

משרד החינוך

הבקרה על התמיכה במוסדות לימוד תורניים

תקציר

רקע כללי

משרד החינוך (להלן גם - המשרד) מופקד על הליך מתן התמיכה למוסדות לימוד תורניים (להלן - מוסדות תורניים או מוסדות), ובהם ישיבות גבוהות, כוללים, ישיבות הסדר ומדרשות, וכן על תשלום מלגה לאברכים¹ (להלן - מלגת לימודים). הוא עושה זאת באמצעות "אגף בכיר מוסדות תורניים" במינהל עובדי הוראה (להלן - האגף או האגף למוסדות תורניים או האגף במשרד החינוך). התמיכה במוסדות התורניים היא עבור לימודי התלמידים במקום הלימודים שדווח בידי המוסד, והיא נועדה לסייע למוסד התורני להשיג את יעדיו בתחום הגברת החינוך והלימודים התורניים. התמיכה ניתנת על פי מספר התלמידים הלומדים במוסד.

בשנת 2013 העניק משרד החינוך תמיכות ל-1,508 מוסדות תורניים המשתייכים לכ-1,150 עמותות. במוסדות למדו 122,061 תלמידים הזכאים לתמיכת האגף. התקציב, לאחר שינוי, לרבות תקציב מלגות לימודים, עמד בשנה זו על 866 מיליון ש"ח. בשנת 2014 היה התקציב 668 מיליון ש"ח, מהם 113 מיליון ש"ח עבור מלגות לימודים. בשנת 2013 קיבלו 10,624 אברכים מלגת לימודים; במאי 2014 החליט בג"ץ² כי מלגת לימודים לאברכים תלמידי ישיבה היא בלתי שוויונית ויש להפסיקה מ-2.1.15.

1 אברך הוא תלמיד נשוי הלומד במוסד תורני.

2 בג"ץ 616/11 התאחדות הסטודנטים בישראל נגד ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 25.05.14).

הנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן (להלן גם - נוהל שר האוצר או הנוהל) מפרט את הכללים למתן תמיכה, את הליך הטיפול בבקשות לתמיכה ואת דרכי הפיקוח על המוסדות מקבלי התמיכה. כן הוא מפרט את הצעדים שיש לנקוט כלפי מוסדות שהפרו את הכללים. על פי הנוהל, ועדת התמיכות של האגף (להלן - ועדת התמיכות האגפית) מוסמכת להמליץ על הקצאת כספי התמיכות, לדון בממצאי הביקורות במוסדות הנתמכים ולהטיל עליהם סנקציות אם נדרש. החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), באמצעות מטה התמיכות בחשכ"ל (להלן - מטה התמיכות) מרכז את הפיקוח על התמיכות מתקציב המדינה, לרבות למוסדות התורניים; מופקד על הסדרת נושא התמיכות למוסדות ציבור ממשרדי הממשלה ועל ניהול התמיכות. היועץ המשפטי לממשלה מנחה את החשכ"ל ואת משרדי הממשלה נותני התמיכות ומייעץ להם בעניין קביעת מבחני התמיכה ובשאלות משפטיות הנוגעות לתמיכות. הוא עושה זאת באמצעות בעל תפקיד במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרדו (להלן - הממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי הטיפול בתמיכות הניתנות למוסדות התורניים ובמלגות הלימודים לאברכים: פיקוח החשכ"ל וחשבות המשרד על המוסדות הנתמכים; והתיאום בין האגף ובין משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), משרד הכלכלה, המוסד לביטוח לאומי וצה"ל, ובכלל זה נבדק נושא תשלומי כפל תמיכות למוסדות. כמו כן נבדקה עבודת מטה התמיכות בחשכ"ל. הביקורת נעשתה באגף, במטה התמיכות בחשכ"ל, בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, במשרד הרווחה, במשרד הכלכלה, בצה"ל ובמוסד לביטוח לאומי. בדיקות השלמה נעשו ברשות התאגידים שבמשרד המשפטים.

הליקויים העיקריים

היעדר פיקוח על מרבית המוסדות הגדולים והבינוניים

1. בשנת 2011 הורה החשכ"ל למשרד רו"ח המרכז את משרדי רואי החשבון המבצעים את הביקורות במוסדות מטעמו, שלא לבצע ביקורות שטח³ במוסדות המונים יותר מ-200 תלמידים (להלן - המוסדות הגדולים והבינוניים), בניגוד לנוהל שר האוצר. ההחלטה התייחסה ל-155 מוסדות שלמדו בהם בשנת 2013 כ-57% מכלל התלמידים. ההוראה ניתנה ללא היועצות עם היועץ המשפטי לממשלה כנדרש, נוכח היותה שינוי מהותי, התליה או ביטול, בלי שנקבע מערך בקרה חלופי הולם ובלי לשתף את מנהל האגף.

הממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים וכן מנהל האגף לא דרשו ממטה התמיכות לעדכן אותם בעניין אופן ביצוע של ביקורות השטח, דבר שהיה מאפשר להם להתריע לפני מטה התמיכות ולפני היועץ המשפטי לממשלה על הפסקת הביקורות האמורות.
2. עקב הוראת החשכ"ל לא נעשות יותר משלוש שנים ביקורות שטח במרבית המוסדות האלה, שלומדים בהם עשרות אלפי תלמידים: בשנת 2012 נעשו ביקורות שטח במוסדות גדולים ובינוניים שבהם למדו 8,726 תלמידים זכאים בלבד (12.2% מהתלמידים במוסדות אלה). בשנה זו נעשו ביקורות שטח במוסדות שבהם למדו 51.5% בלבד מכלל התלמידים הזכאים; בשנת 2013 נעשו ביקורות שטח במוסדות גדולים ובינוניים שבהם למדו 24,942 תלמידים זכאים בלבד (35.8% מהתלמידים במוסדות אלה). בשנה זו נעשו ביקורות שטח במוסדות שבהם למדו 63.4% בלבד מכלל התלמידים הזכאים.

מכאן שחלק ניכר מתמיכות האגף למוסדות הגדולים והבינוניים, שנאמדים בשנת 2012 בכ-500 מיליון ש"ח ובשנת 2013 בכ-275 מיליון ש"ח, אינו מבוקר באמצעות ביקורות שטח לבדיקת נוכחותם של התלמידים שבגינם זכאים המוסדות התורניים לתמיכה.
3. במקביל להפסקת ביקורות השטח במוסדות הגדולים והבינוניים, התקיימו באפריל ובמאי 2011 דיונים בחשכ"ל שעסקו בקביעת שיטה מדגמית ואמצעים טכנולוגיים לביצוע הביקורות השטח במוסדות הללו. ואולם כעבור יותר משלוש שנים טרם קבע החשכ"ל כללים לביצוע ביקורת בשיטה מדגמית, וטרם בוצע ניסוי (פיילוט) לבדיקת נוכחות באמצעות כלים טכנולוגיים.

3 ביקורת שטח: בדיקת נוכחות במוסד הנעשית ללא הודעה מוקדמת בשעות הפעילות של המוסד הנתמך, אשר התמיכה בו מתקציב המדינה נגזרת ממספר המשתתפים. ביקורת זו מבוצעת באמצעות משרדי רואי חשבון שהופעלו עד ליולי 2013 בידי החשכ"ל; ממועד זה מופעלות ביקורות השטח בידי חשבות משרד החינוך.

פיקוח לא מספק של משרד האוצר על המוסדות

מטה התמיכות לא סיכם את התוצאות של כלל הביקורות שנעשו בעמותות ובמוסדות, ולא ריכז את הליקויים המרכזיים שחזרו ועלו בביקורות העומק⁴ וביקורות השטח. מטה התמיכות גם לא יידע את המוסדות בסוגיות עקרוניות ובבעיות המרכזיות שחזרו ועלו בביקורות, כדי שהם יוכלו לתקן את הליקויים, להפיק לקחים ולמנוע אי-סדרים.

על פי נוהל שר האוצר והוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ם) שהיו בתוקף בשנים 2011-2013, היה על משרד האוצר ליזום ביקורת עומק בעמותה המפעילה מוסד תורני אחת לשלוש שנים, ובסך הכול ליזום את ביצוען של 1,150 ביקורות עומק במהלך שלוש שנים. משרד האוצר יזם בשנים 2011-2013 רק 236 ביקורות עומק בעמותות המפעילות מוסדות תורניים, שהם כחמישית בלבד מהביקורות שהיה עליה לבצע על פי הנוהל והוראות התכ"ם.

הפיקוח על המוסדות התורניים הוא אפוא חסר - הן בנוגע לנוכחותם של התלמידים במוסדות והן בנוגע לדרך פעולתם הכספית-תפעולית.

היעדר מדדי איכות למתן תמיכות

מבחינת התמיכה שקבע משרד החינוך והבקרה על פעילות המוסדות התורניים אינם כוללים מדדי איכות המתייחסים לתשומות ולתפוקות, אלא כוללים מדד כמותי בלבד - מספר הלומדים במוסדות ונוכחותם במוסד בעת ביצוע ביקורת השטח. המדדים אינם בודקים את רמת הלימודים, את קיומה של תכנית לימודים מאושרת או כל מרכיב פדגוגי אחר.

4 ביקורת עומק: ביקורת כספית - תפעולית מעמיקה בעמותה המפעילה מוסד תורני המבוצעת באמצעות משרדי רואי חשבון המופעלים בידי החשכ"ל.

כפל תמיכות בין משרדי ממשלה

כפל תמיכה בין משרד החינוך ומשרד הרווחה

יו"ר ועדת התמיכות של האגף למוסדות תורניים ויו"ר ועדת התמיכות של משרד הרווחה לא תיאמו ביניהם את מתן התמיכה והיקפה, בניגוד לנדרש בנוהל.

משרדי החינוך והרווחה לא ביצעו בקרה סדורה ושיטתית, באמצעות הצלבות בין רשימות תלמידי האגף למוסדות תורניים ובין רשימות התלמידים בכלל היחידות של משרד הרווחה, על מנת לאתר מקרים של כפל תמיכות. בביקורת עלה כי בשנים 2012 ו-2013 קיבלו מוסדות תורניים כפל תמיכות עבור כתשעים תלמידים. התמיכות התקבלו הן מהאגף למוסדות תורניים בעבור התלמידים שהיו רשומים במוסדות התורניים, והן ממשרד הרווחה בשל שהותם של התלמידים בפנימיות ובמוסדות של משרד הרווחה. תופעה זו נמשכה לעתים תקופה ארוכה, ומשמעה כפל של תשלומים מכספי הציבור.

תשלום תמיכה למוסדות תורניים עבור תלמידים שלמדו במקביל גם במסגרות לימודיות של משרד הכלכלה

תלמידי מוסד תורני הזכאי לתמיכה עבורם מחויבים ללמוד 35-45 שעות בשבוע, לפי סוג המוסד, ולכן, ככלל, אינם יכולים ללמוד במקביל במוסדות לימוד אחרים. אף על פי כן נמצאו עשרות מוסדות תורניים שקיבלו תמיכה בגין מאות תלמידים שלמדו גם בקורסים המוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה. חלק מהקורסים היו קורסים שנתיים ודו-שנתיים שנלמדו בשעות הבוקר, במקביל ללימודי התלמידים במוסד התורני. האגף לא הנהיג הצלבת רשימות תלמידים סדורה בינו ובין משרד הכלכלה, לבחינת כפל רישום ומתן תמיכה.

הצלבת נתונים בין משרד החינוך לבין המוסד לביטוח לאומי

תלמידים המקבלים מלגת לימודים מהאגף אינם זכאים לתשלומי הבטחת הכנסה או לתשלומים מסוימים אחרים מהמוסד לביטוח לאומי. אף על פי כן נמצאו 184 מקרים שבהם קיבלו אברכים מלגות לימודים במקביל לקבלת תשלומים מהמוסד לביטוח לאומי. מאז יוני 2010 לא יזם האגף הצלבת מידע עם המוסד לביטוח לאומי לאיתור תלמידים המקבלים כפל תשלומים.

היעדר תיאום בין משרד החינוך לצה"ל בעניין "דחויי שירות"

מאז פקיעת "חוק טל"⁵ צה"ל ממשיך לדחות את גיוסם של תלמידי ישיבות חייבי גיוס, והוא הודיע על כך לבג"ץ⁶.

ביולי 2013 החליטה הממשלה כי ישיבה לא תקבל תמיכה בגין תלמיד המצוי בגיל דחיית שירות ואינו עומד בתנאים הנדרשים כדי לקבל דחיית שירות או שנקרא להתגייס ולא התייצב. באותה החלטה הטילה הממשלה על שר החינוך ושר הביטחון לקיים מנגנוני העברת מידע יעילים לשם יישום כלל ההיבטים הרלוונטיים של החלטה זו. בתיקון 19 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - תיקון 19), ממרץ 2014, נקבע כי משרד החינוך ימסור למשרד הביטחון ולצה"ל, לפי דרישתם, נתונים בדבר נוכחותם של תלמידים בישיבה, לשם פיקוח על קיום הוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - חוק שירות ביטחון).

מאז שנת 2011 עשה מנהל האגף מאמצים לקבל מצה"ל את רשימת התלמידים שדווח לגביהם כי התייצבו בלשכת הגיוס, הצהירו כי תורתם אומנותם וקיבלו דחיית שירות מצה"ל (להלן - דחויי שירות), כדי לבדוק אם הם אכן לומדים במוסדות תורניים שהאגף מכיר ותומך בהם. רק בפברואר 2014 אישרה ראשת אגף כוח אדם (אכ"א) את העברת המידע למשרד החינוך. ואולם עד למועד סיכום הביקורת, דצמבר 2014, טרם העביר צה"ל את המידע הנדרש לאגף. לכן לא יכול האגף להצליב בין הנתונים ולהעביר לצה"ל את המידע על תלמידים שאינם לומדים במוסדות תורניים, ובשל כך ויתר למעשה צה"ל על האפשרות לאתר תלמידים שאינם זכאים לדחיית שירות.

לגבי ביקורות השטח שנעשו במוסדות שבהם לא מנע החשכ"ל ביצוע ביקורות, נמצא שאלפי תלמידים לא נכחו לא בביקורת הראשונה ולא בביקורת החוזרת⁷ וכן לא התייצבו באגף כדי להוכיח שהם לומדים במוסד כלשהו. עקב כך נשללה זכאותם של המוסדות לקבל תמיכה בגינם. 702 מאותם תלמידים נכללו, על פי בדיקת משרד מבקר המדינה, ברשימת צה"ל במעמד של דחויי שירות; צה"ל לא פעל לקבל נתונים ולכן האגף לא דיווח לצה"ל על תלמידים שסווגו ברשימותיו, על פי הצהרתם, כדחויי שירות ולא היו נוכחים בשתי הביקורות. בדרך פעולתו ויתר למעשה צה"ל על האפשרות לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לאתר ולאמת דיווחים בנוגע לתלמידים שנמחקו מרשימת התלמידים הזכאים במוסדות תורניים נתמכים ובשל כך אינם זכאים לדחיית שירות - ולזמנם לשירות צבאי.

- 5 חוק טל קבע ששר הביטחון רשאי לדחות את מועד התייצבותו של מיועד לשירות ביטחון לרישום, לבדיקות רפואיות או לשירות ביטחון, בתנאים האלה: (א) הוא לומד בישיבה באופן סדיר לפחות 45 שעות בשבוע או בכלל לפחות 40 שעות בשבוע; (ב) הוא אינו עוסק בכל עיסוק נוסף על לימודיו בישיבה; (ג) הוא הגיש תצהיר על התקיימות שני התנאים הראשונים, וראש הישיבה שבה הוא לומד אישר בכתב את התקיימות התנאי הראשון. החוק גם הסדיר את מעמד ישיבות ההסדר.
- 6 בתיקון 19 נקבעו סוגים שונים של מוסדות ושל דחיית שירות.
- 7 ביקורת שטח ראשונה - ביקורת האמורה להיעשות במוסד אחת לשנה. אם המוסד נכשל בביקורת זו אמורה להתבצע בו ביקורת חוזרת.

מכלל דחויי השירות ברשימת צה"ל, שמספרם באוגוסט 2012 היה 54,375, נמצאו 5,712 שלא הופיעו כתלמידים ברשימות האגף בדצמבר 2012 ובדצמבר 2013; בדיקה מדגמית לגבי 608 מהם העלתה כי 352 לא למדו במוסדות האגף בשנים 2010-2014. נתונים אלה מדגישים את הצורך בשיתוף המידע בין האגף ובין צה"ל בנושא דחויי השירות ובבדיקת הנתונים, למניעת הפרת תנאי הזכאות לדחיית שירות.

אי-גביית כספים ששולמו ביתר וכספים שיש להשיבם

ביולי 2014 הסתכמו הכספים ששולמו ביתר וכספים שעל המוסדות להשיבם ושטרם נגבו, חרף פניות אליהם, בכ-25 מיליון ש"ח. נוסף על כך, היקף החובות בגין תשלומי מלגות ששולמו ביתר לאברכים היה כ-9.5 מיליון ש"ח, ולפי הנהלים יש להשיבם. חשבות האגף לא טיפלה באופן שיטתי ושוטף בהשבת הכספים, וחלק ניכר מהם לא נגבה. אין בידי האגף פירוט של הסכומים שעל המוסדות להשיב, ואם מדובר בחיובים שקוּזְזו מהתמיכות שניתנו להם או לא; וכן אין בידי מידע בנוגע למצב הטיפול בחיובים ולמועדי היווצרותם. היעדר מידע כזה מונע טיפול יעיל בהשבת הכספים, לרבות כספים שלא הושבו תקופה ארוכה ולכן לא יהיה ניתן לדרוש את גבייתם. אף על פי שהאגף יכול לפעול לקיזוז כספי התמיכות שמגיעים למוסד מיחידות אחרות במשרד החינוך או ממשרדי ממשלה אחרים, הוא אינו עושה כן ואינו מפעיל אמצעי גבייה אחר מלבד הפחתה מתמיכה שוטפת או עתידית.

ההמלצות העיקריות

1. על מטה תמיכות בחשכ"ל ומשרד החינוך לבצע לאתגר ביקורות שטח במוסדות הגדולים והבינוניים. ככל שהגורמים האחראים לתמיכות סבורים שנדרשים כללים סטטיסטיים וטכנולוגיים לביצוע, עליהם לגבשם ולהפעילם בדחיפות.
2. נוכח ההיקף הכספי הרחב של התמיכה במוסדות התורניים והצורך להבטיח שימוש יעיל כספים אלה, ראוי שהגופים הממשלתיים האחראים לנושא ישקלו להטמיע אמות מידה איכותיות למתן התמיכות ולבקרה עליהן, נוסף על אמת המידה הכמותית הקיימת. נוכח רגישותה של הסוגיה, ראוי שבחינה זו תכלול את שמיעת דעתם של ראשי המוסדות.
3. משרדי החינוך והרווחה נדרשים לתאם את מתן התמיכות והיקפן, לבצע הצלבות עתיות בין התלמידים הרשומים במוסדות המשויכים למשרדים השונים, לרכז את הנתונים ולהפיק מהם לקחים - כדי למנוע תשלומי כפל תמיכה למוסדות בגין אותם תלמידים.
4. משרד החינוך ומשרד הכלכלה נדרשים לבצע הצלבות עתיות בין רשימות התלמידים, על מנת למנוע רישום כפול של תלמיד הן במוסד תורני והן בקורסים המוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה. על משרד החינוך והמוסד לביטוח לאומי לפעול על מנת למנוע תשלומי תמיכות שאינן מותרות.

5. האגף וצה"ל נדרשים להחליף ביניהם לאלתר מידע בדבר דחויי השירות ובדבר נוכחותם בישיבות, ולוודא שדחויי השירות מהטעם שתורתם אומנותם אךן עומדים בתנאים שהוצבו להם. מצב שבו 5,712 דחויי שירות אינם מופיעים ברשימות האגף או רשומים באגף כתלמידים לפרקי זמן קצרים, מחייב בדיקה מהירה, מדויקת ופרטנית. על צה"ל, בסיוע האגף, לבדוק את הרשימה של דחויי השירות שלא הופיעו ברשימות התלמידים של האגף, ולוודא כי אין מדובר בניסיון לחמוק משירות צבאי. ראוי שמשרד החינוך וצה"ל יגבשו יחדיו את המתכונת להשוואת נתונייהם. במסגרת ההסדרה מחדש של גיוס החרדים לצה"ל והתיקון לחוק שירות הביטחון, על צה"ל להקפיד על גיבושם של כלים נאותים שיאפשרו לו פיקוח של ממש על עמידתם של דחויי השירות בתנאים שקבע להם.
6. על האגף לפעול לתיאום בין יחידות הייעוץ המשפטי, החשבות ומחלקת ישיבות באגף ועל פי תכנית סדורה להשבת כספים ממוסדות ומאברכים שקיבלו תשלומי תמיכה ביתר.
7. על מטה התמיכות לפעול לריכוז ממצאי הביקורות שעשו משרדי רואי החשבון, ללמוד את הבעיות השבות ועולות, להפיק לקחים ולהביא לידיעת המוסדות התורניים ומשרדי הממשלה את הליקויים שנמצאו, לשם מניעת הישנותם.

סיכום

האגף במשרד החינוך עושה מאמצים לנהל ביעילות את מערך מתן התמיכות למוסדות התורניים ולפקח עליו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עבודתם של ועדת התמיכות האגפית ומטה האגף ומדגיש כי הממצאים בנושא זה מלמדים על שיפור לעומת הממצאים שהועלו בעבר, כשהיה הנושא באחריות משרד הדתות. עם זאת, הביקורת מצאה ליקויים בבקרה שמפעילים חשבות משרד החינוך והחשכ"ל על מתן התמיכות, ובטיפול האגף בכספים שטרם ניגבו ממוסדות. מדובר בכספי ציבור, וחובה על משרד החינוך והחשכ"ל לוודא שהם מנוצלים כראוי ומשמשים לייעודם המקורי.

