

המינהל במשרד החקלאות
היא שאלת כל אחד

הצעתם

אנו לה-הודות

אנו גורשינו לך מהר מדריך

על מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון למדיניות גוברת והולכת, לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. קרן פלורסהיימר, שבראשה עומד ד"ר סטייבן ה' פלורסהיימר, יזמה את יסודו של מכון מחקר שיתרכז במחקריהם העוסקים בסוגיות-מדיניות ארכוכות טווה. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחזור תהליכיים יסודיים שיעיסקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווה של תהליכיים אלה ולהציגו לקובעי המדינה בישראל; מثال ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטייבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), ע"ד י' עמיה הובן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומר הירש גודמן, העורך-מייסד של ה"ג'רוזלם ריפורט" וסגן נשיא ה"ג'רוזלם פוסט". ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

רשימת פרסומים על דת, חברה ומדינה

1. שלמה חסן • המאבק על צביונה התרבותי של ירושלים • 1996
2. אליעזר דון-חיה • הpolloיטיקה של ההסתדרות: יישוב סכוטכים בנושאי דת בישראל • 1997
3. שלמה חסן ועמירם גונן • המתה התרבותי בין יהודים בירושלים • 1997
4. בנימין נויברגר • דת ודמוקרטיה בישראל • 1997
5. יוסף שלחן • מינהל וממשל בעיר חרדיות • 1997
6. ורדה שיפר • מערכת החינוך החראי בישראל: תקצוב, פיקוח ובקרה • 1998
7. שמעון שטרית • בין שלוש רשויות: מאزن זכויות האזרח בענייני דת בישראל • 1999
8. שלמה חסן • חרדים וחילונים בירושלים בעtid – תטריטיים ואסטרטגיות • 1999
9. שחר אילן • דחינת הגויס של בחורי ישיבות – הצעת מדיניות • 1999
10. אמנון דה-הרפטוק • תמיכת המדינה במוסדות ציבור – חקיקה מול מציאות • 1999

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

תמיכת המדינה במוסדות ציבור:

חקיקה מול מציאות

הצעת מדיניות

אמנון דה-הרטוג

פרסום מס' 4/9

ירושלים, דצמבר 1999

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Government Support of Public Institutions:
Legislation Versus Reality**

A Policy Proposal

Amnon de-Hartog

עריכת לשון: רעה כהן
עורכת אחורית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: רותי לרנו
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

© 1999, מכון פלורטהיימר למחקרים מדיניים בע"מ

ISSN 0792-6251

פרסומי המכון ותקציריהם מצויים באתר האינטרנט
www.fips.org.il

מכון פלורטהיימר למחקרים מדיניים
רחוב דיסקין 9 א', ירושלים 96440
טל' 02-5666243 Fax 02-5666252
office@fips.org.il

תוכן עניינים

5	האזע
6	דרכי התמיכה הממלכתית במוסדות הציבור
6	תמכית המדינה - כיצד?
13	היקף התמיכה הממלכתית במוסדות ציבור
16	עקרון השוויון בחלוקת המשאבים ב מבחן המציאות
16	תמכה כספית ישירה של המדינה - הלכה למעשה
17	בחינת שוויוניות התמיכה במוסדות הציבור על פי תקציב המדינה כולל
17	התוצאה - אפליה קשה
19	התמודדות עם חוסר השוויוניות בחלוקת המשאבים - הצעות לפתרון

התמיכת הממשלתית במוסדות ציבור טרם זכתה בישראל להתייחסות הרואהיה לה. מסתבר שבשניהם האחראוניות גדול מWOOD היקף המשאבים הממלכתיים המוקצים לגופים אלה. עובדה זו בוצרף נטייתה הגוברת של הממשלה בישראל להעביר תחומי פעילות - תוך השתתפות משמעותית בעליות - לאחריותם של מוסדות ציבור צריכה הייתה להוביל לדין ציבורי בדבר עצם העברת משימות (כמו הענקת חינוך יסודי לסקטורים שונים, טיפול בילדים אוטיסטים, אחזקת מיטות סיעודיות וקליטת עלייה) שהממשלה הייתה אחראית להן שנים ורבות. חשיבותו נודעת גם לשאלת היקף הסיווע הממשלתי המוענק לנושאים הנתמכים, ולדרון - המסקנה לא פחות - שלפיה מחולקים כספי המדינה למוסדות הציבור השונים הפועלים בתחום זה או אחר.

דא עקא: כפי שיראה להלן, על-אף הגידול העצום בפעולותם של מוסדות הציבור ולמרות צורנות הסיווע המגוונות והרבבות שהמדינה מעמידה לשם כך, טרם גובשה בישראל מדיניות שיטית, שעל פיה נקבעים התחומים שתינתן להם תמיכת המדינה. פועל יוצא מהיעדר מדיניות מתאימה הוא אי קביעת סדרי עדיפויות ברורים להענקת התמיכה. כך למשל, מעולם לא נעשתה בחינה מהו היקף הסיווע הממלכתי שראווי להענק למוסדות התרבות בישראל, מהו הסיווע שנ堪ן להענק לגופים הפעילים בתחום הספורט או מהי התמיכה שיש להענק למוסדות ציבור המטפלים בחולים סייעודיים, לתנועות נוער, לעמותות העוסקות במתן סיוע נפשי לציבור ועוד. מכאן לא ארוכה הדרך לקביעת אמות מידה מפלות בין מוסד ציבור פלוני הפעיל בתחום מסוים לבין מוסד ציבור פלמוני הפעיל באותו תחום בדיקוק. זאת כיוון שהקצתה משאבים בלתי מספקת לפעילויות מסוימת מובילה למאבק קשה על חלוקתם, תוך נקיית אמצעים כשרים וכשרים פחות.

מטרת מסמך זה היא להציג בקlixirת אגוז עובדות מספר הנוגעות להקצתה הממשלתית האמורה להיות שוויונית לפעולות מוסדות הציבור. מעובדות אלו ניתן יהיה ללמידה על הצורך הדוחף לעשות מעשה. יתר על כן, בחינת אספקטים שונים הקשורים לתמיכת המדינה במוסדות ציבור חושפת את הקשר בין כמה בעיות המתעוררות בישראל בשנים האחרונות. כך למשל ניתן למצוא זיקה בין נטיית המדינה לתמוך יותר בנושאים מסוימים ובעמותות מסוימות לבין התעוררותם של רבדים סקטוריאליים בישראל, שיש מי שיראה בהם איום על לכידותה של החברה. זאת ועוד, עצם התמיכה בעמותות שונות וגמ היקפה נקבעים לעיתים מתוך בחינת היתרון הפוליטי שיוענק לשולטן, יתרון העשווי למצוא לו ביוטו בתוצאות הבחירה לנכatta. בהקשר זה מධיתם לראות עד כמה מדינאים להוטים ערבית הבחירה להציג במפורש את הצלחותיהם בתחום זה, שככל יכול באות על חשבון משלם המסים. היבט אחר הוא קשריהם עם עמותות של כמה וכמה פוליטיקאים, שmedi פעעם המשטרה מוצאת לנכון לחקرام ולעתים הם אף עומדים לדין פלילי. עקב לכך נפגע כਮון הציבור בקרבניטי המדינה.

בעיות אלו ואחרות הקשורות לתמיכת המדינה במוסדות הציבור אין מטופלות כיום ברמת מדיניות כלשהי, והתחששה המתעוררת אצל מי שambilיטים במתරחש - ועיניהם כלות - היא "בימים ההם אין מלך בישראל, איש הישר בעיניו יעשה" (שופטים יז:6).

דרכי התמיכה הממשלתית במוסדות הציבור

הסקירה שתובא להלן אינה מתיימרת להציג תמונה מלאה של הסוגיה. ואולם, גם מתיאור חלקי ניתן להבין עד כמה ראוי להסירה.

תמיכת המדינה - כיצד?

