

ישראל קרויזר

ע"י ב"כ עו"ד רן שפרינצק (מ.ר. 33736) ו/או עו"ד אלמוג גיל-אור (מ.ר. 70575) ו/או עו"ד ליאל שני (מ.ר. 94403) ואח' משרד ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות'

מרח' ברקוביץ' 4, מגדל המוזיאון (קומה 17), תל אביב 6423806
טל: 03-7770111 ; פקס: 03-7770101
כתובת דוא"ל: office@ebnlaw.co.il

העותר

- נ ג ד -

1. **מדינת ישראל - משרד האוצר**
2. **רשמת העמותות**
3. **היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711054
טל: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
כתובת דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

4. **מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) מס' 580514446**
מרח' אדוניהו הכהן 17, ירושלים 9534305
טל: 02-5890617 ; פקס: 02-5322495

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו על תנאי המורה למשיבים 1-3 ("המשיבים"), להתייצב וליתן טעם כדלקמן:

א. מדוע לא יקבע כי המדינה לא תעביר למשיבה 4 ("החינוך העצמאי" או "העמותה") כספים מעבר לתקציב שנקבע לה בהתאם לחוק ולנוסחת התקצוב החלה ביחס לכל בתי הספר של החינוך היסודי בישראל, לפי עקרון התקצוב על פי "קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל" כאמור בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ("חוק יסודות התקציב").

ב. מדוע לא יפעלו המשיבים 1-3 להגשת הליכי חדלות פירעון ביחס לעמותה שבמסגרתם יתבקש למנות לה בעל תפקיד אשר יפקח על פעילותה ויפעל להבראתה ולתיקון ליקויים חמורים בהתנהלותה, וזאת בהתאם להוראות חוק העמותות, התש"ס-1980 ("חוק העמותות").

ג. מדוע לא יקבעו מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים של המדינה על כספי הציבור המועברים לעמותה, בדומה לאלו המתקיימים ביחס למוסדות מוכרים שאינם רשמיים אחרים וביחס לרשת "אורט", רשת "עמל" ורשת "אמית".

ד. מדוע לא ימנע המשיב 1 מהעברת כספי ציבור לעמותה כל עוד לעמותה אין אישור ניהול תקין.

בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע דיון דחוף בעתירה, וזאת נוכח המשך העברת כספי ציבור בסכומי עתק לעמותה אשר מצויה הלכה למעשה בחדלות פרעון, אינה מחזיקה באישור ניהול תקין מזה כחצי שנה, ואשר (אף לשיטת המדינה עצמה) קיימים ליקויים ואי סדרים קשים בהתנהלותה.

עתירה זו מוגשת לאחר שפניות רבות של העותר למשיבים לא זכו למענה כלשהו מצד המשיבים 1 ו-3, וזכו למענה לאקוני וחלקי בלבד מצד המשיבה 2 וכן לא הביאו לשינוי בהתנהלות המדינה, המנוגדת לחוק. בנסיבות אלו, לא נותרה בידי העותר ברירה אלא לפנות לבית משפט נכבד זה.

כל ההדגשות בציטוטים המובאים בעתירה זו להלן אינן במקור, אלא אם כן צוין במפורש אחרת.

העתק העתירה מומצא למשיבים בד בבד עם הגשתה לבית המשפט הנכבד.

הסמכות העניינית לדון בעתירה נתונה לבית המשפט הנכבד מכוח סעיף 15(ד)(2) לחוק-יסוד: השפיטה.

I פתח דבר

1. עתירה זו עוסקת בעמותת החינוך העצמאי, המפעילה כ-270 מוסדות לימוד לציבור החרדי (בפיקוח אגודת ישראל). פעילות העמותה מתקצבת מכספי ציבור בסכום עתק של יותר מ-2 מיליארד ש"ח בשנה. תקציב זה מועבר לעמותה בהתאם להסדר מיוחד שנקבע בעניינה בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב.

2. על אף שהעמותה מתקצבת לכאורה באופן מלא, היא מצויה במצב פיננסי של חדלות פירעון, ההולך ומחמיר מדי שנה. דוחותיה הכספיים של העמותה, שנבחנו בידי מומחה רואה חשבון מטעם העותר (אשר חוות דעתו מצורפת לעתירה זו), מלמדים כי נכון לסוף שנת 2022 העמותה מצויה בגירעון עמוק אשר הלך וגדל במרוצת השנים עד שהגיע ל-350 מיליון (!) ש"ח. כמו כן, לעמותה גירעון בהון השוטף העומד, נכון לסוף שנת 2022, על כ-83 מיליון ש"ח, והוגשו נגדה שורת תובענות ייצוגיות היוצרות חשיפה של מאות מיליוני שקלים.

3. הגירעון העמוק והתופח שבו מצויה העמותה מעיד על התנהלות בלתי תקינה בעליל שלה, וכן על פיקוח לקוי של המשיבים 1 ו-2 ביחס אליה. ברי כי מקום בו העמותה מתקצבת באופן מלא על ידי המדינה בגין הפעלת מוסדות החינוך על ידה, גירעון זה לא היה אמור להיווצר כלל.

4. התנהלותה הלא תקינה של העמותה עולה בין היתר ממכתב שנשלח ביום 13.2.2024 על ידי המשיב 1, באמצעות החשב הכללי במשרד האוצר ("החשכ"ל"), לשר חיים ביטון המכהן במשרד החינוך ("מכתב החשכ"ל"; נספח 5 לעתירה זו). ממכתב זה עולה כי קיימים ליקויים ואי סדרים חמורים בפעולותיה של העמותה, ובכלל זאת הוצאות כספים בגין התחייבויות לא חוקיות, חריגות תקציביות בהיקפים ניכרים, הסטת כספים אסורה בין מוסדות לימוד בבעלות העמותה, מנגנוני כספים וביקורת דלים ולא מספקים המעלים את הסיכון למעילות, ועוד. החשכ"ל מודה במכתב זה באופן מפורש, כי תצורת הפיקוח על עמותה, באמצעות הצבת חשבת מטעם החשכ"ל בעמותה, אינה אפקטיבית ואף מזיקה.

5. כך, למשל, במכתב החשכ"ל נקבע כי "הרשתות מעמידות קשיים רבים ביישום ובאכיפה של כללי רכש לפי דרישות התכ"ם, החוק וכללי המינהל התקין", וכי לחשבת מטעם החשכ"ל "אין כל יכולת לקיים מעקב ובקרה אחר השימוש בכספים אלו, האם בוצעו למטרה לשמה הוקצו והאם בוצעו בהתאם לחוק והוראות התכ"ם" (בס' 15-16).

6. חמור מכך, החשכ"ל מודה כי אישר הלכה למעשה תשלומים בגין התחייבויות לא חוקיות, בהיקפי עתק ותוך חריגה מהתקציב, שנעשו על ידי גורמים לא מורשים ברשתות, תוך עקיפת החשבת מטעמו. וכך נאמר במכתב בעניין זה (בס' 18):

"לא אחת נאלצנו לטפל בהתחייבויות בהיקפים המגיעים אף לעשרות מיליוני שקלים שהוצאו על ידי גורמים שאינם מורשים לכך ברשתות. פעולות שהינן בניגוד לחוק לכאורה, אינן עולות בקנה אחד עם סטנדרטים של מינהל תקין ותוך עקיפת החשבת שהינה הגורם המורשה לבצע התחייבויות בשם הרשתות. במקרים שונים נמצא כי התקשרויות נעשו בעל פה, במחירים מופרזים, ולשימושים אשר הובהר כי קיים איסור לבצעם מתוך תקציבי הרשת".

7. זאת ועוד, החשכ"ל מכיר במכתבו בחוסר יכולתה של החשבת המוצבת בעמותה מטעמו לפקח על הנעשה בה. כך בפרט ביחס לתשלומי השכר, המהווים כ-90% מתקציבי העתק המועברים לעמותה. באופן שקשה להסבירו, החשבת ממשיכה לחתום על התשלומים, על אף שאין לה כל יכולת לבדוק את תקינותם ונכונותם של תשלומי השכר שמועברים לחתימתה (בס' 11-14). יוזכר כי תשלומי השכר משולמים מכספי ציבור, בהיקף של למעלה מ-1.5 מיליארד שקל בשנה!

8. החשכ"ל מכיר בכך שהוא מכסה תשלומים בגין התחייבויות לא חוקיות של העמותה, וכן כי העמותה חורגת ממסגרת התקציב המוגדרת לה בחוק, לעיתים בשל פעולות בלתי תקינות ואף בלתי חוקיות, תוך שהמדינה מכסה – מכספי ציבור – חריגות אלו. וכך נאמר בעניין זה בס' 23 ו-29 למכתב החשכ"ל:

"כיוון שהרשתות מתוקצבות באופן מלא בתקציב המדינה, נוצר מצב שבו המדינה חשופה למימון החבויות שמוטלות על הרשתות כתוצאה מיחסי עובד-מעביד...או כתוצאה מחבויות לספקים. חבויות אלו יכולות להיווצר גם כאשר הרשתות פעלו באופן בלתי תקין ואף בלתי חוקי לכאורה..."

המצב הנוכחי מותיר את החשב הכללי לנושא באחריות להתנהלות הכספית של הרשתות מבלי שיש לו את הסמכות והכלים המספיקים לבצע את תפקידו ומבלי שהרשתות עומדות בסטנדרטים הכספיים הנדרשים על ידי החשב הכללי. מנגד, להנהלת הרשתות הזרור לפרוץ את המסגרות התקציביות מבלי לשאת באחריות תקציבית או אישית בגין כך".

9. בתוך כך מתייחס החשכ"ל לסיטואציות של העסקת עובדי הוראה מעבר לשעות התקן שהקצה משרד החינוך; אי תשלום לעובדים בהתאם לתנאי העסקתם; העסקת עובדי הוראה מבלי לקיים רישום ודיווח בגין השעות; וכן התקשרויות לא חוקיות עם ספקים (בס' 23).

10. עוד נאמר במכתב החשכ"ל כי "לאורך זמן נוצרת מציאות בה המדינה אף נוטלת התחייבויות ענדפות של הרשתות בנושאים מסוימים" (בס' 24).

11. בנוסף, החשכ"ל מציין כי סדרי העבודה והמנגנונים הקיימים במערכי הכספים בעמותה "אינם עומדים בסטנדרטים המקצועיים של אגף החשב הכללי" (בס' 6). כך, החשכ"ל סבור כי מערך החשבות של העמותה, המונה 3 עובדים בלבד, הוא דל ורחוק מלהיות מספק ביחס להיקף הפעילות העצום של העמותה, וכי הדבר "מעלה באופן משמעותי את הסיכון למעילות" (בס' 10).

12. החשכ"ל מציין במפורש מקרים חמורים שבהם עובדי הרשתות מונעים מהחשבת מטעמו מידע (בס' 8). עוד עולה מהמכתב כי מערכת השכר בעמותה היא ידנית(!), ללא מערכות תומכות. הדבר אינו מאפשר לחשבת מטעמו לפקח על תשלומי השכר והפנסיה, כך שהיא מאשרת תשלומים אלה על סמך "הערכת סבירות" בלבד (בס' 13).

13. גם אגף התקציבים שותף לעמדה העולה ממכתב החשכ"ל, לפיה נוכחות החשבת מטעם החשכ"ל בעמותה אינה אפקטיבית. כך, במכתב של אגף התקציבים לחשכ"ל מיום 20.11.2023 הוא עמד במפורש על העובדה שהימצאות החשב בעמותה יוצרת אבסורד, שכן **החשב מטעם החשכ"ל "מלבין" חריגות ואי סדרים שמבצעת העמותה** (נספח 19 לעתירה זו, בס' 2.ב.):

**"על אף שנוכחות וסמכויות החשב נועדו לכאורה לחיזוק השמירה על הנהלים ומניעת איסדרים כספיים, בפועל, גם כאשר החשב מוצא איסדרים הוא ממשיך לאשר תשלומי שכר מחשב להלנת שכר. במקרים מסוימים החשב נותן הנחייה להפסיק את איסדרים, אך הרשתות מתעלמות מהנחיותיו...
הימצאות החשב ברשתות יצרה מעין אבסורד שבו המפוקח שמח במפקח שכן למפקח אין סמכות אמיתית ומתוקף אחריותו 'מלבין' את החריגות שמצא".**

14. חומרת הדברים עולה ביתר שאת מדברים שנאמרו על ידי מר יהונתן רזניק, סגן בכיר לחשכ"ל, בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שהתקיים יומיים לפני הגשת עתירה זו, ביום 20.5.2024 ("דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 20.5.2024", ראו גם נספח 16 לעתירה זו), ביחס להתנהלות העמותה:

"אנחנו יושבים כמה פעמים בשבוע על ההתנהלות ברשתות ועל האתגרים. אין לזה שום מקבילה ביחס לשאר המשרדים שנמצאים אצלי בחטיבה. אני חושב שאין דיון שאנחנו מקיימים שבו אנחנו לא מגלים דברים חדשים על ההתנהלות שם. המצב שם הוא מאוד מאתגר... יש שם סוגיות תשתיות שדורשות פתרון."

15. בנוסף, נגד העמותה הוגשו שורת תובענות ייצוגיות החל משנת 2021, שעניינן בטענות קשות לפגיעה בשכר ובזכויותיהם הסוציאליות של עובדי העמותה, המורים. סכומי התביעה בתובענות ייצוגיות אלה (שאחת מהן אושרה) עולים כדי מאות מיליוני ש"ח, והם מתווספים למעשה על גירעון העמותה (שכן העמותה לא כללה, בניגוד לכללים חשבונאיים מקובלים, הפרשות בגין סכומים אלה בספריה). גם מתביעות אלה עולה חשש כבד להתנהלות פסולה ולשימוש לרעה בכספי ציבור על ידי העמותה. הדבר עולה אף ממכתב אגף התקציבים הנ"ל (נספח 19 לעתירה), שבו נאמרו הדברים הבאים:

"באותן תביעות ייצוגיות שהוגשו לאחרונה ובעלות משמעות של מאות מיליוני ש"ח, בית משפט קיבל את הבקשה לצרף את המדינה כמשיבה. לשם השוואה, בבעלויות חינוך אחרות ללא חשב משרד האוצר, במקרה של איסדרים מוטלות סנקציות כלכליות על הרשת, ומוודאי שאין אפשרות לחרוג מתקציב המדינה."

16. יתרה מכך, **העמותה פועלת החל משנת 2024 ללא אישור ניהול תקין**. האישור האחרון שניתן לעמותה על ניהול תקין פקע בדצמבר 2023, ומאז ועד היום העמותה מתנהלת ללא אישור ניהול תקין כלל. למרות שעל פי הכללים המחייבים אין להעביר כספי ציבור לעמותות שאין להן אישור ניהול תקין, החשכ"ל לא חדל מהעברת הכספים לעמותה ובאמצעותה.

17. על אף מצבה הפיננסי של העמותה ואי הסדרים החמורים שהתגלו בפעולותיה, החשכ"ל ממשיך לאשר העברות כספי ציבור לעמותה. זאת למרות שהוא עצמו קובע כי העמותה עושה שימוש לא חוקי בכספים אלה, למטרות שלא לשמן הם הועברו לעמותה.

18. לא זאת אף זאת, החשכ"ל והחשבת מטעמו מאשרים העברת כספים לעמותה **מעבר לתקציב שלו היא זכאית**. העברת כספים עודפת זו, החורגת מתקציב העמותה, מנוגדת לחוק, שכן היא עומדת בניגוד להסדר המעוגן בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב, שהוא החוק המסמך. לפי הוראות חוק אלה, המדינה תתקצב את העמותה באופן אחיד ושוויוני **"ככלל ילדי ישראל"**.

19. **העברת הכספים העודפת על ידי החשכ"ל מעבר לתקציב העמותה נעשית בחריגה מסמכות, תוך פגיעה בעקרון החוקיות ותוך פגיעה בחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור.** תקצוב עודף זה אף סותר באופן ברור את עקרון השוויון, שנקבע באופן ספציפי בהסדר שבחוק יסודות התקציב, וכן מנוגד לחוק התקציב ולכללי המשפט המנהלי.
20. מעבר לאופן הפיקוח הבעייתי והלא אפקטיבי הנעשה באמצעות הצבת חשבת מטעם החשכ"ל, לאורך השנים כמעט ולא התקיימו פיקוח ובקרה כלשהם על העמותה מצד רשמת העמותות, אשר הסמכות והאחריות לפיקוח על העמותה מוטלות גם עליה.
21. בשל מצבה הגרעוני של העמותה העולה כדי חדלות פרעון, על המשיבים להפעיל את סמכויותיהם ביחס לעמותה ולפתוח **בהליך חדלות פירעון**, שבמסגרתו ימונה בעל תפקיד לעמותה. לא ניתן להמשיך ולהעביר כספי ציבור בהיקפי עתק לעמותה המצויה במצב של חדלות פירעון, והפועלת ללא אישור ניהול תקין. זאת במיוחד כשקיים חשש ממשי כי כספי הציבור, בסכומי עתק, אינם משמשים למטרות שלשמן הוקצו.
22. כפי שיפורט להלן, בפעולותיהם של החשכ"ל, רשמת העמותות והיועצת המשפטית לממשלה בקשר לעמותה נפלו שורת פגמים נוספים. כך, הם אינם פועלים על בסיס תשתית עובדתית ונתונים מספקים, וכן פועלים בחוסר סבירות מהותית בהמשך העברת הכספים ובאי נקיטת פעולות נגד העמותה. קיים אף חשש כי התנהלות זו מקורה בשיקולים זרים.
23. להלן יפורטו הדברים בהרחבה.

II הצדדים

24. **העותר**, מר ישראל קרויזר, אזרח ותושב מדינת ישראל, מגיש עתירה זו כעותר ציבורי המייצג את האינטרס הציבורי. מר קרויזר הינו יזם ותיק בתחום האנרגיה הסולארית שהיה בעברו מייסד ומנכ"ל של חברות אנרגיה מובילות. כיום הוא החליט להקדיש חלק ניכר ממרצו ומממונו למען האינטרס הציבורי. עתירה זו ראויה להידון כעתירה ציבורית מקום בו עסקינן בפעולות של רשויות השלטון (המשיבים 1-3) אשר יש להן השלכה על הציבור הרחב, על כספי ציבור בהיקפי עתק ועל עיקרון שלטון החוק.¹
25. **המשיב 1**, באמצעות החשכ"ל, אמון בין היתר על הבקרה על העברת כספים בהתאם לתקציב המדינה, ובתוך כך על העברת כספים בהתאם לתקציב המוקצה לרשתות החינוך החרדיות, החינוך העצמאי ורשת מעיין החינוך התורני בארץ ישראל בני יוסף ("מעיין החינוך התורני", וביחד - "רשתות"). כפי שיפורט להלן, החשכ"ל הוא גורם הפיקוח המרכזי והעיקרי מטעם המדינה ביחס לעמותה ולנעשה בה, ובמשך שנים מוצבת מטעמו חשבת בעמותה, שהיא בעלת זכות חתימה בחשבון העמותה.

¹ בג"ץ 2148-94 גלברט נ' נשיא בית המשפט העליון, מח(3) 573 (1994); בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(2) 62 (2003); עע"מ 3782/12 מפקד מחוז ת"א נ' איגוד האינטרנט (נבו) 24.3.2013; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי - משפט מינהלי דיוני כרך ד' 286 (2017) ("ברק-ארז - כרך ד').

26. **המשיבה 2**, רשמת העמותות, אמונה על רישום, פיקוח ובקרה על עמותות. במסגרת זו תפקידה להבטיח כי העמותה מתנהלת בהתאם להוראות הדין, לתקנונה ולמטרותיה. בסמכותה של רשמת העמותות לתת או להימנע מלתת אישור ניהולתקין לעמותה, לפתוח בחקירה בעניינה או לפעול להגשת הליכי חדלות פירעון ביחס אליה בהתאם לחוק העמותות.
27. **המשיבה 3**, היועצת המשפטית לממשלה, היא בעלת הסמכות להנחות את המשיבים 1-2 ביחס לאופן שבו עליהם להתנהל על פי הדין, ובדומה למשיבה 2 גם היא בעלת סמכות לפעול להגשת הליכי חדלות פירעון ביחס לעמותה מכוח חוק העמותות.
28. **המשיבה 4**, עמותת החינוך העצמאי, מפעילה כ-270 מוסדות לימוד עבור הקהילה החרדית. העמותה מעסיקה למעלה מ-15,000 עובדים (רובן עובדות הוראה) ובמוסדותיה רשומים כ-118,000 תלמידים בכ-70 רשויות מקומיות, ובנוסף אלפי גמלאים וגמלאיות נסמכים על תקציבה. לחינוך העצמאי זיקה הדוקה למפלגות אגודת ישראל ודגל התורה (יהדות התורה).²

III רקע עובדתי

III.A. עמותת מרכז החינוך העצמאי

29. עמותת מרכז החינוך העצמאי נוסדה בשנת 1953 כאגודה עות'מאנית לשם ניהולם של תלמודי תורה ובתי ספר לבנים ולבנות, הנמצאים תחת פיקוח אגודת ישראל במדינת ישראל.³
30. לאורך השנים פעלה המדינה כדי לשנות את תצורת התאגדותו של החינוך העצמאי כך שיהפוך לעמותה. מטרת המהלך הייתה להבטיח את קיומם של פיקוח ובקרה נאותים על פעילות החינוך העצמאי ועל התקציב המוקצה לו מצד המדינה, על ידי שימוש באמצעי הפיקוח שהוסדרו בחוק העמותות. כך נאמר בעניין בדוח השנתי של מבקר המדינה לשנת 2003 (עמ' 116, 118) ("דוח מבקר המדינה לשנת 2003"):

"רשת החינוך העצמאי פועלת במסגרת של אגודה עות'מאנית, ולא הגישה בקשה להירשם כעמותה. לפיכך הוראות חוק העמותות, התש"ס-1980, ובכלל זה ההוראות בדבר מעקב אחר ניהול עמותה וכספיה, אינן חלות עליה. בהיות הרשת אגודה עות'מאנית אין היא נדרשת להכין דוחות כספיים. בהיעדר דוחות כספיים המפרטים את המקורות והשימושים של הפעילות המתקצבת, ואת הנכסים וההתחייבויות של הרשת, נפגעת יכולתם של משרדי החינוך והאוצר לפקח על פעילותה.

[...]

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי החינוך והאוצר וכן רשם העמותות ישקלו את הצעדים הנדרשים כדי להחיל על החינוך העצמאי את הדרישות שנקבעו בחוק העמותות, ובעיקר הדרישות בדבר הגשת דוחות כספיים מבוקרים, בדבר דרכי הניהול של התאגיד ובדבר הבקרה על פעילותו.

- העתק הפרק הרלוונטי בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 מצ"ב **כנספח 1**.
31. בשנת 2007 הנחה החשכ"ל את החינוך העצמאי להפוך מאגודה עות'מאנית לעמותה בתוך שנתיים. העתק מכתב רשם העמותות מיום 6.7.2009 בעניין זה מצ"ב **כנספח 2**.

² מתוך דוחותיה הכספיים של העמותה לשנת 2022, המצורפים כנספח 1. א. לחוות דעת אלקלעי (נספח 11 לעתירה זו).
³ שם.

32. בשלהי שנת 2010 נרשם החינוך העצמאי כעמותה. בעקבות זאת, חלות לגביו הדרישות שבחוק העמותות וכן קמה ביחס אליו חובת פיקוח של רשם העמותות.

33. כפי שיפורט להלן, העמותה מתקצבת מכספי ציבור מכוח סעיפים 3א(ט) ו-3א(ג) לחוק יסודות התקציב. מדובר ככל הנראה בעמותה שהתמיכה הממשלתית בה היא הגדולה ביותר במדינת ישראל. בשנת 2022 עמדה התמיכה הכספית הממשלתית בה על סכום עתק של כ-2.1 מיליארד ש"ח.⁴

III.ב. מערכת החינוך בישראל ותקצובה

34. במערכת החינוך בישראל שלושה סוגי מוסדות לימוד לילדים בגילאי 6-18: (1) מוסדות רשמיים – הידועים כחינוך הממלכתי; (2) מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, כגון בתי ספר השייכים לזרמים דתיים שונים, ובהם בתי ספר לבנות בחינוך החרדי היסודי;⁵ (3) מוסדות הפטור, אשר שר החינוך פטר את תלמידיהם והוריהם מהחובות על פיסעיף 4 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 ("חוק לימוד חובה"), שעמם נמנים תלמודי תורה לבנים בחינוך החרדי היסודי.⁶

35. **המוסדות הרשמיים** מופעלים וממומנים באופן מלא על ידי המדינה על פי חוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953 ("חוק חינוך ממלכתי") והתקנות השונות שהותקנו מכוחו.

