



החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

כ"ו תמוז תשפ"ד

01 אוגוסט 2024

לכבוד :

הרב אליעזר סורוצקין

מר אביגדור אוחנה

מנכ"ל מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר

מנכ"ל רשת מעיין החינוך התורני בא"י בני יוסף (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: מתווה להסדרת הפיקוח והבקרה על התנהלותן הכספית של רשתות החינוך החרדיות

הקדמה

1. מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) ורשת מעיין החינוך התורני בא"י בני יוסף (ע"ר) (להלן: "הרשתות") הינן עמותות המתקצבות מתקציב המדינה מכוח סעיפים 3 א(ט-ו) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב").
2. במכתבי מיום 13 בפברואר 2024, פירטתי, בין היתר, את הקשיים שעולים מהתנהלות הרשתות כפי שהיא כיום, ובכלל זה את היעדר ההלימה בין האחריות לבין הסמכות המוטלת על החשב ברשתות. בהתאם, בהמשך לדיונים המקיפים שהתנהלו בנושא בהשתתפות גורמי המקצוע במשרד האוצר, המשפטים והחינוך, להלן נפרט את העקרונות שנועדו להסדיר את היחסים בין המדינה לבין רשתות בכל הנוגע לביצוע הכספי של תקציבי המדינה המועברים לרשתות והפיקוח והבקרה על התנהלותן הכספית של הרשתות.
3. תכליתם של עקרונות אלה היא להסדיר את מעמדו ותפקידו של החשב כלפי הרשתות; לקבוע אילו מחויבויות חלות על הרשתות בכדי להבטיח התנהלות כספית תקינה של הרשתות - בפן הארגוני, בהיבטי הממשל התאגידי ובממשקי העבודה עם החשב הכללי; להסדיר מערך פיקוח ובקרה חיצוני של המדינה על הביצוע הכספי שלהן; להבהיר את היעדר אחריות המדינה לחבויות הכספיות והמשפטיות הנובעות מהתנהלות לקויה של הרשתות; וכן להסדיר את אופן העברת התקציבים להם זכאיות הרשתות על פי דין.
4. העקרונות שיימנו להלן נועדו לתת מענה לקשיים שצויינו בין השאר במכתבי מיום 13 בפברואר 2024 ולאפשר למדינה לתקצב את הרשתות כדין ובהתאם לסעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב, תוך הקניית כלי פיקוח ובקרה אפקטיביים לחשב הכללי.
5. לעמדתנו, יישום עקרונות אלה נדרש על מנת שההתנהלות הכספית והפיקוחית מול הרשתות תעמוד בסטנדרטיים המקצועיים של החשב הכללי וכן באמות המידה המשפטיות הנדרשות. זאת ועוד, יישום העקרונות שיפורטו להלן נועד להבטיח את אפקטיביות הפיקוח והבקרה החיצוניים של החשב הכללי, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2502 מיום 10 בספטמבר 2002 בעניין "הגברת הבקרה ברשת מעיין החינוך התורני" (בני יוסף) וכדי להתמודד עם נסיבות שבעקבותיהן התקבלה ההחלטה שזו לשונה "חשב רשת מרכז



החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

מעיין החינוך התורני בא"י (להלן - מעיין החינוך התורני) יהיה עובד משרד האוצר שימונה לכך על ידי החשב הכללי. חשב מעיין החינוך התורני, שימונה כאמור, יעבוד בכפיפות לאגף החשב הכללי במשרד האוצר. חשב מעיין החינוך התורני יפעל בכפוף להוראות התכ"ס, וסמכויותיו באשר לביצוע פעולות במעין החינוך התורני יהיו זהות לאלה שבידי חשב בביצוע פעולות במשרד ממשלתי.

6. כמו כן, יובהר, למען הסדר הטוב, כי בעניין תקצוב הרשתות והפיקוח עליהן תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ המתייחסת למרכז החינוך העצמאי (4233/24), וברי כי כל החלטה או מתווה הסדרה יהיו כפופים בסופו של דבר להכרעה בבג"ץ.

