נקבע בשנת 2006 שהרשויות המקומיות יעבירו את הכספים לעמותות אלה במסגרת הנוהל למתן תמיכות של הרשויות המקומיות למוסדות ציבור הפועלים בתחום שיפוטן (להלן - נוהל תמיכות).

בתיקון ממאי 2007 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, שהוצע בעקבות יזמת חבר הכנסת משולם נהרי, שהיה אז שר במשרד האוצר, נקבע כי על הרשויות המקומיות לתקצב את מוסדות החינוך המוכרים בשיעור של 75% מן התקציב שהן מקצות למוסדות החינוך הרשמיים (להלן - חוק נהרי).

חוק נהרי חל רק על כיתות א'-ט' בבתי הספר המוכרים; לפיכך תקצוב עמותות המפעילות גני ילדים, בתי ספר תיכוניים ומוסדות פטור, וכן תקצוב אוכלוסיות כמו תלמידי חוץ ורכיבים שאינם נכללים במסלול חוק נהרי כמו הסעות, חייבים להתבצע על פי נוהל תמיכות (שיקרא להלן גם מסלול תמיכות).

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 - מאי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את מתן התמיכות למוסדות שסיפקה עיריית פתח תקווה בשנים 2009-2013. הביקורת התמקדה בהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאופן ההשתתפות של העירייה בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים שבתחום שיפוטה (מסלול חוק נהרי ומסלול התמיכות), בתמיכות בעמותות העוסקות בתרבות תורנית וכן בפיקוח העירייה על השימוש בכספי התמיכות שנתנה.

הליקויים העיקריים

קבלת החלטות על התמיכות במוסדות החינוך המוכרים

הליך קבלת ההחלטות בעניין התבחינים שלפיהם תקצבה העירייה במסלול חוק נהרי את מוסדות החינוך המוכרים בשיעור העולה על 75% מהתקציב המוקצה למוסדות חינוך רשמיים היה פגום מיסודו, והייתה בו פגיעה בכללי השוויון והמשפט המינהלי.

העירייה הקצתה כספים למוסדות חינוך מוכרים, במסלול חוק נהרי, על פי מספר התלמידים הכולל בכל מוסד בלי שהפחיתה ממנו את מספר תלמידי החוץ הלומדים במוסד. העירייה תמכה בעמותות המפעילות גני ילדים בחינוך חובה במסלול חוק נהרי אף שמסלול זה נועד רק לבתי ספר. העירייה תקצבה את ההסעות למוסדות החינוך המוכרים במסלול חוק נהרי, אף שמאמצע שנת 2012 העירייה הייתה אמורה לדעת שהמסלול המיועד לנושא זה הוא מסלול התמיכות.

נמצאו ליקויים של ממש ברישום הפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות בעיריית פתח תקווה, שהיא הוועדה העירונית הממליצה בפני מועצת העירייה על בקשות לתמיכה כספית במוסדות.

הוועדה המקצועית לתמיכות אישרה את התבחינים בשנים 2009-2013 באיחור, ובשל כך התבחינים הובאו לאישור מועצת העירייה בלא שניתנה לחברי המועצה האפשרות לבדוק אותם, ולעתים אף ללא חוות דעת של היועצת המשפטית של העירייה.

הוועדה המקצועית לתמיכות החליטה לשנות תבחינים בלא שנימקה את החלטתה ובלא שהציגה לחברי המועצה את מלוא המידע הרלוונטי בנושא.

מאמצע שנת 2012 התעלמה הוועדה המקצועית לתמיכות מהנימוקים וההסברים שבחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ובפסקי הדין, אשר הבהירו מדוע אין לחייב במסלול חוק נהרי רשות מקומית לתקצב את לימודיהם של תלמידי חוץ הלומדים במוסדות החינוך המוכרים בתחומה¹.

עד שיושמו מסקנות ועדת טרכטנברג², בתחילת שנת הלימודים התשע"ג (ספטמבר 2012), השתתפה העירייה בתקצוב עמותות ממגזרים מסוימים, שהפעילו גני ילדים במסגרת חינוך טרום-חובה, וכן מימנה שיפוצי קיץ ודמי שכירות לאותם גנים, אף שחלק לא מבוטל מאוכלוסיית פתח תקווה שאינו שייך למגזרים הללו שילם עד אותו מועד שכר לימוד מלא עבור גני ילדים פרטיים.

- 1 הנימוקים וההסברים שבחוות דעת היועץ המשפטי לממשלה ובפסקי הדין כוחם יפה גם לגבי מסלול התמיכות.
- 2 הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, הנודעת גם בשם ועדת טרכטנברג על שמו של העומד בראשה, הייתה ועדה ציבורית שמינה ראש הממשלה באוגוסט 2011 במטרה לבחון ולהציע פתרונות למצוקת יוקר המחיה בישראל.

התמיכה במוסדות תרבות תורנית

העירייה לא נתנה את דעתה לכך כי רואי החשבון שביצעו את הבקרה והפיקוח על פעילותן של העמותות שקיבלו תמיכה בתחום של תרבות תורנית הצהירו כי חלק מהוצאות העמותות האלה שימשו למימון פעילויות בתחום התרבות התורנית, אך לא היו סימוכין לכך בדוחות הכספיים של העמותות ובמאזני הבוחן שלהן.

החלטת הוועדה המקצועית לתמיכות להעביר תמיכות לעמותות שעיקר הוצאותיהן הן עבור מלגות לאברכים הלומדים בכוללים אינה מתיישבת עם העיקרון העומד ביסוד מתן תמיכה לעמותות שעוסקות בהפצת תרבות תורנית ומורשת ישראל, קרי מתן שיעורים, הרצאות, ארגון סימנרים בנושאי תורה, גמרא, יהדות וכו'.

פיקוח העירייה על השימוש בכספי התמיכות

הוועדה המקצועית לתמיכות לא קבעה כנדרש כללים שבהתאם להם יתבצע הפיקוח על השימוש בכספי התמיכות, ואף לא קבעה באיזה אופן ידווח לה המפקח, שהוא עובד הרשות המקומית שתפקידו לקיים את הפיקוח, על ממצאי בדיקותיו.

בשנים 2012 ו-2013 לא בוצעו כלל ביקורות שטח בעמותות בתחום התרבות התורנית, שלא לפי נוהל תמיכות המחייב קיום ביקורים במוסדות אלה ב"תכיפות הראויה בנסיבות העניין".

בדיקת רואי חשבון שמינתה העירייה בשנת 2012 העלתה כי כל כספי התמיכות שהוקצו לפעילות התרבות התורנית משמשים למימון מלגות לאברכים שאינם עוסקים בהנחלת התרבות התורנית. העירייה גם התעלמה מקביעתה של היועצת המשפטית שלה כי נוהג זה פסול מיסודו והוא אינו עומד בקנה אחד עם מטרת נוהל תמיכות.

ניגוד עניינים של חבר מועצה

העירייה לא אסרה על אחד מחברי מועצת העירייה להימנע מלעסוק בנושאים שבהם יש לו ניגוד עניינים - תקצוב מוסדות החינוך המוכרים, לרבות קבלת עדכונים בנושאים אלה והשתתפות בדיונים לא פורמליים העוסקים בהם.

ההמלצות העיקריות

על העירייה לקבוע תבחינים שוויוניים למתן תמיכות לכל מוסדות החינוך המוכרים בשני המסלולים - מגני הילדים עד כיתה י"ב - באופן המביא בחשבון את עמדת המדינה ואת פסקי הדין העוסקים ביחסים בין החינוך הרשמי לחינוך המוכר. על הוועדה המקצועית לתמיכות ומועצת העירייה לדון בתבחינים ולפרסם אותם לידיעת הציבור, בהתאם לעקרון השקיפות.

לנוכח הליקויים שנמצאו בפעילותה של הוועדה המקצועית לתמיכות בתחום התבחינים ובאופן שבו ניהלה מועצת העירייה את הדיונים בנושא, על העירייה לשקול את האפשרות שצוינה בנוהל תמיכות, ולפיה ניתן למנות ועדת משנה של מועצת העירייה לעניין תמיכות, שתעסוק בנושא התבחינים. ועדת משנה כאמור עשויה להגביר את הפיקוח והמעורבות הציבורית בנושא התבחינים ואף לשפר את איכות הטיפול המקצועי בכל הנוגע לאישור התבחינים.

על העירייה להפסיק את מימון ההסעות למוסדות החינוך המוכרים במסלול חוק נהרי. כמו כן עליה לבחון את האפשרות המשפטית לקזז מהכספים הניתנים לאותם מוסדות את הסכומים ששילמה להם בעבר בעד ההסעות.

על העירייה והעומד בראשה לרענן את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה העוסקות בניגוד עניינים של נבחר ציבור ולהקפיד כי חברי המועצה יימנעו מכל טיפול בנושא שעלול להביאם לידי ניגוד עניינים, לרבות השתתפות בדיונים פורמליים ואף בפורומים בלתי פורמליים וכן לקבוע הסדר ניגוד עניינים שעליו יחתום כל חבר מועצה שיש לו ניגוד עניינים בנושא כלשהו.

סיכום

דוח זה העלה ממצאים חמורים בהליך קבלת ההחלטות של עיריית פתח תקווה בנושא ההקצבות לחינוך המוכר ומתן תמיכות למוסדות חינוך מוכרים ולמוסדות דת. על העירייה לנהוג ביתר זהירות בכספי הציבור ולהקפיד על הקצאות באופן שוויוני ושקוף, וכן על העירייה לטפל באופן מידי ביישום ההמלצות העיקריות שהובאו לעיל.



מבוא

בסוף שנת 2012 מנתה אוכלוסיית פתח תקווה כ-214,000 תושבים. תחום שיפוטה של העיר משתרע על 35,644 דונם. רמתה החברתית-כלכלית של העיר בינונית ומעלה. מר יצחק אוחיון כיהן בתפקיד ראש העירייה מסוף שנת 1998, ובתחילת שנת 2013 הגיש את התפטרותו מראשות העירייה ומחברות במועצה. ב-24.1.13 מינתה מועצת העירייה את מר אורי אוהד לממלא מקומו של ראש העירייה עד 22.10.13 - מועד הבחירות לרשויות המקומיות. ב-5.11.13, בתום הסיבוב השני לבחירות, נבחר מר איציק ברוורמן לתפקיד ראש העירייה. בסוף שנת 2012 היה הגירעון הנצבר של העירייה כ-177.5 מיליון ש"ח.

עיריית פתח תקווה נוהגת להעניק תמיכות למוסדות שונים הפועלים בתחום שיפוטה בתחומי החינוך, הספורט ועוד. תמיכות אלה ניתנות למוסדות נוסף על הכספים שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר מעבירים בדרך כלל ישירות לאותם מוסדות.

בלוח שלהלן מובאים נתונים על היקף ההשתתפות של העירייה בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים והתמיכות הכספיות הישירות שהעבירה העירייה לשאר המוסדות שבתחום שיפוטה, לפי סוגי המוסדות (הנתונים באלפי ש"ח):

לוח 1

**השתתפות העירייה בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים ותמיכות במוסדות,
2013-2010**

2013	2012	2011	2010	
41,390	41,279	41,062	36,181	מוסדות חינוך*
2,254	2,795	3,039	3,061	מוסדות דת**
6,525	5,155	3,809	4,102	מוסדות ספורט
1,801	2,005	2,235	2,337	מוסדות אחרים***
51,970	51,234	50,145	45,681	סה"כ

* לרבות תמיכות במוסדות, הקמת מבני ציבור, שיפוץ קיץ והקצאות חוק נהרי (ראו להלן). לא כולל ההקצאות לחינוך המיוחד במוסדות החינוך המוכרים.

** ובכלל זה מקוואות, בתי כנסת, כוללים, ישיבות גבוהות ותרבות תורנית.

*** כגון חלוקת מזון והסעדה, השאלת ציוד רפואי, אמנות ותנועות נוער.

מהנתונים לעיל עולה כי כ-80% מההקצאות והתמיכות ששילמה עיריית פתח תקווה למוסדות ניתנו למוסדות החינוך המוכרים שבתחום שיפוטה. הבדיקה התמקדה אפוא בשני מסלולי התמיכה במוסדות החינוך הללו: מסלול חוק נהרי (ראו להלן) ומסלול התמיכות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 - מאי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את מתן התמיכות שסיפקה עיריית פתח תקווה למוסדות בשנים 2009-2013. הביקורת התמקדה בהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאופן ההשתתפות של העירייה בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים שבתחום שיפוטה (מסלול חוק נהרי

ומסלול התמיכות), בתמיכות בעמותות העוסקות בתרבות תורנית וכן בפקוח העירייה על השימוש בכספי התמיכות שהעבירה.

השתתפות עיריית פתח תקווה בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים

הבסיס הנורמטיבי

בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), נקבעו מוסדות החינוך הרשמיים של מדינת ישראל בזרמי החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. החוק הקנה לשר החינוך סמכות לקבוע תנאים להכרזה על מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים ולתמיכת המדינה בתקציביהם.

שר החינוך החיל את סמכותו וקבע בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953, תנאים הנוגעים לתמיכה במוסדות האמורים. אשר לתמיכה התקציבית הורה כי "המדינה תשתתף בתקציב שעות הלימוד של מוסד חינוכי מוכר" בתנאים המפורטים בתקנות "בשיעור של 75% מתקציבי שעות הלימוד של מוסד חינוך רשמי דומה".

במשך שנים רבות העניקה המדינה תמיכה לגופים ציבוריים המספקים שירותים בתחום החינוך על פי כללים בלתי ידועים ולעתים אף שלא על פי כללים, קריטריונים או אמות מידה כלשהם. תופעה זו זכתה לכינוי "כספים ייחודיים". בשנת 1992 הוסף סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שקבע לראשונה כללים ברורים להענקת תמיכת המדינה לגופים הציבוריים הפועלים, בין היתר, בתחום החינוך.

מסלול חוק נהרי

בהתאם לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, בתי הספר הרשמיים בישראל מקבלים תקציבים לא רק מהשלטון המרכזי אלא גם מן הרשויות המקומיות.

בשנת 2006 הורה משרד המשפטים לרשויות המקומיות להעביר כספים לעמותות המפעילות את מוסדות החינוך המוכרים באמצעות נוהל תמיכות³, קרי באמצעות קביעת תבחינים שוויוניים לחלוקת כספי התמיכה לכלל בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים, וחיובן של העמותות המפעילות מוסדות אלה להגיש בקשות לתמיכות בהתאם לכך.

בעקבות פרסום הוראת משרד המשפטים תוקן בשנת 2007 חוק חינוך ממלכתי ביוזמת חבר הכנסת משולם נהרי, שהיה אז שר במשרד האוצר, מסייעת ש"ס, ולפיכך התיקון מכונה חוק נהרי. נוסח התיקון היה כלהלן:

"(א) קבע השר... סדרים ותנאים להשתתפות המדינה בתקציבי שעות הלימוד של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים, בשיעור יחסי להשתתפות המדינה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים (בסעיף זה - ההסדר הקובע), תשתתף רשות חינוך מקומית בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה, לפי ההסדר הקובע".

3 ראו לעניין זה את פרוטוקול הדין בקריאה הראשונה של חוק נהרי בכנסת. וכן את דברי השופט סולברג בעת"ם (י-1754/09 המרכז לפלורליזם יהודי נ' מועצת עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 15.4.10).

בשנת 2009 תוקן הסעיף ונוסף לו המשפט הזה:

"השתתפות רשות חינוך מקומית בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים כאמור, כולה או חלקה, יכול שתהיה גם בכסף או בשווה כסף, כגון באמצעות העסקת עובדים, לכלל המוסדות או לחלקם, ובלבד ששווי ההשתתפות לגבי כל מוסד יהיה שווה לסך ההשתתפות לפי ההסדר הקובע.