36. פעילותם של **המוסדות המוכרים שאינם רשמיים** מוסדרת גם היא בחוק חינוך ממלכתי ובתקנות מכוחו. החוק מסמיך את שר החינוך להחליט על תמיכת המדינה בתקציבי מוסדות אלה, והם נתונים לפיקוח משרדו.⁷ שיעור התקציב המועבר למוסד מסוג זה נע בין 65%-75% ביחס לתקציב המועבר למוסד חינוך רשמי.⁸

37. גם **מוסדות הפטור** זוכים לתמיכה מן המדינה, אולם בשיעור נמוך מזה של המוסדות המוכרים שאינם רשמיים. שיעור התקציב המועבר למוסד פטור עומד על כ-55% ביחס לתקציב המועבר למוסד חינוך רשמי, בהתאם להחלטת שר החינוך בהתייעצות עם שר האוצר, מכוח סמכותו על פי סעיף 10א לחוק לימוד חובה.⁹

38. לצד הסדרים כלליים אלו, נקבע בחקיקה הסדר מיוחד בשנת 1992 בעניינם של **שני מוסדות חינוך חרדיים**: החינוך העצמאי, ומעיין החינוך התורני. עיקר ההסדר הינו השוואת מעמדן התקציבי של הרשתות למעמדם של מוסדות החינוך הרשמיים, כך שהן מתוקצבות בשיעור של 100% ביחס לתקציב המועבר למוסד חינוך רשמי.¹⁰

39. הסדר חריג זה נקבע בסעיפים 3א(ט) ו-3א(ג) לחוק יסודות התקציב:

⁴ ש.ם.

⁵ מוסדות החינוך הללו הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים, ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. המוסדות הללו נהנים ממידה של אוטונומיה בתכנית הלימודים, אך משרד החינוך מפקח על פעילותם ומממן אותם באופן חלקי או מלא.

⁶ אתי ווייסבלאי בתי ספר יסודיים בחינוך המוכר שאינם רשמי בשנים תש"ס-תשע"ב (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2012).

⁷ ס' 11 לחוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953.

⁸ ס' 11.2 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/10(א) "תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" (1.6.2003) (נספח 3 לעתירה זו) ("חוזר מנכ"ל").

⁹ ש.ם, בס' 11.2; יובל וורגן מערכת החינוך במגזר החרדי – תמונת מצב (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2007).

¹⁰ בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך פ"ד (סד) 820, פס' 28 לפסק הדין של השופטת פרוקציה (2010) ("עניין טבקה"); בג"ץ 10808/04 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שרת החינוך והתרבות (נבו) 11.7.2006 ("עניין התנועה למען איכות השלטון").

"תמיכה במוסדות ציבור

3א.

(ט). סעיף זה לא יחול על –

(1) ...

(2) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז החינוך העצמאי;

(3) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל.

(י). (1) התאגידים האמורים בסעיף קטן (ט)(2) ו-(3), יתקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל.

(2) תאגיד מרכז החינוך העצמאי יתקצב על בסיס תקציבו האחרון לפני תחילתו של חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ב-1992.

(3) יישמרו אופיו ומעמדו של החינוך החרדי בתאגידים האמורים בסעיף קטן ט(2) ו-(3).

40. סעיף זה משווה את מעמדן התקציבי של הרשתות לאלו של החינוך הרשמי, על פי אותם קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים.¹¹ בית המשפט העליון התייחס להסדר חקיקתי זה בעניין התנועה למען איכות השלטון:¹²

"קריאת סעיף 3א(י) אינה מותירה ספק בדבר כוונת המחוקק ליצור הסדר חריג ומיוחד בעניינם של מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים, הסדר שעיקרו הוא השוואת מעמדם התקציבי של מוסדות אלה למעמדם של מוסדות החינוך הרשמיים אשר המדינה נושאת בעול החזקתם (פרשת גני חב"ד, בעמודים 82 ו-88). ברור, כי אלמלא היו נחקקים סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) היה חל הדין הכללי על מוסדות החינוך של התאגידים המשיבים ודינם היה כשל שאר המוסדות המוכרים שאינם רשמיים."

41. מדובר בתמיכה תקציבית בסכומי עתק, ולדוגמה רק בשנת 2022 עמדה התמיכה שניתנה לעמותת החינוך העצמאי לבדה על סכום של כשני מיליארד ש"ח.¹³

42. לצד הזכויות שמעניק ההסדר החקיקתי המתואר לעיל, הוא מטיל על הרשתות חובות הנובעות מאותם קריטריונים שמכוחם מתקצבים כלל ילדי ישראל. בין היתר הם נדרשים ללמד את תכנית היסוד (הליבה), כאשר נקבע כי תקצוב מוסדות אלה יהא תואם למידת יישום תכנית היסוד.¹⁴

III.ב.1. אופן חישוב התקציב המועבר למוסדות

43. שיטת התקצוב הקיימת של בתי הספר של החינוך היסודי בישראל, בהתאם לעקרון הקבוע בסעיף 3א(י) לחוק יסודות התקציב, נקבעה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" ("חוזר מנכ"ל משרד החינוך" או "החוזר").¹⁵

¹¹ עניין טבקה, שם, בפס' 28 לפסק דינה של השופטת א' פרוקציה.

¹² עניין התנועה למען איכות השלטון, לעיל הי"ש 10, בפס' 3 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש.

¹³ סי' 7 לחוות דעת אלקלעי, המצורפת כנספח 11 לעתירה זו; ביאור 11 לדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2022, המצורפים כנספח 1.א לחוות דעת אלקלעי.

¹⁴ מבקר המדינה דוח שנתי 270 לשנת 2019 ולחשבונות שנת הכספים 2018 1117 (2020) ("דוח מבקר המדינה לשנת 2019"); בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 3 לפסק דינה של השופטת (בדימו) ע' ארבל (נבו) 17.9.2014; עניין התנועה למען איכות השלטון, לעיל הי"ש 10, בפס' 11 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר.

¹⁵ ראו עניין טבקה, לעיל הי"ש 10; חוזר מנכ"ל, לעיל הי"ש 8.

העתק חוזר מנכ"ל משרד החינוך מצ"ב כנספח 3.

44. בחוזר נקבעה שיטת הקצאה של תקציב שעות לפי תקן דיפרנציאלי לתלמיד במוסד לימודי, בהתאם למספר תלמידי המוסד ולרקע חברתי-כלכלי שלהם. החוזר נועד להבטיח כי הקצאת הכספים מתבצעת באופן שוויוני (כל תלמידי ישראל נמדדים בממדד חברתי-כלכלי אחיד) וצודק (לתלמיד עם חסך חינוכי יוענק תקציב שעות גדול יותר) על פי קריטריונים אחידים לכלל תלמידי ישראל.¹⁶ על פי החוזר, תקצוב בתי ספר בישראל נעשה באופן הבא:

"1.2 תקצוב בתי הספר

א. תקציב השעות בבית הספר הרשמי יהיה סך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשערו.

ב. תקציב השעות בבתי הספר ברשת החינוך העצמאי וברשת "מעין החינוך התורני" יהיה סך כל תקציבי השעות המוענקים לילדים הבאים בשעריהם, בתנאי שיקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית (ראה נספח 1). בבתי ספר בשתי הרשתות האלה שלא יקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית יהיה התקציב 90% מסך כל תקציבי השעות המוענקות לתלמידים הבאים בשעריהם.

ג. תקציב השעות בבית ספר מוכר שאינו רשמי יהיה 75% מסך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשערו, בתנאי שיקיים מדיניות רישום אינטגרטיבית (ראה נספח 1). בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים שלא יקיימו מדיניות רישום אינטגרטיבית יהיה תקציב השעות 65% מסך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשעריהם.

ד. תקציב השעות במוסד חינוכי במעמד פטור יהיה 55% מסך כל תקציבי השעות המוענקים לתלמידים הבאים בשערו."

45. התקציב למוסד חינוכי נקבע על בסיס שני רכיבים עיקריים – מספר שעות ההוראה השבועיות להן זכאי המוסד (תקן הבסיס), כשהוא מוכפל בסכום שנקבע עבור שעת הוראה.

ראו העתק "חוות דעת כלכלית נלווית להחלטת ממשלה תקציבים קואליציוניים 2023-2024", מטעם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מיום 12.5.2023, מצ"ב כנספח 4.

46. בנוסף לתקציב שעות ההוראה המהווה 90% מתקציב כל אחת מהרשתות (כעולה ממכתב החשכ"ל), הרשתות מתוקצבות גם בגין עלויות מטה בתקנות תקציביות ייעודיות לכל רשת במסגרת תקציב משרד החינוך (ס' 1 למכתב החשכ"ל).¹⁷

העתק מכתב החשכ"ל מיום 13.2.2024 מצ"ב כנספח 5.

העתק העמוד הרלוונטי מתוך הצעת התקציב של משרד החינוך לשנים 2023-2024, מצ"ב כנספח 6.

¹⁶ ראו סעיף 1.1 לחוזר מנכ"ל, לעיל ה"ש 8.

¹⁷ להרחבה ראו דוח מבקר המדינה לשנת 2003, בעמ' 117 ו-119; ראו פירוט נוסף באתר מפתח התקציב: <https://next.obudget.org/i/budget/00206302/2024>

47. אופן חישוב תקציב העמותה עולה גם מתצהירים של רפרנטית חינוך באגף תקציבים במשרד האוצר, הגב' הדר פוקס רויץ ("נציגת אגף התקציבים"), שהוגשו במסגרת תביעות ייצוגיות נגד העמותה בעניין וינט ובעניין מנדלוביץ.¹⁸ לפי התצהירים, העמותה מקבלת תקציב שקלי כולל בגין סך המוסדות החינוכיים הפועלים תחתיה, בהתאם לנוסחה הנזכרת לעיל.

העתק התצהירים של נציגת אגף התקציבים מעניין וינט ומעניין מנדלוביץ מצ"ב כנספח 7.

48. **תקציב שקלי זה ניתן בצורת סכום המבטא את מלוא התקציב לו זכאית העמותה בגין כל המוסדות שבאחריותה.** כך, מעמדת המדינה שהוגשה בעניין וינט עולה, כי התקציב לו זכאית העמותה מועבר לה במלואו מקופת אוצר המדינה, וכי לאחר ההעברה אין למדינה כל נגיעה בתשלומים המועברים על ידי העמותה לעובדיה (בסעיפים 7 ו-9):

"המשיבה מקבלת תמיכה מאוצר המדינה לשם ביצוע פעילות חינוך ככלל ילדי ישראל [...] כלומר, המדינה מעבירה למשיבה את מלוא סכום התמיכה לו היא זכאית, ומשלב זה אין למדינה כל נגיעה בתשלומים המועברים לעובדי המשיבה".

העתק עמדת המדינה כפי שהוגשה במסגרת עניין וינט ביום 14.12.2022 מצ"ב כנספח 8.

49. **מהאמור לעיל עולה, כי ההסדר בחוק יסודות התקציב מגדיר את התקציב לו זכאי כל מוסד חינוכי לפי נוסחה מוגדרת ואחידה, ובהתאם מועבר לעמותה מלוא התקציב לו היא זכאית בגין המוסדות שתחתיה.** לא ניתן להעביר לעמותה כספים מעבר לתקציב זה במקרה שהיא חורגת מתקציבה (זאת למעט במקרה שבו מדובר בהתאמות בהתאם לנוסחה שבחוזר, למשל כאשר מספר התלמידים במוסד גדול יותר מזה שחושב מלכתחילה, לאחר אישור אגף התקציבים).

ג.iii. היעדר הבקרה והפיקוח על השימוש בתקציב העמותה על ידי החשכ"ל

50. הבקרה על השימוש בתקציב הציבורי בבתי הספר נעשית על פי סוגי המוסדות והזרמים שאליהם הם משתייכים. הבקרה על ניצול תקציב המדינה המוקצה לחינוך העצמאי ולחינוך התורני, אמורה להיעשות על ידי החשכ"ל.¹⁹

51. החשכ"ל הציב חשבת בעמותת החינוך העצמאי מכוח תקן מיוחד, שתפקידה לפקח על הוצאתו לפועל של התקציב שהקצתה המדינה לפעילות החינוך העצמאי, תוך שמירה על החוק, על ההוראות הרלוונטיות ועל כללי מנהל תקין.

52. בעוד שמינוי החשב במעין החינוך התורני הוא מתוקף החלטת ממשלה משנת 2002, שעניינה הגברת הבקרה ברשת, מינוי החשב בחינוך העצמאי נעשה כבר בשנות התשעים מבלי שהדבר עוגן בהחלטת ממשלה.²⁰ לא למותר לציין כי חרף העובדה שאופן הפיקוח (הלא אפקטיבי) האמור אינו מבוסס על מקור נורמטיבי או החלטת ממשלה, הוא מביא דה פקטו לתקצוב עודף של העמותה, כפי שיפורט להלן.

¹⁸ ת"צ (אזורי ת"א) 9577-09-21 וינט נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) ("עניין וינט"); ת"צ (אזורי ת"א) 10485-09-21 אשר מנדלוביץ נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) ("עניין מנדלוביץ").

¹⁹ דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 14, בעמ' 1124. על פי הדוח, הבקרה על אופן הניצול של תקציב המוסדות הממלכתיים נעשית בידי משרד החינוך והרשות המקומית, ועל התקציב שמוקצה למוסדות הפטור אין כל בקרה תקציבית.

²⁰ החלטה 2502 של הממשלה ה-29 "הגברת הבקרה ברשת מעיין החינוך התורני" (10.9.2002); ראו אזכור לכך בעמ' 117 לדוח מבקר המדינה לשנת 2003.

53. על פי החלטת הממשלה ביחס למעיין החינוך התורני, חשב הרשת יהיה עובד משרד האוצר שימונה לכך על ידי החשכ"ל, ואשר יעבוד בכפיפות אליו. החשב יפעל בכפוף להוראות התכ"מ, וסמכויותיו באשר לביצוע פעולות ברשת יהיו זהות לאלה של חשב בביצוע פעולות במשרד ממשלתי.
54. החל מחודש פברואר 2023, החשבת המכהנת בעמותה מטעם החשכ"ל היא רו"ח שושי שוורץ.²¹
55. לצורך תשלום כספים מחשבון העמותה, נדרשות שתי חתימות של שני בעלי זכויות חתימה – חשב מטעם משרד האוצר וחתימת עובד העמותה.
- ראו לעניין זה העתק תגובת המדינה מיום 17.3.2023 (בסעיף 6) שהוגשה בעניין וינט, מצ"ב **כנספח 9**.
56. כפי שיפורט בהמשך הדברים, גורמי המדינה, ובהם החשכ"ל, אגף התקציבים והיועצת המשפטית לממשלה, מודעים היטב לכך שה"פיקוח" לכאורה על ידי החשבת בעמותה מטעם החשכ"ל לא רק שאינו אפקטיבי, אלא שהוא אף מביא לא אחת לתקצוב עודף אסור של העמותה, וכן למצבים שבהם החשכ"ל מכשיר הלכה למעשה פעולות אסורות ובלתי חוקיות שנעשות בעמותה.
57. למרות זאת, העמותה מסתמכת באופן ציני על פיקוח החשבת המוצבת אצלה מטעם החשכ"ל בהקשרים שונים, הנוגעים למצבה הפיננסי ולהתנהלותה בקשר אליו. בתוך כך העמותה טוענת כי היא פועלת כ"יחידת סמך ממשלתית", על אף שהדבר בבירור אינו כך. בעניין זה ראו למשל את האמור בהערות חוזרות בדוחות הכספיים של העמותה לשנים 2020-2022, בביאור הכללי:
- "העמותה פועלת כיחידת סמך ממשלתית. כל פעילותה מתקצבת ע"י משרד האוצר ומשרד החינוך, חשב העמותה הינו חשב מטעם החשב הכללי, וספריה מנוהלים במערכת מרכבה."**
58. במסגרת עניין וינט, העמותה הגדילה לטעון כי חשבון הבנק שלה הוא כחשבון בנק של המדינה (!), ציינה כי אין לה שליטה על הנעשה בו, וכי הגורם היחיד המוסמך להורות על הוצאת כספים מהחשבון הוא חשב מטעם משרד האוצר. טענה זו אינה נכונה, ונסתרה במפורש על ידי המדינה בתגובה שהגישה (פסקה 55 לעיל).
- העתק הודעת העמותה במסגרת עניין וינט ובקשתה לזמן לדיון את נציג המדינה מיום 4.1.2023 מצ"ב **כנספח 10**.
59. כעולה מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2003, קיומה של החשבת מטעם החשכ"ל בעמותה מביא לכך שגורמי פיקוח אחרים נסוגים וכמעט שאינם מבצעים פיקוח עצמאי או נפרד.²²
- "מאחר שבחינוך העצמאי (כמו במעיין החינוך) מכהנת חשבת מטעם החשכ"ל, משרדי החינוך והאוצר כמעט אינם מפקחים על הפעילות הכספית והתשלומים שמבצעת רשת זו."**
60. מצב דברים זה מתקיים גם היום (וראו לעניין זה את האמור במכתב אגף התקציבים בפס' 15 לעיל).

²¹ ראו לעניין זה ס' 3 לתצהיר חשבת משרד האוצר בחינוך העצמאי, רו"ח שושי שוורץ, המצורף כנספח 41 לעתירה זו.

²² דוח מבקר המדינה לשנת 2003, בעמ' 137.

IV מצבה הכספי הגירעוני של העמותה

61. כעולה מחוות דעת מומחה מטעם רו"ח (ומשפטן) עופר אלקלעי מיום 29.1.2024 ("חוות דעת אלקלעי") שנערכה לבקשת העותר על יסוד דוחותיה הכספיים של העמותה, העמותה מצויה בגרעון עמוק שהלך וגדל עם השנים עד שהגיע ל-350 מיליון ש"ח, נכון לשנת 2022. לאור שיטת התקצוב המפורטת לעיל, שלפיה העמותה מתקצבת באופן מלא על ידי המדינה, "גב אל גב" (back to back), בגין הפעלת מוסדות החינוך על ידה, גרעון זה לא היה אמור להיווצר. לנוכח כך שהדוחות עליהם מבוססת חוות הדעת הם משנת 2022 ולנוכח המגמה הברורה של העמקת הגירעון במרוצת השנים, סביר להניח כי נכון להיום מצבה הכספי של העמותה אף חמור יותר.

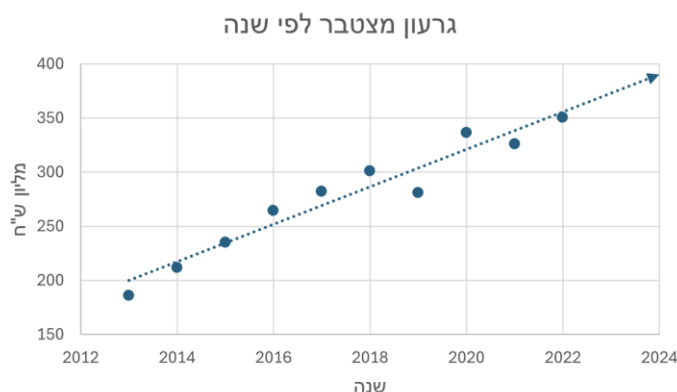
62. גרעון עתק זה מחייב פתיחה בהליכי חדלות פירעון ביחס לעמותה, הנמצאת הלכה למעשה בחדלות פירעון בשל הגירעון העצום והתופח שבו היא פועלת. הצורך הדחוף בפתיחה בהליכי חדלות פירעון נוכח מצבה הפיננסי של העמותה מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שכעולה מחוות דעת אלקלעי ומעמדת החשכ"ל עצמו, בהתנהלותה של העמותה נמצאו ליקויים ואי-סדרים חמורים.

העתק חוות דעת מומחה מטעם רו"ח עופר אלקלעי על נספחיה, מצ"ב **נספח 11**.

IV.א. עיקרי חוות דעת אלקלעי

63. על פי חוות דעת אלקלעי, סקירת דוחותיה הכספיים של העמותה מעלה כי מצבה הפיננסי בכי רע, בלשון המעטה. ניתוח הדוחות הכספיים לשנים 2013 עד 2022 מעלה כי העמותה צברה גרעון עתק, אשר הלך וגדל לאורך השנים.

64. כך, בתוך תשע שנים כמעט והוכפל גרעון העמותה, מכ-186 מיליון ש"ח לכ-350 מיליון ש"ח, כאשר בממוצע גדל הגרעון בכל שנה ב-16.4 מיליון ש"ח. מחזור העמותה, אשר כאמור מבוסס במלואו על כספי ציבור, הלך וגדל במהלך השנים, ואולם עלות הפעילות והוצאות ההנהלה וכלליות גדלו עוד יותר, כך שהגירעון גדל בכ-164 מיליון ש"ח, כפי שעולה מהגרף הבא:



65. הגרעון נצבר במשך השנים, ונראה כי העמותה "גלגלה" את הבעיה משנה לשנה תוך הפיכת ההתמודדות עמה לקשה יותר. על אף התרחבות הגרעון, במשך השנים לא נערכה כל תכנית כלכלית או תכנית הבראה לאיון הגרעון.

66. דוחותיה הכספיים של העמותה מלמדים כי היא נקלעה לגרעון גם בהון השוטף (קרי, ההתחייבויות השוטפות של העמותה לטווח קצר של עד שנה, עולות על נכסיה השוטפים). נכון לשנת 2022 גרעון זה הוא בגובה כ- 83 מיליון ש"ח, נתון המלמד על מצוקה תזרימית קשה.

67. לאור האמור לעיל, על פי חוות דעת אלקלעי היה מקום ל**רישום הערת עסק חי**, שמשמעותה היא כי לעמותה אין יכולת לעמוד בהתחייבויותיה כאשר היא למעשה במצב של חדלות פירעון, ובהיעדר מימון מיידי לא תוכל לשלם את חובותיה השוטפים.

68. בנוסף עולה מחו"ד אלקלעי, כי באופן חמור ביותר דוחותיה הכספיים של העמותה אינם משקפים כראוי את מצבה הפיננסי, שהינו גרוע יותר אף מהמוצג בהם.

69. כך למשל, הדוחות אינם מלמדים על היקף החבות הצפויה של העמותה בגין עשרות הליכים משפטיים שנפתחו נגדה בשנים האחרונות, ובפרט בקשות לאישור תביעות ייצוגיות בסכומים של מאות מיליוני ש"ח (שחלקן כבר התקבלו!).

70. היקף התביעות נגד העמותה גדל מאד עם השנים, ואולם בשנת 2019 העמותה חדלה להציג את ההיקף הכספי של ההליכים המתנהלים נגדה ואת הערכת הסיכון שלהם. כמו כן, עד לשנת 2020 לא הופרשו כספים לטובת התמודדות עם ההליכים האמורים, ומשנה זו ואילך הופרש סכום זניח ביחס להיקף התביעות (כך למשל, בשנת 2022 הופרש בגין 74 תביעות, שחלקן תובענות ייצוגיות בשווי מאות מיליוני ש"ח, סכום של כ-950 אלף ש"ח בלבד). העלייה במספר התביעות נגד העמותה מומחשת בגרף הבא:



71. יתרה מכך, לעמותה התחייבויות עתידיות שלא כומתו בדוחותיה הכספיים, בהיקפים המוערכים בעשרות מיליוני שקלים נוספים. כך, לא נערך חישוב אקטוארי בגין התחייבויות העמותה לפיצויי פרישה לעובדים המועסקים בתנאי פנסיה תקציבית, וכן בגין התחייבויות העמותה ל"מענקי יובל".²³ פועל יוצא מכך הוא שמצבה הפיננסי של העמותה אף לא מוצג כהלכה בדוחות הכספיים.

²³ תשלום חד-שנתי המשולם לגמלאים של שירות המדינה המקבלים פנסיה תקציבית.

72. עוד עולה מחוות דעת אלקלעי, כי קיימים ליקויים בסיסיים במערך הביקורת הפנימית של העמותה. כך, היקפי הביקורת הפנימית בעמותה זניחים ואינם תואמים עמותה שמחזורה עולה על 2 מיליארד ש"ח בשנה. זאת ועוד, עד לשנת 2018 לא כיהן בעמותה מבקר פנימי אלא גוף מבקר בלבד, בניגוד לד"ר. רק ביוני 2018 מונו מבקרת פנימית ורואת חשבון כגוף המבקר של העמותה, כאשר שתיהן צוינו רטרואקטיבית כבעלות תפקיד גם בדוחות של השנים שקדמו לשנת המינוי שלהן.

IV.ב. עיקול המוטל על חשבון העמותה

73. כאמור, העמותה מסתמכת באופן משמעותי על פיקוח החשבת המוצבת אצלה מטעם החשב הכללי בהקשרים שונים, הנוגעים למצבה הפיננסי ולהתנהלותה בקשר אליו. בעניין זה, וכמתואר בחו"ד אלקלעי (בס' 27), בהערות חוזרות בדוחות הכספיים של העמותה נזכרת דרישה מרשויות המס לתשלום הפרשי מס שכר בגין שנים קודמות בסך של כ-59 מיליון ש"ח. על פי דיווחי העמותה, לא נערכה הפרשה בגין חוב זה בדוחות הכספיים מאחר שהעמותה סבורה שהחשב הכללי הוא שיישא בעלויות אלו (ס' 36 לחוות הדעת).