המדינה תומכת במוסדות הציבור באופןים רבים:

א. תמיכה כספית ישירה

תמיכה כספית ישירה של המדינה במוסדות ציבור נועשית כו"ם בעיקר לפי הוראות התקציב, התשמ"ה-1985, שתקליטתן, לעניין מסמן זה, להבטיח הקצאה שוויונית לגופים הנתמכים (ראו להלן ב פרוטרוט). מעבר לכך, קיימים בתקציב המדינה סעיפים תקציביים קבועים למימון כספי שוטף של פעולות מוסדות ציבור מסוימים, כדוגמת האוניברסיטאות, בתיהם הממשלתיים בתி הספר הממשלתיים ועוד.

בדב' המדינה מעבירה כספים רבים למוסדות ציבור לא רק כ"תמיכה" כלשון החוק, אלא גם באמצעות צינור "רכישת שירותים". לעניין זה מקובל לגורוס כי תפקיד המוטל על משרד ממשלתי יכול להתבצע באמצעות עובדי המדינה או באמצעות שירותים מגופים חיצוניים המדינה. רכישה זו, שככל, הדרך החוקית למשה היא באמצעות מכרז, מאפשרת המדינה למלא את חובותיה השונות לתושבים. לעומת זאת, תמיכת המדינה מיועדת לבוארה להינתן בתחוםים שהמדינה אינה מחויבת ליטול חלק בפיתוחם, אך היא מעוניינת לעשות כן לרוחות תושביה.

דא עקא, לא תמיד ניתן להגדיר בקלות ובכורה ברורה מה הם תפקידו המדינה לעומת תחומיים אחרים שהם בגדר "mortuot". כך למשל, לא קל לקבוע עד היכן רמת הטיפול בילדים אוטיסטיים הנה בגדר תפקיד המדינה, ומתי רמה זו היא בגדר מותרות; עד איזו שעה המדינה מחויבת לממן אחזקת ילד מגבר במעטן, וממתי תאה אחזקת זו בגדר תמיכה בלבד; מהי רמת הטיפול הפיזיותרפי שהיא בגדר חובת המדינה לאזרחות הזכוקים לך, ומה הרמה שהמדינה אינה מחויבת לה. לעיתים, פועל יוצא של ההגדרות הממעוממות הוא דילוג בין מסגרות המימון השונות. לדוגמה, עד 1996 העניקה המדינה תמיכה לגופים שעסקו בהפעלת לשכות ייעוץ ותיאום טילים ברוחבי הארץ, אך החל משנת 1997 הועבר תחום זה למסגרת הרכישות הממשליות, באמצעות הוצאה מכזו לגופים המתאימים. מתניה כיצד תחום פעילות שלכאורה ברור כי הוא ראוי לתמיכה הופך באחת להיות חלק מתפקידו המדינה. מסקרן גם לשער מה גורם למשרד ממשלתי לשנות את הגדרת תפקידיו לצורך זה.

לעתים, המנייע עשוי להיות קשרו לעובדה שmedi פעם בפעם העשית הרכישה הממשלתית גם שלא באמצעות מכרז, שככל נדרש על ידי החוק. ועדת הפטור ממכרז, הפעלת משרד האוצר, היא שמעניקה פטור מהובה חוקית זו, גם זאת בהתאם להוראות מיוחדת שהתקינו המחוקק ומחוקק המשנה. כך זוכה הגוף שהמשרד

הממשלתי מתקשר עמו בכל ההחלטה הכספיות לאותו תחום, ללא תחרות. לעומת זאת, בהליך חלוקת התמיכה "מתחרות" העומדות על היקף התמיכה שתתקבל כל אחת מהן מהסייע הממשלה הכלול, ובಹליך המכרז צורן בדרך כלל הגוף להתמודד עם מתחרים אחרים על הזכיה הבלעדית בפרויקט הממשלה כולם.

באמור לעיל היה רק ניסיון להציג את הקושי הקיימים כיום להבחין מהותית בין תמיכת המדינה במוסדות ציבור - במשמעות המתוורת לעיל - לבין הפעלתם לשם מילוי משימותיה שלה באמצעות הזרמת כספים ישירה אליהם בדרך של קביעת סעיפים תקציביים מפורטים בחוק התקציב, או בדרך של עיריכת מכירות (לרובות מתן פטור מהט). קושי זה יסלק לכשייקבעו אמות מידת נחוצות ככל האפשר להבחנה בין תמיכה לבין רכישת שירותים.

ב. תמיכה ישירה שוות כסף - הענקת כוח אדם ואמצעים אחרים

תמיכת הישירה של המדינה במוסדות הציבור אינה מתחזקת בהעברת כספים. במקרים רבים ניתן למוסדות ציבור, מסוימים בלבד, סיוע באמצעות הקצת כוח אדם - בניית שירותים לאומי, חילילים בשירות סדייר, עובדי מדינה ועוד - שאחזקתו מומנת על ידי המדינה או שהמדינה "מוכרת" אותו במחair נמו. עובודתם של אנשים אלה במוסדות הציבור מוסדרת על ידי המחוקק או על ידי המדינה כמעסיק. לתמיכה זו ממשמעות כלכלית אדירה: הגוף הנהנה אינו צריך להעסיק כוח אדם בשכר מלא, כפי שהיא עליו לעשות אילו לא תמיכת מדינה זו.

כך למשל, מכוח סמכותו על פי סעיף 26א. לחוק שירותי ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, קבע שר הביטחון שירותי חילילים בגופים מסוימים (שבין השאר נמנים עמותת נאות קדומים, החברה להגנת הטבע, החברה למתנ"סים ואגדת גמלאי שירות הקבע בצה"ל) הוא שירות מוכר של חיליל בשירות סדייר (ק"ת 6005, תש"ס, 74). לפי החוק הנזכר, דינו של שירותי מוכר הוא כדי שירותי סדייר לכל דבר ועניין. בדומה, בניית שירותים לאומיים משותות בMagnitude מוגדרים, ו邏עניקה להן הטבות כספיות בMagnitude השירות ולאחריו, כאילו שירותו בצה"ל (ראו, למשל, תקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיוור), התש"ס-1999 (ק"ת 6007, תש"ס, 108)).

מצאי דוח מס' 47 לביקורת המדינה (עמ' 416) שעניינם החברה להגנת הטבע, עשויים להמשיך את הדברים. בשנת 1995 הועסקו בbatis ספר שדה של החברה 169 מורות חילilot ובנות שירות לאומי. שוויה הכספי של הטבה צו - על בסיס שכר מינימום המוענק לשכירים - מסתכם בכ-6 מיליון ש"ח לשנה לפחות (לפניהם ניכוי השתתפות העמותה - אם ישנה צו - בשכרם של אותם עובדים). במקרים אחרים נמצא שהמדינה עצמה מעמידה עובדים מטעמה לטבות פרטיות (חבר - עמותת גמלאי צה"ל, איפ"א - הסניף הישראלי של ארגון השוטרים הבינלאומי ועוד). קופת האוצר היא הנושא העיקרי שכרם של עובדי מדינה אלה.

תמיכה מסווג אחר, שאנן לה נודעת ממשמעות כלכלית אדירה, היא הקצתה חינם או בתמורה סמלית של קרקע או מתקנים מבעלות המדינה למטרות ציבור מסוימים. בשנים האחרונות נחשף מידע על גופים מסוים הנהנים מצורחת סיוע זו; על קרקע המדינה מוקמים מבנים של מוסד הציבור. מוסד ציבור כזה יכול עקב כך להגדיל במידה ניכרת את היקף פעולותיו לציבור לעומת זאת מוסד ציבור מתחרה שנדרש למן וርישת קרקע ומבנים לקיום פעולותיו.

טלו שתי עמותות הפעולות בהיקף דומה בתחום איכות הסביבה ובקשות לשם פועלתן תמייה כספית של המדינה. אם לא תינתן הדעת לעובדה שבני עמותהichert מומוקמים על אדמות מדינה שניתנה לעמותה חינם אין כסף, ואילו בני עמותה שנייה מוצבים על אדמה שנרכשה על ידיה ורק לאחרונה באמצעות אשראי, הרי העברת תמייה כספית שווה לשתייהן תへא בעצם התיחסות בלתי שוויונית; פשיטה, עמותה הפטורה מהחזר הלואה לרכישת קרקע מבניה תוכל להעניק לצרכנים שירות איכוטי יותר וול יותר, להגדיל עקב כך את היקף השירותיה, וכתוואה לכך לזכות בתמייה כספית ישירה גדולה יותר מהמדינה.

