

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מנהלי משרדי הממשלה משפט כלכלי-פיסקאלי
תאריך: 18.8.09, כ"ח אב תשס"ט מספר הנחיה: 1.2005	תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

תמיכת המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב,
התשמ"ה-1985

תוכן עניינים

1	מבוא	3
2	מטרות ההנחיה ותוכנה	3
3	תמיכה מול תקצוב שאינו תמיכה, או רכישת שירותים	4
4	הגדרת מוסד ציבור	5
5	תמיכות בגופים אחרים	5
6	הגורמים היוזמים מבחן תמיכה	6
7	שלבי הכנת מבחן תמיכה	6
7.1	כללי – סיווגם הנורמטיבי של מבחני התמיכה	6
7.2	מרכיביו העיקריים של מבחן תמיכה	7
7.3	דרישות שונות במבחני התמיכה	7
7.4	עבודת היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי	8
7.5	חובת התייעצות לפי חוק	8
7.6	קיום חובת התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה	9
7.7	פניה להערות הציבור	9
7.8	התייעצות חוזרת עם היועץ המשפטי לממשלה ואישור היועצות	10
7.9	קבלת הערות המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים	10
7.10	חתימת השר	10
7.11	פרסום ברשומות - נהלי הפרסום	11
8	מניעת כפל תמיכה	11
8.1	תמיכה בכסף	12
8.2	תמיכה בשווה כסף	12
8.3	כפל תמיכה מכמה משרדי ממשלה או מכמה יחידות במשרד ממשלתי אחד	13
8.4	ות"ת	13
8.5	תמיכה בפעילות מוסד ציבור בתחומים שונים	13
9	שיעור התמיכה	14
10	גופי "צינור"	15
11	תחילת תוקף מבחן תמיכה	15

12. דרישת שתי שנות פעילות בטרם תמיכה 17
- 12.1 חריגים לדרישת הנסיון 18
- 12.2 דרישת ניסיון בתחום פעילות חדש 18
13. גידול הדרגתי בהיקף הפעילות (איסור תמיכה לראשונה בהיקף פעילות הגבוה מכפל היקף הפעילות בשנה הקודמת) 18
14. עבודת ועדת התמיכות המשרדית 19
- 14.1 משתתפי ישיבות הוועדה 19
- 14.2 היועץ המשפטי בוועדה 19
- 14.3 כללים שונים 19
- 14.4 שימוע 20
15. תמיכה במוסדות ציבור שהם או נושא משרה בהם חשודים או הורשעו בפלילים 20
16. ביטול 21
- נספח 22

1. מבוא

מזה שנים רבות מקיימת הממשלה תמיכה כספית בפעילויותיהם של גופים ציבוריים, המאוגדים בדרך-כלל כעמותות, המקיימים פעילויות והמספקים שירותים מגוונים בתחומים רבים: חינוך, תרבות, בריאות, רווחה, דת ועוד. היקף התמיכה הממשלתית השנתית, בעשור האחרון, עמד על סכום של מעל 2 מיליארד ₪. תמיכת-מדינה זו חיונית לפעילותם של גופים רבים, ולפעילויות גופים אלה חשיבות רבה בסיפוק שירותים וצרכים שונים של אוכלוסיות שונות ונרחבות.

במשך שנים רבות הוענקה תמיכת המדינה לגופים הציבוריים האמורים על-פי כללים בלתי ידועים לציבור, ולעתים אף שלא עפ"י כללים. עד ראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 אף רווחה תופעה בה היקף התמיכה בכל מוסד-ציבור נקבע באופן פרטני בחוק התקציב השנתי של המדינה, שלא במסגרת קריטריונים או אמות-מידה כלשהם. תופעה זו זכתה לכינוי "הכספים היחודיים", ונמתחה עליה ביקורת ציבורית קשה.

מאחר ומדובר בהעברת תקציבים מהממשלה לגופים פרטיים וכדי למנוע העדפה פסולה של גופים מסוימים על פני אחרים, חוקקה הכנסת, בשנת 1992, את סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, (להלן – החוק).

במסגרת הוראת-חוק זו, נקבעה לראשונה המסגרת המשפטית להענקת תמיכת המדינה לגופים ציבוריים הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הדת, המדע, האמנות, הרווחה, הבריאות, הספורט או מטרה דומה (גופים אלה כונו בחוק "מוסדות ציבור"). במרכז ההסדר שנקבע בחוק עומדת חובת השוויון בתמיכת המדינה בגופים השונים הפעילים באותו תחום.

לשם השגת התכלית של הענקת תמיכה על-פי עקרון השוויון חייב המחוקק את השר הממונה על סעיף התקציב הנוגע לעניין, לקבוע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת סכום התמיכה בכל נושא ונושא. המחוקק גם חייב פרסום של המבחנים ברשומות, לשם השגת שקיפות, ואסר על הוצאת כספים שלא על-פי אותם מבחנים.

במשך השנים שחלפו מאז הוסדר בחוק נושא תמיכת המדינה במוסדות הציבור, פורסמו ברשומות מאות מבחנים (קריטריונים) בנושאי התמיכה השונים, ותיקונים שנערכו בהם מזמן לזמן.

בשנים האחרונות מפורסמים מבחני התמיכה, וכן טיוטות מבחני תמיכה המוצגות להערות הציבור, גם באתר האינטרנט של משרד המשפטים, שכתובתו www.mishpatim.gov.il.

2. מטרת ההנחיה ותוכנה

ברבות השנים נקבעו והונהגו כללים שונים בנושא התמיכות, אשר לא תמיד מצאו את ביטויים בנהלי התמיכה ובמבחנים, בבחינת "תורה שבעל פה". מטרת הנחיה זו, בין היתר, להעלות תורה שבעל-פה זו על הכתב, ולרכז את העקרונות והכללים בסוגיה זו, בין היתר, כדי לסייע בידי העוסקים בניסוח מבחני תמיכה חדשים וביישומם של מבחנים קיימים.

בהנחיה זו ארבעה חלקים: החלק הראשון עוסק בהגדרת ובהבהרת מונחי היסוד שבחוק, ובכלל זה הגדרת "תמיכה" ו"מוסד ציבור". החלק השני עוסק בהליך קביעת מבחן התמיכה, החל בזיהוי הצורך בהכנת מבחן לתמיכה בפעילות מסוימת או תיקון למבחן תמיכה קיים, דרך שלבי הכנתו של מבחן או תיקון למבחן, עד לאופן פרסומו. החלק השלישי של ההנחיה עוסק בסוגיות ובתנאים שונים למתן תמיכות. החלק הרביעי עוסק בפיקוח, בקרה ואכיפה בנושא התמיכות.

הנחיה זו באה להוסיף על האמור בנוהל להגשת בקשות לתמיכת המדינה למוסדות ציבור ולדיון בה¹ ותיקוניו (להלן – הנוהל הכללי) שהוציא שר האוצר, ועל הוראות החשב הכללי שלענין (במיוחד הוראות תכ"ם 6.1 ו- 6.2), ולא לגרוע מהם או להחליפם.

ההנחיה אינה עוסקת בתמיכות שנותנות רשויות מקומיות. ענין זה מוסדר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006 (אב תשס"ו – אוגוסט 2006), שניתן לצפות בו באתרי האינטרנט של משרד המשפטים ומשרד הפנים (www.moin.gov.il).

3. תמיכה מול תקצוב שאינו תמיכה, או רכישת שירותים

3.1 ככלל, קיימות שלוש דרכי מימון פעילות גופים חוץ-ממשלתיים בהן יכולה לפעול המדינה, בהתאם לענין. הראשונה היא **תקצוב ישיר** - בין באופן יחודי, כגון במימון תאגיד שהוקם לפי חוק, ובין על-פי מדדים שוויוניים לחלוקה, כגון חלוקת מענקי איזון לרשויות המקומיות או חלוקת כספים לגופים זכאים אחרים. השניה, היא **בהתקשרות חוזית**, המוסדרת בעיקר בחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 והתקנות שלפיו. השלישית, באמצעות **תמיכה** לפי סעיף 3א לחוק, בה עוסקת הנחיה זו.

3.2 כדי לאפיין את דרך המימון הראויה של גוף מסוים על-ידי רשויות המדינה כדרך של תמיכה, כמשמעותה בחוק, על הגורמים העוסקים בכך באותה רשות, כגון היועץ המשפטי והחשב, לבחון את מידת העמידה של פעולת המימון במאפיינים הבאים – כל מאפיין כשלעצמו, וכולם יחדיו.²

א. **קיום חובה של המדינה** – יש לבחון האם הפעילות הממומנת היא מטלה שהמדינה מחויבת בה, מכוח חוק או מכוח זכויות יסוד חוקתיות של הנהנים מהפעילות. ככלל, השימוש בתמיכות מיועד למקרים בהם מעוניינת המדינה לעודד ולהעצים פעילות מסוימת שהיא אינה מחויבת בה לפי חוק. במקרים בהם מחויבת המדינה מכוח חוק לקיים פעילות או מימונה, הדבר יעשה בדרך כלל באמצעות תקצוב, או רכישת שירותים על-ידי התקשרות חוזית.

ב. **השפעה על עצמאות הגוף הממומן** – ככל שמוגבל שיקול דעתו של הגוף, בעניינים הנוגעים לפעילות הממומנת, כתוצאה מכך שהפעילות מוכוונת ומוגדרת על-ידי המדינה, פוחתת הזיקה לתמיכות וגובר אפיון המימון כרכישת שירותים על-ידי המדינה, אשר עשייתה

¹ י"פ התשנ"ב, עמ' 2569

² דו"ח הוועדה לבדיקת נושא התמיכות (ועדת גרשונוביץ'), נובמבר 1997; דו"ח מבקרת המדינה מס' 47 עמ' ח' – יג'.

