

תמיכות משרדי ממשלה במוסדות ציבור

תקציר

רקע כללי

מדי שנה מעניקים משרדי הממשלה תמיכה כספית למוסדות שונים שאינם מוסדות המדינה, הפועלים לקידום מטרות של חינוך, תרבות, שירותי דת, מדע, אמנות, שירותי רווחה, בריאות, ספורט וכד' (להלן - מוסדות ציבור או גופים נתמכים). התמיכה הממשלתית השנתית הממוצעת שאושרה לכלל מוסדות הציבור בשנים 2014-2011 הסתכמה בכ-2.4 מיליארד ש"ח.

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מוסדר נושא מתן התמיכות ונקבעו כללים ברורים להענקת תמיכת המדינה לגופים הנתמכים. ביסוד ההסדר שנקבע בחוק עומד עקרון השוויון בתמיכת המדינה בגופים השונים הפעילים באותו תחום. לשם השגת התכלית של הענקת תמיכה על פי עקרון השוויון חייב המחוקק את הממשלה לקבוע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים (להלן - מבחני התמיכה) לחלוקת סכום התמיכה בכל נושא ונושא ולפרסם את המבחנים ברשומות.

כמו כן קבע בג"ץ בפסק דין משנת 1997 (להלן - בג"ץ תיאטרון ארצי לנוער)¹ כי על המבחנים לקיים את עקרון השוויון בחלוקת כספי תמיכה, בהתאם לאמות מידה ברורות וידועות ובמידה ראויה של אובייקטיביות. מבחנים אלה נועדו בין היתר למנוע את התופעה הפסולה שבה שר יכול היה לתת תמיכות מתקציב משרדו לפי שיקול דעת סובייקטיבי ובאופן בלתי מבוקר (להלן - כספים ייחודיים).

אופן חלוקת התמיכות מוסדר בנוהל שר האוצר להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן (להלן - נוהל שר האוצר).

1 בג"ץ 3792/95, תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פ"ד נא(4) 258 (1997).

פעולות הביקורת

מאוגוסט 2014 עד אוקטובר 2015 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תמיכות משרדי ממשלה במוסדות ציבור בשנים 2011-2014. הביקורת נעשתה במשרדים אלה: הביטחון; החינוך²; החוץ; הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); התרבות והספורט; המשרד לשירותי דת; האוצר והמשפטים.

הליקויים העיקריים

אי-עדכון מבחני תמיכה לקויים

באפריל 2010 כתב המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד מייק בלס, מכתב ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה השונים, ובהם משרד הביטחון, החוץ, החינוך, התרבות והספורט והרווחה (להלן - מכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010) בנוגע למבחני תמיכה שנמצא כי הם לקויים ואינם עומדים בכללים שקבע בג"ץ תיאטרון ארצי לנוער. במכתב פורטו עשרות מבחני תמיכה שאינם מתיישבים עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא תמיכות המדינה במוסדות ציבור ועם הנורמות שנקבעו בעניין בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער, שניתן כעשרים שנה לפני מועד סיום הביקורת. רק בנובמבר 2015, לאחר מועד סיום הביקורת, גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים תמונת מצב בנוגע לעדכונים (ביטולים או תיקונים) של מבחני התמיכה שפורטו במכתבו.

נמצא כי במועד סיום הביקורת נותרו במשרד התרבות והספורט 27 מבחנים לקויים, 24 מהם כבר משנת 1992, וכי בשנת 2014 הקצה המשרד באמצעות מבחני תמיכה לקויים תמיכות בסך כולל של כ-146 מיליון ש"ח (כ-25%) מהתקציב שאישר המשרד לתמיכות בשנה זו; כמו כן נמצא כי במועד סיום הביקורת היו במשרד החינוך 33 מבחנים שאינם פעילים ויש לבטלם לאלתר, ועוד ארבעה מבחנים לקויים שיש לתקנם או להחליפם; וכן נמצא כי במשרד הביטחון נותרו שלושה מבחני תמיכה לקויים; במשרד הרווחה נותרו במועד סיום הביקורת 16 מבחני תמיכה, שכבר בשנת 2010 המשרד נדרש לבטלם או להחליפם. בעקבות ביקורת זו ביטל משרד הרווחה 15 ממבחנים אלה.

2 לא כולל מוסדות תורניים. בעניין זה ראו משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), עמ' 805-832.

אי-פרסום סכום תקציב התמיכה במודעה על מבחן התמיכה

במבחני התמיכה שפורסמו באתרי המרשתת (האינטרנט) של המשרדים שנבדקו בביקורת הנוכחית לא פורסם הסכום המיועד לחלוקה לתמיכות על פי התקנה התקציבית הרלוונטית לכל סוג תמיכה, שלא כנדרש בנוהל שר האוצר.

ליקויים בפעילות ועדות התמיכות

שני פרוטוקולים של דיוני ועדת התמיכות של משרד התרבות והספורט נושאים את חתימתו לכאורה של סגן ראש מינהל הספורט, אולם הוא לא נכח בדיונים אלה; תמיכה של משרד התרבות והספורט שנועדה למוסד ציבור הועברה לחברה בת של מוסד זה, שלא לפי חוק יסודות התקציב.

בפרוטוקולים של ועדת התמיכות במשרד הביטחון לא פורטו הנימוקים להחלטות הוועדה, שלא לפי נוהל שר האוצר; ועדת התמיכות של משרד הביטחון אישרה תמיכה לעמותה בשנים 2013 ו-2014 עוד לפני שקיבלה מהעמותה מסמכים המאפשרים לבדוק אם היא עומדת בתנאי הסף של מבחן התמיכה.

תמיכה במוסדות ציבור "יחידים"

נתמך יחיד הוא מוסד ציבור יחיד או אחד משניים³ המקבלים תמיכה מכוח תקנה תקציבית אחת. בשנים 2013 ו-2014 למעלה ממחצית תקנות התמיכות של משרד החינוך תמכו בנתמכים יחידים, והתמיכה הכוללת בהם הסתכמה ביותר מ-25% מסך התמיכה של המשרד באותן שנים; במשרד החינוך לא התקיים דיון עקרוני בנושא התמיכה בנתמכים יחידים כדי לבדוק מהו שיעור יחסית לכלל סכומי התמיכה שאושרו ואם התמיכה שניתנת באמצעות מבחני התמיכה לנתמכים אלה היא כורח המציאות.

67% מהתמיכות של המשרד לשירותי דת שחולקו בשנים 2011-2014 חולקו לחמישה מוסדות ציבור בלבד. הנהלת המשרד לא קיימה בשנים אלה דיון עקרוני בנושא זה ולא בחנה באופן מעמיק אם עמותות אלה הן היחידות העוסקות באותם תחומים.

בשנים 2013 ו-2014 כשני שלישים מתקנות התמיכות של משרד הביטחון תמכו בנתמכים יחידים, ולאותם נתמכים הוקצו כ-70% מסכום התמיכה שאושר.

3 או הנתמך העיקרי, אשר הנתמכים האחרים מקבלים סכומים קטנים בהרבה ממנו.

תוספות תקציביות לתקנות תמיכה במשך השנה

העברות תקציביות בסכומים ניכרים המתבצעות במשך השנה עלולות לגרום לקושי בקביעת סדר העדיפויות האופטימלי של חלוקת תקציב התמיכות במשרדי הממשלה, שכן החלוקה מתבצעת בתחילת השנה, לפני שיש בידי המשרדים מידע מלא על היקף תקציב התמיכות בכללותו. הדבר עלול להקשות אף על מוסדות הציבור בגיבוש תקציביהם ובביצועם.

בדצמבר 2013 אישרה ועדת התמיכות של משרד החינוך תמיכה למוסד בגין פעילות שבוצעה לפני קבלת תקציב לתקנה התקציבית המממנת פעילות זו ואף לפני אישור מבחן התמיכה באוקטובר אותה שנה. מכאן שבעצם מדובר בשיפוי של המוסד בגין פעילות אשר בוצעה לפני שהחליטה המדינה לתמוך בה, שלא בהתאם למטרת התמיכה ולעקרון השוויון.

תוספות תקציביות לתקנות תמיכה על סמך הנחיות מפעילים פוליטיים - כספים "קואליציוניים"

חלק מתקציב התמיכות מועבר לתקנות תקציביות מכוח הסכמים קואליציוניים והסכמים פוליטיים אחרים (להלן - כספים קואליציוניים), ובהתאם להוראות שנותנים פעילים פוליטיים לרפרנט הרלוונטי במשרד האוצר. יש בכך טעם לפגם, בייחוד לנוכח העובדה שעל פעילים פוליטיים אלה לא חלים כללים שנועדו להבטיח את תקינות פעילות המינהל הציבורי וטוהר המידות.

ב-24.4.14 קיבלה רכזת באגף התקציבים במשרד האוצר שתי הוראות משני פעילים פוליטיים מטעם ה"בית היהודי" להעברת תוספות לתקנות תקציביות במשרד החינוך, המשמשות לתמיכה גם בנתמכים יחידים. ההוראה שנתן אחד מהם הייתה לתת תוספת לתקנה תקציבית שממנה נתמכת עמותה אחת בלבד - שמייסדה הוא הפעיל הפוליטי השני. מתעורר חשש שהדבר היה בבחינת הקצאת כספים ייחודיים, לפי שיקול דעת סובייקטיבי ובאופן בלתי מבוקר, במסווה של תמיכה.

בנובמבר 2013 ביקש ראש מטה סגן שר החינוך דאז (להלן - הרמ"ט), איש "הבית היהודי" מהדרג המקצועי במשרד, להעביר תקציב בסך 2 מיליון ש"ח לתקנה תקציבית, התומכת בנתמך יחיד, אשר מייסדה וחבר האספה הכללית שלה כיהן באותן שנים כיו"ר ועדת החוקה של סיעת "הבית היהודי". העתק של בקשתו של הרמ"ט גם לפעיל פוליטי. גם במקרה זה מדובר לכאורה בהקצאת כספים ייחודיים במסווה של תמיכה.

לשתי עמותות שהיו בגדר נתמכים יחידים בתקנה שנתמכה על ידי המשרד לשירותי דת נמסר בשנת 2011 מידע על תקציבים שצפויים להתווסף לתקנה תקציבית זו. כאשר אושרה העברת התקציבים הקואליציוניים לתקנה התקציבית בדצמבר אותה שנה ניתנה לשתי העמותות תמיכה בסכום הגדול פי 16 מהסכום המקורי שהוקצה לתקנה התקציבית, תוך פגיעה קשה בעקרון השוויון.

בדצמבר 2013 הנחה יועץ המנכ"ל דאז במשרד לשירותי דת את הדרג המקצועי במשרד להעביר מיליון ש"ח לתקנה התקציבית בנושא "שירותי ייעוץ והפריה" אשר ממנה נתמכות שתי עמותות (נתמכים יחידים), וזאת בעקבות סיכום עם פעיל פוליטי מסייעת "הבית היהודי".

העברת עודפים לתקנות תמיכות במשרד החינוך

במשרד החינוך חולקו בשנת 2013 עודפי תקציב כתוספות לתקנות תמיכה על פי מסמך שכותרתו "רשימות שר - 2013", ובשנת 2014 חולקו עודפי תקציב כתוספות על פי מסמך שכותרתו "בקשות [סגן השר]". זאת בלא שהתקיימו דיונים בהשתתפות הדרג המקצועי בנושא קביעת הצרכים וסדרי העדיפויות לחלוקת העודפים. חלק מהעודפים האמורים הועברו גם לתקנות תמיכה שמכוחן תומך המשרד בנתמכים יחידים.

ההמלצות העיקריות

על משרד המשפטים לקיים מעקב רציף ומעודכן בנושא מבחני התמיכה של כלל משרדי הממשלה כדי לוודא שהם תקינים; על משרד המשפטים לקצוב לוח זמנים קצר ומוגדר לתיקונים או לביטולם של המבחנים האמורים. כמו כן, על משרד המשפטים להתנות את מתן התמיכות בביטול המבחנים שנמצאו לקויים או בתיקונם, שאם לא כן התהליך של חלוקת התמיכות על פי מבחנים שאינם שוויוניים עלול להימשך עוד שנים רבות. על המשרדים השונים לסיים לאלתר את הליך תיקון מבחנים אלה.

על מנת להגביר הן את השקיפות, כדי להביא לאחידות של המידע המוצג לכלל מוסדות הציבור, והן את השוויון, על המשרדים המתקצבים תמיכות לפרסם בזמן אמת את סכום התמיכה המיועד, כנדרש בנוהל שר האוצר. על החשב הכללי לשקול להנחות את משרדי הממשלה לפרסם בזמן אמת גם את התוספות התקציביות הניתנות במשך השנה.

על החשב הכללי ועל משרד המשפטים לוודא כי החשבים והיועצים המשפטיים במשרדי הביטחון, החינוך ושירותי דת בוחנים אם אין בקבוצות השוויון שהוגדרו במבחני התמיכה שמכוחם תומכים המשרדים בנתמכים יחידים כדי לשמר את התמיכה בגופים שכבר נתמכים ובכך גורמים להדרת מוסדות ציבור אחרים.

על משרד המשפטים ומשרד האוצר לשקול אם יש מקום לקבוע תנאים המגבילים את העברת תוספות התקציבים לתקנות התמיכה לאחר מועד מסוים שייקבע, וכן תנאים המגבילים את שיעור התוספת יחסית לבסיס התקציב של התקנה.

על היועץ המשפטי לממשלה לשקול לקבוע אילו בעלי תפקידים מוסמכים לתת לפקידי ממשלה הנחיות בנוגע להעברות תקציביות, וכן עליו להנחות את המשרדים בהתאם לכך. כמו כן, על אגף התקציבים במשרד האוצר לנהל רישום של מי שנותן הוראה לבצע שינוי תקציבי ולדווח על כך לחשב המשרד המקבל את התקציב, על מנת שהוא יוכל לוודא שאין מדובר בכספים ייחודיים.

יש להקפיד כי חובת הגילוי והפרסום תוחל גם על הסכמים פוליטיים שמכוחם משרד האוצר מבצע במהלך השנה שינויים תקציביים והעברות תקציביות של תקציבי תמיכות, כפי שהנחה היועמ"ש לממשלה בהנחייתו בנושא הסכמים פוליטיים, שניתנה במהלך ביקורת זו.

על החשב הכללי לקבל מחשבי המשרדים השונים בכל שנה דיווחים שנתיים על מוסדות ציבור שהם בגדר נתמכים יחידים ולקיים בקרה מיוחדת על תמיכות הניתנות להם.

סיכום

מוסדות ציבור ממלאים תפקידים משמעותיים, המשלימים בפעולותיהם את הפעולות הממלכתיות של המערכת הציבורית והממשלתית ותרומתם חיונית לחברה ולמדינה⁴. הקצאה יעילה של כספי התמיכות חיונית לפעילות השוטפת של מוסדות ציבור, ויש בה כדי לסייע להתפתחותם, לשפר את איכות השירותים שהם מספקים לאוכלוסיית המדינה ולהגדיל את היקפם של שירותים אלה. יש חשיבות עליונה לחלוקת כספי התמיכה תוך שמירה על עקרון השוויון ובהתאם לאמות מידה ברורות וידועות.

מתן תמיכות למוסדות ציבור התקדם כברת דרך ארוכה מאז רווח הנוהג הפסול של מתן כספים ייחודיים, ויש לברך על כך. עם זאת, הביקורת העלתה כי עדיין יש ליקויים שמצביעים על פגיעה בעקרון השוויון העומד ביסוד ההסדר שלפיו מעניקים משרדי הממשלה תמיכות ועל פגיעה ביעילותו של תהליך מתן התמיכות. הליקויים שהועלו בדוח זה מלמדים על כשל משמעותי של משרדי ממשלה המעניקים תמיכות ושל משרד המשפטים האמור לפקח על תהליך תיקונם של מבחני התמיכה; בין היתר לנוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת טרם עודכנו מבחנים אשר כבר בשנת 2010 התעורר חשש שאינם שוויוניים, ואשר על פיהם משרדי ממשלה מעניקים תמיכות בסך מאות מיליוני ש"ח למוסדות ציבור. כספי תמיכה שמתווספים במשך השנה וכספים קואליציוניים מועברים במסגרת תקנות תמיכה לנתמכים יחידים, לעתים על פי הוראות של פעילים פוליטיים, באופן שמעורר חשש להעברת כספים ייחודיים במסווה של תמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת להבטיח חלוקה שוויונית ויעילה של תמיכות מתקציבי הממשלה, על משרדי הממשלה השונים, בהכוונתם ובפיקוחם של משרד המשפטים ומשרד האוצר, לפעול כל אחד בתחומו לתיקון מבחני התמיכה הלקויים; לבחון את סוגיית ה"נתמכים היחידים"; ולהסדיר את נושא התוספות התקציביות לתקנות תמיכה הניתנות במשך השנה.



4 מתוך המלצות "הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור", מאי 2006.

מבוא

מדי שנה מעניקים משרדי הממשלה תמיכה כספית למוסדות שונים שאינם מוסדות המדינה, הפועלים לקידום מטרות של חינוך, תרבות, שירותי דת, מדע, אמנות, שירותי רווחה, בריאות ספורט וכד'. תמיכות אלה חיוניות לפעילותם של גופים רבים המספקים שירותים חשובים לאוכלוסיית המדינה. התמיכה הממשלתית השנתית הממוצעת שאושרה לכלל מוסדות הציבור בשנים 2011-2014 הסתכמה בכ-2.4 מיליארד ש"ח⁵.

בסעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי "הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב" בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור, וכי הסכום שייקבע בסעיף הרלוונטי "יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים". עוד נקבע בחוק כי הממונה על סעיף התקציב⁷ יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש לממשלה), את מבחני התמיכה, וכי מבחנים אלה יפורסמו ברשומות.

המשרד התומך נדרש לפקח על קיום הפעילות הנתמכת; ואגף החשב הכללי (להלן גם - החשב"ל) מפעיל מערך ביקורת מרכזי על הגופים הנתמכים.

פעולות הביקורת

מאוגוסט 2014 עד אוקטובר 2015 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תמיכות משרדי ממשלה במוסדות ציבור בשנים 2011-2014. הביקורת נעשתה במשרדים אלה: הביטחון; החינוך; החוץ; הרווחה והשירותים החברתיים; התרבות והספורט; המשרד לשירותי דת; האוצר והמשפטים.

המסגרת הנורמטיבית

בחוק יסודות התקציב נקבע כי שר האוצר, בהתייעצות עם היועמ"ש לממשלה, יקבע נוהל להגשת בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה⁸ וכן לדיון בבקשות אלה. בנוהל שקבע שר האוצר⁹ הוא הסדיר, בין היתר, את המועדים להגשת הבקשות לתמיכה; את אופן הגשת הבקשה לתמיכה; את הנהלים הנוגעים להקמתה ולפעילותה של ועדת התמיכות המשרדית שאמורה לדון בבקשות לתמיכה (להלן - ועדת התמיכות); ואת הפיקוח על מתן התמיכות.

בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער¹⁰ נקבע כבר בשנת 1997 כי הדרישה בדבר קיום מבחנים שוויוניים, הנכללת בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, היא דרישה משולשת: דרישה אחת מתייחסת לעצם

- | | |
|----|---|
| 5 | לפי נתונים שאגף תקציבים במשרד האוצר מסר בפברואר 2015 למשרד מבקר המדינה. |
| 6 | סעיף בחוק התקציב השנתי הקובע את ההוצאות של המשרד הממשלתי. |
| 7 | במשרד הרלוונטי. |
| 8 | מכוח סמכותו על פי חוק יסודות התקציב. |
| 9 | נוהל שר האוצר הוא משנת 1992, אולם תוקן באופן משמעותי במרץ 2013. תיקון נוסף נעשה בנוהל בנובמבר 2014. |
| 10 | ראו הערה 1. |

קיומם ולהיקפם של מבחנים לחלוקת תקציב התמיכה. דרישה שנייה היא שהמבחנים יהיו מבחנים של ממש, שיסדירו את חלוקת הסכום לפי אמות מידה ברורות וידועות, ולא מבחנים מדומים שיאפשרו את חלוקת הסכום לפי שיקול דעת סובייקטיבי. הדרישה השלישית מתייחסת לתכלית המבחנים: לקיים את עקרון השוויון בחלוקת כספי התמיכה בין הגופים.

אשר לדרישה שאמות המידה שלפיהן יחולקו כספי התמיכה יהיו כמותיות, ברורות ומדידות, בג"ץ קבע בהחלטתו האמורה כי מבחני התמיכה "צריכים לאפשר הערכה אובייקטיבית, במידה סבירה, של המועמדים לתמיכה, זה לעומת זה. מבחנים הם היפוכו של שיקול-דעת רחב, שלעתים קוראים לו שיקול-דעת סובייקטיבי... המבחנים, כמו הנחיות מינהליות בדרך-כלל, אמורים להקטין את היסוד הסובייקטיבי ולהגדיל את היסוד האובייקטיבי... יש בהם כדי לעשות את ההחלטה צפויה יותר, וכן גם שוויונית יותר, ולאפשר בדיעבד ביקורת יעילה יותר על ההחלטה... התכלית של סעיף זה היא לחסל את התופעה, שהייתה ידועה בשם כספים ייחודיים, ולפיה היה שר יכול לתת תמיכות מתקציב משרדו לפי שיקול דעת סובייקטיבי, באופן בלתי מבוקר^[11]".

הנחיית היועמ"ש לממשלה מאוגוסט 2009 בנושא תמיכות המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב (להלן - הנחיית היועמ"ש לממשלה) מרכזת את העקרונות והכללים בעניין חלוקת התמיכות ובסוגיית ניסוח מבחני תמיכה. בהנחה זו נקבע, למשל, כי מבחן תמיכה יכול לתנאי סף למתן תמיכה למוסדות ציבור לפי התקנה התקציבית הרלוונטית, וכן אמות מידה כמותיות ומדידות לחלוקת סכום התמיכה באופן שוויוני בין מוסדות הציבור השונים שביקשו תמיכה. בהנחיית היועמ"ש לממשלה הודגש כי ראוי להעניק משקל מועט יחסית לאמות מידה סובייקטיביות, כגון: מקצועיות, איכות והערכה כללית. בנוהל שר האוצר נקבע כי השר של כל משרד ממשלתי ממנה ועדת תמיכות¹² שתפקידה לחלק את התקציב שהוקצב לכך לכל אותם מוסדות באופן שוויוני וללא העדפה פסולה של גופים מסוימים על פני אחרים.

בתקופת הביקורת הנחה היועמ"ש לממשלה את החשבת הכללית והממונה על התקציבים במשרד האוצר ואת היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה במסמך מאפריל 2015 בנושא "שינויים בתחום התמיכות לצורך צמצום מקרי שחיתות פוליטית" (להלן - מסמך היועמ"ש לממשלה בנושא שחיתות), שנכתב בעקבות חקירת משטרה אשר במסגרתה נחשדו נבחרי ציבור ומקורביהם בהעברות כספים למי שהעניק להם טובות הנאה¹³. במסמך זה נותחו פרצות בתחום התמיכות והמכרזים וצוינו היבטים הטעונים הסדרה בנושא זה¹⁴, ועל פיו הפיצה החשבת הכללית למנכ"ל המשרדים והחשבים הוראות ביצוע.

הוראות תקנון כספים ומשק - תכ"ם בנושא "תמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור (לפי סעיף 3א)" קובעות הנחיות בנוגע לתהליך הטיפול בתמיכה הכספית הניתנת למוסדות ציבור בהתאם לנוהל שר האוצר.

- 11 שם, עמ' 277.
- 12 בנוהל שר אוצר נקבע כי בוועדת התמיכות ישתתפו שלושה עד חמישה חברים מעובדי המשרד, ובהם חשב המשרד או נציגו, והיועץ המשפטי של המשרד או נציגו.
- 13 החשדות הן בדבר העברת כספי תמיכות ממשלתיות שלא כדין לגופים שונים, בתמורה להעברה חלקית של התקציב לחברי כנסת ולמקורביהם או מינוי מקורביהם לתפקידים ציבוריים.
- 14 ראו גם בהמשך בפרק בנושא תוספות תקציביות לתקנות תמיכה במשך השנה.

נתונים כלליים על תמיכות משרדי הממשלה

בלוח שלהלן יפורטו סכומי התמיכות שאישרו משרדי הממשלה שנבדקו¹⁵ לגופים הנתמכים בשנים 2011-2014 (באלפי ש"ח):

לוח 1

תמיכות משרדי הממשלה שנבדקו בשנים 2011-2014 (באלפי ש"ח)

המשרד	2011	2012	2013	2014
ביטחון	29,310	40,276	32,207	33,213
חינוך	284,159	319,237	261,799	326,405
רווחה	51,334	88,135	38,539	46,280
שירותי דת	5,029	12,450	13,453	31,463
תרבות וספורט*	504,921	548,381	530,406	558,821

* נתונים ביחס למשרד התרבות והספורט מתבססים על נתוני אתר התמיכות הממשלתי של משרד האוצר.

אי-עדכון מבחני תמיכה לקויים

את מבחני התמיכה קובע לפי חוק יסודות התקציב, המשרד הממשלתי המבקש לתמוך בפעילות מסוימת, לאחר הליך היוועצות עם היועמ"ש לממשלה. בהליך זה נבחנים, בין היתר, היבטים הנוגעים לחוקיות המבחנים, ונבדק אם הם עומדים בכללי מינהל תקין ואם הם עולים בקנה אחד עם עקרון השוויון. בהתאם להנחיית היועמ"ש לממשלה, בעת שהמשרד מתכוון להכין טיוטה לנוסח מבחן תמיכה חדש, או לבצע תיקון מהותי במבחן קיים¹⁶, עליו להודיע על כך לציבור ולהזמין להעיר הערות לגבי טיוטת המבחנים לפני פרסומם. לאחר שילוב הערות הציבור, אם אכן משולבות במבחנים הערות כאמור, ועם קבלת הנוסח שאישרה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, יועברו המבחנים לחתימת השר הממונה על סעיף התקציב.

בשנת 2010 כתב המשנה דאז ליועמ"ש לממשלה (ייעוץ), עו"ד מייק בלס, מכתב ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה השונים ובהם משרד הביטחון, החוץ, החינוך, הרווחה והתרבות והספורט, ובו נאמר כי עליהם לשוב ולבחון את מבחני התמיכה במשרדיהם בהתאם למה שנבקע בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער, וכי "מבחינה שנערכה במשרדנו של מבחני התמיכה הקיימים במשרדכם עולה, לכאורה, כי ישנם מספר מבחני תמיכה שמתעורר לגביהם חשש לעניין אי-שוויוניותם הכללית... ככלל מבחני תמיכה אלו לוקים לדעתנו, באמות מידה או בדרישות סף בלתי כמותיות, ומתעורר לגביהם חשש שאינם סבירים".

במכתב האמור פורטה רשימת המבחנים הלקויים והוצעה דרך להסדירם: החלפת מבחן התמיכה במבחן העומד בדרישות החוק; ביטול המבחן הקיים; או תיקון המבחן הקיים - בהתאם לחומרת הלקויים שנמצאו בו ולהיקפם. הוצע כי כל משרד יגבש תכנית לקביעת מבחני תמיכה מתוקנים להקצאת הכספים מהתקנות התקציביות הרלוונטיות וזאת משנת התקציב 2011. אשר למבחני

15 למעט משרד החוץ, שלא חילק תמיכות למוסדות ציבור בשנים אלה (ראו בהמשך).

16 תיקון העשוי לשנות במידה ניכרת את שיעור התמיכה בגוף, או תיקון שבמסגרתו נוספים תנאי סף או אמות מידה למבחן או כשיש כוונה לבצע שינוי ניכר בתנאים.

תמיכה שנמצאו בהם ליקויים קשים, צוין כי ראוי שיוגבל תוקפם "לאלתר" לסוף השנה התקציבית הנוכחית, קרי 31.12.10. החל מ-1.1.11... ראוי לכאורה, כי יחולו מבחני תמיכה חדשים או מתוקנים".

נמצא כי רק בנובמבר 2015, לאחר מועד סיום הביקורת, גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים תמונת מצב בנוגע לעדכונים (ביטולים או תיקונים) של המבחנים שנמצאו לקויים ופורטו במכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד המשפטים לקיים מעקב תקופתי יעיל בנושא תקינות מבחני התמיכה של כלל משרדי הממשלה ולפעול ללא דיחוי נוסף לביטול או לתיקון של מבחני התמיכה הלקויים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 (להלן - תשובת משרד המשפטים) כי הוא מקדם את תהליך תיקון מבחני התמיכה באופן מתמיד. עוד מסר כי לאחרונה ניתנה עדיפות לתהליך זה, וביתר שאת מסוף אוקטובר 2015; משרד המשפטים הוסיף כי ניתן לקבוע שלא לתמוך במוסדות ציבור בתחום פעילות שבו מבחני התמיכה לקויים, ואולם החלתו של כלל זה היא בגדר "הענשה" של מוסדות ציבור שלא לצורך, שכן הם אינם אשמים במצב שאליו נקלעו.

משרד מבקר המדינה מדגיש שיש חשש כי אי-תיקון המבחנים ואי-עמידה על יישומי של עקרון השוויוניות כבר גורמים לפגיעה במוסדות ציבור.

בביקורת נבדק מעמד מבחני התמיכה הלקויים שפורטו במכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010 במשרדים: התרבות והספורט, הרווחה, החינוך, הביטחון והחוק, ונמצא כדלקמן:

משרד התרבות והספורט

בספטמבר 2015 היו למשרד התרבות והספורט 64 מבחני תמיכה - 47 מבחנים של מינהל התרבות ו-17 מבחנים של מינהל הספורט.

בדוח מבקר המדינה משנת 2009, אשר בדק בין היתר היבטים הנוגעים למתן תמיכות במשרד התרבות והספורט¹⁷, נכתב כי המשרד עדיין לא קבע מבחני תמיכה לפי אמות מידה כמותיות בכל תחומי התרבות, וכי עליו לעשות זאת לאלתר.

במכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010 אל משרד התרבות והספורט צוינו 36 מבחנים לקויים - 27 במינהל התרבות ו-9 במינהל הספורט.

במרץ 2013 כתב הממונה במחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים (להלן - הממונה במשרד המשפטים) ליו"ר המועצה הישראלית לתרבות ואמנות¹⁸ כי בסיכום דיון בפברואר 2013 בעניין מצבם של מבחני התמיכה במינהל התרבות הוצג שוב הצורך בהמשכו ואף בהעצמתו של תהליך תיקון מבחני התמיכה האמורים, והוסיף כי "בצד כמות נכבדה של מבחני תמיכה ראויים

17 משרד מבקר המדינה, דוח 59 (2009), עמ' 830-831.

18 מועצה זו אחראית על פי חוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002, בין היתר, לייעץ לשר לעניין קביעת אמות מידה לתמיכה במוסדות תרבות ואמנות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.

מבחינה משפטית, הכוללים אמות מידה אובייקטיביות ומדידות... קיים מספר לא מבוטל של מבחני תמיכה שהם עמומים ונעדרי אמות מידה מדידות ואובייקטיביות ראיות".

באוגוסט 2013 כתבה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד דינה זילבר (ייעוץ) ליועצת המשפטית של משרד התרבות והספורט בעניין "תיקון והחלפת מבחני תמיכה לקויים ואחרים במינהל התרבות" כי "כשליש מתקציב התמיכות של מינהל התרבות עדיין מוצא, למיטב שיפוטנו, שלא לפי מבחני תמיכה העומדים בדרישות החוק כפי שפורשו בפסיקה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה... נתון זה, המשקף בשינויים קלים מצב הנמשך שנים, חייב לדעתנו ייחוד משאבים, בראש ובראשונה מצדנו, לתחום זה".

על סמך נתוני משרד התרבות והספורט מספטמבר 2015, יש לתקן או לבטל 24 מבחני תמיכה של מינהל התרבות משנת 1992 ושלושה מבחני תמיכה של מינהל הספורט, כפי שקבע המשנה ליועצ"ש במכתבו משנת 2010. זאת, מאחר שעדיין לא הוחלו עליהם ההנחיות שנקבעו בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער ובהנחיית היועצ"ש לממשלה, ומאחר שהם עמומים ונעדרי אמות מידה מדידות וברורות.

להלן דוגמאות למבחנים הטעונים תיקון:

1. במסמך של הלשכה המשפטית במשרד התרבות והספורט מדצמבר 2011 בעניין "תרבות בקהילה - רצועה חרדית" ציין הסגן הבכיר ליועצת המשפטית כי "כיום התמיכה בתרבות הקהילה מחולקת עדיין לפי מבחן תמיכה ישן מ-1993... מצב זה כשלעצמו אינו תקין מאחר שעל פי פסיקת בג"ץ מבחן זה הינו כללי מאוד, אינו מנחה באופן מספיק את הפעלת שיקול דעתה של ועדת התמיכות ולפיכך הינו לקוי".
2. במבחן התמיכה בנושא בתי ספר לאמנות נקבעו "מדדים המשפיעים על קביעת ההקצבה", ובהם "חשיבות התחומים הנלמדים בבית הספר" ו"רמת ההוראה בבית הספר על פי חוות דעת של מומחים", בלא שהוגדר ניקוד למדדים אלה, ומכאן שבעצם לא ניתן לקבוע משקל אובייקטיבי יחסי לכל מדד.
3. בנושא ספריות ציבוריות נקבעו קריטריונים של "ספריה מאוגדת ומוכרת" ו"ספריית בית ספר", ונקבעו מדדים משפיעים כגון "כוח אדם מקצועי" וסיבות מיוחדות כמו "העברה לבניין חדש", בלא שנקבע ניקוד לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מבחנים המנוסחים בלשון כללית בלא שנקבעו מדדים ברורים ומשקל יחסי לכל מדד עלולים לגרום לפגיעה בשקיפות כלפי מבקשי תמיכות פוטנציאליים וכן עלולים לגרום לפגיעה בשוויון.

נמצא כי בשנת 2014 הקצה משרד התרבות והספורט באמצעות מבחני תמיכה לקויים תמיכות בסך כולל של כ-146 מיליון ש"ח (כ-25%) מהתקציב שאישר המשרד לתמיכות בשנה זו.

יוצא אפוא שבמועד סיום הביקורת, כ-20 שנה לאחר שנכתב פסק הדין בעניין בג"ץ תיאטרון ארצי לנוער, עדיין יש במשרד התרבות והספורט מבחני תמיכה שטרם הסתיים הליך עדכונם. זאת אף שעבר זמן רב מאז התקבלה החלטת בג"ץ האמורה, חרף הערותיו של מבקר המדינה בנושא בשנת 2009, ולמרות בקשות חוזרות ונשנות של גורמים בכירים במשרד המשפטים ממשרד התרבות והספורט לתקן ולעדכן את מבחני התמיכה כנדרש.

ממשרד התרבות והספורט נמסר לצוות הביקורת בספטמבר 2015 כי במשך השנים גובשו סדרי עדיפויות לטיפול במבחנים לקויים, אך לא תמיד ניתן היה לעמוד בהם¹⁹, וכי עם כניסת המנכ"ל החדש במשרד לתפקידו ביולי 2015 הוחלט לחדש את הליכי העבודה המשותפים עם משרד המשפטים בעניין זה; ומחלקת הייעוץ המשפטי של המשרד התבקשה לגבש תכנית עבודה מעודכנת. המשרד צירף כתכנית עבודה מסמך "טבלת עדכון וסטטוס טיפול" מאוקטובר 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות והספורט כי עליו לפעול לקביעת תכנית עבודה הכוללת לוחות זמנים ותאריכי יעד לתיקון כלל מבחני התמיכה שאינם עומדים בהנחיית היועמ"ש לממשלה וכן עליו ליישם תכנית זו. נוסף על כך, על משרד המשפטים להתנות את מתן התמיכות בטיפול המבחנים הלקויים או בתיקונם, שאם לא כן התהליך המתואר לעיל ימשיך ויתארך שנים רבות.

בתשובת משרד המשפטים נמסר כי בדיון משותף עם משרד התרבות והספורט מאוקטובר 2015 נקבעו סדרי עדיפויות עקרוניים לטיפול במבחנים לקויים, וכן נקבעו מועדי תפוגה של כמה מבחנים אשר לאחריהם לא ניתן יהיה עוד להשתמש בהם.

בתשובת משרד התרבות והספורט למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 (להלן - תשובת משרד התרבות והספורט) נמסר כי הדיונים בין משרד התרבות והספורט ובין משרד המשפטים הם קבועים ושוטפים, כי המשרד נמצא בתהליך מורכב ומואץ של החלפת מבחני התמיכה הישנים משנת 1992; וכי הליך התקנת מבחני התמיכה הוא ממושך ומורכב ומעורבים בו גורמים רבים (בייחוד בתחום התרבות). עוד נמסר בתשובת משרד התרבות והספורט כי בכוונתו להשלים את הטיפול וההחלפה של המבחנים הישנים בשנת 2016. המשרד הוסיף כי קיים קושי משמעותי לקצוב את תוקפו של מבחן שלא תוקן מאחר שהדבר עלול לגרום לפגיעה בגופים נתמכים, והדבר אף אינו מתחייב מהוראות הדין ומפסיקת בג"ץ, שכן "גם לבג"ץ ברור כי מדובר בתהליך אשר לא ניתן להשלימו לאלתר...".

משרד מבקר המדינה ער למורכבות הכרוכה בעדכון מבחני התמיכה. אולם לדעתו, לנוכח העובדה כי פסיקת בג"ץ נקבעה כעשרים שנה לפני מועד סיום הביקורת, הרי שבפרק זמן כה ארוך היה אפשר להשלים את עדכון מבחני התמיכה. משרד מבקר המדינה מדגיש שיש חשש כי אי-תיקון המבחנים ואי-עמידה על יישומו של עקרון השוויוניות, כבר גורמים לפגיעה במוסדות ציבור.

משרד הרווחה

בספטמבר 2015 היו למשרד הרווחה 39 מבחני תמיכה.

במכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010 ליועצת המשפטית של משרד הרווחה פורטו 22 מבחני תמיכה לקויים. לגבי 18 מהם צוין כי הם אינם פעילים וכי יש לבטלם ו/או להחליפם במבחן חדש, מאחר שנמצאו בהם ליקויים חמורים - היעדר תנאי סף ואמות מידה מדידים וכמותיים, ולגבי ארבעת המבחנים האחרים צוין כי יש לבצע בהם תיקונים ניכרים.