"(ב) אין בהוראות [אלה] כדי לגרוע מסמכותה של רשות חינוך מקומית לקבוע שיעור השתתפות בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה, כולם או חלקם, העולה על השיעור בהסדר הקובע, והיא רשאית לעשות כן גם לגבי רכיב מהרכיבים להשתתפות בתקציב לפי סעיף זה".

בעקבות תיקון החוק תוקנו תקנות בנושא⁴. תקנות אלה קבעו כי המדינה תתקצב את מוסדות החינוך המוכרים בשיעור של 75% מהתקציב שהיא מקצה למוסדות חינוך רשמיים דומים, וכי הוראה זו תחול על כיתות א'-ט' בלבד.

יצוין כי ביוני 2013 שינתה הכנסת את חוק נהרי (ראו להלן). עם זאת, בתקופה שנסקרה בבדיקה זו חוק נהרי עדיין חל.

נוהל משרד הפנים ליישום חוק נהרי

בחזור מנכ"ל משרד הפנים מדצמבר 2009 פורסם נוהל "השתתפות הרשויות המקומיות בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים", ובו נכללות הנחיות המשרד ליישום חוק נהרי (להלן - הנוהל ליישום חוק נהרי). בהנחיות נקבע, בין היתר, כדלהלן:

1. השתתפות הרשות המקומית בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים אינה צריכה להתבצע על פי נוהל תמיכות של הרשויות המקומיות במוסדות ציבור, אלא תתבצע באמצעות העברה תקציבית של הסכום למוסד החינוך, ולרבות תמיכה שווה כסף של שירות הניתן על ידי הרשות המקומית, לאחר בדיקת עמידתו של המוסד בתנאים שנקבעו לכך בחוק.
2. את החלטת הרשות המקומית בדבר הגדלת שיעור השתתפותה (מעבר ל-75%) אפשר להחיל על כל המוסדות המוכרים שבתחומה של הרשות או על חלקם, וזאת בכפוף לקריטריונים (תבחינים)⁵ שייקבעו בהתאם לכללי השוויון והמשפט המינהלי.

מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שניתנה במחצית השנייה של שנת 2010⁶ ומחזור מנכ"ל משרד הפנים עולה כי אם רשות מקומית משתתפת במימון רכיבים שונים בתקציבם של מוסדות חינוך מוכרים, שנקבעו בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ואם היא מקציבה לאותם

4 תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953; תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים) (תיקון), התשס"ח-2008.

5 בנוהלי משרד הפנים הנוגעים ליישום חוק נהרי משמש המונח "קריטריונים", ואילו בנהלים הנוגעים למסלול התמיכות משמש המושג "תבחינים". מאחר שלשני המונחים אותה המשמעות נשתמש לשם האחידות והבהירות במונח "תבחינים".

6 חוות הדעת ניתנה על ידי פרקליטות מחוז תל אביב אזרחי במסגרת התייצבות היועץ המשפטי לממשלה בעת"ם 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה. במועד סיום הבדיקה טרם ניתן פסק דין בעניין עתירה זו העוסקת בפרשנות לחוק נהרי. אולם בפסקי דין אחרים העוסקים בחוק נהרי אימצו השופטים את האמור בחוות דעת זו. לדוגמה, בעת"ם 27582-04-11 עמותת בית ספר אורים נ' עיריית רמת השרון (פורסם בנבו, 9.9.13), אמרה השופטת שרה גדות בעניין עמדת היועץ המשפטי כי "משום כך עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה היא בעלת משקל אשר יש להתחשב בה גם אם אין חובה לקבלה".

מוסדות 100% מהסכום שהיא מקציבה למוסדות החינוך הרשמיים, עליה לעשות זאת במסגרת המסלול המתבצע באמצעות סעיפי החינוך בתקציב הרשות המקומית, המאושר על ידי ועדת הכספים של הרשות ומועצת הרשות. אך אם ברצון הרשות להשתתף בתקציבי אוכלוסיות שלא נקבעו בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה (למשל אם בכוונתה לתקצב גני ילדים וכיתות י-י"ב בחינוך המוכר או את מוסדות הפטור⁷ ולממן את לימודיהם של תלמידי חוץ, או להעביר תמיכה לרכיבים שלא נכללו בחוק נהרי, כגון הסעות⁸) היא יכולה לעשות זאת רק במסגרת מסלול תמיכות במוסדות המתבצע בסעיפי התמיכות בתקציב ולפי נוהל תמיכות.

נמצא כי עיריית פתח תקווה תקצבה מוסדות חינוך מוכרים במסלול חוק נהרי באוכלוסיות וברכיבים שלא אושרו בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה. פירוט בעניינים שנבדקו - גני ילדים במסגרת חינוך חובה, תקצוב תלמידי חוץ והסעות - ראו להלן.

בתשובה שמסרה עיריית פתח תקווה ביוני 2014 (להלן - תשובת העירייה) נכתב כי במועד הגשת טיוטת הדוח היא עדיין לא ידעה ואף לא הייתה אמורה לדעת על דבר קיומה של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, ולפיכך עדיין פעלה על פי הנוהל ליישום חוק נהרי שפורסם בחזורי מנכ"ל משרד הפנים וכמתחייב ממנו.

יצוין כי כבר בפברואר 2010 כתב מנכ"ל משרד החינוך במכתב למנכ"ל מרכז השלטון המקומי כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים בדבר הנוהל ליישום חוק נהרי "נכתב ופורסם ללא כל תיאום או הידברות עם משרד החינוך, ושלא על דעת שר החינוך או דעתי [מנכ"ל משרד החינוך]. אנו רואים בחומרה הוצאת החוזר, ואת הניסיון לקבוע פרשנות ביחס לסעיפים בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 [חוק נהרי] שעל ביצועו מופקד שר החינוך". עוד יצוין כי בפסק הדין שנזכר לעיל⁹ הביאה השופטת שרה גדות את דברי מנכ"ל משרד החינוך והוסיפה כי שר החינוך הוא המוסמך לתת פרשנות לגבי סעיפי חוק חינוך ממלכתי, ואילו שר הפנים אינו מוסמך לעשות כן.

משרד מבקר המדינה מציין כי חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה הוזכרה בשלושה חוזרים של המרכז לשלטון מקומי (אוגוסט ונובמבר 2012 וינואר 2013) שנשלחו לכל הרשויות המקומיות, וגם בחוזר מיוחד מנובמבר 2012 שבו הובאה תמצית עמדת היועץ המשפטי לממשלה אשר אותו פרסמה היועצת המשפטית של מרכז השלטון המקומי בקרב כל הרשויות המקומיות ויועציהן המשפטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, עיריית פתח תקווה הייתה צריכה להיות מודעת לאמור בעניין יישום חוק נהרי מחוזרי מרכז השלטון המקומי, מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ומפסק דינה של השופטת גדות, והתעלמותה מכך היא לכל הפחות תמוהה. משרד מבקר המדינה הדגיש כי חשיבותה של חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, שאותה אימצו בתי המשפט, מקורה גם בכך שאם מתגלעת בין שני משרדי ממשלה מחלוקת בנושא משפטי, בין היתר בעניין כללי המשפט המינהלי, הגורם המחליט והקובע בנושא הוא היועץ המשפטי לממשלה, שתמך בעמדת משרד החינוך אך לא הודיע על כך למשרד הפנים.

- 7 מוסדות של עמותות המפעילות תלמודי תורה (ת"תים) שמערכת החינוך הכירה בהם כמוסדות הפטורים ממילוי התנאים הכלליים של מערכת החינוך ובכללם הוראות חוק לימוד חובה.
- 8 אמנם בנוהל ליישום חוק נהרי נקבע כי הסעות נכללות במסלול חוק נהרי, אך חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה קבעה כי הסעות אינן נכללות במסלול חוק נהרי (ראו להלן).
- 9 ראו הערה 6.

בתשובה נוספת שמסרה העירייה בספטמבר 2014 (להלן - התשובה הנוספת) נכתב כי "בעקבות טיטוט דוח הביקורת של מבקר המדינה, פנתה העירייה למשרד הפנים וביקשה את הנחייתו בעניין. משרד הפנים, באמצעות הלשכה המשפטית, שלח לעירייה חוות דעת לפיה על העירייה לפעול בהתאם לאמור בחוות הדעת המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה. משכך, עיריית פתח תקווה מאמצת את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה ומעלה ההסעות לחינוך המוכר שעד עכשיו תוקצבו במסגרת חוק נהרי, עוברות להיות מתוקצבות על פי נוהל תמיכות".

בתשובה שמסר משרד הפנים בספטמבר 2014 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד הפנים) ניסה המשרד להמעיט בחשיבות נושא ההסעות בחוזר המנכ"ל וטען כי רכיב ההסעות ניתן רק כדוגמה לאחד מהרכיבים שבהם הרשות המקומית מתקצבת את הפעילות השוטפת של מוסדות החינוך הרשמיים. בעניין חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מסר משרד הפנים כי "כידוע, עמדת היועץ המשפטי לממשלה מחייבת את כל המערכת הממשלתית, ופרשנותו לחוק היא הפרשנות המוסמכת מבחינת כל משרדי הממשלה"¹⁰.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בנוהל משרד הפנים ליישום חוק נהרי הוזכר רק עניין ההסעות; שני הנושאים הנוספים - גני ילדים במסגרת חינוך חובה ותקצוב תלמידי חוץ - לא הוזכרו בנוהל, ולפיכך העירייה תקצבה אותם במסלול חוק נהרי על דעת עצמה ובלי שקיימה דיון על כך במועצת העירייה.

קבלת החלטות לגבי התבחינים להשתתפות בתקצוב מוסדות חינוך מוכרים לפי חוק נהרי

1. במאי 2009, לקראת דיון במועצת העירייה בעניין יישום חוק נהרי, חיוותה היועצת המשפטית דאז של העירייה את דעתה¹¹, ולפיה אם רצונה של העירייה לתקצב את מוסדות החינוך המוכרים בשיעור העולה על המחויב בחוק נהרי, עליה לנקוט פעולות מקדימות אלה: לקבל מהמינהל הכספי את המשמעויות הכספיות של הגדלת שיעור התקצוב והאם יש תקציב לכך, להכין תבחינים להשתתפות בתקצוב העולה על 75% ולהביא את ההחלטה ואת התבחינים לאישור מועצת העירייה.

בישיבת המועצה בספטמבר אותה שנה דנו חבריה בנושא יישום חוק נהרי על מוסדות החינוך המוכרים בתחום שיפוטה של העירייה, בלא שהיו לפנייהם תבחינים כנדרש על פי חוות הדעת של היועצת המשפטית וללא מסגרת תקציבית כנדרש מאחר שבמסמך התקצוב שהכין המינהל הכספי של העירייה לקראת הדיון לא הייתה הפרדה בין התקצוב לפי מסלול חוק נהרי ובין התקצוב לפי מסלול התמיכות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ביצוע הליך קבלת ההחלטות בלא להסתמך על הנתונים הרלוונטיים לקוי, וכי העובדה שצוין בהחלטה כי היא תיושם "בכפוף לבדיקה משפטית" אין בה כדי להביא את הליקוי שבקבלת ההחלטה על תיקונו.

10 עיריית פתח תקווה צירפה לתשובתה הנוספת את עמדתו זו של משרד הפנים.
11 חוות הדעת ניתנה בעקבות בקשתו של חבר מועצת העירייה ויו"ר האגף לחינוך ותרבות תורניים להעלות לדיון במועצת העירייה את נושא המשך מימון של רכיבים שונים, כגון מים, חשמל ושמירה, בשיעור השתתפות העולה על 75% במסגרת תקצובם של מוסדות החינוך המוכרים; יו"ר האגף נימק את בקשתו בכך שהדבר אפשרי לפי חוק נהרי ומכיוון שהאגף אינו מעוניין לבקש מההורים להשתתף בהוצאות אלה.

2. באוקטובר 2009 שלחה היועצת המשפטית של העירייה לראש העירייה ולחברי מועצת העירייה מכתב ובו שתי הצעות לתבחינים לתקצוב שהעירייה רשאית להקצות למוסדות החינוך נוסף על התקצוב בשיעור 75%, בתנאי שמועצת העירייה תאשר את המסגרת התקציבית לתקצוב לפי התבחינים האלה. באחד התבחינים נקבע כי המוסדות יקבלו תקצוב עבור הוצאות על חשמל, מים ושמירה, ובתבחיין אחר נקבע כי המוסדות יקבלו תקצוב עבור הסעת תלמידים הזכאים להסעה, לפי הוראות משרד החינוך.

מועצת העירייה דנה באותו חודש ב"אשרור החלטת המועצה לגבי אופן יישום חוק נהרי בהתאם לאמור בחוות דעת של היועצת המשפטית"¹². מפרוטוקול הדיון האמור אי-אפשר ללמוד על מה הצביעו חברי המועצה ומה הוחלט בדיון. לפרוטוקול צורף מסמך מעודכן בעניין תקצוב מוסדות החינוך המוכרים, שגם בו לא הייתה הפרדה בין התקצוב לפי מסלול חוק נהרי ובין התקצוב לפי מסלול התמיכות. מכאן עולה אפוא כי לא מולא התנאי שהדגישה היועצת המשפטית של העירייה במכתבה לחברי המועצה על המסגרת התקציבית.

3. גם בישיבת מועצת העירייה בנובמבר 2009 נדון נושא חלוקת הכספים למוסדות החינוך המוכרים בחוק נהרי. בישיבה דיווחה גזברית העירייה כי עד אותו מועד תקצבה העירייה את מוסדות החינוך המוכרים על פי השיעור הנדרש לפי חוק נהרי (75% מהסכום המוקצה למוסדות חינוך רשמיים); היא הציעה להקצות את הסכום שנותר בקופת העירייה לחלוקה למוסדות החינוך המוכרים לפי הצרכים של כל אחד מהמגזרים. היועצת המשפטית של העירייה קבעה שאסור להקצות כספים אלה לפי צרכים אלא לפי קריטריונים, והוסיפה כי בישיבת המועצה הקודמת אושרו התבחינים על פי חוק נהרי.

נמצא כי בגלל מחלוקת בין המגזרים לא הייתה בין חברי המועצה הסכמה כיצד לחלק אף את התקצוב הקובע (75%), ולפיכך אישרה מועצת העירייה את הצעת ראש העירייה למנות צוות של עובדי עירייה שימליץ כיצד לחלק את הסכום שנותר בקופת העירייה. עולה אפוא כי אף בדיון זה לא התקבלה החלטת מועצת העירייה בנוגע לתבחינים לחלוקת התקציב למוסדות חינוך מוכרים כנדרש.

4. בסוף דצמבר 2009 התכנסה מועצת העירייה לישיבה שלא מן המניין מכיוון שכמה מחבריה, בהם נציגי סיעת ש"ס, ביקשו להוסיף, בין היתר, תבחינים במסגרת יישום חוק נהרי שיאפשרו להקצות תקציב נוסף למימון הסעות תלמידים.