הממצאים מצביעים על הצורך בהגברת התיאום בין משרד החינוך, לבין החשכ"ל, רשם העמותות, משרד הרווחה, משרד הכלכלה וצה"ל. במצב העניינים הנוכחי לא נעשות ביקורות שטח על הימצאותם של רוב התלמידים במוסדות הגדולים והבינוניים, קיימים מקרים של כפל תמיכות בגין אותם תלמידים, ולא נבחנת עמידתם של אלפי תלמידים בתנאי דחיית השירות הצבאי.



מבוא

מזה שנים מעניקה הממשלה תמיכה כספית לפעילויותיהם של גופים ציבוריים, המאוגדים בדרך כלל כעמותות ומספקים שירותים מגוונים בתחומים רבים. תמיכת מדינה זו חיונית לפעילותם של גופים רבים, ולפעילויות גופים אלה חשיבות רבה בסיפוק שירותים וצרכים שונים של אוכלוסיות שונות ונרחבות.

1. עד לשנת 2004 הופקד המשרד לענייני דתות על התמיכה במוסדות התורניים ועל תשלום מלגת לימודים לאברכים. משנת 2004 ואילך מופקד משרד החינוך על הטיפול בנושא, והוא עושה זאת באמצעות אגף בכיר מוסדות תורניים במינהל עובדי הוראה.

2. על פי נתוני האגף בדצמבר 2013 הוא העניק תמיכות ל-1,508 מוסדות תורניים המשתייכים לכ-1,150 עמותות. במוסדות אלו למדו 122,061 תלמידים שהיו זכאים לתמיכת משרד החינוך⁸. מספר התלמידים במוסד תורני נע בין 15 ל-6,000. מוסד תורני הרוצה לקבל תמיכה מהאגף נדרש להגיש מדי שנה בשנה בקשה לתמיכה דרך מערכת מרכז"ה⁹. התמיכה היא עבור לימודי התלמידים במקום הלימודים שעליו דיווח המוסד, והיא נועדה לסייע למוסד להשיג את יעדיו בתחום הגברת החינוך והלימודים התורניים.

התמיכה החדשה למוסדות מחושבת על פי מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה¹⁰ שקובע שר החינוך מדי פעם בפעם בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. המבחנים מפורסמים לציבור.

בשנת 2012 היה תקציב האגף 1,156 מיליון ש"ח. על פי המדיניות שקבעה הממשלה¹¹, ובמסגרת השינוי בסדרי העדיפויות בתקציב הדו-שנתי לשנים 2013-2014, קיצצה הממשלה את תקציב התמיכות למוסדות התורניים ושינתה את אמות המידה לחלוקתן: התקציב לשנת 2013 היה 781 מיליון ש"ח, ולאחר שינוי - 866 מיליון ש"ח; התקציב לשנת 2014 היה 564 מיליון ש"ח, ולאחר שינוי - 673 מיליון ש"ח.

האגף ממונה גם על תשלומי מלגות לימודים בתנאים מסוימים לאברכים הלומדים בכולל. בשנים 2012-2014 הייתה המלגה 1,040 ש"ח לחודש, ועל פי הנתונים בדצמבר 2013 קיבלו אותה 10,624 אברכים. תקציב 2014 למלגות אלה היה כ-112 מיליון ש"ח. במאי 2014 פסק בג"ץ כי מתן מלגת לימודים לאברכים תלמידי ישיבה פוגע בזכות לשוויון, ולכן יש להפסיק את מתן המלגה מ-2.1.15.

3. האגף תומך במגוון סוגים של מוסדות תורניים (להלן - סוגי מוסדות). הלימודים במוסדות מתקיימים חמישה ימים בשבוע, והתלמידים הזכאים לתמיכה נדרשים ללמוד 35-45 שעות בשבוע, לפי מסלול הלימוד במוסד (להלן - סוג לימוד). מוסד תורני יכול לקבל תמיכה עבור תלמידים בני 17-67 שנים.

סוגי המוסדות התורניים העיקריים הם אלה: ישיבה גבוהה - מוסד המקיים מערכת לימוד תורנית, בדרך כלל תלת-שנתית, המיועדת לבוגרי החינוך העל-יסודי ולבוגרי הישיבות

8 עם התלמידים שלא היו זכאים לתמיכה הסתכם מספר התלמידים, על פי דיווחי המוסדות, ב-132,642.
 9 מרכז"ה - "מחשוב ראשי כולל במשרדי הממשלה" - מערכת המחשוב הכספית האחידה המשמשת את משרדי הממשלה.
 10 "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך התרבות והספורט במוסדות ציבור", בפרק "תמיכה בלימוד תורני ובפעולות מיוחדות למוסדות תורניים", ילקוט הפרסומים 5317 מ-28.7.04 ועדכונים מדי פעם בפעם.
 11 ראו החלטת ממשלה 638 מ-28.7.13, בעניין "שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי".

הקטנות¹² שטרם נישאו. התלמידים חייבים ב-45 שעות לימוד בשבוע; כולל אברכים - ישיבה המיועדת לאברכים (תלמידים נשואים) המחויבים ללמוד כמות מסוימת של שעות בשבוע, בהתאם לסוג הלימוד; ישיבת הסדר - לימודי ישיבה גבוהה המשולבים בשירות צבאי. התלמידים בה מחויבים ב-40 שעות לימוד בשבוע.

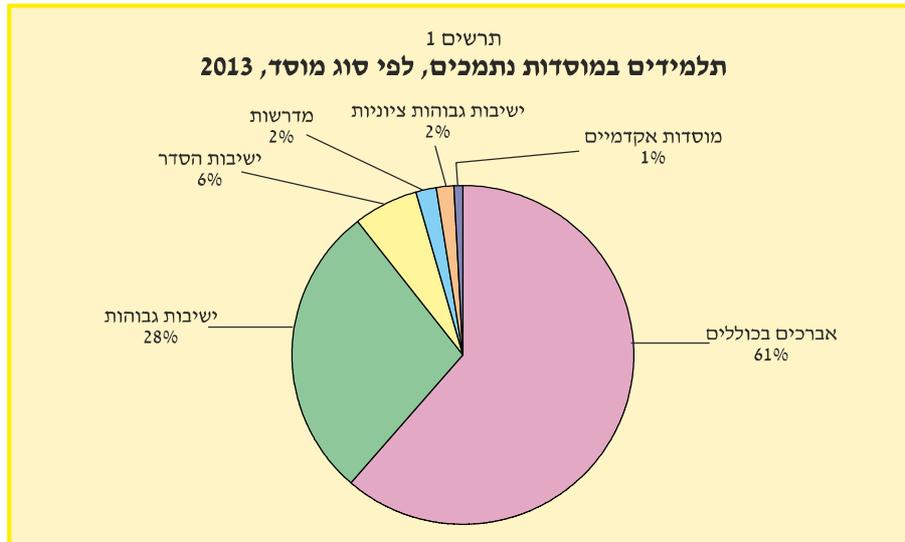
מסגרות תורניות אחרות שלומדים בהן מספר קטן של תלמידים נתמכים הן אלה: מדרשה לבנות - ישיבה גבוהה שבה נשים לומדות לימודים תורניים 40 שעות בשבוע לפחות; מוסד תורני מיוחד לרווקים או נשואים (בנים ובנות); מוסד אקדמי לרווקים או נשואים - מסגרת תורנית במוסד אקדמי שמציעה שעות לימוד גמישות, ועקב כך ניתן לשלב בה לימודים אקדמיים ולימודים תורניים. האגף תומך גם בגרעינים תורניים¹³.

בסוג מוסד יכולים להתקיים כמה סוגי לימוד. לדוגמה, בסוג מוסד "כולל אברכים" יכול להתקיים סוג לימוד של "כולל אברכים יום שלם"¹⁴ או של "כולל חצי יום בוקר"¹⁵ או "כולל חצי יום אחר צהריים" או "כולל חצי יום בשילוב שירות אזרחי".

בהתאם להחלטות שר החינוך נקבעו במבחני התמיכה "משקלות" לכל סוג לימוד. על פי משקלות אלה נקבע ניקוד שונה לכל סוג לימוד, ובהתאם לכך נקבע סכום התמיכה החודשית למוסדות. לדוגמה, אברך הלומד בסוג לימוד של "כולל אברכים יום שלם" מזכה את המוסד שבו הוא לומד בתמיכה חודשית בסך 450 ש"ח לחודש; תלמיד בסוג לימוד "ישיבה גבוהה" - ב-250 ש"ח לחודש; ותלמיד בסוג לימוד "ישיבת הסדר" - ב-700 ש"ח לחודש¹⁶.

נכון לדצמבר 2013 קיבלו המוסדות תמיכה כמפורט להלן: עבור כ-75,000 אברכים בכוללים (בכל סוגי הלימוד), כ-34,000 תלמידים בישיבות גבוהות, כ-7,500 תלמידים בישיבות הסדר, כ-2,500 תלמידות במדרשות, כ-2,000 בישיבות גבוהות ציוניות, וכ-1,000 תלמידים במוסדות אקדמיים.

| | |
|----|---|
| 12 | ישיבה לבני 15-18. |
| 13 | קבוצת זוגות נשואים הגרים בקהילה ומשלבים לימוד בישיבה בעבודה בקהילה. |
| 14 | סוג לימוד המחייב 35 שעות לימוד בשבוע. |
| 15 | סוג לימוד המחייב 22.5 שעות לימוד בשבוע. |
| 16 | סכומי התמיכה המפורטים להלן נכונים לחודש יולי 2014 ומשתנים מדי פעם בפעם. |



התקציב לתמיכה במוסדות הוא תקציב מסגרת, דהיינו סכום התמיכה עבור תלמיד נגזר מהתקציב הכולל לתמיכות, מסוג המוסד, ממספרם הכולל של התלמידים במוסדות מסוג זה וממספרם הכולל בכלל המוסדות. מוסד יהיה זכאי לתמיכה רק אם מספר התלמידים בו מותאם לדרישת הסף שנקבעה לו באותו סוג לימוד.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי הטיפול בתמיכות הניתנות למוסדות התורניים ובמלגות הלימודים לאברכים: פיקוח החשכ"ל וחשבות המשרד על המוסדות הנתמכים; והתיאום בין האגף ובין משרד הרווחה, משרד הכלכלה, המוסד לביטוח לאומי וצה"ל. כמו כן נבדקה עבודת מטה התמיכות בחשכ"ל. הביקורת נעשתה באגף ובחשבות משרד החינוך, במטה התמיכות בחשכ"ל, בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, במשרד הרווחה, במשרד הכלכלה, בצה"ל ובמוסד לביטוח לאומי. בדיקות השלמה נעשו ברשות התאגידים שבמשרד המשפטים¹⁷.

המסד הנורמטיבי

התמיכה במוסדות הנתמכים והפיקוח עליהם מוסדרים בחוקים, בנהלים ובהנחיות, אשר גם קובעים כללים לפעילותם של גופים שונים בעניין זה, כמפורט להלן:

17 ביקורות קודמות של משרד מבקר המדינה בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2002), בפרק "תמיכה במוסדות לימוד תורה", עמ' 633-647; דוח שנתי 1998), בפרק "תמיכות במוסדות לימוד תורה", עמ' 243-257; דוח שנתי 1994), בפרק "תמיכות במוסדות ללימוד תורה", עמ' 344-360.

1. **חוק יסודות התקציב** : סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע עקרונות לתמיכה במוסדות ציבור מתקציב המדינה: תשלום התמיכה יתבצע על בסיס חוק תקציב שנתי ובהתאם למבחנים שוויוניים; ושר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מוסמך לקבוע נוהל להגשת בקשות תמיכה ולדיון בהן. מבחני התמיכה ונוהל שר האוצר מתפרסמים ברשומות.
2. **נוהל שר האוצר** : הנוהל, מפרט את התנאים למתן תמיכות, את כללי פרסום המודעה מטעם משרד האוצר בדבר האפשרות לקבלת תמיכה, את הליך הגשת הבקשות, את הליך טיפול ועדת התמיכות של המשרד הממשלתי הרלוונטי בבקשות ואת הליך הפיקוח על המוסדות מקבלי התמיכה. כמו כן מפרט הנוהל את הצעדים שיש לנקוט נגד מוסדות שהפרו את הכללים. הנוהל מפורסם ברשומות. על משרד האוצר חלה חובת התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לפני פרסום נוהל זה או שינויו. על משרדי הממשלה, הנותנים תמיכות, חלה אותה חובה לפני פרסום נוהל תמיכות משרדי ולפני פרסום מבחני תמיכה. נוהל שר האוצר ממרץ 2013 (להלן - התיקון הראשון לנוהל) החליף את הנוהל הקודם משנת 1992, וכלל שינויים ניכרים, ובייחוד החמרות בכל הקשור לקיוזים מכספי התמיכות ונקיטת אמצעים אחרים המוטלים על מוסדות תורניים שנכשלו בבקורות שנעשו בהם.
- היועץ המשפטי לממשלה מנחה את משרדי הממשלה ומייעץ להם בנושא התמיכות, באמצעות בעל תפקיד במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרדו. היועץ המשפטי לממשלה קבע מדי פעם בפעם הנחיות מטעמו, המוסיפות על האמור בנוהל שר האוצר ובהוראות החשכ"ל¹⁸.
- לאחר כניסתו לתוקף של התיקון הראשון לנוהל, פנו ארגונים מהמגזר השלישי למשרד ראש הממשלה והשיגו על סעיפים שונים בו, שלטענתם דרשו דיון נוסף. בעקבות הפנייה הורה שר האוצר דאז ח"כ יאיר לפיד על הקמת צוות שיהיו חברים בו נציגי משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה והמגזר השלישי; ב-10.3.14 אישר שר האוצר את ההמלצות שגיבש הצוות. במאי 2014 פרסם משרד האוצר טיוטת נוהל חדש להערות הציבור. ב-2.11.14 פורסם ברשומות תיקון לנוהל שר האוצר הנוכחי (להלן - התיקון השני לנוהל). בתיקון השני לנוהל היו תיקונים של הכללים הקובעים את אופן החישוב של הסכומים שיקוזו מתשלומי התמיכה למוסד תורני בשל היעדרות של תלמידים מלימודים, וכן נקבעו המקרים בהם תוכר היעדרות מוצדקת של תלמיד מנוכחות בלימודים, ונקבעו הקלות למוסדות בהיקפי הקיוזים מתמיכה בגין היעדרות תלמידים מלימודים.
3. **מבחנים לחלוקת כספי תמיכה של משרד החינוך למוסדות תורניים**¹⁹ : המבחנים מתפרסמים מכוחו של חוק יסודות התקציב ונקבעים בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. המבחנים, שבהם נקבעים אמות מידה שוויוניות לחלוקת התמיכה, מנחים את פעולתה של ועדת התמיכות האגפית (ראו להלן). כן מפורטים בהם הכללים לחישוב התמיכה עבור כל סוג מוסד.
4. **ועדת התמיכות האגפית** : הוועדה מוקמת מכוחם של נוהל שר האוצר, מבחני שר החינוך, ושל תקנון כספים ומשק (תכ"ם); והשר ממנה את חבריה. הוועדה מונה שלושה או חמישה חברים, ובהם חשב האגף והיועץ המשפטי לאגף. על הוועדה לבחון את בקשות התמיכה שהוגשו; לקבל החלטה על הקצאת כספי התמיכות בהתאם למבחנים שוויוניים, כאמור בחוק; לבצע תיאום בין-משרדי, ולעתים בין אגפי, כדי למנוע כפל תמיכות; לוודא כי כספי התמיכה אכן שימשו למטרה שלשמה ניתנו. על ועדת התמיכות האגפית לדון בתוצאות

18 ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2005 מ-18.8.09, בנושא "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985".

19 "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך במוסדות תורניים - לימוד ופעולות".

- הביקורות, ובסמכותה להטיל קיזוזים מכספים ששולמו ביתר, ולנקוט בצעדים אחרים נגד מוסדות שלא עמדו בהן ובכלל זה הפסקת תמיכה במוסד, על פי הנקבע בנוהל שר האוצר.
5. החשכ"ל : הגוף המרכז את הפיקוח על מתן התמיכות מתקציב המדינה למוסדות הציבור הוא החשכ"ל. מטה התמיכות בחשכ"ל מופקד על הניהול וההסדרה של נושא התמיכות למוסדות ציבור ממשרדי הממשלה. מתוקף סמכותו, הנגזרת בין היתר מנוהל שר האוצר ומהחלטות הממשלה, פרסם החשכ"ל הוראות תכ"ס בדבר הטיפול בבקשות התמיכה ובדבר התנאים שעל מוסדות הציבור המבקשים תמיכה מהמדינה לעמוד בהם.
- הנוהל קבע כי הגופים הנתמכים מתקציב משרדי הממשלה יבוקרו בכמה אופנים: ביקורת עומק, ביקורת שוטפת וביקורת שטח (ראו להלן).
6. רשם העמותות : רשם העמותות פועל במסגרת רשות התאגידים שבמשרד המשפטים, והוא המאסדר של מערך העמותות, לרבות העמותות המפעילות מוסדות תורניים.

הפיקוח של משרד החינוך על מוסדות תורניים נתמכים

1. האגף למוסדות תורניים מונה 37 עובדים, ופועלות בו ארבע יחידות. להלן פירוט:
- א. מחלקת הישיבות : ממונה על קבלתן ובדיקתן של הבקשות לתמיכה, על הקשר השוטף עם העמותות והמוסדות הנתמכים, על עדכון רשימות התלמידים במשך השנה וכן על הטיפול בתוצאות הביקורות הנעשות במוסדות מקבלי התמיכה, ובכלל זה התכתבות עם המוסדות וחישוב סכומי הקיזוזים, על פי החלטת ועדת התמיכות האגפית;
- ב. יחידת הבטחת הכנסה - מלגת לימודים : מטפלת בתשלום מלגת הלימודים לאברכים בכל חודש;
- ג. חשבות האגף : מטפלת בתשלומים למוסדות ובביצוע קיזוזים מתשלומי התמיכה הניתנים להם. חשב האגף כפוף לחשב משרד החינוך ולחשכ"ל. עובדי חשבות האגף כפופים מקצועית לחשב האגף ומינהלית למנהל האגף;
- ד. הלשכה המשפטית : מעניקה שירותי ייעוץ משפטי לאגף. היועץ המשפטי של האגף כפוף מקצועית ליועץ המשפטי של משרד החינוך.
- האגף מפעיל את ועדת התמיכות האגפית. מנהל האגף משמש יו"ר הוועדה, וחברים בה סגנית מנהל האגף, חשב האגף, היועצת המשפטית של האגף ונציג מחלקת כלכלה ותקציבים במשרד החינוך. הוועדה דנה בבקשות של מוסדות חדשים לקבלת תמיכה וכן בממצאי ביקורות העומק והשטח. הוועדה מתכנסת פעמיים עד שלוש פעמים בשבוע.
- מיולי 2012 האגף משתמש במערכת מחשוב חדשה - "מערכת תלמו"ד", הכוללת את פרטי התלמידים הזכאים לתמיכה, את פרטי המוסדות הנתמכים ופרטים לגבי התשלומים הניתנים להם בגין כל תלמיד. באמצעות מערכת מקוונת זו המוסדות התורניים מדווחים לאגף על שינויים במצבת התלמידים.
2. בביקורת כחן משרד מבקר המדינה את התאמתן של החלטות ועדת התמיכות האגפית לנקבע בנוהל שר האוצר. כן נבדק נושא רישום החלטות הוועדה, לרבות רישום הנוגע לקיזוז תמיכה במוסדות או לשלילת התמיכה מהם בגין אי-עמידתם בביקורות.

האגף במשרד החינוך עושה מאמצים לנהל ביעילות את מערך מתן התמיכות למוסדות התורניים ולפקח עליו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עבודתם של ועדת התמיכות האגפית ומטה האגף ומדגיש כי הממצאים בנושא זה מלמדים על שיפור לעומת הממצאים שהועלו בעבר, כשהיה הנושא באחריות משרד הדתות²⁰. מנגד, הממצאים שיפורטו להלן מצביעים על הצורך בביצוע פיקוח על חלק גדול מהמוסדות התורניים לגבי נוכחותם של התלמידים בהם, בהגברת התיאום הבין-משרדי בנוגע לביקורת "כפל תמיכה", בשיתוף מידע ותיאום עם צה"ל, ובשיפור הטיפול בכספים ששולמו ביתר.