דוגמא לכך נמצא בדו"ח מס' 47 של מקרקם המדינה לשנת 1996, שיג בהיבט זה התייחס לחברת להגנת הטבע, עמותה שנוסדה בשנת 1953. על פי האמור בדו"ח זה (עמ' 413): "המדינה העמידה לרשות החברה קרקע ומבנים לצורך הפעלת בתים ספר שדה. החברה משכמת לניהול מקרקעי ישראל דמי חכירה שנתיים הנעים בין 3,300 ש"ח ל-16,000 ש"ח לבני בית ספר שדה (بعد שטחים שוגלים נוע בין 1,500 מ"ר ל-104,000 מ"ר) ובsek הכל 91,259 ש"ח. המבנים המשמשים 12 בתים ספר שדה הוקמו בידי משרד הבינוי והשיכון על החשבון תקציב המדינה... רק שלושה בתים ספר שדה עירוניים שוכנים במבנים שנשכו מבעלי פרטיטים".

קשה להתמודד עם טענה שככל עמותה המבקשת להתחרות בתחום פעילות מסוים עם עמותת החברה להגנת הטבע על תקציב התמייה הממשלתית צפiosa להיכשל. זאת כל עוד ייותר חמצב הנוכחי, שבו המדינה מעניקה קרקע, מבנים ומימון אוחזתם ורק לחברת להגנת הטבע, אך אינה מתחשבת בכך כלל בעת חלוקת התמייה כספית הישרה לאותה פעילות.

לכותב ניר זה לא ידוע על גיבושים ופרטום לצייבור של מבחנים שוויוניים ברורים להקצת כוח אדם או קרקע מטעם המדינה למוסדות ציבור.

ג. **תמייה כספית עקייפה - עידוד העברת תרומות למוסדות ציבור**

המדינה מעבירה באופן עקיף תמייה כספית, באמצעות ויתור על תשלומי מס הכנסת המגיעים לה כדי מנישומים. הוראת סעיף 46 לפוקודת מס הכנסת קובעת מגנון שלפיו תרומה המוענקת למוסדות ציבור מסוימים מעניקה לתורם זיכוי מס שהיה נגבה ממנו ללא תרומתו. מדובר בכ-2,500 מוסדות ציבור שקיבלו עד כה מעמד זה. במקרה מוגנים שונה תמייה עקייפה זו מהתמייה הישרה שמעניקה המדינה: ראשית, המדינה אין שליטה מלאה על היקף סיועה זה למוסדות הציבור; התורמים הם הקובעים במקרה יוקטנו הכנסתות האוצר ממשים. שנית, לא ניתן לנ Abbott "תמייה" עקייפה זו באמצעות תקציב המדינה מונשוא אחד לשנשו או ממוסד ציבור אחד לאחר; התורם (ולא המדינה) קובע בלבד איזה נושא ואיזה מוסד ציבור יהיה מכיספו.

ערוץ תמייה זה הוא אפוא צינור שלמדינה אין שליטה מלאה עליו. בהעתה אגב נuir, כי לכוארה אפשר לעשות בו שימוש לרעה לטם יצירת מקלט מס, הלבנת כספים ועוד.

על פי אומדן של מינהל הכנסתות המדינה, בשנת 1998 הסתכם בכ-100 מיליון ש"ח חזיכוי ממיס הכנסת שהוענק לנישומים בגין תרומות למוסדות ציבוריים ולקרגנות לאומיות.

השגת תרומות לעמותה שהتورמים לה זוכים בזכותם קלה יותר מהשגת תרומות לעמותות אחרות. כדי לזכות במעמד המעניק זיכוי מס לתורמים צריך מוסד הציבור לפעול באחד התחומים שלහן: דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד, ספורט, סיוע ליישובים במצוקה, עידוד התישבות מעבר לקו הירוק או שמירה על איכות הסביבה למען הכלל (שלוש המטרות האחרונות נקבעו על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית בתוקף

סמכוותו לפי סעיף 9[2] לפקודת מס הכנסה). כן נדרש אישורה של ועדת הכספיים של הכנסת להענקת אותו אישור למוסד הציבור.

כל התורם למוסד ציבור זהה זיכה ל-35% זיכוי מס מסכום התרומה, אם סכום התרומה אינו עולה על 30% מההכנסה החייבת של הנישום או על 451,000 שקלים חדשים, לפי הנמוך שביניהם (נכון לשנת 1997).

בנוגע לסוגיות שוויון התמיכת הממשלתית במוסדות הציבור, מעניות התובנה שלහן: ב-1990 אישר שר האוצר את עידוד ההתיישבות מעבר לקו הירוק למטרת ציבורית שהתורם להגשמה עשוי ליהנות מזיכוי מס, אך בעבר, ב-1989, סירב שר האוצר להכיר בפועל. למען כינון חוקה כתובה לישראל למטרת ציבורית המעניקה זכות דומה. הנימוק לכך היה בין השאר שלפעולות העמותה הפועלת למען כינון חוקה כתובה בישראל יש "גון פוליטי", ואין להכיר בפעולות פוליטית כפעולות הוצאה לפועל...." (בג"ץ 637/89 "חוקה למدينة ישראל" נ' שר האוצר, פ"ד מו [1], 191, 196). בית המשפט העליון שדן בעתריה שהוגשה על ידי עמותת חוקה לישראל קיבל את עמדתו של שר האוצר, שכן, כך נקבע על ידי השופט (כתוארו אז) א' ברק: "אכן, אני רואה כל חוסר סבירות בגישה כי משאביה של המדינה לא יחולקו, בנסיבות דיני המס, לקידום מטרות... השזרות בנושאים ציבוריים שונים בחלוקת ציבורית או פוליטית" (עמ' 201).

נדמה שהכל יסכו שעידוד ההתיישבות מעבר לקו הירוק הוא פעילות שנוייה בחלוקת ציבורית לא פחות מפעילות למען כינון חוקה כתובה בישראל. בכל זאת, לפעולות הראשונה ניתן מעמד של "מטרה ציבורית" ומהפעולות השנייה נשלה הכרה דומה. לכל הפחות, עובדה זו מעוררת מחשבה.

ד. תמיכה כספית עקיפה - העברת כספים דרך רשותות אחרות

השתתפותה של המדינה בתקציביהן של הרשותות המקומיות, המועצות הדתיות וגופים ציבוריים אחרים ממשעה גם העברת תמיقات נוספות ממנה למוסדות הציבור. המדינה משתתפת פעמים ורבות בתקציביהן של רשותות מקומיות. על פי דין היא נושאת במימון 40% מתקציביהן של המועצות הדתיות. חוקים שונים מיטלים על המדינה לממן פעולותיהם של גופים סטוטוריים, כמו למשל הרשות למלחמה בסמים, האקדמיה ללשון העברית ועוד. והנה מתברר כי רשותות מקומיות, מועצות דתיות וגופים סטוטוריים רבים תומכים אף הם בפעולותיהם של מוסדות ציבור המוצאים בתחוםם הגאוגרפיים או בתחוםם עיסוקם.

באמציאות 265 הרשותות המקומיות בישראל, המועצות הדתיות הפועלות לצד הרשותות המקומיות ורשותות סטוטוריות אחרות מקבלים מוסדות ציבור תמיכת מדינה בהיקף שניתי של מאות מיליון ש"ח. גם כאן ורב הנעלם על הגלי, הן בכלל הנוגע להיקפה ולאופייה המדוקיק של התמיכה הציבורית (כסף, כוח אדם, מבנים, קרקע) והן בכלל הנוגע לאופן חלוקתה הולכה למעשה.

לහלכה, מוסדר הлик תמיכת הרשותות המקומיות במוסדות ציבור בנהל שפורסם על ידי מנכ"ל משרד הפנים בשנת 1985. את הנהל הכינה ועדת בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (י"פ 3197, תשמ"ה, 2275). בנהל קבועות הוראות לעניין תקצוב התמיכה, ריכוז התמיכה, פרטיה הבקשה לתמיכה, התcheinבותה הגופית הנתמן, פיקוח על השימוש בתמיכה ועוד.