בדרך הרגילה היא באמצעות מכרז. יודגש, כי אין מדובר בביקוח על פעילות הגוף הנתמך והתנהלותו, אלא בהגדרה והכוונה של אופי ומהות הפעילות.

ג. מקור היוזמה לקיום הפעילות – ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של הגוף מבצע הפעילות, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כתמיכה, וכן להיפך – ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של המשרד הממשלתי, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כרכישת שירותים או תקצוב.

4. הגדרת מוסד ציבור

4.1 סעיף 3א לחוק קובע כי מוסד ציבור הוא גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה. להגדרה זו עונים תאגידים שהם מוסדות ללא כוונת רווח, כאשר העיקריים שבהם הם: עמותות שאינן ממשלתיות, חברות לתועלת הציבור הרשומות ברשם ההקדשות, הקדשות ואגודות עותמניות.

לענין רשויות מקומיות – ראו להלן סעיף 5.

4.2 חברות - ככלל, חברות שאינן חברות לתועלת הציבור אינן כלולות בהגדרת מוסד ציבור לפי סעיף 3א לחוק. זאת, מחמת העובדה שמטרת חברה היא השאת רווחים לבעלי מניותיה, ואין זה מסתבר שתינתן לחברה תמיכה כאשר זו היא מטרת העל שלה. ככל שמדובר בחברות כאמור, תמיכה בהן יכול שתהיה בהתאם להוראות תכ"ס בדבר תמיכה בגופים אחרים (ראו להלן סעיף 5).

חברות ממשלתיות כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יכולות לקבל תמיכה לפי סעיף 3א לחוק, כאשר עיקר פעולתן, בהתאם למטרותיהן, בתחומי החינוך, התרבות, המורשת, הדת, האמנות, הרווחה וכיוצא בכך. כאשר המדובר ברכישת שירותים או טובין על-ידי המשרד יעשה הדבר בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות שלפיו.

5. תמיכות בגופים אחרים

כללי

5.1 גופים אשר אינם נכללים בהגדרת מוסד ציבור לפי סעיף 3א לחוק, אך מבצעים פעילות הדומה במהותה לזו הנתמכת לפי סעיף 3א לחוק, ואשר משרד ממשלתי מעוניין לתמוך בהם, ייתמכו לפי הוראת תכ"ס מס' 6.2 שפורסמה על-ידי החשב הכללי במשרד האוצר ותוקפה מיום ה' בטבת תשס"ט (1.1.2009) (להלן – "הוראת תכ"ס" - תמיכה בגופים אחרים). אם תומך המשרד הממשלתי באותו סוג של פעילות, הן בגופים לפי סעיף 3א לחוק, והן בהתאם ל"הוראות התכ"ס" - תמיכה בגופים אחרים, יוחלו מבחני התמיכה לפי סעיף 3א לחוק מבחינה מהותית אף על הגופים האחרים וביחד עמם, באופן שוויוני, כאילו נתמכים אף הם לפי סעיף 3א לחוק.

אמנם אין הוראות סעיף 3א לחוק חלות על המבחנים הנקבעים לפי "הוראת תכ"ס" - תמיכה בגופים אחרים, אך ככל פעולה מינהלית, ובמיוחד לאור אופייה של פעולה זו אשר דומות

לה כלולות בהוראות סעיף 3א לחוק, על היועץ המשפטי המשרדי להקפיד הקפדה יתירה על שמירת כללי השוויון, ברוח סעיף 3א לחוק. בקביעת מבחנים כאמור רצוי להתייעץ גם עם היועץ המשפטי לממשלה.

5.2 רשויות מקומיות – רשויות מקומיות אינן "מוסד ציבור" כמשמעו בסעיף 3א לחוק, והן עשויות להיתמך לפי "הוראות התכ"ס - תמיכה בגופים אחרים", או להיות מתוקצבות, כגון מקום שהתקצוב הממשלתי מיועד לסייע לפעולה שלטונית המוטלת בדין על הרשות המקומית.

עם זאת, כאשר רשויות מקומיות ומוסדות ציבור עוסקים באותה פעילות ממש, יש לשאוף, במידת האפשר, כי התמיכה תהיה על-פי אמות-מידה דומות.

5.3 פרטים – תמיכה בפרטים, כגון פרטים הניתנים בעד הישגים אישיים, צריכה להינתן אף היא בהתאם להוראות התכ"ס - תמיכה בגופים אחרים".

6. הגורמים היוזמים מבחן תמיכה

גורמים מסוגים שונים, עשויים ליזום את הדרישה להתקין מבחן תמיכה או לתקנו. לעיתים היוזם הוא הדרג המיניסטרילי – השר הממונה על המשרד או הממשלה, אשר מעוניינים לעודד פעילות בתחום מסוים, כגון בתחום הרווחה או החינוך, המבוצעת על-ידי מוסדות ציבור. במקרים אחרים, הגורם הממשלתי המקצועי הפנים משרדי, מזהה בעיות או כשלים במבחני התמיכה הקיימים וממליץ לשנותם. אפשרות נוספת היא כאשר גוף סטטוטורי בעל סמכות בענין (כגון המועצה לתרבות ולאמנות, מועצת המוזיאונים ומועצת הקולנוע) מעוניין, בהתאם לסמכותו הקבועה לעיתים אף בחוק, לפעול יחד עם המשרד הממשלתי לקידום מדיניות מסוימת. יתכן שגורמים משפטיים, כלשכה המשפטית במשרד התומך או היועץ המשפטי לממשלה מזהים בעיות משפטיות בנוסח של מבחן קיים או קובעים כי מימון פעילות מסוימת צריך להיעשות בדרך של תמיכה. באופן דומה יכול לפעול החשב הכללי במשרד האוצר, המפקח על הוצאת הכספים. היוזמה לדרישת השינוי יכולה לבוא מערכאה שיפוטית, אשר תקבע כי כך ראוי לעשות, ואפילו מן הציבור הרחב, אשר בקרבו מצויים מוסדות הציבור הנתמכים, שעל כן יציע שינויים או תוספות למבחני התמיכה, לאור צרכיו, ניסיונו או הבנתו את הצורך בכך.

7. שלבי הכנת מבחן תמיכה

7.1 כללי – סיווגם הנורמטיבי של מבחני התמיכה

סעיף 3א(ה) לחוק קובע, בין היתר, כי -

"הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור".

מבחני התמיכה אמנם מהווים הוראה כללית שניתנה מכוח חוק, אך אין הם משנים את המצב המשפטי הנוהג, ולכן אין הם בני פועל תחיקתי, אלא מהווים הוראת מינהל, כהגדרתה

בסעיף 3 לחוק הפרשנות, ולפיכך תהליך התקנתם של המבחנים יהיה בהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100, למעט בפרטים שיוזכרו בהמשך. למען הסר ספק, תיקון מבחני תמיכה יעשה בדרך בה הותקנו, לרבות חובת ההתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

7.2 מרכיביו העיקריים של מבחן תמיכה

טיוטת מבחן תמיכה תוכן בידי הגורם המקצועי הנוגע לענין במשרד הממשלתי, בשיתוף עם היועץ המשפטי של המשרד. בעת החלטה על תמיכה, יש לשקול, בין היתר, האם ובאיזו מידה יסייע מתן התמיכה להשגת המטרות שיוגדרו. יש לשקול בנוסף אם ניתן יהיה לפקח כראוי על השימוש בתמיכה, באופן שאכן תגיע ליעדה ותגשים את מטרותיה. מבחן תמיכה יכול, לפי הענין, פרק ובו תנאי סף, אשר מוסד ציבור העומד בהם יהיה זכאי לקבל תמיכה מן התקנה התקציבית, וכן אמות מידה לתמיכה, אשר לפיהן יחולק סכום התמיכה בין מוסדות הציבור השונים באופן שוויוני³ (בג"ץ 1138/98 התנועה המסורתית נ' שר הדתות). תנאי הסף ובמיוחד אמות המידה יהיו, ככל הניתן, כמותיים ומדידים, כדי לאפשר בסיס אובייקטיבי להשוואה.⁴ יש לשאוף להעניק משקל נמוך יחסית לאמות מידה סובייקטיביות, כגון "מקצועיות", "איכות", "הערכה כללית" וכיוצא באלה. מצב שלפיו מוסד ציבור הוא הנתמך היחיד במבחן תמיכה מסוים אין בו, כשלעצמו, כדי לפסול את המבחן, כל עוד תנאי הסף ואמות המידה סבירים, שוויוניים ומאפשרים קבלת תמיכה גם על-ידי מוסדות ציבור נוספים.⁵ ככל שקיים צורך בשילוב הערכה אישית סובייקטיבית של הפעילות הנתמכת, יש לקיים זאת באמצעות מנגנון מקצועי, ותוך הבניית שיקול הדעת והבטחת עניינות ההערכה, במידת האפשר.