אחריות הרשתות:

7. הרשתות אחראיות לניהול תקציבי כדן, בהתאם לכללי המנהל התקין, לכל הוראות הדין ובכלל זה יהיו מחויבות לפעול על פי חוק חובת מכרזים ותקנותיו והוראות התכ"ס, והכל בהתאם להנחיות החשב הכללי בעניינים אלו לרשתות.

8. על הרשתות לתקן את תקנוןן על מנת לעגן את השינויים המפורטים בסעיפים 18-19 ולהביא לאישורם מראש על ידי החשב הכללי.

9. האחריות לכך שפעילות הרשתות תתבצע בהתאם לכל דין ובהתאם לכללי מינהל תקין תחול על הרשתות ועל כלל העובדים בהן, לרבות נושאי המשרה.

מבלי לגרוע מכלליות חובות אלה ולצורך מימושו, יפעלו הרשתות כדלקמן:

10. הרשתות יקימו מערך כספים וחשבות פנימי שבמסגרתו יעבדו עובדים של הרשתות, בראש המערך יעמוד סמנכ"ל כספים עובד הרשתות אשר ינהל את הפעילות הכספית של הרשתות.

11. מבנה ארגוני וכללי ממשל תאגידי:

א. הרשתות יגבשו מבנה ארגוני מעודכן, שיכלול בין היתר פירוט של בעלי התפקיד ונושאי המשרה, לרבות תנאי סף לכהונה וכן את כללי הממשל התאגידי הנגזרים מן השינויים שיפורטו להלן. המבנה הארגוני יכלול, בין היתר, מערך כספים פנימי של הרשתות, יועץ משפטי, מנמ"ר ומבקר פנים עובדי הרשת.

ב. על המבנה הארגוני וכללי הממשל התאגידי שיקבעו על ידי הרשתות להבטיח שהרשתות יפעלו מבחינה כספית בצורה יעילה ותקינה ושנושאי משרה יעמדו בתנאי הסף הנדרשים. כמו כן, על המבנה הארגוני וכללי הממשל התאגידי לתת מענה לצרכי הרשת ולדרישות הרגולטוריים השונים שמולם עובדות הרשתות, לרבות משרד החינוך ורשמת העמותות ובהתאם לכל דין.

ג. הרשתות יקבעו את האמצעים שיהיה באפשרותן לנקוט כלפי עובדי הרשתות שיחרגו מהוראות המינהל התקין, הוראות התכ"ס ומן האמור במסמך זה לרבות הוראה בדבר הפסקת עבודתם ואי העסקתם בעתיד.

ד. הרשתות יאשרו מראש עם החשב הכללי ורשמת העמותות את המבנה הארגוני ואת תנאי הסף של הגורמים המפורטים בס"ק א', וכן את כללי הממשל התאגידי, לפי שיקול דעת החשב הכללי.



החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

12. מערכות מידע:

א. הרשתות יקימו מערכות מידע כספיות וניהוליות שישמשו לפעילות הליבה של הרשתות לרבות, מערכת ERP, מערכת שכר חדשה, מערכת לניהול כ"א ומערכת שיבוץ עובדי ההוראה (להלן: "מערכות המחשוב"). מערכות ה-ERP של הרשתות תחליף את מערכת מרכב"ה, במועד שהחשב הכללי יקבע, וזאת לא יאוחר מיום 1 בינואר 2025.

ב. מערכות המחשוב יבנו כך שככל שהדבר יידרש, הן תוכלנה להתממשק למערכות המחשוב של משרד החינוך ו/או מרכב"ה.

ג. החשב הכללי ומערך הבקרה הממשלתי (כהגדרתו בפרק "הגברת הפיקוח והבקרה החיצוניים מטעם החשב הכללי") ינחו ויפקחו על תהליך הקמת והטמעת המערכות, בין השאר, על מנת להבטיח את הקמת המערכות באופן ובפרק הזמן הנדרשים. לחשב החיצוני (כהגדרתו בפרק "הגברת הפיקוח והבקרה החיצוניים מטעם החשב הכללי") ולמערך הפיקוח והבקרה הממשלתי תהיה גישה מלאה וישירה לכל מערכות המידע.

