בית המשפט העליון
בג"ץ 3720/00
ון המורים בבתי הספ נ. מרכז מעיין החינוך התורני
תאריך הגשה: 23/05/00

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק
ב י ר ו ש ל י ם

ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות
ע"י ב"כ קדם, פעיל, אנוך - עורכי דין
מרחוב נחמני 25, ת"א 65794
טלפון: 03-6209966, פקס: 03-6209977

בית המשפט העליון
מדור קליטה
23 -5- 2000
נתקבל/נבדק
חתימה

העותר

- נ ג ד -

1. **מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל, ע"ר (58-012-195-2)**
מרח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול

2. **מרכז גני הילדים שעל יד מרכז החינוך התורני, ע"ר (58-217-263)**
מרח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול

3. **מר אהוד ברק, ראש ממשלת ישראל**

4. **ממשלת ישראל**

5. **מר אברהם (בייגה) שוחט, שר האוצר**

6. **מר יוסי שריד, שר החינוך**

7. **מר אליקים רובינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה**
המשיבים 7-3 על ידי ב"כ מפרקליטות המדינה

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

ובקשה לקביעת מועד דיון דחוף

עניינה של עתירה זו בהחלטה קשה של המשיב 5 (להלן: "שר החינוך") ושל המשיב 6 (להלן: "שר האוצר"), בהוראת המשיב 3 (להלן :"ראש הממשלה") ולפיה יועברו תקציבים בסך עשרות מיליוני שקלים לרשת מעיין החינוך התורני, ושלוחותיה באמצעות המשיבות 1 ו - 2 (להלן: "הרשת"). בקבלת ההחלטה האמורה (להלן: "ההחלטה הפגומה") יש משום עבירה על הוראות החוק הרלבנטיות כמו גם סטיה גסה מהוראות הסכמי ההבראה והסיוע שעליהם חתמו הרשת והמשיבה 4, הסכמים שנתגבשו לאחר מו"מ ארוך ומייגע ותוך מתן מענקים מופלגים לרשת, על בסיס התחייבות הרשת לתקן פגמים קשים וחמורים, חלקם ברמה החורגת מתחומי המשפט האזרחי, שנתגלו בניהולה.

ההחלטה הפגומה פוגעת פגיעה קשה במרקמו העדין של ניהול מערכת החינוך כולה, ובכלל זה בעובדי ההוראה והחינוך, החשים על בשרם את חרב הקיצוצים החדה שאינה יודעת שובע, ואשר עושים כמיטב יכולתם, יום יום, שעה שעה, במסגרת האמצעים הדלים שמאפשרת המערכת. ההחלטה הפגומה אשר מעבירה לרשת, במחי יד, תקציבי עתק שקוצצו מתוך דם ליבה ולשד עצמותיה של המערכת זועקת בעשותה איפה ואיפה ובהעניקה לתלמידי הרשת המועדפים ממילא, תוספת שעות ומשאבים על חשבונם של שאר ילדי ישראל שנאלצים לסבול הפחתה בשעות הלימוד המוקצות להן בשל הקיצוצים הנרחבים במערכת.

ההחלטה הפגומה, שמניעיה הקואליציוניים זרים על פי עצם הגדרתם, מבססת כללי משחק מסוכנים במערכת החינוך ומביאה לכך שתחת אשר ישמשו החוק, השוויון וכללי המנהל התקין נר לרגליה, נמצאת היא מודרכת על ידי שיקולים נפסדים שתוצאתם העדפה פסולה של ילד על פני חברו, מורה על פני עמיתו, מוסד חינוכי "מיוחס" על פני מקבילו, והכל תוך התעלם מהוראות הדין ואגב רמיסת הסכמים שהושגו על דעת הצדדים השונים.

לפיכך, מוגשת לביהמ"ש הנכבד עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים כמפורט להלן.

בנסיבות העניין שבהן משיועברו הכספים לא יהא עוד טעם בשמיעת העתירה, יתבקש ביהמ"ש הנכבד לקיים דיון דחוף בעתירה ולהורות, בצו ביניים, כי העברת הכספים לרשת לא תבוצע עד לבירור העתירה.

צו על תנאי

צו-על-תנאי אשר יופנה אל המשיבים ויורה להם לבוא וליתן טעם, אם יש בידם, מדוע לא:

א. תבוטל ההחלטה הפגומה להעביר לרשת עשרות מיליוני ש"ח מעבר לאשר נקבע על פי הסכם הסיוע וההבראה מיום 30 בדצמבר 1999 (להלן: **הסכם הסיוע**") בהיותה נגועה בהפליה פסולה ובהיות אופן קבלתה נגוע בשיקולים זרים ובחוסר סבירות קיצוני.

ב. יקבע, כי כל עוד לא השלימה הרשת את קיום מלוא התחייבויותיה על פי הסכם הסיוע לא יועברו לה כל כספים ותקציבים ממשרדי הממשלה השונים מעבר לקבוע על פי הסכם הסיוע.

ג. יקבע, כי הכספים שלה זכאית הרשת על פי הסכם הסיוע לא יועברו לה אלא על פי אבני הדרך הקבועות בהסכם ובכפוף לקיום ההתחייבויות הנקובות בהסכם והמופיעות בו לצידה של כל אבן דרך שכזו.

צו ביניים

צו ביניים אשר יורה למשיבים למנוע, עד לבירור העתירה, העברת כל תקציב, סכום או הקצבה לרשת, אלא במסגרתו הדווקנית והמוגדרת של הסכם הסיוע.

יודגש, כי ביצוע ההחלטה הפגומה, והעברת הכספים על פיה, תהא, על פי טיבה ועד כמה שניתן ללמוד מהשתלשלות המאורעות בעבר, בלתי הפיכה; כל סכום שיועבר לרשת יבלע בחשבונותיה ובמוסדותיה הבלתי מבוקרים וכל סיכוי להשיבו לאחר התקיים הדיון בעתירה אינו מציאותי. יוסף, כי יישום ההחלטה הפגומה, יפגע פגיעה קשה וממשית בעקרונות שלטון החוק והמנהל התקין יפלה באופן בוטה אוכלוסיות שלמות על פני אחרות, משיקולים לבר-עניינים. מנגד, לא יהא במניעת העברת הכספים, לתקופה קצרה, עד אשר יתבררו טענותיו הקשות של העותר, משום פגיעה קשה ברשת ולראיה העובדה, כי הרשת המתינה ובחרה להעלות דרישותיה התקציביות בעיתוי פוליטי נוח.

ואלה נימוקי העתירה:

1. <u>הצדדים לעתירה</u>

1.1 <u>העותר</u>

העותר הנו ארגונם היציג של המורים בבתי הספר העל יסודיים, בסמינרים ובמכללות (להלן: "**הארגון**") והינו מאוגד כאגודה עותמאנית.

1.2 **המשיבים**

1.2.1 המשיבה 1 הנה עמותה רשומה המפעילה רשת של כ - 130 בתי ספר באמצעות כ - 80 עמותות.

1.2.2 המשיבה 2 הנה עמותה רשומה המפעילה גני ילדים והקשורה לרשת ואשר הסכם הסיוע חל גם עליה.

1.2.3 המשיבים 3,4,5,6 הינם ממשלת ישראל ושריה, האחראים לקבלת ההחלטה הפגומה וליישומה העתידי.

2. **המיתווה הנורמטיבי**

2.1 נורמת היסוד בעניין מתן מענקי-כסף מהמדינה, תמצא כיום בהוראת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה - 1985 (להלן יכונה חוק זה: "**החוק**"), כפי שהוספה בחוק ההסדרים במשק המשינה (תיקוני חקיקה), תשנ"ב - 1992.

2.2 סעיף 3א לחוק (להלן: "**הסעיף**"), מניח תשתית נורמטיבית מפורטת למתן מענקי-כסף מהמדינה למוסדות ציבור. כך, קובע החוק, דבר קיומם של נהלים ומבחנים הניצבים בפני מוסדות ציבור לשם קבלת מענקי-כסף מהמדינה.

2.3 סעיף 3א(ט) לחוק קובע, כי סעיף זה לא יחול על: "**...(3) הוצאות הממשלה לצורך תמיכה בתאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל.**"

2.4 עם זאת, קובע, סעיף 3א(י)(1) לחוק, כדלקמן:

> "התאגידים האמורים בסעיף קטן (ט)(2) ו - (3), יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרבות למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי קריטריונים עניינים אחידים ושיוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל." (ההדגשה אינה במקור - י.א., ס.פ.)

2.5 **מן האמור לעיל עולה, כי בעוד שהוראות הסעיף חלות כלשונן על המשיבה 2, בהיותה מוסד ציבור, כפופה להוראות החוק והסעיף במלואם בעוד שהמשיבה 1 פטורה, ככל הנראה, מהוראות הסעיף ואולם, כל העברה שהיא של מענקי-כסף אליה כפופה להוראות סעיף 3א(י)(1), הווה אומר מחוייבת היא לעמוד בקריטריונים ענייניים, אחידים ושיוויוניים לכלל ילדי ישראל.**

2.6 נושא העברת מענקי-כסף למוסדות ציבור נדון בפני ביהמ"ש הנכבד פעמים רבות. להלן התייחסותו העקרונית של ביהמ"ש הנכבד לנושא, מפי כב' השופט ברק, כתוארו אז,

התייחסות אשר דומה כאילו נכתבה לענייננו ממש ויש בה כדי לזקק את תמצית טיעוני העותר כפי שיובאו להלן:

"כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם, אינן רשאיות לעשות בהן כטוב בעיניהם. רשויות השלטון הם נאמני הציבור והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם, צריכה להעשות בדרך השולה בקנה אחד עם נאמנות זו... התמיכה צריכה להעשות על פי עקרונות של סבירות ושיוויון.

ציינו, כי התמיכה הכספית צריכה להעשות 'על פי קריטריונים ברורים, עניינים ושווים'. מבחינת הצורה חייבים להקבע קריטריונים ברורים וגלויים, על פיהם תעשה ההחלטה באשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה כי הכספים משמשים את תעודתם, רק בדרך זו תעשה התמיכה באופן המתיישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מובטח אמון הציבור, כי תמיכת המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא משקל המעוניין." (בג"צ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר ואח', פ"ד מב(4) 705 - ההדגשה אינה במקור - י.א., ס.פ.)

3. העובדות

להלן תובא השתלשלות העניינים שתחילתה בחודש פברואר 1999 וסיומה בימים אלה, עת נתגבשה ההחלטה הפגומה, כמפורט בעתירה זו להלן:

ועדת נאמן

3.1 ביום 5 בפברואר 1999, מינו ראש הממשלה, שר האוצר ושר החינוך, ועדה שנתבקשה לבחון את התקצוב הממשלתי שניתן באמצעות משרד החינוך, לתלמידיה של הרשת, בהשוואה לתקצוב הממשלתי באמצעות משרד החינוך, לתלמידי מערכת החינוך הממלכתית והממלכתית דתית (להלן: "**מערכת החינוך הכללית**"). עוה"ד פרופ' יעקב נאמן מונה לכהן כיו"ר הועדה שתכונה להלן: "**ועדת נאמן**".

3.2 ועדת נאמן התבקשה להמליץ על הדרכים לסגירת הפערים בין התקציב המוקצה לתלמיד הרשת לבין זה המוקצה לתלמיד מערכת החינוך הכללית.

3.3 בחודש יולי 1999 הגישה ועדת נאמן את מסקנותיה, המובאות בתמצית להלן:

3.3.1 הסיבות העיקריות לגרעון הרשת הנו מספר שעות הלימוד המוגבר שאינו מתוקצב, קיומן של כיתות קטנות ללא כיסוי תקציבי או הצדקה כלכלית, הענקת שירותים ללא כל הצדקה או ביסוס כלכלי והמנעות מגביה מהורי התלמידים.

3.3.2 מהשוואת ההקצבות לרשת עולה כי תלמיד בה מקבל תקציבים גבוהים בהרבה מן התקציבים המוקצים לכלל ילדי ישראל וכי, למעשה, תלמידי הרשת מקבלים שירותי חינוך יקרים וטובים יותר, באופן משמעותי, ביחס לשאר ילדי ישראל.

3.3.3 כך למשל, עפ"י ממצאי ועדת נאמן, מספר התלמידים הממוצע לבי"ס ברשת עומד על 125 תלמידים, אל מול 387 תלמידים במערכת החינוך הכללית; ממוצע התלמידים בכיתה ברשת הוא 20 תלמידים בלבד, לעומת 29 תלמידים במערכת החינוך הכללית; מספר התלמידים למורה ברשת עומד על 13 תלמידים, לעומת 19 תלמידים במערכת החינוך הכללית; תלמידי הרשת מקבלים 2.17 ש"ש (שעות שבועיות) לתלמיד, לעומת 1.55 ש"ש אותן מקבל התלמיד במערכת החינוך הכללית.

3.3.4 בנוסף, מקבלת הרשת תקציב פעולות כללי הגבוה, לתלמיד, מן התקציב הדומה המוקצה למערכת החינוך הכללית. ועדת נאמן קבעה מפורשות, כי הרשת אינה סובלת ולא סבלה מתקצוב חסר בכל הנוגע לשירותי מנהלה.

3.3.5 ועדת נאמן לא התייחסה באופן מפורט לנושא תקציב ההסעות.

3.4 המלצותיה של ועדת נאמן היו בתמצית, כדלקמן:

3.4.1 יש לפעול <u>לצמצום הפערים</u> בין הרשת לבין מערכת החינוך הכללית. כמו כן, יש לפעול לצמצום הגרעון ברשת באמצעות צעדי <u>התייעלות</u> שיכללו הגדלה הדרגתית של מספר התלמידים בכיתה ברשת, מניעת פתיחת כיתות קטנות, איחוד כיתות ומוסדות לימוד והגדלת מספר התלמידים בבתי הספר הקיימים.

3.4.2 יש להכין תכנית אב למיפוי מוסדות החינוך של הרשת, במסגרתה יאוחדו מוסדות חינוך קיימים, לפי עקרונות ברורים.

3.4.3 תקן השעות ותקציב ההסעות יהיו כמקובל במערכת החינוך הכללית.

3.4.4 בנושא מדד הטיפוח מצאה ועדת נאמן, כי יש לתקצב את הרשת בהתאם למדד הטיפוח של תלמידיה.

העתק מדו"ח ועדת נאמן מחודש יולי 1999, מסומן באות "<u>א</u>", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

נסיון ליישום המלצות ועדת נאמן - הרשת אינה משתפת פעולה

3.5 ביום 27 ביולי 1999, מינו המשיבים 5 ו - 6, את הגב' שלומית עמיחי, מנכל"ית משרד החינוך ואת מר חיים פלץ, סגן הממונה על התקציבים (להלן: "**ועדת היישום**"), להכין תכנית הבראה לרשת, על דרך יישום המלצות ועדת נאמן (להלן: "**תכנית ההבראה**").

3.6 חברי ועדת היישום נפגשו פעמים מספר עם נציגי הרשת וביום 1 באוגוסט 2000, חתמו נציגי הרשת על כתב התחייבות הקובע, כי לא יפתחו מוסדות חינוך חדשים, או כיתות לימוד חדשות, לא יקלטו עובדים חדשים ברשת, לא תנתן התחיבות להסעות החורגת ממסגרת התקציב שנקבעה ע"י משרד החינוך ולא יתבצע פיתוח פיזי של מוסדות החינוך אלא באישור משרד החינוך (להלן - "**כתב ההתחייבות**").

העתק כתב ההתחייבות מסומן באות "ב", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.7 במהלך חודש אוגוסט 1999, מינו משרד החינוך ומשרד האוצר שני משרדי רואי חשבון על מנת לערוך בדיקה יסודית בנוגע לרשת.

3.8 ביום 30 באוגוסט 1999, התקבלה טיוטת דו"ח ראשוני מרואי החשבון (להלן - "**טיוטת הדו"ח**") ובה הממצאים שלהלן:

3.8.1 מרבית מוסדות החינוך של הרשת מנוהלים ע"י עמותות מקומיות (כ - 85 !). חלק מן העמותות מפעילות מוסדות נוספים למוסדות החינוך (כגון מקוואות ובתי כנסת), ומקבלות בשל כך תקציבים ממשרדי ממשלה שונים.

3.8.2 אין הפרדה ברורה בין התקציבים שמקבלת הרשת, באמצעות עמותותיה, ממשרד החינוך לבין התקציבים שמתקבלים ממשרדי הממשלה האחרים.

3.8.3 הוצאות הרשת בגין הסעות, בסך כ - 20 מיליון ש"ח בשנה, גבוהות פי ארבעה מתקציב ההסעות המאושר ע"י משרד החינוך. הרשת קיבלה תקציבי הסעות למוסדות ללא רשיון ולהסעות מורים, וכן מימנה הסעות בחריגה נוספת מן הקריטריונים המאושרים ע"י משרד החינוך. ברשימות הזכאים להסעות ברשת התגלו כפילויות **ולעתים אף עלה מספר התלמידים ברשימת זכאים שכזו על מצבת הילדים באותו המוסד**.

3.8.4 **הרשת פועלת תחת פיקוח תקציבי לקוי, ללא חשב, גזבר, ועדת ביקורת ומבקר פנים. לא קיימים נהלים כתובים לביצוע תשלומים ורכש ואין כל תיעוד לישיבות הנהלה או ועד. בפועל מתקבלות ההחלטות ברשת ע"י מנכ"ל העמותה בלבד.**

3.8.5 הרשת חורגת מן התקציב המאושר על ידי משרד החינוך בשורה ארוכה של נושאים, לרבות במשרות מנהלה, במימון אחזקת רכב גבוהה, בתקצוב בינוי ושיפוצים ועוד.

3.8.6 **<u>בנוסף דיווחו רואי החשבון, כי לא מסתמנת נכונות של הרשת לקיים את התחייבויותיה עפ"י כתב ההתחייבות וכי לא ברורה מחויבותה לפעול ליישום תכנית הבראה ברשת.</u>**

העתק תמצית טיוטת הדו"ח של רואי החשבון מסומן באות "<u>ג</u>", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.8.7 ביום 22 באוגוסט 1999, העבירה ועדת היישום את המלצותיה בעניין הרשת למשיבים 5 ו - 6. עיקר המלצותיה של הועדה היו כדלקמן:

3.8.7.1 הרשת אינה מנוהלת לפי סדרי מנהל תקין וקיים חשש לאי סדרים בהעברת תקציבים. כמו כן, עד לשלב זה, <u>לא התגלתה נכונות מצד הרשת ליישם את התחייבויותיה עפ"י כתב ההתחייבות ומוטלת בספק כוונתה לשתף פעולה בביצוע תכנית הבראה כלשהי</u>.

3.8.7.2 **<u>עד אשר לא יובהר מצבה הכלכלי של הרשת ותתברר כוונתה הכנה לבצע צעדי התייעלות אמיתיים, אין להגדיל את תקציב התמיכה ברשת ואין להעביר לה מקדמות עתידיות על חשבון הגדלה צפויה של התקציב.</u>**

3.8.7.3 יש להתנות מתן מקדמה על חשבון התקציב השוטף של חודש ספטמבר 1999, בקבלת אישור מרואי החשבון כי הרשת קיימה התחייבויותיה לפי כתב התתחייבות ובהתחייבות של הרשת לעמידה בעקרונות תכנית ההבראה, לרבות איחוד מוסדות חינוך וכד'.

העתק מהמלצותיה של ועדת היישום כפי שהועברו למשיבים 5 ו - 6 ביום 22.8.99, מסומן באות "<u>ד</u>", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

<u>עתד ויתור לרשת - מקדמת המימון למרות התעלמותה מהתחייבויותיה</u>

3.9 בתחילת חודש ספטמבר 1999, פנתה הרשת בבקשה לקבל מקדמת מימון ממשרד החינוך לצורך תשלום משכורותיהם של מורי הרשת בפרוס החגים (להלן: "**מקדמת המימון**").

3.10 בעקבות טיוטת הדו"ח, המצביעה על פגמים קשים באופן ניהולם של כספי הרשת ובשל העדר נכונות מצד הרשת לשיתוף פעולה בכל הנוגע להבראתה, פנתה ועדת היישום למשיב 5 ביום 5 בספטמבר 2000 והמליצה שלא להעביר לרשת את מקדמת המימון. ועדת היישום

הודיעה למשיב 5, כי במידה והרשת תעמוד בהתחייבויותיה שבכתב ההתחייבות, תשקול ועדת היישום, בשנית, את המלצותיה.

העתק מכתבה של ועדת היישום למשיב 5, מיום 5 בספטמבר 1999 מסומן באות "ה", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3. 11 ביום 7 בספטמבר 1999, מסר המשיב 7 למשיב 3 את חוות דעתו בנוגע להעברת מקדמת המימון לרשת. המשיב 7 ציין בפני המשיב 3, כי המדינה לא תוכל להמשיך ולהעביר כספים לרשת ללא תכנית הבראה. המשיב 7 הוסיף וציין, כי הרשת לא עמדה בהתחייבויותיה עפ"י כתב ההתחייבות. ואולם, לאור מצוקתם הקשה של עובדי ההוראה של הרשת, הציע, כי במידה וראשי הרשת יתחייבו בכתב לקיים את התחייבויותיהם שעפ"י כתב ההתחייבות ויעבירו התייחסות כתובה לטיוטת הדו"ח, ניתן יהיה לשלם את מקדמת המימון לרשת.

המשיב 7 חזר והדגיש את חשיבותה של תכנית ההבראה לאור הכשלון הניהולי של הרשת.

העתק מכתבו של המשיב 7 למשיב 3 מסומן באות "ו", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3. 12 ביום 8 בספטמבר 1999, בעקבות פגישה בין ועדת היישום לנציגי הרשת, העבירה ועדת היישום למשיבים 5 ו - 6 הצעה לפתרון מצוקתם של עובדי ההוראה ברשת בעתות החגים. ועדת היישום הציעה, כי כנגד חתימת הרשת על כתב התחייבות בו הנה מתחייבת להגיב על טיוטת הדו"ח וכנגד מילוי התחייבויותיה עפ"י כתב התחייבות, תקבל הרשת מקדמת מימון בסך של 6 מליון ש"ח. כמו כן, כנגד חתימת הרשת על עקרונות הסכם הבראה, תקבל הרשת מקמת מימון נוספת באותו הסכום.

העתק מכתבה של ועדת היישום למשיבים 5 ו - 6 מסומן באות "ז", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

<u>חשדות לאי סדרים ברשת</u>

3. 13 ביום 13 בספטמבר 1999, קיבלה ועדת היישום חוו"ד נוספת מרואי החשבון, בנוגע ל"חשדות לכאורה למתן טובות הנאה" ברשת (להלן: "**חוות הדעת**").

העתק מחוות הדעת מסומן באות "ח", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3. 14 ביום 14 בספטמבר 1999, העבירה הגב' עמיחי, מנכל"ית משרד החינוך, העתק מחוות הדעת, למשיב 7 לשם קבלת הנחיותיו בנוגע להמשך ביצוע התשלומים לרשת.

העתק פנייתה של הגב' עמיחי למשיב 7 מיום 14 בספטמבר 1999 מסומן באות "ט", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.15 ביום 15 בספטמבר 1999, בעקבות חוות הדעת החמורה, פנה המשיב 7 לראש הממשלה, לשר האוצר ולשר החינוך, בדרישה חד משמעית כדלקמן:

> **"..ציינו, כי על השאלות הקשורות בכשלון הניהולי של הרשת להפתר במסגרת הבראה, וכי הרושם היה כי זו שאלה אקוטית. לצערנו הרושם האמור מתחזק נוכח המתואר לעיל.**
>
> **משכך, כדרך הנכונה בכגון דא, עלינו לקבוע כי המשך העברתם של כספים נוספים לרשת בלא שיבוא שינוי במצב הדברים הניהולי מעורר קשיים משפטיים של ממש ולפיכך אינו ראוי."** (ההדגשה אינה במקור ס.פ., י.א).

כן המליץ המשיב 7, כי מנכ"ל הרשת יושעה מתפקידו. מכתבו של המשיב 7 מסומן באות "י", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

נסיון נוסף להושיט עזרה לרשת - הסכם הסיוע

3.16 בחודש דצמבר 1999 ערכו נציגי הממשלה טיוטת הסכם הבראה. עוה"ד יוסי תמיר, שהיה חבר בועדת נאמן, הגיש את חוות דעתו בנוגע לאופן יישומן של המלצות ועדת נאמן בהסכם (להלן - "**דו"ח תמיר**").

העתק דו"ח תמיר מסומן באותיות "**יא**", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.17 ביום 30 בדצמבר 1999 חתמו הרשת וממשלת ישראל על הסכם סיוע והבראה הוא שהוגדר לעיל "הסכם הסיוע".

העתק מהסכם הסיוע מסומן באותיות "**יב**", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.18 **עיקרי ההסכם הסיוע** - הסכם הסיוע כולל בין היתר את העקרונות הבאים:

3.18.1 הצדדים ימנו בהסכמה נאמן שיכין תכנית להסדר נושים של הרשת.

3.18.2 הרשת מתחייבת, כי החל משנת 2000 לא תהא חריגה מהמסגרת התקציבית המאושרת לרשת.

3.18.3 הרשת מתחייבת שלא להקצות שעות לימוד למוסדות החינוך מעבר למכסה שנקבעה ע"י משרד החינוך.

3.18.4 הרשת מתחייבת להתאים את כלל פעילותה להיקף הפעילות שמתקצב משרד החינוך.

3.18.5 סוכם על רשימת מוסדות חינוך שיסגרו ואשר לא יופיעו ברשימת מוסדותיה של הרשת.

3.18.6 העברת בעלות ושליטה במוסדות החינוך, מהעמותות המפעילות אותם, לרשת.

3.18.7 הוספת 5 נציגי ציבור לועד המנהל של הרשת ואיוש תפקידים ברשת כגון רו"ח, יועמ"ש וכד'.

3.18.8 הכפפת הרשת לתקנות החינוך הממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג - 1953.

3.18.9 סוכמו תנאים לפתיחת מוסדות חינוך חדשים. בכלל זה, סוכם, כי מוסדות הרשת ייפתחו בהתאם לדרישות הדין, לרבות בנוגע למספר התלמידים המינימלי הדרוש להצדקת פתיחת מוסד חינוך חדש.

3.18.10 הפחתת מצבת משרות עובדי מנהלה והפחתת הוצאות שכר של בעלי שכר גבוה.

3.18.11 צמצום הוצאות הרשת.

3.18.12 הכנת תכנית אב למיפוי ובינוי מוסדות הרשת.

3.18.13 הממשלה מצידה, התחייבה להעביר לרשת סך של 51 מליון ש"ח, וזאת בהדרגה ובכפוף למילוי התחייבויות הרשת עפ"י הסכם הסיוע.

3.18.14 העברת הכספים לרשת תיעשה בהדרגה, על פי אבני דרך, בכפוף להשלמת מחויבויות הרשת כפי שהוגדרו לכל אבן דרך.

קריסת הסכם הסיוע - עקרונות השוויון ושלטון החוק נרמסים

3.19 במהלך חודש מרץ 2000, שלחה הרשת, באמצעות מנכ"ל הרשת, שלושה מכתבים לועדת היישום בהם מודיעה הרשת על הסתייגויותיה מהסכם הסיוע. במכתביו, מודיע מנכ"ל הרשת, על דרישות כספיות ניכרות מעבר לסכומים שנקבעו בהסדר ההבראה.

העתקי מכתביו של מנכ"ל הרשת לועדת היישום מסומנים באותיות "יג", "יד", "טו", מצורפים לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.20 במכתביו הוסיף ודרש מנכ"ל הרשת דרישות כספיות חדשות אשר היוו חריגה מן ההקצבות אשר נדרשו, נבחנו, נדונו וסוכמו במסגרת המו"מ שנוהל בין הצדדים עובר לחתימת הסכם הסיוע. בכלל זה דרש המנכ"ל תוספת של כ - 11 מליוני ש"ח עבור הסעות תלמידי מוסדות החינוך של הרשת.

3.21 בתשובתה של הגב' עמיחי, מנכלי"ת משרד החינוך למנכ"ל הרשת, השיבה הראשונה, כי על הרשת לקיים את הסכם הסיוע ככתבו וכלשונו. כמו כן ציינה הגב' עמיחי בפני מנכ"ל הרשת, כי הרשת אינה ממלאה אחר הוראות הסכם הסיוע וכי היא מתבקשת להקפיד על מילוי התחייבויותיה על פיו.

העתק מכתבה של מנכ"לית משרד החינוך למנכ"ל הרשת מיום 28 במרץ 2000 מסומן באותיות "<u>טז</u>", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.22 ביום 16 באפריל 2000, העביר מנכ"ל הרשת מכתב דרישה למנכלי"ת משרד החינוך להעברת 10 מליוני ש"ח לרשת כ "הקדמת מימון".

העתק מכתבו של מנכ"ל הרשת מיום 16 באפריל 2000 מסומן באותיות "<u>יז</u>", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

3.23 לאחר קבלת מכתב הדרישה הנ"ל זימנה מנכ"לית משרד החינוך את הגורמים המקצועיים המעורבים בהסכם הסיוע, לשם קבלת הסברים בנוגע לסיבות הצורך בהקדמת המימון כאמור.

3.24 <u>**בדיון עלה, כי הרשת אינה עומדת ביעדים שנקבעו בהסכם הסיוע**</u>. לפיכך, המליצה הגב' עמיחי, מנכלי"ת משרד החינוך, לשר החינוך להמנע מלאשר את הקדמת המימון הנדרשת ע"י הרשת.

3.25 במכתבה הביאה מנכ"לית משרד החינוך רשימה ארוכה (ולא ממצה) של הפרות של הסכם הסיוע:

3.25.1 חריגה של מיליון ש"ח בחודש (!) מן התקציב השוטף, מתוכה כמחצית בשל חריגה בהוצאות מנהלה ובהן תשלום שכר חריג לעובדי מנהלה ברשת.

3.25.2 אי צמצום מספר עובדי המנהלה והמרפ"ד.

3.25.3 חריגה בת 5 מיליון ש"ח בהתחייבויות לספקים.

3.25.4 תשלום של 70% מחוב בסך 9.4 מיליון ש"ח בגין הוצאות הסעה שלא הוכרו במסגרת הסכם הסיוע.

3.25.5 חריגה בש"ש מעבר למותר על פי הסכם הסיוע.

3.26 יוסף ויודגש, כי ועד הרשת הפר את ההסכם אף בכך שלא קבע כל קריטריונים לפעולת ועדת ההקצבות.

3.27 **יודגש, כי במקביל, ערך משרד החינוך סקר השוואתי לגבי מאפייני החינוך הניתן לילדי הרשת ולשאר ילדי ישראל. מסקר זה עולה, כי ילדי הרשת זוכים להעדפה פסולה בכל מדד רלבנטי; הרשת זוכה למספר כפול, כמעט, של ש"ש לתלמיד (2.28 לעומת 1.22), למספר גבוה משמעותית של ש"ש לכיתה (42.2 לעומת 36.4), ולממוצע תלמידים לכיתה שהינו נמוך בכ - 40% ביחס למערכת החינוך הכללית (18.5 לעומת 29.79). מפליא, כי מהשוואת ממצאים אלה לממצאי דו"ח נאמן, עולה, כי הפער הקיים לטובת הרשת רק התרחב וכי ההעדפה הפסולה רק התגברה במהלך התקופה שבה נעשה, לכאורה, נסיון ליישם את מסקנות דו"ח נאמן... (העתק ממצאי סקירת משרד החינוך מסומן באותיות "יח", מצורף לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה).**

3.28 לאחר כל האמור לעיל, בימים אלה ממש, נתקבלה ההחלטה הפגומה על ידי המשיבים 3,4,5,6 ולפיה יועברו לרשת מיידית עשרות מיליוני ש"ח מעבר לסכומים שנקבעו בהסכם הסיוע. החלטה זו נתקבלה תחת איומים קואליציוניים חוזרים ונשנים מצד סיעת ש"ס, פטרונתה של הרשת.

3.29 במקביל ממשיך משרד החינוך בתוכנית קיצוצים נרחבת שכוללת, מעבר לחלקו של המשרד בקיצוץ האחיד שהוטל על משרדי הממשלה (כ - 55 מיליון ש"ח) גם קיצוץ של 2% בכח האדם של המשרד, קיצוץ בן 20 מיליון ש"ח במוסדות ההכשרה למורים, ביטול סעיף מילוי המקום ופעולות החברה בבתי הספר העל יסודיים (כ - 30 מיליון ש"ח), קיצוץ בשעות מילוי מקום בבתי הספר היסודיים וקיצוץ של 40 מיליון ש"ח בתמיכות בחינוך ובתרבות.