מתכתובות מינואר 2012 בין מנכ"ל משרד הרווחה דאז ובין המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), בנוגע למבחני תמיכה שיש לבטלם כי הם אינם פעילים, עולה כי המנכ"ל דאז סבר כי אין

19 למשל בשל קביעות בג"ץ לנוכח עתירותיהם של מוסדות ציבור שונים.

לבטל את המבחנים שאינם פעילים משום שהם נוגעים במישרין לנושאי הליכה שבהם עוסק המשרד. המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) הדגיש כי "הטעמים מחמתם נתבקש ביטולם של המבחנים הם כי קיומם של מבחנים שאינם פעילים יוצר בלבול והטעייה של הציבור, ובעיקר - הרצון להימנע ממצב בו, לכשימצא תקציב מתאים ובהיעדר עבודת הכנה של מבחנים חלופיים, ראויים, ימצא עצמו המשרד מפעיל מבחנים לקויים אלה".

באוגוסט 2015, בתקופת הביקורת, כתב הממונה במשרד המשפטים ליועצת המשפטית של משרד הרווחה מכתב בנושא חידוש תהליך ביטולם של 16 מבחני התמיכה הלקויים (מתוך ה-18 שצוינו במכתבו של המשנה ליועמ"ש משנת 2010). במכתבו של הממונה במשרד המשפטים נאמר כי "כזכור, בעקבות מכתבו של מר בלס [המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)]..., החל בשנת 2010 תהליך תיקון מבחני התמיכה של משרד הרווחה שנמצאו לקויים. במהלך הדיונים בנושא העליתם התנגדויות מנומקות לביטול המבחנים. דא עקא, עמדתנו נותרה בעינה, קרי לבטל את מבחני התמיכה המוזכרים. אשר על כן, נבקש את ביטולם של מבחני תמיכה אלו לאלתר".

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 כי "נניע מחדש את התהליך בעת הקרובה, לאחר שהרשימה לביטול תאושר ע"י המנכ"ל הנוכחי".

הועלה כי במועד סיום הביקורת 16 מבחני התמיכה במשרד הרווחה שנדרש לבטלם או להחליפם עוד בשנת 2010 - ששיעורם 41% מכלל מבחני התמיכה של המשרד - טרם בוטלו או הוחלפו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי עליו להשתמש במבחנים בעלי אמות מידה מדירות, שקופות ושוויוניות, וכי היה עליו לבטל את המבחנים שמשרד המשפטים קבע כי יש לבטלם.

מנכ"ל משרד הרווחה מסר בתשובתו מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי בנובמבר 2015, לאחר סיום הביקורת, בוטלו 15 מבחני תמיכה ישנים של משרד הרווחה, ולמבחן התמיכה היחיד שלא בוטל הוכנה טיוטה חדשה, והיא הועברה למשרד המשפטים לאישור.

משרד החינוך

בספטמבר 2015 היו למשרד החינוך 71 מבחני תמיכה.

במכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010 למשרד החינוך צוין כי 39 מבחני תמיכה של המשרד טעונים החלפה או ביטול.

משרד מבקר המדינה ביקש ממשרד החינוך וממשרד המשפטים לדווח לו על המצב העדכני של המבחנים האמורים.

במועד סיום הביקורת באוקטובר 2015 לא היו בידי משרד החינוך ומשרד המשפטים נתונים מעודכנים ומלאים בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה את העובדה שלא היו בידי משרד החינוך - המופקד על מתן תמיכות שהסתכמו בשנת 2014 ביותר מ-326 מיליון ש"ח - נתונים עדכניים בנוגע לעדכונם (ביטולם או תיקונם) של המבחנים אשר כבר במכתבו של המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010 צוין כי הם לקויים.

מתשובת משרד המשפטים ומתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 (להלן - תשובת משרד החינוך) עולה כי בתום מועד הביקורת נותרו 33 מבחנים שאינם פעילים שיש לבטלם לאלתר, ועוד ארבעה מבחנים לקויים שיש לתקנם או להחליפם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד החינוך על שבמועד סיום הביקורת הוא עדיין לא תיקן או ביטל 37 מבחני תמיכה הנעדרים אמות מידה מדידות, שקופות ושוויוניות. לדעת משרד מבקר המדינה, משרד החינוך אמור לפעול לאלתר לתיקונם או לביטולם, ולשם כך עליו לקבוע בהקדם תכנית עבודה ותאריכי יעד לביטול המבחנים בתיאום עם הממונה במשרד המשפטים. כמו כן, על משרד המשפטים להתנות את מתן התמיכות במשרד זה בביטול המבחנים הלקויים או בתיקונם, שאם לא כן ימשיך ויתארך התהליך המתואר לעיל שנים רבות.

מתשובת משרד המשפטים עולה כי בתום תקופת הביקורת התיקיים דיון במשרד המשפטים ובו סוכם כי מבחני התמיכה הלקויים יבוטלו או יתוקנו, על פי מצבם, וכן הוגדרו תאריכים אשר לאחריהם לא ניתן יהיה לתת תמיכה לפיהם.

מתשובת משרד החינוך נמסר כי בתום תקופת הביקורת יש בידי המשרד מיפוי מעודכן של כלל מבחני התמיכה הרלוונטיים למשרד וכן יש תכנית עבודה סדורה וקצרת טווח לביטול המבחנים או לתיקונם.

משרד הביטחון

בספטמבר 2015 היו למשרד הביטחון 12 מבחני תמיכה.

במכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010 צוין כי שבעה מהמבחנים האמורים אינם תקינים - ארבעה מהם טעונים ביטול או החלפה במבחן חדש, ושלושה מהם טעונים תיקון משמעותי.

באוקטובר 2015 נותרו למשרד הביטחון שלושה מבחני תמיכה לקויים. בהתאם למבחנים אלה אישר משרד הביטחון בשנת 2014 תמיכות בסך כולל של כ-2 מיליון ש"ח. לדעת מבקר המדינה, על משרד המשפטים להתנות גם את מתן התמיכות במשרד הביטחון בביטול המבחנים או בתיקונם, שאם לא כן ימשיך ויתארך התהליך המתואר שנים רבות.

בתשובת משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 (להלן - תשובת משרד הביטחון) נמסר כי משרד הביטחון יעשה כל מאמץ לגבש עם משרד המשפטים נוסח מוסכם שיעלה בקנה אחד עם הנחיות היועמ"ש לממשלה ויאפשר מתן תמיכה לארגונים.

משרד החוץ

בספטמבר 2015 היו למשרד החוץ חמישה מבחני תמיכה.

במכתב המשנה ליועמ"ש לממשלה משנת 2010 צוין כי משרד החוץ נדרש להחליף את כל המבחנים האלה או לבטלם. כאמור, המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) התייחס למבחנים שאינם פעילים במשרד הרווחה, וכתב כי עצם קיומם של מבחנים כאלה יוצר בלבול והטעיה של הציבור, וכי יש להימנע ממצב שבו יימצא תקציב מתאים, ובהיעדר עבודת הכנה של מבחנים חלופיים ראויים ייאלץ המשרד להפעיל מבחנים לקויים אלה.

משרד החוץ הודיע ביוני 2015 למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2011-2014 הוא לא נתן כלל תמיכות למוסדות ציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי אם אינו נותן תמיכות למוסדות ציבור, עליו לבטל מבחנים אלו לאלתר.

בתשובת משרד החוץ למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 נמסר כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה פנה המשרד למשרד המשפטים, וכי הוא פועל בימים אלו לבטל את מבחני התמיכות הנוכחיים בשל חוסר התאמתם, וכן כי המשרד בוחן את האפשרות לקבוע מבחני תמיכה ישימים ומעודכנים.



יוצא אפוא כי במועד סיום הביקורת למשרדי ממשלה שונים המעניקים תמיכות בסך מאות מיליוני ש"ח עדיין יש עשרות מבחני תמיכה שאינם עולים בקנה אחד עם הנחיות היועמ"ש לממשלה ועם הנורמות שנקבעו בעניין בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער שניתן כעשרים שנים לפני כן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שלא בוטלו או תוקנו מבחני התמיכה הלקויים, התמיכות הניתנות על בסיס מבחנים אלו אינן מחולקות על פי קריטריונים מדידים אלא על פי שיקול דעתם של חברי הוועדה, והדבר עלול לגרום לכך שחברי ועדות התמיכות לא יקצו את כספי התמיכה באופן שוויוני בין המוסדות השונים. על המשרדים השונים לסיים לאלתר את הליך תיקון המבחנים.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד המשפטים לקצוב לוח זמנים קצר ומוגדר לתיקונם או לביטולם של המבחנים האמורים. כמו כן, על משרד המשפטים להתנות את מתן התמיכות בביטול המבחנים או בתיקונם, שאם לא כן התהליכים המתוארים לעיל עלולים להתארך ולהימשך שנים רבות.

אי-פרסום סכום תקציב התמיכה במודעה על מבחן התמיכה

בנוהל שר האוצר נקבע כי משרד שבהצעת תקציבו נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור יפרסם מודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה בשני עיתונים יומיים בעלי תפוצה ארצית, ומודעה זו תפנה את הקוראים להודעה בנושא שתפורסם באתר המרשתת של המשרד (להלן - ההודעה העיקרית). עוד נקבע בנוהל כי בהודעה העיקרית יפורסם הסכום המיועד לחלוקה על פי התקנה התקציבית הרלוונטית.

הביקורת העלתה כי באתרי המרשתת של המשרדים הרלוונטיים לביקורת כלל לא פורסם הסכום המיועד לחלוקה על פי התקנה התקציבית הרלוונטית, שלא כנדרש בנוהל שר האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פרסום הסכום המיועד לחלוקה על פי התקנה התקציבית נועד לסייע למוסדות הציבור השונים שעשויים ליהנות מתמיכה ממשלתית לכלכל את צעדיהם ולתכנן בתכונה את הפעולות שבגינן יבקשו תמיכה. לכן על המשרדים המתקצבים תמיכות להקפיד על פרסום סכום התקציב המיועד לתמיכה, כנדרש בנוהל שר האוצר. על משרד האוצר לוודא שהם עומדים בהוראות הנוהל בהקשר זה.

החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2015 (להלן - תשובת החשכ"ל) כי הערת מבקר המדינה מקובלת והחשב הכללי ינחה את חשבי המשרדים לוודא כי בכל הודעה עיקרית נקוב סכום המיועד לתמיכה מהתקנה התקציבית.

בתשובת משרד הרווחה נמסר כי בכל מבחן שיתפרסם החל בנובמבר 2015 יפורסם מעתה ואילך סכום תקציב התמיכה במודעה - הן במודעות לעיתונות והן באתר המשרד. בתשובת משרד התרבות והספורט נמסר כי הגופים יופנו לאתר האינטרנט של המשרד, ובו יצוין המידע. בתשובת משרד החינוך נמסר כי הוא יפעל בהתאמה להנחיות החשכ"ל בעניין זה.

הסכום לחלוקה במסגרת מבחן תמיכה מסוים נקבע בתקנה תקציבית אחת, והיא מאושרת במסגרת אישור תקציב המדינה לשנה מסוימת (להלן - בסיס התקציב). במשך השנה התקציבית מתווספים לבסיס התקציב סכומים נוספים (להלן - תוספות תקציביות), ופעמים רבות שיעורם הכולל אף עולה על בסיס התקציב (ראו בפרק בנושא תוספות תקציביות לתקנות תמיכה במשך השנה).

על פי נוהל שר האוצר, המשרד התומך אינו נדרש לפרסם בפומבי בזמן אמת מידע על התוספות התקציביות האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה דבר זה מעורר חשש כי רק מוסדות המקורבים לבעלי תפקידים במשרדים שונים יכולים לדעת שמתוכננות להתקבל תוספות תקציביות ולהתאים לכך את היקף פעילותם ואת סכום הבקשה לתמיכה שיגישו לוועדת התמיכות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגביר את השקיפות בנושא כדי לאפשר הצגת מידע אחיד לכלל מוסדות הציבור, בהתאם לעקרונות השוויון, ולשם כך על החשכ"ל לשקול להנחות את משרדי הממשלה לפרסם בזמן אמת גם את התוספות התקציביות באתר המרשתת של המשרד התומך.

בתשובת החשכ"ל נמסר כי החשב הכללי יקבע עקרונות לדיון בתוספות תקציביות שהתקבלו, שיתייחסו בין היתר לנושא פרסום התוספת.

ליקויים בפעילות ועדות התמיכות

משרד התרבות והספורט

1. נוהל שר האוצר קובע כי פיקוח המשרד הממשלתי על הפעילות הנתמכת יתבסס על דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע שישלחו לו מוסדות הציבור הנתמכים.

בשנים 2010-2014 תמך משרד התרבות והספורט במכון וינגייט (להלן גם - המכון) במסגרת תקנת תמיכה בנושא מתקנים אולימפיים (מרכזי אימון ותחרות), והיקף תמיכתו במכון היה כ-1.2 מיליון ש"ח בממוצע לשנה.

בישיבת ועדת התמיכות של משרד התרבות והספורט באוקטובר 2014, שדנה בממצאים מדוח ביקורת עומק על מכון וינגייט שהכין החשכ"ל במרץ 2014, ציינו חברי הוועדה בנוגע לתקנת התמיכה במתקנים אולימפיים כי "הדיווח של הגוף גבוה בכ-50% בשנים 2010 - 2012 מהשימוש בפועל במתקנים... מינהל הספורט רואה בחומרה את התנהלות המכון לעניין זה. בנוסף יוציא המינהל מכתב למכון בחתימת ראש המינהל ובו דרישה לביצוע בחינה של כיצד קרה הדבר והפקת לקחים ומסקנות באשר לאיכות הדיווח של המכון בדוחות הביצוע שלו על מנת להבטיח הישנות מקרים דומים [ההדגשה אינה במקור]".

נמצא כי במועד סיום הביקורת ראש מינהל הספורט עדיין לא דרש מהמכון הבהרות על מנת לברר אם דיווחיו בדוחות הביצוע שלו אכן היו לקויים, ולא ביצע תהליך של הפקת לקחים ומסקנות מהאירוע שתואר לעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות והספורט כי כאשר גוף נתמך מדווח למשרד התומך על היקף פעילות הגדול ביותר מ-50% מהיקפה בפועל, הרי שמדובר לכאורה בדיווחים כוזבים שלכל הפחות מחייבים המשך בירור.

בתשובת משרד התרבות והספורט צוין כי בעקבות הערת הביקורת ראש מינהל הספורט פנה למכון וינגייט וביקש את התייחסותו לנושא זה, ובכוונת מינהל הספורט להשלים את ההליך כפי שהתחייב בוועדת התמיכות.

2. הפרוטוקול של דיון ועדת התמיכות שצוין לעיל (מאוקטובר 2014) חתום בידי יו"ר ועדת התמיכות, חשב המשרד, יועצת משפטית ומנהל אגף התקציבים, ולכאורה גם בידי סגן ראש מינהל הספורט.

סגן ראש מינהל הספורט הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי לא נכח בדיון דלעיל בעניין מכון וינגייט, והחתימה על הפרוטוקול אינה חתימתו.

בביקורת נמצא פרוטוקול דיון נוסף של ועדת התמיכות של משרד התרבות והספורט מאפריל 2014, שעסק בנושא אחר, הנושא את חתימתו של סגן ראש מינהל הספורט. גם לגבי מסמך זה הודיע סגן ראש מינהל הספורט כי לא נכח כלל בדיון זה ולא חתם על הפרוטוקול.

משרד התרבות והספורט מסר בתשובתו בנוגע לפרוטוקול מאוקטובר 2014 כי סגן ראש המינהל יצא מוקדם מהדיון של ישיבת ועדת התמיכות האמורה, והוא חתם על החלקים בפרוטוקול שנדונו בעת שנכח בדיון. המשרד הוסיף כי לעתים, על מנת לאפשר עבודה שוטפת ולא לעכב יישום החלטות שהתקבלו על דעתו, פונה סגן ראש המינהל בכתב לעובדת הכפופה לו ומנחה אותה לחתום על הפרוטוקול באישורו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את הוספת החתימה, שאפשר ללמוד ממנה כי לכאורה סגן ראש מינהל הספורט אישר בחתימתו פרוטוקול של דיון אשר כלל לא נכח בו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות והספורט כי על פי כללי מינהל תקין מי שאינו נוכח בדיון אינו יכול לחתום על פרוטוקול שלו.

3. נוהל שר האוצר קובע כי מוסד ציבור המקבל תמיכה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב לא יעביר כספים לתאגיד אחר אלא במקרים מסוימים, למשל אם המוסד שהעביר את הכספים הוא גוף מנהל של התאגיד מקבל הכספים או אם הכספים הועברו מכוח הסכם עם תורם.

הנחיית היועמ"ש לממשלה קובעת כי ביצוע הפעילות הנתמכת על ידי מוסד ציבור שאינו המוסד מקבל התמיכה לא הולמת את לשון החוק ותכליתו, וכי נבצר מהמשרד הרלוונטי לבצע את פעולות הפיקוח והביקורת הנדרשות. זאת, משום ש"הגוף אשר בפועל מבצע את הפעילות לא נבדק וממילא לא נמצא ראוי לקבלת הכספים". עוד קובעת ההנחיה כי מצב זה אף עלול לגרום לכך שמתן תמיכה למוסדות ציבור תשמש מסווה למימון גופים אשר כשלעצמם אינם זכאים לתמיכת המדינה.

בשנים 2009-2014 אישר משרד התרבות והספורט, במסגרת תקנת התמיכה בנושא מרכזי אימון אולימפיים, תמיכה בסך 200,000 ש"ח בשנה לעמותת איל"ן - איגוד ישראלי לילדים נפגעים (להלן - עמותת איל"ן).

לעמותת איל"ן חברה בת פרטית, חברת "מרכז שיקום וספורט איל"ן חיפה בע"מ", הנמצאת בשליטתה המלאה (להלן - החברה). בממצאי דוחות ביקורת על העמותה מיולי 2013 וממרץ 2014, שאותם הכין החשכ"ל, צוין כי העמותה העבירה כספי תמיכות לחברה. בדוח ממרץ 2014 צוין כי "נדרש להסביר האם העמותה העבירה כספים לחברת הבת בשנת 2013 והאם עתידה להעביר גם לפי תקציב 2014".

באוגוסט 2014 דנה ועדת התמיכות של משרד התרבות והספורט בממצאי דוחות הביקורת האמורים בעמותת איל"ן. בפרוטוקול הדיון צוין כי "עלו ממצאים שהצביעו כי המתקן עצמו עליו הגוף מקבל תמיכה נמצא בבעלות של חברת 'מרכז שיקום וספורט איל"ן חיפה בע"מ' ומלוא ההוצאות וההכנסות בגין הפעילות הנתמכת נרשמות בספרי החברה. לאור האמור סברה הביקורת [של החשכ"ל] כי מדובר בחשש לפעילות של 'עמותת צינור'^[20]... נמצא אם כן כי הלכה למעשה, חברה שהינה גוף עסקי, נתמכה בפועל לפי ממצאי הביקורת, במסגרת תמיכות לפי 3א וכך מתבצעת הפעילות הנתמכת עד יום זה".