לקראת הישיבה כתבה היועצת המשפטית של העירייה לראש העירייה ולחברי המועצה כי יש פער של 100% - ולעתים של 150% - בין עלות ההסעה לתלמיד בחינוך הממלכתי ובין עלות ההסעה לתלמיד במוסד מוכר שאינו רשמי; פער שכזה אינו עומד במבחן הסבירות ו"למעשה נגוע בחוסר סבירות קיצוני"; הסעת תלמידים בלא להתחשב במרחק מגוריהם מבית הספר אינה עומדת גם היא במבחן הסבירות לנוכח העובדה שבחינוך הממלכתי מוסעים הזכאים על פי הוראות משרד החינוך; התשלום שהוצע אינו קובע תקרה תקציבית ואינו עומד במבחן החוק; אם תיושם ההצעה תהיה עלות ההסעה לתלמיד במוסד מוכר גבוהה ב-100% מעלות ההסעה לתלמיד בחינוך הממלכתי, וזאת שלא לפי חוק נהרי. היועצת המשפטית סיכמה כי "ההצעה נוגדת את החוק, נגועה בחוסר סבירות קיצוני, נוגדת את תקנת הציבור"¹³, לא תעמוד במבחן הביקורת ולא במבחן שיפוטי וככזו אינה ראויה". היועצת המשפטית גם ציינה לגבי

12 אשרור החלטת המועצה הקודמת מספטמבר 2009.

13 "תקנת הציבור" משמעותה הערכים, האינטרסים והעקרונות המרכזיים והחיוניים אשר חברה נתונה בזמן נתון מבקשת לקיים, לשמר ולפתח. היא המכשיר המשפטי אשר באמצעותו מבטאת החברה את ה"אני מאמין" שלה, יוצרת מסגרות נורמטיביות חדשות ומונעת חדירה של הסדרים נורמטיביים בלתי ראויים למסגרות הקיימות. בג"ץ 693/91 ד"ר מיכל אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749.

חוות דעת משפטית מעורך דין פרטי (שהזמין חבר מועצה מסיעת ש"ס) כי "הונחה לפני היום חוות דעת של עו"ד... לחבר המועצה... לצערי דעתי אינה תואמת את דעתו ואיני יכולה להמליץ בפניכם לקבל את מסקנותיה".

בישיבה שלא מן המניין האמורה לעיל חזרה היועצת המשפטית של העירייה כמה פעמים על הערותיה שבמכתבה לראש העירייה ולחברי המועצה, לרבות התייחסותה לחוות הדעת של עורך הדין הפרטי. גם גזברית העירייה התנגדה במהלך הישיבה לתבחינים שהציעו כמה מחברי המועצה ואמרה כי הרשות אינה חייבת לתקצב הסעות, הצטיידויות ותכניות פדגוגיות¹⁴, וכי "קריטריון שוויוני שאומר שניתן רק לזה ורק לזה אינו שוויוני לכולם".

למרות התנגדויות היועצת המשפטית וגזברית העירייה אישרה מועצת העירייה בסוף הישיבה האמורה את ההחלטה בעניין יישום חוק נהרי ואת מסמך התבחינים שהציעו כמה מחברי המועצה, כלהלן:

"א. ההצעה מתייחסת לשנת 2009 בלבד ואין לה השלכה או פגיעה בשום סעיף בתמיכות לשנת 2010.

ב. המועצה מאשרת את הקריטריונים לכל מגזרי החינוך המוכר שאינו רשמי, על פי המוצע בסדר יום הישיבה, בכפוף לבדיקה של רואה חשבון באשר למקור התקציב ובהתחשב בהערות הפקידות במהלך הישיבה.

ג. כמו כן בכפוף לאישור היועץ המשפטי של משרד הפנים, לאור האמור בחו"ד של [ה]עו"ד [הפרטי] ושל היועצת המשפטית של העירייה בנדון".

הבדיקה העלתה כי אין בתיקי העירייה מסמך ובו מפורטים תבחינים שנקבעו לגבי התקצוב של הסעות תלמידים בהתחשב בהערותיהן של היועצת המשפטית ושל גזברית העירייה ובהתנגדויותיהן לתבחינים שהוצעו. נוסף על כך לא התבקש היועץ המשפטי של משרד הפנים לאשר כי התבחינים המוצעים נקבעו בהתאם לכללי השוויון והמשפט המינהלי.



מכאן עולה אפוא שבשנת 2009 לא אישרה מועצת העירייה כנדרש תבחינים ברורים ומוסכמים במסגרת יישום חוק נהרי לפי כללי השוויון והמשפט המינהלי. מדצמבר 2009 לא דנה העירייה בתבחינים המתבקשים מחוק נהרי ומהנוהל ליישום חוק נהרי. יתרה מזו, המינהל הכספי בעירייה כולל בכל שנה בתקציב העירייה הקצבות בסך מעל 75% למימון רכיבים כמו חשמל, מים, שיפוצי קיץ, ניקיון, שמירה והסעות¹⁵ בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים, ולמותר לציין שהעירייה העבירה למוסדות החינוך המוכרים הקצבות כאלה אף שלא אושרו כנדרש תבחינים לכך.

העירייה מסרה בתשובתה הנוספת כי משנת 2009 היא שילמה למוסדות החינוך המוכרים עבור חשמל, מים וניקיון רק 75% מההוצאות לרכיבים אלה למוסדות החינוך הרשמיים, אולם לא צירפה מסמכים התומכים בתשובתה זו.

14 חוזר מנכ"ל משרד הפנים שקבע שרכיב ההסעות נכלל בחוק נהרי הוצא ביום שבו התקיים הדיון במועצת העירייה - 30.12.09 (ממילא הוא לא אוזכר בדיון).

15 בעניין ההסעות ראו להלן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היא מסרה בתשובתה מיוני 2014 שמועצת העירייה קיבלה כדין החלטות לתקצב את הרכיבים האלה ביותר מ-75%. לא זו אף זו, בתשובתה צירפה העירייה מכתב שכתב בדצמבר 2009 ראש העירייה דאז לגזברית העירייה ובו הוא מורה לה לשלם למוסדות החינוך המוכרים את הכספים האמורים על פי החלטת מועצת העירייה מנובמבר 2009, כלומר מעל 75% מההוצאות. לאור התשובות הסותרות קיים אפוא ספק אם העירייה אכן לא שילמה למוסדות החינוך המוכרים עבור רכיבים אלה מעל 75%.

יצוין כי בנוהל "השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי", שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ביוני 2008, נכתב בין היתר: "הגדלת ההשתתפות של הרשות המקומית בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים, גם אם היא נעשית בדרך של העברה תקציבית ולא בדרך של תמיכה, חייבת להיעשות על פי קריטריונים שוויוניים עליהם תחליט מועצת הרשות המקומית ואשר יובאו לידיעת הציבור" (ההדגשה אינה במקור).

בעניין זה ציין השופט סולברג בפסק דינו¹⁶: "אין עוררין גם על כך שאם החליטה הרשות המקומית לעשות שימוש בסמכותה ולהעביר תקציב מוגדל למוסדות רשמיים שאינם מוכרים¹⁷ עליה לעשות זאת על פי תבחינים שוויוניים, אשר יובאו לידיעת הציבור, כפי שהרשות המקומית מחויבת לנהוג לגבי כלל מענקי התמיכה".

באותו עניין ציינה גזברית העירייה לפני חברי מועצת העירייה בדצמבר 2009: "הקריטריון שמוצע [להסעות תלמידים] היה צריך להתפרסם בציבור מראש, כדי שכל המוסדות היו יכולים להיערך אליו ולהסיע על פיו ולקבל את השתתפות העירייה. מעיין החינוך התורני קבע את היקף ההסעה, ומעמיד את העירייה בפני עובדה מוגמרת".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לא הייתה מוסמכת לממן את הרכיבים האמורים בתקציב מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים בשיעור העולה על 75% מתקצוב מוסדות החינוך הרשמיים בלא שמועצת העירייה קיבלה החלטה בעניין.

העירייה מסרה בתשובתה כי "מועצת העיר שבה ודנה בקריטריונים [תבחינים] השונים מספר פעמים וזאת על מנת שלא להשאיר את הסוגיה ללא מענה ברור".

16 עת"ם (י-ם) 1754/09 המרכז לפלורליזם יהודי נ' מועצת עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 15.4.10).
17 כך נכתב בפסק הדין; הנכון הוא "מוכרים שאינם רשמיים".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הליך קבלת ההחלטות בעניין התבחינים, על כל שלביו - החל בכתיבת מסמכי ההכנה לקראת הדיונים בעניין, המשכו בהחלטות המועצה בעניין זה, וכלה בתוצאות ההחלטות ובאי-פרסום תבחינים לידיעת הציבור - היה לקוי מיסודו, בין היתר משום שהביא לפגיעה בעקרונות המשפט המינהלי, לרבות בכללי השוויון. בשל כך ונוכח היעדר ההחלטה לגבי תבחינים משנת 2010 ואילך ולמעשה אי-קביעת תבחינים כלל בסוגיה זו מאותה שנה¹⁸, שומה על העירייה להפסיק לחלוטין את העברת התקצוב הנוסף (תקציב הגדול מ-75% מהתקציב המוקצה למוסדות החינוך הרשמיים) למוסדות החינוך המוכרים במסלול חוק נהרי; בייחוד הדברים אמורים בתקצוב רכיב ההסעות, שהוא רכיב משמעותי ביותר מהבחינה הכספית. על העירייה גם לבחון את האפשרות המשפטית לקזז מהתמיכות שישולמו בעתיד למוסדות חינוך את סכומי התקצוב הנוסף שקיבלו בשנים האמורות.

חריגות העירייה מחוק נהרי במסגרת מתן תמיכה למוסדות חינוך

גני ילדים בחינוך חובה

בכמה מקרים קבעו בתי המשפט כי אין מקום לחייב את הרשויות המקומיות להשתתף בתקציב גני ילדים במסלול חוק נהרי¹⁹. השופט רון סוקול נימק את הדחייה כך: "מקובלת עלי גם טענת היועץ המשפטי [לממשלה] כי קבלת טענות העותרות עלולה לפגוע בחינוך הרשמי. השוואת ההשתתפות בתקציבים בין גני הילדים הרשמיים לגנים המוכרים שאינם רשמיים, תביא בהכרח לצמצום המשאבים העומדים לרשות החינוך הרשמי"²⁰.

נמצא כי למרות פסיקות בתי המשפט, עיריית פתח תקווה המשיכה לתקצב במסלול חוק נהרי גם גני ילדים בחינוך חובה הפועלים במסגרת החינוך המוכר²¹.

להלן יפורטו מספרי הילדים הלומדים בגני הילדים של החינוך המוכר שאינו רשמי וסכום ההשתתפות של העירייה (באלפי ש"ח) במימון לימודיהם בשנים 2010-2013:

18	כאמור לעיל, סעיף א בהחלטת מועצת העירייה בישיבה בסוף דצמבר 2009 סייג את ההחלטה לשנת 2009.
19	עת"ם (חי) 8738-08-10 אלהודא לחינוך ותרבות בע"מ נ' המועצה המקומית אבו סנאן (פורסם בנבו, 12.11.12); עת"ם (חי) 32706-01-12 קול חינוכית (חיפה 96) בע"מ נ' עיריית קריית מוצקין (פורסם בנבו, 24.6.12); עת"ם (ת"א) 1394/08 מרכז תורני רעננה נ' עיריית רעננה (פורסם בנבו, 27.7.10); עת"ם (ת"א) 27582-04-11 עמותת בית ספר אורים נ' עיריית רמת השרון (פורסם בנבו, 9.9.13).
20	עת"ם (חי) 8738-08-10 אלהודא לחינוך ותרבות בע"מ נ' המועצה המקומית אבו סנאן (פורסם בנבו, 12.11.12).
21	ביולי 2008 (לפני פרסום פסקי הדין שהובאו לעיל) אישרה היועצת המשפטית של העירייה דאז לתקצב את גני הילדים המוכרים במסלול חוק נהרי.

לוח 2

תמיכת העירייה בגני הילדים בחינוך חובה, 2010-2013

2013		2012		2011		2010	
מספר הילדים	ההוצאה	מספר הילדים	ההוצאה	מספר הילדים	ההוצאה	מספר הילדים	ההוצאה
1,175	1,923	1,204	2,175	1,219	2,024	1,237	2,206

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הכללת התקצוב של גני ילדים בחינוך חובה במסלול חוק נהרי יצרה מצג ולפיו מחובתה לתקצב את אותם גנים, ולא היא. יתר על כן, מכיוון שההקצבות לא הוקצו במסלול תמיכות כנדרש הן ניתנו שלא לפי התבחינים הנדרשים במסלול התמיכות. אם העירייה, על פי שיקול דעתה, ראתה לנכון להשתתף בתקצוב גני ילדים של החינוך המוכר, היה עליה לפעול, לפחות מאמצע שנת 2012 - המועד שבו הובא לידיעתה פסק הדין בנושא - במסלול התמיכות. כמו כן היה עליה לנמק את עצם התקצוב ואת שיעורו במסגרת התבחינים הנדרשים בנוהל התמיכות (ראו להלן).

העירייה מסרה בתשובתה כי בחנה את הנושא ועיינה בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ומעתה ואילך תפעל במסלול התמיכות על פי תבחינים שייקבעו. בתשובתה הנוספת מסרה העירייה כי הליקוי כבר תוקן בתבחיני התמיכות לשנת 2015.

תקצוב תלמידי חוץ

בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה שעסקה ביישום חוק נהרי נכתב, בין היתר, כי "לא למותר לציין, כי מיסי ארנונה המשולמים על ידי תושבי הרשות הקולטת נועדו לממן את ילדיהם שלהם. אין היגיון בכך שרשות חינוך מקומית תידרש לשלם עבור תלמידי חוץ מכספי משלמי הארנונה בתחומה".

בפסק דין מיולי 2010²² הדין ביישום חוק נהרי נכתב כי לימודיהם של תלמידי חוץ במוסדות החינוך הרשמיים אינם ממומנים מתקציבה של הרשות המקומית אלא באמצעות אגרה שמשלמות הרשויות המקומיות שבתחומן מתגוררים התלמידים הללו וכן באמצעות אגרה שמשלמים הוריהם. אין כל סיבה שהרשות המקומית תנהג אחרת בתלמידי חוץ הלומדים במוסדות המוכרים שאינם רשמיים.

בפסק דין מספטמבר 2013²³ הדין אף הוא ביישום חוק נהרי ציטטה השופטת שרה גדות קטעים מחוות הדעת האמורה לעיל של היועץ המשפטי לממשלה, תוך הדגשה שחוות הדעת מקובלת עליה: "בהיעדר שליטה של הרשות המקומית על הקמתם של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים בתחומה; על קליטתם של תלמידים במוסדות אלה הפועלים בתחומה; כמו כן על זכאותה לקבל שיפוי כספי בגין תלמיד חוץ מהרשות בה מתגורר התלמיד, הכרה בחובתה לתקצב תלמידי חוץ אלה, מטילה על הרשות הקולטת נטל בלתי סביר ובלתי מוצדק".

למינהל הכספי בעיריית פתח תקווה אין נתונים שאפשר ללמוד מהם מהו שיעור תלמידי החוץ מכלל התלמידים הלומדים במוסדות החינוך המוכרים, וכאמור העירייה אינה חייבת להשתתף בתקצוב לימודיהם של תלמידי החוץ. עניין תקצוב תלמידי החוץ לא נדון בעירייה במסגרת חוק

22 עת"ם (ת"א) 1394-08 מרכז תורני רעננה נ' עיריית רעננה (פורסם בנבו, 27.7.10).

23 עת"ם (ת"א) 27582-04-11 עמותת בית ספר אורים נ' עיריית רמת השרון (פורסם בנבו, 9.9.13).

נהרי, אולם הנושא הועלה במכתבו של מנכ"ל העירייה למנהל היחידה לתמיכות בעירייה מאוגוסט 2011, ובו הוא הציע לשנות את התבחינים של החינוך במסלול תמיכות באופן שתיתן תמיכה למוסדות החינוך המוכרים בפתח תקווה רק עבור תלמידים המתגוררים בעיר. מנהל האגף לחינוך חרדי התנגד לכך בנימוק (שהופנה לחברי הוועדה המקצועית לתמיכות) כי: "אין לחלק ולהפריד בין ילדי מוסד אחד שילד תושב העיר יקבל ניקוד אחר מילד תושב חוץ. הרבה ילדי העיר נשארים ללמוד במוסד מסוים מפני ששם לומדים אותם תושבי חוץ המרוממים את בית הספר ולכן הילד הפתח תקוואי נהנה ורוצה ללמוד עם אותם ילדי חוץ".