3.30 **יוצא איפוא, כי בעוד שלרשת נוספים תקציבים, תחת איומים קואליציוניים, למימון חריגות קיצוניות בשעות לימוד ובכח אדם, הרי שבשאר חלקיה של המערכת מפחיתים בלא רחם את מספר שעות הלימוד להן זוכים התלמידים ומפטרים מעובדי המערכת.**

3.31 לעתירה זו קדמה פניה של יו"ר הארגון אל המשיב 1, פניה שבה הועלו בתמצית הטיעונים הכלולים בעתירה. העתק פנייתו זו של יו"ר הארגון, אשר לא זכתה למענה, מסומנת באותיות "יט", מצורפת לעתירה זו ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

עתירה זו נתמכת בתצהירו של יו"ר ארגון המורים, מר רן ארז.

4. <u>הטיעון המשפטי</u>

4.1 <u>תכליתו של הסכם הסיוע - מניעת פגיעה בעקרון השוויון ותיקון החריגות החמורות בניהול הרשת</u>

4.1.1 ממסכת העובדות החמורה שתוארה לעיל עולה, כי באופן פעילותה של הרשת לאורך השנים נפלו פגמים רבים וחמורים עד מאד אשר ניתנים למיון לשתי קבוצות: האחת נוגעת לתקצובה של הרשת באופן שיצר העדפה פסולה וקיצונית של תלמידיה על פני תלמידי מערכת החינוך הכללית. השניה מתייחסת לאי החוקיות שבה היה נגוע ניהולה של הרשת - אי חוקיות שהתבטאה באי מינוי אורגנים ונושאי משרה שמינויים נדרש על פי דין, היעדר פיקוח כלשהו על פעולות הרשת, חריגה בשכר ובתקנים, חריגה מנהלי משרד החינוך ומהוראותיו, מעשים רבים שאבק פלילים דבק בהם ועוד כהנה וכהנה.

4.1.2 תכליתו של הסכם הסיוע הייתה ברורה - הסכם הסיוע בא לעולם כדי לאפשר המשך קיומה של הרשת תוך הבאת מזור לשני התחלואים הקשים שבהם לקתה הרשת כאמור.

4.1.3 **מהשתלשלות העובדות שתוארה לעיל עולה בנקל, כי לרשת ניתנו הזדמנויות רבות לשטוח את טענותיה, להציע פתרונות ולהתחייב התחייבויות. הסכם הסיוע, אשר כשלעצמו היה נדיב עד מאד עם הרשת התגבש לאחר שנסיון קודם לקבלת התחייבויות של הרשת באופן פחות פורמלי נכשל בשל אי נכונות הרשת ליישר קו עם הנהלים ועם הסטנדרטים הנוהגים במערכת החינוך והחלים על ילדי המדינה, מוריה ומוסדות החינוך שבה.**

4.1.4 **על חומרת המצב שהסכם הסיוע נועד לתקן ניתן ללמוד מפיו של המשיב 7, היועץ המשפטי לממשלה, בעצמו, אשר קבע, כזכור (נספח "י"), כי: "עלינו לקבוע כי המשך העברתם של כספים נוספים לרשת בלא שיבוא שינוי במצב הדברים הניהולי מעורר קשיים משפטיים של ממש". ועוד תוזכר טיוטת דו"ח רואי החשבון ובה ממצאים רבים המחשידים בעבירות פליליות חמורות (נספח "ח").**

4.1.5 **לשם הגנה על תכליתו נקבעו בהסכם הסיוע תנאים קשיחים מאד לאפשרות החריגה ממנו הן מבחינת הנסיבות שבהן תתאפשר חריגה שכזו והן בדבר ההיקף המוגבל של החריגה; תמציתו של סעיף 23 (ב) להסכם היא כי הפרות של ההסכם, אשר אינן משמעותיות, לא תמנענה מן הממשלה את האפשרות לאשר**

מתן כספים על פי אבני הדרך ובלבד שהרשת הראתה כי עשתה כל שלאל ידה לעשות כדי למלא את התחייבויותיה. הסעיף אינו מאפשר כל תשלום מעבר להוראות הסכם הסיוע.

4.2 **<u>פריצתו של ההסכם היא רמיסת תכליתו ועמה רמיסת החוק והשוויון</u>**

4.2.1 ועתה מתבשרים אנו, כאמור, על כי לא זו בלבד שאין עוד כל הקפדה על ביצוע התחייבויות הרשת על פי חוק ועל פי הסכם הסיוע, כתנאי להעברת כספים, אלא שבנוסף על הסכומים הכלולים בהסכם הסיוע ובניגוד להוראותיו, מתכוונת הממשלה להעביר לרשת סכומים נוספים בהיקף עשרות מיליוני ש"ח.

4.2.2 אם תכליתו הכפולה של הסכם הסיוע הייתה למנוע את ההעדפה שבתקצוב מוסדות החינוך של הרשת ואת השחיתות שהתגלתה בניהולה, הרי שההתנערות מן ההסכם כפי שהיא גלומה בהחלטה הפגומה יש בה משום רמיסת התכליות האמורות שהינן קשורות בטבורן לאושיות שיטת המשפט הישראלית.

4.2.3 **<u>למותר לציין, כי רמיסת התכלית האמורה, על שני היבטיה, יש בה משום עבירה בוטה על החוק ועל עקרונותיו של מנהל תקין - המדובר הן בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב אשר הובא לעיל ואשר מעגן בחוק חרות את חובת שמירת השוויון בין כלל ילדי ישראל, הן בשלל החוקים והכללים שהרשת הפרה וממשיכה לפר בסירובה ליישם את ההתחייבויות שנטלה על עצמה במסגרת הסכם הסיוע והן בנורמות הבסיסיות המחייבות את המדינה לנהוג מנהג שוויון באזרחיה ולהמנע מעידוד פעילות עבריינית ופורקת עול על דרך הגדלת הקצבות ממשלתיות בלתי מפוקחות.</u>**

4.3 **<u>על חוסר הסבירות שגלום בהחלטה הפגומה ועל השיקולים הזרים שהביאו לקבלתה</u>**

4.3.1 כפי שצויין לעיל, מתאפיינת ההחלטה הפגומה בפגיעה אנושה בעקרון השוויון ובהוראותיו המפורשות של הסעיף. אלא שבכך לא די.

4.3.2 כפי שעולה מתיאור העובדות, נתונה מערכת החינוך בימים אלה במאבק קשה במיוחד להשלמת קיצוצים כאובים במיוחד. קיצוצים אלה פוגעים בתלמידי בתי הספר, במורים ובעתידה של המדינה כולה, שכן זה הרי תלוי באיכות החינוך שמוענק לצעיריה.

4.3.3 בנסיבות האמורות, ולמרות הצרכים הרבים במערכת החינוך המקוצצת, ראו לנכון המשיבים 3,4,5,6 להפנות סכומי עתק נוספים דווקא אל הרשת שעומדת על כוונתה להקפיד ולשמור על ההעדפה הפסולה שלה היא זוכה בתקציבים.

4.3.4 החלטה שכזו, מעבר להיותה פסולה בשל הפגיעה בעקרון השוויון הינה בלתי סבירה בעליל בהיותה מקצה את המשאבים המועטים שבידי משרד החינוך באופן שאינו מתיישב עם צרכי המערכת וכלל הציבור שאותו נועדה לשרת.

4.3.5 יתירה מזו, עד כמה שניתן ללמוד מהשתלשלות העניינים מובן הוא, כי איומיה החוזרים והתקיפים של תנועת ש"ס הם שהביאו לקבלת ההחלטה הפגומה. איומים אלה הינם בבחינת שיקולים זרים באופן מובהק.

4.3.6 **על מידת אי הסבירות שבהחלטה ועל היותה מונחה על ידי שיקולים זרים בלבד ניתן ללמוד ממכלול המסמכים שצורפו לעתירה ואשר מהם עולה כי עמדת המשיבים השונים (הכוונה לממשלה ולשריה וכן ליועץ המשפטי לממשלה) הייתה, לאורך הדרך כולה, כעמדתו של העותר ולפיה אין לחרוג מהסכם הסיוע. בהיעדר כל שינוי עובדתי שיצדיק את שינוי העמדה שהביא לקבלת ההחלטה הפגומה, אין מנוס מן המסקנה כי המדובר, בפשטות, בכניעה לאיומים קואליציוניים, תוך רמיסת עקרונות בסיסיים של דין וצדק ותוך התעלמות מצרכיה האחרים של מערכת החינוך המתדלדלת.**

5. <u>סיכום</u>

5.1 דומה, כי על חובת הרשות להקצות את כספי הציבור תוך הקפדה על שיוויון וסבירות אין להכביר מילים. כל שנוסיף עוד בעניינה הוא את מילותיו של כב' השופט ברק כתוארו אז:

> "חובת שוויון זו נקבעה עתה במפורש בחוק התקציב. היא ביטוי לתפיסה, כי כספי הציבור מופקדים בידי רשויות הציבור כנאמנים, וכי בחלוקתם של כספי הציבור על הרשויות לפעול 'על-פי עקרונות של סבירות ושוויון', בהתאם לקריטריונים ברורים, עניינים גלויים ושווים" [בג"צ 4346/92 מעלה נ' שר החינוך, פד"י מו (5) 590 והאסמכתאות שם].

5.2 **ההחלטה הפגומה זועקת בשילוב גורמי החומרה שבה - האחד הוא הכפפת עקרונות שלטון החוק והשיוויון אל מול לחץ קואליציוני, וזאת לאחר שלאורך הדרך כולה, כפי שתוארה לעיל, הפגינו המשיבים 7-3 גמישות רבה מתוך נסיון להושיט יד מסייעת לרשת וזו סירבה, בגסות, לפעול בכל אופן ש"חשוד" היה כשיוויוני או כחוקי. השני הוא, העוול הבוטה שנגרם לשאר ילדי ישראל שחינוכם מקוצץ קיצוץ תקציבי עמוק בעוד ילדי הרשת נהנים נתנאים משופרים והעדפה פסולה מתגברת, למרות כל החלטות הגורמים המקצועיים על הצורך בצמצום הפערים.**

<u>די אם יזעק בהקשר זה, כי בסכומים שמבקשים כיום המשיבים להעביר כלאחר יד לרשת, ניתן היה למנוע את ביטול שעות מילוי המקום ופעולות חברה בבתי הספר העל יסודיים...</u>

5.3 **<u>עוד יוער בהקשר זה, כי מן התכתובת שהובאה לעיל עולה, כי גם נציגי משרד החינוך ואף המשיב 7 שותפים לעמדתו העקרונית של העותר.</u>**

5.4 אשר על כן יתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי וצו ביניים כמבוקש ברישא לעתירה ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפוך את הצו למוחלט.

5.5 עוד יתבקש בית המשפט הנכבד, בנסיבותיו החריגות של העניין הנדון, לקבוע את הדיון בעתירה למועד דחוף. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בתשלום הוצאות עתירה זו ובכללן שכר טרחת עורכי דינה של העותרת בצירוף מע"מ כדין.

היום: 23/5/00

יעקב אנוך, עו"ד
סיגל פעיל, עו"ד
קדם, פעיל, אנוך - עורכי דין
ב"כ העותר