



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תמיכה ממשלתית במוסדות ציבור

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: דפנה סידס-כהן

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ג בשבט תש"ע

28 בינואר 2010

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ חנא סוייד, ומטרתו לבדוק את הליך מתן תמיכה ממשלתית במוסד ציבור, דהיינו, תמיכה בגוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה הפועל לקידום מטרות חינוך, תרבות, שירותי דת, אמנות, שירותי רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה.¹ נציין כי בכל מקום שבו ננקטים במסמך המונחים "עמותה", "מלכ"ר"² או "המגזר השלישי"³ הכוונה היא אחת – לגוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למען המטרות שלעיל.

מקור בקשתו של חה"כ סוייד בתלונות שהגיעו אליו מטעם עמותות הפועלות במגזר הערבי, הטוענות לאפלייתן על רקע מגזרי, לעומת עמותות במגזר היהודי. לא נמסרו למרכז המחקר והמידע פרטים נוספים בדבר זהות העמותות ואופי האפליה.

בעקבות בקשה זו, פעל מרכז המחקר והמידע של הכנסת להשגת פילוח לפי מגזרים של התמיכות הממשלתיות במוסדות ציבור בישראל. ואולם, שום גורם ממשלתי שפנינו אליו בנושא אינו מרכז נתונים אלו מהודעות משרד הרווחה עולה תמונה לעניין איסוף הנתונים ועיבודם: **"בישראל אין בסיס נתונים מהימן, מקיף ועדכני – ממשלתי או אחר, הנוגע לפעילות המגזר השלישי. כך גם סיווג ומיפוי הארגונים בהתאם למהותם ופעילותם חסר"**.⁴ חשוב לציין כי כבר בשנת 1999 התריע ראש תחום תמיכות דאז במשרד המשפטים כי אין בישראל מיפוי כספי מדויק של כלל תמיכות המדינה במוסדות ציבור, על מגוון אופני התמיכה (כסף, הטבות שוות כסף, קרקע, כוח-אדם במוסדות ציבור וכדומה), **וחסר זה מציב מכשלה בפני חלוקה שוויונית של משאבי המדינה למוסדות ציבור**.⁵

במאי 2006 הגישה הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור את המלצותיה לשיפור ולייעול של הטיפול, הפיקוח והבקרה בתחום התמיכה במוסדות ציבור. בין המלצותיה: **הקמת מאגר מידע מטעם רשם העמותות, שיהיה פתוח לכלל הציבור ללא תשלום, שבו הרשם ירכז ויפרסם את כל המידע הנוגע למלכ"רים ולתמיכה בהם באופן המבטיח שקיפות בפעילות המלכ"ר**⁶ (לעיון בפרטים שייכללו במאגר המידע ראו נספח א').

¹ נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן, באתר האינטרנט של משרד המשפטים, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/E7AC8E56-3209-47D9-A200-C2995A898CA6/9227/4a1.pdf>, תאריך כניסה: 23 באפריל 2009 (להלן: נוהל תמיכות).

² מלכ"ר הוא מוסד ללא כוונת רווח.

³ "המגזר השלישי" הוא כינוי לתחום הפעילות של ארגונים חברתיים הפועלים ללא מטרות רווח. פעילות זו מתבססת ברובה על התנדבות ומעורבות אזרחית בתחומי הקהילה, החינוך והרווחה, ותורמת באופן חיוני לחברה ולמדינה, תוך סיוע להשגת יעדיהן ושיפור ועיצוב של השירותים החברתיים בישראל. בין הארגונים הפועלים במגזר השלישי: עמותות, הקדשים, מוסדות ציבור וחברות לתועלת הציבור. לגופים אלו תפקידים חשובים, והם משלימים את הפעולות הממלכתיות של המערכת הציבורית, הממשלתית והעירונית. מאז המחצית השנייה של שנות ה-80, גדל מספרם של ארגונים אלו והתרחבה פעילותם באופן ניכר. המגזר השלישי תופס את מקומו בין שני המגזרים האחרים, המגזר הממשלתי והמגזר העסקי, וחלקו הכלכלי והחברתי גדל. ראו אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/162695A5-6E70-4F19-8948-9A7B857CCA70/0/arid.doc>, תאריך כניסה: 17 בדצמבר 2009.

⁴ הודעת דובר, "הרצוג ומשרד הרווחה מניעים את הפעלת הקרן להצלת הארגונים החברתיים בהיקף של 200 מלש"ח", 6 באוגוסט 2009, באתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/News/Dover/Dover06-08-2009.htm>, תאריך כניסה: 21 בדצמבר 2009.

⁵ עו"ד אמנון דה-הרטוך, לשעבר ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים, חוסר שוויוניות בתמיכת המדינה במוסדות ציבור, 1999, באתר האינטרנט של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, http://www.fips.org.il/Site/p_publications/item_he.asp?doc=&iss=&iid=484, תאריך כניסה: 21 בדצמבר 2009.

⁶ משרד ראש הממשלה, המלצות הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור, מאי 2006, עמ' 13–14. באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/162695A5-6E70-4F19-8948-9A7B857CCA70/0/arid.doc>, תאריך כניסה: 21 בדצמבר 2009.



מאגר המידע האמור טרם הוקם, אך במרס 2009 נחתם חוזה להקמת מאגר שכזה בין משרד המשפטים ל"גיוינט ישראל" ול"יד הנדיב". מרשם העמותות נמסר כי מתקיים ניסוי להפעלת מאגר המידע באמצעות תוכנה שיצר גוף שהקים מאגרים דומים בחוץ-לארץ, ובמקביל המשרד עוסק בהתאמת מערכות המחשוב שלו להעברת מידע רלוונטי לאתר האינטרנט. המאגר יוקם בתקציב משותף של משרד המשפטים ו"יד הנדיב" (כל גוף מממן 50% מהתקציב).⁷ על-פי החלטת הממשלה בנושא, יוקצה תקציב של 3 מיליוני ש"ח להקמת המאגר וכן תקציב של 1.5 מיליון ש"ח להפעלתו, משנת 2009 ואילך.⁸ לאחר שלב הניסוי יידרשו תהליכים נוספים של לימוד, הפקת לקחים, התאמת תוכנות המחשוב וכדומה. להערכת רשם העמותות, בכפוף להשלמת תהליכים אלו, המאגר יפתח לעיון הציבור במאי 2010.⁹

הסדרת הסכומים לתמיכה במוסדות ציבור

בכל שנה, 2,000–3,000 מוסדות ציבור הפועלים למטרות חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרות דומות זוכים לתמיכה ממשלתית, הניתנת באמצעות משרדי הממשלה הרלוונטיים לתחום פעילותם. התמיכה במוסדות ציבור מוסדרת במסמכים אלו:¹⁰

- סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985;
- נוהל שר האוצר להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן (להלן: נוהל תמיכות), שבו נקבעים מבחנים שוויוניים לחלוקת התמיכות, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה;
- מבחני התמיכות, המפורסמים ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד המשפטים;
- הוראות החשב הכללי.

אפשר שמוסד ציבור יקבל תמיכה **מכמה משרדי ממשלה**. הדבר מתאפשר אם פעילות המוסד היא בהיקף ניכר, בתחומים שכמה משרדים מופקדים עליהם. נוכח אפשרות זו, על יושבי-ראש ועדות התמיכות שבמשרדים לתאם ביניהם את מתן התמיכה והיקפה, כדי **למנוע כפילויות בטיפול וכן כדי למנוע תמיכת יתר**.¹¹

ועדת התמיכות ופרסום מבחני התמיכה

בקשות לתמיכות ממשרדי ממשלה נדונות בוועדה מיוחדת או בוועדות מיוחדות לעניין זה בכל משרד ומשרד. השר העומד בראש המשרד ממנה את ועדת התמיכות, שחברים בה 3–5 מעובדי המשרד, ובהם

⁷ עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידיים (מלכ"רים), רשם העמותות, דואר אלקטרוני, 12 באוגוסט 2009; שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2009.

⁸ החלטת ממשלה מספר 3190, יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות, 24 בפברואר 2008.

⁹ עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידיים (מלכ"רים), רשם העמותות, שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2009.

¹⁰ אודות: תמיכת המדינה במוסדות ציבור, "תמיכות לעמותות", באתר האינטרנט של החשב הכללי של משרד האוצר, <http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations/Default.htm>, תאריך כניסה: 23 באפריל 2009.

¹¹ מלאכת התיאום תיעשה באמצעות הודעה של המשרדים האחרים התומכים באותו מוסד ציבור, טרם אישור התמיכה, בדבר שיעור תמיכתם במוסד, וכן באמצעות קבלת דוח הפיקוח על אותו המוסד לשנה הקודמת; ראו סעיף 8: ריכוז תמיכות, נוהל תמיכות.