ביקורות על המוסדות התורניים

נוהל שר האוצר קבע מערך של סוגי ביקורות, כמפורט להלן:

1. **ביקורת עומק**: בדיקה כספית ותפעולית מעמיקה על עמותה הנתמכת מתקציב המדינה. ביקורת עומק אמורה להתבצע לגבי כל עמותה אחת לשלוש שנים, זולת אם קבע החשכ"ל אחרת לגבי גוף מסוים או קבוצת גופים. הביקורת נעשית לגבי השנה האחרונה והשנתיים שקדמו לה. האחריות לביצוע ביקורות עומק על עמותות המפעילות מוסדות תורניים מוטלת על החשכ"ל, והוא עושה אותן באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים.
 2. **ביקורת שוטפת**: ביקורת על תקינות מסמכי הבקשה למתן תמיכה וכן בחינה מקוצרת ורוחבית של המוסד פעם בשנה. הבחינה כוללת בעיקר בדיקת נתונים כמותיים בנוגע למוסדות ובדיקה של יישום הוראות החשכ"ל. האחריות לביצוע הביקורות השוטפות מוטלת על החשכ"ל, והוא עושה אותן באמצעות מערך הביקורות בחשכ"ל ומשרדי רואי חשבון חיצוניים, המטפלים גם בביצוע ביקורות העומק.
 3. **ביקורת שטח**: בדיקת נוכחות הנעשית באמצעות משרדי רואי חשבון ללא הודעה מוקדמת בשעות הפעילות של המוסד הנתמך, אשר התמיכה בו מתקציב המדינה נגזרת ממספר הלומדים בו. ביקורות השטח אמורות להתבצע פעם בשנה בכל מוסד תורני הנתמך על ידי המשרד. המבקרים מגיעים למוסד מצוידים ברשימות התלמידים שבגינם המוסד זכאי לתמיכה, נכנסים לכיתות הלימוד בליווי נציג מטעם המוסד ומוודאים את הימצאות התלמידים. בשל חשיבותן של ביקורות השטח הנעשות במוסדות התורניים, בחר החשכ"ל במהלך השנים לבצע אותן באמצעות העסקת רואי חשבון מטעמו ולא באמצעות משרד החינוך. באמצע שנת 2013 הועברה האחריות לביקורות השטח לחשבונות משרד החינוך.
 4. **ביקורת יזומה**: ביקורת הנעשית, ביוזמת האגף, במוסד תורני נתמך, על פי זיהוי בעיה, פעילות חריגה, או מידע המתקבל בחשכ"ל או באגף.
- לשם ביצוע ביקורות השטח בחרה חשבונות משרד החינוך בשמונה משרדי רואי חשבון (להלן - ר"ח), בהליך של מכרז. אחד מהמשרדים מונה למרכז, והוא מפקח על עבודת יתר המשרדים. משרדי הר"ח החלו את עבודתם ביולי 2013.
- בנוהל שר האוצר נקבע כי ממצאי ביקורת מדגמית שבוצעה לפי כללי החשכ"ל ייחשבו כמייצגים את כלל הפעילות במוסד.

היעדר ביקורת שטח על מרבית המוסדות הגדולים והבינוניים

על פי נתוני מערכת תלמו"ד לשנת 2013, למדו במוסדות הגדולים (שמספר התלמידים בהם גדול מ-300) כ-43% מכלל התלמידים ובמוסדות הבינוניים (בין 200 ל-299 תלמידים) - כ-14%. בשנת 2013 היו 89 מוסדות גדולים ו-66 מוסדות בינוניים - דהיינו 155 מוסדות, שבהם למדו 57% מהתלמידים. על פי ההערכה, התמיכות שקיבלו המוסדות הגדולים והבינוניים בשנת 2013 הסתכמו בכ-424 מיליון ש"ח.

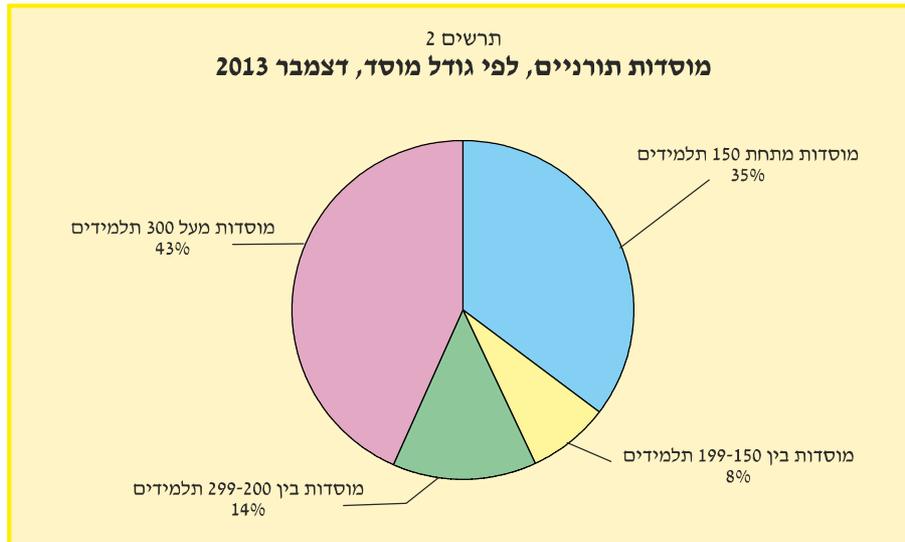
על פי נתוני מערכת תלמו"ד לשנת 2012, למדו במוסדות הגדולים (שמספר התלמידים בהם גדול מ-300) כ-42% מכלל התלמידים ובמוסדות הבינוניים (שמספר התלמידים בהם הוא בין 200 ל-299) - כ-13%. בשנת 2012 היו 93 מוסדות גדולים ו-68 מוסדות בינוניים - דהיינו 161 מוסדות, שבהם למדו כ-55% מהתלמידים. על פי ההערכה הסתכמו התמיכות שקיבלו המוסדות הגדולים והבינוניים בשנת 2012 בכ-570 מיליון ש"ח.

לוח 1

תלמידים במוסדות תורניים, לפי גודל המוסד, 2012-2013²¹

| התפלגות המוסדות | מספר התלמידים הזכאים (דצמבר 2013) | שיעורם בכלל התלמידים הזכאים | מספר התלמידים הזכאים (דצמבר 2012) | שיעורם בכלל התלמידים הזכאים |
|---------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| מוסדות שלומדים בהם פחות מ-200 תלמידים | 52,539 | 43% | 58,120 | 44.8% |
| מוסדות שלומדים בהם 200-299 תלמידים | 16,807 | 13.8% | 16,877 | 13% |
| מוסדות שלומדים בהם יותר מ-300 תלמידים | 52,828 | 43.2% | 54,706 | 42.2% |
| סה"כ התלמידים הזכאים במוסדות | 122,174 | 100% | 129,703 | 100% |

21 נכון לדצמבר 2012, ולדצמבר 2013.



על פי חוק יסודות התקציב ייקבע נוהל שר האוצר על ידי שר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. על פי סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל - משמעה גם הסמכה לתקנון, לשנותו, להתלותו או לבטלו, בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה" (ההדרגה אינה במקור). כלומר, יש להיוועץ עם היועץ המשפטי לממשלה בכל מקרה של שינוי (מהותי או שאינו שולי), תיקון, התליה או ביטול של הנוהל.

יצוין כי עוד בשנת 1998 דן בג"ץ במבחני התמיכה, בדרכי התמיכה ובחובת ההיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה וקבע כי "הכללים הנוגעים לדרכי מתן הקצבות למוסדות ציבור... מוסדרים בנוהלי הגשת בקשות לתמיכות למוסדות ציבור ובדרכי הדיון בהם שנקבעו על-ידי שר האוצר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. מבחני תמיכה אלו הם ההוראות הנורמטיביות הקובעות את דרכי התמיכה, ואין בכוחם של גורמים במשרדי הממשלה השונים לסטות מהם"²².

הביקורת העלתה כי מטה התמיכות הורה בשנת 2011 למשרדי הרו"ח המבצעים את ביקורת השטח שלא לבצע ביקורת שטח במוסדות הגדולים והבינוניים. הפסקת הביקורת נעשתה באמצעות הנחיה בעל פה שהעביר מטה התמיכות למשרדי הרו"ח המבצעים את ביקורת השטח.

לפיכך, בהמשך להוראת החשכ"ל ובמשך יותר משלוש שנים, לא נעשו ביקורת שטח במרבית המוסדות האלה, שלומדים בהם עשרות אלפי תלמידים²³. הגם שלא נעשה שינוי רשמי של הנוהל, בפועל חל שינוי מהותי, בכך שביקורת השטח במוסדות הגדולים והבינוניים בוטלו או למצער הותלו.

22 בג"ץ 7142/97 מועצת תנועות הנוער בישראל נ' שר החינוך התרבות והספורט, נב(3), עמ' 433, (1998).

23 ביקורת השטח שנעשו בשנים אלה נעשו במוסדות הגדולים והבינוניים כביקורת אקראית או כביקורת יזומה (ביוזמת האגף).

בשנת 2012 נעשו 33 ביקורות שטח במוסדות גדולים ובינוניים שבהם למדו 8,726 תלמידים זכאים מכלל 71,583 התלמידים הזכאים במוסדות הגדולים והבינוניים (12.2% בלבד מהתלמידים במוסדות אלה). בשנה זו נעשו אפוא ביקורות שטח לגבי 51.5% בלבד מהתלמידים הזכאים במוסדות התורניים הנתמכים.

בשנת 2013 נעשו 87 ביקורות שטח במוסדות גדולים ובינוניים שבהם למדו 24,942 תלמידים זכאים מכלל 69,635 התלמידים הזכאים במוסדות הגדולים והבינוניים (35.8% בלבד מהתלמידים במוסדות אלה). בשנה זו נעשו אפוא ביקורות שטח לגבי 63.4% בלבד מהתלמידים הזכאים במוסדות התורניים הנתמכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב הוראה זו עלולים המוסדות האמורים לנצל לרעה את מערך התמיכות. יתר על כן, ההוראה נוגדת את הכללים שנקבעו בנוהל שר האוצר, והיא ניתנה ללא היועצות עם היועץ המשפטי לממשלה חרף היותה שינוי מהותי, התליה או ביטול, בלי שנקבע מערך בקרה חלופי הולם וכלי לשתף את מנהל האגף, האחראי להפעלה התקינה של האגף.

זאת ועוד, גם לאחר העברת האחריות לביצוען של ביקורות השטח למשרד החינוך, לא חידשה חשבות המשרד את ביצוען של ביקורות השטח על המוסדות הבינוניים והגדולים.

יתר על כן, מנהל האגף לא דרש מחשבות משרדו לחזור ולבצע ביקורות השטח על מוסדות אלה, ולא התריע בפני הנהלת משרדו ובפני היועץ המשפטי לממשלה על אי ביצוען.

יוער כי לחלק מהמוסדות הגדולים והבינוניים יש כמה סניפים ברחבי הארץ, וביקורות השטח מבוצעות אפוא רק בסניפים הקטנים של מוסדות אלה. להלן דוגמאות:

1. ישיבה א': האגף תומך ב-5,726 תלמידים הלומדים בישיבה²⁴, ובשנת 2013 קיבלה הישיבה תמיכה בסך 33 מיליון ש"ח בגין תלמידים אלה. בשנת 2013 בוצעה ביקורת בסניף מודיעין עילית בלבד, שם לומדים 99 תלמידים, שהם 1.7% מהתלמידים הנתמכים. מכאן שלישיבה מוענקים עשרות מיליוני שקלים, אף שהבקרה, שעל פיה נקבעת זכאותה של הישיבה לקבל כספים, נעשית רק על שיעור קטן מתלמידיה.

2. ישיבה ב': האגף תומך ב-1,446 תלמידים הלומדים בישיבה, ובשנת 2013 קיבלה הישיבה תמיכה בסך 10.1 מיליון ש"ח בגין תלמידים אלה. בשנת 2013 בוצעה ביקורת בסניף בית שמש בלבד, שם לומדים 18 תלמידים, שהם 1.2% מהתלמידים הנתמכים. מכאן שלישיבה מוענקים מיליוני שקלים, אף שהבקרה, שעל פיה נקבעת זכאותה לקבל כספים, נעשית רק על שיעור קטן מתלמידיה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה דרך פעולה זו של מטה התמיכות, המרוקנת למעשה מתוכן את מערך ביקורות השטח על המוסדות, מונעת ממנו למלא את ייעודו וסוטה מהדרך שהותוותה על פי חוק יסודות התקציב, פסיקת בג"ץ ונוהל שר האוצר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה גם את דרך פעולתה של חשבות משרד החינוך, שלא חידשה את ביצוען של ביקורות השטח על המוסדות הבינוניים והגדולים גם לאחר שהועברה לה האחריות לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל האגף - שמשנודע לו, לפחות ביוני 2012, דבר אי-קיומן של ביקורות השטח במוסדות הגדולים והבינוניים וכן נודע לו שנוהל שר האוצר לא נאכף הלכה למעשה - היה עליו להתריע ולהצביע בפני מנכ"ל המשרד ושר החינוך ובפני הממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים על המשמעויות הנלוות לכך - דבר שהוא לא עשה במשך תקופה נוספת של כשנתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים שהוא נציג היועץ המשפטי לממשלה, שהיה עליו לגלות יותר מעורבות בהליך שהיה שותף לו, בהיבטים של פיקוח ובקרה על התמיכות במוסדות התורניים, ולדרוש ממטה התמיכות לקבל עדכון בעניין אופן עריכתן של ביקורות השטח, מה שהיה מאפשר לו להתריע בפני מטה התמיכות ובפני היועץ המשפטי לממשלה על הפסקת הביקורות האמורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין סגן החשבת הכללית במשרד האוצר: "אנו שוללים לחלוטין את עמדת המבקר בכל הנוגע לפיקוח של החשב הכללי על המוסדות הנתמכים לפי מספר משתתפים... החשב הכללי עוסק בסוגיית הפיקוח ובקרה על המוסדות התורניים ללא הרף תוך השקעת משאבים רבים - ניהוליים וכספיים - לטובת הפעלת בקרה מיטבית וזאת למרות הלחצים השונים מצד גורמים כאלה ואחרים, ומהווה, ממש כך, שומר הסף האחרון להבטחת השימוש בכספי התמיכה שמעבירה המדינה. בתוך כך נדגיש, שעל אף שלא מדובר בתמיכת האגף למוסדות תורניים, כי מתוך מחויבותו להבטחת שימוש נאות ותקין בתקציב המדינה, החשב הכללי הינו הגורם היחיד שפעל לביצוע ביקורת עומק [ברשת חינוך מסוימת] המתקצבת במאות מיליוני ש"ח מתקציב המדינה, על אף שהוא אינו הגורם האחראי לפיקוח על פעילות הרשת ועל אף הרגישות הרבה הכרוכה בפעילות זו, ביקורת שהעלתה ממצאים חמורים ובעקבותיה נעשית עבודה מאומצת להסדרת פעילות הרשת... הנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן נמצא בבחינה ובדיקה על ידי גורמי הממשלה הרלוונטיים מעל 4 שנים... במסגרת תהליך תיקון הנוהל... הוסכם כי עריכת ביקורות מלאות במוסדות גדולים ובינוניים אינה ישימה [ההדגשה במקור]... ומצאיה חסרי משמעות לאור גודלם של המוסדות ומשך הזמן הנדרש להשלמת הליך זהו פרטני של מאות תלמידים, המעמיד בספק את אפקטיביות הביקורת ואת אמינותה... לאור זאת הוחלט כי נכון יהיה לערוך ביקורות מדגמיות... גובש מתווה מתודולוגי שעל בסיסו הוכנה טיוטת נוהל לביצוע ביקורת מדגמית במוסדות גדולים ובינוניים".

סגן החשבת הכללית הוסיף כי "לא מדובר בשינוי של נוהל אלא ביישומו בלבד [ההדגשה במקור]. ניתן לערוך שינוי בנוהל רק בהתקיים הכללים שנקבעו... בחוק יסודות התקציב (חובת היועצות החלה על שר האוצר ופרסום ברשומות) ובענייננו לא תיקן שר האוצר את הנוהל ולכן לא חלה חובת היועצות. לאור האמור, הקביעה כי היה על החשב הכללי להיוועץ במשרד המשפטים בעת יישום הנוהל אינה נכונה, משפטית ומהותית" [ההדגשה לא במקור]. סגן החשב הכללי ציין גם בתשובתו כי טיוטת דוח הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה מתעלמת מהעובדה שביקורות השטח הן רכיב אחד במערך הפיקוח והבקרה על המוסדות התורניים, הממוקד אך ורק בבדיקת מספר התלמידים הנוכחים, בעוד שביקורות העומק הנערכות בגופים אלה בודקות את כלל ההיבטים הכספיים בפעילות הגופים ואת עמידתם בכל הוראות החוק והוראות המינהל הנגזרות מהיותם גופים נתמכים.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014: "בשנים 2011-2012 נערכה עבודת מטה בנושא נהלי הביקורות והתמיכות. בין היתר, נדונה סוגיית הביקורות המדגמיות ונדרשנו להמתין לפרסום נוהל התמיכות המתוקן ברשומות... מסיבות שלא תלויות בנו עדיין לא הסתיים הליך גיבוש הכללים".

הממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים מסר בתשובתו מדצמבר 2014 כי "נקבע [בחוק יסודות התקציב] כי שר האוצר יקבע בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה". הממונה ציין כי "מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה בתחום התמיכות הנה חריגה ביחס למעורבותו מכח חוק בפעולות אחרות של משרדי הממשלה הנוגעות למימון ותקצוב. זאת, נוכח הכרתו של המחוקק ברגישות המיוחדת של חלוקת כספים לעידוד פעילות של מוסדות ציבור, שככלל, אינה מחויבת לפי חוק, ומהווה ביטוי למדיניות השר והנהלת המשרד בתחומים שונים".

בעניין אי-קיום בקורות שטח במוסדות הגדולים והבינוניים מסר הממונה: "הרקע להפסקת הביקורת היה, למיטב ידיעתנו, ביקורת ציבורית על אופן הפעלת הביקורות, שנעשתה, במספר מקרים בודדים, תוך העדר רגישות מספקת למניעת פגיעה בשגרת הלימוד במוסדות. בנוסף, עלו... במסגרת תהליך תיקון הנוהל הכללי החל משנת 2011, תהיות אשר לאפקטיביות של בדיקות אלה כפי שנהגו עד כה. לפיכך, דובר בדיונים שהתקיימו... על יצירת מנגנונים של ביקורת מדגמית".

עוד הוסיף הממונה: "בכל מקרה, כפי שגם נכתב בטיוטת הדו"ח, לא נערכה התייעצות עמנו אשר להפסקת הביקורות, אלא נודע לנו עליה בדיעבד. הבנו אז כי מדובר בהפסקה זמנית, לצורך חידוד נהלים וכיוצא בכך. רק לאחרונה, לפני מספר שבועות, נודע לנו באקראי כי הביקורות לא התחדשו... אנו מצטרפים לביקורת בעניין זה, וסבורים כי אין להפסיק את הביקורות במוסדות התורניים הבינוניים והגדולים".

בינואר 2015 מסרה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) למשרד מבקר המדינה: "אנו סבורים כי הדוח מטיל על נציג היועץ המשפטי לממשלה מטלות שהן מעבר לתחום אחריותו המוכרת... מקומו של היועץ המשפטי לממשלה בתהליך התמיכות מתמקד בייעוץ לעניין התקנת מבחני התמיכה. בנוסף, במסגרת תפקידו כמייצג לממשלה כולה בכלל התחומים, עוסק היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות נציגו, גם בייעוץ שוטף בשאלות משפטיות הנוגעות לתמיכות. בנוסף, עוסק היועץ המשפטי לממשלה גם בהסדרת הנורמות הנוגעות לתמיכות". המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הוסיפה: "אכן, במקביל לתפקידים האלה, אנו מעורבים גם בהיבטים נוספים הנוגעים לפיקוח ובקרה. אולם, בשום פנים ואופן איננו מקבלים קביעה לפיה תפקידנו להחליף את מנגנוני הבקרה הקיימים, קרי החשב הכללי ואנשי המשרד התומך, בבקרה על התמיכות או להוות מנגנון אוכף. כך אכיפת קיומן של ביקורות שטח אינה מצויה כלל ועיקר במסגרת תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את החלטת מטה התמיכות בחשכ"ל, שנתנה בעל פה, להפסיק את ביקורות השטח על המוסדות הבינוניים והגדולים ואת התמשכות התהליך לקביעת המתודולוגיה לעריכת ביקורת מדגמית (ראו להלן); כתוצאה מכך לא נעשית במשך יותר משלוש שנים ביקורת על הימצאותם של תלמידים ברובם של מוסדות גדולים ובינוניים. לדעת משרד מבקר המדינה לא ניתן לקבל את טענתו של סגן החשבת הכללית כי מדובר ביישומו של נוהל בלבד, ולפיכך לא היה צורך בהיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה. בפועל בוטלו ביקורות השטח על מוסדות גדולים ובינוניים או למצער הותלו למשך כמה שנים. מדובר בשינוי מהותי שהצריך לפעול באותה דרך, כנקבע בנוהל, כלומר להתייעץ עם היועץ המשפטי לממשלה. תשובת הממונה על התמיכות במשרד המשפטים, שהוא נציג היועץ המשפטי לממשלה - בעל הסמכות המשפטית בעניין, לא חלקה על כך.

זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל כי ביקורות השטח הן אמצעי בלעדי לבדיקת נוכחותם של תלמידים במוסדות התורניים, שהתמיכה להם ניתנת על פי מספרם של תלמידים אלה. על כן אי-ביצוען בחלק ניכר מהמוסדות מעקר את יעילותה של הבקרה על השימוש בכספי תמיכות אלה. אשר לביצוע ביקורות עומק במוסדות התורניים הנתמכים, לרבות בדיקת עמידתם בכל הוראות החוק והוראות המינהל הנגזרות מהיותם גופים נתמכים, משרד מבקר המדינה מצייין כי דווקא בשנים 2011-2013 חלה ירידה ניכרת בהיקף ביקורות העומק שביצע החשכ"ל במוסדות אלה²⁵. זאת למרות תרומתן של ביקורות העומק לבקרה הכוללת על המוסדות האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה דווקא הרגישות המיוחדת של חלוקת הכספים לעידוד הפעילות של מוסדות ציבור - שבעטיה נקבע בחוק תפקיד ייחודי ליועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע לקביעת מבחני התמיכה, לקביעת נוהל התמיכות, להיבטים נוספים של פיקוח ולמתן ייעוץ שוטף - וכמו כן עקרונות טוהר המידות, החיסכון והיעילות מחייבים גישה שונה. על הגורמים המעורבים בנושא התמיכות במשרד המשפטים למלא את תפקידיהם על בסיס גישה יוזמת ולא להסתפק בגישה תגובתית, המבוססת על המתנה לפנייה אליהם או למידע המגיע אליהם. בכך הם יוכלו למלא ביתר יעילות את תפקידיהם כשומרי הסף על תקינות ההוצאה הציבורית.