הוועדה המקצועית לתמיכות החליטה באוגוסט 2011 שלא לשנות את התבחין בנוגע לתלמידי חוץ, בלא שנימקה או הסבירה את החלטתה לתמוך תקציבית במסגרת מסלול התמיכות בתלמידי חוץ הלומדים במוסדות החינוך המוכרים ובמוסדות הפטור. עוד נמצא כי שנה מאוחר יותר התעלמו חברי הוועדה מהנימוקים שהובאו בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ובפסקי הדין, שאמנם עסקו בתקצוב במסגרת מסלול חוק נהרי, אולם מכיוון שמדובר באותן עמותות ובאותם מוסדות חינוך מוכרים, הרי שמהבחינה המהותית הנימוקים כוחם יפה גם למסלול התמיכות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הוועדה המקצועית לתמיכות התעלמה מאמצע שנת 2012 מהאמור בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ובפסקי הדין שנימקו מדוע אין לחייב רשות מקומית לתקצב תלמידי חוץ בחינוך המוכר שאינו רשמי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אם היא מצאה לנכון לתקצב את אותם תלמידי חוץ, היה עליה לפעול החל מאמצע שנת 2012 - המועד שבו הובא לידיעתה פסק הדין המתייחס לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה הדנה בתקצוב תלמידי חוץ - במסלול התמיכות ולא במסלול חוק נהרי. על העירייה אף לנהוג בשקיפות, ובכלל זה להציג ולנמק לפני חברי מועצת העירייה וכלל תושבי העיר את החלטותיה.

ה ס ע ו ת

בנוהל ליישום חוק נהרי מדצמבר 2009 נכללו הוצאות על הסעות במסגרת התקצוב של מוסדות החינוך המוכרים.²⁴

מנכ"ל משרד החינוך דאז מר שמשון שושני (להלן - מנכ"ל המשרד דאז) ציין בפברואר 2010 כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים נכתב ופורסם ללא כל תיאום או הידברות עם משרד החינוך ושלא על דעת שר החינוך. מנכ"ל המשרד דאז הדגיש כי לפי הפרשנות המצמצמת של משרד החינוך לחוק נהרי, הרשויות המקומיות אינן חייבות לתקצב הוצאות על הסעות עבור מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

פסק דינה של השופטת גדות תומך בעמדת משרד החינוך כלהלן: "על כך משיב מנכ"ל משרד החינוך, ובדין, כי פרשנות ביחס לסעיפים בחוק חינוך ממלכתי, אשר על ביצועו הופקד שר החינוך, מצויה בסמכותו של שר החינוך ולא בסמכות שר הפנים"²⁵. לפי פסק הדין, עניינים הנוגעים לחוק חינוך ממלכתי הם אפוא בסמכותו של שר החינוך ולא של שר הפנים.

בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מסוף שנת 2010 נכתב בעניין ההסעות כדלהלן:

24 המדובר בהסעות של ילדי הרשות המקומית בתוך תחומי הרשות.
25 ראו הערה 6.

"אין מקום לכלול רכיב זה בתחשיב, וזאת מן הטעם כי הזכאות לתקציב המשמש לצורך השתתפות בהסעות הינה לרשות המקומית (לפי תלמיד) ולא למוסד. היות וסעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי מדבר על השתתפות בתמיכה במוסדות חינוך ולא בתמיכה בתלמידים הלומדים בהם, הרי שניתן לקבוע כי לא מדובר על 'השתתפות בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים' כלשון החוק".

"הזכאות הינה, אם כן, לרשות המקומית, לפי תלמיד, באמצעות תקציב המועבר לרשות המקומית פר קפיטה והיא נגזרת ממיקום ביתו של כל תלמיד ביחס למוסד הרשמי הקרוב לביתו של כל תלמיד. זכאות לתלמיד ולא למוסד".

"זאת ועוד, מימון זה שתיארנו הינו נגזרת של חובת המדינה להעמיד לתלמידים חינוך רשמי בקרבת ביתם. ההורים השולחים את ילדיהם למוסד מוכר שאינו רשמי מוותרים בהחלטתם זו על לימודים במוסד הרשמי הקרוב לביתם. ממילא, בבחירת ההורים לשלוח את ילדיהם למוסד מוכר שאינו רשמי מגולמת הסכמה לשאת בעלות ההסעות הכרוכות בהרחקת מהמוסד הרשמי הקרוב. אף מטעם זה אין כל הצדקה לכלול תקציב זה בגין הסעות בגדר התקציב ממנו תחושב תמיכת הרשות המקומית במוסדות המוכרים שאינם רשמיים".

"יובהר, כי ישנן רשויות מקומיות המממנות באופן וולנטרי הסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, תוך שונות גדולה בין הרשויות המקומיות בעניין היקף התמיכה. יש להבחין בין חיוב הרשויות המקומיות כולן במימון הסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, לבין מימון וולנטרי זה, אך אין צריך לומר, כי מקום שרשות מעבירה כספים בגין הסעות למוסדות מוכרים הרי היא מחויבת לעשות כן בשוויון בין כל המוסדות המוכרים שבתחומה ועל פי הנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות" (ההדגשות במקור).

נמצא כי העירייה לא נתנה את דעתה על כך שההסעות אינן מחויבות לפי מסלול חוק נהרי והציגה את ההשתתפות בתקצוב ההסעות כחובה שעליה למלא (לפי חוק נהרי). אמנם על פי הנוהל ליישום חוק נהרי הותרו הסעות למוסדות החינוך במסלול חוק נהרי, אולם העירייה הייתה אמורה להיות ערה לעמדת משרד החינוך, ולפיה הרשויות המקומיות אינן חייבות לתקצב הסעות למוסדות החינוך המוכרים שבתחום שיפוטן, בייחוד לאחר שניתנה חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בסוף שנת 2010. לנוכח זאת היה על עיריית פתח תקווה לדון בשנת 2012, מהמועד שבו הוסבה תשומת לב לחוות הדעת האמורה לעיל, בביטול תקצוב ההסעות האמור לפי מסלול חוק נהרי.

להלן לוח רבו מוצגים הסכומים שהקצתה העירייה למימון ההסעות לבתי הספר בכיתות א'-ט' במסגרת מסלול חוק נהרי בשלושת המגזרים בשנים 2010-2012 (באלפי ש"ח) ומספרי התלמידים המוסעים:

לוח 3

תמיכת העירייה בבתי הספר המוכרים למימון ההסעות, 2010-2013

2012		2011		2010		המגזר
הסכום	מספר התלמידים	הסכום	מספר התלמידים	הסכום	מספר התלמידים	
5,047	1,442	4,708	1,442	2,827	1,545	תורני
1,554	444	1,450	770	669	352	חרדי
5,309	1,517	4,953	1,517	2,253	1,085	דתי-לאומי
11,910	3,403	11,111	3,729	5,749	2,982	סה"כ

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי תקצוב הסעות למוסדות החינוך המוכרים במסגרת מסלול חוק נהרי לא היה תקין מאמצע שנת 2012 - המועד שבו הובא לידיעתה פסק דין המתייחס לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה הדנה בהסעות. אם ברצונה של העירייה להשתתף בתקצוב הסעות למוסדות חינוך מוכרים, עליה לעשות זאת במסגרת מסלול התמיכות (ראו להלן), תוך הקפדה על כללי השוויון והמשפט המינהלי.

כאמור לעיל העירייה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא מאמצת את חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, וכי תשלום ההסעות למוסדות החינוך המוכרים ייעשה מעתה ואילך במסגרת מסלול תמיכות.

השתתפות העירייה בתקציבי בתי ספר על-יסודיים

תקציבי החינוך של העירייה כולל סעיפי תקציבי בגין כספים המועברים לשלושת המגזרים המפעילים את מוסדות החינוך המוכרים (החרדי, הדתי-לאומי, התורני). בין סעיפי התקציב הללו ישנם שישה סעיפים העוסקים בחינוך העל-יסודי שבהם לא אושר תקציב, אבל בוצעה הוצאה באמצעות העברת כספים מסעיף תקציבי אחר - סעיף מתן תמיכות לישיבות הגבוהות ולכוללים. להלן פירוט הוצאות העירייה בששת הסעיפים האמורים לעיל (באלפי ש"ח), בשנים 2010-2013:

לוח 4

השתתפות העירייה בכוללים ובישיבות גבוהות, 2010-2013

2013	2012	2011	2010	שם הסעיף	מספר הסעיף
12	22	35	41	השתתפות במוסדות (כוללים)	811152.810 דתי-לאומי
0	108	100	126	השתתפות בישיבות גבוהות	811152.812 דתי-לאומי
309	380	485	465	הוצאות אחרות (כוללים)	815290.810 חרדי
357	444	506	458	השתתפות בישיבות גבוהות	815290.812 חרדי
362	485	506	524	הקצבות למוסדות חינוך (כוללים)	819500.811 תורני
199	290	395	416	השתתפות בישיבות גבוהות	819500.811 תורני

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מאחר שאין דברי הסבר להצעת התקציב כולה וממילא לששת הסעיפים האמורים, חברי המועצה והציבור הרחב אינם יכולים לדעת מדוע תקציבי התמיכות לא מומש ומדוע בחלק מסעיפי התקציב מצוינת רק ההוצאה ללא התקציב.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי יש ליקויים באופן טיפולה בנושא ההשתתפות בתקציבי מוסדות החינוך המוכר העל-יסודי, והדבר בא לידי ביטוי בחוסר שקיפות: כאמור לעיל הסעיף התקציבי שממנו הועבר הכסף הוא סעיף מתן תמיכות, ובו נכללו גם תמיכות לישיבות הגבוהות ולכוללים, אשר אינם נכנסים בגדר מוסדות חינוך שעליהם חלים סעיפי תקציב החינוך האלה.

העירייה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה, וכי החל משנת 2015 יתווסף לתקציב פרק מיוחד: "ישיבות וכוללים".

מסלול התמיכות

הנוהל למתן תמיכות

נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות, שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בספטמבר 2006, נועד להסדיר את מתן התמיכות למוסדות על ידי הרשויות המקומיות ולהבטיח שהדבר יתבצע באופן שוויוני, שקוף, חסכוני ויעיל ובלא פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין.

בנוהל תמיכות נקבע כי הוועדה המקצועית לתמיכות היא שתבחן את הבקשות לתמיכה. חברי ועדה זו הם מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של הרשות; גזבר הרשות או נציגו; והיועץ המשפטי של הרשות או נציגו. נקבע כי העובדים הבכירים שישתתפו בוועדה המקצועית לתמיכות נועדו לתמוך במדיניות של התמקצעות ולהעדיף זאת על פוליטיזציה של ההחלטות המתקבלות.²⁶

חברי הוועדה המקצועית לתמיכות של עיריית פתח תקווה היו מנכ"ל העירייה, גזברית העירייה והיועצת המשפטית שלה.

על פי כללי מינהל תקין, על ועדה ברשות מקומית לנהל פרוטוקול אשר ישקף את המידע שהובא לפניו, את עיקרי הדברים שנאמרו בדיוניה ואת ההחלטות שהתקבלו בהם בהתאם לאותו מידע. כתיבת פרוטוקול נועדה להבטיח את תקינות פעילותו של המינהל הציבורי באמצעות קיום עקרון השקיפות.²⁷

נמצא כי לקראת דיוני הוועדה המקצועית לתמיכות לא מכינה העירייה "סדר יום" הנוגע לשיבות הוועדה שבו מפורטים הנושאים העומדים לדיון, בהם אישור תבחינים, ואשר בסופו של דבר אמור להיות מוגש למועצת העירייה לשם קבלת אישורה. עוד נמצא כי מנהל היחידה לתמיכות כתב בכתב יד את הפרוטוקולים של הוועדה המקצועית, וכי הפרוטוקול משקף את חילופי הדברים בין חברי הוועדה אך לא ניתן להבין ממנו מה הם ההסברים והנימוקים לשינויים בתבחינים שאושרו ואילו החלטות התקבלו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ראוי שפרוטוקול של כל ועדה של העירייה, ובייחוד של ועדה מקצועית שהחלטותיה מובאות לאישור מועצת העירייה, ישקף את מהות הדיון, לרבות את עיקרי הדברים שנאמרו בו ואת ההחלטות שהתקבלו. על פרוטוקול של הוועדה המקצועית לתמיכות אף לכלול את השינוי המוצע בתבחין לעומת הנוסח שרוצים לשנות, הנוסח המלא של התבחין ששונה, הגורם היוזם את השינוי, והנימוקים וההסברים לשינוי. נוסף על כך ראוי שהפרוטוקול יודפס ויובא לאישור חברי הוועדה ולחתימתם כדי שלא ניתן יהיה לבצע בו שינויים.

העירייה מסרה בתשובתה כי "הערת הביקורת בעניין זה מיושמת ותיושם ביתר קפידה במידי".

בנוהל תמיכות נקבע גם כי הוועדה המקצועית לתמיכות תכין ותגיש לאישור מועצת הרשות הצעה להוספת תבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם, וזאת לא יאוחר מחודשיים לפני המועד הקבוע לאישור התבחינים על ידי המועצה (קרי עד 1 ביולי).

עוד נקבע בנוהל כי מועצת הרשות המקומית תחליט אם לאשר את הצעת התבחינים לא יאוחר מ-1 בספטמבר בשנה שלפני שנת הכספים שבה אמורה להינתן התמיכה, וכי היא "לא תאשר את

26 בעניין זה ראו גם ע"ע 384/07 מנחם אריאב נ' סיעת שינוי (פורסם בנבו, 29.5.08).

27 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817.

התבחינים אלא לאחר שקבלה חוות דעת בכתב, מהיועץ המשפטי לרשות, כי התבחינים הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות לעניין השמירה על עקרון השוויון".

בדיקת אופן קבלת ההחלטות של הוועדה המקצועית לתמיכות ושל מועצת העירייה בעניין התבחינים לתמיכות למוסדות בשנים 2010-2014 העלתה את הממצאים האלה:

תבחינים לשנת 2010 : ב-30.8.09 קבעה הוועדה המקצועית לתמיכות את תבחיני התמיכות לשנת 2010. ב-31.8.09 העביר מנהל היחידה לתמיכות את התבחינים האמורים למִרְכָּז ישיבות המועצה, והם נדונו בישיבת מועצת העירייה ב-1.9.09.

הוועדה המקצועית לתמיכות אישרה את הנוסח הסופי של המלצתה לתבחינים כחודשיים לאחר המועד שבו הייתה אמורה לסכם אותם, ועקב כך מועצת העירייה דנה בהם יום לפני המועד האחרון לדיון בהם.

עוזר ראש העירייה דאז הקריא בעת הדיון במועצת העירייה ב-31.8.09 נוסח של תבחינים השונה מהתבחינים שאישרה הוועדה המקצועית לתמיכות ושצורפו לפרוטוקול מועצת העירייה.

אמנם במכתב האמור ששלח מנהל היחידה לתמיכות ב-31.8.09 הוא ציין כי התבחינים ככתבם קיבלו את אישור היועצת המשפטית לעירייה ונכתבו בהתאם להוראת כל דין, ובכלל זה בהתאם לכלל השמירה על עקרון השוויון; אך מנכ"ל העירייה דאז, שכיהן גם כיו"ר הוועדה המקצועית לתמיכות, ומועצת העירייה לא נתנו את דעתם לכך שהיועצת המשפטית לעירייה לא חיוותה דעתה כנדרש על נוסח התבחינים שאושר במועצת העירייה.