חשב המשרד או נציגו וכן היועץ המשפטי של המשרד או מי מטעמו.¹² נוסף על חברים אלו יושב בכל ועדת תמיכות רואה חשבון חיצוני, אשר מעביר לעיונה חומר רלוונטי לגבי עמותה המבקשת תמיכה.¹³ גורמים אלו נקבעו כחברים בוועדת התמיכות בין היתר כדי שישמשו "שומרי סף" לעניין תקינות ההליכים.¹⁴ הקריטריונים לתמיכת משרד במוסדות ציבור מובאים לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה. אי-אפשר לקבל תמיכה ממשרד כלשהו אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות.¹⁵

על-פי נוהל תמיכות, כאשר ועדת תמיכות דנה באישור בקשת תמיכה, מונח בפניה הסכום שנקבע בסעיף התקציב לתמיכה בכל סוג של מוסדות ציבור, והחלטותיה לא יחרגו מסכום זה. על-פי הנוהל, סכום זה יחולק בין מוסדות ציבור הפועלים באותו התחום לפי מבחנים שוויוניים. שיעור התמיכה במוסד ציבור מוגבל ל-90%¹⁶ מהשיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות¹⁷ של המוסד.¹⁸

- אשר לפרסום מבחני התמיכה שקבעו ועדות התמיכות – על ועדות התמיכות של המשרדים השונים לפרסם את מבחני התמיכה ואת יתר הפרטים הקשורים בהם¹⁹ בעיתון יומי או בעיתון שבועי בתפוצה רחבה היוצא לאור בישראל, ברשומות, ובאתרי האינטרנט של המשרד התומך ומשרד המשפטים;²⁰
- אשר לפרסום מבחני תמיכה בשפה הערבית – פרסום מבחני תמיכה המיועדים למגזר הערבי ייעשה בעיתון יומי או שבועי בתפוצה רחבה היוצא לאור בישראל בשפה הערבית. בנושא הפרסום בשפה הערבית נמסר ממשרד המשפטים כי בעקבות פנייתנו בכוונת המשרד לבקש שמבחני תמיכה המיועדים למגזר הערבי יתורגמו ויפורסמו בשפה הערבית באתר האינטרנט של המשרד התומך ושל משרד המשפטים.²¹

מדברים אלו עולה כי רק מבחני תמיכה המיועדים למגזר הערבי יתורגמו לשפה הערבית. בנקודה זו עולה השאלה העקרונית אם העובדה שלא כל מבחני התמיכה תורגמו לשפה הערבית אינה נוגדת את עקרון

¹² סעיף 7: ועדת התמיכות, נוהל תמיכות; וגם ועדת התמיכות, "תמיכות לעמותות", באתר האינטרנט של החשב הכללי של משרד האוצר:

<http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations/VaadatTmichot.htm>, תאריך כניסה: 23 באפריל 2009.

¹³ רו"ח שולי צבי, רכזת משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחת טלפון, 16 בדצמבר 2009.

¹⁴ עו"ד אסתר זנזורי, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד היועץ המשפטי לממשלה, מכתב, 20 באוגוסט 2009.

¹⁵ סעיף 7: ועדת התמיכות, נוהל תמיכות; וגם ועדת התמיכות, "תמיכות לעמותות", באתר האינטרנט של החשב הכללי של משרד האוצר:

<http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations/VaadatTmichot.htm>, תאריך כניסה: 23 באפריל 2009.

¹⁶ עו"ד אסתר זנזורי, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד היועץ המשפטי לממשלה, מכתב, 24 במאי 2009.

¹⁷ להלן דוגמאות להוצאות כלליות של מוסד ציבור: משכורות ושכר עבודה, הוצאות על גיוס תרומות, צורכי משרד והדפסות, שירותים מקצועיים, שכר דירה והחזקה, אש"ל, כיבודים, נסיעות בארץ ובחו"ל, מסים, אגרות, הוצאות רכב ועוד; הוראת החשב הכללי, "פיקוח על גופים המקבלים תמיכה מתקציב המדינה – הגבלת הוצאות הנהלה וכלליות", 25 בפברואר 2004, בתוך הוראות תכ"ם – תמיכה במוסדות ציבור, "תמיכות לעמותות", באתר האינטרנט של החשב הכללי של משרד האוצר: http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations/associations_2004/PikuchGufim.htm, תאריך כניסה 23 באפריל 2009.

¹⁸ סעיף 9: הנחיות לוועדת התמיכות, נוהל תמיכות.

¹⁹ כגון סוג המוסדות הזכאים לתמיכה, המקומות שבהם פורסמו המבחנים, המקומות שבהם אפשר לקבל העתק מהמבחנים ומטופסי הבקשה, המועד האחרון להגשת בקשת התמיכה וכדומה.

²⁰ עו"ד אסתר זנזורי, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד היועץ המשפטי לממשלה, מכתב, 24 במאי 2009.

²¹ שם.



מערך הביקורת על תחום תמיכות ממשלתיות במוסדות ציבור

על-פי המידע שנמסר מגורמים באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן: החשכ"ל), שהוא הגורם המופקד על מערך הפיקוח והבקרה על תחום תמיכות ממשלתיות במוסדות ציבור, יש במערך זה שני סוגי ביקורת עיקריים: (א) הביקורת המינהלית, שעיקרה פיקוח ובקרה על המינהל התקין של ועדת התמיכות עצמה; (ב) הביקורת הכספית, שעיקרה פיקוח על עמידת המלכ"ר מקבל התמיכה בתבחינים שנקבעו במבחן התמיכה ועל התנהלותו הכספית בהתאם לכללי המינהל התקין.²² להלן פירוט שני תחומים אלו:

הביקורת המינהלית

מלאכת הפיקוח והבקרה על ועדת התמיכות עצמה נתונה בידי גופים מינהליים בלבד: (א) מבקר פנימי של כל משרד ומשרד; (ב) משרד מבקר המדינה. **עולה ספק בדבר יעילות שיטת הביקורת המינהלית במתכונתה הנוכחית**, מהטעמים האלה:

- הביקורת של מבקר המדינה אינה סדירה ואין ביקורת שנתית על כל ועדות התמיכה של משרדי הממשלה, אלא מדי פעם בפעם מופיעה בדוחות המבקר ביקורת על התמיכות שנתן משרד מסוים למוסדות ציבור שונים;
- הביקורת של המבקר הפנימי יכולה להיעשות בדוח הביקורת השנתי שלו. ברם, יעדי תוכנית העבודה של המבקר הפנימי כפופים לאישור הממונה עליו (השר או מנכ"ל משרדו),²³ ובה בעת עליו לפקח, בין היתר, על אי-התערבותם בהחלטות ועדת התמיכות. **יוצא אפוא שהמבקר הפנימי ויעדי תוכנית עבודתו כפופים למבוקרים.**

נוסף על דברים אלו, בדיקה עם מבקרים פנימיים מעלה כי עד לפני עשור הביקורת על ועדת תמיכות נעשתה על-ידם, אך לפני עשור הדבר עבר לביקורתו של "המבקר החשבי" בלבד. נציין כי הדבר נוגד את עמדת לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, שלפיה בסמכותם של המבקרים הפנימיים לבקר כל נושא משרה ואורגן במשרדם וכן את כל ניהול הנכסים וההתחייבויות של משרדם.²⁵ ההבחנה בין שני המבקרים חשובה, מאחר שהביקורת של "המבקר החשבי" היא כספית בעיקרה ולא מינהלית – כלומר, ביקורת על אופן קבלת ההחלטות בוועדת התמיכות.

²² רו"ח סיגלית סייג, סגנית בכירה לחשב הכללי של משרד האוצר, מכתב, 7 ביולי 2009; וגם רו"ח שולי צבי, רכות משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחת טלפון, 17 בספטמבר 2009.

²³ להרחבה ראו סעיפים 5 ו-7 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

²⁴ המבקר הפנימי מופקד על הביקורת על פעילות המשרד בכלל, ואילו הגורם המכונה "המבקר החשבי" אחראי לביקורת הכספית של כלל פעילות המשרד, כולל ועדת התמיכות. אין בהכרח תיאום בין עבודת המבקר הפנימי לזו של "המבקר החשבי", והם עובדים בנפרד ללא יחסי מרות ביניהם. משה טומשובר, סמנכ"ל בכיר תכנון, בקרה ומעקב ויו"ר ועדת התמיכות במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 21 בדצמבר 2009.

²⁵ עו"ד מרדכי שנבל, היועץ המשפטי של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, שיחת טלפון, 16 בדצמבר 2009; מכתב, 27 בינואר 2010. להרחבה ראו סעיף 4(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.