7.3 דרישות שונות במבחני התמיכה

כפי שנקבע בפסקי דין רבים של בית המשפט העליון, הענקת תמיכות אינה חובה המוטלת על המדינה אלא מתת רשות, אשר המדינה, ברצותה לעודד או לקדם סוגי פעילות מסוימים, מעניקה למוסדות ציבור המקיימים סוגי פעילות אלה. לפיכך, נתונה ביד המדינה הרשות לקבוע תנאים שונים למתן התמיכה, כל עוד תנאים אלה סבירים, אינם פוגעים בשוויוניות, בכללי המינהל התקין ודרישות כל דין. בהתאם לכך, ראשי המשרד התומך, בבואו להתקין מבחן תמיכה, לקבוע תנאים ודרישות שונים למתן התמיכה. דרישות אלה יכול שיהיו בתחום המקצועי, כגון דרישות לאיכות הפעילות, להיקפה, למאפייניה הכלליים ועוד, ובתחום המנהלי. מטרת הדרישות בתחום

³ דוגמא לשיטה אפשרית לאופן חישוב התמיכה בהתאם לאמות מידה ניתן לראות, בין היתר, במבחני התמיכה הבאים: תמיכה במוסדות ציבור בתחום הגנים הבוטניים המוכרים, של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (י"פ התשס"ט עמ' 117); תמיכה בלהקות מחול, של משרד המדע, התרבות והספורט (י"פ התשס"ו, עמ' 2288 ותיקוניו); תמיכה במרכזי ידע טכנולוגיים, של משרד התעשייה והמסחר (י"פ התשס"ט עמ' 314); מוסדות ציבור המקיימים פעילויות בעבור גמלאים, של המשרד לענייני גמלאים (י"פ התשס"ח, עמ' 1697).

⁴ בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות - בפרשה זו טענו העותרים לפגמים שנפלו בהליך חלוקת התמיכות, ובעיקר בדרך קבלת המלצת המועצה שלענין, וכן לפגמים מהותיים במבחנים, אשר אינם אובייקטיביים ומדידים דיים.

המנהלי להבטיח את יעילות הפעילות, הפיקוח עליה ועמידתה, ועמידת מוסד הציבור המבצע את הפעילות, בכללי המינהל התקין ובדרישות החוק.

נוכח האמור, ניתן להוסיף אמות מידה לתמיכה במוסד ציבור שתכליתן לעודד את מוסד הציבור לבצע פעולות מסוימות שאינן לב עשייתו, ושאינן קשורות למטרתה העיקרית של התמיכה, כגון קידום זכויותיו של הפרט, למשל בדרך של עידוד יצוג הולם בקרב עובדי מוסד הציבור לאוכלוסיות מסוימות, ועוד; הכל במסגרת סמכותו של המשרד הממשלתי לקבוע כללים שונים במבחני התמיכה, לקידום כלל המטרות שהוא או הממשלה מבקשים לקיים, ולשיקוף מכלול האינטרסים הלגיטימיים שלו.

לדוגמא, בעת הכנת מבחן תמיכה, ראוי לבחון גם בהיבט השוויון והנגישות לאנשים עם מוגבלות ומתן מענה מתאים במסגרת מבחן התמיכה לצרכיהם המיוחדים. ניתן לעשות זאת, בין היתר, על-ידי עידוד הנגשת הפעילות הנתמכת באמצעות תוספת ניקוד, ובמקרים מתאימים, אף בקביעת הוראות בענין כתנאי סף.

יוער, כי יש לתת תשומת לב להשלכות המעשיות של דרישות אלה, במובן זה שלעיתים עלויות כספיות שונות של דרישות הנקבעות במבחן התמיכה עלולות להביא לכך שמוסד הציבור לא יוכל לעמוד בהן, וממילא תופסק התמיכה בו ובעקבות כך יתכן וגם תופסק פעילותו. ניתן להתמודד עם בעיה זו, בין היתר, בדרך של הצבת דרישה תוך מתן אפשרות לביצועה בפריסה של מספר שנים. אפשרות אחרת היא הצבת הפעולה הרצויה במסגרת אמות המידה לתמיכה ולא כתנאי סף. כך ינתן תמריץ כספי להגשמת המטרה הממשלתית.

7.4 עבודת היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי

היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי יוודא כי הכנת המבחן עומדת בהוראות החוק ובהנחיה זו, ובמסגרת זו יסייע לגורם המקצועי בעיצוב המבחנים. היועץ המשפטי ישמש הגורם המקשר בין הגורם המקצועי במשרד הממשלתי ובין היועץ המשפטי לממשלה.

7.5 חובת התייעצות לפי חוק

מלבד ההתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, המחויבת לפי החוק, וכפי שיפורט להלן, קיימים תחומים שגיבוש מבחני תמיכה עבורם טעון בהתייעצות עם גורמים נוספים. לדוגמא, תחום התרבות, המחייב התייעצות עם המועצה הישראלית לתרבות ולאמנות, לפי חוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002; תחום המוזיאונים, המחייב התייעצות עם מועצת המוזיאונים לפי חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983; תחום הקולנוע, המחייב התייעצות עם מועצת הקולנוע לפי חוק הקולנוע, התשנ"ט-1999, תחום הגנים הבוטניים, המחייב התייעצות עם מועצת הגנים הבוטניים לפי חוק גנים בוטניים, התשס"ו-2006 וכיוצא באלה. במקרים האמורים יתקבלו המלצות הגופים המייעצים במהלך העבודה על הכנת המבחנים וקודם לגיבושם הסופי, תוך עבודה משותפת עם הגורם המקצועי והיועץ המשפטי של הגוף עמו יש לקיים התייעצות. המלצות גופים כאמור אינן מבטלות את שיקול הדעת של המשרד,

⁵ בג"ץ 6634/94 ארנן יקותיאלני נ' השר לענייני דתות - טענת העותרים היתה כי מבחני תמיכה בחידונים שנערכו בשנת השמיטה "נתפרו" למידות מוסד ציבור מסוים.

אך הוא מחוייב לשקול אותן ולתת להן את המשקל הראוי תוך שהוא רשאי לסטות מהן, מטעמים ענייניים.

7.6 קיום חובת ההתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם לסעיף 3א(ה) לחוק, התקנת מבחני תמיכה מחויבת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) הופקד על הטיפול בנושא התמיכות, באמצעות צוות תחום תמיכות הפועל בנושא זה בתאום עם הרפרנטים במחלקת יעוץ וחקיקה הנוגעים לענין. במסגרת התייעצות זו נבחנים, בין היתר, היבטים הנוגעים לחוקיות המבחנים, מינהל תקין ושוויון. זאת, תוך בחינת מכלול ההשלכות הרחוביות האפשריות והשוואה לעקרונות המנחים בתחום התמיכות. ראוי להדגיש כי ההתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה חורגת מגדר "התייעצות", בהיות חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה מחייבת בענייני משפט, כל עוד לא פסק בית משפט מוסמך אחרת. התעורר ספק או קושי הנוגע להליך ההיוועצות, ניתן לפנות למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) ובמקרה הצורך, גם ליועץ המשפטי לממשלה עצמו ולבקשו להביע עמדתו בנושא הנדון. זאת, בנוסף לכל דרך בירור אחרת.

7.7 פניה להערות הציבור

עם גיבושה של טיוטה לנוסח מבחן תמיכה חדש, או תיקון מהותי במבחן קיים, על-ידי המשרד הממשלתי, עליהם באה הסכמת היועץ המשפטי לממשלה, יש לפרסם הודעה לציבור על הכוונה לפרסם מבחן תמיכה חדש או תיקון כאמור בתחום מסוים, ולהזמין את הציבור להעיר הערותיו לטיוטת המבחנים טרם פרסומם.⁶ טיוטת המבחנים תהיה זמינה לעיון הציבור באתר האינטרנט של המשרד הממשלתי, תוך הפניית הציבור למען להערוותיו. מטרת הפניה היא להיעזר בציבור לשם גיבוש נוסח ראוי ונכון של מבחנים. בנוסף מהווה הפניה מעין הזדמנות לשימוע של הגופים הפוטנציאליים לתמיכה. במקרים מסוימים אימוץ הערות מהציבור והטמעתן בנוסח המבחנים עשוי להקל על המערכת בהמשך, בין היתר בהפחתת הצורך בהתכתבויות והתדיינויות משפטיות. את הפניה לציבור יש לעשות כאמור בכל עת שיש כוונה לפרסם מבחן חדש, או לערוך תיקון מהותי במבחן קיים. לענין זה, "תיקון מהותי" ייחשב תיקון העשוי לשנות באופן משמעותי את מידת התמיכה שזכאי לה גוף, או כאשר נוספים תנאי סף או אמות המידה למבחן, או כאשר יש כוונה לשנותם באופן משמעותי, וכן כל תיקון אשר לדעת היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי, מצריך זאת. כאשר מדובר בביטול מבחני תמיכה שלא הופעלו בשנה שקדמה לשנה שמתבצע בה הביטול, אין צורך בפניה להערות הציבור, מאחר שלא ניתן לטעון להסתמכות של מוסדות הציבור.

ההודעה על הכוונה להתקין מבחן תמיכה או לתקנו תפורסם על-ידי המשרד הממשלתי בעיתון יומי בעל תפוצה ארצית, אחד לפחות בשפה העברית ואחד לפחות בשפה הערבית, זולת אם מטבע הדברים אין הנושא מצוי בתחומי עניינו של הציבור הערבי (למשל, תמיכה

⁶ סעיף ה.2. להחלטת הממשלה מס' 3190 מיום 24.2.2008. החלטת הממשלה עוסקת בפרסום באינטרנט בלבד.

בהקמת בתי כנסת). בנוסף תפורסם הודעה בעתון הנפוץ ביותר המופיע בשפה שדוברת האוכלוסייה, שהנושא הנתמך נוגע לה באופן משמעותי (למשל: תמיכה במוסדות ציבור שהם ארגוני עולים חדשים). זאת, ככל שניתן לדעת מהו עתון זה. במודעה יצוין המועד האחרון למשלוח הערות, שכלל לא יקדם ב - 14 ימים ממועד פרסום המודעה, וכן יפורטו הכתובת ואיש הקשר. ההודעה תפורסם גם באתר האינטרנט של המשרד הממשלתי התומך ובאתר האינטרנט של משרד המשפטים. בהודעה יצוין כי אין בה משום התחייבות לקבל את ההערות לגופן.