74. מדיווח בעיתון "כלכליסט" מיום 19.5.2024 עולה, כי חוב זה הביא את רשות המיסים להטיל עיקול על חשבון הבנק של העמותה.

העתק כתבת "כלכליסט" מיום 19.5.2024 מצ"ב כנספח 12.

75. הטלת העיקול על חשבון העמותה על ידי רשות המיסים מעידה אף היא על מצבה הפיננסי העגום של העמותה.

IV.ג. העמותה לא עומדת בתנאי האיתנות הפיננסית להפעלת בתי ספר

76. מצבה הפיננסי הגרעוני של העמותה הינו בעל משמעות רבה במיוחד גם ביחס ליכולתה לממש את מטרותיה (ניהול והפעלת בתי ספר). כך, תנאי מרכזי הנדרש על ידי המדינה על מנת להחזיק רישיונות להפעלת בתי ספר הינו **איתנות פיננסית**. תנאי זה קבוע בסעיף 9(א)(6) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, המורה כי אחד מהתנאים למתן רישיון כאמור הוא הבטחת בסיס כספי לקיום בית הספר ברמה נאותה.²⁴ נוהל משרד החינוך לקביעת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך נועד לאכוף תנאי זה והוא קובע כך:²⁵

"ככל שאיתנותה הפיננסית של בעלות על מוסדות/ות חינוך לקויה או מוטלת בספק, הרי שהדבר עלול לפגוע קשות בהתנהלות מוסדות/ות החינוך בבעלותה, עד כדי הפסקת פעילות חינוכית במהלך שנת לימודים או טרם פתיחתה של שנת לימודים חדשה, דבר בעל השלכות קשות כלפי התלמידים במוסדות/ות החינוך.

מעבר לכך שהקשיים הפיננסיים וקשיי הנזילות עלולים לפגוע בפעילות החינוכית, הרי שהדבר עשוי לפגוע בתשלום השכר לעובדי ההוראה ומשכך יתכן ובממצאי הבדיקה יש גם להעיד על תקינות תשלומי השכר וההפרשות הסוציאליות לעובדי ההוראה המועסקים על ידי הבעלות.

לאור האמור, ממצאי הבדיקות והביקורות הם נדבך חשוב בשאלת מתן רישיון, חידושו או ביטולו. בנוסף, לאור האמור, יובהר כי יכול ובממצאי בדיקת איתנות פיננסית ובהתנהלות הבעלות במסגרת הבדיקה יהיה גם כדי להשפיע על תקצוב

²⁴ ס' 9(א)(6) לחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969; יוער כי תנאי דומה קבוע גם ביחס למוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים מכוח ס' 13 לחוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008.
²⁵ הנוהל זמין בקישור הבא - <https://meyda.education.gov.il/files/MinhalRishuyBakaraAchifa/minhal/nohalaitanot.pdf>

**הבעלות על ידי משרד החינוך, עניין הנתון לשיקול דעת חשבות משרד החינוך,
בהתאם לדין וכמתואר בנהל זה.**

77. לשם בחינת רמת איתנותו הפיננסית הראשונית של מוסד חינוך, מבוצע תחשיב על פי מספר מדדים שיוביל למתן "ציון" בין 0 ל-100: ציון בין 0-30 משמעו רמת איתנות פיננסית נמוכה ביותר; ציון בין 31-50 משמעו רמת איתנות פיננסית נמוכה; ציון בין 51-80 משמעו רמת איתנות פיננסית סבירה; וציון בין 81-100 משמעו רמת איתנות פיננסית גבוהה. רמת איתנות פיננסית סופית "נמוכה ביותר" משמעה מתן התראה בדבר אי חידוש או ביטול הרישיון להפעלת בתי הספר וכן התראה בדבר הפסקת התקצוב של המוסד.²⁶

העתק נוהל קביעת איתנות פיננסית לבעלויות על מוסדות חינוך, וכן מחוון משרד החינוך לחישוב ציון למוסד החינוך מצ"ב **כנספח 13**.

78. **מתחשיב שביצע רו"ח אלקלעי על פי מדדי משרד החינוך עולה, כי ציון האיתנות הפיננסית של העמותה עומד על 26.24. ציון זה מעיד על איתנות פיננסית ברמה הנמוכה ביותר.**

העתק תחשיב ציון העמותה על פי מחוון משרד החינוך שבוצע ע"י רו"ח אלקלעי מצ"ב **כנספח 14**.

79. **מצבה הגרעוני של העמותה הינו אפוא בעל השלכות כבדות משקל גם באשר ליכולתה למלא את ייעודה ומטרותיה.**

80. ביום 6.3.2024 שלח חבר הכנסת משה קינלי טור-פז, סגן יו"ר הכנסת, מכתב לבעלי תפקידים במשרד החינוך, ובהם ראש מנהל רישוי בקרה ואכיפה. בפנייתו דרש ח"כ טור-פז להתלות מיידית את הרישיון הניתן לבתי הספר המופעלים על ידי הרשתות, ולפתוח בבדיקה מעמיקה בעניין עמידתן בתנאי הרישיון הניתן להן, שאחד מתנאיו הוא הבטחת הבסיס הכספי לקיום בית הספר. זאת בין היתר לנוכח "הממצאים המדאיגים", כלשונו, שעולים ממכתב החשכ"ל ומחוות דעת אלקלעי בדבר מצבה הפיננסי החמור של העמותה.

81. ביום 11.3.2024 שלח סגן יו"ר הכנסת מכתב נוסף לראש מנהל רישוי בקרה ואכיפה, בו ביקש את תגובתו ביחס לפעולות שהוא נוקט אל מול הרשתות בעניין הרישיון הניתן להן. באותו יום שלח סגן יו"ר הכנסת מכתבים גם ליועצת המשפטית לממשלה ולחשכ"ל, ודרש כי יפתחו בדחיפות בבדיקה מקיפה של ההתנהלות הכספית של הרשתות; יפסיקו לאלתר את המימון המועבר לרשתות עד לתיקון פגמים אלו, או לחלופין יורו על מינוי מנהל מיוחד לרשתות וכן יורו לשר החינוך כי עד למיצוי בדיקה זו יוקפא תהליך התקנת התקנות להגדלת תקציבי הרשתות.

העתקי מכתבי סגן יו"ר הכנסת מיום 6.3.2024 ומיום 11.3.2024 מצ"ב **כנספח 15**.

V הליקויים הקשים שהתגלו בהתנהלותה הכספית של העמותה

82. הגרעון בו מצויה העמותה, שלא היה אמור להיווצר נוכח העובדה שהמדינה מתקצבת אותה באופן מלא, מעלה חשש ממשי כי כספי הציבור המועברים לעמותה מנוצלים בצורה פסולה ולקויה שלא עבור המטרות שלהן יועדו.

²⁶ שם, בטבלה המפורטת בס' 20.

83. אין מדובר בחשש בעלמא. שורה ארוכה של מסמכים, ובכלל זה עמדת החשכ"ל עצמו, מעידים על אי סדרים וליקויים חמורים בהתנהלותה הכספית של העמותה, כמו גם על אוזלת היד של הגורמים המפקחים עליה מטעם המדינה.

V.א. מכתב החשכ"ל שבו התייחס לליקויים החמורים בפעילותה

84. ביום 13.2.2024 נשלח מכתב החשכ"ל לשר במשרד החינוך, מר חיים ביטון (נספח 5 לעיל). במכתב התייחס החשכ"ל לעניינין של הרשתות, ופירט שורה של ליקויים קשים בהתנהלותן, ובכלל זאת פעולות העומדות בניגוד לחוק.

85. מהמכתב עולה כי החשכ"ל, בהתאם לעמדתו העקבית בעניין זה גם בעבר, סבור כי ההתנהלות הכספית של הרשתות בלתי תקינה ולוקה באי סדרים. יחד עם זאת, כפי שיפורט בהמשך הדברים, הוא אינו פועל באופן מספק, בלשון המעטה, כדי לטפל בליקויים אלה.

86. חומרת הדברים הודגשה גם על ידי מר יהונתן רזניק, סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר – מנהל חטיבת משרדים חברתיים ("רזניק"), בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת שהתקיים יומיים לפני הגשת עתירה זו, ביום 20.5.2024. כך ציין רזניק בעניין התנהלות העמותה: ²⁷

"אנחנו יושבים כמה פעמים בשבוע על ההתנהלות ברשתות ועל האתגרים. אין לזה שום מקבילה ביחס לשאר המשרדים שנמצאים אצלי בחטיבה. אני חושב שאין דיון שאנחנו מקיימים שבו אנחנו לא מגלים דברים חדשים על ההתנהלות שם. המצב שם הוא מאוד מאתגר מעבר לסוגיית התקנים עצמם... יש שם סוגיות תשתיות שדורשות פתרון... צריך לעשות פה מהלכים לתיקון ליקויים שהשתרשו במשך שנים."

ראו לעניין זה העתק כתבת "דה מרקר" מיום 20.5.2024 מצ"ב **כנספח 16**.

87. להלן יפורטו עיקרי הליקויים בהתנהלות העמותה כפי שעולים ממכתב החשכ"ל עצמו.

V.א.1. הוצאת כספים בגין התחייבויות לא חוקיות

88. ממכתב החשכ"ל עולה כי על אף שהרשתות מבצעות רכש בהיקפים של מאות מיליוני שקלים בשנה, "הרשתות מעמידות קשיים רבים ביישום ובאכיפה של כללי רכש לפי דרישות התכ"ס, החוק וכללי המינהל התקין", ולחשבת מטעם החשכ"ל "אין כל יכולת לקיים מעקב ובקרה אחר השימוש בכספים אלו, האם בוצעו למטרה לשמה הוקצו והאם בוצעו בהתאם לחוק והוראות התכ"ס". (בס' 15-16).

89. חמור מכך, החשכ"ל מודה כי אישר הלכה למעשה תשלומים בגין התחייבויות לא חוקיות, בהיקפי עתק ותוך חריגה מהתקציב, שנעשו על ידי גורמים לא מורשים ברשתות, תוך עקיפת החשבת מטעמו. מפאת חשיבות הדברים יובאו דברי החשכ"ל בעניין זה במלואם (בס' 18):

"לא אחת נאלצנו לטפל בהתחייבויות בהיקפים המגיעים אף לעשרות מיליוני שקלים שהוצאו על ידי גורמים שאינם מורשים לכך ברשתות. פעולות שהינן בניגוד לחוק לכאורה, אינן עולות בקנה אחד עם סטנדרטים של מינהל תקין ותוך עקיפת החשבת שהינה הגורם המורשה לבצע התחייבויות בשם הרשתות. במקרים שונים נמצא כי התקשרויות נעשו בעל פה, במחירים מופרזים, ולשימושים אשר הובהר כי קיים איסור לבצעם מתוך תקציבי הרשת."

²⁷ דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא החינוך החרדי והפיקוח עליו (20.5.2024), בדקה 22:50 עד 23:00. זמין לצפייה בקישור הבא: <https://main.knesset.gov.il/activity/committees/statecontrol/pages/committeetvarchive.aspx?topicid=27848>

V.א.2. חוסר יכולתה של החשבת לפקח על תקציב השכר וליקויים בסדרי העבודה ובמנגנונים הקיימים

בעמותה

90. החשכ"ל מכיר במכתבו בחוסר יכולתה של החשבת המוצבת בעמותה מטעמו לפקח על הנעשה בה. זאת בפרט ביחס לתשלומי השכר, המהווים כ-90% מתקציבי העתק המועברים לעמותה. באופן שקשה להסבירו, למרות זאת החשבת ממשיכה לחתום על התשלומים, על אף שאין לה כל יכולת לבדוק את תקינותם ונכונותם של תשלומי השכר שמנסועברים לחתימתה (בס' 11-14). יוזכר כי תשלומי השכר משולמים מכספי ציבור, בהיקף של למעלה מ-1.5 מיליארד שקל בשנה!

91. החשכ"ל מציין גם כי סדרי העבודה והמנגנונים הקיימים במערכי הכספים בעמותה "אינם עומדים בסטנדרטים המקצועיים של אגף החשב הכללי" (בס' 6). כך, החשכ"ל סבור כי מערך החשבות של העמותה, המונה 3 עובדים בלבד, הוא דל ורחוק מלהיות מספק ביחס להיקף הפעילות העצום של העמותה, וכי הדבר "מעלה באופן משמעותי את הסיכון למעילות" (בס' 10).

92. גם מר רזניק עמד על בעייתיות זו בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 20.5.2024 (ראו גם נספח 16 לעיל), כך: ²⁸

"זה לא סביר לחלוטין שאדם אחד, מוכשר ככל שהוא יהיה, יוכל להשתלט על שתי המערכות המאוד מורכבות האלה שהן בעצמן מערכות שהן לא בסטנדרט שהיינו רגילים אליו".

93. החשכ"ל מציין במפורש מקרים חמורים שבהם עובדי הרשתות מונעים מהחשבת מידע (בס' 8). עוד עולה מהמכתב כי מערכת השכר בעמותה היא יזנית(!), ללא מערכות תומכות. הדבר אינו מאפשר לחשבת לפקח על תשלומי השכר והפנסיה, כאמור לעיל, כך שהיא מאשרת תשלומים אלה על סמך "הערכת סבירות" בלבד (בס' 13).

94. על דברים אלו העידה אף החשבת מטעם החשכ"ל, רו"ח שושי שוורץ, בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 20.5.2024 (ראו גם נספח 16 לעיל): ²⁹

"אחד התפקידים שלנו זה להיות אחראיים על ביצוע תקציב המדינה.. גם לא לחרוג אבל גם לבצע אותו במלואו.

מה היכולת שלי לבדוק 17,000 תלושים לבד לפני תשלום שכר? היכולת שלי לבצע בדיקות אנליטיות. אין לי יכולת להיכנס פרטנית לעובד עובד ולבדוק את זה. לא בצורה של בקרה וגם לא בצורה של ביקורת אחרי זה... זה עיקר התקציב, כמעט 95% מהתקציב של הרשתות."

V.א.3. חריגות תקציביות בלתי תקינות ובלתי חוקיות אשר החשכ"ל משתף עימן פעולה

95. החשכ"ל מכיר בכך שהוא מכסה תשלומים בגין התחייבויות לא חוקיות של העמותה, וכן כי העמותה חורגת ממסגרת התקציב המוגדרת לה בחוק, לעיתים בשל פעולות בלתי תקינות ואף בלתי חוקיות, תוך שהמדינה מכסה – מכספי ציבור – חריגות אלו. ראו לעניין זה הציטוט שהובא בסעיף 89 לעיל וכן ס' 23 ו-29 למכתב החשכ"ל:

"כיוון שהרשתות מתוקצבות באופן מלא בתקציב המדינה, נוצר מצב שבו המדינה חשופה למימון החבויות שמוטלות על הרשתות כתוצאה מיחסי עובד-מעביד...או

²⁸ שם, בדקה 50: 26: 2 לדיון.

²⁹ שם, בדקה 50: 23: 2 לדיון.

כתוצאה מחבוינות לספקים. חבוינות אלו יכולות להיווצר גם כאשר הרשתות פעלו באופן בלתי תקין ואף בלתי חוקי לכאורה...

המצב הנוכחי מותיר את החשב הכללי כנושא באחריות להתנהלות הכספית של הרשתות מבלי שיש לו את הסמכות והכלים המספיקים לבצע את תפקידו ומבלי שהרשתות עומדות בסטנדרטים הכספיים הנדרשים על ידי החשב הכללי. מנגד, להנהלת הרשתות הדרור לפרוץ את המסגרות התקציביות מבלי לשאת באחריות תקציבית או אישית בגין כך."

96. בתוך כך מתייחס החשכ"ל לסיטואציות של העסקת עובדי הוראה מעבר לשעות התקן שהקצה משרד החינוך; אי תשלום לעובדים בהתאם לתנאי העסקתם; העסקת עובדי הוראה מבלי לקיים רישום ודיווח בגין השעות; וכן התקשרויות לא חוקיות עם ספקים (בס' 23).

97. עוד נאמר במכתב החשכ"ל כי "לאורך זמן נוצרת מציאות בה המדינה אף נוטלת התחייבויות עודפות של הרשתות בנושאים מסוימים" (בס' 24).

98. העובדה שהחשכ"ל מכסה חריגות תקציביות של העמותה, תוך תקצוב עודף פסול ואף כאשר ברור שהתקצוב נועד לכסות כספים שהוצאו תוך פעולות בלתי חוקיות, עולה גם מחקירתה של החשבת מטעם החשכ"ל בעניין וינט.

99. בחקירתה בעניין וינט טענה החשבת מטעם החשכ"ל, כי אם יינתן פסק דין באותה תביעה ייצוגית המדינה תישא במלוא הסכום שייפסק נגד העמותה. אף בית הדין לעבודה הנכבד הביע תמיחה ביחס לעמדה זו של החשכ"ל, כמצוטט להלן (ר' עמ' 15-16 לתמלול):

"כב' השופטת: אין, השמיים הם הגבול? (לדרישת התשלום של החינוך העצמאי – הח"מ)

[...]

גב' שוורץ: כן בגלל שחל עלינו חוק הלנת שכר, חל על המדינה גם חוק הלנת שכר. כלומר, אם עובד עובד ומגיע לו שכר המדינה תעביר לו את השכר גם אם זה לא תוקצב.

כב' השופטת: לא, בסדר, אבל אם הם יכולים לדרוש כל סכום, וידרשו כל סכום בלי לבדוק כמה שעות, בלי לבדוק כמה מגיע להם, בלי, אני לא מבינה.

[...]

גב' שוורץ: בפועל, כשמגיע המועד לתשלום השכר, אז כן.

כב' השופטת: אז בדיעבד יהיו בקרות, או משהו...

גב' שוורץ: בדיעבד, יהיו ביקורות וזה יבדק. אבל שוב,

כב' השופטת: כן אבל אני, אבל משהו חסר לי בבדיקת (לא ברור) הזה, כי הרי לא יכול להיות שהם, נניח (יכולים – הח"מ) לפתוח כיתות של שלושה ילדים והברון ישלם.

גב' שוורץ: אבל שוב, התקצוב זה לא התחום שלי... אני מחויבת לשלם את השכר.

כב' השופטת: כן אבל את לא נותנת איזושהי בדיקה מבחינת מספר השעות והשכר. איפה הזיקה בין מספר השעות והשכר.

גב' שוורץ: אני לא יודעת להגיד."

תמלול חקירתה של רו"ח שושי שוורץ בעניין וינט מצ"ב כנספח 17.

100. רו"ח שוורץ חזרה על עמדה בלתי נתפסת זו פעם נוספת גם בהמשך חקירתה הנגדית כך (עמ' 19-20 לתמלול, נספח 17 לעיל):

באת כוח המבקשת: ואז כל חודש יש דרישת שכר ואם יש איזושהי חריגה, אז צריך להתאים אותה ומישהו בעצם מבצע את ההתאמה השנתית של התקציב.

גב' שוורץ: או שכן, או שלא.

באת כוח המבקשת: או שכן, או שלא, את לא יודעת?

גב' שוורץ: לא, אני יודעת. שנה שעברה שנת 23 הסתיימה בגירעון. זה אומר שתשלומי השכר היו מעבר.

באת כוח המבקשת: ומה קרה? וומי השלים את הגירעון?

גב' שוורץ: המדינה.

באת כוח המבקשת: הבנתי. זאת אומרת לא באמת היה גירעון אמיתי.

גב' שוורץ: תקציבית היה גירעון. שוב יש הבדל עוד פעם בין תזרים לתקציב...

באת כוח המבקשת: אבל לא בתזרים, בעצם המדינה השלימה את הסכום החסר.

גב' שוורץ: נכון."

101. כפי שיפורט להלן, עמדת החשכ"ל בעניין זה בלתי חוקית ובלתי תקינה, ואף סותרת את עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר. מצב דברים זה מלמד על ליקויים חמורים ביותר בהתנהלות העמותה ובפיקוח עליה מטעם המדינה.

V. א. 4. כספים עוקפי חשב שאינם מפוקחים כלל

102. בנוסף לאמור לעיל, מכתב החשכ"ל מתייחס גם למסלולי "ניהול כספים עוקפי חשב", שבהם הרשתות מקבלות תשלומים בסך מיליוני שקלים שאינם מופקדים בחשבונות הבנק של הרשתות, אלא בחשבונות בנק של בתי הספר עצמם.

103. לחשבת אין נגיעה לכספים אלה ואין כל פיקוח מצדה ביחס לנעשה בהם. כספים אלה כוללים תשלומים שמתקבלים מהרשויות המקומיות בהיקפים של מיליוני ש"ח, שאף הם כספי ציבור, וכספים המשולמים על ידי הורי תלמידים (בס' 20-22 למכתב).

104. המכתב מתייחס אף לדוח מבקר המדינה, אשר כבר עמד בשנת 2020 על חוסר התקינות שבמנגנון האמור, ואולם דבר לא השתנה.

105. בהקשר זה כי נראה שנוכחותו של החשב מטעם החשכ"ל יוצרת אשליה אצל הרשויות המקומיות שמדובר בכספים המצויים בפיקוח. ראו למשל עמדתה של עיריית ירושלים באחת העתירות:³⁰

"מעבר לכך, מציינת מועצת עיריית ירושלים כי הרשתות כפופות להנחיות החשב הכללי באוצר בכל הנוגע להוצאות והכנסות, והוא מפקח עליהן. מכך צומחת תועלת רבה לעירייה, כי כך מובטחת הגעת הכספים לייעודם ללא צורך בהשקעת משאבים נוספים לשם בניית מנגנוני בקרה".

V. א. 5. החשכ"ל מודה בכישלון הפיקוח שלו על העמותה

106. ממכתב החשכ"ל עולה בבירור כי גם החשכ"ל סבור כי הפיקוח שלו על העמותה אינו יעיל, בלשון המעטה, וזאת בשל אי שיתוף הפעולה המוחלט של העמותה עם החשבת מטעמו.

³⁰ עת"מ (מינהליים י-ם) 1754/09 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' מועצת עיריית ירושלים, פס' 16 (נבו 15.4.2010) ("עניין המרכז לפלורליזם יהודי").

107. מהמכתב עולה גם חשש ממשי שהעמותה עושה שימוש ציני בנוכחות החשבת מטעם החשכ"ל בעמותה, כדי להתנער מאחריותה של העמותה למצבה הפיננסי.
108. לאור האמור, במסגרת מכתבו לשר ביטון, החשכ"ל הציב לרשתות אולטימטום לביצוע תיקונים יסודיים במערך הכספים ברשתות, עד ליום 1.5.2024. החשכ"ל ציין כי אם לא יעשו כן עד תחילת חודש מאי, הוא יפעל "לניתוק הרשתות ממערכות התקציב של המדינה, הפסקת התקצוב הישיר והוצאת החשב מהרשתות", החל מיום 1.7.2024.
109. על פי דיווח באמצעי התקשורת, ביום 28.3.2024 שלח החשכ"ל למכתב נוסף למשרד החינוך, ובו האחרון התבקש להיערך לניתוק מוחלט של הרשתות ממערכות התקצוב של המדינה וזאת מכיוון שהרשתות לא פועלות לשיפור הפיקוח הכספי עליהן.
- העתק כתבת אתר "כאן" מיום 28.3.2024 בעניין מכתב החשכ"ל למשרד החינוך מצ"ב **כנספח 18**.
110. נכון למועד הגשת עתירה זו, לא ידוע לעותר על כל שינוי שנעשה בעמותה בעקבות מכתבי החשכ"ל. מר רזניק אף העיד בדיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 20.5.2024 כי החשכ"ל לא קיבל תגובה מהעמותה עד המועד שהציב במכתב החשכ"ל (1.5.2024).³¹ מכל מקום, אין ספק כי בצעד האמור שבכוונת החשכ"ל לנקוט אין די, שכן משמעותו היא שהעמותה תפעל ללא פיקוח מספק, וזאת במקום לדאוג לכך שהעמותה תפעל כחוק ותחת פיקוח מלא. הדברים מקבלים משנה תוקף שעה שכמתואר לעיל, כבר בשנת 2022 החשכ"ל איים לנקוט פעולות דומות נגד העמותה אולם דבר לא נעשה והמצב רק הלך והחמיר.
111. לעמדה העולה ממכתב החשכ"ל, לפיה נוכחות החשבת מטעם החשכ"ל בעמותה אינה אפקטיבית, שותף גם אגף התקציבים. כך, במכתב של אגף התקציבים לחשכ"ל מיום 20.11.2023 הוא עמד במפורש על העובדה שהימצאות החשב בעמותה יוצרת אבסורד, שכן **החשב מטעם החשכ"ל "מלבין" חריגות ואי סדרים שמבצעת העמותה:**

"על אף שנוכחות וסמכויות החשב נועדו לכאורה לחיזוק השמירה על הנהלים ומניעת איסדרים כספיים, בפועל, גם כאשר החשב מוצא איסדרים הוא ממשיך לאשר תשלומי שכר מחשש להלנת שכר. במקרים מסוימים החשב נותן הנחיה להפסיק את איסדרים, אך הרשתות מתעלמות מהנחיותיו".