כאמור, החשכ"ל הוא הגוף המרכז את הפיקוח והבקרה על תמיכות מתקציב המדינה הניתנות למוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. הפיקוח על השימוש בתמיכה נקבע בנוהל תמיכות. בנוהל זה נקבע כי מלאכת הפיקוח תיעשה באופן הזה:²⁶

- **פיקוח מטעם המשרד התומך** – המשרד התומך יקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שנתן. מנכ"ל המשרד יטיל על עובד מעובדי המשרד את קיום הפיקוח, והוא נקרא "המפקח". הפיקוח ייעשה על-ידי המפקח או נציג מטעמו ועל-ידי משרד רואי חשבון, בהתאם להנחיות החשב הכללי. במסגרת פיקוח זה תיערך ביקורת כספית בכל שנה לגבי כל מוסד ציבור הזוכה לתמיכת המשרד, ויערוך אותה משרד רואה חשבון חיצוני. לעומת הביקורת הכספית, הביקורת התפעולית תהיה אחת ל-3 שנים, לגבי כל מוסד ציבור הזוכה לתמיכת המשרד. אם לא נתקבלו אישורים על תקינות פעילות כנדרש, שר האוצר רשאי להורות על הקפאת התמיכה הכספית על-פי סעיף התמיכה שנקבע עד להסדרת הביקורת התפעולית. המפקח בכל משרד ומשרד מדווח על עמידה בדרישות הביקורת לוועדת התמיכות של משרדו. אם מוסד הציבור זוכה לתמיכה מיותר ממשרד אחד, מוטלת על מפקחי המשרדים התומכים החובה לתאם ביניהם את סדרי הפיקוח על מוסד הציבור.
- **פיקוח מטעם החשב הכללי** – החשכ"ל רשאי לקבוע כי במקביל, או במקום הפיקוח מטעם המשרד התומך, ייעשה פיקוח מטעמו. במערך הפיקוח של החשכ"ל יש כיום 25 משרדי רואי חשבון חיצוניים, האמונים על הביקורת הכספית. רואה החשבון החיצוני יושב בישיבות ועדת התמיכות ומציג בפניה את הנתונים והחומר הרלוונטי לגבי עמותה המבקשת תמיכה ממשלתית בה.²⁷

מערך הפיקוח והבקרה על עמותות

לגבי מערך הפיקוח והבקרה על עמותות, על המנגנונים שפורטו לעיל מתווספים אמצעי הפיקוח והבקרה הכספיים האלה:

ביקורת כספית מטעם העמותה הנתמכת – נוסף על הביקורת הכספית שפורטה לעיל, שמבצעים המשרד התומך ונציגי החשב הכללי לפי סעיף 19 לחוק העמותות, התש"ם-1980, על כל עמותה לקיים לפחות שלושה מוסדות: אספה כללית, ועד מנהל וועדת ביקורת אנ גוף מבקר שהוא רואה חשבון שאושר על-ידי רשם העמותות. לשם עריכת ביקורת על הדוח הכספי של עמותות שהמחזור הכספי שלהן הוא יותר מ-1 מיליון ש"ח בשנה, יש חובה להעסיק רואה חשבון, נוסף על שלושת המוסדות המצוינים לעיל.²⁸

²⁶ סעיף 13: פיקוח על השימוש בתמיכה, נוהל תמיכות.

²⁷ רוי"ח שולי צבי, רכזת משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחת טלפון, 16 בדצמבר 2009. להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הנחיית רשם העמותות בדבר שימוש בכרטיס אשראי על-ידי עמותות, כתבה דפנה סידס-כהן, 23 ביוני 2009; באתר האינטרנט של הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02272.doc>.

²⁸ נחמיה קינד, רכז משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, דואר אלקטרוני, 21 ביוני 2009; שיחת טלפון, 23 ביוני 2009.



בקהר ופיקוח על-ידי רשם העמותות – בשנת 2002 הוקמו מחלקות משנה ברשם העמותות, הממונות על הבקרה והפיקוח על ניהולה התקין של עמותה, כדלהלן: (א) **מחלקת ניהול תקין** מופקדת על בדיקת פעילות העמותות ועל הנפקת אישור ניהול תקין לעמותות בכל שנה, שהוא תנאי לקבלת תמיכות ושירותים ממשרדי ממשלה; (ב) **מחלקת חקירות ותלונות** מופקדת על הטיפול בתלונות על עמותות וחקירת מקרים אלו;²⁹ (ג) **מחלקת תוכניות הבראה** אחראית ללוות עמותות שנמצאו בהן ליקויים כספיים, התנהלות לא תקינה או ליקויים אחרים; (ד) **מחלקת פירוקים ומחיקות** מופקדת על הגשת בקשות לפירוק עמותות לבית-המשפט, ייצוג רשם העמותות בהליכים משפטיים, ליווי פירוקים מרצון ומחיקת עמותות, טיפול בבקשות להחייאת עמותה והטלת קנסות מינהליים על עמותות ועל חברי ועד המפרים את החוק.³⁰

ביקורת מבקר המדינה בנושא תמיכות אגף מינהל התרבות של משרד המדע, התרבות והספורט

בדוח מבקר המדינה האחרון פורסמו, בין היתר, ממצאי ביקורת שנערכה באגף מינהל התרבות של משרד המדע, התרבות והספורט בתקופת כהונתו של ח"כ לשעבר גאלב מג'אדלה כשר המשרד. בביקורת זו נבדקו הכנתם של מבחני תמיכה כמותיים וחלוקת כספי תמיכות בתחום התרבות הערבית. מתאור השתלשלות הדברים בדוח ניתן להסיק שבתהליך מתן התמיכות היו כמה קשיים, כמצוין להלן:

- **הצרת צעדי הפיקוח והבקרה של הגורמים המבקרים, בהיותם כפופים למבוקרים** – לפי הדוח, "בעקבות מידע שקיבל משרד המשפטים הוא העלה השגות על הליך קבלת ההחלטה בדבר אופן חלוקת התמיכות...".³¹ דהיינו, אילו לא מידע שהגיע לידי משרד המשפטים על-ידי היועצת המשפטית של משרד המדע, התרבות והספורט,³² לא ברור אם שיטת הביקורת והבקרה בתחום התמיכות כפי שפורטה לעיל היתה מביאה לחשיפתם של ליקויים בחלוקת כספי התמיכות של המשרד למוסדות תרבות במגזר הערבי.³³ יתרה מזו, לפי עדויות היועצת המשפטית ויו"ר ועדת התמיכות של המשרד, שהושמעו בפני הוועדה לביקורת המדינה, בכל פעם שהם ניסו להתריע על מתן תמיכות באופן בלתי תקין הם נתקלו ב"טונים גבוהים" וב"אווירה קשה", והוסיפו כי הופנו "איומים כלפי עובדים" מצד הנהלת המשרד.³⁴ אם כן, הגורמים במשרד המדע, התרבות והספורט שהם "שומרי הסף" לעניין תקינות ההליכים של ועדת התמיכות – נוסף על היותם חברים בה – נתקלו לדבריהם **בהצרת צעדי הביקורת** שלהם על-ידי המבוקרים עצמם, בהיותם

²⁹ מחלקה זו אחראית לבדיקת תלונות מצד בעלי תפקידים בעמותות, תורמים ומשרדי ממשלה על התנהלות עמותות, וכן להעברת ממצאי החקירה לרשויות המדינה המתאימות לגיבוש החלטה אם, וכיצד, לפעול נגד העמותה.

³⁰ רשות התאגידים – רשם העמותות, תחום פיקוח ובקרה, באתר האינטרנט של משרד המשפטים: <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmutot/m2.htm>, תאריך כניסה: 17 בדצמבר 2009.

³¹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 59' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007**, משרד המדע, התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות, עמ' 823–859; באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור: <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=545&id=191&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>, תאריך כניסה: 9 ביולי 2009 (להלן: דוח המבקר, **משרד המדע התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות**).

³² פרוטוקול מס' 17 של הוועדה לביקורת המדינה, **משרד המדע התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות** – דוח מבקר המדינה 59', עמ' 823, 29 ביולי 2009, עמ' 22.

³³ דוח המבקר, **משרד המדע התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות**.

³⁴ פרוטוקול מס' 17 של הוועדה לביקורת המדינה, **משרד המדע התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות** – דוח מבקר המדינה 59', עמ' 823, 29 ביולי 2009, עמ' 27–30.



כפופים להם. על דברים אלו יש להוסיף את עדות המבקר הפנימי של משרד המדע, התרבות והספורט בפני הוועדה, שטען כי אומנם לא ציין את הליקויים בחלוקת התמיכות של משרדו בדוח הביקורת השנתית, אך עשה כן במכתבים פנימיים למנכ"ל או לשר ובשיחות בעל-פה עם. ³⁵ זה המקום להזכיר כי המבקר הפנימי ויעדי הביקורת שקבע כפופים על-פי חוק למנכ"ל או לשר במשרד.