אי פרסום, כאשר המדובר בשינוי מהותי במבחן או הוספת מבחן חדש, יהיה מותנה בקבלת אישור מראש של היועץ המשפטי לממשלה או נציגו שלפיו קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

כאשר מדובר בתיקון מבחן תמיכה פעיל, ומעגל הנתמכים ידוע וסגור (למשל תיקון שאינו תנאי סף, באמצע שנה), ניתן לבצע פניה זו בדרך של פניה בכתב לכל אחד מהמוסדות הנתמכים.

בתום המועד למשלוח הערות, ידון המשרד הממשלתי בהערות שהתקבלו ויתקן את טיוטת המבחנים בהתאם, ככל שיראה לנכון.

לכל המעירים ישלח המשרד הממשלתי תגובה, במידת האפשר, אשר תכלול אישור קבלת הערותיהם ובדיקתן, תוך ציון כי יהוו מרכיב בשיקול הדעת לגיבוש נוסח המבחן הסופי. בתגובה יש להימנע מנוסח העלול ליצור ציפייה בקרב המעירים כי הערותיהם בהכרח יתקבלו. המשרד הממשלתי ישקול מתן מענה ענייני במקרים המתאימים ובעיותי הראוי.

7.8 התייעצות חוזרת עם היועץ המשפטי לממשלה ואישור היועצות

לאחר שילוב הערות הציבור, תתקיים היועצות נוספת עם היועץ המשפטי לממשלה, שתתמקד בשינויים שחלו בנוסח המבחן לאחר קבלת הערות הציבור. בהתייעצות הנוספת ייסקרו כל הערות הציבור, ותוצג עמדת המשרד הממשלתי לכל אחת מהן. עם סיומו של תהליך התייעצות, לאחר שהתקבל נוסח המוסכם על היועץ המשפטי לממשלה, יונפק אישור בכתב על ההיועצות (להלן – אישור היועצות).

7.9 קבלת הערות המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים

בהתאם לצורך לנהוג בתיקון המבחנים או בהכנתם כבחקיקת משנה, יעביר היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי את טיוטת המבחנים למחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים, לשם בחינתה על ידם. לטיוטת המבחנים יצרף המשרד התומך מכתב מלווה, בו תצוין תמצית המבחן, התייעצויות מכוח חוק שנערכו, השפעות על התקציב, הפניות לתיקונים או נוסח קודם שפורסם. כן יצורף אישור ההיועצות.

7.10 חתימת השר

עם קבלת נוסח שאישרה המחלקה לחקיקת משנה, יועברו המבחנים, או תיקונם, לחתימת השר הממונה על סעיף התקציב.

7.11 פרסום ברשומות - נהלי הפרסום

מערכת רשומות במשרד המשפטים תפרסם את המבחנים לתמיכות של משרדי הממשלה ואת התיקונים להם. הפרסום, באחריות המשרד הממשלתי, יעשה ברשומות, בילקוט הפרסומים. לא ניתן לחלק תמיכה ואף לא להגיש בקשות לתמיכה טרם פרסום המבחנים. בנוסף לפרסום ברשומות יפורסם נוסח המבחן, או נוסח התיקון, אף באתרי האינטרנט של המשרד התומך ושל משרד המשפטים.

לא יפורסם מבחן תמיכה או תיקון לו ברשומות, ללא קיומו של מקור תקציבי מתאים לתמיכה. זאת, בהתאם לסעיף 40(א) לחוק. יש לקבוע הוראה במבחן התמיכה כי תחילתו ביום פרסום המבחנים, למעט במקרים בהם, מסיבות מיוחדות, נדרש מועד אחר.

8. מניעת כפל תמיכה

בבג"ץ 7378/97 **הסתדרות הצופים העברים בישראל נ' שר החינוך, התרבות והספורט**,⁷ נדונה בהרחבה סוגיית מתן תמיכת כפל מטעם מספר משרדי ממשלה. בעקבות פסק הדין נבחנה הדרך הנאותה להתמודדות עם מקרים בהם נקבעו על-ידי משרדי ממשלה מבחני תמיכה מקבילים למטרות זהות או דומות, על-פיהם זכו מקצת מוסדות הציבור לתמיכה כפולה לאותה פעילות. כיון שתנאי הסף לזכאות לתמיכה ואמות המידה לחלוקתה שונים ממבחן למבחן, נוצר אי שוויון כללי בחלוקת התמיכה למוסדות הציבור הפועלים, כאמור, באופן דומה ולאותה מטרה. הנחית היועץ המשפטי לממשלה, שיצאה בעקבות פסק הדין,⁸ עסקה בעניין זה. למניעת כפל תמיכה יש לפעול בהתאם לכללים הבאים:

1. הצעת חוק תקציב שנתי המוגשת לכנסת לא תכלול יותר מתקנה תקציבית אחת לנושא תמיכה אחד. לשון אחר, לא יהיו שתי תקנות תקציביות (או יותר) העוסקות באותו סוג פעילות, אלא יש לאחד את התמיכה באותו סוג פעילות של מוסדות ציבור במסגרת תקנה תקציבית אחת בלבד. אין איחוד התקנות בא לפגוע בתקציב התמיכות הכולל, אלא להבטיח ככל הניתן כי התמיכות בגופים הנתמכים יינתנו לצרכים האמיתיים וימנעו כפל תמיכה ופגיעה בשוויון.
2. ההחלטה איזו תקנה תקציבית תאחד בתוכה את מכלול התמיכה באותו תחום פעילות תגובש בדיון בין השרים הנוגעים בדבר.
3. מקום בו מוענקת תמיכה על-ידי מספר משרדי ממשלה למטרה זהה או דומה, על-פי אמות מידה זהות או דומות לחלוקה, יבוצע כאמור איחוד של התקנות התקציביות לתקנה תקציבית אחת. לעניין זה, ראוי כי מרכיב מכריע בגיבוש ההחלטה באיזה משרד תבוצע התקנה המאוחדת יהא מידת הזיקה שיש לתחום הנתמך לפעילותו של משרד ממשלתי אחד יחסית למשנהו, קרי, דומיננטיות תרומתו של המשרד לתחום הנתמך.

⁷ פ"ד נב(3) 433 - העותרת, תנועת נוער, טענה כנגד אבחנה מלאכותית, לדבריה, בין תמיכת משרדים שונים בתנועות נוער מסוימות שנעשתה לשם שלילת טענת "כפל תמיכה". העתירה התקבלה.

⁸ מספר 1.2003 מיום ז' כסלו התשנ"ט, (26 בנובמבר 1998), שעודכנה ביום כ"ג תמוז התשס"ב (3 ביולי 2002). הוראות ההנחיה משולבות כאן וההנחיה המקורית מבוטלת במסגרת הנחיה זו.

במקרים בהם לשני משרדי ממשלה יש זיקה עניינית לנושא הנתמך, ניתן לחלק ביניהם באופן ברור את תחומי האחריות לחלוקת התמיכה, במסגרת מבחני התמיכה, כדי למנוע כפל תמיכה באורח שיהא חשוף לבדיקה.

מקום שקיימת חפיפה עניינית חלקית של מבחני התמיכה לפיהם ניתן סיוע המדינה, נדרש שינוי מבחני התמיכה כדי לסלק חפיפה זו, ולשם הבטחת התמקדותו של כל משרד ומשרד בתחום התואם את פעילותו ומטרותיו.

4. במקרה של מחלוקת בין השרים שלא תיושב ביניהם, תידרש הכרעת ראש הממשלה או הכרעת הממשלה.

5. לא יינתן אישור היועץ המשפטי לממשלה למבחני תמיכה חדשים, בהתאם להוראת סעיף 3א לחוק, כל אימת שיימצא מבחן תמיכה מקביל תקף. נוכח עליונותו של עיקרון השוויון בתחום הנדון על-פי רצון המחוקק, אין מנוס מכך שבמקרה של ספק בדבר מידת ההקבלה, תינקט גישה שיש עמה קפדנות.

6. תקנות תקציביות ומבחני תמיכה תקפים, שיימצא כי הם מקבילים, יחויבו בשינוי – לרבות ביטול חלק מהם במקרה הצורך – כתנאי להמשך תמיכת המדינה באותו תחום.

להלן תובא התייחסות להיבטים נוספים הנוגעים למניעת כפל תמיכה.

8.1 תמיכה בכסף

יש להבהיר, כי המונח "כפל תמיכה" אשר לשם מניעתו נקבעו הכללים דלעיל, טומן בחובו שתי משמעויות. מצב ראשון שפעילות מסוימת ממומנת במקביל משתי תקנות תקציביות שונות, וכתוצאה מכך היא ממומנת בשיעור העולה על עלותה. מצב זה הוא למעשה תמיכה ביתר.

מצב שני שסך כל המימון הממשלתי לפעילות מסוימת אינו עולה אמנם על עלות הפעילות המותרת במימון, אך מימון זה מגיע מיותר מתקנה תקציבית אחת. מצב זה אף הוא מצב של "כפל תמיכה" האסור. זאת, כפי שנאמר לעיל, מאחר שהדבר מהווה פתח לאי-סדרים, תמיכה ביתר, חוסר יכולת לפיקוח אפקטיבי ובמקרים מסוימים פגיעה בשוויון, כאשר במוסדות ציבור מסוימים נתמכת הפעילות על-ידי יותר מתקנה אחת, ובאחרים, מסיבות שונות, על-ידי תקנה אחת בלבד.

8.2 תמיכה בשווה כסף

בבג"ץ 1/98 ח"כ איתן כבל נ' ראש הממשלה⁹ הנחה בית המשפט את רשויות המדינה להחיל את עקרונות סעיף 3א לחוק אף על הטבות שונות שהיא נותנת, בהן כאלה שאינן כספיות. בבסיס הנחיה זו עומדים כללי השוויון וההכרה כי מוסדות ציבור המקבלים הטבות בשווה כסף זוכים, מלבד, כמובן, לחיסכון כספי, גם לשיפור מצבם ועמדתם ביחס למוסדות ציבור שאינם זוכים להטבות אלה. לעיתים משמעות ההטבות קריטית לקיומם של מוסדות

⁹ פ"ד נג(2), 241 (1999) - העתירה נסבה על הקצאת שיכונים שבבנייתם היתה מעורבת המדינה שלא על-פי אמות מידה שוויוניות.

הציבור. בנוסף מחייבת היותם של משאבי המדינה מוגבלים ולעיתים מתכלים, חלוקה שוויונית שלהם. כאשר המדובר בסיוע או הטבה לפעילות הנתמכת לפי סעיף 3א לחוק, יש להביא בחשבון, בעת חלוקת התמיכה הכספית, גם הטבות אחרות, בשווה כסף, שאם לא כן, תסוכל תכליתו של סעיף 3א לחוק.

ככלל, כאשר מחלקים משאבים שונים, כגון מקרקעין או כח אדם לפי צו שירות בטחון (שירות מוכר להשגת יעדים ביטחוניים-לאומיים), התשס"ו-2006, או בנות שירות לאומי וכיוצא בכך, תיעשה החלוקה של המשאב לפי קריטריונים יעודיים ושוויוניים המתאימים לענין. בחישוב שווי תמיכה שאינה כסף יש להביא בחשבון שיקולים נוספים, כגון העובדה שהפחתת תמיכה כספית בשל קבלת הטבה שוות כסף עשויה לגרום למוסד הציבור לוותר על ההטבה שוות הכסף, אף שהיא משרתת מטרות אחרות (למשל: שירות לאומי או אזרחי) שאפשר שלמדינה יש ענין שלא לגרום להקטנת עניין של מוסדות הציבור בניצול אותה הטבה. בנוסף קשה לעיתים למדוד הטבה שוות כסף במונחים כספיים שוטפים.

8.3 כפל תמיכה מכמה משרדי ממשלה או מכמה יחידות במשרד ממשלתי אחד

העקרונות האמורים תקפים הן לגבי תמיכה של משרדים שונים, והן לגבי תמיכה של משרד ממשלתי אחד, מיחידות משנה שונות שלו או מתקנות שונות בתקציבו. בכל מקרה, לפי ההנחיות שפורטו לעיל, יש לרכז את התמיכה בפעילות מסוימת במשרד ממשלתי אחד ובתקנה תקציבית אחת.

8.4 ות"ת

החלטת הממשלה מס' 666, מיום ב' בסיון התשל"ז, (6.6.1977), אוסרת, לכאורה, העברת תקציבים לאוניברסיטאות שלא באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת); זאת הן מן ההיבט התקציבי - מעקב ופיקוח אחר היקף התמיכה הממשלתית השנתית הכוללת באוניברסיטאות, והן מן ההיבט הריכוזי - שיקולי הות"ת בהקצאת תקציבים נעשים מתוך ראייה לאומית כוללת. העברת כספים לאוניברסיטאות במסגרת סעיף 3א לחוק, עלולה, אפוא, לפגוע בתכנון הלאומי של ההשכלה הגבוהה בישראל. עם זאת, ניתן לאפשר תמיכה במוסדות להשכלה גבוהה במקרים שאינם מהווים ליבת הפעילות האקדמית. אשר לפעילויות שמעצם טיבן נעשות לרוב במוסדות להשכלה גבוהה (כגון מחקר והוראה), על המשרד הממשלתי לקבוע תקנות תקציביות נפרדות לנושאי תמיכה אלו. מבחני התמיכה לפיהן יערכו בתיאום מראש עם ות"ת. כאשר מדובר בפעילות "מעורבת", המתייחסת למכלול רחב יותר של פעילויות, שרק מקצתן רלבנטי למוסדות להשכלה גבוהה, מתחייב תיאום גם בשלב של ביצוע התמיכות, במתכונת שתסוכם בין המשרד הממשלתי לות"ת.

8.5 תמיכה בפעילות מוסד ציבור בתחומים שונים

פעילויות שונות, גם אם הן של אותו מוסד ציבור, יכולות להיתמך על-ידי תקנות תקציביות שונות או משרדים שונים. אולם על המשרד התומך להיות מיועד על-ידי מוסד הציבור על התמיכה הממשלתית בו בתחומים אחרים, כדי למנוע מצב של כפל תמיכה.

9. שיעור התמיכה

סעיף 3א(ח1) לחוק קובע כי -

"(1) לא יקבל מוסד ציבור תמיכה מיותר ממשרד ממשלתי אחד, אלא אם כן נתקיימו לגביו שני אלה:

(א) סך כל סכום התמיכה לא יעלה על 90% מעלות הפעולות שבעבורן מבקש מוסד הציבור את התמיכה;

(ב) הממונה על סעיף התקציב שבו נקבע הסכום הגבוה ביותר של התמיכה כאמור בפסקה (א) יאשר, לפני העברת יתרת סכום התמיכה, כי מוסד הציבור מקיים את הוראות הנוהל ואת כל יתר התנאים על-פי סעיף זה, לענין זה, "יתרת סכום התמיכה" – 20% מהסכום הכולל של התמיכה כאמור בפסקה (א).

(2) . . . "

נוכח האמור לעיל בדבר מניעת כפל תמיכה, יש לפרש את הסעיף כחל אף על תמיכה של משרד ממשלתי אחד במספר פעילויות של אותו גוף. לפיכך, אין לתמוך במוסד ציבור ביותר מ-90% מעלות הפעילות הנתמכת בכל מקרה.

כענין שבמדיניות, ראוי להגביל את היקף התמיכה לאחוז נמוך אף יותר מ-90%. מוסד ציבור הנתמך בשיעור גבוה עלול להיתפס בעיני אחרים, ואף בעיני עצמו, כזרועה הארוכה של המדינה. בנוסף, מדיניות התמיכות היא שהמדינה תתמוך בפעילות קיימת ולא תממן אותה בעיקרה, שאז תהווה מיזם משותף או רכישת שירותים. הדבר אף יוצר, לגבי מוסדות ציבור הנתמכים במשך שנים רבות ובאופן בלעדי, תחושה של מונופול, המקשה על הגורמים השונים, הממשלתיים והציבוריים, להפנים את ההכרח החוקי לתמוך באופן שוויוני בכלל מוסדות הציבור.

תקצוב בשיעור גבוה עלול בנוסף, לפתח תלות משמעותית במדינה כמקור תקציבי, ולכך נודעות משמעותיות שליליות רבות. כך, כאשר יש צורך לבצע קיצוץ בתקציב התמיכה, בין כתוצאה משינוי מדיניות ובין כתוצאה מקיצוץ רוחבי בתקציב הממשלה, עלול להיגרם משבר כלכלי חמור מיידי במוסד הציבור הנתמך. השפעה שלילית אפשרית נוספת היא החלשת המוטיבציה של מוסד הציבור להגדלת הכנסותיו בדרך של איסוף תרומות או גביית תשלום מהציבור בעד פעילותו, שכן הכנסותיו מובטחות כביכול. באופן כזה מאבד מוסד הציבור את היוזמה ומצטמצמת מגמת ההתפתחות והצמיחה.

יצוין, כי בין המלצות הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של סיוע המדינה למוסדות ציבור משנת 2006, בראשה עמד יורם ארידור, מצויה ההמלצה להגביל את תמיכת המדינה במוסדות ציבור עד לתקרה של 60% מעלות הפעילות. ואכן, כבר כיום קיימים מבחני תמיכה רבים המגבילים את התמיכה לשיעור הנמוך מ-90% מעלות הפעילות.

10. גופי "צינור"

תמיכת המדינה במוסדות ציבור מיועדת לפעילות שמקיימים גופים אלה. ביצוע הפעילות הנתמכת על-ידי מוסד ציבור אחר מהמוסד מקבל התמיכה, אינה הולמת את לשון החוק ותכליתו. בנוסף, לא ניתן לפקח על פעילות זו, ולבצע את פעולות הביקורת הנדרשות. זאת, במיוחד לאור העובדה שמוסד הציבור מגיש הבקשה הוא זה המצרף את המסמכים השונים, ואילו הגוף אשר בפועל מבצע את הפעילות לא נבדק וממילא לא נמצא ראוי לקבלת הכספים. מצב זה אף עלול לגרום לכך שמוסדות ציבור ישמשו מסווה לגופים אשר כשלעצמם אינם זכאים לתמיכת המדינה, למשל מחמת היותם פועלים באופן לא תקין, אינם עומדים בתנאי הסף או מכל סיבה אחרת.

לפיכך, פעילות אשר הגופים המבקשים עברה תמיכה אינם מקיימים אותה בעצמם - אלא מבצעת בפועל על-ידי אחרים, תאגידים או פרטים, שאינם קשורים לגוף מבקש התמיכה - לא תוכר כפעילות המזכה את מגיש הבקשה בתמיכה. כך, למשל, עמותות "ידידים" אינן יכולות להיתמך בגין הפעילות שמבצע המוסד שהן מסייעות לו, אלא בגין פעילותן-הן. עם זאת, עמותה יכולה לשלם כספים לקבלן משנה, לצורך רכישת שירותים לביצוע הפעילות הנתמכות. זאת, כאשר מדובר בשירותים שאינם מהווים החלפה למעשה של מוסד הציבור מגיש הבקשה בביצוע הפעילות הנתמכת, ואשר נצרכים עקב אופיים הטכני או המיומנות המקצועית הכרוכה בהם. יצוין, כי בבג"ץ 1447/03 פנים נ' שרת החינוך,¹⁰ אישר בית המשפט העליון עמדה זו.

11. תחילת תוקף מבחן תמיכה

ככלל, מועד תחילתם של מבחני תמיכה, או תיקונים להם, ביום פרסומם. אין לקבוע תחולה למפרע של מבחני תמיכה, אולם במקרים מתאימים אין מניעה לקבוע תחולה מוקדמת למועד הפרסום ובתנאי שאינה קודמת לתחילת שנת התקציב. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי תחולה רטרואקטיבית, במיוחד כאשר מדובר בתיקון מבחן קיים, מעלה מספר קשיים:

1. מבחינה מהותית, מדובר באישור למפרע של פעילות אשר בזמן קיומה טרם החליטה המדינה לתמוך בה או, במקרה של תיקון, לתמוך בה באופן הנקבע, מה שנוגד את סדר הדברים הראוי, לפיו מתקבלת החלטה מושכלת על תקצוב ונמצאים מקורות המימון לכך, לפני ביצוע של הפעילות;
2. הסכמה בדיעבד עלולה מעצם טבעה להימצא "נגררת" בעקבות הפעילות באופן שהתמיכה תינתן בהתאמה לפעילות כפי שהחליט עליה מוסד הציבור הנתמך ולא המשרד התומך. יתר על כן, תמיכה למפרע עלולה להימצא מתאימה עצמה למידות פעילותו של מוסד ציבור אשר הגורם התומך חפץ ביקרו, שכן הפעילות, על אופניה השונים, כבר ידועה;
3. הענקת תמיכה באופן רטרואקטיבי משמעה, בין היתר, אי פיקוח ממשלתי על ביצוע הפעילות בתקופה שלא התקיים בה מבחן התמיכה, והסתמכות בלעדית על דיווחיו,

בדיעבד, של מוסד הציבור על פעילותו. אפשרות זו אינה מתיישבת עם החובה לפקח בזמן אמיתי על הפעילות, ועל השימוש הנאות בתמיכה בה;

4. כאשר המדובר בתיקון למבחן קיים, עלולה להיווצר בקרב מוסדות ציבור אשר נתמכו בעבר בתחום, באמצעות מבחני התמיכה, ציפייה להמשיך ולהיתמך בשנה נוספת, אף שאין בסיס משפטי לכך. ציפייה זו עשויה להיתרגם ללחצים על המשרד הממשלתי, שהיענות להם עלולה לפגוע בעיקרון השוויון.

יש לזכור, כי "עוגת" התמיכות אחת היא, ושינוי במבחנים משמעותו, כמעט בכל המקרים, חלוקה יחסית שונה בין מוסדות הציבור. בה במידה שימצאו מוסדות ציבור נשכרים מתיקון זה או אחר, ימצאו מוסדות ציבור נפגעים. כאשר מדובר על אמצע שנת תקציב, כבר תכננו מוסדות הציבור את פעילותם, לעיתים אף התחייבו לספקים, והכל בהסתמך על סכום תמיכה שאושר להם, ככל שאושר. כך גם בקשה לתמיכה, הנגזרת מתכנון הפעילות, מעוצבת פעמים רבות לפי המבחנים, באופן המעצים את היקף התמיכה שיקבל מוסד הציבור. מובן, ששינוי המבחנים בדיעבד עלול להעמיד את הגוף בפני שוקת שבורה.

בעיה נוספת עלולה להתעורר כאשר תיקון במבחן התמיכה עשוי ליצור זכאות למוסד ציבור פלוני לקבל תמיכה, אך בהעדר הזדמנות נוספת להגשת בקשת תמיכה, לא יוכל לקבלה מאחר שבקשתו לתמיכה, שהוגשה לפי נוסח המבחנים הקודם, נדחתה, והמועד להגשת בקשה לתמיכה עבר מכבר.

יש לשאוף ככלל להחיל מבחנים, או תיקון להם, החל מראשית שנת התקציב הבאה, כדי לאפשר הערכות מתאימה של הגופים הנוגעים בדבר. החלת תיקונים בתוך שנת התקציב, עלולה ליצור פגיעה בציפיות לגיטימיות של מוסדות הציבור הנתמכים, ובאפשרותם לנהל את ענייניהם הכספיים באופן נאות.

בבג"ץ 5290/97 עזרא – תנועת הנוער החרדי לאומי בא"י נ' השר לענייני דתות¹¹ נקבע כי החלת מבחני תמיכה למפרע אינה ראויה, כאשר היא יוצרת פגיעה בזכויותיהם של מוסדות ציבור נתמכים. זאת, למעט כאשר מדובר בתקופה קצרה ביותר, של שבועות ספורים, שבה ממשיכים לחול מבחנים קודמים.

לפיכך, ככלל, מבחני תמיכה יחלו ממועד פרסומם, או מתאריך המאוחר לפרסומם שיצוין במבחנים. יש להימנע ככל האפשר מתחולת מבחנים למפרע. עם זאת, נוצר לעיתים צורך בתחולה רטרואקטיבית של מבחנים או תיקון להם. במקרים כאלה יש לנהוג באופן שימזער את הפגיעה במוסדות ציבור אשר כבר הגישו בקשות לתמיכה או שאושרה בקשתם לתמיכה. במקרים חריגים אלה, יש, אפוא, לאפשר לכלל מוסדות הציבור הפועלים בתחום הנתמך להגיש בקשת תמיכה חדשה, לפי המבחנים המתוקנים או החדשים.

כאשר נוצר צורך ציבורי חיוני בתיקונם של מבחנים במהלך השנה, באופן שיחולו כבר באותה שנה, יש לעשות זאת באופן שימנע ככל הניתן את הפגיעה במוסדות הציבור הנתמכים. כך,

¹⁰ פ"ד נט(3) 942, עמ' 957-959. בעתירה התבקשה, בין היתר, הכרה בפעילות של עמותות-בנות במקובץ כך שעמותות האם תעמוד בדרישת סף של קיום מספר שיעורי תורה.

¹¹ פ"ד נא(5) 410 - עתירה נגד החלה רטרואקטיבית של מבחני תמיכה בתנועות נוער מחודש ספטמבר לחודש ינואר שקדם לו.

למשל, ניתן לקבוע מנגנוני הגנה בתוך המבחנים, לפיהם לא תפחת התמיכה בעקבות התיקון מעבר לאחוז מסוים שיקבע.

12. דרישת שתי שנות פעילות בטרם תמיכה

בהחלטת הממשלה מס' 291 מיום 7.9.1999 (להלן – החלטה 291), נקבע כי -
 1.א. מוסד ציבור הפונה לראשונה לקבלת תמיכה ממוסד ממשלתי יחויב בשנתיים פעילות במימון ממקורות עצמיים, בטרם יותר לו להגיש בקשה לתמיכה ממשלתית.
 ב. היקף הפעילות של מוסד ציבור בשנה שטרם הגשת הבקשה הראשונה לתמיכה ממשלתית, לא יפחת ממחצית היקף הפעילות הנדרש על-ידו בשנה הראשונה שבה מבוקשת התמיכה הממשלתית¹².

ביסוד הקביעה שבסעיף 1.א. להחלטת הממשלה עומדות מספר תכליות: ההחלטה מבטאת את הרצון שתמיכת המדינה תינתן למוסד ציבור שהוכיח מידה מינימלית של יכולת קיום, יציבות ומיומנות בכל הנוגע לפעילות בתחום הנתמך. זאת כדי למנוע מצב בו תומכת המדינה בפעילות שטרם התבססה כראוי אצל מוסד הציבור המבקש, וסופם של כספי התמיכה להתפוגג יחד עם פעילות הבוסר של מוסד הציבור. הכוונה היא, בין היתר, שמוסד הציבור רכש מיומנות מסוימת בקיום הפעילות שבעדה מבוקשת התמיכה, וכי הוכח כי יש ביקוש בציבור לפעילות זו והיא אכן נצרכת; החלטה 291 נועדה גם לבסס את הפיקוח והבקרה על מוסדות הציבור הנתמכים. זאת, מאחר שאישור על ניהול תקין מאת רשם העמותות או אישור מקביל לו, המהווה דרישה בסיסית לתמיכה, לא ניתן בטרם הגיש מוסד הציבור דוחות כספיים. דוחות אלה, האמורים לשקף את תקינות התנהלותו הכספית של מוסד הציבור במכלול הפעילויות שהוא מבצע, אינם מוגשים, דרך כלל, בטרם חלף פרק זמן מסוים מתחילת פעילותו. מטרת הדרישה, אם כן, לוודא כי התנהלותו הכספית של מוסד הציבור כבר נמצאה תקינה, קודם קבלת תמיכת מדינה;

ככל שמדובר בתאגיד חדש, מבקשת החלטה 291 לוודא כי פעילותו התאגידית של הגוף מקוימת כראוי, הן אל מול הרשויות, כרשם התאגידים ורשויות המיסוי, והן בהתנהלותו העצמית, באורגנים השונים הקיימים בו, כאסיפה כללית, ועד, ועדת ביקורת וכיוצא באלה.¹³

מידת הניסיון הנדרשת במבחני התמיכה אינה חייבת להיות בהיקף המזערי הנדרש לצורך קבלת לפי מבחני התמיכה שלענין. במקרים מסוימים, ניתן לקבוע במבחן תמיכה את היקף הפעילות ומהותה הנדרשים לשם עמידה בדרישת הניסיון. ככל שלא נקבעה דרישה כזו, יש לוודא כי מוסד הציבור אכן עסק בפעילות הנתמכת, וכי היקף הפעילות היה ממשי בנסיבות

¹² ראו גם החלטה מס' תמכ/4 של ועדת שרים לענין יעול מערך התמיכות הממשלתי מיום 7.2.2000 (להלן: החלטה תמכ/4)

¹³ ראו באופן דומה בג"ץ 847/94 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, פסקאות 3 – 4 לפסק דינו של השופט בך. במקרה זה נדחתה בקשת העותרת להכיר בשבע שנות נסיונה כגוף פרטי, קודם התאגדותה כעמותה, כמקיימות את דרישת שתי שנות הניסיון שנקבעו במבחן התמיכה שלענין.

הענין. ניתן, בין היתר, לבדוק זאת לפי הדוחות הכספיים הקיימים של הגוף. יש להדגיש, כי דרישת הניסיון אינה מתייחסת לעצם קיומו של התאגיד הנתמך, אלא לקיום הפעילות הנתמכת על-ידו, בהיותו תאגיד, וכי דרישת הניסיון התאגידי הנה נפרדת ועצמאית ביחס לדרישת הניסיון בפעילות הנתמכת.

12.1 חריגים לדרישת הניסיון

החלטה מס' תמכ/4 של ועדת שרים לענין יעול מערך התמיכות הממשלתי מיום 7.2.2000 (להלן – החלטה תמכ/4) דחתה במספר חודשים את תחילתה של החלטה 291 במגמה שעד למועד התחילה יקבע מנגנון טיפול למתן פטור מהוראות מסוימות, ביניהן דרישת הניסיון, במקרים חריגים.

בהתאם לכך, במקרים חריגים ביותר, שעולה בהם צורך לוותר על דרישת הניסיון, ניתן, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לוותר על דרישת הניסיון וזאת כאשר למשרד התומך, מבקש הפטור, אינטרס ציבורי מובהק במתן הפטור. במקרה זה, תובא בחשבון, כשיקול משמעותי, העובדה שהפעילות שבשלה מבוקשת התמיכה התקיימה, בפועל, במשך שנתיים לפחות על-ידי מוסד ציבור, שממנו התפצל מוסד הציבור מבקש התמיכה, ונתמכה בתקופה האמורה כדין על-ידי המדינה.

כאשר הדבר אפשרי, רצוי לקבוע את החריג כהוראת שעה במבחן התמיכה. בכל מקרה, כאשר אושר פטור כאמור לעיל, יש לוודא כי הדבר נעשה באופן שוויוני וכללי ככל האפשר, כך שמוסדות ציבור אחרים במצב דומה לזה של מוסד הציבור שעניינו נדון יהנו גם הם מפטור דומה.

במקרים אלו, יוכל מוסד הציבור להגיש אישור רשם העמותות על הגשת מסמכים והקמת מוסדות, כתחליף לאישור ניהול תקין הנדרש לפי הנוהל, ואשר, ככלל, אינו ניתן טרם חלוף שנתיים ממועד יסודו של מוסד ציבור.

12.2 דרישת ניסיון בתחום פעילות חדש

כאשר מוסד ציבור נתמך לפי סעיף 3א בתחום מסוים, ומבקש להיתמך בתחום פעילות נוסף, יש לבחון את מידת הזיקה בין התחומים. אם קיימת זיקה מובהקת בין התחומים, אין לדרוש שתי שנות פעילות כתנאי לזכאות. אולם כאשר לא קיימת זיקה ביניהם, יש לדרוש ממוסד הציבור שתי שנות ניסיון בפעילות החדשה שלגביה מבוקשת התמיכה. בכל מקרה, צריכה כמובן, הפעילות בתחום החדש להיות כלולה במטרותיו הרשומות של מוסד הציבור.

13. גידול הדרגתי בהיקף הפעילות (איסור תמיכה לראשונה בהיקף פעילות הגבוה

מכפל היקף הפעילות בשנה הקודמת)

כאמור, בסעיף 1.ב. של החלטה 291 נקבע כי היקף הפעילות של מוסד ציבור בשנה שטרם הגשת הבקשה הראשונה לתמיכה ממשלתית, לא יפחת ממחצית היקף הפעילות הנדרש על-ידו בשנה הראשונה שבה מבוקשת התמיכה הממשלתית.

במילים אחרות, ההחלטה קובעת כי התמיכה בשנה הראשונה לא תעלה על כפל היקף פעילותו של המוסד בתחום הנתמך בשנה שקדמה לה. זהו ביטוי מעשי להבנה כי הגידול

בפעילות מוסד צריך להיות הדרגתי, וכי גידול מהיר מדי בפרק זמן קצר, עלול להיות בלתי מבוסס דיו, עד כדי סכנה שהגוף לא יעמוד במטלות שנטל על עצמו, ותמיכת המדינה סופה שתדרד לטמיון. בנוסף, המדינה מעוניינת לבחון אם יש ביקוש בציבור לפעילות מוסד הציבור, ואם פעילות זו אכן נצרכת ואפקטיבית. במובן מסוים, נוהגת המדינה בהענקת התמיכה לגוף חדש כ"משקיע" זהיר, הבוחן את הסתברות הצלחת השקעתו בטרם יגדילה. עם זאת, בהסתמך על החלטה מס' תמכ/4 אשר התייחסה לכך, במקרים חריגים, שקיים צורך דחוף בפעילות מוסד ציבור, ניתן לתמוך בו בשיעור העולה על האמור, בהתקיים הנסיבות המפורטות להלן או חלקן, ולאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם החשב הכללי:

1. פעילות הגוף מהווה צורך ציבורי חיוני דחוף, וקיים אינטרס מובהק של המשרד בקיומה;
2. נסיבות מיוחדות, כגון מצבי חירום.

14. עבודת ועדת התמיכות המשרדית

14.1 משתתפי ישיבות הוועדה

לפי סעיף 7 לנוהל הכללי, תכלול ועדת התמיכות המשרדית, בין היתר, את היועץ המשפטי של המשרד או נציגו ואת חשב המשרד או נציגו. בעת מינוי הנציג הנוסף, או שלושת הנציגים הנוספים (כאשר ועדת התמיכות היא של חמישה חברים) יש להביא בחשבון, בין היתר, את תרומתם המקצועית לוועדה. בישיבותיה של הוועדה יכולים להשתתף, באישור הוועדה ובאמצעות יו"ר הוועדה, גורמים נוספים, במעמד של משקיפים, ללא זכות הצבעה. מובן כי אין לשתף בישיבות הוועדה גורמים אשר קיים לגביהם חשש לניגוד עניינים. הגורם המחליט על השתתפות או מניעת השתתפות של משקיפים הוא ועדת התמיכות עצמה. זאת, בשים לב להערכתה את מידת תרומתו של אותו משתתף לדיוניה או מידת תרומתה של השתתפותו להליך התמיכה במוסדות הציבור. בנוסף, יש לתת את הדעת על מניעת פגיעה בפרטיות.

14.2 היועץ המשפטי בוועדה

לענין מעמד חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד בוועדה, ראו סעיף 1 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 9.1000, בענין היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

14.3 כללים שונים

ועדת התמיכות של המשרד תדון בעניין תמיכה מתקציב המשרד בהתאם לעקרונות המשפט המנהלי, לנוהל ולמבחני התמיכה; בין היתר, תקפיד הוועדה כי התמיכה עצמה תינתן, אם אכן נכון וראוי לתתה, על-פי עקרונות של סבירות ושוויון; בבואה לדון ולהחליט בכל בקשה לתמיכה, תשקול הוועדה את כל נסיבותיו של העניין, תוך יישום שוויוני אחיד וענייני של המבחנים; כל שיקוליה של הוועדה יהיו ענייניים, תוך הפעלת אמות מידה מקצועיות, ככל שיידרש לפי נסיבות העניין; החלטת הוועדה תהיה מנומקת ובכתב.

14.4 שימוע

במקרה של פגיעה משמעותית במוסד ציבור, כגון - הפסקת התמיכה או נקיטת צעדים שונים כנגדו, יש לשקול קיום שימוע לגוף, בהתאם לעקרונות המשפט המינהלי.

15. תמיכה במוסדות ציבור שהם או נושא משרה בהם חשודים או הורשעו בפלילים

לשם קיומו של מינהל תקין והבטחת אמון הציבור בחלוקת כספי המדינה לתמיכה במוסדות ציבור לפי הוראות סעיף 3א לחוק, נקבעו הנחיות באשר להעברת כספים למוסדות ציבור נתמכים מקום שהמוסד או נושא משרה בו חשודים או הורשעו בפלילים¹⁴. הבחינה הבסיסית של תמיכה במוסד כזה תתבצע על-ידי ועדת התמיכות של המשרד הממשלתי (להלן, בפסקה זו – הוועדה) בהתאם לנוהל הכללי ובהתאם להנחיות הבאות:

1. כאשר מתנהלת חקירה פלילית נגד מוסד ציבור נתמך או מבקש תמיכה (להלן – מוסד ציבור), או נגד נושא משרה במוסד ציבור, או כאשר נמצא כי מוסד הציבור או נושא משרה בו הורשעו בעבירה פלילית, ובמיוחד אם מדובר בחקירה או בהרשעה הנוגעת לפעילותו של מוסד הציבור או של נושא המשרה במוסד הציבור – על הוועדה הנוגעת בדבר לבחון את העניין ולהחליט באשר להשלכות של החקירה או ההרשעה כמפורט להלן.
2. נודע לוועדת התמיכות על חקירה או הרשעה כאמור, תבקש מיידית את תגובתו של מוסד הציבור או נושא המשרה, ותזמן את נושא המשרה או את האורגן המוסמך מטעם מוסד הציבור להשמיע את טענותיהם בענין זה. השימוע יתנהל בפני היועץ המשפטי של המשרד, ותוצאותיו יוצגו בפני ועדת התמיכות בצירוף חוות דעתו של היועץ המשפטי.
3. ראתה ועדת התמיכות כי החשדות הנחקרים או פרטי ההרשעה, לפי הענין, מחייבים זאת, תנקוט הוועדה בצעדים המפורטים להלן, כתנאי להמשך תמיכתה הכספית של המדינה בפעילות אותו מוסד ציבור:
 - א. בחקירה נגד נושא משרה – דרישה ממוסד הציבור להפסיק את כהונתו של נושא המשרה החשוד ולהשעותו עד לסיום בירור עניינו.
 - ב. בהרשעה חלוטה של נושא המשרה – הפסקת כהונתו של נושא המשרה שהורשע בדין, מקום שמדובר בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לשמש בתפקידו.
 - ג. בחקירה נגד מוסד הציבור, ובעיקר בחקירה בחשד לדיווחי כזב בגינם נתקבלה תמיכה – דרישה לערבות בנקאית מתאימה עד להשלמת החקירה ובירור החשד.
 - ד. בהרשעה בדין של מוסד ציבור בגין קבלת תמיכה שלא כדין, כגון על יסוד דיווחים כוזבים – דרישה ממוסד הציבור להשבת הכספים; ולפי הצורך תפעל ועדת התמיכות להשבתם בין בדרך של קיזוז ובין בדרך של ייזום תביעה משפטית.

¹⁴ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.2004 מיום י"ד בסיוון התשס"ח (17.6.2008). הוראות ההנחיה משולבות כאן, וההנחיה המקורית מבוטלת במסגרת הנחיה זו.

4. לענין החלטה לפי סעיף 3 לעיל, תשקול ועדת התמיכות, בין היתר, את חומרת העבירה בה הורשעו או נחשדים מוסד הציבור או נושא המשרה, את זיקתה של העבירה לפעילות המוסד או נושא המשרה במוסד, את תפקידו ומעמדו של נושא המשרה במוסד, את זיקת העבירה לקבלת התמיכה מהמדינה.
5. לא פעל מוסד הציבור בהתאם להחלטת ועדת התמיכות בעניינו או בענין נושא המשרה כאמור, תפסיק ועדת התמיכות את התמיכה במוסד הציבור ותימנע מדיון ומאישור בקשות תמיכה של המוסד.
6. על מנת להבטיח כי המידע הרלוונטי לענין חקירות או הרשעות כמפורט לעיל יעמוד בפני ועדות התמיכות, יש לדרוש כי בטופס הבקשה לתמיכה תיכלל הצהרה על חקירות או הרשעות של המוסד או נושא משרה בו, וכן התחייבות להודיע מיידי על חקירה שנפתחה או הרשעה בדין שניתנה לאחר הגשת הבקשה.

16. ביטול

- 16.1 הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.2003 מיום ז' כסלו התשנ"ט, (26 בנובמבר 1998), שעודכנה ביום כ"ג תמוז התשס"ב, (3 ביולי 2002) "ביטול כפל תמיכות של המדינה במוסדות ציבור" – בטלה.
- 16.2 הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.2004 מיום י"ד בסיוון התשס"ח (17.6.2008) "מוסד ציבור נתמך שהוא או נושא משרה בו חשודים או הורשעו בפלילים" – בטלה.

נספח

להלן מבנה כללי מוצע למבחן תמיכה על חלקיו השונים, ונוסח חלקי מבחן התמיכה הדומים במבחנים השונים:

מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד _____ במוסדות ציבור
בתחום _____

לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985

בהתאם לסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹⁵ (להלן – החוק), ובהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מתפרסמים בזה מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד _____ (להלן – המשרד) למוסדות ציבור:

תקנה תקציבית _____

פרק א: כללי

1. ועדת התמיכות של המשרד (להלן - הוועדה) תדון בעניין תמיכה מתקציב המשרד בהתאם לנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן¹⁶ (להלן - הנוהל) ובהתאם למבחנים אלה;
2. התמיכה עצמה צריך שתינתן, אם אכן נכון וראוי לתתה, על-פי עקרונות של סבירות ושוויון;
3. בבואה לדון ולהחליט בכל בקשה לתמיכה, תשקול הוועדה את כל נסיבותיו של העניין, תוך יישום שוויוני אחיד וענייני של המבחנים;
4. כל שיקוליה של הוועדה יהיו ענייניים, תוך הפעלת אמות מידה מקצועיות, ככל שיידרש לפי נסיבות העניין; החלטת הוועדה תהיה מנומקת.
5. חלוקת הסכום המיועד לתמיכות בתקציב השנתי של המשרד תיעשה לפי תחומי הפעילות, הכל בכפוף לאמור במבחנים אלה ובחוק התקציב לשנת הכספים השוטפת, כפי שיפורט להלן.
6. מטרות התמיכה:
 - (א) ...
 - (ב) ...
7. הפעילות הנתמכת: ...

¹⁵ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשנ"ב, עמ' 34.

פרק ב': תנאי סף לתמיכה

8. לתמיכה לפי מבחנים אלה זכאי רק תאגיד שהוא מוסד ציבורי, כהגדרתו בסעיף 3א לחוק (להלן – המוסד), שמתקיימים בו כל תנאי הסף האלה:

(א) הוא פועל שלא למטרות רווח, מאוגד ורשום כעמותה לפי חוק העמותות, התש"ם-1980,¹⁷ הקדש ציבורי הרשום אצל רשם ההקדשות לפי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979¹⁸; חברה לתועלת הציבור הרשומה אצל רשם ההקדשות לפי חוק החברות, התשנ"ט-1999¹⁹; או אגודה עותמאנית.

(ב) אחת ממטרותיו העיקריות הרשומות בתקנון או במסמכי היסוד שלו היא פעילות בתחום _____ ;

(ג) לא הוגשה מטעמו בקשה לתמיכה בשנת התקציב הנוכחית ולא הוקצה לו סכום כלשהו מתקציב המדינה, במישרין או בעקיפין, בעד פעילותו לפי מבחנים אלה ;

(ד) במוסד המבקש תמיכה לראשונה - הוא פעל באופן ממשי בתחום הפעילות עבורו מתבקשת התמיכה במשך שתי השנים שקדמו לשנת בקשת התמיכה ;

(ה) היקף פעילותו בתחום הנתמך בשנה שטרם הגשת הבקשה הראשונה לתמיכה לא פחת ממחצית היקף הפעילות הנדרש על-ידו בשנה הראשונה שבה מתבקשת התמיכה ;

(ו) המוסד הגיש, במהלך השנה שעבורה מתבקשת התמיכה, דוחות ביצוע שוטפים המעידים על עמידתו בתכנית העבודה ודוחות שנתיים ; כל הדוחות יוגשו באופן ובמועדים שיקבע המשרד ;

.
.
.

פרק ג': אמות מידה לתמיכה ואופן חישוב חלוקתה

9. כלל הבקשות לתמיכה שעמדו בתנאי הסף ינוקדו בהתאם לאמות המידה בפרק זה ; לאחר ניקוד כלל הבקשות יחושב הניקוד בכל אמת מידה בהתאם לחלק היחסי שנקבע לאותה אמת מידה באחוזים ; לבסוף יחולק התקציב המיועד לתמיכה לפי מבחנים אלה בין כלל הבקשות באופן יחסי לניקוד שקיבלו באופן מצטבר בכלל אמות המידה האמורות :

.
.
.

פרק ד': נהלים

¹⁶ י"פ התשנ"ב, עמ' 2569 ; התשנ"ד, עמ' 4716 ; התשנ"ז, עמ' 1710 ; התש"ס, עמ' 3264 ; התשס"א, עמ' 402 ועמ' 1628 ; התשס"ב, עמ' 761 ; התשס"ג, עמ' 1358 ; התשס"ד, עמ' 107, עמ' 298 ועמ' 2030 ; התשס"ה, עמ' 330 ועמ' 1140.

¹⁷ ס"ח התש"ם, עמ' 210

¹⁸ ס"ח התשל"ט, עמ' 128

¹⁹ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189

10. (1) המוסד יגיש לוועדת התמיכות את תכנית פעילותו הכוללת לשם בדיקת התאמתה למטרות התמיכה ולתנאיה, ולמניעת כפל תמיכה.
- (2) תשלום תמיכת המשרד בעד פעילותו של המוסד שאושרה לו בידי הוועדה כדין יועבר בהתאם לדוחות ביצוע שהמוסד יגיש לתקופת התשלום, וכנגד הוכחת הוצאות בפועל עבור הפעילות הנתמכת לפי מבחנים אלה, ובהתאם לנהלים הקבועים לתשלום בקשות תמיכה שבמשרד ובמשרד האוצר.
- (3) בכל מקרה, לא יעלה שיעור התמיכה לפעילות על % [] מכלל עלות הפעילות הנתמכת לפי מבחנים אלה.
- (4) למען הסר ספק, מקום בו נמצא כי הפעילות המדווחת על-ידי המוסד אינה מתקיימת במלואה – יחולו הוראות הנוהל.

[הוראות נוספות, כגון: הנחיות בדבר מסמכים שיש לצרף לבקשת התמיכה (בנוסף לאמור בנוהל), דוחות שיש להגיש, תכנית עבודה, שלבי העברת התמיכה בפועל, ועוד]

-
-
-

פרק ה': שונות

[ביטול] [במקרה של ביטול מבחנים קודמים]

תחילה

תחילתם של מבחנים אלה עם פרסומם / [ביום _____, (_____)]

[הוראות מעבר] [ככל שישנן]

-
-

[הוראות שעה] [ככל שישנן]

-
-
-

[תאריך] _____, (_____)

_____ שר