וכן:

"באותן תביעות ייצוגיות שהוגשו לאחרונה ובעלות משמעות של מאות מיליוני ש"ח, בית משפט קיבל את הבקשה לצרף את המדינה כמשיבה. לשם השוואה, בבעלויות חינוך אחרות ללא חשב משרד האוצר, במקרה של איסדרים מוטלות סנקציות כלכליות על הרשת, ובוודאי שאין אפשרות לחרוג מתקציב המדינה.

הימצאות החשב ברשתות יצרה מעין אבסורד שבו המפוקח שמח במפקח שכן למפקח אין סמכות אמיתית ומתוקף אחריותו 'מלבין' את החריגות שמצא".

העתק מסמך אגף התקציבים מיום 20.11.2023 מצ"ב **כנספח 19**.

³¹ דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 20.5.2024, לעיל ה"ש 27, בדקה 31 לדיון.

112. ממכתב החשכ"ל משתקפת תמונה חמורה, שבה החשכ"ל עצמו מודה באי האפקטיביות של הפיקוח על ידו על הוצאת כספי העמותה. יתרה מכך, החשכ"ל הפך למעשה לשותף פעיל לאי הסדרים בהתנהלות העמותה, שכן החשבת מטעמו בעמותה חותמת על כל התשלומים הנעשים על ידה, מבלי שיש לה יכולת לבדוק את תקינותם. עובדה זו חמורה במיוחד גם כיוון שכבר לפני למעלה מעשור קבעו שני משנים ליועץ המשפטי לממשלה, כי **החשב הפנימי במתכונתו הנוכחית אינו פתרון מתאים לפיקוח על הרשתות.**

113. כך, ביום 10.9.2013 שלח עו"ד יואל בריס, היועץ המשפטי למשרד האוצר דאז, מכתב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), בעניין תפקיד החשב מטעם החשכ"ל ברשתות. במכתב הועלו סוגיות מרכזיות הנוגעות למעמדו ולמורכבות תפקידו של החשב מטעם החשכ"ל ברשתות. בין היתר הובהר במכתב כי יכולת השליטה, הבקרה והפיקוח שבידי החשב מטעם החשכ"ל ברשתות מוגבלת וכי אין לו יכולת לתקן כל מקרה של חריגה מהוראות הדין או מכללי מינהל תקין. באשר לחריגה ממסגרת התקציב צוין כי **"היכולת של החשב לפעול מוגבלת בצורה אינהרנטית. בכך נפגעת היכולת הבסיסית ביותר להגביל את הסכומים היוצאים מתקציב המדינה ומכיסו של הציבור לטובת פעילות הרשתות המתוקצבות"**.

העתק מכתבו של עו"ד יואל בריס מיום 10.9.2013 מצ"ב **כנספח 20**.

114. ביום 31.10.2013 נשלחה תשובה למכתב של עו"ד בריס מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), אשר נשלחה גם ליועצת המשפטית למשרד החינוך. מהמכתב עולה כי כבר באותה עת הוסכם על כך שתפקיד החשב המוצב **אינו מהווה פתרון מתאים לפיקוח על הרשתות**, תוך שפורטו מסלולי הפעולה העומדים בפני המדינה נוכח הממצאים בדבר אי ניהולן התקין של הרשתות. וכך נאמר במכתב בעניין זה:

"המצב הקשה ברשתות ידוע ומטופל מזה שנים. אלא שהפתרון שנמצא ולפיו חשב עובד מדינה משולב בעבודה השוטפת של הרשתות ובכך מסייע לפיקוח השוטף עליהן ולניהולן התקין לא הוכיח את עצמו וייתכן שאף הזיק ולא תרם. מהדיון עלה כי קיומו של חשב מלווה תרם ליצירת ואקום ניהולי ברשתות."

וכי:

"בכל מקרה עלינו להבהיר כי, על פניו, החשב הפנימי במתכונתו הנוכחית אינו פתרון מתאים."

העתק מכתב המשנים ליועץ המשפטי לממשלה מיום 31.10.2013 מצ"ב **כנספח 21**.

115. **ואולם תצורת הפיקוח הקלוקלת האמורה לא נפסקה והיא מתקיימת בעמותה עד היום, יותר מ-10 שנים (!) לאחר שליחת המכתב.**

V.א.6. העברת כספים אסורה ל"קרון החינוך לתורה"

116. מעבר לפירוט הליקויים הנכלל במכתב החשכ"ל כאמור לעיל, מסמכים נוספים חושפים שורת ליקויים ארוכה וחמורה עוד יותר בהתנהלותה של העמותה.

117. כך, למשל, במכתב רשם העמותות מיום 28.10.2018, הרשם הצביע על נוהג של ניכוי "תרומות" מעובדי העמותה בסך של כ-3 מיליון ש"ח לשנה, שהועבר לעמותה קשורה בשם קרן החינוך לתורה בישראל מיסודו של מרכז החינוך העצמאי ("קרן החינוך לתורה"). כעולה מהדוחות הכספיים של העמותה, שניים מחברי הוועד המנהל של קרן החינוך לתורה מכהנים גם כחברי הוועד המנהל בעמותת החינוך העצמאי (ראו באור 15 לדוחות הכספיים לשנת 2022, המצורף כנספח 1.א לחו"ד אלקלעי).

118. רשם העמותות עמד על כך שקרן החינוך לתורה אינה מגישה דיווחים לרשם ואינה מחזיקה באישור ניהול תקין, וכי בנסיבות אלו לא ניתן לפקח על הכספים המועברים. העמותה התבקשה להבהיר האם קיים אישור כתוב מכל העובדים שמשכרם מנוכה תרומה זו, **ובכל מקרה נדרשה להתחייב כי תחדל מהעברת כספים לעמותה שאין לה אישור ניהול תקין.**

העתק מכתב רשם העמותות מיום 28.10.2018 מצ"ב **כנספח 22.**

119. הנוהג המתואר מנוגד גם להחלטת הממשלה בעניין אישור ניהול תקין מיום 15.10.1998,³² לפיה גופים הפונים בבקשה לתמיכה ממשרד ממשלתי מחויבים להציג אישור מטעם רשם העמותות על ניהול תקין. נוהג זה מנוגד גם לנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור,³³ לפיו רק עמותות המחזיקות באישור ניהול תקין יוכלו לקבל תמיכות כספיות מהמדינה.

העתק החלטת הממשלה על אישור ניהול תקין מצ"ב **כנספח 23.**

120. במכתב נוסף מטעם רשם העמותות מיום 11.2.2019 צוין כי נוהג זה אינו תקין וכי נערכת בדיקה על ידו בנושא. וכך נאמר בפסקה 3 למכתב:

"מצב דברים זה בו העמותה מסייעת באמצעות מנגנוניה לגייס תרומות שנועדו למעשה לפעילותה אך הן מועברות דרך צד שלישי קשור אשר פעילותו אינה שקופה, מהווה התנהלות שאינה תקינה, מה גם שבפועל, אותם עובדים למעשה מחזירים לעמותה חלק מהשכר שהם מקבלים ממנה, תחת אמצעי שכנוע שבנסיבות העניין לא ברור האם הם מאפשרים להם בחירה חופשית ונקייה מלחצים של המעסיק שלהם. בשלב זה נערכת בדיקה מטעמו בעמותת קרן החינוך אשר יתכן ויהיה בה כדי להשפיע על המשך ההתנהלות האמורה."

העתק מכתב רשם העמותות מיום 11.2.2019 מצ"ב **כנספח 24.**

121. פרקטיקה זו עומדת במרכז תביעה ייצוגית שהוגשה נגד העמותה ואשר אושרה כתיבעה ייצוגית ביום 9.8.2022 בעניין **הרטמן**.³⁴ בתביעה הייצוגית נטען כי העמותה מנכה שלא כדין כ-2% משכר המורים כ"תרומת חובה" לקרן החינוך לתורה. בכך מפרה העמותה את דיני העבודה המחייבים הסכמה בכתב ומדעת לשם העברת תרומה. היקף "תרומות" זה עומד על סך של כארבעה מיליון ש"ח מדי שנה.

122. על אף שכאמור לעיל רשם העמותות פנה לעמותה בעניין זה כבר בשנת 2018, בתובענה נטען כי ניכוי פסול זה נמשך, ולתובענה צורפו תלושי שכר המעידים על כך שלפחות בשנת 2019 הוא הוסיף להתקיים.

העתק תלוש שכר שצורף להליך **הרטמן** ובו מסומנת ההפרשה האמורה מצ"ב **כנספח 25.**

³² החלטה 4418 של הממשלה ה-27 "תמיכות מתקציב המדינה ועזבונו לטובת המדינה" (15.10.1998) ("החלטת הממשלה על אישור ניהול תקין").

³³ נוהל שר האוצר לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור (23.10.2019).

³⁴ ת"צ (אזורי ת"א) 24087-04-21 הרטמן נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) ("עניין הרטמן").

123. לא למותר לציין שבעבר המדינה העבירה כספים לקרן החינוך לתורה באמצעות החינוך העצמאי, ומבקר המדינה ביקר זאת בחריפות משום שהדבר לא נעשה בהתאם לקריטריונים של חוק יסודות התקציב וללא כל פיקוח.³⁵

V.א.7. הסטת כספים אסורה בין מוסדות לימוד

124. במכתב נוסף של סגן החשכ"ל, מיום 16.3.2022, הוא עמד על ליקויים חמורים בפעילותה של העמותה, ובעיקרם הסטת תקציבי שעות הוראה בין מוסדות לימוד, ודרש את תיקונם כתנאי להמשך הצבת חשב בעמותה.

העתק מכתב סגן החשכ"ל מיום 16.3.2022, מצ"ב כנספח 26.

125. כך, העמותה התבקשה, בין היתר, להקפיד על שיבוץ שעות לעובדי הוראה במוסד לפי תקציב השעות שהוקצב לכל מוסד, ללא ניוד שעות בין מוסדות; על דיווחים שוטפים ולא רטרואקטיביים בעניין העסקת עובדים; על כך שניהול שיבוץ ומספר ממלאי מקום ייעשה בהתאם למכסה; על פירוט חודשי לגבי כלל עובדי ההוראה ברשת כולל רכיבי שכר; ועל הפסקת העסקת עובדים שהעסקתם לא תוקצבה.

126. כפי שעולה מעמדת המדינה בעניין וינט (נספח 8 לעיל), המדינה ערה לפרקטיקה פסולה זו ולכך שהעמותה מסיטה כספים שלא כדין למטרות שלא לשמן הועברו לה על ידי המדינה (בס' 10):

"למען הסדר הטוב יצוין, כי בהתאם לנתונים המצויים בידי המדינה, מרכז החינוך העצמאי נוהג להעביר הקצאת שעות הוראה בין מוסדות חינוך, בניגוד לכאורה, לתקנות ולכללי המינהל התקין. באופן זה תקציבים המועברים לצורך תשלום שכר למוסד חינוכי אחד עשויים לשמש למימון שכר במוסד חינוכי אחר, מעבר למסגרת התקציבית שקיבל אותו מוסד. על כן, אף שהמשיבה אינה מותירה את הכסף בכיסה, ייתכן כי הכסף מועבר למטרות שונות מאלה שיועדו לו על ידי המדינה."

127. גם במכתב החשכ"ל נזכרת פרקטיקה של העברת שעות שהוקצו למוסד מסוים למוסד אחר (בס' 23).

V.א.8. העברת כספים אסורה למוסדות הפטור

128. דוגמה נוספת להתנהלות לקויה ולא חוקית מצד העמותה, היא העברת סכומים החורגים מאלה שהוקצו על ידי המדינה למוסדות הפטור. בכך, העמותה עוקפת את מדיניות התקצוב ביחס למוסדות אלה ומעבירה כספי ציבור שניתנו לצרכיה למוסדות אחרים בניגוד לדין.

129. כאמור בפסקה 37 לעיל, מוסדות הפטור מתוקצבים בשיעור תקצוב של 55% לעומת מוסד חינוך רשמי. לפי דיווחיה של העמותה עצמה, היא משמשת כצינור להעברת תקציבים ממוסד החינוך אל מוסדות הפטור, כמתואר בהמלצות הגוף המבקר לדוחות העמותה לשנת 2022:³⁶

"...העמותה משמשת כגוף צינור להעברת תקציבים ממוסד החינוך אל מוסדות הפטור, דהיינו מוסדות חינוך המנוהלים ע"י עמותות, ואינם מפוקחים ע"י העמותה מבחינה חינוכית, ומתוקצבים באופן חלקי ע"י המדינה."

130. גם בדוחותיה הכספיים של העמותה צוין כי העמותה מעבירה תשלומים לעמותות "מרכז להחדרת ערכים עולליים" ו"תלמוד תורה דרך תבונה", עמותות קשורות שמפעילות מוסדות פטור.³⁷

³⁵ דוח מבקר המדינה לשנת 2003, בעמ' 115, עמ' 135-136.

³⁶ ראו המלצות הגוף המבקר לדוחות העמותה לשנת 2022, המצורפות כנספח 1. לחוות דעת אלקלעי (נספח 11 לעתירה זו).

³⁷ לעניין זה ראו באור 2.ב.15. לדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2022, המצורפים כנספח 1.א לחוות דעת אלקלעי.

131. חרף הצהרות אלה, שלפיהן העמותה משמשת אך כ"צינור" ישיר (דבר פסול כשלעצמו) סקירת הדוחות הכספיים של העמותה מגלה תמונה שונה וחמורה. כך, בהתאם לחוות דעת אלקלעי, במרבית השנים הועברו למוסדות הפטור סכומים גבוהים מהתקציב שהועבר על ידי המדינה עבורם. בין השנים 2022-2013 הועברו כ-33 מיליון ש"ח עודפים, מעבר לתקציב שהועבר לעמותה לטובת מוסדות הפטור על ידי המדינה.³⁸

132. בהתנהלות זו העמותה עוקפת באופן אסור את מדיניות התקצוב הנוהגת ביחס למוסדות הפטור, באופן שבו היא מגדילה על דעת עצמה ובאופן פסול את התקציב המוקצה להם אל מעבר ל-55%, תוך שימוש אסור בכספים מתוך תקציבה. הדברים חמורים במיוחד נוכח העובדה שפעולות אלו מגדילות את גרעונה של העמותה אשר מסתמכת, על פי דיווחיה, על כך שהמדינה תכסה גרעון זה.

133. לא למותר לציין, כי כבר בשנת 2004 נטען כי אין בקרה מספקת בעניין העברת תקציבים מצד העמותה למוסדות הפטור. וכך צוטט בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים:³⁹

"על פני הדברים, מציאות זו – יצירת 'צינור' להעברת תשלומי לתתי"ם [תלמודי תורה – הח"מ] ואי בקרה על הזכאות לתשלומים ועל השימוש בהם בהתאם ליעדם – אינה סבירה, ואינה מותרת".

134. עצם העברת התקציבים למוסדות הפטור דרך מוסדות החינוך החרדי, ובהן העמותה, הייתה נתונה כשלעצמה לביקורת של גורמים רבים. לא אחת נאמר כי ריבוי הגורמים המתווכים את העברת הכספים מקשה על הפיקוח, ומאפשר לבעלי אינטרסים להתערב ולשלוט באופן חלוקת התקציב.⁴⁰

135. כמו כן, אין גורם המבקר את תקצוב מוסדות הפטור ומוודא את העברת התקציב שיועד להם, ולא מעבר לכך. כך התייחס לסוגיה מבקר המדינה בדו"ח לשנת 2019:⁴¹

"אומנם תקציב מוסדות הפטור מועבר אליהם באמצעות שתי הרשתות, אך החשב של שתי הרשתות, מטעם החשב הכללי במשרד האוצר, אינו נדרש לבצע כל פיקוח ובקרה על השימוש בתקציבים אלה ואינו עושה כן.

היעדר בקרה על תקצוב המוסדות הפטור ידוע כבר זמן רב למשרד האוצר."

ב.ב. נגד העמותה עומדות תביעות ייצוגיות בסך מאות מיליוני ש"ח

136. חשש להתנהלות פסולה נוספת ונרחבת בשימוש בתקציב המדינה עולה משורת תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד העמותה החל משנת 2021. מדובר בשמונה בקשות לאישור תביעות ייצוגיות, אשר אחת מהן כבר אושרה (עניין הרטמן), שעניינן בטענות קשות לפגיעה בשכר ובזכויותיהם הסוציאליות של עובדי העמותה, המורים. חלק מתביעות אלו הגיעו על רקע דוחות של מבקר המדינה, שהעלו גם הם חשד להתנהלויות של העמותה המפרות את דיני העבודה.⁴²

³⁸ להרחבה ראו סעיף 14 לחוות דעת אלקלעי.

³⁹ דוח מבקר המדינה לשנת 2003, בעמ' 130.

⁴⁰ קרן ברל כצנלסון החצר האחורית של החינוך בישראל מערכת החינוך החרדית, תמונת מצב והמלצות מדיניות 59 (2018) ("דוח קרן ברל כצנלסון") זמין בקישור הבא - דוח-מערכת-החינוך-החרדית-2018 (berl.org.il).pdf; דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 14, בעמ' 1122-1125.

⁴¹ דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 14, בעמ' 1124.

⁴² שם, בעמ' 1129-1136; דוח קרן ברל כצנלסון, לעיל ה"ש 40, בעמ' 11-22.

137. הפרקטיקות המתוארות בתובענות הייצוגיות מעלות אף הן סימני שאלה קשים ביחס לגורל הכספים הציבוריים המועברים לעמותה, והשימוש שהעמותה עושה בהם. כאמור לעיל, המדינה מתקצבת את העמותה בהתאם לשכר המורים המלא על פי חוק, לרבות כל הזכויות הנלוות. התובענות הייצוגיות חושפות כי בפועל העמותה פוגעת בשכרם ובזכויותיהם של מורי העמותה, ככל הנראה על מנת להשתמש בחלק מהתקציב למטרות אחרות.

138. בנוסף לעניין הרטמן ועניין וינט שנזכרו לעיל, הוגשה נגד העמותה תביעה ייצוגית בעניין **מנדלוביץ** בטענה לאי-תשלום "שעת תפילה" למורים. זאת, אף שהמורים נמצאים בבית הספר בשעה זו ואף שנטען כי בבתי ספר אחרים, השייכים לחינוך הממלכתי-דתי המורים מקבלים תשלום עבור שעה זו. תובענה ייצוגית נוספת, בעניין **פרימוביץ**, מתייחסת לחיוב מורים ב"שעת התנדבות", אשר למעשה מהווה שעת עבודה נוספת שבגינה הם אינם מקבלים תשלום.⁴³

העתק בקשות האישור בתובענות הייצוגיות ללא נספחיהן מצ"ב **כנספח 27**.

139. בהסתמך על עמדת המדינה בעניין **וינט** (נספח 8 לעיל), הוגשה נגד העמותה תובענה ייצוגית נוספת העוסקת בפגיעה בזכותן של מחנכות ממלאות מקום לתגמולים שונים, ביניהם גמול "חינוך כיתה".⁴⁴ בנוסף הוגשו לאחרונה שתי בקשות אישור נוספות באותו עניין, **ברויאר וכהן**, העוסקות גם הן באי תשלום של רכיבי שכר שונים ובפגיעה בתנאיהן של מורות ממלאות מקום.⁴⁵

ג. העדר אישור ניהול תקין

1.ג. סמכויות רשם העמותות ביחס לעמותות

140. כאמור, בשלהי שנת 2010 הפכה העמותה מאגודה עות'מנית לעמותה, כדי להבטיח קיומם של פיקוח ובקרה נאותים על פעילותה, בין היתר על ידי רשם העמותות.

141. רשם העמותות אמון על הפיקוח על התנהלותן של עמותות, ותפקידו להבטיח כי כל עמותה מתנהלת בהתאם להוראות הדין ובהתאם לתקנונה ולמטרותיה.⁴⁶

142. לצורך ביצוע תפקידו, המחוקק הסמיך את הרשם לבצע בדיקות ביחס לעמותות (סעיפים 39ב-39 לחוק העמותות),⁴⁷ לפתוח בחקירה בעניינה של עמותה (סעיף 40 לחוק העמותות) וכן להגיש לבית המשפט בקשה לפירוק עמותה בעילות שונות (סעיפים 49-51 לחוק העמותות). הסמכות להגיש בקשת פירוק נתונה גם ליועץ המשפטי לממשלה.

143. במסגרת תפקידו אחראי רשם העמותות גם על הנפקת אישור ניהול תקין לעמותות.

⁴³ ת"צ (אזורי ת"א) 70712-10-21 פרימוביץ נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ד) ("עניין פרימוביץ").

⁴⁴ ת"צ (אזורי ת"א) 13363-06-23 אלמלח ואח' נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ד) ("עניין אלמלח").

⁴⁵ ת"צ (אזורי ת"א) 49911-02-24 ברויאר נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ד) ("עניין ברויאר"); ת"צ (אזורי י-ם) 20189-03-24 כהן נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ד) ("עניין כהן").

⁴⁶ מבקר המדינה דוח שנתי 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015 כרך שני פרק שני, היבטים בפעילות רשם העמותות –

משרד המשפטים (2017) ("דוח מבקר המדינה בעניין רשם העמותות").

⁴⁷ ראו עמ' 9 ו-58 להנחיות משרד המשפטים "הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ם-1980" משרד

המשפטים (דצמבר 2015, מועד עדכון: מרץ 2017) ("הנחיות רשם העמותות").

144. כפי שפורט בסעיף 119 לעיל, מאז החלטת הממשלה על אישור ניהול תקין בשנת 1998, רק עמותות המחזיקות באישור ניהול תקין יכולות לקבל תמיכות כספיות מהמדינה. גם הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור קובע, כי מוסד ציבורי יוכל לקבל תמיכה תקציבית מהמדינה רק בתנאי שיחזיק באישור ניהול תקין (ס' 10 לנוהל).

145. מתן אישור ניהול תקין נועד להבטיח כי כספי ציבור יועברו אך ורק לעמותות המתנהלות בצורה תקינה וחוקית, וישמשו למטרות שלשמן יועדו.⁴⁸ הפסיקה פירשה את האישור על ניהול תקין כמעיד על עמידה **מהותית** בכל הוראות הדין⁴⁹ – תנאי שהעמותה בבירור אינה עומדת בו.

2.ג.V פעולת הרשם ביחס לעמותה

146. עיון בתיק העמותה מעלה, כי רשם העמותות פנה בעבר לעמותה בקשר לגירעון בו היא מצויה. באוקטובר 2018 פנה הרשם לעמותה וציין כי לעמותה גרעון נצבר של כ-270 מיליון ש"ח, נכון לשנת 2016. באותו מכתב ציין רשם העמותות כי גרעון זה אינו כולל את כל התחייבויות העמותה, והעמותה התבקשה להעביר לרשם מסמכים נוספים.

147. בפברואר 2019 פנה רשם העמותות פעם נוספת לעמותה במכתב, שבו ציין כי הטענות הנוגעות לגירעון הועברו לבדיקת החשכ"ל (נספח 24 לעיל).

148. מעיון בתיק העמותה נראה כי מאז ועד לאחרונה, לאחר פניית העותר לרשמת העמותות, לא בוצעו פעולות יזומות של רשם העמותות בקשר לעמותה. זאת על אף שכפי שיפורט להלן, הגרעון המצטבר של העמותה הלך וגדל, ועלה חשש ממשי לליקויים משמעותיים בתפקודה.

3.ג.V העמותה פועלת ללא אישור ניהול תקין

149. בהתאם לסמכותו, לאורך השנים הנפיק רשם העמותות אישור ניהול תקין לעמותה. **ואולם, האישור האחרון שניתן לה פקע בדצמבר 2023, ומאז ועד היום העמותה מתנהלת ללא אישור ניהול תקין כלל.**

150. במכתב המשנים ליועץ המשפטי לממשלה מיום 31.10.2013 (נספח 21 לעיל), הם עמדו (בס' 8-13) על כך שהרעיון המרכזי העומד מאחורי החלטת הממשלה על אישור ניהול תקין הוא הצורך לפעול לכך שכספי ציבור המועברים מהמדינה, במישרין או בעקיפין, יגיעו לעמותות הפועלות באופן תקין. המשנים ציינו כי "טעם זה מתקיים גם בענייננו ומצדיק החלת דרישה דומה גם כתנאי להעברת כספי **מדינה לרשות**".