אי-עדכון נוהלי ביקורות השטח

1. באפריל ובמאי 2011 התקיימו במטה התמיכות בחשכ"ל דיונים שעסקו בשינויים מוצעים בנוהלי ביקורות השטח במוסדות התורניים ובקביעת שיטה מדגמית לביצוע ביקורות שטח. בדיונים אלה השתתפו בעלי תפקידים בחשכ"ל, לרבות סגן בכיר לחשכ"ל, המשמש רכז מטה התמיכות, הממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים - כנציג היועץ המשפטי לממשלה, נציגי האגף ונציגי משרדי הרו"ח. ב-17.5.11 הפיץ סגן החשכ"ל מסמך שכותרתו "עיקרי השינויים בנהלי ביקורות השטח במוסדות תורניים". במסמך נקבע כי "במוסדות בינוניים (151-300 תלמידים) וגדולים (מעל 301 תלמידים) ספירת התלמידים תהיה מדגמית", וכי שיטת המדגם תיקבע בהתייעצות עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בביקורת עלה שעד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2014, ויותר משלוש שנים מאז מועד הדיונים במטה התמיכות וההחלטות בנושא, לא קבע החשכ"ל כללים לביצוע ביקורת שטח מדגמית במוסדות הגדולים והבינוניים. מטה התמיכות גם לא דיווח על כך לממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים, שהיה עליו לגלות יותר מעורבות בהליך שהיה שותף לו, בהיבטים של פיקוח ובקרה על התמיכות במוסדות התורניים, וכי היה עליו לדרוש ממטה התמיכות עדכון בעניין קביעת השיטה המדגמית לעריכת ביקורות שטח עד לקבלת מענה מספק.

מנהל האגף מצדו לא פנה לממונים עליו להתריע על אי קביעת כללים לביצוע ביקורת שטח מדגמית במוסדות הגדולים והבינוניים.

25 בעניין זה ראו בפרק "פיקוח משרד האוצר על המוסדות", בהמשך דוח ביקורת זה.

סגן החשבת הכללית ציין בהקשר זה בתשובתו כי "מהמועד שהושגה הסכמה בין כלל הגורמים המעורבים על מתווה מוסכם לפיקוח ובקרה על מוסדות תורניים, עוד לפני שהנוהל המתוקן נחתם ופורסם ברשומות (כאמור, נובמבר 2014), נעשית עבודה אינטנסיבית עם הלמ"ס לעדכון הנוהל לביצוע ביקורת שטח מדגמית והתאמתו לתיקון לנוהל". בפברואר 2015 מסר סגן החשבת הכללית כי הסתיים גיבוש הכללים לביצוע של ביקורות מדגמיות וכי בקרוב יתחילו הביקורות המדגמיות במוסדות בהם מעל 300 תלמידים.

הממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים מסר בתשובתו: "לענין הסדרת הביקורות המדגמיות: ... היינו שותפים לדיונים במסגרתם אף גובשו טיוטות מבוססות-סטטיסטית של כללים לביקורות מדגמיות, שהיו מוסכמות עלינו ברמה העקרונית. מאחר והוחלט, לאחר בחינה, כי הכללים לא יכללו בנוהל הכללי אלא תיקבע בו הסמכה עקרונית בלבד לכך (כפי שאכן בוצע), לא היינו מודעים לאי השלמת התהליך ויישומו. אנו מקבלים את ההערה בדבר הצורך בחידוש הביקורות והשלמת הכללים לביקורות מדגמיות, ונפעל לשם כך".

2. מטה התמיכות עסק גם במציאת אמצעי טכנולוגי שיאפשר לוודא כי התלמידים הזכאים לתמיכה אכן נוכחים במוסדות. בדיונים שנזכרו לעיל, שהתקיימו כאמור באפריל ובמאי 2011, הוחלט לבחון את פעולתה של מערכת נוכחות ביומטרית בקרב מוסדות שיהיו מוכנים לכך, בכפוף לאישור משרד המשפטים. מערכת כזאת מאפשרת מעקב אחר נוכחותם של כל תלמידי המוסד, ועקב כך היא יכולה לשמש תחליף לביקורת מדגמית במוסדות הגדולים והבינוניים. עוד בסוף שנת 2011 נתן הממונה על התמיכות במשרד המשפטים אישור לביצוע הניסוי.

ואולם עד למועד סיום הביקורת טרם הוחל בביצוע הניסוי לבחינת מערכת הנוכחות האמורה, אף שעברו יותר משלוש שנים מאז הוחלט במטה התמיכות על ביצועו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שאמצעי טכנולוגי יכול לסייע לפיקוח מלא או מדגמי, ראוי שמטה התמיכות, משרד החינוך ומשרד המשפטים יקדמו את ביצוע הניסוי ועל פי תוצאותיו יבחרו באמצעי לביצוע הביקורות במוסדות הגדולים והבינוניים.

סגן החשבת הכללית מסר בתשובתו: "יש להדגיש כי הגורם האחראי על נושא דיווח הנוכחות במוסדות התורניים הוא משרד החינוך. על כן הסמכות והאחריות לקביעת מתכונת דיווח הנוכחות וקידום פתרון טכנולוגי כזה או אחר לצורך קבלת דיווחים אמין הן שלו. עוד נבהיר כי לעמדתנו סוגיית הזיהוי הביומטרי הינה סוגיה משקית בעלת היבטים פוליטיים שראוי שתבחן בהיבטים רחבים של כלל מוסדות המדינה, והיא אינה בתחום אחריותו של אגף החשכ"ל. אגף החשכ"ל יקדם כל החלטה בנושא שתתקבל על ידי שר החינוך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על החשכ"ל לסיים את הדיונים במציאת אמצעי טכנולוגי או למסור את הסוגיה לטיפולו של משרד החינוך. אמצעי טכנולוגי יכול לסייע לפיקוח על נוכחותם של התלמידים במוסדות - תחום שהוא באחריותו של מטה התמיכות. החשכ"ל גם לא עדכן את האגף ואת היועץ המשפטי לממשלה, שהיו שותפים לדיונים אלה, על אי-הפעלת הניסוי לבחינת מערכת הנוכחות הביומטרית בקרב מוסדות שיהיו מוכנים לכך.



מהאמור לעיל עולה כי במשך יותר משלוש השנים האחרונות נתח נכבד מתמיכות האגף למוסדות הגדולים והבינוניים, שנאמדו בשנת 2012 בכ-500 מיליון ש"ח ובשנת 2013 בכ-275 מיליון ש"ח, אינו מבוקר באמצעות ביקורות שטח לבדיקת נוכחותם של התלמידים שבגינם זכאים המוסדות התורניים לתמיכה. מטה התמיכות החליט להפסיק את ביקורות השטח בלי שנועץ עם הממונה על מבחני התמיכות כנציג היועץ המשפטי לממשלה, כמתחייב מן הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר למטה התמיכות בחשכ"ל, לחשבות משרד החינוך, לממונה על מבחני התמיכות כנציגו של היועץ המשפטי לממשלה - האמורים לשמש שומרי הסף ולהבטיח כי הקצאת תקציבי המדינה לגופים נתמכים נעשית באופן תקין ואחראי, ועל פי חוק - כי במעשיהם ובמחדליהם הם אפשרו מצב של היעדר פיקוח מספק על רובם של מוסדות הלימוד התורניים במשך תקופה ארוכה. מבקר המדינה מעיר גם למנהל האגף על כך שהוא לא גילה יותר מעורבות בתהליכים שהיה שותף להם. יודגש כי היעדר הבקרה באמצעות ביקורות השטח עלול להביא לבזבוז כספי ציבור, לפגיעה בעקרונות השוויון, ולחשש לפגיעה בטוהר המידות.

משרד החינוך והחשכ"ל נדרשים לפעול לאלתר לחידוש ביקורות השטח במוסדות הגדולים והבינוניים. כמו כן, על הגורמים המעורבים - מטה התמיכות ומשרד החינוך - בהתייעצות עם הממונה על התמיכות כנציגו של היועץ המשפטי לממשלה לגבש בהקדם את שיטת הבקרה המדגמית הרצויה ולקדם, במידת הצורך ובכפוף לבדיקה, את הפתרון הטכנולוגי לביצועה. על הממונה על מבחני התמיכות במשרד המשפטים כנציגו של היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי הבקרה על מערך התמיכות נעשית על פי החוק והכללים המחייבים ובאופן סדיר ויעיל.

תוצאות ביקורות השטח בשנת 2013

1. על פי התיקון הראשון לנוהל, השיעור המרבי המותר של תלמידים חסרים בעת ביקורת הוא 15% במוסד לימוד תורני שמספר התלמידים שהוא מדווח עליהם גדול מ-20, ו-20% במוסד שמספר התלמידים כאמור קטן מ-20. אם שיעור התלמידים החסרים גבוה מהמותר, יש לבצע ביקורת חוזרת. אם שיעור התלמידים החסרים בביקורת הראשונה גבוה מ-25%, הדבר מוגדר "אירוע חריג". על משרד הרו"ח לדווח על כך מיד לאגף, ועל האגף להשהות מיד את תשלום התמיכה למוסד כזה עד לקבלת תוצאות הביקורת החוזרת. אם הביקורת החוזרת מצביעה על שיעור תלמידים חסרים הנמוך מ-15% או 20%, על פי מספר התלמידים במוסד, לא יינקטו צעדים נגד המוסד, ותוצאות הביקורת שנעשו בו ייחשבו "תקינות" ואם הושהתה התמיכה במוסדות כאלה, היא תיחשב מבוטלת מיומה הראשון; אם הביקורת החוזרת מצביעה על שיעור הגבוה מ-15% או 20%, על פי מספר התלמידים במוסד, יופחת שיעור התמיכה במוסד ממועד ביקורת זו²⁶. אם שיעור התלמידים החסרים בשתי ביקורות רצופות גבוה מ-25%, "תישלל מן המוסד יתרת התמיכה, אם נותרה, בשנה השוטפת וכן תישלל זכותו של המוסד לקבלת תמיכה בשנתיים שלאחר מכן".

2. כאמור, ועדת התמיכות האגפית דנה בתוצאות ביקורות השטח והעומק שנעשו, לשם קבלת החלטות, לרבות קיזוז מתמיכות ונקיטת אמצעים אחרים כנגד מוסדות. מנהל האגף יוזם מדי

26 שיעור ההפחתה יהיה שיעור החוסר בפועל כחלק יחסי מתקופה של 12 חודשים. כמו כן, תקינות התמיכה שניתנה בגין תלמידים שחסרו בשתי הביקורות שנעשו במוסד ב-12 החודשים האחרונים, בתוספת 200%.

פעם בפעם, על פי תוצאות ביקורות השטח והעומק, ביקורות שטח יזומות במוסדות, והאגף בודק את ממצאי הביקורות על מנת לאתר ממצאים חריגים. בשנת 2013 פנה מנהל האגף למשרד רו"ח המרכז את ביקורות השטח מטעם המשרד, ולמשרד רו"ח המרכז את ביקורות העומק מטעם החשכ"ל והציע נושאים שיש להתמקד בהם במהלך הביקורות.

עם זאת בבדיקה נמצא כי האגף ומטה התמיכה לא ריכזו ולא ניתחו את תוצאות ביקורות השטח - לא הראשונות ולא החוזרות. ניתוח כזה עשוי להביא לתובנות בנוגע לאופן ביצוע הביקורות ולאבחון מאפיינים של התוצאות, למשל מוסדות שהליקויים בהם חוזרים ונשנים או תלמידים המחליפים בתדירות גבוהה וחריגה את מוסדות הלימוד שלהם. ניתוח כזה עשוי גם להציף ליקויים במנגנון הבקרה עצמו, המצריכים שינויים לשם ביצוע מיטבי של הביקורות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2015 טענה היועצת המשפטית של האגף למוסדות תורניים כי אף שהאחריות לביצוע הביקורות הועברה רשמית ביולי 2013 לחשבות משרד החינוך, האחריות להכנת תכנית הביקורת ולניתוח התוצאות, ואף שהעברת המידע בנושא הביקורות מוטלת על משרד החינוך, בפועל מטה התמיכה בחשכ"ל הוא שמנהל את תחום ביקורות השטח, על רבדיו, לרבות קביעת תכנית העבודה לביצוע ביקורות אלה. היועצת המשפטית הוסיפה כי חשבות משרד החינוך קובעת לפי הנחיית החשכ"ל את סדרי עבודתה ופועלת בהתאם, בלי שהאגף שותף באחריות לביצוע.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מודל שמפצל בין אחריות "פורמלית" לניהול מערך ביקורות השטח ובין אחריות לביצוע והסמכויות לפעול בנושא, הוא מודל בעייתי ועלול להביא לאי עשייה, או לעשייה חלקית ואף לכפילות ומכל מקום - לחוסר יעילות. אם למשרד החינוך נוצר קושי במימוש אחריותו על ניהולן של ביקורות השטח, עליו לבוא בדברים עם משרד האוצר ולהבטיח חפיפה בין אחריות פורמלית ומהותית ובהירות בשאלת האחריות וסמכויות הפעולה בין משרד החינוך ומשרד האוצר.

3. משרד מבקר המדינה עיבד את הנתונים שעלו בביקורות השטח שנעשו בשנת 2013. העיבוד נעשה לגבי שיעורי ההיעדרות שהתגלו בביקורת הראשונה ובביקורת החוזרת ב-1,370 ביקורות במוסדות. להלן הממצאים העיקריים:

א. כחמישית מהמוסדות לא עברו את הביקורת הראשונה: ב-290 מוסדות (21.1%) היה שיעור ההיעדרות גבוה מ-15%, ולפיכך נדרשה בהם ביקורת חוזרת (ב-331 מוסדות נעשתה ביקורת חוזרת²⁷); בכ-5% מהמוסדות היה שיעור ההיעדרות גבוה מ-25%, ולפיכך התמיכה בהם הופסקה.

ב. שיעור ההיעדרות בביקורות החוזרות היה בכ-70% מהמוסדות נמוך מהשיעור שנרשם בביקורת הראשונה. בכ-80% מהביקורות החוזרות נמצא כי שיעור ההיעדרות נמוך מ-15% - ועקב כך בוטלו ההפחתות מתמיכה שהוטלו עליהם, כנקבע בנוהל שר האוצר.

27 במקרים מסוימים נעשתה ביקורת חוזרת, ביזמת האגף, גם כאשר המוסד עבר את הביקורת הראשונה.

שיפור ניכר כל כך בתוצאות הביקורות החוזרות לעומת תוצאות הביקורות הראשונות, מעלה חשש לניצול לרעה של שיטת הביקורת הנהוגה. כדי לצמצם אפשרות של ניצול כזה, על האגף ומטה התמיכות לשקול לתת ביטוי לממצאי הביקורת הראשונה, בהיקף שייקבע, בכאם לקבוע אם אכן עבר המוסד את רף הביקורת.

ג. על פי נוהל שר האוצר, יש לבצע את הביקורת החוזרת עד 45 יום ממועד קיומה של הביקורת הראשונה.

משרד מבקר המדינה בדק את מועדי ביקורות השטח שנעשו בשנת 2013: 35% מהביקורות החוזרות נעשו 2-4 ימים לאחר מועד הביקורת הראשונה; 24.8% מביקורות אלה נעשו 5-6 ימים לאחר מועד הביקורת הראשונה; 22.8% מהביקורות נעשו 7-13 ימים לאחר מועד הביקורת הראשונה. כ-60% מהביקורות החוזרות נעשו אפוא 2-6 ימים לאחר מועד הביקורת הראשונה, וכמעט 83% מהן נעשו 2-13 ימים לאחר מועד הביקורת הראשונה.

הבדיקה גילתה כי יש קשר בין השיפור בתוצאות הביקורות החוזרות ובין סמיכותן לביקורת הראשונה: בביקורות החוזרות שנעשו 2-30 ימים לאחר הביקורת הראשונה נרשמה ירידה של כ-15% בשיעורי ההיעדרות; בביקורות החוזרות שנעשו 31-45 יום לאחר הביקורת הראשונה נרשמה עלייה של כ-3.4% בשיעורי ההיעדרות.

יודגש כי על פי נוהל שר האוצר, יש לבצע את הביקורת החוזרת בתוך 45 יום; ספק אם ביצוע 60% מהביקורות החוזרות בתוך יומיים עד שישה ימים ממועד הביקורת הראשונה מכוונת להשיג את תכליתה של הנחיה זו - ביצוע ביקורת אפקטיבית דיה. על מטה התמיכות והאגף לוודא כי משרדי הרו"ח מפזרים את מועדי הביקורות על פני כל התקופה הנקובה.

יצוין כי בתיקון השני לנוהל שפורסם בנובמבר 2014 נקבע כי ביקורת חוזרת לא תבצע לפני שעברו חמישה ימים ממועד הביקורת הראשונה.

סגן החשבת הכללית ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נוכח הערת המבקר, "יונחו המבקרים לבצע את הביקורת השנייה בהתפלגות על פני כל התקופה". משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא מנחה את המבקרים שלו לבצע את הביקורות החוזרות סמוך ככל האפשר לתום 45 הימים שנקבעו לכך בנוהל. משרד מבקר המדינה מצייין כי על פי בדיקת התפלגות הביקורות כמפורט לעיל, משרדי הרו"ח אינם פועלים כך.

4. כאמור, על פי נוהל שר האוצר תופסק התמיכה במוסד תורני בעבור תלמידים שלא נכחו בו בשתי ביקורות רצופות, ויוטל עליו קיזוז מתמיכה. כמו כן, על פי נוהלי האגף, יושהה רישום אותם תלמידים במערכת תלמו"ד, והם ייכללו ב"רשימת מעוכבים" - זאת כדי למנוע את קליטתם מחדש עד להתייצבותם באגף. המוסד שבו היו רשומים תלמידים אלה או מוסד תורני אחר לא יוכל לחדש את קבלת התמיכה בגינם, אלא לאחר שהתלמידים להתייצב במשרדי האגף, להזדהות באמצעות תעודת זהות ולמסור מכתב מהמוסד המאשר כי הם אכן לומדים בו.

רשימת המעוכבים מורכבת משתי רשימות: רשימת המעוכבים הישנה, הכוללת 6,131 תלמידים מעוכבים שהתמיכה בגינם הופסקה מאמצע שנת 2011 עד פברואר 2013; ורשימת המעוכבים הנוכחית, הכוללת 1,131 תלמידים מעוכבים שהתמיכה בגינם הופסקה ממרץ 2013 עד מאי 2014.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי 794 (כ-70%) מבין 1,131 התלמידים הנכללים ברשימת המעוכבים הנוכחית לא התייצבו עד סוף מאי 2014 במשרדי האגף, כדי להצדיק את היעדרותם ולחדש את זכאותם; כמו כן, לא עשו זאת 4,742 (כ-77%) מבין 6,131 התלמידים הנכללים ברשימה הישנה. על המוסדות שתלמידים אלה היו רשומים בהם הוטלו קיוזוים מכספי התמיכה, כנדרש בנוהל שר האוצר. בחלק מהמוסדות היה שיעור ההתייצבות של התלמידים נמוך מאוד ואף אפסי. לדוגמה, בישיבה ג' התייצבו שני תלמידים בלבד מבין 20 התלמידים הנכללים ברשימת המעוכבים הנוכחית.

שיעור גבוה של תלמידים שאינם מתייצבים באגף כדי להוכיח שהם "תלמידים פעילים" עלול להצביע על כך שהם לא למדו כלל תקופה ארוכה. ואולם האגף לא ניתח את תוצאות הביקורות, ועקב כך לא עמד על שיעורי אי-ההתייצבות של תלמידים כאמור, על פי המוסד שבו הם רשומים.

נוכח האמור לעיל, על האגף לנתח את שיעורי ההתייצבות של התלמידים הנכללים ברשימת המעוכבים ולהסיק את המסקנות המתבקשות, בייחוד במקרים שבהם השיעורים נמוכים מאוד.

הערכת רמת הלימודים

המוסדות התורניים הם מוסדות לימוד ייחודיים, שהלימודים בהם מתקיימים זה דורות במתכונת מיוחדת - "לימוד לשם הלימוד". לפיכך לא מונהגים בהם מבחנים כתנאי למעבר משלב לשלב, וכמעט לא מונהגים בהם מבחני ידע הבודקים את התקדמותם של התלמידים. זאת ועוד, המורים והמדריכים במוסדות הללו אינם נבחרים על פי הסמכה פורמלית, אלא על פי הידע והמוניטין שלהם.

בנוהל שר האוצר נקבעו הוראות מיוחדות לתמיכה הניתנת למוסדות על פי כמות משתתפים, ובכלל זה למוסדות התורניים. התמיכות הניתנות למוסדות התורניים אינן נקבעות על פי מדדי איכות של תשומות ותפוקות, אלא על פי מדד כמותי בלבד - מספר הלומדים בהם ונוכחותם בפועל. בבקרה על מוסדות אלה לא נבדקים רמת הלימודים, קיומם של השיעורים בהתאם לתכנית לימודים מאושרת, רמתם של המורים, תוכן הלימודים או כל מרכיב פדגוגי אחר. אשר לתמיכות שנותנים משרדים אחרים על פי פעילותו של המוסד המקבל תמיכה, נקבע בנוהל שר האוצר כי כל משרד יבצע פיקוח שיתבסס בין היתר על קבלת דוחות מהמוסד הנתמך, שבו יפורט השימוש בכספי התמיכה לביצוע הפעילות שלשמה הם ניתנו.

בפגישות שקיים צוות הביקורת עם ראשי ישיבות ועם מנהליהן, נדונה האפשרות לכלול במבחנים למתן התמיכות מדדים איכותיים. חלק מראשי הישיבות פסלו אפשרות זו על הסף, משום החדשנות שבה והניגוד לנהוג במוסדות אלה זה דורות. ואולם נשמעו גם קולות אחרים שטענו שכדי להגן על שמם הטוב של המוסדות, ומאחר שהם חלק בלתי נפרד מהעשייה במדינה, צריך לכל הפחות לבחון אפשרות זו לעומק. האפשרויות שהועלו היו קיום בחינות סוף מועד או סוף שנה על החומר הנלמד (מבחן פנימי או מבחן חיצוני) ובדיקה של כמות הלומדים בכל מוסד העומדים בהצלחה במבחני ההסמכה לרבנות או אף לדיינות.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי "קשה לקבוע מדדים איכותיים להשוואה לנוכח השוני בין האוכלוסיות, וכלל לא בטוח שלמדינה יש עניין בכך".

משרד מבקר המדינה פנה לראשי איגודי הישיבות והמוסדות התורניים²⁸ וביקש לקבל את תגובתם לאפשרות לכלילת מדדים איכותיים במבחנים למתן תמיכות. כולם כאחד עמדו על כך שקביעת מדדים איכותיים אינה מתאימה לעולמה של ישיבה, בשל הצורך בהמשך מסורת הלימוד לשם לימוד; בשל החשיבות של המשך חופש הפעולה התוכני והרוחני של המוסדות ושל העומדים בראשם, ובשל שמירה על העצמאות הנדרשת; ובשל התפיסה כי היעד המרכזי של לימוד בישיבה אינו לימודי הישגי בלבד, אלא בניין רוחני ונפשי, דבר שאינו ניתן למדידה. חלק מראשי איגודי הישיבות עמדו על המגוון הרחב של סוגי המוסדות, של שיטות הלימוד ושל סדרי העדיפויות - המקשה על הנהגת מבחני ידע אחידים לבדיקת ההתקדמות בלימודים. אחד מהם ציין כי שאלת המדדים האיכותיים אכן ראויה לדיון מעמיק וארוך.

נוכח ההיקף הכספי הרחב של התמיכה במוסדות והצורך להבטיח שימוש יעיל בכספים אלה, ראוי שהגופים הממשלתיים האחראים לנושא יפעלו לבחינת הנחלת אמות מידה איכותניות למתן התמיכות ולבקרה עליהן, נוסף על אמת המידה הכמותית הקיימת. נוכח רגישותה של הסוגיה, ראוי שבחינת השיקולים באמות המידה למתן תמיכה למוסדות תכלול את שמיעת הטענות של ראשיהם.

פיקוח משרד האוצר על המוסדות

ביצוע ביקורות בעמותות

השימוש במערכת "מגנום": בשנת 2008 החל משרד האוצר בהפעלת מאגר מידע ממוחשב בשם "מגנום". למערכת היו אמורים להיות מוזנים כל דוחות ביקורות העומק שנעשו בעמותות, הן ביזמת משרד האוצר והן ביזמת רשם העמותות. גם דוחות ביקורת השטח במוסדות התורניים מוזנים למאגר זה. באשר לתמיכות הניתנות בידי משרד הרווחה, גם משרדי רו"ח מטעם משרד הרווחה מזינים במאגר המידע את תוצאות הביקורות שהם מבצעים. המאגר נועד לשמש לניהול, לתיאום ולעדכון וכן לשיתוף מידע בין משרדי ממשלה, רשם העמותות, מס הכנסה והרשויות המקומיות בנושא הביקורות שנעשו בעמותות. כן נועד המאגר לסייע לגבש, על פי ממצאי הביקורות, תמונת מצב ולסייע למקבלי ההחלטות, לרבות ועדות התמיכה המשרדיות. נוסף על כך נועד המאגר לסייע למטה התמיכות לגבש תמונה כוללת של דרך פעולתן של העמותות ושל הנדרש לבקרה עליהן.

ועדות התמיכות של משרדי הממשלה אמורות לדון בממצאים המפורטים בדוחות הביקורת.

רק במאי 2014, בזמן ביצוע הביקורת ובעקבות פניית משרד מבקר המדינה, הובר האגף למערכת מגנום. עוד עלה כי גם משרד הרווחה על יחידותיו, הנמנה עם משרדי הממשלה העיקריים המעניקים תמיכות, אינו משתמש במערכת מגנום, אף על פי שיש לו הרשאות כניסה למערכת.

28 "איגוד מנהלי הישיבות והמוסדות התורניים", "איגוד הישיבות הגבוהות" ו"איגוד ישיבות ההסדר".

היקף ביקורות עומק: כאמור, על פי נוהל שר האוצר והוראות התכ"ם שהיו בתוקף בשנים 2011-2013, ביקורת עומק במוסד ציבור תבצע אחת לשלוש שנים, זולת אם קבע החשב הכללי אחרת לגבי גוף מסוים או קבוצת גופים²⁹. במאי 2014 עודכנה הוראת התכ"ם ונקבע בה שביקורת עומק במוסד ציבור תיעשה בהתאם לתכנית עבודה רב-שנתית מונחית סיכונים של מערך הביקורת³⁰. בשנים האחרונות האגף תומך בכ-1,500 מוסדות הרשומים בכ-1,150 עמותות; משרד האוצר מוסר לאגף את דוחות ביקורות העומק הרלוונטיים, לשם דיון. ועדת התמיכות האגפית דנה במשך השנה בדוחות העומק ומקבלת החלטות.

על פי נתונים שהתקבלו ממטה התמיכות, יזם משרד האוצר בשלוש השנים 2011-2013 רק 236 ביקורות עומק בעמותות המפעילות מוסדות תורניים, שהם כחמישית (20.5%) בלבד מהביקורות שהיה עליו לבצע על פי הנוהל והוראות התכ"ם.

נתונים אלה מלמדים שהחשכ"ל אינו עומד ביעד הכמותי שקבע לביצוע ביקורות עומק בעמותות המפעילות מוסדות תורניים. עוד יצוין, כי חלה ירידה ניכרת משנה לשנה במספר ביקורות העומק בשנים 2011-2013: בשנת 2011 יזם משרד האוצר 137 ביקורות, בשנת 2012 - 70 ביקורות, ובשנת 2013 - 29 ביקורות עומק בלבד.

סגן החשבת הכללית מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי על פי הקבוע בנוהל, יש לחשכ"ל סמכות לקבוע את תדירות ביקורות העומק, וכי הדגש בתכנית העבודה של מערך הבקורת אינו דווקא על ביצוע מספר רב של ביקורות, אלא על איכותן, וכי הביקורות מבוצעות על פי מידת הסיכון שהמדינה נחשפת לו בעקבות העברת כספי התמיכה. עוד מסר סגן החשבת הכללית כי בשנים 2012-2013 בוצעו שינויים במערך הביקורות כדי ליעל את תפקודו, ובכלל זה השקעת משאבים רבים בייצובו לאחר השינויים המבניים שנעשו בו, הסדרת פעילותו והטמעת נוהלי העבודה הנוגעים לו. לדבריו בשל הפניית המשאבים לייצוב המערך, הוא לא פעל בשנים אלה במתכונת מלאה. לדבריו, בשנת 2014 חזר המערך לפעול במתכונת מלאה ומשופרת, ובשנה זו נקבעו כ-170 ביקורות עומק במוסדות תורניים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל שהוא בעצמו קבע הן בנוהל שר האוצר והן בהוראת התכ"ם את היעד הכמותי הנדרש בביצוע ביקורות העומק על המוסדות הנתמכים, ולא הכפיף זאת לשיקולים אחרים. זאת ועוד, לא נמצאו מסמכים שלפיהם קבע מטה התמיכות בחשכ"ל יעד אחר עבור השנים 2011-2013, כנדרש בנוהל ובהוראת התכ"ם.

סיכום ממצאי ביקורות עומק: במשך השנים נצבר בידי משרדי הרו"ח, משרד האוצר וועדות התמיכה המשרדיות ניסיון רב בטיפול בממצאי ביקורות העומק וביקורות השטח³¹. בביקורות אלה מועלים ליקויים החוזרים ונשנים או ליקויים עקרוניים, וועדות התמיכה קובעות כללים והבהרות שיש לחדד ולהפיץ למוסדות ומבהירות עניינים שונים.

- 29 נוהל שר האוצר, 12. (ח) (2); הוראות התכ"ם, הוראה 6.1.7, בתוקף מ-1.8.2008. הוראות התכ"ם ("פיקוח ובקרה על תמיכות במוסדות ציבור") עודכנו במאי 2014.
- 30 תכנית עבודה מונחית סיכונים הינה תכנון צופה פני עתיד של ניהול מערך הביקורת המאפשרת תכנון ארוך טווח של התשומות והמשאבים, תוך שמירה על אפקטיביות מירבית וכיסוי מלא של העמותות הנתמכות.
- 31 כאמור, עד יולי 2013 היתה האחריות לביקורות השטח במוסדות התורניים בידי משרד האוצר ומאז עברה לאחריות משרד החינוך.

במשך השנים לא סיכם מטה התמיכות את הביקורות הללו ולא ריכז את הליקויים המרכזיים שחזרו ונשנו בהן - כדי שיוכל לחזור ולהבהירם למוסדות ועקב כך לשפר את תפקודם, ועל מנת להבטיח את תקינות פעילותם. מטה התמיכות גם לא גיבש מסמך המלצות שישימש את העמותות בעתיד.

על מטה התמיכות לפעול לסיכום ולריכוז של ממצאי הביקורות, לעמוד על הליקויים החוזרים ונשנים ולפרט אותם לפני העמותות ומשרדי הממשלה - כל זאת כדי למנוע את הישנותם בעתיד.



יותר משלוש שנים לא נעשות ביקורות שטח במרבית המוסדות הבינוניים והגדולים, ובמקביל התמעט מספרן של ביקורות העומק על העמותות המפעילות מוסדות תורניים. עקב כך הפיקוח על המוסדות התורניים הוא חסר - הן בהיבט של נוכחות התלמידים והן בהיבט של תפקודם הכספי-תפעולי. הדבר מחייב את משרד האוצר ומשרד החינוך להגביר את הפיקוח על השימוש של מוסדות אלה בתמיכות, הניתנות להם מכספי הציבור.

כפל תמיכות בין משרדי ממשלה

ככלל, יכולה המדינה לממן פעילות של גופים חוץ-ממשלתיים בשלוש דרכים: תקצוב ישיר; התקשרות חוזית למתן שירותים, המוסדרת בעיקר בחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992; ותמיכה, לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב.

בחוק יסודות התקציב, נוהל שר האוצר, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה³², הוראות התכ"ם, הוראות מנהל האגף למוסדות תורניים והוראות משרדי ממשלה נקבעו הנחיות מפורטות למתן תמיכות, על מנת למנוע כפל תמיכות.

1. הוראות התכ"ם מגדירות כפל תמיכה "תמיכה הניתנת למוסד ציבורי מכמה משרדים לשם אותו נושא פעילות - גם כאשר סכום התמיכה הכולל אינו גבוה מעלות ביצוע הפעילות כפי שהוצגה בבקשת התמיכה".

בנוהל שר האוצר ובהוראות התכ"ם נקבע שאם מוסד ציבורי מקיים פעילויות שונות, הוא יוכל לקבל תמיכה מכמה משרדי ממשלה, אך הוא מחויב ליידע כל משרד ממשלתי התומך בו על תמיכה שהוא מקבל מהמשרדים האחרים בתחומים שונים, כדי למנוע כפל תמיכה.

החשכ"ל הנהיג סדרת פעולות למניעת כפל תמיכות במוסדות נתמכים: דרישה ממוסד המבקש תמיכה להצהיר על כל הכספים שהוא מקבל ממשרדי ממשלה אחרים; קביעת התרעה במערכת מרכז"ה על בקשות תמיכה של מוסדות מכמה משרדים; בדיקה במסגרת ביקורות העומק

הנעשות בגופים הנתמכים. יצוין כי פעולות אלה נוגעות למוסדות הנתמכים ולא לתלמידים הלומדים בהם.

כבר בשנת 1998 התייחס היועץ המשפטי לממשלה דאז, השופט אליקים רובינשטיין לאיסור החל על כפל תמיכה וקבע כי מתן כפל תמיכה על ידי משרדי ממשלה שונים עשוי להביא לתקצוב עודף שלא לצורך, לבזבוז כספי ציבור, לחוסר יעילות ולכפילות בטיפול. למותר לציין כי תופעת כפל התמיכות עלולה ליצור אי-שוויון, והיא אינה חוקית³³. בשנת 2003 שוב ציין היועץ המשפטי לממשלה דאז השופט אליקים רובינשטיין את האיסור על פי הדין החל על מימון כפל - כלומר מתן סיוע כספי מקביל לאותו גוף ציבורי עבור אותה פעילות באמצעות תקצוב, תמיכה או התקשרות חוזית למתן שירותים (להלן - מימון כפל). היועץ המשפטי לממשלה דאז קבע שתמיכה של משרד בהחזקת מוסד לימוד במקביל לתקצוב שנותן משרד אחר פוגעת באופן מהותי באמות המידה להשתתפות המדינה בהחזקת מוסדות אלה³⁴.

2. עוד בשנת 1998 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת במחלקה למוסדות ציבור שבמשרד הרווחה (להלן - המחלקה למוסדות ציבור)³⁵. בביקורת הועלה בין היתר כי התקיימה כפילות בין תמיכות שנתנו יחידות שונות במשרד הרווחה, לרבות המחלקה למוסדות ציבור, ובין תמיכות שנתן משרד הדתות עבור תלמידים הלומדים במוסדות תורניים.

בהערות ראש הממשלה לביקורת האמורה נכתב כי "הממשלה החליטה על הקמת מערכת ממוחשבת לבקרה כוללת על תלמידים המוחזקים על ידי המשרדים השונים למניעת כפל תשלומים בעבור אותו תלמיד" [ההדגשה לא במקור]³⁶. עוד צוין בהערות כי "המחלקה [למוסדות ציבור] הכינה ב-1999 תכנית פיקוח אשר בה יושם דגש על הפנימיות הנדרשות".

הביקורת הנוכחית העלתה כי תופעת כפל התמיכות עדיין נמשכת, כי החלטת הממשלה, שצוינה לעיל, לא יושמה, וכי ההבטחה לתיקון הליקויים שהועלו בעקבות ביקורת קודמת משנת 1998 לא קוימה - לא הוקמה מערכת ממוחשבת לבקרה כוללת על תלמידים שנתמכים על ידי משרדי ממשלה.

על מטה התמיכות בחשכ"ל, משרד החינוך ומשרד הרווחה לפעול ליישום החלטת הממשלה ולקדם הקמת מערכת בקרה למניעת כפל תמיכות.

כפל תמיכות בין משרד החינוך למשרד הרווחה

אגפים ויחידות של משרד הרווחה מתקצבים את שהותם של חוסים במסגרות שונות או משתתפים במימון השהות. חלק מהמסגרות הללו הן פנימיות או מסגרות סגורות, המשמשות "בית לחיים" עבור החוסים בהן, ובכללן פנימיות של יחידת "נוער וצעירים", ישיבות הנתמכות על ידי המחלקה למוסדות ציבור, ופנימיות ומוסדות של "אגף ילד ונוער".

- 33 מכתב של היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה ושרי הממשלה בנושא "ביטול כפל-תמיכה של המדינה במוסדות-ציבור" מ-26.11.98; מכתב של היועץ המשפטי לממשלה לשר לענייני דתות דאז מ-5.2.03, עמ' 5; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2005 מ-18.8.09 בנושא "תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985".
- 34 מכתב של היועץ המשפטי לממשלה לשר לענייני דתות דאז מ-5.2.03.
- 35 משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), בפרק "המחלקה למוסדות ציבור", עמ' 285-298.
- 36 הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 49, עמ' 169.

1. בנוהל שר האוצר נקבע כי "יושבי ראש ועדות התמיכות להן הוגשו... בקשות לתמיכה של אותו מוסד ציבורי, יתאמו ביניהם לפי הצורך את מתן התמיכה והיקפה".

מנהל האגף במשרד החינוך ומנהלת המחלקה למוסדות ציבור מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הם תיאמו ביניהם בעל פה את הדרכים לבדיקת כפל התמיכות, וכי המחלקה למוסדות ציבור מקזזת את כספי התמיכה הכפולים ששולמו למוסד³⁷.

ואולם בבדיקה עלה כי יו"ר ועדת התמיכות האגפית של משרד החינוך ויו"ר ועדת התמיכות של משרד הרווחה לא תיאמו ביניהם את מתן התמיכות למוסדות שתומכים בהם יחידות אחרות במשרד הרווחה (למעט מוסדות שתומכת בהם המחלקה למוסדות ציבור), כנדרש בנוהל. במצב זה נמנעה מהם האפשרות לבחינת כפל תמיכה בין האגף לבין כלל יחידות משרד הרווחה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי "הבדיקה [מול] יו"ר ועדות התמיכה הינה רלוונטית רק בהקשר של אחזקה שוטפת של תלמידים במוסדות חינוך תורניים, אך אינה רלוונטית לילדים ובני נוער, המטופלים בשאר יחידות המשרד, מאחר ותקצובם מתקבל בהסדר של תקצוב או הועף³⁸ ולא בהסדר של תמיכות".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקבל תשובה זו, הסותרת מהותית את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה³⁹. תכלית התיאום הבין-משרדי היא מניעת מימון כפל או כפל תמיכה עבור אותו תלמיד, בין בדרך של תמיכה ובין בדרך של תקצוב.

2. בשנים 2011-2014 ביצע משרד הרווחה חמש פעמים הצלבות נתונים בין המחלקה למוסדות ציבור ובין האגף במשרד החינוך. יצוין כי חשיבותן של ההצלבות הוזכרה עוד בדוח קודם של מבקר המדינה⁴⁰.

בזמן ביצוע הביקורת מסרה יו"ר ועדת התמיכות של משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי משרד הרווחה פעל לקיוזו הכספים ששולמו עקב כפל תמיכות, אך ממצאי ההצלבות שבוצעו לאחר שנת 2010 לא נדונו בוועדת התמיכות של משרד הרווחה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה על שלא כינס את ועדת התמיכות לדיון בממצאים שעלו בהצלבות, כנדרש בנוהל. לדעת משרד מבקר המדינה, לא בכדי נקבע כי ועדת התמיכות - שבין חבריה הקבועים יש גם "שומרי סף", נציג היועץ המשפטי של המשרד ונציג חשבונות המשרד - היא שתחליט בסוגיות כבדות משקל של קיוזו כספים או צעדים אחרים שיש לנקוט. לפיכך ראוי שהחלטות על נקיטת צעדים עקרוניים, כגון פנייה לרשם העמותות, למשטרה או לפרקליטות, יתקבלו בישיבות של ועדת התמיכות ולא בישיבות של גוף אחר או על ידי אדם אחד.

37 משרד הרווחה מבצע קיוזו בשיעור של 200% מסכום התמיכה שהמחלקה למוסדות ציבור נתנה למוסד בעבור תלמיד. אם התלמיד היה רשום באותו מוסד ונתמך הן על ידי משרד החינוך והן על ידי משרד הרווחה; וקיוזו בשיעור של 100%, אם התלמיד היה רשום במשרד הרווחה במוסד שונה מהמוסד בו היה רשום במשרד החינוך.

38 תלמיד במסגרת של משרד הרווחה בהתאם להחלטת ועדה מטעמו.

39 ראו הערה 34.

40 ראו הערה 35.

יוער כי ההצלבות בין תלמידי מוסדות לימוד תורניים שתומך בהם האגף במשרד החינוך ובין תלמידים שתומכת בהם המחלקה למוסדות ציבור במשרד הרווחה נעשו ביזמת מנהלת המחלקה למוסדות ציבור. האגף לא קבע נוהלי עבודה מחייבים וגם לא הנחיות לגבי תדירותן ואופן ביצוען של ההצלבות מול משרד הרווחה ומשרדי ממשלה אחרים, לבחינת קיומו של כפל תמיכות.

משרד הרווחה לא דיווח לאגף על תוצאות ההצלבות שעשה בעניין זה, ומנהל האגף במשרד החינוך לא פנה למשרד הרווחה לקבלת תוצאות ההצלבות, וממילא הן לא נדונו בוועדת התמיכות האגפית של משרד החינוך. האגף ומשרד הרווחה לא הפיקו אפוא לקחים מהצלבות אלה וכן לא דנו בדרכים למניעתן של כפל התמיכות.

3. הבדיקה העלתה כי משרד הרווחה אינו נוהג להצליב בין רשימות התלמידים או החוסים שתומכות בהם, או מתקצבות אותם, יחידותיו האחרות (למעט המחלקה למוסדות ציבור), ובין רשימת התלמידים שתומך בהם האגף במשרד החינוך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ימסור לגורמים הרלוונטיים במשרד החינוך את התוצאות של בדיקות כפל התמיכות שיבוצעו מעתה ואילך. עוד מסר משרד הרווחה כי הוא פועל לכתובת תכנית לביצוע הצלבות בין רשימות התלמידים או החוסים שתומכות בהם יחידות אחרות שלו ובין רשימות התלמידים שתומך בהם משרד החינוך.

