

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

ט' באב התשפ"ד
13 באוגוסט 2024
י.מ. 2024-1697

אל:

ד"ר גיל לימון - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

הנדון: הוראת מעבר לתיקון מבחני התמיכה לסבסוד שכר לימוד במעונות יום לילדי מועמדים לשירות ביטחון הלומדים לימודים תורניים

בהמשך למכתבי מיום 18 באפריל 2024, מכתבך מיום 11 באוגוסט 2024 אל שר העבודה, ולמכתבו של שר העבודה מיום 12 באוגוסט 2024, נבקש להתייחס לטענות שעלו במכתבו של שר העבודה בדבר קביעת הוראת מעבר שתותר על כנו את הסבסוד לשכר הלימוד במעונות יום ומשפחתונים עבור פעוטות שאחד מהוריהם הוא מועמד לשירות ביטחון הלומד לימודים תורניים (להלן ביחד – שכר לימוד במעונות יום).

כללי

1. במכתבך מיום 11 באוגוסט 2024 פירטת את עמדתכם המשפטית, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, לפיה במצב החוקי הקיים, בהתאם לפסק הדין בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' שר הביטחון ואח' (להלן – פסק הדין בעניין הגיוס) ונוכח פקיעת פרק ג'1 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן – פרק ג'1), המדינה אינה מוסמכת עוד לעודד באמצעות מימון ממשלתי לפי מבחני מעונות היום, לימודים תורניים של מיועד לשירות ביטחון. כלומר, היעדר הסמכות אינו מאפשר עוד מימון המבוסס על כך שאחד מבני המשפחה לומד במוסד תורני בזמן שהוא מיועד לשירות ביטחון.

2. כפי שצינת במכתבך האמור, בפסק הדין בעניין הגיוס נדונה טענת ההסתמכות כבסיס לקביעת הוראת מעבר לתמיכה בלימודים תורניים של מיועדים לשירות ביטחון (להלן – תמיכה במוסדות התורניים). לעניין זה נקבע בפסק הדין בעניין הגיוס כי בשונה מהאמור בפסק הדין בבג"ץ 5782/21 לאה זילבר נ' שר האוצר (פורסם בנבו) (להלן – פסק הדין בעניין זילבר), שעסק בשינוי מדיניות תמיכה ממשלתית בגדר סמכות הממשלה ועל כן הצדיק קביעת הוראת מעבר, כאשר מדובר בהעברת כספים תוך חריגה מסמכות, הפסקת המימון צריכה להיות מיידי. עוד אציין כי בפסק הדין בעניין הגיוס נקבע בכל הקשור לשאלת הוראת מעבר כי יש ליתן משקל ממשי לכך שפסק הדין שהורה על בטלות פרק ג'1 ניתן כבר בשנת 2017, ושאלת חוקיות העברת התמיכות בהיעדר מסגרת נורמטיבית למתן פטור משירות צבאי התעוררה בעבר לפני למעלה מעשור.

3. בעניינו, כאמור גם מדובר בבקשה להעברת כספים תוך חריגה מסמכות כאשר גם כאן יש ליתן משקל ממשי למועד מתן פסק הדין שהורה על בטלות פרק ג'1 כאמור בשנת 2017.

לכל אלה, יש להוסיף כי בכל הקשור להעברת כספי תמיכה במוסדות תורניים הרי שבהתאם לצו הביניים עליו הורה בית המשפט העליון בעניין הגיוס כבר מיום 1 באפריל 2024 הופסקה התמיכה האמורה מיידית. פסק הדין בעניין הגיוס שאישר את הפסקת התמיכה כבר מהמועד האמור ניתן ביום 25 ביוני 2024. לעומת זאת, בעניין שכר הלימוד במעונות יום, הלכה למעשה, נמשכה התמיכה מיום 1 באפריל 2024 **ועד לסוף חודש אוגוסט 2024** (היינו: סוף שנת הלימוד במעונות היום). אשר על כן, בפועל ניתנה כבר הוראת מעבר למשך כל שנת הלימודים התשפ"ד במעונות היום ויש, לטעמי, ליתן גם לכך משקל בעת בחינת הבקשה לקביעת הוראת מעבר נוספת.

