

# ארדינסט, בן נתן, טולידאנו ושות' | EBN&CO

## עם המבורגר עברון

מגדל המוזיאון, ברקוביץ' 4,  
תל-אביב 6423806  
ט. 03 7770111 פ. 03 7770101  
[WWW.EBNLAW.CO.IL](http://WWW.EBNLAW.CO.IL)

1 בפברואר, 2024

לכבוד  
עו"ד שולי אבני שוהם, ראש רשות התאגידים ורשות  
העמותות  
גב' ציפי בורשטיין, סגנית רשות העמותות  
רשות התאגידים  
רח' ירמיהו 39  
ירושלים

לכבוד  
רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי  
משרד האוצר  
רח' קפלן 1  
ירושלים

בדוא"ל ובאמצעות שליח

שלום רב,

הנדון: עמותת החינוך העצמאי – פניה בעניין מצבה הפיננסי של העמותה ואי סדרים חמורים בהתנהלותה

בשם מרשנו, מר ישראל קרויזר, אזרח ותושב מדינת ישראל, הרינו מתכבדים לפנות אליכם כדלקמן:

## I פתח דבר

- עניינה של פנייה זו הינו מצבה הפיננסי הקשה והגרעוני, העולה אף כדי חדלות פרעון של עמותת מרכז החינוך העצמאי ("עמותת החינוך העצמאי" או "העמותה"), המתקצבת על ידי המדינה מכספי ציבור בסך עתק של כ-2 מיליארד ש"ח בשנה.
- העמותה מפעילה כ-270 מוסדות לימוד לציבור החרדי (בפיקוח אגודת ישראל). מועסקים בה כ-15,000 עובדים, רשומים בה כ-118 אלף תלמידים בכ-70 רשויות מקומיות (נכון לשנת 2022), ואלפי גמלאים נסמכים על תקציבה. מדובר בעמותה משמעותית ביותר, הן בהיקפי פעילותה ובהיקפי השפעתה על החינוך בישראל כנגזרת מכך, והן לאור תקציבה.
- כמפורט להלן, במשך שנים מתנהלת העמותה תוך שקיימים ליקויים ואי סדרים חמורים בפעולותיה. בין היתר, העמותה מתנהלת באופן גרעוני, תוך שהגרעון שלה מתרחב באופן ניכר מדי שנה וכבר הגיע לסכום עתק של כ-350 מיליון ש"ח!
- בנוסף, נגד העמותה הוגשו בשנים האחרונות שורה של תובענות ייצוגיות בשם המורים המועסקים על ידה, שמהן עולה כי העמותה מתנהלת שלא כדין, פוגעת בזכויותיהם של עובדיה, וצפויה להיות מחוייבת בסכומי עתק נוספים בסך מאות מיליוני ש"ח שכלל אינם בידי ביטוי בדוחותיה הכספיים.
- יתרה מכך, העמותה מתנהלת מזה זמן מה ללא אישור ניהול תקין. למותר לציין שמדובר במצב נפסד, שיש בו כדי למנוע העברת כספים כלשהם לעמותה על ידי המדינה.

6. העמותה גם מתנהלת ללא מנגנוני ביקורת פנימיים הולמים, שבהם היא מחויבת על פי הדין. עובדה זו חמורה במיוחד לנוכח מצבה הפיננסי הקשה של העמותה, והתמיהות הרבות העולות מהתנהלותה.
7. כמפורט בפנייה זו להלן, אופן התנהלות העמותה מנוגד לדין, פסול מיסודו ואף מעלה חשש לשחיתות ולעבירות פליליות. אופן התנהלות העמותה חמור במיוחד לנוכח ההיקף העצום של כספי ציבור המועברים לעמותה, והחשש לשימוש פסול ומנוגד לדין ולנהלים בכספים אלה.
8. אופן התנהלות העמותה גם מעלה חשש כי הפיקוח של המדינה על העמותה הוא רופף ובלתי מספק בעליל. כך, על אף פרסומים שונים בעבר בדבר אי הסדרים בהתנהלות העמותה, שעליהם התריעו גם גורמים במדינה ובפרט במשרד האוצר ומשרד החינוך, לא נעשה דבר על מנת לתקן מצב בלתי מתקבל על הדעת זה.
9. בשל התנהלות זו לאורך שנים, העמותה הגיעה לכדי מצב של חדלות פרעון אפקטיבית, ונמצאת בסכנה חמורה של חוסר יכולת לעמוד במחויבויותיה הפיננסיות.
10. מרשנו סבור כי הגיעה העת לשים סוף להתנהלות זו, המביאה לבזבז כספי ציבור בהיקפים עצומים, וכן לסכנה מיידידת להתפתחות משבר שיסכן את מטה לחמם של עשרות אלפי מורי וגמלאי העמותה ויאלץ את המדינה לחלצה בעלות תקציבית גבוהה.
11. הדברים מקבלים משנה תוקף בימים אלה, שבהם הנטל על תקציב המדינה בשל מלחמת "חרבות ברזל" והאיומים הנוספים על מדינת ישראל הינו כבד. המדינה אינה יכולה להרשות לעצמה, במיוחד נוכח המצב הבטחוני והכלכלי הקשה, לאפשר את המשך התנהלותה הכספית המופקרת של העמותה.

## II תמצית הפנייה

12. פעילותה של העמותה ממומנת על ידי המדינה באופן מלא (100%) מכוח הסדר מיוחד שנקבע בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ("חוק יסודות התקציב"). עיקרו של הסדר זה בהשוואת מעמדם התקציבי של מוסדות החינוך החרדי למעמדם של מוסדות החינוך הרשמיים בישראל. מדובר בתמיכה תקציבית בסכומי עתק, ולדוגמה רק בשנת 2022 עמדה התמיכה שניתנה לעמותה על סכום של כשני מיליארד שקלים.
13. למכתבנו זה מצורפת חוות דעת מומחה מטעם רו"ח עופר אלקלעי. כפי שעולה מחוות הדעת, עמותת החינוך העצמאי מצויה בגרעון עמוק, אשר הולך וגדל עם השנים, המחייב חקירה מקיפה וטיפול דחוף במצבה הפיננסי. כמו כן, בהתנהלותה של העמותה התגלו ליקויים ואי-סדרים חמורים, אשר מנוגדים לכללי מנהל וממשל תאגידי תקין ואשר דורשים טיפול מיידי, במיוחד בהתחשב בכך שהעמותה מגלגלת מיליארדים מכספי ציבור.
- העתק חוות דעת מומחה מטעם רו"ח עופר אלקלעי על נספחיה מצ"ב כנספת 1 ("חוות הדעת").

14. הבקרה על אופן הניצול של תקציב המדינה המוקצה לעמותות החינוך העצמאי ועל איתנותה הפיננסית של העמותה, נעשית בידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר, בעיקר באמצעות הצבת חשב מטעם החשב הכללי בעמותה ("החשב הכללי"). **צורת פיקוח זו חריגה ביחס לפיקוח על עמותות המבצעות שירותים שונים עבור המדינה, ומעידה על תפיסת המדינה עצמה את חובת הפיקוח המוגברת החלה עליה ביחס לעמותה, באמצעות החשב הכללי.** כעולה מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2003, תצורת הפיקוח האמורה מביאה לכך שגורמי פיקוח אחרים כמעט ואינם מבצעים פיקוח עצמאי או נפרד על העמותה.
15. העמותה מסתמכת באופן משמעותי על פיקוח החשב המוצב אצלה מטעם החשב הכללי בהקשרים שונים, הנוגעים למצבה הפיננסי ולהתנהלותה בקשר אליה. העמותה מקפידה באופן תדיר להיתלות בקיומו של החשב המפקח עליה כדי להדוף כל טענה בדבר התנהלותה, עד כדי כך שהיא מתנערת הלכה למעשה מאחריות למצבה הפיננסי.
16. לצד החשב הכללי, גם רשם העמותות אמון על פיקוח ובקרה ביחס לנעשה בעמותה ועל מילוי דרישות הדין על ידה. כבר לפני למעלה מעשור פעלה המדינה כדי לשנות את תצורת התאגדותו של החינוך העצמאי כך שיהפוך לעמותה, וזאת כדי להבטיח את קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים על פעילותו מצד המדינה ככלל, ומצד רשם העמותות בפרט.
17. כפי שיפורט להלן, רשם העמותות פנה לעמותה ביחס לגרעון העצום בתקציבה בשנים 2018-2019. למרות זאת מאז, ככל הידוע, לא בוצעו פעולות יזומות שלו בקשר אליה, באופן המעלה חשש שרשם העמותות אינו ממלא כנדרש את תפקיד הפיקוח והבקרה המהותי המוקנה לו בקשר לעמותה. כך, ובפרט, לא ברור כיצד רשם העמותות המשיך (עד לאחרונה) להנפיק לעמותה אישור ניהול תקין.
18. כאמור, כעולה מחוות הדעת, מצבה הפיננסי של העמותה בכי רע. ניתוח הדוחות הכספיים לשנים 2013 עד 2022 מעלה כי העמותה צברה גרעון עתק, בסך של כ-350 מיליון ש"ח, אשר הלך וגדל לאורך השנים. גרעון עתק זה תמוה ומטריד במיוחד נוכח העובדה שכאמור לעיל העמותה מתקצבת מאז שנת 1992 באופן מלא על ידי המדינה, "גב אל גב" (back-to-back), בגין הפעלת מוסדות החינוך על ידה, ובהתאם לא ברור כיצד נקלעה לגרעון כה גדול.
19. כך, בתוך תשע שנים גדל גרעון העמותה **בכמעט פי שניים (!)**, מכ-186 מיליון ש"ח לכ-350 מיליון ש"ח. בנוסף לכך, לעמותה קיים גם גרעון ניכר בהון השוטף. נכון לשנת 2022 גרעון זה עומד על כ-83 מיליון ש"ח נתון המלמד על מצוקה תזרימית קשה. משמעותו של גרעון זה היא כי לעמותה אין יכולת לעמוד בהתחייבויותיה והיא בסכנה מיידית של חדלות פרעון.
20. **על אף התרחבות הגרעון והחשש הממשי למצבה הפיננסי של העמותה, במשך השנים לא נערכה כל תכנית הבראה להקטנת הגרעון.**
21. יתרה מזאת, כעולה מחוות הדעת, לעמותה התחייבויות עתידיות שלא כומתו בדוחותיה הכספיים, בהיקפים המוערכים בעשרות מיליוני שקלים נוספים. כלומר, מצבה הפיננסי חמור אף יותר מזה המשתקף מהדוחות הכספיים שלה.

22. אם לא די בכך, נגד העמותה הוגשו בבתי הדין לעבודה לא פחות משש בקשות לאישור תובענות ייצוגיות על ידי עובדיה, בסך של מאות מיליוני שקלים ("התובענות הייצוגיות" או "התובענות"), לצד עשרות תביעות נוספות (74 בסך הכל, על פי הדוח הכספי לשנת 2022). אף אם רק חלקן של תובענות אלה יתקבלו, הגרעון בו מצויה העמותה יחריף באופן משמעותי. בנוסף, התובענות גם שופכות אור על התנהלותה הפסולה של העמותה כלפי עובדיה, על אי קיום הוראות הדין ועל ניתוב כספי ציבור למטרות שלא לשמן הועברו לה כספים אלה על ידי המדינה.

23. **בהתנהלות העמותה התגלו ליקויים חמורים נוספים, אשר על אף שחלקם נחשפו כבר לפני שנים, הם לא טופלו ולא ננקטו סנקציות כלשהם בגינם.**

24. כך למשל, לאורך השנים התגלו העברות כספים אסורות לעמותה קשורה בשם קרן החינוך לתורה. במכתבים של רשם העמותות מהשנים 2018-2019, הצביע הרשם על נוהג של ניכוי "תרומות" מעובדי העמותה בסך של כ-3 מיליון ש"ח לשנה לטובת אותה עמותה קשורה.

25. פרקטיקה זו היא אף מושא לתביעה ייצוגית שהוגשה נגד העמותה, ואשר **אושרה** על ידי בית המשפט ביום 9.8.2022 כתביעה ייצוגית (ת"צ 24087-04-21, "עניין הרטמן"). כפי שעולה מהתביעה הייצוגית, ניכוי "התרומות" נעשה ממשכורות עובדי העמותה, ללא הסכמתם.<sup>1</sup>

26. התובענות הייצוגיות שהוגשו נגד העמותה בשנים האחרונות, מעלות חשש ממשי להתנהלות לקויה מצד העמותה בשורה ארוכה של נושאים, ולפגיעה בזכויות עובדיה. מהאמור בתובענות אלו עולה כי במקום להעביר את הכספים שהוקצבו לעמותה על ידי המדינה למטרות שלשמן ניתנו לה, קרי לצורך תשלום שכר ותנאים סוציאליים למורים, היא מנתבת סכומים ניכרים מכספים אלה, בסך של מאות מיליוני ש"ח, למטרות שונות, וזאת באופן פסול ובניגוד לדין.