4. בהיעדר הצלבות סדורות, ביזמת משרד הרווחה והאגף למוסדות תורניים, בין רשומות האגף ובין רשומות כל סוגי המסגרות של משרד הרווחה, מסר משרד מבקר המדינה ליחידת המחשוב של משרד הרווחה רשימות של תלמידים שבגינם קיבלו המוסדות תמיכה מהאגף במשרד החינוך. הרשימות כללו את רשימות התלמידים במוסדות בדצמבר 2012 ובדצמבר 2013. יחידת המחשוב של משרד הרווחה הצליחה את רשימות התלמידים הללו עם רשימות החוסים הנמצאים בכל סוגי המסגרות שמשרד הרווחה תומך בהם או מתקצב אותם.

מבדיקה של משרד מבקר המדינה לגבי דצמבר 2012 עולה כי באותו מועד דווח על 67 תלמידים שלמדו במוסדות תורניים ושהו במקביל במסגרות של משרד הרווחה, ושכגינם קיבלו המוסדות התורניים ומסגרות משרד הרווחה כפל תמיכה; ההצלבה של הנתונים לגבי דצמבר 2013 מעלה כי באותו מועד דווח על 21 תלמידים שלמדו במוסדות תורניים ושהו במקביל במסגרות של משרד הרווחה, ושכגינם קיבלו המוסדות התורניים ומסגרות משרד הרווחה כפל תמיכה.

עוד העלתה הבדיקה כי 38 (כ-43%) מכלל 88 המקרים שבהם הועלה בשנים 2012 ו-2013 כפל תמיכה של האגף למוסדות תורניים ושל היחידות של משרד הרווחה, לא היו בטיפול של המחלקה למוסדות ציבור שבמשרד הרווחה. הדבר ממחיש ביתר שאת את הצורך שגם לגבי יחידות אלה ינהיג משרד הרווחה הצלבות סדורות בין רשימות התלמידים או החוסים שהן תומכות בהם או מתקצבות אותם, ובין רשימת התלמידים שתומך בהם האגף במשרד החינוך.

משרד מבקר המדינה בדק את המשמעות הכספית של כפל התמיכה. אשר ל-67 התלמידים שלגביהם היה קיים לכאורה כפל תמיכה בשנת 2012, מדובר ב-702 חודשי כפל תמיכה באומדן כספי מזערי⁴¹ של 177 אלף ש"ח בקירוב; אשר ל-21 התלמידים שלגביהם היה קיים לכאורה כפל תמיכה בשנת 2013, מדובר ב-147 חודשי כפל תמיכה באומדן כספי מזערי בסך 37 אלף ש"ח. מדובר אפוא ב-88 מקרי כפל בסך הכול המסתכמים בכ-214 אלף ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל האגף במשרד החינוך ולמשרד הרווחה על שלא קבעו נוהלי עבודה מחייבים בנוגע להצלבות ולא הנהיגו הצלבות סדורות בין רשימות התלמידים שתומך בהם האגף ובין רשימות התלמידים שתומך בהם או מתקצב אותם משרד הרווחה, לצורך בדיקת קיומו של כפל תמיכות. במקרים שבהם נעשתה הצלבה עם נתוני המחלקה למוסדות ציבור, לא מסר משרד הרווחה את תוצאותיה לאגף. מנהל האגף מצדו לא פנה למשרד הרווחה כדי לקבל את תוצאות ההצלבה ולכן לא יכול היה להביא את תוצאות ההצלבה בפני ועדת התמיכות האגפית, על מנת שזו תדון בצעדים שיש לנקוט, נגד המוסדות שקיבלו כפל תמיכה.

תשלום למוסדות עבור תלמידים שלמדו גם במסגרות של משרד הכלכלה

1. כאמור, תלמידים שלומדים במוסד הזכאי לתמיכה בגינם מחויבים ללמוד בין 35 ל-45 שעות בשבוע, בהתאם לסוג המוסד, ולכן, למעט במקרים חריגים, אינם יכולים ללמוד במשך השבוע גם במוסדות אחרים⁴².

משרד הכלכלה, באמצעות האגף להכשרה מקצועית, מעודד השתתפות בקורסים מסוימים להכשרה מקצועית שמפנה אליהם שירות התעסוקה ומכיר בקורסים אלה. לעיתים, האגף להכשרה מקצועית מתקצב את המוסד הלימודי ותומך בתלמידים כאלה באמצעות תשלום דמי קיום, בתנאי שמקבל הסיוע אינו מקבל כל סיוע מגורם ממשלתי אחר בתקופת הקורס. על פי הכללים של האגף להכשרה מקצועית, לימודי ההכשרה אינם מחייבים הפסקת לימודים אחרים, ויש מסלולי לימוד⁴³ אשר מיועדים למי שמעוניינים לשלב עיסוקים אחרים במהלך תקופת הלימודים.

בשנת 2012 השווה האגף במשרד החינוך בין מצבת התלמידים שהוא תומך בהם ובין רשימות הלומדים בקורסים שהאגף להכשרה מקצועית מכיר בהם, ובכללם קורסים לתואר הנדסאי. האגף ביקש את תגובתם של המוסדות התורנים בנוגע לתלמידים שהאגף תמך בהם, אף שנמצא שהם לומדים בקורסים שהאגף להכשרה מקצועית מכיר בהם. לאחר קבלת תגובתם של המוסדות התורניים הנתמכים החליטה ועדת התמיכות האגפית לגרוע מהמוסדות תמיכה בסכום הגבוה פי שלושה מהסכום שקיבלו בתקופה שהתלמידים דווחו כלומדים אצלם וגם

41 אומדן זה חושב על פי התעריף המזערי לחודש התקף ליולי 2014, בסך 250 ש"ח לתלמיד. יצוין כי בחלק מתקופות החפיפה היה נהוג תעריף גבוה בהרבה.

42 בתיקון 19 לחוק שירות בטחון התשמ"ו-1986, שהתקבל במוץ 2014, נקבע כי לתלמיד הנמצא בהכשרה תעסוקתית ייעודית, דהיינו לימודי השכלה המשלימים 12 שנות לימוד או הכשרה תעסוקתית, יופחתו עד 15 שעות ממספר השעות שהוא חייב ללמוד בהן (45 שעות לתלמיד ישיבה דחוי שירות ו-40 שעות לאורך דחוי שירות).

43 מסלולי לימוד אלה מתקיימים בשעות אחר הצהריים והערב וכימי שישי.

למדו בקורסים להכשרה מקצועית. בסך הכול נשללה התמיכה עבור 42 תלמידים במוסדות השונים.

2. משרד מבקר המדינה השווה את רשימת התלמידים שהאגף תומך בהם לרשימות הלומדים בקורסים שהאגף להכשרה מקצועית מכיר בהם. השוואת הרשימות נעשתה לגבי דצמבר 2012 ודצמבר 2013, וכללה גם את תלמידי חניכות נוער במשרד הכלכלה ואת מקבלי מלגת לימודים באגף⁴⁴.

מבדיקת הרשימות עולה כי 494 תלמידים שלמדו בלימודי בוקר בקורסים שמכיר בהם האגף להכשרה מקצועית, במקביל ללימודיהם במוסד התורני - בניגוד להנחיות האגף. מדובר אפוא בתשלום שווה למוסדות תורניים עבור תלמידים שלמדו גם במסגרת לימודיות של משרד הכלכלה.

נמצא כי חלק מהתלמידים שנמצאו רשומים בשני מוסדות במקביל - כתלמיד במוסד תורני וכתלמיד במוסד להכשרה מקצועית - למדו בקורסים כגון מכינות טכנולוגיות או קורסים אחרים הנמשכים עד שנה, או במסלול לקבלת תואר הנדסאי הנמשכים שנתיים ואף יותר.

עוד העלתה הבדיקה כי 34 מבין תלמידי המוסדות שמשרד החינוך תומך בהם קיבלו מטעמו גם מלגת לימודים, אף שלמדו במקביל בקורסים המוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית במשרד הכלכלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל האגף במשרד החינוך על שלא הנהיג הצלבות סדורות, מדי פעם בפעם, לצורך מניעת רישום כפול ותשלום כפול. זאת נוכח מאות מקרים של רישום מקביל, בלימודי בוקר, של תלמידים הן במוסדות התורניים והן בקורסים שמכיר בהם האגף להכשרה מקצועית.

משרד החינוך מסר בתשובתו מדצמבר 2014: "אנו בוחנים בימים אלו מול משרד הכלכלה שינוי בשיטת העבודה על מנת לשפר את התהליך".

משרד הכלכלה מסר בתשובתו מדצמבר 2014 כי הוא נכון לשתף פעולה עם משרד החינוך בעניין הצלבות סדורות של נתונים. משרד הכלכלה הוסיף כי "חלק מהקורסים להכשרה מקצועית (קורסים מתוקצבים בהם הלומדים לא נדרשים לשלם את עלות הקורס וככלל מדובר במי שמופנים על ידי שירות התעסוקה...)...וכי...ניתן לקבל גם דמי קיום לקורס. אולם, תנאי לקבלת דמי הקיום הוא חתימה של מבקש התמיכה כי הוא אינו מקבל כל סיוע מגורם ממשלתי כלשהו בתקופת הקורס".

משרד מבקר המדינה מציין כי על משרד הכלכלה לבדוק אם התלמידים שנמצאו רשומים ללימודים במוסד תורני בעודם לומדים במקביל בקורסים מטעם האגף להכשרה מקצועית, קיבלו מימון לימודים גם ממשרד הכלכלה, כדי למנוע כפל תמיכה.

44 בדיקת משרד מבקר המדינה לקחה בחשבון כי חלק מהלומדים בקורסים להכשרה מקצועית לומדים בקורסים המתקיימים בשעות אחה"צ או הערב. הנתונים המצוינים לעיל אינם כוללים את הלומדים בלימודי אחר הצהריים או בלימודי הערב, שבהם חפית שעות הלימוד היא מזערית.

הצלבת נתונים בין משרד החינוך למוסד לביטוח לאומי

1. בתנאי הזכאות לקבלת תמיכה של האגף למוסדות תורנים נקבע שאברך לא יקבל מלגת לימודים מהמשרד אם הוא או בת זוגו מקבלים מהמוסד לביטוח לאומי קצבאות שונות: דמי אבטלה, קצבת נכות, גמלת הבטחת הכנסה וכן דמי לידה. כדי לקבל מלגה על האברך למלא מדי שנה בשנה בקשה שבה יצהיר בין היתר כי הוא או בת זוגו אינם מקבלים מהמוסד לביטוח לאומי קצבה מבין הקצבאות השוללות את קבלת המלגה. כאמור, במאי 2014 החליט בג"ץ כי מלגת לימודים לאברכים תלמידי ישיבה היא בלתי שוויונית, ולכן יש להפסיקה⁴⁵.

לצורך אימות הצהרת התלמיד מקבל המלגה, יזמה ביוני 2010 יחידת הבטחת הכנסה באגף במשרד החינוך הצלבת נתונים עם המוסד לביטוח לאומי. לאחר בדיקת הנתונים שהתקבלו נדרשו 152 אברכים (כ-1.5% מהאברכים מקבלי המלגה) שקיבלו מלגה ממשרד החינוך וכן קצבה שוללת מלגה מהמוסד לביטוח לאומי להחזיר את כספי המלגה שקיבלו.

הועלה שמיוני 2010 לא יזמה יחידת הבטחת הכנסה באגף הצלבת נתונים נוספת עם נתוני המוסד לביטוח לאומי, לבדיקת קיומם של מקרים דומים.

2. משרד מבקר המדינה מסר למוסד לביטוח לאומי קבצים, ובהם נתוני האברכים שקיבלו מלגת לימודים נכון לדצמבר 2013. המוסד לביטוח לאומי הצליב בין קבצים אלה לבין קובצי מקבלי הקצבאות השונות נכון לאותם מועדים.

הבדיקה העלתה שנכון לדצמבר 2013 קיבלו 184 אברכים מלגת לימודים חודשית מהאגף במשרד החינוך וכן קצבה שוללת מלגה מהמוסד לביטוח לאומי: 135 אברכים קיבלו קצבת נכות כללית; 27 - קצבת הבטחת הכנסה; ו-22 - דמי אבטלה.



בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה עלו אפוא מאות מקרים של "מימון כפל" ואף של "כפל תמיכות", או של רישום כפל - שבהם ניתנה תמיכה למוסדות תורניים בגין הימצאותם של תלמידים בהם, במקביל לרישומם במסגרות של משרד הרווחה או במסגרות של האגף להכשרה מקצועית שבמשרד הכלכלה. על האגף למוסדות תורניים לקבוע דרכים למניעת תופעה זו, בתיאום עם משרדי ממשלה אחרים, מאחר שמדובר בפגיעה בעקרון השוויון וכן בבזבוז כספי ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, מניעת פגיעה בערך השוויון מחייבת למנוע כל מצב של כפל תמיכה או מימון כפל - באמצעות תמיכות או תקצוב או קניית שירותים או מתן שווה כסף וכל כיוצא באלה לאותה תכלית או עבור אותה אוכלוסיית נהנים - מאחר שכל אלה פוגעים בשוויון ובאמץ להקצות את התקציבים על פי אמות מידה, בשקיפות ובאופן הוגן, כנדרש לגבי כספי ציבור.

נוהל שר האוצר דורש ממוסד ציבורי המבקש תמיכה לפרט בבקשתו לתמיכה על סיוע בכסף ממשרדים וממקורות ציבוריים אחרים, לרבות בדרך של תקצוב ומתן שירותים.

עם זאת, וכפי שעלה בממצאי דוח ביקורת זה, משרד הרווחה עושה פעולות למניעת מצבי "כפל תמיכות" מול המחלקה למוסדות ציבור בלבד, בטענה שהנוהל אינו חל על שאר המצבים - של "מימון כפל".

על משרד האוצר והיועץ המשפטי לממשלה לשקול לחדד ולחזור על ההנחיות המחייבות האוסרות גם מקרים של "מימון כפל".

היעדר תיאום בין צה"ל למשרד החינוך

תמיכה בתלמידי ישיבות ששירותם הצבאי נדחה

1. בשנת 2002 התקבל בכנסת חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 (להלן - חוק טל). החוק נחקק כהוראת שעה, ותוקפו נקבע לחמש שנים מיום פרסומו. בחוק נקבע כי הכנסת רשאית להאריך את תוקפו לתקופות של לא יותר מחמש שנים כל אחת. בשנת 2007 החליטה הכנסת על הארכת תוקפו של חוק טל בעוד חמש שנים. בחוק נקבע שדחיית שירות בתנאים המפורטים בו⁴⁶ תינתן לתקופה של לא יותר משנה אחת, ואחריה יהיה צורך לחדשה.

בשנת 2012 פסק בג"ץ⁴⁷ שחוק טל אינו חוקתי ואין להאריכו לאחר מועד פקיעתו, ב-1.8.12. עם פקיעת תוקפו של חוק טל חלה על פי חוק שירות ביטחון חובת גיוס גם על בני הישיבות. בדיון שהתקיים בבג"ץ ב-15.11.12 הודיעה המדינה שהיא מתחילה בהליכים לגיוס תלמידי ישיבות עד גיל 19.

מאז פקיעת חוק טל בשנת 2012 ועד לקבלת תיקון 19 לחוק שירות ביטחון במרץ 2014, המשיך צה"ל לדחות את גיוסם של תלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, על פי ההסדרים הקודמים, והוא הודיע על כך לבג"ץ. משרד החינוך ממשיך לתמוך במוסדות בגין לימודיהם של דחויי שירות אלה. במסגרת תיקון 19, ובו נקבעו סוגים חדשים של מוסדות וסוגי דחיית שירות.

2. תלמידי המוסדות נחלקים לארבע סוגים בנוגע לשירותם הצבאי. עבור כל אחת מסוגי התלמידים נקבע סכום תמיכות שונה בהתאם לסוג הלימוד:

46 החוק קבע ששר הביטחון רשאי לדחות את מועד התייצבותו של מיועד לשירות ביטחון לרישום, לבדיקות רפואיות או לשירות ביטחון, בתנאים האלה: (א) הוא לומד בישיבה באופן סדיר לפחות 45 שעות בשבוע או בכולל לפחות 40 שעות בשבוע; (ב) הוא אינו עוסק בכל עיסוק, נוסף על לימודיו בישיבה. (תנאי זה תוקן במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2003 ו-2004); (ג) הוא הגיש תצהיר על התקיימות שני התנאים הראשונים, וראש הישיבה שבה הוא לומד אישר בכתב את התקיימות התנאי הראשון. החוק גם הסדיר את מעמד ישיבות ההסדר.

47 בג"ץ 6298/07 יהודה רסלר ואחרים נ' כנסת ישראל (לא פורסם, 21.02.12).

- א. תלמידים דחויי שירות צבאי - תלמידים שהתייצבו בלשכת הגיוס, הצהירו כי תורתם אומנותם וקיבלו דחיית שירות מצה"ל;
- ב. תלמידים הפטורים משירות צבאי - תלמידים שהתייצבו בלשכת הגיוס וקיבלו פטור משירות צבאי מטעמי גיל או מטעמים אחרים, על פי שיקולי צה"ל;
- ג. תלמידי ישיבות הסדר, בנים או בנות, המשלבים באישור הצבא שירות צבאי עם לימודים תורניים;
- ד. תלמידים במוסדות תורניים ששירתו שירות סדיר בצה"ל והחליטו ללמוד במוסד תורני לאחר שירותם הצבאי.

ברשימת המעוכבים של האגף נכללים תלמידים שלא נכחו במוסדות שהיו רשומים בהם, בשתי ביקורות שטח רצופות, והאגף מפסיק את התמיכה שהוא נותן למוסדות אלה בגין התלמידים האמורים. המוסד שבו היו רשומים תלמידים אלה או מוסד תורני אחר אינם יכולים לחדש את קבלת התמיכה עבור התלמידים, אלא לאחר שהתלמידים התייצבו במשרדי האגף, הזדהו ומסרו מכתב ממוסד תורני המאשר כי הם אכן לומדים בו. מבין התלמידים שברשימת המעוכבים נמצאים גם תלמידים שהם במעמד של דחויי שירות (ראה להלן).

חילופי מידע בין משרד החינוך לצה"ל

כדי שהאחראים לנושא התמיכות במשרד החינוך והאחראים להכרה בתלמידים כדחויי שירות יוכלו למלא את תפקידיהם כשורה, על האגף וצה"ל לפעול בתיאום, ובכלל זה לשתף זה עם זה את המידע שיש להם בנושאים אלה.

1. נתוני האגף על דחויי השירות מבוססים על הצהרה של ראשי הישיבות על סוג הלימוד של התלמיד.

גם צה"ל ניהל בעבר רשימה של דחויי שירות, אך כשבוטל חוק טל הוא הפסיק לעדכנה. הרשימה האחרונה, מאוגוסט 2012, כללה 54,375 דחויי שירות. רשימת הישיבות המוכרות על ידי צה"ל המעודכנת לאוגוסט 2012 כללה כ-950 ישיבות שלמדו בהן דחויי שירות. יצוין כי חלק מהמוסדות הללו אינם מוכרים ואינם נתמכים על ידי האגף - ועל כן נתוניהם של הלומדים בהן אינם אמורים להיכלל ברשימות האגף. משמעות הדבר היא שרשימת התלמידים דחויי השירות של האגף אינה זהה בהכרח לרשימת דחויי השירות של צה"ל.

2. חילופי מידע בין צה"ל לאגף אמורים לאפשר את קיומם של אלה:

- א. ביצוע ביקורת במוסדות על בסיס מידע מוסמך ומעודכן המצוי בידי צה"ל ובידי האגף, ולא רק על בסיס דיווחי הישיבות, פיקוח על סכום הגמלה שלה זכאי כל מוסד ופיקוח על מספר שעות הלימוד בכל מוסד;
- ב. דיווח לצה"ל על ממצאי הביקורת של האגף, בין היתר כדי לבדוק את תקפות מעמדם של דחויי שירות, על מנת לבחון אם לזמן לשירות צבאי את מי שהפסיקו את לימודיהם;
- ג. סיווג מדויק של התלמידים במוסדות השונים, כדי שיעמדו במכסת שעות הלימוד הנדרשת מדחויי שירות. תלמידים דחויי שירות נדרשים כאמור ל-40 או 45 שעות לימוד בשבוע, ואילו תלמידים בסוגי לימוד אחרים נדרשים לעתים ל-35 או 40 שעות לימוד בשבוע בלבד.

יצוין כי בהחלטת הממשלה בנושא "שילוב חרדים בשירות צבאי ואזרחי וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי" (להלן - ההחלטה בנושא השוויון בנטל), שהתקבלה ביולי 2013, נקבע כי ישיבה לא תקבל תמיכה בגין תלמיד, בגיל דחיית שירות, אשר אינו עומד בתנאים הנדרשים כדי לקבל דחיית שירות או בגין תלמיד שנקרא להתגייס ולא התייצב⁴⁸. באותה החלטה הטיילה הממשלה על שר החינוך ושר הביטחון לקיים מנגנוני העברת מידע יעילים לשם יישום כלל ההיבטים הרלוונטיים של החלטה זו, לרבות מנגנונים להעברת ממצאי הביקורות לצה"ל, וכן להטיל עליהם לפעול להאחדת מספרי העמותות, לא יאוחר משנה ממועד קבלת החלטה זו. בהמשך, תיקון 19 ממרץ 2014 קבע כי משרד החינוך ימסור למשרד הביטחון ולצה"ל, לפי דרישתם, נתונים בדבר נוכחותם של תלמידים בישיבה; כי משרד הביטחון וצה"ל ימסרו למשרד החינוך, לפי דרישתו, את רשימת תלמידי הישיבות שקיבלו צו דחיית שירות⁴⁹; וכי משרד החינוך ומשרד הביטחון ימסרו זה לזה נתונים שעלו בביקורות שנעשו בישיבות - כל זאת כדי לפקח על קיום הוראות חוק שירות ביטחון.