ואולם, מדובר מבחן המדינה על תמיכת הרשותות המקומיות במוסדות ציבור גבוהה תמונה קשה ביותר. המעניין בכך מבחן המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 1998 מתרשם מיד כי קיימים ליקויים קשים

בתמיכתן של הרשויות המקומיות במוסדות ציבור. הביקורת חקרה כי המועצה המקומית גבעת שמואל העניקה תמיכות כספיות ללא דיון בזעุดת התמיכות, לא קיימה כל פיקוח על עמידה בתנאים למתן התמיכות ועל השימוש בתמיכות שניתנו, לא קבועה מבחני תמיכה וכן העניקה תמיכה לעמותות שהכנסותיהן עלולות על הוצאותיהן (עמ' 469). ב ביקורת על פעילות עיריית שדרות נמצאה שניתנה תמיכה בסך 300,000 ש"ח לעמותה עברור הקמת מבנה, לאחר שהופסקה בנייתה (עמ' 411). דוח מבחן המדינה מס' 49 לשנת 1998 מגלת כי מוציא המועצה המקומית פרדס חנה-כרוכר אישר לעמותה מסוימת - בגין לדין - הקצת קרען של הקרן הקימית לישראל, בלי לבקש את הסכמתם של הבעלים (עמ' 17).

מדוח' מבחן המדינה מס' 505 א' שפורסם באוקטובר 1999 עולה כי המועצה האזורית מגילות תמכה בעמותות בהיקף כולל של 265,000 ש"ח, בלי שאלה סייפו לה את המஸמלים הנדרשים לשם כך. המועצה המקומית עמנואל המשיכה לתמוך במוסדות לימוד מבלי לדרישת רשיונות תלמידים, אף כי שנה קודם לכן נמצא שראשי עמותות רבים בישוב הציגו לה רשיונות כוחות של תלמידים לצורך קבלת כספי תמיכות. במועצה האזורית גוש עצין לא מונה עובד לפeko על עמידה בתנאים למתן תמיכות ועל השימוש הנאות בהן.

תקודן של המועצות הדתיות בתחום התמיכה במוסדות הציבור נמצא אף הוא לוקה בחומר, בלשון המעטה. כך למשל, דוח' מבחן המדינה מס' 48 לשנת 1997 קובע לאחר בדיקת פועלתה של המועצה הדתית ראש העין: " מרבית המוסדות שביקשו תמיכה לא הגיעו את הבקשות על הטופס שנקבע בכך, לא מסרו את כל הפרטים הדרושים וגם לא צירפו לבקשתם את המஸמלים המפורטים בוגלה תמיכות. המועצה אינה מנחלת תיקים למוסדות שמקבלים מהם תמיכה,... ההמלצות שהועודה [ועדת התמיכות - א"ד] הגיעו למועצה...לא נומקו....מהמסמלים במועצה לא היה אפשר לדעת...על פי אילו מבחנים...מקבלים מבחן את התמיכה" (עמ' 285 ואילך).

במצב דברים מתואר זה נראה שאפשר לקבוע שהליך תמיכתם הכספית הישרה של הרשויות המקומיות וגופים סטטוטוריים אחרים במוסדות הציבור מדאיג מאוד ומצריך בדיקה מקיפה. בדיקה זו נדרשת גם בשל העובדה ש גופים אלה תומכים פעמים רבות במוסדות ציבור שגם הממשלה עצמה תומכת בהם בו בזמן יישירות. אם לא תיעשה הבדיקה המוצעת, יימצא עקרון שוויוניות הקצת המדינה נפער מאוד: אם נושאים ומוסדות ציבור מקבלים תמיכה הן מן המדינה והן מ גופים אחרים (שתקציבם ממומן במלואו או בחלוקת על ידי המדינה) - היכן שמירת עקרון השוויון בהקצת המדינה?

ואם לא די בכך, תמיכת הרשויות המקומיות המוענקת בו זמינות אך בלי קשר לתמיכת המדינה עלולה לגרום בעיה נוספת. כך למשל, מוגרות חינוך מוכرات שאינן רשמיות, הזכוות לתמיכה קצבה מן המדינה על פי עקרונות מסוימים, מקבלות גם תמיכה מצד רשותות מקומיות. תמיכה זו ניתנת על פי עקרונות אחרים למזרי. עובדה זו מכרסת לכאורה בעקרונות הסיווע הממשלתי. נוצר מצב מוזר: יד אחת מעניקה תמיכה לגוף לפי עיקרון א'; יד שנייה - הניזונה מאותו מקור - מעניקה תמיכה לוותו גופו לפי עיקרון ב'. כך זוכה גופו זה לסיווע ממשתיishi ישיר ועקיף נעדך כל עיקרון.

בדומה למדינה, גם בכמה מהרשויות הציבוריות האחרות, למשל ברשותות מקומיות מסו, קיימת תופעה שעובדים מטעמן פועלם במסגרת מוסדות ציבור מסוימים או שהרשויות מקצתם להם - חינם אין כסף - אמצעים שווי כסף כמו קרען, מבנים והטיות.

אם כן, המדינה מסייעת למוסדות הציבור גם באופן עקיף, באמצעות התקציבי ורטויות אחרות שמקור חלק נכבד מהם הוא בה. בהערכה זהירה ניתן לקבוע שמדובר בהוצאה שנתית של מאות מיליון ש"ח מוקפת

המדינה. לאחרונה ניתן פרטוט פומבי להיקף תמיכתה השנתית של עיריית תל אביב-יפו במוסדות ציבור: מעל 88 מיליון ש"ח. גם בספר התקציב של עיריית ירושלים לשנת 1999 באה לידי ביטוי תמיכתה בעשרות מיליון ש"ח במוסדות ציבור. חישוב חלקה המדויק של המדינה בתמיכתה של אותן רשויות במוסדות הציבור מעולם לא נעשה.

ה. תמיכת קרן העזבונות

לקמן העזבונות מגיעים כספים המיועדים לטובת מדינת ישראל. חלק נכבד מהם מקורו בצוואתם של פרטיים המעניינים שרכושם ישמש לרוחות הציבור בישראל. בעבר חילק את הכספי מגנון ממשלתי שנקבע לכך. בעקבות פרשיות שונות שיצרו ספק בדבר תקיןות פולותו של אותו מגנון, הוחלט ב-1990 שועודה ציבורית תקבע אילו מוסדות ציבור יזכו בתמיכה מAFX. עם זאת, מעורבותה של הממשלה לא נשלה לגמיה: נוסף לעצם מינוי הוועדה על ידיה, על פי הנהלים שנקבעו, תנאי סף לדין בבקשתה לסייע קרן העזבונות הוא קבלת עמדתו של המשרד הממשלתי שהבקשה קשורה לתחום פעילותו. לעומת זו - שלילית או חיובית - יש מן הסתמא השפעה על סיכוי ההענות בבקשתה.

כמצופה, גם בכללי העבודה הציבורית נכללת במפורש הוראה הקובעת כי "הועדה תפעל מתוך גישה עניינית לכל בקשה ובקשתה על פי עקרונות של סבירות ושוויון כפי שנקבעו ועוצבו על ידי בית המשפט העליון" (סעיף 10[א] לכללים).

דא עקא: עיון בהחלטות הוועדה הציבורית לשנת תשנ"ח, שהתפרסמו ברשומות ("פ' 3951, 4652, תשנ"ח, 392, 470) חושף עבודות מורתקות המעוררות תהיות. על פי הפרטום, בשנה זו חולק סכום נכבד בסך 167,337,772 ש"ח. לעניינו, יoba להלן חלק קטן מהחלטות הוועדה הציבורית לשנת תשנ"ח:

א) ברשימה הופיעו שניינים המלצת משרד התיירות זכו ארגון הגג של יוצאי אירן בישראל ב-100,000 ש"ח (עבור הכנת תוכניות טלוויזיה שיוטפו בהן מורות יהודית והזיקה לצינות והיה ב�� עידוד לתיירות באמצעות הכרות ארץ ישראל) וארגון בית כורש של יהודית אירן בישראל ב-50,000 ש"ח (עבורTeVות מתחלפות ותצוגות קבועות לתיירים ומבקרים). גופים אלו היו היחדים שזכו לתמיכה הוועדה הציבורית עבור פעילות מורתשת של אחת מקהילות ישראל - בהמלצת משרד התיירות. הסיווע שזכה לו היה 12.7% מסך הקצבות הוועדה הציבורית בתחום התיירות באותה שנה - 1,180,000 ש"ח.