ד. עד להשלמת הקמת מערכות המידע, הרשתות יפעלו בהתאם להנחיות החשב הכללי שיבטיחו את איסוף ותיעוד המידע הדרוש לשם התנהלות כספית תקינה ברשתות (חלף מערכות מידע ממוחשבות) והעברת המידע באופן שוטף מהרשתות למדינה. על הרשתות יהיה להבטיח את תיעוד המידע והעברתו לחשב החיצוני לפי דרישתו.

13. הרשתות יהיו כפופות לביקורת כספים של חטיבת הביקורת באגף החשב הכללי וישתפו עמה פעולה באופן מלא.

14. הרשתות יעמידו לרשות החשב החיצוני, מערך הבקרה הממשלתי וכל גורם מטעמו את מלוא המידע שיידרש מהן לצורך ביצוע הפיקוח והבקרה החיצונית בהתאם למסמך זה.

הגברת הפיקוח והבקרה החיצוניים מטעם החשב הכללי

15. החשב הכללי ימנה חשב מטעמו (להלן: "החשב") אשר יהיה אמון על מערך פיקוח ובקרה חיצוני כלפי הרשתות וההתנהלות הכספית שלהן, שיורכב מעובדי אגף החשב הכללי (להלן: "מערך הבקרה הממשלתי"), בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2502 מיום 10 בספטמבר 2002.

16. החשב או כל עובד מדינה אחר, לא יהיו נושאי משרה או עובדים ברשתות ולא יהיו חלק ממערך הכספים של הרשתות. בהיותו עובד מדינה, העובדים הכפופים לחשב החיצוני יהיו עובדי מדינה בלבד.

17. החשב יבצע, על פי שיקול דעתו המקצועי והנחיות החשב הכללי, בקרה חיצונית שוטפת ופיקוח על נאותות ההוצאה הכספית של הרשתות, לרבות ביחס להקמת התחייבויות חדשות וביצוע תשלומים מסוימים.

18. הרשתות מתחייבות כי הן ישתפו פעולה באופן מלא עם החשב ומערך הבקרה הממשלתי ויעמידו לרשותם את מלוא המידע הנדרש מהן לצורך ביצוע עבודת הפיקוח והבקרה. הרשתות יעניקו גישה מלאה ואת מלוא ההרשאות הנדרשות לכל מערכות המידע שלהן לחשב ולעובדי מערך הבקרה הממשלתי. החשב ומערך





החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

- הבקרה הממשלתית יוכלו לדרוש בכל עת מידע על תהליכי אישור ההוצאות, הקמת ההתחייבויות, ביצוע התשלומים ועוד, לפי שיקול דעתם המקצועי והנחיות החשב הכללי.
19. החשב הכללי יקבע, בין היתר, נוהל דיווח ואישור התחייבויות וביצוע תשלומים לצורך בקרה וזאת מבלי לגרוע מאחריות הרשת לבצע את התקשרויותיה בהתאם להוראות האמורות.
20. אין בביצוע הבקרה החיצונית כדי לגרוע מאחריות הרשתות להתנהלות תקינה לפי כל דין ובהתאם למפורט בפרק "אחריות הרשתות".
21. המדינה לא תישא באחריות כספית או אחרת כלפי הרשתות, עובדיהן, נושאי המשרה בהן או כלפי צדדים שלישיים, לרבות ספקים, בשל התנהלות לקויה של הרשתות. האמור חל גם לגבי התחייבויות או תשלומים שאושרו בידי החשב ומערך הבקרה הממשלתי במסגרת הליך הבקרה.
22. הרשתות לא תהיינה רשאיות להעלות דרישה או טענה בדבר אחריות על המדינה על פעילות הרשתות ובכלל זה החשב הכללי או מי מטעמו, בין במישרין ובין בעקיפין, לרבות בשל פעולות הבקרה המבוצעות על ידו לתקינות פעילותן.
23. מבלי לגרוע מהאמור, ככל שלרשתות תהיה טענה כי נגרם להן נזק בשל הוראה ישירה של המדינה, אשר ניתנה בניגוד לעמדה החולקת של הרשתות ולאחר שהרשתות התריעו על הנזק שעלול להיגרם בעקבות ההוראה האמורה - האמור בסעיפים 21-22 לא יגרע מאפשרות הרשתות להעלות טענה בעניין זה.
24. בכל מקרה בו בשל התנהלות הרשתות, כמפורט בפרק זה, תחוייב המדינה בתשלום שמעבר לתקציב שנקבע לרשתות יקוזז סכום החיוב מתקציב הרשתות.