- **פתח להתערבות והשפעה על החלטות ועדת התמיכות מצד הנהלת המשרד (שר ומנכ"ל) –** ועדת התמיכות דנה בבקשות תמיכה של מוסדות שונים. בין היתר, היא מחליטה את החלטותיה על סמך המלצת הגוף המקצועי המייעץ במשרד, ונקבע כי השר אינו רשאי להתערב בקביעת סכום התמיכה שיינתן למוסד ציבורי כזה או אחר. לפי פרסומי הדוח, "הגוף המקצועי המייעץ" (במקרה זה – המדור לתרבות ערבית במשרד), הגיש המלצותיו לוועדת התמיכות דרך הנהלת המשרד. הנהלת המשרד מצדה הגישה לוועדת התמיכות המלצות שונות מאלו שמסר הגוף המקצועי. למעשה, ועדת התמיכות של המשרד דנה בהמלצות ההנהלה בלבד, ובדיון שנערך בהמלצות לא נמסר לחברי הוועדה שההמלצה אינה המלצת המדור, כנדרש. לאחר שהדבר התגלה במשרד המשפטים הוחלט בין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ובין היועצת המשפטית של משרד המדע, התרבות והספורט כי ועדת התמיכות תהא רשאית לערוך התאמות מקצועיות במקרים שבהם היא סבורה שיש פגמים בהמלצות המדור העלולים לפגוע בשוויון או משקפים המלצה שאינה סבירה (כגון: הקטנה או הגדלה קיצונית של סכום התמיכה לעומת השנה שעברה). ועדיין, נמצא כי "ועדת התמיכות הושפעה מהמלצת ההנהלה" ו"אישרה מתן תמיכות משיקולים שאינם מקצועיים".³⁶

- **החלטה למתן תמיכה המבוססת על מבחני תמיכה ישנים הלוקים בחסר –** בשנת 1997 קבע בג"ץ כי מבחני התמיכה של משרד המדע, התרבות והספורט שפורסמו בשנת 1992 מתיימרים לקבוע מדדים לתמיכה כמותית אך אינם קובעים זאת בפועל, וכי הם בגדר מס שפתיים לעקרון השוויון.³⁷ בבדיקת מבקר המדינה את תקציב מינהל התרבות של משרד המדע, התרבות והספורט נמצא כי בחלק מתחומי התרבות עדיין לא פורסמו מבחני תמיכה לפי אמות מידה כמותיות, וההחלטה על מתן התמיכה נעשתה לאחר שימוש במבחנים משנת 1992, שאינם מבוססים על אמות מידה כאלה. מבקר המדינה העיר על כך למשרד המדע, התרבות והספורט ודרש מהמשרד לגבש מבחני תמיכה שבהם אמות מידה כמותיות בתחומים שהוגדרו כיעד לתמיכה על-ידי השר. בהקשר זה נכתב בדוח כי "שימוש במבחנים ישנים עלול לגרום לחלוקת כספים לא שוויונית ולפתוח פתח להעדפת מוסדות מסוימים ולקיפוח מוסדות אחרים, כפי שאכן קרה".³⁸

- **דחיית בקשת תמיכה על-ידי ועדת התמיכות ללא נימוק ההחלטה –** עוד עולה מביקורת זו של מבקר המדינה כי 63% מהבקשות שדחתה ועדת התמיכות של משרד המדע, התרבות והספורט נדחו ללא נימוק של ממש, למעט המשפט "לא הומלץ על-ידי המדור לתרבות ערבית, כי לא בסדר העדיפויות", וכי לגבי 37% מהבקשות לתמיכה שהוגשו למשרד בשנת 2006 ושבהן בקשת

³⁵ שם; וגם חגי מרדכי, המבקר הפנימי של משרד התרבות והספורט, שיחת טלפון, 16 בדצמבר 2009.

³⁶ דוח המבקר, משרד המדע התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות.

³⁷ בג"ץ 2792/95 תיאטרון ארצי לנוער נגד משרד המדע והאמנויות, התנגדות לצו על-תנאי, 31 באוגוסט 1997, עמ' 18, באתר האינטרנט של הנהלת בתי-המשפט: <http://elyon1.court.gov.il/files/95/920/037/I04/95037920.i04.pdf>, תאריך כניסה: 23 בנובמבר 2009.

³⁸ דוח המבקר, משרד המדע התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות.



התמיכה התקבלה אף-על-פי שלא הומלץ על כך תחילה על-ידי המדור, לא נימקה הוועדה את החלטותיה בדבר הסיבות לתמיכה זו. מבקר המדינה כתב כי יש ללמוד מכך כי "השר ביקש להיטיב עם עמותות מסוימות".³⁹ העדר נימוק להחלטה פוגע ביכולת לפקח על השיקולים שהנחו את ועדת התמיכות במתן תמיכה או בדחיית תמיכה כזאת או אחרת. נוסף על הפגיעה ביכולת הפיקוח, יש פגיעה בזכות הערעור,⁴⁰ שכן אין נימוק שאפשר לערער עליו.

נתונים על תמיכות ממשלתיות במוסדות ציבור

החשכ"ל במשרד האוצר אמור לפרסם תשלומי תמיכות ממשלתיות במוסדות ציבור הניתנות מתוקף סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. למרות זאת, כיום מצויים באתר האינטרנט של החשכ"ל נתוני תמיכות לשנים 2003-2004 בלבד.⁴¹ ברשות מרכז המחקר והמידע עותק מנתוני תמיכות לשנים 2006-2008 שהופיעו באתר האינטרנט של החשכ"ל באוגוסט 2009. מאז הנתונים אינם מופיעים באתר החשכ"ל (לפירוט הנתונים לשנים 2006-2008 ראו נספח ב'). מהחשכ"ל נמסר בתגובה כי מאז ספטמבר 2009 יש בעיה טכנית בתשתיות האתר שאי-אפשר לתקנה, וכי בחודש ינואר 2010 יושק אתר התמיכות החדש ועד להשקתו אפשר לקבל נתונים אלו בפנייה ישירה אל האגף. עוד נמסר מהחשכ"ל כי לא חלו שינויים בנתונים שפורסמו עד לאוגוסט 2009.⁴² עד לסגירת המסמך לא פורסמה הודעה באתר האינטרנט של המשרד בדבר האפשרות לפנות ישירות לחשכ"ל ובדבר דרכי ההתקשרות עמו; חוסר מידע זה עלול לפגוע בשקיפות המידע ובנגישותו לציבור הרחב.⁴³

בדיקת חלק מנתוני החשכ"ל לגבי השנים 2006-2008 מעלה כי הם אינם תואמים את נתוני התמיכה שנתקבלו מהמשרדים התומכים עצמם. להלן כמה דוגמאות:

³⁹ שם, עמ' 825; וגם פרוטוקול מס' 17 של הוועדה לביקורת המדינה, משרד המדע התרבות והספורט – ענייני מינהל ומתן תמיכות – דוח מבקר המדינה 59, עמ' 823, 29 ביולי 2009, עמ' 4.

⁴⁰ בנוהל תמיכות נקבע כי תוקם ועדת ערר מרכזית באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, אשר תוסמך לדון בעררים שיוגשו לה על-ידי מוסדות ציבור. להרחבה ראו סעיף 14.7 לנוהל.

⁴¹ להרחבה ראו החשב הכללי, תמיכות לעמותות, גובה התמיכה למוסדות ציבור, באתר האינטרנט של החשב הכללי: <http://www.ag.mof.gov.il/AccountantGeneral/AccountantGeneral/AccountantGeneralTopNav/AGSubjects/associations/height.htm>, תאריך כניסה: 17 בדצמבר 2009.

⁴² רוי"ח שולי צבי, רכות משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, דואר אלקטרוני, 30 בדצמבר 2009; שיחת טלפון, 3 בינואר 2010.

⁴³ להלן קישור לאתר האינטרנט של אגף החשב הכללי ובו הודעה על התקלה הטכנית ללא הודעה כמפורט לעיל: <http://147.237.72.50/purp%2Dhost%2Dhtml>, תאריך כניסה: 20 בינואר 2010.



נתוני תמיכות של משרדים במלכ"רים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב			
שנת התמיכה	נתוני החשב"ל	נתוני המשרד התומך	הפער (סטייה מעל לנתון החשב"ל או מתחתיו)
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה⁴⁴			
שנת 2006	5,788,305 ש"ח	8,816,000 ש"ח	לפחות ⁴⁵ 3,027,695 ש"ח
שנת 2007	2,986,876 ש"ח	11,642,270 ש"ח	לפחות 8,655,394 ש"ח
שנת 2008	148,555 ש"ח	42,061,850 ש"ח ⁴⁶	לפחות 41,913,695 ש"ח
המשרד לביטחון פנים⁴⁷			
שנת 2006	1,524,087 ש"ח	274,087 ש"ח	1,250,000 ש"ח
משרד החינוך – תמיכה במוסדות דת			
שנת 2006	621,414,232 ש"ח	699,347,000 ש"ח	77,932,768 ש"ח
שנת 2007	720,444,943 ש"ח	825,780,000 ש"ח	105,335,057 ש"ח
שנת 2008	790,413,340 ש"ח	849,439,000 ש"ח	59,025,660 ש"ח
מינהל החינוך ההתיישבותי⁴⁸			
שנת 2007	103,351,458 ש"ח	119,195,214 ש"ח	15,843,756 ש"ח
שנת 2008	98,214,272 ש"ח	113,568,70 ש"ח	15,354,435 ש"ח

⁴⁴ משה טומשובר, סמנכ"ל בכיר תכנון, בקרה ומעקב ויו"ר ועדת התמיכות במשרד התמ"ת, דואר אלקטרוני, 15 בדצמבר 2009.

⁴⁵ הנתונים שניתנו ממשרד התמ"ת מייצגים להערכת המשרד כ-90% מסך תמיכות המשרד בשנים אלו, ואילו יתר הסכומים שאינם כלולים בנתונים אלו הם תמיכות המשרד בתחום ההכשרה המקצועית. לכן ננקטה המלה "לפחות" בפירוט תקציבי התמיכות של המשרד בשנים 2006-2008. עד לסגירת המסמך לא נתקבלה תשובת המשרד אשר לשוויים המדויק של כ-10% הנתרים.

⁴⁶ לדברי הנ"ל, העלייה בשנת 2008 נובעת מתקצוב מיוחד שנועד למעונות יום, לבנייה, לשיפוצים ולהצטיידות, שלא ניתנו בשנים קודמות; דואר אלקטרוני, 15 בדצמבר 2009.

⁴⁷ שמואל תקותיהל, רע"ן תקציבי שב"ס ומשרד במשרד לביטחון הפנים, דואר אלקטרוני, 7 בדצמבר 2009.

⁴⁸ אביבה ליפשיץ, חשבת המינהל לחינוך התיישבותי, דואר אלקטרוני, 10 בדצמבר 2009.



מינהלי תרבות וספורט ⁴⁹			
שנת 2006	11,182,924 ש"ח	420,069,184 ש"ח	408,886,260 ש"ח
שנת 2007	390,402,380 ש"ח	427,841,059 ש"ח	37,438,679 ש"ח
שנת 2008	342,599,884 ש"ח	448,276,429 ש"ח	105,676,545 ש"ח
סה"כ פער			877,312,249 ש"ח

כפי שעולה מן הנתונים המוצגים בטבלה, בין נתוני החשב"ל ובין נתוני התמיכות של המשרדים נמצא פער מצטבר (כאמור, סטייה מעל לנתון החשב"ל או מתחתיו) של כ-880 מיליון ש"ח בשנים 2006–2008. מאחר שמדובר בבדיקת נתונים של חלק מהמשרדים התומכים בלבד, ייתכן כי בבדיקה עם כל המשרדים התומכים יתגלו פערים נוספים.

תמיכות ישירות, רכישת שירותים ו"תמיכות בעין"⁵⁰

בנתוני החשב"ל נכללים סכומי התמיכות הממשלתיות למלכ"רים מתוקף סעיף 3א לחוק יסודות התקציב בלבד, ולא נכללות בהם "תמיכות בעין" ורכישות של שירותים ממלכ"רים על-ידי הממשלה, שמסתכמות במיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה (על כך יפורט בפסקה הבאה). עם זאת וכנזכר לעיל, מאגר נתוני מלכ"רים עתיד להיפתח לעיון הציבור בשנת 2010 ואמורות להיות מוצגות בו תמיכות בכסף ובעין באופן שאמור לקדם את מיפוי סך התמיכות הממשלתיות במלכ"רים ועמו את שקיפות המידע בנושא. אולם כיום מסתמן כי מאגר המידע לא יכלול נתונים על רכישת שירותים ממלכ"רים על-ידי המדינה (להרחבה בדבר הפרטים שייכללו במאגר המידע ראו נספח א').

יש חשיבות למידע זה, מאחר שאפליה בתמיכות ממשלתיות למלכ"רים עשויה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, ברכישת שירותים ממלכ"רים וב"תמיכות בעין" בהם, וכפי שיפורט עתה מדובר במיליארדי שקלים מדי שנה בשנה:

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המדינה מעבירה מדי שנה בשנה כ-40 מיליארד ש"ח למימון ישיר של מלכ"רים, ובשנת 2008 התמיכה הממשלתית הישירה הגיעה אף לכ-50 מיליארד ש"ח. על כך יש להוסיף מיליארדי שקלים המועברים למלכ"רים באמצעות רכישה ממשלתית ופרטית של שירותים מהם, שעל-פי ההערכות היא כ-29% מסך הכנסות המלכ"רים (כלומר, כ-15 מיליארד ש"ח בשנת 2008).⁵¹ יש לציין כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מסוגלת להפריד בין הרכישות הממשלתיות לרכישות הפרטיות בנתוני רכישת השירותים (29% כאמור), אך נתונים אלו אינם כוללים "תמיכות בעין".⁵² כלומר, על הסכומים של כמיליארדי שקלים שצוינו לעיל שמובאים בנתוני הלשכה

⁴⁹ נתי בן-נעים, יועצת למנכ"לית משרד התרבות והספורט, דואר אלקטרוני, 13 ו-15 בדצמבר 2009.

⁵⁰ "תמיכות בעין" הן תמיכות הבאות לידי ביטוי בקבלת מקרקעין, שירותי כוח-אדם – לרבות מטעם צה"ל, שירות לאומי ומקביליהם וכדומה.

⁵¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, הכנסות והוצאות מלכ"רים 2005–2008, 22 באפריל 2009. באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: http://cbs.gov.il/hodaot2009n/08_09_076b.pdf, תאריך כניסה: 2 בדצמבר 2009.

⁵² אסנת חזן, תחום חשבונות חברתיים באגף מאקרו-כלכלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2009.



המרכזית לסטטיסטיקה, יש להוסיף נתוני "תמיכות בעין", שמיפויים אינו ידוע כל עוד לא הוקם מאגר המידע.

מנתונים אלו עולה כי חלק הארי של התמיכה הממשלתית במלכ"רים מועבר אליהם ישירות, בין שבאמצעות חוקים שונים⁵³ ובין שבאמצעות רכישת שירותים – רכישה שאינה נכללת בתקציב תמיכות מתוקף סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, שפורסם על-ידי החשכ"ל.

יוצא אפוא שהתמיכה הכספית באמצעות תקציב התמיכות בשנים האחרונות, בסך של כ-1.5 מיליארד ש"ח, היא כ-3% בלבד מהתקציבים הממשלתיים שהועברו ישירות למלכ"רים בשנת 2008. לפיכך, ובהעדר מיפוי כספי מדויק של כלל תמיכות המדינה במוסדות ציבור על אופני התקצוב השונים (כסף, הטבות שוות כסף, קרקע, כוח-אדם במוסדות הציבור וכדומה), אי-אפשר לבדוק אם יש חלוקה שוויונית של משאבי המדינה למוסדות ציבור.

שיעורי התמיכות – ירידה, יציבות או עלייה?

לפי נתוני החשכ"ל, משנת 1998 ועד 2008 חולקו כ-28 מיליארד ש"ח תשלומי תמיכה מתקציב המדינה למוסדות ציבור (לפירוט התפלגות התשלומים בשנים 2006–2008, בחלוקה למשרדים, ראו נספח ב').⁵⁴ מנתוני החשכ"ל במשרד האוצר אפשר להסיק כי משנת 2006 ועד 2008 חלה ירידה בתמיכה הממשלתית למוסדות ציבור מכ-2.1 מיליארדי ש"ח לכ-1.6 מיליארד ש"ח. במשרד האוצר מבהירים שכ-500,000 ש"ח שבעבר היו מועברים למוסדות אקדמיים⁵⁵ באמצעות סעיף תמיכות במוסדות ציבור, מועברים כיום באמצעות תקנה תקציבית, וזו הסיבה לירידה בסכומי התמיכות בין שנת 2006 לשנים 2007 ו-2008.⁵⁶

עוד בהקשר זה, לפי נתוני המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל, משנת 2000 ועד היום חלה ירידה מתמדת במספר מוסדות הציבור המקבלים תמיכה ממשלתית לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב (מ-3,137 מוסדות ציבור בשנת 2000 ל-2,311 מוסדות בשנת 2008).⁵⁷ על-פי נתונים אלו, חלה ירידה של כ-26% במספר מוסדות הציבור המקבלים תמיכות בשנת 2008 לעומת שנת 2000, אך על-פי נתוני רשם העמותות מספר מוסדות הציבור גדל בכ-1,500 מוסדות מדי שנה בשנה.⁵⁸ לפי המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל יש בנתונים אלו כדי להצביע על ירידה במספרן ובהיקפן של התמיכות הממשלתיות

⁵³ לדברי הנ"ל, העברת כספים לקופות-חולים ולבתי-חולים מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, נכללת בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵⁴ "התפלגות תשלומי תמיכה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב", באתר האינטרנט של החשב הכללי של משרד האוצר: http://app2.mof.gov.il/tmichot/tm_frame.htm, תאריך כניסה: 12 באוגוסט 2009.

⁵⁵ כגון אוניברסיטאות, מכללות וכדומה.

⁵⁶ עידו בן-ששון, רפרנט משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחות טלפון, 13 באוגוסט 2009 ו-9 בספטמבר 2009.

⁵⁷ יואל בלבצין, לשעבר מנהל מסד הנתונים של המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל, אוניברסיטת בן-גוריון, מצגת בנושא "תמיכות ממשלתיות בארגוני המגזר השלישי", הוצגה בכנס המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל אוניברסיטת בן-גוריון, מרס 2009 (להלן: מצגת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל).

⁵⁸ רשות התאגידים – רשם העמותות, מחלקת רישום עמותות, באתר האינטרנט של משרד המשפטים: <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/RashamAmutot/>, תאריך כניסה: 12 באוגוסט 2009.



במלכ"רים משנת 2000 ועד 2008.⁵⁹ ממשרד האוצר נמסר בתגובה כי יש להתייחס לסך התמיכות שניתנו למלכ"רים ולא למספר המלכ"רים שזכו לתמיכות.⁶⁰

פנינו לאגף התקציבים ולחשכ"ל שבמשרד האוצר בבקשה לקבל את תגובתם על הטענה שחלה שחיקה בתמיכה התקציבית במלכ"רים מדי שנה בשנה, כפי שעולה מנתונים שהציג המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל.⁶¹ בתשובתם של שני האגפים במשרד האוצר על נתוני תמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב נתקבלו נתונים **שוניים** מאוד זה מזה, בפערים של מיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה: בנתונים שנמסרו מאגף התקציבים יש כדי להצביע, באופן כללי, על **מגמת עלייה** בשיעור התמיכות במלכ"רים משנת 2000 ועד היום,⁶² ואילו בנתוני החשכ"ל יש כדי להצביע על **יציבות** בשיעור התמיכות במלכ"רים בשנים האחרונות.

בירור פשרו של פער זה מעלה כי אגף החשכ"ל מחשיב בנתוני התמיכות את הכספים הניתנים כנגד עמידה במבחני תמיכות בלבד, ואילו אגף התקציבים מחשיב בנתוניו כל תמיכה ממשלתית הניתנת למלכ"ר באמצעות חוק כזה או אחר (למשל, תקצוב הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה), גם אם לא מדובר בתמיכה הניתנת כנגד עמידה במבחן תמיכה. על-פי הסכמת שני האגפים, נתוני החשכ"ל הם הנתונים שיש להתייחס אליהם בפרק זה.⁶³

תמיכות במוסדות ציבור במגזר הערבי

משיחה בנושא זה עם ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים לשעבר, עו"ד אמנון דה-הרטוך, עלה כי עד היום לא נעשתה בישראל "חשיבה מסודרת וכוללת", כדבריו, בשאלה כיצד לשמור על עקרון השוויון בחלוקת הכספים בכל הנוגע לתמיכות במגזר הערבי. "בישראל יש יהודים ולא-יהודים שהם במיעוט מספרי, וצריכה להישאל ברמה המשפטית השאלה אם כדי לשמור על עקרון השוויון נדרשת **התחשבות במיעוט** לקביעת תנאי סף לעניין תמיכה, שכן בנושא התמיכות במיוחד, עמידה בתנאי סף לקבלת תמיכה היא **ראשית קיומה** של עמותה".⁶⁴ שאלה זו עולה בקנה אחד עם דברי מנהל מסד הנתונים לשעבר של המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל, שלפיהם הנוקשות של הקריטריונים מונעת מארגונים חדשים יחסית להגיש בקשות לתמיכה.⁶⁵

לפי עמדת המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל, יש אפליה בולטת של ערבים, ורק 3.5% מהתמיכות בשנת 2008 ניתנו למוסדות ציבור ערביים, אף שחלקם היחסי בכלל מוסדות הציבור הנתמכים הוא כ-7%.⁶⁶ יודגשו בהקשר זה דבריו של ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים לשעבר, שלפיהם המגזר הערבי **ממעט** בהקמת מוסדות ציבור לעומת יתר המגזרים בישראל וחלקו בכלל האוכלוסייה בישראל.⁶⁷ דהיינו, מחד גיסא, שיעורם של מוסדות הציבור במגזר הערבי קטן משיעורו של מגזר זה בכלל האוכלוסייה בישראל; מאידך גיסא, גם המוסדות הקיימים זוכים לתמיכה ממשלתית מועטה לעומת

⁵⁹ מצגת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל.

⁶⁰ עופר אוברלנדר, רפרנט מאקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 9 בנובמבר 2009.

⁶¹ מצגת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל.

⁶² עופר אוברלנדר, רפרנט מאקרו באגף התקציבים במשרד האוצר, דואר אלקטרוני, 9 בנובמבר 2009.

⁶³ יוגב גרדוס, רפרנט תקציב באגף התקציבים במשרד האוצר; רו"ח שולי צבי, רכות משרדים חברתיים באגף החשב הכללי במשרד האוצר, שיחת טלפון, 28 בדצמבר 2009.

⁶⁴ עו"ד אמנון דה-הרטוך, לשעבר ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 6 באוגוסט 2009.

⁶⁵ מצגת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל.

⁶⁶ שם.

⁶⁷ עו"ד אמנון דה-הרטוך, לשעבר ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 6 באוגוסט 2009.



מספרם בכלל מוסדות הציבור הנתמכים. אחת הסיבות לכך היא שבשנת 2008 מוסדות ציבור ותיקים, הקיימים יותר מ-10 שנים, קיבלו 80% מסך התמיכות למוסדות ציבור.⁶⁸ כלומר, אף אם יוקמו עמותות נוספות במגזר הערבי, סיכוייהן לקבל תמיכה בשנים הראשונות נמוכים יחסית, מאחר שעל-פי ניתוח התמיכות רק 20% מכלל התמיכות הועברו למוסדות ציבור הקיימים פחות מ-10 שנים.

ממשרד האוצר נמסר בתגובה על נתונים אלו כי אין ביכולתו של המשרד לבחון את שיעור התמיכות הניתנות למוסדות במגזר הערבי לעומת יתר המגזרים, מאחר שיש תקנות תמיכה המשותפות לכלל המגזרים.⁶⁹

בדיקת מבחני תמיכה ממשלתיים

על-פי בקשתו של ח"כ סוייד בדקנו אם יש אפליית עמותות ערביות על רקע מגזרי במתן התמיכות הממשלתיות. לשם בירור הפילוח המגזרי של מתן התמיכות הממשלתיות פנינו לרשם העמותות,⁷⁰ למשרד האוצר⁷¹ וליועץ המשפטי לממשלה.⁷² קשה לקבוע אם בתמיכות הממשלתיות יש העדפה למגזר כזה או אחר על סמך המידע הממשלתי הנגיש כיום, מהטעמים שלהלן:

- קיומן של תמיכות משותפות – בדיקת מבחני התמיכות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, לדוגמה, מעלה שהמשרד מעניק תמיכות למוסדות המטפלים בלקויי שמיעה, בנכים, בנפגעות תקיפה מינית, בזקנים וכדומה. בדיקת מבחנים אלו לא העלתה שיש בהם קריטריונים המפלים אפליה מגזרית,⁷³ שכן הארגונים המספקים שירות בתחומים אלו מסייעים ליהודים, למוסלמים, לנוצרים ולבני עדות נוספות, ולמעשה אלו תמיכות משותפות;
- מבנה תקציבי מורכב – התקציב של כל משרד ומשרד, לרבות תקציב תמיכות במוסדות ציבור, גלוי ומפורסם, אלא שהפרסום מנוסח באופן מסורבל המקשה את הבנתו. בג"ץ ביטא קושי זה כשנדרש לעסוק בסעיפי התמיכות של משרד הדתות, במסגרת דיון בעתירת עמותת "עדאלה" נגד משרד הדתות, ואמר כי "מרב סעיפים לא רואים את התשובה. בגלל המבנה והפיזור של הסעיפים אפשר לטעון כך, כמו העותרת, ואפשר לטעון אחרת, כמו המשרד". בג"ץ הוסיף בהקשר זה כי "לא כך צריך לבנות תקציב של משרד ממשלתי. תקציב המשרד צריך להיות ברור מעצמו לאדם רגיל מחוץ למשרד, לרבות שופט, ולא רק ליודעי ח"ן במשרד לענייני דתות או במשרד האוצר. שהרי בסופו של דבר התקציב הוא חוק המדינה, ולכן הוא נהנה ממעמד ומחסינות של חוק, וחוק זה קובע מה ייעשה בנכסי המדינה, שהם נכסים של כל האזרחים. וכי אין זה ברור שהחוק צריך להיות ברור: החוק, לרבות חוק התקציב, צריך להיות ברור, לא רק כדי שכל אדם יוכל לקרוא ולהבין את החוק, כמצוות הדמוקרטיה, אלא גם כדי שלא תיפתח

⁶⁸ מצגת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל.

⁶⁹ עידו בן-ששון, רפרנט משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחות טלפון, 13 באוגוסט 2009 ו-9 בספטמבר 2009.

⁷⁰ עו"ד אביטל שרייבר, סגנית ראש רשות התאגידים (מלכ"רים), רשם העמותות, דואר אלקטרוני, 11 במאי 2009.

⁷¹ רו"ח סיגלית סייג, סגנית בכירה לחשב הכללי במשרד האוצר, מכתב, 7 ביולי 2009.

⁷² עו"ד אסתר זנזורי, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד היועץ המשפטי לממשלה, מכתב, 24 במאי 2009.

⁷³ רשימת מבחני תמיכה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, באתר האינטרנט של משרד המשפטים: <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Tmihot/TmihotI/Revaha>, תאריך כניסה: 3 במאי 2009.



הדרך בפני עובדי המשרד, כל משרד, לעשות בתקציב מניפולציות שאינן ראויות⁷⁴ (ההדגשות אינן במקור);

• היעדרו של מאגר נתוני עמותות – כאמור, העברנו בקשה לקבל פילוח של התקציבים לפי מגזרים למשרד האוצר, לרשם העמותות וליועץ המשפטי לממשלה, שהם הגורמים המופקדים על נושא תמיכות ממשלתיות למוסדות ציבור. **כולם ענו שאין בידיהם רשימת פילוח שכזאת.** מאגר המידע שצוין לעיל אמור לתת מענה על הצורך בשקיפות בנוגע לכספים לתמיכה ממשלתית במוסד ציבורי כזה או אחר, אלא שהמאגר טרם הוקם ועדיין נמצא בשלבי ניסוי;

• האפשרות שסעיפים תקציביים המיועדים למגזר אחד שווים לסעיף תקציבי אחד המיועד למגזר אחר – המחשה נוספת של הקושי להוכיח אפליה מגזרית בתמיכות הממשלתיות היא קביעתו של בג"ץ, שלפיה "צריך לראות אם סעיף בחוק התקציב המקצה כסף במפורש לבני דת מסוימת בלבד, או לבני קבוצה אחרת, אינו **מתאזן** על-ידי סעיפים אחרים בחוק התקציב, באופן המקיים את השוויון"⁷⁵. לדוגמה, ייתכן כי ארבעה סעיפים של משרד הדתות, המקצים תמיכות המיועדות לגופים יהודיים בלבד, שווים בסכומם לסעיף אחד של משרד הדתות המיועד לתמיכה בגופים העוסקים בבני דתות אחרות. כמו כן, כפי שיפורט בפסקה הבאה, יש **לשקלל** בהשוואה זו את גודלה היחסי של הקבוצה הנתמכת בקרב האוכלוסייה.

בג"ץ קבע, לעניין התמיכה הממשלתית והחלוקה התקציבית שלה, כי צריכה להיות התאמה בין חלוקת הכסף ובין **השיעור היחסי** של בני כל דת בקרב האוכלוסייה, בקירוב.⁷⁶ הדברים עולים בקנה אחד עם דוח מבקר המדינה משנת 1996, אשר בחן את תמיכת משרד הדתות בשירותי דת מוסלמיים וקבע כי "על המשרד לענייני דתות לפעול להגדלת השוויוניות בין חלקי האוכלוסייה השונים, ולהבטיח שחלקם של המוסלמים בתקציב המשרד יהלום את חלקם היחסי באוכלוסייה"⁷⁷. בג"ץ הוסיף כי יש צורך "להימנע בחלוקת הכסף מסטייה ניכרת מן השיעור היחסי; עם זאת, ספק אם אפשר לדייק כמו בנוסחה מתמטית, ואם צריך לדקדק כחוט השערה, בחלוקת הכסף. סטייה קלה מן השיעור היחסי אין פירושה בהכרח אפליה"⁷⁸.

המעקב אחר תמיכות בתחום שירותי דת

בפרק הקודם הובאה עמדת בג"ץ בטענות על אפליית המגזר הערבי בקבלת תמיכות ממשרד הדתות בשנת 1999. כפי שפורט לעיל, לשם בחינת הטענות בדבר האפליה בג"ץ נאלץ להתמודד עם מבנה תקציבי מסובך, שאינו מאפשר פיקוח ושקיפות בפני מי שאיננו האחראי במשרד האוצר או במשרד התומך.

⁷⁴ בג"ץ 1113/99 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נגד השר לענייני דתות ושר האוצר, פסק-דין בעתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים, 18 באפריל 2000; באתר האינטרנט של הנהלת בתי-המשפט: <http://elyon1.court.gov.il/files/99/130/011/I13/99011130.i13.pdf>, תאריך כניסה: 6 ביולי 2009. [להלן: בג"ץ 1113/99].

⁷⁵ שם.

⁷⁶ שם.

⁷⁷ דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 46 לשנת 1995 ולחשבונות שנת הכספים 1994**, המחלקה המוסלמית, עמ' 287; באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=166&id=148&contentid=&parentid=undefined>, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=166&id=148&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>, תאריך כניסה: 28 ביולי 2009.

⁷⁸ בג"ץ 1113/99.



המשרד לענייני דתות פורק בינואר 2004, והוקם שוב בינואר 2008.⁷⁹ מאז הקמתו מחדש המשרד אחראי למתן שירותי דת לציבור היהודי בישראל. המבנה התקציבי המסובך שעליו נתן בג"ץ דעתו קיים בכל משרדי הממשלה, אך בעוד טרם פירוק המשרד לענייני דתות בשנת 2004 היו כל שירותי הדת תחת מטרייה אחת – בסמכותו של המשרד – מאז פירוקו, שירותי דת שונים פוזרו בין כמה משרדים (גם שירותים לבני הדת היהודית), ולדברי ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים לשעבר הבטחת עקרון השוויון בחלוקת משאבי המדינה לשירותי דת בישראל נעשתה קשה ומסובכת יותר.⁸⁰ להלן פירוט של הפיצול שנעשה בחלק משירותי הדת שהיו בעבר במשרד לענייני דתות:⁸¹

- תחום חלוקת התמיכה למוסדות תורניים הועבר למשרד החינוך;⁸²
- תחום הטיפול במקומות הקדושים הועבר למשרד התיירות;
- תחום הטיפול בכותל המערבי הועבר למשרד ראש הממשלה;⁸³
- תחום בתי-הדין הדתיים (כולל בתי-הדין הרבניים) הועבר למשרד המשפטים;⁸⁴
- תחום הטיפול בעדות הלא יהודיות (מוסלמים, נוצרים וכדומה) הועבר למשרד הפנים;
- הטיפול בעדות ה"לא לא יהודיות" (השומרונים והקראים) הועבר למשרד הפנים;
- תחום המועצות הדתיות היהודיות הועבר למשרד ראש הממשלה, ולאחר מכן למשרד לשירותי דת.⁸⁵

נוכח פיצול התמיכות בתחומים השונים והפיקוח עליהן על-ידי כמה משרדי ממשלה, כיצד יכול מוסד הפועל בקרב המגזר הערבי, למשל, לדעת כי ההקצאה שניתנה ממשרד הפנים למסגדים היא בשיעור שווה להקצאה למבני דת יהודיים, שהרי ההקצאה למבנים אלו ניתנת על-ידי משרד ראש הממשלה ולא על-ידי משרד הפנים? דוגמה נוספת היא תחום הטיפול במקומות הקדושים (גם המקומות הקדושים לדת היהודית), שכולו מצוי בסמכות משרד התיירות, לעומת תחום הטיפול בכותל המערבי, אשר מצוי בסמכות משרד ראש הממשלה.⁸⁶ דוגמאות אלו מוכיחות שנוסף על הקושי במעקב אחר חלוקת התמיכות בשל המבנה התקציבי המורכב של כל משרד ומשרד, בתחום שירותי הדת יש קושי נוסף לערוך מעקב כזה, נוכח פיזור השירותים והתמיכות בהם בין כמה משרדים.

הדברים חשובים משום שלפי המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל, במקום הגברת הפלורליזם של שירותי המגזר השלישי בישראל באמצעות חלוקת תמיכות, יש כיום מספר מצומצם של מקבלי תמיכות, וההתמקדות היא בתחום שירותי הדת (כגון ישיבות): לפי נתוני המרכז לחקר המגזר השלישי בישראל, 60% ממוסדות הציבור הנתמכים על-ידי המדינה בשנת 2008 הם ארגוני דת הפונים לקהל היעד

⁷⁹ המשרד לשירותי דת, עיקרי תוכנית העבודה לשנת 2010, נובמבר 2009; באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/files/plans2010/religious.ppt>, תאריך כניסה: 27 בינואר 2010.

⁸⁰ עו"ד אמנון דה-הרטוך, לשעבר ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 6 באוגוסט 2009.

⁸¹ להרחבה בנושא פיצול ופיזור של סמכויות משרד הדתות ראו החלטת ממשלה מספר 900, הפסקת קיומו של המשרד לענייני דתות תוך המשכיות במתן שירותי הדת, 8 באוקטובר 2003.

⁸² להרחבה לעניין היקפי התמיכות שניתנו למוסדות דת תורניים מטעם משרד החינוך ראו עמ' 10.

⁸³ רוי"ח שולי צבי, רכזת משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחת טלפון, 27 בינואר 2010.

⁸⁴ עו"ד אמנון דה-הרטוך, לשעבר ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 6 באוגוסט 2009; וגם נציגת לשכת מנכ"ל בתי-הדין הרבניים, שיחת טלפון, 28 בינואר 2010.

⁸⁵ רוי"ח שולי צבי, רכזת משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחת טלפון, 27 בינואר 2010.

⁸⁶ עו"ד אמנון דה-הרטוך, לשעבר ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 6 באוגוסט 2009.



החרדי,⁸⁷ וחלקם בנתח התמיכות מסתכם בכ-50% מסך התמיכות.⁸⁸ השוואת נתוני התמיכה (50%) עם חלקו היחסי של המגזר החרדי בכלל אוכלוסיית ישראל (7%-9%)⁸⁹ מלמדת שהתמיכות ניתנות להם באופן שאינו פרופורציונלי לחלקם באוכלוסייה. נציין כי ייתכן שאי-התאמה זו היא תוצאה של מרכיבים שונים, כגון יכולת גבוהה יותר של פעילים ממגזר זה להקים עמותות הפועלות בקרבם וניסיון רב יותר בתחום לעומת יתר המגזרים, מספרם של המוסדות החרדיים בקרב המוסדות הנתמכים הוותיקים וכדומה.

במשרד האוצר אישרו כי כ-48% מסך התמיכות יועדו למוסדות דת תורניים (כולל ישיבות הסדר), ועליהן יש להוסיף תמיכות המועברות דרך משרד הרווחה לקהל היעד החרדי,⁹⁰ אך לא נמסר שוויין של תמיכות אלו בכסף או חלקן היחסי בכלל התמיכות.