27. המדינה עצמה ערה להסתת כספים אסורה שהעמותה מבצעת בין מוסדות לימוד בבעלותה, ומעלה חשש לשימוש בכספי המדינה שלא למטרות שלהן יועדו. עניין זה עולה מפורשות הן ממכתב של סגן החשב הכללי לעמותה מיום 16.3.2022 (נספח 1.1 להלן), והן מעמדת המדינה שהוגשה במסגרת התובענה הייצוגית נגד העמותה בת"צ 9577-09-21 ("עניין וינט"), בה נכתב כך:<sup>2</sup>

**"...בהתאם לנתונים המצויים בידי המדינה, מרכז החינוך העצמאי נוהג להעביר הקצאת שעות הוראה בין מוסדות חינוך, בניגוד, לכאורה, לתקנות ולכללי המינהל התקין. ... ייתכן כי הכסף מועבר למטרות שונות מאלה שיועדו לו על ידי המדינה."**

28. דוגמה נוספת הינה, כי על אף שלפי דיווחיה של העמותה עצמה היא משמשת אך כצינור להעברת תקציבים ממשדד החינוך אל מוסדות הפטור, שהם מוסדות הפטורים מהחובות הקבועות בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 ("מוסדות הפטור" ו"חוק לימוד חובה", בהתאמה), בפועל העמותה מעבירה סכומים החורגים מאלה המותרים לה למוסדות אלו.

<sup>1</sup> ס' 26 לבקשת האישור בת"צ (אזורי ת"א) 24087-04-21 הרטמן נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) ("עניין הרטמן").  
<sup>2</sup> ס' 10 לעמדת המדינה בת"צ (אזורי ת"א) 9577-09-21 וינט נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) (14.12.2022) ("עניין וינט").

29. בכך העמותה עוקפת את מדיניות התקצוב של מדינת ישראל ביחס למוסדות הפטור. כך, במרבית השנים הועברו למוסדות הפטור סכומים גבוהים מהתקציב שהועבר על ידי המדינה עבורם, כאשר בין השנים 2013-2022 הועברו למוסדות אלה כ-33 מיליון ש"ח עודפים.
30. נוסף על כל האמור, גם במתכונת התאגדותה הנוכחית, כעמותה, נראה שהיא אינה מקפידה על כללי ממשל תאגידי תקין, וכי חובות העמותה בעניין זה אינן נאכפות כראוי בידי הגורמים המפקחים מטעם המדינה. כעולה מחוות הדעת, בין היתר, העמותה אינה מקפידה על הגשת דוחות כספיים במועד; מציגה בדוחותיה הכספיים ביאורים חסרים; עד לשנת 2018 לא כיהן בה מבקר פנימי בניגוד לדין, ובשנת 2018 מונו לה מבקרת פנימית ורואת חשבון כגוף המבקר של העמותה ושתייהן צוינו רטרואקטיבית, באופן פסול, כמבקרת הפנימית וכגוף המבקר של העמותה בדוחות גם לשנים שקדמו לשנת המינוי שלהן. כעולה מחוות הדעת, ניכר כי היקף הביקורת הפנימית הנעשית בעמותה הינו זניח ואינו מותאם לעמותה שמתוקצבת ב-2 מיליארד שקלים.
31. הגרעון העמוק בו מצויה העמותה, לצד ליקויים רבים בהתנהלותה כאמור לעיל, מעלים חשש ממשי כי הכספים המועברים על ידי המדינה "גב אל גב" (back to back) עבור שכר המורים ופעילות מוסדות החינוך של העמותה, מנוצלים בצורה פסולה ולקויה על ידי העמותה שלא עבור המטרות שלהן יועדו.
32. מצבה הפיננסי של העמותה, לצד התנהלותה הלקויה, מחייבים נקיטת פעולה מיידי, ובוודאי שלא המשך הזרמת כספים לעמותה באין מפרע. זאת על מנת לטפל בבעיה כבר עתה ולמנוע את המשך "גלגולה" לשנים נוספות והחמרתה, **דבר הצפוי להביא את העמותה לקריסה בלתי נמנעת, ולפגיעה בלתי הפיכה במורים עובדי העמותה, בגמלאים הנסמכים על תקציבה ובתלמידי החינוך העצמאי, וכן לפגיעה ניכרת בקופת המדינה.**
33. משברים דומים אירעו בעבר בישראל, למשל בעניין קרנות הפנסיה הותיקות, בעניין האוניברסיטה העברית ובעניין קופות החולים. אף גופים אלה גלגלו את גרעונם משנה לשנה עד לרגע שבו היה ברור כי הדבר יביא לקריסתם, בין היתר לנוכח הגרעון האקטוארי שבו היו מצויים. במקרים אלה המדינה נקטה צעדים משמעותיים, עד כדי הלאמה ומינוי מנהלים מיוחדים, כדי למנוע או לטפל בקריסה של אותם גופים, וכדי להקטין את הנזקים הכבדים שהיו עלולים להיגרם אילו הדבר לא היה נעשה.
34. בדומה לכך חלה על המדינה, באמצעות החשב הכללי ורשם העמותות הנושאים באחריות לפיקוח על העמותה ולנעשה בה, חובה להפעיל באופן מיידי את סמכויותיהם, על מנת לטפל בגרעון החמור, באי הסדרים הקשים ובליקויים היסודיים בפעילות העמותה.
35. ראשית, בנסיבות המתוארות בפניה זו, על רשם העמותות להימנע ממתן אישור ניהול תקין לעמותה בגין שנת 2024.
36. שנית, על החשב הכללי ועל רשם העמותות למנות באופן מיידי מנהל מיוחד לעמותה, אשר ינהל אותה בתקופת הביניים שעד להסדרת פתרון חלופי קבוע. למנהל מיוחד יהיו סמכויות דומות לאלה של מפרק זמני.

37. שלישית, על המדינה לגבש פתרון חלופי קבוע להעברת הכספים למורים המועסקים כיום על ידי העמותה, וזאת בדומה למנגנונים הקיימים כיום ביחס לחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי – קרי, באופן ישיר ושלא באמצעות העמותה.
38. להלן יפורטו הדברים ביתר הרחבה. ההדגשות בציטוטים במכתב אינן במקור.

### III רקע

39. במערכת החינוך בישראל שלושה סוגי מוסדות לימוד לילדים בגילאי 6-18: (1) מוסדות רשמיים – המהווים את "החינוך הממלכתי"; (2) מוסדות מוכרים שאינם רשמיים; (3) מוסדות הפטור, אשר שר החינוך פטר את תלמידיהם והוריהם מהחובות על פי סעיף 4 לחוק לימוד חובה.
40. ככלל, קיים פיקוח מדינתי על שלושת סוגי מוסדות חינוך אלה, הנעשה בעיקרו באמצעות משרד החינוך ומשרד האוצר.
41. **המוסדות הרשמיים** מופעלים וממומנים באופן מלא על ידי המדינה על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 ("חוק חינוך ממלכתי"), והתקנות השונות שהותקנו מכוחו.
42. 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.<sup>3</sup> שיעור התקציב המועבר למוסד מסוג זה נע בין 65%-75% ביחס לתקציב המועבר למוסד חינוך רשמי.<sup>4</sup>
43. 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.<sup>5</sup>
44. לצד הסדרים כלליים אלו, נקבע בחקיקה הסדר מיוחד בעניינם של **שני מוסדות חינוך חרדיים**: מרכז החינוך העצמאי, ומרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל ("מעין החינוך התורני"; יחד – "מוסדות החינוך החרדי"). עיקר ההסדר הינו השוואת מעמדם התקציבי של מוסדות החינוך החרדי למעמדם של מוסדות החינוך הרשמיים, כך שהם מתוקצבים ב-100%, כמו התקציב המועבר למוסד חינוך רשמי.<sup>6</sup>
45. הסדר חריג זה נקבע בסעיפים 3א(ט) ו-3א(י) לחוק יסודות התקציב:

#### "תמיכה במוסדות ציבור"

#### א.א3

<sup>3</sup> ס' 11 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

<sup>4</sup> ס' 1.2 ג' לחוק מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג/10(ג) "תקצוב מערכת החינוך היסודי – מעבר לתקן דיפרנציאלי לתלמיד" (1.6.2003) ("חוק מנכ"ל").

<sup>5</sup> ס' 1.2 ד, שם; יובל וורגן **מערכת החינוך במגזר החרדי – תמונת מצב** 2 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע (2007)).

<sup>6</sup> בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך** פ"ד (1) 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").

(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).

46. ביחס לסעיף האמור נקבעו על ידי בית המשפט העליון (השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש) הדברים הבאים בעניין התנועה למען איכות השלטון:<sup>7</sup>

"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."

47. הנה כי כן, מוסדות החינוך החרדי, ובכלל זה עמותת החינוך העצמאי, מתוקצבים על ידי המדינה באופן מלא (100%) בדומה למוסדות החינוך הרשמיים.<sup>8</sup> מדובר בתמיכה תקציבית בסכומי עתק, ולדוגמה רק בשנת 2022 עמדה התמיכה שניתנה לעמותת החינוך העצמאי לבדה על סכום של כשני מיליארד ש"ח.<sup>9</sup>

48. לצד הזכויות שמעניק ההסדר החקיקתי המתואר לעיל, הוא מטיל על מוסדות החינוך החרדי חובות הנובעות מאותם קריטריונים שמכוחם מתוקצבים כלל ילדי ישראל. בין היתר הם נדרשים ללמד את תכנית היסוד (הליבה), כאשר תקצוב מוסדות אלה יהא תואם למידת יישום תכנית היסוד.<sup>10</sup>

## IV חובת הפיקוח המוטלת על הרשות המנהלית

<sup>7</sup> עניין התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 6, בפס' 3 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש.

<sup>8</sup> שם; עניין טבקה, לעיל ה"ש 6, בפס' 28 לפסק דינה של השופטת א' פרוקציה.

<sup>9</sup> ס' 7 לחוות הדעת; באור 11 לדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2022, המצורפים כנספח 1.א בעמ' 249.

<sup>10</sup> מבקר המדינה דוח שנתי 70 לשנת 2019 ולחשבונות שנת הכספים 2018 1117 (2020) ("דוח מבקר המדינה לשנת 2019") זמין בקישור: [2020-70b-210-Education.pdf \(mevaker.gov.il\)](https://mevaker.gov.il/2020-70b-210-Education.pdf); בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת, פס' 3 לפסק דינה של השופטת (בדימ') ע' ארבל (נבו 17.9.2014); עניין התנועה לאיכות השלטון, לעיל ה"ש 6, בפס' 11 לפסק דינה של השופטת ד' ברלינר.



49. בית המשפט העליון נדרש לא אחת לעניין הפיקוח של משרדי הממשלה הרלוונטיים (ובעיקרם משרד החינוך ומשרד האוצר) על מוסדות החינוך שאינם רשמיים ומוסדות הפטור, בכל הקשור להחלת תכנית היסוד או חובות אחרות, והנגזרות התקציביות של אי עמידה בחובות אלה.<sup>11</sup> הטעם לכך הוא תפקידה של הרשות המנהלית כנאמן של הציבור. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בעניין צבן:<sup>12</sup>

**"...כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהם כטוב בעיניהן. רשויות השלטון הן נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם צריכות להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע, כי המטרה שלשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה עניין לתמוך בה."**

50. וכן בעניין המרכז לפלורליזם יהודי:<sup>13</sup>

**"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 מטרותיה, 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)."**

51. תפקידה של הרשות המנהלית כנאמן הציבור אינו מצטמצם רק לבקרה על קיום התנאים הפדגוגיים המזכים בתקצוב, אלא גם ובעיקר, לבקרה על השימוש של המוסדות בתקציבים המועברים להם.

52. על הרשות המנהלית להבטיח כי הכספים הציבוריים הרבים שמועברים עבור הפעלת מוסד חינוך מופנים לייעודם ואילו בלבד. בנוסף עליה להעריך את איתנותו הפיננסית של הגוף המפעיל את מוסדות חינוך, וכן לוודא כי ביכולתו לקיים את הפעילות.<sup>14</sup>

#### IV.א. חובת פיקוח מוגברת מטעם אגף החשב הכללי במשרד האוצר

53. 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, נעשית בידי החשב הכללי.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> ראו למשל בג"ץ 3613/10 המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך ואח' (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); בג"ץ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך פ"ד סג(2) 398 (2009); בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עלית על-ידי היושב-ראש איתן רון נ' שר החינוך פ"ד נו(4) 216, 203 (2002).

