



מבקר המדינה

דו"ח ביקורת על
מתן תמיכות למוסדות
על ידי רשויות מקומיות

ירושלים, התשנ"א-1991

מס' קטלוגי 91-011

"ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

בכתובת: www.mevaker.gov.il

דין וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בנושא מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות. הבדיקה נערכה ב - 32 רשויות מקומיות – 17 עיריות (אור יהודה, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בני ברק, דימונה, חדרה, חיפה, טבריה, ירושלים, לוד, נתניה, עכו, צפת, רחובות, רמלה ורעננה), 11 מועצות מקומיות (באר יעקב, בית שמש, בני ע"ש, גבעת עדה, גני תקוה, זכרון יעקב, יהוד, ירוחם, מבשרת ציון, קרית מלאכי ורכסים) ו 4- מועצות אזוריות (מודיעים, מטה יהודה, מרום הגליל ומרחבים) – שאוכלוסייתן מנתה בראשית 1990 כ- 1.8 מיליון נפש. הרשויות המקומיות הכלולות בבדיקה הינן מבחינה גיאוגרפית, מכל אזורי הארץ (ירושלים והסביבה, חיפה והצפון, גוש דן והמרכז ובאר שבע והדרום) ומייצגות את כל צורות ההתארגנות שהחוק קבע למתן שירותים מוניציפאליים – עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. מבחינת גודל הישובים שנבדקו, קיים יצוג לישובים גדולים מאד, בינוניים וקטנים וכן לעיירות פיתוח. הביקורת התייחסה לשנות הכספים 1987 עד 1989, ונערכה בעיקרה ברשויות המקומיות האמורות. בדיקות משלימות נערכו במשרד הפנים.

הביקורת התמקדה בסידורי מתן תמיכות למוסדות על-ידי הרשויות המקומיות – תחום שהועלו בו, במשך שנים, ליקויים חמורים ביותר. בעיקבות העלאתם נקבע נוהל מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, במטרה לתקן את המצב ששרר בתחום זה (פירוט עיקרי הנוהל – ראה להלן). בבדיקה הושם דגש מיוחד על תהליך קבלת ההחלטות

על-ידי הרשויות המקומיות בנושא מתן תמיכות למוסדות, על סידרי תיקצוב הסכומים שיועדו למתן תמיכות, על דרך הקצאת מקורות המימון למתן אותן תמיכות, ועל מעורבות משרד הפנים במתן תמיכות באמצעות הרשויות המקומיות. פעילות הרשויות המקומיות ומשרד הפנים בתחום זה נבחנה על-ידי הביקורת על-פי המתחייב מהדינים החלים על הרשויות המקומיות ועל פי אמות המידה שנקבעו בנוהל האמור למתן תמיכות, ותוך שימת דגש על סידרי המינהל התקין, שכל גוף ציבורי מחוייב בהם.

לנוכח מורכבות הנושא וכאמצעי להגיע לחקר האמת- מצאה מבקר המדינה לראוי להפעיל במיקרה זה את הסמכויות שהוקנו לה על פי סעיף 26 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), לשם גביית עדויות לפי סעיפים 8 עד 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968. במיסגרת זו נגבו עדויות מאחדים מנושאי התפקידים ברשויות המקומיות ובמשרד הפנים. הממצאים הכלולים בפרק זה, כמו- גם המסקנות של הביקורת, מבוססים, בין היתר, על עדויות אלה.

במקביל לעריכת הביקורת החלה משטרת ישראל לחקור את מעורבות שר הפנים בנושא העברת תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות. לפיכך מצאה מבקר המדינה לנכון להעביר למשטרת ישראל, כבר באותו מועד, מימצאים בנושא זה, שהועלו במיסגרת הבדיקה שערך משרד מבקר המדינה.

מתן תמיכות למוסדות

על ידי רשויות מקומיות

תוכן העיניינים

<u>עמוד</u>	המצב הנורמטיבי בנושא
	מתן תמיכות למוסדות וסקירת
3	הביקורת הקודמת בתחום זה
	מעורבות משרד הפנים
	במתן תמיכות למוסדות
19	על ידי הרשויות המקומיות
	העברת כספים סמוך למועדי הבחירות
62	
	מימון תמיכות באמצעות
	מילות ומענקים, שאושרו
72	במסגרת הסדרי הקונסולידציה
	קריות חינוך
91	
	טיפול הרשויות המקומיות
	במתן תמיכות למוסדות
97	
	מתן תמיכות ב"שווה כסף"
111	
	ניגוד עניינים
115	
	סיכום
120	

המצב הנורמטיבי בנושא

מתן תמיכות למוסדות

וסקירת הביקורת הקודמת בתחום זה

1. המיסגרת החוקית לפעילותן של הרשויות המקומיות נקבעה בחיקוקים שונים. ובעיקר: פקודת העיריות (נוסח חדש); פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש); צו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח - 1958.

למשרד הפנים הוקנו, בחיקוקים האמורים, סמכויות פיקוח נרחבות על פעולותיהן של הרשויות המקומיות. סמכויות פיקוח נוספות הוקנו לשר הפנים בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1958.

2. לרשויות המקומיות תקציב שנתי רגיל, שבמיסגרתו ממומנות פעולותיהן השוטפות ופירעון מילוות שנטלו, ותקציבים בלתי רגילים (להלן - תב"ר), שבמיסגרתם ממומנות עבודות פיתוח, השקעות ורכישות.

התקציב השנתי הרגיל ממומן מכספי הכנסות עצמיות (ארנונה, אגרות וכו'), הכנסות מועברות, השתתפויות של משרדי הממשלה הייעודיים, מילוות מבנקים ומענקים ממשרד הפנים. כמקור למימון התב"רים משמשים: כספים שנצטברו בקרנות הרשות, אגרות פיתוח הנגבות מהתושבים, תקציבי פיתוח של המשרדים הייעודיים (כגון - תקציב משרד החינוך והתרבות לבניית בתי-ספר), הקצבות של מיפעל הפיס, תקציבי פיתוח של משרד הפנים וכן מילוות שהרשות המקומית נוטלת באישור משרד הפנים.

תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות ממומנות הן במיסגרת התקציב הרגיל של הרשות המקומית והן במיסגרת התב"רים שלה.

בנושא קביעת המיסגרת התקציבית של הרשויות המקומיות נקבעו בחיקוקים האמורים הוראות מפורטות לגבי סמכויות משרד הפנים בתחום אישור התקציב ולגבי הפיקוח שעליו להפעיל על ביצועו. הגם שמתפקידו ומסמכותו של משרד הפנים לפקח על פעולותיה הכספיות של הרשות המקומית, והגם שהוא המאשר סופית את תקציבה הרגיל ואת תקציבי הפיתוח שלה – הרי בתחום המוגדר של קביעת פרטי התקציב נתונה הסמכות לרשות המקומית עצמה, ואילו סמכותו של משרד הפנים בתחום זה מוגדרת בחיקוקים האמורים ומוגבלת ל"ניסיונות חורגות" (בעניין זה – ראה להלן).

3. מדי שנה בשנה נכללים בתקציב המדינה, במיסגרת התקציב שמשרד הפנים ממונה על ביצועו, סכומים המיועדים לסיוע לרשויות המקומיות למימון פעולותיהן השוטפות וכן סכומים המיועדים להשתתפות בתקציבי הפיתוח שלהן. בתקציב משרד הפנים (המקורי) לשנת הכספים 11991 הוקצבו במיסגרות האמורות כ - 759 מיליון ש"ח למענקים לרשויות המקומיות וכ -206 מיליון ש"ח למימון השתתפות תקציב המדינה בתקציבי הפיתוח שלהן.

¹ עקב המעבר לשנת כספים המקבילה ללוח הגרגוריאני, נקבע התקציב לשנת הכספים 1991 לתשעה חודשים: מ- 1.4.1991 עד 31.12.1991.

חלק הארי של הסכומים המוקצבים במיסגרת זו נכללים בסעיף "מענקים כלליים לרשויות מקומיות" (בלתי מיועדים); סכומים נוספים נקבעו בתקציב, בין היתר, בסעיף "מענקים מיועדים"². להלן נתונים על המענקים האמורים, כפי שנכללו בתקציב המקורי בכל אחת משנות הכספים 1987 עד 1991 (במיליוני ש"ח):

מענקים לרשויות המקומיות					
שנת הכספים	מענק כללי	מענקים מיועדים	סה"כ		
1987	390 (77%)	115 (23%)	505		
1988	473 (83%)	98 (17%)	571		
1989	582 (87%)	88 (13%)	670		
1990	644 (86%)	105 (14%)	749		
* 1991	*664 (87%)	95 (13%)	759		

* ראה לעיל, הערת שוליים (1).

** כולל 63 מיליון ש"ח לקליטת העלייה.

² בתקציב המדינה נקבעו גם השתתפויות בתקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות.

המענק הכללי (הבלתי מיועד) נועד, בעיקרו, לאיזון תקציבי רשויות מקומיות (להלן – מענק לאיזון); המדובר באותן רשויות מקומיות שאינן מסוגלות להגיע לאיזון תקציביהן ממקורות עצמיים. עם קבוצה זו נימנות מרבית הרשויות המקומיות. מהסברים שנתן משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עולה, שחלוקת המענק לאיזון בין הרשויות המקומיות מבוססת "על התקציבים אשר היו בעבר והמענק הנגזר מהם, כאשר במעבר משנה לשנה, במהלך כל השנים לפחות מאז 1986, חלים שינויים הנובעים מהמצב הכספי, הפיסי, החברתי-כלכלי וכן שינויים אחרים של הרשות המקומית. עקרונות המעבר משנה לשנה מבוססים בעיקרם על מקדמי ההתייסקויות הן בהוצאות והן בהכנסות, ובמיקרים שיש הצדקה לכך נלקחים בחשבון שינויים נוספים עקב רכיבים רלבנטיים דוגמת גידול באוכלוסייה, שינוי בפירעון מילות, שינוי במיבנה הארנונה וההכנסות העצמיות, שינוי בהשתתפות המשרדים היעודיים (חינוך ורווחה), שינויים בכוח-אדם על-פי תקנים מאושרים, שינוי במצב כלכלי-חברתי ומטלות נוספות שיש על הרשות המקומית".

רשויות מקומיות המבוססות מבחינה כלכלית, או אלה היכולות לאזן את תקציביהן בכוחות עצמן, אינן זכאיות – לפי החלטת משרד הפנים ומשר האוצר – לקבל מענקים לאיזון (להלן – רשויות מקומיות נטולות מענק). מההסברים שהביקורת קיבלה ממשרד הפנים מתברר, כי הקבוצה של הרשויות המקומיות הנטולות מענק מונה כ- 30 רשויות.

4. רשויות מקומיות נוהגות, מדי שנה בשנה, להקציב תמיכות למוסדות שונים הפועלים בתחומיהן בנושאי חינוך, תרבות, דת, ספורט, בריאות, שירותים קהילתיים וכיוצא באלה. תמיכות אלה ניתנות למוסדות בנוסף על הכספים שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר מעבירים למוסדות – ישירות מתקציביהם.

מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה שימש פעמים רבות, בעבר, נושא לביקורת משרד מבקר המדינה. בנובמבר 1980 ובינואר 1981 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון מקיף בנושא התמיכות הניתנות למוסדות על-ידי משרדי הממשלה ועל-ידיה רשויות המקומיות. על-פי בקשת הוועדה מ- 20.1.1981 הגיש לה מבקר המדינה, ב- 16.2.1981, חוות-דעת על-פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב), ובה הצעה לנהלים למתן תמיכות על-ידי הרשויות המקומיות. הוועדה אימצה את חוות-הדעת של מבקר המדינה, וסיכומיה בנושא הנהלים למתן תמיכות על-ידי משרדי הממשלה ועל-ידיה רשויות המקומיות אושרו על-ידי הכנסת ביום 30.3.1981.

בעיקבות חוות-הדעת של מבקר המדינה, ובהתבסס על חוות-דעת של היועץ המשפטי לממשלה מ- 1.9.1981, הוכנו הוראות מפורטות בדבר מתן תמיכות למוסדות על-ידי משרדי הממשלה ועל-ידי הרשויות המקומיות. ההוראות המתייחסות למתן תמיכות למוסדות על-ידי הרשויות המקומיות הובאו לידיעתן בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממארכ 1982, והן נדרשו לפעול על-פיהן בעת מתן תמיכות למוסדות – למן שנת הכספים 1982 באמצע מאי 1985 פורסם ב"רשומות" נוהל למתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות, שהוכן על-ידי ועדה בינמשרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן – הנוהל). הנוהל חוזר בעיקרו על ההוראות שהופצו בין הרשויות המקומיות במארכ 1982.

הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, על-ידי רשויות מקומיות למוסדות הפועלים בתחומיהן, כדי לסייע בפעולות המוסדות לטובת הציבור, כאשר הפעולה הנתמכת היא במיסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית.

להלן פירוט עיקרי הנוהל:

(א) **מבחנים למתן תמיכות**: כל רשות מקומית תקבע לעצמה, במידת האפשר, מבחנים למתן תמיכות בתחומי הפעולה השונים שלה, אם דרך כלל ואם לשנה מסויימת, והם ייכללו בדברי הסבר לתקציב הרשות המקומית.

(ב) **ועדות תמיכות**: בקשות לקבלת תמיכות מרשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת באותה רשות (להלן – ועדת תמיכות). את ועדת התמיכות תמנה מועצת הרשות המקומית. בקשה לתמיכה תועבר לוועדת התמיכות רק אחרי שהיחידה המיקצועית ברשות המקומית, האחראית לנושא לגביו מתבקשת התמיכה, תבדוק את הבקשה ותצרף את המלצתה. ועדת התמיכות תמליץ בכתב אם לתת תמיכה למוסד המבקש; אם המליצה בחיוב, תציין את מטרת התמיכה, היקפה ותנאיה. בהרכב הוועדה ייכללו שלושה או חמישה חברים מבין חברי המועצה; גיזבר הרשות המקומית (או נציגו) והיועץ המשפטי של הרשות (או נציגו) יוזמנו דרך קבע להשתתף בדיוני הוועדה. על יסוד המלצת ועדת התמיכות תדון ותחליט מועצת הרשות המקומית על מתן תמיכות במיסגרת תקציבית.

(ג) **תיקצוב תמיכות**: כדי להבטיח שקבלת החלטות בדבר מתן תמיכות למוסדות תיעשה על-סמך מידע מלא לגבי כל מוסד המבקש תמיכה ובהתחשב באפשרויות הכספיות של הרשות המקומית, נקבע בנוהל, כי כל רשות מקומית תנקוב מועד להגשת בקשות לתמיכה; את המועד הקובע יש לכוון כך שהוא יבטיח סיום הטיפול בבקשות סמוך ככל האפשר למועד הדיון בתקציב הרשות המקומית. עוד נקבע בנוהל, שעל הרשות המקומית להודיע, בדרך שתיראה לה, את המועד הקובע לעניין זה. בקשה שתוגש לאחר המועד הקובע תידחה ללא דיון, אלא אם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות דיון

בבקשה, ובתנאי שאין מניעה מבחינה תקציבית למתן התמיכה המבוקשת; ועדת התמיכות תנמק בכתב את החלטתה לדון בבקשה שהוגשה לאחר המועד הקובע. כמו-כן נקבע בנוהל, כי כל רשות מקומית תציין בתקציבה את הסך הכולל של התמיכות שתיתן בשנת התקציב הנדונה ואת חלוקתו בין פירקי התקציב; פירוט המוסדות הנתמכים יופיע בדברי הסבר או בנספח לתקציב.

(ד) **הגשת בקשות לתמיכה**: מוסד המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית³ יגיש לה בקשה בכתב על-גבי טופס שנקבע לעניין זה. לטופס הבקשה עליו לצרף מסמכים שונים, ביניהם תעודה על רישום המוסד כתאגיד, אם הוא מגיש לראשונה בקשה לתמיכה, ודו"ח כספי אחרון מאושר. בטופס הבקשה ובדו"ח הכספי המאושר יש לפרט, בין היתר, הכנסות ותמיכות שהמוסד המבקש מקבל מגופים אחרים. לנתונים אלה חשיבות מיוחדת לצורך בחינת הזכאות לתמיכה וקבעת שיעורה.

(ה) **תשלום התמיכות**: מוסד שאושרה לו תמיכה מאת רשות מקומית, וקיבל הודעה על כך, יתחייב – לפני תשלום התמיכה - שהיא תשמש אך ורק למטרה אשר לשמה ניתנה, וכי יעמוד בכל התנאים שנקבעו בנוהל בקשר לתמיכה. סכום שאושר כתמיכה במוסד ישולם על-ידי הרשות המקומית, במועדים שייקבעו, ישירות לחשבון הבנק של המוסד. קביעה זו מטרתה להבטיח, שסכומי התמיכה אכן יגיעו במועד לקופת המוסד, ושהשימוש בהם יהי על-ידי בלבד.

³ מוסד לעניין זה הוגדר בנוהל – תאגיד רשום הפועל שלא למטרה של עשיית רווחים.

(ו) **סידרי פיקוח על ניצול הכספים שניתנו כתמיכה**: הפיקוח על השימוש בכספים שניתנו כתמיכה אמור להבטיח את מילוי התנאים למתן התמיכה, את ניצול כספי התמיכות למטרות להן יועדו, אם קיום פעולותיו של המוסד הנתמך בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו לגופים מסוגו, ואת התאמת עיתוי העברת כספי התמיכה, כך שלא יעלו על הצרכים בפועל של המוסד הנתמך.

בנוהל נקבע, כי ראש הרשות המקומית יטיל על עובד או עובדים של הרשות המקומית את קיום הפיקוח, וכי ימונה אחראי מיקצועי בתחום עיסוק המוסד הנתמך, שיוכל להעריך מבחינה מיקצועית את פעילות המוסד מקבל התמיכה. הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מן המוסדות הנתמכים, ובמידת הצורך גם על ביקורים במקום הפעולה של המוסדות.



הרעיון הטמון ביסוד הנוהל למתן תמיכות הוא הצורך לשרש את התופעה של מתן תמיכות למוסדות מן הקופה הציבורית ללא קריטריונים – תופעה שהלכה ופשטה במשך שנים. קריטריונים כאמור יש ליישם, כדי להבטיח שחלוקת הכספים מקופת הרשות המקומית תהיה רק למוסדות הפועלים לטובת תושבי אותה רשות, וכן כדי להבטיח מינהל תקין, חיסכון ויעילות וכדי למנוע פגיעה בטוהר המידות.

העיקרון עליו מושתת הנוהל הוא מתן אפשרות לכל גוף ליהנות – על-פי קריטריונים אחידים וברורים – מתמיכות מן הקופה הציבורית. יישום עיקרון זה מובטח בנוהל על-ידי מתן פומבי לאפשרות של הגשת בקשות לקבלת תמיכות, קביעת מבחנים על-ידי הרשות, בחינת הבקשה על-ידי גופים מיקצועיים של הרשות המקומית, בתחום פעולתו של המוסד המבקש, ודיון והמלצה בוועדה שתוקם במיוחד לצורך זה.

כל התהליך המתואר צריך להסתיים לפני שמליאת המועצה דנה בהצעת התקציב השנתי שלה. וזאת כדי לאפשר לה לקבוע את הסכום שיועד למתן תמיכה לכל אחד מהמוסדות המבקשים ואת הסכום הכולל שיועד בתקציב לצורכי תמיכות, והכל בהתחשב בכלל משאביה, צרכיה וסדרי העדיפויות שלה.

כדי להבטיח שהשימוש שעושה מוסד נתמך בכספים שקיבל כתמיכה מקופת הרשות המקומית יהיה אך למטרה לשמה הועברה התמיכה, נקבע בנוהל שעל הרשות המקומית לקיים מנגנון פיקוח – החל משלב שיחרור הכספים למוסד וכלה בדיווח מטעמו על הביצוע.

הסוגייה של מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות השלטון המוסמכות נדונה מיספר פעמים בעבר בבית המשפט העליון, בשיבתו כבית משפט גבוה לצדק. העמדה שבאה לידי ביטוי בפסיקה היא, שתמיכה כספית מקופת הציבור צריכה להינתן על-פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים.

בית-המשפט העליון קבע את העקרונות הצריכים להנחות את רשויות השלטון בבואן לטפל במתן תמיכות במוסדות, מפי כב' השופט א' ברק, כלהלן:

“...אכן, כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהם כטוב בעיניהן. רשויות השלטון הן נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם צריכות להעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע, כי המטרה שלשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה ענין לתמוך בה. התמיכה צריכה להיעשות על-פי עקרונות של סבירות ושוויון (ראה בג”צ 175/71 פסטיבל למוסיקה אבו-גוש קרית-יערים נ’ שר החינוך

והתרבות ואח', פ"ד כה(2) 821, 831) ומתוך שיקולים ענייניים. עמדנו על כך בבג"צ 780/83 ישיבת תומכי תמימים מרכזית נ' מדינת ישראל (לא פורסם), בו ציינו, כי התמיכה הכספית צריכה להיעשות 'על פי קריטריונים ברורים, ענייניים וגלויים, שעל-פיהם תיעש ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה, כי הכספים משמשים את תעודתם. רק בדרך זו תעשה התמיכה באופן המתיישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין"⁴.

6. כאמור, נושא מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות נבדק על-ידי משרד מבקר המדינה מיספר פעמים בעבר⁵. לאחרונה נבדק הנושא ב- 1986, והמימצאים שהועלו פורסמו בדו"ח על הביקורת.

⁴ בג"צ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר ואח', פ"ד מ"ב 705, 706-707.

⁵ גם מתן תמיכות למוסדות על-ידי משרדי ממשלה שימש נושא לביקורת משרד מבקר המדינה פעמים רבות בעבר; ראה לאחרונה: דו"ח שנתי 36 – הפרק על משרד ראש הממשלה (עמ' 173) והפרק על משרד החינוך והתרבות (עמ' 375); דו"ח שנתי 37 – הפרק על המשרד לענייני דתות (עמ' 386 ועמ' 401); דו"ח שנתי 38 – הפרק על משרד המדע והפיתוח (עמ' 421); דו"ח שנתי 39 – הפרק על משרד החינוך והתרבות (עמ' 306); דו"ח שנתי 40 – הפרק על משרד החינוך והתרבות (תמיכה בעמותות, עמ' 290); דו"ח שנתי 41 – הפרק על משרד העבודה והרווחה (קשרי המשרד עם עמותות, עמ' 417).

בשלטון המקומי (שניתן בנובמבר 1986⁶. בסיכום הביקורת האמורה בנושא זה, שנערכה ב- 14 רשויות מקומיות ובמשרד הפנים והתייחסה לשנים 1984 ו- 1985, הצביע מבקר המדינה כדלקמן⁷:

"... הביקורת העלתה, כי בניגוד לנוהל המפורט והמחייב למתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות למוסד הפועלים בתחומיהן, עדיין לא חל שיפור משמעותי בתחום זה. במרבית הרשויות המקומיות שבהן נערכה הבדיקה, נמצא, שלא קויימו הלכה למעשה ההוראות, שמטרתן הייתה להבטיח כי תהליך קבלת ההחלטות לקביעת המוסדות שיהנו מתמיכה ושיעור התמיכה שתינתן להם יהי על בסיס קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים לכל. גם כל אותן הוראות שמטרתן הייתה לוודא שהרשויות המקומיות יעניקו תמיכות רק לאחר שהמוסדות מילאו את התנאים בהם מותנה במתן התמיכה – לא קויימו במרבית המקרים.

את האחריות למצב זה יש להטיל על הרשויות המקומיות; ואולם אחריותו של משרד הפנים לא פחותה, בעיקר בשל חוסר הפיקוח על קיום הוראותיו-הוא, שבאו להסגיר ולתקן תחום שבעבר הועלו לגביו ליקויים כיבדי משקל. בחומרה יתרה יש להתייחס לאותם מימצאים המצביעים על כך, שמשרד הפנים בעצמו המשיך, כבעבר, להעביר תמיכות למוסדות באמצעות הרשויות המקומיות, וזאת מחוץ למיסגרות שנקבעו בנהלים למתן תמיכות על-ידי משרדי הממשלה ועל-ידי הרשויות המקומיות.

...

כדי להבטיח שכספי ציבור, הניתנים לפי החלטות מינהליות כתמיכה במודות, יחולקו רק על-פי קריטריונים ברורים.

⁶ ראה שם, בעמ' 78.

⁷ ראש שם, בעמ' 87-88.

ענייניים ושווים, מן הראוי, שהקריטריונים יפורסמו ברבים. בכך יושגו המטרות שבבסיס הקיים של מינהל תקין ויכובד עיקרון השוויון.

בנוסף על תמיכות שהרשויות המקומיות נתנו למוסדות מתקציביהן, הזרים משרד הפנים כספים למתן תמיכות מיוחדות למוסדות, אשר משרד הפנים עצמו קבע. כמקור לכספים אלה שימש חלק מהתקציב של משרד הפנים שיועד לאיזון התקציבים של כלל הרשויות המקומיות. בדרך זו העביר המשרד למוסדות, באמצעותה רשויות המקומיות, בשנת הכספים 1984 שלושת רבעי מיליארד שקל (כ - 1.6 מיליון דולר) ובשנת הכספים 1985 - 3.5 מיליארד שקל (כ - 2.6 מיליון דולר), כשחלק גדול מהכספים נועד למוסדות דת, חינוך ותרבות תורניים. מכיוון שתמיכות אלה ניתנו למוסדות על-ידי משרד הפנים, באמצעות הרשויות המקומיות, לא קויים לגביהן הליך הטיפול המחייב במתן תמיכות, על כל הנובע מכך, לא במשרד הפנים וגם לא ברשויות המקומיות שדרכן הועברו התמיכות. משרד הפנים נתן בכך ידו לאי-קיום הוראותיו, שמטרתן הייתה, להבטיח שהתמיכות למוסדות יינתנו על בסיס קריטריונים מוגדרים ושווים, שייקבעו על-ידי הרשויות המקומיות עצמן.

על משרד הפנים להפסיק לאלתר את הנוהג הפסול של העברת כספים נוספים כתמיכה במוסדות, באמצעות הרשויות המקומיות, דבר הנוגד את הנהלים למתן תמיכות על-ידי משרד ממשלה ואת הנוהל למתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, אשר הוא עצמו קבע. בחומרה יתרה יש להתייחס לקביעת רשימת המוסדות הנתמכים ולקביעת סכום התמיכה לכל אחד מהם על-ידי משרד הפנים, דבר העושה פלסטר את הכוונות שהיו בבסיס הכנת הנהלים למתן תמיכות."

7. המימצאים דלעיל נדונו בסוף שנת 1987 בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה. במעמד זה הצהיר מנכ"ל משרד הפנים דאז, הרב א' דרעי, המכהן כיום בתפקיד שר הפנים, בין היתר, כלהלן:

"... בתשובה להערות שר הכלכלה על משרד הפנים בסעיף מענק האיזון, תשובתנו הייתה שכיום (לפני כשנה) התמיכות מאושרות בלעדית במסגרת התקציבים על-ידי הממונים על המחוזות הפועלים בהתאם לנהלים הקיימים. בשנת 1986 הפסיק שר הפנים את פעילות הצוות שהמליץ על מתן מענקים למוסדות. למעשה הפסיק משרד הפנים לקבוע הקצבות מיוחדות בדרך של אישור מיוחד על-ידי שר הפנים. ניתן לקבוע כי הליקויים שצוינו אינם מתקיימים יותר אני חוזר ואומר כי מאז ה- 1.4.1986 אין תמיכות של משרד הפנים ברשויות מקומיות על-פי בקשות מיוחדות. כל רשות מקומית נדרשת לפעול ל-פי הנוהל אשר נקבע על-ידי היוע"מ לממשלה ועל-פי הנהלים שהוציא מנכ"ל משרד הפנים בזמנו. הוקמה ועדת תמיכות אשר תפקידה הוא להמליץ על מדיניות ועל קריטריונים. לאחר מכן מתבקש אישור המועצה.

...

משרד הפנים לא העביר שום כסף, לא במישרין ולא בעקיפין, לאגודת 'אל המעיין' או למוסד אחר. אני רוצה להזכיר מהי השיטה: הביקורת בשעתה כלפי משרד הפנים בנושא תיק אפרסק הייתה על-כך שהוא מעביר כספים לתחומים שאינם שייכים לו. תופעה זו אינה קיימת עוד במשרד הפנים מזה שבע-שמונה שנים. בשנים האחרונות לא התייחסה ביקורת מבקר המדינה להעברת כספי משד הפנים לפעילויות שאינן בתחומו. משרד הפנים הפסיק בשנה האחרונה גם את הנוהל לפיו צוות מיוחד, שפעל ליד שר הפנים, המליץ על הקצבות מיוחדות למוסדות, כאשר הכספים הועברו דרך רשויות מקומיות. היום אין משרד הפנים מתקצב שום מוסד. מענק האיזון כמשו כן הוא, נועד לסייע

לרשויות מקומיות לשמור על איזון תקציבי כאשר ההוצאות גבוהות מההכנסות. יש למעלה משלושים רשויות במדינת ישראל שאינן מקבלות כלל סיוע במיסגרת סעיף האיזון. הרשויות הקטנות והחלשות מקבלות כספים לצורך איזון הוצאה מול הכנסה, ולא לצורך הוצאות בסעיף מסויים. מרגע שפסק הנוהג על-פיו משרד הפנים תומך במוסדות, חלק גדול מהרשויות המקומיות הכניסו את כל המוסדות הפועלים בתחומן – דתיים ולא דתיים – למיסגרת תקציבן הרגיל.

...

אנו קובעים את המיסגרת התקציבית בתחילת השנה, וזאת על-פיסל שירותים. במהלך השנה, כל רשות ורשות מביאה תיקונים בנושא שכר או בכל נושא אחר. כל רשות יכולה להתדיין בקשר לכך עם הממונה על המחוז ועם קציני התקציבים במחוז. ברגע שרשות מאשרת את התמיכות, היא יכולה ליטול את הכסף מסעיף 81 [סעיף תקציבי הרשויות המקומיות שעניינו השתתפויות, תמיכות ותרומות] אם יש בו כסף. אם אין בו מספיק כסף, היא פונה לממונה על המחוז. היא אינה מבקשת את הכסף עבור 'אל המעיין' אלא במיסגרת כללית. הנוהל שלאישור תקציבים עבור מוסדות נפסק. משרד הפנים לא מתעסק עוד במוסדות אלא במיסגרות תקציב...".

בדיון באותו נושא בוועדת הכנסת האמורה, שנתקיים בינואר 1990, חזר שר הפנים והצהיר, בין היתר, כלהלן:

"ברור שמשרד הפנים אינו יכול להעביר שום כסף. משרד הפנים איננו משרד יעודי, הוא לא מעביר כסף לעמותות, חוץ מאשר בקטעים קטנים אחדים, בנושאים יעודיים שהוא מופקד עליהם. אבל משרד הפנים יכול לעזור רק לרשויות המקומיות...".

בהמשך דבריו חזר שר הפנים והבהיר כלהלן:

"...לגבי כל מה שקשור למוסדות דת שפעלו בתחום הרשות המקומית היה נוהג מסויים במשרד הפנים... כאשר מנהל מוסד מסויים ברשות מקומית רצה לקבל הקצבה ... הוא פנה לראש העיר וביקש מענק מיוחד עבור מוסד פלוני אלמוני. במשך הזמן ... זה התפתח כך שראש העיר היה מוכן להמליץ, בתנאי שאם השר מעונין לתת למוסד פלוני, שיתן גם למוסד אלמוני שראש העיר מעונין לתת לו.

היה נוהג במשרד הפנים, שמבקר המדינה בזמנו ואחרים פסלו אותו, שבכל חודש התכנסה איזו ועדה לא רשמית במשרד הפנים ... הם היו בודקים את כל הבקשות, ובאות הגיעו מאות בקשות, ממיינים אותן וממליצים לשר. השר היה חותם בראשי תיבות, ואז המשרד היה מעביר את הכסף לרשויות המקומיות. הממונה על המחוז היה מודיע לרשות המקומית: השר אישר לך מענק מיוחד עבור מוסדות אלה ואלה.

זה הנוהל שהיה קיים. והיו דו"חות רבים של מבקר המדינה על הנושא הזה, שלא ייתכן שמשרד הפנים מייעד מראש כספים, שמשרד הפנים קובע מראש לאן ילכו הכספים, שזה לתפקידו, תפקידו לתת מענק איזון. הוא איננו מופקד על הדברים האלה, ואין כאן קריטריונים.

כשנכנסתי לתפקידי כמנכ"ל משרד הפנים הפסקתי את הנוהל הזה בצורה מוחלטת. אמרתי: אין יותר מענקים מיוחדים ממשרד הפנים. שלא יובן מכאן חלילה שהרשויות המקומיות הפסיקו לעזור למוסדות דתיים. להיפך. אני חושב שמאז שהפסקתי את

הנוהל הזה, הרשויות המקומיות עוזרות הרבה יותר למוסדות דתיים. אינני מתכחש לזה. הן גם יודעות שזו המדיניות שלי וזה הכיוון שלי...".



מכל האמור לעיל עולה, כי כל הגורמים שהיו מעורבים במתן תמיכות למוסדות היו מודעים לכך, שהמענק לאיזון, כשמו, מיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות, וכי את כספי המענק לאיזון אין לייעד למתן תמיכות למוסדות, אם בדרך כלל ואם בציון מוסד ספציפי. כמו-כן עולה, כי הגורמים האמורים היו מודעים לקיומו של נוהל תמיכות מחייב, שהעיקרון המנחה בו הוא שהעברת תמיכות למוסדות תושתת על בקשה שהופנתה מהמוסד אל הרשות המקומית, ועל אישורה על-ידי הרשות.

8. במחצית השנייה של שנת 1989 ובמחצית הראשונה של שנת 1990 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה מקיפה בנושא סידרי מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות. להלן מובאת סקירת הממצאים שהעלתה הביקורת הנוכחית.

**מעורבות משרד הפנים
במתן תמיכות למוסדות
על-ידי הרשויות המקומיות**

1. עם המקורות הכספיים העומדים לרשות הרשויות המקומיות למימון פעולותיהן נמנים כספי המענק הכללי ותקציבי הפיתוח הנכללים כאמור בתקציב משרד הפנים. כמצויין לעיל, עיקר תפקידו של משרד הפנים בנושא הקצאת כספי המענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות בא לידי מיצוי בקביעת המיסגרת הכוללת של התקציב של כל רשות מקומית, ואילו קביעת היעדים הספציפיים לשימוש במענק, כמו-גם קביעת ייעדי השימוש בכלל המשאבים הכספיים העומדים לרשותה של הרשות המקומית (ובכלל זה ייעוד כספים לתמיכה במוסד פלוני), הינה, בעיקרה, מתפקידה של מועצת הרשות המקומית. ככל שהדברים נוגעים למתן תמיכות על-ידי הרשות המקומית – יש לנהוג על-פי הנוהל שנקבע בנושא זה (ראה לעיל).

בהתייחסו לשאלות העקרוניות שהתעוררו במהלך הביקורת הנוכחית, בעניין סמכותו של משרד הפנים בכל הנוגע לתהליך תיקצוב הרשויות המקומיות, ובכלל זה למעורבות המשרד והשר העמד בראשו בתהליך האמור, הציג שר הפנים עמדה המצדיקה את התערבותו הפעילה במתן תמיכות למוסדות באמצעות הרשויות המקומיות; הוא עיגן התערבות זו בסמכויות הסטטוטוריות הרחבות שהוקנו לו בחוק, בתחום הפיקוח על פעילותן של הרשויות המקומיות ובתחום אישור תקציביהן, לרבות הכנסת שינויים בתקציבים ע-פי הסמכויות שהוקנו לשר ולמשרד על-פי סעיף 207 לפקודת העירויות (נוסח חדש) וסעיף 29 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), כמפורט להלן:

“השר רשאי, לאחר שנתן דעתו על השקפת המועצה, לשנות או לדחות פריט בתקציב, או להוסיף פריט אם הוספתו היא, לדעתו, חיונית לטובת הציבור מחמת נסיבות חורגות מהרגיל הקשורות בעירייה” (פקודת העיריות - סעיף 207).

“הממונה רשאי לאחר ששקל את דעת המועצה המקומית, לשנות או לדחות פריט בתקציב וכן רשאי הוא להוסיף פריט לתקציב, אם ראה שעל-פי נסיבות חורגות מן הרגיל הקשורות במועצה המקומית, חיוני הוא מטעמים של טובת הציבור לעשות כן” (פקודת המועצות המקומיות – סעיף 29).

את המניעים להתערבותו הפעילה בנושא מתן תמיכות למוסדות, באמצעות הרשויות המקומיות, הסביר השר בכך, כי במרבית המיקרים היה זה מחובתו, במיסגרת הסמכויות האמורות המוקנות לו בחוק, להתערב בשיקול דעתן של הרשויות המקומיות, שלא מצאו לנכון – לדעתו – לתמוך ישירות מתקציביהן, במידה הראויה, במוסדות דת וחינוך תורניים, ואף להעמיד לרשות הרשויות המקומיות, למימון פעולות אלה, כספים שמקורם במענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי כלל הרשויות המקומיות.

עוד טען השר, כי במשך שנים קופח הסקטור החרדי בכלל והסקטור החרדי-ספרדי בפרט, הן במישור הממלכתי והן במישור המקומי, אף באותם תחומים בהם יש לרשות המקומית שיקול דעת במי ובכמה לתמוך. בנסיבות אלה ראה השר בהתערבותו בהכוננת כספים על-ידי הרשויות המקומיות למתן תמיכות לאותם מוסדות, משום פעולה שבתחום סמכותו כרשות המקפחת. בעניין אופן הפעלת הסמכות סבור השר, כי המדובר ב”הפלייה מתקנת”, שהוא לא מצא בה פסול כלשהו, אלא, לדבריו, המדובר בפעולה מבורכת, שהוא בפירוש רואה בה חלק ממילוי תפקידיו.

2. לדעת מבקר המדינה – הסתמכותו של משרד הפנים על הסמכויות שהוקנו לו בחוק בנושא הפיקוח על הרשויות המקומיות, לצורך הצדקת מעורבותו במתן תמיכות, באמצעות רשויות מקומיות, למוסדות שהוא נקב בשם – אינה עומדת במבחן, וזאת מכמה טעמים:

(א) הסמכות הסטטוטורית האמורה של שר הפנים ומשרד הפנים, במיוחד ככל שהיא נוגעת להוספת פריט לתקציב – נושא בו דן דו"ח זה – מוגבלת, כפי שקובע החוק, רק למיקרים בהם... **הוספתו היא, לדעתו, חיונית לטובת הציבור מחמת נסיבות חורגות מהרגיל הקשורות בעירייה**."

המימצאים שיובאו להלן מצביעים על כך, שלא זו בלבד שפעילותו של משרד הפנים בתחום זה לא הצטמצמה לנסיבות חורגות, כמיצוות המחוקק, אלא שהמדובר בשיטה של העברת כספים כתמיכה למוסדות, בעיקר מוסדות דת וחינוך תורניים. העברת כספים בדרך זו נמצאה במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו, ובכל אחת משלוש שנות הכספים שהביקורת סקרה במהלך הבדיקה. לפיכך, ההסתמכות על סעיפי החוק כדי להציק פעולות אלה, אינה מקובלת על הביקורת.

לשון אחר, כאשר לשר הוקנתה בחוק סמכות לקבוע פריט בתקציב של רשות מקומית, הרי שהחוק הגדיר סמכותו זו והציב לה תנאים וגבולות. בידי משרד הפנים הופקדו כאמור תקציבים המיועדים לסיוע לרשויות המקומיות, ובידיו גם סמכויות נרחבות לאישור נטילת מילות על ידי רשויות מקומיות למימון פעולותיהן. המעמד הזה, המקנה למשרד הפנים ולשר העומד בראשו כוח רב, מחייב, לדעת מבקר המדינה, משנה זהירות בשימוש בסמכויותיהם והקפדה יתרה שלא לחרוג מהתנאים ומהגבולות שהמחוקק הציב להם.

עצם מעורבות משרד הפנים בתהליך קבלת ההחלטות למתן תמיכות למוסדות על-ידי הרשויות המקומיות אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. העמדת המשאבים הכספיים למטרה זו מכספי המענק לאיזון והעברתם באמצעות הרשויות המקומיות מוסיפה נופך של חומרה להתנהגות משרד הפנים.

יש להבהיר, כי החוק והוראות הנוהל בנושא מתן תמיכות למוסדות הם חד-משמעיים, ולפיהם הסמכות לדון ולאשר את התמיכות מסורה למועצת הרשות המקומית ולה בלבד. הסמכות היא שלה וכך גם האחריות. לשר הפנים אין סמכות להורות לרשות המקומית להעדיף ולאשר בקשות לתמיכות הנראות לו, והעובדה שמשרד הפנים מוכן לממן את מתן התמיכה ודאי ובוודאי שאינה מקנה לו סמכות להורות למי להעביר את כספי התמיכה. מבקר המדינה, הכנסת בעקבותיו, היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים, כל אלה קבעו הנחיות המורות למועצת הרשות המקומית כיצד עליה להפעיל את סמכותה ולממש את אחריותה. הנחיות אלה נקבעו ופורסמו גם על-ידי משרד הפנים עצמו. לפיכך, אין כל בסיס להצגת התערבות משרד הפנים בנושא מתן תמיכות למוסדות כאילו נעשתה במיסגרת תפקידי משרד הפנים בתחום הפיקוח על תקציבי הרשויות המקומיות.

(ב) המימצאים שהועלו, ושיפורטו להלן, מצביעים על כך, שבמיקרים רבים העביר משרד הפנים כספים לרשויות המקומיות, מתקציבו, כדי שאלה יעניקו אותם כתמיכות למוסדות. המקור למימון תמיכות אלה היו כספים שיועדו בתקציב משרד הפנים למתן מענקים לאיזון לרשויות מקומיות. יצויין, כי העברות הכספים לרשויות המקומיות בוצעו תחת שמות שונים – "מענק לאיזון", "מענק מיוחד", "מענק חד-פעמי" ועוד – כשהמשותף לכל המיקרים הוא, שהמקור הכספי לאותן העברות הינו המענק הכללי, המיועד בעיקר לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות.

הועלו אף מיקרים, בהם הועברו מענקים כאלה לרשויות מקומיות "נטולות מענק". מאחר שהמיסגרת הכספית של המענק הכללי מוגדרת מדי שנה בשנה בחוק התקציב, הרי ככל שגדל נתח הסכומים המועבר ממקור זה על-ידי משרד הפנים לצורך תמיכה במוסדות, כמתואר לעיל, פוחת הסכום שנותר בידי המשרד לצורכי סיוע לרשויות המקומיות לבצע משימות מוניציפאליות אחרות.

עיקרו של דבר – המדינה הפקידה בידי גוף שלטוני את האמצעים הדרושים למתן עזרה כספית לרשויות מקומיות הנזקקות לכך; מינתה אותו נאמן מטעמה על חלוקת אותם כספים; וביודעה שיש לו, בתוקף תפקידו, גישה לנתונים רלבנטיים לצורך קבלת החלטות בנושא – העניקה לו שיקול דעת לעניין אופן חלוקת אותם כספים. בהפעילו את שיקול דעתו בשאלת אופן חלוקת המענקים בין הרשויות המקומיות, יהיה שיקול הדעת רחב ככל שיהיה, אמור היה משרד הפנים להביא בחשבון רק נתונים שהינם רלבנטיים לשאלת מידת היזדקקותן של הרשויות המקומיות לסיוע באיזון תקציביהן.

לעניין הפעלת שיקול הדעת על-ידי רשות שלטונית, קבע בית המשפט העליון, מפי כב' השופט ח' כהן, כלהלן:

"... לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן. וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות..."⁸.

⁸ בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין ירושלים, פ"ד כ"ה (1) 325.

וכן מפי כבי' הנשיא מ' שמגר, כלהלן:

"... שיקול הדעת הסטטוטורי חייב לשרת לעולם את טובת הציבור, והוא חייב להישלט על-ידי הרצון לקיים את טובת הכלל. מכאן, גם, כי גם במקרים קיצוניים וחיוניים, כאשר מתעורר ניגוד אינטרסים, גובר לעולם האינטרס הציבורי..."⁹.

בפועל עשה שר הפנים, בעזרת צוות עוזריו, שימוש בתקציבים, שהופקדו בידי, כאמור, למתן תמיכות למוסדות דת וחינוך תורניים. העובדה שמשרד הפנים אינו אמור כלל להזרים במישרין כספים למימון פעולות בתחום עיסוקם של מרבית המוסדות הנתמכים, לא מנעה בעדו מלהפעיל את השפעתו על הרשויות המקומיות להעביר לאותם מוסדות תמיכות כספיות¹⁰.

כאמור לעיל, טוען שר הפנים כי הצידוק לפעולתו הניזכרת מצוי במה שהוא מכנה "הפלייה מתקנת", דהיינו קידום ענייני סקטור שהיה לטענת השר מקופח במשך שנים במישור המוניציפאלי.

⁹ בג"צ 1523/90 שלום לוי נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מ"ד (2) 214,213.

¹⁰ דוגמא בולטת לקשר הישיר הקיים בין הזרמת הכספים לעמותות המזוהות עם מפלגה לבין קידום אינטרסים פוליטיים של אותה מפלגה, הם הליקויים שהעלתה בדיקת פעילותה של העמותה המרכז חינוך תורני למורשת יהדות המזרח, כאשר כספים ממלכתיים, שהועברו לאותה עמותה במיסגרת תקציב המדינה, לשם קידום מטרות חינוך, רווחה וחברה – שהן המטרות המוצהרות של קידומן הוקמה העמותה – ניתנו על-ידי כהלוואות למימון פעילות מפלגתית PER-SE (ראה דו"ח שנת 40, עמ' 297).

מדיניות חלוקת המשאבים הכספיים, שהמדינה מוכנה להקצות לתחומי הפעילות השונים, נקבעת על-ידי הממשלה ומתאשרת על-ידי הכנסת. משמעותה הכספית של מדיניות זו באה לידי ביטוי בתקציב המדינה. שינוי מדיניות הקצאת המשאבים הכספיים, שקיבלה כאמור ביטוי בחוק התקציב, תוך ניצול כספים שהופקדו בידי משרד הפנים למטרות מוגדרות והקצאתם למטרות אחרות – היא דרך פסולה. בנושא מתן תמיכות שדו"ח זה מתייחס אליו, התרכזה הביקורת בעיקר במימצאים שהועלו בתחום מוגדר זה.

(ג) המימצאים הרבים שהועלו בתחום טיפולם של כל הגורמים שהיו מעורבים בדרך העברת התמיכות למוסדות, כפי שיובהר להלן בדו"ח זה, אינם מותירים ספק, כי הן הרשויות המקומיות והן משרד הפנים נהגו שלא כשורה. העובדה שבחלק גדול מן המיקרים ההחלטות של ועדת התמיכות ושל מועצת הרשות בדבר מתן תמיכות, כמו-גם הבקשות שהופנו למשרד הפנים לקבלת אותן תמיכות, היו רק בדיעבד – דהיינו, לאחר מועד העברת הכספים על-ידי משרד הפנים – אך מחזקת קביעה זו. אף בהנחה שטענת שר הפנים כי הזרמת הכספים נעשתה על-פי בקשת הרשות המקומית נכונה היא – ובמיקרים רבים אין זה כך – אין היא מכשירה את חריגת המשרד מסידרי המינהל.

בשים לב לכל האמור לעיל, אין בהסברי שר הפנים כדי להצדיק את מעורבותו הישירה של משרד הפנים במתן תמיכות למוסדות, באמצעות רשויות מקומיות. בבואנו לבחון את המימצאים שהועלו בתחום זה מן ההיבט האמור, נמצא ששר הפנים, וקודם לכן בתפקידו כמנכ"ל משרד הפנים, היה הדמות הדומיננטית בכל ההליכים הכרוכים בהזרמת כספים למוסדות באמצעות הרשויות המקומיות. לשם השגת מטרה זו התעלם שר הפנים מחובת השמירה על כללי המינהל הכספי התקין.

3. מנתונים שרוכזו על-ידי משרד מבקר המדינה עולה, שההיקף הכספי של התמיכות במוסדות דת וחינוך תורניים – כולל: תמיכות מהתקציב הרגיל; תמיכות שהוגדרו "פיתוח" אך המקור למימון היה כספי המענק לאיזון; תמיכות שמקור המימון שלהן תקציבים מיוחדים לכיסוי גירעונות וכן מילוות שנלקחו במיוחד למטרת מתן תמיכות – שנתנו 32 הרשויות המקומיות הניסקרות בשנות הכספים 1987, 1988 ו-1989, הסתכם, במחירים שוטפים, בכ-15 מיליון ש"ח, בכ-41 מיליון ש"ח ובכ-35 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בתקופה הניסקרת חל איפוא גידול משמעותי בהיקף הכספים שהרשויות המקומיות העבירו כתמיכה למוסדות דת וחינוך תורניים. הדבר בולט במיוחד בשנת הכספים 1988, שבה שיעור גידול זה היה גבוה באופן משמעותי – למעלה מ-170%; יצויין, כי מדד המחירים לצרכן עלה בשנת הכספים 1988 לעומת שנת הכספים 1987 (ממוצעים שנתיים) ב-17.4%. מן הראוי להזכיר בהקשר זה, כי בשנת הכספים 1988 נערכו בחירות, הן לכנסת והן לרשויות המקומיות. בשנת הכספים 1989 חלה ירידה בהיקף התמיכות, שנבעה כנראה גם מעיכוב בביצוע התשלומים, בעיקבות הגשת עתירות לבג"צ ובעיקבות הביקורת הנוכחית שערך משרד מבקר המדינה.

חלק גדול מהגידול שחל בסכומים שהועברו כתמיכות למוסדות דת וחינוך תורניים, כמצויין לעיל, נבע מהעמדת משאבים כספיים על-ידי משרד הפנים, לרשות הרשויות המקומיות, למטרה זו. בדיקה שנערכה במשרד הפנים וברשויות המקומיות הניסקרות העלתה מיקרים רבים, בהם צירף משרד הפנים לפקודות ההעברה - בעת שהעביר לרשויות מקומיות כספים שמקורם במענק לאיזון – הוראה מפורשת וחד-משמעית, כי כספים אלה מיועדים במלואם למתן תמיכות למוסדות, שפורטו בהוראת ההעברה, חלק גדול מהם מוסדות דת וחינוך תורניים. בדרך זו העביר משרד הפנים בשנות הכספים 1987 עד 1989 באמצעות הרשויות המקומיות מיליוני שקלים, כמענקים, שיועדו למתן תמיכות

למוסדות כאמור. המדובר, במרבית המיקרים, במענקים שהועברו לרשויות המקומיות בנוסף על המענק השוטף לאיזון תקציביהן.

עוד עולה מהבדיקה, כי הוראות העברה כאמור ניתנו גם לרשויות מקומיות נטולות מענק; להלן מיספר דוגמאות בולטות:

<u>המוסד הנתמך</u>	<u>הסכום</u> <u>בש"ח</u>	<u>תאריך</u> <u>ההעברה</u>	<u>שנת</u> <u>הכספים</u>	<u>הרשות</u> <u>המקומית</u>
פיתוח ת"ת דרך אמת	75,000	16.8.1989	1989	פתח תקוה
בית מדרש באר משה	40,000	11.5.1989	1989	פתח תקוה
בית כנסת חי טייב	15,000	11.5.1989	1989	פתח תקוה
שיפוץ "שדה חמד"	300,000	18.6.1989	1989	ראשון לציון
המועצה לישראל יפה	50,000	24.9.1989	1989	ראשון לציון
כולל יגל יעקב ישמח ישראל	150,000	4.9.1988	1988	באר שבע
פיתוח ישיבת אדרת	100,000	29.5.1988	1988	חולון
בי"ח לניאדו – פיתוח סביבתי	300,000	3.3.1989	1988	נתניה
פיתוח ישיבת כפר גנים	100,000	20.12.1988	1988	פתח תקוה
פיתוח ישיבת אור ישראל	100,000	25.12.1988	1988	פתח תקוה
פיתוח ישיבת נחלת דוד	50,000	20.1.1989	1988	פתח תקוה
פיתוח ישיבת תו"מ	100,000	24.1.1989	1988	פתח תקוה
ישיבת למז"ה	25,000	19.2.1988	1988	פתח תקוה
בית כנסת תפארת	15,000	8.8.1988	1988	ראשון לציון

מענקים מכספי המענק לאיזון הועברו, בחלק מהמיקרים, כפי שהובהר לעיל, תוך ציון מפורש שייעוד הכסף הוא לתמיכה במוסדות מסויימים. ואולם במרבית המקרים שבהם הועברו מענקים מכספי המענק לאיזון, הם הועברו בלי לציין בפקודת ההעברה את המטרה לשמה ניתנו. הביקורת העלתה, כי בפועל שימש חלק נכבד מהעברות כאלה למתן תמיכה למוסדות דת וחינוך תורניים.

העמדת המקור למימון של התמיכות האמורות סוכמה בין ראשי הרשויות המקומיות ונושאי תפקידים ברירים בהן לבין אנשי משרד הפנים, בעיקר השר וצוות עוזריו; משמע, הסכומים שהוקצבו על-ידי הרשויות המקומיות לצורך מתן תמיכות למוסדות – נקבעו בהתערבותו הפעילה של משרד הפנים.

בתשובתו הסביר משרד הפנים, כי באותם מיקרים בהם הועבר מענק למטרה מוגדרת נעשה הדבר בעיקבות בקשתה של הרשות המקומית לקבל כספים לצורך אותה מטרה. לפיכך, בהעבירו את הסכום המבוקש ובנוקבו במטרה המיועדת ביקש המשרד להבטיח שהסכום שניתן אכן יוצא למטרה לשמה התבקש. אף במיקרים בהם נמצאו תימוכין לטענה האמורה – והם מעטים יחסית – אין בה כדי להכשיר את העברות הכספים בדרך בה הן בוצעו. כפי שיובהר להלן, הייתה הדרך האמורה כרוכה במרבית המיקרים באי-קיום הוראות הנוהל למתן תמיכות על-ידי אותן רשויות מקומיות: בהיות הדברים מסוכמים כבר מראש, כמבואר לעיל, הרי כל החלטה מאושרת בגופים המוסמכים של הרשות המקומית, שנתקבלה לאחר מכן, הייתה פורמאלית בלבד. ואכן, חלק מהרשויות המקומיות לא טרחו כלל לעגן תמיכות למוסדות, שמקורן במענקים כאמור, בהחלטה של מליאת מועצתן, שהיא-היא הגוף המוסמך להחליט בנושא זה. התנהגות זו מתיישבת היטב עם עדויות, לפיהן ראו עצמן הרשויות המקומיות – ברוב המיקרים – מעין "צינור" בלבד להעברת אותם כספים למוסדות שהוכתבו להן. במיקרים אחרים אומנם

עוגן הסיכום עם משרד הפנים בנושא זה בהמלצת ועדת התמיכות של הרשות המקומית ובאישור מועצת הרשות המקומית, אולם זאת אך בדיעבד, ובחלקם – רק לאחר שהכסף כבר הועבר בפועל למוסדות הניתמכים.

4. על מעורבות משרד הפנים, ובמיוחד על מעורבותו של שר הפנים וצוות עוזריו, בהכוננת כספי המענק לאיזון למתן תמיכות למוסדות, ניתן ללמוד גם מעדויותיהם של ראשי רשויות מקומיות, חברי מועצה ופקידים בכירים בהן, שטיפלו בהשגת משאבים לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות שלהם. להלן ציטוטים אחדים מעדויות כאמור, המתייחסות למגעים שנתקיימו בנושא זה עם משרד הפנים:

עדותו של מר י' אפרתי גיזבר עיריית ירושלים מיום 6.6.1990 :

ש" : אתה לא אמרת לו [לארנן יקותיאלי, חבר מועצת העירייה] באותה שיחה שאם לא יאושרו ההקצבות למוסדות, אז ייפגעו גם מטרות אחרות של העירייה?

ת : ... אני אמרתי לו שתיפגע עיריית ירושלים, כן.

ש : באיזה מובן תיפגע :

ת : באיזה מובן? אני יודע? הוא רוצה למשל שאני אתן לו הקצבה לפסטיבל. הקצבה לפסטיבל עם כל הכבוד, אני יכול לתת כשיש לי מקורות בשביל לתת לו עוד הקצבה לזה. לא ניגש, כי אם אני אגש אני עלול ליפול למצב שמהו יבקש ממני ואני לא רוצה להיות במצב כזה.

ש : אתה לא ניגש לאן? אתה לא ניגש למשרד הפנים לבקש?

ת : כן. אם אני אבוא לבקש לפסטיבל אז יגידו לי: רגע, למה אתה דורש לפסטיבל ואתה לא דורש לת"ת [תלמוד תורה] שמריהו? תן לי גם ת"ת שמריהו. הוא חייב להגיד לי משהו כזה, לא?

ש : ודברים כאלה קרו ביחסים שלך עם משרד הפנים?

ת : אני אומר לך, כי כל מערכת הרשימות כמו שאתה אומר זה מערכות שיושבים, סיכמו רשימות ... לא יצרנו את הרשימות לבד, זה הסברתי קודם. אז אני אמרתי : אני לא ניגש לפסטיבל ושלא יבקשו ממני עבור ת"ת שמריהו...

ש : אני רוצה להבין, במה ת"ת שמריהו ופסטיבל ירושלים עומדים זה מול זה?

ת : אני אומר לך, אני צריך לגשת למשרד הפנים לבקש ממנו תוספת תקציב כי אנחנו רוצים לעשות פסטיבל יותר טוב. אז הוא אומר לי : יופי, פסטיבל אתה רוצה לעשות? למה אתה לא מבקש גם דברים אחרים?

ש : איזה דברים?

ת : אני יודע, ת"ת-שמריהו.

...

ש : ובמיסגרת דיונים שהיו לך עם שר הפנים, איך הדברים האלה היו?
ת : בדרך כלל אנחנו באנו בבקשות.

...

ש : ומול הבקשות שלכם, מה עמד מצד שר הפנים?

ת : יצאנו, מה שנקרא, ברכוש גדול יותר.

ש : זאת אומרת באם בבקשות מסויימות ויצאתם עם הבקשות האלה פלוס.
ת : ברכוש יותר גדול, כן.

...

ש : איזה העברות אתה כן זוכר ששר הפנים הוסיף לרשימה, מעבר לבקשה שלכם, איזה סכומים, איזה מוסדות?

ת : ... מרבית המוסדות שהם מזוהים נגיד, לא יודע איך לקרוא לזה...".

עדותו של מר יעקב ישראל, ראש המועצה המקומית רכסים, מ-27.5.1990 :

..."

ש : דיברנו עכשיו על השתתפויות – תמיכות – תמיכות במוסדות דת. יש גם מוסדות אחרים ברכסים. דיברנו קודם על תנועות נוער למשל. כמה תמיכות העברתם לתנועות נוער בשנים האחרונות?
ת : שום דבר.

ש : למה?

ת : זה מה שיש לי במסגרת, אני יכול להעביר את המעט מעט. הגשתי בקשות גם למוסדות האלה.

ש : בעצם משרד הפנים מחליט למי להעביר כמה?

ת : לא יעקב ישראל.

ש : אלא משרד הפנים?

ת : כן. יעקב ישראל לא מחליט שום דבר בנושא של התמיכות. בתקציב שלו הוא יכול להחליט מה שהוא רוצה.

"...."

5. להמחשת המימצאים, שהועלו בתחום מעורבות משרד הפנים בתהליך קבלת החלטות של הרשויות המקומיות במתן תמיכות למוסדות, מובאות להלן דוגמאות מ-15 רשויות מקומיות דלהלן: **ירושלים, אשדוד, באר יעקב, באר שבע, בית שמש, בני ברק, גני תקוה, דימונה, חדרה, יהוד, מרום הגליל, מרחבים, נתניה, רכסים ורעננה**¹¹.
(א) עיריית ירושלים

מדי שנה בשנה, מעניקה עיריית ירושלים, במיסגרת תקציב הרגיל, תמיכות למוסדות שונים הפועלים בתחומה. בשנת הכספים 1988 הועברו במיסגרת זו תמיכות בסכום כולל של 6.0 מיליון ש"ח, מזה 3.2 מיליון ש"ח למוסדות דת וחינוך תורניים. בנוסף על כך העבירה העירייה למוסדות, באמצעות תב"רים, סכומים גדולים, שמקורם

¹¹ דוגמאות להמחשת מעורבות משרד הפנים בהעברת כספי תמיכות למוסדות באמצעות שש רשויות נוספות: אור יהודה, זכרון יעקב, חיפה, ירוחם, קרית מלאכי ורחובות – ראה בפרקים שלהלן.

במענקים ממשד הפנים. בשנת הכספים 1988 העבירה העירייה במיסגרת זו תמיכות בסכום כולל של 11.3 מיליון ש"ח, מזה 9.8 מיליון ש"ח למוסדות דת וחינוך תורני.

רשימת המוסדות וסכומי ההקצבות נקבעו בדיונים בין נציגי העירייה לבין נציגי משרד הפנים. בחלק מדיונים אלה נכח שר הפנים¹² וקודם לכן בתפקידו כמנכ"ל משרד הפנים. רק לאחר מכן הובאה הרשימה לאישורן של ועדת הכספים של העירייה ושל מועצת העירייה.

להלן פירוט המימצאים שהועלו במספר מיקרים :

(1) ביום 9.10.1988, פחות מחודש לפני הבחירות לכנסת ה-12, החליטה ועדת הכספים של העירייה על אישור תב"ר בסך 2.25 מיליון ש"ח, המיועד ל"כיסוי גירעונות וציוד והפעלה למוסדות בעיר (חינוך)". לפני הוועדה הוצגה רשימת המוסדות הנתמכים. 1.5 מיליון ש"ח מהסכום האמור הוקצבו לעמותה "רשת תלמודי התורה למורשת המזרח", המקיפה בירושלים, לפי פירוט שנתן משרד הפנים, כ - 16 גני-ילדים ובתי-ספר. לשאלת אחד מחברי ועדת הכספים, האם

¹² בדיונים המתייחסים לאישור תקציביהן של שלוש הערים הגדולות, מקובל ששר הפנים או מנכ"ל משרד הפנים ישתתפו.

מימון התמיכה בעמותה האמורה יהיה של משרד הפנים, השיב גיזבר העירייה, מר ע' וכסלר, כי "כאשר המוסד מצליח לגייס מקורות חיצוניים אנו לא נמנעים לעזור למוסד".

באשר להעברת הסכום האמור, העיד מר י' אפרתי, שהיה באותה עת סגן הגיזבר, כי 1.5 מיליון ש"ח הם כספי משרד הפנים, אותם ייעד המשרד לעמותה "רשת תלמודי התורה למורשת המזרח".

(2) ב- 20.11.1988 אישרה ועדת הכספים של עיריית ירושלים תב"ר נוסף, בסך 1.96 מיליון ש"ח, סיוע למוסדות בעיר ("השתתפות בהוצאות לבנייה או לשיפוצים ובסיוע לכיסוי גירעונות"). סך 450,000 ש"ח מהסכום האמור הוקצבו לאגודות הספורט ולמוזיאון ישראל, וחלק הארי – כ- 1.5 מיליון ש"ח – למוסדות דת וחינוך תורניים. במהלך אותה ישיבה העיר ממלא-מקום ראש העירייה, מר ע' מר-חיים, בקשר לסכומים אלה, כי "במיקרה זה העירייה מתבקשת לשמש כמקור העברה בלבד למוסדות".

(3) ביום 22.12.1988 אישרה ועדת הכספים של עיריית ירושלים עוד תב"ר בסך 2.9 מיליון ש"ח לשם סיוע למוסדות חינוך ורווחה בעיר. מתוך סכום זה יועדו למעלה מ- 2.4 מיליון ש"ח לתמיכה במוסדות דת וחינוך תורניים. בעניין זה העיד מר אפרתי, שכל הכספים האמורים הגיעו ממשרד הפנים, על-סמך סיכום עם השר.

(4) ביולי 1989 העבירה גיזברות עיריית ירושלים סכום של 400,000 ש"ח לעמותה "קול יהודה", שבראשה עומד הרב יהודה דרעי; התשלום בוצע בלא שהייתה הקצבה לכך בתקציבה השוטף של העירייה, ואף בלא שהורשה במיוחד על-ידי מועצת העירייה, שהיא המוסמכת להתיר, באישור הממונה, תשלום שאין לגביו הרשאה תקציבית, כהוראת פקודת העיריות. דרך ביצוע התשלום גם חרגה מהנוהל למתן תמיכות, שאף הוא דורש החלטת מועצת העירייה.

מבדיקת המיסמכים המתייחסים לביצוע התשלום האמור עולה :

ב- 10.7.1989 פנה מנכ"ל העמותה "רשת החינוך התורנית בישראל", מר ר' דנגור, המכהן גם כחבר מועצתה עיריית ירושלים מטעם סיעת ש"ס, לגיזברות העירייה, וביקש הקצבה עבור העמותה "קול יהודה" המסונפת לרשת. מתעודת הרישום של העמותה "קול יהודה" עולה, כי מטרות העמותה – לקיים "כולל אברכים במיסגרת הכשרת לימודי הדיינות והרבנות". באמצע שנת 1988 הרחיבה העמותה את מטרותיה גם לקיום "תלמוד תורה"

ב- 16.7.1989 הגישה העמותה "קול יהודה" בקשה לתמיכה כספית מהעירייה בסך 400,000 ש"ח. המטרה שלשמה נתבקשה התמיכה, כפי שנרשמה בטופס הבקשה וכפי שצויינה גם במכתבו האמור של מר ר' דנגור, הייתה – מימון רכישת בית פרטי בשכונת וילות בהר נוף בירושלים, שנועד לשמש אכסנייה לת"ת, שיפעל במיסגרת "רשת החינוך התורנית בישראל". העלות הכוללת לרכישת הבית, כפי שעולה מחוזה הרכישה שצורף לבקשה, הייתה 360,000 ש"ח. אף אחד מהגופים המוסמכים בעירייה לא בדק באיזו מידה הבקשה להשתתפות העירייה במימון, שהוגשה על-ידי חבר המועצה, מר ר' דנגור, ועל-ידי העמותה – תואמת את תוכניות הבנייה של המיבנה הנדון.

בו ביום, 16.7.1989, הוציאה גיזברות העירייה שיק על הסך המבוקש – 400,000 ש"ח – לפקודת ת"ת "קול יהודה". מר ר' דנגור אישר קבלת הכסף והתחייב בכתב, כי "במידה וועדת הכספים במועצה לא תאשר סכום השתתפות זה ... אזי רשת החינוך התורנית מתחייבת להחזיר את הסכומים האלה בתום שנה מיום התשלום ...".

רק ב- 22.8.1990, למעלה משנה לאחר העברת הכספים לעמותה, ובמהלך עריכת הביקורת בעירייה, המליצה ועדת הכספים לפני מועצת העירייה לאשר בדיעבד את מתן התמיכה למימון רכישת הבית. ההמלצה ניתנה

למרות שמדובר בבית שהיה מיועד, על-פי תוכניות הבנייה, למגורים. בדברי ההסבר נאמר במפורש שה"השתתפות ברכישה בסך 400,000 ש"ח, מומנה על-ידי משרד הפנים. האישור המבוקש הינו בדיעבד שלאחר ביצוע". בסוף ספטמבר 1990 אישרה מליאת מועצת העירייה את המלצת ועדת הכספים.

בו ביום – 22.8.1990 – הגיש הרב יהודה דרעי לאגף הרישוי במחלקה לתיכנון העיר בקשה לשינוי הייעוד של שתי קומות בבניין המגורים הנדון – לגן ילדים. עד מועד סיום בדיקת נושא זה, האישור לא ניתן.

המימצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, שבמיקרה שלפנינו המדובר בהתערבות ישירה של משרד הפנים בהעברת כספים לטובת עמותה, שבשמה נקב במפורש ואף העמיד את הכספים למימון התמיכה, בניגוד בוטה לנוהל מתן תמיכות. גם התנהגות העירייה, ובמיוחד פעילותו של מר ר' דנגור, חבר מועצת העירייה מטעם ש"ס, שפעל תוך ניגוד עניינים ברור, מעוררים יותר מתמיהה (לעניין ניגוד העניינים ראה גם להלן). המדובר בכספים ששימשו לקניית בית מגורים באזור יוקרתי, לאכסנייה לתלמוד תורה לילדים. כספים אלה מקורם במשרד הפנים, וההחלטות של ועדת הכספים של העירייה ושל מועצת העירייה לא נתקבלו אלא כדי להכשיר, בדיעבד, את התשלום הפסול, ולכך מתייחסת הביקורת בחומרה יתרה.

(5) ב- 7.1.1988 החליטה ועדת האיתורים של עיריית ירושלים להקצות מיגרש בשכונת הר-נוף להקמת בית-ספר "איתרי". ההקצאה אושרה על-ידי מועצת העירייה ב- 27.3.1988. הסכם החכירה בין העירייה לבין ת"ת "תורת חיים פרי יצחק – איתרי" נחתם ביום 1.8.1988 ואושר על-ידי מנכ"ל משרד הפנים דאז, הרב א' דרעי, ב- 10.11.1988.

ב- 28.1.1990 המליצה ועדת הכספים של עיריית ירושלים לאשר תב"ר בסך 4,510,000 ש"ח, להקמת בית-ספר "איתרי" בהר-נוף ובית-ספר לבנים ברמות. בהמלצה נקבע, כי מחצית המימון תבוא ממשרד החינוך, ומחציתה – ממשרד הפנים; עוד נקבע, כי בניית בית-הספר לבנים תבוצע באמצעות העירייה, ואילו בניית בית-ספר "איתרי" תהיה בנייה עצמית. ב- 218.1990 אישר משרד הפנים תב"ר ובמיסגרתו סך 2,225,000 ש"ח לבניית בית-ספר איתרי שימומן ממענק של משרד הפנים, וסך 2,225,000 ש"ח להקמת בית-הספר ברמות שימומן מתקציב משרד החינוך והתרבות.

באשר למימון שנתן משרד הפנים לבניית בית-ספר "איתרי", העיד גיזבר העירייה, מר י' אפרתי, שהחלטה התקבלה בדיון בינו לבין שר הפנים, הרב א' דרעי.

העולה מכאן הוא, כי שר הפנים העביר, באמצעות העירייה, סכומים גדולים מאד למוסד חינוך למטרות בנייה, דבר החורג ממיסגרת תפקידיו.

די בחמש הדוגמאות שהובאו לעיל, המתייחסות לעיריית ירושלים, כדי להמחיש את התערבותו הפעילה של משרד הפנים בקביעה לאלו עמותות תעביר העירייה תמיכות, ומה סכום התמיכה שיועבר לכל אחת מהן. הן גם מצביעות על התערבות שר הפנים בהעברת תמיכות, בסכומים משמעותיים, למוסדות דת וחינוך תורניים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאשר משרד הפנים את העובדות, כפי שהובאו בדוגמאות דלעיל. יחד עם זאת מסביר משרד הפנים את מעורבותו ואת מעורבות שר הפנים וטוען: "... השתתפות העירייה ותמיכתה במוסדות דת וחינוך הם חלק מהצרכים שהרשות חייבת לתושביה. באם עיריית ירושלים, או רשויות אחרות אינן מסוגלות לשאת בכל הנטל, מסייע להן משרד הפנים, ושר הפנים אינו רואה פסול בכך שהוא מעיר לעירייה ומסייע לה לדאוג לתחומים, נושאים או מוסדות, שהמדינה אינה מסייעת להם בדרך אחרת. משרד הפנים כפטרון של הרשויות המקומיות, מוצא לנכון להשלים את החסר, מתוך דאגה כנה שהרשות תתן את השירותים הנצרכים להעמדת כיתות לימוד ומיבנים למוסדות חינוך ודת".

גירסתו של משרד הפנים מרוקנת מתוכן את המטרה שבבסיס נוהל מתן תמיכות, וכפועל יוצא מכך – גם את שיקול הדעת אותו אמורים חברי מועצת הרשות המקומית להפעיל בבואם לאשר או לדחות מתן תמיכה. הפעולות המתוארות של משרד הפנים הינן ללא סמכות חוקית וגם בניגוד לעקרונות המנחים בנושא של חלוקתם של כספי ציבור בכלל, ושל רשויות מקומיות בפרט. הסמכות ושיקול הדעת בכגון דא, מסורה בחוק לרשות המקומית עצמה. אין לראות בהתערבותו של השר שאלה פרוצדוראלית גרידא, אלא עניין מהותי היורד לשורשם של דברים.

(ב) עיריית אשדוד

בישיבת מליאת המועצה של עיריית אשדוד ביום 2.5.1990 נתקבלה החלטה לשנות ייעוד מענק מתקציב הפיתוח של משרד הפנים, שנקבע במיסגרת תב"ר לכביש "חוצה סיטי". בבדיקת השתלשלות העניינים שהביאה לשינוי ייעוד המענק – הועלו המימצאים הבאים:

ביום 16.7.1989 דנה מועצת עיריית אשדוד בהצעת תקציב הפיתוח ואישרה, בין היתר, תקציב לפיתוח כביש "חוצה סיטי", שימומן מ"השתתפות בעלים" (בעלי המיגרשים הגובלים בנתיב הכביש).

בישיבת ועדת הכספים של העירייה מיום 22.4.1990 הועלה מחדש נושא הפרוייקט האמור, והפעם הוחלט לאשר קבלת מענק פיתוח ממשד הפנים בסך 450,000 ש"ח – למימונו. ממיסמכים שבמשד הפנים אכן עולה, שב- 30.3.1990 הקציב משד הפנים, במיסגרת תקציבי הפיתוח שלו, קו-אשראי מיוחד לעיריית אשדוד בסכום האמור של 450,000 ש"ח, כהשתתפות המשד בכיסוי הוצאות סלילת כבישים.

באותה ישיבה החליטה הוועדה, כדלקמן: "קבלת מענק פיתוח על סך 450,000 ש"ח לכבישים ממשד הפנים. הכסף שהיה מיועד לפרוייקטים אלה ממקורות העירייה, ייועד למטרות הבאות: 250,000 ש"ח – לבניית משיבי חיים [בית כנסת], 100,000 ש"ח – לבניית תורה וחסד [בית כנסת] ו- 100,000 ש"ח – להסדרת חוף רחצה נפרד [לדתיים]".

יצויין בהקשר זה, כי ההחלטה האמורה של ועדת הכספים מתאריך 22.4.1990 על קבלת מענק פיתוח לפרוייקט "חוצה סיטי" לא אושרה, כנדרש, על-ידי מליאת המועצה, אך הדבר לא מנע מהעירייה להכין לאלתר תב"ר לפיתוח כביש "חוצה סיטי" בסכום כולל של 850,000 ש"ח, על-פיו מקורות המימון נקבעו כלהלן: 200,000 ש"ח – מהשתתפות בעלים, 450,000 ש"ח – מהשתתפות הממשלה (המדובר במענק משד הפנים) ו- 200,000 ש"ח – מקרנות העירייה. התב"ר אושר על-ידי הממונה על מחוז הדרום ביום 25.4.1990, שלושה ימים לאחר קבלת ההחלטות בוועדת הכספים של העירייה.

רק ב- 2.5.1990 דהיינו שבוע לאחר אישור התב"ר נדונה ההחלטה האמורה של ועדת הכספים במליאת המועצה. בשלב זה, הודיע ראש

העירייה, כי שוחח עם מר ד' קהת, מנכ"ל משרד הפנים, על שינוי ייעוד המענק של 450,000 ש"ח, שנקבע בתב"ר כחלק ממקורות המימון של כביש "חוצה סיטי", וזה הבטיח לו לשנות את הייעוד של מענק הפיתוח שאישר משרד הפנים – מ"כבישים ל"מתן תמיכות למוסדות". לנוכח הסבר זה, אישרה מועצת העירייה ב- 2.5.1990, לראשונה, את החלטת ועדת הכספים ואת שינוי ייעוד המענק.

באותו יום פנה ראש העירייה למנכ"ל משרד הפנים וביקש את אישורו, דלקמן:

"משרד הפנים אישר מענק בסך 450,000 ש"ח לסעיף כבישים, אבקש אישורך להעברת סכום זה בתקציב למוסדות למען הציבור, הנמצאים בבנייה (למטרות בנייה) ולפיתוח החוף הדתי".

ביום 6.5.1990 הודיע מנכ"ל משרד הפנים לראש העירייה כדלקמן:

"בהתאם לבקשתך הריני לאשר כי מענק בסך 450,000 ש"ח, שאושר על-ידינו לסעיף כבישים, יחולק על-פי שיקול דעתך לכבישים, תשתיות ומוסדות ציבור וחינוך".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מיום 5.7.1990, הודיע ראש העירייה כדלקמן:

"בהתאם לבקשתך הריני לאשר כי מענק בסך 450,000 ש"ח, שאושר על-ידינו לסעיף כבישים, יחולק על-פי שיקול דעתך לכבישים, תשתיות ומוסדות ציבור וחינוך".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מיום 5.7.1990, הודיע ראש העירייה כדלקמן:

"... חבר העירייה והממונה על הכספים (נציג ש"ס – עו"ד משה אלמליח) פנה אלי והודיע לי שניתן לקבל מענק, שייועד לשני המוסדות המוזכרים בסך 350,000 ש"ח. בקשתי הייתה להגדיל המענק ב- 100,000 שקל נוספים, על מנת לאפשר השקעות בחוף הדתי ... ואומנם הוא אישר לי שסך של 450,000 ש"ח, יוענקו לשלושת הפרוייקטים כמוסכם. לפני ישיבת מועצת העירייה התברר לי שבמסמך הנוגע למענק, נרשם שהתקציב מיועד לכבישים ...

לפני אישור המועצה פניתי למנכ"ל משרד הפנים, והודעתי שלא אוכל לאשר כספים המיועדים לבנייה, אם לא אקבל תיקון למכתב משרד הפנים, בו צויין הייעוד ככבישים. ואומנם קיבלתי את אישור בע"פ, ולאחר מכן בכתב בתאריך 6.5.90."

העולה מכל האמור הוא, כי המענק ממשרד הפנים הושג על-ידי נציג ש"ס במועצת העירייה. עוד עולה, שהתב"ר שהוגש למטרת פיתוח כבישים (כביש "חוצה סיטי") לא בא אלא כדי לשמש כסות למענק שיועד מלכתחילה למימון תמיכות למוסדות דת ולהסדרת חוף רחצה נפרד לדתיים.

הסוואת המטרה האמיתית היא כשלעצמה בגדר חוסר תום לב¹³, שדבק בכל מי שהיה מעורב ביודעין בהכנתו ובאישורו של התב"ר. רק לאחר שחלק מחברי המועצה מיאנו לתת יד להסוואה האמורה לשם השגת הכספים, נתקבל מכתב מתקן של משרד הפנים, ולפיו ייעוד המענק הינו, בין היתר, "תשתיות ומוסדות ציבור וחינוך".

בתשובתו הסביר שרד הפנים, כדלהלן:

"יש להקדים ולאמר כי הצגת פרשת התב"ר שיועד במקורו לכביש והסבתו לתמיכה בפיתוח מוסדות ופרוייקטים אחרים, כאילו הייתה כאן פעולת הסוואה חסרת תום לב ופעולה בלתי חוקית, לכאורה, הינה, עם כל הכבוד, הצגה שאינה לעניין.

¹³ בקשר להלכה שנקבעה בעניין המבחן שיש להפעיל בבואנו לבדוק אם פעילותה של הרשות הייתה בתום לב – ראה בג"צ 376/81 משה לוגסי ואח' נ' שר התקשורת ואח', פ"ד ל"ו (2) 449.

אין חולק על כך שאם העירייה פונה ומבקשת תב"ר למטרת תמיכה במוסדות היא רשאית לעשות כן, ובסמכותו של משרד הפנים לאשר. גם העירייה וגם המשרד אינם זקוקים לשום תרגילים כדי להגיע לתוצאה הלגיטימית של סיוע המשרד לעירייה, אשדוד, במיסגרת פעולותיה החוקיות, לתמוך במוסדות ופרוייקטים המשמשים לטובת הציבור. כל המטרות שלשמן נועד התב"ר הנדון הינן מטרות של תועלת לציבור. אם הייתה שאלה מצד המשרד, הרי זה לעצם הצורך בתב"ר: מדוע העירייה אינה יכולה לדאוג ממקורותיה לנושאים לשלמם נתבקש המשרד לסייע לעירייה, אולם לאחר שנשתכנע ונעתר לפניית העירייה להסב את התב"ר, ובהתאם להחלטתה במליאתה, אישר המנכ"ל את התב"ר, כאמור בטיטת הדו"ח. צר לנו על שהביקורת נתפסה לחשדות שווא לגבי פעולה שניתן היה לאשר אותה מלכתחילה, כפי שאושרה בדיעבד".

לדעת מבקר המדינה אין חולק על כך, שסידרי המינהל התקין היו מחייבים את כל המעורבים בנושא לגלות מלכתחילה את המטרה האמיתית לשמה נועד המענק. הוא הדין לגבי זכותה של עיריית אשדוד לתמוך, אם רצונה בכך, במוסדות ובפרוייקטים המשמשים לטובת הציבור, כל עוד קויים נוהל מתן תמיכות; ואולם, מאחר שעיריית אשדוד הינה עירייה נטולת מענק, שאינה זכאית ליהנות מכספי מענק לאיזון, אלא רק ממענקים מתקציב הפיתוח של משרד הפנים, הרי שגילוי המטרה האמיתית – קרי מתן תמיכות למוסדות – הייתה מעוררת שאלות שכל המעורבים בפרשה היו מעוניינים למנוע את העלאתן.

יש גם להדגיש בהקשר זה, כי על-פי מסמכי העירייה מעולם לא נקבע על-ידי הגורמים המוסמכים בעירייה, עובר להחלטת ועדת הכספים מ-22.4.1990, כי כביש "חוצה סיטי" ימומן על-ידי תקציב העירייה ומענק פיתוח מקו אשראי של משרד הפנים; עד לאותו מועד נקבע, כי מקור המימון לכביש זה יהיה השתתפות בעלים בלבד. מן הצד האחר, מן הראוי להדגיש, שבתקציב הפיתוח של משרד הפנים נקבע הסכום של

450,000 ש"ח למטרה המוגדרת של סיוע לעירייה במימון סלילת כבישים; לנוכח האמור לעיל, חוזרת הביקורת על עמדתה, שהייתה כאן פעולת הסוואה חסרת תום-לב על כל הנובע מכך.

(ג) מועצה מקומית באר יעקב

בשנות הכספים 1987 ו-1988 העבירה המועצה המקומית באר יעקב, באמצעות תב"רים, תמיכות לארבעה מוסדות חינוך תורניים, בהיקף כספי כולל של 1.3 מיליון ש"ח. ארבעת המוסדות קיבלו בשנות הכספים 1987 עד 1989 מהמועצה, במיסגרת התקציב הרגיל, תמיכות נוספות שהסתכמו בכ- 1.8 מיליון ש"ח.

מתוך הסכום האמור 1.3 מיליון ש"ח קיבלו סמינר באר יעקב 830,000 ש"ח¹⁴, ישיבת שארית יוסף – 305,000 ש"ח, ישיבת באר יעקב – 115,000 ש"ח וישיבת נווה ארץ – 50,000 ש"ח. יצויין, כי רוב התלמידים במוסדות האמורים הינם תלמידי-חוץ (דהיינו, תלמידים שהוריהם אינם מתגוררים בתחום המועצה המקומית באר יעקב). ראש המועצה בתקופה האמורה הסביר, כי מימון התמיכות מקורו בכספי מענקים מיוחדים של משרד הפנים, שהועברו למוסדות על-פי דרישת משרד הפנים, וכי המועצה שימשה, כהגדרתו, "צינור" בלבד להעברת הכספים למוסדות, ולכן גם הדיון בתמיכות אלה לא הועבר, בניגוד לקבוע בנוהל, לוועדת תמיכות.

¹⁴ במאוס 1987 (שנת הכספים 1986) קיבל הסמינר תמיכה נוספת לצורכי פיתוח בסך 180,000 ש"ח, שהועברה למועצה מכספי המענק לאיזון בפברואר 1987.

עוד הסביר ראש המועצה דאז, כי תמיכות אלה ניתנו באמצעות תב"רים, כדי להפרידן מהתקציב הרגיל של המועצה, המשמש מימון פעולות המועצה לצורכי תושביה.

להלן ארבע דוגמאות מהתקופה הנדונה:

(1) בדצמבר 1987 אישרה המועצה תב"ר בסכום של 900,000 ש"ח ל"עבודות פיתוח ביוב ודרכים", שמיומונו בא ממילוות ל – 10 שנים בריבית של 10% (קרן וריבית צמודות). הועלה, כי סכום של 100,000 ש"ח, מתוך הסכום האמור של 900,000 ש"ח, ניתן על-ידי המועצה בפברואר 1988 כהלוואה, באותם תנאים, לסמינר באר יעקב.

(2) ב- 15.9.1988 העביר משרד הפנים למועצה סכום של 330,000 ש"ח. באותו יום הורה ראש המועצה לגיזבר המועצה כדלקמן: "נא לשחרר ע"ח מענקים מיוחדים שהעביר משרד הפנים בסך 330,000 ש"ח, כלהלן: סמינר באר יעקב – 100,000 ש"ח, ישיבת באר יעקב – 75,000 ש"ח, ישיבת שארית יוסף – 75,000 ש"ח, נעמת באר יעקב – 8,000 ש"ח והפועל באר יעקב – 50,000 ש"ח".

התמיכות לשלושת מוסדות החינוך התורניים הועברו ב- 19.9.1988, דהיינו ארבעה ימים בלבד לאחר קבלת המענק ממשרד הפנים; התמיכות לשני המוסדות האחרים, שאינם מוסדות תורניים, הועברו ב- 30.11.1988 וב- 28.3.1989.

(3) ב- 10.2.1989 העביר משרד הפנים לחשבונה של המועצה בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ סך 325,000 ש"ח, כמענק. ארבעה ימים מאוחר יותר, ב- 14.2.1989, אישרה מליאת המועצה תב"ר בסך 365,000 ש"ח. רובו המכריע של התב"ר (340,000 ש"ח) יועד למתן תמיכות לארבעה

מוסדות חינוך תורניים: סמינר באר יעקב, ישיבת שארית יוסף, ישיבת באר יעקב וישיבת נווה ארץ. התב"ר אושר על-ידי סגן הממונה על מחוז המרכז ב- 27.2.1989.

מכאן עולה, שמשרד הפנים העביר למועצה המקומית מענק שמקורו בתקציב המענק הכללי המשמש לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות, בסכום דלעיל, שיועד למתן תמיכות, לפני שהמועצה דנה והחליטה שברצונה לבקש ממשרד הפנים כסף לתמיכות או לכל מטרה אחרת.

בתשובתו המתייחסת לשלושת המיקרים דלעיל, הסביר משרד הפנים, כי בניגוד לעולה מדברי ראש המועצה, הועברו הכספים האמורים בעיקבות בקשות של המועצה; ואכן, לחלק מן המיקרים סיפק משרד הפנים תיעוד התומך בגירסתו. לדעת מבקר המדינה אין בכך כדי להכשיר את מעורבותו של משרד הפנים בהעברת הכספים למוסדות האמורים, ואת השימוש שעשה בכספי המענק הכללי, המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות, למימון מתן תמיכות למוסדות בניגוד לנוהל התמיכות.

(4) במיסגרת בדיקת מתן תמיכות מהתקציב הרגיל של המועצה המקומית באר יעקב הועלה, כי ב- 22.2.1990 פנה ראש המועצה המקומית לשר הפנים במכתב בו נאמר:

"... נמסר לי על המצב הכספי הקשה שבו נתונים המוסדות ... [הסמינר והישיבות] במידה והיתה אפשרות לעזור למוסדות דרך המועצה הייתי עושה זאת ברצון, ואף חובה; לצערי נבצר ממני להגיש להם עזרה. אני פונה לכבודו וממליץ לעזור להם בכל דרך אפשרית...".

ב- 25.2.1990 המליצה ועדת התמיכות של המועצה – ומליאת המועצה אישרה המלצה זו – להעניק, מהתקציב הרגיל, תמיכות בסכום של כ- 1.4 מיליון ש"ח למוסדות שונים, מתוכם כ- 1.3 מיליון ש"ח לאותם ארבעה מוסדות חינוך תורניים: ישיבת שארית יוסף, סמינר באר יעקב, ישיבת נווה ארץ, וישיבת באר יעקב. בפרוטוקול ועדת התמיכות ציין יו"ר הוועדה:

"... מבקש לדון בבקשות הנמצאות אצל גזבר המועצה וזאת במיסגרת תקציב מיוחד, הגדלה לתקציב הרגיל ע"ס 1,377,000 ש"ח..."

מהתבטאויות גיזבר המועצה ויו"ר ועדת התמיכות באותה ישיבה עולה, כי באותו מועד כבר הובטח למועצה מימון ממשרד הפנים למטרה זו. ואכן, ביום 26.2.1990, יום אחד בלבד לאחר אישור התמיכות בוועדת התמיכות ובמליאת המועצה, הודיעה המחלקה למענקים, מיסים ומילוות במשרד הפנים, כי הורתה להעביר למועצה מענק בסך 1.3 מיליון ש"ח, מחציתו בו ביום ומחציתו ב- 8.3.1990.

גיזבר המועצה מסר לביקורת, כי הסכומים האמורים הועברו למועצה בעיקבות מגעים בעל-פה בין המועצה המקומית ומשרד הפנים לבין ארבעת מוסדות החינוך התורניים, להם הועבר כאמור חלק הארי של המענק.

בין ארבעת המוסדות, להם הועברו תמיכות מהתקציב הרגיל, נמצא כאמור סמינר באר יעקב, שקיבל במיסגרת זו תמיכה בסך 750,000 ש"ח. ההחלטה על התמיכה בסמינר התקבלה, בין השאר, על-סמך פניית המוסד למועצה מיום 6.2.1990, ובה הוא מפרט את "המצוקה החמורה" אליה נקלע:

"מפקחי משרד החינוך והתרבות בדקו את ענייני הסמינר והגיעו למסקנה, כי לא הפרשנו בכל השנים סכומים לקרן הפנסיה עבור כל עובדי המוסד. לאחר דין-ודברים ומו"מ הגענו להכרה כי אנו חייבים בסכומים של היום להפריש לאלתר סכום של 800,000 ש"ח לקרן בבנק. במידה ולא נעשה זאת ייפסק כל הסיוע ממשרדי הממשלה ותבוטל ההכרה במוסדנו..."

מתברר אם כן, שמשרד הפנים והמועצה מקומית נחלצו לעזרת הסמינר על-ידי העברה מאסיבית של כספים מתוך המענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות כדי לכסות "גירעון" שנוצר עקב מחדליו המתמשכים של הסמינר.

(ד) עיריית באר שבע

עיריית באר שבע נמנית עם הרשויות המקומיות הנטולות מענק. בישיבה שלא מן המניין, שקיימה מועצת העירייה ביום 29.3.1988, דיווח ראש העירייה על קבלת מיספר מענקים ממשרד הפנים, בסכום כולל של 270,000 ש"ח, וביקש את אישור המועצה לחלק כספים אלה. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה, כי אחד מחברי המועצה היפנתה תשומת-לב חבריה לכך, ש"אנו מחלקים כספים בצורה בלתי חוקית. שר הפנים רוצה לחלק כסף שיכתוב את זה בתקציב שלו" בתגובה לדבריו הודיע ראש העירייה, שהמענקים האמורים אינם קשורים לתקציב העירוני. בגמר הדיון אושרו המענקים וחלוקתם למוסדות.

דברי ראש העירייה במליאת המועצה מצביעים על כך, שמתן התמיכות בסכום האמור נקבע למעשה על-ידי משרד הפנים ולא על-פי שיקול דעתה של העירייה. אישור נוסף לכך נתקבל בתשובתו של ראש העירייה (דאז) מיום 12.6.1990 למשרד מבקר המדינה, בה חזר והדגיש, כי בפועל שימשה העירייה "צינור" להעברת הכספים האמורים למוסדות.

(ה) מועצה מקומית בית שמש

בתקציב המועצה המקומית בית שמש לשנת הכספים 1987, כפי שאושר על-ידי מליאת המועצה ביולי 1987, לא נכללו תמיכות למוסדות כלל. רק בעיקבות סיור שערך מנכ"ל משד הפנים דאז, הרב א' דעי, הגישה המועצה, ב- 30.7.1987, לממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים בקשה למתן תמיכות למוסדות.

על-פי הודעת גיזבר המועצה מ- 16.9.1987 לראש המועצה, אישר משרד הפנים תמיכות לתשיעה מוסדות, בציון סכום התמיכה שיינתן לכל מוסד ומוסד.

מהשוואה שערכה הביקורת בין אישור משרד הפנים האמור לבין רשימת הבקשות לתמיכות, אותה הגישה המועצה ב- 30.7.1987 לממונה על המחוז, עולה, כי מחד-גיסא נוספו לרשימה הקצבות למוסדות שלא נכללו בבקשת המועצה, כמו "ערכים". "אל המעיין"¹⁵ ו- "אור לשבים", ומאידך-גיסא – ההקצבות שאישר משרד הפנים למוסדות אחרים היו נמוכות בהרבה מאלה שהמועצה ביקשה. מימון התמיכות התאפשר לאחר שמשרד הפנים הגדיל במקביל את סכום המענק הכללי המיועד לאיזון שהעביר למועצה. עולה מכאן מעורבותו הישירה של משרד הפנים בהכללת מוסדות דת וחינוך תורניים ברשימת המוסדות הנתמכים ובקביעת הסכומים שיוענקו להם.

¹⁵ בפועל הועברה התמיכה ל"אל המעיין" רק ב- 1.4.1988.