3. מאז שנת 2011 עשה מנהל האגף מאמצים להסדיר את נושא העברת המידע על הישיבות ועל התלמידים שדווחו כדחויי שירות. להלן מקצת הפעולות לקידום הסדרת עניין זה:

א. בינואר 2011 פנה האגף לוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים⁵⁰ של משרד החינוך בבקשה לקבל בכל חודש את רשימת התלמידים שצה"ל הכיר בהם כדחויי שירות, לשם אימות דיווחי המוסדות על תלמידים שהם זכאים לתמיכה בגינם; כן ביקש האגף לקבל את רשימת הישיבות שצה"ל מכיר בהן ואת רשימת דחויי השירות הלומדים בהן. במאי 2011 החליטה הוועדה האמורה כי "אין צורך באישור הוועדה והבקשה מוחזרת לאגף לצורך עיבוד נתונים ישירות מול צה"ל".

ואולם צה"ל לא דן בבקשה של משרד החינוך. משום שמדובר במידע הקשור לשני הגופים - "מידע הדדי" - המחייב הסדרה בין שני הגופים ואישור שלהם, גם האגף לא העביר מידע לצה"ל.

ב. בינואר 2013 פנה מנהל האגף במכתב לעוזרת שר הביטחון וציין כי "ישנה חשיבות רבה בהעברת משרד הביטחון את רשימות התלמידים שנקראו לשירות צבאי, כך שתמיכה עבור תלמידים אלו תופסק" (ההדגשה במקור).

ב-17.3.13 קיימה עוזרת שר הביטחון דיון בסוגיית "העברת מידע בין מערכת הביטחון ובין משרד החינוך בסוגיות של "חרדים-לימודים". בדיון השתתפו נציגי משרד הביטחון, צה"ל, משרד החינוך ופרקליטות המדינה, וצוין בו כי "העובדה שהעברת המידע דו צדדית לא מתקיימת כיום פוגעת לכאורה בתקינות המהלך כיום, ויוצרת חלילה פתח לאי סדרים" (ההדגשה במקור); תוצאות הביקורות שעושים משרדי הרו"ח במוסדות עבור האגף במשרד החינוך "לא מועברות כיום לצה"ל וזו נקודה [ראשונה] לתיקון"; "לפי כללי התמיכות של משרד החינוך דהיום - התמיכה מופסקת במועד קריאה לגיוס - אלא שנתוני הגיוס לא עוברים מצה"ל למשרד החינוך וזו נקודה שנייה לתיקון". בסיכום הדיון קבעה עוזרת שר הביטחון כי יש לקיים מנגנון שבמסגרתו יועברו קובצי מחשב פעם בחודש מצה"ל למשרד החינוך, והנחתה את אגף כוח אדם בצה"ל "להתחיל ביישום הליך זה" [הקמת מנגנון], בכפוף לחוות דעת משפטית. במקביל התבקש משרד החינוך למסור

48 ראו הערה 11.
 49 סעיף 149 (א) לחוק שירות ביטחון, התשמ"ו-1986. תוקן במסגרת תיקון מס' 19 לחוק, התשע"ד-2014.
 50 ועדה משרדית שהוקמה לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתקנות שהותקנו על פיו.

לצה"ל דוחות ביקורת לשנת 2012, שעשו מטעמו משרדי הרו"ח. ביולי 2013 פנה שוב מנהל האגף לעזרת שר הביטחון בבקשה להעביר לו את המידע.

בהמשך להחלטת הממשלה מיולי 2013 החליטה החשבת הכללית במשרד האוצר להגדיל את מספר הביקורות שיבצעו משרדי הרו"ח מטעם משרד החינוך במוסדות ששיעור דחויי השירות בהם גבוה מ-70%; סגן החשבת הכללית הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי לכשיוקם מישק בין צה"ל למשרד החינוך, ינחה משרד החינוך את המבקרים להגדיל את מספר הביקורות, והמידע שיעלה מהן יועבר לצה"ל להמשך טיפול.

רק בפברואר 2014 אישרה ראשת אכ"א את העברת המידע למשרד החינוך. ביוני 2014 נתנו נציגי צה"ל את הסכמתם למסירת המידע, על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

ואולם עד למועד סיכום הביקורת בדצמבר 2014, ועל אף החלטת הממשלה בעניין, לא החליפו ביניהם האגף וצה"ל כל מידע⁵¹: צה"ל לא מסר לאגף לא את רשימת התלמידים שהכיר בהם כדחויי שירות, לא את רשימת הישיבות שאישר כמוסדות לימוד לדחויי שירות ולא את רשימת המוסדות שפסל בעקבות ביקורות שעשה; האגף לא מסר לצה"ל לא את רשימת התלמידים שבגינם הוא תומך במוסדות, לא את רשימת המוסדות שאישר כמוסדות תורניים ולא את רשימת המוסדות שפסל בעקבות ביקורות שעשה. כמו כן לא מסר האגף לצה"ל את דוחות הביקורת שעשו משרדי הרו"ח במוסדות בשנת 2012.

4. כאמור, האגף מנהל רשימת תלמידים מעוכבים, שזכאותם של המוסדות לקבלת תמיכה עבורם נשללת עד להתייצבותם במשרדי האגף. נמצא כי 677 מהתלמידים שנכללו ברשימת המעוכבים (447 ברשימה הישנה ו-230 ברשימה הנוכחית), שכאמור זכאותם של המוסדות לקבלת תמיכה עבורם נשללת עד להתייצבותם במשרדי האגף, הם, על פי בדיקת משרד מבקר המדינה, במעמד של דחויי שירות על פי הרשימה של צה"ל.

מאחר שצה"ל לא מסר לאגף את רשימת דחויי השירות, לא יכול האגף לוודא שאכן מדובר בדחויי שירות ולעדכן על כך את צה"ל; האגף לא ניתח את רשימות התלמידים שלא נכחו בשתי ביקורות רצופות כדי ללמוד מהן על מספר התלמידים שעל פי רשימותיו, בהתאם לדיווח המוסדות, הם דחויי שירות. בדרך פעולתו זו ויתר למעשה צה"ל על האפשרות לנקוט את הצעדים הנדרשים לאתר ולאמת דיווחים של תלמידים דחויי שירות שלא רשומים במוסדות תורניים נתמכים ובשל כך אינם זכאים לדחיית שירות, ולזמנם לשירות צבאי.

לאי-העברת מידע מצה"ל לאגף ומהאגף לצה"ל עלולות להיות תוצאות כבדות משקל:

א. הביקורת שהאגף מבצע בישיבות לגבי התלמידים שקיבלו דחיית שירות מצה"ל אינה מבוססת על מידע מעודכן המצוי בידי צה"ל, אלא על דיווחי הישיבות;

51 ב-18.1.15 העביר לראשונה צה"ל לאגף כמה קבצים ובהם מידע ראשוני על אודות תלמידים שהיו במעמד של דחויי שירות וגויסו; ועל אודות תלמידים שהיו במעמד של דחויי שירות והצטרפו לשירות אזרחי.

- ב. בהיעדר הסדרת הדיווח של האגף לצה"ל על דחויי שירות שלא נכחו בשתי ביקורות רצופות והועברו לרשימת המעוכבים, צה"ל אינו יכול לבחון תקפות מעמדם כ"דחויי שירות" ולהיערך לגיוסם;
- ג. בהיעדר הסדרת הדיווח של צה"ל לאגף על סוגי המוסדות, אי-אפשר לוודא שכל מוסד מקבל תמיכה על פי מספר שעות הלימוד הנדרש מתלמיד דחוי שירות;
- ד. בתיקון למבחני התמיכה נקבע כי התמיכה מטעם משרד החינוך מותנית באי-זימונו של התלמיד לשירות צבאי. לעתים צה"ל מזמן תלמיד להתייצב למבדקים או להתגייס, אולם התלמיד אינו מתייצב, ועקב כך אינו עומד בתנאים הנדרשים כדי לקבל דחיית שירות⁵². במקרים אלה, בשל אי-העברת המידע מצה"ל לאגף, המוסד ממשיך לקבל תמיכה בעבור אותו תלמיד;
- ה. מכיוון שלא נמסר לצה"ל דיווח על מוסדות שהאגף החליט לפסול את ההכרה בהם לאחר ביקורות שעשה, בשל פגיעה לכאורה בטוהר המידות (דיווחים בלתי תקינים, סיכול ביקורת, ניסיון להונאה), משרד הביטחון ממשיך להכיר בהם.

דחויי שירות שאינם לומדים במוסדות שהאגף מכיר בהם

1. משרד מבקר המדינה השווה בין רשימת דחויי השירות של צה"ל⁵³ לרשימה של האגף הכוללת את תלמידי המוסדות שנתמכו בחודשים דצמבר 2012 ובדצמבר 2013. נמצא כי 5,712 מבין 54,375 דחויי השירות על פי רשימת צה"ל אינם מופיעים ברשימת האגף כתלמידי מוסדות נתמכים.
משרד מבקר המדינה בחר מדגם מייצג של 608 מבין 5,712 דחויי השירות האמורים וברק, באמצעות מערכת תלמו"ד, אם הם למדו במועד כלשהו במוסדות תורניים שמשרד החינוך תומך בהם. הבדיקה נעשתה לגבי התקופה שבין ינואר 2010 לאוגוסט 2014⁵⁴. להלן הממצאים:
352 דחויי שירות לא היו רשומים כלל במערכות המחשוב של האגף - לא הישנה ולא החדשה - כתלמידים במוסדות תורניים; 225 דחויי שירות נכללו ברשימות התלמידים של האגף, חלקם לפרקי זמן קצרים של ימים עד חודשים מספר; 31 דחויי שירות היו רשומים במערכת המחשוב של האגף כתלמידים בפרקי זמן מסוימים עד יוני 2012, אך הם אינם רשומים כתלמידים מיולי שנה זו.

52 ראו הערה 11.
53 משרד מבקר המדינה קיבל את רשימת דחויי השירות של צה"ל באוגוסט 2014; הרשימה מעורכנת לאוגוסט 2012, מועד ביטול חוק טל.
54 הבדיקה נעשתה על בסיס רישומם של התלמידים במערכות המחשוב של האגף. עד ליוני 2012 נעזר האגף במערכת מחשוב ישנה. נתוני מערכת זו הוטמעו במערכת תלמו"ד החדשה.

אף שיייתכן שדחויי השירות אינם נכללים ברשימת משרד החינוך משום שהם לומדים במוסדות שאינם נתמכים, מספרם הגדול מחייב בדיקה פרטנית כדי לבחון זאת.

הממצאים שלעיל מדגישים את החשיבות שבשיתוף המידע בין האגף ובין צה"ל, לשם פיקוח אחר מערך דחיית השירות של תלמידי הישיבות, על מנת להבטיח כי מדובר בדחיית שירות שניתנה כדין ומנוצלת ללימוד בישיבות. מצב שבו 5,712 דחויי שירות אינם נכללים ברשימות האגף או נכללים ברשימות לפרקי זמן קצרים, מחייב בדיקה מהירה, מדויקת ופרטנית.

2. רשימת המוסדות שצה"ל מכיר בהם אינה כוללת את מספרי העמותות המפעילות אותם. לפיכך לא ניתן להשוות באופן חד-ערכי בין רשימות צה"ל לרשימות האגף. כך נוצר עוד חסם בפני תיאום בין צה"ל לאגף, לשם הפעלת פיקוח אפקטיבי על עמידתם של דחויי שירות בתנאי הכרתם. כאמור, במסגרת החלטת הממשלה בנושא השוויון בנטל הוחלט "להטיל על שר החינוך ועל שר הביטחון לפעול לאחידת הקריטריונים... לרבות האחדת מספרי העמותות של הישיבות... וזאת לא יאוחר מתום שנה ממועד החלטה זו".

משרד מבקר המדינה מציין כי מועד זה חלף ב-28.7.14, אולם החלטת הממשלה בנושא זה לא בוצעה. על צה"ל ועל האגף להתאים את בסיסי הנתונים שבשימושם, כדי שתהיה להם אפשרות להשוואת נתונים ולשיתוף מידע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2015 מסר צה"ל כי הוא מייחס חשיבות רבה לשיתוף מידע בינו ובין משרד החינוך, משום ששיתוף מידע כזה יכול לקדם במידה ניכרת את מימוש צורכי הצבא ולהגביר את המוטיבציה לשרת, ומשום שהוא הכרחי ל"מימוש החוק כלשונו... והקצאת משאבים נכונה". צה"ל הוסיף כי ביטול חוק טל וחקיקת תיקון 19 העלו את הצורך להסדיר מחדש את תהליך גיוס החרדים לצה"ל, דבר הנמשך גם בימים אלה. לדברי צה"ל, מתקיים שיח שוטף בין הגופים, לשם תיקון הליקויים שצוינו בדוח הביקורת.

יוער כי על אף פניות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה, לא התייחס צה"ל באופן ענייני לממצאי הביקורת ולא מסר את תגובתו בנוגע לרשימות התלמידים שהועברו לו.

משרד הביטחון מסר בתשובתו מפברואר 2015 כי "במסגרת ההיערכות של המשרד [משרד הביטחון] וצה"ל ליישום תיקון מס' 19 עולה בבירור הצורך בפעולה משותפת עם משרד החינוך והחלפת מאגרי מידע בין הגופים לשיפור אמצעי הפיקוח על המוסדות גם לטובת המעקב אחר התלמידים בדחיית שירות והנושא נמצא בטיפול".

צה"ל ומשרד הביטחון, בסיוע האגף, נדרשים לבדוק את הרשימה הארוכה של דחויי השירות שלא נכללו ברשימות התלמידים של האגף, ולוודא כי אין מדובר בניסיון לחמוק מהשירות הצבאי. ראוי שמשרד החינוך וצה"ל יגבשו יחדיו את המתכונת להשוואת נתונים.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי על רקע הליקויים המתמשכים שצוינו בדוח ביקורת זה בכל הנוגע להיעדר שיתוף מידע בין צה"ל ובין משרד החינוך, ונוכח ההסדרה מחדש של גיוס החרדים לצה"ל - על צה"ל להקפיד על גיבושם של כלים נאותים שיאפשרו לו פיקוח של ממש על עמידתם של דחויי השירות בתנאי ההכרה שקבע.

גביית כספים ששולמו ביתר וגביית כספים שיש להשיבם

הטיפול בכספים שעל המוסדות להשיב לאגף

חשבות האגף היא יחידה שבראשה עומד חשב הכפוף לחשב משרד החינוך; חשב משרד החינוך כפוף לחשב"ל. חשב האגף חבר בוועדת התמיכות האגפית, שתפקידה לדון בממצאי הביקורת הנעשות במוסדות התורניים. החשב וצוותו אחראים לביצוע ההחלטות הכספיות הנוגעות למוסדות ולתרגומן להוראות ביצוע במערכת הכספים הממשלתית מרכז"ה, ובכלל זה החלטות על קיזוז מכספי תמיכה עתידיים או על שלילת זכאות לתמיכה מעמותה ונקיטת צעדים אחרים. כמו כן, הם אחראים לגביית כספים מאברכים שקיבלו מלגת לימודים בלי שהיו זכאים לה ועקב כך נדרשו להשיב את הכספים, אך לא נענו לדרישה.

על פי הנתונים שריכז משרד מבקר המדינה, הכספים ששולמו ביתר ושטרם נגבו מהמוסדות הסתכמו ביולי 2014 בכ-25 מיליון ש"ח: כ-6 מיליון ש"ח היה על המוסדות להחזיר עקב החלטות של ועדת התמיכות האגפית, שהתקבלו בהתאם לתיקון נוהל שר האוצר ממרץ 2013; וכ-19 מיליון ש"ח הם חיובים ישנים מהתקופה 2009 עד פברואר 2013. החיובים נוגעים לכ-150 מוסדות⁵⁵.

נוהל שר האוצר קובע כי על האגף לפעול לגביית כספים ששולמו למוסד ביתר, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית, מן המועד שבו נוצרה עילת חיוב המוסד. משנמצא כי יש חוב שראוי לנהל תביעה בגינו, משרד החינוך יכול להגיש תביעת השבה נגד מוסד תורני⁵⁶, באמצעות פרקליטות המדינה. הוראות התכ"ם מחייבות את חשבי משרדי הממשלה לפעול באופן סדור לגביית הכספים.

נמצא כי האגף, ובכלל זה חשבות האגף והלשכה המשפטית שלו, לא טיפלו באופן סדור ושוטף בגביית החובות הלכה למעשה, ובהם חובות שנוצרו עקב כספים ששולמו ביתר, למעט ביצוע הפחתה מתמיכה שוטפת ומתמיכה עתידית, כמפורט להלן:

1. פירוט חובות וגיוול חובות: על פי הוראות התכ"ם, על חשב המשרד הממשלתי לפעול לביצוע רישום מדויק של כל החובות וכל הפרטים הרלוונטיים לגבייתם ובכלל זה רישום ממתי נוצר החוב ותקפותו (גיוול חובות). על החשב לתת עדיפות לגביית חובות אשר מועד התיישנותם מתקרב.

55 לרבות כספים של מוסדות שהוטלו עליהם קיזוזים, המנוכחים בתשלום אחד או בפריסת תשלומים מהתמיכה הניתנת למוסד בכל חודש.

56 סעיף 19 (א) לנוהל שפורסם במרץ 2013. סעיף זה בוטל בנוהל שפורסם בנובמבר 2014.

הוראות התכ"ם מגדירות סוגים שונים של חובות: (א) חוב פעיל הנמצא בהליכי קיזוז - גבייה באמצעות קיזוז משלומי התמיכה החודשיים המשולמים בכל חודש; (ב) חוב מסופק - חוב או חלק ממנו אשר אפשרות גבייתו מוטלת בספק. לחלק מהמוסדות למשל הופסקו תשלומי התמיכה, ולכן אין אפשרות לקזז מהתשלומים הניתנים להם - ועקב כך מוטלת בספק האפשרות לגבות את חובותיהם; (ג) חוב אבוד - חוב שהוכרז כחוב אבוד על ידי מי שהוסמך לכך.

על חשבות האגף למפות את החובות, לפי חלוקה של חובות המשולמים באופן שוטף, חובות מסופקים וחובות אבודים. זאת לצורך התמקדות בחובות שהסבירות לגבייתם גבוהה יותר או בחובות שמועד התיישנותם מתקרב ויש למהר ולגבותם.

הבדיקה העלתה כי לחשבות האגף אין פירוט של החובות ובכלל זה הכספים שיש להשיבם, על פי חלוקה של חיובים פעילים הנמצאים בהליכי קיזוז, חיובים מסופקים וחיובים אבודים. היעדר מידע כאמור, לרבות רשימת גיול חיובים שיש להשיב, מונע מהחשבות טיפול יעיל בהם, ובפועל אין טיפול בכספים שיש להשיב שהם בגדר מסופקים או בהגדרת כספים שיש להשיב ככספים אבודים.

2. טיפול בכספים שלא הושבו תקופה ארוכה: ככל שהזמן חולף ללא ביצוע פעולות לגביית סכומים שעל המוסדות או פרטים להשיב לאגף פוחתים הסיכויים לגבייתם. במקרים בהם עברו כמה שנים רצופות שלא נעשתה בהן פעולה מול המוסד או הפרט ניתן לפעול למחיקת החיוב, באמצעות פנייה ל"וועדה העליונה למחיקת חובות" בחשכ"ל⁵⁷.

הועלה כי במשך שנים לא טיפלה חשבות האגף כראוי בכספים שלא הושבו תקופה ארוכה: לא נשלחו מכתבי התראה למי שלא השיב כספים. היעדרו של טיפול שוטף בחיובים ישנים שעל המוסדות להשיב מעלה את הסבירות להגדרתם ככספים אבודים. חשבות האגף גם לא פנתה לוועדה העליונה בחשכ"ל לצורך מחיקת החיובים במקרים בהם האגף לא נקט במשך מספר שנים פעולות לגביית הכספים.

נוכח היקף הכספים שעל המוסדות להשיב, העומדים כאמור על כ-25 מיליון ש"ח, משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-הטיפול של חשבות האגף בגבייתם במשך שנים. על חשבות האגף לקבוע תכנית לגביית הכספים שיש להשיב ולפעול למשלוח מכתבי התראה.

3. גביית כספים באמצעות קיזוז משלומים למוסד נתמך: כאמור, נוהל שר האוצר קובע כי משרד יכול לגבות כספים ממוסד נתמך בין היתר באמצעות קיזוז מכספי תמיכות שמגיעים לו באותה שנה. אם המוסד אינו זכאי עוד לתמיכה מהאגף למוסדות תורניים ולכן אין אפשרות לקזז מכספי התמיכה שהאגף משלם לו, חשבות האגף יכולה, על פי הנוהל, לגבות את הכספים באמצעות קיזוז משלומים המגיעים למוסד מיחידות אחרות במשרד החינוך או באמצעות קיזוז מכספי תמיכות עתידיות שאמור המוסד לקבל מהמשרד. הקיזוז יעשה באישור חשב המשרד. קיזוז מכספי תמיכות שמגיעים למוסד ממשרדי ממשלה אחרים, ובכלל זה תמיכות עתידיות, או קיזוז מכספים המגיעים למוסד מהמשרד בעד רכש, אספקת טובין או מתן שירותים, ייעשו באישור החשכ"ל, לאחר שהתייעץ עם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. כמו כן ניתן להגיש תביעת השבה נגד המוסד.

57 "הוועדה העליונה למחיקת חובות" מוסמכת לאשר מחיקת חוב בסכום הגבוה מהסכום שחשבי המשרדים מוסמכים למחוק. הוראות התכ"ם, מהדורה 01 מ-1.1.10, הוראה 3.3.6.