<sup>12</sup> בג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר מב(4) 705, 706 (1989).

<sup>13</sup> עניין המרכז לפלורליזם יהודי, לעיל ה"ש 11, בפס' 81 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה.

<sup>14</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 10, בעמ' 1126.

<sup>15</sup> שם, 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.



54.

תצורת הפיקוח שנבחרה הינה באמצעות הצבת חשב בעמותת החינוך העצמאי מכוח תקן מיוחד, שתפקידו לפקח על הוצאתו לפועל של התקציב שהקצתה המדינה לפעילות החינוך העצמאי, תוך שמירה על החוק וההוראות הרלוונטיות.

העתק מכתב סגן החשב הכללי לחינוך העצמאי מיום 16.3.2022, המפרט על תצורת פיקוח זו, מצ"ב **כנספח 1.1 ("מכתב סגן החשב"ל מיום 16.3.2022")**.

55.

**תצורת פיקוח ייחודית זו מעידה על תפיסת המדינה עצמה את חובת הפיקוח המוגברת החלה עליה ביחס לחינוך העצמאי, באמצעות החשב בכללי.**

56.

החשב הכללי נושא באחריות משותפת, לצד העמותה, על מצבה הפיננסי של העמותה.

57.

כך למשל, נדרשות שתי חתימות בכל פעולה בחשבון הבנק של עמותת החינוך העצמאי – חתימת חשב מטעם משרד האוצר וחתימת עובד העמותה. עובדה זו עולה למשל מתגובת המדינה מיום 17.3.2023 במסגרת בקשה לאישור תביעה ייצוגית שהוגשה נגד העמותה בעניין וינט, שהוא אחד מההליכים הייצוגיים שבהם הועלו טענות קשות לפגיעה בשכר או בזכויותיהם הסוציאליות של עובדי העמותה, המורים והמורות העובדים בבתי הספר השייכים לה:<sup>16</sup>

**"בהתייחס לטענת המשיב לפיה חשבון הבנק אליו התייחסה המדינה בתגובתה הינו חשבון בו קיים מורשה חתימה יחיד שהינו חשב מטעם משרד האוצר, יובהר כי בחשבונו הבנק של החינוך העצמאי חותם חשב/ עובד משרד האוצר יחד עם עובד/ת העמותה הרלוונטית. עובד המדינה אינו מורשה החתימה היחיד, וישנו צורך בחתימה של 2 המורשים (מהמדינה ומהעמותה) בכל פעולה."**

העתק תגובת המדינה מיום 17.3.2023 שהוגשה במסגרת הליך וינט מצ"ב **כנספח 2 ("תגובת המדינה בעניין וינט")**.

58.

במסגרת הליך תובענה ייצוגית נוסף נגד העמותה, אף צוינו שמותיהן של עובדות העמותה המוסמכות לחתום לצורך ביצוע פעולה בחשבון הבנק של העמותה (לצד חתימת חשב מטעם משרד האוצר). ראו לעניין זה הנאמר בסעיפים 9, 13 לתצהיר חשבת משרד האוצר המכהנת בעמותה, גב' שושי שוורץ, מיום 21.1.2024, אשר צורף לעמדת המדינה במסגרת ת"צ 10485-09-21 ("עניין מנדלוביץ"): <sup>17</sup>

**"9. ...לצורך ביצוע פעולות בחשבון נדרשות שתי חתימות: חתימה של החשבת רו"ח שוורץ וחתימה נוספת של אחת משתי עובדות העמותה (גב' פרוכהנדלר או טיקוצקי). כך לעובדת החשב הכללי אין שליטה על חשבון הבנק ולא ניתן לבצע פעולות בחשבון מבלי חתימותיהן של עובדות העמותה. [...]"**

**13. ...כמו-כן, ההנחה שעובדי משרד האוצר או עובדי מדינה בלבד הם מורשי חתימה בחשבונו האמורים ואין הרשאה שכזו לעובדת הרשת – הינה מוטעית מיסודה. גב' פרוכהנדלר, המכונה ברשת 'סגנית החשבת', הינה עובדת העמותה ולא עובדת החשב הכללי."**

<sup>16</sup> עניין וינט, לעיל הי"ש 2.

<sup>17</sup> בקשה מטעם המדינה לתיקון עדות ולהגשת תצהירים משלימים בת"צ (אזורי ת"א) 10485-09-21 מנדלוביץ נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר) ("עניין מנדלוביץ").

העתק תצהיר חשבת משרד האוצר בחינוך העצמאי, גב' שושי שוורץ שהוגש במסגרת הליך **מנדלוביץ** מצ"ב **כנספח 3**.

59. וכך למשל, במכתב סגן החשכ"ל מיום 16.3.2022 הממוען לעמותה, סגן החשב הכללי מצביע על שורת ליקויים בעמותה, ומציין כי אם ליקויים אלה לא יוסדרו, ימליץ לבטל את תקן החשב בעמותה, דבר שיביא לכך שהעמותה תתנהל מול משרד החינוך **ותישא בלעדית באחריות הפיננסית למצבה**. מכאן ניתן להסיק כי לשיטתו כיום האחריות הינה משותפת. וכך נאמר בפסקה האחרונה במכתב:

**"...ככל והליקויים לא יוסדרו והתהליכים לא יתוקנו בתקופה האמורה, אמליץ לחשב הכללי, כי החל משנת הלימודים הבאה יבוטל תקן החשב של החשב הכללי ברשת, וההתנהלות המימונית של הרשת תהיה מול משרד החינוך כבעלות מן השורה הנושאת בלעדית באחריות הפיננסית למצבה."**

60. העמותה מסתמכת באופן משמעותי על פיקוח החשב המוצב אצלה מטעם החשב הכללי בהקשרים שונים, הנוגעים למצבה הפיננסי ולהתנהלותה בקשר אליו. 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."**

61. ובביאור בעניין התחייבויות תלויות:

**"החשב הממונה מטעם החשב הכללי, הוא המאשר את סיכום התהליך המשפטי, ועל כן התחייבויות בגין תהליכים אלה מתוקצבות במלואן."**

...

**נשלחה דרישה מרשויות המס לתשלום הפרשי מס שזכר בגין שנים קודמות בסך של כ-59 מיליון ש"ח, לדעת הנהלת העמותה, החשב הכללי האחראי על תשלום השכר בעמותה יישא בעלויות אלה ועל כן לא נערכה הפרשה."**

62. וראו גם את האמור ביחס לביצוע ביקורת פנים בהמלצות הגוף המבקר (הגוף האמון על פי סעיפים 19 ו-30 לחוק העמותות, התש"ס-1980 ("חוק העמותות"), על בחינה, בין היתר, של תקינות פעולות העמותה) לדוחות הכספיים של החינוך העצמאי לשנת 2015 (בעמ' 2):

**"ביקורת פנים – העמותה נתונה כל העת לביקורתו של החשב הכללי, המבצע ביקורות תקופתיות בתחומים שונים, הנוגעים לפעילות העמותה, באמצעות משרדי רואי חשבון שנבחרים על ידו. ההמלצות שמתקבלות מיושמות ע"י העמותה."**

העתק המלצות הגוף המבקר לדוחות החינוך העצמאי לשנת 2015 מצ"ב **כנספח 1.ה**, בעמ' 298.

63. במסגרת הליך תובענה ייצוגית בעניין וינט, העמותה טענה 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 אשר כמתואר בפסקה 57 לעיל **נסתרה על ידי המדינה** בתגובה שהגישה). וכך נטען בפסקה 4.1 להודעת העמותה ובקשתה לזמן לדיון את נציג המדינה מיום 4.1.2023:

**"בנוסף, ההתייחסות לחשבון הבנק אליו מתייחסת המדינה בסעיף 9 לעמדתה מציגה תמונה מעוותת – מדובר בחשבון בנק בו קיים מורשה חתימה יחיד, שהוא חשב מטעם משרד האוצר. למשיב אין כל שליטה על**

החשבון ואין לו יכולת להעביר תשלומים מחשבון זה. הגורם היחיד המוסמך להורות על הוצאת כספים מהחשבון הוא נציג המדינה. לפיכך, ההתייחסות הנכונה אל חשבון זה היא כאל חשבון של המדינה ולא כאל חשבון של המשיב."

העתק הודעת ובקשת החינוך העצמאי מיום 4.1.2023 שהוגשה במסגרת הליך וינט מצ"ב כנספח 4.

64. בדומה, העמותה תולה את הסיבה לעיכובים מצידה בהגשת דיווחים לרשם העמותות, באנשי המקצוע מטעמו של החשב הכללי. וכך נטען במכתב החינוך העצמאי מיום 11.9.2017 לרשם העמותות, במענה לפניית הרשם בעניין אי-הגשת דיווחים מטעם העמותה (בעמ' 2):

"יודגש, כי ההליך כולו (לרבות "קצב ההתקדמות" שלו, שהינו איטי בהרבה מכפי שקיוונו) מבוצע באמצעות אנשי מקצוע אשר נבחרו לצורך כך על ידי אגף החשב הכללי. מעורבות זו נובעת מהעובדה שהפעילות הכספית של העמותה המבוקרת במסגרת התהליך הנוכחי, אינה אלא פעילות כספית של הממשלה עצמה, משתקציב העמותה מנוהל כחלק מתקציב המדינה".

העתק מכתב החינוך העצמאי מיום 11.9.2017 לרשם העמותות מצ"ב כנספח 5.

65. נראה כי באופן אבסורדי, תצורת הפיקוח על העמותה מטעמו של החשב הכללי היא זו שמאפשרת לעמותה להמשיך בהתנהלותה העגומה. העמותה מקפידה באופן תדיר להיתלות בקיומו של החשב המפקח עליה כדי להדוף כל טענה בדבר התנהלותה, עד כדי כך שהיא מתנערת הלכה למעשה מאחריות למצבה הפיננסי.

66. זאת ועוד, כעולה מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2003, תצורת הפיקוח האמורה מביאה לכך שגורמי פיקוח אחרים נסוגים וכמעט שאינם מבצעים פיקוח עצמאי או נפרד:<sup>18</sup>

"מאחר שבחינוך העצמאי (כמו במעין החינוך) מכהנת חשבת מטעם החשב"ל, משרדי החינוך והאוצר כמעט אינם מפקחים על הפעילות הכספית והתשלומים שמבצעת רשת זו."

העתק הפרק העוסק בתקצוב מוסדות החינוך של מרכז החינוך העצמאי מדו"ח מבקר המדינה לשנת 2003 מצ"ב כנספח 1.יב ("דוח מבקר המדינה לשנת 2003").

67. כך למשל, נאמר בעניין זה במכתבו של אגף התקציבים במשרד האוצר הממוען לחשב הכללי, ביחס לפיקוח על העמותה (כמו גם על החינוך התורני), כפי שצוטט באתר כלכליסט ביום 29.11.2023:<sup>19</sup>

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

וכן: 68.

"בבעלויות חינוך אחרות ללא חשב, במקרה של איסדרים מוטלות סנקציות כלכליות על הרשת. הימצאות החשב ברשתות יצרה מעין אבסורד שבו

<sup>18</sup> מבקר המדינה דוח שנתי 54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002 137 (2004) ("דוח מבקר המדינה לשנת 2003") זמין בקישור: [2004-54b-203-ChinuchAtsmai.pdf \(mevaker.gov.il\)](https://mevaker.gov.il/2004-54b-203-ChinuchAtsmai.pdf).

<sup>19</sup> שחר אילן "האוצר: נוכחות חשבת ברשתות חרדיות דווקא מלבינה איסדרים" אתר כלכליסט (29.11.2023). זמין בקישור: [calcalist.co.il](https://calcalist.co.il). "נוכחות חשבת ברשתות חרדיות דווקא מלבינה איסדרים" | כלכליסט (calcalist.co.il).

**המפוקח שמח במפקח שכן למפקח אין סמכות אמיתית ומתוקף אחריותו  
'מלבין' את החריגות שמצא".**

69. אמירות קשות אלה של אגף התקציבים במשרד האוצר, לצד היעדרם של מנגנוני בקרה ופיקוח משמעותיים נוספים, מדגישים את הצורך בפיקוח מוגבר של החשב הכללי על מצבה של העמותה, ואת חובתו לקיים פיקוח כזה.

70. החשבת המכהנת החל מחודש פברואר 2023 בעמותה מטעם החשב הכללי היא גב' שושי שוורץ.<sup>20</sup> מעבר לאחריות הפיקוח הרובצת לפתחו של משרד האוצר והחשב הכללי, כרשות המנהלית המעבירה את המימון, הרי שגם על גב' שוורץ, באופן אישי, חלה אחריות מוגברת ביחס לפיקוח שלה על אופן השימוש בכספי תקציב עתק של 2 מיליארד שקלים מתקציב המדינה.

**IV.ב. חובת פיקוח מוגברת מצד רשם העמותות**

71. רשת החינוך העצמאי נוסדה כאגודה עות'מאנית בשנת 1953.

72. כבר לפני למעלה מעשור פעלה המדינה לשנות את תצורת התאגדותו של החינוך העצמאי כך שיהפוך לעמותה, וזאת כדי להבטיח קיומם של פיקוח ובקרה נאותים על פעילותו מצד המדינה. זאת בין היתר על ידי שימוש באמצעי הפיקוח שהוסדרו בחוק העמותות, על רקע ביקורת של מבקר המדינה בשנת 2004.

73. וכך נאמר בדוח מבקר המדינה לשנת 2003:<sup>21</sup>

**"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".**

74. ואכן, בסופו של דבר בשנת 2007 הנחה החשב הכללי את החינוך העצמאי להפוך מאגודה עות'מאנית לעמותה בתוך שנתיים.

העתק מכתב רשם העמותות מיום 6.7.2009, המפרט על הנחיית החשב הכללי והסיבות בגינן היא ניתנה, מצ"ב **כנספח 6**.

<sup>20</sup> לעניין זה ראו פס' 3 לתצהיר חשבת משרד האוצר בחינוך העצמאי, גב' שושי שוורץ המצורף כנספח 3 למכתב.  
<sup>21</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2003, לעיל ה"ש 18, בעמ' 116, 118.

75. בשלהי שנת 2010 נרשם החינוך העצמאי כעמותה. בעקבות זאת, חלות לגבי הדרישות שבחוק העמותות וכן כמה ביחס אליו חובת פיקוח עצמאית של רשם העמותות.
76. רשם העמותות אמון על הפיקוח על התנהלותן של עמותות, ותפקידו להבטיח כי עמותה מתנהלת בהתאם להוראות הדין החלות עליה ובהתאם לתקנונה ולמטרותיה.<sup>22</sup>
77. 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.<sup>23</sup> כמו כן נקבע, כי עמותות המחזיקות בתפקיד ציבורי ייחודי להן ואשר נסמכות על כספי ציבור, עשויות להיות כפופות לפיקוח קפדני יותר של הרשם.<sup>24</sup>
78. **בענייננו, עמותת החינוך העצמאי נשענת כל כולה על תקציב שמקורו בכספי ציבור, בסכומי עתק. מכאן, כי חובתו של רשם העמותות היא לנהל לגביה פיקוח קפדני ומשמעותי במיוחד.**
79. לצורך ביצוע תפקידו, המחוקק הסמיך את הרשם לבצע בדיקות תקופתיות של עמותות, והוא רשאי להסמיך מפקחים ממושרדו ואף להסתייע בבודק חיצוני.<sup>25</sup> בסמכות הרשם לפתוח בחקירה בעניינה של עמותה, כאשר יש לו יסוד סביר להניח כי היא אינה מקיימת את הוראות חוק העמותות, את תקנונה או את מטרותיה (סעיף 40 לחוק העמותות).
80. החקירה והביקורת הן כלי חשוב ומרכזי שמסייע לרשם להחליט אלו פעולות לנקוט ביחס לעמותה. בין היתר באפשרותו: לשלול אישור על ניהול תקין, לדרוש תיקון ליקויים או תוכנית להקטנת הגרעון, למנות גורם מלווה לעמותה או לפעול לפירוקה.<sup>26</sup> רשם העמותות רשאי גם להפנות עמותה לביקורת עומק של המשרד הממשלתי הרלוונטי.<sup>27</sup>
81. לרשם העמותות (לצד היועץ המשפטי לממשלה) מוקנית סמכות נוספת, שלפיה הוא רשאי להגיש לבית המשפט בקשה לפירוק עמותה בעילות שונות. סמכות זו ניתנת להפעלה במקרים שבהם פעולות העמותה מתנהלות בניגוד לחוק, למטרותיה או לתקנונה; כאשר חוקר שמינה הרשם המליץ על פירוקה; כאשר העמותה אינה יכולה לפרוע את חובותיה; או כאשר בית המשפט מצא כי מן היושר ומן הצדק לפרק את העמותה. בסמכותו של הרשם גם להקדים לבקשת הפירוק בירור מוקדם ודרישת מסמכים (סעיפים 51-49 לחוק העמותות).

<sup>22</sup> מבקר המדינה דוח שנתי 2016 לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015 כרך שני פרק שני, היבטים בפעילות רשם העמותות – משרד המשפטים (2017) ("דוח מבקר המדינה בעניין רשם העמותות"). זמין בקישור: [2017-67b-215-Amutot.pdf\(mevaker.gov.il\)](https://www.mevaker.gov.il/2017-67b-215-Amutot.pdf).

<sup>23</sup> ראו למשל עת"מ (מנהליים י-ם) 1001/09 איגוד הג'ודו בישראל נ' רשם העמותות, פס" 48 לפסק דינה של השופטת יהודית צור (נבו) 5.3.2009 ("עניין איגוד הג'ודו").

<sup>24</sup> פש"ר (מחוזי ת"א) 2624/99 רשם העמותות נ' ארגון השוטרים הבינלאומי סניף ישראל (נבו) 15.7.2001; פש"ר (מחוזי ת"א) 2211/03 ההסתדרות הכללית של עובדים בארץ ישראל התאגדות לתרבות גופנית "הפועל" נ' עמותת איגוד טניס השולחן בישראל (נבו) 13.8.2006.

<sup>25</sup> ס' 339-39 לחוק העמותות; עמ' 9 ו-58 להנחיות משרד המשפטים "הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ס-1980 משרד המשפטים (דצמבר 2015, מועד עדכון: מרץ 2017) ("הנחיות רשם העמותות"). זמין בקישור: <https://www.gov.il/blobFolder/policy/associations-guidelines/he/associations-guidelines.pdf>.

<sup>26</sup> דוח מבקר המדינה בעניין רשם העמותות, לעיל ה"ש 22, בעמ' 868.

<sup>27</sup> פרי"ק (מחוזי חי') 12-18969-02 אלג'ורבאל (ע"ר) (בפירוק) נ' פתחיה עזאם, פס" 10 (נבו) 21.4.2016.

82. רשם העמותות פנה לעמותה ביחס לגרעון העצום בתקציבה בשנים 2018-2019, אך מאז נראה שלא בוצעו פעולות יזומות שלו בקשר אליה, על אף שכפי שיפורט להלן הגרעון המצטבר של העמותה אך גדל, וקיים חשש ממשי לליקויים משמעותיים בתפקודה. עובדה זו מעלה חשש שרשם העמותות לא ממלא כנדרש את תפקיד הפיקוח והבקרה המהותי המוקנה לו בקשר לעמותה.

83. בפרט לא ברור כיצד רשם העמותות המשיך, עד לאחרונה, להנפיק לעמותה אישור ניהול תקין (האישור האחרון שניתן פקע בדצמבר 2023). מתן אישור ניהול תקין נועד להבטיח כי כספי הציבור יועברו אך ורק לעמותות המתנהלות בצורה תקינה וחוקית, וישמשו למטרות שלשמן יועדו.<sup>28</sup> הפסיקה פירשה את האישור על ניהול תקין כמעיד על עמידה **מהותית** בכל הוראות הדין<sup>29</sup> – תנאי שכפי שיפורט להלן העמותה בבירור אינה עומדת בו.

## V ליקויים חמורים ואי-סדרים בהתנהלות העמותה

84. כאמור, למכתבנו זה מצורפת חוות דעת מומחה של רו"ח עופר אלקלעי, שהוכנה לבקשתו של מרשנו.

85. כפי שעולה מחוות הדעת, עמותת החינוך העצמאי מצויה בגרעון עמוק המחייב חקירה מקיפה וטיפול דחוף במצבה הפיננסי.

86. בהתנהלותה של העמותה קיימים ליקויים ואי-סדרים חמורים, אשר סותרים כללי מנהל תקין. התנהלות העמותה אף אינה עולה בקנה אחד עם ההסדרים המצויים בנוהל לתמיכות מתקציב המדינה.

87. להלן נפרט את עיקרי הדברים.

### V.A. הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור

88. הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור פורסם על ידי שר האוצר מכוח סמכותו על פי סעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב ("**הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה**" או "**הנוהל**"). הנוהל חל על מוסדות ציבור הממומנים מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, היינו מקבלים תמיכה תקציבית עד סך של 90%.

העתק הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור מיום 23.10.2019 מצ"ב **כנספח 7**.

89. כאמור לעיל, מוסדות החינוך החרדיים מוחרגים מסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ולכן נוהל זה אינו חל על העמותה במישרין. עם זאת, מקום בו מוסדות אלו מתקצבים אף בשיעור גבוה יותר (100%!) מהתמיכה התקציבית למוסדות ציבור, ברי כי נוהל זה יכול לשמש לכל הפחות אמת מידה רלוונטית להתנהלותם, וניתן להקיש ממנו ביחס להיקף הפיקוח המתחייב מטעם המדינה.

90. על פי הנוהל, המשרד הממשלתי התומך יפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה התקציבית, על השימוש בתמיכה שנתן ועל ביצוע הפעילות הנתמכת כנדרש. בנוסף, יפעיל החשב הכללי מערך ביקורת מרכזי לביצוע ביקורת ובקרה על הגופים הנתמכים.

<sup>28</sup> דוח מבקר המדינה בעניין רשם העמותות, לעיל ה"ש 22, בעמ' 857.  
<sup>29</sup> עניין איגוד הגידוד, לעיל ה"ש 23, בפס' 48 לפסק דינה של השופטת יהודית צור.

91. הנוהל אף נוקב בסנקציות המוטלות על הגופים הנתמכים אם לא יעמדו בחובות שונות.
- 91.1. כך, אם לא הוגשו דוחות או מסמכים שנדרש המוסד להגיש, יעוכב או ייפסק תשלום התמיכה;
- 91.2. אם התברר כי מוסד דיווח לא נכון או עשה שימוש בלתי נאות בכספי תמיכה שניתנו בעד פעילות מסוימת, יפעל המשרד לגביית הכספים ששולמו למוסד בצירוף הפרשי הצמדה וריבית;
- 91.3. אם סוכלה ביקורת במוסד עקב אי-שיתוף פעולה מצדו, יחשב הדבר כאי-מילוי התחייבות המוסד וכספי התמיכה שקיבל יוחזרו למשרד האוצר.<sup>30</sup>
92. הנוהל אף מפרט מגבלות על שיעור הגרעון המותר בפעילותו של המוסד הנתמך, וכן מגבלות על העברת כספים מהמוסד הנתמך למוסדות אחרים. הנוהל מפרט גם תנאים לקבלת אישור מוועדת התמיכות לפיו מוסד הציבור זכאי לתמיכה תקציבית, המותנה בין היתר בקבלת אישור ניהול תקין.
- V.ב. העמותה מצויה במצב של חדלות פירעון ואין ביכולתה לעמוד בהתחייבויותיה**
93. מסקירת דוחותיה הכספיים של העמותה בחוות הדעת עולה, כי מצבה הפיננסי בכי רע, בלשון המעטה.
94. ניתוח הדוחות הכספיים לשנים 2013 עד 2022 מעלה כי העמותה צברה גירעון עתק, בסך של כ-350 מיליון ש"ח, אשר הלך וגדל לאורך השנים. גרעון עתק זה תמוה ומטריד במיוחד נוכח העובדה שכאמור לעיל העמותה מתוקצבת מאז שנת 1992 באופן מלא על ידי המדינה, "גב אל גב" (back-to-back), בגין הפעלת מוסדות החינוך על ידה, ובהתאם לא ברור כיצד נקלעה לגרעון (בסכומי עתק).
95. כך, בתוך תשע שנים גדל גרעון העמותה **בכמעט פי שניים (!)**, מכ-186 מיליון ש"ח לכ-350 מיליון ש"ח, כאשר בממוצע גדל הגרעון בכל שנה ב-16.4 מיליון ש"ח.
96. הגרעון נצבר במשך השנים, ונראה כי העמותה "גלגלה" את הבעיה משנה לשנה תוך הפיכת ההתמודדות עמה לקשה יותר ויותר. על אף התרחבות הגרעון, במשך השנים לא נערכה כל תכנית כלכלית או תכנית הבראה להקטנת הגרעון.
97. מדוחותיה הכספיים של העמותה עולה, כי היא נקלעה לגרעון גם בהון השוטף. נכון לשנת 2022 גרעון זה הוא בגובה כ-83 מיליון ש"ח, נתון המלמד על מצוקה תזרימית קשה.
98. **המשמעות היא כי לעמותה אין יכולת לעמוד בהתחייבויותיה והיא למעשה במצב של חדלות פירעון. בהיעדר מימון מייד, העמותה לא תוכל לשלם את חובותיה השוטפים (אלא אם תשתמש בכספים שקיבלה שלא למטרה שלשמה הועברו לה, כפי שכנראה עשתה עד היום – דבר שהוא כמובן פסול ואסור).**

<sup>30</sup> הוראות נוהל שר האוצר 8480 "נוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור" (23.10.2019) ס' 31, 43-45, ו-48 ("הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה" או "הנוהל").



99. יתרה מזאת, לעמותה התחייבויות עתידיות שלא כומתו בדוחותיה הכספיים, בהיקפים המוערכים בעשרות מיליוני שקלים נוספים (התחייבויות תלויות שטרם נערכה אקטואריה בעניינן, כגון תשלום פנסיה תקציבית).<sup>31</sup> פועל יוצא מכך הוא שמצבה הפיננסי של העמותה חמור הרבה יותר.
100. אם לא די בכך, נגד העמותה הוגשו בבתי הדין לעבודה לא פחות משש בקשות לאישור תובענות ייצוגיות על ידי עובדיה, בסך של מאות מיליוני שקלים, לצד עשרות תביעות נוספות (74 בסך הכל כולל בקשות האישור על פי הדוח הכספי לשנת 2022).<sup>32</sup>
101. אם תתקבלנה תובענות אלה (ואחת מהן כבר התקבלה ואושרה כתביעה ייצוגית), הגרעון בו מצויה העמותה רק יחריף.
102. התובענות גם שופכות אור על התנהלותה הפסולה של העמותה כלפי עובדיה, שעליה יורחב להלן.
103. עיון בתיק העמותה מגלה, כי רשם העמותות פנה בעבר לעמותה בקשר לגרעון בו היא מצויה. כך, באוקטובר 2018 פנה הרשם לעמותה בצינון כי לעמותה גרעון נצבר של כ-270 מיליון ש"ח נכון לשנת 2016, כאשר הגרעון גדל מידי שנה בשנים האחרונות. צוין כי גרעון זה אינו כולל את כלל התחייבויות העמותה, ועל כן העמותה מתבקשת להעביר לרשם מסמכים נוספים.
- העתק מכתב רשם העמותות מיום 28.10.2018 מצ"ב **כנספח 1.1**.
104. להבנתנו, לאורך מספר חודשים קיימו הצדדים התכתבות בעניין, תוך שהעמותה ביקשה שתי ארכות לצורך מענה על דרישת המסמכים מצד רשם העמותות.
- העתק מכתבי החינוך העצמאי לרשם העמותות מיום 14.11.2018 ומיום 13.1.2019 מצ"ב **כנספח 8**.
105. בפברואר 2019 פנה רשם העמותות פעם נוספת לעמותה במכתב, שבו ציין כי הטענות הנוגעות לגרעון הועברו לבדיקת החשב הכללי.
- העתק מכתב רשם העמותות מיום 11.2.2019 מצ"ב **כנספח 1.1 ג**.
106. לא אותרו כל התכתבויות נוספות בעניין הגרעון, ואף לא תיעוד לכך שהעמותה ענתה לדרישת המסמכים מצד רשם העמותות, או לכך שנעשתה בדיקה של החשב הכללי או קודמה תוכנית הבראה כלשהי לעמותה כדי להתמודד עם הגרעון ההולך ותופח שלה.
107. באופן תמוה, מעיון בתיק העמותה עולה שהיא דווקא סבורה שמצבה הכספי "יציב ותקין", בשל כך שלטענתה היא מתקצבת במלואה על ידי המדינה. וכך צוין בהמלצות הגוף המבקר לדוחות הכספיים של החינוך העצמאי לשנת 2022:

**"מצב כספי – בדוחות הכספיים מוצג גרעון נצבר, בסך של כ-350 מיליון ש"ח, הנובע מהפרשות חשבוניות מצטברות בגין זכויות עובדים לדמי**

<sup>31</sup> להרחבה בעניין ראו פרק ד3 לחוות הדעת.

<sup>32</sup> בשלוש מתוך שש בקשות אישור, המבקשים ציינו את סכום התובענה. בבקשת האישור בעניין **הרטמן** סכום התביעה הוערך בסך של 28 מיליון ש"ח; בבקשת האישור בעניין **וינט** סכום התביעה הוערך בסך של 76 מיליון ש"ח; בבקשת האישור בעניין **פרימוביץ** סכום התביעה הוערך בסך של 175 מיליון ש"ח; בבקשת האישור בעניין **אלמלח** סכום התביעה הוערך בסך של 14 מיליון ש"ח. סך הכל 293 מיליון ש"ח. לסכום זה יש להוסיף את סכומי התביעה בבקשות האישור בעניין **מנדלוביץ** ובעניין **מילצקי**, שלא הוערכו שם על ידי המבקשים.

**מחלה, פרישה וכדומה, וכן פחת. היחס בין הרכוש השוטף להתחייבויות השוטפות הוא כ-58% (...), כך שמצבה הכספי של העמותה יציב. בנוסף לכך, בפועל, העמותה מתקצבת במלואה ע"י המדינה, כך שכל התשלומים, הנוגעים לזכויות עובדים, או חידוש ציוד ישולמו מכספי האוצר, כך שהגרעון המוצג בדוחות הכספיים אינו משפיע על מצבה הכספי של העמותה, ואין בו חשש להמשך פעילותה, ומצבה הכספי יציב ותקין."**

העתק המלצות הגוף המבקר לדוחות החינוך העצמאי לשנת 2022 מצ"ב **כנספח 1.ה**, בעמ' 333.

108. באופן שקשה להבינו, גם במסגרת הליכים משפטיים המתנהלים נגדה, בעלי תפקידים מטעם העמותה מכחישים מכל וכל את קיומו של גרעון. ראו למשל את חקירתו הנגדית של מנהל המחלקה לתנאי שירות, גמלאות ופיצויים במרכז החינוך העצמאי, מר אייזיק גולדשטיין, בהליך **וינט**.

העתק החקירה הנגדית של מר אייזיק גולדשטיין מיום 22.9.2022 בהליך **וינט** מצ"ב **כנספח 9**.

109. נראה כי העמותה מאפשרת לעצמה להיכנס לגרעון כאוות נפשה, שכן לדידה יש מי שישא בנטל הכספי – המדינה.

110. יתרה מכך, העמותה אף סבורה כי גם סכומים שתחוייב בהם בהליכים משפטיים שבהם היא מעורבת ימומנו על ידי המדינה. וכך נכתב בבאור 9(ג) לדוחות הכספיים לשנת 2022:

**"החשב הממונה מטעם החשב הכללי, הוא המאשר את סיכום התהליך המשפטי, ועל כן התחייבויות בגין תהליכים אלה מתקצבות במלואן."**

111. הצהרות אלה של העמותה הינן תמוהות ביותר וחסרות בסיס, שכן לא ברור באיזו התחייבות של המדינה מדובר. המדינה לא נתנה לעמותה "שיק פתוח" לכל הוצאה, אלא תיקצבה את העמותה בהתאם לעלות פעילותה. כמו כן, לא ברור כאמור כיצד מלכתחילה נכנסה העמותה לגרעון כה מהותי משעה שהמדינה מעבירה לה את מלוא הכספים הנדרשים לפעילותה.

112. כאמור בחוות הדעת, נראה עוד כי דוחותיה הכספיים של העמותה אינם משקפים כראוי את היקף החשיפה בגין ההליכים המשפטיים שנפתחו נגדה בשנים האחרונות. כעולה מהדוחות הכספיים תחת סעיף התחייבויות תלויות – הפרשה לתביעות, לא הופרשו כלל כספים עד לשנת 2020 לטובת התמודדות עם ההתחייבויות התלויות. גם בשנה זו ואילך, לא צוין עבור כמה הליכים מתוך כלל ההליכים המתנהלים כנגד העמותה הופרשו הכספים. יתרה מכך, בעוד שבשנת 2015 הוערך סיכון של 5 תביעות בחשיפה של כ-350 אלף ש"ח, בשנת 2022 הופרש בגין 74 תביעות, שחלקן תובענות ייצוגיות בשווי מאות מיליוני שקלים, סך של כ-950 אלף ש"ח בלבד.<sup>33</sup>

113. מדוחותיה הכספיים של העמותה עולה אפוא חשש ממשי לגבי יכולתה לפרוע את חובותיה. מצב פיננסי זה מחייב נקיטת פעולה, ובוודאי שלא המשך העברת כספים מבלי לבחון את הסיבות שהובילו למצבה הנוכחי, תוך הכנת תוכנית לטיפול במצב והבראת העמותה.

114. לא בכדי בחוק העמותות נקבע, כי בית המשפט המחוזי רשאי לצוות על פירוק של עמותה במקרים בהם אין ביכולתה לפרוע את חובותיה (ס' 49-50 לחוק העמותות).

<sup>33</sup> ראו לעניין זה פרק 2 ד בחוות הדעת.

115. ואכן, רשם העמותות הנחה כי במקרים שבהם גרעון של עמותה מסכן את המשך תפקודה, העמותה נדרשת להתחייב לעמידה בתכנית כלכלית ממשית להקטנת הגרעון. וכך נאמר בעמוד 60 לחוברת ההנחיות להתנהלות עמותות שפורסמה על ידי רשות התאגידים בחודש דצמבר 2015 ועודכנה בחודש מרץ 2017 ("הנחיות רשם העמותות")<sup>34</sup>:

**"כאשר הגרעון המצטבר של העמותה מהפעילות השוטפת מסכן את המשך תפקודה (לדוגמא כאשר הגרעון עולה על 50% מהמחזור הכספי בנסיבות מסוימות) תידרש העמותה, לאחר בחינת הסיבות לגרעון, להתחייב לעמידה בתכנית כלכלית ממשית להקטנת הגרעון ולהגשת מאזני בוחן ומסמכים נוספים לצורך בחינת עמידותה בהתחייבות."**

116. הדברים נכונים מקל וחומר שעה שמדובר בעמותה שמתקצבת על ידי המדינה באופן מלא. כאמור בפסקה 47 למכתבנו זה מדובר בכספי ציבור, ובסכומי עתק.

117. ואמנם, בנוהל לתמיכות מתקציב המדינה נקבעו מגבלות על המשך מתן תמיכה תקציבית לעמותות המצויות בגרעון של 50% ממחזור כספיהן. וכך נקבע בסעיף 8 לנוהל:

**"8. גרעון מצטבר בנכסים נטו לשימוש לפעילויות שיועדו ושלא יועדו**

**(א) שיעור גרעונו המצטבר בנכסים נטו לשימוש בעבור פעילויות שיועדו ושלא יועדו, של מוסד הציבור מתוך מחזור הכנסותיו, בשנה שקדמה לשנת התמיכה, לא יעלה על 50%, אלא אם אישרה ועדת התמיכות תכנית לצמצום גירעון שהציע."**

118. אמנם, סך הגרעון המוצהר כרגע אינו מגיע ל-50%, אך כאמור לעיל, גרעון זה אינו כולל התחייבויות נוספות במאות מיליוני שקלים. קיים חשש ממשי כי הימנעות מהתייחסות להתחייבויות אלו ומביצוע הערכה אקטוארית של חלקן, נובעת מניסיון להסתיר את היקף הגרעון האמיתי והעמוק ביותר בו מצויה העמותה.

119. ואכן, נראה כי בשנת 1999, בעקבות היקלעותה של עמותת החינוך התורני, אשר מתקצבת על ידי המדינה גם היא בשיעור של 100%, לגרעון בסך של כ-90 מיליון ש"ח, חויבה העמותה בציות לתכנית הבראה כתנאי לקבלת סיוע תקציבי נוסף מהמדינה. על רקע תוכנית הבראה, עמותת החינוך התורני הייתה נתונה לביקורת עומק של משרד האוצר לאורך שנים. ברשת האינטרנט ניתן למצוא, למשל, טיוטה חלקית של דו"ח ביניים של ביקורת כספית, תקציבית ותפעולית (המחזיקה למעלה מ-70 עמודים) שהוכנה על ידי משרד רו"ח הוגן, גינזבורג, יודלביץ ושות' בשנת 2013 לבקשת החשב הכללי.<sup>35</sup>

120. תכנית הבראה נוספת הוכנה גם ביחס לרשת הגנים של אגודת ישראל.<sup>36</sup>

121. לא ברור מדוע לא נעשה כך ביחס לעמותת החינוך העצמאי. בפרט כאשר גרעונה עולה באופן משמעותי על זה של עמותת החינוך התורני.

## V.g. ליקויים קשים בהתנהלות העמותה

<sup>34</sup> הנחיות רשם העמותות, לעיל ה"ש 25.

<sup>35</sup> לעניין זה ראו בקישור להלן: [ליקויים קשים בהתנהלות העמותה](http://Ivsdat.org) (Ivsdat.org).

<sup>36</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2003, לעיל ה"ש 18, בעמ' 117.

122. הגרעון האמור, שקשה להסבירו נוכח העובדה שהמדינה מעבירה לעמותה 100% מתקציבה, כמו גם הטענות העולות בבקשות האישור לתביעות ייצוגיות שעליהן יורחב להלן, מעלים **חשש ממשי** כי הכספים המועברים על ידי המדינה "גב אל גב" (back to back) עבור שכר העובדים ופעילות מוסדות החינוך, מנוצלים בצורה פסולה ולקויה על ידי העמותה שלא עבור המטרות שלהן יועדו.
123. להלן יובאו מספר דוגמאות לכך.

#### 4.V. העברת כספים אסורה לקרן החינוך לתורה

124. כך למשל, במכתב רשם העמותות מיום 28.10.2018 המצורף כנספח 1.ב למכתב זה, 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"). העמותה התבקשה להבהיר האם קיים אישור כתוב מכל העובדים שמשכרם מנוכה תרומה זו.
125. הרשם ציין כי קרן החינוך לתורה אינה מגישה דיווחים לרשם העמותות על אף פניות חוזרות ונשנות. לפיכך עולה חשש כי העמותה מעבירה סכומים ניכרים לעמותה קשורה שאינה מחזיקה באישור ניהול תקין ואינה מגישה דיווחים לרשם העמותות, באופן שלא ניתן לפקח אחר הנעשה בכספים המועברים. במכתבו, ביקש הרשם התחייבות חתומה על ידי שני חברי ועד לפיה העמותה תחדל מהעברת כספים כאמור לעמותה שאין לה אישור ניהול תקין.
126. הנוהג המתואר מנוגד גם לסעיף 9 לנוהל לתמיכות מתקציב המדינה, שלפיו הכספים לא יועברו לגורם אחר למעט מוסד אחר עימו מתקיים שיתוף פעולה לצורך ביצוע הפעילות הנתמכת, **ובלבד שהמוסד האמור מחזיק באישור ניהול תקין**.
127. במכתב נוסף מטעם רשם העמותות מיום 11.2.2019, המצורף כנספח 1.ג למכתבו זה, 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 מטעמנו בעמותת קרן החינוך אשר יתכן ויהיה בה כדי להשפיע על המשך ההתנהלות האמורה."**

128. פרקטיקה זו עומדת במרכז תביעה ייצוגית שהוגשה נגד העמותה בשנת 2021, אשר ביום 9.8.2022 אושרה כתביעה ייצוגית, בעניין **הרטמן**. כפי שעולה מהתביעה הייצוגית, העמותה מנכה שלא כדין כ-2% משכר המורים כ"תרומת חובה" לקרן החינוך לתורה, אשר מצויה בבעלות העמותה. הניכוי נעשה תוך הפרה של דיני העבודה, המחייבים הסכמה בכתב, ומדעת, לשם השאת תרומה. היקף "תרומות" זה עומד על סך של כארבעה מיליון ש"ח מדי שנה.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> לעניין זה ראו עניין **הרטמן**, לעיל ה"ש 1.

129. 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 10**.

130. לא למותר לציין שבעבר המדינה העבירה כספים לקרן החינוך לתורה באמצעות חשבות החינוך העצמאי, ומבקר המדינה ביקר זאת בחריפות משום שהדבר לא נעשה בהתאם לקריטריונים של חוק יסודות התקציב וללא כל פיקוח. ראו לעניין זה האמור בדוח המבקר לשנת 2003: <sup>38</sup>

**"במשך שנים העביר המשרד בכל שנה, באמצעות חשבות החינוך העצמאי, סכומים של עשרות מיליוני ש"ח לעמותת "קרן החינוך לתורה מיסודו של מרכז החינוך העצמאי בארץ ישראל" (להלן – קרן החינוך), הקשורה לחינוך העצמאי... הכספים הועברו לקרן החינוך בלא שפורסמו מבחני תמיכה, וללא קריטריונים שוויוניים ואחידים כנדרש בסעיף 3א לחוק, שעניינו תמיכה במוסדות ציבור; המשרד גם לא פיקח על השימוש בכספים."**

131. משכך, נראה כי העברת כספים לקרן החינוך לתורה דרך ניכוי ממשכורות עובדי העמותה, אינה אלא עקיפה של הוראות אלו, תוך ניסיון להעביר כספי ציבור לקרן החינוך לתורה באופן פסול. <sup>39</sup>

#### V.ה. הסטת כספים אסורה בין מוסדות לימוד

132. במכתב סגן החשכ"ל מיום 16.3.2022 (נספח ד.1 למכתבנו זה), נדרשה העמותה לתקן ליקויים בפעילותה כתנאי להמשך הצבת חשב בעמותה. העמותה התבקשה, בין היתר, להקפיד על שיבוץ שעות לעובדי הוראה במוסד לפי תקציב השעות שהוקצב לכל מוסד, ללא ניווד שעות בין מוסדות; על דיווחים שוטפים ולא רטרואקטיביים בעניין העסקת עובדים; על כך כי ניהול שיבוץ ומספר ממלאי מקום ייעשה בהתאם למכסה; על פירוט חודשי בעניין כלל עובדי ההוראה ברשת כולל רכיבי שכר; ועל הפסקת העסקת עובדים שאין תקצוב להעסקתם.

133. כפי שעולה מעמדת המדינה ביחס לבקשת האישור בעניין וינט, אשר עיקרה בטענה שהעמותה מעסיקה מורים כממלאי מקום לתקופות ארוכות שלא כדין חלף העסקתם בתקן קבוע, המדינה ערה לחשש להסטת כספים שלא כדין למטרות שלא לשמן הועברו על ידי המדינה. וכך נאמר בעמדת המדינה להליך מיום 14.12.2022:

**"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."**

העתק עמדת המדינה מיום 14.12.2022 שהוגשה במסגרת הליך וינט מצ"ב **כנספח 11** ("עמדת המדינה בעניין וינט").

<sup>38</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2003, לעיל ה"ש 18, בעמ' 115. להרחבה נוספת ראו עמ' 135-136.

<sup>39</sup> יוער כי על אף שבדוח מבקר המדינה לשנת 2003, שפורסם בשנת 2004, נכתב כי קרן החינוך לתורה פורקה בשנת 2003, נראה כי היא עודנה פעילה, כאשר בשנת 2003 הופסקה התמיכה התקציבית בה.

134. כאמור, במכתב סגן החשכ"ל מיום 16.3.2022 העמותה התבקשה להסדיר ליקויים רבים, ביניהם העברת שעות למוסד אחר. צוין כי העברת שעות למוסד אחר תיעשה רק לאחר העברת בקשה מסודרת לסגן החשכ"ל, המפרטת את הניוד המבוקש; הסיבות לאי מימוש השעות במוסד; הסיבות לצורך בניוד; והמשמעות במקרה שלא ינוידו.<sup>40</sup>

## V.ו. העברת כספים אסורה למוסדות הפטור

135. דוגמה נוספת להתנהלות לקויה מצד העמותה, היא העברת סכומים החורגים מאלה המותרים לה למוסדות הפטור. בכך, העמותה עוקפת את מדיניות התקצוב של מדינת ישראל ביחס למוסדות אלה.

136. כאמור בפסקה 43 לעיל, מוסדות הפטור מתוקצבים בשיעור תקצוב של 55% לעומת מוסד חינוך רשמי.

137. לפי דיווחיה של העמותה עצמה, היא משמשת אך כצינור להעברת תקציבים ממשרד החינוך אל מוסדות הפטור, כמתואר בהמלצות הגוף המבקר לדוחות העמותה לשנת 2022 (עמ' 335 לנספח 1.ה לעיל):

**"...העמותה משמשת כגוף צינור להעברת תקציבים ממשרד החינוך אל 'מוסדות הפטור', דהיינו מוסדות חינוך המנוהלים ע"י עמותות, ואינם מפקחים ע"י העמותה מבחינה חינוכית, ומתוקצבים באופן חלקי ע"י המדינה. פעילות זו תואמת את מטרותיה.**

[...]

**התקציבים המתקבלים עבור 'מוסדות הפטור' מועברים אליהם לאחר בדיקה ואישור של כל המסמכים והאישורים שהמוסדות נדרשים להגיש לצורך קבלת הכספים."**

138. גם בדוחותיה הכספיים של העמותה צוין כי העמותה מעבירה לעמותות "מרכז להחדרת ערכים עולליים" ו"תלמוד תורה דרך תבונה", עמותות שמפעילות מוסדות פטור, תשלומים על פי קול קורא שמפורסם על ידי משרד החינוך ועל פי הנחיות משרד החינוך.<sup>41</sup>

139. חרף הצהרות אלה, שלפיהן העמותה משמשת אך כ"צינור" ישיר, סקירת הדוחות הכספיים של העמותה מגלה תמונה שונה ומטרידה.

140. כך, במרבית השנים הועברו למוסדות הפטור סכומים גבוהים מהתקציב שהועבר על ידי המדינה עבורם. בין השנים 2013-2022 הועברו כ-33 מיליון ש"ח עודפים, מעבר לתקציב שהועבר לעמותה לטובת מוסדות הפטור על ידי המדינה.<sup>42</sup>

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

<sup>40</sup> לעניין זה ראו סעיף 1 לנספח א' למכתב סגן החשכ"ל מיום 16.3.2022 (נספח 1.1 למכתבנו).  
<sup>41</sup> ראו באור 2.15.ב לדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2022, המצורפים כנספח 1.א בעמ' 249.  
<sup>42</sup> להרחבה ראו סעיף 14 לחוות הדעת.

142. 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: <sup>43</sup>

**"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".**

143. עצם העברת התקציבים למוסדות הפטור דרך מוסדות החינוך החרדי, ובהן העמותה, היתה נתונה כשלעצמה לביקורת של גורמים רבים. לא אחת נאמר כי ריבוי הגורמים המתווכים את העברת הכספים מסרב את המערכת, מקשה על הפיקוח, ומאפשר לגורמים רבים ולבעלי אינטרסים להתערב ולשלוט באופן חלוקת התקציב. <sup>44</sup>

144. כמו כן, אין גורם המבקר את תקצוב מוסדות הפטור ומוודא את העברת התקציב המדויק שיועד להם, ולא מעבר לכך. וכך התייחס לסוגיה מבקר המדינה בדו"ח לשנת 2019: <sup>45</sup>

**"אומנם תקציב מוסדות 'הפטור' מועבר אליהם באמצעות שתי הרשות, אך החשב של שתי הרשות, 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."**

## **ז. התובענות הייצוגיות נגד העמותה חושפות התנהלות פסולה מצד העמותה**

145. חשש ממשי להתנהלות לקויה מצד העמותה עולה גם משורת בקשות לאישור תביעות ייצוגיות שהוגשו נגד העמותה החל משנת 2021, ובהן עניין **וינט** ועניין **הרטמן** הנזכרים לעיל.

146. מדובר בשש בקשות לאישור תביעות ייצוגיות, אשר אחת מהן כבר אושרה (עניין **הרטמן**) שעניין בטענות קשות לפגיעה בשכר ובזכויותיהם הסוציאליות של עובדי העמותה, המורים והמורות העובדים בבתי הספר השייכים לעמותה.

147. הפרקטיקות המתוארות בתובענות הייצוגיות ככל שיש בהן ממש, מעלות סימני שאלה ביחס לגורל הכספים הציבוריים המועברים לעמותה, והשימוש שהעמותה עושה בהן שלא למטרות שלהן יועדו. המדינה מתקצבת את העמותה בהתאם לשכר המורים המלא על פי חוק, לרבות כל הזכויות הסוציאליות והזכויות הנלוות, ואילו התובענות הייצוגיות חושפות כי ייתכן כי בפועל מורים רבים אינם משתכרים באופן מלא על פי חוק או שזכויותיהם נפגעות לנוכח פרקטיקות שנוקטת העמותה, לרבות אי-תשלום שכר בגין שעות עבודה.

148. הדברים מובהקים עוד יותר נוכח האמור בעמדת המדינה שהוגשה במסגרת תובענות אלה.

<sup>43</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2003, לעיל ה"ש 18, בעמ' 130.

<sup>44</sup> קרן ברל כצנלסון **החצר האחורית של החינוך בישראל מערכת החינוך החרדית, תמונת מצב והמלצות מדיניות** 59 (2018) ("דוח קרן ברל כצנלסון") דוח-מערכת-החינוך-החרדית-2018.pdf (berl.org.il); דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 10, בעמ' 1122-1125.

<sup>45</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 10, בעמ' 1124.