משרד התרבות והספורט תומך במתקנים אולימפיים גם באמצעות מבחן תמיכה בגופים אחרים²¹ בהתאם להוראות תכ"ס 6.2 (להלן - תמיכה בגופים אחרים). ועדת התמיכות החליטה בדיון האמור כי בשנת 2014 משרד התרבות והספורט "יראה בבקשת התמיכה של [עמותת] איל"ן כאילו הוגשה על ידי החברה כך שהחברה תוכל להיתמך במסגרת תמיכה בגופים אחרים... וכי משנת 2015 ואילך החברה תגיש בקשת תמיכה ותידרש לעמוד בכל דרישות המבחן באופן עצמאי".

הביקורת העלתה כי בשנת 2014, לאחר שמשרד התרבות והספורט גילה שבפועל חברה בע"מ קיבלה בשנים 2009-2014 את כספי התמיכה שיועדו על פי הגדרתם אך ורק למוסדות ציבור, הוא העניק תמיכה לעמותה לפי מבחן התמיכה המיועד למוסדות ציבור ולא לגופים אחרים.

בתשובת משרד התרבות והספורט נמסר כי ועדת התמיכות סברה כי הפעילות הציבורית בחברת הבת משרתת את המטרה הציבורית שנקבעה במבחן התמיכה, ולפיכך לא הייתה מניעה

20 גוף המשמש בפועל כצינור להעברת כספים לגוף אחר.

21 תמיכה בגופים שאינם מוגדרים כמוסדות ציבור, כגון רשות מקומית, חברה בע"מ ושותפות. תמיכות בגופים אחרים מוסדרות במסגרת הוראות התכ"ס שמפרסם החשכ"ל.

לאפשר תמיכה בחברת הבת. אולם ועדת התמיכות הבהירה כי החל משנת 2015 ואילך החברה תגיש בקשת תמיכה ותידרש לעמוד בכל דרישות המבחן בעצמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אישור תמיכה לחברה בע"מ מכספי תמיכות המיועדות למוסדות ציבור אינו עולה בקנה אחד עם התכלית של סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, משום שתקציבים אלו היו אמורים להיות מוענקים למוסדות ציבור שהיו זכאים לכך על פי אותו מבחן.

משרד הביטחון

משרד מבקר המדינה פרסם בשנת 2001²² דוח בנושא תמיכות מתקציב הביטחון, שדן בין היתר בעניין החובה של ועדת התמיכות של משרד הביטחון לנמק ולפרט בפרוטוקולים של דיוניה כיצד חושבו הסכומים שאושרו למוסדות הציבור השונים.

נוהל שר האוצר קובע כי ועדת התמיכות תציין בפרוטוקולים את החלטתה ותנמקה, ואם החליטה לתת תמיכה למוסד ציבור, עליה לציין את מטרת התמיכה, את היקפה ואת תנאיה.

הוראת משרד הביטחון בנושא מתן תמיכות מתקציב הביטחון לגופים ולפעולות שלא למטרות רווח קובעת כי בשיבות ועדת התמיכות של המשרד ישתתפו, נוסף על חברי הוועדה, נציגים של אגף שיקום נכים ושל אגף משפחות והנצחה שבמשרד הביטחון וישמשו יועצים בתחומם המקצועי (להלן - האגף המקצועי).

מבדיקת סיכומי הדיון של ועדת התמיכות של משרד הביטחון עולה כי במקרים רבים לא ניתן להסיק מהו בסיס החישוב על פיו הוחלט על עצם מתן התמיכה, ומהן אמות המידה שעל פיהן נקבע סכום התמיכה. להלן כמה דוגמאות:

1. למשרד הביטחון מבחן תמיכה בנושא "מוסדות ציבור הפועלים בתחום עידוד גיוס במגזרים מיוחדים, רווחה ומענה ייחודי לחיילי המגזרים המיוחדים" (להלן - עידוד גיוס במגזרים מיוחדים). במבחן נקבע כי כל מוסד ציבור שיעמוד בתנאי הסף שנקבעו יקבל תמיכה בסכום קבוע של 50,000 ש"ח לשנה למימון פעולתו השוטפת, ובלבד שסכום זה לא יעלה על 40% מתקציב פעילותו השוטפת; יתרת הסכום העומד לחלוקה בקטגוריה זו תחולק בין המוסדות על פי הפעילות המוכחת, כגון: הרצאות, הדרכות, פרסום וכד'.

הביקורת העלתה כי במבחן התמיכה האמור לא נקבעו אמות מידה כמותיות ומדידות כנדרש בהנחיית היועמ"ש לממשלה.

בדיון הוועדה מדצמבר 2014 בבקשות לפי תקנה זו נכתב כי עמותה א' ביקשה תמיכה בסך 1.2 מיליון ש"ח. המלצת האגף המקצועי הייתה "לאשר תמיכה כמו בשנה הקודמת בסכום של 600,000 ש"ח". ועדת התמיכות החליטה לאשר לעמותה א' 50,000 ש"ח למימון הפעילות השוטפת כמפורט במבחן התמיכה, ונוסף על כך 420,000 ש"ח - סכום אשר נקבע בשיעור יחסי לפי גובה ההוצאות של כל עמותה בעד הפעילויות המפורטות במבחן התמיכה". עמותה ב' ביקשה תמיכה בסך 200,000 ש"ח. האגף המקצועי המליץ שלא לתמוך בעמותה ב', "משום שהיא אינה מוכרת לו". הוועדה החליטה לאשר לעמותה ב' תמיכה בסך 80,000 ש"ח, מכלל זה 50,000 ש"ח עבור התמיכה השוטפת כאמור במבחן התמיכה ו-30,000 ש"ח נוספים לפי

22 משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 52 א (2001), עמ' 32.

שיעור יחסי של סכום ההוצאות שלו, כאמור לעיל, וציינה כי "זאת מכוח סמכותה על פי הוראות הדין ומבחן התמיכה, ולאור התרשמותה מהפעילות החשובה המבוצעת" (ההדגשות אינן במקור).

מהביקורת עולה כי לא פורטו בפרוטוקול הנימוקים וההסברים להמלצות האגף המקצועי ולהחלטת ועדת התמיכה, זאת שלא לפי הנדרש בנוהל שר האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקציב התמיכה אינו נועד רק לעמותות שפעילותן מוכרת, וכי מכוח עקרון השוויון על האגף המקצועי לבחון את פעילותן של כל העמותות שמגישות בקשות לתמיכה לפני הדיון של ועדת התמיכה. זאת על מנת שחברי ועדת התמיכה יוכלו לקבל החלטה מושכלת ומבוססת בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא מאחר שאין אמות מידה כמותיות ומדידות לחלוקת התמיכה כמתחייב מהנחיות היועמ"ש לממשלה ומפסיקת בג"ץ, חשוב במיוחד שוועדת התמיכה תנמק באופן ברור ומפורט כיצד חושב סכום התמיכה לכל עמותה ולא תאשר תמיכה "כמו בשנה הקודמת", שאם לא כן עלולה התמיכה להתפרש כתקצוב.

2. בשנים 2012-2014 אישרה ועדת התמיכה של משרד הביטחון תמיכה בעמותה ג' מכוח מבחן תמיכה בנושא סיוע לגמלאי צבא קבע.

א. מסיכום הדיון של ועדת התמיכה ביולי 2012 עולה כי נציגי עמותה ג' הלינו לפני מרכזת ועדת התמיכה כי הוועדה אישרה להם תמיכה בסך כולל של 950,000 ש"ח ולא בסך מיליון ש"ח כפי שנהוג לשלם להם מדי שנה. הוועדה החליטה כי "טענת העמותה מקובלת ועל כן מחליטה הוועדה לאשר הגדלת התמיכה לעמותה על סך 50,000 ש"ח כך שסך התמיכה המאושרת לעמותה בשנה זו תהיה 1,000,000 ש"ח".

יוצא אפוא שהחלטת ועדת התמיכה להגדלת סכום התמיכה לא התבססה על מדדים ברורים אלא על דרישת עמותה ג' לקיום "נוהג".

מתשובת משרד הביטחון עולה כי בשנת 2012 הוחלט לתמוך בעמותה ג' בהיקף כספי דומה להיקף התמיכה שאושרה בשנה הקודמת (2011), שבה אושרה תמיכה בסך מיליון ש"ח, אלא שבשנה זו קוזזו סכום של 50,000 ש"ח ולפיכך אושר בטעות סכום של 950,000 ש"ח. בעקבות פניית העמותה לוועדת התמיכה של משרד הביטחון תוקנה הטעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקפיד על בחינה מחודשת בכל שנה בנוגע לסכום שיש להקצות לכל עמותה ולהיזהר מיצירת מצב שמתן התמיכה יתבסס על "נוהג", הנוגד את העיקרון שלפיו ניתנות תמיכות, או אף יהפוך לתקצוב.

ב. תנאי הסף שנקבעו במבחן האמור קובעים, בין היתר: (א) על המוסד הציבורי להסדיר את סוגיית תעסוקתם של 200 גמלאי צבא קבע לכל הפחות. (ב) המוסד קיים לפחות חמש סדנאות הכשרה לדורשי עבודה בהשתתפות 150 גמלאי צבא קבע.

ביולי 2013 אישרה ועדת התמיכה בעמותה ג' בסך 800,000 ש"ח. הוועדה ציינה כי "יש לבצע בדיקה מקיפה - האם העמותה עונה לכל תנאי הסף של מבחן התמיכה".

בדיון שקיימה ועדת התמיכות של משרד הביטחון במאי 2014 היא אישרה תמיכה בעמותה ג' בסך מיליון ש"ח בהתאם למבחן התמיכה האמור. מפרוטוקול הדיון עולה כי הוועדה התנתה את התמיכה בכך שעמותה ג' תגיש למשרד הביטחון דיווח ולפיו היא עומדת בתנאי הסף של מבחן התמיכה. כמו כן, הוועדה ביקשה שדיווחי העמותה יועברו לבדיקה של אגף כוח אדם במשרד. עמותה ג' הגישה דיווחים כאמור בנובמבר 2014.

הביקורת העלתה כי ועדת התמיכות של משרד הביטחון אישרה תמיכה לעמותה ג' בשנים 2013 ו-2014 עוד לפני שקיבלה מהעמותה מסמכים המאפשרים לוודא שהיא עומדת בתנאי הסף של מבחן התמיכה, ולפני שאגף כוח אדם במשרד בדק את דיווחי העמותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת התמיכות של משרד הביטחון כי לא פעלה על פי הסדר הנכון: תחילה היה עליה לדון בבקשה לתמיכה שהגישה עמותה ג' ולבדוק אם היא עומדת בתנאי הסף, ורק אם מצאה שהעמותה עומדת בהם היה עליה לאשר את הבקשה.

3. מבחן התמיכה של משרד הביטחון בעניין "חלוקת כספי תמיכות למוסדות ציבור הפועלים בתחום הנצחת חללים (הוראת שעה)" (להלן - מבחן ההנצחה) תומך בהנצחה של חללי צה"ל ובפעילות רווחה למשפחות שכולות. במבחן נקבע כי התמיכה תחושב "על פי היקף הפעילות שלגביה ניתנה חוות דעת האגף... לרבות עלות הפעילות המאושרת".

הביקורת העלתה כי במבחן ההנצחה לא פורטו סוגי הפעילות הזכאים לתמיכה, ולא נכללו אמות מידה ברורות ומדידות לחלוקת התמיכה.

במאי 2013 דנה ועדת התמיכות של משרד הביטחון בבקשות של מוסדות לתמיכה מכוח מבחן ההנצחה.

הביקורת העלתה כי האגף המקצועי וועדת התמיכות לא נימקו את המלצותיהם או את החלטותיהם בדבר סכומי התמיכה במוסדות אלה, בהתאמה.

המשנה ליועץ המשפטי של משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2015 כי במבחני התמיכה שהיו תקפים עד שנת 2014 לא נכללו קריטריונים פרטניים שעל פיהם חולקה התמיכה בין העמותות בנושא רווחת משפחות שכולות ובתחום ההנצחה. לפיכך ועדת התמיכות "נהגה מסורתית להקציב סכום תמיכה זהה לכל אחת מהעמותות החייליות הן לרווחה והן להנצחה. עם זאת, במסגרת תיקון מבחני התמיכה לשנת 2015, יהיה צורך להתחשב בין היתר במספר החללים המשויכים לכל... אחת מהעמותות החייליות, בעת חלוקת התמיכות".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת התמיכות במשרד הביטחון כי חלוקת התמיכות על ידי הקצבת סכום זהה לעמותות השונות "באופן מסורתי" נוגדת את התכלית של הענקת תמיכה למוסדות ציבור המעניקים שירותים מגוונים הנחוצים לציבור, על פי תעדוף ובהתאם לעקרון השוויון, ואף אינה עולה בקנה אחד עם הליכי הגשת הבקשות לתמיכה והדיון בהן שנקבעו בנוהל שר האוצר.

4. למשרד הביטחון מבחן תמיכה שעניינו "פעילויות אחרות בתחום אחריותו של המשרד".

באוגוסט 2013 דנה ועדת התמיכות של משרד הביטחון במסגרת מבחן זה בפעילויות בנושאים אלה: רווחה, סיורים, עידוד וגיוס חיילים, הרצאות תורניות, סיוע כלכלי ואישי לחיילים משכבות חלשות וארגון כנס בטכניון.

הביקורת העלתה כי מהות הפעילות הנתמכת במבחן זה אינה מוגדרת ולפיכך לא היה ניתן לקבוע פרמטרים לחלוקת התמיכה.

אף שמשרד מבקר המדינה העיר זה מכבר²³ למשרד הביטחון כי בפרוטוקולים של דיוני ועדת התמיכות יש להציג את התחשיב שלפיו נקבעו סכומי התמיכות שאושרו למוסדות הציבור השונים וכן את הנימוקים למתן התמיכות, ואף שהדבר מתחייב מנוהל שר האוצר, בביקורת הנוכחית נמצא כי גם בשנים 2012-2014 לא הוצג המידע האמור בפרוטוקולים. משרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה.

תמיכה במוסדות ציבור "יחידים"

מוסד ציבור שהוא נתמך יחיד מתקנה תקציבית או אחד משניים המקבלים תמיכה מכוח תקנה תקציבית אחת או מוסד שהוא הנתמך העיקרי מכוח תקנה מסוימת ושאר הנתמכים מכוחה מקבלים סכומים קטנים בהרבה ייקרא להלן - נתמך יחיד.

כאמור, בחוק יסודות התקציב נקבע כי "הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור". הסכום שנקבע בסעיף התקציב יחולק בין המוסדות הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים, כדי לאפשר מתן תמיכה באופן שוויוני לכלל המוסדות שעשויים להיות מוגדרים כמוסדות מהסוג הרלוונטי. בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער נקבע בעניין ההחלטה בנוגע למהות קבוצת השוויון כי "החלטה זאת ניתנת לביקורת שיפוטית כמו כל החלטה מינהלית: אפשר לפסול אותה אם היא מבוססת על שיקולים זרים, לוקה בחוסר סבירות וכיוצא באלה... תכלית התמיכה היא, לא רק לשמר את הגוף הקיים, אלא גם לרענן אותו"; וכן נקבע בו כי "... צריך לתת לשיקולים אלה את המשקל הראוי ולאזן ביניהם".

בהנחיית היועמ"ש לממשלה נקבע כי אם מוסד ציבור הוא הנתמך היחיד מכוחו של מבחן תמיכה מסוים אין בדבר זה כשלעצמו כדי לפסול את המבחן, כל עוד תנאי הסף ואמות המידה סבירים, שוויוניים ומאפשרים גם למוסדות ציבור אחרים לקבל את התמיכה.

בפברואר 2015 כתב סגן בכיר לחשבת הכללית משרדים חברתיים במשרד האוצר, למנכ"לים ולחשבים במשרדי הממשלה השונים, כי "בתמיכה מתקנה אחת במספר מצומצם של גופים קיים החשש כי הקריטריונים לתמיכה הותאמו לגופים מסוימים באופן שמונע חלוקה שוויונית של תקציבי הממשלה".

במסמך היועמ"ש לממשלה בנושא שחיתות צוין בנוגע ל"זוכה יחיד או שניים בכספי תמיכות" כי נוכח חריגות הסיטואציה דומה שיש להחיל במקרים אלה מנגנוני פיקוח מוגברים.

בביקורת נבדקו תקנות תמיכה של כמה משרדי ממשלה שמכוחם נתמכו נתמכים יחידים, ונמצא כדלקמן:

23 ראו לעיל הערה 22.

משרד החינוך

בלוח שלהלן נתונים²⁴ על מספר הנתמכים היחידים במשרד החינוך, סכומי התמיכה ושיעורם מכלל התמיכות של המשרד:

לוח 2

סכום התמיכות של משרד החינוך בנתמכים יחידים ושיעורו מכלל התמיכות

השנה	מספר תקנות התמיכה	מספר תקנות התמיכה בנתמך יחיד	שיעור התקנות בנתמך יחיד יחסית לכלל התקנות	סכום התמיכות (באלפי ש"ח)	סכום התמיכות בנתמכים יחידים (באלפי ש"ח)	שיעור התמיכה בנתמך יחיד יחסית לסכום התמיכות הכולל
2013	26	15	58%	261,000	67,966	26%
2014	29	16	55%	326,000	81,394	25%

מהלוח דלעיל עולה כי בשנים 2013 ו-2014 למעלה ממחצית מתקנות התמיכות של משרד החינוך שימשו לתמיכה בנתמכים יחידים, ושיעור התמיכה באותם מוסדות היה כ-25% מסכום התמיכה שאושר.

מהביקורת עולה כי במשרד החינוך לא התקיים דיון עקרוני בנושא סכומי התמיכה שניתנו לנתמכים יחידים, היקפם מכלל סכומי התמיכה שאושרו, והאם התמיכה שניתנה לנתמכים אלה היא כורח המציאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח שיעורם הגדול של התקנות התומכות בנתמך יחיד ושל היקפי התמיכה הניתנת מכוח תקנות אלו, על משרד החינוך ומשרד המשפטים לבחון מחדש את מבחני התמיכה של התקנות האמורות, בהתאם להנחיית מסמך היועמ"ש לממשלה בנושא שחיתות.

בתשובת משרד החינוך נמסר כי הנושא נבדק וייבדק מערכתית גם על ידי לשכת הייעוץ המשפטי של המשרד, ולנוכח הנחיות החשב הכללי במשרד האוצר ניתנה הנחיה לבחון את תנאי הסף במסגרת תקנות התמיכה השונות, ולמעשה כבר הוחל בתיקון שני מבחני תמיכה ובהנמכת תנאי סף על מנת לאפשר לגופים נוספים לקבל תמיכה במסגרת תקנות אלה.

המשרד לשירותי דת

על פי נתונים שהעביר המשרד לשירותי דת למשרד מבקר המדינה, סכום התמיכות הכולל שאישר המשרד לשירותי דת הסתכם בשנים 2011-2014 בכ-62 מיליון ש"ח, ומהם חילק המשרד כ-41 מיליון ש"ח.

בשנים האמורות תמך המשרד לשירותי דת מכוח שלוש תקנות תמיכה בחמש עמותות בסך של 27.6 מיליון ש"ח, ואלו הן: הישיבה הגבוהה "אור עציון", "ארץ חמדה" - מכון גבוה ללימודי היהדות

24 לפי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר.