ב-21.9.09 שלח מנהל היחידה לתמיכות למִרְכָּז ישיבות המועצה מכתב ולפיו הנוסח הסופי של תבחיני תמיכות לשנת 2010 יוגש לחברי מועצת העירייה לאחר שתינתן חוות דעת משפטית בנושא. הנוסח הוגש לחברי המועצה, וב-30.9.09 הם אישרו את התבחינים, אך חוות הדעת המשפטית האמורה לא צורפה לפרוטוקול הדיון. בנובמבר 2009 הגיש מנהל היחידה לתמיכות למרכז ישיבות המועצה שינויים קלים בתבחינים לשנת 2010, שעוסקים בתרבות תורנית ובקליטת עלייה. באותו היום אישרה מועצת העירייה את התבחינים שהוגשו לה (להלן - תבחיני נובמבר), ובכלל זה את השינויים הקלים שהוגשו לה ביום הדיון עצמו.

יוצא אפוא כי מועצת העירייה אישרה תבחינים יותר מחודשיים לאחר שהייתה אמורה לסיים את הדיון בהם על פי נוהל תמיכות של משרד הפנים.

בדיקת חלק מתבחיני נובמבר העלתה שהם שונים במקצת מהתבחינים שהוגשו למועצה ב-31.8.09 ומהתבחינים שהוקראו בישיבת המועצה בדיון שהתקיים ב-1.9.09. עוד נמצא כי שלא בהתאם לנוהל תמיכות לא ניתנה כנדרש חוות דעת של היועצת המשפטית לעירייה לגבי נוסח תבחיני נובמבר.

ה ת ב ח י נ י ם ל ש נ ת 2011 : הוועדה המקצועית לתמיכות אישרה את התבחינים לשנת 2011 רק ב-11.8.10, יותר מחודש לאחר המועד שבו היה עליה לאשרם.

ב-26.8.10 חיוותה היועצת המשפטית של העירייה את דעתה ולפיה שניים מהתבחינים (בנושא מימון בלתי מוגבל של הוצאות לחשמל ובנושא הסעות למוסדות חינוך) אינם סבירים ולכן אינם מתיישבים עם הוראות הדין.

מועצת העירייה דנה בתבחינים לשנת 2011 רק ב-29.8.10, לאמור: יומיים לפני המועד האחרון שבו היה באפשרותה לאשרם (על פי נוהל משרד הפנים).

בעת הדיון במועצה העלתה היועצת המשפטית דאז של העירייה את נושא הפגיעה בעקרון השוויון במסגרת מתן תמיכות למימון הוצאות החשמל וההסעות וציינה כי צריך לשנות את התבחינים האמורים. מועצת העירייה אישרה את התבחינים ללא השינוי הנדרש.

בהקשר זה של לוחות הזמנים הדוחקים אמר בדיון מנכ"ל העירייה דאז: "והיה וזה לא מאושר עד ה-1 בספטמבר, ואני לא מלחיץ אתכם, לא תהיינה תמיכות ב-2011".

באותו דיון אמר אחד מחברי המועצה: "הייתם צריכים לעשות את זה הרבה קודם, בצורה מסודרת. לא להגיד לנו עכשיו 'אם לא תחליטו - אין תבחינים'".

עולה אפוא כי מועצת העירייה דנה בתבחינים ואישרה אותם באותו יום, אף שידעה כי היועצת המשפטית של העירייה לא אישרה חלק מהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אישור התבחינים בידי היועצת המשפטית לעירייה הוא תנאי הכרחי לפני הבאתם לאישור מועצת העירייה. לפני שהביאה הוועדה המקצועית לתמיכות את התבחינים לאישור מועצת העירייה, היה עליה לשוב ולדון בשינוי הנדרש בתבחינים שפסלה היועצת המשפטית. לכאורה התבחינים, ללא השינוי הנדרש בהם, הובאו לאישור המועצה באותו מועד מאחר שלפי לוחות הזמנים נדרש אישור המועצה עד 1.9.10. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בשל דחיית הדיון בנושא התבחינים לסוף אוגוסט כבר לא היה אפשר לבצע בהם שינויים במידת הצורך. על העירייה אפוא להקפיד לעמוד בלוחות הזמנים על מנת שתוכל לקיים קודם האישור דיון מעמיק בנושא התבחינים.

בעקבות כך שהיועצת המשפטית פסלה את התבחינים העוסקים בנושא החשמל וההסעות למוסדות חינוך ובוצעו שינויים בתבחינים נוספים, קיימה הוועדה המקצועית לתמיכות דיון בנושא באוקטובר 2010 ושני דיונים בנובמבר 2010. מועצת העירייה אישרה בדצמבר 2010 את שינוי התבחינים.²⁸

נמצא כי לפרוטוקול המועצה לא צורפה כנדרש חוות דעת של היועצת המשפטית הנוכחית של העירייה, שמכנה בתפקיד מאוקטובר 2010; כמו כן אין בפרוטוקול הדיון התייחסות שלה לחוות הדעת.

התבחינים לשנת 2012: בסוף אוגוסט 2011, חודש וחצי לאחר שהיה על הוועדה המקצועית לתמיכות להחליט אם לאשר את התבחינים לשנת 2012 על פי נוהל משרד הפנים, היא התכנסה לשני דיונים בנושא. רק ב-11.9.11 הגישה היועצת המשפטית של העירייה את חוות הדעת הנדרשת. באותו יום אישרה מועצת העירייה את התבחינים לשנת 2012. מאחר שעקב תקלה לא הוקלטה הישיבה, לא ניתן לדעת אם חברי המועצה היו ערים לכך שהם אישרו את התבחינים כשבוועיים לאחר המועד האחרון שנקבע לאישורם.

התבחינים לשנת 2013: ב-30.8.12 אישרה מועצת העירייה את התבחינים לשנת 2013.

עניין המועד המאוחר שבו מובאים התבחינים לחברי מועצת העירייה עלה בישיבת המועצה בסוף שנת 2013, שבה חבר המועצה דאז, שבמועד סיום הביקורת שימש ראש העירייה, ביקש ממנכ"ל העירייה דאז לקבל את התבחינים בתחילת אוגוסט, בנמקו: "כן. זה קריטי, כן. כי תמיד מה שקורה, אנחנו מקבלים את זה ברגע האחרון, ואי אפשר לבדוק, ואחרי זה אי אפשר לשנות את זה. זה לא כמו פה, אנחנו נתקעים עם זה, ותמיד נאמר, הרי יש מועד אחרון, זה ה-1.9".

התבחינים לשנת 2014: ב-18.8.13 אישרה מועצת העירייה את התבחינים לשנת 2014, בלא שנמצאה חוות דעת בעניינם מאת היועצת המשפטית של העירייה, אף שאישור התבחינים במועצת העירייה מותנה כאמור בקבלת חוות דעתה.

28 מנכ"ל משרד הפנים אישר באופן חריג את בקשת העירייה לאשר עד אמצע דצמבר 2010 את התבחינים לשנת 2011.

העירייה מסרה בתשובתה כי להבא היא תקפיד יותר על לוחות הזמנים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

תמיכה בגני ילדים

עיריית פתח תקווה תמכה בעמותות המפעילות גני ילדים טרום-חובה²⁹. להלן נתונים על התמיכות האלו (באלפי ש"ח) בשנים 2010-2013:

לוח 5

תמיכת העירייה בגני ילדים בחינוך טרום חובה, 2010-2013

2013	2012	2011	2010	
1,175	1,637	1,219	1,237	מס' הילדים
14	14	12	15	מס' העמותות
2,163	2,310	1,818	1,371	הסכום

העירייה תמכה בעמותות המפעילות את גני הילדים הללו על פי "ניקוד פר תלמיד" (ראו להלן) וכן באמצעות הסעות ומימון שכירות ושיפוץ קיץ. בתבחינים לשנת 2010 היה הניקוד פר תלמיד 1.25 נקודות לגן טרום-חובה. בתבחינים לשנת 2011 הועלה הניקוד פר תלמיד ל-2 נקודות. בדיון שקיימה הוועדה המקצועית לתמיכות בנובמבר 2011 סוכם כי בתבחינים לשנת 2012 יועלה הניקוד פר תלמיד לגני ילדים ל-2.5 נקודות.

נמצא כי בפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות ושל מועצת העירייה לא הובאו נימוקים והסברים להעלאת הניקוד האמור לגני ילדים טרום-חובה. עוד נמצא כי משנת 2009, השנה שבה החלה העירייה ליישם את חוק נהרי ובעקבות כך עשתה שינויים גם בשיעורי התמיכות בחינוך במסלול התמיכות, לא התקיים בפורומים האמורים דיון וממילא העירייה לא הסבירה לחברי המועצה מדוע היא סבורה שראוי כי היא תשתתף בתקצוב עמותות המפעילות גני ילדים טרום-חובה במסגרות החינוך המוכר ומוסדות הפטור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מתן תמיכות לעמותות המפעילות גני ילדים טרום-חובה פוגע בשוויון, שכן עד שיושמו מסקנות ועדת טרכטנברג³⁰ בתחילת שנת הלימודים התשע"ג (ספטמבר 2012) לא היו די כיתות לימוד וגנים עירוניים שישמשו את כלל אוכלוסיית הילדים בגילי טרום-חובה בפתח תקווה. בכל אותן שנים השתתפה העירייה בתקציבי עמותות ממגזרים מסוימים, שהפעילו גני ילדים טרום-חובה, וכן מימנה שיפוץ קיץ ושכירות, ואילו חלק לא מבוטל מאוכלוסיית פתח תקווה שאינו שייך למגזרים הללו שילם עבור גני ילדים פרטיים.

29 בעוד שבמסלול חוק נהרי התמיכה של הרשות המקומית ניתנה כפי שנקבע בחוק למוסד החינוך המוכר, הרי שבמסלול התמיכות הרשות המקומית רשאית על פי נוהל תמיכות לתת תמיכה רק למוסד ציבורי; מוסד ציבורי מוגדר בנוהל תמיכות כגוף שאינו פועל כדי לעשות רווחים, למטרות של חינוך, תרבות, דת וכדו'. מכיוון שרובם של מוסדות הציבור הם עמותות, הרוח מתייחס לעמותות המפעילות מוסדות חינוך מוכרים. יש לציין כי בשני המסלולים מדובר, בחלק לא מבוטל מהגופים הנתמכים, באותם מוסדות חינוך שמפעילות אותן עמותות.

30 ראו הערה 2.

תמיכה באמצעות מימון הסעות

העירייה העבירה בשנים 2010-2013 תמיכות שיועדו להסעות למוסדות החינוך המוכרים בחטיבה העליונה (כיתות י'-י"ב) ולבתי ספר יסודיים שמוגדרים כמוסדות פטור. להלן נתונים על תמיכות העירייה באמצעות מימון הסעות לעמותות המפעילות את בתי הספר הללו (באלפי ש"ח) בשנים האלה:

לוח 6

תמיכת העירייה במימון ההסעות, 2010-2013

2013	2012	2011	2010	
275	465	460	767	מוסדות הפטור
1,640	1,230	1,530	1,437	חטיבה עליונה
1,915	1,695	1,990	2,204	סה"כ

בבדיקת אופן טיפולה של הוועדה המקצועית לתמיכות בעניין התבחינים להסעות ובעניין קבלת החלטות מועצת העירייה בנושא הועלו הממצאים שלהלן:

בתבחיני העירייה לשנת 2010 לעניין הסעות למוסדות חינוך נקבע: "תמיכה בהסעת תלמידים תינתן ע"פ כללי הזכאות של משרד החינוך, כפי שמופיע בחזון מנכ"ל משרד החינוך ותקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959. מוסדות אליהם מוסעים תלמידים באמצעות קווי תחבורה ציבוריים יקבלו מימון ע"פ עלות בתחבורה ציבורית. במוסדות אשר בהם פועלים קווי הסעה ע"י חברות פרטיות תינתן תמיכה בגובה ההסעה השנתית בכפוף להמצאת חשבוניות, פירוט המסלולים ורשימת הזכאים. המחיר למסלול הסעה בקו פרטי לא יעלה על המחיר המשולם באגף החינוך במסלול דומה".

באוגוסט 2010 החליטה הוועדה המקצועית לתמיכות לאשר את התבחינים לשנת 2011. התבחין בעניין ההסעות נשאר כפי שהיה בתבחיני 2010.

כעבור כשבועיים הגישה היועצת המשפטית דאז של העירייה חוות דעת בעניין תבחיני התמיכות לשנת 2011 ובה ציינה כי התבחין בעניין ההוצאות על ההסעות נראה לה "לא סביר ולכן אינו עומד בהוראות הדין".

בסוף אוגוסט 2010 דנה מועצת העירייה בתבחינים לשנת 2011, ובמהלך הדיון שבה והעלתה היועצת המשפטית דאז של העירייה את נושא הפגיעה בעקרון השוויון (במתן התמיכות) בהסעות, והוסיפה כי הדבר צריך להשתנות.

למרות ההסתייגויות של היועצת המשפטית דאז, מועצת העירייה אישרה פה אחד את תבחיני 2011, ללא שינוי התבחינים הנוגעים לעניין ההסעות למוסדות החינוך האמורים.

באוקטובר 2010 דנה הוועדה המקצועית לתמיכות בתבחינים של הסעות למוסדות חינוך (יצוין כי בדיון האמור של הוועדה השתתפה לראשונה היועצת המשפטית המכהנת). בדיון הציע מנכ"ל העירייה להקציב למוסדות סכומים למימון ההסעות לפי סכום קבוע פר תלמיד זכאי, ואילו גזברית העירייה טענה כי העמותות המפעילות את מוסדות החינוך ייזקו אם תיושם הצעה זו, כי ההסדר המוצע קטן בהרבה מהסכומים שהן מבקשות. בנובמבר 2010 החליטה הוועדה המקצועית לתמיכות שהשתתפות העירייה בהסעות תהיה 5,000 ש"ח לשנה לילד הזכאי על פי כללי הזכאות של משרד החינוך (גן חובה עד כיתה י').

בדיון בתבחיני התמיכות בשיבת מועצת העירייה שהתקיימה בדצמבר 2010 מסר מנכ"ל העירייה שהשינויים שמובאים לאישור חברי המועצה כבר בוצעו במוסדות החינוך המוכרים המצויים במסלול חוק נהרי. מועצת העירייה אישרה את שינוי התבחינים.

בפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות ושל מועצת העירייה לא הוסבר כיצד נקבע סכום ההשתתפות בסך 5,000 ש"ח לתלמיד לשנה בעד הסעות.

עוד נמצא כי היעצת המשפטית של העירייה לא הגישה כנדרש חוות דעת בעניין שינוי תבחין ההסעות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי גם אם יש לרשויות המקומיות סמכות לאשר, במסגרת מסלול התמיכות, תמיכות להסעות לעמותות המפעילות מוסדות חינוך מוכרים ומוסדות פטור, בכל זאת עליהן לעבור את המשוכה שהציב היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעתו, ולפיה מאחר שככלל הרשויות המקומיות אינן חייבות לממן הסעות לבתי ספר מוכרים ולמוסדות הפטור במסגרת חוק נהרי, יהיה עליהן לנמק את החלטותיהן לתת תמיכות להסעות במוסדות אלה במסגרת מסלול התמיכות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה לקבוע לאלתר נימוקים מבוססים ומוצקים ביותר לתמיכה בהסעות של מוסדות החינוך המוכרים ומוסדות פטור. נימוקים אלה צריכים לעמוד במבחן הסבירות ולהתפרסם בציבור כנדרש. עד אז על העירייה להפסיק את השתתפותה בתקצוב ההסעות האמורות. על העירייה גם לבחון את האפשרות המשפטית לקזז את הסכומים ששילמה בעבר לאותן עמותות בעד ההסעות.