4. על רקע כל האמור ועל רקע הטענות שעלו בפגישה שהתקיימה ביום 23 ביולי 2024 ציינת במכתבך מיום 11 באוגוסט 2024 כי ככל שתוצג במהלך הימים הקרובים תשתית מקצועית התומכת בקביעתה של הוראת מעבר קצרה, במסגרת גיבוש מבחני התמיכה לשנת הלימודים הבאה, הדברים ייבחנו כמקובל.

5. רוב מכתבו של שר העבודה עוסק בבקשה להוראת מעבר שתחול על כל שנת הלימודים הבאה. רק בפסקה האחרונה של המכתב יש אזכור לבקשה לתקופת מעבר קצרה יותר של חמישה חודשים. מאילוי יובן כי בקשה להוראת מעבר לגבי כל שנת הלימודים הבאה, על מבחני תמיכה שנועדו רק לשנת הלימודים הבאה, היא אינה בקשה להוראת מעבר קצרה. מכל מקום, לטעמי, היענות לבקשה האמורה, משמעותה, הלכה למעשה, ביטול הקביעה האמורה כי אין סמכות למתן התמיכות כאמור.

6. באשר לטעמים לקביעת הוראת מעבר לפרק זמן של חמישה חודשים, נבקש להתייחס, על דעת גורמי המקצוע במשרד האוצר, לטיעונים שפורטו במכתבו של שר העבודה כסדרם.

השיקולים המפורטים במכתבו של שר העבודה

א. השיקול הפדגוגי – השפעה על פעוטות

7. במכתבו של שר העבודה נטען כי ביטול הסבסוד עשוי לגרום להורים לחפש מסגרת חלופית למעונות היום המוכרים וכי מדובר בתהליך מורכב, בסמוך לפתיחת שנת הלימודים. בנוסף, נטען כי אין להקל ראש במהלך של הוצאת ילדים מהמסגרת באמצע השנה.

8. דומה כי הפסקת תשלום הסבסוד, אין בה בכדי להוביל, או לאפשר, את העברת הפעוט למסגרת חלופית. המדובר במעונות "סמל" – המפוקחים על ידי משרד החינוך, ואשר תעריפיהם מוגבלים במסגרת צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים במעונות יום לפעוטות), התשפ"ג-2023 (להלן – **צו הפיקוח**). לגבי מעונות אלה נקבע בצו הפיקוח מחיר מקסימלי, אשר מפעיל המעון אינו רשאי לגבות מעבר לו. זאת, בניגוד למעונות שאינם בעלי סמל, אשר צו הפיקוח לא חל לגביהם, ולכן במרבית המקרים שכר הלימוד בהם גבוה משמעותית ממעונות הסמל. עוד נציין כי נקודת המוצא היא כי גם אם יתבצע מעבר של פעוטות, הוא יעשה למסגרות תקינות, העומדות בכלל דרישות החוק.

אשר על כן, לא ברור כיצד הפסקת הסבסוד תוביל להפניית הפעוטות למסגרות יקרות יותר, חלף הותרת הפעוטות במעונות הסמל שבהם המחיר מפוקח.

9. מבלי לגרוע מהאמור, בהינתן ששנת הלימודים טרם התחילה, הרי שקביעת הוראת מעבר של חמישה חודשים כמבוקש, דווקא תחמיר את הפגיעה הנטענת, שהרי אם הפסקת הסבסוד כעת תגרום למעבר פעוטות למעון אחר לפני תחילת שנת הלימודים, הרי שהעברתו לאחר תחילת שנת הלימודים בהכרח תגדיל את הפגיעה הפדגוגית בו.

ב. היערכות ההורים

10. עוד נטען במכתבו של שר העבודה כי להורים נדרשת תקופת היערכות טרם הפסקת הסבסוד, המהווה רכיב מרכזי בהכנסת התא המשפחתי, לרבות לצורך שינוי מקום העבודה או היקפי העבודה של ההורה השני, וכן נטען כי למועמדים לשירות ביטחון נדרש פרק זמן לצורך הסדרת מעמדם מול צה"ל, בין אם לגיוס ובין אם להסדרת פטור.

11. באשר לטעם הכלכלי, אשר עומד בטענות הסתמכות רגילות ואשר עמד גם בבסיס הטענות בפסק הדין בעניין זילבר, הרי שטענות דומות כאמור נדחו בפסק הדין בעניין הגיוס ולא ברור הטעם החדש בעניין זה. בהקשר זה לא ברור מדוע כל הדגש בטיעון זה הוא על היערכות ההורה השני תוך התעלמות מהאפשרויות העומדות בפני ההורה המיועד לשירות ביטחון.

12. באשר לטענות בדבר הסדרת המעמד מול צה"ל, הרי שלא ברור מה פרק הזמן הנדרש למועמדים לשירות ביטחון לצורך הסדרת מעמדם כאמור ומה ההצדקה ליתן הוראת מעבר כללית לעניין זה בהיעדר סמכות כאמור. בהקשר זה נציין כי כפי שנקבע בסעיף 78 לפסק הדין בעניין הגיוס, מקום שבו מועמד לשירות ביטחון יפנה לצה"ל בבקשה להתגייס, אך הצבא ידחה את בקשתו למועד מאוחר עקב חוסר היערכות הצבא לקלוט את אותו מועמד, הרי שפתוחה בפניו הדרך לפנות בבקשה לקבלת תמיכה. ככל שיימצא זכאי לתמיכה, יהיה זכאי לקבלה ממועד פנייתו של המועמד לצה"ל. מכל מקום, אין בטענה בדבר האפשרות שמועמד לשירות ביטחוני מסוים יפנה באופן פרטני לרשויות הצבא בבקשה להתגייס, וידחה למועד מאוחר יותר, כדי להוות הצדקה או טעם לקבוע מראש זכאות לסבסוד לכלל המועמדים לשירות ביטחון.

ג. התארגנות הגופים המפעילים מעונות יום ומשפחתונים

13. טעם נוסף שציין שר העבודה במכתבו הוא כי ישנם מפעילי מעונות יום ומשפחתונים אשר רוב מכריע של הורי הפעוטות בהם משתייך לאוכלוסיית מקבלי התמיכות, וכי ייתכן שהפסקת התמיכה לאוכלוסייה האמורה תגרום להוצאת הפעוטות מהמסגרות האמורות, דבר שיביא לפגיעה דרמטית בהכנסות המפעילים, ואף לפיטורי אנשי צוות.

14. כאמור לעיל, כלל לא ברור שהפסקת הסבסוד תביא להוצאת פעוטות מהמסגרות, וזאת בשל פעילות המסגרות במחיר מפוקח, וזאת לעומת מסגרות אחרות שאינן פועלות במחיר מפוקח. בנוסף, ככל שתהיה הוצאה של פעוטות מהמסגרות, אין משמעות הדברים שלא יהיו פעוטות אחרים שימלאו את מקומם. מעונות הסמל מאופיינים בביקוש גבוה, אשר אף מצריך קביעת מבחן נפרד לצורך קביעת תיעדוף בין המבקשים להשתתף במעון ("נוהל סדר קבלת ילדים למעון יום או משפחתון").

15. מכל מקום, מבחן התמיכה הוא מבחן תמיכה להורים וההורים הם הזכאים לסבסוד מכוחו. המעונות אינם אלה שפעילותם נתמכת, ולכן אין בהפסקת הסבסוד משום פגיעה בתכלית כלשהי ביחס למעונות עצמם. בהקשר זה נציין כי בסעיף 73 לפסק דינו של כב' השופט שטיין בעניין זילבר ניתנה התייחסות לטענות העותרים באותו עניין בדבר הפגיעה האפשרית במפעילי מעונות היום ונקבע כי:

"כמו כן אוסיף בקצירת האומר, כי לבעליהם של מעונות היום אין טענת זכות בעניין הסבסוד ועל כן אינם ראויים לקבל מאתנו שום סעד."

16. בנוסף, גם לגבי טיעון זה, אם תיקבע הוראת מעבר של מספר חודשים בלבד, לא יהיה בכך בכדי לפתור את החששות הנטענים בעניין זה, וייתכן שאף הקושי של מפעילי המעונות לתת שירות לפעוטות אחרים לאחר תחילת השנה יהיה גדול יותר מאשר טרם תחילת השנה.