(ו) עיריית בני ברק

עיריית בני ברק סווגה בעבר בין הרשויות המקומיות הנטולות מענק, ובשנת הכספים 1987 לא העביר לה משרד הפנים סכומים כלשהם במיסגרת המענק הכללי לאיזון תקציבה.

מנתונים שרוכזו במשרד הפנים עולה, כי החל באוקטובר 1988 העביר משרד הפנים לעירייה, מתקציב המענק הכללי, המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות, מיליוני שקלים, שהסתכמו בסוף שנת הכספים 1988 בסכום כולל של 9.74 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1989 המשיך משרד הפנים להעביר לעירייה סכומים שמקורם במענק הכללי, ובאותה שנה הסתכמו העברות אלה ב - 5.19 מיליון ש"ח (ההעברה האחרונה בוצעה ב- 1.11.1989).

מבדיקה שנערכה בעירייה עולה, שבמקביל לסכומים הגדולים שהועברו לה על-ידי משרד הפנים בשנות הכספים 1988 ו-1989, הלכו וגדלו הסכומים שהעירייה העבירה כתמיכה למוסדות. לגבי חלק גדול מהתמיכות שהעבירה עיריית בני ברק בשנות הכספים 1987 עד 1989 למוסדות דת וחינוך תורניים, לא נמצאה החלטה של ועדת התמיכות או מועצת העירייה על מתן התמיכה ועל היקפה הכספי, כמפורט להלן:

(1) בשנת הכספים 1987 אישרה ועדת התמיכות של העירייה מתן תמיכות בהיקף של 1.1 מיליון ש"ח מהתקציב הרגיל. כל יתר התמיכות שהעבירה העירייה למוסדות, בהיקף כספי של כ- 3.3 מיליון ש"ח, לא הובאו לדיון בוועדה ולאישור במועצת העירייה.

(2) בשנת הכספים 1988 המליצה ועדת התמיכות על מתן תמיכות בסך 3.08 מיליון ש"ח. תמיכות נוספות, בסכום כולל של כ- 5 מיליון ש"ח, לא הובאו לדיון כלל.

(3) בשנת הכספים 1989 המליצה ועדת התמיכות על מתן תמיכות בסך 10.8 מיליון ש"ח, מתוכם שולמו עד אפריל 1990 – 4.7 מיליון ש"ח. בנוסף על כך שולמו באותה שנה, עד אותו מועד, תמיכות בסכום של כ- 2.3 מיליון ש"ח, בלא שהן הובאו לדיון בוועדה ולאישור במועצה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנוהל התמיכות אין בסיס להבחנה כזו, מה גם שבין התב"רים בהם מדובר נכלל תב"ר המתייחס למלווה בסך 2.5 מיליון ש"ח, שהעירייה נטלה במיסגרת כיסוי גירעונותיה, שרובו ככולו שימש מקור למימון מתן תמיכות למוסדות (בענין זה ראה להלן, בפרק על מימון תמיכות באמצעות מלוות).

(ז) מועצה מקומית גני תקוה

מליאת המועצה המקומית גני תקוה אישרה ביום 22.9.1988 קבלת מלווה בסך 700,000 ש"ח למטרות פיתוח. מפרוטוקול ישיבת המועצה עולה, כי משרד הפנים אישר את סכום המלווה האמור וכלל אותו במיסגרת "פירעון מלוות" המוכר על-ידי¹⁶, וסוכם ש- 300,000 ש"ח ממנו יועדו לשני מוסדות דת: בניית בית-ספר חדש של החינוך העצמאי ופיתוח ישיבת "בית אליהו"; 400,000 ש"ח הנותרים יועדו לעבודות פיתוח בגני תקוה.

¹⁶ מלוות הנכללים במיסגרת זו נלקחים בחשבון בעת בחינת צורכי המועצה במענקי משרד הפנים לאיוון תקציביה.

בישיבת מליאת המועצה מסר ראש המועצה פרטים על השתלשלות העניינים בנושא אישור ההלוואה על-ידי מנכ"ל משרד הפנים דאז הרב א' דרעי, כלהלן:

"... למרות שהמועצה לא מתמוטטת ... ולמרות שלא היו חובות הבטיח המנכ"ל לא לקפח אותנו אם המועצה תגיש לו הצעות במיסגרת הפיתוח; המנכ"ל הגיע [לביקור] במקום בגני תקוה בישמח משה, כולל ישיבת בית אליהו, ביי"ס חינוך עצמאי, גני-ילדים – התרשם מהמצוקה, ביקש להעביר את כל הפרטים למחוז במשרד הפנים. העברנו הבקשה ... בפגישה שהייתה בירושלים ... עם המנכ"ל ועוזרו, הגשנו שוב את בקשתנו, נאמר לנו שדובר ... לפי הפירוט 300,000 ש"ח – לישיבה וביי"ס ו- 300,000 ש"ח לפיתוח גני תקוה ... בקשתי שלגני תקוה ייאושרו 400,000 ש"ח [במקום 300,000 ש"ח] האישור הועבר בסכום של 700,000 ש"ח".

(ח) עיריית דימונה

בשנת הכספים 1987 העביר משרד הפנים לעיריית דימונה מענק בסך 60,000 ש"ח עבור "כולל גאון יעקב". בהודעות משרד הפנים שהתייחסו להעברות כספי המענק (40,000 ש"ח ב- 25.8.1987 ו- 20,000 ש"ח ב- 25.1.1988) צויין, כי הכספים יועדו לכולל על-חשבון מענק לשנת 1987. במיסמכי העירייה לא נמצאו כל פנייה או תיעוד אחר מהם ניתן להסיק, שהעברת המענק נעשתה על-פי בקשת העירייה, ואף לא כל בקשה לתמיכה מאת הכולל. כולל זה קיבל גם בשנת הכספים 1988, ביוזמת משרד הפנים, סכום של 150,000 ש"ח במיסגרת הסדרי קונסולידציה עם הרשויות המקומיות. יודגש, כי בשנות הכספים 1987 עד 1989 העבירה העירייה ל"כולל גאון יעקב", לפי נתונייה, סכום כולל של למעלה מ- 500,000 ש"ח.

עיריית חדרה

עיריית חדרה נמנית גם היא עם הרשויות המקומיות הנטולות מענק. ב- 20.5.1988 זוכה חשבונה של העירייה בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ בסכום כולל של 320,000 ש"ח, שהועבר לה משמרד הפנים כמענק. במיזכר מאותו יום, שהופנה לגיזברות על-ידי ממלא-מקום ראש העירייה, מר מ' קוסטליץ, נאמר: "בעיקבות בקשתנו אישר והעביר משרד הפנים דרך אוצר השלטון המקומי סך 320,000 ש"ח למוסדות הרשומים להלן: מתיבתא גבעת אולגה – 100,000 ש"ח, נתיב אור בית אליעזר – 100,000 ש"ח, ישיבת בית שמואל – 100,000 ש"ח, מוסד יד לאחים – 20,000 ש"ח". בסמוך לאחר קבלת המענק הועברו הסכומים האמורים למוסדות.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת התמיכות ושל מליאת המועצה עולה, כי קבלת המענק ממשרד הפנים, כמו-גם מתן התמיכות, לא הובאו כלל לדיון בגופים האמורים של העירייה

בעדותו לפני משרד מבקר המדינה מ- 19.6.1990, נימק מר קוסטליץ את העובדה, שלגבי מתן התמיכות האמורות לא נערכה ישיבה של ועדת תמיכות, בכך שהוא ראה בהן תמיכות שהועברו על-ידי משרד הפנים, שלא על-חשבון תקציב העירייה.

משרד הפנים, שנידרש להתייחס להעברת כספים זו, אומנם הסביר, שהעברה נעשתה על-פי בקשת העירייה, אך לא המציא הסבר כל שהוא מה טעם ראה להשתמש בכספי המענק לאיזון למימון מתן התמיכות לעירייה, שכאמור הינה נטולת מענק.

(י) מועצה מקומית יהוד

ב- 30.8.1989 זוכה חשבון המועצה המקומית יהוד בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ ב- 234,000 ש"ח, כמענק ממשרד הפנים. במועצה לא נמצאו מיסמכים או סיכומי דיונים עם משרד הפנים, המעידים על בקשה מצד המועצה באותה תקופה לקבל מענק מיוחד למטרה כלשהי.

למחרת היום, ב- 31.8.1989, חולק המענק האמור לארבעה מוסדות: 155,000 ש"ח למועצת הפועלים, 44,000 ש"ח למתנ"ס, 20,000 ש"ח לבית מדרש לתורה "יד אברהם" ו- 15,000 ש"ח ל"ערכים". קבלת המענק וכך גם העברת התמיכות למוסדות אלה לא הובאו לדיון במליאת המועצה או בוועדה מוועדותיה.

(יא) מועצה אזורית מרום הגליל

בדיקה במועצה האזורית מרום הגליל העלתה, שהיקף התמיכות שהמועצה נתנה, בעיקר למוסדות דת וחינוך תורניים, ואופן חלוקתן – נקבעו על-סמך שיחות טלפוניות בין סגן הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים לבין ראש המועצה. על הדרך המתוארת להעברת התמיכות ניתן ללמוד מתשובתו מיום 17.6.1990 של ראש המועצה האזורית למשרד מבקר המדינה, לפיה, סכום ש 500,000 ש"ח, שיועד לתמיכות במוסדות בשנת הכספים 1989, הוכתב למועצה בשיחות טלפוניות כאמור (המדובר בתמיכות ל – 15 מוסדות, מהם 13 מוסדות דת וחינוך תורניים). בתשובתו האמורה הסביר ראש המועצה, כי "... ההקצבות למוסדות ניתנו על-פי נוהג שהונהג על-ידי משרד הפנים, דהיינו, ההחלטה למי וכמה לתת הוכתבה לנו ממשרד הממונה על המחוז. כך גם הוכתבו לנו הקצבות בסכום של 415,000 ש"ח כאשר התקציב לכך ניתן – ללא כל יוזמה מטעמנו – על-ידי משרד הפנים. סכום זה הוגדל ל- 500,000 ש"ח בשיחה טלפונית דומה וזה היה הנוהג במשך כל התקופה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי העברת הכספים למועצה האזורית נעשתה על-סמך בקשות של המועצה. לתמיכת גירסתו זו צירף המשרד 15 מכתבי בקשה של המועצה; דא-עקא – 14 מתוך 15 המכתבים האמורים אינם מתייחסים למוסדות שהוזכרו לעיל או לתקופה שניסקרה על-ידי הביקורת.

(יב) מועצה אזורית מרחבים

ביום 7.8.1988 הודיע גיזבר המועצה האזורית מרחבים לראש המועצה: "בהמשך לסיוור מנכ"ל משרד הפנים, כבוד הרב דרעי מיום 17.7.1988 במועצה ובמושב תפרח, נתקבלה הודעה טלפונית ממשרד הפנים, כי אושר מענק חד-פעמי בסך 400,000 ש"ח למוסדות במושב תפרח". מקור הכספים למענק החד-פעמי היו כספי המענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות.

מבדיקה במשרד הפנים עולה, כי ההוראה להעברת המענק בסכום האמור ניתנה ב- 5.8.1988 על-ידי הרב א' דרעי, שהיה אז מנכ"ל משרד הפנים. ב- 8.8.1988, העביר משרד הפנים את הסכום האמור למועצה. כעבור מיספר ימים העבירה המועצה את הכסף שהתקבל ממשרד הפנים ל"ישיבת תושיה", הפועלת במושב תפרח. על-גבי הוראת ההעברה, שנתנה המועצה לבנק, צויין: "העברה זו מהווה תשלום מענק חד-פעמי שנתקבל ממשרד הפנים למוסדות תפרח (איזון תקציבי)".

לא נמצא כל תיעוד על דיון במוסדות המועצה על קבלת המענק ממשרד הפנים והעברתו ל"ישיבת תושיה" כתמיכה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מ- 21.5.1990, מסר ראש המועצה, כי הסכום הועבר על-ידי משרד הפנים ו"הודעה על כך נתקבלה, שהסכום מיועד ל"ישיבת תושיה". הסכום הועבר לחשבון המועצה והועבר ישירות על-ידי ל"ישיבת תושיה".

יוצא, שמשרד הפנים העביר למועצה האזורית מענק עבור מוסד שנקבע על-ידי. למועצה ניתנו הנחיות ברורות, באמצעות הטלפון, בדבר הייעוד של הכסף, וחלקה של המועצה הצטמצם להעברת כספי התמיכה על-פי הוראות משרד הפנים.

(יג) עיריית נתניה

מבדיקת התייעוד בעיריית נתניה עולה:

(1) בתאריך 19.9.1988 הורה גיזבר העירייה למחלקת הגיזברות לאמור: "על דעת ראש העיר ולבקשת מנכ"ל משרד הפנים יש לכלול ברשימת המוסדות את תפארת למשה כדלקמן: (1) פעילות שוטפת 100,000 ש"ח (2) כיסוי גירעונות הבנייה 150,000 ש"ח, סה"כ – 250,000 ש"ח. הסכום האמור הועבר באותה שנה למוסד.

(2) באוקטובר 1988 דנה ועדה של העירייה (שחבריה ראש העירייה, ממלא-מקומו ויו"ר ועדת הכספים) ברשימה של 29 מוסדות, רובם מוסדות דת וחינוך תורניים, שהועברה אליה בפקסימיליה מלשכת מנכ"ל משרד הפנים, הרב א' דרעי. ברשימה האמורה פורטו סכומי התמיכות שיועדו לכל מוסד ומוסד; הסכום הכולל של התמיכות הכלולות ברשימה הסתכם ב- 3.29 מיליון ש"ח. ברשימה נכלל, בין השאר, סכום של 300,000 ש"ח, שהוגדר "תקציב ראש העיר". הוועדה אישרה את מתן ההקצבות ב- 25.10.1988. זהו מיקרה בו משרד הפנים קבע את רשימת המוסדות שיקבלו תמיכה, אך השאיר סכום מסויים לחלוקה על-ידי העירייה, לפי שיקול דעתה.

(3) בשנת הכספים 1989 העבירה עיריית נתניה מענק בסך 75,000 ש"ח ל"מכון ירושלים". במיזכר של גיזבר העירייה מיום 7.11.1989 נאמר, כי מר דוד מילגרום [עוזר שר הפנים] הודיע לי היום בשם השר שאנו מתבקשים להעביר למכון ירושלים סך של 75,000 ש"ח.

הודעתי על כך לראש העיר גם כן". בפקודת התשלום מיום 13.11.1989 נרשם "מענק מיוחד לפי המלצת לישכת שר הפנים".

ידי מועצה מקומית רכסים

רכסים הינו ישוב בצפון הארץ, שאוכלוסייתו מנתה בראשית 1990 כ- 4,100 נפש, המעמד המוניציפאלי של הישוב הינו מועצה מקומית. בתחום היישוב נמצאת קרית חינוך "אור חדש", שמיספר התלמידים בה כ- 500 מרביתם אינם תושבי המקום.

תהליך קבלת ההחלטות והעברת התמיכות למוסדות על-ידי המועצה המקומית רכסים משמש דוגמא בולטת למעורבות פעילה של משרד הפנים בהעברת כספים למתן תמיכות למוסדות דת וחנוך תורניים.

במהלך שנות הכספים 1988 ו- 1989 חל גידול משמעותי בהוצאות המועצה המקומית במיסגרת התקציב הרגיל – מ- 3.4 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1987 ל- 7.5 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989, דהיינו גידול של 121% (המהווה גידול ריאלי של 58%).

מהנתונים שרוכזו על-ידי הביקורת במשרד הפנים ובמועצה המקומית רכסים עולה, כי חלק משמעותי מהגידול בהוצאה כוסה על-ידי מענקים שהועברו למועצה על-ידי משרד הפנים; מענקים אלה גדלו מ- 1.6 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1987 ל- 5.3 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989, לאמור – גידול של כ-231% (גידול ריאלי של 136%).¹⁷

¹⁷ בנוסף על הכספים שהעביר משרד הפנים למועצה במיסגרת התקציב הרגיל שלה, כאמור, העביר לה המשרד בתקופה הניסקרת, מסעיף תקציב הפיתוח שלו, סכום של כ- 1.34 מיליון ש"ח, מתוכם כ- 428,000 ש"ח לפיתוח מוסדות דת.

עוד עולה מהנתונים, כי הסכומים שהמועצה המקומית העבירה כתמיכות למוסדות גדלו בתקופה הניסקרת בשיעור גדול עוד יותר: מכ - 830,000 ש"ח בשנת הכספים 1987 לכ -3.24 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989, דהיינו גידול של כ-290%. מרבית סכומי התמיכות הועברו למוסדות חינוך תורניים.

בחינת הנתונים הכספיים האמורים העלתה תופעה חריגה, ולפיה מישקל ההוצאה על מתן תמיכות למוסדות בכלל ההוצאה הרגילה של המועצה גדל מ-24% בשנת הכספים 1987 (שאף הוא שיעור חריג מהמקובל בכלל הרשויות המקומיות) ל-43% בשנת הכספים 1989, כאשר בשנת הכספים 1988, שהייתה שנת בחירות, היוותה הוצאה בסעיף זה 46% מכלל ההוצאה.

בין המוסדות שנהנו בתקופה הניסקרת מתמיכות של המועצה בולט חלקה של קרית חינוך "אור חדש". מוסד חינוך פנימייתי-חרדי, לבנים ולבנות, שהתמיכות שהועברו אליו גדלו בתקופה הניסקרת בהיקף חריג והיו בסכומים גדולים במיוחד: בשנת הכספים 1987 לא קיבל מוסד זה מהמועצה כל תמיכה שהיא; בשנת הכספים 1988 העבירה לו המועצה 715,393 ש"ח (מתוכם - 15,000 ש"ח מענק מכספי מפעל הפיס) ובשנת הכספים 1989 - 900,000 ש"ח (כגובה המענק שנתקבל למטרה זו משרד הפנים), מזה סך 140,000 ש"ח בדרך של זיכוי חשבונות הקריה על-חשבון חובותיה בגין ארנונה ומים, שחלקם נוצרו עקב פעילות מרכז הספורט ובריכת השחייה, שהוקמו לשימוש של תלמידי הקריה, המורים בה ובני משפחותיהם.¹⁸

¹⁸ סכום נוסף של 100,000 ש"ח קיבל המוסד בשנת הכספים 1989 במיסגרת תקציב פיתוח.

מן הראוי להדגיש, ש"או חדש" מקבלת, במיסגרת הכרתה כקרית חינוך, גם הקצבות במישרין ממשרד הפנים. בבדיקת הנתונים המתייחסים לסכומים שהועברו ל"אור חדש" במישרין ממשרד הפנים עולה, כי גם בהם חל גידול משמעותי – מ - 266,500 ש"ח בשנת הכספים 1987 ל - 669,000 ש"ח בשנת הכספים 1989 (בנושא זה ראה גם להלן, בפרק "קריות חינוך").

להלן תיאור אופייני של תהליך קבלת החלטות בנושא מתן תמיכות למוסדות במועצה המקומית רכסים, בו מומחש היעדר שיקול הדעת של המועצה, מן הצד האחד, ומעורבות משרד הפנים בקביעת יעדי השימוש בכספי התמיכות, מן הצד האחר:

בישיבתה ב- 21.3.1990, לקראת סוף שנת הכספים, אישרה מליאת המועצה המקומית רכסים, בין השאר, מתן תמיכות לחמישה מוסדות דת וחינוך תורניים לשנת הכספים 1989 לכיסוי גירעונותיהם, בסכום כולל של 1.5 מיליון ש"ח, כלהלן: "אור-חדש" – 900,000 ש"ח (כאמור לעיל), תשב"ר הרב – 100,000 ש"ח, קהילת דרכי תורה – 100,000 ש"ח (שני האחרונים – מוסדות לגיל הרך), ישיבת כנסת חיזקיהו – 200,000 ש"ח ומאורות – בית מדרש גבוה לתורה לבעלי תשובה – 200,000 ש"ח. בישיבה ציין ראש המועצה: "נתבקשנו לעזור למוסדות ואושר למוסדות מסויימים". בעדותו במשרד מבקר המדינה, הסביר ראש המועצה, שדבריו האמורים התייחסו לבקשת משרד

בהקשר זה יצוין, כי מקור המימון לתמיכות האמורות שימש סך של 1.5 מיליון ש"ח, שהועבר על-ידי משרד הפנים למועצה מכספי המענק הכללי במיסגרת מענקים חד-פעמיים לכיסוי גירעונותיה: 500,000 ש"ח ב- 22.1.1990 ו - 1 מיליון ש"ח ב- 27.3.1990. סכום זה ניתן למועצה בנוסף על מענקים לאיזון מכספי המענק הכללי בסכום כולל של 3,844,000 ש"ח, שהועברו למועצה במהלך שנת הכספים 1989, ומהווה גידול של 39% במענק לאיזון לאותה שנה.

יודגש, כי ארבעה מחמשת המוסדות האמורים קיבלו מהמועצה, במהלך שנת הכספים 1989, תמיכות נוספות, בסכומים גבוהים, כלהלן: תשב"ר הרב – 132,000 ש"ח; קהילת דרכי תורה – 153,000 ש"ח; ישיבת כנסת חיזקיהו כ – 300,000 ש"ח ומאורות – 112,000 ש"ח.

מהנתונים שהובאו לעיל בעניין הכנסותיה והוצאותיה של רכסים עולה בבירור, שהמענק לאיזון משמש מקור לכיסוי חלק הארי של הוצאות המועצה, לפיכך תלויה המועצה, בכל הכרוך במתן השירותים המוניציפאליים על-ידיה, תלות כמעט מוחלטת, בכספי המענק לאיזון, שהמועצה המקומית לא יכלה, בשום פנים ואופן, לתמוך במוסדות בסכומים משמעותיים שאותם נתנה, אלא מתוך הסכמה ומעורבות פעילה של משרד הפנים, שכאמור הוא-הוא החולש באמצעות המענק לאיזון על מרבית המשאבים הכספיים הנחוצים לה למימון פעולותיה.

ואכן, מתברר שמשרד הפנים הוא שקבע למעשה, כי מענקים שהועברו למועצה המקומית רכסים ישמשו למתן תמיכות למוסדות שפורטו על-ידיו – ולא המועצה.

זאת ועוד, כפי שיובהר בהמשך, הועדפו מוסדות החינוך החרדיים על-פני צורכי היישוב עצמו; בשעה שהיישוב סבל מגירעון תקציבי קשה, שהביא למעשה לחוסר יכולת לתפקד, זכו מוסדות חינוך אלה לתקציבים של מיליוני שקלים (בעניין זה, ראה גם הדוגמא של מועצה מקומית רכסים, בפרק על "העברת כספים סמוך למועדי הבחירות").

בעניין אישור התמיכות האמורות למועצה העיד ראש המועצה הנוכחי של רכסים, כי כל החלטה וטיפול של המועצה בתמיכות היו עניין פורמאלי בלבד, מאחר שההחלטות נתקבלו קודם לכן במשרד הפנים.

(טו) עיריית רעננה

עיריית רעננה הינה עירייה נטולת מענק, בסוף מאי 1988, כחודשיים לאחר תום שנת הכספים 1987, העביר משרד הפנים לעירייה הודעה, לפיה זוכה חשבונה בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ כ - 350,000 ש"ח. בלי לציין את ייעוד הכספים, על-פי מסמכי משרד הפנים המדובר בהעברה על-חשבון שנת הכספים 1987, שמקורה בכספי המענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות לשנת הכספים 1988. ב- 21.7.1988 הודיע סגן הממונה על מחוז המרכז לאגף לכספים ותקציבים במשרד הפנים (עם העתק לראש העירייה) על תיקון התקציב הרגיל של העירייה לשנת הכספים 1987, על-ידי הוספת סכום זהה של 350,000 ש"ח לסעיף תקציבי "מענקים למוסדות". הביקורת העלתה, שהעירייה לא קיימה, עובר להודעה האמורה על תיקון התקציב, דיון כלשהו על הצורך בתיקון תקציב בהיקף הכספי האמור, כנדרש בפקודת העיריות; ממילא לא נתקבלה החלטה של מועצת העירייה בדבר תיקון התקציב בהיקף הכספי האמור וייעודו למתן תמיכות למוסדות.

מכספי המענק האמור (350,000 ש"ח) שולמו בשנות הכספים 1988 ו - 1989 תמיכות למוסדות דת וחינוך תורניים, בסכומים של 310,000 ש"ח ו - 15,000 ש"ח, כסדר השנים. המדובר במוסדות שהעירייה לא נתנה להם תמיכות כלשהן בשנת הכספים 1987, ולרובם גם לא הקציבה תמיכות בשנת הכספים 1989, ביניהם העמותה "אל מעיין קרן חינוך למורשת יהדות ספרד"¹⁹, שבשנת הכספים 1988 קיבלה 38,000 ש"ח (בין ההקצבות הגבוהות שהועברו לעמותה על-ידי רשויות מקומיות באותה שנה) ו"ערכים" - 10,000 ש"ח.

¹⁹ עמותה זו מקיימת פעילות בכל רחבי הארץ. על מימצאים המתייחסים להעברת תמיכות לעמותה זו על-ידי רשויות מקומיות - ראה דו"ח שנתי 40, עמ' 294.

עוד הועלה, כי רק בדיעבד, ב- 9.8.1988, דהיינו לאחר שהכסף נתקבל בעירייה, החליטה העירייה על היקף התמיכה בכל מוסד. ממיסמכי העירייה לא ניתן לעמוד על שיקולי מועצת העירייה בשאלת אופן הקצאת הסכומים לכל מוסד ומוסד. בעיקבות קבלת ההחלטה האמורה נדרשו המוסדות הניתמכים, כתנאי שחרור הכסף, להגיש לעירייה את טופסי הבקשות שנקבעו לכך בנוהל.

השתלשלות העניינים המתוארת, לפיה הכסף למימון מתן התמיכות הועבר למועצה על-ידי משרד הפנים למרות היותה עירייה נטולת מענק, ולפיה תיקון התקציב על-ידי משרד הפנים נעשה בטרם אושר התיקון כדין על-ידי מליאת המועצה – מוביל למסקנה, כי היוזמה למתן התמיכות, ברובן למוסדות דת וחינוך תורניים, הייתה של משרד הפנים.



מדי שנה בשנה נכללים במיסגרת התקציב, שמשרד הפנים ממונה על ביצועו, סכומים המיועדים למתן סיוע לרשויות מקומיות. כספי תקציבים אלה הופקדו בידי משרד הפנים למימון פעילותן של כלל הרשויות המקומיות, ובעיקר לאיזון תקציביהן של אותן רשויות מקומיות שאין מסוגלות לעשות זאת בכוחות עצמן.

קביעת חלקו של המענק לאיזון במימון כלל הוצאותיה של הרשות המקומית נקבע בשלב בו נערכים דיונים בין הרשות המקומית לבין משרד הפנים בנושא אישור התקציב השנתי הרגיל שלה, כאשר באותו מעמד נקבעים סעיפים ההוצאות וההכנסות, המהווים את התקציב המאושר כדין. העברה בפועל של כספי המענק לאיזון מבוצעת לכל אורך השנה, וכספים אלה מהווים, כל דבר ועניין, חלק מהכנסותיה של הרשות המקומית במיסגרת התקציב המאושר.

בתחום המוגדר של קביעת פרטי הצעת התקציב נתונה הסמכות לרשות מקומית עצמה, ואילו סמכותו של משרד הפנים מוגדרת בחוק לאישור אותם תקציבים, ומוגבלת – ככל שזה נוגע להוספת פריטים לתקציב – ל"נסיבות חורגות". לשון אחר, הגם שמתפקידו ומסמכותו של משרד הפנים לפקח על פעולותיה הכספיות שלה רשות המקומית, והגם שהוא המאשר סופית את תקציביה. הרי ברור מאליה שהעובדה שהמדינה הפקידה בידי משרד הפנים כספים לצורכי מתן סיוע לרשויות מקומיות אינה יכולה לשמש מנוף לעקיפת ההליכים שנקבעו בפסיקה ובנהלים למתן תמיכות למוסדות על-ידי הרשויות המקומיות; כמובן ש"הפלייה מתקנת", כלשונו של השר, אינה יכולה לשמש הצדק לאותה עקיפה.

הדוגמאות שהובאו לעיל ממחישות את מעורבות משרד הפנים במתן תמיכות למוסדות, תוך שימוש בכספים שהופקדו בידיו, כאמור. ביוזמת משרד הפנים והשר העומד בראשו העבירו רשויות מקומיות כספים – שנתקבלו ממשרד הפנים ושמקורם במענק לאיזון – למוסדות דת וחינוך תורניים. בחלק מהמיקרים היוזמה למתן התמיכות הייתה בידי נציגי סיעת ש"ס באותן רשויות מקומיות.

לפי העולה מהמימצאים שהובאו ליל ומהעדויות שנמסרו בנושא זה – הסכמתן של הרשויות המקומיות לשתף פעולה עם משרד הפנים בכל הקשור להעברת הכספים האמורים מוסדות, הושגה בעיקר בשל כך, שמקור המימון של אותן תמיכות לא היה התקציב של הרשות המקומית אלא מענקים מיוחדים, שהועמדו לרשותן על-ידי משרד הפנים למטרה מסויימת זו, בנוסף על המענקים שהועברו אליהן במהלך השנה במיסגרת המענק לאיזון. במיקרים אחדים הושג שיתוף פעולה זה במחיר העברת משאבים נוספים לאותן רשויות מקומיות לצרכים מוניציפאליים אחרים.

בבואנו לבחון את הדרך המתוארת של העברת תמיכות, ביוזמת משרד הפנים, למוסדות דת וחינוך תורניים, מתוך כספים שיועדו למתן מענקים לאיזון לכלל הרשויות המקומיות, מן הראוי, להדגיש, שהתוצאה של אופן השימוש שנעשה בכספים אלה היא הפחתת הסכום שנותר בסעיף זה למיצוי המטרות להן נועד – איזון תקציבים, כהגדרתו בחוק התקציב.

העברת כספים

סמוך למועדי הבחירות

1. מהשוואה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי הסכומים, העבירו 32 הרשויות המקומיות הניסקרות כתמיכות במוסדות דת וחינוך תורניים בשנת הכספים 1988, שהייתה שנת בחירות, היו גבוהים ריאלית, בהיקף משמעותי, בהשוואה לשנת הכספים שקדמה לה (1987) ולזו שלאחריה (1989). להלן תוצאות ההשוואה:

<u>1989</u>	<u>1988</u>	<u>1987</u>	
35.30	41.23	14.80	סכום התמיכות במוסדות דת וחינוך תורניים (במיליוני ש"ח)
(-)28	(+)137	-	שינוי שנתי ריאלי (באחוזים)

הנתונים דלעיל מלמדים, כי בשנת הבחירות הייתה הזרמה מוגברת של כספי תמיכות למוסדות. יתר-על-כן, מהחומר המצוי במשרד מבקר המדינה מסתמנת תופעה של סמיכות מועדי ביצוע העברות כספים למועד הבחירות לכנסת ה - 12 (בנובמבר 1988) ולמועד הבחירות האחרונות למועצות הרשויות המקומיות ולראשותן (בפברואר 1989).

מגמת שר הפנים לתמוך במוסדות דת וחינוך תורניים השתלבה יפה, בתקופה שקדמה לבחירות, עם האינטרס של המפלגות השונות, במישור הממלכתי והמקומי, להגביר את כוחן בקרב ציבור הבוחרים, באמצעות תמיכה במוסדותיהן, לפיכך, סמיכות המועדים האמורה מעניקה להעברות כספים אלו מימד נוסף, המחמיר במידה רבה את התופעה של העברת הכספים; שכן, במצב זה קיים חשש מוגבר של עשיית שימוש בכספי ציבור על-ידי כל המעורבים להשגת יתרונות פוליטיים בשתי מערכות הבחירות האמורות.