התנהלות תקציבית של הרשתות

25. החל מיום 1 בספטמבר 2024 יוסרו הרשאות החתימה של הרשתות בחשבונות הבנק הממשלתיים בבנק הדואר. הרשתות יפתחו חשבונות בנק נפרדים, שאליהם תעביר המדינה, מתוך חשבונות בנק ממשלתיים שינוהלו על ידי החשב הכללי או מי מטעמו, לפי שיקול דעתו של החשב הכללי, את הכספים להם זכאיות הרשתות. האחריות המלאה על ניהול חשבונות הבנק של הרשתות תהיה של הרשתות בלבד והחשב או כל נושא משרה אחר מטעם המדינה לא יהיה מורשה חתימה בהם. הרשתות או כל נושא משרה מטעמם לא יהיה מורשה חתימה בחשבונות הבנק הממשלתיים.
26. הקצאת הכספים לרשתות תבוצע באופן שיקבע החשב הכללי, זאת על פי כללי ההקצאה והתקצוב הנהוגים במערכת החינוך, ובכפוף להוראות חוק יסודות התקציב ומבלי לגרוע באמור בסעיף 3א(ג) לחוק האמור. לעניין מסגרת התקציב, יישלח מכתב מהממונה על התקציבים.
27. הרשתות יהיו רשאיות לגייס תרומות ולגבות תשלומי הורים בהתאם לכל דין ולנהלי משרד החינוך בעניין.
28. הרשתות יפעלו באיזון תקציבי. כל חריגה ממסגרת התקציב העומד לרשות הרשתות תהא באחריותן ונושאי המשרה בהן.



החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

כללי

29. אין בעקרונות המפורטים במסמך זה ובהסדרה הנעשית לפיהם בכדי לגרוע מעמדת המדינה לפיה האחריות לחובות שנוצרו עד למועד זה בשל התנהלות לקויה של הרשות מוטלת על הרשות. כמו כן, אין במסמך זה בכדי לגרוע מיכולת הרשות לטעון טענות בעניין זה.
30. במקרה שבו רשת תימצא בעתיד במצב של חדלות פירעון החשב הכללי ויתר הרגולטורים יקבעו דרך פעולה מתאימה ביחס אליה ויפעלו בכפוף לכל דין.
31. אין במסמך זה לגרוע מהפעלת סמכויות ודרישות של משרד החינוך, רשמת העמותות וכל גורם נוסף כלפי הרשות כפי שימצא לנכון על פי כל דין.

במבד רב,

 יהלי רוטנברג

העתק:

מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
 מר יואב קיש, שר החינוך
 מר חיים ביטון, שר במשרד החינוך
 עו"ד שלומי הייזלר, מנכ"ל משרד האוצר
 מר מאיר שמעוני, מנכ"ל משרד החינוך
 עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
 עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
 עו"ד אורית קוטב, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים
 עו"ד שולי אבני-שוהם, ראש רשות התאגידים
 עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
 מר יוגב גרדוס, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר
 מר יהונתן רוניק, סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר