

משרד המדע, התרבות והספורט

פעולות הביקורת

במשרד המדע, התרבות והספורט נבדקו ענייני מינהל ומתן תמיכות. הביקורת נעשתה באגפי המטה ובמינהל התרבות. נבדקו הנושאים האלה: הכנת מבחני תמיכה כמותיים וחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית, תשלומים בעד רכישת שירותים ותמיכות, מינוי מועצות הפועלות לפי חוק ייחודי לכל אחת מהן והענקת מלגות לסטודנטים.

ענייני מינהל ומתן תמיכות

תקציר

משרד המדע, התרבות והספורט (להלן - המשרד) פועל לקביעת מדיניות, ולקידום ולהקמה של תשתית בשלושת התחומים העיקריים שבסמכותו. ממאי 2006 ועד מועד סיום הביקורת - אוגוסט 2008 - התחלפו שלושה שרים במשרד; ממרס 2007 השר הוא מר גאלב מג'אדלה (להלן - השר). ממאי 2007 עד אוגוסט 2008 היה ד"ר יואב רוזן מנכ"ל המשרד (להלן - המנכ"ל). מינהל התרבות במשרד, שבראשו עומד מר מיכה ינון (להלן - ראש מינהל התרבות), אחראי, בין השאר, לקידום איכות ומצוינות בתחומי התרבות והאמנות, בעיקר באמצעות מתן תמיכות למוסדות ציבור. בשנת 2007 היה ראש מינהל התרבות גם יו"ר ועדת תמיכות, וחברי הוועדה היו חשב המשרד, מר עמנואל מודריק, ונציג הלשכה המשפטית - היועצת המשפטית, עו"ד הדס פרבר (להלן - היועמ"ש של המשרד), או סגנה. תקציב מינהל התרבות לשנת 2008 היה כ-475 מיליון ש"ח; כ-402 מיליון ש"ח מהם נועדו לתמיכות.

פעולות הביקורת

במהלך החודשים מרס-אוגוסט 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד. בין השאר נבדקו הנושאים האלה: הכנת מבחני תמיכה כמותיים וחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית, תשלומים בעד רכישת שירותים ותמיכות, מינוי מועצות הפועלות לפי חוק ייחודי לכל אחת מהן והענקת מלגות לסטודנטים¹. הביקורת נעשתה באגפי המטה ובמינהל התרבות.

1 מבקר המדינה בדק את התמיכות בתחומי התרבות בשנת 2003, וממצאיו הובאו בדוח שנתי 54, א, עמ' 317-328.

עיקרי הממצאים

קביעת מבחני תמיכה כמותיים

מינהל התרבות נעזר בפעילותו ב-14 מועצות ציבוריות שהוקמו על פי חוק. המועצה הראשית היא "המועצה הישראלית לתרבות ואמנות" (להלן - המועצה לתרבות), ובה ועדות משנה מקצועיות לכל אחד מתחומי התרבות והאמנות (להלן - מדורים). בחלק ממבחני התמיכה נקבע שסכום התמיכה ייקבע בהתייעצות עם אחד ממדוריה או עם מועצה אחרת. יש מבחני תמיכה ל-33 תחומי תרבות. רק ב-18 תחומי תרבות מבוססים המבחנים על אמות מידה כמותיות כנדרש, ואילו ב-15 תחומים ניתנו תמיכות לפי מבחנים שאינם מבוססים על אמות מידה כאלה (מבחנים ישנים). כשנה וחצי לאחר שהשר נכנס לתפקידו פרסם המשרד מבחני תמיכה חדשים בתחום התרבות הערבית, דבר שלא נעשה במשך שנים.

מתן תמיכות בתחום התרבות הערבית

1. מיפוי צורכי התרבות במגזר הערבי עשוי להצביע על אזורים שבהם הפעילות התרבותית מועטה, ולכן יש לשקול תמיכה גדולה יותר במוסדות ציבור המשרתים אותם. נמצא שאף על פי שוועדת התמיכות במשרד מצאה שנחץ מיפוי כזה, הוא לא נעשה.

2. תמיכות למוסדות ציבור במגזרי המיעוטים בשנים 2005-2007 ניתנו לפי המבחנים הישנים. לפי נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם² (להלן - נוהל תמיכות) ומבחני התמיכה בתחום התרבות למגזר הערבי (להלן - תחום תרבות ערבית), על ועדת התמיכות לתעד את החלטתה ולנמק אותה בכתב. אולם נמצא כי רוב החלטות ועדת התמיכות בעניין הבקשות לתמיכה בתחום האמור בשנת 2005 לא נומקו כנדרש, וכי חלק ניכר מהחלטותיה בשנת 2006 לא נומקו כלל.

3. על המדור לתרבות ערבית (להלן - המדור) להעביר, באמצעות מנהל המחלקה לתרבות ערבית (להלן - המחלקה), את המלצתו בדבר חלוקת תקציב התמיכה לוועדת התמיכות כדי שתקבע את החלטתה. ועדת תמיכות היא הגוף המוסמך להחליט על מתן תמיכות והיא תעשה זאת לפי המלצת המדור לתרבות ערבית, דהיינו השר והמנכ"ל אינם אמורים להתערב בקבלת החלטות. נוסף על כך, נקבע כי השר אינו רשאי להתערב בקביעת סכום התמיכה שתינתן למוסד ציבור זה או אחר.

למרות האמור לעיל התברר כי המחלקה העבירה פעמיים את המלצות המדור להנהלת המשרד כדי שהיא תגיש אותה לוועדת התמיכות, וכי לעתים התערבו השר והמנכ"ל בהמלצות ופעלו לשינוי סכומי התמיכה למוסדות ציבור מסוימים. השר והמנכ"ל שינו את המלצת המדור לקראת הגשתה לוועדת התמיכות ללא כל נימוק או הסבר. הם גם לא הביאו לידיעת חברי ועדת תמיכות מידע חיוני שציין המדור בהמלצותיו. העובדה שההמלצה שהובאה בפני ועדת תמיכות לא הייתה המלצת המדור לא באה לידי ביטוי במסמכים שהוגשו לה.

2 פורסם ב"פ 3986, כ"א באדר א' התשנ"ב (26.3.92), עמ' 2569.

(א) באוקטובר 2007 העביר המדור למנכ"ל את המלצתו הראשונה בדבר חלוקת התמיכות בשנת 2007. למחרת שלח ראש המטה דאז של השר מכתב ללשכת המנכ"ל וצירף אליו שלושה מסמכים, בהם שתי טבלאות ששיקפו את השינויים שעשה השר בהמלצה הראשונה של המדור (להלן - שינויי השר). ההמלצה שהועברה לחברי ועדת תמיכות מלשכת המנכ"ל הייתה שונה מההמלצות של המדור, שכן הוכנסו בה הן שינויים של השר והן שינויים נוספים של המנכ"ל (להלן - "המלצת ההנהלה"). ועדת תמיכות דנה ב"המלצת ההנהלה" בלבד וקיבלה החלטות בדבר חלוקת תקציב התמיכות בתחום התרבות הערבית (להלן - הישיבה הראשונה של הוועדה). בדיון לא נמסר לחברי הוועדה שההמלצה אינה המלצת המדור כנדרש, אלא המלצה שגיבשו השר והמנכ"ל.

(ב) בסך הכול שינו השר והמנכ"ל את סכומי התמיכה המומלצים ל-46 מוסדות ציבור ורשויות מקומיות, שהם כ-37% מ-123 הגופים שהגישו בקשות לתמיכה. על פי שינויי השר, הוגדלו במידה ניכרת, יחסית לסכומים שעליהם המליץ המדור, וללא נימוקים, סכומי התמיכה לארבע עמותות ב"המלצת ההנהלה". לדעת משרד מבקר המדינה, דבר זה מלמד כי השר ביקש להיטיב עם עמותות מסוימות. בנוגע לשמונה בקשות לתמיכה, שלגביהן כללו שינויי השר הפחתה של סכום התמיכה הנקוב בהמלצה הראשונה של המדור בלי נימוק כלשהו, פעל המנכ"ל על פי שינויי השר, מחק את נימוקי המדור למתן התמיכה אך לא נתן הסברים אחרים.

4. ועדת תמיכות דנה בישיבתה הראשונה ב"המלצת ההנהלה" וסברה שהיא המלצת המדור. יו"ר המדור מר אמין ענבתאוי השתתף בישיבה הראשונה של ועדת התמיכות, אולם הוא לא התריע על השינוי שנעשה בהמלצות המדור, גם כאשר התבקש להעיר על החלטות המדור.

5. בעקבות מידע שקיבל משרד המשפטים הוא העלה השגות על הליך קבלת ההחלטה בדבר אופן חלוקת התמיכות, ובתחילת נובמבר 2007 הוא פנה ליועמ"ש של המשרד בעניין "פער משמעותי בין המלצת המדור להחלטת הוועדה המגיע לעיתים לעשרות ואף למאות אחוזים". משרד המשפטים הבהיר למשרד כי "אם ועדת התמיכות סבורה כי יש פגמים בהמלצת המדור העלולים לפגוע בשוויון או שמשקפים המלצה שאינה סבירה... היא רשאית לערוך התאמות מקצועיות אם יש לכך הנמקה עניינית". בעקבות ההבהרות האמורות העביר המדור ללשכת היועמ"ש של המשרד המלצה שלישית לחלוקת כספי התמיכות בתרבות ערבית, ולמחרת התכנסה ועדת תמיכות בשנית כדי לדון בכך. לפי החלטותיה בדצמבר 2007 אושרה סופית חלוקת תקציב התמיכות בתחום תרבות ערבית לשנת 2007. אולם בביקורת נמצא כי חלק מהחלטות אלה הושפעו מ"המלצת ההנהלה", וכי הן נקבעו משיקולים שאינם מקצועיים.

6. עמותת "סלמה להקה לריקוד" הגישה שלוש בקשות לתמיכה בשנת 2007. ועדת תמיכות החליטה לתמוך בעמותה בסכומים כפולים מאלה שהמדור המליץ עליהם. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות הוועדה התקבלו בהשפעתה של הנהלת המשרד.

7. עמותת "אלסנא" הגישה שלוש בקשות לתמיכה לשנת 2007. נמצא שהשר התערב בקביעת סכום התמיכה בעמותה; המנכ"ל פעל על פי שינויי השר בלי שנימק את פעולותיו; ועדת תמיכות החליטה לתמוך בעמותה ולהחזיר לה בעקיפין סכום שקוּזז ממנה בשל ממצאי ביקורת שנמצאו בה; הוועדה אישרה את המלצת יו"ר המדור לתוספת תמיכה על אף הממצאים, וכך יצא חוטא נשכר. ההחלטות בעניין זה,

כמו גם בנוגע לעמותת "סלמה להקה לריקוד", לא התקבלו "על פי עקרונות של סבירות ושוויון בין מקבלי התמיכה השונים" כנדרש במבחני התמיכה.

8. השר והמנכ"ל פעלו להגדלת התמיכה בעמותת "תיאטרון אל ניקאב" באופן לא שוויוני אגב התעלמות מנוהלי המשרד וממבחני התמיכה. ועדת התמיכות החליטה להעביר חלק מתקציב התמיכה בתרבות ערבית לתמיכה בתרבות דרוזית - לטובת העמותה - ללא כל הסבר או נימוק, בניגוד לחוק. ממצאים אלו מעוררים חשש שהחלטות הוועדה לא היו נקיות משיקולים זרים ונקבעו בהשפעת הנהלת המשרד.

תשלומים בעד רכישת שירותים ותמיכות

בספטמבר 1998 פרסם החשב הכללי במשרד האוצר חמישה קווים מנחים שנועדו לסייע בהבחנה בין רכישות לבין תמיכות, ובהם: כאשר המדינה משתתפת במימון פעילות שאין מחובתה לממן, מדובר בתמיכה, ואולם כאשר היא משתתפת במימון מטלה שאלמלא בוצעה בידי מקבל התשלום היא הייתה מבצעת בעצמה, הרי שמדובר ברכישת שירות; כאשר המדינה מממנת את מלוא הפעילות, נראה שמדובר ברכישת שירות, ואולם כאשר המדינה מממנת חלקית את הפעילות, בדרך כלל מדובר בתמיכה; כאשר המשרד המזמין נותן הנחיות למבצע הפעילות במהלך הביצוע, נראה שמדובר ברכישת שירותים, אך כאשר מבצע הפעילות פועל ללא הנחיות כלשהן מהמשרד, נראה שמדובר בתמיכה; כאשר היזמה לקיום הפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של הגוף יוזם הפעילות, נראה שמדובר בתמיכה, ולהפך.

1. יומיים לפני מועד פתיחת פסטיבל תרבות תורנית בירושלים בחג החנוכה אישרה ועדת המכרזים לקיים בחפזה מכרז סגור: הוא פורסם יומיים בלבד לפני חג החנוכה; הוועדה אישרה את הזוכה במכרז - עיריית ירושלים - בדיעבד, לאחר שהפסטיבל הסתיים, ולכן ראתה את עצמה פטורה מן החובה לחתום על חוזה עם העירייה. מהאופן שבו קיימה ועדת המכרזים את המכרז עולה שהוא התקיים למראית עין בלבד. בקשתה של עיריית ירושלים שהמשרד ישתתף במימון הפסטיבל היא בקשה לתמיכה ולא לרכישת שירות. ועדת המכרזים פעלה בניגוד לקווים מנחים שקבע החשב הכללי במשרד האוצר.

2. המשרד שלח לארבע רשויות מקומיות שבהן אוכלוסייה חרדית הצעה להשתתף במכרז לקיום פעילות תרבותית ואמנותית בחג הפסח, פחות משבועיים לפני החג, והקצה להן חמישה ימים בלבד להשיב על ההצעה. גם מכרז זה נערך למראית עין בלבד. בכך החטיא המשרד את עקרון השוויון שברכישת שירותים בהליכי מכרז. פרטי ההתקשרות של המשרד עם המועצה המקומית מודיעין עילית, שזכתה במכרז, מעידים שמדובר בתמיכה ולא ברכישת שירותים, והוועדה אישרה העברת כספים למועצה כרכישת שירות בניגוד לקווים המנחים.

3. המשרד השיב בחיוב על בקשתה של המועצה האזורית גלבע להשתתף במימון פסטיבל והעניק לה מימון באמצעות ועדת המכרזים, אף שהשתתפותו נושאת אופי של תמיכה ולא של רכישת שירות.

מינוי מועצות על פי חוק

1. לשם קידום ענייני התרבות והאמנות, בעיקר באמצעות מתן תמיכות מתקציב המדינה למוסדות ציבור, נעזר מינהל התרבות ב-14 מועצות ציבוריות שהוקמו לפי חוק ייחודי לכל אחת מהן. השר הוסמך, לפי חוקים שונים שעל פיהם פועלות המועצות, למנות את חבריהן. לפי חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983, ימנה השר מועצת מוזיאונים ובה 21 חברים. בינואר 2005 פג תוקף המינויים של חברי מועצת המוזיאונים ומאז, במשך ארבע שנים וחצי לא מונתה מועצה חדשה, ורק בינואר 2009 הושלמו הליכי מינויה. במשך שלוש שנים, מינואר 2006, נמנע ממוזיאונים חדשים לנסות ולקבל מהמשרד הכרה ובאמצעותה לגייס משאבים נוספים לפעילותם.

לשכת השר טיפלה במינוי חברי המועצה באופן לא מספק ולא עשתה את המאמצים הדרושים למינוי כל חברי המועצה: כשנה וחצי לאחר שנכנס השר לתפקידו, הוא סיים את הליכי המינוי של 14 חברי מועצה, ולא סיים את ההליכים למינוי שבעה חברים נוספים; עשרה מועמדים ראשונים הוגשו לאישור ועדה שהוקמה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות, לפי חוק החברות הממשלתיות, אשר בוחנת גם את המועמדים למועצות השונות - רק כשמונה חודשים לאחר שהחלה לשכת השר לטפל במינוי חברי המועצה; השר לא אימץ את הצעתה של מנהלת מחלקת המוזיאונים במינהל התרבות למועמדים למועצה שהם אנשי מקצוע; במשך שנה וחצי לא השלים המשרד את הליכי המינוי של שני עובדי מדינה למועצה.

2. לפי חוק הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק היידיש), הוקמה הרשות הלאומית לתרבות היידיש בישראל (להלן - הרשות). באוקטובר 2005 פג תוקף המינויים של חברי מועצת הרשות, ולא מונו חברים חדשים. בעקבות זאת הפסיק המשרד ביולי 2007 להעביר כספים למועצה, ופעולות שהיא עשתה למען דוברי יידיש בארץ נפגעו פגיעה של ממש.

רק לקראת סוף ספטמבר 2007, כחצי שנה לאחר שמונה השר לתפקידו, הוא החל לטפל במינוי חברי מועצת הרשות. רק כעבור יותר משנה השלים המשרד את הליכי המינוי, אולם בפועל לא מונתה המועצה עקב בקשה של שתי מועמדות שלא למנותן למועצה. משך הזמן עד להשלמת ההליכים היה ארוך יתר על המידה, בייחוד משום שתוקף המינוי של חברי המועצה כבר פג כמה שנים לפני כן.

3. מינוין של מועצות התעכב, בין השאר, משום ששלושה שרים שהיו אחראים למינוי מועצות חדשות כיהנו כל אחד במשך חצי שנה או פחות. בתקופת כהונתו של השר מג'אדלה טיפל המשרד במינוי חברי מועצת הרשות ומועצת המוזיאונים באופן לא מספק.

מלגות לסטודנטים

המשרד נותן מלגות לסטודנטים שלומדים מדעי הטבע, מדעים מדויקים, רפואה, מדעי המחשב והנדסה תמורת סיוע לתלמידים בכיתות ט'-י"ב בבתי ספר על-יסודיים (להלן - הפרויקט). בחירת המוסדות שתלמידיהם יכולים להשתתף בפרויקט ובחירת הסטודנטים נעשות בהליך תחרותי. סמנכ"ל תיאום, תכנון ובקרה במשרד, מר אבי ענתי (להלן - הסמנכ"ל), היה אחראי מטעם המשרד לפרויקט. הסמנכ"ל הכין רשימה של זוכים שלא בהתאם לכל תנאי הסף ולכל אמות המידה שהמשרד קבע,

וועדת מכרזים אישרה זאת. הוא לא קיים בקרה ראויה, ובעקבות זאת נבחרו עשרות סטודנטים שלא למדו אחד מהמקצועות הנדרשים, יותר מ-100 סטודנטים שלא הוכיחו שמצבם הכלכלי מצדיק הענקת מלגה וסטודנטים רבים שמקום מגוריהם אינו מאפשר להם לזכות במלגה.

הנהלת המשרד החליטה על מיון חוזר של הבקשות, וגם אותו עשה הסמנכ"ל שלא לפי אמות המידה שנקבעו, אלא תוך סטייה מתנאי ההליך התחרותי. ועדת המכרזים אישרה את הליכי המיון והחליטה לשתף בפרויקט את הסטודנטים שנכללו ברשימה.

סיכום והמלצות

רוב התקציב של מינהל התרבות מיועד לתמיכה במוסדות ציבור, ובחלק מתחומי התרבות עדיין לא פורסמו מבחני תמיכה לפי אמות מידה כמותיות. ממצאי הביקורת מצביעים על הנזק שנגרם משימוש במבחנים שאינם מבוססים על אמות מידה כאלה. השר, גאלב מג'אדלה, והמנכ"ל, ד"ר יואב רוזן, התערבו התערבות פסולה בחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית, אף שהחלטות בעניין חלוקת התקציב הזה הן בסמכות ועדת תמיכות של המשרד ולא בסמכותם. בכך הם הפרו שני עקרונות שיש לנהוג לפיהם בחלוקת תמיכות לפי מבחני התמיכה: סבירות ושוויון בין מקבלי התמיכה. התנהגות זו עלולה לפגוע באמון הציבור שהמשרד מחלק כספי תמיכה באופן הוגן.

מבקר המדינה שב ומעיר כי על שרים ומנכ"לים להימנע מלהתערב בעניינים המסורים בידי הדרג המקצועי של שירות המדינה הפועל לפי נהלים קבועים מראש ולפי אמות מידה ברורות, ידועות ושוויוניות.

הליקויים שנמצאו בפעילות המשרד מעידים על מינהל לא תקין בשני תחומים מרכזיים - מתן תמיכות ורכישת שירותים. על המשרד לקבוע לאלתר את מבחני התמיכה לפי אמות מידה כמותיות בכל תחומי התרבות ולפעול בנחישות למינוי מועצות ציבוריות שפג תוקף המינוי של חבריהן. על חשב המשרד והיועצת המשפטית שלו, שמתוקף תפקידם נדרשים לפעול כשומרי סף בנוגע לשימוש בכספי המשרד, לדאוג שוועדת המכרזים תפעל לפי הקווים המנחים שקבע החשב הכללי. על משרדי האוצר והמשפטים להדק את הבקרה על משרד המדע, התרבות והספורט בכל הנוגע למתן תמיכות ולרכישת שירותים.



מבוא

משרד המדע, התרבות והספורט (להלן - המשרד) פועל לקביעת מדיניות, לקידום ולהקמת תשתיות בתחומי המדע, התרבות והספורט. תקציב המשרד לשנת 2008 היה כ-730 מיליון ש"ח. ממאי 2006 עד מועד סיום הביקורת - אוגוסט 2008 - עמדו בראש המשרד שלושה שרים - חבר הכנסת אופיר פז-פינס, שרת החינוך פרופ' יולי תמיר ומר גאלב מג'אדלה (להלן - השר), שהחל בכהונתו במרס 2007. ממאי 2007 עד אוגוסט 2008 היה ד"ר יואב רוזן מנכ"ל המשרד (להלן - המנכ"ל).

מינהל התרבות במשרד, שבראשו עומד מר מיכה ינון (להלן - ראש מינהל התרבות), אחראי בין השאר לקידום איכות ומצוינות בתחומי התרבות והאמנות ולהבטחת קיומם וקידומם של מוסדות התרבות והאמנות. המינהל עושה זאת בעיקר באמצעות מתן תמיכות למוסדות ציבור. תקציב המינהל לשנת 2008 היה כ-475 מיליון ש"ח, מהם כ-402 מיליון ש"ח נועדו לתמיכות. בשנת 2008 תמך המשרד בכ-850 מוסדות תרבות ואמנות. האחריות למינהל התרבות עברה מפעם לפעם בין המשרד לבין משרד החינוך: עד ינואר 2003 פעל מינהל התרבות במסגרת משרד המדע, התרבות והספורט; מפברואר 2003 עד מאי 2006 - במסגרת משרד החינוך; מאז הוא פועל שוב במסגרת משרד המדע, התרבות והספורט.

במהלך החודשים מרס-אוגוסט 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד; נבדקו הנושאים האלה: הכנת מבחני תמיכה כמותיים וחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית, תשלומים בעד רכישת שירותים ותמיכות, מינוי מועצות הפועלות לפי חוק ייחודי לכל אחת מהן והענקת מלגות לסטודנטים³. הביקורת נעשתה באגפי המטה במשרד ובמינהל התרבות.

קביעת מבחני תמיכה כמותיים

סדרי חלוקת התמיכות בתחומי התרבות

1. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), קובע את העקרונות לחלוקת התמיכות. לפי הוראות הסעיף האמור, הוצאות הממשלה על תמיכות במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור; הסכומים יחולקו לפי מבחנים שוויוניים שקובע הממונה על סעיף התקציב הרלוונטי בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ובהתאם לנוהל שלפיו יידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה.

2. נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם⁴ (להלן - נוהל תמיכות) מפרט את אופן הגשת הבקשות ואת דרכי הטיפול של המשרד בהן, ולדוגמה: הבקשות יידונו בוועדה מיוחדת לעניין זה באותו משרד (להלן - ועדת תמיכות); שר שמשרדו נותן תמיכות ימנה שלושה או חמישה מעובדי המשרד לחברי ועדת תמיכות ובהם חשב המשרד או נציגו וכן היועץ המשפטי של המשרד או נציגו; לא תינתן תמיכה אלא לאחר שהבקשה נדונה בוועדת תמיכות; הבקשה תועבר אל ועדת תמיכות על ידי יחידה במשרד האחראית לנושא שבשלו מבוקשת התמיכה, בצירוף המלצת היחידה. עוד נקבע בנוהל, כי בקשה שתוגש לאחר בינואר של השנה שבעדה מבוקשת התמיכה, תידחה בלא דיון; אם נסיבות מיוחדות מצדיקות דיון בבקשה, ואין מניעה מבחינה תקציבית למתן התמיכה המבוקשת, רשאי החשב הכללי להאריך את המועד בשבועיים מנימוקים שיירשמו.

עוד קובע הנוהל כי ועדת התמיכות תחלק את הסכום שנקבע בתקציב המשרד כתמיכה לסוג זה של מוסדות ציבור לפי מבחנים שוויוניים; הוועדה תתעד בכתב את ההחלטה ואת נימוקיה; בהחלטה יפורטו מטרת התמיכה, סכומה ותנאיה.

3 משרד מבקר המדינה בדק את התמיכות בתחומי התרבות בשנת 2003, והממצאים שהעלה הובאו בדוח שנתי 54, עמ' 317-328.

4 פורסם בילקוט הפרסומים 3986, כ"א באדר א' התשנ"ב (26.3.1992), עמ' 2569.

3. בשנת 1992 פרסם שר החינוך, מר זבולון המר ז"ל, מבחנים לחלוקת תמיכות לתחומי התרבות השונים (להלן - המבחנים הישנים). בכל תחום נקבעו עקרונות כלליים למתן תמיכה, אמות מידה לקביעת הסכומים וסדרי עדיפויות.
4. מינהל התרבות נעזר בפעילותו ב-14 מועצות ציבוריות שהוקמו לפי חוק, וחברים בהן אמנים מתנדבים ואנשי ציבור. המועצה הראשית היא "המועצה הישראלית לתרבות ואמנות" (להלן - המועצה לתרבות) שמעמדה ותפקידיה עוגנו בחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002⁵. ואלה כמה מתפקידי המועצה: לייצג לשר בכל הנוגע לתחומי התרבות והאמנות שפורטו בתקציב המשרד ולייצג לו בעניין קביעת אמות מידה לתמיכה במוסדות תרבות ואמנות.
- המועצה לתרבות מורכבת מוועדות משנה מקצועיות לכל אחד מתחומי התרבות והאמנות (להלן - מדורים) ובראש כל אחד מהם עומד חבר מועצה. בכמה ממבחני התמיכה נקבע שסכומה ייקבע בהתייעצות עם המועצה לתרבות או עם אחד ממדוריה או עם מועצה ציבורית אחרת.
5. במינהל התרבות פועלות מחלקות מקצועיות. המחלקה המקצועית במינהל התרבות מקבלת ממוסדות ציבור בקשות לתמיכה ומציגה לפני חברי המדור את המלצותיה לחלוקת כספי תמיכות למוסדות המבקשים. חברי המדור מגבשים המלצה, ומנהל המחלקה מגיש אותה, לעתים בצירוף הערות המחלקה, לוועדת תמיכות לשם קבלת החלטות.

עדכון מבחני התמיכה

1. באוגוסט 1997 קבע בג"ץ⁶ שמבחני התמיכה הישנים אינם קובעים מדדים, אף שהם מתיימרים לקבוע; בפועל, המדדים אינם אלא רשימה של שיקולים ענייניים שאין לצדם משקל ואף לא דרך לשקול כל שיקול לעצמו וכל שיקול לעומת שיקולים אחרים; המבחנים הישנים הם במידה רבה מס שפתיים לעקרון השוויון; די בכך כדי לחייב את שר החינוך לתת את דעתו, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, על המבחנים הקיימים ולשקול לקבוע מבחנים אחרים, אובייקטיביים מהם (להלן - פס"ד תיאטרון ארצי לנוער).
- בעקבות פס"ד תיאטרון ארצי לנוער, החל משרד החינוך בשנת 1998 לנסח מבחנים מפורטים לתחומי תרבות שונים לפי אמות מידה כמותיות (להלן - המבחנים החדשים) הניתנות למדידה, ולכל אחת מהן ניתן משקל מסוים במבחן התמיכה. תהליך חיבור מבחני תמיכה בתחומי התרבות נחלק לכמה שלבים, ובהם: הכנת טיוטת מבחנים בידי המחלקה המופקדת על התחום במשרד ובידי המדור; אישור הטיוטה בידי גורמים שונים במשרד ובמשרד המשפטים; פרסום הטיוטה לציבור וקבלת הערותיו; גיבוש הנוסח הסופי.
- משרד מבקר המדינה בדק לאילו תחומי תרבות פורסמו מבחנים חדשים ובאילו תחומים משמשים מבחנים ישנים בלבד. להלן מובאים הפרטים:

5 עוד לפני חקיקת חוק התרבות והאמנות הוקמו מועצות ציבוריות מייצגות לתחומים האלה: מועצת המוזיאונים לפי חוק המוזיאונים, תשמ"ג-1983; מועצת הספריות הציבוריות לפי חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975; מועצת הקולנוע, לפי חוק הקולנוע, התשנ"ט-1999; מועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח, לפי חוק המועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח, התשס"ג-2002.

6 בג"ץ 3792/95, תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות ואח', נא (4) 258.

(א) קיימים מבחני תמיכה ל-33 תחומי תרבות. נמצא כי במשך כעשר שנים ממועד פס"ד תיאטרון ארצי לנוער ועד אוגוסט 2008 פורסמו מבחני תמיכה חדשים ב-18 תחומים בלבד, ואילו ב-15 תחומים לא הוכנו מבחני תמיכה חדשים וכספי תמיכה חולקו לפי המבחנים הישנים. יצוין כי לשנת 2008 הקצה המשרד לתמיכות בתחומים שיש להם מבחנים ישנים כ-100 מיליון ש"ח, שהם כ-25% מהתקציב לתמיכות באותה שנה.

(ב) הועלה שיעור בשנת 2006 הכין המשרד טיוטה של מבחנים חדשים בתחום הפסטיבלים, ובשנת 2008 ניתנו בתחום זה תמיכות בסך כ-9.9 מיליון ש"ח, אך עד מועד סיום הביקורת לא פרסם המשרד מבחנים חדשים בתחום זה.

(ג) בפרוטוקול ועדת תמיכות מיולי 2006 בנוגע לתחום התרבות הערבית צוין כי הוועדה "מנחה את מינהל התרבות" להקים בשיתוף המועצה לתרבות והמדור לתרבות ערבית ועדה של אנשי ציבור ואנשי מקצוע "שתגבש קריטריונים מפורטים לחלוקת תמיכות בתחום התרבות הערבית". על הוועדה הוטל להגיש את המלצותיה עד פברואר 2007.

נמצא שרק כעבור כשנה וחצי, בתחילת שנת 2008, החל מינהל התרבות בהכנת טיוטה למבחני תמיכה חדשים בתחום התרבות הערבית. כשנה וחצי לאחר שהשר נכנס לתפקידו, פרסם המשרד באוקטובר 2008 ברשומות מבחני תמיכה חדשים בתחום התרבות הערבית, דבר שלא נעשה במשך שנים.

(ד) במרס 2007 הגיש למנכ"ל עו"ד שעבד בלשכה המשפטית במשרד דוח ובו צוין כי בעדיפות ראשונה ("מיידית") יש לטפל בטיוטות למבחנים בארבעה תחומים: אמנות פלסטית, פסטיבלים, ספרות - כתבי עת ומפעלי תרבות ובתי ספר לאמנות חזותית. עד מועד סיום הביקורת לא פרסם המשרד מבחנים חדשים בארבעת התחומים.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי ועדת תמיכות החליטה להתחיל באופן מידי לגבש מבחני תמיכה שבהם אמות מידה כמותיות בשישה תחומי תמיכה ושם לו למטרה לפרסם תבחינים להערוות הציבור עד אפריל 2009.

הכנת מבחנים חדשים היא משימה מורכבת שדורשת שעות עבודה רבות של עובדים במשרד ובמשרד המשפטים וכן סיוע של חברי המדור. אולם בכך אין כדי להסביר את העיכוב הניכר, כעשר שנים, בפרסום מבחנים חדשים ל-15 תחומי תרבות. שימוש במבחנים ישנים עלול לגרום לחלוקת כספים לא שוויונית ולפתוח פתח להעדפת מוסדות מסוימים ולקיפוח מוסדות אחרים, כפי שאכן קרה (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לדאוג שהכנת כל המבחנים החדשים תסתיים לאלתר.

מתן תמיכות בתחום התרבות הערבית

כספי תמיכות במוסדות ציבור במגזרי המיעוטים בשנים 2005-2007 חולקו לפי מבחני תמיכה ישנים ל"פעולות תרבות במגזרי המיעוטים". המשרד מפריד בין חלוקת תקציבי תמיכה למגזר הערבי לחלוקתם למגזר הדרוזי, לרבות הליכי הטיפול בבקשות לתמיכה והדיונים בוועדת תמיכות.

בנוגע למגזר הערבי (להלן - תחום תרבות ערבית) מצוין במבחנים כי "התמיכות יינתנו למוסדות תרבות ולרשויות מקומיות ואזוריות על-פי המלצת המדור לתרבות ערבית במועצה ועל-פי האפשרויות התקציביות", והמבחנים לקביעת התמיכה הם "א) תרומת הפעילות לקידום התרבות הערבית בישראל. (ב) חשיבות הפעילות, על-פי חוות דעת המדור לתרבות ערבית במועצה לתרבות. (ג) עדיפות לפעולות מרכזיות ולפעולות שיש להן תוכניות רב-שנתיות".

מיפוי צורכי התרבות במגזרי המיעוטים

1. כאשר המשרד בא לחלק כספי תמיכות, דרושים לו נתונים לשם קבלת החלטותיו. מיפוי צורכי התרבות במגזר הערבי עשוי להצביע על אזורים שבהם הפעילות התרבותית מועטה, ולכן יש לשקול תמיכה רבה יותר במוסדות ציבור המשרתים אותם. נתונים כאלה עשויים לסייע למשרד לקבוע את מדיניותו בכל הנוגע לחלוקת כספי התמיכה. ועדת התמיכות במשרד מצאה שמיפוי כזה נחוץ וכבר ביולי 2006 הנחתה את מינהל התרבות "לדאוג למיפוי הצרכים והפעולות במגזר הערבי, כבסיס לעבודת הוועדה", ואולם נמצא שהמיפוי לא נעשה.

2. בישיבת ועדת תמיכות בפברואר 2007 הורה המנכ"ל דאז, "לבחון בשנת 2007 את ההקצאה הכספית למגזר הערבי וזאת במסגרת ההערכה שתתבצע לגבי חלוקת העוגה התקציבית בתחום התרבות". באותה ישיבה החליט המנכ"ל על הקמת צוות שיבחן כיצד לחלק את כספי התמיכות בתחום התרבות לפי הבקשות לתמיכה שהוגשו בשנת 2007; בצוות ישתתפו, בין השאר, חשב המשרד ומנהל המחלקה לתרבות ערבית, ואולם נמצא שהחלטה האמורה לא בוצעה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי החליט לבצע "סקר למיפוי צרכים ביישוב הערבי" ולבנות "תכנית תרבותית יישובית לכלל הרשויות בישראל", וממצאי פעולות אלה יילקחו בחשבון כבר בשנת התקציב 2009.

מהאמור לעיל עולה, כי אף שהנהלת המשרד ומינהל התרבות הכירו בצורך במיפוי ובניתוח של חלוקת התקציב בתחום התרבות הערבית, לא נעשה דבר בעניין. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לרכז נתונים שחיוניים לקביעת מדיניות בתחום התרבות הערבית ולקבלת החלטות בנוגע לחלוקת כספי התמיכה.

חלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית לשנים 2005-2006

נוהל תמיכות קובע, כאמור, כי ועדת התמיכות תעוד בכתב את החלטתה ואת נימוקיה, וכן תפרט בהחלטתה את מטרת התמיכה, את סכומה ואת תנאיה. גם במבחנים הישנים נקבע שהוועדה תנמק בפירוט את החלטותיה.

בשנים 2005 ו-2006 נתן המשרד תמיכות בתחום התרבות הערבית בסכומים כוללים של 6.7 מיליון ש"ח וכ-7.9 מיליון ש"ח, בהתאמה. נמצא כי 289 מ-460 הבקשות שנדרו בוועדת תמיכות בשנת

2005 (63%) נדחו ואת כל החלטותיה בעניינן נימקה הוועדה בנימוק זהה: "לא הומלץ ע"י המדור לתרבות ערבית, כי לא בסדר עדיפויות"; בנוגע ל-119 מ-323 הבקשות שהוגשו לשנת 2006 (כ-37%) לא נימקה הוועדה את החלטותיה. יצוין כי בשנת 2006 היה ראש מינהל התרבות גם יו"ר ועדת תמיכות, ועם חבריה נמנו חשב המשרד, מר עמנואל מורדיק, והיועצת המשפטית של המשרד, עו"ד הדס פרבר (להלן - היועמ"ש של המשרד).

יוצא אפוא, שרוב החלטותיה של ועדת התמיכות בעניין הבקשות שהוגשו לה בשנת 2005 לא נומקו בפירוט, כנדרש במבחנים הישנים, וחלק ניכר מהחלטותיה בשנת 2006 לא נומקו כלל. מכאן שוועדת התמיכות בראשות ראש מינהל התרבות פעלה בניגוד לנדרש בנוהל תמיכות ובמבחני התמיכה. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת התמיכות שעליה לנמק את החלטותיה בפירוט הנדרש לשם ביסוס אמות מידה של שקיפות ואחידות וכן כדי לאפשר פיקוח יעיל על החלטות אלה, כמתחייב מכללי המינהל הציבורי התקין.

חלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית לשנת 2007

במחצית השנייה של שנת 2007 מינתה הממשלה שמונה חברים חדשים למועצה לתרבות⁷. הם החלו לשמש גם כחברי המדור לתרבות ערבית (להלן - המדור), ואחד מהם מר אמין ענבתאוי מונה לתפקיד יו"ר המדור. המדור בהרכב זה החל לפעול בספטמבר 2007, ומשום כך דנה ועדת תמיכות בבקשות לתמיכות בתחום תרבות ערבית לשנת 2007 רק לקראת סוף אותה שנה, כמפורט להלן.

כאמור, על המדור להעביר את המלצותו בדבר חלוקת תקציב התמיכות למחלקה לתרבות ערבית (להלן - המחלקה), וזו מעבירה את ההמלצה לוועדת התמיכות כדי שהוועדה תחליט. גם בשנת 2007 שימש ראש מינהל התרבות בתפקיד יו"ר ועדת תמיכות, וחברי הוועדה היו חשב המשרד ונציג הלשכה המשפטית - היועמ"ש של המשרד או סגנה.

מהפרוטוקולים של ישיבות המדור עולה, כי הוא קבע רשימה של קווים מנחים ועקרונות לחלוקת כספי התמיכות, ובהם כספי התמיכה יינתנו רק לתחומי תרבות ואמנות; לא יינתנו תמיכות לצורך שיפוץ וטיפוח "מוסדות עוגן"⁸.

משרד מבקר המדינה סקר את המלצות המדור, את המסמכים הרלוונטיים בלשכות השר והמנכ"ל ותכתובות בנושא התמיכות בתרבות ערבית לשנת 2007. נמצא כי המחלקה לתרבות ערבית העבירה פעמיים את המלצות המדור להנהלת המשרד כדי שתעביר אותה לוועדת התמיכות, והשר והמנכ"ל התערבו בכמה מהמלצות המדור ופעלו לשינוי סכומי התמיכה למוסדות ציבור מסוימים. להלן מפורטים שלבי הטיפול בתמיכות אלה באותה שנה והפעולות בעניין.

1. מן הפרוטוקולים של המדור עולה שהוא התכנס שמונה פעמים מספטמבר עד נובמבר 2007 כדי לדון בתמיכות בתחום התרבות הערבית לשנת 2007. באמצע אוקטובר 2007 העביר המדור את

7 החלטת ממשלה מס' 2298 מ-19.8.07.

8 מוסד עוגן הוא מוסד ציבור שפעיל בתחום התרבות בהיקף ארצי ועומד בתנאים מסוימים המעידים על היקף פעילות ניכר.

המלצתו הראשונה בדבר חלוקת התמיכות לשנת 2007 - בסך הכול תשעה מיליון ש"ח - למנכ"ל (להלן - ההמלצה הראשונה של המדור).

2. למחרת שלח ראש המטה דאז של השר ללשכת המנכ"ל מכתב שצורפו לו שלושה מסמכים: ההמלצה הראשונה של המדור ושתי טבלאות הנוגעות לה - טבלת "תוספות" וטבלת "הפחתות". הטבלאות שיקפו את השינויים שעשה השר בהמלצה הראשונה של המדור (להלן - שינויי השר).

3. עקב הגדלת תקציב התמיכות בתחום התרבות הערבית ל-10.8 מיליון ש"ח בשנת 2007 העבירה המחלקה בסוף אוקטובר 2007 ללשכת המנכ"ל המלצה מעודכנת של המדור בדבר חלוקת כל התקציב האמור (להלן - ההמלצה השנייה של המדור). למחרת, לקראת ישיבת ועדת התמיכות, נמסרה לחבריה המלצה לחלוקת תקציב התמיכות, כ-10 מיליון ש"ח. ההמלצה נשלחה מלשכת המנכ"ל, והיא הייתה שונה מההמלצה הראשונה ומההמלצה השנייה של המדור, שכן הוכנסו בה הן שינויים משינויי השר והן שינויים שהכניס המנכ"ל (להלן - "המלצת ההנהלה"). כעבור יום נוסף קיימה ועדת תמיכות ישיבה, דנה ב"המלצת ההנהלה" בלבד וקיבלה החלטות בדבר חלוקת תקציב התמיכות בתחום התרבות הערבית (להלן - הישיבה הראשונה של הוועדה; ההחלטה הראשונה של הוועדה). בישיבה זו לא נאמר לחברי הוועדה שהמלצה זו אינה המלצת המדור, כנדרש, אלא המלצה של השר והמנכ"ל.

4. בעקבות מידע שקיבל משרד המשפטים הוא העלה השגות על הליך קבלת ההחלטה בדבר אופן חלוקת התמיכות (ראו להלן). בעקבות זאת הורה המשרד למדור להגיש המלצה חדשה בנוגע לחלוקת תקציב התמיכות. יו"ר המדור העביר ללשכה המשפטית במשרד את המלצת המדור בדבר חלוקת תמיכות בסכום כולל של כ-10 מיליון ש"ח (להלן - ההמלצה השלישית של המדור). למחרת דנה ועדת התמיכות בהמלצה השלישית של המדור וקיבלה החלטה חדשה בעניין חלוקת כספי התמיכות השונה מהחלטתה הקודמת (להלן - הישיבה השנייה של הוועדה; ההחלטה השנייה של הוועדה).

סמכות השר והמנכ"ל לקבוע את סכומי התמיכות

1. נוהל תמיכות קובע, כי ועדת תמיכות במשרד ממשלתי היא הגוף המוסמך להחליט בכל הנוגע למתן תמיכות למוסדות ציבור, והיא תקבל את הבקשות לתמיכה מיחידה במשרד האחראית לנושא שבשלו מבוקשת התמיכה; לכל בקשה תצורף המלצת היחידה. אותה היחידה היא בעלת הידע המקצועי, היא שמכירה את הפעולות של מבקשי התמיכה, והיא הממליצה לוועדת התמיכות. לפי מבחני התמיכה לתחום התרבות הערבית, ועדת תמיכות תחליט על מתן תמיכות לפי המלצת המדור לתרבות ערבית במועצה ולפי התקציב שיוקצה לכך. השר והמנכ"ל אינם נמצאים אפוא כלל בשרשרת קבלת ההחלטות.

2. בפס"ד תיאטרון ארצי לנוער נקבע, כי המבחנים אינם נותנים תשובה מפורשת לשאלה אם המדור צריך להשיא את עצמו למחלקה במינהל התרבות או שהוא רשאי להשיא במישרין לוועדת תמיכות; התשובה הראויה היא כי המלצת המדור תובא למחלקה במינהל התרבות, והיא תציג אותה לוועדת תמיכות בצירוף הערות והמלצה משלה. ראש מינהל תרבות ועובדים במינהל הסבירו שכך הם נוהגים בפועל: המדור מגבש את המלצותיו, והמחלקה במינהל התרבות מגישה אותן לוועדת תמיכות, לעתים בצירוף הערות המחלקה. יצוין כי בפס"ד האמור הודגשה החשיבות של נימוקי הגוף המקצועי שממליץ לוועדת התמיכות למי לתת תמיכה ובאיזה סכום. המסקנה היא אם כך שעל המחלקה המקצועית במשרד להגיש לוועדת התמיכות את המלצת המדור כלשונה, ואם ברצונה לצרף לה הערות משלה היא רשאית לעשות זאת.

3. בעקבות ההשגות שהעלה משרד המשפטים על הליך קבלת ההחלטה בדבר אופן חלוקת התמיכות פירט המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) (להלן - המשנה ליועץ"ל לממשלה)

בישיבה שהתקיימה בנובמבר 2007 את הסיבות שבגללן רשאית ועדת תמיכות לסטות מהמלצות המדור: "אם ועדת התמיכות סבורה כי יש פגמים בהמלצת המדור העלולים לפגוע בשוויון או שמשקפים המלצה שאינה סבירה (כגון הפחתה או העלאה קיצונית של התמיכה לעומת שנה שעברה), היא רשאית לערוך התאמות מקצועיות אם יש לכך הנמקה עניינית. במקרה כזה מן הראוי לקבל את עמדת המדור תחילה". המשנה ליועמ"ש לממשלה הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2008, כי שר יכול לקבוע מדיניות רלוונטית לתחומי התמיכה ולוודא שההחלטות בנוגע לתמיכות תואמות את מדיניות המשרד. הוא הדגיש כי השר אינו רשאי להתערב בקביעת סכום התמיכה למוסד ציבור זה או אחר.

4. התברר שנוהל תמיכות בנוסחו המקורי משנת 1992⁹ קבע כי "ההמלצה של ועדת התמיכות... תובא להכרעה לפני השר או המנהל הכללי של המשרד, כפי שיקבע השר"; "החליט השר או המנהל הכללי לקבל את ההמלצה של ועדת התמיכות, ינמק את החלטתו". כלומר, הנוסח המקורי של הנוהל נתן לשר או למנכ"ל סמכות להכריע מהו סכום התמיכה שיינתן, ועליהם היה לנמק את החלטה. אך בשנת 2000¹⁰ שונה הנוהל ונקבע ש"ועדת תמיכות תיתן את החלטתה בכתב בצירוף הנמקה, ואם החליטה לתת תמיכה למוסד הציבור המבקש תציין את מטרת התמיכה, היקף התמיכה ותנאי התמיכה".

ראש תחום תמיכות לשעבר במשרד המשפטים שעסק עד שנת 2008 בנושא מבחני התמיכות של משרדי הממשלה, הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי השינוי האמור נועד להבהיר את סמכויות השר על פי חוק יסודות התקציב: השר מוסמך לקבוע את מבחני התמיכה בהתייעצות עם היועמ"ש לממשלה, ומשנקבעו המבחנים כנדרש בחוק, אין מקום להתערבותו בהחלטות על חלוקת תקציב התמיכות למוסדות, שכן ממילא הן מתקבלות לפי המבחנים.

השר השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 כי "כל עוד אין תבחינים וכך כאמור היה כל שנת 2007, יש לשר את האפשרות להפעיל שיקול דעת ומעורבות באופן חלוקת התקציב".

יצוין כי מבחני תמיכה בתחום התרבות הערבית נקבעו כאמור עוד בשנת 1992, והם היו רלוונטיים לחלוקת התמיכות בשנת 2007, אף שלא כללו אמות מידה כמותיות הניתנות למדידה.

עצמאות שיקול הדעת של הדרג המקצועי נובעת מן העיקרון שלפיו הדרג המקצועי של שירות המדינה פועל לפי נהלים קבועים מראש ולפי אמות מידה ברורות, ידועות ושוויוניות, ללא התערבות אישית של השר הממונה בעניינים המסורים בידי דרג זה. עיקרון זה הוא מעקרונות היסוד של שיטת הממשל בישראל ומעקרונות המשפט המינהלי, ומבקר המדינה כבר עמד על חשיבות יישומו במינהל הציבורי¹¹.

יוצא אפוא, שההחלטות בעניין חלוקת תקציב התמיכות למוסדות הציבור אינן עוד בסמכות הנהלת המשרד - השר והמנכ"ל, אלא בסמכותה של ועדת תמיכות, לפי נוהל תמיכות.

פעולות שנקטו השר והמנכ"ל לקביעת סכומי התמיכה

1. באמצע אוקטובר 2007 העבירה לשכת המנכ"ל לראש מטה השר מכתב ואליו צורפה ההמלצה הראשונה של המדור. כאמור, בתגובה על כך העביר ראש המטה ללשכת המנכ"ל, שלושה מסמכים:

- 9 ילקוט הפרסומים 3986, עמ' 2570, פורסם ב-26.3.92.
- 10 ילקוט הפרסומים 4872, עמ' 3264, פורסם ב-16.4.00.
- 11 מבקר המדינה, דוח על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת "חברת ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ", אפריל 2007.

ההמלצה הראשונה של המדור ושתי הטבלאות אשר שיקפו כאמור את השינויים שעשה השר בהמלצה הראשונה של המדור. יצוין כי בדריקת הקבצים הנמצאים במחשב של ראש המטה העלתה ששם הקובץ הכולל את שתי הטבלאות הוא "חלוקת מדור+שינויי השר".

2. בטבלת ה"תוספות" צוינו 26 בקשות לתמיכה שהגישו 13 מוסדות ציבור ורשויות מקומיות שנכללו בהמלצה הראשונה של המדור, וליד כל אחת צוין סכום התמיכה שיש להוסיף על הסכום שעליו המליץ המדור. סך כל התוספות היה כ-1.79 מיליון ש"ח. בטבלת ה"הפחתות" צוינו 15 בקשות לתמיכה של שמונה מוסדות אחרים שנכללו בהמלצה הראשונה של המדור, וליד כל אחת צוין הסכום שיש להפחית מהסכום שעליו המליץ המדור. סך כל ההפחתות על פי שינויי השר היה 550,000 ש"ח.

נמצא כי בטבלת ה"תוספות" לא צוינו נימוקים כלשהם למתן התוספות, אף שלעתים היו השינויים שעשה השר שינויים בשיעורים ניכרים יחסית לאלה שהמליץ המדור. כך למשל, המשמעות של שינויי השר בנוגע ל-9 מ-13 מוסדות הציבור והרשויות המקומיות הנכללים בטבלת ה"תוספות", היא הגדלת התמיכה בהם בשיעור של 100% ויותר ללא מתן נימוק כלשהו (פרטים על סכומי התמיכות במקצת העמותות - ראו להלן).

עוד נמצא כי בטבלת ה"הפחתות" הובאו נימוקי המדור ללא שינוי. בחלק מהבקשות לא התאימו נימוקי המדור לשינויי השר, כלומר לא ניתן הסבר כלשהו לשינויים אלה. נמצא גם כי בשישה משמונת מוסדות הציבור הנכללים בטבלת ה"הפחתות", המשמעות של שינויי השר הייתה הפחתת מלוא הסכום שהומלץ על ידי המדור ללא מתן נימוק כלשהו (על כך ראו להלן).

3. כאמור, בסוף אוקטובר 2007 העבירה המחלקה ללשכת המנכ"ל את ההמלצה השנייה של המדור בדבר חלוקת תקציב התמיכות. באותו היום שלחה רכזת ועדת תמיכות במינהל התרבות מכתב למנכ"ל ולממונה על תקציב המשרד: "כפי שסוכם בשבוע שעבר, ביום ג' הקרוב אמורה ל'עלות' התקנה לתרבות ערבית לדיון ואישור ועדת תמיכות. קיבלתי מהמחלקה לתרבות ערבית [רשימה] מומלצת לחלוקה... מצ"ב, אותה אני לא מתכוונת להעביר לחברי ועדת תמיכות. למען הסדר הטוב, אני רוצה לקבל מכם את הרשימה המעודכנת והאחרונה אשר היא לדעתם של השר והמנכ"ל".

למחרת, העבירה רכזת בכירה תקציבים במטה המשרד, העובדת גם בלשכת המנכ"ל, למנכ"ל ולחברי ועדת התמיכות את "המלצת ההנהלה" לקראת ישיבת הוועדה.

המנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008, כי היו חילוקי דעות בין השר והמנכ"ל לבין המחלקה בנוגע לחלוקת התמיכות בתחום התרבות הערבית; זו הסיבה להנחיה שניתנה לרכזת ועדת תמיכות "להביא לידיעתי חומר שמגיע [מהמחלקה] אם כי בניגוד לעשוי להשתמע לכאורה מהדוח, בשום אופן לא נעשה הדבר בסודי סודות ול[מכתב] המוזכר היה מכותב גם תקציבן המשרד ושלוש רכזות לשכה".

משרד מבקר המדינה מציין כי ההמלצה שהעבירה רכזת הוועדה ישירות למנכ"ל הייתה המלצת המדור, ולא המלצת המחלקה; הממונה על התקציבים במשרד ושלוש רכזות הלשכה אינם חברים בוועדת תמיכות; ההמלצה לא הועברה אל חברי הוועדה, ולכאורה הם לא ידעו על השינויים שנעשו בה, כמפורט להלן.

מהתיעוד עולה כי המנכ"ל הנחה את הרכזת במינהל התרבות שלא להעביר את המלצת המדור ישרות לחברי ועדת תמיכה, כנדרש, אלא להעבירה קודם כל להנהלת המשרד כדי שהשר, מר גאלב מג'אדלה, והמנכ"ל, ד"ר יואב רוזן, יוכלו לעשות בה את השינויים הנחוצים לדעתם.

טיבה של "המלצת ההנהלה"

1. "המלצת ההנהלה" נכתבה במתכונת דומה לזו של המלצות המדור, ולכל בקשה נרשמה "המלצת תמיכה" - סכום התמיכה המומלץ, אך לא נכתב מי הממליץ. סכומי התמיכה המומלצים הסתכמו ב-10.05 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה השווה את הנימוקים ב"המלצת ההנהלה" לנימוקים בהמלצות המדור. נמצא כי ב"המלצת ההנהלה" נותרו הנימוקים שנרשמו בהמלצה הראשונה של המדור או שהם נמחקו ולא נרשמו אחרים במקומם. נימוקיו של המדור בהמלצה השנייה לא נמצאו ב"המלצת ההנהלה". יוצא אפוא, ש"המלצת ההנהלה" ניתנה לפי ההמלצה הראשונה של המדור ולא לפי ההמלצה השנייה שלו.

2. מהשוואה בין "המלצת ההנהלה" להמלצה הראשונה של המדור עולה שהמנכ"ל עשה שינויים בהמלצה זו, בין השאר, לפי הסכומים המדויקים שציין השר בטבלת ה"תוספות" ובטבלת ה"הפחתות", למעט בנוגע לבקשות של שלושה גופים.

נוסף על כך, המנכ"ל עשה שינויים נוספים לעומת ההמלצה הראשונה של המדור: הוא המליץ להגדיל את סכומי התמיכה בתשע בקשות של חמישה מוסדות ציבור ולהקטין את סכומי התמיכה ב-35 בקשות של 20 מוסדות ציבור אחרים. בסך הכול שינה המנכ"ל את סכומי התמיכה המומלצים ב-44 בקשות שהגישו 25 מוסדות ציבור¹².

השר והמנכ"ל שינו אפוא את סכומי התמיכה המומלצים ל-46 מוסדות ציבור ורשויות מקומיות, שהם כ-37% מ-123 הגופים שהגישו בקשות לתמיכה.

3. משרד מבקר המדינה בדק ב"המלצת ההנהלה" את הבקשות שנכללו בטבלת ה"תוספות".

(א) נמצא כי למרות שהמדור המליץ בהמלצה הראשונה שלו שלא לתמוך בבקשות מסוימות שהגישו שתי עמותות, המליץ המנכ"ל לתמוך בהן, והוא מחק את נימוקי המדור ולא נימק את השינויים שעשה. יצוין שגם בהמלצה השנייה והשלישית של המדור הומלץ שלא להיענות לבקשות האמורות. בגין אחת הבקשות החליטה ועדת תמיכה לתת תמיכה לגוף המבקש. העובדה שהמנכ"ל עשה שינויים לא באה לידי ביטוי במסמכים שהוגשו לוועדת תמיכה, והיא החליטה על מתן תמיכה על סמך המלצה שאינה של הגוף המקצועי.

(ב) כאמור, ההמלצה הראשונה של המדור הסתכמה בתשעה מיליון ש"ח ו"המלצת ההנהלה" הסתכמה ב-10.05 מיליון ש"ח, כלומר גידול של כמיליון ש"ח בסך התמיכות בתחום תרבות ערבית. מניתוח "המלצת ההנהלה" עולה כי המנכ"ל המליץ, לפי שינויי השר, להגדיל במידה ניכרת את

12 ה"הפחתות" שעשה מנכ"ל המשרד מסתכמות ב-490,000 ש"ח, ו"התוספות" מסתכמות ב-315,000 ש"ח, כך שנוספו על שינויי השר הפחתות בסכום כולל של כ-175,000 ש"ח.

התמיכות לעמותת "אלסנא" ולעמותת "סלמה להקה לריקוד", ב-550,000 ש"ח וב-405,000 ש"ח, בהתאמה, ובסך הכול ב-955,000 ש"ח (את פירוט השינויים בסכומי התמיכות לעמותות אלה ראו להלן). סכום זה הוא כמעט כל סכום הגידול בתמיכות. יצוין כי בתחום התרבות הערבית הוגשו 366 בקשות של 123 מוסדות ציבור, והמנכ"ל המליץ ב"המלצת ההנהלה" לתמוך ב-86 מהם.

(ג) עוד נמצא כי לארבע עמותות הומלץ ב"המלצת ההנהלה" לתת סכומים גדולים במידה ניכרת מאלה שבהמלצה הראשונה של המדור. השינויים נעשו ללא ציון העובדה שמדובר בשינויים לעומת המלצת המדור. גם לא נומקו הגדלות ניכרות של סכומי תמיכות לעומת אלו שניתנו שנה קודם לכן.

בטבלה 1 מוצגים לדוגמה נתונים על שתיים משלוש בקשות תמיכה שהגישה עמותת "בית הגפן" - מרכז ערבי יהודי לתרבות חברה נוער וספורט", כולן לצורך פעילותה השוטפת.

טבלה 1

החלטה ראשונה והחלטה שנייה של ועדת התמיכות (בש"ח)	הנימוק בהמלצת ההנהלה	המלצת ההנהלה (בש"ח)	התוספת להמלצת המדור שקבע השר (בש"ח)	הנימוק בהמלצה הראשונה של המדור	המלצה ראשונה של המדור (בש"ח)	מספר הבקשה
150,000	גוף גדול וחזק אך יש להמשיך לתמוך במטרה לייעד יותר פעילות לאוכלוסייה הערבית	150,000	90,000	גוף גדול וחזק אך יש להמשיך לתמוך במטרה לייעד יותר פעילות לאוכלוסייה הערבית	60,000	84
0		50,000	0	נכלל בסעיף קודם	0	85
150,000		200,000	90,000		60,000	סה"כ

מן הטבלה עולה שעל פי שינויי השר, סכום התמיכה המומלץ ב"המלצת ההנהלה" בנוגע לבקשה מספר 84 גדול פי 2.5 מהסכום שהומלץ בהמלצה הראשונה של המדור, והגידול לא נומק; בנוגע לבקשה מספר 85, המדור המליץ שלא לתמוך בעמותה, ואף על פי כן המליץ המנכ"ל לתמוך בה, בלי שנימק זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ממצא זה מלמד כי השר ביקש להיטיב עם עמותות מסוימות בלי לנמק או להסביר את הגידול הניכר בסכום התמיכה שהומלץ להן. בכך נהג השר באופן בלתי-שוויוני, שלא על פי מבחני התמיכה.

4. משרד מבקר המדינה בדק את "המלצת ההנהלה" בנוגע לבקשות של מוסדות ציבור שנכללו בטבלת ה"הפחתות". בנוגע לשמונה בקשות של שישה מוסדות ציבור, שעל פי שינויי השר שלא נומקו אין לתת להם כלל תמיכה למרות ההמלצה הראשונה של המדור, הפחית המנכ"ל ב"המלצת ההנהלה" את מלוא סכום התמיכה, מחק את נימוקי המדור למתן התמיכה אך לא נימק את ההפחתות. יצוין שגם בהמלצה השנייה של המדור, שניתנה כאמור יומיים לפני מועד כינוס ועדת התמיכות, שב המדור וחזר על המלצותיו.

כאמור, נוסף על שינויי השר, נעשו בלשכת המנכ"ל שינויים בהמלצה הראשונה של המדור. בנוגע לשתי בקשות לתמיכה של שתי עמותות ביטל המנכ"ל את התמיכה שהמדור המליץ עליה, מחק את נימוק המדור למתן התמיכה ולא נימק את שינויו.

הצגת נתונים לוועדת תמיכות

מפרוטוקול הישיבה הראשונה של ועדת התמיכות ומשיחות עם עובדי המשרד שנכחו בישיבה עולה, שהוועדה דנה בישיבתה רק ב"המלצת ההנהלה" ולא הוצגה לפנייה ההמלצה של המדור. זאת ועוד, בפרוטוקול הישיבה לא ציין המנכ"ל, שנכח בה, כי "המלצת ההנהלה" אינה המלצת המדור. חברי הוועדה סברו שההמלצה שהוצגה לפנייהם היא המלצת המדור; להלן דוגמה:

המדור המליץ פעמיים שלא להיענות לשתי בקשות לתמיכה של עמותת "אלכרואן". ב"המלצת ההנהלה" הומלץ בלי נימוק להיענות לבקשות, ונמחקו נימוקי המדור. בישיבה הראשונה של ועדת תמיכות הוחלט להיענות לשתי הבקשות, וצוין שהמדור המליץ לתמוך בהן. יצוין שגם בהמלצה השלישית של המדור, לאחר הישיבה הראשונה של ועדת תמיכות, הומלץ שלא להיענות לבקשות הללו בנימוק זהה לזה שצוין בשתי ההמלצות הקודמות של המדור. יו"ר המדור התבקש להעיר על החלטות ועדת תמיכות אך לא עשה כן.

בתשובת המנכ"ל נאמר, כי "לא היה ניסיון להסתיר דבר והכל היה גלוי - גם העובדה שהיו קיימים שני קבצים, גם העובדה שלמיילים כתבו לא מעט אנשים שחתימתם מופיעה אף היא על הפרוטוקולים וגם סערת הרוחות שאפיינה לעיתים את הדיונים".

מכלול הממצאים מלמד, כי בניגוד לאמור בתשובת המנכ"ל, הבינו חברי ועדת תמיכות ש"המלצת ההנהלה" שהוצגה לפנייהם היא המלצת המדור. לפי נימוקיהם בפרוטוקול מהישיבה הראשונה של ועדת תמיכות, הם סברו שמשמעות ההמלצה החיובית שהובאה לפנייהם היא תמיכת המדור בתמיכה, ומשמעות ההמלצה השלילית - התנגדות המדור לתמיכה.

יצוין שהחל ממועד ישיבת המדור שבה גובשה המלצתו השנייה ועד למועד הישיבה הראשונה של ועדת תמיכות, לא התכנס המדור, וממילא לא היה יכול לעשות בעצמו שינויים בהמלצה השנייה שלו.

יו"ר המדור השתתף בישיבה הראשונה של ועדת תמיכות, אולם לא התריע על השינוי שנעשה בהמלצות המדור, גם כאשר התבקש להעיר על ההחלטות של הוועדה.

שינוי ההחלטות של ועדת תמיכות

1. בסוף אוקטובר 2007 המליץ סגן היועמ"ש של המשרד (להלן - סגן היועמ"ש) למנכ"ל, לראש מינהל התרבות ולחברי ועדת תמיכות לשקול שנית את ההמלצות שהתקבלו, משום שכמה סעיפים בפרוטוקול לא נומקו באופן ברור.

2. בתחילת נובמבר 2007 פנה עוזר (ייעוץ וחקיקה) בתחום תמיכות במשרד המשפטים ליועמ"ש של המשרד בעניין שאלות שמעוררות החלטותיה של ועדת התמיכות בישיבתה הראשונה. במכתבו ציין כי בנוגע לכמה בקשות לתמיכה יש פער ניכר בין המלצת המדור לבין סכום התמיכה שעליו החליטה הוועדה, לעתים מאות אלפי ש"ח - פער של עשרות ואף מאות אחוזים; אף כי הוכרה בפס"ד תיאטרון ארצי לנוער סמכות ועדת תמיכות לסטות בפרטים מסוימים מהמלצת המדור, טיטות ניכרות דורשות הנמקה מפורטת. הוא ביקש לקבל להן נימוקים.

בעקבות המכתב האמור התקיימה פגישה במשרד המשפטים באמצע נובמבר 2007, והשתתפו בה, בין השאר, המשנה ליועמ"ש לממשלה והיועמ"ש של המשרד. בפגישה סוכם ש"אם ועדת התמיכות סבורה כי יש פגמים בהמלצת המדור העלולים לפגוע בשוויון או שמשקפים המלצה שאינה סבירה (כגון הפחתה או העלאה קיצונית של התמיכה לעומת שנה שעברה), היא רשאית לערוך התאמות מקצועיות אם יש לכך הנמקה עניינית. במקרה כזה מן הראוי לקבל את עמדת המדור תחילה".

3. בעקבות הישיבה האמורה התכנס המדור, ובסוף נובמבר 2007 העביר היו"ר שלו את ההמלצה השלישית של המדור, בסך כ-10 מיליון ש"ח, לסגן היועמ"ש של המשרד. למחרת התכנסה ועדת תמיכות לישיבתה השנייה. ולפי החלטותיה אושרה סופית בדצמבר 2007 חלוקת תקציב התמיכה בתחום תרבות ערבית לאותה שנה.

בנוגע לכמה בקשות נמצא שגם ההחלטה השנייה של ועדת תמיכות הושפעה מ"המלצת ההנהלה", והוועדה אישרה מתן תמיכות משיקולים שאינם מקצועיים, כמפורט להלן.

מן האמור לעיל עולה כי בניגוד לנוהל תמיכות, שינו השר והמנכ"ל סכומי תמיכה שהמדור המליץ עליהם. בישיבה הראשונה של הוועדה קיבלו חבריה פעמים רבות את כל השינויים שנכללו ב"המלצת ההנהלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשש שהשינויים שערכו השר והמנכ"ל בהמלצת המדור לא נבעו משיקולים מקצועיים אלא מרצון להיטיב עם מוסדות ציבור שחפצו ביקרם. בכך הם הפירו שני עקרונות שיש לנהוג לפיהם בחלוקת תמיכות לפי מבחני התמיכה: סבירות ושוויון בין מקבלי התמיכה. התנהגות זו עלולה לפגוע באמון הציבור שהמשרד מחלף כספי תמיכה באופן הוגן.

ההשפעות של מעורבות השר והמנכ"ל על תמיכה בשלוש עמותות

משרד מבקר המדינה בדק את השפעת השינויים שעשו השר והמנכ"ל בהמלצה הראשונה של המדור. להלן מפורטים הממצאים.

1. עמותת "אלסנא". העמותה הגישה שלוש בקשות לתמיכה בשנת 2007. בטבלה 2 מוצגים נתונים על שלוש הבקשות (הסכומים נקובים בש"ח).

טבלה 2

מספר הבקשה	תיאור הבקשה	המלצות המדור			החלטה ראשונה של ועדת תמיכות	החלטה שנייה של ועדת תמיכות
		המלצה ראשונה	המלצה שנייה	המלצה שלישית		
66	תמיכה שוטפת	110,000	300,000	200,000	300,000	200,000
67	פסטיבל בובות ילדים	20,000	40,000	40,000	40,000	40,000
68	ימי עיון בתעשייה הקולנועית	40,000	60,000	60,000	60,000	60,000
סה"כ		170,000	400,000	300,000	400,000	300,000

כאמור, שינויי השר כללו תוספת של 550,000 ש"ח להמלצה הראשונה של המדור (בטבלת "תוספות") ובסך הכול הומלץ לתת לעמותה 720,000 ש"ח, פי ארבעה ויותר מהסכום הנקוב בהמלצה הראשונה של המדור, בלי נימוק. ב"המלצת ההנהלה" הלך המנכ"ל בעקבות השר וגם הוא המליץ בלי נימוקים לתת לעמותה תמיכה של 720,000 ש"ח.

נוהל תמיכות קובע כללים לשינוי סכום של תמיכה, לעיכובה או להפסקתה לרבות קיזוז חלק מכספי התמיכה בגין שימוש בלתי-נאות בהם. בישיבה השנייה של ועדת תמיכות הוצגו לפניה ממצאים של ביקורת מעמיקה שעשה בעמותת "אלסנא" רואה חשבון מטעם המשרד. ביקורתו העלתה כמה ממצאים חמורים, והוא המליץ לקזז מהתמיכות בעמותה 89,000 ש"ח בגין תמיכה ביתר שהיא קיבלה.

ההחלטה השנייה של ועדת תמיכות הייתה להיענות לשלוש הבקשות של העמותה ולתמוך בה בסך הכול ב-389,000 ש"ח, אבל לקזז ממנה 89,000 ש"ח, ובסך הכול לתמוך בה אפוא ב-300,000 ש"ח. לא זו בלבד שהוועדה לא צמצמה את התמיכה בעמותה אלא אף פיצתה אותה על הקיזוז שהציע המבקר בתוספת תמיכה, והוסיפה את הסכום שיש לקזז (89,000 ש"ח) להמלצה השלישית של המדור.

בידי המשרד נותרו כ-450,000 ש"ח שהיה ניתן לחלק בין מקבלי התמיכה, ויו"ר המדור המליץ לתמוך בעמותת "אלסנא" בסכום נוסף של 70,000 ש"ח. ועדת התמיכות אישרה את ההמלצה על אף ממצאי הביקורת האמורה ולמרות ההחלטה לקזז כספים ממנה.

יצוין כי בעניין עמותה אחרת, שיו"ר המדור המליץ לתת לה תמיכה נוספת, הסבה מרכזת בכירה לתקצוב ולתכנון במינהל התרבות את תשומת לב חברי הוועדה לבעייתיות שבאישור התמיכה הנוספת, משום שבעמותה התגלו ליקויים בביקורת מעמיקה: "רק לפני יומיים קיזזנו תמיכה [לעמותה] בגין ביקורת עומק". המשרד העניק את הסכום הנוסף גם לעמותה האחרת למרות קיזוז התמיכה בעקבות הביקורת.

יוצא אפוא שהשר התערב בקביעת סכום התמיכה בעמותת "אלסנא"; המנכ"ל פעל על פי שינויי השר בלי שנימק את פעולותיו; ועדת תמיכות החליטה לתמוך בעמותה ולהחזיר לה בעקיפין סכום שקוזז ממנה בשל ממצאי ביקורת מעמיקה שנעשו בה; הוועדה אישרה את המלצת יו"ר המדור להוספת תמיכה על אף ממצאי הביקורת, וכך יצא חוטא נשכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי ועדת תמיכות, כי החלטותיה האמורות פוגעות ביכולת של המשרד לנקוט צעדים כלפי גופים שחורגים מתנאי התמיכה ואף מעודדות אותם לחרוג מהם שוב.

2. עמותת "סלמה להקה לריקוד". העמותה הגישה שלוש בקשות לתמיכה בשנת 2007. בטבלה 3 מובאים נתונין (הסכומים נקובים בש"ח).

טבלה 3

מספר הבקשה	תיאור הבקשה	המלצות המדור			החלטה ראשונה של ועדת תמיכות	החלטה שנייה של ועדת תמיכות
		המלצה ראשונה	המלצה שנייה	המלצה שלישית		
296	תמיכה שוטפת	120,000	200,000	200,000	200,000	200,000
297	מופעים חדשים	0	50,000	50,000	180,000	180,000
298	פרויקט היובל	0	50,000	50,000	70,000	145,000
סה"כ		120,000	300,000	300,000	450,000	525,000

נמצא ששינויי השר כללו תוספת על ההמלצה הראשונה של המדור של 405,000 ש"ח: 80,000 ש"ח בגין בקשה 296, 180,000 ש"ח בגין בקשה 297 ו-145,000 ש"ח בגין בקשה 298, ובסך הכול 525,000 ש"ח, פי ארבעה ויותר מהנקוב בהמלצה הראשונה. השר לא נימק את החלטתו. זאת ועוד, נימוקי המדור בהמלצתו הראשונה, לא להיענות לבקשות 297 ו-298, נותרו ב"המלצת ההנהלה", אף שלא התאימו עוד לסכומים שעליהם המליץ המנכ"ל.

הטבלה מראה כי ועדת תמיכות החליטה בשיבתה השנייה להיענות לבקשות 297 ו-298 של העמותה בסכומים כפולים מאלה שעליהם המליץ המדור בנימוק ש"לאור חשיבות הגוף, הוחלט לתמוך בנפרד בפרוייקטים יצירתיים וחדשניים אף מעבר להמלצת המדור".

כאמור, המשנה ליועמ"ש לממשלה קבע כי ועדת תמיכות רשאית לעשות התאמות מקצועיות בסכומי התמיכה אם היא סבורה שבהמלצת המדור יש פגמים שעלולים לפגוע בשוויון או המעידים שההמלצה אינה סבירה. נמצא, שהוועדה לא העלתה כל הסתייגות מהמלצות המדור.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת סכומי תמיכה גדולים פי שניים מהמלצת המדור אינה סבירה; ההחלטה התקבלה בהשפעתה של הנהלת המשרד על פי "המלצת ההנהלה", בניגוד לקווים המנחים שקבע המשנה ליועמ"ש לממשלה רק כשבועיים קודם לכן. החלטת הוועדה בעניין זה, כמו גם בנוגע לעמותת "אלסנא", לא התקבלה "על-פי עקרונות של סבירות ושוויון בין מקבלי התמיכה השונים", כנדרש במבחני התמיכה.

3. עמותת "תיאטרון אל ניקאב". (א) בשנת 2007 הגישה העמותה כמה בקשות לתמיכה, בהן שתיים בתחום התרבות הערבית: לעריכת פסטיבל (להלן - הבקשה לתמיכה בפסטיבל); לשיפוץ אולם תיאטרון (להלן - הבקשה לסינוע בשיפוצים). בהמלצה הראשונה של

המדור הוחלט שלא להיענות לשתי הבקשות בנימוק שהעמותה נתמכת בידי המחלקה לתרבות דרוזית במשרד. בהמלצה השנייה של המדור הומלץ לתמוך בפסטיבל ב-100,000 ש"ח. באוקטובר 2007 החליטה ועדת התמיכות להקצות לעמותה סכום של 100,000 ש"ח לקיום הפסטיבל, וכעבור חודש העביר לה המשרד מקדמה של 40,000 ש"ח.

(ב) באוגוסט 2007 כתבה רכזת ועדות תמיכה במינהל התרבות למנכ"ל כי התגלו ליקויים בביקורת מעמיקה שנעשתה בעמותה בנוגע לתמיכות בתחום התיאטרון, ורק לאחר שהיא תספק הסברים ואסמכתאות - יהיה אפשר לתמוך בה. רק בתחילת נובמבר 2007 קיבל המשרד את ההסברים והאסמכתאות מהעמותה, שלפיהם היא קיבלה על עצמה לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת.

(ג) לפי מבחני התמיכה בתרבות ערבית, אי-אפשר לתת למוסד ציבור תמיכה לצורך שיפוצים, אלא רק לפי מבחן תמיכה מיוחד, ויש לכך תקציב נפרד. בשנת 2007 החליט המשרד שבאותה שנה לא יקצה תקציב לתמיכה בשיפוצים.

למרות האמור לעיל כללו שינויי השר תמיכה לשיפוצים בסכום של 250,000 ש"ח ולא נמחק הנימוק הנוכח לעיל של המדור. ב"המלצת ההנהלה" הופיע הסכום שנרשם בשינויי השר וכן אותו הנימוק. יצוין כי עמותה אחרת ביקשה תמיכה לצורך שיפוץ, ולגביה נאמר ב"המלצת ההנהלה" שאין לתמוך במוסד ציבור לשם שיפוץ מבנה. ועדת תמיכות החליטה באוקטובר 2007 בשיבתה הראשונה שלא להקצות לעמותה תמיכה לצורך שיפוצים.

יוצא אפוא שהמנכ"ל המליץ ללא כל נימוק לתמוך בעמותת "תיאטרון אל ניקאב", לפי בקשת השר, לשיפוץ אולם תיאטרון, למרות שהדבר נוגד את מבחני התמיכה ואת נוהלי המשרד, ואף על פי שהמנכ"ל ידע על ממצאי ביקורת מעמיקה שנעשתה בעמותה, ובאותה עת עדיין לא קיבל המשרד את תגובתה להם.

(ד) (1) בהמלצה השלישית של המדור הומלץ שלא להיענות לשתי הבקשות האמורות של העמותה משום שהיא מקבלת תמיכות בתחום התרבות הדרוזית. מאותו נימוק החליטה ועדת התמיכות בשיבתה השנייה שלא להיענות לשתי הבקשות שהגישה העמותה.

יצוין שהחוק קובע כי "הסכום שנקבע בסעיף תקציב לסוג של מוסדות ציבור יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים". למרות זאת החליטה ועדת תמיכות בדצמבר 2007 בשיבתה השנייה שתקציב שלא נוצל לתמיכה בתחום התרבות הערבית בסך 100,000 ש"ח ינוצל למטרת תמיכה בעמותה בתחום התרבות הדרוזית.

יצוין כי הוועדה דחתה בקשות אחרות לתמיכה בתחום התרבות הערבית בנימוק שלא נותר תקציב לשם כך.

(2) הביקורת העלתה כי המדור לתרבות דרוזית לא דן כלל בהקצאת תקציב תמיכה נוסף בסך 100,000 ש"ח לעמותת "תיאטרון אל ניקאב ולא המליץ לעשות כן. בדצמבר 2007 החליטה ועדת תמיכות בתחום התרבות הדרוזית להוסיף לעמותה את הסכום האמור, והוא הועבר אליה באותו חודש, נוסף על מקדמה בסך 40,000 ש"ח ששולמה לה מתקציב התמיכה בתרבות ערבית בסוף נובמבר 2007. יוצא שהיא קיבלה סכום יתר של 40,000 ש"ח.

המדור לא המליץ אפוא לתת לעמותה תמיכה לצורך קיום הפסטיבל, אולם ועדת תמיכות החליטה להעביר תקציב שמיועד לעמותה, לתחום התרבות הדרוזית. ההחלטה להעביר לה את 100,000 הש"ח התקבלה אף על פי שהמדור לתרבות דרוזית לא המליץ על כך. אילו נדרש המדור להמליץ על חלוקת סכום זה של תמיכות, הוא עשוי היה לתמוך בהעברת הסכום כולו לעמותה, אך ייתכן שהיה ממליץ לתת אותה לעמותות אחרות.

מן הממצאים עולה כי השר והמנכ"ל פעלו להגדלת התמיכה בעמותת "תיאטרון אל ניקאב" באופן לא שוויוני והתעלמו מנוהלי המשרד וממבחני התמיכה. ועדת התמיכות החליטה להעביר חלק מתקציב התמיכה בתרבות ערבית לתמיכה בתרבות דרוזית - לטובת עמותת מסוימת - ללא כל הסבר או נימוק בניגוד לחוק ולא התייעצה עם המדור לתרבות דרוזית. לדעת משרד מבקר המדינה, ממצאים אלו מעוררים חשש שהחלטותיה לא היו נקיות משיקולים זרים ונקבעו בהשפעת הנהלת המשרד.



ממצאי הביקורת מלמדים שהשר ומנכ"ל המשרד התערבו התערבות פסולה בחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית: הם שינו חלק מסכומי התמיכה ולא הביאו לידיעת חברי ועדת תמיכות המלצות של הגוף המקצועי המייעץ; הם פעלו להיטיב עם מוסדות ציבור מסוימים; והם הפירו שני עקרונות בחלוקת תמיכות - סבירות ושוויון בין המוסדות הנתמכים.

תשלומים בעד רכישת שירותים ותמיכות

לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), בכל משרד ממשלתי תוקם לפחות ועדת מכרזים אחת; בראש הוועדה יעמוד המנכ"ל או נציגו ועם חבריה יימנו חשב המשרד או נציגו והיועמ"ש של המשרד או נציגו; ככלל, כל החלטה של יחידה להתקשרות ללא מכרז או בדרך של מכרז סגור¹³ וכל החלטה לקיים משא ומתן עם מתמודדים במכרז תובא לדיון בוועדת המכרזים¹⁴.

בספטמבר 1998 פרסם החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) חוזר (98/28) ובו תמצית דוח ועדה שמינה לבידיקת נושא התמיכות מתקציב המדינה. הוועדה מיינה את התשלומים שמשלמים משרדי הממשלה לשתי קבוצות: תשלומים בעד רכישת שירותים ותשלומי תמיכות; הוועדה גם קבעה חמישה קווים מנחים שנועדו לסייע בהבחנה בין רכישות לבין תמיכות, ובהם:

1. כאשר המדינה משתתפת במימון פעילות שאין מחובתה לממן, מדובר בתמיכה; ואולם כאשר המדינה משתתפת במימון מטלה שאלמלא בוצעה בידי מקבל התשלום הייתה המדינה מבצעת בעצמה, הרי שמדובר ברכישת שירות.

13 מכרז סגור - מכרז שבו מוזמנות הצעות מציעים מסוימים בלבד.

14 הוראה זו לא תחול על התקשרות כאמור בתקנות 3(1), 2(2), 8(8), 9(1)-4(1).

2. כאשר המדינה מממנת את מלוא הפעילות, נראה שמדובר ברכישת שירות, ואולם כאשר המדינה מממנת חלקית את הפעילות, בדרך כלל מדובר בתמיכה.
 3. כאשר המשרד המזמין נותן הנחיות למבצע הפעילות במהלך הביצוע, נראה שמדובר ברכישת שירותים; כאשר מבצע הפעילות פועל ללא הנחיות כלשהן מהמשרד, אלא בהתאם לקווי פעילות שהתווה לעצמו, נראה שמדובר בתמיכה.
 4. כאשר היוזמה לקיום הפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של הגוף יוזם הפעילות, נראה שמדובר בתמיכה, ולהיפך.
- יצוין כי יש הבחנה בין רכישת שירותים לבין תמיכות גם מבחינת הגוף שהוסמך לדון בהן: ועדת מכרזים מוסמכת לדון בהתקשרויות עם אדם או עם גוף לשם ביצוע עסקה, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים; ועדת תמיכות מוסמכת לדון בבקשות לתמיכה. להלן ממצאי הבדיקה - שלפיהם פעל המשרד לא לפי הקווים המנחים.

החלטות שקיבלה ועדת המכרזים של המשרד

במאי 2007 מינה השר ועדת מכרזים במשרד: המנכ"ל מונה ליו"ר הוועדה, ולחברים בה מונה היועמ"ש של המשרד או נציגה; חשב המשרד או נציגו; מנהלת הבנא"מ; הממונה על התקציבים במשרד. תקציב הרכישות של המשרד בשנת 2007 היה כ-32 מיליון ש"ח, ובשנת 2008 - כ-23 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה בדק חלק מפעילותה של ועדת המכרזים האמורה ומצא ליקויים בפעילותה; הפרטים מובאים להלן.

פסטיבל תרבות תורנית שהתקיים בדצמבר 2007

בנובמבר 2007 פנה מנהל האגף לתרבות תורנית בעיריית ירושלים לשר בהצעה שהמשרד ייתן את חסותו לפסטיבל תרבות תורנית שיתקיים בעיר בחג החנוכה במשך שישה ימים החל ב-6.12.07 ויממן חלק מתקציבו שנאמד בכ-610,000 ש"ח.

1. ב-4.12.07, יומיים לפני מועד פתיחת הפסטיבל, הגיש הממונה על התקציבים במשרד לוועדת המכרזים בקשה לקיים מכרז סגור לשש רשויות מקומיות שחלק ניכר מאוכלוסייתן או כולה שייך למגזר החרדי לשם קיום "פסטיבל חנוכה במגזר החרדי". תקציב המשרד להשתתפות במימון הפסטיבל היה 100,000 ש"ח. המשרד קבע עשרה תנאי סף, ובהם: מספר אירועי הפסטיבל לא יהיה קטן מ-50; יתקיימו שני אירועים, כל אחד ל-2,000 איש לפחות; עלות הפסטיבל תהיה 300,000 ש"ח לפחות.

לא נמצאו במשרד מסמכים שמעידים על עבודת מטה שנעשתה לאפיון הפסטיבל ולקביעת תנאי הסף.

2. ב-4.12.07 אישרה ועדת המכרזים לקיים מכרז סגור, וכעבור יומיים, ביום השני של חג החנוכה, הודיע המנכ"ל לשש הרשויות על כוונת המשרד לקבל הצעות להשתתפות בפעילות תרבות

ואמנות בחג. הוא ציין שכל הצעה שתעמוד בעשרת תנאי הסף, "תקבל את סיוע המשרד"; המועד האחרון להגשת הצעות היה 9.12.07.

3. הדיון הראשון בתוצאות המכרז התקיים בוועדת משנה של ועדת המכרזים, שחבריה היו הממונה על התקציבים במשרד, מנהל תחום בכיר לכלכלה ולתקציבים ויועץ של המשרד למגזר החרדי. לפי פרוטוקול של ועדת המשנה מ-10.12.07, המשרד קיבל הצעות מכל שש הרשויות המקומיות, אולם רק עיריית ירושלים עמדה בכל תנאי הסף. ועדת המשנה המליצה לוועדת מכרזים לאשר השתתפות במימון הפסטיבל בעיריית ירושלים. שלושה מחברי ועדת המכרזים אישרו באותו יום את ההמלצה. למחרת אישרה אותה גם היועמ"ש של המשרד, אולם ציינה: "מי שרוצה לממן פעילויות לחנוכה תשס"ט, עיד אל פיטר, חג החגים... שיעשה מבחני תמיכה לרשויות מקומיות או יגיש בקשה לוועדת מכרזים חצי שנה מראש לפחות, כך שהפרויקט יהיה באמת פרויקט של רכישת שירותים, ולא מימון בדיעבד לפרויקט שכבר התקיים".

ב-13.12.07, לאחר חג החנוכה, קיימה ועדת מכרזים ישיבה ובה אושרה הרכישה. יצוין שבספטמבר 2007, כמה חודשים קודם שוועדת המכרזים דנה בפסטיבל האמור, היא דנה בבקשה של עירייה מסוימת לסייע בקיום אירוע תרבות בחול המועד סוכות. היועמ"ש של המשרד התנגדה לאישור הבקשה בנימוק ש"אם זה אירוע שמתקיים עוד שבוע, סימן שהוא אורגן בלעדיו. כלומר אין מדובר ברכישת שירותים אלא תמיכה".

4. במרס 2008 העביר המשרד לעיריית ירושלים 100,000 ש"ח כהשתתפות במימון אירועי הפסטיבל. המשרד לא חתם על חוזה התקשרות עם עיריית ירושלים, ונימק זאת בכך שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות אחרי הפסטיבל.

היערכות הפסטיבל שכולל 50 אירועים, מקצתם ל-2,000 איש, דורשת חודשים של תכנון ושל הכנות, למשל לשם שכירת אולמות, פרסום מודעות בעיתונים והפקת חוברת הפסטיבל. ועדת המכרזים של המשרד אישרה בחיפזון לקיים מכרז סגור: המכרז פורסם יומיים בלבד לפני חג החנוכה; הפנייה לרשויות המקומיות נעשתה בחג עצמו, כאשר הפסטיבל כבר היה בעיצומו; והן נדרשו להגיש הצעות בתוך שלושה ימים. ועדת מכרזים קבעה את הזוכה - עיריית ירושלים - לאחר שהפסטיבל הסתיים, והמשרד ראה את עצמו פטור מן החובה לחתום על חוזה עם העירייה. פרסום מכרז זמן סביר לפני החג היה מאפשר גם לרשויות מקומיות אחרות להיערך לקראתו כראוי ולהתמודד בשוויוניות על קיום הפסטיבל. לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות זו מעידה שהמכרז היה למראית עין בלבד.

5. לפי הקווים המנחים, התקשרות המשרד עם עיריית ירושלים נושאת אופי של תמיכה ולא של רכישת שירותים: המשרד פרסם את המכרז לאחר שהפסטיבל כבר החל ולכן אפשר להניח שהוא היה מתקיים גם ללא השתתפות המדינה במימונו; הוא השתתף במימון הפסטיבל השתתפות חלקית; הוא לא הנחה את העירייה כיצד לקיים את הפסטיבל; היוזמה העיקרית לקיומו הייתה של העירייה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי בקשתה של עיריית ירושלים שהמשרד ישתתף במימון הפסטיבל, היא בקשה לתמיכה ואיננה בקשה למימון רכישת שירותים. ועדת המכרזים אישרה העברת כספים לעיריית ירושלים כרכישת שירות בניגוד לקווים המנחים שקבע החשב הכללי. לדעת משרד מבקר המדינה, הוועדה הפלטה לטובה את העירייה לעומת העירייה האחרת שזוכרה לעיל, שנדרשה לפעול לפי נוהל תמיכות כדי לקבל סיוע דומה.

אירועי תרבות בפסח

1. ב-8.4.08 הגיש מינהל התרבות לוועדת המכרזים בקשה לאשר לקיים מכרז סגור לקיום "פעילות תרבות ואמנות ברשויות המגזר החרדי המדורגות ברמה סוציו-אקונומית 1-2" בחג הפסח. באותה שנה חול המועד פסח חל ב-21-24 באפריל.
- ועדת המכרזים אישרה את הבקשה ב-8.4.08 ובאותו היום שלח המנכ"ל את מסמכי המכרז לארבע רשויות מקומיות. המועד האחרון להגשת ההצעות נקבע ל-13.4.08, כחמישה ימים לאחר מועד הפנייה לרשויות ושבוע בלבד לפני החג. במסמכי המכרז פורטו עשרה תנאי סף, ובהם: מספר האירועים שיתקיימו לא יהיה קטן מ-35; יתקיימו שני אירועים מרכזיים לפחות, אחד לגברים ואחד לנשים, בכל אירוע ישתתפו 500 בני אדם לפחות; עלות הפעילות תהיה לפחות 200,000 ש"ח; תקציב המשרד להשתתפות במימון הפעילות לא יחרוג מ-100,000 ש"ח.
2. ועדת משנה של ועדת המכרזים התכנסה כדי לדון בתוצאות המכרז לאחר שהתקבלו ההצעות. מהפרוטוקול של ועדת המשנה מאפריל 2008, עולה ששלוש רשויות מקומיות השיבו בשלילה על הפנייה, ורק מועצה מקומית מודיעין עילית השיבה בחיוב ועמדה בכל תנאי הסף. היא ציינה שבפסטיבל שהיא מתכננת לימי חול המועד בפסח, יתקיימו 37 אירועים, לגברים, לנשים ולילדים, יהיו שני אירועים מרכזיים, אחד לגברים ואחד לנשים, וכל אחד מהם נועד ל-500 בני אדם לפחות. ועדת המשנה החליטה להמליץ לוועדת מכרזים לאשר השתתפות במימון הפסטיבל במועצה מקומית מודיעין עילית, ובאותו היום החליטה הוועדה שהמועצה האמורה זכתה במכרז.
3. לפי התקש"יר, "יש לדאוג, שכל האפשר לא יהיה [יועץ] מעורב בפעילות ביצוע של המשרד". למרות זאת נמצא שיועץ המשרד לענייני המגזר החרדי חתם על פרוטוקול החלטת ועדת המשנה כחבר הוועדה.
4. באוגוסט 2008 העביר המשרד למועצה מקומית מודיעין עילית 100,000 ש"ח - סכום השתתפותו במימון אירועי הפסטיבל. המשרד לא חתם על חוזה התקשרות עם המועצה משום שוועדת המכרזים אישרה אותה זמן קצר מאוד לפני מועד הפסטיבל.

תכנון פסטיבל שבו 35 אירועים לפחות, שניים מהם רבי משתתפים, דורש תכנון והכנות במשך חודשים רבים. אף על פי כן, פחות משבועיים לפני חג הפסח שלח המשרד לארבע רשויות מקומיות הצעה להשתתף במכרז סגור והקצה להן חמישה ימים בלבד להשיב על ההצעה. לדעת משרד מבקר המדינה, גם המכרז הסגור הזה נערך למראית עין בלבד. בכך פגע המשרד בעקרונות השוויון שעליו מבוססת שיטת המכרזים.

פרטי ההתקשרות של המשרד עם מועצה מקומית מודיעין עילית מעידים אפוא שמדובר בתמיכה ולא ברכישת שירותים: המשרד פרסם את המכרז הסגור פחות משבועיים לפני תחילת החג ולכן, נראה שהפסטיבל היה מתקיים גם ללא השתתפות המדינה במימונו; המימון של המשרד היה חלקי בלבד; המשרד לא נתן הנחיות במהלך הפסטיבל והיזמה העיקרית לקיימו הייתה של מועצה מקומית מודיעין עילית. מכאן שוועדת מכרזים אישרה העברת כספים למועצה המקומית מודיעין עילית כרכישת שירות בניגוד לקווים המנחים שקבע החשב הכללי.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בעניין העברת הכסף לעיריית ירושלים ולמועצה מקומית מודיעין עילית, כי "התקציב למטרה זו הוקצה למשרד באיחור וההחלטה המקצועית לסייע בתחומים אלה התקבלה אף היא סמוך למועד ההחלטה. הדבר לא הותיר כל אפשרות לפעול על פי נוהל תמיכות"; "לאור זאת, פרסום 'קול קורא' לרשויות המקומיות היה הרע במיעוטו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד המדע, התרבות והספורט כי קבלת תקציב במועד מאוחר אינה מצדיקה עקיפה של נוהל תמיכות וכתוצאה מכך הפליה לטובה של רשויות מקומיות מסוימות.

פסטיבל דו-קיום במועצה האזורית גלבוע

1. בינואר 2008 ביקר השר במועצה אזורית גלבוע, ובמהלך הביקור ביקש ממנו ראש המועצה להשתתף במימון פסטיבל דו-קיום שהיה עתיד להתקיים במועצה בסוף אוגוסט אותה שנה. בסיכום הביקור ששלח ראש המועצה האזורית לשר בינואר 2008 צוין כי במהלך הביקור הודיע השר שהמשרד יתמוך בהפקת הפסטיבל בסכום של מיליון ש"ח.

2. באפריל 2008 החליטה ועדת המכרזים שיש לפרסם מכרז פומבי בעניין פעילות תרבות ואמנות לקידום דו-קיום יהודי-ערבי; המכרז מיועד לרשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים לאלה של המועצה האזורית גלבוע. נקבע שהשתתפות המשרד במימון הפעילות האמורה תהיה בסך 500,000 ש"ח. ב-8.5.08 פרסם המשרד את המכרז ונקבעו בו תנאי סף, בין השאר: העלות הכוללת של אירועי הפסטיבל לא תפחת מ-2.5 מיליון ש"ח; המועד האחרון להגשת הצעות הוא 22.5.08. חמישה ימים לאחר המועד האמור אישרה ועדת מכרזים את זכייתה של המועצה האזורית גלבוע במכרז שכן היא היחידה שהגישה הצעה למכרז ועמדה בתנאי הסף.

יצוין כי לפי הוראות תכ"מ (תקנון כספים ומשק) שפרסם החשב"ל¹⁵, המועד האחרון להגשת הצעות למכרז פומבי יהיה לפחות 14 ימי עבודה מיום פרסום המכרז. למרות זאת נמצא שהמועד האחרון להגשת הצעות למכרז האמור חל 11 ימי עבודה מיום פרסומו, זמן קצר המונע ממציעים פוטנציאליים להכין הצעה כראוי.

3. משרד מבקר המדינה בדק אם השתתפות המשרד במימון הפסטיבל הייתה בגדר רכישת שירותים או מתן תמיכות, לפי הקווים המנחים. נמצא שאילו לא קיימה המועצה האזורית את הפסטיבל, ספק אם המשרד היה יוזם אותו בעצמו; המשרד לא נתן הנחיות בנוגע לתכנית הפסטיבל או בנוגע לביצועו; המועצה האזורית הייתה היוזמת העיקרית של הפסטיבל; המשרד מימן רק כ-10% מעלות הפסטיבל. יוצא שלפי הקווים המנחים, השתתפות המשרד במימון הפסטיבל נושאת אופי של תמיכה ולא של רכישת שירות.

יצוין, כי במקרה אחר שבו הציגו רשויות מקומיות למשרד להשתתף במימון פסטיבל שהן יזמו, המשרד הבהיר להן שהשתתפותו במימון הפסטיבל שהן יזמו היא בגדר תמיכה, ומכיוון שהן לא הגישו בקשה לתמיכה עד למועד שקבע המשרד במבחני התמיכה בתחום הפסטיבלים, הוא אינו יכול לסייע להן.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי לא אחת הוא שואב רעיונות מה"שטח" ורואה בהם כלי למימוש מטרותיו; הוא רואה בקיום פסטיבל דו-קיום מסוג זה כלי למימוש וביצוע מדיניותו; לעתים יש צורך בפעולות מהירות כדי לממש את המטרות האמורות.

15 הוראת תכ"מ מס' 3.3.5.5.2 "התקשרות בהליך מכרז פומבי, פרסום מכרז".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד היה לטפל בבקשה של המועצה האזורית גלבוע במסלול התמיכות, כפי שנהג בבקשות אחרות לעריכת פסטיבלים. אין מניעה שהמשרד יאמץ רעיונות של גופים אחרים ויזום פסטיבלים בעצמו, אך אם אינו עושה זאת והתשלום נושא אופי של תמיכה, עליו לפעול לפי נוהל תמיכות.



מן האמור לעיל עולה, שלפחות שלוש פעמים עסקה ועדת המכרזים של המשרד בפעולות שבמהותן ראויות להיות נידונות בוועדת תמיכות ואישרה רכישת שירות בעניין שיש לטפל בו לפי נוהל תמיכות. במקרה אחד אישרה הוועדה את הזוכה במכרז לעריכת פסטיבל לאחר סיומו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בהחלטות אלה של ועדת המכרזים משום פגיעה בשוויון בין גופים שמבקשים לקבל סיוע מכספי המשרד. על חברי ועדת המכרזים - מנכ"ל המשרד, היועמ"ש של המשרד או נציגה, חשב המשרד או נציגו, מנהלת הבנא"מ והממונה על התקציבים במשרד, לפעול לפי הקווים המנחים.

מינוי מועצות על פי חוק

מינהל התרבות פועל כאמור לקידום ענייני התרבות והאמנות, בעיקר באמצעות מתן תמיכות מתקציב המדינה למוסדות ציבור. לשם כך הוא נעזר במועצות ציבוריות שהוקמו לפי חוק ייחודי לכל אחת מהן, אשר תפקידן לייעץ לשר ולמינהל התרבות בעניינים הנוגעים לעבודתם, בכלל זה בעניין חלוקת כספי תמיכות. המינהל גם מממן את הפעילות של תאגידים שהוקמו על פי חוק, כגון הרשות הלאומית לתרבות היידיש בישראל, שכל אחד מהם הוא מועצה ציבורית שמקדמת תחום תרבות מסוים. בסך הכול נעזר מינהל התרבות ב-14 מועצות. כל אחת מהן פועלת לפי חוק ייחודי לה שבו הוסמך השר¹⁶ למנות את חבריה.

מועצת המוזיאונים

חוק המוזיאונים¹⁷, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק המוזיאונים), הסדיר את הפעילות של מוזיאונים בישראל במטרה להבטיח את ניהולם התקין לטובת הציבור. בחוק נקבעו תנאים להכרה במוזיאון

16 השר, לפי חוק המוזיאונים, הוא שר החינוך והתרבות, משום שבאותה העת פעל מינהל התרבות במסגרת משרד החינוך והתרבות. לפי הודעה בילקוט פרסומים מספר 5534 על העברת תחומי פעולה ממשרד החינוך והתרבות למשרד המדע הועברו הסמכויות בכמה חוקים, לרבות חוק המוזיאונים, לשר המדע.

17 מוזיאון הוא מוסד שלא למטרת רווח שיש בו אוסף מוצגים בעל ערך תרבותי, הוא מציג בדרך קבע אותו או חלק ממנו לציבור, ומטרת התצוגה היא חינוך, לימוד או עינוג.

וחובות והגבלות על מוזיאונים מוכרים, למשל בנוגע לעובדיהם ובעניין שימור המוצגים בו. מוזיאון מוכר יכול לקבל כספים מתקציב המדינה.

ב-2008 פעלו בישראל כ-200 מוזיאונים, כ-50 מהם מוזיאונים מוכרים, הפועלים בתחומים שונים, בהם אמנות פלסטית וארכיאולוגיה. תקציב המשרד לתמיכות במוזיאונים בשנת 2008 היה כ-40 מיליון ש"ח.

לפי חוק המוזיאונים, ימנה השר מועצת מוזיאונים ובה 21 חברים: שישה עובדי מדינה, חמישה אנשי מקצוע בתחום המוזיאונים, חמישה אנשי ציבור, שלושה נציגים של עיריות, נציג אחד של מועצה מקומית ונציג אחד של מועצה אזורית, ואחד מהם יתמנה בידי השר ליושב ראש; משך כהונתה של המועצה יהיה שלוש שנים מיום מינויה; על מועצה חדשה לכלול לפחות שליש מחברי המועצה היוצאת, ובין היתר, עליה ליעץ לשר בעניין הכרה במוזיאון ובעניין חלוקת תקציב התמיכות.

התמיכה במוזיאונים מוכרים נועדה לסייע להם לקיים את פעילותם¹⁸. במבחנים נקבע כי התמיכה, שבה מטפלת מחלקת מוזיאונים ואמנות פלסטית במינהל התרבות (להלן - מחלקת מוזיאונים), תינתן להם רק בעד פעילות הנעשית בתחומים שאישרה מועצת המוזיאונים. לפי מבחני התמיכה, על המועצה להמליץ למחלקה בעניינים מסוימים, בכללם: (א) עמידת מוזיאון בתנאי הסף לקבלת התמיכה. (ב) חלוקת תקציב התמיכות בין תמיכה בפעילות השוטפת של המוזיאונים לבין תמיכה בפרויקטים. (ג) נושאי הפרויקטים שייתמכו באותה שנה והסכום שיוקצה לכל אחד מהם.

אי-מינוי מועצת המוזיאונים

בינואר 2005 הסתיימה תקופת כהונתה של מועצת המוזיאונים, והיא המשיכה להתכנס עד ינואר 2006. להלן שמות השרים שהיו אחראים למינוי מועצה חדשה: חברת הכנסת לימור לבנת, שהייתה בינואר 2005 שרת החינוך; חבר הכנסת מאיר שטרית, שכיהן כשר החינוך, התרבות והספורט מינואר 2006 עד מאי 2006; חבר הכנסת אופיר פז-פינס שהיה שר המדע, התרבות והספורט מאי 2006 עד נובמבר 2006, ולאחר שסיים את תפקידו מילאה שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, את מקומו. שרים אלה לא מינו חברים למועצת המוזיאונים ואף לא האריכו את המינוי של חברי המועצה היוצאת. חבר הכנסת פז-פינס שהיה שר המדע, התרבות והספורט במשך כשישה חודשים, החל ביולי 2006 בהליכים למינוי חברי מועצה, אך לא הספיק להשלים את המלאכה עד התפטרותו מהתפקיד בנובמבר 2006. ממרס 2007 שר המדע, התרבות והספורט הוא חבר הכנסת גאלב מגידלה. רק בינואר 2009 מינה השר מועצת מוזיאונים חדשה.

חברת הכנסת לימור לבנת השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי המועצה המשיכה להתכנס כל תקופת כהונתה; היא לא קיבלה כל הודעה בנוגע לסיום תקופת כהונתה של חלק מחברי המועצה, ולא הייתה סיבה להניח שקיימת בעיה כלשהי בקשר לכינוסה. שרת החינוך, פרופ' תמיר, השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 שבמאי 2006 החליטה הממשלה להורות על העברת סמכויות בנושאי תרבות וספורט ממשרד החינוך למשרד המדע ולכן הייתה מנועה מלמנות מועצה חדשה.

1. חוק המוזיאונים קובע, כי השר רשאי להכריז שמוזיאון פלוני הוא מוזיאון מוכר לאחר התייעצות עם מועצת המוזיאונים וכך לאפשר לו לקבל תמיכה מתקציב המדינה. מנהלת מחלקת המוזיאונים במשרד מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי לפחות ארבעה מוזיאונים הגישו בקשה להכרה עוד בשנת 2005; אמנם המועצה החלה לדון בשלוש מהן, אולם לא התכנסה, כאמור, מאז ינואר 2006, ולכן לא קיבלה החלטה סופית בנוגע לבקשות האלה; אילו התקבלה החלטה, ייתכן שאותם מוזיאונים היו זכאים לתמיכה. היא הוסיפה, כי הכרה במוזיאון מאפשרת לו גם לקבל פטור ממסי ארנונה ומגדילה את סיכוייו לגייס כספים מתורמים.

18 מבחני התמיכה פורסמו לראשונה בילקוט פרסומים 5429, כ' באב התשס"ה (25.8.05), עמ' 3904.

2. כדי שבכל זאת יהיה אפשר לחלק תמיכות ווקנו מבחני התמיכה החל מינואר 2007 כך שלמחלקת המוזיאונים ניתנו סמכויות המועצה לאשר תמיכות לפעילות שוטפת של מוזיאונים, אולם לא לתמיכה בפרויקטים מיוחדים. תיקון זה, שנעשה בתאום עם תחום תמיכות במשרד המשפטים, אפשר למשרד לחלק תמיכות לפעילות שוטפת בשנים 2007 ו-2008 למוזיאונים מוכרים. בשנת 2008 נתן המשרד למוזיאונים מוכרים תמיכה שוטפת בסך כ-36 מיליון ש"ח. בשנים שבהן הייתה המועצה פעילה נתן להם המשרד כספי תמיכה גם בגין פרויקטים מיוחדים, למשל כ-1.5 מיליון ש"ח בשנת 2005. לדברי מנהלת המחלקה, המשרד רואה חשיבות רבה בביצוע פרויקטים מיוחדים, כגון בתחום שימור אוספים ובתחום שימור מבנים. יתרונו של התקציב לפרויקטים הוא האפשרות לדרוש מהמוזיאון הוכחה שביצע אותו. למן שנת 2006 לא נתן המשרד תמיכה בגין פרויקטים מיוחדים, משום שכאמור לא מונתה מועצה חדשה כנדרש בחוק המוזיאונים.

בינואר 2005 הסתיימה תקופת כהונתה של מועצת המוזיאונים, ורק בינואר 2009 מונתה מועצה חדשה; עיכוב המינוי גרם נזק למוזיאונים התלויים בהחלטותיה.

פעולות למינוי חברי מועצת המוזיאונים

1. הליך מינוי חברי מועצת המוזיאונים כולל פנייה לגופים המנויים בחוק שיש להם נציגים במועצה, כמו משרדי ממשלה, כדי שימליצו על מועמדים מטעמם; איתור מועמדים המתאימים להיות נציגי ציבור; איתור מועמדים אנשי מקצוע בתחום המוזיאונים. על המועמדים למלא שאלון דבר כשירותם להיות חברים במועצת המוזיאונים ולהעבירו לבדיקת היועמ"ש של המשרד.

לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975¹⁹, ולפי הנחייה של היועמ"ש לממשלה מנובמבר 2003²⁰ בנוגע למינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים, יש לבחון את כשירותם של כל 21 המועמדים למועצת המוזיאונים גם באמצעות הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות שבראשה עמדה בעת הביקורת עו"ד טנה שפניץ (להלן - ועדת שפניץ). לאחר שהוועדה אישרה את המועמדים רשאי השר למנות את חברי המועצה. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי הקמת המועצה "נכנסת לתוקף רק עם השלמת מינוי כל חבריה, בהתאם לסעיף 10 לחוק המוזיאונים, אך משקמה המועצה היא רשאית לפעול אף אם לאחר מכן פחת מספר חבריה".

2. לשכת השר עסקה במינוי חברי מועצת המוזיאונים. ראש המטה של השר מסר למשרד מבקר המדינה בסוף ספטמבר 2008, שעד המועד האמור - כשנה וחצי לאחר שהשר נכנס לתפקידו - הוא מינה 14 חברי מועצה; עדיין יש למנות ארבעה אנשי מקצוע, שני עובדי מדינה ונציג מועצה אזורית. להלן פרטים על הסיבות לעיכוב המינוי של השבעה:

19 לפי סעיפים 60 ו-60א לחוק האמור, הוראות החוק שמפורטות בסעיף 18 בנוגע לוועדה לבדיקת מינויים יחולו גם על מינויים לכהונה בתאגידים שהוקמו לפי חוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק, בשינויים המתחייבים לפי העניין, והכול אם המינוי נעשה בידי שר או בידי הממשלה או בהמלצה או באישור של אחד מהם ובכפוף להוראות החוק או החיקוק שמכוחו מוקם התאגיד או הגוף. המינויים שנמנו בסעיף 60א(ב)(1) כוללים גם חבר מועצה. בתוספת לחוק זה פורטו גופים אחרים שהוקמו בחיקוק, ובהם מועצת המוזיאונים.

20 הנחיה זו קובעת שכאשר מנגנון המינוי הקבוע בחוק אינו מאפשר לגוף מסוים לבחור נציג מטעמו, אלא מטיל על השר לבחור את הנציג, אין הצדקה לפטור את המינוי מהוראות החוק, לרבות בבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים, שכן הליך זה כרוך בשיקול דעת של השר בבחירת הנציג.

(א) ביולי 2007 שלח ראש מטה השר שאלונים ל-18 מועמדים, שישה מהם חברי המועצה היוצאת. רק במרס 2008, כשמונה חודשים לאחר שהחלה לטפל במינוי חברי המועצה, הגישה לשכת השר לאישור ועדת שפניץ שמות של עשרה מועמדים ראשונים.

(ב) מינוי חמישה אנשי מקצוע: בתחילת מרס 2008 הודיעה היועמ"ש של המשרד לוועדת שפניץ כי שני מועמדים שהמשרד הציע כ"אנשי מקצוע" אינם מתאימים, לדעתה, להגדרה "איש מקצוע" לפי חוק המוזיאונים, כיוון שאינם עוסקים בתחום המוזיאוני, ולכן אין למנותם. למרות זאת הגיש המשרד את מועמדו של השניים - וטרינר וצלמת, אך ועדת שפניץ החליטה באפריל 2008 שלא לאשר את מינויים.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא הושלמו הליכי המינוי של ארבעה מחמשת אנשי המקצוע שיש למנות לפי החוק. יצוין, שעוד באוגוסט 2007 העבירה מנהלת מחלקת המוזיאונים למנכ"ל ולראש מטה השר רשימה של שבעה מועמדים אנשי מקצוע. השר לא השתמש ברשימה, ורק ביולי 2008 פנה המשרד לאחד המועמדים שנזכרו בה.

(ג) מינוי שישה עובדי מדינה: עד למועד סיום הביקורת הגיש המשרד לוועדת שפניץ שמות של ארבעה מועמדים עובדי מדינה בלבד והוועדה אישרה את מינויים; המשרד איתר מועמד חמישי רק באוגוסט 2008, ועד תום הביקורת לא איתר מועמד שישי.

במשך שנה וחצי לא השלים אם כן המשרד את הליכי המינוי של שני עובדי מדינה למועצת המוזיאונים. אף על פי שהיה צורך למנות בדחיפות חברים למועצה, העדיף המשרד להעביר לאישור הוועדה שני מועמדים שלכאורה לא התאימו לדרישות התפקיד, בניגוד לעמדתה המפורשת של היועמ"ש של המשרד.

(ד) מינוי נציג מועצה אזורית: במרס ובאוגוסט 2008 הגישה לשכת השר לאישור ועדת שפניץ שני מועמדים, אבל היא לא אישרה אותם. עד ספטמבר 2008 לא אותר מועמד נוסף.

מהאמור לעיל עולה כי לשכת השר טיפלה במינוי חברי המועצה באופן לא מספק ולא עשתה את המאמצים הדרושים למינוי כל חברי המועצה במהירות.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה שהוא העביר לוועדת שפניץ בנובמבר 2008 בקשות לאישור שבעת חברי המועצה הנותרים.

קיום מועצת מוזיאונים פעילה שכהונתה תקפה הוא תנאי להכרה במוזיאונים ולמתן חלק מהתמיכות. במשך ארבע שנים, מינואר 2005 ועד ינואר 2009 לא מונתה מועצה חדשה. במשך שלוש שנים, מינואר 2006, נמנע ממוזיאונים חדשים לנסות ולקבל מהמשרד הכרה, דבר שהיה מאפשר להם לגייס משאבים נוספים לפעילותם. נוסף על כך, מוזיאונים מוכרים המקבלים בכל שנה תמיכות מהמשרד, לא יכלו לממש את זכותם ולבקש מהמשרד תמיכה בפרויקטים מיוחדים החשובים לשמירה על רמתם המקצועית. עיכוב מינוי חברי מועצת המוזיאונים מנע את כינוסה ולכן גרם נזק למוזיאונים התלויים בהחלטותיה.

מועצת הרשות הלאומית לתרבות היידיש

הרשות הלאומית לתרבות היידיש בישראל (להלן - הרשות) הוקמה לפי חוק הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק היידיש). אלה כמה ממטרותיה: להעמיק את הכרת תרבות היידיש ולקדם את היצירה בת זמננו בלשון זו. מן החוק עולה כי הרשות היא תאגיד והיא תורכב ממועצה של 21 חברים שימנה השר בהתייעצות עם נציגי המוסדות להשכלה גבוהה (להלן - מועצת הרשות). עם חברי המועצה נמנים נציגי השר ושני נציגים מטעם הממשלה.

לפי חוק היידיש, תפקידיה של מועצת הרשות כוללים התוויית קווי פעולה של הרשות ואישור תקציבה; מועצת הרשות, באישור השר, תמנה מנכ"ל לרשות שיהיה ממונה על ביצוע תפקידיה; תקופת כהונתו של מנכ"ל הרשות היא ארבע שנים; חברי המועצה יתמנו לשלוש שנים, ואפשר לשוב ולמנותם לתקופות נוספות.

מועצת הרשות התכנסה בפעם הראשונה בינואר 1999 ובחרה מנכ"ל לרשות. באוקטובר 2002 מינה שר התרבות והספורט דאז, מר מתן וילנאי, את חברי המועצה, ובאוקטובר 2005 פקע תוקף מינויים. מאז לא מינו השרים שהיו ממונים על מינוי מועצות - חברי הכנסת לימור לבנת, מאיר שטרית ואופיר פז-פינס, וכן שרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, אשר שימשה גם כממלאת מקום שר המדע - חברים חדשים למועצת הרשות. חבר הכנסת פז-פינס שהיה שר המדע, התרבות והספורט במשך כשישה חודשים, החל ביולי 2006 בהליכים למינוי חברי מועצה, אך לא הספיק להשלים את המלאכה עד התפטרותו מהתפקיד בנובמבר 2006. מאוקטובר 2005 עד מועד סיום הביקורת - אוגוסט 2008 - לא פעלה מועצת הרשות. כאמור, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, "מינוי מועצה לא נכנס לתוקפו בטרם תתמנה בהרכבה המלא".

שר הפנים, מאיר שטרית, השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008, כי תקופת כהונתו כשר החינוך, התרבות והספורט, ארכה חודשים ספורים בלבד, ולכן נמנע מלהקים מועצה; תקופת כהונתו הייתה ערב בחירות, והוא מונה לתפקיד זה נוסף על תפקידו כשר התחבורה. חבר הכנסת פז-פינס השיב למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 2008 כי פעל לקידום הליכי מינוי מועצת הרשות, אולם בשל המספר הרב של הגופים שעמם יש להתייעץ, ארכו ההליכים זמן רב. חברת הכנסת לימור לבנת השיבה למשרד מבקר המדינה, כי כשהסתיימה כהונתה של מועצת הרשות, פרץ משבר קואליציוני והוחלט על פיזור הכנסת ועל בחירות מוקדמות, ולכן היה מינוי מועצה חדשה לרשות בלתי-ראוי ובלתי-תקין.

1. רוב תקציב הרשות ממומן בידי המשרד והוא מועבר אליה מדי חודש. תקציב המשרד לרשות בשנים 2007-2008 היה כמיליון ש"ח בשנה. במשך שנה, מאוגוסט 2006 עד יוני 2007, העביר המשרד כספים לרשות לא באופן סדיר, אלא בשני תשלומים בלבד. ביולי 2007 חדל המשרד להעביר לה כספים. היועמ"ש של המשרד הסבירה ליו"ר הרשות בספטמבר 2007 כי הסיבה לעצירת התשלומים היא פקיעת המינויים של כל חברי מועצת הרשות, ולכן פקעו גם ההרשאות שניתנו להם לחתום על מסמכי הרשות.

2. חוק היידיש קובע בסעיף 9, כי הוועד המנהל²¹ יתקין בתוך שנה מיום מינויו ולאחר היוועצות במועצה את תקנון המועצה שיכלול, בין השאר, הוראות בדבר הפעולות של המועצה, של הוועד המנהל, של המנהל ושאר מוסדותיה והוראות בעניין סדרי עבודתם.

לפי תשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 הנושא של מורשי חתימה אינו מוסדר בחוקים המקימים תאגידיים ציבוריים, והדבר נתון להחלטתה של מועצת התאגיד. התאגיד רשאי להגדיר מורשי חתימה שונים לסכומים שונים, לסוגי עסקאות שונים ולמצבים שונים; היעדר

21 בסעיף 8 לחוק נאמר: המועצה תבחר מבין חבריה ועד מנהל של שבעה חברים; המועצה רשאית לאצול מסמכיותיה לוועד המנהל, למעט הסמכות לקבוע את המדיניות הכללית ולאשר את תקציב הרשות.

מורשי חתימה אינו כורח, ובעתיד ניתן יהיה ליצור הוראות גמישות יותר לגבי זכויות חתימה, אשר ימנעו שיתוק מוחלט של הרשות בהיעדר מועצה.

3. מנכ"ל הרשות הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2008 את משמעות אי-קבלת כספי המשרד: הרשות אינה משלמת שכר לעובדים, לרבות למנכ"ל, החל ביוני 2007; הופסקה ההוצאה לאור של העיתון היחיד בידיש בישראל; נסגרו חלק מ-50 המועדונים שפועלים בידיש; הרשות צברה חובות שנאמדים בכ-820,000 ש"ח והוגשו נגדה כ-30 תביעות משפטיות בגינם.

פעולות למינוי חברי מועצת הרשות

1. במאי 2007 הובא לידיעת המנכ"ל שהרשות פועלת ללא תקציב מאושר וללא מועצה. ביולי אותה שנה נועד מנכ"ל הרשות עם השר ועם המנכ"ל והסביר להם את הצורך הדחוף למנות את מועצת הרשות. רק לקראת סוף ספטמבר 2007, כחצי שנה לאחר שמונה השר לתפקידו, הוא החל לטפל במינוי חברי מועצת הרשות באמצעות יועצו. באותו חודש החל היועץ בהליכים לאיתור המועמדים, ובאוקטובר 2007 פנה השר במכתב לגופים המנויים בחוק וביקש שיודיעו לו מי הם מועמדיהם לחברות במועצת הרשות.

2. ממצאי הביקורת העלו, שעד מרס 2008 השלים המשרד את הליכי המינוי של 9 בלבד מ-21 חברי מועצת הרשות; הליך מינויים של שישה חברים עדיין לא החל, בהם שני נציגי הממשלה; רק ביוני 2008 איתרה לשכת השר שני מועמדים לתפקיד נציגי הממשלה במועצה.

3. הליך המינוי של כל חברי מועצת הרשות הושלם ביולי 2008, כשנה וארבעה חודשים לאחר שהשר נכנס לתפקידו. באוגוסט 2008 הודיע יועץ השר למשרד מבקר המדינה, כי שתי מועמדות שוועדת שפניץ אישרה ביקשו מהשר שלא למנותן זמן קצר לפני שהושלמו הליכי המינוי. משמעות הדבר היא שלא היה אפשר לכנס את מועצת הרשות.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי בנובמבר 2008 התכנסה מועצת הרשות הלאומית לתרבות היידיש לשיבתה הראשונה, ובסמוך לכך הוגשה עתירה לבג"ץ²² בעניין מינוי המועצה, ובעת מתן התשובה הייתה עדיין תלויה ועומדת. בעניין מינוי מועצות ציבוריות השיב המשרד, כי מינוי חברים חדשים הוא "הליך מורכב ומסובך" ומקשה את מינוי המועצות, בין היתר, בגלל הדרישה מהמועמדים למלא שאלונים מורכבים וארוכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, משך הזמן עד השלמת ההליכים היה ארוך יתר על המידה, בייחוד מאחר שתוקף כהונת המועצה פג כמה שנים קודם לכן. העיכוב הממושך במינוי מועצת הרשות גרם להפסקת העברת הכספים אליה ופגע פגיעה חמורה בפעילויות הרשות לידיש, שהן חיוניות לציבור דוברי היידיש בישראל. על המשרד, בשיתוף משרד המשפטים, לפעול למציאת פתרון מוסכם שיאפשר את המשך עבודת המועצה במקרים כגון זה.



מינוין של מועצות התעכב, בין השאר, משום ששלושה שרים שהיו אחראים למינוי מועצות חדשות כיהנו כל אחד במשך חצי שנה או פחות. בתקופת כהונתו של השר מגיאדלה טיפל המשרד במינוי חברי מועצת הרשות ומועצת המוזיאונים באופן לא מספק.

מלגות לסטודנטים

המשרד מעניק מלגות לסטודנטים שלומדים מדעי הטבע, מדעים מדויקים, רפואה, מדעי המחשב והנדסה תמורת סיוע לתלמידים ממשפחות ממעמד כלכלי-חברתי נמוך או מיישובים בפריפריה שלומדים בכיתות ט'-י"ב בבתי ספר על-יסודיים במקצועות שקשורים לתחומים האמורים אשר הוריהם אינם מסוגלים לממן סיוע בלימוד (להלן - הפרויקט). בשנת 2007 העניק המשרד כ-700 מלגות בסכום של 5,000 ש"ח כל אחת, ובהיקף כולל של 3.6 מיליון ש"ח. בחירת המוסדות²³ שתלמידיהם יוכלו להשתתף בפרויקט ובחירת הסטודנטים נעשית בהליך תחרותי.

בנובמבר 2007, לקראת שנת הלימודים התשס"ח (2007-2008), פרסם המשרד "קול קורא לפרויקט 'חונכות ללימודי מדעים'" לשנת התשס"ח. לפי נוסח הקול הקורא, היו שני מסלולים: מסלול לבחירת המוסדות שישתתפו בפרויקט ומסלול לבחירת 700 הסטודנטים. המועד האחרון להגשת מועמדות בשני המסלולים נקבע לתחילת דצמבר 2007. משרד מבקר המדינה בדק את הליך בחירת הסטודנטים לפרויקט.

בקול הקורא נקבעו דרישות סף מן הסטודנטים: (א) לימוד במוסד להשכלה גבוהה או במכללה (להלן - המוסד) בשנת הלימודים התשס"ח; תכנית הלימודים היא תכנית מלאה בתחומי מדעי הטבע, המדעים המדויקים והרפואה, מדעי המחשב והנדסה; (ב) אישור של הסטודנט מגורמי הרווחה במוסד שמצבו הכלכלי מצדיק מתן מלגה; (ג) מילוי טופס הבקשה של הסטודנט להצטרפות לפרויקט במלואו ואישורו בידי דקאן הסטודנטים במוסד; (ד) המוסד שבו לומד הסטודנט נבחר להשתתף בפרויקט.

המשרד גם קבע אמות מידה לבחירת הסטודנטים וציון משוקלל לסטודנט: שנת לימודים של הסטודנט במוסד שווה 15% מן הציון; ניסיון מוכח בהוראה או בהוראה - 40%; מקום מגורים קבוע (לפי הכתובת הרשומה בתעודת הזהות) בנגב או בגליל - 20%; השתייכות למגזר הערבי, הדרוזי או הצ'רקסי - 25%.

סמנכ"ל תיאום, תכנון ובקרה במשרד, מר אבי ענתי (להלן - הסמנכ"ל), היה אחראי מטעם המשרד לפרויקט, לרבות קליטת הבקשות שהוגשו, מינון ובחירת הזוכים. הוא הגיש את הפרטים על הליך מיון הבקשות של סטודנטים ואת רשימת הסטודנטים שגיבש בעקבות מיון הבקשות לאישור ועדת המכרזים של המשרד.

23 מוסד להשכלה גבוהה או מכללה או מוסד ללא כוונת רווח, שהם, בין השאר, בעלי ניסיון של שנתיים לפחות בארגון פעילות התנדבותית של סטודנטים למען הקהילה.

בחירת הזוכים

1. בדצמבר 2007 קבעה ועדת המכרזים במשרד את 700 הזוכים, שנבחרו בשני שלבים. באותו חודש הסביר הסמנכ"ל למנכ"ל כיצד נבחרו הזוכים (להלן - המיון הראשון): המשרד קיבל 2,017 בקשות של סטודנטים, 1,256 מהן מסטודנטים מהמגזר הלא-יהודי ו-761 מהמגזר היהודי; סטודנטים שעמדו בתנאי הסף קיבלו נקודות לפי שלוש אמות מידה בלבד (שנת לימודים במוסד, ניסיון מוכח בהוראה או בהדרכה ומקום המגורים הקבוע של המועמד); רשימת הבקשות מוינה לפי הניקוד הכולל שקיבל כל סטודנט, ו-700 הסטודנטים שקיבלו את הציון הגבוה ביותר נבחרו (384 מהמגזר הלא-יהודי ו-316 מהמגזר היהודי).

רק לאחר שנקבעה רשימת סטודנטים שקיבלו את הניקוד הגבוה ביותר, לפי שלוש אמות המידה, בחן הסמנכ"ל את המועמדים לפי אמת המידה הרביעית - השתייכות למגזר הערבי, הדרוזי או הצ'רקסי, אולם הוא לא נתן לה את המשקל שנקבע בהליך התחרותי (25%), ובמקום זאת עשה שינויים ברשימת הזוכים: מספר הסטודנטים הלא-יהודיים הוגדל ב-25%, ולכן נוספו לרשימה 96 סטודנטים, ואילו מספר הסטודנטים היהודיים הוקטן ב-96. לפיכך כללה רשימת הזוכים המתוקנת 480 סטודנטים לא-יהודיים ו-220 סטודנטים יהודיים. בדצמבר 2007 אישרה ועדת מכרזים של המשרד את הליכי המיון וקבעה שכל הסטודנטים שברשימה שהכין הסמנכ"ל הם הזוכים.

מהמתואר לעיל עולה שוועדת המכרזים בחרה אם כך את המשתתפים בפרויקט שלא לפי כל הכללים שנקבעו.

מתשובתו של המשרד למשרד מבקר המדינה עולה, כי שימוש באמות המידה כלשונון היה גורר תוצאה שאינה תואמת את כוונת המשרד; ההליך נעשה סמוך לפתיחתה של שנת הלימודים, ולא היה אפשר לבטל את הקול הקורא ולהוציא נוסח מתוקן מחשש לביטול הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם כאשר גילה המשרד שימוש באמות מידה שהוא קבע הוביל לתוצאה שאינה רצויה לדעתו, לא היה ראוי לסטות מהן לאחר שפורסמו ברבים והוגשו לו הצעות. סטייה כזו פוגעת באמון הציבור שהמשרד מקצה כספי ציבור באופן שוויוני.

2. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני המשרד על 690 מ-700 הסטודנטים שנבחרו, שבנוגע אליהם היו נתונים מלאים במשרד. נמצא, כי 48 מ-690 הזוכים (כ-7%) לא למדו בתחומי הלימוד שנכללו בתנאי הסף, אלא בתחומים כמו כלכלה, בנקאות, עבודה סוציאלית וחינוך.

3. לשם הוכחת עמידתו של הסטודנט בתנאי הסף היה עליו לצרף לטופס הבקשה למלגה אישור מגורמי הרווחה, כאמור. נמצא, כי 105 מ-690 הסטודנטים שנתוניהם נבדקו (15%) לא קיבלו אישור כזה.

4. כאמור, באמות המידה נקבע שמועמד שמקום מגוריו הקבוע הוא ביישוב בנגב או בגליל, על פי הרשום בתעודת הזהות שלו, יקבל 20 נקודות. נמצא כי 90 מ-690 הסטודנטים שנתוניהם נבדקו (כ-13%) קיבלו נקודות בגין אמת המידה "כתובת המגורים" אף שמקום מגוריהם הקבוע לא היה בנגב או בגליל, אלא למשל, בחדרה, באום אל פחם, בבאקה אל גרביה ובמעלה אדומים.

מן האמור לעיל עולה, כי הסמנכ"ל הגיש לאישור ועדת המכרזים רשימה של זוכים שקבע שלא בהתאם לכל תנאי הסף ולכל אמות המידה שקבע המשרד, והוועדה אישרה זאת. הוא לא ערך בקרה ראויה, ובעקבות זאת נבחרו עשרות סטודנטים שלא למדו את אחד מהמקצועות שנקבעו, יותר מ-100 סטודנטים שלא הוכיחו שמצבם הכלכלי מצדיק הענקת מלגה וסטודנטים רבים שמקום מגוריהם אינו מקנה להם זכאות לקבל מלגה.

מיון חוזר של בקשות הסטודנטים

לאחר שוועדת המכרזים אישרה כי 700 הסטודנטים ברשימת הסמנכ"ל הם הזוכים בפרויקט, החליט המשרד לבדוק שוב את הבקשות של הסטודנטים (להלן - המיון החוזר). כדי להשלים את המידע שהיה חסר בעת המיון הראשון ביקש הסמנכ"ל מהמועמדים מידע על הניסיון שלהם בהוראה או בהדרכה, ומן המוסדות - מידע על מצבם הכלכלי של המועמדים. מרשימת הבקשות שהוגשו נופו אלה שלא עמדו בתנאי הסף, ובסך הכול נותרו בידי המשרד 1,191 בקשות. עד פברואר 2008 קיבלה לשכת הסמנכ"ל את המידע האמור מהמועמדים ומהמוסדות.

1. נמצא שגם במיון החוזר חישוב הסמנכ"ל את הנקודות של המועמדים שעמדו בתנאי הסף לפי שלוש אמות מידה בלבד ולא התחשב באמת המידה הנוגעת להשתייכות למגזר הערבי, הדרוזי או הצ'רקסי.

נמצא כי המשרד קבע מראש את שיעור הסטודנטים הלא-יהודיים ואת שיעור הסטודנטים היהודיים ברשימת הזוכים. בהתאם לכך, גיבש הסמנכ"ל את רשימת 700 משתתפי הפרויקט - 480 סטודנטים לא-יהודיים שקיבלו את מספר הנקודות הגבוה ביותר ורשימה של 220 סטודנטים יהודים שקיבלו את מספר הנקודות הגבוה ביותר - והעבירה לאישור ועדת מכרזים, בניגוד לתנאי ההליך התחרותי.

2. בירורים שעשה משרד מבקר המדינה בלשכה המשפטית של המשרד העלו, כי לקראת העברת הרשימה שהכין הסמנכ"ל לוועדת המכרזים, בדקה הלשכה את נתוני הסטודנטים שנכללו בה. עד מועד ישיבת הוועדה - מרס 2008 - הספיקה הלשכה לבדוק את הנתונים של 637 סטודנטים שנמצאו זכאים להשתתף בפרויקט. באותה ישיבה החליטה הוועדה לשנות את החלטתה הקודמת ולבחור ב-637 הסטודנטים האמורים. עוד החליטה הוועדה להטיל על היועמ"ש של המשרד להשלים את הבדיקה בנוגע לבקשות של שאר 63 המועמדים שנכללו ברשימה.

3. באפריל 2008 החליטה ועדת המכרזים שסטודנטים נוספים ישתתפו בפרויקט, ובסך הכול אישרה 695 סטודנטים. במאי 2008 החל המשרד להעביר למוסדות להשכלה גבוהה כספים למימון המלגות לזוכים.

4. משרד מבקר המדינה בדק את רשימת 637 הסטודנטים שאישרה ועדת המכרזים בעקבות המיון החוזר, ולהלן הממצאים: (א) 78 מ-637 הסטודנטים שנבחרו (כ-12%) קיבלו נקודות בגין אמת המידה "כתובת המגורים" על אף שמקום מגוריהם הקבוע לא היה בנגב או בגליל, אלא למשל, חדרה, באקה אל גרביה וקריית אונו. 5 מ-78 הסטודנטים לא קיבלו נקודות בגין כתובת מגוריהם בעת המיון הראשון, אולם במיון החוזר ניתנו להם נקודות בגינה, בניגוד לתנאי ההליך התחרותי. (ב) 15 סטודנטים יהודיים שהיו רשומים כיהודים ברשימה שהוכנה בסיום המיון הראשון נרשמו ברשימה שהוכנה בסיום המיון השני כלא-יהודיים, וכך גדלו סיכוייהם להיבחר.

מכאן שגם המיזם החוזר נעשה שלא לפי אמות המידה שנקבעו. ועדת מכרזים אישרה כאמור את הליך המיזם, ולפי תוצאות המיזם החוזר קיבלה החלטות.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה כי על מנת לתקן את הליקויים הוא בחר ספק שיפעיל את הפרויקט בשנת הלימודים הבאה (2008-2009).

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להקפיד להוציא לפועל פרויקטים לפי התנאים שהוא קבע הן כאשר הוא עושה זאת בעצמו, הן כאשר הוא מתקשר לצורך זה עם ספק.

סיכום

רוב התקציב של מינהל התרבות מיועד לתמיכה במוסדות ציבור, ובחלק מתחומי התרבות עדיין לא פורסמו מבחני תמיכה לפי אמות מידה כמותיות. ממצאי הביקורת מצביעים על הנזק שנגרם משימוש במבחנים שאינם מבוססים על אמות מידה כאלה. השר, גאלב מג'אדלה, והמנכ"ל, ד"ר יואב רוזן, התערבו התערבות פסולה בחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית, למרות שהחלטות בעניין חלוקת התקציב הזה הן בסמכות ועדת תמיכות של המשרד ולא בסמכותם. בכך הם הפירו שני עקרונות שיש לנהוג לפיהם בחלוקת תמיכות לפי מבחני התמיכה: סבירות ושוויון בין מקבלי התמיכה. התנהגות זו עלולה לפגוע באמון הציבור שהמשרד מחלק כספי תמיכה באופן הוגן.

מבקר המדינה שב ומעיר כי על שרים ומנכ"לים להימנע מלהתערב בעניינים המסורים בידי הדרג המקצועי של שירות המדינה הפועל לפי נהלים קבועים מראש ולפי אמות מידה ברורות, ידועות ושוויוניות.

הליקויים שנמצאו בפעילות המשרד מעידים על מינהל לא תקין בשני תחומים מרכזיים - מתן תמיכות ורכישת שירותים. על המשרד לקבוע לאלתר את מבחני התמיכה לפי אמות מידה כמותיות ככל תחומי התרבות ולפעול בנחישות למינוי מועצות ציבוריות שפג תוקף המינוי של חבריהן. על חשב המשרד והיועצת המשפטית שלו, שמתוקף תפקידם נדרשים לפעול כשומרי סף בנוגע לשימוש בכספי המשרד, לדאוג שוועדת המכרזים תפעל לפי הקווים המנחים שקבע החשב הכללי. על משרדי האוצר והמשפטים להדק את הבקרה על משרד המדע, התרבות והספורט, בכל הנוגע למתן תמיכות ולרכישת שירותים.