151. כאמור, הרציונאל העומד בבסיס החלטת הממשלה על אישור ניהול תקין מתקיים בענייננו, ואף ביתר שאת, מקום בו עסקינן בכספי ציבור בסכומי עתק. הדבר נכון בפרט לנוכח העובדה שישנו בסיס איתן לקביעה שהעמותה אינה מתנהלת באופן תקין, כאמור לעיל.

⁴⁸ דוח מבקר המדינה בעניין רשם העמותות, לעיל ה"ש 46, בעמ' 857.

⁴⁹ עת"מ (מנהליים י-ס) 1001/09 איגוד הג'ודו בישראל נ' רשם העמותות, פס' 48 לפסק דינה של השופטת צור (נבו 5.3.2009) ("עניין איגוד הג'ודו").

152. כמו כן, העובדה שלאורך השנים נדרשה העמותה להחזיק באישור ניהולתקין מעידה אף היא על קיומה של דרישה להחזקת אישור כאמור כתנאי להעברת כספי המדינה לעמותה. הדברים מקבלים חיזוק אף נוכח ההיסטוריה הספציפית של העמותה המלמדת על כך שהמדינה ראתה חשיבות יתרה בהפיכתה לעמותה לצרכי בקרה ופיקוח, כאמור בפרק III.א לעיל.

153. **חרף העובדה שהעמותה מתנהלת החל מיום 1.1.2024 ללא אישור ניהול תקין, החשכ"ל לא חדל מהעברת הכספים באמצעותה.**

154. במקביל התקיימה חלופת מכתבים בין רשמת העמותות לעמותה בקשר לבקשתה לאישור ניהול תקין לשנת 2024, אשר רק חלקה גלויה בתיק העמותה.

155. ביום 4.4.2024, לאחר פניית העותר לרשמת העמותות, נשלח לעמותה מכתב בקשר לבקשתה לקבלת אישור ניהול תקין לשנת 2024. במכתב זה הצביעה רשמת העמותות על גירעונה המצטבר של העמותה, המסתכם בסך של כ-353 מיליון ש"ח. רשמת העמותות דרשה מהעמותה לספק הבהרות ותשובות בנוגע לדוחותיה הכספיים. לפי המכתב, העמותה התבקשה להעביר את המסמכים המפורטים להלן עד ליום 15.5.2025:

155.1. חוות דעת אקטוארית לסך התחייבויות העמותה בגין פיצויי פרישה לעובדים המועסקים בתנאי פנסיה תקציבית ובגין מענקי יובל;

155.2. הערכה משפטית ביחס להשלכות הכלכליות הנובעות מכל אחת מהתביעות המתנהלות נגד העמותה;

155.3. דוחות כספיים מתוקנים לשנת 2022, אשר נותנים ביטוי להתחייבויות שבשני הסעיפים לעיל;

155.4. הסבר על האופן בו נוצרה התחייבות העמותה לתשלום הפרשי מס שכר לרשויות המס לשנים קודמות, בסך 59 מיליון ש"ח, בתוספת אישור בכתב מהחשכ"ל המאשר כי יישא בעליות הנ"ל.

העתק מכתב רשמת העמותות לחינוך העצמאי מיום 4.4.2024 מצ"ב **כנספח 28**.

156. ביום 1.5.2024 נשלח מכתב נוסף מטעם רשמת העמותות אל העמותה. כעולה מהמכתב, ביום 11.4.2024 שלחה העמותה מענה לפנייה הקודמת של רשמת העמותות, בו כללה תגובה כללית בנוגע לאופן עריכת דוחותיה הכספיים, ולא צירפה הערכה מטעם יועציה המשפטיים לגבי השלכות התביעות המתנהלות נגדה. רשמת העמותות חזרה על דרישתה לקבל את ההערכה המשפטית המבוקשת, עד ליום 22.5.2024, ונמסר כי לאחר קבלת הנדרש ייקבע אופן המשך הטיפול בעניין.

העתק מכתב רשמת העמותות לחינוך העצמאי מיום 1.5.2024 מצ"ב **כנספח 29**.

ד. V. רפורמת אופק חדש

157. להשלמת התמונה העובדתית יצוין, כי ביום 14.5.2023 התקבלה החלטת ממשלה שמספרה 511, העוסקת ביישום ההסכמים הקואליציוניים לשנים 2023 ו-2024. במסגרת החלטה זו נקבע כי יוקצה תקציב למטרת העלאת שכר עובדי ההוראה של החינוך המוכר שאינו רשמי, ובכלל זה החינוך העצמאי.

158. במסגרת ההחלטה נאמר (בסעיף 4) כי יקבעו הוראות (במסגרת חוזר של בכיר באגף כוח אדם בהוראה וחשבות משרד החינוך) "שנועדו להבטיח כי הסכומים שיוקצו כאמור בסעיף זה לצורך שיפור שכר עובדי ההוראה בלבד וכי תוספת השכר המלאה תגיע לעובדי ההוראה ישירות". ביום 27.11.2023 קיבלה הממשלה החלטת ממשלה שמספרה 1096, במסגרתה עודכנו הסכומים שנקבעו בהחלטת ממשלה 511 ונקבע כי חלק מהסכום שהקצה לשנת 2023 ידחה לשנת 2024.
159. החלטת רפורמת "אופק חדש" על העמותה היא מושא עתירה שהוגשה על ידי עמותת חדו"ש בבג"ץ 9236/23, ולא נרחיב ביחס אליה במסגרת זו.
160. יחד עם זאת, לנוכח המפורט והמתבקש בעתירה זו, מובן כי גם לא ניתן להגדיל את התקציב הניתן לעמותה על בסיס תכנית "אופק חדש" מבלי שיתוקנו הליקויים הקשים בהתנהלותה של העמותה. ליקויים אלה יוצרים חשש כבד לשימוש בתקציב המועבר לעמותה שלא בהתאם לייעודו, תוך היעדר פיקוח נאות על התנהלות העמותה בעניין זה.
161. ראו בעניין זה אף את עמדתו של אגף התקציבים בנושא זה (נספח 19 לעיל):

"לא מתקיימים התנאים על מנת להבטיח כי תנאי "אופק חדש" יביאו לשיפור איכות ההוראה, יעמדו במבחן השוויון אל מול המתקיים בחינוך הרשמי וכי המדינה תוכל להבטיח כי השכר אכן יגיע למורים."

V.ה. מיצוי הליכים

162. העותר פועל בקשר לעמותה ללא לאות מאז חודש דצמבר 2023. במסגרת זו העותר עשה כל שלאל ידו כדי "להרים דגל" אצל כל הגורמים הרלוונטיים באשר למצבה הפיננסי של העמותה ולאי הסדרים בהתנהלותה, וניסה להביא לשינוי בהתנהלותה של המדינה בקשר לעמותה.
163. למרבה הצער, פניותיו של העותר למשיבים לא נענו כלל, למעט מענה כללי, לאקונוי וחסר מאת רשמת העמותות. כמו כן, פניותיו של העותר לא הביאו לשינוי בדרכי ההתנהלות של המדינה ביחס לעמותה, ולכן לא נותרה בידיו ברירה אלא לפנות לבית משפט נכבד זה.
164. להלן יתוארו בקצרה המכתבים שנשלחו על ידי העותר אל הגורמים הרלוונטיים.

V.ה.1. מכתב העותר לחשכ"ל ולרשמת העמותות מיום 1.2.2024

165. לאחר תהליך ארוך של איסוף מידע ונתונים, וכן עריכת חוות דעת מומחה בהזמנת העותר על ידי רו"ח אלקלעי, ביום 1.2.2024 שלח העותר לחשכ"ל ולרשמת העמותות מכתב שעניינו במצבה הפיננסי הגרועני של העמותה ובאי סדרים חמורים בהתנהלותה ("המכתב הראשון"). מכתב העותר התבסס בין היתר על חוות דעת אלקלעי, שצורפה למכתבו. לנוכח כל האמור במכתבו ביקש העותר כי יינקטו צעדים מידיים כלפי העמותה, כדלקמן:

- 165.1. הימנעות ממתן אישור ניהול תקין לעמותה בגין שנת 2024
- 165.2. מינוי מידי של מנהל מיוחד לעמותה, אשר ינהל אותה בתקופת הביניים עד להסדרת פתרון חלופי קבוע.
- 165.3. גיבוש פתרון חלופי קבוע להעברת הכספים למורים המועסקים כיום על ידי העמותה, וזאת בדומה למנגנונים הקיימים כיום ביחס לחינוך הממלכתי – קרי, באופן ישיר ולא באמצעות העמותה.

העתק המכתב הראשון מיום 1.2.2024 (ללא נספחיו, הנכללים בעתירה זו) מצ"ב **כנספח 30**.

V ה. 2. מכתב העותר מיום 29.2.2024

166. ביום 29.2.2024 שלח העותר מכתב נוסף לחשכ"ל ולרשמת העמותות ("המכתב השני"). במכתבו התייחס העותר לממצאים החמורים של החשכ"ל ביחס לעמותה, המפורטים במכתב החשכ"ל, העולים בקנה אחד עם האמור במכתב הראשון ואף מוסיפים עליו. העותר עמד על בקשתו כי יינקטו צעדים מיידיים כלפי העמותה ובראשם מינוי מנהל מיוחד לעמותה.

העתק המכתב השני מיום 29.2.2024 מצ"ב **כנספח 31**.

V ה. 3. מכתב ליועצת המשפטית לממשלה

167. ביום 14.3.2024 שלח העותר ליועצת המשפטית לממשלה מכתב ובו ביקש שתפעיל את סמכויותיה כלפי העמותה, כדי למנוע את המשך ההתנהלות הנפסדת של העמותה וביחס אליה. במכתבו עמד העותר על כך שלא ניתן להבטיח שכספי הציבור המוקצים לעמותה מגיעים ליעדם, על כך שקיים חשש ממשי ביחס למצבה הפיננסי של העמותה ולהתנהלות שהביאה לכך, ועל כך שבנסיבות האמורות העמותה לא זכאית ולא יכולה להיות זכאית להחזיק באישור ניהול תקין.

העתק מכתב העותר ליועצת המשפטית לממשלה מיום 14.3.2024 מצ"ב **כנספח 32**.

V ה. 4. מכתב העותר מיום 24.3.2024

168. משלא השיבו למכתביו, על אף שחלפו כחודשיים מיום שליחת המכתב הראשון, ביום 24.3.2024 שלח העותר לחשכ"ל ולרשמת העמותות מכתב תזכורת. במכתבו הבהיר העותר כי במקרה שלא תתקבל התייחסות למכתביו, לא תיוותר ברירה בידיו אלא לפנות לבית המשפט.

העתק מכתב העותר מיום 24.3.2024 מצ"ב **כנספח 33**.

V ה. 5. מכתב מענה מטעם רשמת העמותות מיום 31.3.2024

169. ביום 31.3.2024 נשלח מענה לעותר מטעם רשמת העמותות, שלפיו "הרשם אינו נוהג למסור עדכון למדווח" ביחס לצעדים הננקטים על ידו, ככל שננקטים, או ללוחות הזמנים לנקיטתם.

העתק מכתב מענה מטעם רשמת העמותות מיום 31.3.2024 מצ"ב **כנספח 34**.

V ה. 6. מכתב לממונה על התקציבים מיום 17.4.2024

170. ביום 17.4.2024 שלח העותר מכתב לממונה על התקציבים במשרד האוצר, כמי שאחראי בין היתר על העברת התקציבים לעמותה. במכתבו התריע העותר על כך שאין מקום לאפשר את המשך הזרמת כספי ציבור לעמותה בתצורה הקיימת, ובוודאי שאין מקום להגדיל את התקצוב הניתן לה על בסיס תכנית "אופק חדש", מבלי שימצא פתרון למצבה של העמותה ולהבטחת השימוש בכספים בהתאם ליעודם.

העתק המכתב לממונה על התקציבים מיום 17.4.2024 (ללא נספחיו, הנכללים בעתירה זו) מצ"ב **כנספח**

35

V ה. 6. i. מכתב לחשכ"ל, לממונה על התקציבים וליועצת המשפטית לממשלה מיום 6.5.2024

171. ביום 6.5.2024 שלח העותר מכתב נוסף לחשכ"ל, לממונה על התקציבים וליועצת המשפטית לממשלה. במכתב עמד על כך שלא קיבל מענה למכתביו הקודמים, על אף שחלפו יותר משלושה חודשים.
172. במכתבו התייחס העותר לפרסומים בתקשורת ולעדויות שניתנו בבית הדין לעבודה על ידי נציגי משרד האוצר, מהם עלתה עמדה מטרידה של החשכ"ל, לפיה על המדינה לשאת כביכול בהוצאות לא מתוקצבות של העמותה, לרבות הוצאות שנעשו שלא כדין ולרבות סכומים שייפסקו נגדה במסגרת התובענות הייצוגיות. העותר טען כי עמדה זו של החשכ"ל נוגדת את החוק, את כללי המשפט המנהלי ואת עקרון השוויון ואף סותרת את עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר. העותר חזר ודרש את מילוי הדרישות שהעלה במכתבו הראשון מיום 1.2.2024.
- העתק מכתב העותר לחשכ"ל, לממונה על התקציבים וליועצת המשפטית לממשלה מיום 6.5.2024 (ללא נספחיו, הנכללים בעתירה זו) מצ"ב כנספח 36.

1.ו. מכתבים נוספים

- 1.ו.1. מכתב העותר לנושאי המשרה של העמותה מיום 27.3.2024**
173. ביום 27.3.2024 שלח העותר לנושאי המשרה של העמותה, ובהם חברי הוועד המנהל, מכתב בעניין האחריות המוגברת המוטלת על כל אחד מהם ביחס לפעולות העמותה, בפרט כלפי נושי העמותה, משעה שהעמותה מצויה מעשית במצב של חדלות פירעון כלכלית.
- העתק מכתב העותר לנושאי המשרה של העמותה מיום 27.3.2024 מצ"ב כנספח 37.
- 2.ו.1. מכתב העותר לחשבת העמותה מטעם החשכ"ל מיום 28.3.2024**
174. ביום 28.3.2024 שלח העותר לחשבת מטעם החשכ"ל מכתב, ובו התריע כי כחשבת המוצבת בעמותה חלה עליה אחריות אישית מוגברת בפיקוח על השימוש בכספי הציבור המועברים לעמותה.
- העתק מכתב העותר לחשבת העמותה מטעם החשכ"ל מיום 28.3.2024 מצ"ב כנספח 38.
- 3.ו.1. מכתב העותר לרו"ח המבקרת של העמותה מיום 31.3.2024**
175. ביום 31.3.2024 שלח העותר לרואת החשבון המבקרת של העמותה מכתב, אשר עניינו הפרה לכאורה של חובותיה כרואת חשבון מבקרת של העמותה.
- העתק מכתב העותר לרואת החשבון המבקרת של העמותה מיום 31.3.2024 (ללא נספחיו, הנכללים בעתירה זו) מצ"ב כנספח 39.
176. ביום 3.4.2024 רואת החשבון המבקרת של העמותה שלחה לעותר מענה למכתבו, וביום 21.4.2024 שלח העותר מכתב תשובה למכתבה.
- העתק מכתב המענה מטעם רואת החשבון המבקרת של העמותה, והעתק מכתב התשובה מטעם העותר, מצ"ב כנספח 40.

הטיעון המשפטי

VI החשכ"ל אינו מוסמך לאפשר את חריגות התקציב של העמותה מעבר

לקבוע בהסדר שבסעיף 3 לחוק יסודות התקציב

177. על פי עקרון חוקיות המנהל, על רשות מנהלית לפעול בתוך גדר הסמכות שהוקנתה לה בחוק.⁵⁰ בבחינת השאלה האם הרשות המנהלית חרגה מסמכותה בביצוע פעולה מסוימת, המבחן הוא האם המחוקק התיר את ביצועה.⁵¹ בנוסף, המעשה המנהלי נדרש להיות **בהתאמה לחוק**. יפים לעניין זה דברי המלומד פרופ' יצחק זמיר:⁵²

"העיקרון בדבר חוקיות המינהל אינו מסתפק בכך שהחוק העניק לרשות המינהלית סמכות לעשות מעשה מסוים. כדי שהמעשה יעמוד במבחן של חוקיות המינהל נדרש נוסף על כך שהמעשה יהיה בהתאמה לחוק, הן בביצוע והן בתוצאה. פשיטא שמעשה מינהלי נדרש להיות בהתאמה לחוק המסמיך."

178. בענייננו, החוק המסמיך הוא חוק יסודות התקציב. חוק זה הוא חלק ממארג של חוקים שיחדיו מעצבים את תקציב המדינה:

178.1. חוק יסוד: משק המדינה, אשר כולל את העקרונות ואת ההסדרים העיקריים בנוגע להגשת תקציב המדינה לכנסת ולהליכי האישור של התקציב בכנסת.⁵³

178.2. חוק יסודות התקציב, שבו נקבעו רוב ההסדרים הנוגעים לתקציב המדינה, והוא משמש כמעין חוק מסגרת מנחה לחוקי התקציב המתקבלים מידי שנה.⁵⁴

178.3. חוקי התקציב השנתיים, הכפופים להוראות המסגרת של חוק יסודות התקציב,⁵⁵ ומכתיבים את היקפי ההוצאה המותרים באותה שנת תקציב, סכום ההתחייבויות הכולל שהממשלה רשאית להתחייב בהן באותה שנה וכן הלאה.⁵⁶

179. כפי שיפורט להלן, פעולותיו של החשכ"ל, נותנות הכשר פסול להעברת כספים עודפת לעמותה, מעבר לתקציב שלו היא זכאית, בניגוד לחוק יסודות התקציב ובניגוד לחוק התקציב השנתי. החשכ"ל אינו מוסמך, בהתאם לחוק יסודות התקציב, לאפשר העברת כספים עודפת כזו, ופעולותיו נעשות לפיכך שלא בהתאמה לחוק המסמיך.

180. בנוסף, חריגות התקציב של העמותה מפרות אף את חוק התקציב השנתי, ועל אף שהחשכ"ל מודע לכך הוא מאפשר זאת.

⁵⁰ ברק-ארז – כרך ד', לעיל ה"ש 1, בעמ' 97; בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80 (1949); בג"ץ 36/51 חת נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד ה' 1553 (1951) ("עניין חת"); בג"ץ 5394/92 הופרט נ' י"ד ושם", פ"ד מח(3) 353, פס' 3 (1994); עע"מ 9187/07 לזון נ' משרד הפנים פס' 28 (נבו) 24.7.2008; בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים, פ"ד סד(2) 479, פס' 3 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ע' פוגלמן (2010).

⁵¹ ע"א 1644/04 עיריית רמלה נ' מרכז סליקה בנקאית בע"מ, פ"ד ס(3) 330, פס' 6 (2005); עניין חת, לעיל ה"ש 50, בעמ' 1557.

⁵² יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 80 (2010) ("זמיר").

⁵³ יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך א' 446 (2022) ("דותן").

⁵⁴ שם; בג"ץ 7142/97 מועצת תנועות הנוער בישראל נ' שר החינוך והספורט, פס' 4 (נבו) 26.7.1998.

⁵⁵ דותן, לעיל ה"ש 53, בעמ' 447. ראו גם בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, פס' 14 לפסק דינו של השופט זמיר, פס' 11 של השופט חשין (1999); בג"ץ 4124/00 יקותיאלי נ' השר לענייני הדתות, סד(1) 142, פס' 26 לדברי השופט בייניש (2010).

⁵⁶ דותן, לעיל ה"ש 53, בעמ' 446.

181. פעולותיו אלו של החשכ"ל אינן עולות בקנה אחד עם עקרון חוקיות המנהל.

VI.א. חוק יסודות התקציב אינו מתיר תקצוב עודף על ידי החשכ"ל

182. כמתואר בפרק III.ב לעיל, החוק המסמך בענייננו הוא חוק יסודות התקציב. סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) קובעים את ההסדר שמכוחו מתקצבת המדינה את הרשתות "על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל" (בשיעור של 100%, ביחס לתקציב המועבר למוסד חינוך רשמי).

183. ביטוי המעשי של ההסדר שבסעיף 3א, המחייב הפעלת קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים, הוא בנוסחה שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך. וכך קבע בעניין זה בית המשפט העליון:⁵⁷

"הדרך היחידה המאפשרת את קיומם של שני הסעיפים הקטנים יחד, מבלי שיעקרו מתוכן זה את זה, היא הקביעה כי סק' (ט) יוצר את המסגרת המחרגה, ואילו סק' (י) יוצק לתוך מסגרת זו תוכן, ויוצר את ההסדר הפוזיטיבי באשר לאופן תקצובם של הרשתות. ההסדר הפוזיטיבי הוא כי הן "יתקצבו על-פי הפרמטרים לפיהם מתקצבים כלל ילדי ישראל קרי הפרמטרים לפיהם מתקצבים הלימודים במוסדות החינוך הרשמיים" (סעיף 35 לתשובת המשיבות 1-4)...

נראה לי כי פרשנות המשיבות 1-4, שתרגומה המעשי מצוי בחוזר המנכ"ל שנגדו הוגשה העתירה – היא הפרשנות האפשרית היחידה. הפרשנות עולה בקנה אחד עם מטרתו הבסיסית של סעיף 3א(ט) קרי: יצירת הסדר שונה, והיא נותנת מענה מעשי לשאלה כיצד יש לתקצב את הרשתות: כמו "כלל ילדי ישראל". [...] לפיכך המסקנה המתחייבת היא כי כלל ילדי ישראל לעניין זה הם הילדים הלומדים במסגרת החינוך הרשמי. את אמות המידה הנוהגות כלפיהם – יש ליישם גם באשר לתלמידי הרשתות."

184. חוק יסודות התקציב, שהוא החוק המסמך, מאפשר למדינה לתקצב את העמותה לפי נוסחה עניינית, אחידה ושוויונית, שבה נעשה שימוש לתקצוב מערכת החינוך הציבורית. בהתאם לנוסחה זו נקבע סכום התקציב השנתי שלו זכאית העמותה בחוק התקציב השנתי. החוק המסמך אינו מתיר תקצוב החורג מזה שהעמותה זכאית לו בהתאם לקריטריונים ענייניים, אחידים ושוויוניים "ככלל ילדי ישראל".

185. בית המשפט העליון הכיר בכך שההסדר החוקי שבסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב הוא הסדר מפלה, שכן הוא קובע מעמד מיוחד לשני גופים שאינם שייכים לזרם החינוך הרשמי ומעניק להם יחס תקצוב מועדף על פני מוסדות מוכרים שאינם רשמיים אחרים.⁵⁸

186. לכן, בתי המשפט פירשו הסדר זה לאורך השנים בדווקנות ובצמצום ומנעו הרחבה נוספת ועודפת של תקציב הרשתות מעבר לזה המגיע להן לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, שביטוי ב"נוסחה" שבחוזר כמתואר לעיל.

187. כך למשל, בית המשפט העליון לא התיר מכוח הסדר זה קבלת תקצוב לרשתות עבור הסעות תלמידים לבתי ספר רחוקים מביתם. זאת שכן הכללים החלים על תלמידי החינוך הרשמי מזכים בתקצוב עבור הסעות תלמידים לבית הספר הקרוב למקום מגוריהם בלבד.

⁵⁷ עניין התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 10, בפס' 6-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ברלינר.
⁵⁸ בג"ץ 2828/02 עמותת "אלערפאן" נ' שרת החינוך (14.4.2004); עניין המרכז לפלורליזם יהודי, לעיל ה"ש 30; בג"ץ 8437/99 רשת גני חב"ד בארץ הקודש נ' שר החינוך, פ"ד נד(3) 69, 84 (2000).

188. בית המשפט העליון עמד על כך כי הרשתות זכאיות לתקצוב על פי אמות המידה המוחלות על מוסדות החינוך הרשמיים מכוח סעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב, ולכן לא זכאיות לתקציב שהוא מעבר לכך. וכך קבע כב' השופט ס' ג'ובראן:⁵⁹

"נראה, כי החלת כלל המוסד הקרוב ביותר מתבקשת מעקרון השוויון בין החינוך החרדי לחינוך הרשמי, כפי שקבוע בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, שכן כשם שאין תלמידי החינוך הרשמי זכאים למימון הסעה לבית ספר מוכר שאינו רשמי או בית ספר רשמי בעל אוריינטציה ייחודית שאינו הקרוב ביותר לביתם, כי אם רק לבית הספר הממלכתי הקרוב לביתם, כך גם לא ניתן לקבוע זכאות לתלמידי החינוך החרדי למימון הסעה לבית הספר המשותף לתת-זרם ברשת, כי אם לבית הספר של הרשת הקרוב ביותר לביתם."

189. במקרה נוסף, בית המשפט לעניינים מנהליים לא התיר לרשתות הקצאת מבנים או מקרקעין מטעם הרשות המקומית מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב ללא החלת הנוהל החל בעניין זה על מוסד ציבור. נקבע כי הקצאה מעין זו חורגת מגדרי ההסדר הקבוע בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק, כאשר בית המשפט פירש את ההסדר המיטיב של הרשתות בעניין זה בצורה דווקנית.⁶⁰ וכך קבע בעניין זה כב' השופט ע' פוגלמן בעניין נציגות הבית המשותף:⁶¹

"אין להחיל את הריג שנחקק בגדר הוראת סעיף 3א', אשר נפסק על ידי בית המשפט העליון כי הוא נגוע באפליה, במאטריה אחרת עליה לא חל ההסדר החקיקתי במישרין. בעוד שבארבע אמותיה של החקיקה הראשית – תמיכה מתקציב המדינה - אין מנוס מתחולתה, נוכח הוראת שמירת הדינים; אין מקום לכך בהפעלת סמכות אחרת ונפרדת, אשר נעשית על ידי רשות אחרת – ובענינו הקצאת מקרקעין שנעשית על ידי רשות מקומית."

190. בדומה, בית המשפט לעניינים מנהליים לא התיר לרשתות קבלת תקצוב בשיעור 100% מצד הרשות המקומית מכוח הוראת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, והבהיר כי אין להרחיב את תחולת ההסדר הקבוע בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב מעבר לכתוב בו במפורש. וכך קבע כב' השופט נ' סולברג בעניין המרכז לפלורליזם יהודי:⁶²

"בבסיסה - לפי פסיקת בית המשפט העליון - הוראת סעיף 3א(ט) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, היא הוראה מפלה... חקיקתו של הסעיף לפני חקיקת חוקי-היסוד העניקה לו שיריון, בשל הוראת שמירת הדינים שבחוקי-היסוד, אולם 'שרידותו' של החוק הזה איננה מצדיקה את הרחבת תחולתו אל מעבר למה שכתוב בו במפורש."

191. ברוח זאת קבע בית המשפט לעניינים מנהליים בעניין הורוביץ, כי אין בהסדר הקבוע בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב כדי לייחס למוסדות הרשתות מעמד של מוסד רשמי ולכלול בגדר זאת גם חובות רשות מקומית בתחום המבנים כלפי מוסד מוכר שאינו רשמי. בית המשפט קבע כי ראוי להימנע מהרחבת אי השוויון הנובע מההסדר האמור.⁶³

⁵⁹ בג"ץ 10749-08 מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל נ' משרד החינוך, פס"י 33 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ס' ג'ובראן (נבו) 30.12.2009 ("עניין מעיין החינוך התורני").

⁶⁰ עת"מ (מינהליים -י) 40362-06-10 הורוביץ נ' עיריית ירושלים (נבו) 26.07.2010 ("עניין הורוביץ"); עת"מ (מינהליים ת"א) 1187/05 נציגות הבית המשותף נ' עיריית פתח תקוה (נבו) 11.7.2005 ("עניין נציגות הבית המשותף").

⁶¹ שם, בפס"י 17 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

⁶² עניין המרכז לפלורליזם יהודי, לעיל ה"ש 30.

⁶³ עניין הורוביץ, לעיל ה"ש 60.

192. לאור גבולותיו של ההסדר הקבוע בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב, ופרשנותו הדווקנית והמצמצמת של ההסדר המיטיב, ברור כי כל פרשנות המאפשרת תקצוב עודף של הרשתות מעבר לזה המגיע להן לאחר הפעלת הנוסחה שבחוזר, ובכלל זאת "מציאות בה המדינה נוטלת התחייבויות עודפות של הרשתות" כאמור במכתב החשכ"ל (ס' 97 לעיל), אינה יכולה לעמוד. זאת בפרט מקום בו תקצוב עודף כאמור משמעותו אף תקצוב עודף מעבר לזה הניתן למוסד רשמי. תקצוב עודף שכזה עומד בסתירה לחוק המסמיך ולגבולות הברורים שהוא מתווה.
193. למרות זאת, החשכ"ל והחשבת המוצבת בעמותה מטעמו מאפשרים בפעולותיהם תקצוב עודף שכזה בשלב הביצוע של התקציב, תוך חריגה מהתקציב שנקבע על פי חוק.
194. בהתאם לפס' 11 לתצהירה של החשבת מטעם החשכ"ל, רו"ח שוורץ, מיום 21.1.2024, אשר צורף לעמדת המדינה במסגרת עניין מנדלוביץ, בכל חודש נעשית הערכה של סכום המימון הנדרש לעמותה לחודש הבא, לצורך תשלום שכר העובדים ותשלומים לספקים. על פי הערכה זו, מועבר בתחילת החודש העוקב כסף משרד האוצר לחשבון ההכנסות של העמותה.
195. גם בחקירתה בבית הדין לעבודה בעניין וינט, אישרה החשבת כי בכל חודש מועבר לעמותה מקופת המדינה סכום כסף על בסיס דרישת התשלום שהגיעה מהעמותה, ללא כל קשר לתקציבה (עמ' 15-16 לתמלול, נספח 17 לעיל):

"באת כוח המשיבה: עכשיו אני רוצה להציג עוד דבר, אילו היה מדובר בתקציב סגור שהועבר לחינוך העצמאי כסכום כסף, אז אפשר להבין שיש עניין להפחית מ-א' ולהוסיף ל-ב'. אבל זה לא המצב פה, נכון? לא משנה מה יהיה סכום השכר לתשלום זו הדרישה שתועבר למדינה, נכון?

גב' שוורץ: נכון.

באת כוח המשיבה: זאת אומרת אם אני אשלם, אם אני הייתי חושבת שלמורות במילוי מקום מגיע חישוב שכר לפי תקן ולא לפי שעות אפקטיביות והייתי עורכת את התחשיב שלי בהתאם ולא לפי טענת התובעים טועה ומחשבת אחרת, משרד האוצר היה מעביר לי את הכספים האלה.

גב' שוורץ: נכון.

באת כוח המשיבה: זאת אומרת לא היה לי שום עניין לשלם להם פחות. נכון?

גב' שוורץ: לכאורה לא.

כב' השופטת: אין, השמיים הם הגבול??

[...]

גב' שוורץ: כן בגלל שחל עלינו חוק הלנת שכר, חל על המדינה גם חוק הלנת שכר. כלומר, אם עובד עובד ומגיע לו שכר המדינה תעביר לו את השכר גם אם זה לא תוקצב.

כב' השופטת: לא, בסדר, אבל אם הם יכולים לדרוש כל סכום, וידרשו כל סכום בלי לבדוק כמה שעות, בלי לבדוק כמה מגיע להם, בלי, אני לא מבינה.

[...]

גב' שוורץ: בפועל, כשמגיע המועד לתשלום השכר, אז כן.

העתק התצהירים של חשבת העמותה רו"ח שושי שוורץ מעניין מנדלוביץ ומעניין וינט מצ"ב כנספח

196. מהאמור עולה, כי על אף שהעמותה מתקצבת על פי חוק יסודות התקציב באופן מוגדר, קיים פער בין התקצוב לבין הביצוע שלו על ידי החשכ"ל. גם נציגת אגף התקציבים התייחסה לדברים בחקירתה בעניין וינט (עמ' 3-4 לתמלול). **מדובר בפעולה בלתי חוקית של החשכ"ל המביאה הלכה למעשה לתקצוב עודף לעמותה בניגוד לחוק.**

תמלול חקירתה של נציגת אגף התקציבים בעניין וינט מצ"ב **כנספח 42**.

197. התנהלות החשכ"ל אף סותרת את עמדת אגף התקציבים בעניין זה בדיוק. כאמור בפרק III.ב.1 לעיל, בחקירתה של נציגת אגף התקציבים בעניין וינט, היא אישרה כי אגף התקציבים פועל לפי נוסחה קבועה שלפי מחושב התקציב השקלי לו זכאית העמותה. תקציב זה הינו תקציב מוגדר וסגור, אשר גם כשנעשות בו התאמות מדובר בהתאמות הכפופות לחוק ולחוזר (עמ' 7 לתמלול, נספח 42 לעיל):

"עו"ד שפיגל: ...אני אומרת לך, שבחינוך העצמאי, בדומה לחינוך הרשמי, אין לי מראש סכום נתון של כסף. אלא, מדי חודש אני רואה מה צרכי הוצאות שלי לצרכי שכר, וזה סכום שקופת המדינה תעביר..."

גב' פוקס רויץ: לא, רגע רגע רגע, לא, זה ממש הפוך. את תיארת פה, את תיארת פה, את תיארת פה, את תיארת פה מצב שהוא ההיפך מהמצב ההגיוני. את אומרת, אני אגיד לכם מה אנחנו צריכים ואתם תעבירו לי את הסכום. ממש לא. מה שקורה, זה שהמדינה קובעת מה הם הכללים ומה הם סכומי התקצוב, והם אלו שמקצים אותם ובעצם ה, גם מוסד חינוך רשמי וגם על יסודי או גם העצמאי...

כב' השופטת: כלומר סכום השכר הכולל צריך להלום את השעות?

גב' פוקס רויץ: נכון, אני אומרת, לפעמים יש את התאמות שקורות וביצועים ותיקונים, אבל מן הסתם זה לא צ'ק פתוח שקודם כל החינוך (העצמאי – הח"מ) יגיד מה הוא צריך ואז אנחנו המדינה נקצה את זה."

198. מחקירתה של נציגת אגף התקציבים, עולה בבירור כי אין כל בסיס לטענה כי התקצוב לעמותה הוא בגדר "שיק פתוח", וכבר בשל הסתירה שבין עמדת החשכ"ל לעמדת אגף התקציבים, ברי כי אחת מזרועות המדינה מתנהלת בחוסר סמכות.

199. בהקשר זה יובהר כי אין בסיס לטענת החשכ"ל שהובאה לעיל ולפיה ניתן לחרוג מגבולות החוק המסמיך כדי למנוע הלנת שכר.

200. ראשית ועיקר, כאמור לעיל, החשכ"ל מחויב לפעול בגדרי החוק המסמיך וההסדר הקבוע במסגרתו. בהתאם לכך, הוא אינו מורשה לאפשר העברת כספים החורגת מהתקציב לעמותה, והוא פועל בעניין זה ללא הסמכה בדין.

201. שנית, החובה למנוע הלנת שכר מוטלת על העמותה כמעסיקה של המורים והמורות בעמותה, ולא על רשויות המדינה. הטענה התמוהה של המדינה בעניין זה מעידה על בלבול מושגים שחל אצלה, ועל היעדר ההבנה שהעמותה היא ישות נפרדת מהמדינה שאמורה להתנהל בתוך מסגרת התקציב שנקבעה לה. העובדה שלא מתקיימים יחסי עובד-מעביד בין משרד החינוך לבין עובדי הרשתות צוינה במפורש גם בהחלטת ממשלה 511 בעניין אופק חדש (פרק V.ד לעיל).

202. שלישית, ככל שהעמותה אינה מסוגלת לשלם את מלוא שכר עובדיה עליה לפנות להליכי חדלות פירעון, והפתרון אינו יכול להיות העברת כספים נוספים בסכומי עתק לעמותה, בניגוד לחוק.

203. בנוסף לאמור, התנהלות החשכ"ל המתוארת לעיל מפרה גם את עקרון התקצוב של מוסדות הפטור. כאמור בפרק V.א.8 לעיל, לפי דיווחיה של העמותה היא משמשת צינור להעברת תקציבים אל מוסדות הפטור. מתן "שיק פתוח" לעמותה מאפשר עקיפה של מדיניות התקצוב הנוהגת מצד המדינה ביחס למוסדות אלו. כך, העמותה מעבירה כספי ציבור למוסדות הפטור בשיעורים גבוהים יותר מאלו שהועברו עבורם על ידי המדינה, בצורה שרירותית ואקראית, ומנגד מסתמכת על המדינה לכיסוי גרעונה שלה (ראה בעניין זה פרק V.א.8 לעיל).

VI.ב. חריגות התקציב של העמותה מפרות אף את חוק התקציב השנתי

204. כאמור בפרק III.ב.1 לעיל, התקציב השנתי לעמותה מחושב "על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל", כך שחוק התקציב השנתי עולה בקנה אחד עם חוק יסודות התקציב.

205. ואולם, כאשר בשלב הביצוע החשכ"ל מאפשר תקצוב עודף של העמותה "דה-פקטו", או מאפשר הוצאות שלא למטרות שלשמן יועד התקציב מלכתחילה, הרי שמעבר לכך שהדבר נעשה בחוסר סמכות ביחס לחוק יסודות התקציב, הוא גם חורג מחוק התקציב השנתי.

206. למעשה, אין חולק כי התקצוב העודף של העמותה מהווה חריגה מחוק התקציב השנתי. החשכ"ל מכיר בכך במפורש במכתב החשכ"ל (בס' 18, 24 ו-29; וראו הציטוטים בפרק V.א.3 לעיל).

207. למעשה, החשכ"ל והיועץ המשפטי לממשלה הכירו באותה בעיית חריגה מהתקציב כבר בשנת 2013, כאשר מצב הדברים היה הרבה פחות חמור מהיום. הדברים עולים ממכתב היועץ המשפטי למשרד האוצר למשנה ליועץ המשפטי (נספח 20 לעיל), וכן מהמענה של המשנים ליועץ המשפטי לממשלה בעניין זה (נספח 21 לעיל). וכך נאמר שם:⁶⁴

"במקרים אחרים התקשרויות נעשות שלא באמצעות האורגנים המוסמכים לכך ואף שלא בידיעת החשב, כאשר לאחר מכן הרשתות המתוקצבות עומדות בפני תביעות משפטיות של נושים בשל הזמנות עבודה או שירותים שלא כדין וללא שהוקצה לכך מקור תקציבי...

כך, נראה לעיתים כי לנושאי משרה ברשתות אין תמריץ אמתי להתייעל או לשמור על מסגרת התקציב, כיוון שכל הוצאה או חריגה מושתת על תקציב המדינה...

כך למשל אין בסמכותו של החשב להחליט על סגירת מוסדות לימוד או הפסקת העסקתם של עובדי הוראה במידה ולא קיים תקציב מתאים ואלו נתונות להנהלות הרשתות המתוקצבות אשר בוחרות שלא לעשות דבר אך מצד שני כלל אינן נושאות באחריות בפן התקציבי...

דילמה זו מתעוררת גם במקרה בו קיים מוסד שנסגר או שחלו צמצומים בהיקף העסקת המורים בו...מצד אחד, לא ניתן להפסיק ולשלם את משכורתם של העובדים המועסקים ברשת, ומצד שני, אם לא מתקבל תקציב ממשרד החינוך בגין בית-ספר מסוים עלולות להיווצר בפועל חריגות תקציביות...

יתרה מכך, ישנם מקרים בהם ניתנת הסכמה לפשרות (שאף מקבלות תוקף של פס"ד) על ידי עובדים או מייצגים של הרשתות המתוקצבות שאינם בעלי סמכות לכך, ללא קבלת אישור הגורמים המוסמכים על פי הוראות התכ"ס על אף שהחייב מוטל על תקציב המדינה."

⁶⁴ ראו סעיפים 11, 14, 16, 18, 19 למכתבו של בריס מיום 11.9.2013, נספח 20 לעתירה זו.

208. במכתבים אלו עומדים נציגי המדינה עצמה על האבסורד שלפיו לו הייתה העמותה רשות מנהלית היה ניתן לנקוט סנקציות ביחס לחריגות אלו, ואולם באשר לעמותה לא ניתן לעשות כן.⁶⁵

209. ואכן, המחוקק הכיר בכך שחריגה מתקציב היא פרקטיקה מנהלית פסולה, והטיל סנקציות כבדות על עובדי מדינה ועל עובדי גופים מתוקצבים אחרים שפעלו כך.⁶⁶ החוק גם מסמיך את שר האוצר לנקוט סנקציות מנהליות וכספיות נגד גופים ועובדים שפעלו תוך חריגה מתקציב. כך למשל, שר האוצר מוסמך לפטר עובד שפעל בחריגה מתקציב,⁶⁷ וכן להטיל סנקציות של קיצוץ תקציבי על גופים שחרגו מתקציבם.⁶⁸ החוק גם קובע כי חוזה שנעשה בחריגה מתקציב בסכום מסוים הוא בטל.⁶⁹

210. במצב עולם מתוקן, הסנקציות המתוארות היו חלות על העמותה ועובדיה. אולם משעה שלמעט החשבת מטעם החשכ"ל בעמותה, עובדי העמותה אינם עובדי מדינה, לא ניתן להטיל עליהם סנקציות מעין אלה. באופן אבסורדי, חרף העובדה שכשל זה הובא לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה עוד בשנת 2013, דבר לא נעשה עד היום. מנגד, הכשלים בהתנהלות העמותה רק הלכו וגדלו.

211. חלף פתרון הבעיה, החשכ"ל והחשבת מטעמו מכשירים חריגות אלו, בחריגה מסמכות, ותוך ביצוע עבירות מנהליות בעצמם. החשכ"ל והחשבת מטעמו הפכו כך לחלק מהבעיה, תוך שבמעשיהם הם מאפשרים לעמותה חריגה מחוק התקציב וממטרות התקציב.

212. גם מעשיהם אלו של החשכ"ל והחשבת מטעמו, סותרים את עקרון החוקיות. הרשות אינה רשאית לעשות שימוש בכספי ציבור או להתיר לאחרים לעשות שימוש בכספי ציבור, בחריגה ממה שהותר בחוק או בחריגה ממטרות התקציב. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בעניין ליפשיץ:⁷⁰

"חריגה כספית של רשות מינהלית ממטרות התקציב שהופקדה על ביצועו סותרת את עקרון החוקיות. הנחת המוצא היא כי המחוקק ייעד את מטרות התקציב על פי סדר העדיפויות הלאומי שנקבע על-ידי, וחריגה מן המטרה שתוקצבה מערערת את סדר העדיפויות הלאומי. ולמותר להוסיף כי בניצול התקציב שלא למטרות שלהן יועד, לטובת מגזר אחד של הציבור תוך הפלייתם לרעה של מגזרים אחרים, יש משום חומרה מיוחדת."

213. וראו גם דברי בית המשפט העליון בעניין קלכמן:⁷¹

"כספי מדינה שייכים לקופת הציבור. רשות שלטונית המופקדת על קופת הציבור חייבת לפעול לטובת הציבור בד' אמות החוק שהסמיך אותה לעשות שימוש בכספי ציבור. היא איננה רשאית להשתמש בכספי ציבור בחריגה ממה שהותר לה לעשות, שאם לא כן, עלול הציבור להיפגע."

214. לאור האמור, ברור כי לחשכ"ל אסור להעביר לעמותה כספים עודפים מעבר לתקציב המוגדר שלו היא זכאית לפי נוסחת התקצוב שבחוזר, המבטאת את ההסדר שבסעיף 3א לחוק יסודות התקציב. העברת תקציב עודף כזה מנוגדת לחוק יסודות התקציב וחורגת מגבולות תקציב העמותה בחוק התקציב.

⁶⁵ שם, בסעיף 20; סעיפים 25-27 למכתב המענה של המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, נספח 21 לעתירה זו. ⁶⁶ ראו למשל סעיפים 34, 35 לחוק יסודות התקציב. סעיף 36 מרחיב את אחריות זו גם על האחראים לביצוע התקציב בדרג שמעל עובד המדינה שחרג; להרחבה ראו גם דותן, לעיל ה"ש 53, בעמ' 453; ראו דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 115 (2010) ("ברק-ארז – כרך א").

⁶⁷ סי' 42 לחוק יסודות התקציב.

⁶⁸ סי' 25(ג) ו-29(ג) לחוק יסודות התקציב בנוגע לתאגידים, וסי' 26(ב) בנוגע לרשויות מקומיות.

⁶⁹ ראו סי' 43(ב) לחוק יסודות התקציב בנוגע לחוזים של גוף מתוקצב; להרחבה ראו דותן, לעיל ה"ש 53, בעמ' 453.

⁷⁰ בג"ץ 6758/01 ליפשיץ נ' שר הביטחון, פ"ד נט(5) 258, פסי' 22 (2005).

⁷¹ בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי, נח(1) 694, עמ' 711 (2003).

הפרת חובת הנאמנות של החשכ"ל בהתנהלותו אל מול העמותה VII

215. כמפורט לעיל, על אף שהעמותה מתוקצבת ב-100% על ידי המדינה, היא "הצליחה" לצבור גרעון של 350 מיליון ש"ח, הכולל בתוכו גרעון שוטף של מעל 80 מיליון ש"ח, נכון לשנת 2022. כן, החל מינואר 2024 העמותה אינה מחזיקה באישור ניהול תקין.
216. לצד אלו, החשכ"ל בעצמו מודע לשורת ליקויים ואי סדרים חמורים המתנהלים בעמותה, ובכלל זאת לשימוש בתקציב שלא למטרות שלשמן יועד, לחריגות מתקציב ולהתקשרויות לא חוקיות הנעשות בעמותה (פרק V.א לעיל).
217. חרף כל הנתונים האמורים, החשכ"ל ממשיך לאשר העברות כספי ציבור בהיקפי עתק לעמותה ודרכה. ההחלטה על העברות הכספיים ממשיכה להתקבל על ידי החשכ"ל והחשבת מטעמו מידי חודש בחודשו, והם ממשיכים בביצוע העברות הכספיים ובאישור כמעט "אוטומטי" של הוצאות, גם כאשר קיים אצלם יותר מחשד סביר שהכספים המועברים אינם מגיעים לייעודם. יתרה מכך, החשכ"ל והחשבת מטעמו אף מאשרים העברת כספים **עודפת** לעמותה, כאמור לעיל.
218. אחריות הפיקוח על העמותה מוטלת על משרד האוצר והחשכ"ל בפרט, כרשות המנהלית המעבירה את המימון לעמותה, והאחראית על הבקרה על אופן הניצול של תקציב המדינה.
219. אופן הפיקוח על העמותה באמצעות חשבת ממונה (שכאמור נעדרת סמכויות פיקוח ולפיכך לא מסוגלת לבצע את תפקידה), הוא חריג ביחס לאופן פיקוח על עמותות אחרות המתוקצבות על ידי המדינה, ובפרט בתחום החינוך.
220. ממכתב החשכ"ל עולה, כי אופן העברת התקציב והפיקוח עליו כשמדובר במוסדות מוכרים שאינם רשמיים אחרים או כשמדובר בעמותות אורט, עמל, ואמית, שונה מההתנהלות ביחס לעמותה (ראו סי' 31 למכתב החשכ"ל).
221. חוסר האפקטיביות של תצורת הפיקוח שנבחרה ידוע למשרד האוצר וליועץ המשפטי לממשלה מזה שנים. כאמור בפרק V.א.5 כבר בשנת 2013 התייחס היועץ המשפטי של משרד האוצר לכך **שהיכולת של החשב לפעול היא מוגבלת בצורה אינהרנטית**. כמו כן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) קבעו בפירוש כי החשב המוצב **אינו מהווה פתרון מתאים לפיקוח על הרשתות, וכי פיקוח זה לא הוכיח את עצמו וייתכן שאף הזק ולא תרם**.
222. מאז שנת 2013 מצבה הפיננסי של העמותה רק החמיר והחלו להצטבר נגדה תביעות ייצוגיות, אשר חשפו חשש להתנהלות פסולה ביחס לשימוש העמותה בתקציב המדינה. נתונים אלו חייבים היו להוביל את החשכ"ל לשנות את תצורת הפיקוח שנבחרה על ידו.
223. פעם אחר פעם, לאורך שנים, החשכ"ל דרש מהעמותה לשנות את דרכיה ועל אף שהיא לא עשתה כן, הוא לא שינה את החלטתו על תצורת הפיקוח על העמותה. כך, גם במכתב סגן החשכ"ל לעמותה מיום 16.3.2022 (נספח 26 לעיל), הוא מנה שורה ארוכה של ליקויים שתיקונם נדרש על ידו, לא יאוחר מיוני 2022. התיקונים הנדרשים לא נעשו, כפי שניתן ללמוד ממכתב החשכ"ל, ואולם, החשכ"ל לא פעל ליצירת פיקוח אפקטיבי על התנהלות העמותה עד היום.

224. כאמור בהרחבה בפרק V.א.5, כיום ישנה הסכמה רחבה, כולל של החשכ"ל והממונה על התקציבים, על כך שתצורת הפיקוח האמורה אינה אפקטיבית או מועילה וכי למעשה לחשבת המוצבת בעמותה אין שום יכולת לבצע בקרה אפקטיבית על השימוש בכספי הציבור.

225. במילוי תפקידו כמפקח על העמותה החשכ"ל פועל כנאמן הציבור,⁷² והוא אחראי לוודא כי יתקיים פיקוח יעיל ואפקטיבי על השימוש בכספי המדינה המועברים לעמותה. הפסיקה הכירה בחובות הכבדות המוטלות על המדינה בכל הנוגע לכספי הציבור.⁷³ הפרה של החובה לבצע פיקוח יעיל ואפקטיבי על השימוש בכספי הציבור עולה כדי הפרת חובת הנאמנות של החשכ"ל כלפי הציבור. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בעניין **המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך**:⁷⁴

"אכן, קיום קריטריונים ענייניים ושוויוניים להקצאת כספי ציבור למוסדות חינוך הוא תנאי הכרחי אך לא מספיק. על הרשות הציבורית חלה חובה מתמשכת להבטיח כי חלוקת הכספים נעשית על פי הכללים, וכי התנאים למתן הכספים מתקיימים בפועל ולאורך זמן.

מתחייב, אפוא, פיקוח של הרשות הציבורית על חלוקת הכספים, ועל קיום התנאים כחלק מחובת הנאמנות החלה על הרשות כלפי הציבור (בג"צ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4) 705, 706). אופן עריכת הפיקוח והיקפו הם עניין הנתון לשיקול דעתה של הרשות הציבורית, האמונה על קביעת סדרי העדיפויות בין כלל מטלותיה, ובהתחשב במשאביה.

עם זאת, לא ניתן לוותר על קיום פיקוח יעיל ואפקטיבי בחלוקת הכספים, אשר יהלום את מהות התמיכה הציבורית הניתנת. פיקוח המאפשר יצירת חללים בלתי מפוקחים בתיקצוב ממלכתי, ומתן כספים בהיקף משמעותי ללא בחינה אמיתית של מילוי התנאים המוקדמים לכך, עשויה להוות הפרה של חובת הנאמנות החלה על הרשות הציבורית כלפי הציבור (פרשת אבו גאנם, בעמ' 584-585).

226. מקום בו הסמכות לפקח על העמותה והשימוש בכספי הציבור על ידה נמצאת בידי החשכ"ל, עליו להבטיח מנגנוני תקצוב, בקרה ופיקוח אפקטיביים על כספי הציבור המועברים לעמותה ואשר ימנעו שימוש חורג, בלתי חוקי, ובלתי תקין בתקציב המועבר לה כחלק מחובת הנאמנות שלו.

227. העובדה שעל אף כל האמור, החשכ"ל ממשיך לאשר את העברות הכספים מבלי שבוצע כל שינוי ממשי בתצורת הפיקוח, וכן העובדה כי הוא ממשיך בהעברות הכספים גם כיום כאשר לעמותה אין אישור ניהול תקין, מלמדות כי החשכ"ל מפר את חובת הנאמנות שלו כלפי הציבור.

228. האחריות בעניין זה רובצת אף לפתחה של היועצת המשפטית לממשלה, אשר מודעת למצב זה מזה שנים, ועליה לוודא כי החשכ"ל מקיים מנגנון פיקוח אפקטיבי על כספי הציבור וכי אלו מועברים אך לעמותות המחזיקות אישור ניהול תקין, מתוקף אחריותה לדאוג לכך שרשויות המדינה השונות יפעלו כדין.

⁷² בג"ץ 59/88 ח"כ צבן נ' שר האוצר, מב(4) 705, 706 (1989).

⁷³ ראו למשל בג"ץ 3613/10 המרכז לפלורליזם יהודי התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך (נבו) 22.3.2012; בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פ"ד סב(4) 571 (2008) ("עניין המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך"); בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך, פ"ד סג(2) 398 (2009); בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית נ' שר החינוך, פ"ד נו(4) 203, 216 (2002).

⁷⁴ עניין המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך, שם, פסי' 81 לפסק דינה של השופטת א' פרוקציה.

VIII חובתה של רשמת העמותות להפעיל את סמכויותיה כלפי העמותה

229. כאמור בפרק V.ג.1 לעיל, רשמת העמותות אמונה על פיקוח ובקרה ביחס לנעשה בעמותה ועל מילוי דרישות הדין על ידה. לרשמת נתונים לשם כך שורת אמצעים הקבועים בחוק העמותות, הכוללים סמכויות חקירה ובדיקה (ס' 39-ב-39 עד 40 לחוק העמותות) וסמכות להגשת בקשת לפירוק לעמותה, לרבות פתיחה בהליכי חדלות פירעון שיביאו למינוי בעל תפקיד לעמותה שיפעל בפיקוח בית המשפט (ס' 49-51 לחוק העמותות):

”50. (א) בקשה לפירוק עמותה תוגש בידי היועץ המשפטי לממשלה או בידי הרשם; בקשה כאמור בסעיף 49(4) יכול גם שתוגש בידי נושה שהעמותה חייבת לו חוב של יותר מ-5,000 שקלים חדשים; בקשה כאמור בסעיף 49(4) עד (6) יכול שתוגש גם בידי העמותה.”

230. בפסיקה נקבע כי ככל שעמותה חולשת על תפקיד ציבורי משמעותי ומשפיע יותר, כך גוברת החשיבות להבטיח כי היא מתנהלת באופן תקין ועומדת בחובות הציבוריות המוטלות עליה.⁷⁵ כמו כן, נקבע כי עמותות המחזיקות בתפקיד ציבורי ייחודי להן ואשר נסמכות על כספי ציבור, צריכות להיות כפופות לפיקוח קפדני יותר של רשם העמותות.⁷⁶

231. מאחר שהעמותה נשענת כל כולה על תקציב שמקורו בכספי ציבור, בסכומי עתק, על היקף הפיקוח של רשמת העמותות בעניינה להיות קפדני ומשמעותי במיוחד.

232. כידוע, כאשר מוענקת לרשות מנהלית סמכות, חלה עליה חובה מתמדת ומתמשכת לשקול את הצורך בהפעלתה.⁷⁷ כך למשל קבע הנשיא שמגר בעניין ברגר:⁷⁸

”בעל הסמכות עלול להיחשב למי שחוטא לחובתו, אם הוא מותיר את הסמכות, שהוקנתה לו, כאבן שאין לה הופכין במובן זה, שאינו נותן דעתו עליה מטוב ועד רע.”

233. שעה שבידי רשמת העמותות נתונות סמכויות מכוח חוק העמותות, מוטלת עליה החובה המתמדת לבחון מעת לעת האם יש צורך בהפעלתן. עמד על כך פרופ' זמיר בספרו:⁷⁹

”סמכות מוקנית לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה. לפיכך חובה על הרשות להיות ערה לנסיבות, לשקול אם להפעיל את הסמכות ולהפעיל אותה לפי הצורך. כדברי בית המשפט: 'רשות שנתונה בידי סמכות לשקול ולהחליט, הופקדה בידיה לא רק זכות להפעיל את הסמכות, אלא גם החובה לשקול את הפעלתה ולהפעילה כשמוצדק הדבר'.”

234. בענייננו, רשם העמותות נמנע במשך שנים מהפעלת שיקול דעת ומקבלת החלטות בנוגע לעמותה, ובפרט ביחס לצורך בפתיחת הליך חדלות פירעון בעניינה ומינוי מנהל מיוחד (ראו פרק V.ג.2). זאת על אף שמצב העמותה הלך והתדרדר ומכלול הנתונים בקשר לכך עמד לנגד עיניו.

⁷⁵ ר' למשל עניין איגוד הג'ודו, לעיל ה"ש 49.

⁷⁶ ר' פש"ר (מחוזי ת"א) 2624/99 רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי סניף ישראל (נבו) 15.7.2001.

⁷⁷ ברק-ארז – כרך א, לעיל ה"ש 66, בעמ' 201 (2010).

⁷⁸ בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 46, 029 (1983) ("עניין ברגר").

⁷⁹ יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב' 1080-1079, (מהדורה שניה 2011).

235. כאמור בפרק 2.ג.V, רשם העמותות פנה לעמותה ביחס לגרעון העצום בתקציבה בשנים 2018-2019. במשך השנים שעברו מאז, ועד לאחרונה לאחר שליחת מכתב העותר, לא אותרו כל תכתובות נוספות בנושא, ואף לא תיעוד לכך שהעמותה ענתה לדרישת המסמכים של הרשם. זאת, אף שמאז שנת 2018 ועד היום, גרעון העמותה הלך וגדל, ואף הגיע לשיעור מהותי של כ-15% מהמחזור השנתי בשנת 2022.⁸⁰
236. מעבר לבדיקה נקודתית בקשר למצבה הכספי של העמותה, שנערכה לפני למעלה מחמש שנים, ואשר ספק אם הושלמה, אין כל עדות בתיק העמותה לצעדים יזומים שנקטו בידי רשם העמותות ביחס לעמותה לאורך השנים. זאת, על אף שהתכתובת מהשנים 2018-2019 מלמדת כי רשם העמותות היה מודע היטב למצבה הפיננסי הבעייתי של העמותה, אשר לימד כבר אז על הצורך בהפעלת סמכויות חקירה ואולי אף פירוק, ביחס לעמותה.
237. הדברים מובהקים עוד יותר בשים לב לכך שכבר לפני למעלה מעשור פעלה המדינה כדי לשנות את תצורת התאגדותו של החינוך העצמאי, כך שיהפוך לעמותה, וזאת כדי להבטיח שרשם העמותות יפעיל את שיקול דעתו וסמכויות הפיקוח שלו ביחס אליו (ראו פרק III.א לעיל).

IX חובתה של היועצת המשפטית לממשלה להפעיל את סמכויותיה כלפי העמותה

238. כל האמור לעיל מתייחס גם ליועצת המשפטית לממשלה, כמי שאמונה על הבטחת השימוש בכספי ציבור בהתאם לדין ועל תקינות ההתנהלות בנוגע לכספים המוקצים מכוח תקציב המדינה, וכמי שמייצגת את שלטון החוק ואת האינטרס הציבורי.⁸¹
239. היועצת המשפטית לממשלה היא אף בעלת סמכויות מקבילות לרשות העמותות שהוענקו לה על פי סעיפים 40 ו-50 לחוק העמותות. סעיפים אלה מקנים לה סמכות להגיש בקשה לרשם העמותות לפתוח בחקירה נגד עמותה וכן סמכות להגיש לבית המשפט בקשה לפירוק עמותה.
240. על אף החובה להפעיל שיקול דעתה ולבחון את הצורך בשימוש בסמכויותיה, ועל אף שהייעוץ המשפטי לממשלה מודע לאורך שנים להתנהלות הבעייתית אל מול העמותה (ראו למשל מכתב המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, נספח 21 לעיל) **היועצת המשפטית לממשלה נמנעה לאורך השנים מלהפעיל סמכויותיה בנוגע להנחיית הרשויות המפקחות על העמותה ובנוגע לעמותה עצמה.**
241. הדברים נכונים גם ביחס לצורך בפתירת הליכי חדלות פרעון בעניינה של העמותה, אשר מצבה הפיננסי החמיר מאד בינתיים ואשר היקפי הליקויים בה הלכו וגדלו (כפי שלמדו אף שורה ארוכה של תביעות ייצוגיות שהוגשו נגדה בשנים האחרונות), ובפרט לאחר שהדברים הובאו לתשומה ליבה של היועצת המשפטית לממשלה במכתב העותר מיום 14.3.2024 (נספח 32 לעיל).

⁸⁰ ר' עמי' 6-10 לחו"ד אלקלעי (נספח 11 לעתירה זו).

⁸¹ ר' למשל בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, מה(1) 749 (1991); בג"ץ 3094/93 התנועה לאיכות השלטון נ' ממשלת ישראל, מז(5) 404 (1993).

X החלטות החשכ"ל ורשמת העמותות מתקבלות ללא תשתית עובדתית

242. תנאי מוקדם לקבלתה של החלטתה מנהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה.⁸² בתוך כך, על הרשות המנהלית חלה חובה לאסוף נתונים הנוגעים להחלטה, לוודא את אמינות הנתונים וכן לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות.⁸³ בנסיבות עניינו, החשכ"ל ורשמת העמותות לא עומדים בתנאי זה ביחס להחלטותיהם הנוגעות לעמותה.

243. משורת מסמכים אשר תוארו בפרק III לעיל עולה, כי במשך שנים רשיות המנהל, ובפרט משרד האוצר והחשכ"ל האמון על הפיקוח על העמותה, מתנהלות בקשר לעמותה מבלי שיש להן נתונים מספיקים הדרושים לשם קבלת החלטות רלוונטיות.

244. בפרט לא ברור כיצד החשכ"ל מקבל החלטות על העברת כספי הציבור לעמותה, ובכלל זה חותם באמצעות החשבת מטעמו על כל התשלומים שמבצעת העמותה, על אף שהוא ואנשיו מודים פעם אחר פעם כי פעולותיהם מבוצעות ללא מידע, ללא שקיפות מלאה ביחס למטרות העברות הכספים וללא תשתית נתונים מספקת.

245. כך במכתב החשכ"ל (נספח 5 לעיל) הוא מודה כי מבוצעות ברשתות פעולות לא חוקיות, תוך חריגה מתקציב ומהרשאה, הנעשות תוך עקיפת החשבת ללא ידיעתה (ס' 18 למכתב החשכ"ל). החשכ"ל מודה גם כי לא ידועים לו מלוא הנתונים הנדרשים לצורך ניהול תקציב השכר, המהווה 90% מהתקציב המועבר לעמותה על ידו, ובפרט כי לא קיימת שקיפות ביחס לפקודת השכר המועברת לאישור החשבת מטעמו מידי חודש (ס' 11-14 למכתב החשכ"ל). החשכ"ל מציין כי לא קיימות מערכות מחשוב תומכות לגבי נתוני המורים והעברת השכר עבורם (ס' 11-14 למכתב החשכ"ל) ומעיד כי העמותה מונעת מידע מהחשבת מטעמו (ס' 8 למכתב החשכ"ל).

246. גם מכתב סגן החשכ"ל מיום 16.3.2022 (נספח 26 לעיל) מלמד כי אין באפשרותו של החשכ"ל לפעול בצורה אפקטיבית ביחס לעמותה, בשל החשש שהעמותה מסתירה מידע בדיווחיה אליו. כך למשל נאמר בסעיפים 10 ו-12 לנספח א' של מכתב סגן החשכ"ל, שבו נדרש תיקון ליקויים שהתגלו בהתנהלות העמותה בעניין זה:

10. מחלקות השכר והגמלאות יוכפפו לחשב/ת באופן מיידי. יובהר כי מחלקות אלו תהיינה כפופות מינהלית ומקצועית להנחיות החשב/ת. הסתרת/מניעת מידע מהחשב/ת תדרוש סיום העסקת בעלי התפקיד המונעים או המסתירים המידע או שהמידע בניהולם [...]

12. שקיפות מידע מלאה – כל מידע שמבוקש על ידי החשב/ת או על ידי החשב הכללי יש להעמיד בתוך 3 ימי עסקים, והכל בפירוט ובאופן שיתבקש מעת לעת על ידי החשב/ת.

247. גם בחקירתה של החשבת מטעם החשכ"ל בעניין וינט היא העידה, כי היא מאשרת הזרמת כספים לעמותה ללא כל תשתית עובדתית מספקת ומבלי שיש לה יכולת כלשהי לפקח כי כספי הציבור אכן מגיעים ליעדם. וכך העידה בחקירתה (עמ' 9-10 לתמלול, נספח 17 לעיל):

⁸² ברק-ארז – כרך א, לעיל ה"ש 66, בעמ' 439.

⁸³ שם; בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) נ' שרת התקשורת, מח(5) 412; ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, לט(2) 225, 250 (1985).

באת כוח המשיבה: את יכולה למנוע העברה של הסכומים אם את חושבת שיש איזושהי חריגה?

גב' שוורץ: כן. אין לי דרך לדעת אבל אם יש חריגה.

באת כוח המשיבה: את בודקת חריגה בשעות?

גב' שוורץ: לא.

באת כוח המשיבה: מי בודק חריגה בשעות?

גב' שוורץ: לא נבדקת חריגה בשעות."

ובהמשך (ר' עמ' 11-12 לתמלול) –

"באת כוח המשיבה: האם יכול להיות שיהיה לחינוך העצמאי שקל אחד בחשבון הבנק שהוא יוכל לעשות איתו משהו בלי שהמדינה ואת תדעו על זה?

גב' שוורץ: בלי שאני אאשר את זה, לא.

כב' השופטת: אבל איזה סוג של בדיקה את עושה?

גב' שוורץ: אז לגבי השכר, אין לי שום יכולת לעשות בדיקה.

[...]

באת כוח המשיבה: אבל את יודעת בוודאות שהסכום ששולם לטובת שכר ישולם לחשבון בנק של מישהי שהיא רשומה כמורה בחינוך העצמאי?

גב' שוורץ: בוודאות לא, אני לא בודקת חשבונות ומי מקבל.

[...]

באת כוח המשיבה: ואני שואלת אותך האם ידוע לך, ידוע לך ולו על העברת כספים אחת שנעשית באופן פיקטיבי או באופן לא נכון, או שהיא נחזית להיות כתשלום שכר והיא לא באמת לא תשלום שכר.

[...]

גב' שוורץ: אני לא יכולה לדעת."

248. הבקרה הלקויה מצד החשבת בעמותה והתשתית החסרה תוארה גם בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 20.5.2024. וכך צוטטו דברי רו"ח בשוורץ באמצעי התקשורת (ראו נספח 16 לעיל):

"העובדים ברשתות החינוך החרדיות עובדים של העמותה והם לא כפופים אלי הייררכית, מה שפוגע ביכולת הבקרה שלי על העבודה שנעשית ברשתות ועל הפעילות הכספית שלהן.

בעוד שבכל משרד ממשלתי יש חשב וסגן חשב ואת חשבות עובדי המדינה, אני עובדת לבד בחצי משרה בכל אחת מהרשתות.

אחד התפקיד שלנו הוא להיות אחראים על ביצוע תקציב המדינה, לבדוק שאין בו חריגות ושמצעים אותו במלואו... לצורך כך יש לבדוק 17 אלפי תלושי שכר לפני שתשלום השכר מבוצע... אין לי יכולת לבדוק את תלוש השכר של כל עובד ועובד – לא לפני תשלום השכר כבקרה ולא לאחר תשלום השכר זה בעצם עיקר התקציב, 95% מהתקציב מיועד לשכר."

249. להשלמת התמונה יצוין, כי גם בדוח מבקר המדינה לשנת 2019 הוא עמד על כך שקיים חוסר במידע על עובדי ההוראה במגזר החרדי, אשר בין היתר אינו מאפשר לגבש כראוי את התקציב הנדרש לשם הכנת תוכניות השתלמויות שלהם,⁸⁴ וכי החינוך העצמאי אינו מדווח על עובדיו כראוי במערכת ממוחשבת.⁸⁵

⁸⁴ דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 14, בעמ' 1104.

⁸⁵ שם, בעמ' 1094.

250. מכל האמור עולה, כי לחשכ"ל אין די נתונים כדי לקבל החלטות ביחס להעברת התקצוב לעמותה; כדי לפקח שהתקצוב מגיע ליעדו; וכדי לוודא שאין חריגות תקציביות.
251. דברים אלה נכונים ביתר שאת ביחס לרשמת העמותות, אשר מסתמכת באופן משמעותי על המידע שבידי החשכ"ל בקשר לעמותה (ראו בעניין זה ס' 10-12 למכתב המשנים ליועמ"ש מיום 31.10.2013, נספח 21 לעיל), שהינו כאמור מידע חסר מלכתחילה. בנוסף, כמפורט בהרחבה לעיל, מעיון בתיק העמותה עולה כי הרשמת אינה מקפידה לדרוש באופן עיתי מסמכים מהעמותה ואינה מקיימת מעקב הדוק (בלשון המעטה) אחר הנעשה בה.

XI החלטות החשכ"ל ורשמת העמותות פוגעות בעקרון השוויון

252. עיקרון השוויון זכה למעמד בכורה כעיקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית עוד מראשית דרכה. העיקרון חל על כל תחומי הפעילות של השלטון והרשויות המנהליות, ובכלל זאת על אופן חלוקת תקציבי המדינה וכספי ציבור על ידי הרשויות.⁸⁶
253. כאמור לעיל, סעיף 3א(ג) לחוק יסודות התקציב קובע כי הרשתות "יתקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל".
254. ההסדר שבסעיפים 3א(ט) ו-3א(ג) לחוק יסודות התקציב יוצר הפליה בתקצובן של הרשתות לעומת תקצוב מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים אחרים, אולם זו הוכשרה בפסיקה.⁸⁷
255. ואולם, בבחינת תקצוב הרשתות עצמן, המחוקק הבהיר כי חל עיקרון השוויון, הן בהשוואת הרשתות זו לזו, והן בכך שהקריטריונים לתקצובן יהיו זהים לאלו החלים באשר לכלל ילדי ישראל, היינו במערכת החינוך הציבורי.⁸⁸
256. כאמור לעיל בסעיף 186 לעיל, בתי המשפט הקפידו לפרש באופן עקבי את ההסדר המפלה שבסעיפים 3א(ט) ו-3א(ג) לחוק יסודות התקציב בדווקנות ובצמצום, על מנת למנוע הרחבת הפגיעה בעקרון השוויון.⁸⁹ בתוך כך בית המשפט העליון הקפיד על הוראות ההסדר ועל תחולה דווקנית של עקרון השוויון בין התקציב המוענק לתלמידי הרשתות לבין זה המוענק לתלמידי החינוך הרשמי (ראו סעיף 187 לעיל).⁹⁰
257. המסקנה המתחייבת מהאמור היא שהתמיכה הכספית ברשתות צריכה להיעשות על פי תבחינים ברורים, שקופים, ענייניים ושווים,⁹¹ בהתאם לתכליתו של חוק יסודות התקציב בכלל ושל סעיף 3א בפרט, וכן להוראה המפורשת שבסעיף 3א(ג) לחוק.

⁸⁶ בג"ץ 11585/05 התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' המשרד לקליטת עליה (נבו) 19.5.2009.

⁸⁷ עניין אלערפאן, לעיל ה"ש 58.

⁸⁸ עניין התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 10.

⁸⁹ עניין נציגות הבית המשותף ועניין הורוביץ, לעיל ה"ש 60.

⁹⁰ עניין מעיין החינוך התורני, לעיל ה"ש 59.

⁹¹ עע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים סד/2 (2010) ("עניין הבית הפתוח").

258. אין די בקביעת קריטריונים שוויוניים להקצאת כספי הציבור, אלא נדרש להבטיח כי חלוקת הכספים נעשית על פי הכללים, וכי התנאים למתן הכספים מתקיימים בפועל.⁹² קרי, על יישום התקצוב להיעשות באופן העולה בקנה אחד עם עקרון השוויון.
259. כאמור לעיל, עקרון השוויון חל גם על כל פעולה של רשות מנהלית ובכלל זה החלטותיה. החובה המנהלית לנהוג בשוויון היא רחבה מההגנה על הזכות החוקתית לשוויון, במובן זה שהיא מכירה גם בהבחנות שרירותיות ואקראיות כהפליה אסורה.⁹³
260. כפי שיפורט להלן, החשכ"ל ורשמת העמותות מפרים במובהק את חובת השוויון המנהלי בפעולותיהם בקשר לעמותה.

XI.א. הפרת החובה לנהוג בשוויון – החשכ"ל

261. התנהלות החשכ"ל אליה התייחסנו בפרק VI.א לעיל, בין היתר באמצעות החשבת מטעמו, מביאה הלכה למעשה לכך שהמדינה מתקצבת את העמותה ביתר לעומת מוסדות החינוך הפורמלי. החשכ"ל נוקט הלכה למעשה מדיניות פסולה של מתן "שיק פתוח" לכיסוי כל התחייבויות העמותה, תוך חריגה משמעותית מהתקציב שנקבע לה.
262. לא רק שפרקטיקה זו מנוגדת לחוק ולעקרון חוקיות המינהל, אלא היא אף פוגעת באופן מובהק בשוויון.
263. בעקבות מדיניות החשכ"ל נוצר מצב שבו העמותה מתקצבת ביתר ביחס לחינוך הרשמי. יתרה מכך, התנהלות החשכ"ל כלפי העמותה מפרה את השוויון המנהלי גם בשל כך שהדרישה החוקתית שלא לחרוג מן התקציב, שבצידה קבועות אף סנקציות (ראו פרק VI.ב לעיל), חלה לגבי כל משרד ממשלתי ואף לגבי גופים נתמכים אחרים, אך לא מוחלת על העמותה.
264. זאת ועוד, ממכתב החשכ"ל עולה פגיעה בעקרון השוויון אל מול החינוך הרשמי גם ביחס לאמצעי הפיקוח המופעלים על ידי החשכ"ל.
- 264.1. כך למשל, כאמור בפרק V.א.2 ובפרק X, ניהול תקציב השכר בעמותה נעשה באופן ידני וללא מערכות ממוחשבות תומכות, באופן שאינו מאפשר מעקב, פיקוח ובקרה על ביצוע התקציב (ס' 11 למכתב החשכ"ל).
- 264.2. כמו כן, לחשבת אין מידע מספק ביחס לרכיבי פקודת השכר המועברת לאישורה, ואין ביכולתה לבדוק את נכונותה (ס' 13 למכתב החשכ"ל).
- 264.3. בנוסף, החשכ"ל מתייחס במכתבו למקרים חמורים שבהם החשבת דורשת לקבל מידע, וזה מעוכב על ידי עובדים שונים (ס' 8 למכתב החשכ"ל).
265. בהינתן מצב עגום זה, ברור כי לא ניתן להבטיח שוויוניות בניהול התקציב כמו לכלל ילדי ישראל.

⁹² ראו עניין המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך, לעיל ה"ש 73, בפס' 81 לפסק דינה של השופטת א' פרוקציה.
⁹³ עניין הבית הפתוח, לעיל ה"ש 91.

266. התנהלות החשכ"ל אל מול העמותה מפרה את חובת השוויון המנהלי גם ביחס למוסדות הפטור. מוסדות הפטור מתוקצבים בשיעור תקצוב של 55% לעומת מוסד רשמי. כאמור לעיל, הדוחות הכספיים של העמותה מגלים כי במרבית השנים הועברו למוסדות הפטור סכומים גבוהים מהתקציב שהועבר על ידי המדינה עבורם (פרק 8.א.V לעיל). בהתנהלות זו העמותה עוקפת באופן אסור את מדיניות התקצוב הנהגת, כך שמוסדות הפטור שאליהם מעבירה העמותה כספים, מקבלים תקציבים בסכומים גבוהים יותר מאלו שהם זכאים להם, בצורה שרירותית ואקראית באופן הפוגע בשוויון מול מוסדות מתוקצבים אחרים. החשכ"ל מודע למצב דברים זה, אחראי לו ומאשרר אותו בהתנהגותו, וגם בכך מפר את חובת השוויון המנהלי.

XI.ב. הפרת החובה לנהוג בשוויון – רשמת העמותות

267. כאמור לעיל, על אף הליקויים החמורים שתוארו ביחס לפעילות העמותה, בוחרת רשמת העמותות שלא להפעיל סמכויותיה בקשר לעמותה.

268. כלפי כל עמותה אחרת שהייתה מצויה במצב בו מצויה החינוך העצמאי, קרי גירעון של מאות מיליוני ש"ח וחשש מבוסס (בין היתר על מכתב החשכ"ל) להתנהלות כספית בלתי תקינה, יש להניח שרשמת העמותות היתה מפעילה את סמכויותיה לפי חוק העמותות, ובפרט פועלת לפירוק העמותה.

269. כך למשל, רשם העמותות הגיש בקשה למתן צו שיורה על פירוקה של עמותת **קרית נדבורנה**, על רקע חשד של רואה חשבון לניהול לא תקין של העמותה, ובכלל זאת אי דיווח על הכנסות והוצאות וכן ניהול מוסדות העמותה שלא בהתאם לחוק העמותות.⁹⁴

270. במקרה אחר, רשם העמותות הגיש בקשה לפירוק עמותת **ישיבת נתיבות התורה ירושלים**, אשר מנהלת ישיבה גבוהה ונהנית מתמיכות משרד החינוך לצורך מימון פעילותה, בשל דיווחים כוזבים של העמותה ואי סדרים בניהולה. בין היתר, **דו"ח כספי קבע כי לא ניתן לאשר כי כספי התמיכות שקיבלה העמותה אכן שימשו למטרות**.⁹⁵ בית המשפט העליון הורה על פירוק העמותה.

271. במקרה נוסף רשם העמותות הגיש בקשה לפירוק עמותה, לאחר **שבביקורת מטעמו עלה כי יש חשש לחדלות פירעון של העמותה בשל גרעונה הגדול**.⁹⁶ תחילה, גובשה תכנית לצמצום הגירעון, ומשהתברר שהעמותה אינה ממלאת אחר התכנית, הרשם ביצע צעדים נוספים רבים בעניין, עד שלבסוף הגיש בקשה לפירוק העמותה.

272. בעניין **איגוד הגידו**, הגיש רשם העמותות בקשה להורות על מינוי מפרק זמני לעמותה מכוח עילות הפירוק בסעיפים 149(1), 49(4) ו-49(5) לחוק העמותות.⁹⁷ בית המשפט קיבל את הבקשה, וקבע כי נפלו בהתנהלות העמותה שורת פגמים מהותיים שאינם מתיישבים עם האופן שבו על עמותה לפעול, **לא כל שכן כשמדובר בעמותה המתבססת על תמיכות ממשלתיות ומשרתת ציבור רחב**. עוד נקבע, כי קיים יסוד סביר להיעדר יכולת פיננסית לאור היותה מצויה בגירעונות כספיים של מאות אלפי שקלים וחוב אקטוארי לעובדים בסכומים ניכרים, הנובעים בחלקם מאי תשלום הפרשות וניכויים לעובדים.

⁹⁴ ע"א 1775/10 עמותת קרית נדבורנה - בני ברק נ' רשם העמותות (נבו 11.5.2011).

⁹⁵ ע"א 443/13 רשם העמותות נ' עמותת ישיבת נתיבות התורה ירושלים (נבו 17.7.2014).

⁹⁶ פ"ק (מחוזי י-ם) 2136-01-20 רשם העמותות נ' ועד הכללי כנסת ישראל (נבו 29.7.2020).

⁹⁷ פ"ק (מחוזי ת"א) 2036-11-10 רשם העמותות נ' איגוד הגידו בישראל, (נבו 7.12.2010).

273. גם בעניין **ארגון בעלי משקים חקלאים**,⁹⁸ הגיש רשם העמותות בקשה לפירוק של עמותה בטענה כי העמותה אינה מקדמת את מטרותיה ואיננה פועלת להמצאת דיווחים לרשם העמותות בדבר פעילותה; כי קיים חשש מפני שימוש בכספי העמותה שלא למטרותיה ולפעולות בניגוד לתקנון ולחוק; כי קיימים ליקויים בכל הנוגע להתנהלות מוסדות העמותה, וכי היא מצויה בגירעון על סך 125,000 ש"ח. בית המשפט נעתר לבקשה וניתן צו פירוק.

274. כפי שפורט לעיל בהרחבה, העמותה מצויה בגרעון שהגיע לסכום עתק של כ-350 מיליון ש"ח, וכן קיימים ליקויים ואי סדרים חמורים בפעולותיה. למרות הדמיון הברור בין הליקויים של העמותות במקרים שהוצגו (המהווים אך דוגמאות ספורות) לבין אלו בעניינו, ולמרות החומרה היתרה בעניינו הנובעת מהיקף פעילותה העצום של העמותה ושל כספי הציבור שמוזרמים אליה, רשמת העמותות אינה מפעילה את סמכויותיה באותו האופן. זוהי הפרה ברורה של חובת השוויון המנהלי – יחס שונה בנסיבות דומות באופן שרירותי וחסר הצדקה.

XII החלטות המשיבים לוקות בחוסר סבירות קיצוני

275. סבירותה של החלטה מינהלית נבחנת בשני מישורים, אשר די בכישלון באחד מהם על מנת להביא לבטלותה.

276. במישור הראשון יש לבחון האם הרשות הפעילה שיקול דעת סביר בהליך קבלת ההחלטה, ובמסגרתו ייחסה משקל סביר לשיקולים הרלוונטיים השונים. כידוע, גם החלטה שניתנה מתוך שיקולים ענייניים עשויה להיחשב לבלתי סבירה באופן קיצוני, אם לא נעשה איזון ראוי בין השיקולים הענייניים אשר הובאו בחשבון. "שיבוש" שכזה באיזון הפנימי בין אינטרסים ראויים כשלעצמם, גם אם נעשה בתום לב, עלול להביא לפגיעה באינטרס הציבורי ובמינהל התקין ולחייב התערבות שיפוטית (בג"ץ 5658/23 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת**, פסקה 77 (1.1.2024)).

277. המישור השני הוא מבחן התוצאה, ובו נבחנת השאלה האם ההחלטה שהתקבלה היא החלטה שרשות מינהלית סבירה הייתה יכולה לקבל.⁹⁹

278. כפי שפורט להלן, החלטות המשיבים בנוגע לעמותה, כל אחד בתחום אחריותו, לוקות בחוסר סבירות קיצוני בבחינתם של כל אחד משני המישורים האמורים.

XII.A. החלטות החשכ"ל לוקות בחוסר סבירות קיצוני

279. בחינת החלטותיו של החשכ"ל ביחס לעמותה מעלה כי החשכ"ל כשל בביצוע תפקידו להבטיח כי השימוש בכספי הציבור המועברים לעמותה, בסכומי עתק, נעשה בהתאם לייעודם וללא חריגה ממסגרת התקציב הקבועה בחוק.

280. החשכ"ל ממשיך בהעברת הכספים לעמותה על אף מצבה הפיננסי הגרעוני והחשש הכבד שהכספים אינם מגיעים לייעודם, ועל אף שאינה מתזיקה באישור ניהול תקין. יתרה מכך, החשכ"ל (והחשבת מטעמו) אף מאפשר חריגות מתקציב והוצאות בלתי תקינות ובלתי חוקיות של העמותה.

⁹⁸ פר"ק (מחוזי ת"א) 45072-01-20 עמותת ארגון בעלי משקים חקלאים נ' כונס הנכסים הרשמי תל-אביב (נבו 7.9.2020).
⁹⁹ יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ה 3849 (2020).

281. החשכ"ל אף אינו דואג לייצר מנגנון פיקוח אפקטיבי על העמותה, למרות שהוא מודע היטב לכך שהצבת חשבת מטעמו בעמותה, אשר אין לה יכולת פיקוח אפקטיבית על התנהלותה, הוא מנגנון בעייתי המוביל לשיתוף פעולה של החשכ"ל עם אי סדרים ופעולות בלתי חוקיות. **בהתאם, החלטותיו לוקות בחוסר סבירות קיצוני, ואף כאמור לעיל באי חוקיות.**
282. בפעולותיו אל מול העמותה, ובראשן המשך העברת הכספים דרך העמותה ואישור הוצאותיה, לרבות הוצאותיה החורגות מתקציבה, החשכ"ל אינו מייחס משקל לשני השיקולים המרכזיים שאמורים להיות את הבסיס להחלטותיו: הבטחת האינטרס הציבורי בשימוש בכספי ציבור, וכן טובת נושי העמותה.
283. זהו מקרה מובהק של חוסר סבירות קיצוני, שבו בית המשפט יטה להתערב לנוכח "התעלמות מוחלטת של הרשות משיקול מסוים, להבדיל מהתייחסות אליו מבלי לתת לו משקל ראוי". במקרה זה נקבע כי ההצדקה לביקורת שיפוטית מובהקת במיוחד.¹⁰⁰
284. **ראשית**, על אף הימצאותה של העמותה בחדלות פירעון, שאינו מוסבר נוכח היותה מתוקצבת "גב אל גב" על ידי המדינה, ועל אף העובדה שאינה מחזיקה באישור ניהול תקין כבר כחצי שנה, החשכ"ל ממשיך בהעברת סכומי עתק לעמותה וממשיך לאשר את הוצאותיה באופן שוטף.
285. **המשך העברת הכספים לעמותה כל עוד לא מונה לה מנהל מיוחד, מהווה החלטה בלתי סבירה באופן מהותי.** חוסר הסבירות שבפעולות אלו זועק עוד יותר נוכח הליקויים הברורים בהתנהלות העמותה עליהם הצביע החשכ"ל עצמו במכתב החשכ"ל.
286. בהמשך הזרמת הכספים דרך העמותה, על אף מצבה הכספי וחרף אי הסדרים הברורים בהתנהלותה, החשכ"ל אינו מייחס משקל, וודאי שלא משקל ראוי, לאינטרס הציבורי שבהבטחת כספי הציבור, עליו הוא אמון.
287. המשך ההתעלמות ממצבה הכספי של העמותה, אשר אינה מסוגלת להתנהל כלכלית על אף שהיא מתוקצבת ב-100% ואשר גירעונה אך הולך ומחריף (גם כאשר היא חורגת מתקציבה), יוצר סיכון ממשי לקריסה כלכלית של העמותה, אשר עשויה ליפול למעמסה על המדינה ועל הציבור ובכך לגרום לפגיעה ניכרת בקופת המדינה.
288. החשכ"ל מתעלם אף מטובת עשרות אלפי המורים המועסקים על ידה ואלפי גמלאי העמותה אשר תלויים בתקציבה, וכן מטובת תלמידי החינוך העצמאי. כאשר החשכ"ל מאפשר לעמותה להמשיך להתנהל באופן גירעוני, בלתי חוקי, תוך ליקויים ואי סדרים חמורים, הוא חושף את עובדיה ותלמידיה לסיכונים ולפגיעה הכלכלית כתוצאה מכך, ולסיכון שבהתמוטטות העמותה.
289. הימנעות משינוי המצב הקיים כבר מביאה לפגיעה ממשית בזכויות המורים, העולה בין היתר מהתובענות הייצוגיות שהוגשו נגד העמותה על ידי עובדיה, וכן מעשרות תביעות נוספות שהוגשו נגד העמותה.

¹⁰⁰ דפנה ברק-ארז משפט מנהלי כרך ב 726-727 ("ברק-ארז – כרך ב").

290. הימנעות משינוי המצב הקיים מביאה לפגיעה בתלמידי החינוך העצמאי גם מכיוון שהיא לא מאפשרת לוודא כי הכספים מגיעים לייעדם ומבטיחים כיאות את זכותם לחינוך הולם. כך למשל, ידוע כבר היום על פגיעה הנגרמת לתלמידי מוסדות מסוימים אשר הכספים המיועדים למוסד בו הם לומדים הוסטו לצורך פעילותו של מוסד אחר (ראו פרק V.א.7 לעיל).
291. **שנית**, החלטת החשכ"ל והחשבת מטעמו לאשר ולאפשר חריגות של העמותה מהתקציב שאושר לה וממטרותיו, והוצאות בלתי תקינות ובלתי חוקיות של העמותה, אינה חוקית (כאמור בפרק VI לעיל), אינה תקינה וממילא גם בלתי סבירה לחלוטין.
292. כמפורט בהרחבה לעיל, החשכ"ל מודה במכתבו שהוא נוהג לאשר תשלומים מטעם המדינה **שנועדו לכסות התחייבויות בלתי חוקיות שהעמותה נטלה על עצמה, וכן התחייבויות החורגות מהמסגרת התקציבית שאושרה לה על פי דין** (סעיפים 18 ו-29 למכתב החשכ"ל, נספח 5 לעיל).
293. הודאת החשכ"ל האמורה מצביעה כשלעצמה על חוסר הסבירות המוחלט בהחלטה זו, המנוגדת לחוק ולחובות המוטלות על עובדי מדינה, והסותרת למעשה את תכלית תפקידם להבטיח את האינטרס הציבורי, לפקח על כספי הציבור, ולמנוע שימוש לא חוקי או חורג בהם.
294. **שלישית**, כאמור בפרק V.א.5 לעיל, מזה שנים קיימת תמימות דעים בין גורמי המקצוע במשרד האוצר ובייעוץ המשפטי לממשלה, על כך שהחשבת המוצבת בעמותה מטעם החשכ"ל, אינה מסוגלת לבצע את התפקיד הפיקוחי המוטל על החשכ"ל ביחס לשימוש העמותה בכספי המדינה.
295. חרף עובדה זו ועל אף כל האמור במכתב החשכ"ל, ובעיקר ההודאה באי האפקטיביות של שיטת הפיקוח האמורה, **החשכ"ל נמנע מלקבוע שיטת פיקוח חלופית אפקטיבית לעמותה, בדומה לפיקוח הנעשה על ידו במוסדות דומים אחרים. רשות מנהלית סבירה הייתה נדרשת לשינוי מיידי באופן הפיקוח הנבחר על ידה בנסיבות אלו.**
296. גם במבחן התוצאה, החלטות החשכ"ל ביחס לעמותה הן החלטות ששום רשות מנהלית סבירה לא הייתה מקבלת, כך שלא מדובר בהחלטות שניתן לומר עליהן שהן מצויות במתחם סבירות כלשהו.¹⁰¹ בשורה התחתונה, גם אם היו לחשכ"ל סיבות רלוונטיות להמשיך להתנהל באופן שבו בחר בנוגע לעמותה, למשל משום שאינו רוצה להלין שכר לעובדי העמותה (וראו בעניין סעיפים 199-202 לעיל), **הרי שבמבחן התוצאה החלטותיו האמורות לוקות בחוסר סבירות קיצוני ומחייבות שינוי מיידי.**

XII.ב. החלטת רשמת העמותות להימנע מפעולה לוקה בחוסר סבירות קיצוני

297. הימנעותה של רשמת העמותות מלהפעיל את סמכויותיה על פי חוק העמותות לגבי העמותה, ובפרט לבצע ביקורת וחקירה ופניה להליך חדלות פרעון ומינוי מנהל מיוחד לעמותה, על אף הנסיבות הקיימות ובראשן מצבה הפיננסי הגרעוני והחמור של העמותה, לוקה בחוסר סבירות קיצוני.

¹⁰¹ בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, מד(2) 485 (1990).

298. לאור החשדות שהועלו בעבר על ידי רשמת העמותות כלפי העמותה בשים לב למצבה הפיננסי, כמפורט בפרק V.ג.2 לעיל, לא ברור מדוע לאורך השנים לא הפעילה הרשמת את סמכויות החקירה שבידיה ולא דרשה מידע ומסמכים אשר יאפשרו לה לעמוד על מצבה של העמותה ועל הנעשה בה בצורה מקיפה. העובדה שרשמת העמותות נמנעה מהשלמת הבדיקה והעניקה לעמותה אישור ניהול תקין באופן כמעט "אוטומטי" לאורך שנים, מלמדת כי החלטותיה בעניין זה חרגו ממתחם הסבירות.

299. בהתחשב בגירעון ההולך ותופח של העמותה, כמו גם בגירעונה בהון השוטף, ובפרט על רקע העובדות המפורטות במכתב החשכ"ל, המעידים במפורש על כך שאין ביכולתה של העמותה לפרוע את חובותיה, הרי שההחלטה הסבירה והמתבקשת של הרשמת צריכה להיות לפתוח בהליך פירוק או חדלות פירעון בעניינה של העמותה. כאמור בהרחבה בדוגמאות שפורטו בפרק XI.ב לעיל, כך פעל רשם העמותות בשורה ארוכה של מקרים דומים, בנסיבות חמורות פחות.

300. על רקע היעדר הפעולה בעבר ובשים לב לכלל הנתונים שהצטברו במשך השנים, ובעיקרם מצבה הגרעוני הקשה של העמותה והעובדות החמורות שהובאו במכתב החשכ"ל, אין די במכתב הבריור ששלחה הרשמת לעמותה ביום 4.4.2024, אשר ענייננו במתן אישור ניהול תקין לעמותה (אשר כמובן אינו יכול להינתן לה בנסיבות הקיימות כיום).

301. חומרת המצב מלמדת כי כל פעולה הפחותה מפנייה להליך חדלות פירעון ומינוי מנהל מיוחד לעמותה, תיהיה בלתי סבירה בנסיבות העניין. יפים לעניין דבריה של כבוד השופטת ברק-ארז בספרה (בעמ' 220-219): "יש נסיבות (אם גם לא שכיחות) שבהן חלופת החלטה אחת בלבד היא סבירה, ולכן הרשות חייבת לבחור בה (למרות שיש לה, לכאורה, שיקול דעת)".

XII.ג. הימנעות היועצת המשפטית לממשלה מהתערבות בקשר לעמותה לוקה בחוסר

סבירות קיצוני

302. נוכח המפורט לעיל, ובהתחשב בהצטברות הראיות לכך שהגופים הממשלתיים האמונים על פיקוח על העמותה אינם ממלאים את תפקידם כיאות מזה שנים, התנהלות היועצת המשפטית לממשלה, המתבטאת בהימנעות מנקיטת פעולות וממתן הנחיות לחשכ"ל ולרשמת העמותות בעניין העמותה, ואף משימוש בסמכויותיה שלה על פי חוק העמותות, לוקה גם היא בחוסר סבירות.

303. הימנעות כזו אינה סבירה מקום בו החשכ"ל מאשרר במעשיו פעולות בלתי חוקיות וחריגה מתקציב, אינו מקיים פיקוח ראוי על כספי ציבור ואף משתף פעולה וחמור מכך "מלבין" (בלשון אגף התקציבים – סעיף 111 לעיל) פעולות בלתי תקינות אחרות.

304. בדומה לכך, הימנעותה של היועצת המשפטית לממשלה מלפעול במסגרת סמכויותיה מכוח חוק העמותות ביחס לעמותה, או לפחות להנחות את רשמת העמותות לפעול לפתיחת הליך חדלות פירעון ומינוי מנהל מיוחד לעמותה, גם היא בלתי סבירה באופן מהותי בנסיבות העניין.


XIII קיים חשש ממשי כי החשכ"ל ורשמת העמותות הפרו את חובתם לשקול


שיקולים עניינים ולהימנע מלשקול שיקולים זרים


305. הרשות המנהלית רשאית להפעיל את הסמכות המוקנית לה בחוק רק לשם הגשמת המטרות שלשמן הוענקה לה, ועל יסוד השיקולים שנגזרים ממטרותיו של החוק. על הרשות להימנע מלשקול שיקולים זרים, אשר יש בהם סטייה מהוראתו של המחוקק לגבי הפעלת הסמכות, ומשכך מהווים פגם חמור בשיקול דעתה של הרשות המנהלית.¹⁰²
306. החובה להימנע משקילת שיקולים זרים טומנת בחובה גם את החובה לשקול את כלל השיקולים הענייניים. השאלה אם השיקולים ששקלה הרשות הם ענייניים או זרים נבחנת לאור הדין המסמיך, ההקשר הספציפי וערכי היסוד של השיטה, אשר נחשבים תמיד לשיקול ענייני שהרשות חייבת להביא בחשבון.¹⁰³ לנוכח הקשיים הטמונים בהוכחת עילה זו, בחינת תוצאת הפעלת הסמכות עשויה להוות אינדיקציה לשקילת שיקולים זרים, וכן הסתמכות על תשתית ראייתית נסיבתית.¹⁰⁴
307. הפגמים, הליקויים ואי הסדרים המשמעותיים בהתנהלות העמותה, כמו גם מצבה הכספי החמור מחד גיסא, והיעדר נקיטת פעולות מתחייבות ונדרשות מצד הרשויות המפקחות מאידך גיסא, כפי שתוארו בהרחבה בעתירה, מצביעים על חשש כי החשכ"ל ורשמת העמותות שוקלים שיקולים זרים בעת נקיטת פעולותיהם, או הימנעות מנקיטת פעולותיהם בקשר לעמותה. חשש זה מתעצם נוכח כוחה והשפעתה הציבורית של העמותה.
308. כלל הוא כי גם שיקול חיובי ורצוי כשלעצמו עלול להיפסל בהיותו שיקול זר, בנסיבות בהן הוא נשקל בידי רשות מנהלית שלא הוסמכה לשקול שיקולים ממין זה בהקשר בו נשקלו, על פי החוק המסמיך.¹⁰⁵
309. כך למשל, הטענה כי יש לתקצב את העמותה בעודף בניגוד מובהק להסדר הקבוע בחוק יסודות התקציב, לכאורה על מנת למנוע הלנת שכר של עובדיה מהווה שיקול זר שכזה, שכן גם אם מדובר בשיקול חיובי ורצוי כשלעצמו, הוא אינו יכול להצדיק חריגה מגבולות החוק המסמיך (ראו בעניין זה סעיפים 199-202 לעיל).
310. יתרה מכך, אין כל שיקול ענייני אשר יכול להצדיק מצב שבו הרשות המנהלית, נאמן הציבור, נותנת יד לפעולות לא חוקיות ביודעין ובכך מפרה באופן עקבי את חובת הנאמנות שלה כלפי הציבור.¹⁰⁶

XIV סוף דבר

311. מן הטעמים המפורטים לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות כמפורט ברישא לעתירה זו.
312. עתירה זו נתמכת בתצהירו של העותר, מר ישראל קרויזר.


ליאל שני, עו"ד
מ.ר. 94403


אלמוג גיל-אור, עו"ד
מ.ר. 70575


רן שפרינצק, עו"ד
מ.ר. 33736

ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות'
באי כוח העותר

¹⁰² ברק-ארז – כרך ב, לעיל הי"ש 100, בעמ' 635.

¹⁰³ עניין הבית הפתוח, לעיל הי"ש 91 בפס' 37.

¹⁰⁴ שם, בפס' 38; ברק-ארז – כרך ב, לעיל הי"ש 100 בעמ' 669-671; בגי"ץ 3551/97 ברנר נ' ועדת השרים, (נא) 754 (1997).

¹⁰⁵ עניין הבית הפתוח, לעיל הי"ש 91, בפס' 37.

¹⁰⁶ עניין המרכז לפלורליזם יהודי נ' משרד החינוך, לעיל הי"ש 73, פס' 81 לפסק דינה של השופטת אי פרוקציה.