149. בנוסף לעניין הרטמן המתואר לעיל (פס' 25, 128 לעיל), תובענה ייצוגית נוספת המצויה בשלבים מתקדמים, היא בעניין וינט הנזכר בפס' 27, 57, 63 ו-133 לעיל. נטען כי העמותה מעסיקה מורים ממלאי מקום שעתיים לתקופות ארוכות, חלף העסקתם כממלאי מקום בתקן. באמצעות שיטת העסקה זו, העמותה מאפשרת תשלום בחסר למורים בעמותה של תמורה שעתית בלבד ולא התמורה המלאה וכל הזכויות שלהן זכאי אותו מורה. תובענה זו מתמקדת בזכויות ממלאי המקום להפרשות לקרן השתלמות, ולתשלום תוספת מעונות לעובדות הזכאיות לכך.<sup>46</sup>

150. טענה נוספת שהועלתה בעניין מנדלוביץ מתייחסת לאי-תשלום למורים עבור "שעת תפילה", אף שהמורים נמצאים בבית הספר בשעה זו ואף שבבתי הספר אחרים, וביניהם אלה של החינוך התורני והממלכתי-דתי, המורים מקבלים תשלום עבור שעה זו.

151. תובענה ייצוגית נוספת מתייחסת לחיוב מורים ב"שעת התנדבות", אשר למעשה מהווה שעת עבודה נוספת שבגינה הם אינם מקבלים תשלום.<sup>47</sup>

העתק התובענות הייצוגיות מצ"ב **נספח 12**.

152. בעמדתה בעניין וינט, התנערה המדינה משיטת ההעסקה הפסולה המתוארת בתובענה הייצוגית (העסקה כממלאי מקום חלף משרת מילוי מקום בתקן). המדינה טענה שתפקידה תם בהעברת מלוא סכום התמיכה לה העמותה זכאית, והעמותה היא שקובעת את השכר שישולם לכל עובד והיא זו שמבצעת את התשלום עבור עובדיה. וכך נאמר בפסקה 9 לעמדת המדינה בעניין וינט, נספח 11 למכתבנו זה:

**"9. תמיכה המיועדת לתשלום שכר עובדי המשיבה מועברת מקופת אוצר המדינה לחשבון בנק על שם המשיבה, ולאחר העברתה, מבצעת המשיבה בעצמה את תשלום השכר בהתאם להחלטתה ולהסכמים בינה לבין עובדיה, ובהתאם לאמור בסעיף 8 לעיל. כלומר, המדינה מעבירה למשיבה את מלוא סכום התמיכה לו היא זכאית, ומשלב זה אין למדינה כל נגיעה בתשלומים המועברים לעובדי המשיבה. בנסיבות אלה, סבורה המדינה כי אין היא נדרשת להמשך ההליך בתיק שבכותרת."**

153. בפסקה 8 לתגובת המדינה מיום 17.3.2023 בעניין וינט (נספח 2 למכתבנו זה) נאמר:

**"ויוזכר, כי המדינה שוללת מכל וכל את טענת המשיב לפיה סכומי התקצוב משולמים ישירות מקופת המדינה אל חשבונות הבנק של עובדי המשיב. המשיב מקבל תמיכה מאוצר המדינה לשם ביצוע פעילות חינוך ככלל ילדי ישראל. האחריות לשיבוץ עובדי הוראה בהתאם לתקניות השעות שאושרה לו, וכן לחילול שכר בהתאם לשיבוץ בפועל, מוטלת על המשיב, הקובע את השכר שישולם לכל עובד המועסק על ידו."**

154. לכך יש להוסיף גם את האמור בתצהירה של חשבת העמותה מטעם משרד האוצר, גב' שושי שוורץ, שהוגש במסגרת עמדת המדינה בעניין מנדלוביץ ומצורף כנספח 3 למכתבנו זה:

**"17. [אין] לחשבת שליטה על ההעסקה או על חישוב השכר וגם ביחס לתשלום השכר באמצעות מס"ב אין לה שליטה בלעדית אלא היא יכולה לעצור את תשלום השכר בכללותו, כפי שיכולה גם העמותה, שכן נדרשות שתי חתימות לפעולה. עם זאת, החשבת לא יכולה לשנות את חישוב השכר הפרטני לעובד."**

<sup>46</sup> לעניין זה ראו גם את בקשת האישור בת"צ (אזורי ת"א) 14477-04-23 מילצקי נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר).

<sup>47</sup> ת"צ (אזורי ת"א) 70712-10-21 פרימוביץ נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר).

155. עמדת המדינה בעניין **מנדלוביץ** כללה תצהיר נוסף, מטעם רפרנטית חינוך באגף התקציבים במשרד האוצר, גב' הדר פוקס רויץ. בתצהיר צוין כי בחישוב שנעשה לצורך הקצאת תקציב לעמותה, נלקחות בחשבון גם שעות תפילה של המורים בעמותה. וכך נאמר בסעיפים 9-10 לתצהירה:

**9". ככלל, תקצוב המדינה לגופים חיצוניים נעשה בתצורה של הקצאת כסף. האפשרות של הקצאת 'שעות' או 'סל שעות' אינה אפשרית, שכן המדינה אינה משלמת ישירות את השכר בגינן. במקרה של בעלויות מוסדות חינוך והעצמאי בפרט, הקצאת השעות משמשת כפרמטר בנוסחה לאופן חישוב התקציב שלו המוסד זכאי. המשמעות היא שעבור כל מוסד מחושבות כלל השעות להן הוא זכאי והן מוכפלות בעלות שעת הוראה ואחוז התקצוב בהתאם למעמדו המשפטי. תוצאת חישוב זה משקפת את התקציב השקלי המגיע למוסד. לשם הדוגמה: אם למשל נקבע את הסכום לתקצוב בית ספר אחד עם כיתה אחת, החישוב ייעשה בצורה הבאה: שעות לימוד שבועיות בכיתה \* עלות שעת הוראה \* אחוז התקצוב = תקציב המוסד. כלומר, המוסד מקבל תקציב שקלי, כאשר הסכום מחושב לפי סל שעות ופרמטרים נוספים.**

**10. בבדיקה שנערכה מול משרד החינוך עולה, כי משרד החינוך חישב את התקציב הנדרש עבור שעות התפילה למסגרת החינוך העצמאי. היינו, בתחשיב שנעשה לצורך הקצאת התקציב לחינוך העצמאי נלקחו בחשבון גם שעות התפילה והרשת תוקצבה עבור שעות אלו."**

העתק תצהיר רפרנטית חינוך באגף התקציבים במשרד האוצר, גב' הדר פוקס רויץ שהוגש במסגרת הליך **מנדלוביץ** מצ"ב **כנספח 13**.

156. בהסתמך על עמדת המדינה בעניין **וינט**, הוגשה נגד העמותה תובענה ייצוגית נוספת העוסקת בזכאותן של מחנכות ממלאות מקום לתגמולים שונים, ביניהם גמול "חינוך כיתה". נטען כי עמדת המדינה מלמדת כי המדינה משלמת את מלוא השכר של המורות ממלאות המקום לעמותה כשכר של מורות בתקן, וכי חלה חובה להשוות תנאים בין מורות ממלאות מקום לתקופה ממושכת למורות בתקן. על כן, על העמותה חלה חובה לשלם לעובדיה את הגמולים המבוקשים.<sup>48</sup>

157. התובענות הייצוגיות חושפות התנהלות פסולה מיסודה ביחס לשימוש בתקציב המדינה, שאינו מגיע ליעדו (שכר המורים על התוספות הנלוות לו). התנהלות כזו מאפשרת לחמוק מהחובות להשוות את תנאי מורי העמותה לתנאיהם של מורי החינוך הממלכתי, תוך ניצול חולשתם בפרקטיקות פסולות ומקפחות, כפי שפורט: ניכוי "תרומת חובה" למימון עמותה קשורה, אי-תשלום שכר על שעת תפילה ו"שעת התנדבות" וסיווג מקפח של ממלאי מקום כמורים בתקן שעות.

158. כמו כן, מעמדת המדינה, כפי שעולה מההליכים האמורים, עולה כי הצהרות העמותה בדוחותיה הכספיים הן מטעות.

159. כזכור, העמותה תולה את הסיבה לגרעונה בהפרשות חשבונאיות מצטברות בגין זכויות עובדיה. וכך נאמר בהמלצות הגוף המבקר לדוחות העמותה לשנת 2022, המצורף כנספח 1. ה למכתבנו זה (עמ' 336):

**"בדוחות הכספיים מוצג גרעון נצבר, בסך כ- 350 מיליון ₪, הנובע מהפרשות חשבונאיות מצטברות בגין זכויות עובדים לדמי מחלה, פרישה וכדומה, וכן פחת. היחס בין הרכוש השוטף להתחייבויות השוטפות הוא כ- 58% (2021) – 56% (2020), 55% (2019), 53% (2018), 56% (2017), 56% (2016) – 44%,**

<sup>48</sup> לעניין זה ראו את בקשת האישור בת"צ (אזורי ת"א) 13363-06-23 אלמלח ואח' נ' מרכז החינוך העצמאי לת"ת ובתי ספר (ע"ר).

כך שמצבה הכספי של העמותה יציב. בנוסף לכך, בפועל, העמותה מתקצבת במלואה ע"י המדינה, כך שכל התשלומים, הנוגעים לזכויות עובדים, או חידוש ציוד ישולמו מכספי האוצר, כך שהגרעון המוצג בדוחות הכספיים אינו משפיע על מצבה הכספי של העמותה, ואין בו חשש להמשך פעילותה, ומצבה הכספי יציב ותקין".

160. ואולם אמירה זו מעוררת תמיהה, שכן שכבר בשנת 2004 צוין בדוח מבקר המדינה כי בתקציב המדינה לעמותה נכללות ההוצאות בגין פרישת מורים:<sup>49</sup>

"בפועל, מאחר שכיום המשרד מממן את מלוא הוצאות החזקתם של בתי הספר של החינוך העצמאי, הוא גם מממן את מלוא תשלומי הגמלאות של מורי החינוך העצמאי."

161. ואכן, גם העמותה מכירה בכך שתקציב המדינה משמש למימון כל פעילות בתי הספר של העמותה, וכן לתשלום שכר המורים והמורות בעמותה. וכך נאמר בהמשך ההמלצות:

"שימוש בכספים למטרת העמותה – הכנסות העמותה הן מתקציב המדינה – משרד האוצר. (בשנים קודמות בחלקן גם דרך משרד החינוך). ההכנסות משמשות למימון כל פעילות בתי הספר השייכים לחינוך העצמאי, ועיקרן שכר מורים ועובדי מנהל וכן שכר גמלאים הזכאים לפנסיה תקציבית, בדומה לעובדי המדינה. כמו כן העמותה מקבלת מימון עבור הסעות, תחזוקה, דמי שכלול, פעילות חברתית וחינוכית, וכדומה."

162. ככל הנראה, התובענות הייצוגיות חושפות אך חלק קטן מההתנהלות הבעייתית של העמותה ביחס לתשלום מלא וחוקי של שכר עובדיה, ובעיקר המורים. דו"ח של קרן ברל כצנלסון משנת 2018, אשר התבסס על סקר בקרב עובדי הוראה ודו"ח מבקר המדינה לשנת 2019, חשפו שורה ארוכה של התנהלויות נוספות המפרות את דיני העבודה, ומעלות שאלות ביחס לשימוש בכספי הציבור שאינם מגיעים לייעודם.<sup>50</sup>

163. נזכיר בהקשר זה כי בנוהל לתמיכות מתקציב המדינה נקבע, כי אם התברר כי מוסד דיווח לא נכון או עשה שימוש בלתי נאות בכספי תמיכה שניתנו לו בעד פעילות מסוימת, יפעל המשרד להשבת הכספים ששולמו למוסד בצירוף הפרשי הצמדה וריבית.<sup>51</sup>

164. בנוהל גם נקבע, כי אם סוכלה ביקורת במוסד נתמך עקב אי-שיתוף פעולה מצדו, יחשב הדבר כאי-מילוי התחייבות המוסד וכספי התמיכה שקיבל יוחזרו למשרד האוצר. כמו כן, אם לא הוגשו דוחות או מסמכים שנדרש המוסד להגיש, יעוכב או יפסק תשלום התמיכה.<sup>52</sup>

165. בהקשר זה מכתב סגן החשכ"ל מיום 16.3.2022 מלמד כי אין באפשרותו של החשכ"ל לפעול בצורה מיטבית ביחס לעמותה (ראו נספח 1.1 למכתבנו זה). בפירוט בקשתו לפעול לתיקון הליקויים בעמותה, עולה חשש כי העמותה אינה שקופה בדיווחיה. כך למשל נאמר בסעיפים 10 ו-12 לנספח א', עמוד 6 למכתב:

"10. מחלקות השכר והגמלאות יוכפפו לחשב/ת באופן מיידי. יובהר כי מחלקות אלו תהיינה כפופות מינהלית ומקצועית להנחיות החשב/ת."

<sup>49</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2003, לעיל ה"ש 18, בעמ' 123.