שר התיירות בשנת תשנ"ח היה מושה קצב, ליד אירן.

ב) הקצתה הוועדה הציבורית לגופים שהגשו בקשה באמצעות משרד ראש הממשלה, שהוא במחותו משרד מטה, הסתכמה באותה שנה בסכום נכבד של 25,180,000 ש"ח. עם מוסדות הציבור משרד ממשלתי זה המליך על בקשות נמנית החברה להגנת הטבע. היא זכתה ל-2,060,000 ש"ח עבור שימור מבנים ואתרי התישבות. ואולם באותה שנה תמכה משרד החינוך בנושא זה בדיק בחברה להגנת הטבע על פי מבחן תמיילה מטעמו בהיקף כספי של 2,935,000 ש"ח. לא מובן לפיך כיצד בכלל טופלה בקשה לחברה להגנת הטבע דזוקא במסדר ראש הממשלה ומדובר בתיאchorה הוועדה הציבורית בחוב לבקשה ולהמלצה עליה - לכארה בניגוד לנוהלי עבודה. גם עמותת צעירים אגדות חב"ד הייתה בין הזוכים. היא זכתה בסיווע של 50,000 ש"ח עבור סיוע לפרויקט "ילדי צ'רנוביל". עוד זכתה - על פי המלצה משרד ראש

הממשלה - מכללת יהודה ושומרון, בסכום של 3,500,000 ש"ח עבור השותפות ברכישת קמפוס, אף כי תחום פעילותה הוא ללא ספק חינוך.

ג) מתוך 14 מוסדות ציבור שזכו לתמיכה כוללת של 1,040,000 ש"ח על פי המלצת משרד הבינוי והשיכון, לפחות 11 מוסדות ציבור הם דתיים. במסגרת זו הוענدة הציבורית תמיכות בסך 710,000 ש"ח להקמת מקווה, בתיה ננסת, יישובות ועוד.

באותה תקופה היה ממונה על משרד הבינוי והשיכון סגן השר מטעם מפלגת אגדות ישראל, מאיר פרוש.

ד) מתוך תמיכה כוללת של 3,203,000 ש"ח שהוענקה ל-97 מוסדות ציבור על פי המלצת משרד הקליטה, החליטה הוענدة הציבורית להקצות סכום של 200,000 ש"ח לשיבת אוור עזיזון לשם שיפור המטבח ומיחשוב הספרייה. על פניה הדברים לא מובן מה עניין שיפור מטבח בישיבה לפעולות משרד הקליטה, ומדובר נענשתה הוענدة הציבורית בחיבור לבקשה זו.

ה) מתוך תמיכה כוללת של 6,540,000 ש"ח שהוענקה ל-284 מוסדות ציבור על פי המלצת משרד הדתות, רק תמיכה אתנית הוענקה למוסד ציבור שאפשר שאינו פועל רק בסיכון היהודי (האגודה לקידום החינוך יפו זכתה ב-30,000 ש"ח עבור הפעלת חוגי העשרה לילדים נזקקים ביפו ובביבה). מצד השאלת מה עניינו של משרד הדתות בתחום הפעלת חוגי העשרה לילדים נזקקים - שלא נתיחס אליה כאן - ניתן לכauraה להפנות שאלות הקשורות לעקרון השוויון הן למשורר לענייני דתות והן לוועדה הציבורית.

סוגיה זו אינה זהה לגמרי לנושא תמיכת המדינה, ולכנן לא נסקורה בפרטוטו. ואולם יש לה השלכה ניכרת על עניינו: אם הוענדה הציבורית מעניקה תמיכה לחלק ממוסדות הציבור על פי אמות מידה בלתי ברורות ובהתבסס על המלצות משרדיה הממשלה, מתעוררת מאליה השאלה כיצד יכול להישמר עקרון השוויון. המשקנה הבלתי נמנעת היא שוגם החלטות הוענدة הציבורית, המחקקת את כספי העובונות למוסדות הציבור על סמך המלצות משרדיה הממשלה, אין נקיות מספקות. גם בהן יש לבחון בדקונות את סוגיות השוויוניות; כל וחומו לאחר שמרבית הנושאים שהוענدة הציבורית תומכת בהם נכללים גם במסגרת התמיכה של המדינה מקורותיה שלה, ופעמים רבות מוענקת תמיכה לאותם גופים עבור אותו סוג של פעילות - בפועל, לא תמיד על בסיס עקרון השוויון.

היקף התמיכה הממשלתית במוסדות ציבור

פועל יוצא של הצורות המגוונות שתמיכת המדינה מתבטאת בהן במוסדות ציבור הוא הקושי להעריך במדויק כמה משאבי מדינה לשנתיים מושקעים במוסדות ציבור. ככל הידוע לי, מעולם לא נעשה ניסיון ממשי להעריך את היקפם.

על פי פרסום 'בסיס הנתונים של המגזר השלישי בישראל - מצאים וראשוניים' (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באר שבע, פברואר 1999) חילקה המדינה למוסדות הציבור בשנת 1997 תמיכה כספית ישירה בסך 2.723 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים). לנוכח זה יש להתייחס בזיהירות: פעמים רבות בתמיכה הממשלה תחליף למילוי חובבה על פי דין. כך למשל תהא זו טעות לראות בתמיכה הממשלה לתלמידי תורה, המהווים מוסד חינוך לא רשמי, סוג של תמיכת מדינה במשמעותה המקובלת. זאת כיוון שהחינוך כלל ילדי ישראל מוטל על המדינה מכוח חוק לימוד חובבה, תש"ט-1949. במצב דברים זה יש שיטען שהמדינה דוקא חוסכת כספים אם, במקומות להוצאות על פי דין משאבים לימון לימודיהם של עשרות אלפי ילדים בישראל, היא משתמשת בתמיכה כספית ישירה בשיעור מופחת. האם אפוא מדובר כאן בתמיכה הנינתנת לפועלות שעלה על פי דין המדינה פטורה ממימונה או שמא מדובר בתמיכה הנינתנת במקום מלא חובבה חוקית של המדינה?

דוגמא נוספת: מלבד מימון עלויותיהן של קופות החוליםיס בישראל, על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, תומכת המדינה בכספיות במאות מיליון ש"ח בשנה. אם הדאגה לבריאות התושבים היא משימה שמקובל לראותה כחלק ממשימות המדינה, קשה להתייחס לתמיכה זו כבעל ערך ציבורי דומה למשל לתמיכה שמעניקה המדינה באמצעות משרד התעשייה והמסחר לפועלות גוף שמטרתו שיפור איכות היין המיוצר בישראל. למעשה של דבר, תמיכת המדינה בכספיות החוליםיס היא בגדר مليיח חובבה לבריאות הציבור.

לעומת זה, כפי שהערנו לעיל, אפשר שחלק מהרכישות הממשלהית הוא, כאמור של דבר, תמיכה (ותוכיה) זאת דוגמת לשות ייעוץ ותיקו טילים שהובאה לעיל). איתור מדויק של היקף התמיכה "המסתתר" בסעיפים פולוותיהם של משרדי הממשלה מחייב אם כן סריקה دقקנית של כל סעיף תקציב המדינה.

לסיום: היקף התמיכה הממשלהית למוסדות ציבור - על פי הגדרה ברורה שתיקבע למועד זה - עשוי להיות שונה שונה לגמרי מ-2.723 מיליארדי ש"ח.

הकושי לקבוע כמה כיום ממשאים ציבוריים מקצת המדינה למוסדות ציבור כתמיכה - במשמעותה המדוייקת - מctrוף לתהיה הכללית כמה משאבי ממלכתיים בכלל מועברים למוסדות הציבור. ככל הידוע, מעולם לא נבדק שווים הכולל של המשאים הלא כספיים שמעמידה המדינה לרשות מוסדות הציבור: מהו שווי השנתי של החזקת קרקע מדינה במרכז הארץ על ידי מוסד ציבור? מהו שווי העסקתם של מאות אלפי בנות שירות לאומי, חיילים בשירות סדיר ועובדי מדינה במוסדות ציבור נבחרים? דומה שלא יהא זה מופרז לקבוע ששוים השנתי של משאים שווי כף אלה עשוי להגיע למאות מיליון ש"ח.

בדומה לכך, יש להעיר את שווייה של תמיכת המדינה הבאה לידי ביטוי במתן הקלות מס לתורמים למוסדות ציבור, שהחוק הכיר בהם לצורן זה. לשם כך יש לחשב את שווי הקלות המס שצכו להן כל הנישומים שתרמו למוסדות הציבור הנטמכים על ידי המדינה באופן ישיר. שמירת עקרון השוויון מצריכה בדיקה מהו היקף הטבות המס שכל מוסד ומוסד קיבל למעשה כתרומה.

גם פועלת חישוב התמיכת הממשלתית העקיפה המוענקת למוסדות הציבור על ידי הרשותות המקומיות והמוסדות הדתיות אינה פשוטה, כיון שלגופים אלה ישנים מקורות הכנסה נוספים על סיווג המדינה הניתן להם. עם זאת, ברור שחלק מהkeitאות התמיכת במסגרות אלה מתאפשר רק כיון שהמדינה תומכת בתקציביהן של הרשותות המקומיות ומאפשרת להן פעילות החורגת מתפקידיהן על פי דין.

לפיכך, בימות כספי של תמיכת המדינה במוסדות הציבור הוא ממשימה מורכבת.

להלן הלוח של היקף תמיכת המדינה - בכף ובשווה כסף - במוסדות ציבור.

תמיכה שנתית של המדינה במוסדות ציבור (אומדן לשנת 1999)

תמיכה כספית של קון העזונות	תמיכה כספית עקיפה - באמצעות רשותות אחרות	שווי תמיכה ישירה בהקטאות כוח אדם, קרקע, מבנים וכי"ב	תמיכה כספית עקיפה - ניכוי מס עBOR העברת תרומה	תמיכה כספית ישירה באמצעות צינור רכישת שירותים
כ-4 מיליארד ש"ח	מאות מיליון ש"ח	מאות מיליון ש"ח	כ-100 מיליון ש"ח	

גם אם יימצא שמדובר בתמיכה המסתכמת "רק" ב-5 מיליארד ש"ח מתוך כמה עשרות מיליארדי ש"ח המוצאים מדי שנה על ידי כלל מוסדות הציבור (בשנת 1995 הוציאו 12,000 מוסדות הציבור בישראל סכום של 33 מיליארד ש"ח, שווה ערך ל-12.7% מהתקציב המוקומי הגולמי בשנה זו. רואו: ב' גידון וח' כע', 'המגזר השלישי בישראל - נתונים כלכליים', המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באור שבע, פברואר 1999, עמ' 5), חישובתו של סיווג המדינה למוסדות הציבור היא הרבה יותר, מאשר היבטים:

א) תמיכת המדינה ניתנת מדי שנה לכ-4,000 מוסדות ציבור, והשפעתה עליהם חזקה מאוד. פעמים רבות משמשת תמיכה זו בסיס לתקציביהם של מוסדות ציבור מסוימים, ولو בשל העובדה החילק היציב בהם. לעובדה זו תיתכן משמעות פוליטית ניכרת, משום שקיים אותן מוסדות ציבור על אנשייהם תלוי ברצון קברניטי המדינה.

ב) בתקציבו השנתי של המדינה ישנות סעיפים קשיחים רבים: הוצאות ביטחון ומשטרת, תלומי העברה לפטירים, תלומי ריבית ובסוד אשראי, התקציבי פיתוח וחשבון הון (בכלל זה תשלום חובות), עלויות שכר לעובדי מדינה, להוראה, לכוחות הביטחון ועוד. הפחתת הסכומים המיועדים למטרות אלה מתקציב המדינה מותירה מסגרת צרה למדי של יכולת תמרון וקבעת סדרי עדיפויות בתחוםים האחרים. כך למשל, מתקציב של כ-200 מיליון ש"ח לשנת 1999, מוקצים כ-21 מיליון ש"ח לתலומי

העבורה לפרטים, כ-7 מיליארד ש"ח לביטחון ומשטרת, כ-45 מיליארד ש"ח לתשלומי חובות וכ-24 מיליארד ש"ח לתשלום ריבית וסבוז אשראי. סך הכל מוקצים למטרות אלה למעלה מ-60% מתקציב המדינה.

על רקע זה, מכול הסיווג היישיר והעקיף שמעניקה המדינה למוסדות הציבור מהוות נתח נכבד מממסגרת התקציב הצרה שבאה מוקנה למשלה שיקול דעת כלשהו היכן להקצות משאבים ולמי. מטבע הדברים, עולה האפשרות - או שמא הסכנה - שטיקולים זרים ישפיעו על מקבי החלטות בנושא ההקצאות למוסדות הציבור.

עקרון השוויון בחלוקת המשאבים ב מבחן המציאות

הידיעה מהו היקף המשאבים שמקצת המדינה למוסדות הציבור מדי שנה בשנה נחוצה כדי שנייתן יהיה קבוע סדרי עדיפויות נכונים לתמיכת המדינה, בהתחשב במוגבלות התקציביות. ואולם היא חיונית גם לשם מילוי מצוות החוק.

לאחר שנים ארוכות שנаг בישראל מstrup "הכספיים היהודיים", בין במפורש ובין למעשה, החלטת החוק - נוכח מחאות הציבור - לשים קץ לדבר. ב-1992 נתקבל בכנסת תיקון לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 - בו נקבע, לעניינו, כי עקרון השוויון יחול על הקצאת Tamיכת המדינה במוסדות הציבור. ההחלטה הייתה - ועודנה - כי יישום עיקרונו זה יבטיח חלוקה צודקת של משאבי המדינה למוסדות הציבור.

ברם, כל עוד לא נעשה מיפוי כספי כולל של התמיכה במוסדות הציבור שמעניקה המדינה, שירות ובעקביפין, הוראת החוק היא בבחינת אותה. יתר-על-כן: עמידה על עקרון השוויון רק בתחום התמיכה הכספייה הישירה של המדינה פוגעת דוקא בגופים שאינם נהנים - ללא הצדקה נראה לעין - מצורות הסיווע הממלכתיות האחרות. עקרון השוויון הופך במקרה כזה להיות לעג לרש.

תמיכה כספית ישירה של המדינה - הלכה למעשה

מתברר שגם בתחום חלוקת הכספיים הישירים שמעבירה המדינה למוסדות הציבור קשה לראות שמיירה קפדיות על עקרון השוויון. מבחני התמיכה, שהחוק קורא לו שוויוניים, מתכוירים מדי פעם כביעתיים: נקבעות בהם דרישות סף מפלות. גם אמות המידה לחלוקת הכספיים - למי שכבר עברו את משוכת תנאי הספר - נקבעות לעיתים באופן שרירותי. יתרה מזו: לעיתים החוק עצמו מסיע - בלי משים - להפרת עקרון השוויון שקבע בעצמו. טלו למשל שיעור תורה שהמדינה תומכת בו. בתקנות התקציביות שונות הוקצו לנושא סכומים שונים. הדבר הוביל לכך ששיעור תורה הנitant על ידי מלמד מחסידות כלשהו יזכה לתמיכה שונה לגמרי מהתמיכה שזוכה לה שיעור תורה באותו נושא ממש, לפחות אותו פרק זמן ולמספר זהה של תלמידים, שהמגיד בו הוא דתי-ציוני. אבסורד זה נוהג כבר שנים, ואין מוחה.¹

גם יישום כלל מבחני התמיכה נתקל בקשישים ובירם. אפילו לא נמצא פגט כלשהו בנוסח מבחן תמיכה מטעם משרד ממשלתי, הרוי הדוק לישומו השוויוני מתברור להיות ארוכה מאוד. דו"חות ביקורת המדינה בשבועיים הבאים החלפו מאזו הוראתו השוויונית של החוק מדגימים את היישום המעוות של מבחנים רבים, פעמים בדרכם פרשנות מוטה לנאמר בהם, פעמים בדרכם של הפרותם ברישagli.