2. להלן חמש דוגמאות הממחישות את התופעה המתוארת לעיל:

(א) עיריית באר שבע

עיריית באר שבע נמנית עם הרשויות המקומיות הנטולות מענק.

ב- 7.9.1988 קיבלה עיריית באר שבע מענק בסך 150,000 ש"ח ממשד הפנים, באמצעות חשבונה בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ. על-פי הודעת מנהל המחלקה למענקים, מיסים ומילוות במשרד הפנים בירושלים מ- 4.9.1988, יועד הסכום לכולל "יגל יעקב ישמח ישראל".

מהבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה, כי עוד ב- 29.3.1987 החליטה הנהלת העירייה לאשר קבלת הקצבה מיוחדת ממשד הפנים, בסכום של 150,000 ש"ח, למטרת שיפוצים והרחבה של הכולל. סגן הממונה על מחוז הדרום שבמשרד הפנים הודיע לעירייה, במכתבו מ- 21.4.1987, על אישור המענק, התב"ר בגין מענק פיתוח זה אושר על-ידי הממונה על המחוז ב- 16.7.1987. המענק לא התקבל בשנת הכספים 1987 ולא שולם לכולל. במיסמכי העירייה מ- 1987 לא נמצאה בקשות הכולל, שאמורה הייתה להוות בסיס להחלטות הנהלת העירייה והמועצה, אישור המענק גם לא הובא לדיון בוועדת התמיכות.

ב- 31.3.1988 פנה הכולל לעירייה וביקש להעביר לו את "ההקצבה ממשרד הפנים", שאושרה לו לצורכי עריכת שיפוצים והרחבה עוד במאוס 1987. עוד הודיע הכולל באותו מכתב, ש"מאחר ולא יכולנו לעמוד בשיפוצים בגין הסכום הגבוה שנצרך לנושא זה, אבקשך להעביר הקצבה זו לכולל לצורך הוצאות שוטפות והרחבת מיסגרת הכולל (תוספת אברכים)".

על-פי הודעתו האמורה שלמשרד הפנים, מ- 4.9.1988, בדבר אישור המענק, זוכה – ב- 7.9.1988 – חשבונה של העירייה בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ בסכום האמור. ואולם, מהבדיקה עולה, כי כבר ב- 1.9.1988 הוציאה העירייה שיק על הסכום האמור, לפקודת הכולל, עם תאריך מאוחר ל- 6.9.1988, וזה נפדה על-ידי הכולל בתאריך הנקוב בו. דרך זו של העברת הכספים לכולל עמדה גם בניגוד להוראות הנוהל, המחייבות שתשלום התמיכה יהיה בדרך של העברה לחשבון הבנק של המוסד הנתמך.

מהבדיקה עולה, כי מנכ"ל משרד הפנים דאז, הרב א' דרעי, מסר אישית את השיק האמור לרב אבו חצירא, שהינו רב הכולל, בביקור שערך בבאר שבע ב- 2.9.1988, כחודשיים לפני הבחירות לכנסת ה- 12. בדרך ההעברה המתוארת שיתף הרב א' דרעי פעולה עם העירייה, הנתונה על-פי החוק לפיקוחו – ונתן ידו לחריגה מנוהל התמיכות וממילא לחריגה מקיום סידרי מינהל תקין.

עוד יודגש בהקשר זה, שהחלטת העירייה ממאוס 1987 התייחסה להקצבה לצורכי שיפוץ והרחבת הכולל, ואילו התמיכה בפועל ניתנה לכיסוי הוצאות שוטפות – מטרה שלא נדונה, וממילא לא הוחלט עליה במועצת העירייה, כשלמימונה שימשו כספי המענק לאיזון, על אף שהמדובר בעירייה נטולת מענק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע שר הפנים, כי :

"המשרד מסכים לכך שדרך העברת התשלום לא התבצעה בהתאם לנוהל המקובל. יחד עם זאת, הסברו של הרב דרעי למעשה החריג שלמסירת ההמחאה לידי האדמו"ר הרב אבו חצירא [הוא, כי הדבר] נעשה אך ורק כדי להביע הערכה והוקרה לאישיות רבנית דגולה, ללא כל קשר לענין הבחירות, באשר יודעי רזי הפוליטיקה יודעים את אשר נאמר לעיל, שהאדמו"ר הרב אבו חצירא מתרחק מכל פעילות פוליטית ושומר לעצמו את השקפותיו הפוליטיות, ואין בסיוע כספי כלשהוא כדי להטות ליבו או לב חסידיו למוך ברשימה זו או אחרת. ואכן, כל היודע את מערכת הבחירות לכנסת, יודע כי האדמו"ר הרב אבו חצירא, לא התערב במערכת הבחירות ולא קרא לחסידיו להצביע עבור מפלגה כלשהיא".

לדעת מבקר המדינה, אין בהסבר האמור כדי להצדיק את ההפרה של כללי המינהל הכספי התקין, שנתלוותה למסירת השיק האמור; קיים גם חשש, ששיקולים זרים היו מעורבים בטיפול במיקרה זה.

(ב) עיריית בני ברק

באוקטובר 1988 אישר משרד הפנים לעיריית בני ברק תב"ר, בסכום של 2.5 מיליון ש"ח ל"כיסוי גירעונות". התב"ר מומן מכספי מילווה מבנק מיסחרי, שנתקבל לתקופה של 13 שנים, בתנאי הצמדה למדד המחירים לצרכן ובריבית שנתית של 9%.

סמוך למועד אישור התקציב על-ידי משרד הפנים ולמועד הבחירות לכנסת ה - 12, העבירה העירייה למוסדות שונים, רובם מוסדות דת וחינוך תורניים, תמיכות בסכום כולל של 2.5 מיליון ש"ח. העברת התמיכות האמורות נעשתה לפני החלטת ועדת התמיכות ובהתעלם מהמצב הכספי הקשה בו הייתה העירייה נתונה באותה עת. יצוין, כי משרד

הפנים העביר לעיריית בני ברק ב- 23.10.1988 מענק בסכום של 2.9 מיליון ש"ח, שמקורו בכספי המענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות; סכום זה שימש אף הוא, רובו ככולו, למתן תמיכות למוסדות דת וחינוך תורניים (ראה לעיל).

(ג) עיריית חיפה

בשנת הכספים 1988 נתנה עיריית חיפה מהתקציב הרגיל תמיכה למוסדות דת וחינוך תורניים, בסכום כולל של 1,050,000 ש"ח. בסכום זה כלולות תמיכות בסך 725,000 ש"ח לשני מוסדות דת וחינוך תורניים – "יחל ישראל" ו"אגודות מעון" – שניהם מוסדות "סערט ויז'ניץ". 200,000 ש"ח מתוך סכום התמיכה למוסדות "סערט ויז'ניץ" (100,000 ש"ח לכל אחד משני המוסדות) הועברו על-ידי העירייה ב- 8.2.1989, סמוך למועד הבחירות לרשויות המקומיות.

על-פי רישומי המחלקה למענקים, מיסים ומילוות במשרד הפנים, העביר משרד הפנים לעירייה, ב- 5.2.1989, דהיינו שלושה ימים לפני תשלום התמיכה האמורה, על-פי הוראתו האישית של שר הפנים, מענק בסך 500,000 ש"ח, שמקורו במענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות. בהוראה האמורה לא נרשם ייעוד כספי המענק, והיא ניתנה על אף שעיריית חיפה נמנית עם העיריות הנטולות מענק.

מהשוואת סכומי התמיכות האמורים לסכומים ששני המוסדות דלעיל קיבלו בשנות הכספים 1987 ו- 1989 (227,000 ש"ח ו- 56,000 ש"ח, בהתאמה) עולה, כי התמיכות בשנת הכספים 1988 היו בסכומים חריגים.

את פעולותיהם של משרד הפנים ועיריית חיפה במיקרה זה יש לבחון לנוכח העובדה, שבבחירות למועצת העירייה, ב-28.2.1989, התמודדו כל המפלגות הדתיות ברשימה משותפת. רשימה זו לא העמידה מטעמה מתמודד לראשות העירייה, והמפלגות הדתיות הנימנות עם מרכיביה תמכו במועמדות מר אריה גוראל, שהתמודד שוב על כס ראש העירייה. עובדה זו, בצירוף העובדה שהחלטה להעביר את כספי התמיכות לכל המוסדות, ובכלל זה תמיכות בסכומים ניכרים לשני מוסדות "סערט ויז'ניץ" האמורים, התקבלה ללא המלצת ועדת התמיכות וללא החלטת המועצה – מעוררות חשש שמועד הבחירות נוצל לצורך הזרמה מוגברת של כספי התמיכות.

בעניין זה הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הוא מאמץ את תשובת עיריית חיפה, בו הסבירה, כי "הסכום של 500,000 ש"ח התקבל ממשרד הפנים על-חשבון הפרשים משנים קודמות של 'היטל סעד ונופש'". ואלם, הסבר זה של העירייה לא ניתמך במיסמכים, על-פי התיעוד שבידי משרד מבקר המדינה המדובר במענק, שניתן על-פי הוראתו האישית של שר הפנים, ובהוראה לא צויין ייעוד המענק. לא עיריית חיפה ולא משרד הפנים המציאו למשרד מבקר המדינה מיסמכים, כגון התחשבות בנושא העברות על-חשבון "היטל סעד ונופש" משנים קודמות, מהם עולה שקיים חוב בסכום כלשהו על-חשבון הסכומים שעיריית חיפה זכאית להם כביכול בגין ההיטל האמור.

לנוכח עובדה זו פנה משרד מבקר המדינה לעיריית חיפה לקבלת הבהרות בדבר הבסיס לרישום המענק האמור בסך 500,000 ש"ח בסיפרי העירייה כאילו נתקבל על-חשבון "היטל סעד ונופש". בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 1990 הודיעה העירייה, כי זקיפת המענק על-חשבון הפרשים בגין "היטל סעד ונופש" לשנת הכספים 1987 נעשתה על-פי הודעת גיזבר העירייה באותה תקופה, שהסתמך מצידו על הודעת

מר יי גלנדאור מנהל המחלקה למענקים, מיסים ומילוות ממשרד הפנים. ואולם, תשובה זו עומדת בסתירה לעדות שנתן מר יי גלנדאור במשרד מבקר המדינה ב- 7.6.1990, כמפורט להלן:

..."

ש: למען הסדר אני מסמן גל - 5 ומציג לך צילום של מסמך בחתימת ידו של הרב דרעי, המנכ"ל דאז, מופנה אליך מ - 8 לנובמבר 88, שבו נאמר: 'אבקשך להעביר מענק חד-פעמי בסך 500 אלף ש"ח מתקציב 1987 לעיריית חיפה ועל זה אתה ענית: 'חתימה, מה אני יכול לעשות'. אולי תסביר לנו, תספר לנו מה היה. ת: קיבלתי את זה, אני רואה פה את האיקס שלי שביצעתי, כי זה הסימן שלי. כמו ביתר המקרים, ביצעתי.

...

ש: כשקיבלת את ההוראה הזו, אתה הרי ידעת שחיפה איננה עיר מענק, ידעת שחיפה אין לה איזה שהוא מקרה יוצא דופן שנמצאה בלי אפשרות לשלם משכורות.

...

ת: אני קיבלתי את זה, כפה עלי הר כגיגית.
ש: מי כפה?
ת: מי שחתום.
ש: מי זה?
ת: המנכ"ל.
ש: המנכ"ל דאז, הרב דרעי?
ת: דרעי. שוב פעם, לא אמר לי בעל-פה תשלם, קיבלתי את ההוראה חתומה.
ש: אתה לא יודע לאיזו מטרה הלך הכסף?
ת: לא, במפורש לא.

...

ש: ההעברה הזו לא נומקה באזניך?
ת: לא...".

הביקורת מתייחסת בחומרה לכך, שבחיפוש אחר הסבר להעברת כספים מהמענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות לעירייה נטולת מענק, ניתן נימוק שהמדובר בהתחשבות הנוגעת להיטל סעד ונופש" – דבר שאין בינו לבין המציאות ולא כלום.

(ד) עיריית רחובות

עיריית רחובות הינה עירייה נטולת מענק. ב- 8.2.1989 הורה שר הפנים למנהל המחלקה למענקים, מיסים ומילואות במשרדו, כלהלן: "אבקשך להעביר מענקים, חד-פעמיים, מתקציב 1987 ... לפי הפירוט דלהלן: עיריית רחובות 250,000 ש"ח ...". ב- 22.2.1989, כשבוע לפני הבחירות לרשויות המקומיות, זוכה חשבון העירייה בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ במענק ממשרד הפנים בסך 250,000 ש"ח. המדובר בכספים שיועדו למתן תמיכות למוסדות, רובם מוסדות דת וחינוך תורניים, עליהם החליטה מועצת העירייה עוד בשנת הכספים 1987, אך תשלומם עוכב עד לקבלת המענק האמור. ב- 23.2.1989 הכינה העירייה רשימת תשלומים ל- 28 מוסדות דת וחינוך תורניים, בסכום כולל של 212,400 ש"ח, ועוד 43,000 ש"ח ל- 27 מוסדות אחרים. על-פי תשובת ראש העירייה, המענקים הועברו למוסדות בשטרות לתאריך 10.4.1989.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאשר משרד הפנים את העובדות דלעיל, אך לטענתו אין קשר בין המענק לבין הבחירות. ואולם, בתשובה האמורה אין הסבר לשאלה העיקרית – על שום מה המצא לנכון שר הפנים להורות אישית, ערב הבחירות, להעביר לעירייה שהיא כאמור נטולת מענק, כספים אשר בפועל שימשו ברובם למתן תמיכות למוסדות דת וחינוך תורניים.

יודגש בהקשר זה, כי בבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו ביום 28.2.1989, התמודדו הרשימות הדתיות ברחובות ברשימה משותפת.

(ה) מועצה מקומית רכסים

ב- 24.2.1989 הורה שר הפנים למנהל המחלקה למענקים, מיסים ומילואות במשרדו, כלהלן: "אבקשך להעביר למ"מ רכסים מענק חד-פעמי מתקציב 1988 בסך 1,015,000 ש"ח". ואכן ב- 1.3.1989 זוכה חשבונה של המועצה בבנק אוצר השלטון המקומי בע"מ בסכום האמור של 1,015,000 ש"ח.

מהבדיקה עולה, כי 850,000 ש"ח מתוך הסכום האמור חולק על-ידי המועצה בשיקים שמשכה ב- 27.2.1989 – דהיינו, עוד לפני קבלת המענק ויום לפני הבחירות לרשויות המקומיות – לארבעה מוסדות חינוך תורניים: אור חדש – 500,000 ש"ח, ישיבת כנסת חיזקיהו – 150,000 ש"ח, מאורות – 150,000 ש"ח ואל המעיין – 50,000 ש"ח. דבר קבלת המענק ממשרד הפנים וחלוקת הכסף למוסדות לא הובאו כלל לאישור מליאת המועצה. יצוין, כי באותה עת נתונה הייתה המועצה המקומית במשבר כספי קשה – נכסיה עוקלו, לא היה לה די כסף לשלם משכורות לעובדים והיא חבה סכומים גדולים לספקים.

בעדותו של מר ישראל יעקב, ראש המועצה הנוכחי במועצה המקומית רכסים, שכיחן בקדנציה הקודמת בתפקיד גיזבר המועצה, כי העברת הכסף למוסדות סמוך לבחירות נעשתה על-פי הוראות משרד הפנים בירושלים, שהודיע לראש המועצה דאז את רשימת המוסדות להם יועד הכסף.

מיד לאחר הבחירות, ב- 1.3.1989, הורה ראש המועצה היוצא לבטל שניים מהשיקים שניתנו למוסדות הנ"ל: שיק על סך 150,000 ש"ח למאורות ושיק על סך 150,000 ש"ח לישיבת כנסת חיזקיהו.

בתשובה לשאלה מדוע ביטל קודמו את שני השיקים השיב ראש המועצה :

"אולי היה הרבה חובות לספקים, אני יודע? הוא לא נבחר... [הוא] לא היה זקוק להם...".

ראש המועצה הסביר, כי פירעון החובות לספקים הקטנים, בעיקבות ביטול השיקים למוסדות הנ"ל, איפשר לו ולמועצה להמשיך ולתפקד.

מהאמור לעיל עולה, שמשרד הפנים העביר באמצעות המועצה מאות אלפי שקלים למוסדות חינוך תורניים, בסמוך לבחירות לרשויות המקומיות, כמו-כן עולה, כי גם ראש המועצה היוצא היה מוכן ללכת בדרך זו כל עוד הדבר היה עשוי לסייע לו במאמציו להיבחר מחדש; יצויין בהקשר זה, כי בבחירות לראשות המועצה (בפברואר 1989) לא העמידה הסיעות החרדיות מועמד מטעמן.

משרד הפנים, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בעניין המענק בסך 1,015,000 שח, הסביר כדלקמן:

"כשבוע-שבועיים לפני הבחירות לרשויות המקומיות בפברואר 89, היה שר הפנים בסיוור במקומות שונים באזור חיפה, וכשהגיע לרכסים הפציר בו ראש המועצה מר פור שמשרד הפנים יעביר למועצה סכומים שהמועצה בקשה לשם שתמיכה במוסדות. בקשת המועצה נעשתה עוד מיספר חודשים קודם לכן על-ידי ראש המועצה הקודם, מר שלמה עובדיה. המבין את הפוליטיקה המקומית, לא יתאמץ רבות כדי להיווכח שלציבור החרדי ברכסים לא היה כל עניין לבחור במר פורת, ובוודאי שמצידו של שר הפנים לא היה כל עניין להשפיע על מהלך הבחירות ברכסים, ועל אחת כמה וכמה לא לגבי מועמדותו שלמר פורת".

לדעת מבקר המדינה, אין בהסבר האמור כדי לנקות את כל המעורבים בהעברת המענק האמור מועצה ובחלוקתו למוסדות, ערב הבחירות

לרשויות המקומיות, מהחשש שגן שיקולים זרים שימשו אותם, נהפוך הוא – אין בהסבר מענה על התמיהה מה טעם ראה ראש המועצה דאז, במצב הכספי הקשה בו הייתה המועצה נתונה, לשלם 850,000 ש"ח למוסדות בטרם נתקבל בפועל המענק בקופת המועצה. גם אם נכונה טענתו של שר הפנים, שלא היה למפלגתו כל עניין לתמוך בבחירתו של ראש המועצה היוצא, לראשות המועצה, היה גם היה לו עניין להיטיב עם ציבור אליו הוא מקורב בהשקפותיו



מועד העברת הכספים והנסיבות שליוו את העברתם, בדוגמאות שהובאו לעיל ובדוגמאות נוספות הכלולות בפרקים אחרים, מצביעים על כך, שלא שיקולים ענייניים בלבד הינחו את מקבלי ההחלטה בעת מתן התמיכות האמרות, וכי כדי להשיג מטרות פוליטיות ויתרון במעירות הבחירות, נעשה שימוש באמצעים פסולים.

מימון תמיכות באמצעות מילוות

ומענקים שאושרו במיסגרת

הסדרי הקונסולידציה

1. בין המקורות הכספיים, שהרשויות המקומיות נעזרות בהם למימון פעולותיהן, נימנים גם כספי מילוות שהן נוטלות מבנקים מיסחריים. מקור מימון זה מיועד, בעיקר, למימון פעולות לטווח אורך, כגון – ביצוע עבודות פיתוח של פרויקטים גדולים על-ידי רשויות מקומיות. דרך המימון באמצעות מילוות לזמן ארוך נקבעה במיקרים אלה כדי לא להכביד על תקצבן השנתי השוטף, וכדי לפרוס הוצאות גדולות מהסוג האמור על-פני מיספר רב של שנים.

מכיוון שעומס המילוות שלה רשויות המקומיות הלך ותפח והחל להעיק על תקציביהן, החליטה הממשלה, בשנים האחרונות, לממן את הפרוייקטים המיועדים למתן שירותים ממלכתיים על-ידי הרשויות המקומיות בדרך של העמדת מענקים כספיים ולא באמצעות מילוות. לצורך זה אף יועדו בתקציב המדינה, בפרק של תקציב משרד הפנים, סכומים מיוחדים, כלהלן: בשנת הכספים 1991 – כ - 208 מיליון ש"ח, בשנת הכספים 1990 – כ - 183 מיליון ש"ח, בשנת הכספים 1989 – כ - 162 מיליון ש"ח, בשנת הכספים 1988 – כ - 148 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1987 – כ - 117 מיליון ש"ח.

כספים נוספים יועדו למטרה זו בתקציבי משרדים יעודיים שונים, וביניהם: בתקציב שמרד החינוך והתרבות – לצורך בניית מוסדות חינוך; בתקציב משרד התחבורה – לצורך סלילת כבישים; בתקציב משרדי הבינוי והשיכון – לצורכי פיתוח התשתית; בתקציב משרד העבודה והרווחה – לצורכי פיתוח שירותי רווחה.

המגמה להקל על הרשויות המקומיות לעמוד בנטל המילוות באה לידי ביטוי גם במדיניות, שהונהגה בשנים האחרונות, בהכוונת הממשלה, ולפיה רוב-רובם של הכספים שמעביר מיפעל הפיס למטרות פיתוח פרוייקטים בתחום החינוך והתרבות, הבריאות והרווחה – ניתנים לרשויות המקומיות כמענקים; זאת, בניגוד למצב שהיה קיים בעבר ולפיו – כספים אלה הועמדו לרשות הרשויות המקומיות כמילוות ארוכי-טווח.

המחוקק הפקיד בידי משרד הפנים שליטה מוחלטת על היקף המילוות שהרשויות המקומיות רשאיות ליטול, ובתחום זה אין לרשויות המקומיות חופש פעולה. על החשיבות שרשויות השלטון המרכזי מייחסות לפיקוח על היקף המילוות שנוטלות הרשויות המקומיות, מצביעות גם ההוראות המיוחדות, שנקבו בנושא זה בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985, ולפיהן, בין היתר הוגבלו – הן הבנקים

המלווים והן הרשויות המקומיות הלוות – בכל הקשור להיקף המלוות. לעניין זה נקבעו בחוק האמור הוראות חד-משמעיות, שאי-מילויין כרוך בהפעלת סנקציות פליליות גם נגד הבנקים. על-פי חוק זה, הסמכות לאשר נטילת מלוות על-ידי הרשות המקומית היא בידי מי ששר הפנים ושר האוצר הסמיכו לכך.

2. בהסכמת משרד הפנים, ואף בעידודו, נעשה, לאורך השנים, שימוש בכספי מלוות גם למטרות אחרות, זולת ביצוע פרויקטים לטווח ארוך. כך, אישר משרד הפנים לרשויות המקומיות, לעיתים קרובות, קבלת מלוות לכיסוי בדיעבד של הוצאות פעילות שוטפת חריגה – במרבית המיקרים "מלוות לכיסוי גירעונות" או "מלוות לקונסולידציה".

המימצאים הועלו במהלך הבדיקה והעדויות שניגבו מצביעים על תופעה חריגה, ולפיה פעמים רבות שימשו כספי מלוות, שנטלו רשויות מקומיות באישור משרד הפנים, מקור למימון תמיכות למוסדות. המדובר במלוות, שהעילה לקבלתם הייתה, בדרך כלל, "כיסוי גירעונות", שמשמעותה – כיסוי בדיעבד של הוצאה שכבר בוצעה. דא-עקא, במיקרים מסודיים שנבדקו, התקבלו החלות למתן תמיכות במוסדות רק לאחר שכספי המלוות כבר התקבלו, וגם כספי התמיכה הועברו באותם מיקרים רק לאחר שהמלווה התקבל. משמע, שבעת בקשת המלווה עדיין לא היה גירעון שדרש כיסוי. דרך פעולה זו מצביעה על כך, שהרשויות המקומיות האמרות נטלו על עצמן מלוות באיצטלה של כיסוי גירעונות שלהן, בובזמן שהמטרה האמיתית הייתה ליצור מקור למימון תמיכות למוסדות המימצאים שיובאו להלן מצביעים על כך, שהרשויות המקומיות פעלו בדרך זו, בחלק מהמיקרים, בעידודו, בהסכמתו ובאישורו של משרד הפנים, אשר כיוון העברת חלק מכספי המלוות למוסדות דת וחינוך תורניים.

יש במיסגרת הסדרי הקונסולידציה כוסו גירעונתיהם של מוסדות על-ידי מענק שמשרד הפנים העביר לרשות המקומית למטרה זו מתקציב המענק הכללי המיועד לאיזון הרשויות המקומיות; יש שהם כוסו בחלקם על-ידי הגדלת המילווה ובחלקם על-ידי העמדת מענק כאמור, ויש שהם כוסו על-ידי הגדלת המילווה שאושר לרשות המקומית לצורך הקונסולידציה.

3. להלן דוגמאות לתיאור התופעה האמורה בשבע רשויות מקומיות:

(א) מועצה מקומית גני תקוה

ביום 8.8.1989 פנתה ישיבת "בית אליהו" לראש המועצה המקומית גני תקוה וביקשה לאשר לה מענק בסך 500,000 ש"ח, לכיסוי חלקי של גירעון גדול בתקציב. העתק מפנייה זו נשלח לרב יום טוב רובין בלישכת שר הפנים ולממונה על מחוז המרכז, שבמשרד הפנים. לא נמצא שהיה טיפול כלשהו בבקשה זו בוועדת התמיכות של המועצה או בידי גורם אחר במועצה, עד אשר בישיבת מליאת המועצה ב- 14.2.1990 אושר תב"ר בסך 500,000 ש"ח לכיסוי גירעונותיהן של שתי ישיבות: 400,000 ש"ח לישיבת "בית אליהו" ו- 100,000 ש"ח לישיבת "אור לתורה". כמקור למימון התב"ר שימש מענק של משרד הפנים, בסכום כולל של 500,000 ש"ח. בדיון האמור במליאת המועצה ציין ראש המועצה:

"כשישבנו עם משרד הפנים על נושא כיסוי גירעונות, הועלה על-ידי השר גם שהיו בקשות של מוסדות דת לכיסוי והובטח שיאושרו כיסויי גירעונות של כוללים".

התב"ר, הנושא תאריך 26.2.1990, אושר על-ידי סגן הממונה על המחוז ב- 4.3.1990; ואולם, לפני אישורו העביר משרד הפנים למועצה המקומית סכום כולל של 500,000 ש"ח, שהוגדר "מענק חד-פעמי לכיסוי גירעון בשנת 1989" (300,000 ש"ח ב- 18.2.1990 ו- 200,000 ש"ח ב- 26.2.1990), והמועצה העבירה את הסכומים שקיבלה לשני המוסדות האמורים.

מכאן עולה, כי הסדרי הקונסולידציה נוצלו במיקרה זה להעברת כספים ממשרד הפנים למוסדות חינוך תורניים.

(ב) עיריית דימונה

ב- 28.12.1989 אישרה מליאת המועצה של עיריית דימונה את הסכם הקונסולידציה לשנת הכספים 1989 לכיסוי גירעון בסך 15.2 מיליון ש"ח. במיסגרת סכום זה נכללו 700,000 ש"ח לכיסוי גירעונות המרכז הרוחני דימונה (שלהבת הדרום). יושב ראש המרכז הרוחני בדימונה הוא הרב יעקב חמד, המשמש גם מנהל של הכולל "גאון יעקב" וגם נציג "אל-המעייץ" בעיר.

מהאמור לעיל עולה, שהסדרי הקונסולידציה של עיריית דימונה, בשנת הכספים 1989, נוצלו להעברת מאות אלפי שקלים למוסד חינוך תורני.

יצוין, כי בשנת הכספים 1987 העבירה עיריית דימונה למרכז הרוחני דימונה (שלהבת הדום) 30,000 ש"ח, וכמו-כן פרעה את החשבונות בגין צריכת חשמל של המרכז. בשנת הכספים 1988 העבירה העירייה למוסד 134,000 ש"ח מתוכם 100,000 ש"ח במיסגרת תב"ר. בשנת הכספים 1989 העבירה העירייה למוסד 34,000 ש"ח על-פי אישור ועדת התמיכות והמליאה ועוד 700,000 ש"ח שאושרו כאמור במיסגרת הסדרי הקונסולידציה.

במיקרה שלפנינו מדובר בתמיכות במוסד, שהעילה לנתינתן הוגדרה "כיסוי גירעונות" של אותו מוסד, והחלטה לנתינתן נתקבלה במיסגרת הסדרי הקונסולידציה של חובות העירייה. אף אם היה מקום לכך שהעירייה תדאג לכיסוי גירעונות מוכחים של מוסדות נתמכים בתחומה, וזאת ללא כל קשר עם הסדרי הקונסולידציה של חובותיה היא, מן הדין היה, שהיא תבקש מהמוסדות הנתמכים דו"חות כספיים, כדי לאמת את נחיצות "השתתפותה" בכיסוי גירעונותיהם – דבר שלא נעשה.

(ג) מועצה מקומית זכרון יעקב

בשנת 1989 קיימה המועצה המקומית זכרון יעקב דיונים במשרד הפנים בדבר כיסוי גירעונותיה, שהסתכמו, על-פי מסמכים שהוכנו על-ידי רואה חשבון, ב- 1,658,000 ש"ח.

בישיבה מיום 7.11.1989 אצל שר הפנים בנושא הקונסולידציה האמור, סוכם: "סך הכל לכיסוי 500,000 + 1,658,000" [המדובר במילות שהסתכמו ב- 2,158,000 ש"ח].

בישיבת ועדת ההנהלה של המועצה המקומית מיום 31.12.1989 אושרה החלטה כדלקמן:

"כיסוי גירעונות המועצה בסך 1,658,000 ש"ח ותוספת בסך 900,000 ש"ח למרכז לחינוך תורני וסך 100,000 ש"ח העברה למכבי והפועל".

החלטה זו אושרה בישיבת מליאת המועצה ב- 18.1.1990. בישיבת ועדת התמיכות שהתכנסה ב- 24.1.1990, לאחר שהעברת הכספים כאמור כבר קיבלה את אישור מליאת המועצה, מסר גיזבר המועצה שבמיסגרת כיסוי הגירעונות של המועצה היא קיבלה סכום חד-פעמי בסך 1 מיליון ש"ח,

מהם 500,000 ש"ח כהלוואה במיסגרת הסדרי הקונסולידציה לכיסוי גירעונות הרשויות המקומיות ו- 500,000 ש"ח מענק לכיסוי גירעון.

מהשתלשלות עניינים ומהעדויות עולה, כי שר הפנים נתן את ידו – ואולי אף יזם – בישיבה האמורה מיום 7.11.1989, להעביר למועצה מיליון ש"ח, מהם 900,000 ש"ח למרכז לחינוך תורני (מל"ת). הסכום מומן בחלקו על-ידי מענק ובחלקו על-ידי הגדלה של גירעון המועצה והעמדת מילווה לכיסויו. עוד עולה, שוועדת התמיכות, שהמליצה על חלוקת הסכום שהתקבל, וכן מליאת המועצה שהחליטה בדיעבד על חלוקתו – שימשו למעשה אך חותמת גומי להחלטתו של השר.

בעדותו מיום 19.4.1990 אישר ראש המועצה, מר י" שיבובסקי, כי המועצה שימשה "צינור" להעברת כספים משרד הפנים למרכז לחינוך תורני:

"ש: ... נוכחנו במהלך הבדיקה אצלכם שבמהלך השנתיים האחרונות המרכז לחינוך תורני קיבלת מהמועצה תמיכות בסך של כמיליון ו- 400 אלף ש"ח.

ת: למה המועצה? בוא נדייק, משרד הפנים ... כשאני אומר המושגים שלי המועצה זה התקציב שאני מקבל, זה המושגים שלי.

ש: אם אני אגיד שהמועצה פשוט שימשה צינור להעברת כספים ממשרד הפנים למוסד?

ת: זה יהיה יותר מדוייק.

ש: ... האם, עם יד על הלב, כשאתה בא לחלק את כספי המועצה, האם מתוך כספים של המועצה היית נותן מיליון ו- 400 אלף ש"ח למרכז לחינוך תורני במיסגרת סידרי העדיפויות של המועצה?

ת: לא. שאלת מהלב, אני עונה.

ש: האם זה נכון שאתה העברת את הכספים האלה למל"ת רק מכיוון שמשרד הפנים נתן לך אותם לצורך זה ולצורך זה בלבד?

ת: כן...".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאשר משרד הפנים את העובדה שהסכום האמור של 900,000 ש"ח הוסף לגירעון המועצה המקומית זכרון יעקב, ויועד להעברה למל"ת, אך הוא טוען שהוספה זו נעשתה בעיקבות בקשות של המל"ת ושל המועצה המקומית.

לדעת מבקר המדינה, לא היה מקום שמשרד הפנים, במודע, יתן ידו להגדלת גירעון המועצה המקומית במיליון ש"ח, שעה שהיה ברור שגירעון בסכום כזה אינו קיים. העובדה שהגדלת הגירעון נעשתה בהסכמת הרשות המקומית – ואף אם, כגירסת משרד הפנים, היא נעשתה בעיקבות בקשת הרשות המקומית – אינה מעלה או מורידה מהחומרה שהביקורת מייחסת לכך. יתר-על-כן, החלק הארי של הסכום – 900,000 ש"ח – הועד לגוף שהוכר כקרית חינוך, וככזה ממומנות הוצאותיו המוניציפאלית, לרבות הוצאות הפיתוח, ישירות על-ידי משרד הפנים (ראה להלן, בפרק על קריות חינוך).

(ד) מועצה אזורית מרחבים

ב- 8.11.1989 קיימה המועצה האזורית מרחבים דיון עם שר הפנים וצוות עוזריו בנושא פריסת חובות המועצה לכיסוי הגירעון הניצבר, שהסתכם ליום 30.9.1989 ב- 3.7 מיליון ש"ח. בישיבה זו סוכם, שמשרד הפנים מכיר בגירעון האמור במיסגרת הסדרי הקונסולידציה.

ב- 14.11.1989 הודיע מר ד' מילגרום, עוזר השר, טלפונית לגיזבר המועצה, כי לפי בקשת המועצה מ- 29.10.1989 אישר משרד הפנים למועצה כיסוי גירעונות למוסדות הנתמכים על-ידיה, בסך 750,000 ש"ח; סכום זה הוסף לגירעון הכולל של המועצה, שהוכר על-ידי השר לתאריך 30.9.1989.

בעיקבות ההודעה הטלפונית האמורה, מסר ראש המועצה בישיבת מליאת המועצה מיום 24.12.1989, כי משרד הפנים אישר במיסגרת ההסדר הכולל לפריסת חובות המועצה, מענק למתן תמיכות לארבעה מוסדות חינוך תורניים, בסכום כולל של 750,000 ש"ח, על-חשבון כיסוי גירעונותיהם המצטברים.

בעיקבות הסיכום האמור, ערכה המועצה, באמצע חודש פברואר 1990, רישומים רטרואקטיביים בחשבונותיה לתאריך 30.9.1989; היא חייבה את חשבונות ההוצאה על תמיכה במוסדות בסכום כולל של 750,000 ש"ח, כנגד זיכוי חשבונות החו"ז של ארבעת מוסדות החינוך התורניים להם אושרה התמיכה: "ישיבת תושיה" – 400,000 ש"ח, "תלמוד תורה" במושב הפרח – 150,000 ש"ח, כולל במושב פטיש – 100,000 ש"ח ו"ישיבת המעיין בנגב" – 100,000 ש"ח.

המענק בסך 750,000 ש"ח הועבר למועצה על-ידי משרד הפנים בשלושה תשלומים (בחודשים ינואר עד מארס 1990). בהודעות על העברת התשלומים האמורים צויין, כי הינם בגין כיסוי גירעונות המועצה – "גירעון 1989 – חד פעמי". כמקור לתשלום המענק שימש המענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מ-21.5.1990, מסר ראש המועצה:

"במסגרת הסדרי פריסת חובות המועצה ליום 30.9.89 אושר למועצה כיסוי הגירעון בסך 3,700,000 ש"ח. בעת הדיונים עם שר הפנים הועלתה מצוקתם הכספית של המוסדות הנתמכים הנמצאים בתחום המועצה וזאת לאחר שאנו קיבלנו בקשה לכיסוי הגירעון בצירוף אישורים מרואה חשבון על הגירעון שנצבר מכל מוסד ומוסד. כאמור, אין למועצה אפשרות לכסות את גירעונות המוסדות, ביקשנו ממשרד הפנים, מצ"ב מכתב בקשה, לכסות את

גירעונות המוסדות [במכתב הבקשה האמור, שנשלח על-ידי ראש המועצה ב- 29.10.1989. אין פירוט של שמות המוסדות וסכומי הגירעון של כל אחד מהם].

לאחר שאנשי משרד הפנים עיינו בבקשותינו נתברר לנו כי אושר סכום של 750,000 ש"ח לכיסוי גירעונות המוסדות ליום 30.9.89. ההודעה נמסרה טלפונית ובציון שם של כל מוסד שאושר והסכום ... בהתייחס להערתך על החומרה ליצירה המלאכותית של ההתחייבויות והגדלת הגירעון ליום 30.9.89 בסך 750,000 ש"ח, הרי ציינתי כבר כי את ההוראה לכך קיבלנו באישור משרד הפנים. המועצה לקחה על עצמה הלוואות לכיסוי הגירעון בסך 3.7 מיליון ש"ח [ועליך לציין כי כל ההלוואות ופירעונן מוכר ע"י משרד הפנים ... לא ניתן היה להקטין את גירעון המועצה בסך 750,000 ש"ח, מאחר וסכום זה נתקבל לכיסוי גירעון המוסדות".

הדוגמא שהובאה לעיל מצביעה על כך, שבמיסגרת ההסדרים לכיסוי גירעונותיהן של הרשויות המקומיות – משרד הפנים בשיתוף עם המועצה הציגו גירעונות של מוסדות חינוך תורניים כגירעונות המועצה. המשרד נטל 750,000 ש"ח מתוך הכספים שהועמדו לרשותו, במיסגרת תקציב המדינה, לצורך איזון תקציבי כלל הרשויות המקומיות, והורה להשתמש בהם לכיסוי גירעונות של מוסדות חינוך תורניים, תוך הגדרת אותם גירעונות כגירעונות המועצה האזורית.

חומרת המעשה בולטת גם לנוכח העובדה, שלשם כיסוי גירעונותיה – היא נאלצה המועצה לקחת מלווה – באישורו ואף בעידודו של משרד הפנים – ואילו לכיסוי גירעונותיהם של ארבעת המוסדות האמורים, השתמש משרד הפנים בכספי מענק לאיזון.

(ה) מועצה מקומית קרית מלאכי

ב- 1.11.1989, במהלך דיוניה עם משרד הפנים במיסגרת הסדר קונסולידציה לפריסת חובותיה, הגישה המועצה המקומית קרית מלאכי למשרד הפנים, על-פי דרישתו, חוברת ובה נתונים כספיים שונים, וביניהם תמצית המאזן שלה ליום 30.9.1989 ואישור מ- 31.10.1989 של רואה-החשבון, המנהל את חשבונות המועצה, לפיהם הסתכמו גירעונות המועצה ל- 30.9.1989 ב- 10.4 מיליון ש"ח.

לפי האישור האמור של רואה החשבון (שעל-פיו הוכנה תמצית המאזן), נכללה בין התחייבויות המועצה "התחייבות להשתתפות במימון גירעונות מוסדות נתמכים", בסכום כולל של 874,000 ש"ח. בדיקת תיעוד המועצה העלתה, כי במועד אליו מתייחסת תמצית המאזן (30.9.1989) לא הייתה התחייבות כזאת רשומה במערכת החשבונות שלה; הכללתה בתמצית המאזן ובאישור רואה החשבון התבססה על תרשומת משיחה שקיים ראש המועצה ב- 18.10.1989 עם עובד בכיר, המועסק על-ידי רואה החשבון; בשיחה זו הודיע ראש המועצה, כי לשישה מוסדות תורניים נתמכים יש גירעון, בסך 880,000 ש"ח. סכום זה נכלל בדיווח האמור על הגירעון של המועצה, ששימש בסיס להסדר לכיסוי חובותיה.

יצויין בהקשר זה, כי ב- 25.9.1989 אומנם הייתה המלצה של ועדת תמיכות, שהתייחסה למתן תמיכות לחלק מהמוסדות שנכללו ברשימה שמסר ראש המועצה; אולם, מאחר שהמלצה זו לא הובאה לאישור מליאת המועצה, אין היא יוצרת התחייבות של ממש. יתר-על-כן, המלצה זו התייחסה לא רק לכיסוי גירעונות, אלא גם לצורכי פיתוח של חלק מהמוסדות (ראה גם להלן).

יוצא, שהגירעון שהוצג בתמצית המאזן היה גבוה, בסכום האמור, מזה הקיים בפועל, בשל הוספת ההתחייבות האמורה התחייבויות המועצה, וזאת בלי שהייתה למועצה באותה עת כל התחייבות כזו. יודגש, שבדיווחים של המועצה, מתאריכים הסמוכים ל-30.9.1989 (המועד ששימש בסיס להסדר כיסוי החובות), אשר התייחסו לקביעת הגירעון הניצבר לאותו תאריך, לא הוזכרה ההתחייבות האמורה בין התחייבויות המועצה כלל.

רק במארס 1990 אישרה מליאת המועצה מתן תמיכות בסכום כולל של 575,000 ש"ח לשלושה מוסדות לכיסוי גירעונותיהם (200,000 ש"ח לנחלת הר חב"ד, 225,000 ש"ח לקרן אורה נגב ו-150,000 ש"ח לשיבת הר"מ). ועוד 300,000 ש"ח לצורכי פיתוח לשניים מהם (150,000 ש"ח לנחלת הר חב"ד ו-150,000 ש"ח לקרן אורה נגב). בישיבה האמורה של מליאת המועצה לא נמסרו פרטים על מקורות המימון לכיסוי התמיכות האמורות, המסתכמות ב-857,000 ש"ח, שיועדו לכיסוי גירעונות ולצורכי הפיתוח של שלושת המוסדות האמורים. אישור המועצה, כמפורט לעיל, התבסס על המלצתה האמורה של ועדת התמיכות מ-25.9.1989.

זאת ועוד, בישיבתה של מליאת המועצה מיום 7.9.1989, בה נדון ואושר תקציב המועצה, הובאו לאישור המלצות ועדת התמיכות מיום 25.9.1989. עד להחלטת המועצה במארס 1990 התקיימו עוד ארבע ישיבות מליאה, וגם בהן לא נדונו ההמלצות האמורות. רק באותו מועד, דהיינו כחצי שנה אחרי המלצת ועדת התמיכות, אישרה אותה מליאת המועצה. לפי הסברי המועצה המקומית היא ראתה באישור מליאת המועצה רק תהליך פורמאלי, "מאחר והמועצה בדרך כלל מאשרת את המלצות ועדת התמיכות, ובידיעה ברורה שזה מוסכם על רוב חברי המועצה". רק בעיקבות הערות הביקורת הובאו המלצות ועדת התמיכות לאישור המועצה.

לדעת מבקר המדינה, לא היה מקום להגדיל את גירעון המועצה ולכלול בו סכומים שהומלץ על תשלומם למוסדות נתמכים. כל עוד לא התקבלה לגביהם החלטה סופית ומוסמכת של מליאת המועצה, שרק בכוחה ליצור התחייבות של המועצה. בפעולה, כפי שנעשתה, היה משום הגדלה מלאכותית של גירעון המועצה, שלכיסויו בלבד נועד הסדר הקונסולידציה. הגדלה מלאכותית זו נועדה להשגת מימון למתן תמיכות למוסדות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ- 11.7.1990 הסביר ראש המועצה, כי בנתונים שהציג לפני משרד הפנים, ובמיסגרת הדיונים שהתקיימו על בסיס נתונים אלה, הוא הבהיר שהסכום של 880,000 ש"ח אינו חלק מגירעון המועצה, ושהמדובר בכיסוי גירעונות של מוסדות נתמכים. מהאמור לעיל עולה, שראש המועצה ניצל, בידיעת משרד הפנים, את הסדרי הקונסולידציה לצורך השגת מימון למתן תמיכות למוסדות.

(ו) עיריית רחובות

במיסגרת הדיונים שקיימה עיריית רחובות עם משרד הפנים, בחודשים יוני-אוגוסט 1989, בנושא פריסת חובותיה ופיתרון הגירעון הניצבר שלה, שהסתכם ביום 31.3.1989 ב- 21 מיליון ש"ח, הועלה נושא מימון תמיכות למוסדות בסך 1.6 מיליון ש"ח. עד לקבלת הכספים על-פי הסדרי הקונסולידציה, קיבלה העירייה, באישור הממונה על המחוז במשרד הפנים (בחודשים ספטמבר ודצמבר 1989) מימון ביניים באמצעות הלוואות-שעה לא צמודות בסכום של 1.62 מיליון ש"ח, בריבית שנתית שנעה בין 18% ל-21.6% סכומים אלה שימשו למתן תמיכות למוסדות. בינואר 1990, במיסגרת הסדר הקונסולידציה של העירייה, הומרו הלוואות-השעה האמורות בהלוואות ארוכות-טווח ל-15 שנה, צמודות למדד המחירים לצרכן בריבית שנתית של 5.85%.

מכאן עולה, שהעירייה הגדילה בשנת הכספים 1989 את התחייבויותיה, באישור משרד הפנים. על-ידי נטילת הלואות-שעה מהבנקים, לשם חלוקת הכסף כתמיכות למוסדות, והגדילה בכך ממילא את עומס המילוות הרובץ עליה.

התופעה של מתן תמיכות למוסדות, כשהמקור למימון הינו מילווה שהרשות המקומית נוטלת על עצמה באישור משרד הפנים, נתגלתה גם במיסגרת הסדרי קונסולידציה בשנים קודמות. להלן דוגמא בולטת:

ז) עיריית חדרה

בישיבת מליאת המועצה של עיריית חדרה ביום 18.9.1988 נתקבלה החלטה כדלקמן:

"על פי המלצת הנהלת העירייה ... מחליטה המועצה – עקב המצב הכספי של העירייה לאשר קבלת הלוואה לקונסולידציה על סך 5.5 מיליון ש"ח, לתקופה עד 10 שנים, מסניפי הבנקים בחדרה עמם העירייה עומדת בקשר".

מדברי ראש העירייה דאז (מר יחיאל כהנא) באותה ישיבת מליאת המועצה וממיסמך שהגיש גיזבר העירייה בדבר המצב הכספי של העירייה באותו מועד עולה, שהסכום האמור יצג את גירעונה האמיתי של העירייה באותה עת. ואולם על אף שבהחלטת המועצה היה נקוב, כאמור, הסכום המדוייק של ההלוואה (5.5 מיליון ש"ח), שהעירייה מבקשת לקבל לכיסוי גירעונותיה, הרי בטופס התב"ר, שהוכן למטרה זו לצורך הגשתו למשרד הפנים, נרשם סכום של 6.5 מיליון ש"ח. התב"ר אושר על-ידי משרד הפנים ב-26.10.1988. בסמוך לאחר קבלת

כספי ההלוואה העבירה העירייה תמיכה למוסדות, רובם מוסדות דת וחינוך תורניים, בסכום של כ- 280,000 ש"ח. במאוס 1989 העבירה העירייה למוסדות כאמור סכום נוסף של כ-580,000 ש"ח.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה, ומהעדויות שניגבו בנושא זה, עולים הממצאים הבאים:

סכום המלווה שלקחה העירייה (בתנאי הצמדה מלאה ב-10% ריבית) הוגדל, כמבואר לעיל, במיליון ש"ח מעבר לסכום שהיה דרוש לעירייה לכיסוי הגירעונות שהיו לה באותו מועד, כשהתוספת יועדה לתמיכה במוסדות.

הגדלת סכום המלווה במיליון ש"ח "נולדה" במיסגרת פגישה של נציגי העירייה עם מנכ"ל משרד הפנים דאז, הרב א' דרעי, בעניין קביעת הפגישה האמורה העיד ראש העירייה דאז, כי לאחר שניסה, בלא הצלחה, לקבוע פגישה עם המנכ"ל לצורך קבלת אישור משרד הפנים לקבלת מלווה בסך 5.5 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונות העירייה, הוא פנה לאחד מרבני העיר חדרה, וביקשו שיסדיר לו פגישה עם הרב א' דרעי. כשהגיעו נציגי העירייה (ראש העירייה דאז וגיזבר העירייה) לפגישה במשרד הפנים, המתונו להם שם הרב האמור ונציגים אחרים של מוסדות תורניים בישוב, ודיווחו להם שאכן הפגישה עומדת להתקיים. במהלך אותה פגישה הוגדל סכום המלווה לכיסוי הגירעון במיליון ש"ח.

ראש העירייה דאז העיד, כי הייתה "הבנה" בינו ובין מנכ"ל משרד הפנים, שאם יוגדל סכום המלווה שיאושר מ-5.5 מיליון ש"ח ל-6.5 מיליון ש"ח, יועברו תמיכות למוסדות. בעקבות "הבנה" זו עם המנכ"ל אושרה התוספת של מיליון ש"ח.

לאחר הפגישה במשרד הפנים הוכנה בעירייה רשימה שהסתכמה ב- 800,000 ש"ח ושכללה 17 מוסדות דת וחינוך תורניים והסכומים שיועדו לכל אחד מהם, וכמו-כן סכום של 200,000 ש"ח, שהוגדר "מוסדות אחרים" – סה"כ 1 מיליון ש"ח. בין 17 המוסדות כלולים: המתיבתא – 160,000 ש"ח, ישיבת אור יוסף – 100,000 ש"ח, "נתיב אור" – 100,000 ש"ח ובית שמואל – 100,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה המציא שר הפנים (שהיה בתקופה הנדונה מנכ"ל משרד הפנים) את גירסתו-הוא להשתלשלות העניינים בנושא הוספת מיליון ש"ח לסכום בקשתה המקורית של העירייה, וייעוד הסכום הנוסף למתן תמיכות למוסדות.

שר הפנים הבהיר, כי היה ויכוח בין האגף לכספים ותקציבים במשרד הפנים לבין הנהלת המחוז לגבי צורת הטפול בחדרה. חוות-דעתם המיקצועית של אנשי המשרד הראשי על מצבה הכספי ואופן ניהול העירייה הייתה חמורה, והם הציעו להקים ועדת חקירה לבדיקת תיפקוד ראש העירייה והעירייה. בעיקבות כך שלח משרד הפנים רואה-חשבון לבדוק את המצב. לעומתם, היו אנשי המחוז (ובראשם – הממונה על המחוז) בדעה, כי ניתן לאשר לעירייה הלוואה לכיסוי גירעונותיה, וכי העירייה מסוגלת לפורעה מהכנסותיה העצמיות. אנשי המחוז סברו, כי יש לאשר לעירייה את הלוואה על-אתר, כדי למנוע התמוטטותה.

עוד הבהיר שר הפנים, כי בגלל ניהולה הכושל של העירייה והסתבכויותיה הכספיות, נמנע אז (בתפקידו כמנכ"ל) מלהיפגש עם אנשי העירייה, כל עוד לא יכינו ויצוגו תוכנית להתייעלות ולהבראה. הממונה על המחוז ואחרים הפצירו בו להיפגש עם ראש העירייה. גם המועצה הדתית נפגעה עקב הקשיים הכספיים של העירייה, עד כדי כך שהרבנים בעיר, עובדי המועצה הדתית והמשרתים בקודש, לא קיבלו משכורות, ועל כך הועברו אליו, כמנכ"ל, פניות

גם של רבנים שיאות לקבל את ראש העירייה. משהוברר לו, כי בדעת ראש העירייה להציג תוכנית התייעלות וחיסכון, ולאחר ההפצרות של גורמים שונים, הוא נאות לקבלו. ואומנם, לדבריו, הפגישה התנהלה באוירה קשה.

שר הפנים הוסיף, כי בפגישה האמורה הוא דיבר עם נציגי העירייה "קשות" על הניהול הכספי של ענייני העירייה, ולאחר דיון ממושך בתוכנית ההבראה שהוצגה, והבטחות לייעול וצמצומים שונים בהוצאות, הוא נעתר, בהמלצת הממונה על המחוז, לאשר להם את ההלוואה על סך 5.5 מיליון ש"ח. כאשר תמו הדיונים, העלה לפתע ראש העירייה את בעייתם של "מוסדות הדת", וביקש לצורך כך מענק. ואז, לפי תשובת השר, הוא הגיב בכעס על שראש העירייה היפלה מוסדות אלה לרעה, ולא תיקצב אותם, שעה שלגבי מוסדות אחרים, העירייה הוציאה הוצאות, חרגה מתקציבה ונכנסה לגירעון.

לעניין הוספת הסכום של מיליון ש"ח טען השר בתשובתו :

1. ההלוואה בסך 5,500,000 ש"ח אושרה לעירייה כפי שתואר ללא כל קשר בתמיכה במוסדות דת, ואם ראש העיר לא היה מעלה בסיום הישיבה את הבקשה לתמיכה במוסדות דת, הוא היה מקבל אישור ל- 5,500,000 ש"ח אשר העירייה היתה עושה בסכום זה לפי ראות עיניה.

2. לאחר הפצרות ראש העיר להגדיל את ההלוואה בעוד מיליון ש"ח לא דובר לא במישרין, ולא ברמז על מוסדות כלשהם. ההפך הוא: המנכ"ל הודיע שאינו מתערב ברשימה, ושהעירייה תחלק לפי כל הכללים וההנחיות...".

לדעת מבקר המדינה, יש בגירסה זו אישור ששר הפנים נתן ידו להגדלת סכום ההלוואה המקורי במיליון ש"ח. לצורך מתן תמיכות למוסדות, שכן במועד מתן האישור ברור היה מעל לכל ספק שהסכום הנוסף לא היה מיועד לכיסוי גירעון העירייה. מתן האישור להגדלת סכום ההלוואה המקורי תמוה במיוחד לנוכח העובדה, שעל-פי גירסת שר הפנים היו קיימים ספקות אם כלל היה מקום לאשר לעירייה נטילת ההלוואה כיסוי גירעונותיה. על-פי הגירסה האמורה, מיאן משרד הפנים, משך תקופה ארוכה, לאשר לעירייה את קבלת ההלוואה בגובה הסכום המקורי שהעירייה ביקשה; רק לאחר לחצים והבטחות מצידה, שתנקוט צעדים לייעול ולחיסכון, הוא נענה ואישר. על-פי המלצת הגופים המיקצועיים, את ההלוואה בסך 5.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השתלשלות העניינים המתוארת לעיל. בבסיס הסכמה מי שהיה אז מנכ"ל משרד הפנים (וכיום הינו שר הפנים) לאשר לעירייה הלוואה על סך 5.5 מיליון ש"ח, עומדת הבטחת העירייה ל"ייעול וצימצומים שונים בהוצאות"; והנה בא המנכ"ל ובאותו מעמד עצמו מאשר לעירייה הלוואה נוספת של 1 מיליון ש"ח, לצורך מתן תמיכות למוסדות, דבר שעמד בניגוד ברור למגמה המוצהרת של משרד פנים.



המימצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, שהתערבותו של משרד הפנים בשיקול דעתן של הרשויות המקומיות במתן תמיכות למוסדות באה לידי ביטוי גם בעת טיפול המשרד בהסדרי הקונסולידציה לכיסוי גירעונותיהן של הרשויות המקומיות. עולה אף החשש, שמשרד הפנים, ובמיוחד העומדים בראשו, עודדו את הרשויות המקומיות להציג את גירעונות המוסדות כאילו היו גירעונותיהן, כדי להכשיר נטילת מילוות ללא צידוק.

מכיוון שבמקרים בהם מדובר מומנו הסכומים שהוספו לגירעונות של הרשויות המקומיות, אם באמצעות מענקים מיוחדים שהועמדו לצורך זה ואם על-ידי הגדלת סכום המלווה שפירעונו העתידי הוכר כהוצאה על-ידי משרד הפנים, נתנו הרשויות המקומיות ברצון ידן להסדרים אלה והיו אף שניצלו את המצב שנוצר לשם השגת תקציבים למימון מטרות מוניציפאליות שונות.

העובדה ששר הפנים – על-פי הצהרותיו – מצדד בקידום הצרכים של מוסדות דת וחינוך תורניים ורואה בתמיכה בהם על-ידי הרשויות המקומיות יעד לגיטימי, דבר שמבקר המדינה אינה חולקת עליו, איננה מצדיקה, בניגוד לדעתו של השר, ניצול הסמכות לכלול במיסגרת גירעונות הרשות את גירעונות המוסדות הניתמכים, וזאת לעיתים אף מבלי לבדוק אם גירעונות כאלה אכן קיימים ובניגוד לכללים שנקבעו בנוהל מתן תמיכות. שיתוף הפעולה בנושא זה, בין הרשויות המקומיות שבהן המדובר לבין משרד הפנים, מחמיר את הפגיעה בסידרי המינהלה תקין בדרך ביצוען של פעולות אלה. העובדה שבחלק מהמיקרים הדבר נעשה על-פי בקשתן של אותן רשויות מקומיות, אין בה כדי להכשיר פגיעה זו – נהפוך הוא. לפנינו נגע חמור, שיש לעוקרו מן השורש.

קריות חינוך

1. גוף שהוגדר "קרית חינוך" – פעולותיו המוניציפאליות מתוקצבות במישרין על-ידי משרד הפנים. מבירורים שנערכו במשרד הפנים עולה, כי החל בשנת הכספים 1984 פועלת במשרד ועדה לקריות חינוך, אותה ריכז מנהל היחידה למענקים, מיסים ומילואות. תפקידי הוועדה הם, בין היתר, להעניק לקריות החינוך, בכפוף לאישור שר הפנים, מענקים למימון פעולותיהן המוניציפאליות וכן להעניק להן תקציבים לפיתוח. עוד מוטל על הוועדה לבדוק את הדיווחים הכספיים של קריות החינוך, במטרה לקבוע את הסכום שיוענק לכל אחת מהן. בהתחשב בשירותים המוניציפאליים שהן מקבלות מהרשות המקומית, שבתחומה הן נמצאות.

נושא קריות החינוך אינו מוסדר בדינים המתייחסים לשלטון המקומי, ואין לגביו קריטריונים מוגדרים ומחייבים. עד לשנות ה-80 הוסברה ההצדקה לקיומן של קריות חינוך בכך, שמדובר במוסדות חינוך פנימייתיים, המשתרעים על שטח נרחב, באופן שלא התאים לקבלת שירותים מוניציפאליים המרשות המקומית, שבתחומה או בקירבתה הם פעלו. במחצית הראשונה של שנות ה-80 נכללו במיסגרת הסדר זה 11 קריות חינוך, וביניהן: מקוה ישראל, כפר גלים (בתחום עיריית חיפה), כפר הנוער ע"ש "יוהנה ז'בוטינסקי" (בתחום מועצה מקומית באר יעקב), קרית צאנו (בתחום עיריית נתניה, כפר הנוער ימין אורד (בתחום מועצה אזורית חוף הכרמל) ואולפנא כפר פינס (תחום ועצה אזורית מנשה). למן המחית השנייה של שנות ה-80 נתווספו להסדר האמור 17 קריות חינוך, רובן ככולן מוסדות חינוך תורניים, וביניהן שלוש קריות בתחום עיריית ירושלים (מוסדות איתרי, קרית נוער ירושלים ואור ברוך) ושתי קריות בתחום עיריית תל אביב-יפו (מוסדות תורה ואורה-ש"ס וקרית חינוך חידושי הרי"ם).

2. בשנות הכספים 1987, 1988 ו-1989 נקבעו בתקציב המקורי של משרד הפנים, בסעיף פעולות מוניציפאליות של קריות חינוך, הסכומים הבאים: 1,475,000 ש"ח, 1,600,000 ש"ח ו-3,895,000 ש"ח, כסדר השנים.

המימצאים שהועלו מצביעים על כך, שהסכומים שהעביר בפועל משרד הפנים מתקציבו-הוא למימון קריות החינוך היו גדולים בהיקפם בשנות הכספים 1987 ו-1988 באופן משמעותי מאלה שהוקצבו במפורש בתקציב המקורי של המשרד, והסתכמו כלהלן: בשנת הכספים 1987 – 2,659,000 ש"ח ובשנת הכספים 1988 – 3,270,000 ש"ח. המקור למימון ההקצבות הנוספות הוא כספי המענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות, שלא יועדו כלל למטרה זו.

בנוסף על כך העביר משרד הפנים לקריות החינוך תקציבים שיועדו לפיתוח, כלהלן: בשנת הכספים 1987 – 1,805,000 ש"ח, בשנת הכספים 1988 – 4,530,000 ש"ח ובשנת הכספים 1989 – 6,591,000 ש"ח.

בתקציב שיועד לפעולות פיתוח של הרשויות המקומיות, שמשרד הפנים אחראי לביצועו, לא פורטו בסעיף נפרד הקצבות לפיתוח קריות חינוך, והסכומים האמורים מומנו מכספים שהועמדו לצורך פיתוח כלל הרשויות המקומיות.

להלן פירוט הסכומים שיועדו בתקציב המקורי של משרד הפנים לפיתוח כלל הרשויות המקומיות, והסכומים שהוא העביר מתקציב זה לקריות החינוך לצורכי פיתוח (במיליוני ש"ח):

<u>העברות לקריות חינוך במיסגרת תקציב</u>	<u>תקציב כללי לפיתוח</u>	<u>שנת</u>
<u>הפיתוח של משרד הפנים</u>	<u>הרשויות המקומיות*</u>	<u>הכספים</u>
הסכום		
האחוז מכלל התקציב לפיתוח		
(ב): (ג)=(ד)		
	(ג)	(ב)
	1.8	64.8
	2.8	1987
	4.6	84.9
	5.4	1988
	6.6	97.5
	6.8	1989

* לא כולל תקציבים שיועדו לפעולות פיתוח ארציות ומיוחדות – כגון כבאות, פיתוח חופי רחצה ושיקום כבישים, ותקציבי פיתוח שנועדו לשיקום מפעלי מים וביוב.



מהנתונים שהובאו לעיל עולה, שהגידול בסכומים שהועברו בפועל על-ידי משרד הפנים לקריות החינוך, במיסגרת תקציבו, היה בתקופה הניסקרת גבוה באופן משמעותי מהגידול שחל באותה תקופה הן בתקציב שיועד למטרה זו במיסגרת המענק הכללי והן בתקציב שיועד לפיתוח.

כמו-כן עולה מהנתונים, שהסכומים שהועיד משרד הפנים לקריות החינוך מתקציבו- הוא, הן במיסגרת המענק הכללי שנוע לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות והן במיסגרת תקציבי הפיתוח, אינם משקפים שיקולים ענייניים, כגון גודל האוכלוסייה האמורה ליהנות מהשירותים המוניציפאליים של קריות החינוך – קריטריונים שאמורים להנחות את משרד הפנים בקביעת המדיניות לחלוקת הכספים שהופקדו בידיו.

3. בדיקה שנערכה ברשויות המקומיות הניסקרות העלתה, שבנוסף על הסכומים שהועברו, כאמור, ישירות לקריות החינוך על-ידי משרד הפנים, העבירו חלק מהרשויות המקומיות, לקריות החינוך הפועלות בתחומן, סכומים נוספים.

הכספים שהעביר המשרד לקריות החינוך באמצעות הרשויות המקומיות מקורם בכספי המענק הכללי. כמוסבר לעיל, המטרה המפורשת של העמדת כספים אלה לרשות המשרד הייתה איזון תקציבי כלל הרשויות המקומיות.

כהדגמה מובאים להלן נתונים המתייחסים לחמש רשויות מקומיות, על אודות הסכום הכולל שהועבר ביוזמת משרד הפנים לקריות החינוך שבתחום אותן חמש רשויות מקומיות (על-ידיו ישירות ובאמצעות הרשויות המקומיות) – למימון פעולותיהן המוניציפאליות ופעולות הפיתוח (בש"ח):

סכומים שהועברו ביוזמת					
משרד הפנים					
סה"כ	באמצעות	ישירות	שנת	הרשות	המוסד
	הרשויות	מתקציב משרד	הכספים	המקומית	
	המקומיות	הפנים			
229,500	-	229,500	1987	זכרון יעקב	מל"ת
945,000	500,000	445,000	1988		
1,300,000	900,000	400,000	1989		
266,500	-	266,500	1987	רכסים	אור
1,046,893	700,393	346,500	1988		חדש
1,660,000	1,000,000	669,000	1989		
244,000	-	244,000	1987	מודיעים	נחלים
497,000	150,000	347,000	1988		
415,000	100,000	315,000	1989		
427,137	56,637	370,500	1987	בני ברק	אור
1,286,025	663,525	622,500	1988		החיים
987,800	32,800	955,000	1989		
1,817,500	*1,529,500	288,000	1987	נתניה	קרית
3,133,000	*2,567,000	566,000	1988		צאנז
2,878,450	*1,971,450	907,000	1989		

* בסכומים אלו לא כלולות הקצבות שהועברו על-ידי העירייה לבי"ח לניאדו, בסכום של 700,000 ש"ח בשנת הכספים 1988 ובסכום של 3 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989, והקצבה לבית-ספר לאחיות שליד בי"ח לניאדו בסך 480,000 ש"ח בשנת הכספים 1988.

הנתונים שהובאו בטבלה דלעיל מצביעים על כך, שהכספים שהעביר משרד הפנים, באמצעות הרשויות המקומיות לקריות החינוך המפורטות בטבלה, הגדילו בשיעור ניכר את הסכום שהועמד לרשות הקריות; לעיתים אף עלו הסכומים שהועברו באמצעות הרשויות המקומיות על אלה שקריות החינוך קיבלו ממשרד הפנים במישרין.

4. כדי לעמוד על הייחוס שבין הסכומים שמשרד הפנים העביר לקריות החינוך לבין הסכומים שהוא העביר לרשויות המקומיות, שבתחומן פועלות אותן קריות, מובאות להלן שתי דוגמאות המתייחסות למענקים לאיזון ולתקציבי פיתוח, שמשרד הפנים העביר בשנות הכספים 1988 ו-1989 לשתי רשויות מקומיות – מועצה מקומית זכרון יעקב ומועצה מקומית רכסים, ולעומתם הסכומים שהועברו לשתי קריות החינוך הפועלות בתחומן - מל"ת" בזכרון יעקב ו"ור חדש" ברכסים – ישירות על-ידי משרד הפנים ובאמצעות אותן רשויות מקומיות (בש"ח):

<u>העברה לקרית החינוך</u>			<u>העברה לרשות המקומית*</u>			
<u>סה"כ</u>	<u>באמצעות הרשות המקומית</u>	<u>ישירות משרד הפנים</u>	<u>סה"כ</u>	<u>תקציבי פיתוח</u>	<u>מענק לאיזון</u>	<u>שנת כספים</u>
						מועצה מקומית זכרון יעקב
945,000	500,000	445,000	1,397,800	527,800	870,000	1988
1,300,000	900,000	400,000	1,499,000	494,000	1,005,000	1989
						מועצה מקומית רכסים
1,046,893	700,393	346,500	4,233,500	308,000	3,925,500	1988
1,000,000	1,669,000	69,000	4,915,000	471,000	4,444,000	1989

* לא כולל מילוות שקיבלה הרשות לצורכי פיתוח ולכיסוי גירעונות, ואף לא סכומים שמשרד הפנים העביר לרשות המקומית, אך הועברו על-ידיה, בידיעת המשרד, לקרית החינוך. סכומים אלה משתקפים כתקבול בקרית החינוך.

יודגש, כי העברת כספי תמיכות על-ידי משרד הפנים לחלק מקריות החינוך, באמצעות הרשויות המקומיות שבתחומן פועלות אותן קריות. כמשתקף בטבלה דלעיל – אינה עולה בקנה אחד עם ההסדר לתיקצוב נפרד של קריות החינוך.



המימצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, שבתקופה הניסקרת העביר משרד הפנים לקריות החינוך סכומים גדולים מאוד, בחריגה מהסכומים שהוקצבו למטרה זו בתקציבו הוא. בנוסף על כך עשה משרד הפנים שימוש ברשויות המקומיות, שבתחומן פועלות אותן קריות חינוך, והעביר דרכן סכומים נוספים בהיקף כספי ניכר למימון הפעילות והעביר דרכן סכומים נוספים בהיקף כספי ניכר למימון הפעילות המוניציפאלית של אותן קריות חינוך, שעה שהמשרד היה מודע לכך שאת פעילותן המוניציפאלית של קריות החינוך הוא מממן במישרין מתקציבו.

משרד הפנים הסביר, שהוא נתן דעתו לכך, שלא תהיה העברה כפולה של כספים לקריות החינוך – מצידו ומצד הרשויות המקומיות, וכי המדובר בפעולות שאמורות להשלים זו את זו. יחד עם זאת, כדי למנוע אי-בהירויות בעתיד, באשר לטיפול בקריות החינוך, מסכים המשרד לכך, שיש מקום לקבוע "גדרים ברורים של דרכי השתתפות וסיוע בהוצאות קריות החינוך".

טיפול הרשויות המקומיות

במתן תמיכות למוסדות

בפרק שלהלן יובאו המימצאים שהועלו בנושא טיפול הרשויות המקומיות במתן התמיכות – מימצאים שנבעו, במיקרים לא מעטים, מהמצב המיוחד הקיים בתחום זה, לנוכח מעורבות משרד הפנים, כמתואר לעיל, ולנוכח היעדר פיקוח מטעמו.

כאמור, על-פי הנוהל למתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, צריכה תמיכתה של רשות מקומית במוסד להיות מוגבלת למקרים בהם הפעולה הנתמכת היא במיסגרת תפקידיה וסמכויותיה, בהתאם לחוקים המסדירים את ענייני השלטון המקומי. על הרשות המקומית קבוע לעצמה, במידת האפשר, מבחנים למתן תמיכות בתחומי פעילותה השונים, אם דרך כלל ואם לשנה מסויימת; מבחנים אלה עליה לכלול בדברי הסבר לתקציבה.

בבדיקת הליכי הטיפול של הרשויות המקומיות במתן תמיכות למוסדות הועלו המימצאים הבאים:

א. הליכי אישור התמיכות

1. בבדיקת סידרי קבלת ההחלטות בדבר מתן תמיכות העלתה, כי רוב רובן של הרשויות המקומיות שנבדקו לא עמדו בדרישות הנוהל, ולא קבעו מבחנים למתן תמיכות למוסדות, שישמשו את ועדות התמיכות בבואן להמליץ על מתן תמיכות, או שקבעו מבחנים כלליים או חלקיים בלבד.

משרד מבקר המדינה העמיד את הרשויות המקומיות על החשיבות שבקביעת מבחנים, שינחו את ועדות התמיכות בבואן להמליץ על מתן תמיכות במיסגרת הסכומים שעומדים לרשות הרשויות המקומיות לצורך זה.

2. כאמור, על-פי הנוהל, בקשות לתמיכות מאת רשות מקומית יידונו בוועדה מיוחדת או בוועדות מיוחדות באותה רשות, קרי – ועדת תמיכות. כאמור, על יסוד המלצת ועדת התמיכות תדון ותחליט מועצת הרשות המקומית על מתן תמיכה במיסגרת תקציבה.

בדו"ח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 1986 הדגיש מבקר המדינה את חשיבות הפעולה הסדירה והתקניה של ועדות התמיכות. הביקורת

הנוכחית העלתה, כי בעשר רשויות מקומיות, מבין אלו שנכללו במיסגרת הביקורת הנוכחית, לא הוקמו, וממילא לא הופעלו, ועדות תמיכות כנדרש²⁰. בעיקבות הערות הביקורת ובמהלכה, הודיעו שש רשויות מקומיות, כי מינו ועדות תמיכות²¹. עוד העלתה הביקורת, כי בניגוד לנוהל, ברוב הרשויות המקומיות שולמו תמיכות על אף שחסרו חוות-דעת של היחידות המינהליות-מיקצועיות הנוגעות לנושא בשלו התבקשה התמיכה.

משרד מבקר המדינה חזר והדגיש לפני הרשויות דלעיל, את החשיבות הנובעת לתקינות פעילותן של ועדות התמיכות, שידיהן יש לרכז את הטיפול באישור הבקשות למתן תמיכות. עוד הודגש, כי בדיקת הבקשות ביחידות המיקצועיות, לפני הבאתן לוועדת התמיכות, אמורה להבטיח, בין היתר, איסוף מידע מלא על כל מוסד, ושלמות התיעוד על אודותיו, כדרוש לפי הנוהל. שמירה על הנוהל בתחום חשוב זה עשויה להבטיח, שהחלטה על מתן התמיכה תתבסס על מידע מלא על המוסד המבקש ועל ראייה כוללת של צרכי כל המוסדות מחד-גיסא, ועל מיגבלות התקציב של הרשות מאידך-גיסא.

3. בבדיקת תהליך תיקצוב התמיכות על-ידי 32 הרשויות המקומיות שנבדקו, הועלו הממצאים דלהלן:

²⁰ עיריות: חיפה, נתניה, רחובות; מועצות מקומיות: בני עי"ש, גבעת עדה, זכרון יעקב, יהוד, רכסים; מועצות אזוריות: מודיעים, מרום הגליל.

²¹ עיריות: חיפה, רחובות; מועצות מקומיות: זכרון יעקב, יהוד, רכסים; מועצה אזורית מרום הגליל.

(א) מרבית הרשויות המקומיות לא קבעו מועד קובע להגשת בקשות לתמיכות – בניגוד לנקבע בנוהל.

(ב) בשנית הכספים 1987 עד 1989 קיימו ועדות התמיכות של הרשויות המקומיות את הדיונים בתמיכות למוסדות, בדרך כלל, במחצית השנייה של שנת הכספים, לעיתים סמוך לפני תום שנת הכספים ולעיתים אף לאחר סיומה. בנסיבות אלה לא היו לפני מועצת הרשות המקומית, בעת הדיון על תקציבה, נתונים בדבר אופן חלוקת הסכום הגלובאלי שיועד בתקציב לתמיכות בין המוסדות השונים.

אי-שמירה על הוראות הנוהל, שמטרתן להבטיח תהליך תיקצוב נכון של התמיכות, מונעת מחבי מועצת הרשות את האפשרות לקבוע את היקף ההשתתפות של הרשות המקומית בתמיכה למוסדות על בסיס מידע מלא ונכון, כדרוש. משרד מבקר המדינה דרש מהרשויות המקומיות שנבדקו, להקפיד על קיום תהליך התיקצוב של התמיכות, שנקבע בנוהל. דרישה זו מקבלת מישנה תוקף לנוכח הצורך בצמצום ההוצאה הציבורית, עקב מיגבלות התקציב.

ב. טיפול בבקשות לתמיכה

על-פי הנוהל, מוסד המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית יגיש לה בקשה בכתב על גבי טופס שנקבע לעניין זה, ויצרף לטופס הבקשה מסמכים שונים, ובהם דו"ח כספי אחרון מאושר, ואם הוא מגיש לראשונה בקשה לתמיכה – תעודה על רישום המוסד כתאגיד.

1. בדיקת קבלת התיעוד הדרוש מהמוסדות, שביקשו תמיכות מהרשויות המקומיות שנבדו, בשנות הכספים 1987 עד 1989, העלתה, כי לא הייתה הקפדה שהתמיכות יאושרו רק לאחר קבלת בקשות לרבות המיסמכים הנלווים אליהן, כנדרש בנוהל. בידי רוב הרשויות המקומיות נמצא רק תיעוד חלקי.

2. בחינת הזכאות של המוסדות לקבל תמיכה וקביעת שיעורי התמיכות, מן הדין שייעשו בהתחשב בהכנסות ובתמיכות שהמוסדות מקבלים מגופים אחרים, בנוסף על התמיכות המבוקשות מהרשויות המקומיות; אי-הקפדה על מילוי הוראות הנוהל בדבר קבלת תיעוד, הכולל פרטים כאמור מהמוסדות, לצורך בחינת בקשותיהם לתמיכה – מהווה פגיעה בסידרי המינהל התקין.

הביקורת העלתה, כי כתוצאה מחוסר מסמכים, שהמוסד אמור היה לצרף לבקשה, או אי-בדיקתם, וכתוצאה מאי-הקפדה על בדיקת זכאותו של המוסד לקבל תמיכה, היו מיקרים בהם נהנו מוסדות מתמיכות כאשר ייתכן שלא היו זכאים להן כלל, או שהתמיכות שקיבלו היו בסכומים גבוהים בהרבה מאלו שהיה מקום לאשר על-פי פעילות המוסד, כפי שהיא השתקפה בבקשתו. להלן דוגמאות בולטות המתייחסות לחמש רשויות מקומיות:

(א) מועצה מקומית באר יעקב

בישיבת ועדת התמיכות של המועצה המקומית באר יעקב מיום 5.2.1990 אושרה לעמותת "אל המעיין" תמיכה בסך 20,000 ש"ח. זאת, בהסתמך על מכתבו מיולי 1989 של ח"כ יאיר לוי, שכיהן במועד האמור בתפקיד מנכ"ל העמותה, לפיו קיימת ביישוב "פעילות עניפה ומגוונת מטעם עמותת 'אל המעיין'...". במסמך שכותרתו "סיכום פעילות לחודש 5/89", שצורף אל מכתבו של ח"כ לוי, פורטה הפעילות של "אל המעיין" בישוב כלהלן:

<u>מיקום בו בוצעה הפעילות</u>	<u>מיספר המשתתפים בממוצע</u>
גן ציבורי	6
בית פרטי	3
מיקלט	9

הדיווח על הפעילות בהיקף האמור "שיכנע" את המועצה להעביר לעמותה תמיכה בסך 20,000 ש"ח.

ב) מועצה מקומית זכרון יעקב

בשנת הכספים 1988 העבירה המועצה המקומית זכרון יעקב סך 500,000 ש"ח כתמיכה למרכז לחינוך תורני – המל"ת, ובשנת הכספים 1989, במיסגרת הסדרי הקונסולידציה, יועדו למל"ת 90000 ש"ח נוספים; הכספים שולמו בפועל למל"ת במהלך שנות הכספים 1989 ו- 1990. שני הסכומים הועברו למוסד כ"כיסוי גירעונות". המל"ת הינו קרית חינוך, וקיבל בשנים האמורות ישירות ממוסד הפנים סכום נוסף של 845,000 שח (ראה לעיל).

ההחלטה על מתן התמיכות בשנות הכספים 1988 ו-1989 לא התבססה, בין היתר, על הדו"חות הכספיים של המל"ת, כפי שסידרי המינהל התקין היו מחייבים, על אחת כמה וכמה בשים לב לגודל הסכומים שהוחלט להעביר למל"ת לכיסוי גירעונותיו.

העולה מכל האמור הוא, כי המועצה ומשרד הפנים העבירו כספים, כ"כיסוי גירעונות", למוסד שהוגדר קרית חינוך, בלי שבמועד קבלת ההחלטה היו לפנייהם – בהעדר דו"חות כספיים של המוסד – נתונים בדוקים על עצם קיום הגירעון, על היקף ועל הסיבות

להיווצרותו, לנוכח היקף הכספים הרבים שהוזרמו למל"ת מהקופה הציבורית החליטה מבקר המדינה להפעיל ביקורת על מוסד זה. במועד פירסום דו"ח זה טרם הסתיימה הביקורת על פעולותיו של המוסד.

(ג) עיריית חדרה

בשנת הכספים 1988 העניקה עיריית חדרה תמיכות לכולל "אוהל אשר" ולכולל "אוהל משה" בסך 10,000 ש"ח, על אף שהם רשומים באותה כתובת. למרות שמידע זה היה בידי העירייה לפני העברת התמיכות, לא טרחה העירייה לבדוק אותו.

בשנות הכספים 1987 ו-1988 נתנה עיריית חדרה תמיכה לשתי העמותות: "ל"מתיבתא" – 22,000 ש"ח, ולישיבת "אור יוסף" – 122,080 ש"ח. במיסמכי העירייה לא נמצאו בקשות העמותות ונתונים נוספים שהיה על המוסדות להמציא לעירייה על-פי הנוהל. בנסיבות אלה ההחלטה על מתן התמיכה והיקפה נתקבלה שלא על בסיס נתונים בדוקים. בעיקבות הביקורת החליטה העירייה להפסיק לתת תמיכות למוסדות, אלא אם כן יגישו בקשה כנדרש בנוהל; עקב כך הגישו שתי העמותות האמורות באוגוסט 1990 מיסמכים כנדרש.

(ד) מועצה מקומית ירוחם

בשנות הכספים 1987 עד 1989 העבירה המועצה המקומית ירוחם לתנועה להפצת תורה (להלן תל"ת) המקיימת קרית ישיבה בירוחם, תמיכות בסכום כולל של 3,339,000 ש"ח, במיסגרת התקציב הרגיל ובמיסגרת תב"רים. הישיבה מקבלת גם הקצבות שוטפות, הן ממשרד העבודה והרווחה והן מהמשרד לענייני דתות.

בשנת הכספים 1988 העבירה המועצה המקומית לתל"ת סך 1,493,000 ש"ח, למרות שהמוסד לא הגיש כלל בקשה לקבלת תמיכה, וממילא גם לא מיסמכים בדבר פעילותו. התמיכה הועברה בלי שהמועצה בדקה כלל מה סכום ההקצבות שהמוסד מקבל מן הקופה הציבורית, והאם פעילותו מצדיקה העברת סכום נוסף, ובשיעור כזה, מהמועצה.

בשנת הכספים 1989 הגיש המוסד בקשה לתמיכה בסך 560,000 ש"ח, אך המועצה העבירה לו תמיכה בסך 1,031,000 ש"ח, בלי שנמצא תיעוד מדוע הועבר למוסד סכום העולה באופן משמעותי על הסכום שהמוסד עצמו ביקש. באותה שנה העבירה המועצה למוסד סכום נוסף של 225,000 ש"ח, שיועד לבניית מטבח וחדר-אוכל. המועצה לא ביקשה מיסמכים כלשהם מהמוסד לאימות השימוש בכספים למטרות אשר להן הוקצבו.

מתברר, אם כן, שבמשך שלוש שנים העבירה המועצה המקומית למוסד סכום של יותר מ-3 מיליון ש"ח, בלי שניסתה לקיים פיקוח כלשהו על השימוש הנעשה בכסף, ובלי שניתנה הדעת לשאלה האם מוסד, המקבל הקצבות שוטפות מהקופה הציבורית באמצעות משרדי ממשלה, זכאי לקבל תמיכה נוספת בסכום משמעותי כל כך מהרשות המקומית, אף שמצבה הכספי שלה עצמה היה במשך אותה תקופה קשה.

(ה) מועצה מקומית רכסים

המועצה המקומית רכסים העבירה בשנות הכספים 1987 ו- 1988 תמיכות למוסדות שונים בסכומים גבוהים בהרבה מהסכומים שהתבקשו על-ידי אותם מוסדות:

(1) ישיבת "כנסת חיזקיהו" ביקשה בשנת הכספים 1987 תמיכה בסך 110,000 ש"ח למטרת עבודות פיתוח, אך המועצה העבירה לה תמיכה בסך 160,000 ש"ח.

(2) קרית חינוך "אור חדש" ביקשה בשנת הכספים 1988 סכום של 330,000 ש"ח, אך המועצה העבירה לה תמיכה בשיעור של יותר מכפול – 700,393 ש"ח.

(3) "אל המעיין" ביקשה בשנת הכספים 1988 תמיכה בסך 50,000 ש"ח וקיבלה תמיכה בסך 122,000 ש"ח.

על הנסיבות שמוסדות אלו קיבלו מענקים מוגדלים, ראה לעיל בפרק הסוקר את מעורבות משרד הפנים במתן תמיכות על-ידי הרשויות המקומיות.

ג. סידרי פיקוח על ניצול הכספים שניתנו כתמיכה

הפיקוח על השימוש בכספים שניתנו כתמיכה אמור להבטיח את מילוי התנאים למתן התמיכה, את ניצול כספי התמיכות למטרות להן יועדו, את קיום פעולותיו של המוסד הניתמך בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו לגופים מסוגו, אות התאמת עיתוי העברת כספי התמיכה, כך שלא יעלו על הצרכים בפועל של המוסד הניתמך.

1. בנוהל נקבע, שסכום שאושר כתמיכה במוסד ישולם מאת הרשות המקומית, במועדים שייקבעו, ישירות לחשבון הבנק של המוסד. מטרת קביעה זו – להבטיח שסכומי התמיכה אכן יגיעו במועד לקופת המוסד, וכי השימוש בכספים יהיה על-ידי בלבד.

בבדיקה הועלה, כי במספר רב של מיקרים שולמו כספי התמיכות באמצעות שיקים לפקודת המוסדות הנתמכים. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות ששילמו את התמיכות באמצעות שיקים, כי היה עליהן להקפיד ולשלם את התמיכות במישרין לחשבון הבנק של המוסדות הנתמכים, כנדרש בנוהל.

2. בנוהל נקבע, כי ראש הרשות המקומית יטיל על אחד מעובדיה את קיום הפיקוח, וימנה אחראי מיקצועי בתחום עיסוק המוסד, שיוכל להעריך, מבחינה מיקצועית, את פעילות המוסד מקבל התמיכה. הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מן המוסדות הנתמכים, ובמידת הצורך גם על ביקורים במקום הפעולה ש המוסדות.

נמצא, כי רוב הרשויות המקומיות שנבדקו לא ביצעו פיקוח נאות, כמפורט בנוהל למתן תמיכות. עוד נמצא, שכתוצאה מחוסר פיקוח ומהעדר מידע ברשות המקומית על המוסדות, הועברו תמיכות לעמותות קשורות ולמוסדות נילווים לעמותות, שלא נרשמו כעמותה כלל.

להלן מיספר דוגמאות בולטות למחדלים שנתגלו בשש רשויות מקומיות בתחום הפיקוח על כספי תמיכות:

א) עיריית ירושלים

ב- 10.7.1988 המליצה ועדת הכספים של עיריית ירושלים לאשר תב"ר בסך 7.73 מיליון ש"ח, לבניית חמישה מוסדות חינוך. שני מוסדות (בתי ספר) ימומנו על-ידי משרד החינוך והתרבות ובית ספר נוסף ימומן ממימוש נכסים של העירייה הקצבות לבניית שני המוסדות הנותרים (ת"תים), ת"ת "מאור ישראל" ות"ת "ירושלים" (המסילה), בסך 1.5 מיליון ש"ח לכל אחד, ימומנו על ידי משרד הפנים.

ב- 9.9.1988 שילמה גיזברות העירייה סך 500,000 ש"ח לכל אחד משני הת"תים הנ"ל, כמיקדמה עבור הבנייה. במעמד תשלום המיקדמה החתימה העירייה את העמותות על התחייבות, לפיה אם בתוך שניים לא יוחל בבנייה, הן יחזירו את מלוא סכום המיקדמה לקופת העירייה.

לדעת מבקר המדינה, התחייבות כאמור אינה מהווה תחליף להוכחה שהגוף הנתמך נזקק באותו שלב לסכום התמיכה שניתנה לו; ואכן

התברר, כי במועד התשלום לא היו בידי העירייה נתונים שיצביעו על הזדקקות העמותות למיקדמות בסכום האמור לצורכי הבנייה. בדיקה חוזרת שנערכה במאי 1991 העלתה, כי טרם הוחל בבנייה, וכי למרות דרישות חוזרות ונישנות של העירייה – לא החזירו העמותות את הכספים שהועברו אליהן.

מכל האמור לעיל עולה, שעיריית ירושלים העבירה לשתי העמותות האמורות בספטמבר 1988 סכום של 1 מיליון ש"ח למימון בנייה מוסדות חינוך, בלי שהיו בידיה נתונים אשר יצדיקו את העברת הכסף באותו מועד, ובלי שווידאה, כפי שהייתה מחוייבת על-פי הנוהל, שניתן להשתמש בכספים האמורים למטרה שלשמה הם הוקצבו.

יתרה מזו, למרות שלמן מועד העברת הכספים כאמור, עברו למעלה משנתיים וחצי, לא נקטה העירייה צעדים ממשיים נגד שתי העמותות האמורות, והכספים נותרו בידיהן.

ב) עיריית באר שבע

עיריית באר שבע נתנה תמיכות לעמותת "המעייין בנגב". ממיסמכי העירייה עולה, שלגוף זה קשורים עוד ארבעה גופים: מוזיאון על שם יודינסקי למורשת היהדות, בית אולפנא כולל אברכים, המעייין בנגב לשיקום אסירים וישיבת רבינו חיים חורי, שאינם רשומים כתאגידים. כל אחד מחמשת המוסדות הגיש בשנות הכספים 1987 עד 1989 בקשה, מכוח עצממו, לקבלת תמיכה; העירייה נענתה לבקשותיהם של חמשת המוסדות הנ"ל ונתנה להם תמיכות כלהלן: בשנת הכספים 1987 – 89,000 ש"ח, בשנת הכספים 1988 – 48,000 ש"ח, מהם 30,000 ש"ח מתוך תב"ר, ובשנת הכספים 1989 – 83,000 ש"ח.²²

²² המוסד בית אולפנא כולל אברכים הגיש בקשות וקיבל תמיכות בשנות הכספים 1987 ו- 1988 בלבד.

מבדיקת הבקשות והתשלומים למוסדות אלו בשנות הכספים 1987 ו- 1988 הועלה, כי שלושה מהמוסדות – המעיין בנגב, המעיין בנגב לשיקום אסירים, ומוזיאון על שם יודינסקי למורשת היהדות – שולמו התמיכות לאותו חשבון בנק. גם לשני המוסדות האחרים- ישיבת רבינו חיים חורי ובית אולפנא כולל אברכים – שולמו התמיכות לחשבון בנק זהה. מבדיקת הבקשות שהגישו מוסדות אלה לשנת הכספים 1989 עולה, כי מורשה החתימה של ארבעה מהמוסדות – המעיין בנגב, ישיבת רבינו חיים חורי, המעיין בנגב לשיקום אסירים והמוזיאון על-שם יודינסקי – הינו אותו אדם.

מהאמור לעיל עולה בבירור, כי הן בשלב אישור התמיכה והן בשלב העברת הכסף – לא הופעל פיקוח כלשהו על-ידי העירייה על זכאותם של גופים אלה ליהנות מתמיכה מקופת העירייה.

ג) עיריית בני ברק

עיריית בני ברק נתנה בשנות הכספים 1988 ו- 1989, בין היתר, תמיכות לחמישה מוסדות דת וחינוך תורניים, כלהלן: "ברכת אפרים" – 65,000 ש"ח; "אגודת יוצאי בוכרה" – 46,600 ש"ח; "ישיבת ברכת אברהם" – 35,000 ש"ח; "כולל האר"י" – 25,500 ש"ח ומועדון נוער "נריה" – 50,000 ש"ח. סה"כ כ- 222,000 ש"ח.

רק שניים מחמשת המוסדות האמורים רשומים כעמותות: "ברכת אפרים" ו-"אגודת יוצאי בוכרה". שלושת המוסדות האחרים הינם מוסדות שפעילותם נתקיימה במיסגרת שתי העמותות. לפיכך, לא היה מקום להקציב להם בנפרד, תמיכות מטעם העירייה.

פרט ל"ישיבת ברכת אברהם" כל המוסדות פועלים בכתובת אחת. עוד נמצא, שלא רק ש"כולל האר"י" ו"ישיבת ברכת אפרים" פעלו באותה כתובת, אלא שמרשימות התלמידים שהומצאו לעירייה ב- 1988 התברר,

שבשני המוסדות למדו אותם תלמידים באותן שעות ממש. מידע זה לא מנע מהעירייה לתמוך בכל אחד מהמוסדות האמורים, בנפרד.

מועצה מקומית ירוחם

ב- 1.1.1990 הגיעה למשרד מבקר המדינה תלונה, שהופנתה במקור לשר הפנים, ובה נטען כי כספים שהעבירה המועצה לבית כנסת "שערי רחמים", בירוחם – נוצלו שלא למטרות להן יועדו; להלן ציטוט מהתלונה:

"לפי המאזן האחרון שהתפרסם על לוח המודעות של בית הכנסת שערי רחמים – אגודת ישראל – ירוחם, כ- 20,000 ש"ח שימשו לבניית היכל חדש לבית הכנס, ו- 21,000 ש"ח הועברו לרשותו של חבר המועצה המקומית ירוחם²³, שיעשה בו כראות עיניו, ויתרת הסכום [4,000 ש"ח] נשארה בקופת בית הכנסת. כמיטב ידיעתנו ובידיעת חברינו האחרים, חבר המועצה חילק את הכסף הנ"ל לחבריו הקרובים בתור הלוואות, והדבר נוגד את האינטרסים של האגודה לשמה היא הוקמה. כמו כן ידוע לנו שאין כל סיכוי שהכסף הנ"ל יוחזר פעם לקופת האגודה".

משרד מבקר המדינה פנה הן למשרד הפנים, אליו הופנתה התלונה במקורה, והן למועצה המקומית ובקש את התייחסותם לטענות שהועלו; עד למועד סיום הביקורת לא הגיבו הגופים האמורים לפניות הביקורת, למרות תזכורות חוזרות ונישנות שהופנו אליהם בנידון.

²³ בעניין מצב של ניגוד עניינים מוסדי שחבר המועצה האמור היה נתון בו, ראה גם להלן, בפרק על "ניגוד עניינים".

ה) מועצה אזורית מרחבים

המועצה האזורית מרחבים נתנה בשנות הכספים 1987 עד 1989 תמיכות לשני מוסדות – ישיבת תושיה ומכון הראשונים בתפרח – בסכום כולל של 1,261,992 ש"ח; התמיכות שולמו לחשבון בנק אחד. לשני מוסדות אחרים- ישיבת המעיין ומתיבתא עצה, המשתייכים לעמותת ה"מעין בנגב" – נתנה המועצה בתקופה האמורה, במישרין, תמיכות שהסתכמו בסך כולל של 582,350 ש"ח, מהם 100,000 ש"ח מענק מיוחד במיסגרת תב"ר, למרות שאף אחד מהם אינו עמותה כנדרש על-פי הנוהל.

ו) עיריית רחובות

בדיקת התמיכות שניתנו על ידי עיריית רחובות העלתה, כי הרב שהגיש לעירייה את הבקשה לתמיכה לשנת הכספים 1989 עבור כולל "מרכז בית זבול" (שקיבל תמיכה בסך 30,000 ש"ח), מכהן גם בתפקיד יו"ר שתי עמותות אחרות, שנתמכו על-ידי העירייה בשנת הכספים 1989; עמותה – תלמוד תורה הבאר, שכתובתה זהה לכתובת של מרכז בית זבול, ושקיבלה מהעירייה תמיכה בסך 35,000 ש"ח, ועמותה – ישיבה לצעירים רחובות, שקיבלה מהעירייה תמיכה בסך 33,000 ש"ח, כשלושת העמותות האחרונות יש חשבון בנק משותף.



הנוהל למתן תמיכות – מטרתו להבטיח תהליך קבלת החלטות תקין למתן תמיכות, שכן המדובר בכספי ציבור, שמן הדין שיחולקו על-פי קריטריונים ענייניים ושווים. כמו-כן בא הנוהל להבטיח, שהשימוש בכספים ייעשה למטרות שלשמן ניתנו.

המימצאים שהובאו לעיל מצביעים על כך, כי הרשויות המקומיות לא הקפידו על קיום הוראות הנוהל, הן ככל שהדברים נוגעים לתהליך

קבלת ההחלטות למתן תמיכות, והן ככל שהם נוגעים להפעלת הפיקוח על השימוש בכספים על-ידי המוסדות. כתוצאה מכך, לא הובטח שכספי הציבור אכן הגיעו רק למוסדות שהיו זכאים וראויים לכך, ושימשו רק למטרות לשמן הם יועדו.

על הליקויים בתחום זה העיר מבקר המדינה כבר בביקורת הקודמת בנושא זה, שמימצאיה פורסמו בשנת 1986. באותו דו"ח נדרשו הרשויות המקומיות ומשרד הפנים להפעיל פיקוח שוטף ומתמיד, כדי להבטיח קיום הנוהל. מהביקורת הנוכחית עולה, כי לא חל שינוי משמעותי בתחום חשוב זה, והתוצאות מדברות בעד עצמן. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הפנים, כי יגביר את הפיקוח על העברות הכספים למוסדות נתמכים על-ידי הרשויות המקומיות.

מתן תמיכות ב"שווה כסף"

בנוסף על כספים שהעבירו הרשויות המקומיות לתמיכה במוסדות, נתגלתה במיסגרת הבדיקה גם תופעה של העברת נכסים או העמדתם לרשות מוסד זה או אחר – ללא תמורה. עוד הועלה, שחלק מהרשויות המקומיות תמכו במוסדות, שפעלו בתחומיהן, תמיכות ב"שווה כסף". בדרך של כיסוי תשלומי חובה בגין חלק ממסי הארנונה²⁴, אגרות והיטלים, או ויתור על גבייתם. חלק מהרשויות המקומיות הניסקרות לא התייחסו לפעולות אלה כאל מתן תמיכה, על כל המשתמע מכך, והן כלל לא הובאו לדיון בוועדת התמיכות וממילא לא נהגו בעניין זה על-פי נוהל מתן תמיכות.

²⁴ אותו חלק הנגבה ממוסדות הנהנים מפטור על-פי פקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה פיטורין (1938); חיוב מוסדות אלה הוא על בסיס חוקי-עזר של הרשות בעניין גביית אגרות אשפה.

המשמעות המעשית של דרך פעולה זו היא, שחלק מהמוסדות נהנו מתמיכה שוות-ערך כספי ניכר, בדרך של קבלת נכס או ויתור על תשלום, בלי שהדבר בא לידי ביטוי בנתוני הרשות המקומית על היקף התמיכות במוסדות. לויתור על אגרות והיטלים הייתה, בחלק מהמיקרים, השפעה גם על הצגת החשבונות התוצאתיים של הרשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הפנים, כי לדעתו אין מקום לטפל בתמיכות ב"שווה-כסף" על-פי הנוהל למתן תמיכות. משרד הפנים נימק עמדתו זו כלהלן: (1) בעניין ויתור על תשלומי חובה הוא הסתמך על הסעיפים בחוק המתייחסים לאפשרות הרשות המקומית למחוק חובות מפנקסיה באישורו של השר, אם ראה לעשות כן לטובת הציבור. (2) לעניין הקצאת מיגרשים ונכסים אחרים טען משרד הפנים, שאם הביקורת בדעתה כי יש להביא לפני ועדת התמיכות גם את "המיקרים שבהם מעמידים נכסים של העירייה לרשות משתמשים שונים: מועדוני נוער, מועדוני ספורט, פעילויות שכונתיות במקלטים דו-תכליתיים, בתי-כנסת, חוגי נוער, הרצאות, אם על בסיס וולונטרי ולא רווחי" – לדעת המשרד תהיה זו "גזירה שהציבור לא יוכל לעמוד בה".

לדעת מבקר המדינה הנימוקים האמורים אינם מצדיקים לשחרר את הרשויות המקומות מהחובה לנהוג במתן הטבות כספיות ב"שווה כסף" בצורה דומה לזו שהן נוהגות בעת מתן תמיכה כספית; מאחר שהנוהל מחייב להתחשב בכל תמיכה כספית אחרת שמקבל גוף נתמך, אפילו מקורה בגורם חיצוני, קל וחומר שיש להתחשב בכך שהגוף הניתמך קיבל תמיכה ב"שווה כסף" מהרשות המקומית עצמה, בין אם מדובר בהעמדת מיגרש או נכס אחר ובין אם מדובר על ויתור על תשלומי חובה, שהגוף הנתמך חייב לרשות המקומית. מכיוון שוועדת התמיכות היא הוועדה, שעל-פי הנוהל בידיה הופקד הטיפול בבקשות למתן

תמיכות למוסדות, ולפניה נפרשת התמונה הכוללת בנושא זה – יש, לדעת מבקר המדינה, להביא לפנייה מתן תמיכות למוסדות בכל הדרכים, לרבות ב"שווה כסף", וזאת לאחר שהומלצו, לפי העניין, על-ידי הגוף המיקצועי האחראי לנושא ברשות המקומית.

הטענה של משרד הפנים, שאין להביא לדיון ולאישור ועדת תמיכות הקצאה של מיגרשים ונכסים לרשות מוסדות, שכן תהיה זו "גזירה שהציבור לא יכול לעמוד בה" – אינה מובנת כלל ועיקר, וזאת מן הטעמים הבאים:

(1) אם בהשתמשו בביטוי "ציבור" מתכוון משרד הפנים לרשויות המקומיות – אין זה מקובל על הביקורת שטענה כזו תהיה לרועץ לקיום נוהל מתן מתן תמיכות ותתקבל כעילה שלא לנהוג על פיו. יתר על כן, גם לגופו של עניין, מספר המקרים הכלולים בקטגוריה זו אינו רב יחסית, וקביעת שווה-הערך הכספי של ההטבה הגלומה במתן תמיכות מסוג זה דרושה ממילא בתוקף קיום כללי המינהל הכספי התקין.

(2) אם הכוונה היא לציבור מקבלי התמיכות, לאמור – המוסדות, הרי אין הם נדרשים במקרה כזה להגיש אלא את המסמכים שנקבעו בנוהל כתנאי מוקדם לקבלת תמיכה כלשהי המרשות המקומית, ולפיכך אין כלל לדבר על גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה.

מן הראוי גם להוסיף בהקשר זה, כי דווקא טובת אותו ציבור הינה, שגם התמיכות ב"שווה כסף", כאמור, יובאו לדיון בוועדת התמיכות, שכן אז ניתן יהיה להתחשב בהן בעת הדיון על חלוקת המשאבים הכספיים שיועדו למתן תמיכות למוסדות, ולפעול לפי הקריטריונים שוועדה זו מחוייבת לפעול על-פיהם.

באשר לסתירה הקיימת כביכול בין דרישת הביקורת, שוועדת התמיכות תדון בכל מיקרה של מתן תמיכה ב"שווה כסף" לבין סמכותו של השר למחוק חובות "אם ראה לעשות כן לטובת הציבור", עומדת הביקורת על דעתה, כי כל ויתור למוסד – מראש או בדיעבד – על גביית ארנוננה אגרה או היטל המגיעים ממנו לרשות המקומית, הינה למעשה תמיכה, ומן הדין שתובא לפני ועדת התמיכות ותוכרע על-ידיה; אין בכך כדיל גרוע מהסמכות הכללית הנתונה לרשותה מקומית למחוק חובות באישור השר, אם ראה לעשות כן לטובת הציבור, ולא כל שכן שאין סתירה בין הדרישה האמורה של הביקורת לבין הסמכות האמורה של השר. יתרה מזו, הסמכות שניתנה בחוק לרשות מקומית, באישור השר, למחוק חובות הינה סמכות כללית ואיננה נוגעת כלל לסוגייה של מתן תמיכות למוסדות.

נוכח האמור לעיל חוזרת הביקורת על עמדתה, כי בבואן לאשר העמדת נכסים לרשות מוסדות או בוותרן על גביית תשלומי חובה המגיעים מהם – על הרשויות המקומיות להתייחס לפעולות אלה כאל מתן תמיכה למוסד, ולפעול בכל מיקרה כזה ע-פי הוראות הנוהל למתן תמיכות, שלולא כן נמצאת מקעקע את הרעיון הטמון ביסוד הנוהל.

יתר-על-כן, כדי שוועדת התמיכות ומליאת מועצת הרשות המקומית יוכלו להתייחס לפעולות האמורות על בסיס מידע מלא – יש להביא לפניהן נתונים מפורטים על הערך הכספי של ההטבה הגלומה בהעמדת נכסים או בויתור על גביית תשלומי חובה כאמור – דבר שבמרבית המיקרים לא נעשה. מתן תמיכה כזו, צריכה גם לקבל ביטוי בחשבונות המועצה.

ניגוד עניינים

כלל יסוד בשיטתנו המשפטית, שאסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין אינטרסים הקשורים בביצוע תפקידיו כעובד הציבור לבין אינטרסים אחרים הקשורים בו, בין פרטיים ובין מחמת תפקידים ציבוריים אחרים.²⁵

בפקודת העיריות (נוסח חדש) ובצו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950 נקבעו הוראות, שמטרתן למנוע מצב של ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות. אולם קיום העיקרון האוסר להימצא במצב שלניגוד עניינים כאמור אינו מותנה בהוראה חקוקה; אדרבא, כל עוד עקרון ניגוד העניינים, כחלק מכללי הצדק הטבעי, לא נשלל בחוק המפורש – הוא ממשיך חול, ואילו המונחים "צורך" וכ"כורח שעה", העשויים לכרסם בו, מפרשים על דרך הצימצום, לפחות כל אימת שהניגוד הוא בין אינטרס ציבורי לבין אינטרס פרטי.

כללים מפורטים בדבר מניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור פורסמו ב"רשומות" באוגוסט 1984; כללים משלימים, שנקבעו על-ידי שר הפנים ב-21.1.1985, בתיאום עם משרד הפנים ועם מרכז השלטון המקומי, הובאו לידיעת הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-24.2.1986.

בדו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, שפירסם מבקר המדינה בנובמבר 1986, נמתחה ביקורת על השתתפות חברי מועצה של שתי עיריות בישיבות ועדות התמיכות, בהן הוחלט על מתן תמיכות למוסדות שהם עצמם עמדו בראשם.

²⁵ בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה ואח', פ"ד ל"ד (2) 566.

הביקורת הנוכחית העלתה, כי בנושא מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות עדיין קיימת התופעה של חברי מועצה הנמצאים במצב של ניגוד עניינים. בשבע רשויות מקומיות, מבין 32 הרשויות המקומיות שנבדקו, השתתפו חברי מועצה בישיבות של ועדת התמיכות ומליאת המועצה, בהן הוחלט על מתן תמיכות למוסדות, שהם עצמם עמדו בראשם או שהיו חברים בהנהלתם. להלן דוגמאות:

עיריית ירושלים

חבר מועצת עיריית ירושלים, מר ר' דנגור, מכהן גם בתפקיד מנכ"ל העמותה "רשת החינוך התורני בישראל". תוך הפרה של הכללים למניעת מצב של ניגוד עניינים – יזם חבר המועצה האמור מתן סך 400,000 ש"ח מהעירייה לעמותה "קול יהודה", המסונפת לרשת האמורה, וטיפול בפעולות הקשורות בהענקת התמיכה האמורה על-ידי העירייה לעמותה.

עיריית אור יהודה

(1) סגן ראש עיריית אור יהודה היה חבר בוועד עמותת "ארגון החוזרים בתשובה באור יהודה" ובוועד עמותת "איחוד בתי הכנסת באור יהודה". בתוקף תפקידו בעירייה השתתף סגן ראש העירייה בישיבות ועדת התמיכות ומליאת המועצה, בשנות הכספים 1987 ו - 1988, בהן הומלץ והוחלט, בין היתר, על מתן תמיכות למוסדות הנ"ל, בסכום כולל של 900,000 ש"ח; עוד השתתף, בשנת הכספים 1989, בישיבות מליאת המועצה, בהן נדונו ואושרו התמיכות למוסדות האמורים לאותה שנה, בסך 400,000 ש"ח.

(2) סגן יו"ר מועצת עיריית אור יהודה בקדנציה הנוכחית (החל במארס 1989) המכהן גם בתפקיד יו"ר ועדת התמיכות של העירייה, חבר אף הוא בשתי העמותות האמורות, ובתוקף תפקידו בעירייה השתתף בישיבות ועדת התמיכות ומליאת המועצה, בהן הומלץ והוחלט, בין היתר, על מתן תמיכות למוסדות האמורים במהלך שנת הכספים 1989.

(ג) עיריית בני ברק

חבר מועצת עיריית בני ברק, שהינו אחד ממורשי החתימה של המוסד "אשל אברהם", הנתמך על-ידי העירייה, מכהן גם כחבר ועדת התמיכות של העירייה. בשנת הכספים 1988 השתתף חבר המועצה האמור בישיבות ועדת התמיכות ומליאת המועצה, בהן הומלץ והוחלט, בין היתר, על תמיכה למוסד "אשל אברהם" בסך 20,000 ש"ח.

(ד) מועצה מקומית זכרון יעקב

חבר מועצת זכרון יעקב, המשמש חבר הנהלה של המל"ת ומורה באחד ממוסדות המל"ת, מכהן גם בתפקיד יו"ר ועדת התמיכות של המועצה בתוקף תפקידו האמור במל"ת הוא מייצגו במגעים עם גופים שונים, לרבות המועצה המקומית.

נמצא, כי בדיונים שהתקיימו בוועדת התמיכות ובמליאת המועצה, בקשר להענקת תמיכות למל"ת ולמוסדות המסונפים לו, לקח חבר המועצה האמור חלק פעיל. כך השתתף בר המועצה בדיונים ובהחלטות על מתן תמיכה בסך 500,000 ש"ח בשנת הכספים 1988 ובסך 900,000 ש"ח בשנת הכספים 1989. התשלום על סך 500,000 ש"ח בוצע בשיק לפקודת המוסד, שנמסר לחבר המועצה הנ"ל, והוא אישר בחתימת ידו את דבר קבלתו של השיק. בעיקבות הביקורת התפטר חבר המועצה האמור מתפקידו כחבר הנהלה של המל"ת.

ה) מועצה מקומית ירוחם

חבר מועצת ירוחם, המשמש גם סגן יו"ר ומזכיר העמותה אגודת "בני ישראל", הנתמכת על-ידי המועצה, השתתף בשנת הכספים 1989 בישיבות ועדת התמיכות של המועצה בהן הומלץ על מתן תמיכות בסך 95,000 ש"ח לעמותה.

ו) מועצה מקומית קרית מלאכי

חבר מועצת קרית מלאכי, המשמש יו"ר אגודת "רשת שעורי תורה", הנתמכת על-ידי המועצה, הוא גם חבר ועדת תמיכות של המועצה. בשנת הכספים 1989 השתתף חבר המועצה האמור בישיבת ועדת התמיכות, בה הומלץ על מתן תמיכה בסך 15,000 ש"ח לאגודה הנ"ל.

ז) מועצה מקומית רכסים

חבר מועצת רכסים, שנמנה עם העובדים הבכירים במוסד "אור חדש", הנתמך על-ידי המועצה, השתתף בשנת הכספים 1989 בישיבות מליאת המועצה והנהלתה, כשדנו בעניינים הנוגעים למוסד, ואשר במהלכן אושרה למוסד תמיכה בסך 900,000 ש"ח מתוך התקציב הרגיל ו-100,000 ש"ח נוספים במיסגרת תב"ר לעבודות פיתוח. הועלה, כי חבר המועצה האמור הוא זה שהציע במכתב למועצה להעלות על סדר היום של מליאת המועצה את דבר התמיכה האמורה בסך 100,000 ש"ח.

מטרתו העיקרית של הכלל למניעת מצב של ניגוד עניינים הינה למנוע מנבחר ציבור לקחת חלק פעיל בתהליך קבלת החלטות בנושאים בהם יש לו עניין – בין פרטי ובין ציבורי אחר. התמונה שנתגלתה במהלך הביקורת מצביעה על כך, שכלל זה הופר במיקרים רבים. עובדה זו מצטרפת למימצאים הרבים שהובאו לעיל, המצביעים על כך, שתמיכות למוסדות אינן ניתנות תמיד על-פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים, וכן מעלה חשש שחברי מועצה ניצלו את מעמדם כדי לקדם אינטרסים של מוסדות המקורבים אליהם.

בתשובתו למימצאים המתייחסים לנושא זה הודיע משרד הפנים, כי הוא "מסכים לעמדת הביקורת כי ראוי שחברי המועצה החברים בעמותות, יימנעו מלקחת חלק בדיונים בוועדת התמיכות, כאשר הוועדות דנות בעמותות שבהן הם חברים ... מוסכם על המשרד כי הבעיה של ניגוד עניינים מכבידה על פעולת המערכת, והיא משתרעת על כל תחומי פעילותם של נציגי הציבור היא במקביל לחברותם במועצה, והם נוטלים חלק פעיל בהנהלות של מתנ"סים ותאגידים ציבוריים, או עמותות הפועלות למטרות ציבוריות. נושא ניגוד עניינים של נציגי ציבור המייצגים בעת ובעונה אחת אינטרסים ציבוריים מנוגדים (למעט מצב של ניגוד עניינים אישי – שלגביו יש הסכמה מלאה בדבר הצורך להמנע ממנו), מעסיק אותנו, ובצד התלבטויות של בתי המשפט בעניין זה מתלבט גם משרדנו, כיצד לענות על הבעיה.

נראה לנו שיש עניין רב שהנושא ייבדק באופן מעמיק וילובן בשיתוף בין-משרדי, תוך שמיעה לעמדתם של גורמי הביקורת ושל בתי-המשפט, ולאחר מכן תצאנה הנחיות ברורות לרשויות ולנבחרי הציבור".

על משרד הפנים, שבידיו הפקיד המחוקק את הפיקוח על הרשויות המקומיות, לפעול לאלתר לעקירת נגע זה מן השורש.



1. הנושא של מתן תמיכות למוסדות מן התקציב הציבורי הינו רחב. הוא מקיף תמיכות על-פי חוק התקציב (כספים ייחודיים), תמיכות על-ידי משרדים ממשלתיים שונים, ותמיכות על-ידי רשויות מקומיות. מדובר בתמיכות במוסדות חינוך חילוניים ותורניים, במוסדות תרבות, דת וספורט, במוסדות מחקר ועוד. יש שתמיכות ניתנות בכסף, ויש ב"שווה כסף" (זכויות במקרקעין, מיבנים, פטורים ממיסים ומתשלומי חובה אחרים וכן הטבות שונות בעלות ערך כספי).

ההסדרים למתן תמיכות למוסדות מן התקציב הציבורי נבדקו על-ידי משרד מבקר המדינה מיספר פעמים בעבר, והמימצאים שהועלו הצביעו על ליקויים רבים, שניתן להם פירסום בדו"חות בנושא זה. הביקורת הנוכחית התמקדה בבדיקת ההסדרים למתן תמיכות למוסדות המיגזר השלטון המקומי. במיסגרת זו נבדקו תהליך קבלת החלטות למתן תמיכות למוסדות על-ידי הרשויות המקומיות, העברת הכספים לאותם מוסדות הלכה למעשה, ופיקוח הרשויות המקומיות על השימוש באותם

כספים. לנוכח מעורבותו הפעילה של משרד הפנים בתחום זה, נבדקו גם פעולותיו – הן מן ההיבט של העמדת המקור הכספי למימון אותן תמיכות והן מן ההיבט של פיקוח המשרד על הרשויות המקומיות בכל הכרוך בקיום הדין והנוהל למתן תמיכות על-ידיהן.

2. הממצאים שהועלו מצביעים על שורה של ליקויים, חלקם חמורים:

(א) בתקופה הניסקרת חל גידול משמעותי בסכומי התמיכות שהרשויות המקומיות הניסקרות העבירו למוסדות דת וחינוך תורניים. גידול זה התאפשר לא במעט בשל התערבותם הפעילה של משרד הפנים, והשר העומד בראשו, בתהליך קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות בנושא העברת כספים למוסדות האמורים, ועקב העמדת המשאבים הכספיים הדרושים למימון תמיכות אלה מתקציב משרד הפנים. ההתערבות האמורה – אשר שר הפנים טוען שהופעלה כ"הפלייה מתקנת" – נשתה תוך הגבלת שיקול הדעת של הרשויות המקומיות בעניינים שבסמכותן, והמרתו בשיקול דעתו הוא; כל זאת בניגוד לנוהל מתן תמיכות, שנקבע על-ידי משרד הפנים עצמו בעיקבות ההלכות שקבעו בתי-המשפט, וההנחיות של מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

בדרך זו הועברו, באמצעות הרשויות המקומיות סכומים גדולים לשורה של מוסדות דת וחינוך תורניים, תוך ניצל כספים שהיו מיועדים במקורם לאיזון תקציבי כלל הרשויות המקומיות. בחלק מהמיקרים הועברו הכספים למוסדות שמשרד הפנים הוא שנקב בשמם. שיתוף הפעולה של הרשויות המקומיות בהעברת הכספים למוסדות הושג, בעיקר, בשל כך שמקור המימון של אותן תמיכות לא היה על-חשבון תקציבן-הן. בכמה מיקרים נאות משרד הפנים, במחיר הסכמתן של רשויות מקומיות לשתף פעולה, להעמיד לרשותן תקציבים נוספים למימון פעולות מוניציפאליות אחרות משלהן.

בבואנו לבחון את הדרך המתוארת לעיל של העברת כספים למוסדות, מן הרוי להדגיש, שהתוצאה המעשית של השימוש שנעשה על-ידי משרד הפנים בכספים אלה היא הפחתת הסכום הכולל שנותר לקיום מטרת המחוקק בחוק התקציב, דהיינו – איזון תקציביהן שלכלל הרשויות המקומיות.

(ב) התופעה המתוארת לעיל נתגלתה ביתר שאת בשנת הכספים 1988, בה נתקיימו שתי מערכות בחירות – לכנסת כ-12 ולרשויות המקומיות. מועד העברת הכספים בשנה זו והנסיבות שליוו את העברתם, מצביעים, בחלק מהמיקרים, שלא שיקולים ענייניים בלבד הנחו את מקבלי החלטות ליתן תמיכות למוסדות, ולהעמיד במשרד הפנים משאבים למימון.

(ג) דרך אחרת בה נעשה שימוש לשם העברת תמיכות כספיות למוסדות, באמצעות הרשויות המקומיות, באה לידי ביטוי במיסגרת הסדרי הקונסולידציה לכיסוי גירעונות הרשויות המקומיות.

הסדרי הקונסולידציה נועדו להקל א הנטל הכספי שרביץ על רשויות מקומיות, שנקלעו לגירעונות גדולים, בדרך של המרת חובותיהם במילוות ארוכי-טווח, בתנאים משופרים, ובאמצעות העמדת מענקים נוספים לכיסוי אותם גירעונות.

בחסות הסדרי הקונסולידציה הוצגו, בהשראתו ובעידודו של משרד הפנים, גירעונותיהם שלמוסדות ניתמכים כגירעונותיהן של הרשויות המקומיות, שבתחומן הם פעלו. בדרך זו הועברו למוסדות, בעיקר מוסדות דת וחינוך תורניים, באמצעות הרשויות המקומיות, תמיכות נוספות במיליוני שקלים, מתקציב משרד הפנים. העברת הכספים על-ידי הרשויות המקומיות לאותם מוסדות, במיקרים האמורים, נעשתה תוך הפרת הוראות נוהל מתן תמיכות ולעיתים אף ללא בדיקה אם אכן בתקציב המוסד קיים גירעון. שיתוף הפעולה בנושא זה, בין הרשויות

המקומיות שבהן מדובר לבין משרד הפנים, מחמיר את הפגיעה בסידרי המנהל הכספי התקין. העובדה שבחלק מהמיקרים הדבר נעשה על-פי בקשתן שלא ותן רשויות מקומיות אין בה כדי להכשיר פגיעה זו – נהפוך הוא. לפנינו נגע חמור, שיש לעוקרו מן השורש.

(ד) בתקופה הניסקרת חל גידול גם במיספר המוסדות שהוכרו כ"קרית חינוך" – רובם מוסדות חינוך תורניים. קרית חינוך הינה מוסד חינוכי, שפעולותיו המוניציפאליות מממונות ישירות על-ידי משרד הפנים. עובדה זו לא הניאה את משרד הפנים מלהעביר לחלק מקריות החינוך גם תמיכות באמצעות הרשויות המקומיות שבתחומן הן פעלו, ולהגדיל בדרך זו באופן משמעותי את התמיכה בהן.

(ה) תופעה בולטת אחרת, העולה ממימצאי הבדיקה, היא העדר פיקוח של הרשויות המקומיות על השימוש שנעשה בכספים שהועברו על-ידיהן למוסדות הנתמכים. זאת, חרף העובדה שבנוהל למתן תמיכות נקבעו בנושא זה הוראות ברורות ומדוייקות, במטרה להבטיח שהשימוש בכספי התמיכות יהיה אך ורק למטרות אשר לשמן יועדו. בחלק מן המיקרים נומק העדר הפיקוח בכך, שהמדובר בכספים שהרשויות המקומיות קיבלו ממשרד הפנים כדי להעבירם כתמיכות למוסדות, לפיכך לא חשו כי מוטלת עליהן אחריות לקיים בעניין כספים אלה כל פיקוח מצידן.

תופעה בולטת אחרת, העולה ממימצאי הבדיקה, היא העדר פיקוח של הרשויות המקומיות על השימוש שנעשה בכספים שהועברו על ידיהן למוסדות הנתמכים. זאת, חרף העובדה שבנוהל למתן תמיכות נקבעו בנושא זה הוראות ברורות ומדוייקות, במטרה להבטיח שהשימוש בכספי התמיכות יהיה אך ורק למרות אשר לשמן יועדו. בחלק מן המיקרים נומק העדר הפיקוח בכך, שהמדובר בכספים שהרשויות המקומיות קיבלו ממשרד הפנים כדי להעבירם כתמיכות למוסדות, ולפיכך לא חשו כי מוטלת עליהן אחריות לקיים בעניין כספים אלה כל פיקוח מצידן.

(ו) העדר תשומת-לב מספקת מצד הרשויות המקומיות, והעדר פיקוח הולם על פעילותן מצד משרד הפנים, איפשרו לעיתים את מעורבותם של חברי מועצה בקבלת החלטות בנושא מתן תמיכות למוסדות תוך הימצאות במצב של ניגוד עניינים מוסדי בולט.

3. במיסגרת ההסברים ששר הפנים המציא למשרד מבקר המדינה להצדקת מעורבותו האמורה, הועלתה טענה, לפיה הסקטור החרדי קופח במשך שנים בכל הקשור להקצאת משאבים למילוי צרכיו המיוחדים. לטענת נציגי סקטור זה, כפי שהוצגה לפני הביקורת על-ידי שר הפנים – צרכיו החינוכיים והתרבותיים הינם בעלי אופי ייחודי, אשר אין

בקיומם של מוסדות כלליים כדי לענות עליהם, וכתוצאה מכך הם וילדיהם קופחו במשך השנים לעומת סקטורים אחרים, ועלתה לטענתם שלאותם נציגים, הגיעה השעה לשנות את הכיוון, ולהשוות סקטור זה לסקטורים אחרים באוכלוסייה. כאמור, את התערבותו למתן תמיכות לסקטור זה כינה השר "הפלייה מתקנת".

לדעת משרד מבקר המדינה הדעת אינה סובלת יצירת מסלולים מקבילים ועוקפים ו"נורמות" פסולות של הזרמת כספים למוסדות שלא בדרך הקבועה לכך. השלמה עם מצב זה, פירושה – ריקון מכל תוכן של כל העקרונות והקריטריונים אשר על-פיהם על המדינה לחלק את תקציביה, דבר המקשה גם על פעילותם התקינה של מנגנוני הבקרה השונים שהקימה המדינה. יחד עם זאת, יש לבדוק את הטענות האמורות של הפלייה בייודיות, ואם אכן יש בהן ממש – מן הראוי להיענות הן על-פי המתחייב לפי הדין ועקרונות של סבירות ושיוויון, הכל בהתחשב במיגבלות התקציב.

4. המימצאים שהועלו במיסגרת הבדיקה והכלולים בדו"ח זה מצביעים גם על כך, כי משרד הפנים לא פיקוח על טיפול הרשויות המקומיות בנושא, ולא מנע את החריגות עליהן הצביעה הביקורת מיספר פעמים בעבר; נהפוך הוא – משרד הפנים והעומדים בראשו, שהיו אמורים לפקח על קיום נוהל מתן תמיכות על-ידי הרשויות המקומיות, ועל קיום סידרי המינהל הכספי התקין על-ידיהן, הפכו למובילי השיטה הפסולה של העבת תמיכת למוסדות ללא בדיקה וללא קריטריונים. במצב כזה נפרצו נורמות המחייבות כל מימשל תקין, והמטרה שעמדה ביסוד קביעת הנוהל למתן תמיכות-להבטיח שהתמיכות יינתנו על בסיס קריטריונים שיוויוניים – הושמה לאל.

הפגיעה שנגרמה למערכת השלטונית כתוצאה מכך מתבטאת לא רק בנזק שניתן לכמת אותו בערכים כספיים, אלא גם בכך, שרשויות מקומיות הורגלו והתרגלו לרעיון, לפיו ניתן, וכביכול אף מותר, לקדם את ענייניהן גם תוך הפרת כללי המינהל התקין.

5. יש לפעול ללא דיחוי לעקירת הנורמות הפסולות שנשתרשו, כאמור, בתחום זה בשנים האחרונות. במקביל יש לבדוק מחדש את כל נושא הקצאת הכספים למוסדות הנתמכים, מתוך מגמה להבטיח כי בעתיד יינתנו התמיכות רק על-ידי המוסמכים לכך, על-פי הנהלים המחייבים ועל בסיס שיויוני לכל הסקטורים באוכלוסייה.

מרים בן-פורת

מבקר המדינה

**ירושלים, אב התשנ"א
יולי 1991**