נמצא כי אף על פי שהאגף יכול לפעול לקיוזו כספי התמיכות שמגיעים למוסד מיחידות אחרות במשרד החינוך או ממשרדי ממשלה אחרים, הוא אינו עושה כן ואף אינו מפעיל אמצעי גבייה אחר, מלבד הפחתה מתמיכה שוטפת או עתידית. בכך האגף אינו ממלא את חובתו לאכוף את גביית החובות.

היועצת המשפטית של האגף מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי ניתן לבצע קיוזו בדרכים שונות מתמיכות אחרות המגיעות לאותו מוסד, אך לדבריה, דרכי קיוזו אלה לא נבחנו ולא נדונו בוועדת התמיכות האגפית. היועצת המשפטית הוסיפה כי לא בחנה משפטית את האפשרות לקיוזו מכספים המגיעים למוסד מהמשרד או ממשרדים אחרים ואינם כספי תמיכה. לדבריה, "קשת האפשרויות המנויה בסעיף 19 [לנוהל שר האוצר] רלוונטית, מלבד הפחתה וקיוזו תמיכה או תמיכה עתידית, רק לגבי מה שניתן להגדיר כחוב בעל סכום ברור וקצוב, ולא לגבי סכומים של כפל ההפחתה שהם 'קנס' ללא סמכות בחוק".

בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2015 מסרה היועצת המשפטית של האגף כי עוד בשנת 2006 הכינה חוות דעת משפטית בעניין ההבחנה המשפטית בין הפחתת תמיכה ובין חוב, לרבות ההבחנה לגבי אמצעי הגבייה וגביית הפרשי הצמדה וריבית. לדבריה, הייתה חוות דעתה מוסכמת הן על משרד האוצר והן על הממונה דאז על התמיכות במשרד המשפטים, שקיבלו גם את היעדר הסמכות לגביית קנס. חוות הדעת פירטה את מדרג הפעולות האפשריות, והאגף פעל לפיה. כן טענה היועצת המשפטית כי בשנת 2014 ציינה את הסתייגותיה בנוגע לטיטת הנוהל בעניינים אלה. עוד מסרה היועצת המשפטית כי השאלות אם יש הבחנה בין הפחתת תמיכה ובין חוב, אם יש לראות בכל הוראות הנוהל הוראות החלות על שני סוגי המקרים, ואם יש לוועדת התמיכות האגפית סמכות לגבות כפל הפחתה כחוב - הן כולן שאלות משפטיות שהגורמים הנדרשים טרם דנו בהן וטרם הכריעו בהן.

משרד מבקר המדינה מציין כי נוהל שר האוצר הוא המסמך המחייב את הגורמים המעורבים בנושא התמיכות, ועליהם לפעול על פיו. בגיבוש נוהל שר האוצר מעורבים גם שומרי סף ממשרדים אחרים, ולפיכך חוות דעתה של היועצת המשפטית של האגף או הסתייגותיה בעניין זה אינן יכולות לשנות את הקבוע בנוהל, כל עוד לא הוסכם על שינוי כאמור על ידי כל הנוגעים בדבר או שונה הנוהל במפורש.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי "במקרה שמוסד הפסיק לקבל תמיכה, ניתן להגיש תביעת השבה נגד המוסד", כמו כן, סעיף 19. (א) לנוהל שר האוצר "מדרג את כל האפשרויות לגבות כספים ממוסד ציבור החייב כסף למשרד".

משרד מבקר המדינה מציין כי נוהל שר האוצר מתייחס למגוון האפשרויות לגביית כספים ממוסד ציבור נתמך ולא עושה הבחנה בין הפחתה וקיוזו מתמיכה או תמיכה עתידית לבין כספי "חוב". הנוהל אינו מבחין בין מקורות החיוב הכספי. מדובר בכספי ציבור, ועל האגף למצות את הדרכים לגבייתם. אם לדעת הייעוץ המשפטי של האגף ושל המשרד, אין למשרד סמכות לפי החוק לגבות כספים על פי כל מדרג האפשרויות כמפורט בסעיף 19. (א) לנוהל, על הייעוץ המשפטי של המשרד לפנות לייעוץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע בסוגיה, ולפעול בהתאם להנחיותיו.

4. דיווח למשרדים אחרים המעניקים תמיכה לאותו מוסד : נוהל שר האוצר מחייב את חשב המשרד הממשלתי לדווח למשרדים האחרים המעניקים תמיכה ציבורית לאותו מוסד, על פרטי הצעדים שנקטו ועל הסיבות לנקיטתם.

הבדיקה העלתה כי בניגוד לנדרש, לא דיווח חשב האגף למשרדי הממשלה האחריים המעניקים תמיכה לאותם מוסדות על הצעדים שנקטה ועדת התמיכות האגפית נגדם ועל הסיבות לצעדים אלה - ועקב כך נמנע משרדים אלה מידע חשוב על דרך פעולתם של המוסדות שהם תומכים בהם.

5. גביית כספים שיש להשיבם בצירוף הפרשי הצמדה וריבית: נוהל שר האוצר קובע כי אם מוסד ציבור לא עמד בתנאי התמיכה או מסר דיווח שאינו נכון או עשה שימוש בלתי נאות בכספי התמיכה, על המשרד הממשלתי לפעול לגביית הכספים ששולמו לו ביתר, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית.

נמצא כי זה שנים חשבות האגף אינה גובה הפרשי הצמדה וריבית מהמוסדות שלא עמדו בתנאים האמורים. חשב האגף מסר ביוני 2014 לנציג משרד מבקר המדינה כי פנה לחשכ"ל בעניין אופן חישוב ההצמדה והריבית, אך טרם קיבל תשובה, ולכן הגבייה בשלב זה מתבצעת ללא ריבית והצמדה.

סגן החשבת הכללית מסר בתשובתו כי "במסגרת התיקון לנוהל, הובהרו המועדים בהם יש לגבות הפרשי הצמדה וריבית מהמוסדות הנתמכים. הבהרה באשר לאופן חישוב ריבית והצמדה הועברה לחשב האגף למוסדות תורניים בספטמבר 2014".

6. פריסת שלום הקיזוז: סכום הקיזוז שמושת על מוסד בעקבות ממצאי ביקורת עלול להיות גבוה, והמוסד רשאי לבקש לפרוס אותו לתשלומים. האגף נהג להסכים לבקשות אלה.

בבדיקה עלה שעד אמצע שנת 2013 התירה חשבות האגף למוסדות לפרוס את סכום הקיזוז על פני תקופות שונות, בלי שקבעה כללים ברורים לכך.

במהלך בשנת 2013 החליטה ועדת התמיכות האגפית לאמץ את הצעת חשב האגף לקביעת כללים אחידים לפריסת הקיזוז, ובשנת 2014 החליטה לעדכן את הכללים.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא יידע האגף את המוסדות בדבר הכללים לפריסת הקיזוז וגם לא הודיע לעמותות על האפשרות לפרוס חובות - ובכך נהג בחוסר שקיפות.

משרד החינוך מסר בתשובתו מנובמבר 2014 כי האגף פרסם את הנוהל זה כבר באתר האינטרנט שלו.

אשר לממצאי הביקורת שלפיהם לא טיפל האגף באופן מסודר ושוטף בכספים שיש להשיבם, מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה את הדברים האלה: (א) לגבי 128 מוסדות יתרת הכספים לקיזוז מסתכמת בכ-8.7 מיליון ש"ח, ולחלק ממוסדות אלה מקוויזים עקב כך סכומים מהתמיכה החודשית השוטפת הניתנת להם; (ב) לגבי 38 מוסדות נוספים, שכיום לא מקבלים תמיכה שוטפת מהאגף, היקף "החוב" הוא כ-15.9 מיליון ש"ח, הטיפול בחלקם נמסר ללשכה המשפטית באגף ולחשבות האגף, ולגבי חלקם הוגשה תלונה במשטרה. המשרד ציין בתשובתו כי בסך הכול מדובר בהיקף "חובות" אפסי, לעומת היקף תקציב התמיכות בשנים בהם נוצר החיוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי: (א) לגבי 128 המוסדות, להם יתרת הכספים העומדת לקיוזו עומדת על 8.7 מיליון ש"ח, חשבות האגף לא פילחה את החיובים שלהם לפי מוסדות פעילים ומוסדות שאינם פעילים⁵⁸, והחיובים של המוסדות נרשמים במערכת מרכזי בצורה זהה למוסדות פעילים ולמוסדות שאינם פעילים, ולפיכך חיוביהם של המוסדות שאינם פעילים, ושאי-אפשר לקזז אותם מהתמיכה הניתנת להם, אינם מועברים לטיפול חשב האגף והיועצת המשפטית של האגף; (ב) אשר ל-38 המוסדות האחרים, להם יתרת "חוב" בסך 15.9 מיליון ש"ח, ממסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי הטיפול בחלק לא ידוע מהם הועבר ללשכה המשפטית של האגף ולמשטרה עוד בשנים 2009-2011, אך בידי הלשכה המשפטית אין מידע בנוגע למצב הטיפול. יתרה מכך, מהבדיקה עולה כי אין בידי הלשכה המשפטית של האגף מידע מרוכז בדבר המוסדות שהיא נקטה נגדם הליכים, כגון הגשת תביעה, פנייה לפרקליטות להגשת תביעה או הגשת תלונה למשטרה.

7. תיאום מול רשם העמותות: רשם העמותות משמש מאסדר של העמותות בישראל. תפקידיו הם, בין היתר, להעניק תעודת אישור ניהול תקין לעמותה או לשלול מעמותה תעודה כזאת, ובסמכותו אף לנקוט צעדים לפירוקה של עמותה. בהיעדר אישור ניהול תקין לא תוכל העמותה להתקשר בעתיד עם מוסד ממוסדות המדינה וליהנות מכספי תמיכה. לעתים, ועדת התמיכות האגפית מחליטה להודיע לרשם העמותות על החלטות שקיבלה לגבי עמותה, בעקבות ממצאי ביקורת שעשתה בה.

הועלה כי ועדת התמיכות האגפית הודיעה לרשם העמותות על החלטות שקיבלה בעקבות ממצאי ביקורת עומק בלבד, ואולם, למעט מקרים מעטים, לא הודיעה על החלטות שקיבלה בעקבות ממצאים שהועלו בביקורת השטח. במצב זה לא היה באפשרות רשם העמותות לפעול באחת מהדרכים שבסמכותו כדי להבטיח את פעילות התקינה של העמותות.

הטיפול במלגות לימודים ששולמו ביתר

1. בין יתר תפקידיו, האגף ממונה על מתן מלגת לימודים לאברכים הלומדים בכולל. ממונה יחידת תחום הבטחת הכנסה - מלגת לימודים באגף (להלן - יחידת מלגת לימודים) אחראי לטיפול במלגות הלימודים. בדצמבר 2012 קיבלו את המלגה 11,417 אברכים, ובדצמבר 2013 - 10,624 אברכים. בשנים 2012-2014 היה סכום המלגה 1,040 ש"ח לחודש לאברך. תשלום המלגה מותנה במצבו המשפחתי של האברך, בהכנסותיו, בהכנסות בת זוגו וברכושו⁵⁹. כאמור, במאי 2014 החליט בג"ץ כי מלגת לימודים לאברכים תלמידי ישיבה היא בלתי שוויונית, ולכן יש להפסיקה מ-2.1.15.

58 מוסד שאינו פעיל - מוסד שחדל לפעול או שהמוסד חדל לקבל תמיכה מהאגף למוסדות תורניים.
59 תנאי הזכאות למלגה לאברך: הוא אב לשלושה ילדים לפחות עד גיל 18; האברך ובת זוגו אינם עובדים או שהכנסתם המשותפת מעבודה נמוכה מההכנסה המרבית המותרת (עד 1,200 ש"ח בחודש); מהשנה שקדמה להגשת הבקשה, וכל עוד האברך מקבל מלגת לימודים, רשומים על שמו, על שם בת זוגו או על שם ילדיו עד גיל 18 דירת המגורים בלבד, ולא נכסים אחרים, כגון דירה נוספת, קרקע, עסק או רכב.

על פי המסמכים המצויים בחשבות האגף, שולמו לאברכים כספים שיש להשיב בגין תשלומי מלגות לימודים ששולמו להם ביתר⁶⁰. בין שנת 2004 לאפריל 2014 פנה האגף ל-5,742 אברכים בבקשה להחזיר תשלומי מלגות לימודים שקיבלו ביתר, בסכום כולל של יותר מ-26 מיליון ש"ח. כ-16.5 מיליון ש"ח מסכום זה הוחזרו, וסכום של כ-1.6 מיליון ש"ח קוזז מתשלומי המלגות. בשנת 2014 דרשה המחלקה מהאברכים להחזיר לה כספים ששולמו ביתר בסך 1.65 מיליון ש"ח. בדצמבר שנה זו הסתכמו תשלומי היתר שטרם נגבו למרות פניות האגף בכ-9.5 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי לצורך ניהול מלגות הלימודים והכספים שעל האברכים להשיב בגינם, המחלקה משתמשת בגיליון עבודה אלקטרוני מסוג אקסל (להלן - מערכת ניהול מלגות). למערכת זו אין מישק עם מערכת תלמו"ד (מערכת המידע הממוחשבת המשמשת את האגף).

מאחר שאין מישק עדכון אוטומטי בין מערכת ניהול המלגות ובין מערכת תלמו"ד, השינויים המעודכנים בתלמו"ד אינם מתעדכנים במערכת ניהול המלגות. ואכן, בבדיקה השנתית שמבצעת מחלקת מלגות לימודים מול נתוני מערכת תלמו"ד, נמצא כי קיימים אברכים שעזבו את הישיבות אך המשיכו לקבל מלגות לימודים, מכיוון שהם לא דיווחו על כך למחלקה. יצוין כי מחלקת הישיבות באגף אינה מדווחת בכל דרך אחרת ליחידת מלגות לימודים על אברכים שעזבו את הלימודים או על אברכים שהאגף הפסיק להכיר בהם כתלמידים.

למשל, בבדיקה שעשה האגף באפריל 2014 נמצא כי 178 אברכים הפסיקו את לימודיהם בשנת 2013, אך המשיכו לקבל מלגות. תשלומי היתר ששולמו להם עבור שנה זו הסתכמו ב-877,000 ש"ח.

2. ביוני 2014 החל האגף להצליב בין רשימה של כ-700 אברכים שלא הגישו בקשות לחידוש מלגת הלימודים לשנת 2013⁶¹ ובין נתונים המצויים במוסד לביטוח לאומי⁶². עד סוף יוני 2014 בדק האגף את מצבם של 105 אברכים שעלו בהצלבה האמורה. הועלה כי 58 אברכים או בנות זוגם עבדו בשנת 2012 במשרה מלאה או חלקית (רובם הגדול במשרה חלקית), או שנרשמה על שמם באותה שנה בעלות על רכב או על דירה נוספת. לפיכך הם נדרשו להחזיר את מלגת הלימודים שקיבלו או חלק ממנה.

עד נובמבר 2014 טרם הספיק האגף לבדוק 330 תיקי אברכים מבין 700 האברכים שלגביהם נעשתה ההצלבה האמורה.

נמצא שהאגף לא גיבש תכנית עבודה לטיפול בחובות אברכים שקיבלו מלגות ביתר. האגף גם לא יזם שיתוף פעולה בין מחלקותיו - יחידת מלגות לימודים, יחידת החשבות והלשכה המשפטית - על מנת לגבות את התשלומים.

משרד החינוך השיב כי הקמת המישק החלה בדצמבר 2013, עוד לפני תחילת הביקורת, והופסקה עם החלטת בג"ץ על הפסקת תשלומי מלגות הלימודים מינואר 2015. המשרד הוסיף כי סכומי הכספים שעל המוסדות התורניים ועל האברכים להשיב בעבור מלגות הלימודים הם

- | | |
|----|--|
| 60 | אברכים שקיבלו מלגה, אך לא למדו באותה תקופה; אברכים שלא היו זכאים למלגה בשל דיווח שאינו נכון על מצבם הכלכלי או דיווח שאינו נכון על נכסים. |
| 61 | אברכים אלה קיבלו מלגת לימודים בשנת 2012. |
| 62 | נתונים בדבר חודשי עבודה ובעלות על נכסים. יצוין כי ניתן לבצע הצלבה זו רק לאחר עדכון הנתונים של חודשי העבודה על פי דיווחי המעסיקים, הליך הנמשך זמן רב. |

נמוכים מאוד, לעומת תקציב התמיכות. עוד מסר המשרד כי "האגף פעל ללא ליאות וביעילות מאוד גבוהה לטיפול בחובות הן של המוסדות התורניים והן של מקבלי מלגת לימודים. גביית הסכומים שפורטו לעיל הינם הישג לא מבוטל".

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף כי הנתונים שהוצגו לעיל מלמדים כי הוא לא פעל במשך השנים כנדרש לגביית הכספים המגיעים לו: חשבות האגף לא עסקה בגביית "חובות" עבר; האגף לא בדק ולא פעל לגביית כספים שיש להשיב ממוסדות שחדלו לקבל כספי תמיכה מהאגף בדרך של קיזוז התמיכה המגיעה להם מיחידות אחרות במשרד או ממשרדים אחרים; ללשכה המשפטית באגף לא היה מידע מרוכז בדבר המוסדות שנקטו נגדם הליכים, כגון הגשת תביעה, פנייה לפרקליטות להגשת תביעה או הגשת תלונה למשטרה. הלשכה המשפטית גם טרם גיבשה דעה בנוגע לאפשרות לגבות כספים שאינם כספי תמיכה המשולמים למוסדות ממשרדי ממשלה. על האגף לפעול ליצירת תיאום בין מחלקותיו ובין החשבות והלשכה המשפטית שלו ולהכין תכנית סדורה - כל זאת כדי לגבות את הכספים שניתנו ללא הצדקה.

סיכום

משרד החינוך תומך במוסדות תורניים בסכומים כספיים ניכרים. על פי הנתונים מדצמבר 2013 ניתנו בשנה זו תמיכות ל-1,508 מוסדות, שלמדו בהם 122,061 תלמידים הזכאים לתמיכת משרד החינוך. התקציב לתמיכה במוסדות ובכלל זה "מלגת לימודים" לשנת 2013 היה 866 מיליון ש"ח.

בניגוד לנוהל שר האוצר, יותר משלוש שנים לא מבוצעות ביקורות שטח במרביתם של המוסדות התורניים הגדולים והבינוניים שבהם למדו בשנת 2013 36% מכלל התלמידים במוסדות. הפסקת הביקורות נעשתה ללא התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה כנדרש לפי הדין. האגף במשרד החינוך, לא פעל במשותף עם משרד הרווחה למציאת פתרונות למצב של כפל תמיכה של תלמידים במוסדות נתמכים או מתקצבים. בפועל נמצאו כתשעים תלמידים שבגינם קיבלו מוסדות כפל תמיכה. בנוסף האגף לא פעל במשותף עם משרד הכלכלה לפתרון בעיית הרישום הכפול של תלמידים במוסדות תורניים במקביל ללימודיהם בלימודי בוקר במוסדות המוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית, ובפועל נמצאו מאות תלמידים שהיו רשומים במוסדות תורניים במקביל לרישומם במוסדות המוכרים על ידי האגף להכשרה מקצועית. טיפולו של האגף בגביית חובות ממוסדות ומאברכים שקיבלו תשלומים ביתר היה לקוי.

צה"ל ומשרד החינוך לא משתפים ומחליפים זה עם זה מידע חיוני על דחויי השירות שתורתם אומנותם. צה"ל לא פעל לקבל נתונים שמהם יוכל ללמוד אם אותם דחויי שירות אכן רשומים ונמצאים במוסדות התורניים, ולכן לא היה ביכולתו לאתר את מי שאינם ממלאים אחר תנאי דחיית השירות ולפעול לגיוסם. צה"ל והאגף נדרשים לשתף לאלתר זה עם זה מידע בדבר אי-נוכחותם של דחויי שירות במוסדות כנדרש ולוודא שדחויי השירות אכן עומדים בתנאים שהוצבו להם.

האגף במשרד החינוך אמנם עושה מאמצים לנהל ביעילות את מערך מתן התמיכות למוסדות התורניים ולפקח עליו, אולם הממצאים שעלו בדוח זה מלמדים שבמאמצים אלה לא די; נדרש להסדיר את מערך הפיקוח על מתן התמיכות ולהגביר את התיאום בעניין זה בין משרד החינוך, החשכ"ל, רשם העמותות, משרד הרווחה, משרד הכלכלה וצה"ל.

מטה התמיכות של החשכ"ל ומשרד החינוך נדרשים לבצע בדחיפות ביקורות שטח יעילות ואפקטיביות במוסדות הגדולים והבינוניים.

נוכח ההיקף הכספי של התמיכה במוסדות והצורך להבטיח שימוש יעיל בכספי התמיכה, על הגורמים המעורבים לבחון את הנחלתן של אמות מידה איכותניות למתן תמיכות ולבקרה עליהן, נוסף על אמת המידה הכמותית הקיימת. נוכח רגישותה של הסוגיה ראוי שבחינתה תיעשה בהידברות ובהתייעצות עם ראשי המוסדות.

על האגף לפעול לתיאום בין יחידות הייעוץ המשפטי, החשבות ומחלקת ישיבות באגף ועל פי תכנית קבועה לגביית חובות כספיים שיש להשיבם ממוסדות ומאברכים שקיבלו תשלומי תמיכה ביתר. על מטה התמיכות לפעול לריכוז ממצאי הביקורות שעשו משרדי הרו"ח, לעמוד על הבעיות החוזרות ונשנות ולהביא לידיעת העמותות ומשרדי הממשלה את הליקויים שנמצאו, למניעת הישנותם.