(להלן - ארץ חמדה), המוסדות והישיבה "מענה שמחה" (להלן - מענה שמחה), מכון פוע"ה - פוריות ורפואה על פי ההלכה (להלן - פוע"ה), וארגון "בוני עולם".

יוצא אפוא כי 67% מהתמיכות של המשרד לשירותי דת שחולקו בשנים 2011-2014 חולקו לחמישה מוסדות ציבור בלבד.

במכתב מהלשכה המשפטית של המשרד לשירותי דת מספטמבר 2014 לממונה במשרד המשפטים נכתב בנוגע לסוגיית התמיכה בעמותות "ארץ חמדה" ו"מענה שמחה" כנתמכים יחידים כי "מדובר בתמיכה שניתנת למעשה לשני גופים בלבד, כשהסכומים שמקצה לכך המשרד הם יחסית גדולים. לטענת החשבת [חשבת המשרד לשירותי דת] מצב שכזה אינו סביר ולא ניתן להמשיך בכך. אמנם המגמה במבחני התמיכה באופן כללי היא לפתוח אותם לכמה שיותר נתמכים פוטנציאליים, אך אנחנו מודעים לכך שזו לא התמיכה היחידה במדינה שבמבחן התוצאה ניתנת לגופים בודדים. מדובר בתחום חשוב... אלא שיש מעט גופים שמטפלים בתחום הספציפי הזה באופן רציני ויסודי. יש לציין שמצב דומה קיים אצלנו גם במבחני התמיכה של פוריות [הכוונה לנושא ייעוץ הלכתי לפוריות]".

בתשובתו של הממונה במשרד המשפטים מספטמבר 2014 נאמר כי "אכן, הדבר מצריך עמידה על המשמר ובחינה שאין מדובר באמות מידה 'תפורות', שהביאו למצב זה. אך ככל שמסתבר שאין זה כך, כגון שגופים נוספים אינם קיימים, או שאינם עומדים בכללי המנהל התקין... אין כל קושי בכך".

הביקורת העלתה כי אף שבשנים 2011-2014 שיעור גדול מהתמיכות ניתן לחמישה מוסדות ציבור בלבד, הנהלת המשרד לא ביצעה בחינה מעמיקה כדי לוודא שאין במבחני התמיכה כדי להדיר מוסדות ציבור אחרים העוסקים באותם תחומים.

בתשובת המשרד לשירותי דת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 (להלן - תשובת המשרד לשירותי דת) צוין כי הדרישה לבצע בחינה מעמיקה (בנוגע לתמיכה בעמותות יחידות) בהחלט מובאת בחשבון, וכי היא עולה ותמשיך לעלות בכל דיון תמיכות שבו נידון עניינם של גופים יחידים.

משרד הביטחון

בשנים 2013 ו-2014 אישר משרד הביטחון תמיכות בסך כולל של 32.2 ו-33.2 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בלוח שלהלן נתונים על מספר הנתמכים היחידים במשרד הביטחון, סכומי התמיכה ושיעורם מכלל התמיכות של המשרד:

לוח 3

סכום התמיכות של משרד הביטחון בנתמכים יחידים ושיעורו מכלל התמיכות

השנה	מספר תקנות התמיכה	מספר תקנות התמיכה בנתמך יחיד	שיעור התקנות בנתמך יחיד לכלל התקנות	סכום התמיכות (באלפי ש"ח)	סכום התמיכות בנתמכים יחידים (באלפי ש"ח)	שיעור התמיכה בנתמך יחיד יחסית לסכום התמיכות הכולל
2013	9	6	67%	32,207	22,170	69%
2014	9	6	67%	33,213	23,283	70%

מהלוח דלעיל עולה כי בשנים 2013 ו-2014 כשני שלישים מתקנות התמיכות של משרד הביטחון נתמכו בנתמכים יחידים, ואותם נתמכים נתמכו בכ-70% מסכום התמיכה הכולל שאושר.



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הנתונים המוצגים בלוחות שלעיל, ועל מנת לאפשר את השגת התכלית שלשמה ניתנת התמיכה, כפי שנקבעה כבר בבג"ץ תיאטרון ארצי לנוער, על החשכ"ל והממונה במשרד המשפטים להנחות את החשבים והיועצים המשפטיים במשרדים האמורים לבחון את קבוצות השוויון²⁵, שהוגדרו במבחני התמיכה שמכוחם תומך המשרד בנתמכים יחידים, ולוודא שאין בהם כדי לשמר את התמיכה בגופים שכבר נתמכים ולהדיר מוסדות ציבור אחרים.

בתשובת החשכ"ל, שניתנה כאמור בדצמבר 2015, צוין כי המלצת מבקר המדינה יושמה בפועל כבר באותה שנה, וכי האגף פועל רבות למזעור תופעת התמיכה בגופים מעטים ולוודא כי הקריטריונים שנקבעו במבחני התמיכה מאפשרים לגופים רבים ככל האפשר לקבל תמיכה מתקנה תקציבית.

תוספות תקציביות לתקנות תמיכה במשך השנה

בנוהל שר האוצר נקבע כי הליך הקצאת התמיכות לגופים הזכאים לתמיכה יושלם עד סוף הרבעון הראשון של שנת התקציב.

25 דהיינו, את מוסדות הציבור שעשויים להיות מוגדרים כמוסדות מהסוג הרלוונטי למבחן התמיכה.

במסמך היועמ"ש לממשלה בנושא שחיתות צוין כי תקציבים המועברים כתוספת במהלך השנה הם בעייתיים "בהקשר של תמיכות, מנקודת מבט של השוויון. מדובר בסיטואציה שמעוררת פערי מידע בין הגופים הנתמכים - אלו המקושרים פוליטית מודעים להיקף התקציב שצפוי להיות מועבר, ומקיימים פעילות בהיקף מתאים מתוך ידיעה שזו תיתמך בהמשך השנה, ואילו גופים אחרים שאינם נתמכים - מקיימים פעילות על יסוד היקפי התמיכה בסכום הבסיסי, ואינם נהנים מהזדמנות מספקת להיערך לתקציב החדש ולקיים פעילות בהתאם".

כללי

1. לתקציב התמיכות המאושר בבסיס התקציב של התקנות התקציביות מתווספים תקציבים שמקורם בשינויים ובתוספות המועברות בשל עודפים בסוף שנת תקציב, בהעברות תקציביות בין משרדי ממשלה, ובכספים המועברים על סמך הסכמים קואליציוניים²⁶ או הסכמים פוליטיים אחרים²⁷. בלוח שלהלן מוצג בסיס התקציב לתמיכות של המדינה והסכום הסופי שאושר לשנים 2012-2014:

לוח 4²⁸

הפרשי תקציב תמיכות בין תחילת שנה תקציבית לסופה לשנים 2012-2014 (באלפי ש"ח)

השנה	הסכום המקורי שאושר בבסיס התקציב	הסכום הסופי שאושר בשנת התקציב	התוספות התקציביות
2012	2,122,385	2,451,724	329,339
2013	1,982,096	2,369,998	387,902
2014	1,752,503	2,333,250	580,747

מהלוח דלעיל עולה כי בשנים 2012, 2013 ו-2014 התוספות התקציביות היו בשיעור של כ-16%, 20%-16%, 33% בהתאמה, מן הסכום המקורי שאושר בבסיס התקציב.

2. להלן לוח²⁹ המשווה בין סכומו הסופי של התקציב שאושר בכמה תקנות תמיכה של משרד החינוך ושל משרד התרבות והספורט ובין בסיס התקציב של אותן תקנות עבור השנים 2013 ו-2014:

26 הסכמים הנחתמים בין מי שהנשיא מינה אותו להרכיב ממשלה ובין חברי כנסת ממפלגות אחרות כדי להקים קואליציה שממנה תוקם ממשלה. זהו סוג של קסדר שנועד לאפשר לממשלה זו, העתידה לפעול, לנהל את המדינה על בסיס יציב ואף נועד למנוע את הפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון. ההסכמים גלויים וחובה לפרסמם בהתאם לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

27 הסכמים שלא מגובשים דווקא ערב הקמת ממשלה ובמסגרת משא ומתן קואליציוני להקמתה.

28 הלוח מתבסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר.

29 הלוח מתבסס על נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בשילוב נתוני משרד החינוך בנוגע למבחן התמיכה בנושא "מתנדבים לשנת שירות", ו"פעילות התנדבותית למען הקהילה של תלמידי יא'-יב'".

לוח 5

**הפרשי תקציב בין תחילת השנה לסופה לשנים 2013 ו-2014 בכמה תקנות תמיכה
במשרד החינוך ובמשרד התרבות והספורט (באלפי ש"ח)**

המשרד הממשלתי התומך	מבחן התמיכה	הסכום המקורי שאושר בבסיס התקנה	הסכום הסופי שאושר בשנת התקציב	שיעור הגידול	הסכום המקורי שאושר בבסיס התקנה	הסכום הסופי שאושר בשנת התקציב	שיעור הגידול
		2013			2014		
חינוך	מתנדבים לשנת שירות	17,952	24,588	37%	18,042	27,844	54%
חינוך	מרכזים להעמקת החינוך	488	11,982	2,355%	6,936	20,938	202%
חינוך	מדרשות ליהדות וללימודי ארץ ישראל	2,361	20,901	785%	8,063	24,816	208%
חינוך	הנצחת רבנים ראשיים	158	1,001	534%	138	367	166%
חינוך	גרעין חינוכי לאומי	2,964	18,527	525%	12,964	17,714	37%
חינוך	העצמה רוחנית בחינוך הממלכתי דתי	0	10,811	כל התקציב מהווה תוספת	5,050	16,318	223%
חינוך	תמיכות מינהל החינוך	1,539	7,344	377%	1,539	9,467	515%
חינוך	פעילות התנדבותית למען הקהילה של תלמידי יא'- יב'	546	3,112	470%	547	3,846	603%
תרבות וספורט	תמיכה במרכזי המחקר	4,567	12,006	163%	4,567	11,260	147%
תרבות וספורט	תמיכה בשיפוצי מוסדות	3,800	39,559	941%	3,880	44,414	1,045%
תרבות וספורט	פעולות ספורט עממיות	758	8,718	1,050%	758	6,299	731%

מהלוח דלעיל עולה כי סכומן של כמה תקנות תקציביות גדלו במאות עד אלפי אחוזים במשך כל אחת מהשנים האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, העברות תקציביות בסכומים ניכרים המתבצעות במשך השנה עלולות לגרום לקושי בקביעת סדר העדיפויות של חלוקת תקציב התמיכות במשרדי הממשלה, שכן החלוקה מתבצעת בתחילת השנה, לפני שיש בידי המשרדים מידע מלא על היקף תקציב התמיכות בכללותו. הדבר עלול להקשות אף על מוסדות הציבור (המספקים כאמור שירותים חשובים לציבור) בגיבוש תקציביהם ובביצועם. זאת משום שבסיס תקנת התקציב שבהתאם לו מפרסם המשרד מבחן תמיכה הוא לכאורה התקציב שעליו אמורים מוסדות הציבור להתבסס כדי לתכנן את הפעילות שבגינה יבקשו תמיכה מן המשרדים הממשלתיים.

מתשובת החשכ"ל נמסר כי ככלל הוא מסכים עם עמדת היועמ"ש לממשלה ומבקר המדינה ולפיה תוספות תקציביות לתקנות תמיכה במשך השנה עשויות לפגוע בערך השוויון וביכולת הביצוע של הגופים הנתמכים; עם זאת, כיוון שאגף התקציבים ממשיך להעביר סכומים ניכרים בשנת התקציב ואף במועד מאוד מאוחר בה, על מנת שבכל זאת ימומש התקציב, המשרדים הונחו (במאי 2015) כי כל דיון בתקציב תוספתי שהתקבל לאחר חודש אוקטובר בשנת התקציב ידווח למטה התמיכות בחשכ"ל ולממונה תחום תמיכות במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

3. בנוהל שר האוצר נקבע כי פיקוח מטעם המשרד הממשלתי התומך יכלול ביקורים במקום הפעולה של המוסדות הנתמכים, אלא אם כן אישר החשכ"ל שפיקוח כאמור מתייתר או מאפשר את הפחתת הדירות הביקורים לאחת לשנתיים.

כאמור, משרדי ממשלה תומכים בנתמכים יחידים. להלן דוגמה לנתמך יחיד שהועברו תוספות תקציב לתקנה הרלוונטית לו:

משרד החינוך תומך באמצעות מבחן תמיכה בנושא "פעילות המכוונת להעצמתן הדתית-רוחנית של קהילות בתי הספר הפועלים ברוח החינוך הממלכתי-דתי" (להלן - העצמה רוחנית בחינוך הממלכתי דתי) בנתמך יחיד - עמותת קרן חרו"ת - חברה רווחה ותרבות (להלן - קרן חרו"ת). בשנת 2013 בסיס התקציב של התקנה התקציבית של המבחן האמור היה אפס. באוקטובר 2013 הועברו לתקנה תוספות תקציביות בסך כ-10 מיליון ש"ח. בסוף אותו החודש, לאחר קבלת התוספות התקציביות, פרסם משרד החינוך את מבחן התמיכה האמור עבור הפעילות של שנת 2013, וזאת באישור הסגן הבכיר לחשבת הכללית. הציבור התבקש להגיש בקשות לתמיכה עד נובמבר 2013. ועדת התמיכות התכנסה בדצמבר 2013 ואישרה תמיכה בעמותת קרן חרו"ת³⁰ בסך 9.5 מיליון ש"ח.

מהביקורת עלה כי בדצמבר 2013 אישרה ועדת התמיכות של משרד החינוך תמיכה לפעילות שבוצעה באותה שנה קודם לאישור מבחן התמיכה וקבלת התקציב לתקנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאשר ועדת תמיכות מאשרת תמיכה למוסד ציבורי בגין התוספת התקציבית שהתקבלה בסוף השנה, הדבר עלול לעודד את מוסדות הציבור לדווח על פעילות שביצעו קודם לקבלת אישור ועדת התמיכות כפעילות שמזכה בכספי תמיכה.

30 יצוין כי הוגשו שתי בקשות נוספות של מוסדות ציבור - האחת נדחתה מאחר שלא הוגשו מסמכי חובה של הבקשה, והשנייה נדחתה משום שלא עמדה בתנאי הסף הנוגע למוסד שאינו מוסד חינוכי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהבחינה המהותית למעשה מדובר בשיפוי בגין פעילות אשר בזמן ביצועה טרם החליטה המדינה לתמוך בה. בנסיבות העניין, משרד החינוך גם לא יכול היה לפקח על הפעילות הנתמכת.

משרד מבקר המדינה מעיר לסגן הבכיר לחשבת הכללית ולמשרד החינוך כי פרסום מבחן תמיכה בסוף שנת התקציב אינו עולה בקנה אחד עם מטרת התמיכה ועם עקרון השוויון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לפי נוהל שר האוצר, סדר הדברים צריך להיות הפוך: תחילה יש לקבל החלטה מושכלת בנושא התקצוב ורק אחרי כן יש לבצע את הפעילות. כמו כן, תמיכה למפרע ניתנת בהתאמה לפעילות המבוצעת לפי החלטת המוסד הציבורי הנתמך ולא לפי החלטת המשרד התומך, ומכאן שהיא מתאימה עצמה בפועל למידת פעילותו של מוסד הציבור.

בתשובת משרד החינוך נמסר כי מאחר שהסכום שהוקצה במסגרת התקנה התקציבית של המבחן האמור היה אפס לא פורסם קול קורא להגשת בקשות, והדבר נעשה רק לאחר קבלת תוספות תקציביות, וכי אין חשש ש"התמיכה מתאימה עצמה לפעילות". עוד ציין המשרד כי מבחן התמיכה נמצא בהליכי תיקון ואישור היועמ"ש לממשלה.

העברות תקציביות לתקנות תמיכה על סמך הנחיות מפעילים פוליטיים - כספים "קואליציוניים"

כאמור, חלק³¹ מתקציב התמיכות מועבר בהתאם להסכמים קואליציוניים ולהסכמים פוליטיים אחרים. ההסכמים הקואליציוניים הם גלויים, וחובה לפרסמם בהתאם לחוק הממשלה, התשס"א-2001. לצדם יש הסכמים פוליטיים שאינם מגובשים דווקא ערב הקמת הממשלה ובמסגרת משא ומתן קואליציוני להקמתה. על פי הסבר של ראש צוות מאקרו באגף התקציבים במשרד האוצר מיוני 2015, אין חובה לפרסם הסכמים פוליטיים אלה, ואין במשרד האוצר ריכוז שלהם.

במרץ 2015, בתקופת הביקורת, פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה³² בנושא "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" (להלן - הנחיה היועמ"ש בנושא הסכמים פוליטיים), שנועדה לגשר על החוסר הנורמטיבי באשר לאופן יישומם של ההסכמים הפוליטיים בעלי המשמעות התקציבית³³. ההנחיה מדגישה את תפקידם של פקידי הציבור, ובכלל זה של עובדי אגף התקציבים במשרד האוצר, כ"שומרי סף" האחראים לתקינות ההתנהלות בנוגע לתקציב המדינה, וקובעת כי "פקיד ציבור יקבל הוראות להקצאת כספים שהינם תוצאה של הסכמים פוליטיים תקציביים אך ורק מגורם מוסמך על פי דין. לא תתקבלנה הוראות או הנחיות מגורמים לא מוסמכים. בכלל זה לא תתקבלנה הנחיות מגורמים פוליטיים כמו חברי כנסת, סיעות הכנסת או שרים או סגני שרים שאינם מכהנים במשרד ממנו מועבר התקציב או במשרד אליו הוקצה התקציב"; עוד קובעת ההנחיה כי הפעלת סמכות על פי דין צריכה להתבצע על ידי בעל הסמכות, הכפוף למגבלות ולנורמות מכוח

- 31 בידי אגף התקציבים במשרד האוצר אין נתונים לגבי שיעור תקציב התמיכות שמקורו בהסכמים קואליציוניים ובהסכמים פוליטיים אחרים מתוך סך תקציב התמיכות.
- 32 מס' 1.801.
- 33 ההנחיה עוסקת הן בהסכמים המוגדרים כהסכמים קואליציוניים והן בהסכמים שאינם מגובשים ערב הקמת הממשלה.

המשפט המינהלי³⁴. בהנחיה נקבע כי מעורבות גורמים לא מוסמכים בהקצאת תקציבים אף עלולה להיות מנוצלת לרעה.

עוד קובעת ההנחיה כי העברה תקציבית לגורם מסוים בעקבות הסכם פוליטי תקציבי תותנה במתן חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של משרד האוצר ושל המשרד הממשלתי שהעברה התקציבית מיועדת לו, והיא תובא לידיעת חשבי המשרדים לפני העברתה לאישור ועדת הכספים של הכנסת. ההנחיה קובעת עוד כי יש להציג הסכמים אלה במליאת הכנסת או לפני ועדותיה.

במסמך היועמ"ש לממשלה בנושא שחיתות מאפריל 2015 צוין כי "נושא הכספים הקואליציוניים", כפי שמכונים... זוהה... כנושא בעייתי, בהקשר של תמיכות, מנקודת מבט של השוויון... אלו המקושרים פוליטית מודעים להיקף התקציב שצפוי להיות מועבר, ומקיימים פעילות בהיקף מתאים מתוך ידיעה שזו תיתמך בהמשך השנה".