העירייה מסרה בתשובתה הנוספת כי "ההחלטה להשתתף בהסעות לעמותות ולמוסדות הפטור הינה החלטה של מדיניות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי תמיכה ברכיב ההסעות לעמותות המפעילות מוסדות חינוך מוכרים ומוסדות פטור אינה מדיניות אלא מכשיר ליישום מדיניות החינוך של העירייה ושל ראש העירייה.

תמיכה הניתנת לפי מספר התלמידים בכל מוסד

תקציב החינוך לתמיכות (נטו, ללא הסכומים שהוקצו לשיפוצי קיץ ולבניית מוסדות חינוך) בשנים 2010-2013 היה כ-8 מיליון ש"ח בכל שנה; חלק מהסכום שימש למימון הוצאות על שכירות והסעות, ואילו יתרת הסכום חולקה בין העמותות המפעילות מוסדות חינוך לפי תבחין המביא בחשבון את מספר התלמידים בכל מוסד ואת סוג המוסד (להלן - ניקוד פר תלמיד). בשנים האמורות ההוצאות לשכירות ולהסעות היו כ-2 מיליון ש"ח בכל שנה, ואילו ההוצאות לפי ניקוד פר תלמיד הסתכמו בכ-6 מיליון ש"ח בכל שנה.

להלן לוח המפרט את הניקוד פר תלמיד במוסדות החינוך בתבחינים לשנים 2010-2013:

לוח 7
הניקוד פר תלמיד, 2010-2013

2013	2012	2011	**2010	*2010	סוג המוסד החינוכי
2.5	2.5	2	1.25	2	גן
2.5	2.5	2.5	2	2	מוסד פטור לחינוך יסודי
1	1	1	1	2.5	מוסד לחינוך על-יסודי
4	4	3	2.5	3.5	מעל 10 שעות לימוד במוסד לחינוך על-יסודי
7	7	3.5	4	-	על-יסודי עם פנימייה

* אישור התבחינים לשנת 2010 בדיון של מועצת העירייה שהתקיים באוגוסט 2009.
** אישור נוסף של תבחיני 2010 בדיון של מועצת העירייה שהתקיים בנובמבר 2009.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי כל שינוי בניקוד משמעו העדפה של קבוצה מסוימת על פני קבוצה אחרת, והדבר עלול לפגוע בעקרון השוויון. לא זו אף זו, מאחר שהעירייה מוסמכת לקבוע, לפי שיקול דעתה, מהו סך התקציב המוקצה לתמיכות בחינוך, היא חייבת לבחון אם העלאת הניקוד - וכפועל יוצא מכך הגדלת ההקצבה - אינה עשויה להשפיע על מספר התלמידים הנרשמים למוסדות החינוך הרשמיים.

בפרוטוקולים של הוועדה המקצועית לתמיכות לא נמצאו נימוקים והסברים לשינויים שנעשו מדי שנה בשנה בניקוד פר תלמיד (בדרך כלל העלאת הניקוד). גם בישיבות מועצת העירייה שבהן אושרו התבחינים לא התקיימו דיונים בנושא ניקוד פר תלמיד והשפעותיו, למעט בישיבה אחת באוגוסט 2010.³¹

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לנוכח כללי המשפט המינהלי, הוועדה המקצועית לתמיכות חייבת לקבל החלטות מנומקות ומוסברות בנוגע לשינוי תבחינים. עקרון השקיפות גם מחייב את הוועדה המקצועית להעביר לחברי המועצה את מלוא המידע הרלוונטי.

נמצא כי בפתח תקווה רק עמותה אחת מפעילה מוסד חינוך על-יסודי שלו ניתנה נקודה אחת פר תלמיד. את שאר מוסדות החינוך העל-יסודי שהם מוסדות מוכרים או מוסדות פטור מפעילות 11 עמותות, ואלה הם בתי ספר חרדיים ותורניים-פרטיים שרק בהם נהוג לקיים יום לימודים ארוך, של 10 שעות ויותר³². עוד נמצא כי 10 מ-11 העמותות המפעילות בתי ספר על-יסודיים עם פנימייה - שקיבלו 2,723 ש"ח פר תלמיד - מפעילות בתי ספר חרדיים ותורניים פרטיים, שרק בהם נהוג שתלמידים תושבי פתח תקווה לנים במוסד החינוך בתנאי פנימייה.

31 באותה ישיבה שאלו כמה מחברי המועצה מדוע הורידו את הניקוד פר תלמיד לבתי הספר העל-יסודיים עם פנימייה מ-4 נקודות ל-3.5 נקודות, וסגן ראש העירייה דאז השיב כי כיום יש נטייה שלא לשלוח תלמידים לפנימייות. יש לציין כי כעבור שנה הוכפל הניקוד ל-7 נקודות, ושוב - ללא נימוקים והסברים.
32 למשל, בשנת 2012 השווי של נקודה אחת פר תלמיד היה 389 ש"ח לשנה לעומת 1,556 ש"ח פר תלמיד למוסד על-יסודי שבו מספר שעות הלימוד גדול מ-10 שעות, שקיבל 4 נקודות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היא רשאית לבחור, בהתאם לטעמים ענייניים ולמאפייני האוכלוסייה, לפי אילו תבחינים יחולקו כספי התמיכה. על התבחינים להיות שוויוניים ולעלות בקנה אחד עם שאר הכללים החלים על החלטות מינהליות, כלומר עליהם להתבסס על שיקולים ענייניים ועל תשתית עובדתית המשקפת את היחס בין התכלית שלשמה נועדה ההקצאה או התמיכה ובין העובדות הרלוונטיות, וכן עליהם לעמוד במבחני סבירות³³. עיריית פתח תקווה לא קיימה את הכללים החלים על התבחינים הנוגעים לניקוד פר תלמיד, ולכן ספק אם יישמה גם את עקרון השוויון. על העירייה לבחון מחדש את כל סוגיית הניקוד פר תלמיד, בייחוד לאחר שתוקן חוק נהרי (ראו להלן).

תיקון לחוק נהרי

בפסק הדין של השופט נועם סולברג מאפריל 2010, שבו חזר השופט על הפסיקה שבמסגרתה נעשתה הבחנה בין החינוך הרשמי לחינוך המוכר, נכתב³⁴: "תמיכה מכספי הציבור בשיעור מלא ניתנת למוסדות החינוך הרשמיים של המדינה, השייכים לה, המפוקחים על ידה, המלמדים את תכנית הלימוד שקבעה. המחוקק בחר להכיר בתנאים מסוימים גם במוסדות חינוך אחרים, שאינם רשמיים, ואף לתקצבם; אולם אין ניתן להשוות את מעמדם למעמדם של בתי הספר הרשמיים באופן סלקטיבי. בתי הספר המשותיים לזרם הרשמי הם המתוקצבים תיקצוב מלא על פי חוק. כל החפץ ללמוד בהם - רשאי. אם בחר לו אדם, או ציבור, לחנך וללמד את ילדיו בבתי ספר פרטיים, אין ביכולתו לתבוע מעמד שווה לזה של תלמידי מוסדות החינוך הרשמיים, מבלעדי אסמכתא חוקית לכך... מעמדו שווה למעמדם של יתר האזרחים שבחרו לפנות לבתי ספר פרטיים, מוכרים שאינם רשמיים, וכפי חלקם - חלקו".

בהצעת חוק של הממשלה מיוני 2013³⁵ הוצע לבטל את סעיף 11א (חוק נהרי)³⁶, אך לבסוף תוקן חוק חינוך ממלכתי במסגרת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, וסעיף 11א תוקן כלהלן:

"רשות חינוך מקומית רשאית, אם תחליט ובמידה שתחליט, לקבוע שיעור השתתפות בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה; השתתפות רשות חינוך מקומית בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים כאמור, כולה או חלקה, יכול שתהיה גם בכסף או בשווה כסף, כגון באמצעות העסקת עובדים".

33 מפסק דינו של השופט סולברג, שעסק בתבחינים לחינוך בעיריית ירושלים: עת"ם (י-1754/09, המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת נ' מועצת עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 15.4.10).

34 ראו הערה 3.

35 הצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, הצ"ח, 768.

36 בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב: "בשל השוואת תנאי התיקצוב של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים למוסדות חינוך ממלכתיים רשמיים נוצר תמריץ שלילי למעבר של מוסדות אלה אל החינוך הממלכתי-רשמי. במטרה לחזק את החינוך הממלכתי-רשמי וכצעד משלים למדיניות שאותה מוביל משרד החינוך בשנים האחרונות לחיזוק החינוך הרשמי, מוצע לבטל סעיף זה ולהשיב את המצב לקדמותו, לפני התיקון".

משרד מבקר המדינה מעיר כי סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי לא בוטל, אולם לנוכח התיקון שנעשה בו בוטלה חובת הרשויות המקומיות לתקצב מוסדות חינוך מוכרים בשיעור השווה ל-75% מתקציבם של מוסדות חינוך רשמיים דומים, ולפיכך ביטל התיקון לחוק הלכה למעשה את חוק נהרי.

בדיונים שקיימו מועצת העירייה, ועדת ההנהלה והוועדה המקצועית לתמיכות בעניין ההשתתפות בתקציבי מוסדות החינוך המוכרים על פי חוק נהרי ובתמיכות לאותם מוסדות לא הובאה עמדת המדינה בעניין היחס בין החינוך הרשמי לחינוך המוכר, באופן שבו היא באה לידי ביטוי בפסק הדין ובדברי ההסבר להצעת החוק של הממשלה לביטול חוק נהרי; ספק אפוא אם עיריית פתח תקווה שקלה את הנימוק הזה במסגרת שיקול הדעת שהיה עליה להפעיל³⁷.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לנוכח העובדה שהוקנתה לה הסמכות לקבוע, לפי שיקול דעתה, את שיעור ההשתתפות בתקציבים אלה, עליה לגבש תבחינים שוויוניים בנושא באופן שיתחשב בעמדת המדינה כפי שבאה לידי ביטוי בדברי ההסבר לחוק ובפסקי הדין העוסקים ביחסים בין החינוך הרשמי לחינוך המוכר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי ראוי שהתבחינים לכל מוסדות החינוך מגני הילדים עד כיתה י"ב יידונו ויאושרו באותם הליכים, כלומר על ידי הוועדה המקצועית לתמיכות ומועצת העירייה, ושהם יפורסמו לידיעת הציבור הרחב כמו תבחיני התמיכות.



לנוכח הליקויים שנמצאו באופן שבו טיפלה הוועדה המקצועית לתמיכות - שבה חברים שניים מ"שומרי הסף" של העירייה, גזברית העירייה והיועצת המשפטית שלה - בסוגיית אישור התבחינים ובדיונים בהם במועצת העירייה, משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של העירייה לכך שלפי נהל תמיכות אפשר למנות ועדת משנה לעניין תמיכות שתעסוק בנושא התבחינים לחינוך³⁸. ועדת משנה כזאת בעיריית פתח תקווה עשויה להגביר את הפיקוח והמעורבות הציבורית בנושא התבחינים בחינוך ולשפר את המקצועיות בתחום אישור התבחינים.

37 ההתייחסות היחידה שנמצאה היא הערתו של ראש העירייה דאז בדיון של ועדת ההנהלה בספטמבר 2009 בעניין הקצאת קרקע לבית ספר השייך לחינוך המוכר, ולפיה יש להמשיך לפעול להחזרת המוסדות הפרטיים למערכת החינוך הממלכתי. יש לציין כי לא נעשה דבר למימוש אותה אמירה. ראש העירייה תמך לדבריו גם בהקצאת הקרקע לאותו בית ספר.

38 בנוהל תמיכות נקבע בעניין זה כי "מועצת הרשות המקומית רשאית למנות מקרב חברי המועצה ועדת משנה לעניין תמיכות (להלן - ועדת תמיכות) המועצה רשאית למנות את ועדת המשנה לתמיכות לבחינת המלצות הוועדה המקצועית בין דרך כלל ובין לנושאים מסוימים. הרכב ועדת המשנה יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסייעתי של המועצה ובלבד שיהיה בו נציג אחד לפחות מהאופוזיציה. לעניין סעיף זה, 'נציג אחד לפחות מהאופוזיציה' - מי שמתקיימים בסיעתו הוראות פסקה 149ג(1) לפקודת העיריות. ועדת המשנה רשאית להמליץ בפני מועצת הרשות בדבר קבלת המלצות הוועדה המקצועית או דחייתה, כולה או חלקה. בקשה ועדת התמיכות לדחות את המלצת הוועדה המקצועית, תנמק עמדתה בכתב".

תמיכות במוסדות העוסקים בתרבות תורנית

עיריית פתח תקווה תומכת מדי שנה בשנה בעשרות רבות של עמותות העוסקות בתחום הדת. בספרי העירייה קוטלגו עמותות אלה תחת הכותרות "ישיבות גבוהות", "כוללים" ו"תרבות תורנית".

משרד החינוך קבע תבחינים³⁹ הנוגעים לארגון או גוף (כגון עמותה) העוסק בתרבות תורנית (להלן - תבחיני משרד החינוך), והם אומצו על ידי כמה רשויות מקומיות. לפי תבחיני משרד החינוך, ארגון העוסק בתרבות תורנית הוא מוסד העוסק באחד או יותר מהנושאים האלה: הרצאות רבנים ומרצים אורחים, מסיבות ואירועים לקראת חגי ישראל ומועדיו, שיעורים קבועים בתנ"ך, גמרא ומדרשי חז"ל, שיעורי יהדות לנשים, חידונים, ימי עיון לציבור, סמינרים (יומיים לפחות כולל לינה), סיורי מורשת ישראל, הוצאת כתבי עת תורניים, הפעלת אתר אינטרנט, הפקת אמצעי המחשה אמנותיים, תיעוד בתחום המוזיקה היהודית ועוד.

היקף התמיכות בשנים 2010-2013

בלוח שלהלן מובאים נתונים על היקף התמיכות של עיריית פתח תקווה בעמותות בקטגוריית דת בשנים 2010-2013 (באלפי ש"ח):

לוח 8

התמיכות בעמותות בקטגוריית דת, 2010-2013

2013	2012	2011	2010	
679	870	1,000	1,000	ישיבות גבוהות
735	940	1,025	1,029	כוללים
665	850	889	882	תרבות תורנית
2,079	2,660	2,914	2,911	סה"כ

בשנת 2012 קיבלו 54 עמותות תמיכות בקטגוריית "תרבות תורנית" לפי החלוקה שלהלן: עמותה אחת קיבלה כ-132,000 ש"ח; 14 עמותות קיבלו תמיכה בסך 20,000-52,000 ש"ח; 12 עמותות קיבלו תמיכה בסך 10,000-20,000 ש"ח; 8 עמותות קיבלו תמיכה בסך 5,000-10,000 ש"ח; 16 עמותות קיבלו תמיכה בסך 1,000-5,000 ש"ח; 3 עמותות קיבלו פחות מ-1,000 ש"ח. יצוין כי בשנת 2013 קיבלו 47 עמותות תמיכות בקטגוריית זו.

קביעת תבחינים למתן תמיכות לעמותות בקטגוריית של תרבות תורנית

אחד הפרקים בתבחינים למתן תמיכות של עיריית פתח תקווה עוסק במוסדות הקרויים "הנחלת מורשת היהדות ומחשבת ישראל", המקביל למה שקרוי במשרד החינוך "מפעלי תרבות יהודית". בעיריית פתח תקווה (וכן ברשויות אחרות) תחום זה קרוי כאמור "תרבות תורנית".