סיכום והמלצות

1. אשר לשמירה על עקרון השוויון בתחום התמיכות הממשלתיות – מומלץ לפנות ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבחון את השאלה העקרונית של התחשבות במיעוט בעת קביעת תנאי סף לעניין התמיכה, שכן כפי שצוין במבוא "עמידה בתנאי סף לקבלת תמיכה היא ראשית קיומה של עמותה". כמו כן, מומלץ לבקש מהיועץ המשפטי לממשלה להדגיש בפני המשרדים התומכים את החשיבות שבנימוק סיבת דחיית בקשת התמיכה, שכן הוא חשוב למיצוי זכות הערעור.
2. אשר לתרגום מבחני התמיכות – נוכח הצהרת משרד המשפטים בדבר הכוונה לתרגם לערבית מבחנים המיועדים למגזר הערבי, מומלץ (א) לעקוב אחר יישום הדברים; (ב) לפנות ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה שיבחן את השאלה העקרונית אם העדר תרגום של כל המבחנים נוגד את עקרון השוויון.
3. אשר לתלונות בדבר אפליה על רקע מגזרי – מומלץ לשקול העברת התלונות שהופנו לחה"כ סוייד לבדיקת הרשויות החוקיות הנוגעות בדבר, ובין היתר משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד מבקר המדינה והמשרדים שבמוקד התלונות בדבר אפליה.
4. אשר למיפוי הכספי המדויק של כלל תמיכות המדינה במוסדות ציבור – מומלץ לעקוב אחר יישום התוכנית לפתוח את המאגר לעיון הציבור במאי 2010 – בהתאם להערכת רשם העמותות – וכן לוודא כי יהיו במאגר נתונים בדבר רכישת שירותים מעמותות על-ידי המדינה ו"תמיכות בעין" שלהן זכות העמותות השונות. יש לציין כי אם המאגר יציג את כל ההטבות שלהן זכות עמותות – בכסף, בעין וברכישת שירותים – הדבר ייתן מענה גם לבעיית המבנה התקציבי

⁸⁷ ייתכן כי למרות היותם מוגדרים "ארגוני דת הפונים לקהל היעד החרדי", מדובר בארגונים אשר פתחו את שירותיהם לקהלים נוספים על המגזר החרדי.

⁸⁸ מצגת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי בישראל.

⁸⁹ מינהל מחקר וכלכלה של משרד התמי"ת, החרדים בישראל – דיוקן האוכלוסייה ומאפייני תעסוקה 2002–2007, אוגוסט 2009; באתר האינטרנט של משרד התמי"ת: http://www.israeltrade.gov.il/NR/rdonlyres/8C136861-C4E9-432F-BEC1-88DB2735BA25/0/ortodox_employment.pdf, תאריך כניסה: 26 בינואר 2010. באוגדן נתונים זה נבחן דיוקן האוכלוסייה החרדית בישראל, תוך בחינת הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2002–2007, שבמסגרתו רואיינו בשנים אלו 2,240 חרדים בני 20–64. לדברי מנהל מינהל מחקר וכלכלה של משרד התמי"ת, יש שתי גרסאות סטטיסטיות לעניין שיעור החרדים בישראל: על-פי גרסה אחת, חלקם באוכלוסייה 7% ועל-פי גרסה אחרת – 9%; שיחת טלפון, 26 בינואר 2010. נוכח הדברים, בחרנו להביא את שתי הגרסאות הסטטיסטיות.

⁹⁰ עידו בן-ששון, רפרנט משרדים חברתיים באגף החשב הכללי של משרד האוצר, שיחת טלפון ודואר אלקטרוני, 13 באוגוסט 2009.



המורכב, שמקשה לקיים מעקב כספי אחר תחום התמיכות הממשלתיות במוסדות ציבור מצד כל מי שאינו מהמשרד התומך או ממשרד האוצר.

5. אשר לבקרה ולמעקב על ועדת התמיכות עצמה – כאמור, עיקר הבקרה והפיקוח הוא על העמותות עצמן ופחות על ועדת התמיכות הפועלת בכל משרד ממשלתי תומך. הבקרה והפיקוח עליהן נתונים בעיקר בידי גורמים מינהליים, ובין היתר גורמים פנימיים, שהם "שומרי הסף" לתקינות ההליכים (מבקר פנימי ויועץ משפטי בכל משרד). אלא שגורמים אלו כפופים למנכ"ל ולשר במשרד, ולכן היכולת שלהם לבקר את המבוקרים עשויה להיתקל בקשיים לא מבוטלים. נוכח הדברים, מומלץ לשקול אם נכון יהיה לפתור את סוגיית כפיפות מבקרי הפנים להנהלת משרדם (המנכ"ל והשר במשרד) באמצעות קידום חקיקה שלפיה מעמדם, שכרם, תנאי העסקתם ובחירת יעדי תוכנית העבודה שלהם יהיו **בלתי תלויים במבוקרים עצמם**. נציין כי על שולחן הכנסת מונחות הצעות חוק פרטיות אשר בין מטרותיהן להביא לשינוי תלותם של מבקרי פנים במבוקרים.⁹¹

6. אשר לפערים שנמצאו בין נתוני החשכ"ל לבין נתוני המשרדים התומכים – מומלץ לפנות לחשכ"ל בבקשה שייבדקו פערים אלו, וכן ייבדקו הנתונים עם כל המשרדים התומכים.

7. אשר לאכיפת עקרונות מינהל תקין – מומלץ לפעול לבדיקת **הצעדים הננקטים לאכיפת עקרונות המינהל התקין** לשם מניעת הישנותם של מקרים כמו אלו שאירעו במשרד המדע, התרבות והספורט, כפי שעלה בדוח מבקר המדינה האחרון.

⁹¹ להרחבה ראו הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – חיזוק ביקורת פנימית), התשס"ט–2009, של חברי הכנסת שלי יחימוביץ ואריה אלדד, פ/9081/18, הונחה על שולחן הכנסת ביום 4 במאי 2009; הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – רישוי מבקר פנימי), התשס"ט–2009, של ח"כ אמנון כהן, פ/1362/18, הונחה על שולחן הכנסת ביום 22 ביוני 2009; הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – רישוי מבקר פנימי), התש"ע–2009, של ח"כ רוברט אילטוב, פ/1722/18, הונחה על שולחן הכנסת ביום 2 בנובמבר 2009.



נספח א' – נתוני מאגר המידע של רשם העמותות

על-פי המלצות הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור, המאגר יכלול, בין היתר:

- סכום התמיכה, סיבתה, מקורה החוקי המפורט, נימוקי הרשות התומכת בהענקת התמיכה בהתאם לקריטריונים החלים בדין, הכול בהתאם להוראות חוק חופש המידע (כולל פירוט שקלולים);
- תמיכות למלכ"רים על-ידי גוף תומך, לרבות רשות מקומית;
- "תמיכות בעין" שמהן המלכ"ר נהנה, כולל שוויין הכספי ולרבות מקרקעין, שירותי כוח-אדם – לרבות מטעם צה"ל, שירות לאומי ומקביליהם, ושירותי משרד. בהקשר זה הומלץ כי השווי הכספי של "תמיכות בעין" ייכלל גם בדוחות הכספיים של המלכ"ר;
- נכסי המלכ"ר.⁹²

⁹² המלצות הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור, מאי 2006, עמ' 13–14; באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/162695A5-6E70-4F19-8948-9A7B857CCA70/0/arid.doc>, תאריך כניסה: 11 באוגוסט 2009.



נספח ב' – התפלגות התמיכה במוסדות ציבור לפי משרדי ממשלה⁹³

להלן נתונים על התפלגות התמיכה במוסדות ציבור לפי משרדי הממשלה, בשנים 2006–2009 (בש"ח) כפי שפורסמו באתר האינטרנט של החשכ"ל עד לספטמבר 2009 :

משרד	2006	2007	2008
משרד ראש הממשלה	20,985,254	11,869,708	7,133,773
משרד הפנים	-	796,453	451,745
משרד המשפטים	-	-	-
משרד החוץ	-	-	-
משרד התיירות	-	-	-
המשרד להגנת הסביבה	1,398,902	1,396,763	1,562,500
משרד החינוך	1,318,783,539	272,274,787	255,740,043
משרד הדתות (המשרד פורק בשנת 2004)	-	-	-
משרד הרווחה	49,581,351	65,281,897	59,795,031
משרד הבריאות	9,996,000	11,732,827	13,522,473
המשרד לקליטת העלייה	11,536,184	6,890,372	14,334,167
מינהל החינוך ההתיישבותי	109,060,981	103,351,458	98,214,272
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	5,788,305	2,986,876	148,555
משרד התקשורת	795,631	873,699	2,687,200
מינהלי תרבות וספורט	11,182,924	390,402,380	342,599,884
המשרד לביטחון פנים	1,524,087	183,090	-
הלשכה לשיקום נכים	19,540,378	34,795,479	94,525,000
משרד החינוך – מוסדות דת	621,414,232	720,444,943	790,413,340
סה"כ	2,181,587,768	1,623,280,732	1,681,127,983

⁹³ התפלגות תשלומי תמיכה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, באתר האינטרנט של החשב הכללי של משרד האוצר: http://app2.mof.gov.il/tmichot/tm_frame.htm, תאריך כניסה 12 באוגוסט 2009.