<sup>50</sup> דוח קרן ברל כצנלסון, לעיל ה"ש 44, בעמ' 11-22; ראו בנוסף דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 10, בעמ' 1129-1136.

<sup>51</sup> הנוהל לתמיכות מתקציב המדינה, לעיל ה"ש 30, בס' 44.

<sup>52</sup> שם, בס' 48, 43.

**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.**

**V.ח. התנהלות העמותה אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות של ממשל תאגידי תקין**

166. כאמור, העמותה נוסדה בשנת 1953 כאגודה עות'מאנית ורק בשלהי שנת 2010 נרשמה כעמותה. זאת, על מנת להבטיח קיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים ומנהל תקין.
167. עם זאת, גם במתכונת התאגדותה הנוכחית, כעמותה, נראה שהיא אינה מקפידה על כללי ממשל תאגידי תקין, וכי עניין זה אף הוא לא נאכף כראוי בידי הגורמים המפקחים מטעם המדינה ובראשם רשם העמותות.
168. כך למשל, נכון ליום מכתב זה, העמותה אינה מחזיקה באישור ניהול תקין לשנת 2024 כנדרש; אינה מקפידה על הגשת דוחות כספיים במועד; ומציגה בדוחותיה הכספיים ביאורים חסרים.
169. נזכיר, כי בנוהל לתמיכות מתקציב המדינה אחד מהתנאים לאישור מתן תמיכה תקציבית מטעם המדינה הוא קבלת אישור ניהול תקין.<sup>53</sup>
170. בנוסף, כעולה מחוות הדעת, לא נרשמה הערת עסק חי לעמותה, חרף כך שהיה מקום לרישומה שעה שקיים ספק ממשי בדבר יכולתה להמשיך לפעול ולשלם את חובותיה במועד.
171. זאת ועוד, עד לשנת 2018 לא כיהן בעמותה מבקר פנימי אלא גוף מבקר בלבד, וזאת בניגוד לדין. רק ביום 16 ביוני 2018 מונתה מבקרת פנימית – רו"ח אפרת ויינשטיין, וכן מונתה רואת חשבון כגוף המבקר של העמותה – רו"ח שולמית ציגלמן. שתיהן צוינו רטרואקטיבית, באופן פסול, כמבקרת הפנימית וכגוף המבקר של העמותה בדוחות גם לשנים שקדמו לשנת המינוי שלהן.
172. כעולה מחוות הדעת, פעילות הביקורת הפנימית אינה מקיפה ומספקת כנדרש, במיוחד לנוכח ההיקף הנרחב של פעילות העמותה. כמו כן, עולה שאלה ביחס לניסיונה המקצועי והתאמתה של המבקרת הפנימית שמונתה לעמותה, לביצוע הבקרה הנדרשת על עמותה בסדר גודל שכזה.<sup>54</sup>
173. על כך יש להוסיף כי לנוכח מצבה הפיננסי של העמותה כמתואר לעיל, אמירות הגוף המבקר ביחס למצבה הכספי "היציב והתקין" של העמותה מעוררות תמיהה (ראו בפס' 107, 159 לעיל).
174. בנוסף לכך, שכר הבכירים בעמותה הינו מופרז על פניו. מדיון שהתקיים בכנסת בחודש נובמבר 2020 עולה, כי שכר בכירי העמותה הממוצע גבוה אף משכרו של שר האוצר (!). וכך נאמר בדיון על ידי חבר ועדת הכספים, חבר הכנסת מיקי לוי ביחס לשכר בכירי העמותה:<sup>55</sup>

<sup>53</sup> שם, בס' 10.

<sup>54</sup> ראו לעניין זה סעיף 55 לחוות הדעת.

<sup>55</sup> פרוטוקול ישיבה 170 של ועדת הכספים, הכנסת ה-23, 7-8 (16.11.2020).

**"ראש העיר ירושלים, שיש לו ארגון גדול יותר לנהל, לא מרוויח כד, ושר האוצר לא מרוויח כד. לפחות להשוות אותו. שר האוצר מגלגל 402 מיליארד שקלים".**

175. תשלום שכר בכירים בסדר גודל כזה, במיוחד על רקע הגרעון העמוק בו מצויה העמותה (ובפרט החריגה בהוצאות הנהלה וכלליות שמהן משולם שכר זה), ועל רקע התשלום החסר למורים בעמותה, מלמד אף הוא על האופן הפסול שבו מתנהלת העמותה.

176. להרחבה ביחס לליקויים בממשל התאגידי של העמותה, ובהם העברת כספיים לעמותות קשורות ללא אישור ניהול תקין (כנזכר גם בפסקה 124 לעיל) והעסקת מקורבים, ראו פרק ד' בחוות הדעת.

## **חשש לליקויים נוספים בפעילות העמותה .ט. V**

177. מכתב זה מתמקד בהתנהלותה הפיננסית של העמותה, ואולם לא ניתן להתעלם מסוגיות נוספות שעלו בעבר בקשר לעמותה ולהתנהלותה ואשר משפיעות גם הן על התמיכה התקציבית המועברת לה.

178. בין סוגיות אלה נכללת ביקורת תכופה שהושמעה לא אחת, כבר לפני כ-20 שנה (!), בין היתר על ידי מבקר המדינה, ביחס לכך שלמדינה אין בסיס נתונים מלא ואמין בדבר שעות ההוראה בפועל לתלמיד, והעלות הכוללת לתלמיד, חרף העובדה שעל פי נתונים אלה נקבע גובה התמיכה התקציבית לעמותה. כמו כן, למדינה אין נתונים מלאים על אוכלוסית המורים של החינוך העצמאי, המאפשרים בין היתר חישוב גמלאות ובקרה ופיקוח על תשלום גמלאות וזכויות סוציאליות למורים.<sup>56</sup>

179. לעניין אופן חישוב התקציב המגיע לעמותה, ראו את האמור בפסקה 9 לתצהירה של רפרנטית חינוך באגף התקציבים אשר הוגש במסגרת עמדת המדינה בעניין **מנדלוביץ** (פס' 155 לעיל).

180. באופן תמוה, כלל לא ברור האם נתונים אלו קיימים בידי משרד האוצר או משרד החינוך כיום, והאם יש בקרה כלשהי בנושא זה. ברור כי בהיעדר בסיס נתונים לא ניתן לבדוק באופן מלא האם תקצוב העמותה עומד בדרישות הדין.

181. סוגיה נוספת המעלה חשש להתנהלות לא תקינה מצד העמותה, היא היעדר פיקוח מספק מצד משרד החינוך, בפרט ביחס לעמידה בשעות הליבה הנדרשות המהווה תנאי למתן התמיכה התקציבית.

## **סיכום VI**

182. מצבה הפיננסי של העמותה, המתקצבת כאמור באופן מלא מכספי ציבור, כמו גם ההתנהלות המתוארת לעיל, מעלים חששות כבדים לגבי הנעשה בעמותה ובשימוש בתקציב המועבר לה, כמו גם ביחס לטיב הפיקוח עליה על ידי המדינה.

183. תפקיד הפיקוח של החשב הכללי ושל רשם העמותות אינו יכול להיות בבחינת "מס שפתיים". כמתואר לעיל, לפיקוח זה תכלית מהותית להבטיח כי השימוש בכספי ציבור, בסכומי עתק, נעשה בהתאם לייעודם.

<sup>56</sup> דוח מבקר המדינה לשנת 2003, לעיל ה"ש 18, בעמ' 115, 137-138; דוח מבקר המדינה לשנת 2019, לעיל ה"ש 10, בעמ' 1092-1094.

184. החשיבות בפיקוח על כספי הציבור מקבלת משנה תוקף במיוחד בשנים שבהן מתבצעים קיצוצים גדולים בתקציב המדינה. זאת בפרט בשנה הנוכחית, אשר עקב מלחמת "חרבות ברזל" מתחילה בגרעון בסך של 77.5 מיליארד שקל, כ-4.2% מהתוצר, שיעור כפול מהגרעון לפני המלחמה.<sup>57</sup>
185. מצבה הפיננסי של העמותה, לצד התנהלותה הלקויה, מחייבים נקיטת פעולה **מיידי**, ובוודאי שלא המשך הזרמת כספים לעמותה באין מפריע. זאת על מנת לטפל בבעיה כבר עתה ולמנוע את המשך "גלגולה" לשנים נוספות והחמרתה, דבר הצפוי להביא את העמותה לקריסה בלתי נמנעת, ולפגיעה בלתי הפיכה במורים עובדי העמותה ובתלמידי החינוך העצמאי, וכן לפגיעה ניכרת בקופת המדינה.
186. משברים דומים אירעו בעבר בישראל, למשל בעניין קרנות הפנסיה הותיקות, בעניין האוניברסיטה העברית ובעניין קופות החולים. אף גופים אלה גלגלו את גרעונם משנה לשנה עד לרגע שבו היה ברור כי הדבר יביא לקריסתם, בין היתר לנוכח הגרעון האקטוארי שבו היו מצויים. באותם מקרים המדינה נקטה צעדים משמעותיים, עד כדי הלאמה ומינוי מנהלים מיוחדים, כדי למנוע או לטפל בקריסה של אותם גופים, וכדי להקטין את הנזקים הכבדים שהיו עלולים להיגרם אילו הדבר לא היה נעשה.
187. בדומה לכך חלה על המדינה, באמצעות החשב הכללי ורשם העמותות הנושאים באחריות לפיקוח על העמותה ולנעשה בה, חובה להפעיל באופן מיידי את סמכויותיהם, על מנת לטפל בגרעון החמור, באי הסדרים הקשים ובליקויים היסודיים בפעילות העמותה.
188. **ראשית**, בנסיבות המתוארות בפניה זו, על רשם העמותות להימנע ממתן אישור ניהול תקין לעמותה בגין שנת 2024.
189. **שנית**, על החשב הכללי ועל רשם העמותות למנות באופן מיידי מנהל מיוחד לעמותה, אשר ינהל אותה בתקופת הביניים שעד להסדרת פתרון חלופי קבוע. למנהל מיוחד יהיו סמכויות דומות לאלה של מפרק זמני. ראו בעניין זה דברי השופט ד' מינץ בפר"ק (מחוזי י-ם) 6314-09:<sup>58</sup>

"ניתן למצוא דרך ביניים ולאן דווקא לבחור באחת משתי האפשרויות שהצדדים מבקשים מבית המשפט לאמץ: לפרק את העמותה; או להשאירה כפי שהיא. ניתן במקום זאת למנות מפרק זמני לעמותה או מנהל מיוחד לו יוקנו סמכויות דומות, אשר יוכל מצד אחד לחקור את פעולתה ולהגיש את הדוחות החסרים שלה, אך מצד שני יוכל לשמור אותה כ"עסק חי", כדי לשמור על פעילותה השוטפת (וראה והשווה פש"ר (מחוזי-ת"א) 2624/99 בעניין ארגון השוטרים הבינלאומי). פתרון ביניים זה יפה לא רק לתאגידים המצויים בחדלות פרעון, אלא גם בנסיבות המתאימות כשאינן ניתן עוד אמון בהנהלה הנוכחית של התאגיד, או כאשר בית המשפט סבור כי התאגיד הגיע אל סוף דרכו ו/או ניהלו נעשה בצורה כושלת ובלתי סבירה. מינוי כזה גם לא יסכל את המשך הפעילות של העמותה, למען חבריה ולמען האינטרס הציבורי. מנהל מיוחד יכול ויהיה מטעם רשם העמותות, אשר הינו רשות מנהלית אובייקטיבית, חסרת אינטרסים כלכליים פרטיים משל עצמה, ולא יהיה כל חשש כי יוצר ניגוד אינטרסים משמעותי ומתח פנימי אשר יחבל בעבודת המנהל המיוחד מחד, ובפעילות העמותה מאידך."

<sup>57</sup> אגף החשב הכללי "אומדן ראשוני לביצוע תקציב, עודף/גירעון הממשלה ומימונו" אתר משרד האוצר (דצמבר 2023) [https://www.gov.il/BlobFolder/news/press\\_11012024/he/PressReleases\\_files\\_press\\_11012024-file1.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_11012024/he/PressReleases_files_press_11012024-file1.pdf);

<sup>58</sup> פר"ק (מחוזי י-ם) 6314-09 רשם העמותות נ' עמותת ישיבת טעלו בישראל (נבו 21.10.2010).

190. שלישית, על המדינה לגבש 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.
191. הנכם מתבקשים להשיב לפניה זו בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מ-30 יום ממועד הפניה.

בכבוד רב,

  
רן שפירנצק, עו"ד

העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה  
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 אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר  
עו"ד אילת כהן מלקמן, היועצת המשפטית למשרד החינוך  
הרב אליעזר סורוצקין, מנכ"ל עמותת החינוך העצמאי