קבלת הוראות באגף התקציבים במשרד האוצר מפעילים פוליטיים

בחוק יסודות התקציב נקבע כי שינויים בתקציב יבוצעו "על פי הצעת השר הנוגע בדבר או ממונה אחר על סעיף תקציב" ובכפוף לכללים שנקבעו בחוק זה.

במשרד האוצר הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי בעקבות הסכמים פוליטיים מועברים התקציבים המכונים "כספים קואליציוניים" לתקנות תקציביות שונות. לכל מפלגה יש אנשי קשר לפרנטי הרלוונטי במשרד האוצר (להלן - פעילים פוליטיים), ועל פי הוראותיהם מגיש אגף התקציבים במשרד האוצר לוועדת הכספים של הכנסת בקשות לאישור העברות תקציביות. נוסף על כך, יש סיכומים בין-משרדיים לגבי העברת תקציבים בין המשרדים. המשרד הממשלתי התומך אינו היוזם של הבקשה לקבלת תקציב נוסף לתקנה אלא הוא מקבל מאגף התקציבים הודעה על תוספת התקציב שיש להעביר לתקנה המסוימת.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה טעם לפגם בכך שבעלי תפקידים במשרד האוצר פעלו בהתאם להנחיות שהם קיבלו במישורין מפעילים פוליטיים.

כאמור, בהנחיית היועמ"ש בנושא הסכמים פוליטיים שנקבעה במהלך תקופת הביקורת, נקבע כי פקיד ציבור יקבל הוראות להקצאת כספים בהתאם להסכמים פוליטיים תקציביים אך ורק מגורם מוסמך לכך על פי דין.

נמצא כי ביוני 2015 עדיין לא היו בידי אגף התקציבים העתקים של ההסכמים הפוליטיים שמכוחם בוצעו העברות תקציביות לתקנות תמיכה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש להקפיד על יישום חובת הגילוי והפרסום גם לגבי הסכמים פוליטיים שמכוחם משרד האוצר מבצע במהלך השנה שינויים תקציביים והעברות תקציביות של תקציבי תמיכות, באופן שהנחה היועמ"ש לממשלה בהנחייתו בנושא הסכמים פוליטיים.

34 על אחריותם הבלעדית של הממשלה ושריה לביצועו ומימושו של התקציב ניתן ללמוד מחוק יסוד: משק המדינה ומחוק יסודות התקציב.

העברת כספים קואליציוניים במשרד לשירותי דת

1. המשרד לשירותי דת תמך בשנים 2011-2014 במסגרת התקנה בנושא "קשרים עם הגולה" (להלן - תקנת "קשרים עם הגולה") בשתי עמותות: עמותת "ארץ חמדה", ועמותת "מענה שמחה".

באוקטובר 2010 פרסם המשרד לשירותי דת מודעה בדבר חלוקת כספי תמיכה מתוכננים לשנת 2011 על פי תקנת "קשרים עם הגולה". שתי העמותות האמורות ביקשו תמיכה בסך כולל של 4.3 מיליון ש"ח. ביוני 2011 אישרה ועדת התמיכות של המשרד תמיכה בסכום כולל של 223,000 ש"ח לשתי העמותות.

ב-20.12.11 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת 3.6 מיליון ש"ח לתקנת "קשרים עם הגולה", מתוך "כספי הסכמים קואליציוניים". כלומר תוספת הגדולה פי 16 מהתמיכה שאושרה בתחילה ביוני 2011.

ב-21.12.11 כתב מנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז, מר אביגדור אוחנה (להלן - מנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז), לחשב המשרד דאז, כי "במהלך שנת 2011 נאמר לנציגי הגופים הנתמכים [שתי העמותות דלעיל] כי עתידים להיכנס כספים נוספים לתקנה זו והם יחולקו עפ"י הקריטריונים ודוחות הביצוע שיוגשו למשרד במהלך השנה".

הסגן הבכיר לחשבת הכללית במשרד האוצר כתב למנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז בינואר 2012 בעניין "חלוקת כספי תמיכות על ידי המשרד לשירותי דת בסוף שנת 2011" כלהלן: "אציין כי חלוקת כספי תמיכות בשלב זה מאוחר של השנה מעקרת מתוכנן את הליך התמיכות ואת המשמעות שעומדת מאחורי הליך זה - חלוקה שוויונית ומראש של כל התקציב המוקצה לעניין בין הגופים העוסקים בתחום הרלוונטי ועומדים בתנאי הסף שנקבעו... במקרה דנן, על אף סכום התמיכה הנמוך שאושר בראשית השנה, נראה כי הגופים הנתמכים התאימו מראש את עלות הפעילות שלהם להיקפי התמיכה שאושרו בסוף השנה, עובדה המעוררת תמיהה ומעלה חשש לחזרתם של 'הכספים הייחודיים' בדלת האחורית... החלטתי לאשר באופן חריג וחד פעמי את חלוקת כספי התמיכה. יחד עם זאת, התנהלות כאמור אינה מקובלת".

לאחר שאושרה העברת התקציבים הקואליציוניים גדל סכום התקנה האמורה פי 16 מהסכום שאושר בכסיס התקנה, והמשרד חילק את הסכומים הנוספים באישור סגן בכיר של החשבת הכללית במשרד האוצר.

בתשובת עמותת "מענה שמחה" למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 נמסר כי אין ממש בטענה שבשנת 2011 היא קיבלה מידע על היקף התמיכה שתקבל באותה שנה ושפעילותה תוכננה בהתאם לסכום זה. העמותה הוסיפה כי בשנת 2011 היא ביקשה תמיכה של 1.3 מיליון ש"ח ובהתאם לכך פעלה במשך השנה. בסיום השנה אישר לה המשרד לשירותי דת את התמיכה בהתאם לבקשה שביקשו בתחילת השנה, וכך במשך כל השנים הבאות.

עמותת "ארץ חמדה" הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 כי היא הגישה בקשת תמיכה לשנת 2011 בסך 3 מיליון ש"ח, בהתאם לתקציב שתכננה להוציא, וזאת עוד לפני שאושרו כספי תוספת התמיכה, וכי מדובר בפרויקט המתבצע במסגרת פעילות רב-שנתית, עובדה המחייבת קיומה של פעילות שוטפת רציפה ועקבית במהלך כל השנה ולמשך שנים רבות.

בתשובת המנכ"ל למשרד שירותי דת דאז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הוא מסר כי העמותות הן שהזינו את המשרד במידע שהתקבל מחברי הכנסת השונים, שלטענת העמותות הבטיחו לפעול להגדלת התקציב שבתקנה מכספים קואליציוניים. בתשובת המשרד לשירותי

דת נמסר כי סביר שנציגי העמותות, הנמצאים בכנסת יקבלו את המידע בדבר הגדלת סכומי התמיכה לפני נציגי המשרד הרלוונטיים.

ביוני 2013 כתבה נציגת עמותת "ארץ חמדה" למנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז, כי "למיטב ידיעתנו התקנה [תקנת "קשרים עם הגולה"] עדיין לא פורסמה... ארץ חמדה מוציאה מיליוני שקלים בפועל בגין הפעילות בתפוצות מתוך הנחה שמדובר בפרויקט רב שנתי ושיקבל הסיוע ממשרדכם כבשנים עברו".

לדעת משרד מבקר המדינה אופן זה של העברת תוספת תקציב לתמיכה רק בתום השנה, ובפרט כאשר מדובר בתוספת כה משמעותית, עלול לפגוע פגיעה קשה בעקרון השוויון שעליו מתבסס הליך מתן התמיכות.

2. המשרד לשירותי דת תמך בשנים 2013 ו-2014 במסגרת התקנה בנושא "שירותי ייעוץ והפריה" בשתי עמותות: "פוע"ה" ו"בוני עולם". על פי נתוני משרד האוצר, בכל אחת משנים אלה הסכום שאושר בבסיס התקנה התקציבית היה 400,000 ש"ח. סכום התקנה בסוף שנת 2013 ובסוף שנת 2014 היה למעלה מ-5 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2013 כתב יועץ המנכ"ל של המשרד לשירותי דת (להלן - יועץ המנכ"ל) לסמנכ"ל הכספים של המשרד כלהלן: "נא לבצע פניה תקציבית... עבור התקנה של מכון פועה בסך 1 מיליון ש"ח. הנושא מסוכס עם ישראל מלאכי [מי שניהן באותה עת כיועץ שר הבינוי והשיכון והוא גם פעיל פוליטי מסייעת הבית היהודי] המכותב למייל זה... על המייל שאתה מוציא... תכתב בבקשה את ישראל [ישראל מלאכי] ואותי".

המשרד לשירותי דת מסר ביוני 2015 למשרד מבקר המדינה כי ועדת התמיכות של המשרד חילקה את התוספת האמורה לתקנה זו, בסך מיליון ש"ח, בהתאם ליחס שקבעה בתחילת השנה.

הביקורת העלתה כי בעקבות סיכום עם מר ישראל מלאכי העביר המשרד לשירותי דת מיליון ש"ח בסוף שנת התקציב לעמותות האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בביצוע ההעברה התקציבית במשרד לשירותי דת על פי סיכום עם מי שאינו מכהן במשרד שהוקצה לו התקציב, ובמועד העברתה - סוף השנה - יש כדי לפגוע פגיעה קשה בעקרון השוויון שעליו מתבסס הליך מתן התמיכות.

בתשובתיים של מר מלאכי ויועץ המנכ"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 ומתשובת המשרד לשירותי דת נמסר כי מר מלאכי לא פעל כפעיל פוליטי, אלא בתוקף תפקידו כיועץ שר הבינוי והשיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה לא היה מקום שפקיד ציבור במשרד ממשלתי מסוים יקבל הנחיות מגורמים שאינם מכהנים במשרד שממנו הועבר התקציב או במשרד שהתקציב הוקצה לו. כאמור לעיל, עיקרון זה קיבל ביטוי גם בהנחיית היועמ"ש בנושא הסכמים פוליטיים ממרץ 2015.

הנחיות פעילים פוליטיים להעברת תקציבים לנתמכים יחידים במשרד החינוך

משרד החינוך קיבל בשנת 2014 תוספות המכונות "תוספות אוצר/העברות משרדי ממשלה". במסמך המפרט את התוספות האמורות צוינו בין היתר הנתונים המוצגים בלוח שלהלן:

לוח 6

תקציב שנת 2014 לשלוש תקנות במשרד החינוך והשינויים שבוצעו בו במשך השנה (באלפי ש"ח)

מספר תקנה	נושא	בסיס התקציב	עודפים שתוקצבו	שינויים פנימיים	תוספת אוצר/העברות משרדי ממשלה	התקציב הכולל, לאחר השינויים שנעשו בו
211140	העצמה רוחנית בחינוך הממלכתי דתי	5,050	1,122	3,146	7,000	16,318
211141	תמיכות מינהל החינוך הדתי	1,539	566	2,262	5,100	9,467
211419	פעילות התנדבותית למען הקהילה של תלמידי יא-יב	547	3,346	1,500	1,800	7,193

נציגי משרד האוצר הסבירו למשרד מבקר המדינה כי נציגי סיעת "הבית היהודי" לעניין העברת בקשות תקציביות למשרד האוצר הם מר צבי צויבל ומר ישראל מלאכי (להלן גם - הפעילים הפוליטיים). נציגי משרד האוצר ציינו גם כי אין ברשותם מסמך רשמי בדבר סמכות הפעילים הפוליטיים, אך הדבר עלה בפגישות שקוימו עם נציגי הסיעה.

משרד מבקר המדינה בדק את האסמכתאות שלפיהן תוקצב משרד החינוך בתוספות המכונות "תוספת אוצר/העברות משרדי ממשלה" בלוח שלעיל והעלה כדלהלן:

1. ב-24.4.14 קיבלה רפרנטית חינוך באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - הרפרנטית) שתי בקשות מהפעילים הפוליטיים. מר צבי צויבל ביקש במכתב לרפרנטית לתקצב 12 מיליון ש"ח לתקנות תקציביות שונות במשרד החינוך, ובכלל זה מיליון ש"ח לתקנה בנושא המינהל לחינוך דתי - פעילות לא פורמלית לחיזוק זהותם הדתית של תלמידי החינוך הדתי לקראת שירות צבאי לבנים ושירות לאומי לבנות (להלן - תמיכות חינוך דתי), וכתב: "להלן בקשותינו... 211141 [מספר התקנה] תמיכות חינוך דתי 1 מלש [מיליון ש"ח]".

באותו היום שלח גם מר ישראל מלאכי, שהיה באותה עת יועץ לשר הבינוי והשיכון דאז, מהדואר האלקטרוני האישי שלו (לא מהדואר האלקטרוני של משרד הבינוי והשיכון) לרכז מאקרו-תקציב באגף התקציבים מכתב אלקטרוני ובו נאמר: "בהמשך לסיכום בין המשרדים מצ"ב בקשה לתוספת תקציב...". בהתאם לאמור בבקשה תוספת התקציב עמדה על כ-37 מיליון ש"ח, בכלל זה 3 מיליון ש"ח לתמיכות בחינוך דתי, ו-1.5 מיליון ש"ח לתקנת פעילות התנדבות בקהילה".

מר צבי צויבל ומר ישראל מלאכי מסרו העתק של בקשותיהם גם למשרד החינוך. לשם המחשה, מוצגים להלן קטעים מהתכתובות האמורות.

הודעת דואר אלקטרוני מצבי צויבל לרפרנטית באגף התקציבים:

מאת: צבי צויבל <tzvi.mifalot@gmail.com>
 אל: [redacted]@mof.gov.il
 תאריך: 13:54 24/04/2014
 נושא: העברות

בסד

[redacted]

שלום רב

בהמשך לשיחתנו להלן בקשתינו
 312245 רשויות 2 מלש
 312247 מורות חילות 0.5 מלש
 271143 מילגות 1.5 מל"ש
 240901 חינוך יהודי בתפוצות 5 מל"ש
 240441 מענק הבירה 2 מל"ש
 211141 תמיכות חינוך דתי 1 מלש
 אנא אשורך
 צבי צויבל

קטע מהודעת דואר אלקטרוני מישראל מלאכי לרמ"ט סגן שר החינוך דאז, לסמנכ"ל
 כספים במשרד החינוך ולרפרנטים באגף התקציבים:

מאת: ישראל מלאכי <israelplo@gmail.com>
 אל: [redacted]@education.gov.il, [redacted]@mof.gov.il, [redacted]@education.gov.il, [redacted]@mof.gov.il
 תאריך: 20:01 24/04/2014
 נושא: פניה תקציבית בהתאם לסיכומים בין משרדיים.

שלום [redacted]

בהמשך לסיכום בין המשרדים מצ"ב בקשה לתוספת תקציב.
 הבנתי שכעת יש פניה תקציבית של המרד אבקש שתוספות אלו יתוספו אליה.

תודה רבה
 ישראל

לדעת משרד מבקר המדינה יש טעם לפגם בכך שמי שניהן באותה עת כיועץ של שר הבינוי והשיכון נתן הנחיה הנוגעת למתן תמיכות לנתמכים יחידים במשרד החינוך, ובכך שהדרג המקצועי של משרדי האוצר והחינוך ביצעו את הנחיותיהם של פעילים פוליטיים. זאת בייחוד לנוכח העובדה שעל פעילים פוליטיים אלה לא חלים כללים שנועדו להבטיח את תקינות פעילות המינהל הציבורי ואת טוהר המידות.

2. במסגרת התקנה בנושא "פעילות התנדבותית למען הקהילה" תומך משרד החינוך בנתמך יחיד - עמותת "לאורו נלך". כאמור לעיל, מכוח בקשתו של הפעיל הפוליטי, מר ישראל מלאכי, הועברה תוספת תקציבית לתקנה זו ולעמותה זו בעקבות בקשה שהוגשה כמה שעות לאחר שהתקבלה בקשה נפרדת של הפעיל הפוליטי מר צבי צויבל להעברת תמיכות לתקנות תקציביות אחרות.

יצוין כי מר צבי צויבל הוא ממייסדי עמותת "לאורו נלך" וחבר בוועדת הביקורת בעמותה. העמותה היא נתמכת יחידה מהתקנה התקציבית האמורה.

3. במסגרת תקנת תמיכות חינוך דתי תמך משרד החינוך בשנים 2013 ו-2014 בנתמכים יחידים: ב"ידידים - למען החברה והנוער" (להלן - עמותת ידידים), וב"הרחבת המעגלים". מייסד עמותת ידידים וחבר האספה הכללית שלה הוא מי שניהן באותן שנים כיו"ר ועדת החוקה של סיעת "הבית היהודי".

כאמור לעיל, באפריל 2014 קיבלה הרפרנטית שתי בקשות מהפעילים הפוליטיים להעברת סך של 4 מיליון ש"ח לתקציבי תמיכה לתקנת תמיכות חינוך דתי, שמכוחן נתמכת גם עמותת ידידים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הבקשות האמורות ממחישות את הבעייתיות בכך שפעילים פוליטיים נותנים הוראות ביצוע לאגף התקציבים והוא מבצע אותן. תקצוב תוספת לתקנת התמיכה על פי בקשת פעילים פוליטיים המשמשים נציגי מפלגה או סיעה עלול לשמש להקצאת כספים ייחודיים לפי שיקול דעת סובייקטיבי, באופן בלתי מבוקר, במסווה של תמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה טעם לפגם בכך שבעלי תפקידים במשרד האוצר פעלו בהתאם להנחיות שהם קיבלו במישורין מפעילים פוליטיים.

4. בנובמבר 2013 שלח הרמ"ט לסמנכ"ל כספים במשרד החינוך (להלן - סמנכ"ל הכספים) "רשימת תקנות שיש לסדר פניה לגביהן מול האוצר לדיון בוועדת הכספים בשבוע הבא. מתואם בצוות מאקרו באוצר" (להלן - בקשת הרמ"ט). העתק של בקשתו של הרמ"ט גם לסגן שר החינוך דאז, מר אבי וורצמן, ולפעיל הפוליטי - מר ישראל מלאכי.

הרמ"ט העיד על עצמו כי הוא "איש הבית היהודי", וטען לפני משרד מבקר המדינה באפריל 2015 כי כמה חודשים אחרי שקמה הממשלה קיבלה סיעת "הבית היהודי" תקציב המנוהל במשרד האוצר, וכי סמנכ"ל הכספים לא ידע דבר על כך. לדברי הרמ"ט הבקשה המתוארת לעיל היא פנייה למשרד האוצר לצורך ניצול תקציבים שהועמדו לרשות הסיעה ואינם מתקציבי משרד החינוך.

כאמור, בשנים 2012-2014 אישר משרד החינוך תמיכה מכוח מבחן התמיכה בנושא "העצמה רוחנית בחינוך הממלכתי הדתי" לנתמך יחיד - עמותת קרן חרו"ת אשר מייסדה וחבר האספה הכללית שלה כיהן באותן שנים כיו"ר ועדת החוקה של סיעת "הבית היהודי".

הביקורת העלתה כי הרמ"ט ביקש להעביר תקציב בסך 2 מיליון ש"ח לתקנה התקציבית דלעיל, בקשה שמשמעה בפועל היה שהוא העביר תמיכה ישירות לקרן חר"ת, שמייסדה נמנה עם חברי סיעתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשש שהעברות תקציביות לעמותות המזוהות עם בעלי תפקידים במפלגה פותחות פתח למצב שיועדפו עמותות הקשורות למפלגה. חשש זה גובר כאשר מדובר בנתמכים יחידים. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה זה ובנסיבות המתוארות לעיל יש חשש כי מדובר בהקצאת כספים ייחודיים במסווה של תמיכה.

הרמ"ט מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 כי הבקשה דלעיל לא הייתה החלטה שלו כרמ"ט, ואין לו שום קשר לעומד בראש העמותה או לעמותה עצמה. מר ישראל מלאכי, הפעיל הפוליטי, "היה האחראי מטעם המפלגה [הבית היהודי] על התקציבים הייחודיים מתוקף זה שהוא היה בצוות הניהול משא ומתן הקואליציוני של הבית היהודי, והוא אחראי על התיאום בין האוצר לבין המשרדים השונים". הרמ"ט הוסיף שמכיון שהוא לא הכיר את הגורמים הרלוונטיים באגף התקציבים במשרד האוצר ולא התנהל מולם מעולם, אזי מר מלאכי היה מכותב לדואר האלקטרוני.

סגן שר החינוך דאז מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 (להלן - תשובת סגן השר דאז) בנוגע לאישור התמיכה בנושא "העצמה רוחנית בחינוך הממלכתי דתי" - כי הפעיל הפוליטי היה ממונה מטעם "הבית היהודי" על הטיפול בהסכמים הקואליציוניים. עוד מסר כי לא הוא ביצע את כל העבודה מול משרד האוצר, וכי מדובר בהחלטה של "הבית היהודי", וכל המעורבות שלו (או של מי ממשרדו) מסתכמת באימות העובדה שאנשי הכספים במשרד החינוך אכן מימשו את ההחלטות של צוות "הבית היהודי", שבהן לא היה מעורב.



לעתים מתן תוספות תקציביות במשך השנה הוא כורח המציאות. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שהיקפן של התוספות התקציביות גדול יותר יחסית לתקציב הבסיס, מתקשים משרדי הממשלה לתכנן כיאות את תקציבם, ואם מדובר בתקציבי תמיכות - המשרדים עלולים להתקשות גם בתכנון התקציב למוסדות הציבור הנתמכים וכן בפיקוח על פעולות המוסדות שהתבצעו עוד לפני מתן תוספות התקציב.

מקורן של תוספות תקציביות לתקנות תמיכה הוא, בין היתר, כספים קואליציוניים, ובמתן הוראות לביצוע התוספות מעורבים גם פעילים פוליטיים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בכך שפעילים פוליטיים נותנים הנחיות להעברות תקציביות לפקידים במשרדי הממשלה השונים, ובייחוד הדבר בעייתי כאשר יש חשש שלאותם פעילים פוליטיים או למקורבים להם יש עניין אישי במוסדות הציבור הנתמכים בכספים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד המשפטים ומשרד האוצר לבחון את הנושא ולשקול אם יש מקום לקבוע תנאים המגבילים את העברת תוספות התקציבים לתקנות התמיכה לאחר מועד מסוים שייקבע, וכן תנאים המגבילים את שיעור התוספת יחסית לבסיס התקציב של התקנה, ובכל מקרה יש לאפשר העברת תוספות תקציב כאמור רק באופן חריג, בשקיפות מלאה ובכפוף לפרסום הולם לכך.

מאחר שחשב המשרד הוא המופקד על העברת הכספים למוסדות ציבור, לדעת משרד מבקר המדינה על אגף התקציבים לנהל רישום של מי שנותן את ההוראה לבצע שינוי תקציבי ולהעביר מידע זה לחשב המשרד מקבל התקציב, על מנת שהוא יוכל לוודא שאין מדובר בכספים ייחודיים.

לעתים כספי תמיכה, ובכלל זה כספים המתווספים במשך השנה כגון כספים קואליציוניים, מועברים במסגרת תקנות תמיכה לנתמכים יחידים הנכללים באותה תקנת תמיכה. לדעת משרד מבקר המדינה, על החשכ"ל לקבל בכל שנה מחשבי המשרדים השונים דיווחים שנתיים על תמיכות הניתנות למוסדות ציבור שהם בגדר נתמכים יחידים, ולקיים בקרה מיוחדת על תמיכות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה על היועץ המשפטי לממשלה לשקול לקבוע אילו בעלי תפקידים מוסמכים לתת לפקיד ממשלה הנחיות בנוגע להעברות תקציביות, וכן עליו להנחות את המשרדים בהתאם לכך.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר מדצמבר 2015 צוין כי אגף התקציבים פועל על מנת לבצע את הנחיית היועמ"ש בנושא הסכמים פוליטיים; בנובמבר 2015 הוצגו לוועדת הכספים כלל הסיכומים הפוליטיים בעלי המשמעות התקציבית לשנים 2015 ו-2016, וצוין במפורש כי סיכומים הנוגעים להגדלת התקציב בתקנות שבהן מוענקת התמיכה לנתמך יחיד או לנתמכים מעטים ימומשו רק לאחר שהלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה הרלוונטיים יבחנו אם לאשרם.

העברת עודפים לתקנות תמיכות במשרד החינוך

בביקורת במשרד החינוך נמצאו הודעות דואר אלקטרוני ששלח בסוף שנת 2013 ובסוף שנת 2014 היועץ לשעבר לשר החינוך דאז (להלן - היועץ לשעבר) לסמנכ"ל הכספים בעניין הוספת תקציבים מעודפי תקציבים לתקנות תמיכה. לכל אחת מההודעות צורפה רשימה של תקנות תמיכה ושמות של מוסדות ציבור ולצדן הסכומים שיש להעביר אליהם. רשימה אחת כותרתה "רשימות שר - 2013", רשימה אחרת כותרתה "בקשות [סגן השר]".

בביקורת לא נמצא כי שר החינוך לשעבר³⁵ או סגנו³⁶ קיימו דיונים עם הדרג המקצועי לקביעת צרכים וסדרי עדיפות להקצאת תקציבים לתמיכות מתוך העודפים שהצטברו במשרד החינוך בסוף שנת 2013 ובסוף שנת 2014.

הביקורת העלתה כי על פי המסמך "רשימות שר - 2013" ועל פי "בקשות [סגן השר]" חולקו העודפים בשתי השנים גם לתקנות תמיכה שמכוחן תומך המשרד בנתמכים יחידים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש טעם לפגם בכך ששר, סגן שר או יועץ שר מנחה לתקצב תקנת תמיכה שמכוחה נתמך מוסד ציבור יחיד, בלי שהתקיימה במשרד עבודת מטה לקביעת סדרי העדיפויות לחלוקת העודפים.

שר החינוך לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 כי מעולם לא השתתף בישיבה שבה נידונו הנושאים המתוארים שלא בנוכחות סמנכ"ל הכספים ומנכ"לית המשרד, וכי אין לו במשרד מקורבים, בעלי עניין או תומכים.

35 שר החינוך בשנים אלה היה הרב שי פירון.

36 סגן שר החינוך בשנים אלה היה מר אברהם וורצמן.

בתשובתו של יועץ השר לשעבר למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 הוא הסביר כי יש שני מועדים שבהם המדיניות נקבעת על פי סדרי עדיפויות תקציביות. הראשון - במסגרת קביעת התקציב לקראת תחילת השנה, והשני - במסגרת הטיפול בעודפים שנותרים בסוף כל שנה בתקציב המשרד. המשרד היה מעורב בקבלת החלטות בנושא התקציב. הרשימה משמשת רק לסיכום לקראת קביעת התקציב וחלוקת העודפים.

בתשובת סגן השר דאז למשרד מבקר המדינה הוא הסביר כי הסיבה היחידה לכך שבחר לבקש תוספות תקציביות לתקנות האמורות היא החשיבות הציבורית הרבה שהוא מייחס לתחום התקנה. בזמן קבלת ההחלטות לגבי חלוקת תמיכות אלו לא הובאה בחשבון ההתייחסות שהועלתה רק לאחרונה במערכת הביקורת והמשפט בנושא התקנות התומכות בנתמך יחיד. כמו כן, לסגן שר אין כל סמכות לקבל החלטה ולכן פנה לשר הממונה שאישר את הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הליך קבלת ההחלטות וקביעת סדרי עדיפויות לעניין חלוקת העודפים צריך ללמד על כך שנעשתה עבודת מטה, והדבר צריך לקבל ביטוי בפרוטוקולים.

בעקבות הביקורת, נמסר בתשובת משרד החינוך כי "לא ייצאו הנחיות ביצוע ישירות מלשכות השר וסגן השר לגורמי מקצוע במשרד".

תמיכה במוסד ציבור שלבעלי תפקידים במשרד התרבות והספורט יש זיקות אליו

האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים, החל הן על עובד הציבור והן על נבחר הציבור, הוא עיקרון מרכזי בשיטתנו המשפטית. ניגוד עניינים משמעו ניגוד בין האינטרס שעליו מופקד עובד הציבור ובין אינטרס אחר כלשהו.

כדברי השופט חשין בעניין ניגוד עניינים בפעילותו של עובד ציבור³⁷: "עיקר בהלכה הוא, כידוע, שאסור הוא איש הציבור המחזיק בשררה ובשלטון להיקלע למצב של ניגוד עניינים: ניגוד עניינים בין עניין ציבורי שהופקד בידו לבין עניין אחר: עניין אישי או עניין שיש לו בתוקף תפקיד ציבורי אחר שהוא מחזיק בו. האינטרס האישי או האינטרס הציבורי האחר יכולים שיערפלו את מחשבתו הנקייה של איש הציבור - מחשבה האמורה להטביע עצמה אך באינטרס שהוא מופקד על קידומו - יסיטו אותו מדרך הישר וירחיקו את ליבו מן העיקר שהוא חייב בו. אם בהשפעות חיצוניות יעשה, ייפגם אמון הציבור בו, ועל-כן אסור הוא איש הציבור להימצא במצב שבו יילכד בצבת של ניגוד אינטרסים".

משרד התרבות והספורט תומך במכון וינגייט במסגרת שני מבחני תמיכה: מבחן בנושא "מחקר ופיתוח וינגייט", שהמכון הוא נתמך יחיד מכוחו ובשנת 2014 נתמך ב-18 מיליון ש"ח; ומבחן "מרכזי אימון", שהמכון הוא אחד מארבעה גופים שנתמכים מכוחו, ובשנת 2014 נתמך ב-1.2 מיליון ש"ח, שהם כ-46% מסך התמיכה שאישר המשרד מכוח תקנה זו באותה שנה.

הוועד המנהל של המכון הוא הזרוע המבצעת שלו, והוא מוסמך, בין היתר, להתקשר ולפעול בשם המכון. תקנון מכון וינגייט קובע כי השר של המשרד הממשלתי שאחראי לנושא הספורט ימנה עד שישה חברים לוועד המנהל, והם "יהיו מבין עובדי המדינה, ותהיה להם זיקה מקצועית לנושאים בהם עוסק מכון וינגייט".

37 בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת פ"ד נו(6) 117 (2002).

סגן ראש מינהל הספורט (להלן - סגן ראש המינהל), ועורכת דין בלשכה המשפטית של משרד התרבות והספורט (להלן - עוה"ד), כיהנו בתקופת הביקורת כחברי ועדת התמיכות במינהל הספורט במשרד התרבות והספורט. באותה עת הם כיהנו גם כחברי הוועד המנהל של המכון, ללא תמורה.

1. עוה"ד חתמה באפריל 2012 על הסדר למניעת ניגוד עניינים שעל פיו התחייבה "להימנע מלקבל החלטות במסגרת תפקידיה בלשכה המשפטית ובמכון, להשתתף או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים להעמידני במצב של חשש לניגוד עניינים, ובפרט בנושאים הקשורים לעניינים הבאים: ... במסגרת תפקידי בלשכה המשפטית לא אטפל בנושאים הנוגעים או קשורים למכון וינגייט... במסגרת תפקידי במכון וינגייט לא אטפל בנושאים הקשורים שטיפלתי בהם בתפקידי בלשכה המשפטית".

הביקורת העלתה כי עוה"ד השתתפה בדיונים של ועדת התמיכות שעסקו באישור מקדמות³⁸ על חשבון כספי התמיכות למוסדות הציבור השונים, ובכלל זה למכון וינגייט.

עוה"ד היא חברת ועדת המכרזים של משרד התרבות והספורט.

הביקורת העלתה כי מכוח תפקידה זה השתתפה עוה"ד בדצמבר 2013 בדיון בעניין התקשרות של המשרד עם מכון וינגייט בפטור ממכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה השתתפותה של עוה"ד בדיונים האמורים יצרה ניגוד עניינים מוסדי ולא עלתה בקנה אחד עם ההסדר למניעת ניגוד העניינים שעליו היא חתומה, ועל כן היה עליה להימנע מהשתתפות בדיונים אלה.

בתשובתה של עוה"ד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 בתגובה על טיוטת דוח הביקורת, וכן בתשובתו של משרד התרבות והספורט נמסר כי עוה"ד לא נמצאה במצב של ניגוד עניינים בדיונים האמורים: אשר להשתתפותה בוועדת המכרזים היא פעלה בתום לב, אולם על מנת למנוע מראית עין יוקצה עורך דין אחר מהלשכה המשפטית שיטפל בנושאי הרכש הקשורים למכון וינגייט. אשר לדיונים בנושא המקדמות, מדובר בהחלטות טכניות במהותן, שהתקבלו לאחר שאנשים רבים שקלו אותן, ויש בכך להפחית את החשש לניגוד עניינים. לטענתם, עוה"ד אינה מנועה מלטפל בנושאי רוחב או בהחלטות רוחב, גם כאשר אלו נוגעים לגוף שהיא מנועה מלטפל בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עוה"ד לפעול לפי ההסדר למניעת ניגוד העניינים שגובש בעניינה ולהימנע מקבלת כל החלטה הנוגעת למכון.

38 על פי נוהל שר האוצר, ועדת התמיכות רשאית להחליט על תשלום מקדמה למוסד ציבור שאושרה לו תמיכה בשנת התקציב הקודמת, ובלבד שסכומה המרבי של המקדמה יהיה 20% מסך כל התמיכה שאותו משרד נתן למוסד בשנה הקודמת.

2.

בביקורת נמצא כי לא הוכן הסדר למניעת ניגוד עניינים עבור סגן ראש המינהל, אף שהוא נושא בשני תפקידים - חבר הוועד המנהל של מכון וינגייט מחד גיסא, וסגן ראש מינהל הספורט וחבר ועדת תמיכות של משרד התרבות והספורט מאידך גיסא.

בתשובתו של סגן ראש המינהל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015, ובתשובת משרד התרבות והספורט, נמסר כי מכון וינגייט אינו בתחום אחריותו של סגן ראש המינהל, אך בעקבות הביקורת הוא חתם בדצמבר 2015 על הסדר למניעת ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התרבות והספורט להקפיד שכחברי הוועד המנהל בווינגייט ימונו רק מי שאינם חברים באותה עת גם בוועדות התמיכה והמכרזים, וזאת על מנת שלא יהיה חשש לניגוד עניינים בפעילותם, ולו למראית עין.

התקשרויות בפטור ממכרז במקום תמיכות

יש שלוש דרכי מימון שעל פיהן יכולה לפעול הממשלה לקידום מטרותיה: תקצוב ישיר של הפעילות; התקשרות חוזית עם גורם חיצוני שיפעל לקידום מטרות אלה (באמצעות מכרז, כמוסדר בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ובתקנות שהותקנו מכוחו); ובאמצעות מתן תמיכות לגוף המספק את השירות המבוקש.

כפי שפורט לעיל, בהליך אישור התמיכות - החל בשלבי ייזומו של כתב התמיכה, כתיבתו, אישורו ופרסומו וכלה בשלב חלוקת התמיכה בפועל - מעורבים בעלי תפקידים שונים במשרד הרלוונטי ובמשרד המשפטים, ואף הציבור משתתף בהליך זה. לעומת זאת, בהתקשרות חוזית מעורבים רק הגורמים הרלוונטיים במשרד.

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), קובעות כי התקשרות משרד ממשלתי לביצוע מיזם ללא כוונת רווח תהיה פטורה ממכרז, ובלבד שההתקשרות מתבצעת עם מי שתורם ממקורותיו לפחות מחצית מעלות ביצוע המיזם (להלן - תקנת מיזם משותף).

הנחיית היועמ"ש לממשלה קובעת, לעניין ההבחנה בין תמיכה ובין תקצוב שאינו תמיכה או רכישת שירותים, כי "כדי לאפיין את דרך המימון הראויה של גוף מסוים על ידי רשויות המדינה כדרך של תמיכה, כמשמעותה בחוק, על הגורמים העוסקים בכך באותה רשות, כגון היועץ המשפטי והחשב, לבחון את מידת העמידה של פעולת המימון במאפיינים הבאים - כל מאפיין כשלעצמו, וכולם יחדיו:

א. קיום חובה של המדינה - יש לבחון האם הפעילות הממומנת היא מטלה שהמדינה מחויבת בה, מכוח חוק או מכוח זכויות יסוד חוקתיות של הנהגים מהפעילות. ככלל, השימוש בתמיכות מיועד למקרים בהם מעוניינת המדינה לעודד ולהעצים פעילות מסוימת שהיא אינה מחויבת בה לפי חוק. במקרים בהם מחויבת המדינה מכוח חוק לקיום פעילות או מימונה, הדבר יעשה בדרך כלל באמצעות תקצוב, או רכישת שירותים על ידי התקשרות חוזית.

ב. השפעה על עצמאות הגוף הממומן - ככל שמוגבל שיקול דעתו של הגוף, בעניינים הנוגעים לפעילות הממומנת, כתוצאה מכך שהפעילות מוכוונת ומוגדרת על-ידי המדינה, פוחתת הזיקה לתמיכות וגובר אפיון המימון כרכישת שירותים על-ידי המדינה, אשר עשייתה בדרך הרגילה היא באמצעות מכרז. יודגש, כי אין מדובר בפיקוח על פעילות הגוף הנתמך והתנהלותו, אלא בהגדרה והכוונה של אופי ומהות הפעילות.

ג. מקור היוזמה לקיום הפעילות - ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של הגוף מבצע הפעילות, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כתמיכה, וכן להיפך - ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של המשרד הממשלתי, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כרכישת שירותים או תקצוב".

במסמך היועמ"ש לממשלה בנושא שחיתות צוין בהקשר זה כי "הניסיון מלמד שלמשרדי הממשלה יש נטייה לפרש את הוראות הפטור כמאפשרות 'התקשרות' עם גוף מסוים, גם במקום שבו ניתן היה לצפות לכך שייערכו מבחני תמיכה שוויוניים לכלל הגופים".

התקשרות בפטור ממכרז לביצוע מיזם משותף

הוראת תכ"ם בנושא התקשרות לביצוע מיזם משותף לפי תקנת מיזם משותף לעומת תמיכה מגדירה, בדומה להנחיית היועמ"ש לממשלה, את האופן שבו על המשרד הרלוונטי לקבוע אם מדובר בתמיכה או בהתקשרות. כמו כן נקבע שאם ועדת המכרזים החליטה בדיוניה לסווג את הפעילות כהתקשרות לרכישת שירותים במסגרת מיזם משותף, עליה לנמק את החלטתה בפרוטוקול הדיון.