ד. היערכות המשרד לתיקון מבחני התמיכה

17. הטעם האחרון אותו מפרט שר העבודה במכתבו הוא כי יש צורך במפגשי עבודה עם צה"ל לצורך חידוד הקריטריונים ומקרי הזכאות השונים, והמסמכים להוכחתם; כי יש צורך לערוך התאמות במערכות המחשוב של המשרד; וכי יש צורך ליצירת ממשקים עם משרדים ממשלתיים על מנת לצמצם את הנטל הבירוקרטי כלפי האזרח, ואף ליצור ממשק חדש עם משרד הביטחון. נטען כי כל התאמות אלה ימשכו מספר חודשים, וגם מטעם זה נדרשת הוראת מעבר בהתאם.

18. לעמדתנו, אכן דרך המלך לביצוע תשלום הסבסוד היא שימוש במערכות המידע הממוחשבות של משרד העבודה, באופן שיצמצם, ככל הניתן, את הנטל הבירוקרטי המוטל על מבקש התמיכה, ויאפשר ביצוע בדיקת הזכאות באופן ממוחשב ואוטומטי, ככל הניתן, לצורך צמצום זמני טיפול. אך מטרה זו, לכשעצמה, אין בה בכדי להצדיק מתן תמיכה בהיעדר סמכות. זאת, מקל וחומר, כאשר התברר כי משרד העבודה מסוגל לבצע תשלומים באופן ידני כאשר הדבר נדרש, כפי שבוצע במסגרת תשלום שיפוי למעונות כאשר צומצמה פעילותם בשל מלחמת חרבות ברזל, וכן תשלום מענק התמדה לאנשי הסגל במעונות היום.

19. להשלמת התמונה, ועל מנת להעמיד דברים על דיוקם, אציין כי כפי שנטען במכתבו של שר העבודה, עמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר היא כי במסגרת מבחני התמיכה של שנה הבאה, יש לצמצם במידת האפשר את

מתן המקדמות לארגונים ומתן דרגות זמניות להורים. עם זאת, לא ניתן ללמוד מעמדה זו הצדקה כלשהי למתן תשלומים כהוראת מעבר. תכליתה של עמדה זו היא כי הסבסוד יועבר לזכאים רק עם הוכחת זכאותם, ואף בדיעבד אם יהיו זכאים לכך. בנוסף, לעמדת גורמי המקצוע, האצת תהליך בדיקת הזכאות תתאפשר באמצעות קבלת מידע ישירות מהמוסד לביטוח לאומי בדבר הכנסות מבקש התמיכה, והיא לטעמם תנאי נדרש לשם כך. הדבר יאפשר לנתמך לקבל במהירות את דרגת הזכאות המגיעה לו, חלף קבלת דרגה זמנית והשלמות במועד מאוחר יותר.

20. לנוכח כל האמור, לטעמינו, מכלול הטיעונים שפורטו במכתבו של שר העבודה אינם מהווים בסיס או הצדקה לקביעת הוראת מעבר, ובפרט לפרק זמן ארוך של חמישה חודשים, ואף חלקם מבססים את הקושי בקביעת הוראת מעבר לאחר תחילת שנת הלימודים. לכל אלה יש להוסיף כאמור את פרק הזמן שבו בפועל ניתנה הוראת מעבר מאז יום 1 באפריל 2024, המועד שבו הופסקה התמיכה במוסדות התורניים, ועד לסוף שנת הלימוד במעונות היום.

בברכה,



אסי מסינג, עו"ד

העתק:

עו"ד אביטל סומפולינסקי - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
עו"ד ענר הלמן - מנהל מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
עו"ד דבורה ספיר-אליעזר - היועצת המשפטית, משרד העבודה
מר כפיר בטט - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר אורי שאשא - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
עו"ד ינון גוטגליק - סגן בכיר ליועץ המשפטי, משרד האוצר
עו"ד אורי כץ - הלשכה המשפטית, משרד האוצר