39 בנוהלי התמיכות של משרד החינוך המונח הוא "מבחנים", ובנוהל תמיכות של משרד הפנים המונח הוא "תבחינים". מאחר שלשני המונחים אותה המשמעות, נשתמש - לשם האחידות והבהירות - במונח "תבחינים".

1. התבחינים שקבעה עיריית פתח תקווה⁴⁰ למתן תמיכות למוסדות הפועלים על פי הקטגוריה של תרבות תורנית (להלן - מוסדות התרבות התורנית) דומים בעניינים רבים לתבחיני משרד החינוך, אך עולה גם כי כמה תנאים שנכללים בתבחיני משרד החינוך לא נכללו בתבחיני עיריית פתח תקווה.

לדוגמה, בתבחיני משרד החינוך נקבע: "הוא אינו מוסד חינוך שבו ניתן לימוד שיטתי, כגון בית ספר, גן ילדים או כולל, ישיבה קטנה, ישיבה גבוהה, מדרשה, אולפנא, אוניברסיטה, מכללה, מוסדות להכשרת מורים וכיוצא בזה, והפעילות שבעבורה מבוקשת תמיכה לפי מבחנים אלה אינה מתקצבת בדרך אחרת מתקציב המדינה... הפעילות שבעבורה מבוקשת התמיכה מתקיימת במבנה קבע, שאינו דירת מגורים פרטית... הפעילות שבעבורה מבוקשת התמיכה אינה חלק מתכנית לימודים פורמלית או מלימודים פורמליים... שיעור הפעילויות המתקיימות בשבתות ובמועדים, שיבואו במניין החישוב לצורך התמיכה, לא יעלה על 15% מן הפעילות הכוללת הנתמכת לפי מבחנים אלו של כל מוסד ציבור, פרט לימי סמינר". תנאי סף אלה לא נכללו בתבחינים שאימצה עיריית פתח תקווה לתמיכה במוסדות התרבות התורנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי אמנם אין היא מחויבת לאמץ את התנאים שקבע משרד החינוך, אולם תנאים אלה נועדו לשמש "סדרי בידוק", לאמור: אמצעי בקרה אלמנטריים שתפקידם להפריד בין פעילויות התרבות התורנית ובין פעילויות אחרות שמבצעות אותן עמותות או פעילויות המתבצעות באותם מקומות. לחלופין, העירייה גם לא קבעה תנאים אחרים שישמשו לצורך סדרי בידוק, ועקב כך נשללו ממנה כלים המאפשרים לבדוק אם הפעילות שבעבורה מבוקשת התמיכה אינה חלק מפעילות הכוללת או הישיבה הגבוהה. יתר על כן, העירייה ויתרה על כלים הכרחיים על מנת לבצע פיקוח אפקטיבי בשטח כנדרש.

2. בבדיקת הדיווחים שמסרו 15 עמותות המקבלות מהעירייה תמיכה עבור תרבות תורנית נמצא כי רוב השיעורים שעליהם דיווחו העמותות נלמדו במקומות שבהם לומדים האברכים של הכולל; מהדיווח גם לא ניתן היה ללמוד אם מדובר בשיעורים של האברכים בכולל או בשיעורים הניתנים לציבור הרחב. נמצא גם כי חלק מהשיעורים ניתנו בבתים פרטיים, וכי השיעורים שניתנו בשבתות ובמועדים היו למעלה מ-15% מכלל השיעורים; בחלק מהעמותות הם אף היו עיקר הפעילות.

3. בפרק הכללי של תבחיני עיריית פתח תקווה נקבע כי "פעילות שבוצעה ללא הוצאות של העמותה בגין ביצוע הפעילות לא תילקח בחשבון", כלומר העירייה לא תיתן תמיכה לעמותה במסגרת תרבות תורנית אם שירותיה ניתנים בהתנדבות ואין לה הוצאות על פעילותה, לרבות תשלום שכר למרצים.

לקראת דיון של הוועדה המקצועית לתמיכות באוגוסט 2010 לקביעת התבחינים לשנת 2011, הציע מנהל היחידה לתמיכות לחברי הוועדה המקצועית לשנות את התבחינים בעניין תרבות תורנית. הוא נימק כי "במסגרת הביקורות השונות עולה כי מרבית העמותות מדווחות דיווחים מוגזמים ונהנות על חשבון עמותות אחרות", ולפיכך "התבחין הנדרש הינו לחלוקה מדויקת בהתאם לדוחות המבוקרים של העמותה". הוא פירט כי חלוקת תמיכות לפי תבחין זה "הינה שוויונית ומונעת הטיית הכספים לעמותות המדווחות שלא כדין", וכי גם "תהא זיקה ישירה בין התשלומים המשולמים לעמותה לבין הוצאותיה בפועל (כאמור בדוחות הכספיים)".

40 המדובר בתבחינים של עיריית פתח תקווה עד שנת 2010; בשנה זו שונו התבחינים. על השינוי ראו להלן.

באוגוסט 2010 דנה הוועדה המקצועית לתמיכות בשינוי כמה תבחינים, בכלל זה תבחין התמיכות במוסדות התרבות התורנית. מפרוטוקול הדיון לא ניתן ללמוד מה השינוי שהוצע בתבחין, מה היו הנימוקים וההסברים לשינוי ומה החלטה שהתקבלה.

4. בעקבות הדיון של הוועדה המקצועית לתמיכות אימצה העירייה תבחין חדש למוסדות התרבות תורנית, שעיקרו הוא חיוב המוסדות בהגשת דוח פעילות המאומת על ידי רואה החשבון של המוסד. מועצת העירייה אישרה בסוף אוגוסט 2010 את התבחינים לשנת 2011, לרבות שינוי התבחין בעניין התמיכות למוסדות בקטגוריה של תרבות תורנית, בלא שהתקיים דיון בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הפתרון שהציעה הוועדה המקצועית לתמיכות לבעיה שהעלה מנהל היחידה לתמיכות (חוסר האמינות של הבקשות לתמיכות שמגישות העמותות המבקשות תמיכה בקטגוריה "תרבות תורנית") לא אפשר בקרה ופיקוח של העירייה על הנעשה בעמותות ולכן לא היה פתרון מספק. על העירייה היה לקבוע תבחינים המאפשרים בקרה ופיקוח על פעילות העמותות בקטגוריה זו, שמגבירים את הפיקוח של העירייה בשלב בדיקות הבקשות לתמיכה ובשטח במהלך השנה. במקום זאת, בחרה הוועדה לאמץ פתרון שמעביר לידי העמותות מבקשות התמיכה את הבקרה והפיקוח. זאת באמצעות אישור רואה החשבון של העמותה החתום על הדוח הכספי שלה, המצהיר כי חלק מהוצאות העמותות מקורן בפעילויות של תרבות, בלא שיש לכך סימוכין בדוחות הכספיים של העמותה ובמאזני הבוחן שלה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בדיקת הדוחות הכספיים ומאזני הבוחן של שמונה עמותות העלתה כי היקף ההוצאות הכספיות שלהן המוקצה לפעילויות המסווגות ברשימת הפעילויות של תרבות תורנית⁴¹ זעום ביותר.

5. בפרק הכללי של התבחינים של עיריית פתח תקווה נקבע גם כי "הרשות לא תחלק תמיכות לגופים המחלקים תמיכות ו/או מלגות בכסף ו/או בשטרות שאינם ייעודיים לאחרים (להוציא גופים בהם התמיכה נקבעת לפי מספר התלמידים)".

בישיבת הוועדה המקצועית לתמיכות בנובמבר 2011 מסר מנהל היחידה לתמיכות כי לפי התבחין התמיכה תינתן רק לגופים שאינם מחלקים מלגות, אך העמותות הוסיפו בכתב יד את המילה "מלגות" על הבקשות שהגישו, ולדעתו דבר זה אינו תקין ואינו מתיישב עם התבחינים. הוא ציין כי הוא העלה את הסוגיה האמורה לפני חברי הוועדה המקצועית, על מנת שיחליטו אם לשלם את התמיכות במקרים האמורים אם לאו.

גזברית העירייה תמכה באותה ישיבה בהמשך מתן תמיכות לעמותות שעיקר ההוצאה שלהן היא על מלגות לאברכי כולל בנימוק כי יש הבדל בין מלגות לאברכים לומדים בקטגוריה "כולל", על פי רשימות של משרד החינוך ובין אברכי כולל בקטגוריה "תרבות תורנית", המלמדים אחרים (ונקראים "מגידי שיעורים").

הוועדה המקצועית לתמיכות אימצה את גישתה של גזברית העירייה והחליטה להמשיך לתמוך בעמותות שעיקר הוצאותיהן על מלגות לאברכי כולל בנימוק כי "הפעילות הינה, בין היתר, העברת שיעורים על ידי המשתתפים השונים בשעות הפנאי לאחר שעות העבודה... על אף שמופיעה המלה מלגות יש לראות בכך כתואם פעילות תרבות תורנית במקרים אלו, ובמיוחד לאור העובדה שאינם מקבלים תמיכות ככוללים".

41 ראו לעיל רשימת הנושאים בתבחיני משרד החינוך.

נמצא כי חברי הוועדה המקצועית לתמיכות לא מצאו לנכון להעביר את החלטתם לאישור מועצת העירייה, אף שיש לה משמעות מהבחינה הציבורית, בדומה לשינוי בתבחיין.

במועד סיום הביקורת, אפריל 2014, עדיין לא קיימו הוועדה המקצועית לתמיכות ומועצת העירייה דיונים נוספים בעניין התבחינים הנוגעים לעמותות המקבלות תמיכה בקטגוריה "תרבות תורנית"; ולמותר לציין שהסעיפים לא שונו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי החלטת הוועדה המקצועית לתמיכות להעביר תמיכות לעמותות שעיקר הוצאותיהן הוא מתן מלגות לאברכים הלומדים ככוללים אינה מתיישבת עם העיקרון העומד ביסוד מתן תמיכה לעמותות שעוסקות בהפצת תרבות תורנית ומורשת ישראל, והיא אף אינה עולה בקנה אחד עם הנחת היסוד של התבחינים ולפיה אין לתת תמיכות למוסדות המחלקים מלגות באמצעות תשלום כסף.

6. הנספחים לבקשות התמיכה של מוסדות התרבות תורנית כוללים, בין היתר, את הדוח הכספי המבוקר האחרון של העמותה העוסק בשנת הכספים שקדמה בשנתיים לשנת הכספים שעבורה הוגשה בקשת התמיכה, ודוח כספי לא מבוקר (מאזן בוחן) המתייחס לשנת הכספים שלפני הבקשה. לפי הדוחות האלה פעילותן של חלק מהעמותות כלל לא נכללת בקטגוריה "תרבות תורנית". יתרה מזה, עיקר הוצאותיהן של עמותות אלה היו על מלגות לאברכים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי החלטתה לתמוך בעמותות שעיקר הוצאותיהן הן עבור מתן מלגות לאברכים אינה מתיישבת עם התבחינים הקובעים כי התמיכה תינתן לעמותות העוסקות בתרבות תורנית, קרי: מתן שיעורים, הרצאות, ארגון סמינרים בנושאי תורה, גמרא ויהדות וכיו"ב. ראוי שהעירייה תבחן את הנושא ותשקול להפסיק את מתן התמיכות לגופים אלה.

הפיקוח על השימוש בתמיכות

1. נוהל תמיכות מחייב את מנכ"ל הרשות המקומית למנות עובד או עובדים מקרב עובדי הרשות שישמשו מפקחים על השימוש בכספי התמיכות שנותנת הרשות המקומית, לפי כללים שתקבע הוועדה המקצועית לתמיכות. על המפקח מוטלת החובה לדווח לוועדה המקצועית על ממצאי בדיקותיו.

מנכ"ל העירייה מינה בינואר 2008 את מנהל היחידה לתמיכות, המרכז גם את נושא המכרזים וההתקשרויות בעירייה, לתפקיד המפקח על השימוש בכספי התמיכות.

נמצא כי הוועדה המקצועית לתמיכות לא קבעה כנדרש כללים שלפיהם יבוצע הפיקוח, ואף לא קבעה באיזה אופן ידווח לה המפקח על ממצאי בדיקותיו.

2. נוהל תמיכות מחייב גם לקיים במקום שבו פועלים כל המוסדות הנתמכים ביקורים ב"תכיפות הראויה בנסיבות העניין".

נמצא כי בשנת 2008 אישרה הוועדה המקצועית לתמיכות תכנית ביקורים בשטח בכמה מהמוסדות הנתמכים, לפי הצעתו של מנהל היחידה לתמיכות. התכנית כללה שתי ביקורות בשנת 2008 בכל אחד מתחומי הפעילות, קרי ביקורות מתוכננות רק בשתי עמותות המקבלות תמיכה בקטגוריה "תרבות תורנית". בשנים 2009-2013 לא קבעה הוועדה כנדרש את תדירות הביקורות בשטח בכל המוסדות הנתמכים, ובכלל זה במוסדות התרבות תורנית. עוד נמצא כי בפברואר 2014 אישרה הוועדה המקצועית לתמיכות "תכנית ביקורת שנתית לשנת 2014"

שהגיש לה מנהל היחידה לתמיכות, בלא שפורטו בה מספרן וזהותן של העמותות שבהן יתקיימו ביקורי שטח.

בפועל, את הביקורות בשטח מבצע רק מנהל היחידה לתמיכות.

3. עוד הועלה כי בכל אחת מהשנים 2009 ו-2010 בוצעו ביקורות שטח בתשע מכ-50 עמותות בקטגוריה "תרבות תורנית", ובשנת 2011 בוצעו רק שתי ביקורות שטח. בשנים 2012 ו-2013 לא בוצעו כלל ביקורות שטח בעמותות אלה⁴².

עולה אפוא כי העירייה העבירה את כספי התמיכות לעמותות בהתאם לקטגוריה "תרבות תורנית" בלא שקיימה ביקורות שטח כנדרש לפי נוהל תמיכות.

4. כפי שהוזכר לעיל, בנובמבר 2011 החליטה הוועדה המקצועית לתמיכות לתמוך בעמותות שעיקר הוצאותיהן על מלגות לאברכים. נראה אפוא כי החלטה זו מייתרת כמעט לגמרי את הצורך בפיקוח על הבקשות שמגישות עמותות אלה ועל השימוש בכספי התמיכה הניתנים לעמותות אלה, מכיוון שכספי התמיכה אינם מופנים לתחומי התרבות תורנית. עם זאת, כל שנותר לעירייה הוא לוודא כי אותם אברכים לומדים בפועל באותן עמותות (ולא רק רשומים בהן), וכי לא משולמת בעבורם תמיכה כפולה לעמותה אחרת.

שימוש בלתי נאות בכספי תמיכות

בנוהל תמיכות של משרד הפנים נקבע: "נמצא על פי ממצאי ביקורת, שמוסד ציבור עשה שימוש בכספי תמיכה או בחלקם שהוענקו לו, שלא לפעילות שלשמה הוקצו הכספים, או שהנתונים שדווחו על ידי המוסד במסגרת הגשת הבקשה לתמיכה, התגלו, כולם או חלקם בלתי נכונים או שהשימוש שנעשה בכספי התמיכה, שימש לפעולות שנעשו שלא כדין - תופחת זכות המוסד לתמיכה בשיעור השימוש הבלתי נאות בכספי התמיכה, כאמור לעיל ובנוסף סכום השווה לכפל שיעור השימוש הבלתי נאות בכספי התמיכה, כאמור לעיל. ההפחתה תעשה על ידי הפחתת הסכום מכספי תמיכה עתידית למוסד או מתשלומים אחרים שמגיעים למוסד מהרשות המקומית; אין כאמור בכדי לגרוע מסמכות הרשות לגבות את החוב האמור בכל דרך אחרת על פי כל דין".