משרד מבקר המדינה התייחס בשנת 2014³⁹ לבעייתיות שבסוגיית ההתקשרות של משרד ממשלתי עם עמותות באמצעות מיזם משותף וציין כי "כינוי המימון... בשם 'מיזם משותף' אינו משקף את מהותה האמתית של העברת הכספים. אם בחר המשרד להעביר כספים לגופים חוץ-ממשלתיים, בדרך הדומה באופייה לתמיכות, הייתה מוטלת עליו החובה לפעול על פי מלוא הכללים הקבועים בנוהל תמיכות ובמבחני תמיכות, שיאושרו על ידי היועמ"ש לממשלה ושיפורסמו ברשומות".

משרד התרבות והספורט

בספטמבר ובאוקטובר 2013 התקשר משרד התרבות והספורט עם קרן א' ועם קרן ב' לשם מתן מלגות לספורטאים בפטור ממכרז לפי תקנת מיזם משותף בסכום של 300,000 ש"ח ומיליון ש"ח, בהתאמה.

בשני מכתבים נפרדים מאוגוסט 2013 לוועדת המכרזים נימק ראש מינהל הספורט את בקשתו לאישור ההתקשרויות בפטור ממכרז באופן זהה. הוא ציין בנימוקיו כי ביצוע הפעולה הוא "פרי יוזמה של הגוף הרשום דלעיל וגם של מינהל הספורט", ובנוגע למידת המעורבות בביצוע הפעילות כתב כי "סגן ראש מינהל הספורט מלווה, עוקב ומוודא שאכן הספורטאים מקבלי המלגות ראויים לקבל את המלגה".

הביקורת העלתה כי בשנת 2013 הגורמים הרלוונטיים במשרד התרבות והספורט לא בחנו, כנדרש בהנחיית היועמ"ש לממשלה, מהו המסלול המתאים ביותר למימון הפעילות במסגרת ההתקשרויות - פטור ממכרז או תמיכות.

ממכתביו של ראש מינהל הספורט עולה כי אין מדובר בחובה של המדינה לממן את הפעילויות בעניין זה, כי מימון הוא פרי היוזמה של קרן א' ושל קרן ב', וכי אין מדובר בפעילות שהמדינה מכוונת ומגדירה.

39 מבקר המדינה דוח שנתי 64 (2014), עמ' 532.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק אם לפי המבחנים שנקבעו בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין זה, הדרך הנכונה למימון פעילות בעלת מאפיינים כאלה היא באמצעות מבחני תמיכה. היה על המשרד לבחון נושא זה ביסודיות לפני שאישר את מימון הפעילות, בהתאם למבחני תמיכה שנועדו לשמור על עקרון השוויון.

יתר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה כאשר מוגשות שתי בקשות נפרדות להתקשרות במיזם משותף אשר הנימוקים לפטור ממכרז עבורן הם זהים מתעורר החשש כי לא נבדקה באופן מעמיק הבחירה במסלול של פטור ממכרז.

יצוין כי במרץ 2015 פרסם משרד התרבות והספורט מבחן תמיכה בנושא מתן מלגות קיום חודשיות לספורטאים הישגיים.

בתשובת משרד התרבות והספורט צוין כי המשרד עמל משנת 2012 על הכנת מבחני תמיכה מתאימים.

משרד הרווחה

בשנים 2013 ו-2015 אישרה ועדת המכרזים של משרד הרווחה התקשרויות עם עמותה ד' לביצוע מיזם משותף, בפטור ממכרז, לפעילות של תנועת נוער לילדים עם צרכים מיוחדים בסך 300,000 ש"ח ו-6 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בדצמבר 2013 פנה הממונה במשרד המשפטים ליועצת המשפטית של משרד הרווחה לקבלת הבהרות על ההתקשרות עם עמותה ד' בפטור ממכרז כמיזם משותף.

בתשובתה של היועצת המשפטית של משרד הרווחה בסוף אותו החודש על המכתב האמור לעיל (להלן - חוות הדעת) צוינו נימוקים לבחירת מסלול של התקשרות כמיזם משותף ולא במסלול של תמיכה, כמפורט כלהלן: העמותה שעמה בוצעה ההתקשרות הייתה היחידה המוכנה והמסוגלת לקלוט לפעילות את הילדים בעלי הצרכים המסוימים; המשרד הוא שיכתיב לעמותה את מקומות הפעילות ויכוון גם לפעילות עם אוכלוסיות ממגזרים שונים ויקבע את סדרי העדיפויות בנוגע לקדימות הפעילות עם אוכלוסיות המשרד הזקוקות לפעילות האמורה; המשרד יכתיב את תוכני הפעילות של העמותה.

בתגובה של הממונה במשרד המשפטים על חוות הדעת מינואר 2014 דלעיל צוין כי "אשר לשאלת החוקיות, ברי כי אין מדובר במקרה זה בחובה חוקית... מדובר בפעילות שהיא ביוזמת העמותה... לפיכך, שני מאפיינים אלה מטים לראיית דרך המימון הראויה כתמיכה. לעניין עצמאות הפעולה של הגוף, השאלה מורכבת יותר... כפי שעולה מהמידע לגבי פעילות העמותה בעבר תוך השוואה למסמכי ההתקשרות, אין מדובר בשינוי מהותי של הפעילות מזו שקימה העמותה עד כה. עם זאת, ממסמכי ההתקשרות ומחוות דעתך עולים מספר מרכיבים המעידים על כוונת המשרד לעורבות גבוהה". על אף שההנמקות מובילות לכאורה לצורך לבחור במסלול של מימון באמצעות תמיכה, צוין כי "לאחר בחינת כלל המאפיינים כמכלול, ניתן, לדעתנו, לקבוע כי נוכח מעורבות המשרד כפי שתוארה, ניתן, בזהירות הראויה, לאפשר את מימון הפעילות בדרך של רכישת שירותים כמיזם משותף... ניתן בשנת 2014 להשתתף במימון פעילות העמותה בדרך של מיזם משותף לפי התקנות. יחד עם זאת, נבקש כי לקראת שנת 2015 ואילך, יבחן המשרד שנית את ההצדקה לפנות לאפיק זה ולא באמצעות תמיכה. לטעמנו לא הוברר עד תום האם קיימים גופים נוספים המקיימים באופן דומה את הפעילות, גם אם בהיקפים נמוכים יותר או במאפיינים מעט שונים. לעניין זה משמעות בכל הנוגע לשמירה על השוויון מבחינה מהותית".

מחנות הדעת עולה כי מדובר בפעילות שעמותה ד' יזמה ושהיא קיימה כבר כמה שנים לפני שהתקשרה עם המשרד. בחוות הדעת לא הובאו נימוקים בהתאם להבחנה שנקבעה בהנחיית היועמ"ש לממשלה בדבר קיום חובה כלשהי של המדינה, בדבר מקור היזמה לפעילות ובדבר האינטרס לביצועה. משרד מבקר המדינה מעיר כי תיאור אופי הפעילות של עמותה ד' והבאת נתונים בחוות הדעת אינם יכולים לשמש תחליף לבדיקה מראש של אפיון הפעילות כמיזם משותף או כתמיכה.

הביקורת העלתה כי בשנת 2014 לא בדק משרד הרווחה אם גופים נוספים מקיימים פעילות דומה לפעילות שלשמה בוצעה ההתקשרות. אף על פי כן ועדת המכרזים, כאמור לעיל, אישרה התקשרות נוספת עם עמותה ד' בסכום של 6 מיליון ש"ח החל בינואר 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפני שהחליט משרד הרווחה לבצע התקשרות נוספת היה עליו לבצע בדיקה בנושא, בהתאם לדרישת הממונה במשרד המשפטים.

בתשובת משרד הרווחה נמסר כי ועדת המכרזים המשרדית תקפיד בעתיד לבחון כל בקשה למיזם משותף ולוודא כי אין מדובר בפועל בתמיכה.

התקשרות בפטור ממכרז עם ספק יחיד במשרד התרבות והספורט

תקנות חובת המכרזים מאפשרות התקשרות בפטור ממכרז עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את הפעילות שלשמה בוצעה ההתקשרות.

ב-26.5.13 החליטה הממשלה להקצות תמיכה בסך 4.1 מיליון ש"ח לנושא "אירוח אליפות אירופה 2013 בכדורגל לנבחרות עד גיל 21" מתקציבי משרדים שונים, מכלל זה 2.3 מיליון ש"ח מתקציב משרד התרבות והספורט.

ב-23.5.13, שלושה ימים לפני שהתקבלה החלטת הממשלה האמורה, כתבה היועצת המשפטית של משרד התרבות והספורט למנכ"לית המשרד דאז, ליו"ר מינהל הספורט, לעוה"ד בלשכה המשפטית ולגורמים אחרים כלהלן: "דרך המלך למימון תחרויות בינלאומיות הינה דרך התמיכות, ולא ברכש. הסיבה לכך הינה פשוטה למדי: רכש נעשה כאשר מדובר בתפקיד של המדינה. ארגון אליפויות ותחרויות הוא באופן מובהק אינו עניין של המדינה, אלא של גופי הספורט...אין, לא יכולה להיות, ולא צריכה להיות השפעה על האירוע, כך שהמנגנון המתאים הינו תמיכות...החלטת ממשלה אינה תחליף להליכים מסודרים לפי דיני התמיכות. החלטת ממשלה נועדה לקבל החלטות תקציביות. החלטת ממשלה אינה יכולה לשמש מקור לחלוקת הכסף, ובפרט לא לחלוקת הכסף לגורם ספציפי. לא המשרד ולא הממשלה יכולים להצביע על גורם פלוני ולקבוע כי יקבל סכום כזה או אחר מאוצר המדינה. דרך זו אינה שוויונית, ואינה שקופה, ומהווה פתח לשחיתות... יש לכולם אינטרס בכך שהנגישות לכספי מדינה הדרושים לקיום האירוע תהיה שוויונית ושקופה, ולא נחלת[ם] של מקושרים ומחוברים... מבקר המדינה העיר על כך עוד בשנת 2006..." (ההדגשות במקור).

נמצא כי ב-27.5.13 אישרה ועדת המכרזים של המשרד התקשרות בפטור ממכרז עם עמותה ה' כספק יחיד על פי תקנות חובת המכרזים לשם אירוח אליפות אירופה.

היועצת המשפטית אישרה את ההתקשרות, וציינה כי הסכמתה ניתנה על מנת שלא לפגוע בפרויקט וכי לא תאשר בעתיד התקשרויות דומות, והוסיפה כי על המשרד להכין מבחני תמיכה מתאימים לאירועים גדולים או לתקן לאלתר את המבחנים הלקויים. בעקבות אישור ועדת המכרזים של המשרד אישרה ועדת פטור ממכרז של החשכ"ל התקשרות זו ביוני 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות והספורט כי היה עליו להתקין מבחן תמיכה שיתאים לאירועים מהסוג הנדון, ובכך היה נמנע מהקצאת כספים במסלול שאינו מתאים לכך.

במהלך הביקורת, באוגוסט 2015, פורסם מבחן מתוקן בנושא תמיכת המשרד ב"מימון אירועי ספורט בין-לאומיים בארץ".

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן תמיכה במסווה של התקשרות בפטור ממכרז גורם להעדפת גופים מסוימים על פני גופים אחרים ובכך גורם לפגיעה בעקרון השוויון.



משרד מבקר המדינה מעיר כי יש להקפיד על בחירה במסלול המתאים - בין אם באמצעות תמיכה ובין אם באמצעות פטור ממכרז - וזאת בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה ולמסמך היועמ"ש לממשלה בנושא שחיתות. על משרדי הממשלה להימנע מפרשנות ולפיה הוראות הפטור מאפשרות "התקשרות" עם גוף מסוים בנסיבות שבהן ניתן היה לצפות לכך שיתקיימו מבחני תמיכה שוויוניים לכלל הגופים, שכן יש בכך משום מעקף של המנגנון שנקבע להסדרת התמיכות.

פיקוח על ידי משרדי הממשלה התומכים

נוהל שר האוצר והוראות תכ"ם בנושא "פיקוח ובקרה על תמיכות במוסדות ציבור" ממאי 2014 מסדירים את נושא הפיקוח והבקרה של משרדי הממשלה השונים ושל החשכ"ל על השימוש בכספי התמיכה⁴⁰. על החשכ"ל הוטל להפעיל מערך ביקורת מרכזי על הגופים הנתמכים לשם בקרה כספית על המוסדות הנתמכים, שתכלול ביקורת שוטפת וביקורת עומק⁴¹ (בדיקה כספית ותפעולית מעמיקה של מוסד הציבור).

בנוהל שר האוצר נקבע, בין היתר, כי המנכ"ל של כל משרד ממשלתי ימנה מפקח שיופקד על הפיקוח בנושא התמיכה במוסדות ציבור; חשב המשרד יקבע אם לאשר את אופן ביצוע הפיקוח וידווח לחשכ"ל על אופן ביצועו כאמור. את הפיקוח יבצע המפקח בכל שנה בכל מוסדות הציבור שהמשרד תומך בהם. על המפקח לדווח לוועדת התמיכות במשרד על הפעלת מנגנון הפיקוח ועל הממצאים העיקריים שמצא במסגרת הפיקוח, וועדת התמיכות באמצעות חשב המשרד תמסור

40 סעיף 12 בנוהל שר האוצר. עד לתיקונו במרץ 2013 קבע הנוהל כי כל משרד יפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שנתן, וכי החשכ"ל רשאי לקבוע כי בד בבד או במקום זאת יתבצע הפיקוח מטעמו. נקבע כי אם יהיה צורך בכך יתקיימו גם ביקורים במקום הפעולה של המוסדות הנתמכים.

41 ביקורת עומק תבצע לגבי כל מוסד ציבור אחת לשלוש שנים.

לחשכ"ל דיווחים בנושא פעמיים בשנה לפחות⁴². הפיקוח יכלול ביקורים במקום הפעולה של המוסדות הנתמכים⁴³ (להלן - ביקורת שטח), והמפקח יידרש לברר, בין היתר, אם המוסד מקיים את התנאים שקבע המשרד בנושא התמיכה ואת הוראות הנוהל, ואם התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה.

משרד מבקר המדינה פנה למשרדי הביטחון, החינוך, הרווחה ושירותי דת, וביקש מהם את פרטי המפקח שמונה ואת דוחות הפיקוח שהוכנו בביקורת השטח בהתאם לנוהל שר האוצר.

הביקורת העלתה כי במשרדי הביטחון, החינוך, הרווחה ושירותי דת לא מונה מפקח ייעודי המופקד על נושא הפיקוח בעמותות שבהן תמכו המשרדים, וכי בשנים 2013 ו-2014 לא בוצעו ביקורות שטח כלל.

בפברואר 2015, במהלך הביקורת, כתב המשנה ליועץ המשפטי של משרד הביטחון למנכ"ל משרד הביטחון כי ועדת התמיכות הטילה בעבר על האגפים השונים להגיש תכנית ביקורת שטח שבמסגרתה יתקיימו ביקורים בגופים הנתמכים על מנת לוודא שהפעילויות המדווחות אכן מתקיימות בהתאם למבחני התמיכה, אך תכנית כזאת לא הוגשה. יש לציין כי בספטמבר 2015 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה כי הוגשה תכנית ביקורת לוועדת התמיכות והמשרד החל לבצע ביקורות שטח.

משרד החינוך הודיע באוקטובר 2015 למשרד מבקר המדינה כי אמנם לא מונה מפקח, אך האגפים המקצועיים השונים מבצעים את ביקורות השטח, וכי בשנת 2015 החלה חשבות משרד החינוך להגיש לחשכ"ל דוחות ביקורות שטח בגין שנת 2014. עוד הודיע משרד החינוך בתשובתו כי ועדת התמיכות אינה מאשרת תמיכה שנתית בלא שהובאו לפניה ממצאי ביקורת השטח.

בתשובת המשרד לשירותי דת צוין כי במועד הדוח עדיין לא מונה מפקח רשמי ייעודי בנושא התמיכות, וכי ראש תחום התמיכות במשרד פועל במסגרת תפקידו לביצוע בקרה וביקורות, אולם המשרד יפעל למינוי מפקח רשמי.

בתשובת החשכ"ל נמסר כי מספר המשרדים המבצעים ביקורות שטח ואשר מדווחים על כך לחשב הכללי הוא אכן קטן. בשנת 2015 קיבל החשכ"ל מכלל משרדי הממשלה דיווח על שמונה משרדים בלבד (מהם שניים אשר כלל לא ביצעו ביקורת שטח). לנוכח זאת בכוונת החשב הכללי להשקיע משאבים כדי לוודא כי המשרדים אכן מבצעים ביקורות שטח ומדווחים כנדרש בנוהל ובהוראות התכ"ס.

42 עד 1 ביוני ועד 1 בדצמבר בכל שנה.

43 אלא אם כן אישר החשכ"ל כי מהות הפעילות, אופייה או היקפה מייתרים פיקוח במקום הפעולה.

סיכום

מוסדות ציבור ממלאים תפקידים משמעותיים, המשלימים בפעולותיהם את הפעולות הממלכתיות של המערכת הציבורית והממשלתית ותרומתם חיונית לחברה ולמדינה⁴⁴. הקצאה יעילה של כספי תמיכות חיונית לפעילותם השוטפת של מוסדות ציבור, ויש בה כדי לסייע להתפתחותם, לשפר את איכות השירותים שהם מספקים לאוכלוסיית המדינה ולהגדיל את היקפם של שירותים אלה. יש חשיבות עליונה לחלוקת כספי תמיכה תוך שמירה על עקרון השוויון ובהתאם לאמות מידה ברורות וידועות.

מתן תמיכות למוסדות ציבור התקדם כברת דרך ארוכה מאז רווח הנוהג הפסול של מתן כספים ייחודיים, ויש לברך על כך. עם זאת, הביקורת העלתה כי עדיין יש ליקויים שמצביעים על פגיעה בעקרון השוויון העומד ביסוד ההסדר שלפיו מעניקים משרדי הממשלה תמיכות ועל פגיעה ביעילותו של תהליך מתן התמיכות. הליקויים שהועלו בדוח זה מלמדים על כשל משמעותי של משרדי ממשלה המעניקים תמיכות ושל משרד המשפטים האמור לפקח על תהליך תיקונם של מבחני התמיכה; בין היתר לנוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת טרם עודכנו מבחנים אשר כבר בשנת 2010 התעורר חשש שאינם שוויוניים, ואשר על פיהם משרדי ממשלה מעניקים תמיכות בסך מאות מיליוני ש"ח למוסדות ציבור. כספי תמיכה שמתווספים במשך השנה וכספים קואליציוניים מועברים במסגרת תקנות תמיכה לנתמכים יחידים, לעתים על פי הוראות של פעילים פוליטיים, באופן שמעורר חשש להעברת כספים ייחודיים במסווה של תמיכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת להבטיח חלוקה שוויונית ויעילה של תמיכות מתקציבי הממשלה, על משרדי הממשלה השונים, בהכוונתם ובפיקוחם של משרד המשפטים ומשרד האוצר, לפעול כל אחד בתחומו לתיקון מבחני התמיכה הלקויים; לבחון את סוגיית ה"נתמכים היחידים"; ולהסדיר את נושא התוספות התקציביות לתקנות תמיכה הניתנות במשך השנה.

44 מתוך המלצות "הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור", מאי 2006.