¹ ראו לעניין זה, אמנון דה-הרطن, "לבול הכספיים היהודיים", משמעותם כת, תשנ"ח, עמ' 75

בחינת שוויוניות התמיכת במוסדות הציבור על פי תקציב המדינה כולם

נוכח כל האמור לעיל, יש להיזהר מגיבוש מסקנות המובילות לטענות בדבר קיומו סקטור זה או אחר בהקצאות מדינה למוסדות ציבור. כך למשל, בחינת התמיכה הכספית המשלטת הישרה לתחומי הפעולות השוניים על פי חלוקה סקטוראלית היא שגوية ולפיכך מטענה. נבחן את הקביעה הבאה המופיעה בפרסום 'בסיס הנתונים של המגזר השלישי בישראל' (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, באර שבע, פברואר 1999): "בממוצע ובשנתו העובדה שארגוני החינוך החדרי מקבלים את השיעור הגבוה ביותר ביוטר של תקציב התמיכות - 37%. ארגונים בתחום האמנויות והתרבות מקבלים בממוצע רב-שנתי 11.4%, ארגוני חינוך יסודי ועל יסודי - 10.7% וארגוני מסחר וארגוני מקצועיות - 4.2%" (עמ' 10). הקורא המשכיל או ההדיבוט מתרשם מיד שהסקטור החדרי נוטל נטה גדול בהרבה מחלקו היחסי באוכלוסייה: לעומת עוממת 10.7% מתקציב התמיכות הכלול המוענק לארגוני החינוך היסודי והעל-יסודי, זוכים ארגוני החינוך החדרי לפחות מ-37% מתקציב זה. ואמנם, הציבור רוחות הדעה שהסקטור החדרי מקבל נטה גדול בהרבה מעוגת התמיכה המשלטת בהשוואה לחלקו היחסי באוכלוסייה.

דא עקא, כפי שנזכר לעיל, בנתון זה ישנה התעלמות מוחלטת מהעובדה שארגוני החינוך היסודי והעל-יסודי, כאמור - בתיה הספר הממלכתיים - נהנים מתקציב ישיר מתקציב משרד החינוך המסתכם בהרבה מעלה מ-10 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, חלק מארגוני החינוך החדרי אינם ממומנים במסגרות תקציב שוטף של המדינה, אלא אף ורק דרך עוזץ התמיכה המשלטתי.

מכאן שם רוצחים להגיע למסקנה נכונה, שאפשר יהיה לישמה כראוי בעtid, יש לבסס את בדיקת שוויוניות הסיווע המשלטתי לפעולות צו או אחרות על תקציב המדינה כולם.

אין כיום ערך ממשי בבדיקה מבודדת של היקף התמיכה המשלטת היירה בסקטורים השונים הפעילים במדינת ישראל. כפי שהראהנו לעיל, אין שיטות מרובות בהבנה - לעיתים מדובר בהיעדר הבדיקה - הנוגאת ביום בין תמיכה לבין רכישת שירותים, בין דרכן הסיווע בתחום מסוים לסקטור אחד לבין דרכן הסיווע באותו תחום לסקטור אחר, בין סיווע בכיסף לבין סיווע בשווה כסף וועוד.

לסיכום, רק לכשייפרס לפניו פסיפס האופנים שבהתומכת המדינה ישירות במוסדות הציבור, ניתן יהיה לפעול - כמציאות המחוקק - להשלטת עקרון השוויון על הסוגיה כולה.

למומר לצין, כי היעדר השליטה המשלטת באפקטים השונים של תמכיתה הוא מושם לבדוק להעברת משאבי מדינה יקרים לגופים רבים, ללא בקרה על מידת התועלות המשמשת שהציבור מפיק מכך, וכי להכימא ברמייזא.

התוצאה - אפליה קשה

המסקנה הבלתי נמנעת מכל המתוואר לעיל היא שמדינה ישראל טרם עלה על הדורך להשגת שוויון חלוקתי בתחום תמכתה במוסדות ציבור. גם האמצעים החלקיים הננקטים ביום לשם קיום צו המחוקק בעניין מתבקרים כבלתי מספקים לגמרי, ובכך הם מטעים את הציבור.

תוצאות הדברים היא חמורה: עמותות מסוימות זוכות לתמיכה גבוהה מזו המגיעה להן לפי פועלן היחסי. העדפה זו באה אוטומטית על החבונן של עמותות נגדיות. זאת בשל העובדה שמדובר ב"פומסה" גבוהה מדי

מ"עוגת" התמייקה, המוענקת לעמותה אחת, וכך נותרת "פרוסה" מצומקת לעמותה המתחרה בה. לאפליה זו ממשמעות קשה בגלל נטייה מסתמנת בישראל, שעל פיה פעולות עמותות בסקטוריים מסוימים בלבד. כך למשל, ישנן עמותות חרדיות הפעולות בסקטור החורי בלבד, לעומת עמותות ערביות הפעולות בסקטור הערבי בלבד ועמותות הפעולות בסקטור היהודי-חילוני בלבד.

צאו וחשבו, למשל, על עמותה ערבית שענינה סיוע לילדים לקויי שמיעה. הדעת בודאי אינה סובלת שילד ממשפחה ערבית יזכה להשתתפות המדינה - באמצעות העמותה - בהתאם לכישר שמיעת בהיקף שונה מהתמייקה שיזכה לה לצד כבד שמיעה שלמשפחה גישה לעמותה חרדית דומה. אלא שבמציאות יתכן שאםنم ייצרו מצבים קשים כגון דא, או שמא נאמר - לא ייתכן ש מצבים כאלה לא יтворו.

התואזה הכללית היא אפליה בוטה בתחוםים רבים שהמדינה תומכת בהם במוסדות הציבור. להשלכות אפליה זו בעידן הפרט שירותים ממלכתיים נגיעה לכל אחד ואחת מתנו.

התמודדות עם חוסר השוווניות בחלוקת המשאבים - הצעות לפתרון

פתרונות אפשרי לבעה - לכארה הצלחתו ודאית - יכול להיות הימנעות מוחלטת של המדינה מתמיכה במוסדות ציבור. מעבר לחיסכון הכספי המידי לאוצר המדינה, הגלום בפתרון זה, אפשר לראות בו כלי לסייע אפלויות, אמצעי התמודדות טוב עם נטיות סקטוראליות מפוזרות בחברה הישראלית, מנוג להעמדת עמותות על רגילין ועוד.

ואולם, נראה שפתרון כזה הוא חרייף מדי ועלויל לייצור בעיות חדשות. ראשית, לפחות חלק מפעולות העמותות הנתמכות ייפול על שכם המדינה. אם תחול להתקיים עמותה לטיפול ילדים אוטיסטים, תצטרך המדינה להקנות כוח אדם ומשאבים משלה לצורך הטיפול שהעמותה נתנה. שנית, לא ודאי שמדובר בחיסכון כספי בכל מקרה ומקרה: כיום העמותות עצמן מגישות תרומות לפועלותן; האם יסכימו התורמים להן לתורם אותה מטרה גם המדינה?

זאת ועוד: ישנן פעולות שחיוניות טמונה בחופש הפולח היחסי המוקנה למבצעיהם. טלטו למשל תנועות נוער. חיים פעולות בישראל תנועות נוער יהודיות, ערביות, מעורבות, דתיות, חרדיות וככללות. דומה שאיש לא יחולק על כך שפעילות זו מניבה פירות שלמדינה עניין רב בהם. ביטול התמיכת הממשלה עלול לפגוע בתנועות עד כדי חיסולן. מצד שני, ברור שהמדינה אינה צריכה להקים תנועות נוער משלה. לא זו בלבד שבישראל ובת הגוננים והדעתות תרחיש כזה כלל אינו מציאותי, אלא שההיסטוריה מלמדת אותנו שהקמת תנועות נוער בשליטת המדינה שימושה אמצעי לדיקטורות לשם השלטת תפיסת העולם של המשטר על הנוער.ברי שלאייש בישראל אין - אסור شيיה - עניין בכך.

דרך אפשרית אחרת להתמודדות עם המצב מותנית, ראשית לפחות, בהכרת אופני התמיכת השינויים של המדינה במוסדות ציבור. רק לאחר מיפוי מדויק ושלם של המציאות ראוי לשקל נקיית מספר צעדים יסודים לתיקון המצב:

א) על הממשלה לקבוע מדיניות ברורה בתחום תמיכתה במוסדות ציבור. בקביעת המדיניות יש להתחשב בעובדה שבישראל ישנה נטייה להtagבשות סקטוראלית. על פניו הדברים, ראוי לשקל טיפול ממלכתי בעלדי בתחום הנוגעים לזכויות אדם בסיסיות. רק נושאים אחרים יכולים להיות מועברים לעמותות סקטוראליות וככללות. המדיניות שתיקבע תשפיע כמובן על היקף המשאבים שיוחלט להקצתם כתמיכה למוסדות הציבור.

ב) על משרד הממשלה לחשב מהי התמיכת המוענקת לעמותות דרך זיכוי ממס של התורמים להן, מהי תמיכתם בעמותות בשווה כסף (קרקע, מבנים, כוח אדם), מהי התמיכת באמצעות גופים סטטוטוריים ורשותות אחרות ועוד. עליהם לדאוג לכך שעממותות לא תקבלנה כפל תמיכות בדרכים שונות. לשם כך נדרש בדיקה מקיפה של משאבי המדינה המוקצים למוסדות הציבור בכל הציגות. פעללה זו מרכיבת, אך בהחלט החשב היא אפשרית.

היקף התחשבות המדינה צריך כמובן להיקבע על פי מידת השתתפותה בכל צינור סייע. אם למשל נושאת המדינה ב-10% מתקציב גוף כלשהו, התמיכת שהוא גוף מעניק לעמותה אינה יכולה להיחשב

כתמיכת מדינה מלאה. לדוגמה, אם המדינה נושאת ב-10% מתקציבה של רשות מקומית, לכארה, זה לכל היותר צריך להיות גם שיעור ההתחשבות בהיקף התמיכת שמעניקה אותה רשות מקומית למוסד הציבור, אם המוסד נתמך ישירות גם על ידי המדינה. בקביעת היקף ההתחשבות בתמיכת העקיפה צריכים להילך בחשבון שיקולים נוספים: כך למשל, התחשבות רבה מדי בסכום שהמדינה "תורמת" למוסד ציבור באמצאות הזכוי ממס הנitan לתורם עלולה להפחית את הcadiot שברוחה הכרוכה באיתור תורמים.

דומה שאיש לא יחולוק על הצורך לקבוע קритריונים שוויוניים וגולויים גם להערכת כוח אדם וקרען של המדינה והרשויות המקומיות במוסדות הציבור.

(ג) מן הרואי לערב את הציבור בקביעת נוסח מבחני התמיכת הכספיות הישרה של המדינה במוסדות הציבור. בעודו האינטרנט והתקשרות המוניות אין קושי בהציג טיזוט נוסח לתגובה הציבור. פעהלה כזו תבטיח במידה רבה שלא ורק בעלי העניין המקורבים למקבלי החלטות ישפיעו על אופן חלוקת משאבי המדינה, אלא תינתן הזדמנות נאותה לכל אחד להביע את דעתו. לכארה, משתלב תיקון מוצר זה עם הוראת המחוקק כי שוイון ישורר בחלוקת המשאביים במוסדות הציבור. מתברר שהשוויון צריך להיקבע כבר ברמת האפשרות להשפיע על נוסח מבחן התמיכת, שבו נקבע אופן חלוקת הכספיים.

(ד) ישום הלקווי של כמה וכמה מבחני התמיכת על ידי עובדי המדינה המופקדים על כך מעורר חשש שקרובתם לפוליטיקאים מקשה עליהם מאד לפעול אחרת. הפתרון צריך להימצא אפוא ביצירת הפרדה בין הפליטיקאים לבני מלאכת חלוקת הכספיים, לרבות ההפוצה בין הפליטיקאים לבין הפיקוח על השימוש הנאות בכספיים, הלהקה למשעה. לעומת זאת, הזכות לעצם קביעת סדרי העדיפויות בחלוקת התמיכת לעניינים השונים צריכה להמשיך להיות נתונה בידי נבחרי הציבור. לשם כך בדיק נבחרו.

הקמת מסגרת משלתית מיוחדת ועצמאית בתחום זה - בפיקוח תקציבי ומשפטי שוטף - שתחלוש הן על הקצת הכספיים על פי מבחני התמיכת, והן על הפיקוח בדבר השימוש הנאות בהם, עשוייה להקטין את הבעייה. ההצעה להקמתה של מסגרת כזו היא כפולה: היקף התמיכת שבה מדויבר - 5 מיליארד ש"ח - משותווה לפחות לסדר גודל התקציב של משרד ממשלתי ביןוני. לעומת זאת, אין צורך להקצות משאבי מדינה לשם כך. קביעת המחוקק ש-2% מתקציב התמיכות הכספיות הישרות יישמשו לעבודות אותו גוף ממשלתי תאפשר פעולה מקיפה ויסודית: ב-60 מיליון ש"ח - מתקציב נוכחי של תמיינות שירות בтикוף של כ-3 מיליארד ש"ח - ניתן למחשב את הлик קבלת הבקשות לתמיכת ואת הטיפול בהן, להעסיק מומחים ליישום מבחני תמיכת, רואי חשבון לבדיקה דו"חות חובונאים ואפילו צבא יעיל זול של סטודנטים שייצאו לביקורת שיטה. הקמת המסגרת עשויה אם כן לחסוך כסף ולשפר את תפקודם של פקידי מדינה ובאים אחרים. אלה יתפנו לעובדה בעניינים שוטפים של מושדים, ולא יידרשו להתמודד עם מערכות לחיצים, שקשה מאוד לעמוד מולן.

(ה) לאמן הנמנע שראו לשנות את מתכונת פעילותה של הוועדה הציבורית לחלוקת כספי העזבונות ולהכפיפה לרשות הממשלתית שהוצע לעיל לשקל את הקמתה. כך עשוי להישמר ביתר הצלחה עקרון השוויון בהקצת משאבי המדינה למוסדות הציבור.

ל גופים הנתמכים צריך להיות עניין בתיקון המצב: מי שפועל לרוחות הציבור, צריך רק לשמשו אם יעשה צדק בחלוקת התמיכת ובפיקוח עליה.

} טוות מסקן זה היא להציג בקளיפת אגו עוכזות מספר הנוגעות לחקצאה הממלכתית האמורה להיות שוויונית לפעולות מוסדרות האיכות. מעוכזות אלו ניתן יהיה למדו על הערך הדוחף לעשות מעשה. יותר על כן, בחינת הימיטים שונים קשווים לתמיכת המדינה מוסדות ציבור חושפת את הקשר בין כמה בעיות המתעוררות בישראל כשבnit האחוונות. כך למשל ניתן למצוות ויקח בין גיטית המדינה להמון יותר בנושאים מסוימים ובעומנותם מסויימות מן התעוררותם של רכיבת סטטואליים בישראל, שיש מי שיראה בהם איזוטעל למידותה של החברה. זאת ועוד, עצם התמיכה בעומנותם שונות וגם היקפה נקבעת לעיתים מתון בחינת היתרונות הפוליטי שיונק לשפטון, יתרון העשי למצוא לו ביטוי בתוצאות המכירות לפנסטר.

תמיכת המדינה במוסדות ציבור, על אופניה השונאים, היא על כן מושבנת ומוסכמת מאוד. עקב לכך, צפוי, מנהל דובו של החלק מאחוות הקלעים של הבמה הציורית. מטרת מרתחת זו, שכנה כספה, פוליטיקת ומאנקי כוח מכובדים באין רוחה, עלולה בדעת הטבע לשמש מצע פורה לאפליה קשה ולאי סדייט חמומיים. מדינת ישראל מהויה לעשות טזר בתחום זה, בראש ובראשונה למען רווחת כלל תושביה, אך גם לשם שמירות ליל המשתק במשפט הדמוקרטי.