1. בשתי ביקורות בעמותות א' ו-ב' שביצע בשנים 2008 ו-2009 מנהל היחידה לתמיכות, המשימש כאמור גם מפקח על השימוש בכספי התמיכות, הועלו ממצאים חמורים כלהלן: בשנת 2008 נמצא כי בפעילויות של עמותה א' (שקיבלה תמיכות גם על פי הקטגוריה "כולל" וגם על פי הקטגוריה "תרבות תורנית") לא השתתפו מספר האברכים שעליהם הוצהר. מנהל היחידה לתמיכות המליץ לדרוש מעמותה א' החזר בסך כ-28,000 ש"ח. בשנת 2009 הוא מצא כי הפעילויות בשתי העמותות, ששוכנות באותה כתובת, מתבצעות באותם ימים ובאותן שעות. הוא ציין בממצאיו גם כי העמותה פועלת במתכונת זו שנה אחר שנה.

הוועדה המקצועית לתמיכות החליטה בדצמבר 2009 לבטל לחלוטין את התמיכה הניתנת לשתי העמותות אלא אם כן יתגלה שהן מבצעות פעילות כלשהי, אך לבסוף הוחלט רק לקצץ את סכום התמיכות לשתי העמותות. בשנת 2010 ניתנה תמיכה בסך כ-36,300 ש"ח לעמותה ב' וכ-15,400 ש"ח לעמותה א', בלי שהוועדה המקצועית לתמיכות דנה בשאלה אם יש לאשר תמיכות לעמותות שלא הייתה אמת בדיווחיהן.

42 בשנת 2012 ביצעו רואי חשבון בדיקה מיוחדת בשתי עמותות. ראו להלן בסעיף העוסק ב"כפל תמיכות לעמותות".

2. המחלקה המשפטית של העירייה ביקשה ממשרד רואי חשבון לבצע עבורה בדיקה מיוחדת בעניין שתי העמותות האלה, בעקבות תלונה שהתקבלה בעירייה בעניין השימוש שהן עושות בכספי התמיכה.

בספטמבר 2012 מסר משרד רואי החשבון (להלן - רואי החשבון) טיוטת דוח לעירייה ובה ציין: "התמיכה בגין תרבות תורנית לא משמשת בפועל לפעילות בתחום התרבות התורנית אלא מצורפת למלגת אברך. העירייה משלמת מלגת אברך ובנוסף משלמת בגין פעילות תרבותית המשמשת אף היא למלגת אברך". רואי החשבון פירטו למה משמשים בפועל כספי התמיכה שהועברו: "העמותות הגישו בקשה לתמיכה מעיריית פתח תקווה עבור תרבות תורנית. בפועל השיעורים אשר צוינו בבקשות התמיכה מתבצעים ע"י אברכים בכולל ללא קבלת תמורה, עבור מתן השיעור. מצאנו כי יש תלמידים אשר מעבירים מספר שיעורים ואילו מרבית התלמידים אינם מעבירים שיעורים במסגרת זו. הכספים המועברים עבור תרבות תורנית מחולקים לכלל האברכים כמלגה... המשמעות היא כי כל הוצאות פעולות התרבות התורנית היא עבור מלגות" (ההדגשה במקור).

בתמצית הממצאים ציינו רואי החשבון כי מעיון במסמכי שתי העמותות עולה כי יש זהות בין העמותות מכמה בחינות: לשתי העמותות יש אותו משרד, הן פועלות באותו מבנה, לשתי הן אותו מנהל, תלמידי שתי העמותות לומדים יחד, כמחצית האברכים מקבלים מלגות משתי העמותות (הכוללים), ונוסף על כך ניהול החשבונות של שתי העמותות משותף.

3. בדצמבר 2012 דיווח מנהל היחידה לתמיכות לוועדה המקצועית לתמיכות כי סכום התמיכה שקוּזו בגין התשלום הכפול עבור האברכים הוא כ-22,000 ש"ח, ולפי ניהול תמיכות של משרד הפנים חובה לקזז מהתמיכה הניתנת לעמותה גם את כפל שיעור השימוש הבלתי חוקי, ובסך הכול יש לקזז כ-65,000 ש"ח מכספי התמיכה.

מנכ"ל העירייה באותה עת (ששימש גם יו"ר הוועדה המקצועית לתמיכות) השיב בדצמבר 2012 "לדעתי לחייב אותם במקסימום האפשרי לרבות בדיקה אם אפשר להפסיק התמיכה כליל שכן הם לא דיווחו אמת".

בדצמבר 2012 כתבה היועצת המשפטית של העירייה לחברי הוועדה המקצועית לתמיכות ולמנהל היחידה לתמיכות: "בכל מקרה סיכמנו כי מקוּזים משתי העמותות את כל האברכים שדווחו כפול. זה שהם דיווחו בחודשים שונים - זה כנראה בכוונה כי היתה 'התניידות' בין העמותות ובכל חודש מדווחים אותם אברכים בכוללים אחרים ובכך מקבלים פעמיים עבור אותה שנה. מקובלת עלי עמדת המנכ"ל לפיה יש לבטל את התמיכה בכלל נוכח דיווח שאינו אמת".

אף על פי כן, בשנת 2013 קיבלו שתי העמותות תמיכות בהתאם לקטגוריה "כוללים"; עמותה ב' נתמכה בכ-12,500 ש"ח, ועמותה א' בכ-10,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר כי מנכ"ל העירייה והיועצת המשפטית של העירייה לא התייחסו לכך שגם בשנים קודמות מצאה העירייה ליקויים כבדי משקל, לרבות דיווח כפול, בדיווחיהן של שתי העמותות.

העירייה גם לא התייחסה להערתם של רואי החשבון שמינתה, ולפיה כל הוצאותיהן של שתי העמותות, המקבלות תמיכה בהתאם לסיווג "תרבות תורנית", שימשו למימון מלגות לאברכים הלומדים בכולל, ולכך שמתן מלגות הוא פעילותן העיקרית של העמותות האמורות.

בעקבות פרסום דוח הביקורת של רואי החשבון פנתה היועצת המשפטית של העירייה בנובמבר 2013 למנכ"ל העירייה דאז בעניין "מתן תמיכות/מלגות בכסות מימון תרבות

תורנית", וציינה כי כספי התמיכה המועברים לעמותות שונות - כביכול לצורכי הנחלת התרבות התורנית לציבור הרחב - מחולקים בפועל כמלגות או תמיכות לאברכים הרשומים בעמותה, ואינם משמשים כלל למטרה שלשמה הוקצו. היועצת המשפטית קבעה בפנייתה כי "נוהג זה פסול מיסודו והוא אינו עומד בקנה אחד עם מטרת נוהל תמיכות ועם החובה של העירייה לבקש את פעילותם של הגופים הנתמכים... אין המדובר בתמיכה אלא מדובר בתשלום למגידי שיעורים. אלא, שעל פי הבדיקות השונות עולה שמגידי השיעורים, כנראה, רובם ככולם, הם חברי העמותה, כך שיוצא כי חברי העמותה, מגידי שיעורים להם עצמם".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות העירייה ומעיר לה כי גם לאחר שפורסם דוח הבדיקה של רואי החשבון שהיא עצמה מינתה ולפיו רק מתי מעט מהאברכים בשתי העמותות שנבדקו מעבירים שיעורים (אולם כספי התמיכה נחלקים בין כל האברכים) וגם לאחר שנשלח מכתבה האמור של היועצת המשפטית של העירייה, לא התקיים דיון בוועדה המקצועית לתמיכות ואף לא במועצת העירייה בעניין התמיכות הניתנות לעמותות המסווגות בקטגוריה "תרבות תורנית", אף שהן משמשות בעיקר למתן מלגות לאברכים.

כפל תמיכות בשתי עמותות

בטופס לבקשת תמיכה שהגישה לעירייה בפברואר 2012 עמותה ג', המסווגת בעירייה כעמותה המפעילה פעילות מסוג "תרבות תורנית", צוין כי עיקרי המטרות והפעולות של העמותה "להרבות צדקה וחסד ע"י שיעורי תורה למבוגרים ונוער. פעילויות תורניות לנוער, מבוגרים ונשים. מלגות לנוקקים".

בטופס לבקשת תמיכה שהגישה לעירייה בפברואר 2012 עמותה ד', המסווגת בעירייה כ"כולל", צוין כי עיקרי המטרות והפעולות של העמותה הן: "הפעלת מוסדות חינוך, מעונות יום, כוללי אברכים, מקוואות טהרה, בתי כנסת, לרווחת הציבור החרדי-דתי המתגורר ב...".

עיריית פתח תקווה הקצתה בשנים 2010-2013 לעמותה ג' כ-107,000 ש"ח ולעמותה ד' כ-418,000 ש"ח בסך הכול.

נמצא כי הכתובת הרשמית של שתי העמותות זהה והן מקיימות פעילות, בין היתר, במקום נוסף שכתובתו זהה. עוד נמצא כי בתפקידי יושב ראש העמותה, רואה החשבון והמבקר הפנימית בשתי העמותות מכהנים אותם אנשים.

על פי מאזן הבוחן של שתי העמותות לשנת 2011, עמותה ג' העניקה באותה שנה מלגות ל-47 אברכים בסכום כולל של כ-280,000 ש"ח, ועמותה ד' העניקה באותה שנה מלגות ל-37 אברכים בסכום כולל של כ-548,000 ש"ח.

נמצא כי 30 מהאברכים רשומים כמקבלי מלגות הן בעמותה ג' בקטגוריה "תרבות תורנית" והן בעמותה ד' בקטגוריה "כולל".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מכיוון שעיקר פעילותן של חלק מהעמותות הנתמכות בקטגוריה "תרבות תורנית" היא מתן מלגות לאברכים וכאמור לעיל בדוח של רואי החשבון רק מקצת מהאברכים עוסק במתן שיעורי תרבות תורנית, על העירייה לבדוק את כלל העמותות המקבלות תמיכה בסיווג זה ולבחון גם אם יש בהן אברכים המקבלים כפל תמיכות באמצעות עמותות אחרות תחת הסיווג "כוללים" או תחת הסיווג "תרבות תורנית".

ניגוד עניינים בפעילותו של חבר מועצה

עובד ציבור אסור לו להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו וכוחו ובין אינטרס אחר כלשהו שאף עמו הוא קשור⁴³. השופט פוגלמן כבר העיר⁴⁴ כי עיקרון משפטי זה חל על כל תחומי המשפט - הפרטי והציבורי גם יחד. בתחומי המשפט הציבורי הוא חל על בעלי תפקידים פוליטיים ומינהליים כאחד.

ביולי 2006, לקראת מינויו של אחד מחברי מועצת עיריית פתח תקווה לתפקיד בכיר בעירייה, שלחה מרכזת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, הפועלת במשרד המשפטים, מכתב לחבר המועצה, וכן שלחה העתק מהמכתב ליועצת המשפטית של העירייה. במכתב הובאה חוות דעת מקדימה של יו"ר הוועדה ולפיה ניתן למנות את חבר המועצה לתפקיד הבכיר אך עליו להימנע מכל טיפול ודיון בנושאי חינוך - בכל מסגרת זורם, לאו דווקא במסגרת הדיונים הפורמליים של המועצה או של ועדה מוועדותיה - וזאת לנוכח עיסוקו בתחום החינוך בפתח תקווה של קרוב משפחתו מדרגה ראשונה.

משנת 2006 ואילך כיהן אותו חבר מועצה (להלן - חבר המועצה) בכמה בתפקידים בכירים בעיריית פתח תקווה.

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות מועצת העירייה שבהן נידון נושא התמיכות במוסדות חינוך עולה כי חבר המועצה הודיע בכל אותן ישיבות כי אינו משתתף בדיון ובהצבעות.

נמצא כי בחודשים ספטמבר-דצמבר 2009, חבר המועצה נכח והשתתף בארבע ישיבות של מועצת העירייה שעסקו ביישום חוק נהרי, וככל הנראה אף השתתף בהצבעה שהתקיימה בהן. לפי פרוטוקולי הישיבות מנובמבר ומדצמבר אותה שנה, במסגרת הדיונים בנושא יישום חוק נהרי הוא ניהל חילופי דברים ארוכים ונוקבים עם גזברית העירייה ואף עם היועצת המשפטית של העירייה. מהערוותיו בדיונים עולה כי הוא היה בקיא ומעודכן בפרטי הפרטים של הקצבות העירייה ובנתונים הכספיים הנוגעים לכספים שהקצתה העירייה למוסדות החינוך המוכרים, ובהם רשת מוסדות חינוך שבה כיהן אותו קרוב משפחתו בתפקיד בכיר. יתר על כן, מפרוטוקולים אלה עלה כי הוא השתתף כמה פעמים בדיונים בלתי פורמליים בנושא חוק נהרי שבהן השתתפו גם הגזברית וראש העירייה. עוד נמצא כי חבר המועצה השתתף בישיבות ועדת ההנהלה שעסקו בין היתר בחוק נהרי ובתמיכות למוסדות חינוך.

בא כוחו של חבר המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2014, בין היתר, כי ישיבות מועצת העירייה שאליהן התייחסה הביקורת התקיימו כחמש שנים לפני כן (בשנת 2009), וכי חבר המועצה

43 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד לד' (2) 566.
44 עת"ם (ת"א) 1187/05 נציגות הבית המשותף ברחוב פפר 18 בפתח תקווה נ' עיריית פתח תקווה (פורסם בנבו, 11.7.05).

"הקפיד הקפדה יתרה... בכל שנות מהלך עבודתו בעשרות ישיבות להימנע מכל סוג של ניגוד עניינים כאמור בהחלטת הוועדה לניגוד עניינים". עוד מסר בא הכוח כי חבר המועצה קיבל מחברי סיעתו, אשר נפגשו עם גזברית העירייה, עדכונים שוטפים על הסכומים המועברים לזרמים השונים (הקשורים לעמותות המפעילות את מוסדות החינוך המוכרים), וכי הוא עודכן בכל הפרטים, ולכן ידע להשיב לגזברית העירייה על אמירותיה בנושא יישום חוק נהרי בישיבת מועצת העירייה בנובמבר 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי מתשובתו המפורטת של בא הכוח עולה כי חבר המועצה סבור שעצם השתתפותו בדיונים לא פורמליים עם חברי סיעתו ועם גורמים אחרים אין בה משום הפרת חובתו להימנע מכל טיפול בתחום החינוך.

משרד מבקר המדינה מעיר לחבר המועצה כי עליו להימנע מעיסוק בנושאים שמעורבותו בהם עלולה לעורר חשש לניגוד עניינים בפעילותו, לרבות קבלת עדכונים והשתתפות בדיונים לא פורמליים. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה לעיריית פתח תקווה ולעומד בראשה כי עליהם לרענן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה העוסקת בניגוד עניינים של נבחרי ציבור ולהקפיד כי חברי המועצה יימנעו מכל טיפול בנושא שעלול להביאם לידי ניגוד עניינים, לרבות השתתפות בדיונים פורמליים ואף בפורומים בלתי פורמליים, וכן לקבוע הסדר ניגוד עניינים אשר עליו יחתום כל חבר מועצה שיש לו ניגוד עניינים בנושא שבו הוא עוסק.

סיכום

דוח זה העלה ממצאים חמורים בהליך קבלת ההחלטות של עיריית פתח תקווה בנושא ההקצבות לחינוך המוכר שאינו רשמי ומתן תמיכות למוסדות חינוך מוכרים ולמוסדות דת. על העירייה לנהוג ביתר זהירות בכספי הציבור ולהקפיד על הקצאות באופן שוויוני ושקוף, וכן על העירייה לטפל באופן מידי ביישום ההמלצות העיקריות שהובאו בדוח.

